Deutsches
Forum
Sicherheitspolitik
dfs.bund.de

Konferenzband 2013

Sicherheitspolitik in Zeiten der Globalisierung – strategische Konsequenzen für Deutschland

Ein nationales Forum für die sicherheits-politische Debatte in Deutschland

Das erste *Deutsche Forum Sicherheitspolitik* unter dem Titel **„Sicherheitspolitik in Zeiten der Globalisierung – strategische Konsequenzen für Deutschland“** fand am 24. und 25. Juni 2013 in den Räumen der Bundesakademie für Sicherheitspolitik, in der Schlossanlage Schönhausen in Berlin-Pankow, statt. Die Akademie hat diese erste Konferenz für eine institutionalisierte strategische sicherheitspolitische Debatte in Deutschland in enger Kooperation mit dem Auswärtigen Amt durchgeführt.

In einem Wechsel von Plenarveranstaltungen und Arbeitsgruppen widmete das *Deutsche Forum Sicherheitspolitik 2013* sich übergreifenden, aber auch fachspezifischen Themen. Diese drehten sich vor allem um eine Leitfrage: Wie kann die Bundesrepublik ihre sicherheitspolitische Handlungsfähigkeit stärken und ausbauen?

Dieser Konferenzband protokolliert die Keynotes der Redner, resumiert die Podiumsdiskussionen und fasst die Ergebnisse der Arbeitsgruppen zusammen. Wir wünschen allen Leserinnen und Lesern eine anregende Lektüre!

Ihre Bundesakademie für Sicherheitspolitik

Das erste „Deutsche Forum Sicherheitspolitik“ hat sich mit der Kernfrage befasst, wie die Bundesrepublik ihre sicherheitspolitische Handlungsfähigkeit stärken und ausbauen kann. Denn ohne eine Praxisorientierung, bei immer komplexeren Entwicklungen, nützt die so oft eingeforderte strategische Debatte wenig.

HANS-DIETER HEUMANN:

Die Kompetenz zum Agieren

Ein strategisches Gebot angesichts globaler Herausforderungen

Die sicherheitspolitische Debatte in Deutschland hat großen Veränderungen der internationalen Politik Rechnung zu tragen. Welche Folgen zum Beispiel hat der amerikanische „pivot to Asia“ für Europa? Wie entwickeln sich Risiken und Bedrohungen wie etwa Cyber-Angriffe und internationaler Terrorismus weiter? Wie wirken demographische, technologische, wirtschaftliche und ökologische Trends auf die „langen Linien“ der Sicherheitspolitik ein?

Was bedeuten diese Veränderungen für die Bundesrepublik? Müssen wir eigene, nationale Interessen klarer definieren? Sind wir in unseren Entscheidungsstrukturen und unserer Handlungsfähigkeit für die zukünftigen Fragestellungen gerüstet oder brauchen wir Anpassungen? Und wenn ja, welche? Wie kann für Anpassungen des sicherheitspolitischen Mittelansatzes die innenpolitische Zustimmung gewonnen werden? Wie muss sich Deutschland, häufig als „Führungsmacht wider Willen“ wahrgenommen, in Europa strategisch aufstellen?

Mit dem *Deutschen Forum Sicherheitspolitik* will die Bundesakademie für Sicherheitspolitik einen Ort für den umfassenden Dialog zu diesen Fragen etablieren.

Woher kommt die Idee zu dieser Konferenz? Es gibt drei Etappen, die zum *Deutschen Forum Sicherheitspolitik* geführt haben.

Woher stammt die Idee zum Deutschen Forum Sicherheitspolitik?

Ausgangspunkt war bei meiner Amtseinführung die Forderung des Verteidigungsministers nach einer Belebung der sicherheitspolitischen Diskussion. Thomas de Maizière war nicht der Einzige, der sie verlangt hat, aber er hat es an der Bundesakademie für Sicherheitspolitik getan.

Darauf folgte, zunächst ganz informell, ein Gesprächskreis der Ministerien an der Akademie. Alle politischen Direktoren der Ressorts des Bundessicherheitsrats und auch weiterer Ministerien haben zusammen mit Vertretern aus der Wissenschaft daran teilgenommen und über die möglichen Inhalte einer Konferenz beraten. Die Idee wurde konkreter.

An der dritten Etappe dann hat sich wesentlich unser Beirat beteiligt. Er hat gemeinsam mit der Bundesakademie die Idee ausgearbeitet und die Konferenz konzipiert.

Wieso der Name *Deutsches Forum Sicherheitspolitik*? Drei Elemente sind darin enthalten.

Erstens: Wir interessieren uns in diesem Forum nicht vornehmlich für die internationalen Entwicklungen als solche, sondern vielmehr dafür, was sie für die deutsche Sicherheitspolitik bedeuten. Hierin liegt auch eine Ergänzung zu anderen, bereits existierenden Foren.

Zweitens: Ein Forum ist etwas Öffentliches. Zudem ist die Bundesakademie ein „Ort strategischen Denkens", wie sie der frühere Außenminister Genscher bezeichnet. Das haben wir als Auftrag verstanden. Das bedeutet vor allem, dass wir Regierung, Parlament, Wirtschaft, Gesellschaft, Wissenschaft und Medien zusammenführen – was das Auswärtige Amt „Netzwerkpolitik" nennt.

Drittens: Wir wollen den umfassenden Begriff von Sicherheitspolitik nicht nur beschwören, sondern uns auch konkret mit ihm befassen – beispielhaft etwa mit dem Zusammenhang zwischen Finanzkrise und Sicherheit. Ein Thema, über das Finanzminister Wolfgang Schäuble ausführlich auf dem *Deutschen Forum Sicherheitspolitik* vorgetragen hat. Es birgt für ihn Risiken, die über Arbeitslosigkeit und soziale Krisen bis zur Legitimitätsfrage westlicher Demokratien reichen.

Deutschland muss sagen,
welche Richtung es einschlagen will –
und zwar nach innen und nach außen.

Die Konferenz soll sich nicht nur an aktuellen Ereignissen orientieren, sondern auch die „langen Linien" identifizieren. Die können es bisweilen sogar ermöglichen, wichtige Ereignisse vorherzusagen.

Wohin soll das Ganze führen? Es ist eine Sache, die sicherheitspolitische Diskussion in Deutschland zu beleben, eine andere, ihr eine Richtung zu geben.

Die Debatte bewegt sich immer um bestimmte Paradigmen: Zurzeit sind das vornehmlich „Werte und Interessen". Wir schlagen nun vor, darauf aufbauend uns dem Begriff der „Handlungsfähigkeit" zuzuwenden. Denn eine Analyse des sicherheitspolitischen Umfelds lässt nur einen Schluss für Europa und seine Staaten zu: Sie müssen sich in der multipolaren Welt und im Angesicht globaler Herausforderungen behaupten, das heißt, sie müssen handlungsfähiger werden. Das betrifft also auch und gerade Deutschland.

Aber was wir gerade erleben – zum Beispiel die Finanzkrise und damit verbundene oder drohende soziale Krisen –, stellt die Fähigkeit der Bundesregierung, ein wirkungsvoller sicherheitspolitischer Akteur zu sein, nach innen wie nach außen auf die Probe. Im Moment besteht noch ein Defizit an Handlungsfähigkeit, weil zersplitterte, dezentrale innerstaatliche Entscheidungsprozesse mit immer komplexeren sicherheitspolitischen Problemen konfrontiert sind.

Als Reaktion darauf gibt es inzwischen nicht nur die „Verteidigungspolitischen Richtlinien" aus dem Verteidigungsministerium, sondern auch das Konzept des Auswärtigen Amtes über die „neuen Gestaltungsmächte" und die „Ressortübergreifenden Leitlinien" der Bundesregierung über den Umgang mit fragilen Staaten. Diese Konzepte sind aber kein Selbstzweck. Politik und Öffentlichkeit müssen sie umfassend diskutieren, und die Regierung muss sie anwenden.

Zugleich ist die Bundesrepublik damit konfrontiert, dass andere, also vor allem die europäischen Partner, sie mittlerweile als „Führungsmacht" ansehen. Wir wollen das nicht kritisieren oder für gut befinden, aber wir wollen fragen: Wie gehen wir damit um? Wichtig ist, Vertrauen zu schaffen. Vertrauen ist die wichtigste Währung in der Diplomatie. Man erwirbt es dadurch, indem man Orientierung gibt. Deutschland muss sagen, welche Richtung es einschlagen will – und zwar nach innen und nach außen.

Botschafter Dr. Hans-Dieter Heumann ist seit Juni 2011 Präsident der Bundesakademie für Sicherheitspolitik.

Seite 4 Einführung
Die Kompetenz zum Agieren
Ein strategisches Gebot angesichts globaler Herausforderungen
Hans-Dieter Heumann
Präsident der Bundesakademie für Sicherheitspolitik

Seite 8 Inhaltsverzeichnis

MONTAG, 24. JUNI 2013

Seite 12 Keynote
Den vernetzten Ansatz stärken
Die Bedeutung der zivil-militärischen Zusammenarbeit in der deutschen Sicherheitspolitik
Thomas de Maizière
Bundesminister der Verteidigung

Seite 28 Panel 1
Von Deutschland wird mehr erwartet
Zusammenfassung des Panels „Internationale Trends und ihre Folgen für Deutschland“

Seite 34 Panel 2
Der Prozess ist das Ziel
Zusammenfassung des Panels „Deutschlands sicherheitspolitische Interessen“

Seite 42 Keynote
Rahmenbedingung Vertrauen
Sicherheitspolitik im Spannungsfeld der Finanzen
Wolfgang Schäuble
Bundesminister der Finanzen

Seite 56 Podiumsdiskussion
Dürfen wir das und wenn ja, wann?
Zusammenfassung des Podiums „Interessen und Werte – ethische Aspekte deutscher Sicherheitspolitik“

DIENSTAG, 25. JUNI 2013

Seite 62 Keynote
Sicherheitspolitik in Zeiten der Globalisierung
Strategische Konsequenzen für Deutschland
Emily Haber
Staatssekretärin des Auswärtigen Amts

Seite 74 Arbeitsgruppe 1
Kommunikation verbessern
Bericht zur Arbeitsgruppe „Potential und Wirklichkeit des umfassenden Ansatzes ‚vernetzter Sicherheit‘“

Seite 84 Arbeitsgruppe 2
Lernfähigkeit erhöhen
Bericht zur Arbeitsgruppe „Anpassung sicherheitspolitischer Instrumente – Herausforderungen und Optionen“

Seite 92 Arbeitsgruppe 3
Bundestagsbeteiligung differenzieren
Bericht zur Arbeitsgruppe „Parlamentarische Kontrolle und Sicherheitspolitik“

Seite 97 Arbeitsgruppe 4
Zwei Geschwindigkeiten akzeptieren
Bericht zur Arbeitsgruppe „Handlungsfähiges Europa und Deutschlands Beitrag“

Seite 104 Schlusswort
Nur vorbeugen ist wirklich klug
Zusammenfassung und Wertung des Deutschen Forums Sicherheitspolitik 2013
Walter Kolbow
Parlamentarischer Staatssekretär a.D.

Seite 110 Die Partner für das DFS 2013

Seite 111 Impressum

Panels, Podien und Keynotes

Der erste Konferenztag
des Deutschen Forums Sicherheitspolitik 2013

Den vernetzten Ansatz stärken

Zivil-militärischer Ansatz: Die Bundeswehr hat in Afghanistan die Erfahrung gesammelt, Brunnen bohren *und* kämpfen zu können – und zu müssen. In Einsatzländern von Stabilisierungsmissionen wird es aber künftig darauf ankommen, die Zusammenarbeit von Soldaten und Entwicklungshelfern noch zu verbessern.

THOMAS DE MAIZIÈRE:

Den vernetzten Ansatz stärken

Die Bedeutung der zivil-militärischen Zusammenarbeit in der deutschen Sicherheitspolitik

Die Bundesakademie für Sicherheitspolitik hat sich für das erste *Deutsche Forum Sicherheitspolitik* ehrgeizige Ziele gesetzt. Es soll um nichts Geringeres gehen als um „Sicherheitspolitik in Zeiten der Globalisierung" und die „strategischen Konsequenzen für Deutschland". Ich möchte meinen Beitrag dazu heute unter das Thema der „vernetzten Sicherheit" stellen.

Wir definieren Sicherheit heute umfassender als noch vor wenigen Jahrzehnten. Es geht nicht mehr nur noch um den klassischen Begriff der Verteidigung, um die Frage von Krieg oder Nicht-Krieg. Wenn wir überlegen, wie wir unser Land schützen und unsere nationalen Interessen und Bündnis-Interessen vertreten können, beziehen wir wirtschaftliche, soziale, demografische, ökologische und immer mehr auch religiöse Aspekte stärker mit ein als früher.

Wir sprechen über Demografie und Wasser, über unkontrollierte Migration und Flüchtlingsströme, die Proliferation von Massenvernichtungswaffen, Piraterie, internationalen Terrorismus und Gefahren aus dem Cyber-Raum. Die traditionelle Unterscheidung zwischen so genannter innerer und äußerer Sicherheit trifft mit Blick auf einige Bedrohungen nur noch eingeschränkt zu. Was bedeuten diese veränderten Anforderungen und Bedingungen für unsere Sicherheitspolitik?

Erstens: Gegen diese Gefahren kann man sich nicht ganz abschirmen, auch Deutschland nicht. Es gibt keine Erfolg versprechende Politik für Deutschland, die Decke über den Kopf zu ziehen. Wir können – und wollen – keine große Schweiz werden.

Zweitens: Solche Gefahren kann man nicht alleine militärisch abwehren, solche Konflikte nicht militärisch lösen. Das Militärische kann aber einen Beitrag zu dauerhafter Stabilität und Sicherheit leisten, manchmal und in bestimmten Situationen sogar den einzigen. Und das Politische kann manchmal nur mit Hilfe des Militärischen erfolgreich sein.

Zur dritten Erkenntnis: Wir können uns unserer internationalen Verantwortung nicht entziehen. Und ich füge hinzu: Das wollen wir auch gar nicht, das sollten wir auch gar nicht wollen. Wir kennen unsere Verantwortung. Und sollten wir sie einmal nicht kennen, werden wir rasch an sie erinnert.

Das Militärische kann einen Beitrag zu dauerhafter Stabilität und Sicherheit leisten, manchmal und in bestimmten Situationen sogar den einzigen.

Unsere Sicherheitspolitik darf nicht nur geografisch gesehen global sein, sondern muss auch global im Sinne von umfassend und themenübergreifend sein. Niemand bestreitet heute noch, dass die Folgen des Klimawandels und die Verknappung von Wasser in manchen Regionen der Welt massive sicherheitspolitische Auswir- +

kungen auch für uns hier in Deutschland nach sich ziehen können. Die Unterteilung in weiche Öko- oder Sozial-Themen und harte Fragen von Sicherheit oder Verteidigung ist nicht mehr zeitgemäß. Das Projekt „Desertec“ etwa diskutieren wir nicht nur klimapolitisch, sondern auch sicherheitspolitisch.

Wir brauchen einen breiten Ansatz, der alle politischen Felder mit sicherheitspolitischen Auswirkungen miteinander verbindet: Nicht nur die Außenpolitik, die Verteidigungspolitik und die Entwicklungszusammenarbeit, sondern auch Finanzen, Umwelt, Ernährung, Infrastruktur, Handel, Justiz, Polizei und vieles andere mehr.

Die Unterteilung in weiche Öko- oder Sozial-Themen und harte Fragen von Sicherheit oder Verteidigung ist nicht mehr zeitgemäß.

Jedes dieser Ressorts steht nicht für sich alleine. Sie sollten auch nicht im Wettbewerb zueinander stehen. Das ist eine Voraussetzung dafür, dass Krisen- und Konfliktmanagement nicht erst dann beginnt, wenn die Krise schon da ist und dann nur noch Diplomatie und militärische Einsätze dominieren.

Um über die notwendige Bekämpfung der Symptome hinaus auch zu den Ursachen durchzudringen, müssen wir auch mehr Akteure von außerhalb der Regierung einbeziehen. Nichtregierungsorganisationen, Kirchen, Stiftungen, die Wissenschaft und die Wirtschaft – sie alle sind oftmals viele Jahre vor den staatlichen Akteuren im Einsatzgebiet vor Ort aktiv und haben dadurch eine feine Sensorik für Krisen und Konflikte entwickelt. Deshalb sollten wir sie auch so stark wie möglich in die sicherheitspolitische Debatte einbinden.

Natürlich ist die Politik, sind die Regierungen in besonderer Weise gefordert. Aber sie allein werden kaum einen Konflikt nachhaltig lösen können. Die Herausforderungen sind komplex und multidimensional. Sie reichen von Wirtschaftsförderung über die Korruptionsbekämpfung bis zur Verbesserung der Bildungschancen für junge Menschen. Dies alles ist nur in einem umfassenden, einem vernetzten Ansatz zu bewältigen.

Das Logo des *Deutschen Forums Sicherheitspolitik* trifft daher den Kern: Im Mittelpunkt steht die strategische Vernetzung. Sicherheitspolitik in Zeiten der Globalisierung erfordert strategische Vernetzung. Die sinnvolle Vernetzung der sicherheitspolitischen Akteure national wie auch international ist die wesentliche Voraussetzung für ein gelungenes Krisen- und Konfliktmanagement. Ich sage bewusst sinnvolle Vernetzung. Denn es geht nicht um maximale Vernetzung, sondern um optimale Vernetzung. In bestimmten Situationen kann weniger mehr sein. Abstimmung kostet Kraft, Zeit und Geld – Ressourcen, die endlich sind, besonders in den Einsätzen.

Den Wert der ressortübergreifenden Vernetzung vor und im Einsatz kennen wir aber nicht erst seit heute. Vorausschauende Krisenprävention und vernetztes Konfliktmanagement haben längst ihren festen Platz in der deutschen Außen- und Sicherheitspolitik. Ich erinnere etwa an den ressortübergreifenden „Aktionsplan Zivile Krisenprävention“ von 2004 und den „Ressortkreis Zivile Krisenprävention und Vernetzte Sicherheit“, dem ein Beirat mit Vertretern der Zivilgesellschaft zur Seite steht. 2010 wurde zudem der Unterausschuss für Zivile Krisenprävention und vernetzte Sicherheit als dritter Unterausschuss des Auswärtigen Ausschusses eingesetzt.

Das alles ist gut und richtig. Hier dürfen wir aber nicht stehen bleiben. Wir sollten prüfen, wie wir die bestehenden Strukturen – gerade mit Blick auf eine strategische Vernetzung – stärken können, inhaltlich wie strukturell. Der Aktionsplan etwa ist bald zehn Jahre alt. Hätten wir nicht Anlass für eine Überprüfung?

Wir sollten die Fragen diskutieren: Welche Mittel und Maßnahmen stehen konkret zur Verfügung, um künftig stärker als bisher präventiv und krisenentschärfend wirken? Wo wirken welche Mittel am besten? Wann sind welche Instrumente geeignet, angemessen, politisch realisierbar? Wie werten wir internationale Einsätze und deren Wirkung in Deutschland aus?

Wer als Verteidigungsminister solche Fragen formuliert, läuft Gefahr, immerzu auf die angeblich wundersame Wirkung präventiver, ziviler Mittel verwiesen zu werden. Ähnlich wie in der Gesundheitspolitik scheint Prävention das Allheilmittel gegen alle schadhaften Entwicklungen zu sein.

Prävention hört sich immer gut an – wer sollte auch dagegen sein? Das Problem ist: Es treten zu wenige wirklich dafür ein. Der Blick in die Welt zeigt, dass Prävention im Bereich der Sicherheitspolitik faktisch nicht so hoch im Kurs steht wie es in manchem Beschluss anklingen mag. Bei einer nüchternen Analyse der jüngsten Konflik- +

te stellen wir fest: In Mali, in Libyen und andernorts hat das internationale Krisenmanagement erst begonnen, nachdem die Krise schon manifest geworden war.

Das sollte nicht so bleiben. Deshalb haben wir in der Bundesregierung als einen Schritt die „Ressortgemeinsamen Leitlinien zum Umgang mit fragilen Staaten“ erarbeitet – als gemeinsame Linie von Auswärtigem Amt, Ministerium für Wirtschaftliche Zusammenarbeit und Verteidigungsministerium. Auch die ressortübergreifenden Task Forces zu bestimmten Regionen und Ländern wurden eingerichtet im Bewusstsein, dass Krisenprävention und Konfliktbewältigung ressortgemeinsam erfolgen muss. Mit der ressortübergreifenden „Sudan Task Force“ ist es gelungen, bereits im Vorfeld der südsudanesischen Unabhängigkeit die Kompetenzen der verschiedenen Ressorts in einem gemeinsamen Ansatz zu bündeln. Mittlerweile bestehen Task Forces zu Syrien, Sahel und Jemen. Das alles ist vielleicht nicht spektakulär. Eine Task Force in Deutschland kann etwa den Syrien-Konflikt alleine nicht lösen. Aber sie ist wichtig.

Die konzeptionelle und die operative Ebene sind das eine. Hinzu muss dann die kommunikative Ebene kommen. Unser gemeinsamer Ansatz muss sichtbarer werden. Man muss auch öffentlich besser erkennen können, dass unser internationales Engagement von vielen unterschiedlichen Akteuren – mit und ohne Uniform, zivil wie militärisch – getragen wird.

Ein sichtbares Zeichen in diesem Sinne war kürzlich die symbolische Ehrung von je drei Soldaten, Polizisten und zivilen Experten, die im vergangenen Jahr in Afghanistan, im Kosovo und im Südsudan im Einsatz waren. Diese Feierstunde zum „Tag des Peacekeepers“ der Vereinten Nationen sollten wir zu einer jährlichen Tradition werden lassen. So, wie es bei vielen unserer Partner längst der Fall ist.

Als „Comprehensive Approach“ hat der vernetzte Ansatz mittlerweile international seinen Weg gemacht: In Großbritannien, in den Niederlanden, in Schweden und in den USA ist dieser Ansatz inzwischen fester Bestandteil im sicherheitspolitischen Werkzeugkasten. Bekannt sein dürfte etwa der britische „Conflict Pool“ – ein Fonds für die internationale Konfliktbearbeitung, der von Außen-, Verteidigungs- und Entwicklungshilfeministerium gemeinsam verwaltet wird. Auch EU und NATO als supranationale beziehungsweise internationale Organisationen arbeiten heute mit dem Konzept der vernetzten Sicherheit.

Das war nicht immer so: Als die deutschen Vertreter bei der NATO nach dem Beginn der ISAF-Mission einen vernetzten Ansatz von zivilen und militärischen Instrumenten empfahlen, schlug ihnen seinerzeit der Vorwurf entgegen, die Bundeswehr wolle sich vor dem militärischen Gefecht drücken. Zwischenzeitlich hat das Bündnis dazu gelernt. Nicht zuletzt deshalb konnten die Fortschritte in Afghanistan stabilisiert werden.

In Afghanistan hat sich der vernetzte Ansatz am deutlichsten in den Provincial Reconstruction Teams (PRT) manifestiert. Unser PRT-Modell mit einer zivil-militärischen Doppelspitze unter Einbindung von Polizei und Entwicklungshilfe hat sich zum vielfach präferierten Vorbild in Afghanistan entwickelt.

Seit April 2007 hat die Bundeswehr neben der Ausbildung der afghanischen Armee auch die Ausbildung der afghanischen Polizei unterstützt. Später kamen gemeinsame Projekte von Polizei und Bundeswehr hinzu. In „Police Mentoring Teams“ arbeiteten je vier Polizeibeamte und vier Feldjäger erfolgreich zusammen.

Wie werten wir internationale Einsätze und deren Wirkung in Deutschland aus?

Bis vergangenes Jahr haben mein Ministerium, das Ministerium für Wirtschaftliche Zusammenarbeit und das Auswärtige Amt gemeinsam mehrere „Provincial Development Funds“ finanziert. In Absprache mit der örtlichen Bevölkerung wurden in den Bereichen Infrastruktur, Bildung, Gesundheit sowie Förderung der landwirtschaftlichen Produktion 671 Projekte für insgesamt 11,9 Millionen Euro realisiert.

Trotzdem bleibt die Bilanz der zivil-militärischen Zusammenarbeit in Afghanistan gemischt. Die Abstimmung zwischen den Akteuren in Afghanistan, aber auch denen in Berlin hätte sicherlich noch besser oder breiter sein können. Großes Misstrauen bestand zunächst auch seitens der Nichtregierungsorganisationen, wenn es um den Kontakt mit der Bundeswehr ging.

Dennoch ist in Afghanistan, mehr als in manchem anderen Einsatz, eine positive Lernkurve zu erkennen, was die zivil-militärische Zusammenarbeit anbelangt. Am Hindukusch hat der Ansatz der vernetzten Sicherheit seine Probe bestanden. Was manche so genannte sicherheitspolitische Experten lange Zeit als „Aufräumarbeit“ abge- +

tan haben, gilt spätestens nach ISAF als Schlüssel zum langfristigen Erfolg.

Eine Konzentration der EU auf zivile und zivil-militärische Fähigkeiten ist harte Arbeit, kostet viel Geld – und verlangt die Bereitschaft für ein langfristigeres Engagement. Auch hier haben wir bereits Erfahrungen gesammelt: In Somalia unterhält die EU – endlich, nach vielen verlorenen Jahren – mit den Operationen „Atalanta", „EUCAP Nestor" und „EUTM Somalia" gleich mehrere Missionen, je mit unterschiedlichen komplementären Aufträgen, aber einem gemeinsamen gleichen Ziel. Auf Dauer erscheint es vielleicht sogar lohnenswert, diese Operationen miteinander zu verschmelzen. Das dürfte dann auch die Zusammenarbeit mit der Mission „AMISOM" der Afrikanischen Union erleichtern.

Die Zusammenarbeit zwischen den unterschiedlichen internationalen Organisationen entlang der Linien eines vernetzten Ansatzes gibt es zur Stabilisierung konfliktreicher Regionen auch anderswo. So agieren im Kosovo NATO und EU mit KFOR und EULEX Seite an Seite. Die Zusammenarbeit zwischen KFOR und EULEX könnte noch besser sein. Aber das Prinzip ist richtig.

In Afghanistan, mehr als in manchem anderen Einsatz, ist eine positive Lernkurve zu erkennen, was die zivil-militärische Zusammenarbeit anbelangt.

Für mich ist die Entwicklung des Einsatzes auf dem Balkan ein gutes Beispiel dafür, warum eine komplementäre Verschränkung von EU und NATO notwendig und sinnvoll sein kann. NATO und EU sind mit Blick auf ihre Geschichte, Struktur und Verfahren unterschiedliche Organisationen. Sie haben unterschiedliche Stärken. Deshalb sollte die EU nicht versuchen, die NATO gewissermaßen europäisch zu doppeln – was sie gar nicht könnte –, sondern zu ergänzen. Wir Europäer sollten uns – als EU und innerhalb der NATO – darauf konzentrieren, etwas leisten zu können, was die NATO als Bündnis so nicht leisten kann.

Anders gesagt: Die EU soll die NATO nicht duplizieren, sondern komplementär zu ihr wirken. Gerade der Bereich der zivilen und zivil-militärischen Zusammenarbeit bietet sich hierfür an. Also nicht NATO *oder* EU, sondern NATO *und* EU – in kluger Arbeitsteilung. Das Bewusstsein dafür wächst noch. Die Einsätze haben in dieser Hinsicht wie Katalysatoren gewirkt. Auch auf nationaler Ebene. Seit Mitte der 1990er Jahre hat sich die Bundeswehr von einer Armee *für* den Einsatz zu einer Armee *im* Einsatz entwickelt. Heute stehen rund 6.300 Soldatinnen und Soldaten in Einsätzen auf drei Kontinenten.

Zwanzig Jahre sind für solch eine politische und militärische Entwicklung in Deutschland vor dem Hintergrund unserer Geschichte keine wirklich lange Zeitspanne. Der Lernprozess, den die Bundeswehr – und mit ihr die Politik und auch unsere Gesellschaft – in dieser Zeit durchlaufen hat, war gewaltig, und ist es bis heute. Über die Einsätze auf dem Balkan, in Afghanistan und auf dem afrikanischen Kontinent haben wir gelernt: Sicherheit und Entwicklung bedingen einander. Ohne Sicherheit gibt es keine gesellschaftliche und wirtschaftliche Entwicklung und ohne Entwicklung keine dauerhafte selbst tragende Stabilität.

Immer wieder höre ich die Befürchtung, der vernetzte Ansatz ziele auf eine Militarisierung der Außen- und Entwicklungspolitik, auf eine Unterordnung entwicklungspolitischer Maßnahmen unter militärische Ziele. Ich sehe es anders und genau umgekehrt: Vernetzte Sicherheit ist ein gesamtstaatlicher Ansatz, in den sich das Militärische einordnet, in dem es seinen Platz hat.

Das Militärische ist oft notwendig, um das Fehlen anderer Politikfelder zu kompensieren. Dann sollte man dafür nicht die Soldaten kritisieren. Wenn nötig, können Soldaten auch Brunnen bohren. Aber es sollte nicht nötig sein. Mittlerweile ist ebenso weitgehend unumstritten: Militär kann einen Beitrag zu Stabilität und Sicherheit leisten, manchmal und in bestimmten Situationen sogar den wesentlichen. Manchmal ist das Militärische aber auch keine wirksame Option.

Im Zentrum des vernetzten Ansatzes stehen Koordination und Kooperation. Es geht um die Bündelung unterschiedlicher Fähigkeiten und Kompetenzen. Die Fähigkeiten des einzelnen Akteurs sollen dabei allen dienen: Jeder soll seine Fähigkeiten in eigener Verantwortung nutzen. Jeder soll das tun, was er gut kann. Jeder soll seine Rolle und Aufgaben kennen und auch die Rolle der anderen verstehen und akzeptieren. Das gilt auch für das Militär.

Mit der Neuausrichtung der Bundeswehr verfolgen wir das Ziel, in einem sich verändernden sicherheitspolitischen Umfeld handlungsfähig zu bleiben. Das geht nur mit einem breiten Fähigkeitsspektrum. Die Neuausrichtung soll sicherstellen, dass wir auf +

absehbare und auch auf unabsehbare zukünftige Aufgaben gut vorbereitet sind – damit die Bundeswehr weiterhin ein verlässliches Instrument unserer Sicherheitspolitik bleibt.

Die Forderung nach einem breiten Fähigkeitsspektrum für unsere Bundeswehr bedeutet jedoch nicht, dass die Bundeswehr in den Einsätzen alle Fähigkeiten selbst oder allein bereitstellen soll. Das breite Fähigkeitsspektrum bezieht sich auf militärische Fähigkeiten und auf die Fähigkeiten zur zivil-militärischen Zusammenarbeit.

Niemand drängt sich nach Einsätzen, nicht die Soldaten und auch nicht ihr Verteidigungsminister. Für die Frage nach Einsatz oder Nichteinsatz darf es keine Patentlösung geben und auch nie einen Einsatzautomatismus. Immer muss eine Abwägung im Einzelfall erfolgen.

Der Einsatz unserer Soldaten ist bei jeder Mission auf bestimmte Aufgaben begrenzt. In der Krisen- und Konfliktbewältigung liegt der wesentliche Beitrag der Bundeswehr in der Herstellung und/oder Bewahrung von Sicherheit und Stabilität. Das heißt auch, aber nicht nur, notfalls Kampf und Gefecht. Streitkräfte können Konfliktparteien zurückdrängen und bekämpfen, an der Entwaffnung von Kombattanten mitwirken, demilitarisierte Pufferzonen überwachen oder zusammen mit Polizeikräften zur öffentlichen Sicherheit beitragen.

Dazu kommt die Ausbildung von Streitkräften. Sie ist in vielen neueren Missionen der Schwerpunkt: in Mali und Somalia sowieso, mittlerweile auch in Afghanistan. Mit der Ausbildung von Sicherheitskräften helfen unsere Soldaten beim Aufbau staatlicher Strukturen. Hier wirkt die Bundeswehr im klassischen Sinne krisenpräventiv.

Der Staatsaufbau als solcher, die Herstellung von Rechtsstaatlichkeit, die Förderung der demokratischen Entwicklung eines Landes oder der zivile Wiederaufbau liegen aber hauptsächlich in der Verantwortung anderer Ressorts und Akteure. Die Bundeswehr kann und will nicht die Aufgaben in anderen, in zivilen Bereichen übernehmen. Wenn aber entsprechende zivile Mittel nicht zur Verfügung stehen, werden Streitkräfte dazu genutzt, diese Lücken und Defizite zu füllen. Das ist als Not- oder Zwischenlösung in Ordnung, ist aber kein Königsweg.

Streitkräfte stellen meist den personell umfangreichsten Teil der Krisenbewältigung. Sie sind oft das sichtbarste Element eines Einsatzes. Sie sind oft am besten organisiert und am schnellsten mobilisier- und organisierbar. Erfolg oder Misserfolg wird in den Medien und in der Öffentlichkeit häufig automatisch ihnen zugeschrieben, weil sie sichtbar sind – auch in Bereichen, in denen Streitkräfte gar nicht erfolgreich oder erfolglos sein können. Auch das hat vor allem damit zu tun, dass der Ansatz der vernetzten Sicherheit, die zivil-militärische Zusammenarbeit in der öffentlichen Wahrnehmung noch immer ein Schattendasein führt. Das sollten wir ändern.

Wir sollten aber realistisch bleiben. Wir dürfen die zivil-militärische Zusammenarbeit nicht mit unerfüllbaren Ansprüchen überfrachten. Wir können mit noch so guter Vernetzung nicht die Probleme der ganzen Welt lösen. Wir sollten realistisch und bescheiden bleiben, vor allem mit Ankündigungen über Probleme und ihre Lösung. Grenzen der Vernetzung müssen erkannt und anerkannt werden. Welches Maß an Koordination und Kooperation ist durch welchen Akteur in welcher Phase des Konfliktmanagements erforderlich?

Das Militärische ist oft notwendig, um das Fehlen anderer Politikfelder zu kompensieren.

Eine der wichtigsten Lehren, die wir aus der Erfahrung mit dem zivil-militärischen Ansatz in den Einsätzen gezogen haben, ist diese: Am Beginn steht das gemeinsame Lernen. Die Bundesakademie für Sicherheitspolitik nimmt für sich in Anspruch, ein umfassendes, interdisziplinäres Verständnis von Sicherheitspolitik zu fördern.

Mit Veranstaltungen wie dem *Deutschen Forum Sicherheitspolitik* bietet sie den sicherheitspolitischen Akteuren eine gute Plattform für Vernetzung. Auch die Führungsakademie der Bundeswehr, das Zentrum für Internationale Friedenseinsätze, die Akademie für Internationale Zusammenarbeit und andere haben die Bedeutung des gemeinsamen Lernens erkannt und ihr Ausbildungsangebot entsprechend erweitert. Mittlerweile gehen Mitarbeiter des Auswärtigen Amts, des Ministeriums für Wirtschaftliche Zusammenarbeit und Vertreter von Nichtregierungsorganisationen, Soldaten und Polizisten in Seminaren gemeinsam der Frage nach, wie die übergreifende Zusammenarbeit bei der Verhinderung und Eindämmung von Krisen und Konflikten verbessert werden kann.

Gemeinsames Lernen fördert das Verständnis unter den verschiedenen Akteuren. Dabei geht es nicht zuletzt auch um den Abbau +

von Vorurteilen. Das Projekt „Common Effort“ des I. Deutsch-Niederländischen Korps in Münster hat gezeigt, dass dafür auch das gemeinsame Üben zentral ist. Die Ergebnisse stimmen zuversichtlich: Die zivilen Partner – auch die Nichtregierungsorganisationen – erkennen die Rolle und die Bedeutung des Militärs an, und das Militär lernt zu akzeptieren, dass zivile Partner in vielen Bereichen größere Kompetenz besitzen.

Ich begrüße es sehr, dass die Bundesakademie für Sicherheitspolitik mit dem *Deutschen Forum Sicherheitspolitik* etwas Neues wagt. Erstens mit einem neuen Format und zweitens mit neuen Akteuren: Die Teilnehmer des Forums sind allesamt mit sicherheitspolitischen Fragen gut vertraut. Es ist gut, wenn neben Politikern auch Wissenschaftler, Journalisten und Wirtschaftsfachleute, Mitarbeiter von Nichtregierungsorganisationen reden. Dies vor allem, wenn sie der jüngeren Generation angehören und neue Ideen einbringen.

Wir müssen realistisch bleiben. Wir dürfen die zivil-militärische Zusammenarbeit nicht mit unerfüllbaren Ansprüchen überfrachten.

Weniger Exklusivität, sondern eine gesellschaftlich breit angelegte Debatte. Das wünsche ich mir. Ich weiß von einer Reihe von Doktoranden, die zum Forum eingeladen sind. Ich ermutige Sie: Bringen Sie sicherheitspolitische Themen in die Diskussion hier ein! Und tragen Sie mit dazu bei, auch in Ihren Universitäten das Interesse an sicherheitspolitischen Fragen stärker zu machen. In der fundierten Aufarbeitung sicherheitspolitischer Fragen sehe ich ein großes Aufgabenfeld für die Wissenschaft. Das schließt selbstverständlich bundeswehrkritische Beiträge mit ein. Mit einer Zivilklausel an Universitäten lässt sich das jedoch nicht erreichen.

Allerdings sollte die sicherheitspolitische Diskussion nicht auf die Notwendigkeit der Formulierung einer nationalen Sicherheitsstrategie und der Einrichtung eines nationalen Sicherheitsrats verkürzt werden. Die Forderung nach einem Sicherheitsrat betrifft lediglich Strukturen. Und: Strategiepapiere gibt es viele. Die Erwartung, dass sich aus einer nationalen Sicherheitsstrategie zwangsläufig konkrete Entscheidungen für den Einzelfall ableiten lassen, ist wohl allzu optimistisch. Strategien umzusetzen ist ungleich schwieriger als Strategien aufzuschreiben.

Machen wir nicht so viele Pläne für Netzwerke, sondern knöpfen wir lieber Netze. Wir haben viel Sachverstand in Deutschland zu sicherheitspolitischen Fragen. Ein wichtiger Teil ist hier versammelt. In diesem Sinne freue ich mich auf die Diskussionen und auf konkrete Ergebnisse des *Deutschen Forums Sicherheitspolitik*.

Dr. Thomas de Maizière, MdB ist 2011 Bundesminister der Verteidigung geworden. Der Jurist war von 2005 bis 2009 Bundesminister für besondere Aufgaben und Chef des Bundeskanzleramtes. 2009 wurde er vom Wahlkreis Meißen als Direktkandidat für die CDU Sachsen erstmals in den Bundestag gewählt. Im Kabinett Merkel II war er zunächst Bundesminister des Innern gewesen.

Von Deutschland wird mehr erwartet

Selbstbild und Außenwahrnehmung: Ist Deutschland „zögernder Hegemon“ oder „neue Gestaltungsmacht“? In der Libyen-Krise im März 2013 scheint Berlin Erwartungen seiner Partner enttäuscht zu haben, als es nach der Enthaltung zur VN-Sicherheitsratsresolution 1973 auch sein Personal aus den NATO-eigenen AWACS-Aufklärungsflugzeugen über dem Mittelmeer abzog.

Von Cyber-Angriffen in Estland über islamistischen Terror in Mali bis zu organisierter Kriminalität in Deutschland: Die Schlagzeilen der Gegenwart verdeutlichen die Bandbreite sicherheitspolitischer Herausforderungen im Zeitalter von Digitalisierung und Globalisierung. Neue Themen und Akteure rücken in den Vordergrund und relativieren den Nutzen herkömmlicher sicherheitspolitischer Instrumente. Klimawandel, Umweltfragen, demografische Entwicklung, Ressourcenversorgung haben ungeahnte Relevanz für Sicherheitspolitik gewonnen. Diese Komplexität internationaler Politik korrespondiert mit zusehends schwindenden staatlichen Steuerungsmöglichkeiten.

Welche Folgen ergeben sich aus diesen Trends für Deutschland? Welche strategischen Optionen lassen sich daraus für die deutsche Sicherheitspolitik entwickeln?

Von Deutschland wird mehr erwartet

Zusammenfassung des Panels „Internationale Trends und ihre Folgen für Deutschland“

Auf einem Plakat im vergangenen Bundestagswahlkampf sah man einen Satz, der aufhorchen ließ. „Deutschland ist stark“, las man da unter einem Bild von Angela Merkel, und die Unterzeile lautete: „Und das soll so bleiben.“ Eine Botschaft, die vor einiger Zeit so sicher nicht ausgesandt worden wäre. Ein selbstbewusstes Deutschland, das mit seiner Stärke wirbt? Und eine Bundeskanzlerin, die ausdrücklich ihr Gesicht dafür hergibt?

Wohin treibt dieses größte Land im Herzen Europas, wiedervereinigt zwar, aber gehemmt durch die Last einer Vergangenheit, die es aus dem vergangenen Jahrhundert immer noch mit sich schleppt?

Ist es weiterhin der „unwillige Hegemon“, wie eine viel beachtete Analyse des „Economist“ Mitte Juni feststellte? Oder ist das nicht längst durch eine Realität überholt, in der deutsche Soldaten seit über einem Jahrzehnt in Afghanistan kämpfen, am Horn von Afrika Schutz gegen Piraten bieten und im Balkan für Frieden sorgen?

Klar, Deutschland ist die stärkste Macht in Europa, aber bisher haben wir doch immer tunlichst vermieden, das so demonstrativ zu zeigen. Umso wichtiger die Eröffnungsdiskussion des *Deutschen Forums Sicherheitspolitik*, die der Frage nachging, wie die großen Trends der Weltpolitik verlaufen und welche Folgen das für Deutschland hat.

Der Blick von draußen, vermittelt von europäischen Experten aus Frankreich und Großbritannien, zeigte erneut das bekannte Bild eines Landes, das noch immer nicht voll in der Normalität angekommen ist. Immer noch verstecke sich Deutschland hinter seiner unheilvollen Vergangenheit, wenn es um ein Engagement in der Sicherheitspolitik gehe, während es im politisch-wirtschaftlichen Bereich seine Verantwortung angenommen habe, argumentierte Robin Niblett vom Londoner „Royal Institute for International Affairs“, und das sei eine „ungesunde Mischung“. Denn, da war er sich mit seinem französischen Kollegen Camille Grand, dem Direktor der „Fondation pour la Recherche Stratégique“ in Paris einig, im Ausland gebe es keine Vorbehalte und keine Angst mehr wegen dieser Vergangenheit. „Ich spüre keine Angst vor Deutschland“, sagt Niblett, und Camille Grand hob hervor, es sei „ein großer Erfolg“, wie Deutschland gegenüber der Welt, etwa im deutlichen Kontrast zu Japan, mit seiner Vergangenheit umgegangen sei und so Ängste abgebaut habe. Deshalb stellt er keine Furcht mehr vor den Deutschen fest, auch nicht in der Sicherheitspolitik, wo die deutsche Regierung verstärkt eine führende Rolle übernehmen müsse.

> Im Ausland gibt es keine Vorbehalte und keine Angst mehr wegen der deutschen Vergangenheit.

Weiterhin spielt im Ausland das beinahe zu einem Trauma gewordene deutsche De-facto-Nein im März 2011 zum militärischen Einsatz in Libyen eine Rolle, was sich, wenn auch nicht ganz so eindeutig, in Mali nach der Beobachtung der Diskussionsteilnehmer wiederholte. Diese Libyen-Entscheidung, brachte es Camille Grand erneut auf den Punkt, sei eine „große Enttäuschung“ gewesen, auch wenn er einräumte, dass sich Deutschland insgesamt im Vergleich zu früheren Jahrzehnten in der Sicherheitspolitik „weit“ bewegt habe. Da blieb auch wenig überzeugend, dass der außenpolitische Experte der SPD-Bundestagsfraktion, Rolf Mützenich, darauf verwies, dass beim Thema Libyen die Bedenken und die +

Unterstützung quer durch die Parteien verlaufen seien und auch er selbst sich gegen das negative Votum seiner Partei gestellt habe.

Jedenfalls wollten die Experten aus den großen europäischen Nachbarländern die deutsche „Kultur der Zurückhaltung", das Mantra der deutschen Sicherheits- und Außenpolitik, so einfach nicht mehr gelten lassen. Vielmehr, so Niblett, solle sich Deutschland endlich einmal Gedanken darüber machen, wo die Grenzen der deutschen Interessen tatsächlich lägen – ein Gedanke, den Camille Grand nachdrücklich unterstütze, der meinte, die Deutschen hätten eine zu enge Sicht und sollten mehr in strategischen Kategorien denken.

Deutschland, so die Botschaft, kann und darf sich also nicht mehr wegducken, wenn es um die Übernahme von mehr Verantwortung in einer Welt voller Krisenherde geht. Dies sah so auch der Vorsitzende des Aufsichtsrates der Commerzbank, Klaus-Peter Müller, der von seinen Erfahrungen mit weltweiten Kontakten in der Wirtschaft berichtete. Er beklagte, dass man nicht so recht wisse, was man in Berlin wolle. „Die deutschen Sicherheitsinteressen brauchen eine neuen Rahmen", fasste er zusammen. „Von Deutschland wird mehr erwartet."

Wir kommen um eine europäische Wirtschaftsregierung nicht herum.

Aber fesselt sich die deutsche Außen- und Sicherheitspolitik nicht selber? Werden internationale Forderungen, Entscheidungen auch der VN, in Berlin nicht konterkariert, indem immer und immer wieder das Parlament in langen Debatten gerade diese Kultur der Zurückhaltung bekräftigt? Ja, sich nach dem Eindruck vieler Kritiker von außen mit allen möglichen Einwänden und Vorbehalten gegen eine größere deutsche Rolle in der Sicherheitspolitik stemmt? Einwände, die der Vertreter des Parlaments deutlich zurückwies. „Der Bundestag tritt nicht auf die Bremse", betonte der Abgeordnete Mützenich. Es gebe nicht zu viel Debatten, sondern eher zu wenig grundsätzliche Auseinandersetzung mit den Zielen der Sicherheits- und Außenpolitik. „Wichtige Debatten werden nicht geführt", beklagte Mützenich. Er verteidigte den sogenannten Parlamentsvorbehalt, der dem Bundestag das Recht einräumt, allen militärischen Einsätzen im Ausland vorab zuzustimmen. Jede Mandatsverlängerung für deutsche Soldaten außerhalb des Landes muss ebenfalls vom Parlament regelmäßig abgesegnet werden. Dieser Parlamentsvorbehalt sei weiterhin „sehr angemessen".

Und Europa, die größte Baustelle für die Außenpolitik? Einig war man sich bei den Beobachtern aus dem Ausland, dass eine starke deutsche Führungsrolle wünschenswert ist – wenn auch oft nach dem Motto, so Robin Niblett aus britischer Sicht, „bitte führen Sie, aber nicht uns". Dennoch sei klar: „Deutschland ist de facto der Anführer Europas." Zur Führung gehöre aber auch Großzügigkeit und die Bereitschaft zum Opfer. Für die Bundesrepublik habe es ein „free riding" gegeben, die Deutschen hätten Vorteile dadurch gehabt, dass man die eigenen Produkte an die anderen verkaufen konnte, die großzügig auf Pump gelebt hätten. Berlin habe keineswegs rechtzeitig die anderen gewarnt, so nicht weiter zu machen. „Deutschland hat diesen Punkt nicht gemacht", so Niblett. Die Schwäche der anderen sei Deutschlands Stärke gewesen.

Auch der Banker Müller verwies auf diesen Aspekt, als er von „Halbwahrheiten" sprach. Ja, die Deutschen hätten stärker für Reformen gekämpft, aber: „Die Deutschen haben mehr als andere vom Euro profitiert." Camille Grand stellte eine Re-Nationalisierung deutscher Interessen fest. Jahrzehntelang habe man sich daran gewöhnt, dass Deutschland für Europa schon mehr zahlen würde als andere. „Das scheint nicht mehr das Fall zu sein", sagt Grand, und das schaffe „große Herausforderungen".

Keine leichte Aufgabe jedenfalls für Politiker, zu Hause im Wahlkreis Opfer für Europa einzufordern, räumt der Abgeordnete Rolf Mützenich aus eigener Erfahrung ein. „Mit Solidarität punkten Sie nicht."

Europa bleibt also eine Baustelle. Eine, die viele grundlegende, weit reichende Reformen braucht und die Bereitschaft, noch mehr nationale Souveränität aufzugeben. Professor Müller nannte zuletzt dafür ein wichtiges Ziel: „Wir kommen um eine europäische Wirtschaftsregierung nicht herum." Werner Sonne

Panelisten

Prof. Klaus-Peter Müller, Aufsichtsratsvorsitzender der Commerzbank
Dr. Camille Grand, Direktor der „Fondation pour la Recherche Stratégique", Paris
Dr. Rolf Mützenich, Mitglied des Deutschen Bundestags
Dr. Robin Niblett, Direktor des „Royal Institute of International Affairs", London

Moderation

Werner Sonne, Journalist,
war 44 Jahre für den Westdeutschen Rundfunk tätig gewesen, darunter als Korrespondent in Warschau und Washington sowie als stellvertretender WDR-Chefredakteur, zuletzt als Leiter des Berliner Büros des ARD-Morgenmagazins.

Der Prozess ist das Ziel

Deutschlands Interessen: Kann sich der „Exportweltmeister“ in seiner Außen- und Sicherheitspolitik nur an Werten orientieren oder muss er sich zum Beispiel am Schutz der globalen Handelswege auch aus purem Egoismus beteiligen? Unumstritten jedenfalls ist die Abhängigkeit der Bundesrepublik von ihrem Außenhandel. Hier: Containerschiff auf der Elbe vor Cuxhaven

Weltweit wird Deutschland als europäische Führungsmacht wahrgenommen, an die sich große Erwartungen richten. Diese resultieren vor allem aus seiner herausgehobenen Rolle in der gegenwärtigen Schulden- und Finanzkrise und aus seiner wirtschaftlichen Stärke. Daraus erwachsen gleichzeitig Erwartungen im Hinblick auf politische und sicherheitspolitische Führungsverantwortung.

Wie soll und kann die Bundesrepublik damit umgehen?

Der Prozess ist das Ziel

Zusammenfassung des Panels „Deutschlands sicherheitspolitische Interessen“

„Selbstgenügsamkeit ist keine Charaktereigenschaft großer Nationen.“ Möglicherweise ist es dieser Satz, der aus der Rede Barack Obamas vor dem Brandenburger Tor im Sommer 2013 in Erinnerung bleiben wird. Er könnte als eine nur leicht verklausulierte Botschaft verstanden werden, die der amerikanische Präsident von Berlin aus an die Deutschen gerichtet hat: Sie sollten sich am Kampf für Freiheit, Sicherheit und Menschenwürde aktiver beteiligen – und nicht in provinzieller Beschaulichkeit verharren.

Es würde jedenfalls in die Zeit, wie man so sagt, passen. Seit Ausbruch der Euro-Krise wird – bei jeder sich bietenden Gelegenheit – von der deutschen Führungsrolle in Europa gesprochen und darauf hingewiesen, dass die Stärke der deutschen Wirtschaft die Grundlage für einen stärkeren politischen Gestaltungsanspruch Deutschlands sei. In der allgemeinen Debatte mit Blick auf außen- und sicherheitspolitische Krisen und Konfliktherde monieren viele einen Mangel an Führungsbereitschaft des „zögernden Hegemons“ Deutschland. Die deutsche Politik macht eine Erfahrung, die nicht auf die Europäische Union begrenzt ist: Es wird immer mehr von ihr erwartet, wenn nicht gar verlangt.

Deutsche Interessen enden nicht in Pristina oder Istanbul – nur unsere operativen Möglichkeiten.

Wie viel „mehr“ ist gemeint? Und auf welchen Feldern will die Bundesrepublik überhaupt mehr leisten? Haushaltskrisen haben gewiss Einfluss darauf, wie Interessen wahrgenommen werden – manche sind wichtiger, manche erscheinen weniger wichtig. Wo liegen also heute Deutschlands Interessen?

Ruprecht Polenz, mittlerweile außenpolitischer Doyen der CDU, erklärte vorrangig Frieden, Freiheit und Sicherheit zu deutschen Kerninteressen – ganz wie Obama. Sie sind für Polenz die wesentlichen äußeren Bedingungen, damit Deutschland im Innern prosperieren kann. Freiheit und Sicherheit würden von den europäischen Strukturen gewahrt, sie würden den Frieden im Kantschen Sinne „stiften“.

Wolfgang Ischinger, der Leiter der Münchner Sicherheitskonferenz, ergänzte die von Polenz allgemein beschriebenen Interessen: Wir könnten unsere Kerninteressen in zwei Bereichen nicht so wahren wie unsere nuklear bewaffneten Nachbarn Großbritannien und Frankreich: in puncto Landesverteidigung und in puncto Außenwirtschaft. Dabei endeten deutsche Interessen nicht in Pristina oder spätestens Istanbul – nur unsere operativen Möglichkeiten.

Unsere Interessen aber reichen für den deutschen Spitzendiplomaten bis nach Ostasien, sie seien global. Vom Export, beispielsweise nach China, sei die deutsche Industrie massiv abhängig. Daher rühre auch ein deutsches Interesse, die Geltung des Rechts weltweit sowie multilaterale Strukturen wie VN, NATO und EU zu stärken. „Nur wenn diese funktionieren“, so Ischinger, „haben wir überhaupt eine Chance, unsere vielfältigen und zum Teil sich widersprechenden Interessen durchzusetzen.“ Für Polenz zeigt sich beispielhaft an den Treffen der G7/8/20 oder den Verhandlungen über ein europäisch-amerikanisches Freihandelsabkommen die Weiterentwicklung des Multilateralen, etwaigen „Koalitionen der Willigen“ zum Trotz.

Nun ist es eine Sache, den Multilateralismus für richtig zu befinden, aber eine ganz andere, die mit diesem langwierigen, komplexen Prozess verbundenen Kosten begründen zu können. Überhaupt: Für ein Land, dessen Politik noch vor zwanzig Jahren von der irrigen Annahme bestimmt war, Auslandseinsätze wären quasi per Verfassung verboten, und dessen Bevölkerung das „Modell Schweiz" durchaus sympathisch findet, verlangt ein Gestaltenwollen auf globaler Ebene weitere Lernfortschritte – auf die unsere internationalen Partner offenkundig auch warten.

Deutschland muss allein aufgrund seiner schieren Größe eine eigene Meinung haben.

Daran, wie es ihnen gelingt, den Wählerinnen und Wählern deutsche Interessen und daraus resultierende sicherheitspolitische Entscheidungen zu erklären, sind nun unsere Politiker zu messen, befand Eberhard Sandschneider, Forschungsdirektor der Deutschen Gesellschaft für Auswärtige Politik. Wenn jene diese Erklärung auf Dauer nicht leisten können, entstehe für die Demokratie ein Legitimationsproblem.

Damit stellt sich parallel die Frage, wie viel internationale „Verantwortung", auch aufgrund der wirtschaftlichen Stärke Deutschlands, unabweisbar ist und was es angesichts der neuen Risiken und Gefahren, die die Globalisierung mit sich bringt, politisch, finanziell, militärisch und mental zu übernehmen in der Lage ist. Vor diesen Gefahren wegducken – das geht nicht. Auch ist es nicht sehr vielversprechend, so zu tun, als gebe es sie nicht.

Der deutsche Verteidigungsminister Thomas de Maizière will sich dieser Verantwortung auch gar nicht entziehen. In seiner Keynote zum *Deutschen Forum Sicherheitspolitik* hat er diese Sicht bildhaft – nicht zum ersten Mal – so zum Ausdruck gebracht: „Wir wollen nicht eine kleine Schweiz sein oder werden."

Der frühere Deutschlandkorrespondent der Neuen Zürcher Zeitung, Eric Gujer, sieht das ähnlich; ein Vergleich der Bundesrepublik mit der Eidgenossenschaft führe in die Irre. Deutschland müsse allein aufgrund seiner Größe eine eigene Meinung haben. Gerade der Fall der VN-Sicherheitsratsresolution 1973 zur Flugverbotszone über Libyen habe das gezeigt: Deutschland habe keine Flagge zeigen wollen – und deshalb falsche Farbe bekannt. Das fand auch Eberhard Sandschneider. Seiner Meinung nach war die Libyen-Entscheidung von Außenminister Westerwelle zwar „nur" ein handwerklicher Fehler, von der Symbolik her sei Deutschlands Enthaltung im Weltsicherheitsrat aber ein „krachendes Nein" gewesen.

Aber unattraktiv ist das „Modell Schweiz" in der Sicht Sandschneiders nicht. Deutschland könne durchaus internationaler Moderator sein, wenn es denn wolle. Vielmehr sei der Begriff „Kultur der Zurückhaltung" falsch. „Wir haben uns immer eingemischt, wenn es um unsere Interessen ging", so Sandschneider. Etwa über Agenturen wie die politischen Stiftungen „haben wir uns mit Ideen, mit Personen, mit Geld eingemischt".

Der Schweizer Gujer attestierte den Deutschen dennoch eine „sehr defensive Grundhaltung". Es gebe keinen deutschen Politiker, der sein ganzes Prestige für ein außenpolitisches Thema so in die Waagschale werfe wie beispielsweise seinerzeit Gerhard Schröder für die „Agenda 2010".

Frankreich und Großbritannien haben die deutsche Haltung im Libyen-Konflikt vor zwei Jahren als Enttäuschung erlebt – und als Beleg dafür, dass Deutschland viel von gemeinsamer Außen- und Sicherheitspolitik redet, aber dann lieber zur „Koalition der Unwilligen" gehört. Paris und London sind im Kreis der EU-Partner auch die treibenden Kräfte, welche Waffen an syrische Rebellen liefern wollen; die Bundesregierung hält davon wenig, auch unter Hinweis auf die Rechtspraxis, Waffen nicht in Kriegsgebiete zu liefern.

Dem schloss sich im Podium auch Ruprecht Polenz an, wenn er auch zugab, dass diese Rechtspraxis sich natürlich ändern könne. Aber es sei falsch, Sicherheit nur vom Militärischen her zu denken. Außenpolitischer Einfluss ergebe sich im 21. Jahrhundert aus „soft power". „Da machen wir aus dem großen Ansehen, das Deutschland auch in Konfliktregionen besitzt, noch zu wenig", fand Polenz.

Während also die Partner Deutschland zu einem beherzteren sicherheitspolitischen Engagement drängen, wird in Berlin, vor allem im Auswärtigen Amt, das alte bundesrepublikanische Stoppschild der „Kultur der Zurückhaltung" hochgehalten. Fragt sich nur, wie lange unsere Partner, die Deutschland in Sachen Wirtschaft und Finanzen als selbstbewussten Richtungsgeber erleben, es hinnehmen werden, dass in Krisen und Konflikten Berlin am liebsten eine Nebenrolle spielt und erst einmal erklärt, was alles nicht möglich sei. Auch die „Energiewende" oder das Ablehnen von +

Waffenlieferungen an syrische Rebellen wird in Washington, London oder Paris als ein „deutscher Sonderweg“ gesehen. Der darin zum Teil enthaltene Grundvorwurf, unter Verweis auf seine Geschichte sitze Deutschland noch immer auf der Tribüne, geht allerdings fehl; dem widersprechen allein schon Dauer und Ausmaß des Einsatzes der Bundeswehr in Afghanistan und auf dem Balkan.

Um solchen „Vorurteilen“ uns gegenüber entgegenzuwirken, müssen wir richtig kommunizieren, was genau unsere Interessen sind. Botschafter Ischinger fordert daher mehr und bessere Zielbeschreibungen unserer Außen- und Sicherheitspolitik. Eine regelmäßige Publikation eines Weißbuchs aller Regierungsressorts etwa könne in seinem Entstehungsprozess alle Beteiligten zusammenführen.

Eberhard Sandschneider zeigte sich zwar skeptisch: Das Problem mit großen Strategien sei, dass sie nach einem langwierigen Abstimmungsprozess längst überholt seien. Seien sie endlich verfasst, könne man den Text gleich wieder wegwerfen. Auch werde es auf Dauer nicht möglich sein, dass Europa mit einer Stimme spreche. Einig waren sich Sandschneider und Ischinger in einer Sache: Der Prozess der Konsensbildung ist wichtig – der Weg scheint das Ziel zu sein.

Diesem „Wert des Prozesses“ stimmt aus dem Publikum heraus auch der Franzose Camille Grand zu. Er fragte allerdings: Wäre es denn ein Fortschritt, ein nationales Dokument zu produzieren, wo Deutschland doch bisher eher multilaterale Dokumente zu bevorzugen scheine? „In der heutigen Lage kann man an einem NATO- oder EU-Dokument nur sinnvoll und zielgerichtet mitarbeiten, wenn man seine eigene Interessenlage vorher intern hinreichend abgeklärt hat“, antwortete Ischinger. „Ein nationales Dokument ist eine Vorstufe, um führend an multilateralen Abkommen mitwirken zu können.“

Sind Strategien erst einmal verfasst, kann man den Text gleich wieder wegwerfen.

Für Ruprecht Polenz ist es überdies an der Zeit, allmählich die Europäische Sicherheitsstrategie aus dem Jahr 2003 zu erneuern. „Wir haben nur zwei Optionen“, stellte er fest, „Europa wird wieder auseinanderdividiert, oder wir gelangen mühsam zu einer gemeinsamen Politik.“

Die Europäische Union stünde auch an erster Stelle, würde man die wichtigsten internationalen Partner Deutschlands auflisten, zumindest nach Polenz: „Erstens die EU und die deutsch-französische Freundschaft – sie müssen so gestaltet werden, dass beide nie wieder etwas auseinanderbringt“, zählte er auf. „Zweitens die enge Partnerschaft mit den USA. Drittens die Beziehungen zu den aufstrebenden Regionalmächten, die auch globale Mächte werden, wie China und andere. Und viertens die Sonderbeziehung mit Israel.“ Eine solche Priorisierung kritisierte dagegen Professor Sandschneider: „Die Frage, wer Deutschlands wichtigste Partner sind, ist falsch gestellt. Das ist je nach Lage unterschiedlich.“

So oder so, im Moment hat Deutschland Konjunktur. Daran, wie es seine ungewohnte „Führungsrolle“ und Aufgabe als „große Nation“ wahrnimmt (oder nicht), scheiden sich die Geister. Aber immerhin gibt es einen Minimalkonsens über deutsche sicherheitspolitische Interessen. Der mag aus Allgemeinplätzen bestehen – zu denen lässt sich allerdings mit Eberhard Sandschneider erklären: „Frieden, Sicherheit, Wohlfahrt – daraus leitet sich alles andere ab.“

Klaus-Dieter Frankenberger

Panelisten

Eric Gujer, Deutschlandkorrespondent der Neuen Zürcher Zeitung
Prof. Dr. Eberhard Sandschneider, Deutsche Gesellschaft für Auswärtige Politik
Ruprecht Polenz, Mitglied des Deutschen Bundestags
Botschafter Wolfgang Ischinger, Vorsitzender, Münchner Sicherheitskonferenz

Moderation

Klaus-Dieter Frankenberger, Journalist,
ist seit 1986 Mitglied der politischen Redaktion der Frankfurter Allgemeinen Zeitung mit den Schwerpunkten Vereinigte Staaten und internationale Politik. Seit 2001 leitet er das Ressort Außenpolitik.

Rahmenbedingung Vertrauen

Kritische Infrastruktur Finanzsystem: Sind funktionierende Institutionen des Geldwesens für die Gesellschaft ebenso elementar bedeutend wie Strom- oder Wasserversorgung? Sollten Staaten durch ein Eingreifen in das Marktgeschehen letztendlich das demokratische System stabilisieren? Hier: Handelsraum der Deutschen Bank in Frankfurt am Main

WOLFGANG SCHÄUBLE:

Rahmenbedingung Vertrauen

Sicherheitspolitik im Spannungsfeld der Finanzen

Finanzpolitik und die strategischen, sicherheitspolitischen Fragen – ich möchte zunächst einmal bemerken: Wir Deutschen sind ja aus Gründen, die wir alle kennen, in den Fragen von Verteidigung und militärischer Gewalt zur Bewahrung von Frieden und Freiheit immer noch unsicher. Und natürlich ist es bei uns so, dass wir bei den Worten „Frieden" und „Freiheit" nichts Besonderes mehr empfinden, sondern sagen: Das ist schon recht. Diese Worte werden bei Festreden mehr und mehr abstrakt, finden kaum noch Aufmerksamkeit. Aber das ist eben nicht nur ein historischer Erfolg, sondern es ist auch eine Gefahr. Denn das Schreckliche ist ja: Die Grundnatur des Menschen ändert sich nicht.

Selbst unsere westlichen Demokratien könnten nicht für alle Zeiten und unter allen Umständen so stabil sein.

Es kommt hinzu, dass wir heute durch die Globalisierung von Entwicklungen in allen Teilen der Welt betroffen sind, ob es uns gefällt oder nicht. Wir lassen eigentlich nicht so gerne in unserem recht stabilen mitteleuropäischen Leben das Bittere und Harte der unfriedlichen Welt an uns heran. Wir wollen am liebsten davon nicht so genau wissen und damit laufen wir vielleicht Gefahr, zu unterschätzen, wie schnell sich das auch bei uns verändern könnte.

Wir sehen ja, dass selbst unsere westlichen Demokratien nicht für alle Zeiten und unter allen Umständen so stabil sein müssen. Das haben wir zuletzt in der Türkei oder auch in Brasilien beobachten können. Dann sieht man plötzlich, dass das möglicherweise alles viel fragiler sein könnte, als wir uns es vorstellen. Und deswegen muss man sich zunächst einmal klarmachen, dass es in dieser unvollkommenen Welt mit uns unvollkommenen Menschen leidlichen Frieden immer nur mit unvollkommenen Mitteln gibt.

Die Debatten um Datenschutz, Internet, Überwachung und Nachrichtendienste, die wir jetzt erleben, drehen sich im Grunde genommen um dasselbe Thema mit anderen Worten. Wir müssen in dieser unvollkommenen Welt leidlichen Frieden wahren – das heißt, wir versuchen auch Sicherheit, also die Abwesenheit oder Begrenztheit von gewalttätigen Auseinandersetzungen, zu gewährleisten.

Die Gefahren sind internationaler Terrorismus, auch durch gescheiterte oder scheiternde Staaten, oder Umwelt- und Klimakatastrophen, ebenso die Eskalation, die aus unkontrollierbar großen Migrationsbewegungen entstehen kann, oder auch Engpässe bei natürlichen Ressourcen. Ganze Heerscharen von Experten beschäftigen sich mit der Frage, ob in den kommenden Jahren nicht die Knappheit von Wasser ein viel stärkeres Problem sein wird als die Knappheit von fossilen Energieträgern.

In diese Liste gehört auch die Bedrohung durch Finanzkrisen. Wenn wir uns an die Jahre 2008 und 2009 erinnern, dann haben +

wir uns damals gar nicht vorstellen können, dass wir in Deutschland binnen kurzem eine Eskalation der Entwicklung erleben, die dazu geführt hat, dass wir trotz außergewöhnlichster Maßnahmen im Jahr 2009 einen Rückgang des Bruttoinlandsprodukts um fünf Prozent erleben mussten. Wir haben das glimpflich überstanden, wir haben es gut überstanden. Andere haben sehr viel größere Probleme damit, diese Entwicklung zu überwinden, oder auch mit der Tatsache, dass Märkte ja leider nicht diese Sensorfunktion haben, die ihnen Ökonomen manchmal in fast grenzenlosem Vertrauen zuschreiben.

Die Märkte haben sich , seit wir den Euro haben, nicht dafür interessiert, wie sich die Staatsverschuldung in Griechenland oder auch in Deutschland entwickelte. Oder wie es um die Wettbewerbsfähigkeit in Portugal oder auch in Deutschland stand. Die „Spreads", die Zinsunterschiede bei Staatsanleihen, waren bemerkenswert gering – bis zur Finanzkrise, die mit dem Namen Lehman Brothers verbunden ist und deren Ursache nicht im Euro liegt. Was immer man über den Euro und die Dummheit der Politiker sagen kann: Lehman Brothers hat nichts mit dem Euro zu tun. Aber die Folgen für den Euro waren dramatisch, weil die Märkte auf einmal entdeckt haben: Staatsverschuldung in einem zu hohen Maße ist ein Problem.

Das Problem haben wir in Europa auch – zwar nicht so stark wie in den Vereinigten Staaten oder in anderen Teilen der Welt. Auch ist das Haushaltsdefizit der Länder der Eurozone bei weitem nicht so hoch wie das von Großbritannien. Aber die Entscheidungsfindung in der Eurozone ist so kompliziert, dass die Schwierigkeiten der Eurozone zu einer totalen Verunsicherung auf den Märkten geführt haben, mit der wir uns immer noch beschäftigen.

Als Folge dieser Krise gibt es ein generelles Misstrauen gegenüber Finanzinstitutionen. Und deswegen gibt es auch immer noch Unklarheit darüber, welchen zusätzlichen Kapitalbedarf die europäischen Banken haben. Und wenn man sagt, das sei doch schon ein paar Mal geprüft worden, heißt es, man wisse ja nicht genau, welche Risiken noch in den Bilanzen verborgen wären.

Der Zusammenhang mit dem Thema Sicherheit zeigt sich darin, wie schnell als Folge von eskalierenden Finanz- und Wirtschaftskrisen öffentliche Leistungen nicht mehr erbracht werden können und Sparmaßnahmen durchgesetzt werden müssen. Die Toleranz der einzelnen Gesellschaften in Europa für solche Maßnahmen ist höchst unterschiedlich.

Jean-Claude Trichet, früherer Präsident der Europäischen Zentralbank, hat nahezu in jeder Euro-Gruppen-Sitzung, die ich seit 2009 bis zum Ende seiner Amtszeit miterlebt habe, gesagt: „Die Griechen müssen das machen, was die Esten auch gemacht haben, um den Euro zu erreichen." Ich meine dagegen, man kann doch nicht erwarten, dass die Griechen vor dem Hintergrund ihrer Geschichte, ihrer Erfahrungen, ihrer Gewohnheiten nun Einsparungen ertragen, wie sie die Esten natürlich ganz selbstverständlich in Kauf genommen haben, nachdem sie sich von der Sowjetunion ihre Freiheit zurückerkämpft hatten – sie wollten endlich auch zu Europa gehören. Jede Gesellschaft hat ihre eigene Toleranz für das, was an Einschnitten möglich ist. Und ich wollte nicht in Deutschland durchsetzen müssen, was mein griechischer Kollege in seiner Heimat durchsetzen muss. Deswegen bin ich im Urteil über die Griechen ein bisschen zurückhaltend.

Die Entscheidungsfindung in der Eurozone ist so kompliziert, dass diese Schwierigkeiten zu einer totalen Verunsicherung auf den Märkten geführt haben.

Als Folge der Finanzkrise leiden nicht nur die Erhaltung und der Ausbau der öffentlichen Infrastruktur, sondern wir erleben vor allen Dingen ein Maß an Arbeitslosigkeit und an Jugendarbeitslosigkeit, das grauenvoll ist – ein Problem, das ganz schnell zu einer Sicherheitsfrage überall in Europa werden kann. Deswegen sage ich immer, die Jugendarbeitslosigkeit in Spanien ist nicht nur ein Problem Spaniens. Es ist ein Problem für uns alle. Es ist ein Problem für die Legitimität unserer europäischen Politik und für die Stabilität unserer Ordnung.

Deswegen ist es wichtig, dass wir versuchen, die Finanzmärkte und die wirtschaftliche Entwicklung zu stabilisieren. Das hat auch eine krisenpräventive Wirkung über die Finanzmärkte als solche hinaus.

Auf der anderen Seite sind wir – das wird gelegentlich in emotional engagierten Diskussionen übersehen – natürlich auch auf leistungsfähige Finanzmärkte angewiesen. Wenn auf globaler Ebene sieben und demnächst acht Milliarden Menschen in ihrem Leben eine Chance haben sollen auf eine faire Behandlung, eine gerechte persönliche und wirtschaftliche Entwicklung, dann brauchen wir +

enorme Investitionen, die wir nur mit leistungsfähigen Finanzmärkten schaffen. Das heißt, es ist zu kurz gedacht, auf die Märkte einfach nur zu schimpfen. Vielmehr müssen wir versuchen, sie zu regulieren. Wir haben dabei erhebliche Fortschritte erzielt. Manche sagen, nicht schnell genug. Andere, insbesondere die beteiligten Finanzinstitutionen, sagen: „Ihr reguliert uns zu Tode."

Grundsätzlich brauchen wir Regulierung und wir müssen das Prinzip durchsetzen, dass, wenn Finanzinstitutionen scheitern, nicht der Steuerzahler das Risiko übernimmt. Und da sind wir wieder beim Problem der Legitimität unserer demokratischen Ordnung, die auch nicht für alle Zukunft gesichert ist – weder in Amerika noch in Europa –, sondern die immer wieder neu errungen werden muss. Deswegen müssen wir Lösungen für das Problem finden. Also müssen die Anleger – die Eigentümer, aber auch die Anleihegläubiger und am Schluss die Einleger – Verluste tragen. Der Schreinermeister verliert auch sein Geld, wenn sein Auftraggeber Pleite geht. Er kann sich ein Stück weit dagegen versichern, er erhält Vorauszahlungen. Aber am Ende trägt er das Risiko mit, dass sein Schuldner solvent bleibt. Nur bei den Banken ist es ihrer Systemrelevanz wegen begrenzt.

Denn wenn das Finanzsystem zusammenbricht – und es bricht innerhalb von Sekunden zusammen, wenn ein „bank run" losgeht –, wären wir ungefähr in derselben Situation, als wenn wir ohne Stromversorgung wären. Ohne Stromversorgung ist öffentliches und ziviles Leben nicht mehr denkbar. Und zu diesen elementaren Infrastrukturen gehört auch ein leistungsfähiges Finanzsystem.

Ohne Stromversorgung ist öffentliches und ziviles Leben nicht mehr denkbar. Und zu diesen elementaren Infrastrukturen gehört auch ein leistungsfähiges Finanzsystem.

Wenn alle Menschen ihr Geld aus den Banken abziehen, dann leiht keiner einem anderen mehr auch nur einen Cent. Dann tragen die Banken über Nacht ihre gesamten Bestände zur Europäischen Zentralbank, weil sie nicht sicher sind, ob diese morgen früh noch da sind. Und wenn die Finanzmarktteilnehmer – letzten Endes sind wir dies alle – sich untereinander nicht mehr trauen, dann bricht alles zusammen. Deswegen müssen wir reagieren.

Als wir, also die Troika aus Europäischer Zentralbank, Europäischer Kommission und dem Internationalen Währungsfonds, im März 2013 zum ersten Mal das Prinzip „Bail-in" – die Gläubiger tragen selbst das Risiko – exekutiert haben, war die Überraschung groß. Aber wenn die Risiken so kumulieren wie in Zypern – auf die Gefahr hin, dass das Finanzsystem zusammenbricht –, hätten das ansonsten die Steuerzahler bezahlen müssen. Und dann hätten wir eine Krise des demokratischen Systems gehabt.

Der Kern des Problems bleibt, Finanzmärkte so zu regulieren, dass sie ihre Leistungsfähigkeit nicht verlieren, aber gleichzeitig die Legitimität des marktwirtschaftlichen Systems nicht verloren geht. Das ist das Geschäft, das wir fast täglich betreiben.

Genauso wichtig ist – jetzt komme ich noch mehr zum Sicherheitsbereich –, dass wir versuchen, nicht den Überblick zu verlieren in dieser Welt der Globalisierung, wo Sie mit einem Knopfdruck Ihr Vermögen oder Ihre Geldpositionen rund um den Erdball verschieben können. Ob Sie Ihr Geld bei einer deutschen Sparkasse anlegen oder bei einer japanischen oder brasilianischen Bank, das kostet Sie gar nichts. Das können Sie alles im Internet machen – mit einem Mausklick. Oder Sie rufen ihre Sparkassenfiliale an, die machen das dann für Sie.

Diese globalen Märkte ermöglichen natürlich unglaubliche Spielräume für Kostenoptimierung und dergleichen mehr. Wenn Sie sich einmal anschauen, welche Unternehmen heute zu den größten in der Welt gehören, dann sind es neben den Kommunikationsfirmen vor allen Dingen Beratungsunternehmen. Die haben sämtlich sechsstellige Zahlen an Beschäftigten. Die drei großen Rating-Agenturen machen Milliardenumsätze. Das sind Größenordnungen, die schon eindrucksvoll sind. Und diese Heerscharen suchen natürlich, ja, müssen die günstigste Anlagemöglichkeit für Geld suchen und sie müssen die günstigste steuerliche Regelung finden. Der Berater, der nicht darauf hinweist, verstößt gegen seine beruflichen Verpflichtungen. Die Möglichkeiten der Nutzung von unterschiedlichen Regelungen im globalisierten Finanzmarkt sind unendlich. Und die Steueroasen kommen noch hinzu.

Durch internationale Zusammenarbeit müssen wir nun dafür sorgen, dass trotzdem nicht nur noch ganz Wenige Steuern bezahlen. Gleichzeitig müssen wir uns darum kümmern, dass natürlich die für die innere Sicherheit verantwortlichen Behörden bei der Bekämpfung von Geldwäsche noch Chancen haben. Das braucht enorm +

viel multilaterale Kooperation. Das ist ein mühsames Geschäft, aber auch das geht voran und manchmal schneller, als man denkt.

Wir werden am Ende – schneller als wir es für möglich halten – Entscheidungen an europäische Institutionen abgeben müssen.

Im Augenblick sind wir auch in Europa recht weit vorangekommen im so genannten „automatischen Informationsaustausch“ zwischen den Steuerbehörden und den Banken. Angesichts der modernen weltweiten Mobilität von Menschen, Gütern, Dienstleistungen und Finanzströmen ist das Bankgeheimnis gegenüber den für Sicherheit und Rechtmäßigkeit des Steuervollzugs verantwortlichen staatlichen Instanzen nicht mehr aufrecht zu erhalten. Das Bankgeheimnis hat eine lange, ehrwürdige Tradition, aber in Zukunft muss es durch eine Form von Informationsaustausch abgelöst werden. Dieser Prozess ist schmerzhaft für alle Beteiligten – Veränderungen fallen ja insbesondere Wohlstandsgesellschaften schwer. Aber dieser Prozess ist unvermeidlich. Durch unsere Bemühungen haben die Sicherheitsbehörden dann auch wieder Chancen, in der Bekämpfung von Geldwäsche Fortschritte zu machen.

Dabei wird es auch wichtig sein, dass wir in der Debatte über Freiheit im Internet ein wenig beachten, dass jede Freiheit in der menschlichen Geschichte sich selbst zerstört hat, wenn sie grenzenlos war. Nachhaltige Freiheit ist immer nur in einer vernünftigen Begrenzung möglich.

Dieses bringt mich zu dem Aspekt, dass Haushalts- und Finanzpolitik natürlich auch mit der Kürzung von Verteidigungs- und Sicherheitsetats zu tun hat. Sicher müssen wir, wie Joseph Nye es nennt, „hard power“ und „soft power“ intelligent kombinieren. Nichtsdestoweniger sollten wir nicht naiv sein. Die Welt bleibt ein unfriedlicher Ort. Und infolgedessen müssen wir auch hinreichend unserem Auftrag, Sicherheit auch mit militärischen Mitteln zu gewährleisten, Rechnung tragen.

Deswegen werden wir in jedem Fall ein handlungsfähiges Europa Schritt für Schritt weiterentwickeln müssen. Ich kann mir überhaupt nicht vorstellen, wie irgendein europäischer Staat die vielen Herausforderungen, vor denen wir stehen, alleine meistern soll. Und deswegen müssen wir diesen mühsamen europäischen Weg der Einigung – in der Finanz- und Wirtschaftspolitik so sehr wie in der Außen- und Sicherheitspolitik – weitergehen und in den zentralen Fragen nach gemeinsamen Positionen streben.

Ich glaube, wir werden am Ende – schneller als wir es für möglich halten – Entscheidungen an europäische Institutionen abgeben müssen. Der intergouvernementale Weg ist auf Dauer hoch unbefriedigend und verfassungsrechtlich äußerst begrenzt, aber er ist heute der realistisch mögliche Weg jenseits dessen, was wir durch europäische Verträge schon haben. Am Ende werden wir es nicht schaffen, mehr Europa in der Sicherheitspolitik so sehr wie in der Finanz- und Wirtschaftspolitik zu erreichen, wenn wir nicht stärker europäische Institutionen aufbauen, die dann allerdings wiederum von der europäischen Öffentlichkeit akzeptiert werden müssen. Solange die Bevölkerungen sich aber noch stärker national als mit Europa identifizieren, haben wir einen begrenzten Spielraum für solche Veränderungen.

Im Augenblick versuchen wir in der Finanzpolitik, unsere Aufgabe so gut wie möglich innerhalb dieses Rahmens wahrzunehmen, indem wir unsere gemeinsame europäische Währung unter den gegebenen unvollkommenen Rahmenbedingungen so stabil und vertrauenswürdig wie irgend möglich machen. Wir müssen dieses europäische Modell – so kompliziert wie es ist – so voran bringen, dass es trotzdem funktioniert.

Mit der Euro-Krise sind wir nicht schlecht umgegangen. Wir haben gesagt, Hilfe zur Selbsthilfe ist zwar ein bitteres Heilmittel. Und viele sagen, die Deutschen wären hartherzig. Aber wenn die europäische Solidarität mehr ist als das, was Entwicklungspolitiker als Hilfe zur Selbsthilfe bezeichnen, dann ist sie ein Fehlanreiz. Dann passiert das, was wir in Deutschland mit unserem Länderfinanzausgleich, mit den Haushaltsnotlageländern seit 30 Jahren auch erleben.

Immer mehr Hilfe führt nicht zur Lösung der Probleme, weil die Menschen so sind, wie sie sind. Entwicklungspolitiker wissen das auch: Nahrungsmittelhilfen alleine können auf Dauer die Menschheit nicht ernähren. Man muss natürlich die Menschen vor dem Verhungern bewahren. Aber gleichzeitig sagen, nun müsst Ihr Nahrungsmittel anbauen, damit Ihr Euch selbst ernähren könnt. Und so ist es auch mit der Wettbewerbsfähigkeit und mit den Strukturreformen etwa in Griechenland. +

Griechenland ist noch lange nicht über den Berg. Es muss nun 2.000 Stellen im Öffentlichen Dienst streichen. Aber das Land hat mittlerweile seine Exporte in Drittländer wieder erheblich gesteigert. Wenn man sieht, wie die Arbeitskosten in Spanien rückläufig sind, wenn man sieht, was Ministerpräsident Monti in Italien bis zum April dieses Jahres auf den Weg gebracht hat, verdient es wirklich allen Respekt.

Deshalb sage ich: Das Prinzip unserer Stabilisierungspolitik ist richtig – durch Reformen in den Programmländern die Ursachen der Krise zu bekämpfen. Und deswegen müssen wir darauf achten, keine Fehlanreize zu geben. Denn am Ende wird jede demokratisch legitimierte Entscheidungskörperschaft im Zweifel die weniger unangenehme Lösung bevorzugen. Das ist ihr auch nicht vorzuwerfen. Demokratisch gewählte Vertreter sind ja nicht dazu da, die Menschen möglichst schrecklich „bluten" zu lassen. Sondern sie sind dazu da, mit geringen Eingriffen möglichst gute Rahmenbedingungen zu schaffen. Sie meinen es gut. Ob sie es können, ist eine andere Frage.

Vor diesem Hintergrund haben wir zum Beispiel in Deutschland schon 1948 gesagt, die Banknotenpresse wird der Politik entzogen. Das ist der Kern der Unabhängigkeit der Notenbank. Damit die Politiker nicht den bequemen Weg wählen. Sonst würden sie nämlich immer dann, wenn ein Entscheidungskonflikt besteht, der Versuchung des billigen Geldes erliegen. Mehrausgaben sind erwünscht – für Bildung, Forschung, Familie und Kinder – es gibt so viele gute Dinge. Weniger Steuern sind auch erwünscht. Weniger Verschuldung ist übrigens auch erwünscht. Alle drei haben in Meinungsumfragen höchste Zustimmungswerte. Die einzige Frage ist, wie rechnet es sich zusammen? Das ist dann das Problem der Finanzminister.

Das Grundprinzip, dass wir das Regelwerk der europäischen Verträge gestärkt haben, um die gemeinsamen Verabredungen in der Finanz- und Wirtschaftspolitik einzuhalten, ist richtig. Das geht Schritt für Schritt weiter. Wenn ich Ihnen 2011 gesagt hätte, im Jahre 2013 werden wir in Europa in fast allen Mitgliedsländern der deutschen Schuldenbremse entsprechende Regelungen haben, dann hätten Sie mir das nicht geglaubt. Aber eben das ist inzwischen Realität. Das heißt, es ist nicht so, dass überall in Europa kein Erkenntnisprozess stattfände. Und als ich Anfang 2010 gesagt habe, wir werden in Deutschland die Schuldenbremse einhalten, hat man uns das damals auch nicht zugetraut. Aber wir haben es geschafft.

Anfang 2010 war mein damaliger amerikanischer Amtskollege Tim Geithner hier in Berlin. Ich habe ihm erklärt, wie wir Finanzpolitik und Schuldenbremse regeln – da hat er gemeint: „Ja, denke aber auch ans Wachstum." Und ich habe gesagt, dass das Vertrauen der Menschen, der Investoren, aller Beteiligten am Markt, die wichtigste Ressource für nachhaltiges Wachstum ist. Wenn wir also unsere zu hohe Verschuldung angemessen zurückführen, dann wird dadurch Vertrauen wachsen. Das hilft auch dem Wachstum. Als Geithner dann ein Jahr später wiederkam, hat er gesagt, er werde in Amerika die Finanzpolitik in Zukunft „German-like" machen, weil: „Wolfgang hat Recht behalten. Es funktioniert."

Auch die Geldpolitik hat nur begrenzte Möglichkeiten, Zeit für Reformen zu kaufen. Ich habe das in letzter Zeit ein paar Mal öffentlich erklärt und dabei nur wiederholt, was auch Mario Draghi als Präsident der Europäischen Zentralbank wieder und wieder sagt – genauso wie die Bank für Internationalen Zahlungsausgleich: Die Geldpolitik sei mit ihren Mitteln längst am Ende und es müssten nun die notwendigen, angemessenen Maßnahmen in der Finanz- und Wirtschaftspolitik vorgenommen werden. Auf diesem Weg sind wir in Europa wahrscheinlich schon ein bisschen weiter als ein paar andere.

In der Ökonomie ist der Arbeitsmarkt ein Spätindikator. Er ist leider nicht nur ein Indikator, sondern er betrifft die Menschen direkt. Fängt die Wirtschaft an zu schwächeln, bleibt die Beschäftigungsrate zuerst noch hoch. Aber dann, wenn die Wirtschaftszahlen heruntergehen, steigt die Arbeitslosigkeit. Danach fängt die Wirtschaft irgendwann an, sich wieder zu erholen. Und nach einer ganzen Zeit bewegen sich auch die Zahlen auf dem Arbeitsmarkt wieder nach oben. Ich kann allerdings den arbeitslosen Jugendlichen etwa in Spanien nicht sagen: „Jetzt wartet einfach ab. Alles wird gut. Es kann zehn Jahre dauern, aber es wird schon." Dann ist die heutige junge Generation verloren. Und ob sie solange ruhig bleibt, ist nicht sicher.

Die Geldpolitik hat nur begrenzte Möglichkeiten, Zeit für Reformen zu kaufen.

Und deswegen sage ich: Wenn wir Stabilität, Sicherheit, Frieden und Freiheit nachhaltig gestalten wollen, dann müssen wir eine kluge Balance finden. Dazu gehören funktionierende, leistungsfähige +

Rahmenbedingungen für eine funktionierende Wirtschaft – eine Wirtschaftsordnung, die die Menschen befähigt, sich einzubringen.

Man sieht ja an den Erfahrungen der Flutkatastrophe im Juni 2013 an Donau und Elbe: Wenn die Menschen die Not ganz unmittelbar spüren, entsteht eine Solidarität, die fabelhaft ist. Wie in Deutschland der Notfallschutz dieses Mal funktioniert hat, ist fabelhaft. Ich bin selten in den letzten Jahren so stolz gewesen auf die Leistungsfähigkeit unseres gesamten Systems von öffentlichen Organisationen, von der Bundeswehr über das THW bis zu den Freiwilligen Feuerwehren, und auf das Engagement der Bevölkerung. Wir können diese Kräfte mobilisieren. Sie sind abrufbereit. Das ist die Legitimität unserer freiheitlichen Ordnung.

Wenn wir verlangen, dass auch in der Globalisierung des 21. Jahrhunderts Sicherheit für uns gewährleistet sein soll, dann gelingt ihre Verwirklichung besser mit Europa als ohne.

Wir müssen es schaffen, die Überzeugung wachsen zu lassen, dass in Europa keiner – die Skandinavier nicht und die Südeuropäer nicht – eine bessere Perspektive für eine gedeihliche Zukunft hat, als wenn wir Europäer bestimmte Dinge zusammen anpacken. Und das versuchen wir auch, denn der Grundgedanke der europäischen Einigung war ja, über eine gemeinsame Finanz- und Wirtschaftspolitik in Europa auch in anderen Bereichen die Bereitschaft der Menschen zur Einigung zu erzeugen.

Früher hat man manchmal gesagt: Wieso brauchen wir denn noch eine Begründung für Europa? Die ältere Generation hat geantwortet: Wer die Kriege erlebt hat, für den muss man die europäische Einigung nicht begründen. „L'Europe c'est la paix", hat François Mitterand gesagt, als er sich am Ende seiner Amtszeit als französischer Präsident von den Deutschen verabschiedet hat. Aber wenn wir verlangen, dass auch in der Globalisierung des 21. Jahrhunderts Sicherheit für uns gewährleistet sein soll – Sicherheit in einem sehr umfassenden Sinn, als Stabilität und als sichere Rahmenbedingungen, unser Leben so zu leben, wie wir es gerne leben möchten –, dann gelingt die Verwirklichung dieser Sicherheit besser mit Europa als ohne. Und deswegen ist Europa das beste Globalisierungsprojekt – ein Projekt, das wir Europäer zustande bringen müssen.

Dr. Wolfgang Schäuble, MdB ist seit 2009 Bundesfinanzminister. Der studierte Wirtschaftswissenschaftler und promovierte Jurist besitzt bereits seit 1972 ein Bundestagsmandat für die CDU Baden-Württembergs. 1984 wurde er Chef des Kanzleramts im Kabinett Kohl II. 1989 bis 1991 war er Bundesminister des Innern, anschließend Fraktionsvorsitzender der CDU/CSU. Von 1998 bis 2000 war er Bundesvorsitzender der CDU. Im Kabinett Merkel I war er von 2005 bis 2009 erneut Bundesinnenminister.

Dürfen wir das und wenn ja, wann?

Ethik des militärischen Einsatzes: An einer möglichen Bewaffnung unbemannter Flugzeuge der Bundeswehr scheiden sich die Geister. Wo liegen für deutsche Soldaten die Grenzen für die Anwendung tödlicher Gewalt? Und verschiebt die „Responsibility to Protect“ diese Grenzen noch einmal? Hier: eine Aufklärungsdrohne vom Typ „Heron“ der Bundeswehr in Afghanistan

Ruanda und Srebrenica haben die Sicht der Weltgemeinschaft verändert: „Responsibility to Protect“ und „Humanitäre Intervention“ werden weithin akzeptiert; gleichzeitig ist die Bilanz von Interventionen zum „Nation Building“ eher ernüchternd.
Nach welchen Kriterien entscheidet Deutschland dabei über den Gebrauch militärischer Waffengewalt? Wie lassen sich „wohlverstandenes Eigeninteresse“ und die Werte des Grundgesetzes miteinander verbinden? Wo liegen die ethischen Grenzen zum Beispiel bei Spezialkräfteeinsätzen, Drohnenkampf oder gezielten Tötungen?

Dürfen wir das und wenn ja, wann?

Zusammenfassung der Podiumsdiskussion „Interessen und Werte – ethische Aspekte deutscher Sicherheitspolitik“

Außen- und Sicherheitspolitik sind unter Experten in erster Linie durch Realismus geprägte Debatten. Besonders in der deutschen Öffentlichkeit kommt die moralische Dimension hinzu. Wann darf geschossen werden? Was haben wir „dort“ verloren? Was soll verteidigt werden? Antworten auf diese Fragen müssen politische Entscheidungsträger – spätestens seit die Bundeswehr zur Armee im Einsatz geworden ist – in der Begründung deutscher Außen- und Sicherheitspolitik beachten, denn mit diesen Fragen werden Mehrheiten gewonnen oder verloren.

Die ablehnende Haltung der Bundesregierung gegenüber einer Beteiligung am Irak-Krieg 2003, der Afghanistan-Einsatz, den Berlin als Stabilisierungsmission begründet hat – Moral in der Argumentation ist ein immer wiederkehrendes Motiv. Welches Wertegerüst hat die Außen- und Sicherheitspolitik der Bundesrepublik in einer stark über das deutsche Rechtsverständnis definierten Interessenpolitik?

Besonders stark ausgeprägt ist das Spannungsfeld in der moralischen Bewertung von militärischer Gewalt in den Kirchen. Ihre Vertreter sehen sich einem Spagat zwischen „absoluten Pazifisten“ und „gemäßigten Friedenskämpfern“ ausgesetzt, so Militärgeneralvikar Walter Wakenhut. Er entwickelte in der abendlichen Podiumsdiskussion des *Deutschen Forums Sicherheitspolitik* eine Rechtfertigung für den Einsatz von militärischer Gewalt: „Wir sind vom Begriff des gerechten Krieges abgekommen, vielmehr müssen wir alles für einen gerechten Frieden tun. Dennoch können wir uns nicht mit den Verhältnissen auf der Welt zufriedengeben.“

„Wir sind vom Begriff des gerechten Krieges abgekommen, vielmehr müssen wir alles für einen gerechten Frieden tun.“

Für Wakenhut ist Artikel 1 des Grundgesetzes maßgeblich, um diese Verhältnisse einzuordnen: Die Würde des Menschen ist unantastbar, jegliche staatliche Gewalt zu ihrem Schutz verpflichtet. „Daraus folgt, dass wir nicht nur für uns selbst verantwortlich, sondern auch dem Wohl *aller* Menschen verpflichtet sind. Christen haben die Pflicht einzugreifen, wenn dadurch der Frieden ermöglicht wird. Dabei muss Krieg immer Ultima Ratio, der letzte Lösungsweg bleiben. Nur bestimmte Gründe dürfen den Einsatz von Waffen rechtfertigen.“

Und diese bestimmten Gründe veränderten sich seit dem Ende des Kalten Krieges stetig, worauf Karl Kaiser, Direktor des Program on Transatlantic Relations der Universität Harvard, hinwies: „In den Nachkriegsjahren war in Deutschland eine friedliche Politik gleichbedeutend mit einer Ablehnung militärischer Gewalt.“ Gerade im Vergleich zu den USA werde der Unterschied deutlich: In Amerika gelte militärische Gewalt als legitimes Mittel, wenn damit etwas Friedliches erreicht werden kann.

Die öffentliche Meinung in Deutschland hat erst mit den Balkan-Kriegen nach dem Zerfall des ehemaligen Jugoslawien einen Wandel erlebt, die Argumentation kippte. Die deutsche Öffentlichkeit lehnte den Einsatz von Waffengewalt nicht mehr total ab. Deutschland nahm so erstmals nach dem Zweiten Weltkrieg an militärischen Einsätzen teil, nämlich an den Luftoperationen der NATO über Serbien und dem Kosovo 1999.

War es in der Zeit des Kalten Krieges die deutsche Geschichte, die die militärische Abstinenz der Bundesrepublik begründete, so war es jetzt umgekehrt, analysierte Kaiser. Gerade wegen der deutschen Geschichte dürfe Deutschland sich nicht seiner Verantwortung entziehen und müsse den Menschen helfen. Parallel dazu sieht der Harvard-Professor auch die Entstehung der „Responsibility to Protect".

Anfang des 21. Jahrhunderts ist sie maßgeblich von der „International Commission on Intervention and State Sovereignty" als ein Konzept der internationalen Politik und des Völkerrechts konzipiert. Dieses sollte eine Möglichkeit bieten, Menschen vor schweren Verletzungen ihrer Rechte zu schützen. Die „Responsibility to Protect" sieht vordringlich den einzelnen Staat in der Pflicht, das Wohlergehen seiner Bürger zu wahren. Kommt dieser Staat dieser Schutzverantwortung nicht nach oder ist dazu nicht in der Lage, darf die internationale Staatengemeinschaft zum Schutz der Menschen eingreifen.

Dieser anscheinend einfachen Logik widersprach Otfried Nassauer, Theologe und Friedensforscher: „Die Responsibility to Protect ist keine völkerrechtliche Norm, sondern eine Empfehlung. Es existiert kein einheitliches Muster, das Voraussetzungen beschreibt, ab wann Staaten militärisch eingreifen und wann nicht. Es gilt vielmehr das Opportunitätsprinzip: Finden sich genügend Staaten mit militärischen Ressourcen und dem Willen zum Eingreifen, dann wird eingegriffen."

„Seit dem Kalten Krieg wird am bestehenden Völkerrecht herumgebastelt, ohne an den bestehenden Machtstrukturen etwas ändern zu können."

Dem konnte sich Professor Kaiser insoweit anschließen, als er die „Responsibility to Protect" als den Anfang einer Norm versteht, die sich noch entwickelt. „Was soll man auch machen?", fragte er ergänzend. „Die alten Kriege hatten noch klare Fronten, heute sind die Akteure kaum noch Staaten, sondern Gruppen und Individuen. Ab wann soll man auf sie reagieren?"

Für Nassauer stellt sich allerdings noch ein anderes Problem: „Wir diskutieren immer über Veränderungen und Anpassungen im Völkerrecht, ohne dass wir diese auch wirklich erreichen könnten." Seit dem Kalten Krieg werde am bestehenden System herumgebastelt, ohne an den bestehenden Machtstrukturen etwas ändern zu können. In diesem Zusammenhang stünden auch die Reformdiskussionen um eine Erweiterung des Sicherheitsrats der Vereinten Nationen.

Als das mächtigste Organ der VN repräsentiert dieser nicht ausreichend die veränderten Machtstrukturen auf der Welt, allein weil ihm feste Vertreter aus Südamerika und aus Afrika fehlen. Zu den Kandidaten als ständige Mitglieder des Sicherheitsrats gehören solche „neuen Gestaltungsmächte" wie Brasilien und Südafrika, aber auch Japan.

Laut Nassauer habe die internationale Staatengemeinschaft nach dem Zweiten Weltkrieg aus gutem Grund kein Eingreifen zum Schutz von Minderheiten in anderen Ländern etabliert. Die Erfahrungen mit einer entsprechenden Regelung in der Satzung des Völkerbunds, welche Hitlers Vorgehen gegen die Tschechoslowakei ermöglicht hatte, sollte nicht noch einmal völkerrechtlich verankert werden. Nassauer hält es für gefährlich, das Rad der Geschichte in diesem Zusammenhang zurückzudrehen. „Heute sind wir sehr weit weg von einer neuen Norm des Völkerrechts, dennoch verwenden wir die Schutzverantwortung als Rechtfertigung für militärische Einsätze", so Nassauer.

Dabei muss der Begriff der Sicherheit weiter gefasst werden, als nur bezogen auf ethische Aspekte der militärischen Einsatzentscheidung. Die USA und Großbritannien führen eine breite Diskussion auf allen gesellschaftlichen Ebenen über Gewalt und Ethik mit spezifisch militärischen Problemstellungen, die in Deutschland fehlt. Wie Teilnehmer aus dem Publikum anregten, müssen auch wir umfassend über die ethische Rechtfertigung von Gewalt diskutieren, und das nicht nur einzelfallbezogen und sporadisch. Als systematisch debattierte Leitlinie könne Ethik ein kritisches Korrektiv für deutsche Sicherheitspolitik werden. die Redaktion

Panelisten

Prälat Walter Wakenhut, Militärgeneralvikar
Prof. Dr. Karl Kaiser, Harvard University, Direktor Transatlantic Relations
Otfried Nassauer. Friedensforscher und freier Journalist

Moderation

Stefan Kornelius, Journalist,
arbeitete für den Stern und die BBC, bevor er 1987 zur Süddeutschen Zeitung kam. Seit 2000 ist er Leiter des Ressorts für Außenpolitik der SZ.

Arbeitsgruppen und ihre Berichte

Der zweite Konferenztag
des Deutschen Forums Sicherheitspolitik 2013

EMILY HABER:

Sicherheitspolitik in Zeiten der Globalisierung

Strategische Konsequenzen für Deutschland

Angesichts der enormen Veränderungen unseres außen- und sicherheitspolitischen Umfelds durch Globalisierung und Digitalisierung ist es wichtig, deutsche Interessen und Instrumente immer wieder auf den Prüfstand zu stellen. Bedrohungen, Risiken und Chancen müssen nicht nur analysiert, sondern auch nachvollziehbar abgewogen werden. Sicherheitspolitik unter den Bedingungen der Globalisierung bedarf wegen ihrer inhaltlichen Breite, ihrer hohen Komplexität und der vielschichtigen Interdependenzen ganz besonderer Anstrengungen für eine informierte und aufgeklärte Öffentlichkeit als Legitimationsbasis von Regierungshandeln. Ich freue mich, dass die Bundesakademie für Sicherheitspolitik sich dieser Aufgabe stellt und gemeinsam mit dem Auswärtigen Amt dieses erste *Deutsche Forum Sicherheitspolitik* ausrichtet.

Deutschland hat mit der Wiedergewinnung der deutschen Einheit und der Überwindung der Teilung Europas vor mehr als zwei Jahrzehnten einen entscheidenden Zugewinn an Sicherheit erreicht. Nicht länger Frontstaat des Kalten Krieges zu sein, seit 2004 – mit Ausnahme der Schweiz – ausschließlich Mitgliedstaaten der Europäischen Union als Nachbarn zu haben, ist ein Faktor für die deutsche Sicherheitspolitik, dessen prägende Wirkung wir nicht unterschätzen dürfen.

Zugleich verändert sich die Welt um uns herum in bisher ungekannter Geschwindigkeit. Das gilt erstens für den Aufstieg neuer Märkte und Mächte: Die Herausbildung einer globalen Mittelschicht, die seit der deutschen Einheit um mehr als eine Milliarde Menschen gewachsen ist, verändert aber nicht nur Handels- und Investitionsströme. Diese Länder werden immer stärker auch zu politisch selbstbewussten Akteuren, die eine eigene Rolle einfordern. Mit ihrer Hinwendung nach Asien, dem „pivot to Asia“, haben die USA daraus Konsequenzen gezogen, die für unsere eigene Sicherheitsvorsorge in Europa von erheblicher Bedeutung ist.

Das gilt zweitens für die Folgen der alles durchdringenden Digitalisierung und des Siegeszugs des Internets. Dieser technologische Treiber hat eine transformierende Wirkung auf alle großen Politikfelder: Freiheit, Sicherheit und die Schaffung von Wohlstand. Die Debatten dieser Tage um Internetfreiheit und Terrorismusbekämpfung, um Cybersicherheit und Datenschutz, um Wirtschaftsspionage und die vierte industrielle Revolution sind meines Erachtens nur der Auftakt dieser Transformation. Enorme Chancen stehen auch hier erheblichen Risiken gegenüber. Das faktische Verschwinden der Distanzen von Zeit und Raum in der digitalen Welt hat – anderenorts – Folgen für die internationale Politik, die mit dem Begriff der „wachsenden Fragilität“ wohl am besten umschrieben sind. +

Die Herausbildung einer globalen Mittelschicht verändert nicht nur Handels- und Investitionsströme.

Drittens schließlich sind wir Zeuge politisch-gesellschaftlicher Umwälzungen in der Nachbarschaft Europas, die unmittelbare, aber heute noch kaum absehbare Auswirkungen auf unsere eigene Sicherheit haben werden. Wir sind Zeugen einer Entwicklung von historischen Ausmaßen, aber unsere eigenen Einflussmöglichkeiten sind erkennbar begrenzt. Was vor gut zwei Jahren als Arabischer Frühling begann, wird die Region grundlegend verändern, die innere wie die äußere Struktur dieser Gesellschaften und Staaten transformieren. Diese Transformation müssen wir begleiten, wir müssen ihre Chancen nutzen und ihre Risiken eindämmen, so gut wir es vermögen. Ganz konkret stellt sich diese Herausforderung für uns in der Tragödie, die sich Tag für Tag in Syrien abspielt.

Aus relativer wirtschaftlicher Stärke allein sollten wir keine zu weitreichenden politischen Folgerungen ableiten.

Was bedeuten diese Umwälzungen einer sich globalisierenden Welt für Deutschlands strategische Interessen? Es ist auch heute hilfreich, sich an dieser Stelle die normative Vorgabe aus der so weitsichtig formulierten Präambel des deutschen Grundgesetzes in Erinnerung zu rufen: „in einem vereinten Europa dem Frieden der Welt zu dienen“ – so ist dort die Aufgabe deutscher Außenpolitik formuliert.

Übersetzt in die Sprache strategischer Interessen lässt sich daraus zweierlei ableiten: erstens die Bewahrung und Weiterentwicklung der europäischen Einigung als wesentliches Fundament der deutschen Außen- und Sicherheitspolitik. Zweitens der Einsatz für ein stabiles, regelgebundenes internationales System, in dem sich die Energien auf friedliche Konfliktlösung und wirtschaftliche Prosperität richten.

Als größtes Land in der Mitte Europas haben wir ein fundamentales Interesse daran, dass die Europäische Union, die so überzeugend das jahrhundertealte Sicherheitsdilemma unseres Kontinents überwunden hat, auch zukünftig der entscheidende Handlungsrahmen deutscher Außen- und Sicherheitspolitik bleibt.

Als Handelsnation, die die Hälfte des eigenen Wohlstands aus ihrer weltweiten Verflechtung erwirtschaftet, haben wir ein überragendes Interesse an einer auf freiheitlichen Prinzipien und den Regeln des Völkerrechts ruhenden internationalen Ordnung. Die Außenpolitik der Bundesrepublik Deutschland ist deshalb seit jeher auf die Stärkung eines effektiven Multilateralismus ausgerichtet, mit den Vereinten Nationen als universaler Organisation im Zentrum internationaler Ordnungspolitik.

In diesen Tagen ist viel von deutscher Verantwortung die Rede, von einer Führungsrolle, die Deutschland annehmen müsse, von Deutschland gar als einem angeblich „zögerlichen Hegemon“. Vieles davon ist aus meiner Sicht einem tiefen Missverständnis geschuldet.

Die Finanzkrise und der Aufstieg neuer Mächte haben uns die alte strategische Weisheit wieder in den Sinn gerufen, dass eine starke wirtschaftliche Basis die Grundlage für das internationale Gewicht und die Gestaltungsfähigkeit eines Landes ist. Wir sollten aber nicht der Versuchung erliegen, diese Weisheit absolut zu setzen. Noch vor zehn Jahren galt Deutschland als „kranker Mann Europas“. Wirtschaftliche Stärke ist Ausdruck eines dynamischen Reform- und Veränderungsprozesses. Aus relativer wirtschaftlicher Stärke allein sollten wir keine zu weitreichenden politischen Folgerungen ableiten. Deutschland handelt vor dem Hintergrund seiner historischen Erfahrung und seiner geographischen Lage politisch dann klug, wenn es Führung immer als verhandelte Führung versteht, gemeinsam mit anderen, und wenn es die Europäische Union zum entscheidenden Bezugsrahmen für sein politisches Handeln macht. Es ist in diesem Verständnis, dass Deutschland seine Stimme und sein Gewicht einsetzt, um gleichzeitig die europäische Einigung im Innern voranzutreiben und dieses geeinte Europa zu einem aktiven und handlungsfähigen Akteur auf globaler Bühne zu machen.

Ein starkes Europa braucht eine global wettbewerbsfähige Wirtschaft und einen starken Euro. Deshalb verfolgen wir eine Politik, die mit dem Dreiklang aus Konsolidierung, Solidarität und Wachstum durch entschiedene Strukturreformen an den Wurzeln der Schuldenkrise ansetzt. Wir wollen eine engere Zusammenarbeit in der Finanz-, Fiskal- und Wirtschaftspolitik und damit eine neue Qualität der europäischen Einigung erreichen. Deutschland hat gemeinsam mit Frankreich den EU-Partnern weitreichende Vorschläge zur Vertiefung der Wirtschafts- und Währungsunion zu einer politischen Union unterbreitet, die auf dem Europäischen Rat Ende dieser Woche und in den nächsten Monaten weiterentwickelt werden müssen. Auch hier gilt, dass Europas wirtschaftliche Stärke seine internationale Handlungsfähigkeit in der Zukunft bestimmen wird.

Außenpolitisch hat Deutschland mit seinem Gestaltungsmächtekonzept versucht, Antworten auf den Aufstieg neuer Mächte zu for- +

mulieren. Wie andere Staaten auch wollen wir die Beziehungen zu den neuen Kraftzentren ausbauen und die Schnittmenge gemeinsamer Interessen auch bei der Lösung globaler Probleme verbreitern. Diese Bemühungen sehen wir nicht als Alleingang, sondern fest eingebettet in eine Stärkung der strategischen Partnerschaften der Europäischen Union. Auf Dauer werden wir nur gemeinsam als EU unseren Interessen und Werten auf der globalen Bühne Gehör und Nachdruck verschaffen können.

Aber auch in der enger verstandenen Sicherheits- und Verteidigungspolitik stehen wir in Europa vor neuen Herausforderungen. Die Umwälzungen in Nordafrika, der Bürgerkrieg und Staatszerfall in Syrien und das Erstarken islamistischer Terrorgruppen in der Sahelzone haben unmittelbare Auswirkungen auf Europa. Sie verlangen mehr denn je eine handlungsfähige EU, die in der Lage ist, mit einem klugen Mix aus außen-, sicherheits-, verteidigungs- und wirtschaftspolitischen Maßnahmen stabilitäts- und friedensfördernd Einfluss zu nehmen.

Hinzu kommt die strategische Ausrichtung der USA auf den asiatisch-pazifischen Raum. Die „Burden sharing"-Debatte wird in den kommenden Jahren an Intensität zunehmen. Europa wird künftig mehr Verantwortung für seine Sicherheit und seine unmittelbare Nachbarschaft übernehmen müssen. Das gilt in der NATO, aber auch für die grundsätzliche Aufgabe, Sicherheits- und Militärpolitik den veränderten Verhältnissen im Bündnis und in der Welt anzupassen. All dies vor dem Hintergrund einer Schuldenkrise, die zu drastischen Kürzungen der Verteidigungsbudgets zwingt.

Die folgenden Zahlen haben Sie sicher schon oft gehört. Es lohnt sich dennoch, sie immer wieder in Erinnerung zu rufen: die Verteidigungsausgaben der 21 EU-Staaten, die gleichzeitig NATO-Mitglieder sind, beliefen sich 2010 auf etwa 268 Milliarden Dollar. Mehr als die Verteidigungsausgaben von China, Japan, Saudi-Arabien, Brasilien und Australien zusammen. Ein großer Teil dieser enormen Ressourcen verpufft jedoch durch ihre Aufteilung in 21 souveräne Verteidigungshaushalte, die weitgehend unkoordiniert und unabhängig voneinander ihre Ausgaben tätigen.

Um das zu ändern, setzt sich Deutschland seit Jahren für mehr Koordination und stärkere Synergien in der Gemeinsamen Sicherheits- und Verteidigungspolitik der EU. Mit Initiativen zum „Pooling and Sharing" wollen wir nicht nur den Erhalt vorhandener Fähigkeiten sichern, sondern auch einen eng koordinierten und möglichst kosteneffizienten Aufbau bisher fehlender Fähigkeiten ermöglichen.

Viel hängt davon ab, dass die Partner des „Pooling and Sharing"-Arrangements einen sicheren Zugriff auf die von ihnen benötigten Fähigkeiten haben, die von anderen gestellt werden. Dieser Ansatz setzt den politischen Willen zur Integration militärischer Fähigkeiten voraus. Der wird aber nur in dem Maße wachsen, wie eine Harmonisierung der europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik gelingt und wie wir ein gemeinsames Verständnis strategischer Herausforderungen entwickeln. Das ist für mich eine der Schlüsselaufgaben europäischer Sicherheitspolitik und auch ein Thema für die deutsche Debatte, die Sie hier auf dieser Konferenz führen.

Neben der Förderung von Kooperations- und Integrationsschritten bei den Streitkräften brauchen wir eine effektivere Nutzung der Europäischen Verteidigungsagentur, um Rüstungsbeschaffungen zu koordinieren und sie mit der Streitkräfteintegration zu verbinden.

Auf Dauer werden wir nur gemeinsam als EU unseren Interessen und Werten auf der globalen Bühne Gehör und Nachdruck verschaffen können.

Im Dezember werden sich die Staats- und Regierungschefs auf ihrem Gipfeltreffen mit der Fortentwicklung der Gemeinsamen Sicherheits- und Verteidigungspolitik befassen. Wir wollen zusammen mit Frankreich und unseren Partnern Vorschläge erarbeiten, die auf eine konzeptionelle Fortentwicklung wie auf integrationspolitische Impulse abzielen. Auf allen drei Feldern – Effizienz der Gemeinsamen Sicherheits- und Verteidigungspolitik (GSVP), Entwicklung militärischer Fähigkeiten und Stärkung der europäischen Verteidigungsindustrie – wollen wir Fortschritte machen, um den besonderen umfassenden Ansatz der GSVP, der zivile und militärische Instrumente miteinander verzahnt, zu stärken.

Einen historisch gewachsenen, aber unverändert aktuellen besonderen Stellenwert hat für uns die strategische Partnerschaft mit den USA. Unsere wertebasierte Freundschaft hat sich über die Jahrzehnte bewährt. Die strategische Hinwendung der USA in den asiatisch-pazifischen Raum ist keine Abwendung von Europa. Europa bleibt der wichtigste und engste Partner der USA – politisch, wirtschaftlich, und auch sicherheitspolitisch.

Das Atlantische Bündnis mit seinen zahlreichen Partnerschaften in Osteuropa, Zentralasien, aber auch in der arabischen Welt und +

bis in den pazifischen Raum hinein bleibt Grundpfeiler unserer Sicherheits- und Verteidigungspolitik. Dafür beispielhaft sind unsere gemeinsamen Einsätze in Afghanistan, in Kosovo, die Errichtung einer NATO-Raketenabwehr, um uns vor der zunehmenden Verbreitung von Massenvernichtungswaffen und Trägermitteln in der europäischen Nachbarschaft zu schützen, sowie das neue Strategische Konzept der NATO vom Herbst 2010 mit seiner Akzentuierung der kooperativen Sicherheit als dritter Kernfunktion des Bündnisses.

US-Präsident Barack Obama hat in Berlin eindrücklich dargelegt, wie umfassend unsere transatlantische Partnerschaft zur Gestaltung einer friedlichen, prosperierenden Welt beitragen kann und soll: durch gemeinsame Anstrengungen zu Abrüstung und Nichtverbreitung, durch ein entschlosseneres Vorgehen gegen den Klimawandel, und durch neue wirtschaftliche Impulse, die Maßstäbe auch auf globaler Ebene setzen können. Die Schaffung einer „Transatlantischen Handels- und Investitionspartnerschaft“ – kurz TTIP – würde nicht nur dem transatlantischen Wirtschaftsraum Wohlstandsgewinne in geschätzt dreistelliger Milliardenhöhe erschließen. Es sind insbesondere die strategischen Vorteile, die dieses Projekt so attraktiv machen. So wäre ein transatlantisches Abkommen, das nicht nur Handelsfragen, sondern auch Investitionen, Dienstleistungen, Normen und Standards umfasst, ein wichtiger Baustein für die Zukunft einer liberalen internationalen Ordnung. Normen und Standards von morgen würden von uns und bei uns gesetzt. Dabei sollte ein solches Abkommen offen angelegt sein, um langfristig einen Impuls für den weltweiten Freihandel zu geben.

Es sind insbesondere die strategischen Vorteile, die das Projekt einer „Transatlantischen Handels- und Investitionspartnerschaft“ so attraktiv machen. Normen und Standards von morgen würden von uns und bei uns gesetzt.

Neben wirtschaftlichen und ordnungspolitischen Impulsen würde ein solches Abkommen auch die enge transatlantische politische Zusammenarbeit spürbar stärken. Wir brauchen einander, um in einer komplexeren, unübersichtlicheren Welt wirkungsvoll handeln zu können. Das gilt im Nuklearstreit mit dem Iran, beim Einsatz für Frieden im Nahen Osten ebenso wie bei der Bewältigung wachsender Fragilität in vielen Teilen der Welt.

Das gilt meines Erachtens auch für einen transatlantischen Dialog über Sicherheit und Zusammenarbeit in Asien, den wir im beiderseitigen Interesse vertiefen sollten. Europa verfügt nicht über die militärisch-strategische Präsenz der USA in Asien. Aber die EU hat ihre historischen Erfahrungen zur Schaffung von Frieden und Ausgleich durch wirtschaftliche und politische Integration; und ihre Vorreiter einer Wirtschaftsentwicklung, die Wachstum zunehmend vom Verbrauch natürlicher Ressourcen zu entkoppeln sucht. Mit beiden kann die EU ein attraktiver Partner für das aufstrebende Asien sein.

Wenn wir über strategische Interessen Deutschlands und der Europäischen Union reden, dann stehen unsere Beziehungen zu Russland weit oben auf die Agenda. Die jüngsten Entwicklungen der russischen Politik haben unsere Beziehungen nicht einfacher gemacht und in mancher Hinsicht auch belastet. Das aggressive Vorgehen gegen deutsche politische Stiftungen, die generellen Tendenzen, Freiheitsräume im Innern einzuschränken und Regierungskritiker einzuschüchtern, kann nicht ohne kritische Reaktion bleiben. Auch in internationalen Fragen ist Russland kein einfacher Verhandlungspartner. Nicht zuletzt deswegen hat das syrische Drama die heutigen Ausmaße angenommen.

Gleichwohl sind Frieden und Sicherheit in Europa nur *mit*, nicht *gegen* Russland möglich. Daher müssen wir aus eigenem Interesse nüchtern und beharrlich weiter daran arbeiten, die strategische Partnerschaft, die uns mit Russland verbindet, mit Leben zu füllen. Gemeinsame Projekte, wie jene, die wir mit Russland und Polen zu Kaliningrad entwickelt haben, machen deutlich, dass wir die Nullsummenlogik überwinden können. Auch in Wirtschaft, Kultur und Wissenschaft ist unsere Kooperation mit Russland heute so breit und vielfältig wie niemals zuvor. Zusammenarbeit mit Russland gelingt auch in Afghanistan und bei der Piraterie- und Terrorismusbekämpfung.

Ein großer Stolperstein ist die Auseinandersetzung über die Raketenabwehr, eine der sicherheitspolitischen Antworten auf eine neue Bedrohungslage. Hier gibt es nach wie vor grundlegende Differenzen. Gegenüber der russischen Forderung nach einer völkerrechtlich verbindlichen Garantieerklärung, dass das NATO-System nicht gegen Russland gerichtet ist, wirbt Deutschland für eine politische Garantieerklärung in Verbindung mit weitgehenden Transparenzmaßnahmen. Eine Einigung in dieser Frage könnte nicht nur die Arbeit im NATO-Russland-Rat voranbringen. Sie steht auch in engem Zusammenhang mit der ambitionierten Berliner Abrüstungsinitiative des US-Präsidenten.

Mit einem neuen, zweiten Abkommen zwischen den USA und Russland würde nicht nur das langfristige Ziel einer Welt ohne Atomwaffen Auftrieb bekommen. Auch die aus deutscher Sicht so wichtige Einbeziehung der substrategischen Nuklearwaffen wäre damit in Reichweite. Schließlich würde eine vertiefte strategische Abrüstungsagenda zwischen den USA und Russland auch die Einbindung Chinas in die nuklearen Abrüstungsbemühungen aussichtsreicher gestalten. Im Rahmen der von Deutschland mitbegründeten „Initiative für Nichtverbreitung und Abrüstung“ (NPDI) bemühen wir uns, diesem Prozess zusätzliche Impulse zu geben.

Ich könnte noch viele zusätzliche Handlungsfelder deutscher Sicherheitspolitik aufzählen. Das liegt auch daran, dass sie in einer Welt, in der die Vernetzung dramatisch zunimmt, einfach immer zahlreicher werden. Cybersicherheit und Internetgovernance, demographische Entwicklungen und die Entstehung von Megastädten, Klimawandel und Flüchtlingsströme, oder der enge Zusammenhang von Energiesicherheit, Nahrungsmittelsicherheit und Wasserknappheit sind nur einige der Themen, die Sicherheitspolitik heute beschäftigen müssen. Gleichzeitig nimmt die Zahl der Spieler zu. Die Folgen sind so eindeutig wie unbequem: Die Komplexität des internationalen Interessenabgleichs nimmt deutlich zu, die lange Zeit dominierende Gestaltungskraft des Westens wird schwächer. Wir müssen uns auf längere Sicht auf eine polyzentrische Welt einstellen, bei der eine Vielzahl sehr unterschiedlicher Interessen und Machtansprüche um Einfluss auf die Gestaltung der globalen Strukturen ringt.

Aber wir müssen Sicherheitspolitik auch in unseren eigenen Strukturen überdenken. Eine präventiv ausgerichtete Sicherheitspolitik umfasst heute ein ganzes Spektrum von Maßnahmen quer durch die Ressorts der Bundesregierung. Sicherheitspolitik ist immer stärker die Kunst, einen klugen Mix aus Diplomatie, Entwicklungszusammenarbeit, aus militär-, wirtschafts- und umweltpolitischen Maßnahmen zu entwerfen und umzusetzen. Das erfordert noch viel mehr als früher einen ressortübergreifenden Ansatz. Das Konzept der „vernetzten Sicherheit“, wie wir es etwa in Afghanistan mit gutem Erfolg umsetzen, müssen wir konsequent weiterentwickeln. Einen ersten Schritt dazu haben Auswärtiges Amt, Bundesverteidigungsministerium und das Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit im vergangenen Jahr mit den Leitlinien für einen kohärenten Umgang mit fragilen Staaten gemacht. Das dort entwickelte Task-Force- Konzept hat sich seitdem in verschiedenen Krisen bewährt.

Angesichts der Komplexität der Themen und der Zahl der Akteure wird Außenpolitik insgesamt immer stärker in Netzwerken denken und agieren müssen. Das Auswärtige Amt ist längst kein Monopolist mehr, aber es kann und muss als Plattform für die vielfältigen Instrumente der Bundesregierung eine Schlüsselrolle spielen bei der Integration dieser Komponenten zu einer schlüssigen und handlungsfähigen Politik.

Deutsche Sicherheitspolitik steht heute im Spannungsfeld zweier sehr unterschiedlicher Perspektiven. Einerseits ein historisch betrachtet beispiellos stabiles unmittelbares Umfeld – andererseits eine Welt, mit der wir vernetzter sind denn je und in der ihrerseits die Geschwindigkeit der Umwälzungen und Transformation beispiellos ist. Es ist daher kaum verwunderlich, dass unter Experten die angemessene Einschätzung von Risiken und Bedrohungen heute kontrovers diskutiert wird.

Das Vertrauen anderer in uns ist eines unserer stärksten außen- und sicherheitspolitischen Instrumente.

Eine kritische und lebendige Debatte über diese Kernfragen deutscher Sicherheitspolitik ist notwendig. Sie sollte dabei neben der Offenheit für das Neue stets im Blick haben, wie sehr Deutschlands Außen- und Sicherheitspolitik der letzten sechs Jahrzehnte dazu beigetragen hat, uns wieder zu einem angesehenen Mitglied der Völkerfamilie werden zu lassen. Dieses Vertrauen anderer in uns ist eines unserer stärksten außen- und sicherheitspolitischen Instrumente. Wir sollten alles tun, um es zu bewahren.

Dr. Emily Haber ist seit 2011 Staatssekretärin des Auswärtigen Amts. Seit 1984 im diplomatischen Dienst war die Historikerin zuletzt von 2006 bis 2009 Beauftragte für Südosteuropa, die Türkei und die EFTA-Staaten, von 2009 bis 2011 Politische Direktorin des Auswärtigen Amts.

Kommunikation verbessern

Der Faktor Öffentlichkeit: Vernetzte Sicherheitspolitik braucht intensive Kommunikation, um ihre Komplexität vermitteln zu können. Das geschieht bislang noch unzureichend, fanden viele Teilnehmer des *Deutschen Forums Sicherpolitik*. Eine Ausnahme: der „Tag des Peacekeepers“ am 12. Juni 2013 im Auswärtigen Amt, bei dem drei Bundesministerien gleichzeitig präsent waren

Vernetztes Vorgehen sicherheitspolitischer Akteure wird künftig noch wichtiger werden, als es heute schon ist – vom Umgang mit fragilen Staaten über die Bekämpfung des internationalen Terrorismus bis zur Abwehr von Cyberangriffen. Die Diversifizierung der sicherheitspolitischen Herausforderungen macht weitere Verbesserungen vor allem in Fragen der Steuerung und Führung unumgänglich.

Wie und in welchen Bereichen kann die Koordination zwischen den Ministerien sowie zwischen öffentlichen und privaten Akteuren konkret verbessert werden?

Kommunikation verbessern

Bericht zur Arbeitsgruppe „Potential und Wirklichkeit des umfassenden Ansatzes ‚vernetzter Sicherheit'"

Vernetzte Sicherheit ist seit dem 2006 veröffentlichten Weißbuch der Bundesregierung das Leitprinzip deutscher Sicherheitspolitik. Das Konzept zeigt auf, wie ein umfassender Sicherheitsbegriff umgesetzt werden kann, der verschiedene Themenfelder umspannt, unterschiedliche staatliche Machtmittel berücksichtigt, staatliche und nicht-staatliche Akteure einbezieht und die Prävention von Sicherheitsproblemen genauso betont wie das Krisenmanagement und die Krisennachsorge.

Vernetzte Sicherheit ist ebenso wegweisend wie anspruchsvoll und steht seit ihrer „Geburtsstunde" in der Kritik: Den einen ist der Begriff zu schwammig und inhaltsleer – andere warnen vor „Mammutstrukturen", die geschaffen werden sollen, um alle und alles zu koordinieren. Wiederum andere vermuten dahinter die „Militarisierung" der Sicherheitspolitik beziehungsweise die „Versicherheitlichung" aller Politikbereiche. Und schließlich gibt es jene, die der Ansicht sind, vernetzte Sicherheit sei „alter Wein in neuen Schläuchen", denn Abstimmung fände im politischen Alltag immer schon statt.

Dem stehen die Befürworter eines neuen Managementansatzes des deutschen Sicherheitssektors gegenüber. Sie betonen die Notwendigkeit, dass die Bundesrepublik ihre Sicherheitspolitik in einem veränderten Sicherheitsumfeld neu organisiert. Dabei stellen sie einen Zusammenhang her zwischen der Strategiefähigkeit auf der einen Seite und der Organisation der dazu erforderlichen Aufbau- und Ablaufstrukturen auf der anderen Seite. Sicherheitsrelevante Leitlinien – wie etwa das Weißbuch von 2006 oder die ressortübergreifenden Leitlinien zum Umgang mit fragilen Staaten von 2012 –, der sicherheitspolitische Apparat und die sicherheitspolitische Kultur bedingen einander wechselseitig. Vernetzte Sicherheit spricht die institutionellen Aspekte an, wird aber von der Kultur beeinflusst und bedarf der Leitlinien als Richtschnur.

Der Bedarf an strategischen Frühwarnsystemen nimmt zu.

Vor diesem Hintergrund haben in Arbeitsgruppe 1 rund fünfzig Expertinnen und Experten aus Politik, Verwaltung, Wirtschaft und Wissenschaft das Potenzial und die Wirklichkeit der vernetzten Sicherheit diskutiert. Die intensive Diskussion verdeutlichte, dass die Grundidee der vernetzten Sicherheit bei den Arbeitsgruppenteilnehmern auf breite Akzeptanz stößt und sie ihn in der Praxis in unterschiedlicher Weise anwenden.

Die praktische Umsetzung zeigt auch, wo Handlungspotenzial besteht, um das Leitprinzip noch wirkungsvoller zur Geltung zu bringen. Um in der gemeinsamen Diskussion konkrete Vorschläge zu erarbeiten, strukturierten drei Schwerpunkte unseren Gedanken- und Erfahrungsaustausch: die Handlungsfelder strategische Analyse, politische Leitlinien und strategische Kommunikation.

Strategische Analyse

In den beiden eröffnenden Paneldiskussionen des Forums Sicherheitspolitik hatten die Diskutanten zum Ausdruck gebracht, wie sehr sich die Welt wandelt, in der Deutschland als Akteur gestal- +

tend tätig ist. Diese Veränderungen folgen aus politischen und wirtschaftlichen Machtverschiebungen (zum Beispiel der Aufstieg der Schwellenländer oder die finanzielle Macht Chinas), sind teilweise das Ergebnis gesellschaftlicher Transformationsprozesse (besonders Widerstände gegen autoritäre Regime) und resultieren aus technischem Fortschritt (unter anderem die weit verbreitete Nutzung der Informations- und Telekommunikationstechnologie) – um nur einige Beispiele zu nennen. Wer gestalten will, muss die Veränderungen, die sich in seinem Umfeld abzeichnen, verstehen und dann entscheiden, wie er damit umgehen will. Damit rückt die Fähigkeit zur strategischen Analyse in den Mittelpunkt der Diskussion darüber, wie Deutschland seine sicherheitspolitische Handlungsfähigkeit stärken kann.

Leitlinien sind der Kompass für das eigene Handeln und verdeutlichen gegenüber Partnern und Verbündeten, auf welcher Grundlage Deutschland politisch agieren will.

Die Arbeitsgruppenteilnehmer zeigten sich überzeugt, dass sich die oben beschriebenen Veränderungen auf die Inhalte, die Methoden und die Instrumente der strategischen Analyse auswirken sollten. Insbesondere der Bedarf an Frühwarnsystemen nimmt nach ihrer Beurteilung zu. Diese müssten Akteure, Themen und Regionen im Blick haben sowie Entwicklungstrends aufzeigen. Damit würden die Frühwarnsysteme eine wichtige Grundlage schaffen, um zu beantworten, inwieweit das Erkannte für die deutsche Sicherheitspolitik von Bedeutung ist und welche Konsequenzen sich daraus ergeben könnten.

Wichtig war den Teilnehmerinnen und Teilnehmern, dass es nicht nur um das Erkennen und Bewerten von Risiken geht, sondern dass die Chancen, die mit den beschriebenen Veränderungen verbunden sind, deutlich stärker betont werden sollten – in der Analyse genauso wie bei der Erarbeitung politischer Leitlinien oder in der Kommunikation. Des Weiteren unterstrichen sie die Notwendigkeit, dass Ergebnisse der strategischen Analyse auch systematisch ausgetauscht werden sollten. Dabei gehe es zum einen um die Fragen, wer von den oben genannten Veränderungen direkt betroffen ist und wie das jeweilige Unternehmen oder die Behörde damit umgeht. Zum anderen sei auch die Abstimmung darüber erforderlich, wie sich die Maßnahmen, die ein Partner im vernetzten Sicherheitsverbund ergreift, auf die anderen Partner auswirken, und wie die Partner die Abstimmung untereinander verbessern können.

Die Teilnehmer sprachen auch verschiedene Aspekte der technischen Unterstützung der strategischen Analyse an, darunter beispielsweise die notwendige Anpassung technischer Werkzeuge (wie beispielsweise Software zur intelligenten Datenauswertung) an die bestehenden Organisationskulturen; Anreize, die dazu beitragen könnten, dass technische Analysewerkzeuge verstärkt genutzt würden; aber auch die Sorge, wer welche Daten von wem erhebt und auswertet, beziehungsweise wer Zugang zu diesen Daten sowie den daraus abgeleiteten Erkenntnissen hat.

Politische Leitlinien

Der Meinungsaustausch zu diesem Handlungsfeld beruhte auf der Prämisse, dass Leitlinien für sicherheitspolitische Gestaltungsaufgaben erforderlich sind, um sich in einer dynamisch verändernden Welt zurechtzufinden. Sie sind gewissermaßen der Kompass für das eigene Handeln und verdeutlichen gegenüber Partnern und Verbündeten, auf welcher Grundlage Deutschland politisch agieren will.

Sehr plastisch schilderte ein Teilnehmer aus dem öffentlichen Sektor seine Erfahrung mit fehlenden politischen Leitlinien. Die damit verbundene Lücke führe auf der Arbeitsebene zu Unsicherheit: Was darf von wem wie angesprochen werden? Auch wenn im Einzelfall Lösungen gefunden würden, um dieses Vakuum zu umgehen, sei es doch eine der wesentlichen Hürden, die gerade in einem Ansatz der vernetzten Sicherheit kohärentes Handeln erschweren.

Die an der Diskussion beteiligten Vertreterinnen und -vertreter aus dem Privatsektor bestätigten den Nutzen strategischer Leitlinien vor dem Hintergrund ihrer eigenen Erfahrungen. Sie wiesen aber darauf hin, dass auch Unternehmensstrategien nicht „einfach so“ umgesetzt werden könnten. Ähnlich wie im öffentlichen Bereich sei es unerlässlich, sich mit verschiedenen Verantwortlichen abzustimmen. Der Wettbewerb am Markt wirke dabei als Korrektiv, das deutlich mache, ob eigene Strategien greifen oder ins Leere führen – ein Umstand, der das multinationale politische Umfeld von der Privatwirtschaft unterscheidet.

Prozesse, die die Akteure darin unterstützten, strategische Leit-

linien zu erarbeiten und zu unterstützen, sollten nach Einschätzung der Arbeitsgruppe im öffentlichen und im privatwirtschaftlichen Sektor als Multi-Stakeholder-Ansätze konzipiert werden. Die Teilnehmerinnen und Teilnehmer waren sich darin einig, dass es wichtig ist, Entscheidungsträger wenn immer möglich, in diese Prozesse einzubinden – um ihre Erfahrung und ihre Meinung während der Erarbeitung der entsprechenden Leitlinien zu berücksichtigen und um ihre Unterstützung für die Kommunikation der Ergebnisse zu gewinnen.

Strategische Kommunikation

Auf dieser Basis diskutierte die Arbeitsgruppe die Bedeutung strategischer Kommunikationsarbeit. Erfolgreich führen und politisch gestalten können nur diejenigen, deren Anliegen von anderen auch verstanden und akzeptiert wird. Führen im soziologischen und funktionstheoretischen Sinne von *leadership* bedingt Unterstützung im Sinne einer *followership* – und Kommunikation spielt dabei die entscheidende Rolle.

In der Diskussion arbeiteten die Teilnehmer das Kernproblem klar heraus: Die zentrale Rolle der Kommunikation gerade in der Sicherheitspolitik war unbestritten, doch in der Umsetzung dieser Einsicht klaffe eine große Lücke. Intensiv debattierten die Anwesenden den Umstand, dass der Begriff der vernetzten Sicherheit häufig „nicht richtig verstanden" werde, weil der Ausdruck „technisch" erscheine. Gleiches gilt für die Risikokommunikation, die die Risiken oft zu abstrakt darstelle. Überhaupt – so im Rückgriff auf die Diskussion zum Handlungsfeld strategische Analyse – sei die Kommunikation zu sehr auf Risiken fixiert und zu wenig auf Chancen ausgerichtet. Daher werde Sicherheitspolitik oft auch als etwas Negatives empfunden, weil Probleme, Entbehrungen und Leid im Vordergrund stünden.

Die Gestaltungsmöglichkeiten, die sich auch in der Sicherheitspolitik ergeben, sollten daher stärker in den Mittelpunkt rücken – beispielsweise durch Berichte über Erfolge in Friedensmissionen und Stabilisierungseinsätzen. Sehr zu Recht wies in diesem Zusammenhang ein Unternehmensvertreter darauf hin, dass wirtschaftliche Wertschöpfung und Sicherheit direkt miteinander verbunden sind und auch Unternehmen eine wichtige Rolle dabei spielen, fragile Regionen zu stabilisieren. Die Kommunikationsarbeit, so seine Botschaft, sollte Sicherheit durch Prosperität noch deutlich stärker betonen.

Wie können wir nun vernetzte Sicherheit aus den Einsichten in den diskutierten drei Handlungsfeldern weiterentwickeln? Die Ideen der Arbeitsgruppe lassen sich in folgenden fünf Schwerpunkten zusammenfassen.

1. Words matter: Kommunikation entscheidet

Die Forderung nach einem sicherheitspolitischen *storytelling*, die gezielte Entwicklung eines kommunikativen Narrativs, greift die Diskussion über die bisherigen Defizite in der öffentlichkeitswirksamen Darstellung der vernetzten Sicherheit auf. Ein kommunikativer „roter Faden" begründet den eigenen Gestaltungsanspruch in einer sich verändernden Welt und schafft Ankerpunkte, um zu erklären, was Deutschland wo, wann, wie und mit wem erreichen will.

Ein kommunikativer „roter Faden" schafft Ankerpunkte um zu erklären, was Deutschland wo, wann, wie und mit wem erreichen will.

Neben den Fragen, wie die Ziele der deutschen Sicherheitspolitik erklärt und aktuelle Erfolge illustriert werden können (zum Beispiel wie mit der Auszeichnung deutscher VN-Mitarbeiter am „Tag des Peacekeepers" am 12. Juni 2013 in Berlin) geht es hierbei auch um integrierte Kommunikation im Sinne der Nutzung verschiedener Medien und der Abstimmung zwischen den involvierten Akteuren – ressortübergreifend genauso wie mit den nicht-staatlichen Partnern.

2. Deutschland-Strategie-App entwickeln

Um in einem sich dynamisch verändernden Umfeld die Orientierung zu behalten, ist ein gemeinsames Lagebild unerlässlich. Mit einer – sinnbildlich gesprochen – „Deutschland-Strategie-App" könnte ein gemeinsamer Informationsverbund zur Führungs- und Entscheidungsunterstützung geschaffen werden. Partner aus dem staatlichen, privatwirtschaftlichen, zivilgesellschaftlichen und wissenschaftlichen Umfeld bringen Expertise zu Themen, Akteuren und Regionen in das mit der Strategie-App dargestellte Lagebild ein und bedienen sich daraus für ihre Verantwortungsbereiche. Ziel ist es, das Bewusstsein zu fördern für die Umfeldentwicklungen sowie für die Chancen und Risiken, die sich daraus für Deutschland ergeben können. Auf dieser Grundlage ließen +

sich sicherheitspolitische Strategien und Konzepte entwickeln, die besser aufeinander abgestimmt sind.

3. Öffentlich-private Sicherheitspartnerschaften stärken

In den letzten Jahren war Deutschlands Ansatz der vernetzten Sicherheit stark darauf ausgerichtet, die Zusammenarbeit zwischen einzelnen Ministerien und Behörden sowie die Abstimmung mit zivilgesellschaftlichen Akteuren zu verbessern. Diesen beiden Standbeinen sollte mit der öffentlich-privaten Sicherheitspartnerschaft, die im Ansatz bereits besteht, eine dritte Säule zur Seite gestellt werden.

Sicherheit und Prosperität sind untrennbar miteinander verbunden und Voraussetzung dafür, dass Deutschland international gestaltend tätig sein kann. Eine öffentlich-private Sicherheitspartnerschaft befördert das durch die verstärkte Abstimmung zwischen Ministerien, Behörden und Unternehmen auf allen Ebenen, in allen Bereichen: von der Analyse über die Planung und Führung, die Unterstützung bei Einsätzen und die Bereitstellung von Ressourcen bis hin zu Forschung und Entwicklung, Beschaffung sowie Informations- und Kommunikationsarbeit.

Wichtig ist ein Ansatz der kontinuierlichen und systematisch gestalteten Veränderung, die Menschen, Organisationen und Technologie miteinander in Einklang bringt.

4. Veränderung wollen und unterstützen

Es gilt der Grundsatz: Gestaltung braucht Veränderung – Menschen gestalten Veränderung – Organisationen und Technologien unterstützen beides. Vernetzte Sicherheit braucht kontinuierliche Veränderung, denn ihre Konzepte, Institutionen und die Sicherheitskultur müssen mit den Umfeldveränderungen Schritt halten.

Das Veränderungsmanagement, das *change management*, aber ist das „Stiefkind" der vernetzten Sicherheit, denn bislang – so befand die Arbeitsgruppe – ist weitgehend versucht worden, notwendige Anpassungen in den drei genannten Bereichen „bestandsschonend" zu realisieren, das heißt ohne substanzielle Eingriffe in die Aufbau- und Ablaufstrukturen.

Das reicht langfristig nicht aus, wenn Deutschland am eigenen Gestaltungsanspruch festhalten will. Wichtig ist daher ein Ansatz der kontinuierlichen und systematisch gestalteten Veränderung, die Menschen, Organisationen und Technologie miteinander in Einklang und nicht gegeneinander in Stellung bringt.

5. Systematisch aus Erfahrung lernen

Wer Veränderung will, um gestalten zu können, schätzt den Wert des Lernens aus der eigenen Erfahrung und der Erfahrung anderer. Die Arbeitsgruppenteilnehmer stimmten überein, dass es dabei um drei Aspekte geht: erstens Erfahrungen aus aktuellen Einsätzen wie ISAF, „Atalanta" oder EULEX, die dazu beitragen können, die sicherheitspolitischen Machtinstrumente weiterzuentwickeln; zweitens Erfahrungen, die es ermöglichen, die Arbeit auf der konzeptionell-strategischen Ebene zu verbessern; und drittens Erfahrungen, die deutsche Akteure nutzen können, um Bewährtes in der Zusammenarbeit mit nicht-staatlichen Partnern zu stärken sowie erkannte Schwächen zu beheben.

Wichtig ist, dass Erfahrungs*werte* im eigentlichen Sinne des Wortes *wert*geschätzt werden; das heißt, institutionelle Arrangements sind nötig, um Erfahrungen auszuwerten, zu vergleichen und auf ihre Relevanz für die tägliche Arbeit zu überprüfen. Heiko Borchert

Dr. Heiko Borchert ist Inhaber und Geschäftsführer des sicherheitsstrategischen Beratungsunternehmens Sandfire AG, Luzern, und Mitherausgeber der Schriftenreihe „Vernetzte Sicherheit" (Nomos-Verlag, Baden-Baden).
Gemeinsam mit Joachim Spatz, MdB, hat er die Arbeitsgruppe „Potential und Wirklichkeit des umfassenden Ansatzes ‚vernetzter Sicherheit'" geleitet.

Lernfähigkeit erhöhen

Wert der Erfahrung: Deutschland beteiligt sich seit Jahrzehnten aktiv an internationalen Friedenseinsätzen. Wer im politischen Berlin sollte welche Lektionen daraus für die Zukunft ziehen, um die Missionen erfolgreicher zu gestalten? Hier: Wahlen in Mali im November 2013 unter Aufsicht der Vereinten Nationen

Neuausrichtung der Bundeswehr, Cyber-Abwehrzentrum, Weltraumlagezentrum, Gemeinsames Terrorismusabwehrzentrum – die Bundesregierung richtet ihre sicherheitspolitischen Instrumente an den neuen Herausforderungen aus, weiterer Anpassungsbedarf zeichnet sich bereits ab. Die Vorschläge reichen von der Schaffung deutscher „Gendarmeriekräfte" über den verstärkten Aufwuchs ziviler Fachexpertise für sicherheitsrelevante Aufgaben bis zum Aufbau eines ministerienübergreifenden Kompetenzzentrums für Analyse- und Wissensmanagement.

Welche seiner Instrumente muss Deutschland weiter anpassen? Inwieweit sollten hierzu Planungs- und Entscheidungsprozesse zwischen Bund und Ländern, zwischen den Ressorts der Bundesregierung, zwischen Exekutive und Legislative neu gestaltet werden? Wie kann Deutschland dazu beitragen, die Effizienz multilateraler Zusammenarbeit zu steigern?

Lernfähigkeit erhöhen

Bericht zur Arbeitsgruppe „Anpassung sicherheitspolitischer Instrumente – Herausforderungen und Optionen"

Seit der deutschen Vereinigung haben sich die Parameter für die deutsche Sicherheitspolitik geändert. Die Bundesregierungen der letzten Dekade haben auf die damit verbundenen Herausforderungen durch Anpassungen der sicherheitspolitischen Instrumente reagiert: Sie haben die zivile Krisenprävention sowie die Umsetzung eines vernetzten Ansatzes – in Deutschland „vernetzte Sicherheit", auf der internationalen Ebene „Comprehensive Approach" genannt – konzeptionell vorangetrieben.

Zugleich befindet sich die Bundeswehr inmitten eines umfassenden Reformprozesses, mit dem die Aussetzung der allgemeinen Wehrpflicht einhergeht: Mit organisatorischen und technologischen Neuerungen hat das deutsche Militär auf die Bedrohungen durch nichtstaatliche Akteure und die Erfordernisse von Auslandseinsätzen reagiert.

Initiativen der verschiedenen Bundesregierungen

Die verschiedenen Regierungskoalitionen ließen in ihren sicherheitspolitischen Initiativen durchaus unterschiedliche Schwerpunkte erkennen: Die rot-grüne Koalition von 1998 bis 2005 schuf 1999 den Zivilen Friedensdienst (ZFD) und 2002 das Zentrum für Internationale Friedenseinsätze (ZIF). 2004 hat das Kabinett Schröder zudem den Aktionsplan „Zivile Krisenprävention, Konfliktlösung und Friedenskonsolidierung" mit einem umfangreichen Maßnahmenpaket verabschiedet. Infolge dieses Plans koordiniert das Auswärtige Amt (AA) einen Ressortkreis unter Leitung einer Beauftragten für Zivile Krisenprävention, der Vertreter aller Bundesressorts vereint, die in diesem Politikfeld aktiv sind. Der Ressortkreis wird von einem zivilgesellschaftlichen Beirat beraten. Ebenfalls 2004 richteten sich die 40 verschiedenen, für die Innere Sicherheit Deutschlands zuständigen Behörden ein „Gemeinsames Terrorismus-Abwehrzentrum" (GTAZ) als Koordinierungsstelle ein.

Die Große Koalition von 2005 bis 2009 setzte die Arbeit der Vorgängerregierungen in diesen Bereichen fort und legte 2006 ein neues Weißbuch zur Sicherheitspolitik vor, das den Begriff der „Vernetzten Sicherheit" einführte.

Die schwarz-gelbe Koalition schrieb 2009 „Vernetzte Sicherheit" im Koalitionsvertrag als Leitbild fest – und löste nebenbei damit nicht unbeträchtliche gesellschaftliche Kontroversen aus. Erstmals richtete der Bundestag einen Unterausschuss „Zivile Krisenprävention und vernetzte Sicherheit" beim Auswärtigen Ausschuss ein. 2011 setzte die Bundesregierung die Wehrpflicht aus und leitete eine große Bundeswehrreform ein. Im selben Jahr beschloss das Kabinett Merkel, dem Kooperationsbeispiel GTAZ folgende, ein „Nationales Cyber-Abwehrzentrum" der Sicherheitsbehörden zu schaffen. Zudem verabschiedete die Regierung gemeinsame „Leitlinien für eine kohärente Politik der Bundesregierung gegenüber fragilen Staaten", die vor allem das Instrument ressortübergreifender Task Forces propagieren. Das Bundesministerium für Wirtschaftliche Zusammenarbeit (BMZ) legte 2012 ein neues Konzept „Entwicklung für Frieden und Sicherheit" vor. 2013 +

Die verschiedenen Koalitionen seit 1998 ließen in ihren sicherheitspolitischen Initiativen durchaus unterschiedliche Schwerpunkte erkennen.

schlossen AA, BMZ, Bundesverteidigungsministerium (BMVg) und der Verband Entwicklungspolitischer Nichtregierungsorganisationen (VENRO) die Arbeit an gemeinsamen „Empfehlungen zur Interaktion zwischen VENRO-Mitgliedsorganisationen und der Bundeswehr“ in Einsatzländern ab.

Prioritäten aus grüner Sicht

In ihrem Impulsreferat für die Arbeitsgruppe 2 des *Deutschen Forums Sicherheitspolitik* (DFS) legte die Katja Keul, Bundestagsabgeordnete für Bündnis 90/Die Grünen, die zukünftigen Prioritäten aus Sicht ihrer Partei dar. Die zentrale Herausforderung sei es, die notwendige Anpassung sicherheitspolitischer Instrumente so zu betreiben, dass sie zum einen dem Friedensgebot des Grundgesetzes entsprechen, zum anderen aber effektiv zur Überwindung internationaler Bedrohungen für Frieden und Sicherheit beitragen. Handlungsbedarf bestehe dabei sowohl auf der europäischen als auch auf der nationalen Ebene.

Die sicherheitspolitischen Instrumente sollten sowohl dem Friedensgebot des Grundgesetzes entsprechen als auch effektiv zur Überwindung internationaler Bedrohungen für Frieden und Sicherheit beitragen.

Auf der europäischen Ebene: Der Vertrag von Lissabon und die Überführung der zivilen Strukturen der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik in den neu geschaffenen „Europäischen Auswärtigen Dienst“ (EAD) waren für die Grünen-Abgeordnete „Meilensteine“ auf dem Weg zu einem umfassenden internationalen sicherheitspolitischen Handeln der EU. Die Vorbereitungen zum Aufbau des EAD, so Keul, seien jedoch unzureichend gewesen. Zum einen sei der Dienst zu klein geplant, zum anderen schwächten ihn unklare Kompetenzverteilungen und interne Konkurrenzen. Auch das konstruktive Engagement der EU-Mitgliedsstaaten im Rahmen einer abgestimmten Arbeitsteilung lasse zu wünschen übrig.

Notwendig seien deshalb: a) die konsequente Neustrukturierung des EAD mit dem Ziel, die Abstimmungsprobleme zu beheben und auch Geschlechtergerechtigkeit zu erzielen; b) die Auflösung der zivil-militärischen Planungseinheit CMPD im EAD und die Zuordnung ihrer Funktionen zu den dort ohnehin bestehenden zivilen und militärischen Planungs- und Durchführungsorganen; c) die Bildung eines EU-weiten Expertenpools, der gemeinsam trainiert und als Einsatzreserve für akute Krisen mobilisierbar ist; d) die Einrichtung einer Europäischen Akademie für Auswärtige Angelegenheiten für die Aus- und Fortbildung der europäischen Diplomaten und; e) die Gründung eines Europäischen Friedensinstituts, das die Strategie- und Analysefähigkeit des EAD von außen stärkt.

Der Handlungsbedarf auf deutscher Ebene: In der Bundesrepublik sei, nach Auffassung Keuls, vor allem die systematische Koordination der Ministerien zur Vorbeugung von Krisen sowie zur Überwachung und Implementierung des Aktionsplans Zivile Krisenprävention weiter zu stärken. Bisher beschränke sich der „Ressortkreis Zivile Krisenprävention“ auf den Austausch von Informationen, nehme aber keine Koordinationstätigkeiten wahr. Aufgrund der fehlenden Durchsetzungsfähigkeit beziehungsweise „Operationalität“ des Ressortkreises mangele es auch seinem Beirat an Wirkungsmöglichkeiten. Instrumente wie der Zivile Friedensdienst und das Zentrum für Internationale Friedenseinsätze seien gut, müssten aber weiter ausgebaut werden.

Beim Cyber-Abwehrzentrum und beim Gemeinsamen Terrorismusabwehrzentrum bestehe nach wie vor die Gefahr einer Verwässerung des grundgesetzlichen Trennungsgebots. Grundsätzlich sei das GTAZ ein positives Instrument, müsse aber statt einer allgemeinen Datei spezifische Ansätze für Rechtsextremismus, Linksextremismus oder Islamismus entwickeln.

Nötig seien darum: a) die Aufwertung des Beauftragten für zivile Krisenprävention durch Ernennung im Range eines Staatssekretärs beziehungsweise Staatsministers; b) die entsprechende Aufwertung des Ressortkreises durch operative Kompetenzen, Tagungen auf Staatssekretärsebene und Entscheidungsbefugnisse über ein ressortübergreifendes Budget von mindestens 100 Millionen Euro; c) die Aufwertung des Beirats Zivile Krisenprävention durch bessere personelle und finanzielle Ausstattung; d) die Wiedereinrichtung eines Unterausschusses für zivile Krisenprävention im Deutschen Bundestag; e) die Verdopplung des Budgets des Zivilen Friedensdienstes auf 60 Millionen Euro, um zivile Expertise für die Krisenprävention weiter zu stärken; und f) die Verdopplung des Budgets des Zentrums für Internationale Friedenseinsätze auf 5 Millionen Euro, um den deutschen Beitrag zu internationalen Friedenseinsätzen durch zivile Fachkräfte weiter zu stärken. +

Grundsätze, Strukturen und Instrumente

Die anschließende Diskussion der Arbeitsgruppe konzentrierte sich auf fünf Bereiche: Grundsätze, strategische Instrumente, institutionelle Strukturen, personelle Instrumente und politische Strukturen.

a) Grundsätze: Es sei augenfällig, dass die Diskussionen in den Plenarveranstaltungen des DFS zwar einen breiten, umfassenden Ansatz einforderten, sich dann aber sehr schnell auf die Frage der Bedingungen militärischer Einsätze verkürzten. Demgegenüber sei es nach Auffassung vieler Teilnehmer der Arbeitsgruppe notwendig, ein krisenpolitisches Gesamtkonzept zu diskutieren – und insbesondere, was präventiv vor einem möglichen militärischen Einsatz getan werden könne. Also: Wie können– jenseits des wohlfeilen Postulats – effektive zivile Mittel tatsächlich gestärkt werden? Hierzu sei eine „systematische Gesamtschau" nötig, wobei „vor allem die Verknüpfungen zu durchdenken" seien.

Notwendig sei auch eine Antwort auf die Frage, welche Rolle Deutschland global beanspruchen und übernehmen wolle, und mit welchen Mitteln. In die entsprechenden Instrumente sei dann auch zu investieren. Gerade im Bereich des internationalen Einsatzes deutscher Polizisten ergäbe sich ein Spannungsverhältnis zwischen politischen Wünschen und Ansprüchen, den Folgen des föderalen Freiwilligkeitsprinzips und dem verfassungsrechtlichen Trennungsprinzip zwischen polizeilichen und militärischen Funktionen – das Staaten mit einer Gendarmerie so nicht haben.

b) Strategische Instrumente: Strategisch habe ein umfassender, vernetzter Ansatz Antworten zu geben auf die Fragen, welche Bedrohungen existieren, welche Instrumente zur Verfügung stehen, wie diese verknüpft werden können – und wie die notwendigen politischen Diskussionen zu führen seien.

Für die strategischen Fragen stünde eine gewisse Auswahl von Instrumenten zur Verfügung, die auch unsere Partnerländer unterschiedlich intensiv einsetzen: nationale Sicherheitsstrategien, Teilstrategien (zum Beispiel zum deutschen Beitrag zur internationalen Wahrung von Frieden und Sicherheit), der zielgerichtete Einsatz angepasster Regionalstrategien oder auch (ressort-) übergreifende Evaluierungen und Lessons-Learned-Prozesse. Wichtig sei es, ein als angemessen befundenes Instrument auszuwählen und weiter zu entwickeln. Die bestehenden Regionalstrategien der Bundesregierung sollten zudem daraufhin überprüft werden, inwieweit sie sicherheitspolitische Instrumente benennen – und wie diese wirken.

c) Institutionelle Strukturen: Auch bei der Frage, in welchen Institutionen die ressortübergreifende Zusammenarbeit organisiert werden soll, zeigten sich nach Meinung der Teilnehmer Wahlmöglichkeiten. Es könne ein gestärkter Ressortkreis sein, ein Lagezentrum, aber auch ein ganz neuer Typ eines kollegialen Koordinationsgremiums. Entscheidend sei eine anpassungsfähige Institution, die gemeinsame Lernprozesse und Kontextanalysen ermögliche.

d) Personelle Instrumente: Im personellen Bereich ginge es besonders darum, zivile Einsatzreserven zu stärken. Vor allem im öffentlichen Dienst sei das gesamte System von Freistellungen, internen Anreizen für Entsendungen, aber auch von zusätzlichen Budgets zur Deckung entstehender Personallücken zügig zu überprüfen.

Wichtig ist, ein als angemessen befundenes strategisches Instrument auszuwählen und es weiter zu entwickeln.

e) Politische Strukturen: Der Unterausschuss „Zivile Krisenprävention und vernetzte Sicherheit" im Deutschen Bundestag wurde allgemein als aktiver Interessenträger des Politikfelds gesehen. Allerdings sei in der 18. Legislaturperiode zu überprüfen, diesen nicht mehr ausschließlich beim Auswärtigen Ausschuss anzusiedeln. Mehr Wirksamkeit könne der Unterausschuss entfalten, wenn er querschnittartig gleichermaßen bei den Ausschüssen für Äußeres, Verteidigung, wirtschaftliche Zusammenarbeit und Inneres angesiedelt würde – und auch personell in diesen Ausschüssen verankert wären.

Andreas Wittkowsky

Dr. Andreas Wittkowsky ist seit 2011 Leiter des Projekts „Frieden und Sicherheit" beim Zentrum für Internationale Friedenseinsätze in Berlin.
Er hat zusammen mit Katja Keul, MdB, die Arbeitsgruppe „Anpassung sicherheitspolitischer Instrumente – Herausforderungen und Optionen" geleitet.

Bundestagsbeteiligung differenzieren

Politikgestalter Parlament: Die Arbeitsgruppen des *Deutschen Forums Sicherheitspolitik* sahen vor allem den Bundestag in der Verantwortung, eine strategische Richtung vorzugeben und praktische Veränderungen vorzunehmen. Hier: die Haushaltsdebatte im September 2011

Parlamentarische Kontrolle und Sicherheitspolitik werden häufig auf Fragen der Mandatierung von Bundeswehreinsätzen reduziert. Umstritten ist, welche Rolle der Deutsche Bundestag darüber hinaus bei sicherheitspolitischen Entscheidungen einnehmen soll. Kritiker fordern eine größere Handlungsfreiheit der Exekutive in Teilbereichen, um Fortschritte bei der GSVP und den Streitkräftefähigkeiten der europäischen Nationen zu ermöglichen, wie mittels „Smart Defence“ beziehungsweise „Pooling and Sharing“. Zugleich wird zunehmend gefordert, das Parlament möge Auslandseinsätze intensiver begleiten und evaluieren – etwa durch einen ressortübergreifenden Einsatzausschuss – und aktiver an der Formulierung der deutschen Sicherheitspolitik mitwirken – beispielsweise mit einer jährlichen sicherheitspolitischen Debatte.

Ist diese Kritik berechtigt? Welche Reformvorschläge sind praktikabel? Und: Wie lässt sich die deutsche Öffentlichkeit in den sicherheitspolitischen Diskurs einbeziehen?

Bundestagsbeteiligung differenzieren

Bericht zur Arbeitsgruppe „Parlamentarische Kontrolle und Sicherheitspolitik“

Die sicherheitspolitischen Herausforderungen für Deutschland verändern sich: Die USA orientieren sich nach Asien, viele Verbündete leiden unter knappen Mitteln, und Krisen bedrohen Europa an seinen Rändern.

Daraus folgt, dass die Bundesrepublik als „Anlehnungsmacht“ beziehhungsweise „-partner“ größere Verantwortung als bisher übernehmen muss, um gemeinsame Handlungsfähigkeit in Zukunft sicherzustellen. Diese Anforderungen treffen auf die Kultur der Zurückhaltung ebenso wie auf verfassungsrechtliche Begrenzungen, die das deutsche sicherheitspolitische Denken bislang geprägt haben. Was tun? In erster Linie sollte das politische Bewusstsein für die veränderte Lage geschärft und die außenpolitische Diskussion intensiviert werden – nicht zuletzt durch Debatten im Parlament zur außen- und sicherheitspolitischen Lage und Rolle Deutschlands.

Außenpolitik ist allerdings weniger planbar als die meisten anderen Politikfelder. Die klassische Rollenverteilung ist: Die Bundesregierung handelt und der Bundestag kontrolliert. Dem liegt noch das Nachrüstungsurteil des Bundesverfassungsgerichts von 1984 zugrunde, wonach das Parlament im Innenbereich alle wesentlichen Entscheidungen treffen muss, aber nicht in der Außenpolitik; dort muss die Regierung auf schnell wechselnde Situationen reagieren können und manches geheim bleiben.

1994 hat das Gericht dann für Auslandseinsätze der Bundeswehr eine Ausnahme von dieser Rollenverteilung begründet und eine konstitutive Ermächtigung für jeden bewaffneten Einsatz der deutschen Streitkräfte verlangt. Dies trägt der Sorge Rechnung, dass europäische und internationale Vorkoordinierung zwischen Regierungen dem Bundestag reale Entscheidungsspielräume nehmen. Daher sei das Parlament früher zu beteiligen, so das Gericht auch zuletzt in der Eurokrise. Gelangen wir also von der „Kontrolle“ durch das Parlament zu einer „Mitbestimmung“ auf dem Feld der Außenpolitik? Wird der Parlamentsvorbehalt für Streitkräfteeinsätze zum Modell für andere Bereiche?

Eine Studie der Hessischen Stiftung Friedens- und Konfliktforschung über „Parlamentarische Kontrolle von Militäreinsätzen im weltweiten Vergleich“ ist 2012 allerdings zu dem Ergebnis gekommen, dass der deutsche Streitkräftevorbehalt nicht zum Modell für andere Staaten geworden sei und es in Mittelosteuropa sogar eher einen Rückgang einer solchen „Parlamentarisierung“ gebe. Die Tendenz, so der Bericht, gehe insgesamt eher hin zu einer „Ausdifferenzierung“ der Rechte des Parlaments.

Außenpolitik ist weniger planbar als die meisten anderen Politikfelder.

Die Rechtsprechung – insbesondere die AWACS-II-Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts von 2008, wonach der Parlamentsvorbehalt im Zweifel „parlamentsfreundlich“ auszulegen sei – hat zu einer ständigen Erweiterung beziehungsweise Verfeinerung des Parlamentsvorbehalts für Streitkräfteeinsätze geführt. Diese Logik stößt jedoch wegen des drohenden Verlusts der Bündnisfähigkeit Deutschlands an ihre Grenzen. Wenn andere Bündnispartner sich ganze Streitkräftefunktionen nicht mehr leisten können, kann das Bündnis das nur durch „Pooling and Sharing“, wie das Aufteilen und Teilen militärischer Fähigkeiten auf der EU-Ebene genannt wird, kompensieren. Dies setzt +

aber voraus, dass eine grundsätzliche Bereitschaft zum kollektiven Handeln, insbesondere bei der „Anlehnungsmacht", besteht.

Das Argument, dass die demokratische Legitimation nicht auf dem Altar eines behaupteten internationalen Sachzwangs geopfert werden dürfe, steht dem „Pooling and Sharing" nicht entgegen. Es geht dabei nämlich nicht in erster Linie um die militärische Logik der Intervention und der Verstrickung, sondern um die Voraussetzung, Teil eines Bündnisses zu sein, und das im engsten und unmittelbarsten Sinn: Können NATO-Partner das Vertrauen entwickeln, Teile ihrer Streitkräfte aufzugeben und stattdessen in europäischen Streitkräftestrukturen denken?

Die Frage, ob der deutsche Parlamentsvorbehalt und die Bündnisfähigkeit in einen unüberbrückbaren Gegensatz zu geraten drohen, stellt sich – jedenfalls gegenwärtig –noch nicht in voller Schärfe. Vielmehr geht es um die Frage, ob sich zeitgemäße Streitkräftestrukturen bilden lassen, die der Bundestag in sachlich angepasster und ergänzter Weise kontrollieren kann.

Gewisse Funktionen, die strukturell im Vorfeld von Waffeneinsätzen stattfinden und die nicht unmittelbar mit Waffeneinsätzen verbunden sind – typischerweise etwa die Aufklärung –, berühren die Gründe, warum das Bundesverfassungsgericht eine *grundsätzlich vorherige* parlamentarische Ermächtigung verlangt, weniger als bei Einsätzen, bei denen die Bundeswehr den Einsatz von Waffengewalt unmittelbar zu erwarten hätte: Bei solchen „Vorfeldeinsätzen" ist die Leib- und Lebensgefahr der Soldatinnen und Soldaten typischerweise erheblich geringer. Das gilt auch für die Verwicklungsgefahr: Bestimmte Einsatzformen sind relativ unspezifisch und vorgelagert, so dass das Parlament sie nicht in einzelnen Ausprägungen im Vorhinein verantworten muss. Wo die Streitkräfte Waffengewalt weder unmittelbar sichtbar noch strukturell anwenden, darf und sollte der Bundestag seine Beteiligung vorverlegen und unter Rückrufvorbehalt stellen, indem er das Parlamentsbeteiligungsgesetz ergänzt, um so die Funktionsfähigkeit des Bündnisses zu sichern.

Wenn die Möglichkeit besteht, deutsche Kontingente innerhalb eines bestimmten Zeitraums zu substituieren, sollte die Ausübung einer Rückholkompetenz – also militärische Einsätze vorzeitig zu beenden – politisch ohne Schwierigkeit möglich sein. Vernünftig ausgestaltet wäre sie auch konform mit der AWACS-II-Entscheidung, denn dort musste das Gericht der Beschreibung seitens der Bundesregierung einer „Bündnisroutine" widersprechen, die keine Bündnisroutine war. Differenziert vormandatierte und parlamentarisch beobachtete gemeinsame Streitkräftefunktionen sind damit nicht zu vergleichen.

Eine differenzierte parlamentarische Beteiligung entspricht auch der Logik der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts seit 1994: Um die Bündnisfähigkeit sicherzustellen, entschieden sich die Karlsruher Richter, den Parlamentsvorbehalt differenziert zu begründen. Dieser Vorbehalt ist aber nicht in Stein gemeißelt. Bundesverfassungsrichter Andreas Paulus hat noch kürzlich festgestellt, dass der Parlamentsvorbehalt weiterhin auch verfassungsgerichtlich ein „work in progress" sei. Wenn sich die Politik um gut begründete Ausgestaltungen und Ergänzungen des Parlamentsvorbehalts bemüht, kann sie auch das Bundesverfassungsgericht überzeugen.

Für eine Vorverlagerung der Mandatierung bestimmter militärischer Operationen besteht ein gewisser rechtlicher Spielraum.

Schlussfolgerungen aus der Diskussion

Die Beiträge zur Debatte in der Arbeitsgruppe legen die folgenden sechs Schlüsse nahe. Sie geben vor allem den Eindruck aus der Diskussion wieder, basieren aber nicht auf einer Abstimmung der Teilnehmerinnen und Teilnehmer.

1. Eine außenpolitische Strategiedebatte sollte auf unterschiedlichen Ebenen stattfinden, insbesondere im Parlament. Von der Bundesregierung sollten stärkere strategische Impulse ausgehen und neue Handlungsfelder beleuchtet werden. Außenpolitische Führungsimpulse sollten auch aus den Parteien heraus kommen.

2. Eine sicherheitspolitische Generaldebatte im Bundestag wäre wichtig. Diese sollte zur Konsensbildung im Vorfeld beitragen. Die Bundesregierung sollte nach ausländischem Vorbild auch verstärkt ressortübergreifende Grundsatzdokumente vorlegen.

3. Der Parlamentsvorbehalt hat sich bislang bewährt und noch keine schwerwiegenden bündnispolitischen Probleme aufgeworfen. Angesichts heutiger Herausforderungen sollte ihn der Bundestag allerdings differenzierter ausgestalten: Besonders für die Möglichkeiten einer Vorverlagerung der Mandatierung bestimmter militärischer Operationen besteht ein gewisser rechtlicher Spielraum. +

4. Eine differenzierte Ausgestaltung der Parlamentsbeteiligung muss im Licht konkreter Herausforderungen – zum Beispiel der Notwendigkeit von „Pooling and Sharing" – sowie gegenwärtiger Funktionen und Strukturen – Aufklärungssysteme (wie AWACS oder die geplante „Alliance Ground Surveillance"), Luftbetankung, Luftabwehr, Logistik und medizinische Versorgung wie auch NATO Response Force und die Battlegroups der EU – entwickelt werden. Die Funktionen der Ausschüsse sollten fortentwickelt werden und ein größerer Kreis von Abgeordneten vertiefte sicherheitspolitische Kompetenzen erwerben, um die Differenzierung der Parlamentsbeteiligung gewährleisten zu können. Die EU sollte ihr Modell der „Ständigen Strukturierten Zusammenarbeit" (SSZ) auch auf die „Gemeinsame Außen- und Sicherheits-" und „die Gemeinsame Sicherheits- und Verteidigungspolitik" übertragen, um innerhalb der Union handlungswillige und -fähige Staaten zu einer engeren Kooperation zusammenzubringen.

Verlässlichkeit und Flexibilität müssen in der deutschen Außen- und Sicherheitspolitik immer wieder in ein angemessenes Verhältnis gebracht werden.

5. Die Verlässlichkeit Deutschlands als Anlehnungspartner ist für die Funktionsfähigkeit der Bündnisse NATO und EU in der Zukunft wichtig. „Anlehnungspartnerschaft" ist dabei wechselseitig zu verstehen.

6. Legitimität muss nach innen *und* außen hergestellt werden. Sie sollte nicht nur einzelfallbezogen begründet werden, sondern sich auch auf die damit verbundenen übergreifenden Zielsetzungen erstrecken. Verlässlichkeit und Flexibilität müssen in der deutschen Außen- und Sicherheitspolitik immer wieder in ein angemessenes Verhältnis gebracht werden, damit Vertrauen in diese Politik im Ausland wie in Deutschland selbst gewährleistet bleibt. Georg Nolte

Prof. Dr. Georg Nolte

ist seit 2008 Inhaber des Lehrstuhls Öffentliches Recht und Europarecht der Humboldt-Universität zu Berlin. Zudem ist er seit 2008 Mitglied der Völkerrechtskommission der Vereinten Nationen.
Er hat mit Roderich Kiesewetter, MdB, die Arbeitsgruppe „Parlamentarische Kontrolle und Sicherheitspolitik" gemeinsam geleitet.

Die Europäische Union gilt als Erfolgsmodell für Frieden, Stabilität und wirtschaftlichen Erfolg, in sicherheitspolitischen Fragen jedoch nur eingeschränkt als relevanter Akteur. Die Forderungen nach einem stärkeren gemeinsamen Ansatz in der europäischen Sicherheitspolitik stehen auf der Tagesordnung des Europäischen Rates im Dezember 2013.

Sind die Unterschiede der strategischen Kulturen der europäischen Partner überwindbar? Wie kann Deutschland im Bündnis mit anderen effektiv handeln, wenn es sich bei der Frage des Einsatzes von Streitkräften weitgehend zurückhält?

Zwei Geschwindigkeiten akzeptieren

Bericht zur Arbeitsgruppe „Handlungsfähiges Europa und Deutschlands Beitrag"

Sollte Deutschland in der europäischen Sicherheitspolitik mehr Verantwortung übernehmen? Und wenn ja, wie drückt sich das aus? Mit diesen zwei Kernfragen hat sich unsere Arbeitsgruppe befasst. Bevor ich Ihnen aber unsere Empfehlung darlege, möchte ich Ihnen drei Schlüsselworte vorstellen, die unsere Debatte geprägt haben. Das waren „Souveränität", „Sicherheit" und „Verantwortung".

Souveränität: Natürlich müssen wir Souveränität rechtlich national denken. Aber die gegenseitige Abhängigkeit und die Globalisierung, in der Deutschland und auch Europa leben, fordert doch von uns, Deutschland, sie immer im Verhältnis zu unseren Nachbarn und Partnern zu denken. Das heißt wiederum – wenn man weiter denkt im Sinne einer Empfehlung –, wir müssen ein neues oder ein anderes Verständnis von Souveränität entwickeln, das eben nicht nur nach Innen schaut, sondern deutlich unsere Nachbarn mit einbezieht. +

Zweites Stichwort: Sicherheit. Worüber reden wir eigentlich, wenn wir von „Sicherheit“ reden? Relativ selten herrscht Klarheit darüber, worauf wir uns beziehen oder worüber wir reden. Sicherheit, hieß es bei uns, heißt einerseits, dass es ist immer noch Bedrohungen gibt, gegen die sich Deutschland und Europa schützen müssen. Das reicht, etwas salopp formuliert, von Terrorismus bis zu Interkontinentalraketen. Aber als Paradigma für Sicherheitsvorsorge in Europa scheint uns der Begriff „Risikovorsorge“, oder auch „Risikomanagement“, angemessener.

Was bedeutet das? Das heißt für deutsche Sicherheitspolitik, dass sie im breiten Spektrum von Entwicklungszusammenarbeit bis zum Militär über alle Instrumente verfügen und einsetzen können muss. Das schließt im Übrigen auch an die Debatten an, die die anderen Arbeitsgruppen des Forums geführt haben. Das heißt aber auch, dass unterschiedliche Wahrnehmungen von Risiken in der EU oder in der NATO die Regel sind und sein werden, und wir uns überlegen müssen, wie Deutschland mit diesen unterschiedlichen Wahrnehmungen umgeht. Wie also geht man mit Dissens um und bleibt dennoch, ob im Rahmen der EU, der NATO oder welchem Forum auch immer, handlungsfähig?

Drittes Stichwort: Verantwortung. Was heißt Verantwortung unter diesen eben vorgestellten Rahmenbedingungen? Verantwortung bedeutet dann vor allen Dingen Rücksichtnahme auf Verbündete, Partner und Nachbarn. Es heißt aber auch, dass Deutschland sich wahrscheinlich mehr bemühen muss, seine Entscheidungen zu begründen, gerade wenn sie anders ausfallen als die unserer europäischen Partner. Die Überbrückung von Unterschieden wird eine der großen Aufgaben sein, auf die wir uns besser vorbereiten müssen, die wir besser lernen müssen. Und gerade dann damit umgehen zu können, wenn eigene Zweifel fortbestehen und wir uns im großen Dissens mit unseren Nachbarn befinden. In dem Sinne fühle ich mich an die Bemerkung von Camille Grand aus dem Podium „Internationale Trends“ gestern erinnert: „Leadership is not only lecturing but engagement.“

Vor unseren Empfehlungen noch kurz zur Konstellation unserer Arbeitsgruppe: Wir hatten unter den rund 30 Teilnehmerinnen und Teilnehmern einen erheblichen ausländischen Anteil. Wir hatten eine Palästinenserin, einen Franzosen, einen Briten, einen Chinesen, einen Kanadier, eine Italienerin und drei Polen. Man merkte, dass von Seiten unserer ausländischen Gäste das Interesse nicht nur erheblich war, sondern wir Deutschen wurden geradezu dringend gebeten, unsere Positionen zu artikulieren. Dass auch die Erwartungen an uns groß sind, können wir aus den zwei Stunden Diskussion der Arbeitsgruppe bestätigen.

Man muss allerdings auch leider sagen, das Ausland weiß auch nicht, was es von uns will – weil die Erwartungen von Land zu Land sehr unterschiedlich sind. Wir haben erneut kulturell bedingte, erhebliche Unterschiede festgestellt, wobei man sagen muss, dass auch einige der engeren bilateralen Partnerschaften in Europa sich als durchaus unterschiedlich in den jeweiligen Präferenzen erwiesen – anders als man vielleicht erwarten könnte angesichts der behaupteten engen Zusammenarbeit.

Verantwortung übernehmen bedeutet vor allen Dingen Rücksichtnahme auf Verbündete, Partner und Nachbarn.

Empfehlungen

Aus der Masse an Empfehlungen aus unserer Arbeitsgruppe möchte ich Ihnen fünf vorstellen. Die Anordnung ist keine Prioritätenliste, sondern einfach nur eine Aufzählung.

Die erste Empfehlung bezieht sich auf Europa. Es herrschte relative Einigkeit in der Gruppe, dass angesichts der unterschiedlichen Interessen und Prioritäten minilaterale Zusammenarbeit oder „coalitions of the winning“ oder ein „Europa der zwei Geschwindigkeiten – wie immer Sie es auch nennen wollen – in der europäischen Gemeinsamen Sicherheits- und Verteidigungspolitik sowie in der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik unvermeidlich ist. Aber diese kleinen Formate müssen so inklusiv wie möglich sein; sie müssen kleine Staaten explizit mit einbeziehen.

Ein Beispiel, das in der Diskussion der Arbeitsgruppe immer wieder fiel, war das „Weimarer Dreieck“, also das außenpolitische Konsultationsforum Deutschlands, Frankreichs und Polens. Oder ein „Weimar plus“, also ergänzt um Italien und Spanien. Auch andere Ergänzungen sind, oder je nach Zusammenhang vorstellbar, etwa um die Ukraine. Und das sowohl im Bereich der konzeptionellen Ideen, die dieses Konsultationsforum entwickelt, als auch der Fähigkeiten, die sie gemeinsam bereitstellen wollen. Bei der Frage von Mehrheitsentscheidungen im Rahmen der Gemeinsamen Außen-

und Sicherheitspolitik konnte die Gruppe nicht zur Einigkeit finden. Manchen waren dafür, andere entschieden dagegen.

Zweite Empfehlung: zur Parlamentsbeteiligung. In der Gruppe herrschte weitgehende Übereinstimmung, dass unter diesen neuen Umständen die Handhabung und die Bedeutung des Parlamentsvorbehalts zu liberalisieren ist. Auch hier können wir an die Arbeiten der vorherigen Arbeitsgruppe anknüpfen. Die Gruppe hat darauf hingewiesen, dass sich möglicherweise das Bundesverfassungsgericht stärker auf das Prinzip der Gewaltenteilung besinnen, ja, beschränken könnte. Nicht mehrheitsfähig war der Vorschlag einer grundsätzlichen Reform der Wehrverfassung. Dafür herrschte große Einigkeit, was eine Reform des Parlamentsbeteiligungsgesetzes anging: Die Rolle des Bundestages in Fragen des Einsatzes militärischer Mittel sollte liberalisiert werden.

Nächste Empfehlung: die Kultur der Zurückhaltung. Deutschland ist mit ihr bis 1990 sehr gut und angemessen gefahren. Aber seitdem, und ich zitiere aus der Arbeitsgruppe, „ist die Zurückhaltung möglicherweise eine schlechte Gewohnheit geworden, die es zu überdenken gilt“. Das heißt nun nicht, in das Gegenteil umzukippen und einer Militarisierung das Wort zu reden. Sondern es bedeutet zu überlegen, wie die Bundesrepublik Verantwortung wahrnehmen kann – im Sinne eines breiten Spektrums von Instrumenten und mit dem Ziel, eine liberale Ordnung zu bewahren, von der Deutschland und Europa gleichermaßen profitieren und die Frieden und Wohlstand sichert. Es gilt, eine Balance zu finden, eine Anpassung an neue Rahmenmöglichkeiten vorzunehmen.

Das höchste Ziel deutscher Außen- und Sicherheitspolitik muss die Herstellung und Wahrung auch von europäischen Kollektivgütern sein.

Rüstungsindustrie: Es herrschte unter uns allgemeines Einverständnis, dass der Zustand der europäischen Rüstungsindustrie unhaltbar ist. Und dass eine Konsolidierung, von wem auch immer geleitet, unabdinglich ist. Einige Forderungen gingen so weit, dass möglicherweise diese Konsolidierung nur dann möglich ist, wenn die Staaten ihre Militärhaushalte weiter kürzen, weil es den Handlungsdruck erhöht. Rüstungsexporte, so befand die Gruppe, können außerdem kein Politik-Ersatz sein und Deutschland nicht von einer klaren politischen Positionierung entbinden.

Und die letzte Empfehlung: Das höchste Ziel deutscher wie auch europäischer Außen- und Sicherheitspolitik muss die Herstellung und Wahrung von Kollektivgütern sein. Es ist nötig, über die kurzfristigen, kleinen Ziele und ein *quid pro quo* hinaus langfristige Ziele festzustellen und sich gemeinsam für kollektive Güter oder kollektive Ziele zu engagieren.

Claudia Major

Dr. Claudia Major ist seit 2010 stellvertretende Leiterin der Forschungsgruppe Sicherheitspolitik der Stiftung Wissenschaft und Politik. Zudem wurde sie im gleichen Jahr Mitglied im „Beirat zivile Krisenprävention“.
Sie hat die Arbeitsgruppe „Handlungsfähiges Europa und Deutschlands Beitrag“ gemeinsam mit Dr. Constanze Stelzenmüller vom German Marshall Fund of the United States geleitet.

Zwei Geschwindigkeiten akzeptieren

Deutschland und Europa: Die Bundesrepublik kann der EU den Rücken stärken, sollte aber mit zwei Geschwindigkeiten auch in der Außen- und Sicherheitspolitik der Union zurechtkommen. Hier: die Hohe Vertreterin für Außen- und Sicherheitspolitik, Catherine Ashton, gemeinsam mit dem Bundesminister des Auswärtigen, Guido Westerwelle, in Genf im November 2013

WALTER KOLBOW:

Nur vorbeugen ist wirklich klug

Zusammenfassung und Wertung des Deutschen Forums Sicherheitspolitik 2013

Der Ausgangspunkt des ersten *Deutschen Forums Sicherheitspolitik* (DFS) – „Chancen und Risiken und Herausforderungen für die deutsche Sicherheitspolitik" – ist immer komplizierter geworden im Laufe der Zeit. Wir können sogar von größerer Komplexität, aber auch von diffusen Situationen sprechen. Und wir leben in einer Welt im Umbruch, auf der Suche nach sicherheitspolitischer Neuorientierung. Wir haben mit dem Forum gemeinsam ein Stück des Weges zurückgelegt.

Ich will, bevor ich zu Folgerungen aus unserer Debatte komme, nur zwei aktuelle Entwicklungen herausgreifen. Das eine sind, in Rückgriff auf Minister Schäuble, die Turbulenzen an den weltweiten Finanzmärkten. Sie deuten den Trend einer tektonischen Machtverschiebung zu Lasten der USA und Europas nach Asien an, ohne dass wir schon genau wissen, was das im Einzelnen bedeutet. Das trifft auch auf die verheerende Wirkung dieser Turbulenzen, gerade auf die ärmsten und schwächsten Länder, zu und verschärft bereits bestehende Risiken für Frieden, Durchsetzung internationalen Rechts und einen gerechten Ausgleich unter der Völkergemeinschaft weiter.

Ebenso entfalten sich noch die Auswirkungen der krisenhaften Staatsverschuldung: Was folgt jetzt für den sozialen Zusammenhalt in den Ländern Europas? Welches Ausmaß an Solidarität verlangt das uns beziehungsweise den Bürgern ab? Solche europäische Solidarität ist, wenn man selbst Probleme mit der Wohlfahrt im eigenen Land hat, nicht automatisch gewährleistet.

Zum anderen möchte ich auf den Umbruch in der arabischen Welt hinweisen. Was mich in dem Zusammenhang besonders beschäftigt, ist die Lage in Syrien. Für Sachverständige birgt dieser Bürgerkrieg die Gefahr eines Flächenbrandes. Wir könnten wie vor 100 Jahren in einen Weltkrieg hineinstolpern, wenn man nicht sehr aufpasst und wenn man nicht fähig ist, Frieden zu gestalten. Da müssen wir alle unsere Kompetenzen – unsere Kommunikations-, Organisations- und unsere Strategiefähigkeiten – zusammen nehmen, um ein solches Ende zu vermeiden.

Es gibt kein „ohne mich" in der Sicherheitspolitik, auch nicht für Deutschland.

Deswegen denke ich, dass der Ausgangspunkt unserer Zusammenkunft uns verpflichtet: Die bisherige Statik der internationalen Sicherheitsarchitektur entspricht nicht mehr den Erfordernissen im dynamischen Zeitalter der Globalisierung.

Die erste Folgerung aus der Strategiedebatte für die Sicherheitspolitik Deutschlands ist die Notwendigkeit, aktiv mitzugestalten. Es gibt kein „ohne mich" in der Sicherheitspolitik, auch nicht für Deutschland. Und auch wenn es natürlich keine reinen nationalen Lösungen mehr gibt, schon gar keine Nischen oder Auszeiten, dann bleiben auch für uns starke und klare nationale Positionen unverzichtbar. +

Die zweite Folgerung wäre meiner Meinung nach, Klarheit und Konsens über die deutschen sicherheitspolitischen Interessen zu finden. Ich denke, dass es eine gemeinsame rote Linie gibt: Leitschnur und Messlatte sicherheitspolitischen Handelns sind Werte. Die Wertegebundenheit und das Wertesystem Deutschlands stehen dabei außer Zweifel; deswegen denke ich, ist auch unser Grundgesetz, ob es nun eine Veränderung bei der Wehrverfassung gibt oder nicht, mit seinen Grundwerten natürlich eine wichtige Basis für unser internationales Mitwirken.

Anders sind unsere sicherheitspolitischen Interessen zu beurteilen. Hier präsentiert sich, trotz zaghafter Ansätze wie im Weißbuch 2006, noch ein insgesamt zu konturarmes und unverbindlich wirkendes Bild – zumindest soweit es um eine öffentliche, klare Benennung von Problemen geht. Ich bin dankbar, dass während des DFS ganz deutlich gesagt worden ist, dass freie Handelswege und wirtschaftliche Stabilität Interessen sind, für die Deutschland sich einzusetzen hat. Falsche Bescheidenheit oder Zurückhaltung kann es hier nicht geben, wenn man bedenkt, dass über 90 Prozent des weltweiten Ferngüterhandels, in dem Deutschland tief involviert ist, auf dem Seeweg verläuft. Dann weiß man genau, wie groß die Herausforderung ist.

Leitschnur und Messlatte unseres sicherheitspolitischen Interesses und Handelns sind unsere Werte.

Ich denke, die dritte Folgerung ist, wahrlich umfassend zu denken und zu handeln. Es zieht niemand, schon gar nicht in der deutschen politischen Praxis, mehr in Zweifel, wie wenig eindimensionale Ansätze den Herausforderungen von heute und morgen genügen.

Die Lage in Afghanistan, die Konfliktregion Naher Osten, nukleare Proliferation, Energieversorgung, unkontrollierte Migration, Cyber-Bedrohungen, schwache oder zerfallende Staaten und nahezu alle anderen aktuellen Risiken – das hat in allen Arbeitsgruppen eine wichtige Rolle gespielt – zeigen, dass weder militärische noch andere Mittel für sich allein ausreichen, die Probleme zu lösen. Immer bedarf es einer situationsgerechten, angepassten und sorgfältig austarierten Mischung unterschiedlicher Instrumente – diplomatischer, militärischer, polizeilicher, entwicklungspolitischer, ökonomischer und vieler mehr. Insofern macht die klassische Unterscheidung zwischen ziviler und militärischer Konfliktregelung meines Erachtens nach ebenso wenig mehr Sinn, wie eine dogmatisch strikte Abgrenzung der inneren von der äußeren Sicherheit. Und hier liegen große Aufgaben vor uns. Hier ist die öffentliche Debatte über diese Herausforderungen und die erforderlichen Veränderungen notwendig. Hier ist übrigens die Bundesakademie für Sicherheitspolitik *das* Forum.

Die vierte, daraus folgende, Folgerung ist die eingehende Vernetzung aller Akteure und Ebenen. Es ist in der Berichterstattung auch aus den Arbeitsgruppen deutlich geworden, dass natürlich ressortübergreifende Zusammenarbeit innerhalb der Bundesregierung, insbesondere der im Bundessicherheitsrat vertretenen Ministerien, unabdingbar ist. Falsche, menschliche Eitelkeiten dürfen dort keinen Platz haben.

Der vertikalen Vernetzung zwischen Bund, Ländern und Kommunen kommt nicht zuletzt in Fragen der inneren Sicherheit und des Bevölkerungsschutzes eine große Bedeutung zu. Und nicht nur im Fall etwa eines Hochwassers, wenn Katastrophenschutz gemäß Artikel 35 des Grundgesetzes in Anspruch genommen werden kann. Wir müssen mit der vertikalen Vernetzung auch Prävention in der nationalen Zusammenarbeit betreiben.

Ebenso versteht sich die Kooperation zwischen staatlichen und nicht-staatlichen Akteuren auf nationaler wie internationaler Ebene, etwa im ökonomischen oder im entwicklungspolitischen Bereich, von selbst. Nicht zu vergessen unsere internationale Vernetzung, vor allem in die Nordatlantische Allianz, in die Europäische Union und in die Vereinten Nationen.

An der Stelle hat mich der Abzug der österreichischen Blauhelme von den Golan-Höhen beschäftigt. Niemand aus unserem westlichen Bündnis, auch niemand bei uns in Deutschland, hat gesagt, wenn die Österreicher sich zurückziehen, weil die Lage gefährlicher wird, dann könnten wir möglicherweise, nach eigener Einschätzung, bei der VN-Mission an der Waffenstillstandslinie zwischen Israel und Syrien UNDOF einspringen. Weder im Bundestag noch im außerparlamentarischen Bereich hat es eine Wortmeldung hierzu gegeben. Was mich ein wenig nachdenklich gestimmt hat, denn Blauhelme haben auch wir Deutschen in der Kontingentierung für die Vereinten Nationen festgelegt. Wir haben 5.000 dafür benannt. Aber wir haben es vermieden, uns hier zu engagieren, was auch aufzeigt, dass man nicht immer gleich substituieren will, obwohl man substituieren könnte.

Und die fünfte und letzte Folgerung ist das, was alle sicherlich auch für sich überlegen: Wie können wir die deutsche Sicherheitspolitik über unser Denken und Handeln strategisch stärken?

Je mehr Sicherheitspolitik vorbeugend, präventiv wirkt, umso klüger ist sie. Unmittelbare Gefahrenabwehr im Sinne kurzfristiger Feuerwehraktionen sind, das hat sich auch während des DFS durch die Wortmeldungen wieder gezeigt, sehr viel aufwendiger und im Ergebnis weniger erfolgreich als krisenhafte Ereignisse *a priori* zu vermeiden. Diese Erkenntnis klingt einfach, ist aber schwierig umzusetzen. Das Problem, die tatsächliche Wirkung auf Prävention ausgerichteter Maßnahmen *ex ante* oder *ex post* zu bewerten, sei hier nur am Rande erwähnt.

Erfolgreiche Prävention braucht Weitsicht. Sie benötigt langfristige Zielvorstellungen und klare Prioritäten. Und sie braucht dann, wenn man sie angeht und zu Ergebnissen kommen will, Umsetzungskraft. Das ist etwas, was ich uns mit auf den Weg geben möchte: Umsetzungskraft für Erreichtes, Richtiges nicht in den Schubladen oder auch auf unseren Zungen liegen zu lassen, sondern in die Institutionen zu tragen, aktiv dort einzubringen, wo wir in der Europäischen Union, in der NATO und in den Vereinten Nationen multinational tätig sind.

Auf die Medien kommt es ganz wesentlich an.

Die ganze Debatte über eine sicherheitspolitische Strategie für Deutschland hat vor rund zwei Jahren begonnen, auch bei der Amtseinführung von Akademiepräsident Heumann. Ein bisschen vorher hat der 5. Beirat der Bundesakademie für Sicherheitspolitik schon darüber gesprochen, wie wir Lücken in Kommunikation, Organisation und Strategie überwinden können, um mit der BAKS und anderen Einrichtungen in Deutschland Sicherheitspolitik erfolgreich weiterzuentwickeln. Dazu braucht es der Wissenschaft, dazu braucht es natürlich der Politik. Aber es braucht auch der Medien.

Deswegen ein Dankeschön an die Medienvertreter, die das Forum begleitet haben. Auf sie kommt es auch ganz wesentlich an. Denn, was in der Zeitung falsch steht, worüber Fernsehen oder Rundfunk fehlerhaft berichten, wird oft als richtig beachtet. Diejenigen, die die Verantwortung für die öffentliche Meinungsbildung tragen, müssen sich für die richtigen Ziele mit den richtigen Instrumenten organisieren und koordinieren.

Der Ort, das zu tun, ist in jedem Fall diese Bundesakademie für Sicherheitspolitik, die nicht nur dieser Veranstaltung den richtigen Platz geboten hat, sondern mit der wir auch weiter gehen wollen – in der Unterstützung für das Mehren des Wohls unseres Landes.

Walter Kolbow war von 1998 bis 2005 Parlamentarischer Staatssekretär beim Bundesminister der Verteidigung. Von 1980 bis 2009 Mitglied des Bundestags für die SPD Bayern war der Jurist von 1994 bis 1998 verteidigungspolitischer Sprecher seiner Fraktion, von 2005 bis 2009 ihr stellvertretender Vorsitzender für die Bereiche Außenpolitik, Entwicklungspolitik, Verteidigung und Menschenrechte.

Die Bundesakademie für Sicherheitspolitik

ist die höchstrangige ressortübergreifende Weiterbildungsstätte des Bundes auf dem Gebiet der Sicherheitspolitik. Sie führt ihren Auftrag für die Bundesregierung nach grundsätzlichen Weisungen ihres Kuratoriums, gebildet vom Bundessicherheitsrat unter Vorsitz der Bundeskanzlerin, durch.

Aufgabe der Bundesakademie ist es, durch gemeinsame Weiterbildung gegenwärtiger und zukünftiger Führungskräfte aus Bundes- und Länderministerien sowie aus dem sicherheitspolitisch relevanten Umfeld ein umfassendes, über die Ressortgrenzen hinausreichendes Verständnis der langfristigen sicherheitspolitischen Interessen Deutschlands zu fördern.

Der Planungsstab des Auswärtigen Amts

analysiert mittel- und langfristige außenpolitische Entwicklungen sowie erarbeitet politische Strategien und Konzeptionen unter inhaltlichen wie kommunikativen Aspekten. Zu diesem Zweck arbeitet er auch eng mit wissenschaftlichen Instituten, Stiftungen, politikberatenden Institutionen und Planungsstäben im In- und Ausland zusammen. Darüber hinaus begleitet der Planungsstab die Arbeit der vom Auswärtigen Amt geförderten Forschungseinrichtungen. In ihm arbeiten auch Experten aus Wissenschaft und Wirtschaft an einzelnen Projekten mit.

Der Planungsstab wurde 1963 als Arbeitseinheit im Leitungsbereich des Auswärtigen Amts eingerichtet. Er untersteht unmittelbar dem Bundesminister des Auswärtigen und wird derzeit von Thomas Bagger geleitet.

Die Deutsche Welle

ist die mediale Stimme Deutschlands in der Welt. Der Auslandsrundfunk vermittelt unser Land als europäisch gewachsene Kulturnation und freiheitlich verfassten demokratischen Rechtsstaat.

In journalistischer Unabhängigkeit stellt die Deutsche Welle Ereignisse und Entwicklungen in Deutschland und der Welt dar und greift deutsche und andere Sichtweisen auf. So fördert sie den Austausch und das Verständnis zwischen den Kulturen und Völkern. Zugleich schafft sie einen Zugang zur deutschen Sprache – und damit zum Leben, zum Alltag und zur Mentalität der Menschen hierzulande.

Kooperationspartner

Bundesakademie für Sicherheitspolitik

Auswärtiges Amt

Medienpartner

Deutsche Welle

Herausgeber	Bundesakademie für Sicherheitspolitik Ossietzkystraße 44/45 13187 Berlin
Redaktionsleitung	Martin Lammert
Redaktion	Marcus Mohr
Autoren	Heiko Borchert, Klaus-Dieter Frankenberger, Emily Haber, Hans-Dieter Heumann, Walter Kolbow, Thomas de Maizière, Claudia Major, Georg Nolte, Wolfgang Schäuble, Werner Sonne, Andreas Wittkowsky
Lektorat	Andreas Feld, Johanna Fischer
Bildnachweise	Cover: Bundeswehr/Florian Nägele, Bundestag/Marc-Steffen Unger; Seite 5: BAKS; Seite 12/13: Bundeswehr/Florian Nägele; Seite 15: Bundesregierung; Seite 26/27: NATO; Seite 32/33: www.mediaserver.hamburg.de, imagefoto.de; Seite 40/41: Deutsche Bank/Wonge Bergmann; Seite 43: BMF/Ilja C. Hendel; Seite 54/55: Bundeswehr/Sebastian Wilke; Seite 63: Bundesregierung; Seite 72/73: ZIF/Thomas Rosenthal; Seite 82/83: UN/Marco Domino; Seite 90/91: Bundestag/Marc-Steffen Unger; Seite 102/103: EU/Richard Juilliart; Seite 105: SPD/spdfraktion.de
Gestaltung	Marcus Mohr
Druck	Bundesamt für Infrastruktur, Umweltschutz und Dienstleistungen der Bundeswehr DL I 4, Zentraldruckerei Köln/Bonn
Kontakt	Telefon 030 40046 420 Telefax 030 40046 421 E-Mail info@baks.bund.de

Deutsches
Forum
Sicherheitspolitik
dfs.bund.de

www.dfs.bund.de