

Klaus Naumann

Wenn Verteidigung zu Sicherheit wird

Plädoyer für die Neujustierung sicherheitspolitischer Strukturen



Klaus Naumann

(* 1949) ist Zeithistoriker am Hamburger Institut für Sozialforschung; Zuletzt erschienen: *Einsatz ohne Ziel? Die Politikbedürftigkeit des Militärischen*.

Klaus.Naumann@his-online.de

Während die internen Umbauarbeiten in und an der Bundeswehr in diesem Herbst in ein entscheidendes Stadium treten, lässt sich auf der Ebene der politischen Prämissen dieses Transformationsprozesses wenig Veränderung beobachten. Dass Strukturreformen unter dem Primat von Sparzwängen in Bewegung kommen, ist nur einer der Indikatoren für den Verlust des Politischen, der die Entwicklung der – dem Anspruch nach – »vernetzten« deutschen Sicherheitspolitik begleitet. Tatsächlich bleiben Strukturkommissionen, Veränderungen der Wehrform oder betriebswirtschaftliche Effektivierungen so lange leer und unbestimmt, wie nicht über die weitreichenden konzeptionellen, strategischen und institutionellen Konsequenzen des Übergangs vom Verteidigungsprinzip zum Sicherheitsparadigma nachgedacht wird. Aus der mangelnden politischen Verarbeitung dieses Paradigmenwechsels erwachsen die grundsätzlichen Spannungen, die die Sicherheitspolitik unserer Tage begleiten. Sie zeigen sich in Definitions-, Führungs- und Strategieproblemen. Abhilfe ist durch eine Reihe, zum Teil kleinteiliger, institutioneller Korrekturen möglich. Dem vorangehen muss jedoch eine Veränderung des politisch-strategischen Denkens.

Was unterscheidet »Sicherheit« von »Verteidigung«?

Struktur und Denken der »alten« Bundesrepublik waren bestimmt von der Ausrichtung auf Landesverteidigung und der Einsicht, dass diese nur als Bündnisverteidigung möglich sein würde. Auf diesem Hintergrund war, was die Falldefinition, die Führungsfrage und das Strategieproblem betrifft, die Rahmenordnung relativ klar und eindeutig (Es geht hier um die normative und institutionelle Eindeutigkeit einer auf Landesverteidigung ausgelegten Politik, nicht um die komplexen Probleme zulässiger Mittel [Atomwaffen] dieser Zweckbestimmung!). Selbst derjenige, der damals die Atomwaffen ablehnte, hätte das Recht auf Kollektivnotwehr wohl nicht grundsätzlich in Frage gestellt.

In Sachen Sicherheitsvorsorge, Krisenintervention und Stabilitätsprojektion verhält sich das anders. Die sicherheitspolitischen Herausforderungen der Gegenwart und Zukunft tragen einige Merkmale, die sich grundsätzlich vom Arrangement der Landesverteidigung unterscheiden:

- Mag unsere Sicherheit auch am Hindukusch verteidigt werden, es handelt sich hierbei nicht um einen für Deutschland und seine Bevölkerung existenziellen Konflikt; hier werden gleichsam »schwache« Interessen ins Feld ge-

führt, und gleichwohl sollen sie von ausreichend »vitaler« Bedeutung zum Eingreifen sein (Barry Cooper).

– Die Vielzahl der Einsätze (und Nichteinsätze) in den letzten 20 Jahren deutet auf einen veränderten Handlungstyp hin, den die Amerikaner sehr plastisch als »*wars of choice*« bezeichnen. An die Stelle der Existenzfrage ist ein voluntaristisches, ein optionales Element getreten – das politische Kalkül: Man entscheidet sich für (oder auch gegen) diese oder jene Intervention und zu gegebener Zeit auch für einen Exit-Prozess.

– In solche Entscheidungen geht also immer ein (staats-)politischer Definitions- und Gestaltungsanspruch ein. Militärische Gewalt hört hier wie im defensiven Eskalationsszenario auf, das letzt verfügbare Mittel zu sein; es kann nun bereits zu einem frühen Zeitpunkt sinnvoll sein, Streitkräfte präventiv einzusetzen.

– Obwohl von »schwachen« Interessen begleitet und politischem Kalkül dirigiert, beanspruchen die einschlägigen Missionen, voran Afghanistan, »starke« Implikationen, die die dortige(n) Gesellschaft(en) regelrecht transformieren, indem sie Stabilisierung, Wiederaufbau und *state building* betreiben – in der Annahme, dass Sicherheits-effekte (abgesehen von allem anderen!) nur so zu erzielen seien.

– Erfolg ist in dieser Form der Sicherheitsprojektion nicht in den militärischen Kategorien der »Entscheidung«, der »Vernichtung« oder des »Sieges« zu definieren. Dem militärischen Beitrag, obwohl von essentieller Bedeutung und exorbitantem Gewicht (Kosten, Ressourcenverbrauch), kommt doch nur ein subsidiärer oder katalysatorischer Stellenwert zu – mit entsprechenden Folgerungen für eine angemessene »Dosierung«. (Rupert Smith). Diese Konstellation münzt sich um in hohe Anforderungen an Koordination und Kohärenz des »vernetzten« Handelns – horizontal wie vertikal.

– Ihrem Anspruch nach dienen solche Missionen und Einsätze dazu, bewaffnete Konflikte und Gefahren von unserem Land fern zu halten, indem man sie »dort bekämpft, wo sie entstehen« – so eine eingängige Formel des Weißbuchs (2006). Aber auch das hat seinen Preis: Die Sicherheits- bzw. Risikogemeinschaft, die Streitkräfte und Bürger in den modernen Kriegen bis hinein in die Blockkonfrontation im Guten wie im Schlechten quasi schicksalhaft verband – diese Gemeinschaft zerfällt.

– Das »Endprodukt« dieser Anstrengungen, soweit es sich um »Sicherheit« handelt, ist selbst von höchst fluider und volatiler Natur: Wer wüsste zu sagen, ob und wann und warum Deutschland durch seine Einsätze sicherer geworden ist? Sicherheit wohnt eine hohe Unbestimmtheit, aber auch eine gewisse Unersättlichkeit inne. Daher ist sie auf ein hohes Maß an Plausibilisierung und Begründung, Überzeugung und Akzeptanz, kurzum, auf Vertrauen angewiesen.

Mit anderen Worten: Die Dilemmastruktur moderner Sicherheitspolitik und ihre Handlungs- und Strukturanforderungen sind weitgehend anderer Natur als unter dem früheren Primat der Landesverteidigung. Was soll man also tun, wenn aus »Verteidigung« auf vorerst unabsehbare Zeit »Sicherheit« geworden ist? Ich möchte für einen Denkansatz plädieren, der weniger mit fertigen

»Dem militärischen Beitrag kommt doch nur ein subsidiärer oder katalysatorischer Stellenwert zu – mit entsprechenden Folgerungen für eine angemessene ›Dosierung.«

Lösungen operiert als mit der Annahme, dass es um nicht mehr, aber auch nicht weniger geht als um ein *managing of dilemmas* (Roland Paris/Timothy D. Sisk).

Die deutsche Sicherheitspolitik laboriert mit alten Strukturen an neuen Problemen. Die verführerische Macht des »Bewährten« hindert sie daran, die politischen Zäsuren institutionell nachzuvollziehen. So verordnet man der Bundeswehr eine tief greifende Transformation, lässt aber die übrige sicherheitspolitische Apparatur weitgehend unverändert. Die immer neuen Anpassungsreformen tragen Züge einer bloßen Fortschreibung und Ausbesserung des Überlieferten. Nicht untypisch dafür ist die Angewohnheit, Veränderungen in

»Vor lauter Kontrollbegeisterung gegenüber dem Militär hat die Politik der Legislative vergessen, dass es um viel mehr geht als um Einsatzmandate, Truppenziffern und das alljährliche Ritual der Mandatsverlängerung.«

der Metaphorik von Stellschrauben zu beschreiben, die man fester ziehen müsse. Dieses Bild ist unangemessen. Es geht nicht um ein mehr oder weniger, sondern um anderes. Dazu einige Beispiele.

Ein Musterbeispiel ist das Parlamentsbeteiligungsgesetz. Das Zurückbleiben hinter den Anforderungen der integrierten und komplexen Missionen (die eben nicht nur »Einsätze« sind!) ist mit Händen zu greifen. Vor lauter Kontrollbegeisterung gegenüber dem Militär hat die Politik der Legislative vergessen, dass es um viel mehr geht als um Einsatzmandate, Truppenziffern und

das alljährliche Ritual der Mandatsverlängerung. Paradox gesprochen, hat das Parlament einem »*militarism by default*« (Hans Speier) aus dem Geiste des Antimilitarismus Vorschub geleistet, indem es die Problemwahrnehmung und Mandatierung auf die militärischen Einsatzbelange verkürzte. Und während sich das Parlament (darin dem Minister nicht unähnlich) gern zu operativen Interventionen gegenüber der Einsatzführung versteigt, ist keine vergleichbare Energie in Bezug auf die Kohärenz des Gesamtansatzes zu verzeichnen – außer dass man fordert, der zivilen Komponente müsse mehr Gewicht zugemessen werden. Worauf die Regierungsseite (etwa kurz vor der Konferenz in London oder nach der in Kabul) mit neuen Geber-Zahlen aufwartet – und die Effektivität, die Nachhaltigkeit und die Kohärenz des Ganzen nach wie vor im Dunkeln bleibt.

Die Beispiele lassen sich vermehren – das damalige Schicksal der Weizsäcker-Kommission, das traurige Geschick des rot-grünen »Gesamtkonzepts Zivile Krisenprävention« (2000), die konzeptionslose Austrocknung der Wehrpflicht oder die seit Kohls Zeiten immer wieder versandenden Anläufe, mit dem Bundessicherheitsrat (oder welchem Gremium auch immer) so etwas wie ein strategisches Zentrum einer tatsächlich vernetzten Sicherheitspolitik zu schaffen.

Strategiebedarf – *Comprehensiveness* – Führung

Auch andere Staaten – wie Dänemark, Norwegen, die Niederlande, Kanada oder Großbritannien – ringen mit den strukturellen Konsequenzen der gemeinsam angeschobenen globalen Sicherheitsvorsorge. Ein Blick nach draußen fördert interessante Anstöße zutage, die sich auf die deutschen Problemlagen übersetzen lassen. Der Brennpunkt liegt dabei im Strategieproblem, dem »vernetzten« Ansatz (*comprehensive approach*) und dem politischen Führungsproblem.

Das Strategieproblem: Alle an den Auslandseinsätzen beteiligten Staaten in unserem Umfeld ringen mit dem Strategieproblem. Die neuen Problemkonstellationen globaler Politik, die komplexe Verzahnung der (sicherheits-)politischen Herausforderungen und die auf Dauer und Nachhaltigkeit anzulegenden Interventionen verlangen von den beteiligten Staaten, ihren eigenen Anteil zu definieren – nicht zuletzt, um außenpolitisch handlungs- und innenpolitisch legitimationsfähig zu bleiben.

Deutschland tut sich strategisch schwerer als andere Staaten, weil die Wiedererlangung seiner Souveränität und Handlungsfähigkeit nach 1949/55 eng mit politischen Restriktionen und multilateralen Einbindungen verknüpft war. Dies ist durchaus als »Erfolgsgeschichte« zu bewerten – aber für das Deutschland nach 1990/2001 fehlen strategisch tragfähige Prozeduren und »Zentren«.

Der einzige Ort, an dem strategische Vorläufe und Verknüpfungen entwickelt und realisiert werden können, das Kanzleramt, hat sich dieser Aufgabe bisher und unter allen wechselnden Koalitionen entzogen. Das Parlament hat ehrgeizig um seine sicherheitspolitische Beteiligung gekämpft, ist dabei aber – siehe oben – zu kurz gesprungen. Die ministeriale Ebene kommuniziert nur horizontal miteinander, das Mitzeichnungsverfahren tut ein Übriges, um für eine Politik der Minimalkonsense, der kleinsten (oder halbierten) Lösungen zu sorgen.

Grob gesagt, es gibt zwei Ebenen der Problembearbeitung, eine normative, verfassungspolitische und eine pragmatisch-konsenspolitische. Auf der grundsätzlichen Ebene wäre es an der Zeit (gerade von Seiten der Opposition), eine Prüfung der normativen Bestände vorzunehmen, vom eingangs erwähnten Definitionsproblem der sicherheitspolitischen »Fälle«, den daraus resultierenden verfassungsgemäßen Zuständigkeiten (für die oberste Befehls- und Kommandogewalt) bis hin zum Kleingedruckten der ministerialen Geschäftsordnung und ihrer nachgerade systematischen Erschwernis interministerieller Koordination und Kooperation.

Auf der pragmatischen Ebene wäre es bereits ein anspruchsvolles Unterfangen, auf die Institutionalisierung einer regelmäßigen sicherheitspolitischen Rechenschaftslegung der Regierungsspitze zu dringen (Regierungserklärungen; Leitdokumente). Ferner sollte eine koordinierende und strategiefähige, arbeitende und verantwortliche Instanz, vermutlich im Kanzleramt, geschaffen werden. Schließlich wird auch das Parlament nicht darum herumkommen, seine Einsatzbeteiligung auf breitere Mandate zu stützen. Um diesem Anspruch gerecht zu werden, muss es selbst einerseits über die Ausschüsse hinausdenken und andererseits von der Vorstellung Abstand nehmen, operativ in die militärische Einsatzführung eingreifen zu wollen.

Vernetzung, Integration, *Comprehensiveness* – das sind die großen Zauberworte, um mit den Querschnittsproblemen der Sicherheitsvorsorge fertig zu werden. An dieser Stelle laborieren alle Nationen an neuen Modellen der Interoperabilität. Eine der gemeinsamen Lehren scheint darin zu bestehen, über die Bewirtschaftung von Ad hoc-Gremien und nur-landesbezogene Arbeitsstrukturen hinauszukommen. Dabei werden verschiedene Wege eingeschlagen – von der britischen *Stabilisation Unit* über die dänische *Concerted Planning*

»Auf der pragmatischen Ebene wäre es bereits ein anspruchsvolles Unterfangen, auf die Institutionalisierung einer regelmäßigen sicherheitspolitischen Rechenschaftslegung der Regierungsspitze zu dringen.«

and Action Initiative bis zu den verschiedenen *Steering Groups* der niederländischen Regierung. Als Kernressort haben sich – auch hierzulande – die »3Ds« (*defence, development, diplomacy*) erwiesen. Der Trend geht jedoch darüber hinaus zu einem »Whole of Government«-Approach, mit dem versucht wird, alle tangierten Ministerien, Agenturen und auch die NGO-Ebene in die Koordination einzubeziehen.

Das deutsche Problem besteht darin, dass die hoffnungsvollen Ansätze im Gefolge des »Gesamtkonzepts Zivile Krisenprävention« (2000) weitgehend auf der Strecke geblieben sind, aber nicht durch den Regierungswechsel allein! Das zeigt sich auch am Schicksal des Afghanistaneinsatzes, der anderswo als Katalysator für institutionelle Veränderungen gewirkt hat. Hierzulande ist nach dem engagierten Auftakt des Bonn-Prozesses zu wenig geschehen.

Der Sache nach wäre es dringend, wenn sich die deutsche Politik Gedanken macht über drei Aspekte der Vernetzung. Es ist sinnvoll, über eine Art *Stabilisation Unit* oder *Fragile States Unit* nachzudenken. Dort liegt der absehbare

»Es ist sinnvoll, über eine Art *Stabilisation Unit* oder *Fragile States Unit* nachzudenken.«

Schwerpunkt sicherheitspolitischer Herausforderungen. Wenn man das tut, ist es erforderlich, mit den Willenserklärungen zurückliegender Jahre ernst zu machen, die die Sicherheitssektorreform (SSR) zu einem Schwerpunkt deutscher Politik der Entwicklungszusammenarbeit und Sicherheitspolitik erklärt haben

– ohne dass daraus merklich mehr entstanden wäre als das Debakel der deutschen Ausbildungshilfe beim afghanischen Polizeiaufbau. Und drittens ist es unabdingbar, dass der Sonderbeauftragte für Afghanistan mit einer hohen Anbindung und einem Arbeitsstab versehen, also zu einer Art *Afghanistan Strategy Group* ausgebaut wird und damit die verstreuten Aktivitäten zusammenbindet, die von ressortspezifischen Agenden über die Staatssekretärsrunden bis ins Kabinett reichen.

Führung und Führungsfähigkeit: Der wunde Punkt – neben der horizontalen Vernetzung der Akteure und Agenturen – liegt hier in der Mehr-Ebenen-Problematik der politisch-strategischen Umsetzung von den zentralen Entscheidungsstellen über die *Headquarter*-Ebene in den Einsatzländern bis zu den politischen, militärischen und zivilen Akteuren vor Ort. Im Unterschied zu anderen Nationen besteht der Eindruck, dass die deutsche institutionelle Präsenz auf den nachgeordneten Ebenen (einmal abgesehen vom Militär) lächerlich gering ist. Implementierung und Kooperation wird dadurch hochgradig personenabhängig; diese Personen befinden sich jedoch in einem Rotationsrhythmus von wenigen Monaten Einsatzdauer, der die Entwicklung von Ortserfahrung, Vertrauensbildung, *institutional memory* usw. extrem erschwert. Auf der Ebene der *Provincial Reconstruction Teams* (PRTs) lässt sich zwar eine zweiköpfige Leitungsstruktur (Bw – AA) vorweisen, die Beteiligten bleiben aber eingebunden in die ressortspezifischen Hierarchien und Meldewege.

Es wäre viel gewonnen, wenn die – gerade auch zivil-politische – Präsenz auf HQ-Ebene verstärkt, die regionale Präsenz (etwa des AA mit Konsulaten) auf Provinzebene ausgebaut und – als ein Wunschprogramm – irgendwann einmal ein regelmäßiger personeller Austausch mit den zentralen Steuerungsinstanzen stattfinden würde.

Abschied von den Funktionseleiten

Wenn die dargelegten Überlegungen tragfähig sind, ist es nicht nur in der Sicherheitspolitik an der Zeit, Abschied zu nehmen vom alten Leitbild der Funktionseleiten. Die Kritik, die allenthalben gegenüber dem »Versagen der Eliten« erhoben und mit der Erwartung eines veränderten Elitenprofils untermauert wird, trifft auch die Sicherheitspolitik und ihr Führungspersonal: »Funktionseleiten mögen ausreichen, wenn es genügt, Bestehendes zu verwalten und Prozesse *im* System zu optimieren (Management, Taktik). In Zeiten des Umbruchs aber, konfrontiert mit völlig neuen Herausforderungen, versagen solche Eliten, weil sie zu radikalen Änderungen *am* System (*Leadership*, Strategie), mithin zur Führung im prägnanten Sinn, nicht in der Lage sind.« (Stephan Gutzeit)

Was eine solche programmatische These besagen könnte, zeigt sich an den Implikationen des notwendigen institutionellen Wandels. – Die »List« der Strukturveränderungen in der Sicherheitspolitik besteht nicht zuletzt darin, dass sie Selbstzwänge schaffen und damit ihre Akteure erziehen. Ein Beispiel aus dem Vorangegangenen: Eine regelmäßige politische und öffentliche Rechenschaftslegung zur Sicherheitspolitik würde sowohl institutionelle Voraussetzungen erfordern als auch Folgen nach sich ziehen. Monitoring und Evaluierungen, beispielsweise von Einsätzen oder neuen Konzepten (PRTs) würden zum regelmäßigen Geschäft gehören und – siehe die »Berichte zur Lage der Nation im geteilten Deutschland« (70er Jahre) – öffentlichkeitswirksam in Szene gesetzt werden. Ressortgebundene »Weißbücher«, so kann man prophezeien, würden dann endlich der Vergangenheit angehören. An solchen Anforderungen würden sich notgedrungen Stabsfunktionen und ein qualifiziertes Personal entwickeln müssen. Aus diesem Anforderungskontext ergeben sich immer *spill-over*-Effekte – etwa in die *strategic community*. Die Präsentation und Diskussion solcher Dokumente (Regierungserklärung, Leitliniendokument; »Bericht zur Lage«) hat Folgewirkungen für das Parlament; es würde sich befähigen müssen, zum Gesamtkomplex der Sicherheitspolitik qualifiziert Stellung nehmen zu können. Und schließlich hätte ein solches Verfahren auch Folgewirkungen für die Medien, die politische Öffentlichkeit und die sicherheitspolitische Diskussionskultur in diesem Lande.

Kurzum, die Sache steht und fällt an diesem Punkt mit dem Willen und der Fähigkeit der Politik, sich selbst Freiräume der sicherheitspolitischen und strategischen Reflexion zu verordnen. Das Personalprofil, das auf den verschiedenen Ebenen zu diesem Zweck beitragen wird, wird sich jedenfalls angesichts der Herausforderungen einer vernetzten und ressortübergreifenden Politikstruktur, in die die sicherheitspolitische Problematik eingelassen ist, nicht auf funktionseleitäre Scheuklappen, Fachidiotie oder Ressortborniertheit stützen können.

»Eine regelmäßige politische und öffentliche Rechenschaftslegung zur Sicherheitspolitik würde sowohl institutionelle Voraussetzungen erfordern als auch Folgen nach sich ziehen.«