



Diskussionspapier

Zwischen Notwendigkeit und Möglichkeit Herausforderungen sicherheitspolitischer Strategiebildung im 21. Jahrhundert

von *Daniel Jacobi und Gunther Hellmann*

Nach zehnjähriger Pause hat die Bundesrepublik seit 2016 wieder ein Weißbuch, das zum einen erstmalig unter dem Siegel der Bundesregierung veröffentlicht wurde und das zum anderen außen- und sicherheitspolitische Orientierung für die nächsten zehn Jahre verspricht. Hinsichtlich seiner Entstehungsgeschichte ist besonders bemerkenswert, dass die Schreibphase in einem so nie dagewesenen öffentlichen Prozess verlaufen ist. Man könnte meinen, dass sowohl auf der politisch-institutionellen als auch der demokratisch-legitimatorischen Ebene nun ‚alles gut‘ sei. Doch gerade jener öffentliche Charakter des Weißbuchprozesses hat einer breiteren Kommunikation über Sicherheit neue Räume erschlossen. In diesen zeichnen sich nun wiederum Hinweise darauf ab, dass das Dokument – sowohl in seiner inhaltlichen als auch formalen Dimension – eher *eine* spezifische sicherheitspolitische Herausforderung deutlicher denn je herausarbeitet, anstatt für diese praktikable Lösungen anzubieten.

Analog zu dem öffentlich-medialen Echo, das dem so öffentlichkeitswirksam vollzogenen Schreibprozess eine vergleichsweise zurückhaltende öffentliche Präsentation und Erklärung folgen ließ, fordern nun unter anderem auch Beteiligte des Schreibprozesses, dass das Weißbuch lediglich als Wegmarke und Meilenstein, nicht aber als Endpunkt der Bemühung um eine sicherheitspolitische Selbstverständigung in der Bundesrepublik missverstanden werden dürfe. So wies auch Verteidigungsministerin von der Leyen bereits in der ersten Rede nach ihrer Wiederernennung darauf hin, dass es ihr "in dieser Legislaturperiode (...) wichtig" sei, "den Weißbuchprozess weiter auszudifferenzieren".

Weißbuchprozesse weiter denken

Das vorliegende Papier schließt sich diesem Konsens an und erörtert sowohl Fallstricke als auch Chancen eines *offen* konzipierten sicherheitspolitischen Dialogs. Die Kernthese lautet, dass der Entstehungsprozess und Lebenszyklus eines Weißbuches – verstanden als *eine* Fixierungsform von Strategie – nicht in der eisernen Gussform von Zwecken, Mitteln und Zielen, sondern als ein stets temporär verstandenes Denken in sicherheitspolitischen Alternativen und Möglichkeitsräumen begriffen werden sollte. Im Sinne einer nicht lediglich reaktiven oder antizipativen, sondern proaktiven und damit zur demokratischen Mitgestaltung befähigten Ausweitung sicherheitspolitischer Handlungs- und Spielräume, gilt es demzufolge die Resonanzräume sicherheitspolitischer Öffentlichkeiten sukzessive auszuweiten. Denn es ist dieser kontinuierliche Dialog, der die *conditio sine qua non* für die Weiterentwicklung der außen- u. sicherheitspolitischen Kultur der Bundesrepublik darstellt.

Die breite Debatte um das aktuelle Weißbuch hat insbesondere jenen Verdienst, dass sie dessen Stellung im Rahmen heutiger Sicherheitspolitik deutlicher denn je hervorgehoben hat: Derartige Leitlinien sind nicht mehr, aber auch nicht weniger als mit einem spezifischen Zeitstempel versehene Betrachtungsweisen. Sie bieten keinen zeitlosen Fluchtpunkt, der jeglichem politischen Handeln einen sicheren Anker bietet, sondern eine notwendigerweise vorübergehende Orientierung im Hier und Jetzt, wobei Raum und Zeit den jeweiligen politischen Kontingenzen unterworfen sind.

Hinter diese Einsicht darf die Debatte nicht mehr zurückfallen. Doch selbst mit der nie zuvor erreichten ‚Flughöhe‘ des aktuellen Weißbuchs, d.h. seines hohen Abstraktionsgrads, schöpft der daran anknüpfende sicherheitspolitische Dialog noch nicht annähernd sein Potential im Sinne eines nachhaltigeren und umfassenderen Sicherheitsdialogs aus. Die Gründe hierfür finden sich sowohl in der institutionellen als auch der politischen Dimension deutscher Sicherheitskultur. Denn deren Strukturen stehen in ihrer internen und externen Organisation immer noch in einem unproduktiven Verhältnis. Letzten Endes verlangt eine Reform dieser Strukturen nicht nur Änderungen im institutionellen Design, sondern auch eine neue Konzeptualisierung des Verhältnisses von Staat und Gesellschaft.

Institutionelle Herausforderungen

Hinsichtlich der Idee eines offenen sicherheitspolitischen Dialogs zeigen sich bereits in der institutionellen Verankerung deutscher Sicherheitspolitik erste Hürden. Diese bündeln sich insbesondere im ministerialen Ressortprinzip, welches die politischen Handlungsfelder organisiert. Es ist jedoch nicht das Prinzip als solches, das unbedingt ein Problem darstellen muss. Vielmehr geht es um die Art, wie dieses *de facto* gehandhabt wird. Im Hinblick auf bundesdeutsche Politik perpetuiert die geltende Handhabung des Prinzips allerdings den beharrlichen Fortbestand einer Gruppe parallel arbeitender, dabei jedoch gegeneinander abgeschlossener (Denk-)Systeme, die somit jeweils ihrer eigenen Logik folgen. Und selbst wo innerhalb dieser Einheiten ein Denken in alternativen Möglichkeiten angelegt ist, so fehlt dennoch oft die Einsicht um die notwendige Selbstausrüstung mit externen Irritationsmöglichkeiten.

Sicherheit ist in praktisch allen Ressorts unbestritten ein zentrales Thema. Eine weitergehende Einsicht in die Notwendigkeit der ressortübergreifenden Vernetzung besteht jedoch (noch) nicht. Auch im vorliegenden Weißbuch spiegelt dies der Umstand, dass der – noch im Weißbuch von 2006 so zentral gestellte – Ansatz der ‚vernetzten Sicherheit‘ nun keine prominente Rolle mehr spielt. So wundert es auch nicht, dass die Einsicht, dass Sprache, Begriffe und Konzepte zentral für die Erfassung von Kommunikation über politische Wirklichkeiten sind, unlängst in diesen Ressorts angekommen ist. Die Suche nach einem möglichen gemeinsamen Vokabular zum ressortübergreifenden Umgang mit sicherheitspolitischen Herausforderungen kommt jedoch im Ansatz zum Stocken. So zeigt sich, dass beispielsweise bereits der ‚Strategie‘-Begriff selbst seit Jahren als eigentlich unausweichliche politische Vokabel abgelehnt oder zögerlich gebraucht wird.

In dieser Hinsicht ist das Verständnis des Weißbuchs 2016 als eines ‚komplex adaptiven Systems‘ ein erster Schritt in die richtige Richtung. Aufgrund des besagten hohen Abstraktionsgrades bietet es eine breitere Anschlussfläche für einen ressortübergreifenden sicherheitspolitischen Dialog darüber, welche Sicherheitspolitik ‚sein soll‘. Die Etablierung eines Strategiereferats im Bundesministerium der Verteidigung – als, vielleicht, erste ‚Materialisierung‘ der neuen Prioritätensetzung der Verteidigungsministerin – zeigt auch auf ressortinterner Ebene, wie man sich selbst mit einem größeren Irritationspotential ausstatten kann. Ob genügend personelle und zeitliche Ressourcen zur Verfügung gestellt und politische Prozesse gegen die ‚Säulen‘-Struktur so organisiert werden (können), dass dieses tatsächlich Früchte trägt, wird sich zeigen müssen.

Politische Herausforderungen

Sieht man die besondere Eigenschaft des Politischen darin begründet, dass es jenen Raum bezeichnet, in dem öffentlich darum gerungen wird, welche Sicherheitspolitik sein soll, so zeigt sich in dieser Dimension ebenfalls eine mangelhaft ausgeprägte Fähigkeit des politischen Systems zum sicherheitspolitischen Dialog. Dies beginnt bereits mit der begrenzten Präsentation des Weißbuchs nach seiner Fertigstellung Mitte 2016: Kurz vor Beginn der parlamentarischen Sommerpause wurde die finale Fassung veröffentlicht, aber weder zu diesem noch einem späteren Zeitpunkt auf die Agenda des Bundestages gesetzt. So zeigt sich in diesem Umstand, dass jenseits der vielen bekannten Klagen um ein mangelhaftes sicherheitspolitisches Echo im Land, insbesondere auch eine schwache Anbindung des Parlaments vorliegt. Dabei sollte den Abgeordneten nach den ersten Bundeswehreinmärschen auf dem Balkan Mitte der 1990er Jahre, spätestens aber seit dem Beginn des Afghanistanmandats die deutlich vernehmbare öffentliche Forderung nach einem ‚Mehr‘ an Legitimation deutscher Sicherheitspolitik bewusst sein. Ein deutlicher Mangel an demokratischer Rechtfertigung, deren Einlösung die reine Mandatslogik übersteigen muss, ist unübersehbar.

Es wundert auch nicht, dass Rechtfertigungsangebote nach wie vor zumeist auf der Ebene der jeweiligen Ministerien zu finden sind. Dort aber wird Sicherheitskommunikation primär als *strategische Kommunikation* verstanden, der es in erster Linie um den erfolgreichen ‚Verkauf‘ politischer Botschaften und weniger um kreative Formen des genuinen Austauschs zwischen Politik und Souverän geht. Die gewünschte sicherheitspolitische Auseinandersetzung nimmt somit eher die Form einer ‚top-down‘-Kommunikation und nicht die eines Dialogs an. Als Beispiel kann hierfür der Review-Prozess 2014 angeführt werden, der als offener Kommunikationsprozess angelegt war, aber in wesentlichen Teilen eher die Form einer nach innen gerichteten Erziehungskampagne annahm. Dies gilt insbesondere hinsichtlich der Befragung von 57 Experten aus 26 Ländern, was ‚falsch‘ sei an der deutschen Außenpolitik und was gegebenenfalls ‚geändert‘ werden müsse. Eine ähnliche Kritik wird von manchen externen Teilnehmern an den Workshops zum Weißbuch 2016 geäußert.

Eine Problemsuche

Ein gemeinsamer Grund für die nach wie vor unzureichende Qualität des sicherheitspolitischen Dialogs in der Bundesrepublik liegt – in beiden oben genannten Dimensionen – in einem vorherrschenden Missverständnis des Begriffs der ‚sicherheitspolitischen Öffentlichkeit‘. Das gängige Verständnis beschränkt sich zumeist auf zwei Verknüpfungen: In einer verkürzten Sichtweise wird Öffentlichkeit im Sinne der (ver)öffentlich(t)en Meinung gedacht. Sicherheitspolitischer Dialog wird also als die rein quantitative Abfrage politischer Stimmungsbilder verstanden. Eine komplexere Vorstellung ist der immer wieder vernehmbare Wunsch nach mehr sicherheitspolitischer Öffentlichkeit im Zuge einer ‚großen Debatte‘. Die dahinter liegende Idee ist zumeist, dass diese wie ein reinigendes Gewitter über die Landschaft deutscher Sicherheitspolitik ziehen und im Sonnenschein eines sicherheitspolitischen Konsenses enden könnte. So bemerkenswert dieser Wunsch nach mehr öffentlichem Dialog ist, so sehr sitzt auch er einer Illusion auf.

Der gemeinsame Fluchtpunkt und damit auch Denkfehler dieser Vorstellungen von Öffentlichkeit ist, dass diese immer noch politische Vorstellungen bedienen, die auf einer längst vergangenen Form des politischen Gemeinwesens aufbauen. Gegenwärtige Sicherheitspolitik findet nicht mehr in der Agora statt – also jener Polis der griechischen Antike, in der sich allgemein Gleiche von Angesicht zu Angesicht bis hin zu einer Problemlösung aneinander abarbeiten konnten. ‚Die‘ heutige Öffentlichkeit hingegen ist nicht mehr als eine homogene Einheit vorstellbar. Ihre Einheit stellt bestenfalls die unendliche ‚Summe‘ ihrer differierenden Meinungen dar. Spätestens mit der umfassenden Digitalisierung auch politischer Welten zeigt sich über die Differenzierung der verschiedenen Kommunikationskanäle und -plattformen, dass man heute von fragmentierten Öffentlichkeiten aus- und mit diesen umgehen muss.

Der Staat steht nicht mehr *der* Gesellschaft gegenüber – ein weiteres klassisches Bild des Politischen, das einer Zeit entstammt, in der die vorgenannte Differenzierung noch nicht bekannt und die Politik jenes unumstrittene Leitzentrum des Gemeinwohls war und man für den nicht diesem selbst zurechenbaren ‚Überhang‘ einen Begriff brauchte und ihn in der Gesellschaft als Residualkategorie fand. Spätestens mit der Anerkennung der Macht ‚nicht-staatlicher‘ Akteure kann Gesellschaft – bereits vor jeglicher demokratischer Willensbildung oder Deliberation – nicht mehr als ein solches ‚bloßes Anhängsel‘ gedacht werden. Öffentlichkeit neu zu begreifen ist also eine wesentliche Bedingung dafür, dass Demokratie unter zeitgenössischen Bedingungen gelingen kann – und dies gilt nicht zuletzt für das Wechselspiel zwischen dem, was früher als ‚staatliche‘ Sicherheitsvorsorge und ‚gesellschaftliche‘ Folgebereitschaft gefasst wurde. Hier ist es insbesondere die Aufgabe, die Vorstellung der Existenz von nur einer zentralen politischen Diskussionsebene abzubauen. Dem ehemals prominenten Ansatz vernetzter Sicherheitsinstitutionen muss ein Ansatz *vernetzter Öffentlichkeiten* zur Seite gestellt werden – so das Plädoyer Klaus Naumanns.

Einige Denkanstöße

Außen- und Sicherheitspolitik weiter zu denken und damit die außen- und sicherheitspolitische Kultur der Bundesrepublik weiter zu entwickeln, fällt also mit einer notwendigen (Re-)Politisierung des sicherheitspolitischen Prozesses zusammen. Verstanden werden muss diese im Sinne der Ab-/Aufgabe von Kontrollversuchen über sicherheitspolitische Debatten und die Überwindung des Verständnisses von Kommunikation als bloßer Input-Legitimation. Moderne Sicherheitspolitik kommt auf verschiedenen Ebenen nicht mehr ohne *Dialog* aus. Dies entspricht einerseits grundlegenden demokratiethoretischen Anforderungen, andererseits aber auch der institutionellen Notwendigkeit einer vermehrten externen Irritation und Stimulation, um zu guten, das heißt sowohl effektiven wie auch revisionsfähigen sicherheitspolitischen Entscheidungen zu gelangen. Wenn es beispielsweise eine zentrale Leistung moderner Sicherheitsstrategien ist, Komplexität zu reduzieren und somit die eigene Handlungsfähigkeit überhaupt erst aufzubauen, dann ist eine auf Dauerhaftigkeit angelegte, dialogische Erörterung dieser Reduktionsmechanismen und ihrer möglichen produktiven Formen sowie blinden Flecken unumgänglich.

Im gleichen Sinne wäre anzuraten, den ‚Strategie‘-Begriff selbst in den Mittelpunkt sicherheitspolitischer Debatten zu rücken – und zwar nicht im Sinne abstrakter und fixer Ziele und Mittel, sondern gerade in dem Sinne, in dem es die (exekutiven) ‚Praktiker‘ deutscher Sicherheitspolitik am Ende des Tages immer handhaben müssen: nämlich als kontinuierliche und im Lichte wechselnder Lagen anpassungsfähige Selbstverständigung über das wechselseitige Bedingungsverhältnis von Zielen und Mitteln angemessener ‚Sicherheitsvorsorge‘ (um einen zentralen Begriff des Weißbuchs 2016 zu nutzen). Vor dem Hintergrund einer möglichen Weiterentwicklung des Weißbuchs hin zu einem ‚nationalen Sicherheitsdokument‘ der *Bundesregierung* wären unter anderem Debattenbeiträge zu der Frage interessant, ob man eventuell das Weißbuch auf einen ‚reinen‘ Strategieteil fokussieren und den Bundeswehrteil auslagern könnte.

Notwendige Voraussetzung hierzu wären fraglos umfassendere Informations- aber auch Übersetzungsleistungen aus dem engeren politischen System sicherheitspolitischer Expertise, die sich primär auf exekutiver Ebene findet, und hinein in die damit systematischer zu vernetzenden politischen Öffentlichkeiten. Entstehungsprozesse von Strategie müssen noch transparenter und aktiver vermittelt werden. Über mögliche Formen einer ‚Rede zur Lage der Nation‘ durch die Bundeskanzlerin wäre ebenfalls im Sinne einer erhöhten und insbesondere sichtbareren Informationsvermittlung nachzudenken. Denn damit würden unmittelbar sowohl die Legitimität, aber gleichwohl auch die Anforderungen an Abgeordnete steigen, Sicherheitspolitik und die Möglichkeit zur Teilhabe aktiver in ihren Wahlkreisen zu vermitteln. Ebenso sind die (vor allem auch lokalen) Medien als ‚vierte Gewalt‘ nicht aus diesen Vermittlungsprozessen wegzudenken. Sie dürften die mögliche Breite des sicherheitspolitischen Dialogs nicht über Schlagzeilen und plakative Begriffe (Stichwort ‚Killerdrohnen‘) einengen und -dämmen bevor diese begonnen hat.

Über die Einsicht in die heterogene Vielfalt und den Versuch der Einbindung dieser öffentlichen Medien und Kanäle würde nichts weniger entstehen als eine komplexe Form des Dialogs über mögliche sicherheitspolitische Zukünfte sowie die Vermessung von Möglichkeitsräumen sicherheitspolitischer Gestaltung. Als Selbstverständigungsprozess liefert dieses Verständnis von Öffentlichkeit somit den dauerhaft stabilen Hintergrund einer gestaltenden statt einer lediglich reaktiven Sicherheitspolitik. Dies wäre kein geringer Beitrag auf dem Weg zu einer friedlicheren Welt(sicherheits)politik.

Dieser dialogische Grundstein einer außen- und sicherheitspolitischer Kultur kann nicht auf einen irgendwann ‚abschließenden‘ Konsens im klassischen Sinne ausgerichtet sein. Dass dieser nicht (mehr) erreichbar ist, sollte nun nachvollziehbar sein. Vielmehr ist diese Art des Dialogs für einen Umgang mit *Differenz* sensibilisiert. Bei dieser handelt es nicht um die Verwirklichung eines wie auch immer gearteten politischen Ideals einer allgemeinen gesellschaftlichen Vielfalt. Vielmehr bietet dieses Zulassen von unterschiedlichen Sichtweisen die Grundlage einer außen- und sicherheitspolitischen Kultur, die in ihren Prozessen der Selbstverständigung auf die Steigerung von Alternativen und die Erweiterung der Möglichkeitsräume politischen Handelns angelegt ist – und damit gesellschaftliche Resilienz stärkt. Um das Vokabular des sogenannten ‚Münchener Konsenses‘ wie auch des Weißbuchs 2016 zu variieren: Eine Politik, die diese Herausforderungen ignorierte, verschloße sich nicht nur zu viele Wege zu einem *frühen* und *entschiedenen* sicherheitspolitischen Handeln, sie beraubte sich auch der Möglichkeit, dies auf eine *substantielle* und damit nachhaltige Art und Weise zu tun.

Daniel Jacobi ist Wissenschaftlicher Projektmitarbeiter der Goethe-Universität Frankfurt und Postdoc-Stipendiat der Gerda Henkel Stiftung. Prof. Dr. Gunther Hellmann ist Professor für Politikwissenschaft mit dem Schwerpunkt deutsche und europäische Außenpolitik an der Goethe-Universität Frankfurt. Die Autoren geben ihre persönliche Meinung wieder.