

Plädoyer für eine integrative deutsche Sicherheitsstrategie

Warum die Bundesregierung sich im europäischen Kontext mit zivilen Akzenten in der Sicherheitsstrategie stärker profilieren sollte

Ein Diskussionspapier

Sicherheitspolitik fristet in Deutschland ganz überwiegend ein Schattendasein und wird zumeist recht einseitig aus militärischer Perspektive interpretiert. Solange nicht unmittelbar Entscheidungen über den Einsatz der Bundeswehr anstehen, hat das Thema eine unangemessen geringe Relevanz für ein Land, das *nolens volens* eine Mittelmacht darstellt. Das politische Desinteresse für eine übergreifende sicherheitspolitische Strategiebildung, die sich auf die Hauptsäulen Außen-, Verteidigungs- und Entwicklungspolitik stützt, wird an einem schleichenden Rückgang entsprechender Expertise im Parlament und an leeren Rängen bei relevanten Debatten, so über den zweijährigen Fortschrittsbericht zum Aktionsplan „Zivile Krisenprävention, Konfliktbeilegung und Friedenskonsolidierung“, deutlich. Auch die Öffentlichkeit reagiert nach wie vor primär im Kontext akuter Krisen.

Dieses Defizit ist bedenklich. Deutschland ist zunehmend militärisch im Ausland involviert. Dabei handelt es sich überwiegend um Stabilisierungseinsätze, die im Einzelfall auf ihren Sinn und Nutzen diskutiert werden müssen, grundsätzlich aber ein wichtiges und unabdingbares Instrument von Friedens- und Sicherheitspolitik darstellen. Ein neues Wettrüsten ist in den letzten Jahren nicht zu übersehen. Wege zur Abrüstung werden nur zögerlich, wenn überhaupt beschritten. Darüber hinaus stellen fragile Staatlichkeit, die zunehmende Verfügbarkeit eines vielfältigen Spektrums von Waffen (Kleinwaffen und Massenvernichtungswaffen) und der veränderte Charakter innerstaatlicher Konflikte (mit zumeist regionaler Dimension) Herausforderungen dar, die in ihren Implikationen nicht immer klar abzuschätzen sind. Sie erfordern eine mittel- und langfristige auf nachhaltige Sicherheit angelegte Politik, die in den seltensten Fällen mit militärischen Mitteln zu bewältigen ist. Nicht zuletzt ist im Verhältnis von westlichen Gesellschaften und Gesellschaften mit muslimischer Prägung teilweise eine Zuspitzung zwischen fundamentalistischen Gruppen und moderaten bzw. säkularen Kräften unübersehbar, die ohne kooperative Konzepte der Konfliktbearbeitung zu einer maßgeblichen Belastung für die innere wie äußere Sicherheit werden könnte.

Zugleich bieten die Schaffung einer globalen Öffentlichkeit und die internationale Verbreitung menschenrechtlicher und rechtsstaatlicher Normen und Werte ein enormes Potenzial für eine mittel- und langfristige Sicherheitspolitik, die auf „menschliche Sicherheit“ abzielt und vorrangig einen verlässlichen Schutz für besonders bedrohte Bevölkerungsgruppen insbesondere auch in Krisenländern anstrebt. Die zunehmende Verankerung universaler Normen dialogisch und konsequent als Chance für gesellschaftlichen und politischen Wandel zu nutzen und nicht im Sinne eines westlichen „Werteimperialismus“ zu propagieren, ist eine häufig verkannte Herausforderung für die Gestaltung von Globalisierung.

Um diesen Anforderungen gerecht werden zu können, sind konzeptionelle Klärungen und institutionelle Änderungen innerhalb der Bundesregierung dringend erforderlich.

Wir möchten mit diesem Positionspapier eine politische, öffentliche und wissenschaftliche Debatte anstoßen, die sich auf drei Punkte konzentrieren könnte:

- (i) die Notwendigkeit einer integrativen Sicherheitsstrategie mit zivilem Primat und mit einer klaren Bestimmung der strategischen Grundlagen für die Mandatierung militärischer Einsätze;
- (ii) die Weiterentwicklung bestehender ressortübergreifender Abstimmungsmechanismen zu einer wirklich integrativen und steuerungsfähigen Infrastruktur; insbesondere Schaffung eines Sonderstabes für Prävention und Sicherheit unter Mitwirkung einer/s unabhängigen präventions- und sicherheitspolitischen Sonderbeauftragten;
- (iii) darüber hinausgehende Maßnahmen zur Überwindung fragmentierter Diskurse und Handlungsweisen unter verstärkter Berücksichtigung der Rolle des Parlaments.

1. Eine deutsche Sicherheitsstrategie im Kontext von EU und UN

Die Bundesrepublik Deutschland verfügt über keine angemessene Sicherheitsstrategie, die Orientierung für ihre Außenbeziehungen gibt. Nötig ist ein Dokument, das sich in ähnlich knapper und konziser Weise wie die im EU-Rahmen verabschiedete Europäische Sicherheitsstrategie (EES, 2003) äußert, zugleich aber in diesem Rahmen eigene Akzente setzt. Derartige Akzente könnten in einem dezidierten Primat des Zivilen, in einer stärkeren Betonung krisenpräventiver und entwicklungspolitischer Elemente von Sicherheit und in dem Bestreben bestehen, neue Entwicklungen auf globaler Ebene nicht nur als Bedrohung, sondern auch als Chance zu begreifen (etwa Mechanismen im Bereich internationaler Strafgerichtsbarkeit). Der Aktionsplan „Zivile Krisenprävention“ vom Mai 2004 sowie der Fortschrittsbericht vom Mai 2006 enthalten die richtigen Elemente. Doch verlieren sie sich in Details, sind einer mitunter buchhalterischen Rechenschaftsmentalität verhaftet und verpassen es, eine prägnante und umsetzbare Vision für die nahe Zukunft zu entwickeln. Das Weißbuch von 2006 verwechselt Militär- und Verteidigungspolitik mit einem wirklich umfassenden, integrativen Sicherheitskonzept. Der Aktionsplan „Zivile Krisenprävention“, der immerhin das zentrale ressortübergreifende Dokument zum Thema darstellt, wird darin kaum zur Kenntnis genommen. Es bleibt angesichts der in vielen Bereichen durchaus von zivilen Grundsätzen geprägten Sicherheitspolitik befremdlich, dass die Formulierung des öffentlichkeitswirksamsten Dokuments in diesem Bereich maßgeblich dem Verteidigungsministerium überlassen bleibt.

Diese notwendige Klärung der eigenen Sicherheitsinteressen ist auch erforderlich, um bei Themen wie der Raketenstationierung in Polen und Tschechien und Einrichtung eines Africa Command, AFRICOM, Stellung beziehen zu können.

Empfehlungen:

- Ø Klarer als in der Vergangenheit muss erläutert werden, welche Werte und Interessen der bundesdeutschen Sicherheitspolitik zugrunde liegen und mit welchen Strategien diese in multilateral eingebundener Weise umgesetzt werden können. Gefordert ist ein einprägsames Dokument, das Leitlinien formuliert und das dann durch den den Aktionsplan „Zivile Krisenprävention“ sowie – im engeren militär- und verteidigungspolitischen Bereich – durch das Weißbuch operationalisiert wird. Die

jetzige Zwitterstellung des Weißbuchs zwischen „Ressortdokument“ und „Sicherheitsstrategie“ würde einer eindeutigen Einordnung weichen. Das Dokument muss auch klarer als bislang formulieren, unter welchen Umständen sich die Bundesrepublik in besonderem Maße mit zivilen und/oder militärischen Mitteln engagieren möchte. Das jetzige, stark reaktive Verhalten, das vornehmlich auf Wünsche und Forderungen aus dem internationalen Umfeld reagiert und selten eigenen Kriterien zugrunde legt, ist sowohl unter strategischen Gesichtspunkten als auch hinsichtlich seiner politischen Legitimation kaum mehr haltbar.

- Ø Die derzeitige EU-Ratspräsidentschaft macht deutlich, dass die Bundesrepublik Deutschland in erster Line abgestimmt im europäischen Rahmen handeln muss. Dabei sollte sie sich aber nicht hinter abgestimmten Strategien wie der ESS „verstecken“, sondern deutlich machen, wo eigene Beiträge geleistet werden und auch Akzente gesetzt werden sollen. Dazu gehört die Kohärenz zwischen der ESVP (Europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik) des Europäischen Rates sowie der Außen-, Entwicklungs- und Handelspolitik der Europäischen Kommission. Nicht zuletzt muss ausformuliert werden, wo Deutschland im Sinne eines arbeitsteiligen Verfahrens besondere Verantwortung übernehmen kann.
- Ø Stärker als in der Vergangenheit ist auch darauf zu achten, den Aufbau europäischer Kapazitäten in die Vereinten Nationen einzubringen. Der UN-Sicherheitsrat hat im Jahr 2006 Beschlüsse gefasst, die auf eine Ausweitung der UN-Friedensoperationen auf bis zu 100.000 Personen hinausläuft; die Unterstützung von UN-Diplomatie, entwicklungspolitischem Engagement und Blauhelmissionen ist notwendiger denn je; Maßnahmen der Friedenskonsolidierung erfordern mehr Kohärenz unter den beteiligten nationalen und multilateralen Akteuren. Eine deutsche Sicherheitsstrategie mit zivilem Primat hat auch zur Aufgabe, deutsche Beiträge im europäischen Kontext zu definieren, die eine Stärkung der Vereinten Nationen, so auch im Rahmen der neu konstituierten UN Peacebuilding Commission, zum Ziel hat.

2. Institutionelle Änderungen: Funktionsfähiger Mechanismus für Prävention und Sicherheit

Es fehlt an einer institutionellen Infrastruktur, die eine kohärente Außen-, Verteidigungs- und Entwicklungspolitik gewährleistet und - u.a. durch eine öffentlich sichtbare Persönlichkeit - die zivile und krisenpräventive Komponente deutscher Sicherheitspolitik verkörpert. Der nach dem Vorbild des Nationalen Sicherheitsrates geschaffene Bundessicherheitsrat (BSR) ist wenig durchsetzungsstark, weitgehend auf die (zu wenig restriktive) Genehmigung von Rüstungsexporten fixiert und bislang nicht in der Lage gewesen, eine überzeugende Sicherheitsstrategie zu formulieren. Eine entsprechende Rolle, die in anderen Ländern unmittelbar in den Administrationen der Staats- oder Regierungschefs liegt (etwa die Funktion des Sicherheitsberaters in den USA), besteht in Deutschland weder beim Bundeskanzleramt noch beim Außenministerium.

Der bereits existierende Mechanismus ist der Ressortkreis, der zur Umsetzung und zum Monitoring des Aktionsplans „Zivile Krisenprävention, Konfliktbearbeitung und Friedenskonsolidierung“ eingesetzt wurde. Der 2006 erschienene erste Umsetzungsbericht erklärt zudem sehr deutlich, dass der Ressortkreis seine Aufgabe keineswegs nur als rein „zivil“ begrenzt ansieht, sondern unter zivilem Primat die

verschiedenen sicherheitspolitischen Elemente zusammen führt. Der Ressortkreis ist allerdings ein weitgehend auf horizontale Abstimmungsprozesse angelegtes Gremium, das in dieser Form bislang keine Steuerungsrolle einnehmen kann. Die vom Ressortkreis unter Federführung des Auswärtigen Amtes erzeugte Dynamik ist daher bislang wenig überzeugend und die Aktivitäten allenfalls in engsten Fachzirkeln bekannt.

Empfehlung: Die bestehenden interministeriellen Abstimmungsmechanismen sollten zu einer wirklich integrativen und steuerungsfähigen Infrastruktur weiterentwickelt werden

Vor diesem Hintergrund können folgende Schritte unternommen werden:

- Ø Der bestehende Mechanismus des Ressortkreises wird deutlich ausgebaut, aufgewertet und effektiver gestaltet. Der Ressortkreis soll auch in Form einer *Kernarbeitsgruppe* zusammentreten können. Dadurch könnten Aufgaben des Ressortkreises effizienter und schlagkräftiger bearbeitet werden. Mitglieder der Kerngruppe sollten sein das Kanzleramt, das Auswärtigen Amt, das Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung sowie das Bundesministerium für Verteidigung. Die ausreichende Einbeziehung der anderen Ministerien (insbesondere für Umwelt und wg. der Entsendung von Polizeikräften für Inneres) sowie des Gesamtkreises bleibt eine wesentliche Erfolgsvoraussetzung für den Prozess, zugleich ist die Arbeitsfähigkeit nur durch eine überschaubare Anzahl von Kernmitgliedern mit entsprechenden Interessen am Erfolg zu gewährleisten.
- Ø Ein „*Sonderstab für Prävention und Sicherheit*“ auf hochrangiger politischer Ebene (Ministerebene) wird als politischer Mechanismus etabliert. Er erhält insbesondere das Mandat zur Ausarbeitung von sicherheitspolitischen Grundlagen und zur Erörterung relevanter sicherheitspolitischer Situationen und Aktionen. Dies schließt insbesondere ein am Präventionsgedanken orientiertes Handeln ein.
- Ø Der Sonderstab wird in seinem Wirken unterstützt und ergänzt durch eine/n unabhängigen *präventions- und sicherheitspolitischen Sonderbeauftragte/n*. Dabei geht es nicht um die Rolle eines klassischen nationalen Sicherheitsberaters. Vielmehr sollte die Persönlichkeit krisenpräventive Akzente stärken, Integration befördern und auch persönlich oder über ein Netzwerk erfahrener Politiker und Diplomaten in der Lage sein, in konkreten Krisen internationale Vermittlungsdienste zur Verfügung zu stellen. Wir schlagen vor, die Funktion eines/r Sonderbeauftragten – zunächst für einen befristeten Zeitraum – zu etablieren, die mit Kompetenzen ausgestattet ist, welche denen eines Staatssekretärs gleichwertig sind, und die direkten Zugang zu den zuständigen Ministern sowie der Bundeskanzlerin/dem Bundeskanzler hat. Bei der Besetzung kommen international erfahrene und unabhängige Persönlichkeiten in den Blick, die über diplomatische Erfahrung insbesondere im UN-System und der EU verfügen. Eine derartige Persönlichkeit würde die politischen Begrenzungen des deutschen Systems kennen, zugleich aber aufgrund internationaler Erfahrung wissen, wie diese zumindest teilweise überwunden werden können.
- Ø Die oben angeregte Kernarbeitsgruppe sollte auch *finanzielle Anreizstrukturen* zur verstärkten Ressortkooperation entwickeln. In Anlehnung an die britischen „*Conflict Prevention Pools*“ sollten deshalb bewusst auch fiskalische Implikationen einer integrierten Sicherheitsstrategie mit diskutiert und die Bereitstellung von Finanzmitteln für integrierte Maßnahmen in die Umsetzung strategischer Ziele

einbezogen werden. Das deutsche Haushaltsrecht ist hier zwar nicht sonderlich flexibel, sollte aber an neue Formen politikfeldübergreifender Ansätze ggf. angepasst werden.

3. Überwindung der Fragmentierung sicherheitspolitischer Diskurse und Handlungsweisen

Sicherheitspolitik zerfällt in Deutschland in Bereiche, die unzureichend miteinander kommunizieren. Politische und öffentliche Beachtung erhalten weiterhin in erster Linie militärische Ein- und Ansätze. Demgegenüber ist der Stellenwert ziviler Maßnahmen unzureichend. Dies gilt für das schwierige Handeln im Umfeld von Militäreinsätzen (etwa in Afghanistan), wo der Gesamterfolg des externen Engagements zu einem ganz erheblichen Teil von den Fortschritten in zivilen Fragen abhängig ist (Transparenz, Rechenschaftspflicht und weitere rechtsstaatliche Grundsätze für staatliches Handeln, Stärkung der Gemeinden, Einkommensmöglichkeiten, Zugang zu sozialen Dienstleistungen etc.). Dies gilt auch im Hinblick auf Vorgehensweisen, wo eine militärische Intervention nicht sinnvoll ist, aber Entwicklungspolitik Beiträge zur Überwindung sozialer und ökonomischer Ungleichheiten zwischen Bevölkerungsgruppen leistet.

Empfehlung: Die o.g. Erarbeitung einer integrativen Sicherheitsstrategie mit zivilem Primat auf hochrangiger politischer Ebene („Sonderstab“) sollte einen Prozess in Gang setzen, der die beteiligten Ressorts und „Kulturen“ stärker zusammenführt.

Die Beteiligung des Parlaments an zentralen Entscheidungen ist die wichtigste institutionalisierte Garantie gegen eine Verselbständigung oder gar Militarisierung von Sicherheitspolitik in einer Demokratie. Sie stellt die beste verfügbare Garantie dafür dar, dass ein politischer und gesellschaftlicher Konsens hergestellt, Kontroll- und Evaluierungsmöglichkeiten wahrgenommen und nicht zuletzt Haushaltsmittel effizient eingesetzt werden. Von daher ist eine Ausweitung der Informationsrechte von Parlamentariern und ihre Einbeziehung in die Entwicklung einer integrativen Sicherheitsstrategie dringend anzuraten.

Bonn/Duisburg, im April 2007

Peter Croll, Tobias Debiel, Stephan Klingebiel