

16

24

Okt. 2006

Dokumentation des  
Fachgespräches  
vom 29.09.2006  
im Deutschen  
Bundestag

# Weißbuch in der Kontroverse: Sicherheitspolitik vor neuen Weichenstellungen

## Impressum

Herausgeberin	Bündnis 90/Die Grünen Bundestagsfraktion Platz der Republik 1 11011 Berlin <a href="http://www.gruene-bundestag.de">www.gruene-bundestag.de</a>
Verantwortlich	Winfried Nachtwei MdB Sprecher für Sicherheits- und Abrüstungspolitik Bündnis 90/Die Grünen Bundestagsfraktion Platz der Republik 1 11011 Berlin E-Mail: <a href="mailto:winfried.nachtwei@bundestag.de">winfried.nachtwei@bundestag.de</a>
Redaktion	Dr. Anja Seiffert, Wissenschaftliche Mitarbeiterin
Transkription	Dr. Hanna-Ruth Metzger
Bezug	Bündnis 90/Die Grünen Bundestagsfraktion Info-Dienst Platz der Republik 1 11011 Berlin Fax: 030 / 227 56566 E-Mail: <a href="mailto:versand@gruene-bundestag.de">versand@gruene-bundestag.de</a>
Schutzgebühr	€ 1,--
Redaktionsschluss	Oktober 2006

## **Inhalt**

### **Vorwort**

Winfried Nachtwei MdB, Sicherheits- und Abrüstungspolitischer Sprecher ..... 3

### **Begrüßung**

Renate Künast MdB, Fraktionsvorsitzende ..... 4

### **Panel I: Sicherheit in Zeiten der Globalisierung**

#### Einleitung

Alexander Bonde MdB, Mitglied im Verteidigungsausschuss ..... 6

#### Anforderungen an zeitgemäße Sicherheitspolitik

Winfried Nachtwei MdB, Sicherheits- und Abrüstungspolitischer Sprecher ..... 7

#### Wohin geht die deutsche Sicherheitspolitik?

Christian Schmidt (CSU) MdB, Parlamentarischer Staatssekretär im  
Verteidigungsministerium ..... 11

#### Kollektive Friedenssicherung oder erweiterte Selbstverteidigung? Zu den Orientierungslinien der deutschen Sicherheitspolitik

Prof. em. Dr. Lothar Brock, Hessische Stiftung für  
Friedens- und Konfliktforschung ..... 15

#### Aktuelle sicherheitspolitische Bedrohungen und Risiken

Dr. Ulrich Schneckener, Stiftung Wissenschaft und Politik (Berlin) ..... 25

### **Panel II: Lessons Learned**

#### Einleitung

Kerstin Müller MdB, Außenpolitische Sprecherin ..... 30

#### Lessons Learned für den zivilen Bereich

Dr. Winrich Kühne, Zentrum für internationale Friedenseinsätze, Berlin ..... 32

#### Lessons Learned in der Bundeswehr: Kosovo und Afghanistan

Brigadegeneral Erhard Bühler, Bundesministerium der Verteidigung ..... 38

#### Lessons Learned aus Sicht der Friedensforschung

Dr. Corinna Hauswedell, Studienleiterin für Internationale Politik und  
Konflikte, Evangelische Akademie Loccum und Mitherausgeberin des  
Friedensgutachtens (2000-2006) ..... 42

### **Politischer Ausblick**

Jürgen Trittin MdB, Stellvertretender Fraktionsvorsitzender und Politischer  
Koordinator des Arbeitskreises Internationale Politik und Menschenrechte ..... 47



## Vorwort

### Liebe Leserin, lieber Leser,

im Folgenden dokumentieren wir das von der grünen Bundestagsfraktion am 29. September 2006 veranstaltete Fachgespräch „Weißbuch in der Kontroverse – Sicherheitspolitik vor neuen Weichenstellungen“. Das Fachgespräch fand zu einem Zeitpunkt statt, als noch nicht klar war, wann die Ressortabstimmung des von Verteidigungsminister Jung vorgelegten Entwurfes des Weißbuches zur Sicherheitspolitik Deutschlands und zur Zukunft der Bundeswehr abgeschlossen sein würde. Die letzte Version des Weißbuches lag nicht vor. Das Weißbuch wurde am 25. Oktober im Kabinett verabschiedet und am 26. Oktober im Bundestag debattiert. Damit wurden regierungsamtliche Fakten geschaffen und eine breite Debatte, die immer auch Offenheit braucht, beeinträchtigt. Viel zu lange ist das Weißbuch unter Verschluss gehalten worden. Auf viele Schlüsselfragen deutscher Friedens- und Sicherheitspolitik liefert das Regierungsdokument keine hinreichenden Antworten. Eine klare Definition der Handlungsmaximen und Prioritäten fehlt ebenso wie die systematische Auswertung von mehr als zehn Jahren deutschen Krisenengagements und Auslandseinsätzen der Bundeswehr. Vergebens sucht man nach den Konsequenzen aus den Erfahrungen der letzten fünfzehn Jahre. Sicherheitspolitik heute muss angesichts der komplexen Probleme und Herausforderungen vorrangig zivil-politischer Natur sein und darf nicht auf Militärpolitik fixiert bleiben. Militäreinsätze schaffen keinen Frieden, sondern können im besten Fall Friedensprozesse ermöglichen und unterstützen. Das anerkennt das Weißbuch zwar, einen übergreifenden und kohärenten Politikansatz liefert das Weißbuch aber nicht. Allzu Bekanntes wird aneinander gereiht, aber nach vorne weisende Antworten sind Mangelware. Das Weißbuch drückt sich um Antworten auf zentrale Fragen herum: Es sagt beispielsweise nicht, wie denn der Rückstand im Bereich der zivilen Fähigkeiten abgebaut werden soll. Damit ist eine Endlosigkeit von Militäreinsätzen vorprogrammiert. Auch die Frage, wie die strukturellen Defizite der Bundeswehr angegangen werden sollen, bleibt unbeantwortet. Das aber hätte es liefern müssen. Wir veröffentlichen die Dokumentation unseres Fachgespräches zeitgleich mit der Debatte über das Weißbuch im Bundestag. Damit wollen wir einen Beitrag zu der längst überfälligen und dringend notwendigen breiten Debatte zur deutschen Friedens- und Sicherheitspolitik leisten. Viele Fragen, die im Weißbuch hätten beantwortet werden müssen, werden hier diskutiert. Fertige Antworten will und kann die Dokumentation nicht liefern, aber Anregungen und Hinweise, in welche Richtung es hätte gehen können und müssen.

Noch eine Anmerkung: Die meisten Beiträge basieren auf einer Verschriftlichung der mündlichen Vorträge.

Ich wünsche Ihnen ein gutes Lesen



# Begrüßung

## Renate Künast MdB, Fraktionsvorsitzende

Meine Damen und Herren,

wir freuen uns, dass Sie in so großer Zahl an einem Freitagnachmittag hier erschienen sind, um das Weißbuch zur deutschen Sicherheitspolitik und die damit verbundenen Fragen zu diskutieren.

Wer die Liste der Teilnehmenden durchgeht, sieht, dass wir eine sehr interessante Mischung an Menschen haben, die in der einen oder anderen Weise aktiv Friedens- und Sicherheitspolitik betreiben. Wir haben Vertreterinnen und Vertreter aus dem Bundeskanzleramt, dem Auswärtigen Amt, diversen Einrichtungen der Bundeswehr, der Friedensforschung und von Gruppen, die sich seit Jahren mit Fragen der zivilen Krisenprävention in Theorie und Praxis beschäftigen. Ich möchte Sie alle ganz herzlich begrüßen und Sie ermuntern, durch Ihre Fragen und Beiträge zum Erfolg dieser Veranstaltung beizutragen.

Dank Ihrer aller Teilnahme ist uns im Kleinen schon etwas gelungen, was uns auch im Großen am Herzen liegt. Wir wollen über unseren jeweiligen Tellerrand hinaus schauen, den friedens- und sicherheitspolitischen Austausch befördern.

Anlass für die heutige Veranstaltung war die selbstbewusste Ankündigung des Verteidigungsministers, dass das Kabinett Anfang Juli ein neues Weißbuch verabschieden würde. Dieses Weißbuch hatte zum damaligen Zeitpunkt noch niemand in der Bundesregierung, den Regierungsfractionen, geschweige denn im Parlament oder in der Öffentlichkeit gesehen. Auch im Ministerium kannten es nur wenige. Auf dieser Grundlage ist natürlich eine breite gesellschaftliche Debatte nur schwer möglich. Als der Entwurf dann öffentlich bekannt wurde, war für uns klar, dass dieses Weißbuch kein Weißbuch zur Sicherheitspolitik ist! Es ist über weite Strecken ein militärisches Handbuch mit einem vom Kabinett genehmigten politischen Vorwort des Verteidigungsministers. Die heute auf der Tagesordnung stehenden Fragen integrierter und multidimensionaler Sicherheit werden aller Wahrscheinlichkeit nicht beantwortet werden.

Die Hauptbotschaft des Verteidigungsministers lautete zugespitzt:

- Die USA und NATO sind uns künftig wieder wichtiger als UNO und EU
- Schluss mit der Bundeswehr als grünem THW; keine Auslandseinsätze der Bundeswehr, bei denen unsere nationalen und ökonomischen Interessen nicht klar erkennbar sind.
- Rückzug an die Heimatfront: die Bundeswehr soll vorrangig für den Heimatschutz, die Terrorabwehr und den Einsatz im Innern da sein.

Bereits die Anfrage der UNO an die EU zur Unterstützung der Wahlen im Kongo hat gezeigt, dass das Jungsche Weißbuch keinen Kompass bietet. Die Kopf- und Richtungslosigkeit des Verteidigungsministers und der gesamten Regierung in der Kongo-Debatte war schon erschreckend.

Das Spannende war, dass sich in der Kongo-Frage die Befürworter und Gegner einer deutschen Beteiligung nicht entlang der Fraktionsgrenzen spalteten. Tendenziell war es vielmehr so, dass Außen-, Menschenrechts- und vor allem Entwicklungspolitiker den Einsatz

begrüßten, die Sicherheits- und Verteidigungspolitiker eher warnten. Die einen lehnten den Einsatz ab, weil er ihnen zu weit ging, die anderen lehnten ihn ab, weil er ihnen nicht weit genug ging. Die Debatte um eine Deutsche Beteiligung an der UNIFIL Mission im Libanon, hat das Bedürfnis nach Orientierung verstärkt. Der Ruf nach Kriterien und Grenzen deutscher Militäreinsätze wurde unüberhörbar. Und ich hoffe, dass wir hierüber heute auch reden werden.

Unsere Fraktion hat sich die Entscheidung bis zu letzt offen gehalten. Denn so wichtig Leitfragen und Kriterien auch sind: entscheidend sind die konkreten Rahmenbedingungen im Einzelfall. Auch das ist leichter gesagt als getan: Der Bundestag hat gestern das ISAF Mandat verlängert. Damit können weiterhin bis zu 3.000 Bundeswehrsoldaten in Kabul und der Nordregion eingesetzt werden. Der ISAF-Einsatz ist gegenwärtig der vielleicht riskanteste Einsatz der Bundeswehr. In diesem Einsatz spiegeln sich viele friedens- und sicherheitspolitische Fragen und Probleme wider, mit denen wir heutzutage im Falle internationaler Friedensmissionen konfrontiert sind. Dabei geht es um mehr, als nur um die Frage, sollen wir uns mit der Bundeswehr beteiligen. Es geht um die Frage, was können und müssen wir tun, damit die friedensbereiten Kräfte in dem Land so gestärkt werden, dass Afghanistan wieder auf die Beine kommt und ein selbsttragender Friedensprozess entsteht. Diese Herausforderung ist enorm: ökonomisch, kulturell, politisch und militärisch.

Und hier sind wir dann bei dem Punkt, wo wir nicht nur darüber reden müssen, nach welchen Kriterien und in welchem Umfang wir uns an Auslandsmissionen beteiligen. Auch im Interesse der Soldaten muss gesagt werden: Wer nach Kriterien fragt, muss mit der Gewalt- und Krisenprävention beginnen. Mit der Frage: Habe ich alle Mittel ausgeschöpft, bevor es um die Entsendung von Soldaten geht.

Es muss also gefragt werden: Wie sieht die politische Lösungsstrategie aus? Gibt es einen integrierten Ansatz? Konkret für die Soldaten: Wie kommen wir wieder raus? Hat der Einsatz eine klare Lösungsperspektive, ist die Rückkehr gesichert? Diese drei Aspekte gehören zusammen. Übrigens auch bei der Frage, wo welche Mittel aufzustocken sind. Wir haben heute noch keine ausgewogenen Fähigkeiten im zivilen, polizeilichen und militärischen Bereich. Das macht sich nicht nur an der Höhe der jeweiligen Haushalte bemerkbar, aber auch.

Ich erwarte, dass wir heute Einiges über die zivilen und militärischen Prioritäten, kollektive Werte und einen erweiterten Sicherheitsbegriff hören werden und damit einen Schritt weiter kommen bei der Entwicklung einer deutschen Sicherheitspolitik für die Herausforderungen des 21. Jahrhunderts. Ich wünsche Ihnen und uns allen eine fruchtbare Debatte.

## **Panel I: Sicherheit in Zeiten der Globalisierung**

**Alexander Bonde MdB,**

**Mitglied im Verteidigungsausschuss**

Im ersten Teil „Sicherheit in Zeiten der Globalisierung“ unseres Fachgespräches wollen wir über die Herausforderungen und Interessen, Ziele und Instrumente deutscher Friedens- und Sicherheitspolitik und die Aufgaben der Bundeswehr sprechen. In der öffentlichen Debatte werden diese Fragen eher selten gestellt und noch viel seltener beantwortet. Wer aber wie Verteidigungsminister Jung den Anspruch erhebt, mit dem Weißbuch ein friedens- und sicherheitspolitisches Grundlagendokument vorlegen zu wollen, der muss auf diese Fragen auch schlüssige Antworten liefern. Es geht um die künftigen friedens- und sicherheitspolitischen Weichenstellungen. Folgende Fragen haben wir den Vortragenden mit auf den Weg gegeben:

- Wer oder was gefährdet die Sicherheit der Bundesrepublik von außen?
- Welche sicherheitspolitischen Ziele und Interessen haben wir eigentlich und im Rahmen welcher Bündnisse und internationalen Institutionen sollen sie mit welchen Mitteln durchgesetzt werden?
- Unter welchen Voraussetzungen wollen wir Bedrohungen entgegentreten?
- Wann, wo, warum und mit welchen Mitteln wollen wir diesen entgegentreten?
- Welche Rolle soll dabei die Bundeswehr spielen und was sind die Voraussetzungen und Grenzen militärischer Friedenssicherung?

Mit unserem Fachgespräch wollen wir einen Beitrag dazu leisten, die Expertise unterschiedlicher Ebenen von Politik und Fachöffentlichkeit zusammenzubringen. Wir wollen, dass die künftigen friedens- und sicherheitspolitischen Weichenstellungen diskutiert werden bevor das Weißbuch klamm heimlich im Bundeskabinett verabschiedet wird. Für unser erstes Panel haben wir vier hervorragende Experten sowohl aus der Politik als auch aus der Wissenschaft eingeladen. Ich darf der Reihe des Vortrages nach vorstellen: Als erster wird Winfried Nachtwei, sicherheits- und abrüstungspolitischer Sprecher von Bündnis 90/Die Grünen im Bundestag, sprechen. Ich freue mich außerdem Christian Schmidt, CSU, parlamentarischer Staatssekretär im Bundesministerium der Verteidigung zu begrüßen. Er wird im Anschluss an Winfried Nachtwei vortragen. Herr Staatssekretär Schmidt wird uns hoffentlich auch die Frage, wann denn das Weißbuch vom Kabinett verabschiedet werden soll, beantworten. Herzlich begrüße ich von Seiten der Wissenschaft Herr Prof. Dr. Lothar Brock, Gastprofessor der Hessischen Stiftung Friedens- und Konfliktforschung und ausgewiesener Experte in friedens- und sicherheitspolitischen Fragen sowie Dr. Ulrich Schneckener von der Stiftung Wissenschaft und Politik. Er ist Leiter der Forschungsgruppe „Globale Fragen“ und versierter Kenner der Fragestellung Internationales Konflikt- und Krisenmanagement und der Problematik fragiler Staatlichkeit und Staatszerfall.

# **Anforderungen an zeitgemäße Sicherheitspolitik**

**Winfried Nachtwei MdB,**

**Sicherheits- und abrüstungspolitischer Sprecher**

Ich danke Ihnen sehr, dass Sie trotz des Freitagnachmittags so zahlreich zu uns gefunden haben. Dass Sie außerdem aus so vielfältigen Tätigkeitsfeldern kommen, freut uns ganz besonders und passt bestens zum Anspruch einer umfassenden Sicherheitspolitik.

Unser Fachgespräch wird durch zwei Handicaps beeinträchtigt: Vom Weißbuch ist uns nur der erste Entwurf bekannt. Die zweite, inzwischen ressortabgestimmte Fassung ist leider bisher nicht zugänglich geworden. Wenn es um deutsche Friedens- und Sicherheitspolitik geht, müsste der „Aktionsplan Zivile Krisenprävention, Konfliktlösung und Friedenskonsolidierung“, der im Mai 2004 vom Kabinett verabschiedet wurde, eine zentrale Rolle spielen. Aus schlichten Zeitgründen werden wir den Aktionsplan heute nicht gleichwertig thematisieren können.

Der Sicherheitspolitik im engeren Sinne näherten sich die Grünen verzögert und mit erheblichen Schwierigkeiten an. In den 90er Jahren machten Grüne, die aus der Friedensbewegung kamen, mehrere grundlegende Erfahrungen:

- Auf dem Balkan und in Ruanda kam es zu Gewalteskalationen in einem Ausmaß, die nur noch mit Militär eingedämmt werden konnten.
- Auf dem Balkan begegnete uns – z.B. bei dem Besuch grüner Spitzen in Bosnien genau vor einem Jahrzehnt – eine Art von Militär, das im Auftrag der Vereinten Nationen (VN) zur Kriegseindämmung und –verhütung und nicht wie seit altersher üblich – zur Kriegführung eingesetzt wurde. Mit dem VN-Militär zeigte sich ein teilweiser Funktionswandel von Militär.
- Entstanden aus Friedensforschung und Friedensbewegung wurde der Ansatz der zivilen Krisenprävention durch die Balkanerfahrungen und die vielen vertanen Chancen früheren Handelns bestätigt und bekräftigt, nach dem Kosovo-Krieg zu einem Thema deutscher und internationaler Politik und zunehmend operationalisiert.
- Mit der Regierungsbeteiligung schließlich standen Grüne in Mitverantwortung für den Schutz der eigenen Bevölkerung und für das staatliche Gewaltmonopol nach innen und außen.

Unter Rot-Grün gab es eine ungeahnte Ausweitung von Auslandseinsätzen der Bundeswehr. Unter der Großen Koalition hat diese Entwicklung mit zwei neuen Einsätzen innerhalb weniger Monate (Kongo und Libanon) eine weitere Beschleunigung erfahren. Angesichts des wachsenden „Angebots“ an interventionsfähigen Kräften (NATO Response Force, EU-Battlegroups) ist eine wachsende „Nachfrage“ nach Auslandseinsätzen absehbar. Dem steht die zunehmende Ernüchterung über Dauer, Wirksamkeit und Verantwortbarkeit solcher Einsätze gegenüber. Verstärkt wird dieser Trend durch die weitgehende „Unsichtbarkeit“ von Erfolgen – z.B. Mazedonien, Nordostkongo 2003, Aceh seit 2005.

Das alles macht die Debatte um das Weißbuch und den Aktionsplan so wichtig.

## **Werte, Interessen und Ziele deutscher Sicherheitspolitik**

Nach dem Kosovo-Krieg hatten viele den Eindruck, als sei Krieg wieder ein Mittel deutscher Außenpolitik. Demgegenüber beteuern Koalitionsvereinbarungen seit Rot-Grün, dass deutsche Außenpolitik Friedenspolitik sei. Allein der inflationäre Gebrauch des Wortes Frieden – Friedensmissionen, Friedenssicherung, Friedensdurchsetzung – machen diese Behauptung noch nicht glaubwürdig.

Zur Klarstellung ist die Rückbesinnung auf das Grundgesetz angebracht: Schon in der Präambel heißt es, Deutschland soll „als gleichberechtigtes Glied in einem Vereinten Europa dem Frieden der Welt dienen“. Art. 24 GG konstatiert, dass sich der Bund „zur Wahrung des Friedens (...) einem System kollektiver Sicherheit einordnen“ kann. Art. 26 erklärt friedensstörende Handlungen und Angriffskriege für verfassungswidrig.

Das Völkerrecht ist auch in Deutschland unmittelbar gültiges Recht. Die VN-Charta erklärt die Überwindung der „Geißel des Krieges“ zur zentralen Aufgabe und erlaubt vom internationalen Gewaltverbot nur zwei Ausnahmen: den Fall der nationalen bzw. kollektiven Selbstverteidigung und bei Bedrohung der internationalen Sicherheit und des Weltfriedens. Mit der „Responsibility to Protect“ ist seit 2005 die Schutzverpflichtung der Staatengemeinschaft im Fall schwerster Menschenrechtsverbrechen hinzugekommen.

Sicherheitspolitische Kernaufgabe des deutschen Staates ist es, die BürgerInnen der Bundesrepublik, ihre offene Gesellschaft und ihre Lebensgrundlagen vor illegitimer Gewalt zu schützen.

Grundlegende deutsche Sicherheitsinteressen sind:

- Wahrung der materiellen und politischen Lebensgrundlagen einer komplexen, abhängigen und verwundbaren Gesellschaft im europäischen und globalen Umfeld;
- Wahrung und Stärkung der politischen und sozialen Menschenrechte, des Völkerrechts, der Herrschaft des Rechts als Voraussetzung einer stabileren Umwelt;
- Multilaterale Einbindung und Beteiligung Deutschlands an Systemen kollektiver Sicherheit - VN, EU, NATO, OSZE – und Entwicklung eines effektiven Multilateralismus.
- Sicherung und Erweiterung des europäischen Stabilitätsraums.

Weitere Sicherheitsinteressen wären im Hinblick auf Herausforderungen, Regionen und Akteure zu konkretisieren.

Grundlegende Ziele deutscher Friedens- und Sicherheitspolitik sind:

- Verhütung und Eindämmung von Krieg und Gewalt,
- Schutz vor illegitimer Gewalt, Gewährleistung von Sicherheit,
- Förderung von Frieden.

## **Risiken, Bedrohungen und Chancen**

Angesichts der Globalisierung von Unsicherheit und Sicherheit ist der Blick in entsprechende Dokumente der Vereinten Nationen sinnvoll und hilfreich. Der Bericht der von VN-Generalsekretär Kofi Annan eingesetzten Hocharangigen Gruppe „Eine sicherere Welt: Unsere gemeinsame Verantwortung“ vom Dezember 2004 versteht unter Bedrohung internationaler Sicherheit „jedes Ereignis und jeden Prozess, der zum Tod vieler Menschen und zur Verringerung von Lebenschancen führt und der die Staaten als tragende Säulen des

internationalen Systems untergräbt.“ Vor diesem Hintergrund nennt der Bericht sechs Gruppen von Risiken und Bedrohungen:

- (a) Zwischenstaatliche Konflikte;
- (b) Innerstaatliche Konflikte einschließlich Staatszerfall, Bürgerkriegen, Völkermord, privatisierter Gewalt;
- (c) Weiterverbreitung von Massenvernichtungswaffen einschließlich Kleinwaffen;
- (d) Internationaler Terrorismus mit seiner mehrfachen Entgrenzung (Vernichtungs- und Opferbereitschaft, Globalisierung von Operationsgebiet und medialer Wirkung, Form der Ermattungsstrategie);
- (e) Grenzüberschreitende Organisierte Kriminalität;
- (f) Wirtschaftliche, soziale, biologische und ökologische Bedrohungen (z.B. starben 2000 in Afrika mehr Menschen an HIV/Aids als es Gefechtstote in allen Bürgerkriegen der 90er Jahre gab; z.B. in den jungen Gesellschaften des Südens das Explozivpotenzial der Massen an perspektivlosen jungen Männern).

Ergänzend schlage ich – jenseits diplomatischer Rücksicht - eine siebte Risikogruppe vor:

- g) die Förderung von Risiko- und Bedrohungspotenziale durch Widersprüche und Fehlorientierungen in der „eigenen“ Politik der Staatengemeinschaft, des Westens oder anderer Mächte, von Verbündeten oder auch Deutschland selbst (z.B. der I-rak-Krieg und der „Global War against Terrorism“).

Besondere Merkmale heutiger Risiken und Bedrohungen sind ihre Interdependenz, ihre enorme zeitliche Beschleunigung, die Privatisierung von Gewalt (von unten, Private Militärfirmen, Recht der Stärkeren statt Völkerrecht), Dominanz asymmetrischer Konfliktkonstellationen, die Schlüsselrolle der Risikogruppe Staatszerfall, die zentrale Rolle der globalen Medien.

Wenn sicherheitspolitische Gefahrenabwehr und Risikovorsorge nicht ein ständiger Kampf gegen Windmühlenflügel sein soll, dann muss sie mit aktiver Friedensförderung einhergehen. Hiefür ist die Identifizierung von Chancen, von Friedenspotenzialen (Akteure, Interessen, Integrationsprozesse) unabdingbar. Risikoanalysen sollten dementsprechend generell um die Dimension Chancenanalyse erweitert werden.

## **Konsequenzen für eine zeitgemäße Sicherheitspolitik und die Aufgaben der Bundeswehr**

Wider manche Erwartungen bzw. Unterstellungen besteht in Politik und Streitkräfte der Bundesrepublik ein weitestgehender Konsens: Alle diese Herausforderungen und Konflikte sind letztendlich nur politisch lösbar, nicht militärisch. Militär kann im besten Fall Bedingungen für politische Lösungen schaffen, dafür „Zeit kaufen“.

Chancen zur Konfliktlösung bestehen nur mit einem Ansatz gemeinsamer, umfassender und gewaltpräventiver Friedens- und Sicherheitspolitik, des Vorrangs ziviler Konfliktbearbeitung. Dieser mehrdimensional erweiterte Ansatz fand seinen Niederschlag im Aktionsplan „Zivile Krisenprävention, Konfliktlösung und Friedenskonsolidierung“, der im Mai 2004 vom Bundeskabinett beschlossen und dessen erster Umsetzungsbericht kürzlich vorgelegt wurde.

## Die Bundeswehraufgaben:

(a) Deutschland wird keineswegs am Hindukusch verteidigt. Dort geht es wohl um Herausforderungen internationaler, darin europäischer und deutscher Sicherheit, also um kollektive Sicherheit, aber nicht um die Existenz der Bundesrepublik. Ein erweiterter Verteidigungsbegriff – erst Hindukusch, dann freier Rohstoffzugang, dann Terroranschlag im Innern – führt in die Irre, weil er dem Recht des Stärkeren Vorschub leistet und das Völkerrecht chaotisiert.

(b) Deshalb ist kollektive Sicherheit die Schlüsselkategorie angesichts aktueller Risiken und Bedrohungen.

(c) Zur Terrorismusbekämpfung kann Militär direkt nur sehr begrenzt beitragen. Bei kriegerischen Einsätzen ist das Risiko immer wieder enorm, Terrorismus mit seiner Bekämpfung nur noch mehr anzufachen. Am ehesten kann hier Militär indirekte Beiträge leisten: großräumige Überwachung und Stabilisierung, Unterstützung von Rüstungskontrolle, Abrüstung und Sicherheitssektorreform.

(d) Friedenserzwingung – im Klartext Einsätze kriegerischer Militärgewalt – ist auch im Rahmen der VN-Charta nicht auszuschließen, im Fall von Völkermord gegebenenfalls notwendig. Einsätze „hoher Intensität“ bleiben aber ein äußerst teures, opferreiches und tückisches Mittel, ein großes Übel, mit dem Politik äußerst vorsichtig umgehen muss.

(e) Friedenssicherung, Stabilisierung und Peacebuilding bleiben die primären Aufgaben von Militär in absehbarer Zukunft: Hier ist der Bedarf am größten. Hier gibt es noch am ehesten Erfolgsaussichten und Akzeptanz in der Bevölkerung.

Nach der Entgrenzung von Sicherheitspolitik in den letzten Jahren kristallisieren sich immer deutlicher verschiedene Grenzen von Auslandseinsätzen heraus:

- Grenzen der Wirksamkeit: extern gestütztes Nation-/State-Building ist eben ganz und gar kein wissenschaftlich-technisches Projekt, wo alles machbar zu sein scheint.
- Grenzen der politischen und militärischen Leistungsfähigkeit: Wie viele Großkrisen kann eigentlich die Bundesregierung – und der Bundestag – parallel mit der gebotenen Intensität begleiten? Schon bei Libanon/Nahost, Iran, Afghanistan, Kongo gleichzeitig entsteht der Eindruck von Überforderung.
- Grenzen der gesellschaftlichen Akzeptanz, gar Opferbereitschaft.

Wir wollen wirksam zur Kriegsverhütung, zu Sicherheit und Friedensförderung beitragen. Dafür brauchen wir

- realitätsnähere Zielvorstellungen
- kohärentere Politiken
- ausgewogene Fähigkeiten
- einen ressortübergreifenden und fähigkeitsgemeinsamen Ansatz
- und das alles auf nationaler, EU- und VN-Ebene.

Die folgenden Beiträge werden uns da weiterhelfen.

## **Wohin geht die deutsche Sicherheitspolitik? <sup>1</sup>**

**Christian Schmidt (CSU) MdB,**

**Parlamentarischer Staatssekretär im Verteidigungsministerium**

Das Projekt „Weißbuch zur Sicherheitspolitik Deutschlands und zur Zukunft der Bundeswehr“ wird sich noch einige Zeit hinziehen. Aus eigener Erfahrung wissen etliche der Anwesenden aus der Vorgängerregierung sehr gut, wie schwierig es ist, ein Regierungsdokument zustande zu bringen. Ein Weißbuch zur Sicherheitspolitik ist ohne Frage ein Regierungsdokument, es ist aber auch nicht mehr als ein Regierungsdokument, weil es in periodischen Abständen zu revidieren und zu überprüfen ist.

Wir gehen davon aus, dass wir mit dem geplanten Weißbuch in nächster Zeit zu einer Debatte über die deutsche Sicherheitspolitik kommen. Diese Debatte wird hoffentlich nicht nur im Parlament ihren Niederschlag finden. Warum die Skepsis? Wir stellen heute fest, dass die sicherheitspolitischen Fragen, mit denen wir uns derzeit beschäftigen, längst nicht mehr den Stellenwert in der Öffentlichkeit und längst nicht mehr die Konsens bildende Funktion in der etablierten Politik haben wie noch vor 20 Jahren. Zu Zeiten des Ost-West-Konfliktes gab es noch nahezu axiomatische Grundüberzeugungen. Vieles in der Sicherheitspolitik war evident und wurde nicht in Frage gestellt. Die Konsequenzen, die sich aus dem Ost-West-Konflikt ergaben, lassen sich mit dem Begriff einer bipolaren Welt gut umreißen. In einer solchen Situation ist es leichter, sicherheitspolitische Diskussionen zu führen. Sicherheitspolitik konnte mehr in einer Konsenssituation stattfinden, ohne die Herkunft der Bedrohung zu reflektieren oder auch die sicherheitspolitischen Ziele zu formulieren – gerade in Westdeutschland. Diese waren gewissermaßen bereits vorgegeben.

Dies schließt an die von Ihnen formulierte Leitfrage direkt an: Wer oder was gefährdet heute die Sicherheit der Bundesrepublik Deutschland von außen? In der Tat ist dies eine längst nicht mehr ausschließlich auf die militärische Bedrohung ausgerichtete Frage. Offensichtlich wird die Komplexität der Bedrohungssituation beispielsweise an der HIV-Rate in Afrika. Diese hat mittlerweile eine dramatische Entwicklung angenommen, so dass die soziale Struktur ganzer Länder umzukippen droht. Jenseits der Frage einer verbesserten medizinischen Versorgung müssen wir uns dabei auch die Frage stellen, welche Potenziale an Konflikten, Spannungen und Verwerfungen allein durch die Tatsache des „Wegsterbens“ einer ganzen Generation auftreten. Zweifellos kann es keine allgemein verbindlichen und schlüssigen Antworten auf diese Fragen geben. Bisher haben wir uns aber nur rudimentär mit ihnen beschäftigt. Der Sensus und die Bereitschaft, diese Probleme und Herausforderungen in die Analyse mit einzubeziehen, sind noch deutlich steigerungsfähig.

Im Zusammenhang mit meiner Antwort auf die Frage, inwieweit sich Risiken und Interessen bzw. Mittel überlappen, möchte ich vorab auf Folgendes kurz hinweisen: Besonders wir Deutschen neigen dazu, in Kategorien zu denken, die wir idealtypisch zu formulieren und anzuwenden suchen. Gerade in der Sicherheitspolitik existiert aber eine große Vielfalt an Parametern, so dass wir nur schwer zu einer klaren und durchdeklinierten Position gelangen können. Deutlich wird dies gegenwärtig auch bei der Definition von Interessen. Was sind deutsche Interessen? Um diese Frage zu beantworten, könnte man sich in Multi-

---

<sup>1</sup> Der Beitrag basiert auf einer Verschriftlichung des mündlichen Vortrages.

lateralität flüchten. Streng genommen, ist Multilateralität aber kein Interesse, sondern eine Struktur, in der Staaten Interessen verfolgen können. Multilateralität gewinnt ohne Frage an Bedeutung, denn isolierte nationale Interessen können tatsächlich nur noch in seltenen Fällen definiert werden. So bestand beispielsweise das klassische, spezifische deutsche Interesse, solange das Brandenburger Tor noch geschlossen war. Inzwischen ist das Wiedervereinigungsinteresse erfüllt. Interessen sind daher nicht nur im Widerspiel, sondern auch in der Koordination mit anderen zusehen. Hinzu kommt, dass sich aus Multilateralität immer auch Zwänge ergeben, die wir wiederum zu Interessen uminterpretieren. Ich plädiere deshalb für eine nüchterne, pragmatische Herangehensweise.

Ein gutes Beispiel aus der rot-grünen Regierungszeit ist die militärische Intervention im Kosovo. Jeder erinnert sich, welche Argumente, zum Teil auch überhöhte Argumente, für eine militärische Intervention im Kosovo gefunden werden mussten, um den einen oder anderen Skeptiker einzubinden. Aus einer nüchternen Sicht - als Stichworte seien hier der Hufeisenplan und Scharpings Ausführungen dazu in Erinnerung gerufen - wissen wir heute, dass die humanitär begründete Rechtfertigung so nicht ganz zutreffend war, sondern unterhalb dieser Ebene durchaus auch ein europäisches legitimes Interesse bestanden hat, im Kosovo zu intervenieren.

Die Frage nach den aktuellen Gefährdungen der Sicherheit der Bundesrepublik Deutschland und auch die Frage, wie diese zu gewährleisten ist, können wir selbstverständlich nicht fallbezogen und auch nicht allein oder nur pragmatisch beantworten - so in etwa nach dem Motto: Ich entscheide von Fall zu Fall, was mir „frommt“. Wir sind sehr stark in eine europäische, globale Interessenlage eingebettet und müssen unsere spezifischen Interessen im Einzelfall in diesen Verbund einbringen. Hierzu gehört die Frage der Versorgung unserer Volkswirtschaft mit Grund- und Rohstoffen ebenso wie die Kernfrage, wie wir unseren säkularen Lebensentwurf so weiter tragen können, dass wir ihn in seiner Vielfalt und Breite auch leben können. Damit befinde ich mich fraglos sehr nahe bei der Multilateralität, dennoch halte ich es für wichtig, diese von der Frage eigener Interessen etwas abzugrenzen.

Im Vergleich zu Zeiten des Kalten Krieges herrscht heute eine gewisse Ratlosigkeit in Bezug auf die Bedrohungsanalyse. Bisher haben wir keine Erklärung dafür, was das, was allgemein als „islamistisch“ bezeichnet wird, eigentlich ist. Es lassen sich soziokulturelle, ökonomische oder auch demographische Gründe finden, aber keine dieser Erklärungen vermag eine klare und übergreifende Antwort zu geben. Die Unsicherheit der Analyse bezogen auf die Bedrohungsursachen muss auch Auswirkungen auf die Frage haben, wie und mit welchen Mitteln ich darauf reagieren will. Sind die Mittel adäquat, die ich zur Verfügung stelle? Ich will mich hierbei ausnahmsweise ausdrücklich in die Tradition der alten Bundesregierung stellen, deren Konzept „Zivile Krisenprävention“ ist hierfür ein ganz wesentliches Element. Wir sehen das gerade sehr deutlich in Afghanistan.

Auch in der NATO wird verstärkt darüber nachgedacht, wie ein militärischer Einsatz, der unter bestimmten Umständen notwendig, unvermeidbar und unverzichtbar sein kann, stärker in eine Konzeption eingebunden werden kann, die langfristig trägt und zur nachhaltigen Entwicklung in den Einsatzländern beiträgt. Die Gefahr ist aber, dass daraus Ersatzhandlungen werden können - vereinzelt symbolische NGO-Unterstützung hier und dort -, ohne dass die wirklichen Grundprobleme angegangen werden. In Afghanistan etwa beginnt die Drogenproblematik „uns die Suppe zu verhageln“. Das Drogenproblem ist militärisch nicht zu bewältigen. Die Vorstellung, das Problem zu lösen, indem die Mohnfelder mit Flammenwerfern abgebrannt werden, ist nahezu manifest falsch. Diesem Problem müssen wir mit anderen Instrumenten begegnen und zwar mit solchen, die in der

Lage sind, ökonomische Alternativen zu bieten. Dass dies schwierig ist, sei unbenommen. Auch sollte überlegt werden, ob es durch das Angebot alternativ ertragreicher landwirtschaftlicher Produkte oder anderer Einnahmequellen zu verhindern wäre, dass andere in diesem Bereich ihre „Verbündeten“ anwerben. All dieses Ineinanderspielen verschiedener Aspekte wird sich auch in einem Regierungsdokument widerspiegeln.

Die Grenzen militärischer Friedenssicherung sind in Deutschland relativ schnell erreicht. Die Bundeswehr ist als Instrument der Außen- und Sicherheitspolitik zu verstehen und nicht als ein eigenständig handelndes Organ zur Durchsetzung eigener Interessen. Das ist eine klar durchgehaltene Linie. Allerdings kommen wir mehr und mehr an eine Praktikabilitätsgrenze, die direkt im Zusammenhang mit der Frage der Durchsetzung unserer Interessen steht: Das bezieht sich auf die Frage nach der „coalition of the willing“ und auf das Bündnis. Die „coalition of the willing“ wird sehr schnell, zumal es ein amerikanischer Begriff ist, in ein zweifelhaftes „Eck“ gestellt. Das halte ich aus der Beschreibung der Notwendigkeit heraus nicht für sinnvoll. Allerdings ist hierbei auf ein Problem hinzuweisen, das sich aus den Konsequenzen heraus für diejenigen ergibt, die in einer „coalition of the willing“ nicht bestimmend sind. Strukturen, die nicht ausreichend tragen, und Bündnisse, die lose zusammengeführt sind, gehen zu Lasten derer, die ihre Interessen multilateral einbringen wollen und nicht in der Lage sind, diese unilateral durchzusetzen. Sie gehen zu Lasten derjenigen, die möglicherweise versuchen, diejenigen, die in der Lage wären, ihre Interessen unilateral durchzusetzen, multilateral einzubinden.

Wer ein Plädoyer für Bündnisse hält, muss sich darüber im Klaren sein, dass daraus auch die Verpflichtung der Solidarität und der Berechenbarkeit im Bündnis erwächst. Damit werden gleichzeitig eigene Handlungsspielräume in der Bewertung einzelner Entscheidungsprozesse reduziert. Dies kann beispielsweise dazu führen, dass der Deutsche Bundestag, trotz schwieriger sicherheitspolitischer Entwicklungen wie in Afghanistan, mit überwältigender Mehrheit einem Einsatz zustimmt, obwohl das nationale Interesse einen anderen Ansatz erfordern würde. Zweifellos sind Bündnisstrukturen kein Wert an sich. Sie sind aber eine wichtige Grundlage für die Durchsetzung eigener Interessen. Deshalb müssen wir auch auf die Gefahr hin, dass wir im Einzelfall ein Stück unserer eigenen Vorstellungen zurückstellen müssen, bereit sein, Zustimmung grundsätzlicher Art zur Bündnispolitik zu leisten.

Ein letztes Beispiel: Erst in den letzten Jahren hat sich auch bei den drei Teilstreitkräften der Bundeswehr die Erkenntnis durchgesetzt, dass es nicht nur darum geht, dass Luftwaffe, Heer oder Marine allein erfolgreich sind, sondern dass nur gemeinsam im Verbund tatsächlich etwas bewirkt werden kann. Die Notwendigkeit einer koordinierten und stringenten militärischen Operation konnte anschaulich bei den Märzunruhen im Kosovo 2004 besichtigt werden. Hier musste kräftig nachgesteuert werden. Inzwischen ist der ressortübergreifende bzw. militärisch ausgedrückt der „joint-„ Gedanke im nationalen Diskurs fest verankert. Europaweit scheint mir das noch nicht der Fall zu sein. Hier liegen dann auch mögliche Arbeitsfelder für die Bundesrepublik Deutschland.

Zum Abschluss möchte ich noch auf das Problem der Prozesshaftigkeit von Sicherheitspolitik hinweisen. Dieses Problem wird meines Erachtens deutlich unterschätzt. Wir erwarten schnelle Resultate, so genannte „Exitstrategien“ und fragen uns, wann wir die Truppen endlich wieder abziehen können, wann die Fahnen gehisst werden können und die Probleme endlich gelöst sind. Zu vermitteln, dass wir es zum Teil mit dauerhaften Aufgaben zu tun haben, ist äußerst schwierig, erst Recht, wenn es dabei auch um den Verteidigungshaushalt geht. Künftig müssen wir uns noch viel mehr mit dem Gedanken befassen, dass wir Probleme nicht innerhalb kürzester Zeit lösen können, sondern es auch mit

Dauerproblemsituationen zu tun haben werden, die wir nicht eskalieren lassen können und deshalb mit einer militärischen und zivilen Präsenz zumindest ein Stück weit „Containment“ schaffen müssen.

# **Kollektive Friedenssicherung oder erweiterte Selbstverteidigung? Zu den Orientierungslinien der deutschen Sicherheitspolitik**

**Prof. em. Dr. Lothar Brock,  
Hessische Stiftung für Friedens- und Konfliktforschung**

## **Fragen zur Deutschen Sicherheitspolitik**

Ich steige in die Diskussion ein mit einem Bezug auf die Tagespolitik, der aber weit über den Tag hinausweist: den Libanon-Einsatz der Bundeswehr. Die Entscheidung, sich nicht herauszuhalten, ist aus meiner Sicht unter den gegebenen Umständen richtig. Ob der Einsatz selbst in die richtige Richtung geht, steht auf einem anderen Blatt. Das Engagement ist richtig, weil es dazu beitragen könnte, auf beiden Seiten diejenigen zu stärken, die sich auf ein Arrangement unterhalb der Schwelle eines militärischen Endsieges einzulassen bereit sind.

Ob der Militäreinsatz in die richtige Richtung geht, ist offen - nicht nur wegen der Unwägbarkeiten der Situation vor Ort, sondern auch und vor allem, weil nicht klar ist, unter welcher mittel- und längerfristigen Perspektive Deutschland und die anderen Staaten sich an der Mission beteiligen.

Mit Blick auf diese Perspektive stellen sich aus meiner Sicht die folgenden Fragen zur deutschen Sicherheitspolitik:

### **1. Wie denken wir über die Natur der Krisen und Konflikte der Gegenwart?**

Hier geht es darum, dass jeder Versuch, sich auf die Krisen und Konflikte in der Welt einen Reim zu machen, auf diese Krisen und Konflikte zurückwirkt. Das gilt insbesondere für die Sicherheitspolitik. Als Verteidigungspolitik ist Sicherheitspolitik immer mit der Verunsicherung der anderen verbunden. Sicherheitspolitik als Verteidigung gedacht, schafft insofern Unsicherheit. Meine These ist, dass man diesem Dilemma nur durch den Übergang zur kollektiven Friedenssicherung begegnen kann, bei der sich jeder Akteur ebenso als Teil des Problems wie als Teil der Lösung begreift.

### **2. Worum geht es für die Bundesrepublik Deutschland, was steht auf dem Spiel?**

In der Sicherheitspolitik geht es um Sicherheit. Aber der Sicherheitsbegriff ist in den vergangenen Jahren mächtig in Bewegung geraten. Alle Welt spricht heute vom erweiterten Sicherheitsbegriff. Meine These ist, dass die Erweiterung des Sicherheitsbegriffs nicht von ungefähr inzwischen in ein erweitertes Verteidigungsdenken mündet, das aus neuen Bedrohungen auf die Entgrenzung militärischer Handlungsoptionen (im Verhältnis von Innen und Außen, dem Lokalen zum Globalen) schließt. Ich plädiere daher für einen engen Sicherheitsbegriff als Schutz vor rechtloser (physischer) Gewalt. Das ist nicht gleichbedeutend mit einem Plädoyer für die traditionelle Sicherheitspolitik (national und militärisch). Im Gegenteil: der enge Sicherheitsbegriff soll dazu beitragen, gerade mit Blick auf die „human costs“ militärischer Gewaltanwendung die zivile gegenüber der militärischen Konfliktbearbeitung zu stärken.

### 3. Welchen Stellenwert hat Sicherheitspolitik im Rahmen der Gesamtpolitik?

Man mag die Versicherheitlichung von Politikbereichen quer über die Ressortgrenzen hinweg (also eine Art Sicherheitsmainstreaming) als Ansatz zur Überwindung des sektoralen Denkens in der Politik und als Aufwertung von Sicherheit als Primärziel der Politik begrüßen. Aber *erstens* muss man nicht Luhmann-Schüler sein, um die Frage aufzuwerfen, wieweit die mentale Distanz der Politikressorts zu ressortübergreifenden Anforderungen auf diesem Wege tatsächlich abgebaut wird. Zweifellos ist hier genauso viel Ressourcenkonkurrenz um knappe Haushaltsmittel im Spiel wie ein Streben nach trans-sektoraler Kompetenz. *Zweitens* und sehr viel bedeutsamer kann die Verallgemeinerung des Sicherheitsdenkens *nach außen* zu einer militanten Politik der Besitzstandswahrung (freier Zugang zu Ressourcen) und *nach innen* zur Herausbildung sicherheitsstaatlicher Strukturen führen (gegenwärtige Debatte über die Terrorbekämpfung). Damit stellt sich die Frage nach dem Stellenwert von Sicherheitspolitik im Rahmen der Gesamtpolitik. Es geht im Innern wie in den internationalen Beziehungen um eine Balance zwischen Sicherheit und Freiheit bzw. Sicherheit und Selbstbestimmung. Was das Internationale betrifft, so lautet meine These, dass die scheinbar veralteten Regelungen der UN-Charta (kollektive Friedenssicherung *und* Nichtintervention) auch Antworten auf neue Herausforderungen und Bedrohungen bieten. Es kommt nur darauf an, sie unter der Perspektive kollektiver Friedenssicherung wirksam werden zu lassen. In diesem Sinne kann und sollte die UN-Charta als Verfassungsrahmen globaler Sicherheitspolitik gelten.

#### ad 1: Krisen und Konflikte der Gegenwart

##### 1.1. Vom Ost-West-Konflikt zum „Clash of Civilizations“

Zu Zeiten des Ost-West-Konflikts wurden alle Kriege in der Welt, an denen die Supermächte nicht direkt beteiligt waren, als Stellvertreterkriege bezeichnet. Das bedeutet, dass man von der Einheit des weltweiten Konfliktgeschehens als Teil des Ost-West-Konflikts ausging. Auch der Nord-Südkonflikt wurde weitgehend unter die Ost-West-Konstellation subsumiert.

Nach kurzem Rasonieren über die feindlose Gesellschaft (Ulrich Beck) zu Beginn der 1990er Jahre scheint heute eine ähnliche Tendenz zu bestehen: Begegneten Huntingtons Thesen vom „Clash of Civilization“ in den 1990er Jahren noch weitgehender Skepsis, so ist mit den Terroranschlägen vom 11.9.2001 die Bereitschaft gewachsen, eben diesen Zusammenstoß der Kulturen als neues Strukturelement der Weltpolitik zu interpretieren. Die Grenze zwischen innerer und äußerer Sicherheit scheint wie zu Zeiten des Ost-West-Konflikts aufgehoben. Fürchtete man damals das Zusammenwirken von Fünften Kolonnen mit der Sowjetmacht, so ist es heute das Zusammenwirken von innerstaatlichen Terrorgruppen und weltweitem Islamismus. Diese Wahrnehmung der Ereignisse wird dadurch verstärkt, dass die Herren Chavez und Morales als Vertreter einer neuen populistischen Linken in Lateinamerika versuchen, mit Hilfe des Iran und Syriens die Blockfreien-Bewegung auf anti-westlichen Kurs zu bringen.

##### 1.2. Eigendynamik von Konfliktkonstruktionen

Beide Weltsichten, die des allumfassenden Ost-Westkonflikts und die des nicht weniger allumfassenden „Clash of Civilizations“ waren und sind in ihrem Kern falsch. Ein Großteil des Konfliktgeschehens der Gegenwart stammt aus der Zeit des Ost-West-Konflikts, hatte mit diesem also wenig zu tun. Es gab offensichtlich sehr viel weniger Stellvertreterkriege als damals angenommen. Was die heutige Situation betrifft, so ist der „Clash of Civilizations“ bekanntlich in erster Linie ein „Clash“ islamischer Gesellschaften mit sich selbst.

Und der größere Teil der Kriege seit dem Ende des Ost-West-Konflikts hat mit dem Verhältnis zwischen dem Westen und dem Islam nichts zu tun.

Aber: Die Konstruktion allumfassender Konfliktkonstellationen führt nach dem Muster einer sich selbst erfüllenden Prophezeiung zu tatsächlichen Polarisierungen. So wie wir uns vom globalen Terrorismus bedroht fühlen und für uns in Anspruch nehmen, uns dagegen wehren zu dürfen, so sehen sich rasch wachsende Teile der islamischen Welt einer Großoffensive des Westens ausgeliefert, gegen die die islamische Welt das Recht auf Verteidigung in Anspruch nimmt. Die dabei angewandte Gewalt erscheint aus dortiger Sicht folglich nicht als Terror, sondern als Widerstand.

Die Dynamik solcher Polarisierungsprozesse ist erschreckend, wie sich im Karikaturenstreit zeigte und im Gefolge des Libanon-Krieges erneut bestätigt. Das Vertrauen der arabischen Eliten in den Westen ist durch den Libanon-Krieg erneut geschwächt worden. Der Zusammenbruch sämtlicher Rechtfertigungsstrategien der „Koalition der Willigen“ für den Irakkrieg wird es weiter erschüttern. Die Autorität der Vereinten Nationen als Manifestation einer gedachten internationalen Gemeinschaft droht erneut zwischen den Mühlsteinen der Weltpolitik zermalmen zu werden, nicht nur im Nahen Osten, sondern auch in den Konfliktregionen Afrikas und sogar in Ost-Timor.

### *1.3. Lernpathologien und Lernprozesse*

Wie zu Zeiten des Ost-West-Konflikts haben wir es auch heute mit Lernpathologien auf beiden Seiten zu tun, die antizipierte zu realen Gefahren werden lassen: Damals folgte auf Rüstung Gegenrüstung und weitere Rüstung, heute werden Verbrechen mit Kriegen beantwortet und Kriege mit neuen Verbrechen.

Lernpathologien beruhen keineswegs nur, überwiegend oder generell auf Irrationalismus, Manichäismus oder purer Dummheit, sie sind in der Regel das Produkt abwägender Entscheidungen – freilich gehen in diese Entscheidungen alle möglichen Ideen über Gott und die Welt und daraus abgeleitete Interessen und Handlungspräferenzen ein. Weil dem so ist, besteht aber andererseits auch die Chance, Lernpathologien zu durchbrechen; denn es haben ja nicht alle dieselben fixen Ideen und fragwürdigen Präferenzen. Dabei hilft, dass diejenigen, die glauben, sich auf ihre Macht verlassen zu können, sich letztlich immer wieder genötigt sehen, dazulernen. „Macht ist die Fähigkeit, nicht lernen zu müssen“ hat der Altmeister einer politologischen Kybernetik, Karl W. Deutsch, gesagt. Dieser Satz bedarf gerade mit Blick auf die Rückkoppelungseffekte der Politik, von denen Deutsch sprach, der Ergänzung: „Ohnmacht ist der Preis dafür, nichts gelernt zu haben.“ Denn das Nicht-Lernen unterminiert die eigene Macht. Das kann zur gefährlichen Eskalation von Konflikten führen, aber auch Anlass bieten, sich zu besinnen.

### *1.4 Reflexive Sicherheitspolitik*

Was jeweils als Lernprozess und was demgegenüber als Lernpathologien erscheint, ist natürlich hoch umstritten. Dazu ein Beispiel: Während sich jener Teil der israelischen Friedensbewegung, der sich gegen den Libanon-Krieg wandte, durch das Ergebnis bestätigt sieht, setzen andere darauf, dass der nächste Militärschlag die Fehler des alten vermeiden werde.<sup>2</sup> Das Lernen der einen ist also die Lernpathologie der anderen. Dennoch

---

<sup>2</sup> So heißt es in einem Artikel von Professor Afraim Inbar, dem Direktor des Begin-Sadat Center for Strategic Studies: „A series of strategic mistakes on the part of Israeli leaders denied Israel a military victory (...) Hopefully, Israeli leadership will be better strategically prepared so as to attain a clearly-defined victory in the next round.“ Ders.: Strategic Follies. Israel's Mistakes in the Second Lebanese War, BESA Perspective No. 21, September 11, 2006, S. 1 und 3.

ist die Unterscheidung nicht sinnlos. Sie zielt darauf ab, die nicht-beabsichtigten Folgen bestimmter sicherheitspolitischer Vorgehensweisen in den Blick zu nehmen und sie an den Zielsetzungen zu messen, zu denen sich die Sicherheitspolitik bekennt. Unter dieser Perspektive stellt sich heute die Frage, inwieweit Sicherheitspolitik in den vergangenen Jahren selbst zu einem Teil der Gefahren geworden ist, die sie eindämmen soll. Die von den westlichen Ländern angewandte Zwangsgewalt hat die Gewalt der Fundamentalisten nicht eingedämmt. Dass das Gegenteil der Fall ist, pfeifen heute die Spatzen von den Dächern - über sämtliche Parteigrenzen hinweg. Gefragt ist in diesem Sinne eine reflexive Sicherheitspolitik, die mögliche nicht-beabsichtigte Folgen in den Entscheidungsprozess selbst einbezieht, aber nicht nur in einzelne Entscheidungen, sondern auch in die Grundorientierung, die ihr zugrunde liegt.

Zu den grundlegenden Entscheidungen gehört, ob man den Weg der Verteidigung oder der kollektiven Friedenssicherung gehen will bzw. wie beide aufeinander bezogen werden. Um den Unterschied zu unterstreichen: Verteidigung richtet sich immer nach außen, gegen Dritte (auch wenn sie sich im eigenen Land befinden sollten), kollektive Friedenssicherung gilt der Konfliktregelung in den Reihen derjenigen, die sich auf sie verpflichten. Bei der Verteidigung geht es um „sie“ und „uns“, bei der kollektiven Friedenssicherung gibt es nur ein „Uns“: In dem, was uns als das ganz Andere erscheint, begegnen wir uns letztlich selbst; denn alle heutigen Zustände auf der Welt sind ein Produkt der Geschichte und an dieser Geschichte sind „wir“ beteiligt.

Die kollektive Friedenssicherung gehört zusammen mit dem Gewaltverbot zum Kernanliegen der UN-Charta. Sie räumt zwar jedem Staat das Recht auf Verteidigung ein. Die Verteidigung ist nach Art. 51 UN-Charta aber klar der kollektiven Friedenssicherung untergeordnet. Entsprechende Militärmaßnahmen sind nur zulässig, solange sich der Sicherheitsrat des Konflikts noch nicht angenommen hat. Es ist eine Sache, die Fähigkeit des Sicherheitsrats zu wirkungsvollem Handeln zu bezweifeln, aber eine ganz andere, was daraus folgt: Ein Ausbau der eigenständigen Verteidigung oder verstärkte Anstrengungen zum Aufbau der kollektiven Friedenssicherung.

Bei der Abfassung des Weißbuchs geht es auch um die Frage, welche Weichenstellung die Bundesregierung in dieser Frage vornimmt.

In der gegenwärtigen Entwicklung der Sicherheitspolitik westlicher Demokratien zeigen sich starke Tendenzen zur Erweiterung der Verteidigung und zwar in dreifacher Hinsicht: *horizontal* z.B. im Sinne der territorial entgrenzten Verteidigung, *vertikal* im Sinne der Aufhebung der Grenzen zwischen innerer und äußerer Sicherheitspolitik, *semantisch* im Sinne einer Erweiterung des Begriffs der Verteidigung durch die Einbeziehung vorbeugender Militärschläge (pre-emptive self-defence) und die gleichzeitige Aufweichung des Gewaltverbots der UN-Charta. Dazu passt, dass beim jetzigen Stand des Weißbuches zur Sicherheitspolitik NATO und EU im Vordergrund stehen. Die UN rangieren an dritter Stelle der Organisationen, in die die Bundesrepublik sich eingebunden sieht. Sie wird zudem vergleichsweise stiefmütterlich behandelt.

Wir wissen alle, dass die UN anderen Organisationen keineswegs moralisch überlegen sind, ganz zu schweigen von ihrer Handlungsfähigkeit. Aber sie bieten gegenüber anderen Organisationen eine größere Chance zur reflexiven Sicherheitspolitik, weil in ihr nicht nur „like-minded countries“ vertreten sind. Der Einwand, dass diese Heterogenität auch eine Einladung zum Nichtstun sein kann, ist nicht unbegründet. Aber erstens haben in Ruanda ja nicht nur die Vereinten Nationen, sondern ebenso ihre Mitgliedstaaten mit samt ihren Bündnissen versagt, und zweitens lehrt die Erfahrung mit Militäreinsätzen seit

dem Ende des Ost-West-Konflikts, dass Handeln um des Handelns willen auch nicht weiterhilft.

Zusammengefasst: Wir haben es mit realen und nicht nur mit eingebildeten Gefahren zu tun. Im Umgang mit diesen Gefahren mischen sich Lernpathologien und Lernprozesse. Es kommt darauf an, Lernbereitschaft gegenüber dem gerade in der Sicherheitspolitik stark ausgeprägten Hang zur Lernpathologie zu stärken. Dem kann unter den gegebenen Umständen am besten durch eine konsequente Orientierung auf eine multilaterale Sicherheitspolitik im Rahmen der UN entsprochen werden. Das Weißbuch sollte deshalb klar auf die Stärkung kollektiver Friedenssicherung im Rahmen des Systems der Vereinten Nationen ausgerichtet sein und die regionale Friedenssicherung sowie die Verteidigung im Rahmen bestehender Bündnisse dem zugeordnet werden.

## **ad 2. Worum geht es für die Bundesrepublik Deutschland in der Sicherheitspolitik, was steht auf dem Spiel?**

### *2.1. Ambivalenz des erweiterten Sicherheitsbegriffs*

Zweifellos: In der Sicherheitspolitik geht es um Sicherheit. Aber was ist mit Sicherheit gemeint? Bei dieser Frage wird heute allenthalben auf den „erweiterten Sicherheitsbegriff“ verwiesen. Aber der schafft nicht Klarheit, sondern überdeckt Unklarheiten. Er suggeriert Zusammenhänge, kommt aber über die Addition dessen nicht hinaus, was ganz unterschiedliche Akteure für wichtig halten und was sie im Prioritätenspiel der Politik damit aufwerten möchten, dass es als Sicherheitsproblem definiert wird. Unsere Kopenhagener Kollegen sprechen hier von der Strategie der „Versicherheitlichung“. Mit deren Hilfe hofften Umwelt-, Frauen-, Menschenrechts- und Solidaritätsgruppen nach dem Ende des Ost-West-Konflikts die von ihnen vertretenen Anliegen zum Gegenstand der Hohen Politik machen zu können. Auch Regierungsressorts mit schwachem Eigengewicht, allen voran die hiesige Entwicklungspolitik, bauen in diesem Sinne auf Versicherheitlichung nach dem Motto: „Entwicklungszusammenarbeit ist die beste Sicherheitspolitik“. Die Versicherheitlichung war nicht ganz erfolglos. Heute bekennt sich selbst der nationale Sicherheitsrat der USA dazu, dass die AIDS-Bekämpfung Teil der Sicherheitspolitik sei. Aber solche Erfolge stellen sich zum Teil schon jetzt als Pyrrhussieg heraus; denn die Versicherheitlichung kann genauso für die Ausweitung militärischer Einsatzoptionen wie für die Zivilisierung der Sicherheitspolitik genutzt werden. Als Beispiel sei auf die allseits beliebte „Versicherheitlichung“ von natürlichen Ressourcen verwiesen: Ägypten hat mit dem Hinweis auf kommende Wasserkriege die oberen Nilanliegerstaaten (Sudan, Äthiopien) unter Druck gesetzt. Die USA haben schon in den 1970er Jahren mit dem Argument, ihre ökonomische Sicherheit werde durch die Ölkartellpolitik der Entwicklungsländer gefährdet, Szenarien für eine militärische Sicherung des freien Zugangs zu strategisch wichtigen Rohstoffen verbunden. Heute wird auch in Deutschland offen davon gesprochen, dass es erforderlich werden könnte, zum Zweck der Zugangsicherung – vor allem zur Aufrechterhaltung von Energiesicherheit – Militär einzusetzen. Das hat sich bereits im Weißbuchentwurf niedergeschlagen. Energiesicherheit wird damit zum Anlass für die Ausweitung militärischer Kontingenzplanungen, nicht für eine neue Energiepolitik.

Auch bei der Entwicklungspolitik ist die Erfolgsbilanz nicht eindeutig. Entwicklungspolitik hat sich hierzulande als Teil der Sicherheitspolitik in Szene setzen können. Der Abwärtstrend bei den Aufwendungen ist insgesamt gestoppt und sogar in einen Aufwärtstrend umgebogen worden. Das ist zu begrüßen. Dabei ist die Entwicklungszusammenarbeit aber zum Teil ins Kielwasser der Militärpolitik geraten, so in Afghanistan oder im

Irak. Die gegenwärtige Ausweitung des Etats ist zu einem Gutteil der Entschuldung Irans zu verdanken, die wiederum auf Druck der USA als Kriegsfolmaßnahme zustande kam.

Der erweiterte Sicherheitsbegriff geht auch mit einer Erweiterung des Spektrums der Bedrohungen einher: Die unmittelbar auf das Militär bezogenen Bedrohungen werden durch eine kaum begrenzbar Liste nicht-militärischer Friedensgefährdungen ergänzt. Allerdings mit dem Effekt, dass damit zugleich das Spektrum militärischer Einsatzoptionen ausgeweitet wird. Ich verweise hier auf die oben erwähnte dreifache Ausweitung der Verteidigung. Von daher stellt sich die Frage, ob „erweiterte Sicherheit“ tatsächlich einen brauchbaren Leitbegriff der Sicherheitspolitik abgibt. Die weite Akzeptanz dieses Begriffs bietet keinen Anlass zur Euphorie. Der „erweiterte Sicherheitsbegriff“ wird zur Stärkung und Durchsetzung sehr unterschiedlicher, ja widersprüchlicher Sichtweisen auf das, was heute den Kern der Sicherheitsproblematik ausmacht und wie mit ihr umgegangen werden sollte, genutzt. Das Mindeste ist, das die Protagonisten des „erweiterten Sicherheitsbegriff“ klarmachen, was sie überhaupt meinen, wenn sie von erweiterter Sicherheit reden – eine Erweiterung der Bedrohungsvorstellungen, auf die es zivil und militärisch zu reagieren gilt, oder eine Aufwertung der zivilen gegenüber der militärischen Konfliktbearbeitung.

### 2.2.1. Enger Sicherheitsbegriff und „menschliche Sicherheit“

Ich plädiere wegen der politischen Unbestimmtheit des „erweiterten Sicherheitsbegriffs“ für einen engen Sicherheitsbegriff, der tatsächlich auch viel weiter verbreitet ist, als der Bezug auf den erweiterten Sicherheitsbegriff vermuten lässt. Das gilt z.B. auch für den Aktionsplan zur zivilen Krisenprävention. Der Aktionsplan beruft sich zwar auch auf einen erweiterten Sicherheitsbegriff, beruht aber auf der Unterscheidung zwischen ziviler und militärischer Konfliktbearbeitung, und insofern einem engen Sicherheitsbegriff.

Im Kern geht es um den Schutz vor rechtloser Gewalt, und zwar auf drei Ebenen: International, national und innergesellschaftlich. Die innergesellschaftliche Sicherheit hängt dabei mit der nationalen und der internationalen zusammen, stellt aber ein anderes Problem dar. Insofern bleibt auf der operativen Ebene die Grenzziehung zwischen innerer und äußerer Sicherheit bestehen. Sie muss bestehen bleiben, damit die ohnehin gegebenen Gefahren für die Einhaltung rechtsstaatlicher Grundsätze bei der Terrorbekämpfung nicht noch weiter potenziert werden. Der Herr Innenminister hat kürzlich bekräftigt, dass die Grenzen zwischen innerer und äußerer Sicherheit nicht mehr bestünden. Das sei klar. Im Weißbuchenwurf steht das auch so. Aus meiner Sicht ist das keineswegs klar. Zwar bestehen Zusammenhänge, das heißt aber keinesfalls, dass aufgrund dieser Zusammenhänge der Bundeswehreinsatz im Innern über die subsidiäre Katastrophenhilfe hinaus ausgebaut werden müsste; das ist aus rechtsstaatlichen Gründen vielmehr hoch problematisch. Diesbezügliche Bedenken sind nicht „albern“ wie der Innenminister meint, sondern wohl begründet.

Im Sinne des hier propagierten engen Sicherheitsbegriffs sind auch die einzelnen Menschen Schutzobjekte, nicht nur die Staaten. Die Sicherheit des Einzelnen darf nicht einfach zugunsten der „nationalen Sicherheit“ geopfert werden, wie dies etwa in Lateinamerika zu Zeiten der Militärdiktaturen in grausamer Weise und zum Teil mit Unterstützung demokratischer Länder der Fall war. Die so verstandene *menschliche Sicherheit* kann dementsprechend zu einem Argument in der Auseinandersetzung mit einer nationalen Sicherheitspolitik werden, die unter dem Primat der Sicherheit demokratische Rechte einschränkt bzw. das staatliche Repressionsinstrumentarium ausbaut, wie dies in vielen Ländern geschieht, die unsere Verbündeten im Kampf gegen den Terror sind.

Dagegen macht es wenig Sinn, Entwicklung, Umwelt, Menschenrechte, Demokratie, Nicht-Diskriminierung, kulturelle Identität etc. als solche zum Gegenstand von Sicherheitspolitik zu machen. Es handelt sich dabei um ganz unterschiedliche Probleme, die zwar (auf eine weitgehend ungeklärte Art und Weise) mit Sicherheitsproblemen zusammenhängen mögen, aber spezifischer Lösungen bedürfen. Natürlich ist es sinnvoll, von Ernährungssicherheit zu sprechen, genauso wie es sinnvoll ist, von sozialer Sicherheit zu sprechen. Aber Ernährungssicherheit ist genauso wenig wie soziale Sicherheit Gegenstand von Sicherheitspolitik, sondern u.a. der Landwirtschafts- und der Sozialpolitik. Bei der Sicherheitspolitik geht es um die Frage, inwieweit Hunger, Ressourcenknappheit, Entwicklungsdisparitäten, Diskriminierung, Staatenzerfall oder auch neue Seuchen zu gewaltsamen Konflikten führen. Aber all dies von vornherein als „neue Bedrohung“ unserer Sicherheit zu definieren, ist inhaltlich unsinnig und politisch konterproduktiv, weil Bedrohungsängste eine harte Sicherheitspolitik begünstigen.

### **ad 3. Welchen Stellenwert hat Sicherheitspolitik im Rahmen der Gesamtpolitik?**

#### *3.1. Sicherheitsparadox: Sicherheit als Primärziel der Politik und ein Ziel unter anderen*

Was hier über den Sicherheitsbegriff gesagt wurde, verweist auf die Notwendigkeit, die konzeptionellen Grundlagen von Sicherheitspolitik zu klären. Dabei geht es auch um den Stellenwert von Sicherheitspolitik im Rahmen der Gesamtpolitik.

Die Versicherheitlichung von ganz unterschiedlichen Problembereichen der Politik beruht auf der Vorstellung, dass Sicherheit einen besonderen Wert darstellt, der allen anderen übergeordnet ist. Aber ein Staat, der sich mit allem was er hat und kann, auf die Gewährleistung von Sicherheit ausrichtet, kann selbst zum Sicherheitsproblem werden – für seine Bürger ebenso wie für seine Nachbarn. Der innenpolitische Streit um Maßnahmen zur Gewährleistung von Sicherheit gegen den Terror legt hiervon genauso Zeugnis ab, wie der internationale Streit um legitime Mittel der Terrorbekämpfung. Betrachtet man Sicherheit demgegenüber als *ein* Ziel staatlicher Politik unter gleichwertigen anderen, so besteht die Crux darin, dass militärische Gewalt umso eher für den Schutz materieller Werte und Normen (Menschenrechte, jetzt auch Recht auf Demokratie) genutzt werden kann wie dies im Irakkrieg von Seiten der „Koalition der Willigen“ geschehen ist. Wenn Sicherheit nur ein Ziel unter anderen ist, kann sie bei Zielkonflikten zugunsten anderer Ziele geopfert werden. Die Problematik wurde schon in den 1980er Jahren viel diskutiert. Damals äußerte Außenminister Haig die Ansicht, es gäbe wichtigere Dinge als Frieden. Das wurde zu Recht als ziemlich beunruhigend empfunden.

Diese Überlegungen verweisen auf den Kern des Problems: Im Innern geht es um die Balance zwischen Sicherheit und Freiheit, im Äußeren um die Balance zwischen (individueller) Sicherheit (als Schutz vor rechtloser Gewalt) und (kollektiver) Selbstbestimmung. Zwischen Sicherheit, Freiheit und Selbstbestimmung besteht ein unaufhebbares Spannungsverhältnis. Die Versuchung, es zugunsten eines Elementes dieses Verhältnisses aufzulösen, ist groß, ihr nachzugeben verhängnisvoll. Es geht nicht an, dieses Spannungsverhältnis mit einem „erweiterten Sicherheitsbegriff“ zuzudecken. Es muss vielmehr zum Thema der Politik werden. Die Freiheit des einen kann nur in Anspruch genommen werden, soweit sie nicht die Sicherheit des anderen gefährdet. Die Freiheit bildet zugleich aber eine Schranke gegen eine fortschreitende Versicherheitlichung des öffentlichen Raumes. Das bedeutet, dass Maßnahmen zur Erhöhung der inneren Sicherheit immer gegen individuelle Freiheitsrechte abzuwägen sind, weil sie ohne Ausnahme für die Inanspruchnahme dieser Freiheit von Bedeutung sind. Noch einmal: Man sollte sich dafür hü-

ten, diese Problematik mit einem erweiterten Sicherheitsdenken zudecken zu wollen, so als ob Sicherheit und Freiheit sich dialektisch ineinander aufheben ließen. Das ist nicht der Fall.

Für die internationale Ebene gilt entsprechend, dass mit dem Recht auf Selbstbestimmung behutsamer umgegangen werden muss, als dies von den Befürwortern humanitärer Intervention in den vergangenen Jahren gesehen worden ist. Die Verantwortung jedes einzelnen Staates und der internationalen Gemeinschaft für den Schutz jedes einzelnen Menschen („responsibility to protect“), auf die sich die Staatengemeinschaft in der Sondervollversammlung der Vereinten Nationen im September 2005 festgelegt hat, ist ein bedeutsamer Fortschritt in der Entwicklung des Völkerrechts. Sie hebt aber weder das Interventionsverbot auf, noch relativiert sie das Gewaltverbot des Artikel 2/4 der UN-Charta. Auch in diesem Rahmen haben wir es nicht einfach mit konkurrierenden Sicherheitsbedürfnissen zu tun (internationale Sicherheit vs. nationale vs. menschliche Sicherheit), sondern mit dem Spannungsverhältnis zwischen Sicherheit und Selbstbestimmung. Deshalb sollte man vorsichtig sein mit der These, das traditionelle Souveränitätsverständnis sei überholt. Souveränität und Selbstbestimmung haben auch und gerade im Zeichen komplexer Interdependenz ihre Bedeutung nicht verloren. Gerade die (selektiv) interventionsfreudigen Demokratien bestehen auf der Achtung ihrer eigenen Souveränität als Ausdruck republikanischer Freiheit und demokratischer Selbstbestimmung. Die UN-Charta versucht, dieser Problematik mit Hilfe des prinzipiellen Gewaltverbots, einem eng gefassten Recht auf Selbstverteidigung und der Institutionalisierung kollektiver Friedenssicherung Rechnung zu tragen. Die entsprechende Normenkonstellation erweist sich gegen einseitige Aufweichungsversuche als relativ widerständig. Insofern funktioniert die UN-Charta tatsächlich schon als eine Art Verfassung der Staatengesellschaft. Und Verfassungsänderungen sind bekanntlich an weit reichende Qualifikationen gebunden.

Das Spannungsverhältnis zwischen Sicherheit und Selbstbestimmung kann ebenso wenig wie das zwischen Sicherheit und Freiheit gelöst, sondern nur gemildert werden. Hierfür gibt es zwei Ansätze: der eine besteht im Ausbau des Systems der kollektiven Friedenssicherung nach Kapitel VII der UN-Charta. Das schließt den Ausbau des internationalen Gerichtswesens ein; denn auf diesem Wege könnte ein sich selbst als Nothilfe verstehendes einseitiges Handeln gegebenenfalls (und analog zur innerstaatlichen Nothilfe) auf die Schuldfrage hin überprüft werden. Der zweite Ansatz besteht in dem Versuch, das Risiko der Rechtsverletzung durch Rechtsdurchsetzung im Wege der zivilen Konfliktbearbeitung einzuschränken. Dazu abschließend die folgenden Überlegungen.

### *3.2. Die grundlegende Bedeutung nicht-militärischer Konfliktbearbeitung*

Auf innerstaatlicher Ebene gibt es eine breite Debatte darüber, wie das Spannungsverhältnis zwischen Sicherheit und Freiheit unter den gegebenen Umständen abgebaut werden kann. Eine Demokratie kann sich nie darauf verlassen, Sicherheit durch Überwachung und Repression herzustellen, weil sie sich damit selbst das Wasser abgraben würde. Sicherheit kann letztlich nur durch die Internalisierung der Regeln und Normen gewährleistet werden, über die sich Demokratien definieren. Ob das gelingt, ist unter den gegebenen Umständen offen. Jedenfalls hat eine Demokratie gar keine andere Wahl als immer wieder zu versuchen, den erforderlichen Raum für nicht-polizeiliche Formen des Schutzes zu schaffen und ihn zu nutzen. Dasselbe gilt für die internationale Ebene. Nicht-militärische Krisenprävention und Konfliktbearbeitung sind nicht nur ein dekoratives Beiwerk militärischer Sicherheitspolitik, sondern folgen zwingend aus dem unauflösbaren Spannungsverhältnis zwischen internationaler Sicherheit, nationaler Selbstbestimmung und individueller Freiheit; denn sie bieten eine größere Chance, mit diesem Spannungs-

verhältnis in einer gewaltmindernden Form umzugehen, als militärische Maßnahmen, die auch wenn sie als Zwangsmaßnahmen zur Durchsetzung des Rechts gelten können, zunächst immer eine Steigerung der Gewalt implizieren. Gerade das hat mit zur Eskalation der Gewalt und zur oben erwähnten Konfrontation zwischen weiten Teilen der islamischen und der westlichen Gesellschaften beigetragen. Wir wissen zwar nicht, wie sich die Dinge bei einer anderen Reaktion auf den Terror entwickelt hätten. Alles spricht aber dafür, dass wir es hier mit einer wechselseitigen Eskalation der Gewalt zu tun haben, und vieles spricht dafür, dass eine Strategie, die auf internationale Verbrechensbekämpfung statt auf einen „Krieg“ gegen den Terror gesetzt hätte, diese Eskalation gebremst hätte.

Nicht-militärische Konfliktbearbeitung garantiert zwar keinen Erfolg (ebenso wenig wie der interkulturelle Dialog oder eine geschickte Integrationspolitik auf nationaler Ebene). Aber zivile Konfliktbearbeitung ist mit weniger Risiken behaftet und erweitert den Spielraum für reflexives Handeln. Es ist insofern nicht nur bedauerlich, es steht vielmehr in einem eklatanten Widerspruch zu den Grundanliegen der deutschen Sicherheitspolitik, dass der Aktionsplan der Bundesregierung zur zivilen Konfliktbearbeitung vom Mai 2004 dem Augenschein nach kaum die Schwelle der symbolischen Politik überschritten hat und auch im Weißbuchentwurf keine systematische Berücksichtigung findet. Das liegt allerdings auch am Aktionsplan selbst, der weitgehend auf eine bloße Addition von Einzelmaßnahmen hinausläuft und damit weit hinter den Anforderungen einer sicherheitspolitischen Strategiebildung zurückbleibt.

### **Zusammengefasst:**

- Die Sicherheit der Bundesrepublik Deutschland ist nicht nur durch eine zunehmende Zahl objektiver Bedrohungen gefährdet, vielmehr wird die Identifizierung von immer weiter gefassten Bedrohungen selbst zu einem Sicherheitsproblem. Vor allem mit Blick auf den „Clash of Civilizations“ lassen sich in dieser Hinsicht ähnliche Mechanismen einer sich selbst erfüllenden Prophezeiung erkennen wie zu Zeiten des Ost-West-Konflikts. Dieser Effekt wird auf Seiten der westlichen Demokratien dadurch verstärkt, dass aus dem erweiterten Sicherheitsverständnis auf die Notwendigkeit einer erweiterten Verteidigung geschlossen wird, die die von der UN-Charta intendierte Balance zwischen Sicherheit, Freiheit und Selbstbestimmung, die ohnehin stets gefährdet ist, zusätzlich erschwert.
- Ziel der deutschen Sicherheitspolitik sollte daher der Ausbau kollektiver Friedenssicherung im Rahmen der UN sein, nicht die fortschreitende Erweiterung der Verteidigung. Die kollektive Friedenssicherung bietet die größeren Chancen eines reflexiven Umgangs mit der Sicherheitsproblematik als eine bündnisgestützte Verteidigung. Im Weißbuch sollte dem durch die Umkehrung der Prioritäten der deutschen Sicherheitspolitik entsprochen werden (UN mit Zuordnung von EU, NATO statt wie im bisherigen Entwurf NATO und EU mit Zuordnung der UN).
- Die Bundesrepublik Deutschland muss, wenn sie ihr Selbstverständnis ernst nimmt, im Rahmen kollektiver Friedenssicherung auf die Aufwertung der zivilen gegenüber der militärischen Konfliktbearbeitung hinwirken. In diesem Sinne gilt es, den Aktionsplan zur zivilen Konfliktbearbeitung vom Mai 2004 mit Leben zu erfüllen und das heißt, ihn auch konzeptionell im Sinne der sicherheitspolitischen Strategiebildung zu überarbeiten.
- Welchen Stellenwert die „responsibility to protect“ in der Sicherheitspolitik hat, bedarf der Klärung. Die „Schutzverantwortung“ bietet jedoch zumindest ansatzweise eine Antwort auf die Frage: „Wo gehen wir hin?“ Gemäß der „responsibility to protect“

sollte sich das deutsche Engagement nicht vorrangig an einer (stets hinterfragbaren) Hierarchie nationaler Interessen orientieren, sondern an den Schutzbedürfnissen der von Gewalt betroffenen Menschen und an den je spezifischen Möglichkeiten, auf diese Konflikte in einer gewaltmindernden Form einzuwirken. Das setzt die Fähigkeit zur Analyse der Situation voraus und erfordert den Ausbau entsprechender Analysekapazitäten.

- Bei einem sicherheitspolitischen Engagement, das dem Schutz vor rechtloser Gewalt im Rahmen kollektiver Friedenssicherung dient, muss gegebenenfalls auch militärisch gehandelt werden. Es gibt aber nach aller Erfahrung der vergangenen Jahre keine prinzipielle Kompetenzvermutung zugunsten des Militärs. Inwieweit militärisches Eingreifen sich zur Konfliktbearbeitung überhaupt eignet, sollte Gegenstand einer systematischen Auswertung der Erfahrungen der vergangenen fünfzehn Jahre sein. Bedenken hinsichtlich der Funktionalität militärischen Handelns und gegen die Pfadabhängigkeiten im Umgang mit Konflikten, die es erzeugt, sind allzu schnell durch Hoffnungen auf die Leistungsfähigkeit zivilmilitärischer Kooperation verdrängt worden. Das Schlagwort der zivilmilitärischen Kooperation verweist einerseits auf die Notwendigkeit pragmatischen Handelns, dient aber andererseits dazu, die Unterscheidung zwischen zivilem und militärischem Handeln in ihrer Bedeutung für die grundlegende Orientierung der Sicherheitspolitik zu verwischen. Zwar ist die Entkrampfung des Verhältnisses zwischen zivilen Kräften und dem Militär im Rahmen kollektiver Friedenssicherung zu begrüßen. Sie sollte aber nicht dazu dienen, die Unterschiede zwischen zivilem und militärischem Handeln einzuebneten. Diese Unterscheidung ist konstitutiv für eine nicht nur *re-* oder *pro-aktive*, sondern *reflexive* Sicherheitspolitik, die – wie eingangs gesagt – sich dessen bewusst ist, dass sie selbst stets genauso Teil des Problems wie seiner Lösung ist.

## **Aktuelle sicherheitspolitische Bedrohungen und Risiken<sup>3</sup>**

**Dr. Ulrich Schneckener,  
Stiftung Wissenschaft und Politik (Berlin)**

Bevor ich mich eingehender mit der Frage befasse, was globale Sicherheitsprobleme heute vorantreibt, möchte ich zunächst einige grundlegende Anmerkungen zur aktuellen Debatte über das Weißbuch zur Sicherheitspolitik machen. Das letzte Weißbuch wurde im Jahr 1994 verfasst. Wenn eine Übung zwölf Jahre unterlassen wurde, fragt man sich, warum dies so ist.

Das könnte zum einen daran liegen, dass es in der Vergangenheit nicht für nötig befunden wurde. Es könnte zum anderen daran liegen und das halte ich für wahrscheinlicher, dass es besonders schwierig ist bzw. inzwischen sogar noch schwieriger geworden ist, ein Weißbuch zu erstellen. Warum? Weil heute – anders als in 1970er Jahren, als das Weißbuch noch regelmäßig erschien – nicht ganz klar ist, wozu es eigentlich dienen soll. Offenbar soll es nicht den Charakter einer deutschen Sicherheitsstrategie haben. Müsste es aber nicht genau in diese Richtung gehen? Diskutieren wir vielleicht über den falschen Gegenstand oder den falschen Begriff?

Ein weiterer Aspekt ist hierbei die bereits von Prof. Brock angesprochene Frage nach den Auswirkungen des erweiterten Sicherheitsbegriffs. Betrachtet man die Debatte um den erweiterten Sicherheitsbegriff, dann wird schnell deutlich, dass es Anfang der 1990er Jahre vor allem die „zivile Seite“ war, die für einen erweiterten Sicherheitsbegriff gestritten hat, um Sicherheitspolitik gewissermaßen zu „entmilitarisieren“. In der Zwischenzeit ist es weitgehend Konsens, dass Sicherheitspolitik mehr sein muss, als die Anwendung militärischer Mittel bzw. die Betrachtung von Krisen und Konflikten unter militärischen Vorzeichen. Es gibt kein globales Sicherheitsproblem, das allein militärisch lösbar wäre – das vermutet auch niemand hierzulande. Mit dem erweiterten Sicherheitsbegriff sollte insofern gewissermaßen eine „Zivilisierung“ des Sicherheitsbegriffs erreicht werden und auf nicht-militärischen Charakter von „neuen“ Sicherheitsproblemen hingewiesen werden. Gleichzeitig bewirkte der erweiterte Sicherheitsbegriff aber auch eine „Militarisierung“ ziviler Vorstellungen und Elemente. Es sind sozusagen kommunizierende Röhren, die in beide Richtungen verlaufen.

Auch diese Verzahnung trägt zu den Schwierigkeiten bei, heute ein Weißbuch zu formulieren. Denn ohne den zivilen Bereich lässt sich keine vernünftige Definition dafür finden, wo und wie die Bundeswehr mit Blick auf außen- und sicherheitspolitische Instrumente einzuordnen ist. Deshalb muss heute ein Weißbuch auch viel umfassender angelegt sein. Ebenso müssen die Schlussfolgerungen, die für die Bundeswehr zu ziehen sind, auf einer anderen Analyseebene basieren.

In jedem Fall sollte sich ein Weißbuch zur deutschen Sicherheitspolitik an der internationalen Debattenlage orientieren. Es muss deutlich werden, wo sich dieses Weißbuch in die bestehenden internationalen Konzepte einordnet. Der Bericht des High-Level Panel der Vereinten Nationen vom Dezember 2004 wurde als möglicher Referenzrahmen bereits genannt. Außerdem müsste sich das Weißbuch mit der europäischen Sicherheitsstrategie verkoppeln. Es müsste auf jeden Fall einen systematischen Zusammenhang mit diesen Dokumenten herstellen.

---

<sup>3</sup> Der Beitrag basiert auf einer Verschriftlichung des mündlichen Vortrages.

Darüber hinaus sucht man im April-Entwurf des Weißbuches vergebens nach dem Stichwort Aktionsplan „Zivile Krisenprävention“ der Bundesregierung (Mai 2004). Beide Dokumente müssten aber zwingend zueinander in Beziehung gesetzt werden. Auch wenn ein Weißbuch zur Sicherheitspolitik zweifellos andere Akzente als der Aktionsplan „Zivile Krisenprävention“ setzen wird, ist es wichtig, dass eine gemeinsame Sprache gefunden wird, die dem internationalen Beobachter hilft, den Standort deutscher Sicherheitspolitik zu erkennen und sich nicht fragen zu müssen, was nun gilt. Weißbuch oder Aktionsplan? Oder im Zweifel keines von beiden? Dies ist nicht nur aus konzeptionellen Gründen, sondern allein schon aus Gründen der Kohärenz und der Sichtbarkeit deutscher Außenpolitik zwingend geboten.

Ich möchte nun zur Frage kommen, was globale Sicherheitsprobleme vorantreibt? Zunächst eine Vorbemerkung: Unterscheidet man analytisch zwischen Bedrohung und Risiko, dann wird man feststellen, dass die Zahl und das Ausmaß von konkreten Bedrohungen für Deutschland trotz des internationalen Terrorismus massiv gesunken sind. Gleichzeitig ist aber die Zahl der abstrakten Risiken gestiegen. Die Möglichkeiten, heutigen Bedrohungen militärisch zu begegnen, sind dabei deutlich begrenzt. Dies gilt umso mehr für die Risiken.

Heute haben wir es generell mit sicherheitspolitischen Herausforderungen zu tun, die insbesondere durch nichtstaatliche Gewaltakteure gestellt werden. Konkret ist damit die Transnationalisierung oder, wie es im Weißbuchentwurf heißt, die Globalisierung von Gefährdungen gemeint. Hier sind die transnational organisierte Kriminalität oder transnationale Terrornetzwerke als besonders prominente Beispiele zu nennen. Neue Akteurstypen treten demnach auf den Plan. Transnationalisierung oder Globalisierung meint, dass das, was lokal geschieht, zeitverzögert oder auch unmittelbar, globale Auswirkungen hat.

Auf einer konzeptionellen Ebene ist daher die Trennung von innerer und äußerer Sicherheit auch nicht mehr aufrecht zu erhalten. Sie war meines Erachtens übrigens immer schon relativ künstlich. Wenn man beispielsweise den Bereich der Kriminalität und Kriminalitätsbekämpfung betrachtet, ist zwar auf der Ebene der Instrumente eine Trennung vollzogen worden, von der Sachlage her ist sie es aber keinesfalls. Schon der Terrorismus der 1970er und 1980er Jahre hat diese Trennung von der Problemlage her konterkariert. Die heutigen Probleme verstärken diese Situation noch. Das bedeutet nicht, dass auf der operativen Ebene für innere und äußere Sicherheit automatisch die gleichen Instrumente notwendig sind. Auf einer konzeptionellen Ebene aber macht die Trennung wenig Sinn. In einem Weißbuch zur Sicherheitspolitik sollte daher zumindest die Frage diskutiert werden, was daraus für die Sicherheitsarchitektur der Bundesrepublik folgt und wie man sich einen ressortübergreifenden Ansatz auf dem Gebiet der Sicherheit vorstellen kann?

Winfried Nachtwei hat in seinem Beitrag bereits die im High-Level Panel-Bericht erwähnten sechs Bedrohungsbereiche genannt. Dieser Katalog bietet eine gute Orientierung mit welchen zentralen sicherheitspolitischen Problemen wir heute umgehen müssen. Dabei impliziert der Katalog keine beliebige Ausweitung des Sicherheitsbegriffs, sondern orientiert sich konsequent an den realen Sicherheitsproblemen. Hierbei stellen wir fest, dass wir Sicherheitspolitik – heute möglicherweise stärker als früher – oftmals unter Abwesenheit von wesentlichen Informationen betreiben. Nehmen Sie als Beispiel die Herausforderung durch den transnationalen Terrorismus. Wir haben nicht nur Schwierigkeiten, das Phänomen entsprechend einzuordnen, sondern auch Quellen- und Einschätzungsprobleme. Hinzu kommen noch die unterschiedlichen Wahrnehmungen der unterschiedlichen Akteure. Dies zu berücksichtigen, wird zweifellos auch für die Autoren des Weißbuchs

keine einfache Aufgabe. Gleichwohl darf dies keine Entschuldigung dafür sein, sich den Herausforderungen nicht zu stellen

Bei näherer Betrachtung der sechs Bereiche des High-Level Panel-Berichtes, lässt sich zunächst feststellen, dass die OECD-Welt zweifelsohne durch keinen dieser Bereiche existentiell bedroht ist. Gleichzeitig bedeuten alle diese Bereiche Risiken, die für die OECD-Welt in größerem oder geringerem Maße gelten. Hinzu kommt, dass die westlichen Staaten als Mitverursacher dieser Risiken zu sehen sind. Das fängt im Bereich der wirtschaftlichen, sozialen und ökologischen Sicherheitsprobleme an: Bezieht man etwa das Klimaproblem mit ein, sind die westlichen Länder sogar die bedeutenden Verursacher von Unsicherheit. Dies gilt zumal für die Frage von Terrorismus und Terrorismusbekämpfung. Im Gegensatz zu Winfried Nachtwei würde ich den „Global War on Terror“ aber nicht als eigenes Sicherheitsproblem begreifen. Auch der High-Level Panel-Bericht unterscheidet nicht zwischen „Wir“ und die „Anderen“. Vielmehr ist die Rede von der einen Welt, die für die Sicherheitsprobleme Verantwortung sowohl bei der Verursachung als auch der Behandlung trägt.

Im Folgenden werde ich noch auf einen mir besonders wichtigen Aspekt näher eingehen. Dies ist der Bereich, der unter dem Stichwort „Staatszerfall“ bzw. „Failing States“ behandelt wird, wobei aus meiner Sicht der Begriff „fragile Staatlichkeit“ treffender ist, da er ein breiteres Spektrum umfasst. Dieser wird im UN-Bericht des High-Level Panels im Gegensatz etwa zur amerikanischen oder auch europäischen Sicherheitsstrategie nicht explizit erwähnt. Im VN-Bericht taucht er auch deshalb nicht als eigenes Thema auf, da fragile Staaten keine Bedrohung im eigentlichen Sinne darstellen. Zweifellos sind fragile Staaten zwar eine Bedrohung für die betroffenen Bürger, aber nicht zwingend für andere Staaten. Sie sind demnach nicht per se eine Bedrohung. Insofern halte ich es auch nicht für sinnvoll, sie zu den genannten sechs Bedrohungsmustern des VN-Berichtes hinzuzuzählen.

Allerdings ist fragile Staatlichkeit ein zentraler begünstigender bzw. verschärfender Faktor für die von Winfried Nachtwei bereits genannten sechs Bedrohungen. Vor allem erschwert fragile Staatlichkeit die Bearbeitung der Probleme sowohl auf regionaler als auch auf globaler Ebene. Wenn nämlich Staaten als Akteure für die Bearbeitung dieser Probleme ausfallen und gleichzeitig die fehlende oder defizitäre Staatlichkeit mit zu den Verursachern von Unsicherheit gehört, dann stellt sich im Bereich fragiler Staatlichkeit ein doppeltes Problem. Das Thema „fragile Staatlichkeit“ ist ein Querschnittsthema, das sich durch alle sechs genannten Bedrohungsfelder hindurch zieht.

Im UN-Report wird „Human Security“ vor „State Security“ gesetzt, wobei gewissermaßen im Subtext steht, ohne „State Security“ keine „Human Security“. Deswegen ist auch der Bereich des „Peace Building“ für die deutsche Sicherheits- und Friedenspolitik und insbesondere für die Bundeswehr nach wie vor der zentrale Handlungsbereich. Die meisten Missionen an denen sich Deutschland beteiligt, zielen auf die Stärkung von Staatlichkeit. Selbst der Libanon-Einsatz passt in dieses Programm, denn eines der primären Ziele des UNIFIL-Einsatzes ist die Stärkung der libanesischen Staatlichkeit.

In diesem Zusammenhang ist auf einen weiteren bedeutenden Aspekt hinzuweisen: Sieht man sich die Kriegsstatistiken näher an, so wird deutlich, dass die Gefahr der Re-Eskalation von Konflikten heute viel größer ist als die Gefahr des Ausbruchs neuer Konflikte. Diese Re-Eskalation von Konflikten, konkret die vor sich hin schwelenden und immer wieder mit neuen Eskalationen behafteten Konflikte, sind ein zentrales Problem für die aktuelle Friedens- und Sicherheitspolitik. Das zeigt sich beispielsweise auch in

Afghanistan, wo wir derzeit in eine neue Eskalationsphase hineingeraten und nolens volens Kriegspartei geworden sind.

Vor diesem Hintergrund erscheinen mir sechs Eckpunkte für ein Grundlegendokument zur Sicherheitspolitik von zentraler Bedeutung:

1. Deutschland ist Mitglied der „Peace Building Commission“ der Vereinten Nationen, einem Gremium, das seine Aufgaben zwar noch weiter konkretisieren muss, in dem aber viele Fragen von „State Building“ und „Peace Building“ verhandelt werden. Es wäre mehr als sinnvoll, deutsche Positionen, Programme und Vorstellungen in dieses Gremium einzubringen. Dabei wäre es auch für die internationale Gemeinschaft sehr hilfreich, wenn sich dazu auch entsprechende Hinweise im Weißbuch finden würden.
2. Deutschland muss sich klarer und eindeutiger zu von den Vereinten Nationen geführten Missionen verhalten. Während UN-mandatierte Missionen von der NATO oder anderen Koalitionen weithin Akzeptanz finden, ist bekannt, dass vor allem im Verteidigungsministerium erhebliche Vorbehalte bezüglich UN-geführter Missionen existieren. Auf Dauer halte ich dies nicht für eine vernünftige Politik. Damit will ich nicht sagen, dass sich Deutschland an jedem Einsatz der Vereinten Nationen beteiligen sollte. Ziel deutscher Sicherheitspolitik muss es aber sein, die Vereinten Nationen als primären Träger der internationalen Ordnung zu stärken. Dies ist im Übrigen allein schon aus Gründen des Erfolges von UN-Einsätzen notwendig. Nicht zuletzt hatten wir die Kongo-Debatte in Deutschland auch deshalb, weil wir uns nicht an der Mission der Vereinten Nationen in der Demokratischen Republik Kongo (MONUC) beteiligen. Deshalb haben die Vereinten Nationen Unterstützung von der Europäischen Union angefordert. Sie brauchten zusätzliche Kräfte in einer heiklen Situation. Möglicherweise wäre die Debatte anders verlaufen, wenn Deutschland bereits signifikant an MONUC beteiligt gewesen wäre. Aus meiner Sicht sollte man von einer Position abrücken, die UN-geführte Missionen im Prinzip primär Truppen aus Ländern wie Indien, Nigeria, Bangladesh oder Pakistan überlässt.
3. Der Bereich der zivil-militärischen Zusammenarbeit muss adressiert werden. Damit ist nicht allein CIMIC (Civil Military Cooperation) gemeint, der nur ein Bereich ist, in dem die Bundeswehr vor Ort mit zivilen Kräften zusammenarbeitet, sondern gemeint ist damit ebenfalls die zivil-militärische Zusammenarbeit im Bereich der deutschen Außenpolitik. Die zivil-militärische Zusammenarbeit kann sich nicht allein auf die operative Ebene beschränken, sondern müsste auch auf der Planungsebene Konsequenzen haben. Im Prinzip müsste in beiden Bereichen über integrierte Strukturen nachgedacht werden.
4. Die Frage des Umgangs mit Legitimitätsproblemen sollte erörtert werden. Wir sind in einer Situation, in der die Legitimitätsansprüche, die sich im deutschen Bundestag an Einsätze stellen, andere sind, als die Ansprüche, die sich vor Ort im Einsatzland stellen. Daher geraten wir oft genug in diverse Dilemmata-Situationen, wie sich nicht zuletzt an den Mandaten zeigt, die im Wesentlichen den Erfordernissen im Parlament Rechnung tragen, aber nicht unbedingt der Lage vor Ort.
5. Der Umgang mit der „Spoiler-Problematik“: In einem Weißbuch muss die Frage, wie die deutsche Sicherheitspolitik mit jenen Akteuren umgehen will, die einen Friedensprozess unterlaufen, blockieren oder sabotieren, angesprochen werden. Dies scheint mir gerade für die Bundeswehr auch in Zukunft die zentrale Frage zu sein. Hier sind folgende Stichworte zu nennen: „Spoiler Management“, Umgang mit Gewaltakteuren

lernen, Differenzierung und Transformationen von Gewaltakteuren erkennen, Intelligence-Probleme beheben, Counter-Insurgency - Fähigkeiten aufbauen etc.

6. Konzept der Sicherheitssektorreform: Da Bundeswehr und Verteidigungsministerium über Instrumente verfügen, die dem Sicherheitssektorreformbereich zugeordnet werden können, muss sich dies auch entsprechend im Weißbuch wieder finden. Bislang werden die vereinzelt Maßnahmen im Bereich der Sicherheitssektorreform aber mehr oder weniger nach unterschiedlichen Opportunitäten und unterschiedlichen Logiken nebeneinander her durchgeführt. Hinzu kommen noch sicherheitssektorrelevante Maßnahmen aus dem Auswärtigen Amt, dem Bundesministerium des Innern oder dem Bundesministerium für wirtschaftliche Entwicklung und Zusammenarbeit. Hier wäre mehr Kohärenz und Abstimmung notwendig. Im Kontext des Aktionsplanes „Zivile Krisenprävention“ gibt es dazu erste Überlegungen.

Zum Abschluss möchte ich noch eine kritische Anmerkung zur aktuellen Debatte über Kriterienkataloge für Auslandseinsätze der Bundeswehr machen. Kriterienkataloge sind für die Selbstaufklärung unserer Debatte äußerst hilfreich. Diese können dazu beitragen, dass wir uns vergegenwärtigen, warum wir das tun, was wir tun. In der konkreten Entscheidungssituation helfen sie aber aus drei Gründen nicht weiter: erstens sind nicht immer alle Kriterien erfüllbar und dann stellt sich die Frage, welche Kriterien Priorität haben. Zweitens besteht bei manchen Kriterien, um sie wirklich anwenden zu können, der erwähnte Informationsmangel und drittens müssen bei jeder Entscheidung Kriterien unterschiedlich gewichtet werden. Aus diesem Abwägungsdilemma kommen wir - gleich ob mit einem kurzen oder langen Kriterienkatalog - nicht heraus. Deswegen sollte man nicht zu viel Energie darauf verwenden.

## **Panel II: Lessons Learned**

### **Kerstin Müller MdB, Außenpolitische Sprecherin**

Ich begrüße Sie alle recht herzlich zur Fortsetzung unseres Fachgespräches. Im zweiten Teil „Lessons Learned“ soll es um die Erfahrungen von bisher mehr als zehn Jahren deutschen Krisenengagements mit zivilen und militärischen Mitteln und die sich daraus ergebenden Konsequenzen für deutsche Friedens- und Sicherheitspolitik und ihre Fähigkeiten gehen. Ich erhoffe mir, dass wir hier noch etwas konkreter werden. Zu Beginn ein kurzes Zitat, das direkt in das Thema einführt, mit dem wir uns in den nächsten zwei Stunden beschäftigen. Kofi Annan hat in seinem Bericht „In größerer Freiheit: Auf dem Weg zu Entwicklung, Sicherheit und Menschenrechten“ vom 21. März 2005 an die Generalversammlung der Vereinten Nationen deutlich gemacht, dass in den vergangenen fünfzehn Jahren zwar mehr Bürgerkriege durch Vermittlung der Vereinten Nationen beendet wurden, als in den zwei Jahrhunderten zuvor, aber etwa die Hälfte der Länder, die gerade Krieg überwunden haben, binnen fünf Jahren wieder in die Gewalt abgeglitten sind. Diese Tatsachen, so Kofi Annan, sprechen eine klare Sprache: „Wenn wir Konflikte verhüten wollen, müssen wir dafür sorgen, dass Friedensabkommen auf dauerhafte und nachhaltige Weise durchgeführt werden.“ Was sind die Ursachen für das Wiederabgleiten in Konflikte und wie lässt es sich verhindern? Diese und andere wichtige Fragen, werden wir mit den Experten unseres Podiums, die ich Ihnen gerne vorstellen möchte, diskutieren. Ich begrüße auf dem Podium Frau Dr. Corinna Hauswedell, Historikerin und Sprecherin des Arbeitskreises Historische Friedensforschung. Sie ist Mitherausgeberin des Friedensgutachtens im Auftrag des BICC (Bonn International Center for Conversion) und ab Oktober Studienleiterin für Internationale Politik und Konflikte an der Evangelischen Akademie Loccum. Ich begrüße außerdem Brigadegeneral Erhard Bühler. Er ist seit 1976 bei der Bundeswehr und hat dort verschiedene Aufgaben wahrgenommen. Er war unter anderem Kommandeur im Kosovo und ist seit März 2006 Stabsabteilungsleiter V im Führungsstab der Streitkräfte im Bundesministerium der Verteidigung. Ebenfalls begrüßen möchte ich Herrn Dr. Winrich Kühne, Jurist und Politologe. Er ist Direktor des Zentrums für Internationale Friedenseinsätze (ZIF), das auf grüne Initiative 2002 unter der rot-grünen Regierung gegründet wurde. Wir haben den Vortragenden folgende Leitfragen an die Hand gegeben:

- Welche Lehren lassen sich aus den bisher über zehn Jahren Krisenengagements der Bundeswehr vor dem Hintergrund der internationalen Diskussion multilateraler Friedenssicherung ziehen? Welchen Stellenwert hat dabei die Entwicklungszusammenarbeit?
- Wie ist der Stand beim Aufbau ziviler, polizeilicher und militärischer Fähigkeiten? Hier würde ich mich freuen, wenn der Ein oder Andere auch den Aktionsplan Krisenprävention miterwähnen würde.
- Wo liegen die zentralen Probleme und welche Verbesserungen sind notwendig?
- Wie werden die verschiedenen Aktivitäten koordiniert? Wie steht es um das Problem der Kohärenz, das uns allen auf den verschiedensten Ebenen nationaler und internationaler Politik geläufig ist?
- Wie stellt sich die bisherige Entwicklung dar und welche Vorschläge gibt es zur Verbesserung der Rahmenbedingungen?

Dr. Kühne Sie haben jahrelange Erfahrungen mit zivilen Einsätzen gesammelt. Ich möchte Sie um Ihre Ausführungen bitten.

## Lessons Learned für den zivilen Bereich

**Dr. Winrich Kühne,**

**Zentrum für internationale Friedenseinsätze, Berlin**

Wer die öffentliche Diskussion der letzten Monate über die deutsche Beteiligung an den internationalen Missionen in der Demokratischen Republik Kongo, im Libanon oder auch über einen möglichen Einsatz im Sudan aufmerksam verfolgt hat, wird vor allem zwei zentrale Fragen registrieren, die die deutsche Bevölkerung und damit zwangsläufig auch die deutsche Politik bewegen.

Dies ist *erstens* die Diskussion darüber, wo, warum und mit welchen Mitteln wir uns an internationalen Friedensmissionen beteiligen sollen und wollen? Dies ist *zweitens* die große Sorge in weiten Teilen der Bevölkerung und auch in der Politik, dass wir zwar schnell „reinkommen“, aber nicht wieder „raus“. Wann die deutschen Truppen und Einsatzkräfte vom Balkan, aus dem Kongo oder aus Afghanistan abgezogen werden können, ist ebenso wenig klar, wie die Frage, wie lange ein möglicher Dafur-Einsatz dauern könnte. Die zentrale Frage der „Exitstrategie“ bei Friedenseinsätzen, die lange Zeit nur Experten beschäftigte, stellt sich inzwischen auch in der Öffentlichkeit immer dringlicher. Diese Frage betrifft vor allem das „Peacebuilding“ und seine Erfolgsaussichten, und damit ganz maßgeblich die Effektivität des zivilen Bereichs.

Im Folgenden werde ich dieser Problematik anhand von drei in der Diskussion gängigen Begriffen nachgehen:

1. Wiederaufbau
2. Zivilgesellschaft und Local Ownership
3. Kohärenz

Zunächst aber eine kurze Anmerkung zur Eigenart der deutschen Diskussion über Friedenseinsätze: Sie ist vor allem durch eine gewisse Nabelschau gekennzeichnet. So wurde in Bezug auf den Kongo fast ausschließlich über die deutsche militärische Beteiligung diskutiert, konkret über die 800 Bundeswehrsoldaten und dies obwohl die Bundeswehr zusammen mit anderen europäischen Truppen, insbesondere den französischen, nur ein Element der Mission war. Die Tatsache, dass es sich um eine europäischen Einsatz handelt und die Bundesrepublik Deutschland allein hätte gar nichts ausrichten können, blieb in der Diskussion, insbesondere der Medien, meist außen vor.

Eine zweite grundsätzliche, positive Vorbemerkung zur deutschen Diskussion: Heute gibt es darüber, was den Charakter moderner Friedenseinsätze betrifft, einen weitgehenden Konsens. Um erfolgreich zu sein, müssen Friedenseinsätze *erstens* „robust“ mandatiert und *zweitens* multidimensional angelegt sein. Das heißt, sie müssen ein breites Spektrum von militärischen, polizeilichen und zivilen Maßnahmen abdecken. Nur in diesem Verbund von Maßnahmen können Friedenseinsätze überhaupt erfolgreich sein.

Damit ist zumindest die in der deutschen Diskussion lange dominierende Entgegensetzung von „ziviler“ versus „militärische“ Friedenssicherung überholt. Die Doktrin sowohl der Vereinten Nationen als auch der Europäischen Union beinhaltet heute gleichermaßen die Notwendigkeit zu „integrierten Missionen“. Auch wenn diese Doktrin in der Praxis

noch nicht annähernd umgesetzt ist, so werden wir uns mit ihr in Zukunft zentral beschäftigen müssen.

Zum Thema „Wiederaufbau“: Es wäre einfach, ginge es allein um Wiederaufbau – das heißt, Häuser, Schulen und Infrastruktur wieder aufzubauen oder Polizei und Armee nur auszurüsten und auszubilden. Tatsächlich geht es aber um viel mehr und etwas viel Schwierigeres: nämlich um eine grundsätzliche Transformation von Gesellschaften, bei der Wiederaufbau nur ein und zudem noch das einfachste Element ist.

Ähnliches gilt meines Erachtens für die gängige Theorie, die unter dem Stichwort Staatsversagen bzw. Staatszerfall diskutiert wird. Ginge es allein um „Staatsaufbau“ bzw. um „Capacity Building“ und den Aufbau von Institutionen, wäre die Aufgabe ebenfalls noch vergleichsweise leicht zu bewerkstelligen. Tatsächlich haben wir es jedoch mit grundlegenden Umbruchs- und Transformationsprozessen in Post-Konflikt-Gesellschaften zu tun. Zentrales Kennzeichen dieser Gesellschaften ist nicht nur Staatsversagen, sondern die Fortdauer von patriarchal-autoritären Strukturen in allen Bereichen – und eben nicht nur im Staatsbereich, von entsprechenden Clan- und Familienstrukturen, durch lange und gewaltsame Konflikte zumeist stark deformiert und korrumpiert bis hin zur organisierten Kriminalität. Durch sie wird demokratischer Staatsaufbau, wie wir ihn gerne wünschen, häufig zu einer Fassade beziehungsweise einem potemkinschen Dorf, hinter dem sich eine ganz andere Realität verbirgt. Das gilt für Afrika ebenso wie für Teile des Balkans und Zentralasien.

Ebenso wenig können wir die massive Krise der Jugend in all diesen Ländern übersehen. Diese Gesellschaften sind gekennzeichnet von einer Jugendarbeitslosigkeit von 70, 80 und 90 Prozent und einer daraus resultierenden Perspektivlosigkeit mit großer Explosivität. Auch diese lassen sich durch Wiederaufbau nicht einfach lösen. Bei den Märzunruhen im Kosovo 2004 waren 80 Prozent der Demonstranten unter 18 Jahren. Und wer sich die Krise in der Elfenbeinküste genauer ansieht, wird feststellen, dass es dort, ebenso wie seinerzeit in Ruanda, vor allem Jugendliche sind, die leicht zu den Akteuren eines Völkermords werden könnten. Das Problem der Entwaffnung ist ebenfalls, nur schwer in den Griff zu bekommen.

Wer sich diese komplexe Lage bewusst ist, wird kaum verwundert sein, dass Friedenseinsätze es schwer haben, zu einem befriedigenden Erfolg zu kommen. Was tun wir jedoch in der westlichen Politik? Wir haben sehr anspruchsvolle Demokratisierungs-, Rule of Law- und Menschenrechtskonzepte, die auf relativ kurze Zeiträume angelegt und durch Friedenseinsätze umgesetzt werden sollen. Das kann nicht funktionieren und funktioniert in der Regel so auch nicht. Die Unruhen kürzlich in Ost Timor, das bis dahin als Erfolgsstory galt, sind in dieser Hinsicht sehr ernüchternd. Ich will jedoch Eines klarstellen: ich meine nicht, dass diese Konzepte im Prinzip falsch oder unsinnig sind. Die Zeiträume jedoch, in denen wir sie umsetzen wollen, entbehren jeglicher Vernunft. Jeder, der etwas von europäischer Geschichte versteht, weiß, dass das nicht funktionieren kann. Und dementsprechend schlecht funktioniert es.

Neben den kurzen Zeiträumen ist ein weiteres Problem die Dominanz des bürokratisch-technokratischen Denkens in unserem realen Vorgehen. Provokant formuliert könnte man sagen, dass das deutsche Haushaltsrecht ebenso wie der überwiegende Teil unserer bürokratischen Strukturen und Verfahrensweisen per se präventionsfeindlich sind, und das trotz aller entgegen gesetzter Rhetorik zur Notwendigkeit von Prävention. Der Bundestag hat daran bisher nicht viel ändern können und vielleicht auch nicht genügend ändern wollen. Zweifelsohne müssen in einer Bürokratie bürokratische Interessen abgestimmt

werden. Diese mächtigen bürokratischen Prozesse stoßen aber auf Prozesse vor Ort in den Krisenregionen, die sehr sensibel, diffus und in ihren Zeithorizonten und Wertvorstellungen vollkommen unterschiedlich sind. Beide Prozessdynamiken treffen sich nicht, sondern laufen weitgehend aneinander vorbei und konterkarieren sich sogar.

Nehmen wir etwa das Beispiel Polizeiaufbau, bei dem wir Deutsche sehr präsent sind. Wir engagieren uns in der Ausbildung und leisten Ausrüstungsbeihilfe. Bei Tage kommen dabei richtig gute Polizisten heraus, dass sie aber bei Nacht weiterhin Teil der Clan- und Familienstrukturen sind, ändert sich häufig nicht. Auch an das Korruptionsproblem kommen wir mit allen Trainingsmaßnahmen nicht heran, solange diejenigen, die ausgebildet werden, kein Gehalt erhalten, mit dem sie überleben können. Gleiches gilt für das Problem der Organisierten Kriminalität: Dieses entwickelt sich derzeit zu einem Haupthindernis für ein erfolgreiches Peacebuilding. Dass sich an der Dominanz bürokratisch-technokratischer Ansätze grundlegend etwas ändern wird, ist nicht absehbar, auch wenn beispielsweise die innerministerielle Arbeitsgruppe zur zivilen Krisenprävention ein wichtiger Ansatz ist.

Ich möchte nun zu meinem zweiten Punkt, nämlich zu „Zivilgesellschaft und Local Ownership“ kommen. Auch hier stehen die Dinge nicht gut. Beides sind zwar wichtige Schlagwörter in den Dokumenten der UNO, EU und OSZE und auch in der Friedensforschung. In der Realität jedoch steht es mit „Local Ownership“ recht schlecht. Die gesamte Bandbreite der Defizite in diesem Bereich kann ich angesichts der knappen Zeit nicht darstellen. Entscheidend ist aber der Hinweis, dass der Übersprung von der Verantwortung der Internationalen zu „Local Ownership“ fast über all nirgends wirklich funktioniert. Angesichts des großen Zeit- und damit Erfolgsdrucks in den Friedenseinsätzen, kann das nicht überraschen. Denn die an sich notwendige Kombination von „able, willing and relevant“ lokalen Akteuren ist in der Praxis nur schwer zu finden, unter anderem weil es sich um Gesellschaften handelt, die sich in schwierigen Umbruchprozessen befinden und stark korrumpiert sind.

Hierzu ein anschauliches Beispiel aus unserer Praxis am Zentrum für internationale Friedenseinsätze: Jährlich veranstalten wir Treffen von „Rückkehrern“ aus dem Feld und befragen diese nach ihrer Einschätzung in Bezug auf Fortschritte oder Rückschläge im Bereich des Zivilen. Ihre Antworten waren voller Skepsis und Frustration.<sup>4</sup> Bei dem schnellen Umschlagszeitraum des internationalen Personals sei ein systematisches Vorgehen im Bereich „Local Ownership“ kaum zu schaffen. Außerdem stünden sie aufgrund der Kürze der Mandate und der Berichtspflicht unter dem dauernden Zwang, möglichst rasch Erfolge zu erzielen. Blieben diese aus, würden statt lokaler Mitarbeiter weitere internationale Experten eingesetzt, mit den entsprechend negativen Konsequenzen für „Local Ownership“. Eine systematische Strategie für „Local Ownership“ existiere in der Regel nicht. Außerdem bestehe die Tendenz zur „Schönfärberei“.

Wir werden uns mit den Schwierigkeiten des „Local Ownership“ sehr viel realistischer auseinandersetzen müssen, als das bisher geschehen ist. Gefördert durch die Deutschen Stiftung Friedensforschung beginnen wir im ZIF deshalb in Kürze ein Forschungsprojekt, in dem wir diese Fragen am Beispiel der Einsätze in Liberia und im Kosovo vergleichend untersuchen wollen.

---

<sup>4</sup> Vgl. Zentrum für Internationale Friedenseinsätze, Report: Erfahrungen im Umgang mit lokalen Akteuren im Peacebuilding, → [http://www.zif-berlin.org/Downloads/Rueckkehrertreffen\\_05.pdf](http://www.zif-berlin.org/Downloads/Rueckkehrertreffen_05.pdf)

Ein nächstes Problem, das anzusprechen ist, ist die Bedeutung der Entwicklungszusammenarbeit (EZ) in diesem Bereich. Die EZ ist zweifellos hilfreich, aber sie ist kein Allheilmittel, wie von ihren institutionellen Vertretern manchmal dargestellt wird. Die EZ war, ohne ihr das vorwerfen zu wollen, in den vergangenen Jahrzehnten nicht übermäßig erfolgreich. Manche halten sie in ihren Auswirkungen auf die betreffenden Ländern auch für tief problematisch. Denn wäre sie erfolgreich gewesen, dann wäre Afrika heute nicht der Hauptkonfliktherd. Immerhin hat auf dem afrikanischen Kontinent der Grossteil der EZ stattgefunden. Es ist interessant, in den Dokumenten der 70er und 80er Jahre einmal nachzulesen, was die EZ an Stabilität und Entwicklung alles leisten wollte. Insbesondere aber ist die Behauptung der EZ, besonders erfahren zu sein im Umgang mit der Frage des Local Ownership, unzutreffend. Das ist jedem, der seit langem mit Afrika gut vertraut ist, völlig bekannt. Gerade für die EZ gilt die Dominanz bürokratisch-technokratischer Ansätze, die zur politischen und gesellschaftlichen Problematik der Transformation von Post-Konflikt-Gesellschaften nur wenig beitragen können. Bis heute löst bzw. simuliert die EZ das Thema des „Local Ownership“ vorwiegend durch die Entsendung von teuren Langzeitkräften und so genannten Experten. Der rechtzeitige und bürokratisch unproblematische Abfluss der EZ-Mittel ist häufig ein entscheidendes Kriterium für das Vorgehen.

Ich komme zu meinem dritten Punkt, nämlich zur Kohärenzproblematik. Umfassende Kohärenz ist eine in der Wissenschaft und auch unter Abgeordneten beliebte Forderung. Wie realistisch ist diese Forderung jedoch? Wie zum Beispiel soll man sich eine umfassende, kohärente Strategie der Krisenprävention für Afrika angesichts der ungeheuren Diversität dieses Kontinents und der unendlichen Zahl der lokalen, nationalen, regionalen und internationalen Akteure, die für sie relevant sind, vorstellen? Was genau, also welche Bereiche, Prozesse und Akteure sollen aus der Vielfalt der möglichen kohärent gemacht werden? Es ist sehr schwer, einen Einsatz im riesigen Kongo und einen Einsatz im kleinen Burundi kohärent nach denselben Prinzipien zu organisieren.

Die Forderung nach einer kohärenten Strategie für einzelne Länder beweist mehr Realitätssinn, ist aber ebenfalls noch schwierig genug, gerade wenn man sich den zivilen Bereich genauer anschaut. Was ist dort die Realität? In der Regel gibt es vor Ort mehrere hundert Organisationen der unterschiedlichsten Herkunft und Couleur. Gewisse Ansätze zur Koordinierung gibt es unter dem Stichwort „integrierte Missionen“ zumindest bei den großen, professionellen Organisationen inzwischen. Bei den Hunderten von kleinen NGO's, die ihre jeweils eigenen Interessen und Ziele verfolgen und volle Unabhängigkeit beanspruchen, sieht es in der Regel ganz anders. Hier gilt ein in Friedenseinsätze wohl bekannter Spruch: „Alle wollen zwar mehr Koordination, aber niemand möchte gerne koordiniert werden.“ Mich erschütterte erst kürzlich ein Beispiel aus dem Sudan. Dort wurden vergewaltigte Frauen von NGO's völlig unabhängig voneinander im Hinblick auf ihre Leidensgeschichte befragt. Sie mussten ihre Geschichte immer wieder erzählen. Weiter ist dann aber nach Auskunft von Mitarbeitern von UNMIS nichts geschehen. Die Frauen wurden allein gelassen mit ihren Problemen. Das ist, mit Verlaub, ein Skandal.

Einige Schlussfolgerungen am Ende meines Beitrages:

Es ist *erstens* ein Unding, dass Mandate weiterhin nur auf ein halbes oder ein Jahr angelegt sind. Diese kurze zeitliche Befristung wäre zwar als Überprüfungsdatum zum Stand der Entwicklung eines Friedenseinsatzes sinnvoll, nicht aber als Planungshorizont. Dieser muss Jahre, wenn nicht Jahrzehnte umfassen, sonst ist eine sinnvolle Planung, die auf der Lage im Land und auf die zur Verfügung stehenden Mittel aufbaut, gar nicht möglich. Als ehemaliger Angehöriger des internationalen Beirats der früheren „Lessons Learned Unit“ des DPKO bin ich in dieser Hinsicht allerdings nicht sehr optimistisch. Wir haben

dieses Thema schon in den ersten Berichten der Unit Ende der 90er Jahre wiederholt aufgebracht, ohne signifikanten Erfolg. Der Sicherheitsrat folgt in seinen Beschlüssen einer anderen Dynamik als der von Lessons Learned-Prozessen von Friedens- und Peacebuildingeinsätzen.

*Zweitens* zum Engagements Deutschlands im Bereich „Polizei“: In Friedenseinsätzen haben wir zwar sehr gute Polizisten, sie decken aber einen schwierigen Bereich nicht ab, nämlich die „robuste“ Polizei, die so genannte „Gendarmerie“ oder „Carabinieri“. Diese Polizei existiert in Deutschland nicht und aus innenpolitischen Gründen wollen wir sie wohl auch nicht unbedingt haben. Damit stehen wir vor einem Dilemma, denn in Friedenseinsätzen wäre mehr „robuste“ Polizei sinnvoll und notwendig. Daraus folgt meines Erachtens zwangsläufig, dass sich die Bundeswehr in ihrer Ausbildung, in ihren Einsatzrichtlinien (Rules of Engagement) und ihrer Ausrüstung noch mehr auf die Übernahme robuster Polizeiaufgaben einstellen muss. Das ist sicher nicht einfach. Zumindest von einigen Bundeswehrangehörigen weiß ich, dass sie befürchten, ihre Identität als Soldat sei dann grundsätzlich betroffen. Dennoch bewegt sich hier seit dem Debakel der März-Unruhen 2004 im Kosovo Einiges. Das Problem scheint in der Führung der Bundeswehr erkannt zu sein. Der Satz „Das sind keine militärischen Aufgaben“ wird heute nicht mehr ganz so unbefangen ausgesprochen wie in früheren Tagen.

Außerdem kann die Bundeswehr nicht bei ihrem Kontingentwechsel im vier-Monate-Rhythmus bleiben. Dies macht jeden sinnvollen Einsatz in Kontexten wie in Afghanistan oder auf dem Balkan unmöglich. Die meisten Bundeswehroffiziere wissen das und sind auch der Meinung, dass hier ein anderes System mit längerer Stehzeit gefunden werden muss. Durch den ständigen Wechsel lässt sich kein wirklicher Kontakt zur Zivilbevölkerung herstellen. Ein solches System könnte aufgrund der geringeren Rotation und damit geringeren Ausbildungs- und Transportkosten sogar kostengünstiger sein. Zugleich könnte es durchaus beinhalten, dass die Betroffenen alle vier Monate eine Möglichkeit zu einem einmonatigen Heimaturlaub haben. Es gibt keinen rationalen Grund, warum sich der in dieser Frage sehr einflussreiche Bundeswehrverband einer solchen Lösung widersetzen sollte.

Der *dritte* Punkt richtet sich direkt an die Parlamentarier und die Bundeswehrführung. Die nationalen Einsatzrestriktionen, wie jüngst erneut im Kongo, müssen fallen. Mit der Forderung nach Kohärenz sind sie schlechterdings nicht vereinbar, denn es macht ein konsistentes Vorgehen vor Ort sehr, sehr schwierig und widerspricht eklatant einem Grundprinzip der Militärs, nämlich *Unity of Command*. Diese Restriktionen können meines Erachtens zudem die Soldaten unmittelbar gefährden. Denn für die sog. negativen Kräfte wird es unter Umständen attraktiv, - wohl wissend um die Sensibilität ihrer Präsenz, - gezielt deutsche Soldaten anzugreifen, um einen Einsatz politisch in Schwierigkeiten zu bringen. Wir sollten diesen Kräften nicht in die Hände spielen und den Offizieren der Bundeswehr im Hinblick auf einen zugleich effektiven und vorsichtigen Umgang mit ihren Soldaten mehr zutrauen.

Ein *vierter* und letzter Punkt ist schließlich die weitere Qualitätsverbesserung und Einsatzbereitschaft des zivilen Personals. Ich glaube, wir haben seitens des ZIF insoweit schon einen signifikanten Beitrag geleistet. Erheblich mehr ist aber zu tun. In Zusammenarbeit mit dem Auswärtigen Amt haben wir im Hinblick auf Qualitätssteigerung und Einsatzbereitschaft bereits sehr gute Verbindungen zu den entsprechenden Stellen der OSZE, EU und UNO aufgebaut. Zugleich wurden uns aber seitens der Haushaltsabteilung in diesem Jahr beträchtliche Mittel gestrichen, die wir künftig gerne für diese und ähnliche Aufgaben benutzt hätten. In der Vereinbarung der Großen Koalition (S. 159) ist zwar

vorgesehen, dass „Diese prioritäre Querschnittsaufgabe erfordert....zusätzliche Mittel. Es geht neben den militärischen Fähigkeiten nicht zuletzt um genügend ziviles Personal für den (Wieder-)Aufbau tragfähiger rechtsstaatlich-demokratischer Institutionen, zum Beispiel Polizei, Richter, Staatsanwälte.“ Das ZIF ist genau in diesen Bereichen tätig, erlebt jedoch keine Zuführung, sondern einen Abbau von Mitteln.

## **Lessons Learned in der Bundeswehr: Kosovo und Afghanistan<sup>5</sup>**

**Brigadegeneral Erhard Bühler,  
Bundesministerium der Verteidigung**

Mein Statement wird sich auf „Lessons learned“ aus dem Kosovo und aus Afghanistan beschränken. In den letzten fünfzehn Jahren, seit dem Somalia-Einsatz, hatten wir in der Bundeswehr viele Lektionen zu lernen. Ich möchte mich hier vor allem auf solche „Lessons learned“ konzentrieren, die weniger ausschließlich militärischer, sondern ressortübergreifender Art sind, die gewissermaßen an der Nahtstelle zur Politik, zur Entwicklungspolitik und zu den zivilen Hilfsorganisationen angesiedelt sind.

Ich möchte mit den Märzunruhen im Kosovo 2004 beginnen und daran anschließend die Konsequenzen, die daraus zu ziehen waren, beleuchten. Im Kosovo hat die internationale Gemeinschaft viel zu lange den Zusammenhang zwischen politischer Lösung, wirtschaftlicher Entwicklung und Sicherheitsfragen verkannt. Indem die Statusfrage des Kosovo ausgeklammert wurde, sind wir in eine Situation geraten, in der viele Kernelemente der politischen Lösung außen vor gelassen werden mussten. Auch in den Dayton-Prozess wurde die Statusfrage aufgrund bestimmter Rücksichtnahmen und Grenzziehungen auf dem Balkan nicht eingebracht und dies obwohl, in Dayton bereits bekannt war, was auf uns zukommen wird. Mit der Forderung „Standards vor Status“ haben wir uns einige Jahre über diese Diskussion hinüber gerettet. Letztlich aber hat das Fehlen der politischen Lösung zu einem Hemmen der wirtschaftlichen Entwicklung und damit auch zu einer Nichtverbesserung oder zum Teil auch zur Verschlechterung der Sicherheitslage beigetragen.

Parallel dazu hat die NATO eine Reduzierung der militärischen Strukturen geplant und eingeleitet. Damit wurde bereits 2003 konsequent begonnen, ohne den Zusammenhang zwischen Politik, Sicherheit und Wirtschaft gebührend zu berücksichtigen. Im Jahr 2004 kam es schließlich zu den Märzunruhen, die für viele eine Überraschung waren, obwohl wir eigentlich nicht hätten überrascht werden dürfen. Überraschend waren die Unruhen hinsichtlich des Grades der Gewalttätigkeit, des Umfangs, der Organisation und vor allem der Schnelligkeit und der Ausdehnung dieses Konflikts. Die Unruhen konnten zwar militärisch durch Reserven, die von außerhalb hinzugezogen wurden, sehr schnell wieder eingegrenzt werden. Insgesamt aber war der Gleichklang von politischer Lösung, Perspektiven für die Bevölkerung und Sicherheitsmaßnahmen nicht gegeben. Im militärischen Bereich haben wir aus diesen Vorgängen die „Lessons learned“ gezogen, dass Streitkräfte, solange es keine politische Lösung gibt, das Fenster offen halten müssen. Mehr können Streitkräfte nicht leisten! Wir können keinen Konflikt allein militärisch lösen. Solange es aber noch keine politische Lösung gibt, müssen wir militärisch vorbereitet sein und müssen auch militärisch handeln können. Wir müssen Alarmpläne bereithalten und in einem Konflikt, bei dem in einem Staat keine Polizei vorhanden ist, wie die Polizei agieren. Wenn Streitkräfte aber Polizeiaufgaben wahrnehmen, müssen diese auch Polizeitaktiken anwenden und mit Polizeiausrüstung ausgestattet sein. Dann müssen diese außerdem die rechtlichen Möglichkeiten haben, im Einsatzland wie die Polizei zu operieren. Das wurde für den Kosovo-Einsatz - auch parlamentarisch - sehr schnell gelöst. Die Soldaten erhielten Reizstoffe, kurz nachdem der Bundestag das Gesetz im September 2004 geändert hat-

---

<sup>5</sup> Der Beitrag basiert auf einer Verschriftlichung des mündlichen Vortrages und gibt die persönliche Meinung des Autors wieder.

te. Eine schnelle Reaktion von Politik und Militär hat letztlich dazu geführt, dass die Soldaten vor Ort im Kosovo ein breiteres Handlungsspektrum zur Verfügung hatten. Zuvor war es tatsächlich so, dass es für die Soldaten kaum weitere Alternativen zwischen „dem Wort“ und „der Waffe“ gab. Heute haben wir ein breites Eskalations- und Deeskalationsspektrum, das vom „Wort“ bis zur „Waffe“ reicht und viele, viele Zwischenschritte umfasst. Das zeigt sich unter anderem auch an der Ausstattung von Soldaten mit Schutzausrüstung, Schild und Stock. Heute können im Kosovo rund 1.000 Soldaten entsprechend ausgestattet werden. Daran war damals nicht zu denken.

Insgesamt lässt sich im Sinne einer „Lessons learned“ aus den Erfahrungen im Kosovo - wenn auch nicht nur aus diesen, aber zumindest bestärkt durch diese - die Schlussfolgerung ziehen, dass ein militärischer Einsatz immer mit einer Strategie zu unterlegen ist, bei der die militärischen Operationen im engeren Sinne nur ein Teil bzw. eine Säule einer umfassenden militärischen Strategie sind. Die zweite Säule dieser Strategie muss der Dialog mit der Bevölkerung im Einsatzland sein. Damit ist kein zufälliger Dialog gemeint, sondern ein Dialog, der netzwerkartig über das Einsatzgebiet ausgebreitet wird - gewissermaßen nach dem Motto: „wer spricht wann und mit wem“. Dieser Dialog dient dazu, die Kernbotschaften in die Bevölkerung des Einsatzlandes zu tragen, aber auch dazu, Informationen aus der Bevölkerung zu erhalten. Es geht dabei um ein Netzwerk, das unterlegt werden muss mit Pressearbeit und Informationskampagnen im Land selbst. Ich denke dabei an Rundfunksender oder an entsprechende Fernsehsender, bei denen wir uns, salopp gesagt, „einkaufen“ können. Dieses CIMIC-Netzwerk (Civil-Military-Cooperation) muss gleichzeitig mit Hilfsprojekten abgestützt werden. Die Bundeswehr ist hier gut aufgestellt. Wir haben im Kosovo in den letzten sieben Jahren im militärischen Bereich etwa für 20 Millionen Euro CIMIC-Projekte durchgeführt.

Die dritte Säule der Strategie ist bei jedem Einsatz die Kooperation mit den internationalen Organisationen, das heißt mit denjenigen Organisationen, die im Einsatzland für die Sicherheit verantwortlich sind, ebenso wie mit den Regierungsorganisationen und den im Einsatzland tätigen Hilfsorganisationen. Die vierte Säule ist eine Übergangstrategie, die den Ausstieg vorbereitet. Anfänglich noch schwach, eher als Idee ausgeprägt, muss diese nach und nach eingeleitet werden.

Diese Strategie muss auf einem gesicherten Fundament stehen, das heißt, die Soldaten vom Kommandeur bis zum Kontingentsoldaten müssen ein Verhaltensmuster an den Tag legen, das lageangepasst von Bestimmtheit, Entschlossenheit, Härte und Kompromisslosigkeit bis zur Hilfsbereitschaft, Toleranz, Freundlichkeit und Gerechtigkeit reicht. Das erfordert wiederum Personal, das sich intensiv auf solche Einsätze vorbereitet, indem sich jeder mit den Grundlagen des Einsatzes, also auch mit der Kultur des Landes beschäftigt. Anspruchsvolle Aufgaben erfordern gutes Personal. Deshalb bin ich auch ein überzeugter Vertreter der Wehrpflicht, denn wir gewinnen durch die Wehrpflicht, im Gegensatz zu anderen Armeen, das richtige Personal. Die Bundeswehr braucht Personal, das Toleranz mitbringt und nicht Extremismus; wir brauchen keine Extremisten und keine Fremdenfeindlichkeit. Wir müssen schon am Heimatstandort in unseren Verbänden sehr deutlich machen, dass derjenige, der eine Grenze überschreitet, die Bundeswehr wieder verlassen muss. Das gilt genauso für das Thema Drogenkonsum, mit dem andere, wie man jüngst in der Presse lesen konnte, Probleme haben. Ein Kommandeur muss schon zu Hause Missbräuche erkennen und dann konsequent durchgreifen.

Die „Lessons learned“ der letzten Jahre, und damit komme ich zu Afghanistan, war die Erkenntnis, dass es keinen Einsatz gibt, der nicht eine überwölbende ressortübergreifende Strategie braucht. Hier haben wir mit dem PRT- Konzept in Afghanistan 2003 einen

guten Ansatz gewählt, der sich über die Jahre weiter entwickelt hat. Am Anfang gab es durchaus kritische Ansätze in Kunduz. Von Experten wissen wir auch, dass es noch immer Kritik und Probleme gibt. Allerdings sind wir hier schon einen guten Schritt weiter gekommen. Wir haben mit dem PRT-Konzept im Norden Afghanistans Verantwortung übernommen.

An dieser Stelle möchte ich kurz die aktuelle Diskussion über den Afghanistaneinsatz der Bundeswehr aufgreifen: Wir haben im Norden Verantwortung übernommen und sind mit einer mutigen politischen Entscheidung in eine ungewisse Situation hineingegangen, von der wir im Einzelnen nicht wussten, was auf uns zukommt. Eskalationspotenzial ist im Norden sehr wohl durch die „Warlords“, die heute noch ihre bewaffneten Milizen unterhalten, vorhanden. Wir haben im Augenblick im Norden etwa 2.500 Soldaten eingesetzt, die gemäß dem Operationsplan der NATO unter deutschem Kommando stehen. Die Bundeswehr hat als „Lead-Nation“ den Norden übernommen, Italien den Westen mit ca. 1.600 Soldaten, Großbritannien, Kanada und die Niederlande sind im Süden mit ungefähr 10.000 Soldaten präsent und in Kürze werden im Bereich Ost die USA mit etwa 13.000 Soldaten noch hinzukommen. Schon angesichts dieses Kräfteverhältnisses kann man erkennen, dass niemand will, dass deutsche Soldaten von Nord nach Süd geschickt werden. Auch von den verantwortlichen NATO-Kommandeuren will niemand, dass hier eine Rutschbahn existiert. Kein Mensch verlangt von uns, dass wir Soldaten, die im Norden eingesetzt sind, in den Süden bringen. Das würde bedeuten, dass wir im Norden ein zusätzliches Risiko für die Gesamtoperation übernehmen. Es geht der NATO darum, Reservekräfte etwa in der Größenordnung von 2.000 Mann zu erhalten, die örtlich ungebunden, ohne festen Raumauftrag dort eingesetzt werden können, wo sie auch benötigt werden. Die Diskussion in der Presse spiegelt hier nicht die realen Verhältnisse wieder. Hier sind aber alle NATO-Mitgliedstaaten gefordert. Die Bundesregierung hat sich angesichts des Engagements mit rund 9.000 weltweit eingesetzten Soldaten und der Tatsache, dass die Bundeswehr in fast jedem Einsatzgebiet das größte oder mindestens eines der größten Kontingente stellt, gegen einen zusätzlichen Beitrag entschieden.

Unabhängig davon unterstützen sich die NATO-Verbündeten wechselseitig mit einzelnen Fähigkeiten. So hat die Bundeswehr beispielsweise keine Kampfflugzeuge in Afghanistan. Deshalb erhalten wir Unterstützung von den Niederländern oder den Amerikanern, wenn es wie etwa vor zwei Tagen, als eine deutsche Patrouille angegriffen wurde, erforderlich ist. Wir erhalten außerdem Unterstützung in Feyzabad. Dort liegt der Flughafen so, dass er mit zweimotorigen Maschinen nicht angefliegen werden kann. Hierzu braucht man viermotorige Maschinen. Die Bundeswehr hat bekanntermaßen keine, also fliegt die NATO für uns. Umgekehrt bietet die Bundeswehr ihre Fähigkeiten der NATO zumindest im kleinen Rahmen an. Die Bundeswehr fliegt beispielsweise mit Transall-Maschinen Transporte nach Kandahar. Das hat aber nichts mit einer Diskussion über einen Einsatz der Bundeswehr im Süden zu tun.

Vielleicht werden wir später einmal zu einer „Lessons learned“ kommen, indem wir uns fragen, ob wir den Süden Afghanistans zu lange alleine gelassen haben. Wenn ich bedenke, dass in der Provinz Helmand bis zur ISAF-Erweiterung nur etwa 200 Soldaten stationiert waren und wir im Augenblick etwa bei 4.000 liegen, bedeutet das zugleich, dass wir möglicherweise über Jahre hinweg Helmand als Rückzugsgebiet den Taliban überlassen haben und jetzt erst diese Probleme durch eine möglicherweise zu schnelle ISAF Ausdehnung schaffen. Unter Umständen wird diese Einsicht in einiger Zeit als „Lessons learned“ auf uns zukommen.

Eine weitere „Lessons learned“ bezieht sich auf jeden Fall auf den Drogenanbau. Im letzten Jahr hatten wir auch im deutschen Verantwortungsbereich eine Steigerung von 60%. Militärisch ist das Problem ganz sicher nicht zu lösen. Die Bundeswehr ist auch nicht bei der Drogenbekämpfung dabei, ebenso wenig wie die amerikanischen oder britischen Streitkräfte. Generell unterstützt die Bundeswehr die zuständigen afghanischen Behörden lediglich durch Informationen oder logistische Unterstützung.

Ich komme noch einmal auf die Strategie zurück, die aus verschiedenen Säulen bestehen muss, von denen nur eine der militärische Einsatz ist. Hierbei geht es um einen ressortübergreifenden Ansatz. Über die Jahre ist dieser Ansatz immer besser geworden. Mit dem BMZ etwa läuft die Zusammenarbeit ausgesprochen gut. Hier konnten wir auch einen Durchbruch erzielen. Es wurde ein Fond aufgebaut, der für jedes PRT (Provincial Reconstruction Team) für Quick Impact Projekte zur Verfügung stehen wird. Dieser Fond wird aus Mittel des Ressortkreises „Zivile Krisenprävention“ gefüllt und ist ein Novum. Wir haben darüber hinaus vielfältige Kontakte mit dem Auswärtigen Amt, dem BMZ und dem BMI. Was aus unserer Sicht noch fehlt, ist eine Institution, die ressortübergreifend die Vorhaben zusammenbindet. Ich möchte nicht einem neuen Amt, gewissermaßen einem neuen Sicherheitsbeauftragten oder Ähnlichem, das Wort reden, aber ein Gremium mit einer stehenden Geschäftsordnung und mit regelmäßigen Tagungsterminen würde helfen, einen Einsatz durchzuführen, der eine gemeinsame Strategie verfolgen soll und an dem mehrere Ressorts beteiligt sind. Hierbei geht es auch um Haushaltsmittel. Die Briten machen uns vor, dass man einen gemeinsamen Haushaltstopf haben kann, auf den mehrere Ressorts gemeinsam zugreifen können.

Die größte „Lessons learned“ ist für uns Soldaten die Transformation der Bundeswehr. Die notwendige Transformation der Bundeswehr wurde 2003 insbesondere aufgrund unserer bisherigen Einsatzerfahrungen eingeleitet. Sie soll helfen, die Einsatzbereitschaft der Bundeswehr im beschriebenen Spektrum zu erhöhen. Allerdings muss die Bundeswehr auch zum Kampf befähigt sein. Ansonsten bräuchte man sie nicht. Eine Art technisches Hilfswerk kann die Bundeswehr nicht werden. Zumal andere Organisationen solche Aufgaben viel besser erfüllen könnten.

## Lessons Learned aus Sicht der Friedensforschung<sup>6</sup>

Dr. Corinna Hauswedell,

Studienleiterin für Internationale Politik und Konflikte,  
Evangelische Akademie Loccum und Mitherausgeberin des  
Friedensgutachtens (2000-2006)

Geht man davon aus, dass es bis heute einen Mangel an Nachprüfbarkeit hinsichtlich der Wirkungen von Militäreinsätzen gibt, stellt sich angesichts der Ernsthaftigkeit der Probleme, um die es hier geht, die Frage, was müsste eigentlich in Bezug auf Lessons learned bei einer Evaluierung nicht nur von Militäreinsätzen im engeren Sinne, sondern auch bezogen auf die aktuelle Debatte zur Sicherheitspolitik berücksichtigt werden. Ich möchte mit einer keineswegs rhetorischen Frage beginnen: Können eigentlich Militäreinsätze wie die Missionen auf dem Balkan, in Afghanistan, in den verschiedenen afrikanischen Staaten und Ländern, aber auch im Irak in einem Atemzug genannt werden? Gibt es tatsächlich vergleichbare Parameter für die Evaluierung dieser sehr verschiedenen Militäreinsätze?

Hervorgerufen vor allem durch den Irak-Krieg werden, auch in den Papieren der grünen Fraktion, Besorgnisse über den Stellenwert und eine inflationäre Entwicklung militärischer Missionen in der Außen- und Sicherheitspolitik geäußert. Sie begründen sich aus den jahrelangen praktischen Erfahrungen, die gesammelt wurden, aber auch darauf, dass es hinsichtlich der politischen Ziele militärischer Einsätze sehr große Unterschiede gibt. Unterschiede, die etwas darüber aussagen, inwieweit ein internationaler militärischer Einsatz gleichzusetzen ist mit „Krieg führen“ oder auch nicht.

### Defizite in der sicherheitspolitischen Debatte

Unter Berufung auf den Leitbegriff der „Erweiterten Sicherheit“, der sich in zahlreichen Dokumenten der internationalen Zusammenarbeit findet, wird im Entwurf des Weißbuches auch ein „erweiterter Verteidigungsbegriff“ verwandt. Es steht zu befürchten, dass unter Berufung auf neue Bedrohungen die eigentlich positive Erweiterung des Schutzes menschlicher Sicherheit mit einer Entgrenzung militärischer Handlungsmaxime und – parameter einhergeht und zivile Interventionen nachrangig bleiben bzw. im Schatten militärischer Einsätze angesiedelt werden. Zweierlei erscheint im Zusammenhang mit der Debatte über „Erweiterte Sicherheit“<sup>7</sup> notwendig:

Wir brauchen **erstens** eine größere Unterscheidungsfähigkeit hinsichtlich der Bedrohungsanalysen, Interessen und Ziele, die Militäreinsätzen heute zugrunde liegen. Wir brauchen **zweitens** eine größere Vorsicht und Bescheidenheit bezüglich der Kriterien, wo und warum militärische Einsätze zustimmungs- bzw. ablehnungsfähig sind.

Militäreinsätze erwiesen sich in der jüngeren Vergangenheit dann als besonders prekär, wenn der politische Status der Konfliktsituation, z.B. Afghanistan, bzw. der konstitutionelle Status der Nachkriegssituation, z.B. Kosovo, nicht geklärt waren. Obwohl die politischen Vorgaben für Peace-Keeping oder Postconflict-Peacebuilding in den Kinderschuhen stecken oder in all ihren Wirkungen für die Bevölkerung vor Ort nicht wirklich absehbar

---

<sup>6</sup> Dieser Beitrag basiert auf einer Verschriftlichung des mündlichen Vortrages.

<sup>7</sup> Vgl. auch Corinna Hauswedell, Das große Versprechen „Erweiterte Sicherheit“, in: R. Mutz/ B. Schoch, C. Hauswedell/ J. Hippler/ U. Ratsch (Hg.), Friedensgutachten 2006, LIT Verlag Münster 2006; S. 63-72

bzw. steuerbar und schon gar nicht durch das Militär alleine lösbar sind, handeln wir trotzdem vor allem militärisch. Das ist politisch kurzsichtig.

Die Debatte über Prinzipien für Militäreinsätze wurde im internationalen Maßstab seit 2001 durch die Studie „Responsibility to Protect“ beeinflusst, die sich auch der UN-Reformgipfel zu eigen gemacht hat. Schwere Menschenrechtsverletzungen sollten demnach das Hauptkriterium für militärische Interventionen sein. Davon ist die heutige Praxis an vielen Orten weit entfernt. Internationale Einsätze, nicht nur der Bundeswehr, scheinen sich zur Allzweckwaffe gegen politische Instabilitäten aller Art zu entwickeln.

Soll das Weißbuch nach zwölf Jahren diese konzeptionelle Lücke füllen oder – in Fortschreibung der Verteidigungspolitischen Richtlinien (VPR) – diese auf eine regierungsamtliche Basis stellen, d.h. im wesentlichen pragmatisch die bereits laufende Praxis absegnen? Will man eine neue Positionsbestimmung der Sicherheitspolitik der Bundesrepublik Deutschland? Soll das Weißbuch hierfür ein Ausgangspunkt sein? Oder will man möglichst pragmatisch versuchen, aus dem bisherigen „muddling through“, etwa bei der Transformation der Bundeswehr und ihrer Aufgaben, einen künftigen Handlungsrahmen und ein dafür passendes politisches Umfeld schaffen? Die Klärung dieser **Zielsetzung des Weißbuches** ist sowohl für die anstehenden Entscheidungsprozesse als auch für die öffentliche Debatte essentiell. Man muss wissen, wo man hin will. Aus den Beiträgen meiner Vorredner hörte ich heraus, dass man doch vielleicht erst mal ein bisschen „kleinere Brötchen“ backen will. Dann muss man sich aber auch darüber im Klaren sein, dass man genau genommen die Grundfragen der Klärung des Sicherheitsbegriffs ausklammert. Meiner Meinung nach würde es der Bundesrepublik zu dieser Zeit sehr gut tun, wenn wir uns, etwa auf der Basis der Debatten um die europäische Sicherheitsstrategie, vornehmen würden, eine sicherheitspolitische Strategie der Bundesrepublik zu erarbeiten. Das ist zweifellos „dickes Holz“ und in vielerlei Hinsicht umstritten. Ich halte es trotzdem für unumgänglich. Die m.E. unzulässige und für die Klärung von Einsatzkriterien kontraproduktive Zusammenbindung von Anti-Terrorkampf und internationaler Krisenbewältigung, wie sie die VPR vorgenommen haben, ist mit Blick auf das Weißbuch dringend einer Korrektur bedürftig.

## **Rückstand nicht-militärischer Fähigkeiten**

Winfried Nachtwei ist zuzustimmen, dass der erhebliche Rückstand der nicht-militärischen Fähigkeiten und Instrumente zur Krisenintervention mindestens den Rang einer „strategischen Lücke“ hat. Er ist Ausdruck dessen, dass es sich um einen wirklichen politischen Mangel hinsichtlich der Priorität der zivilen Konfliktdanalyse und des Umgangs mit Konflikten handelt, auch dann, wenn sie militärischer Natur sind. Ein Problem, das nicht nur im Ressourcenmangel zum Ausdruck kommt, sondern auch in mangelnder Steuerungsfähigkeit. Ein Mangel an Steuerungsfähigkeit, der sich nicht nur im pragmatischen Sinne zeigt, sondern auch im Sinne der Bereitschaft zu sagen, wo sich eigentlich das Militär einordnen müsste, wenn es um die **Prävention** und Bearbeitung der sehr verschiedenen Krisenpotenziale, Risiken und Bedrohungen geht. Der Aktionsplan Zivile Krisenprävention ist bisher in diesem Sinne nicht wirklich operabel. Im Zuge der Weißbuch-Debatte haben sich in der Zwischenzeit vielmehr die Parameter in der Führungsrolle zum Teil auch verdreht. Daher kommt es m.E. auch, dass es zwischen den verschiedenen Ressorts einen Streit um den Gestaltungsanspruch darüber gibt, welche Fragen und wie man das Konzept des Aktionsplans im Weißbuch aufgreifen will.

## **Militär ist selbst auch Unsicherheitsfaktor**

Sicherheitspolitik gebiert zum Teil die Probleme selbst, mit denen wir uns heute auseinandersetzen. Sicherheitspolitik bzw. das Militär war in den Einsatzländern in den letzten Jahren mindestens so häufig Unsicherheitsfaktor wie es als Sicherheitsgarant auftritt. Das ist ein Problem, dem sich die militärische Planung, aber auch diejenigen stellen müssen, die eine Neu-Konzeptionierung von Sicherheitspolitik anstreben. Grundsätzlich lässt sich sagen, dass es kaum einen anderen Begriff sozialer Ordnung gibt, der so viele selbstreferenzielle Aspekte mit sich bringt wie der Sicherheitsbegriff. In dem Moment, wo Politik beginnt, ein Sicherheitsproblem wahrzunehmen und daraus Folgerungen entwickelt, entsteht so etwas wie ein Bedarf des „Nachlegens“. Dies gilt insbesondere für Strukturen wie das Militär, die geradezu dafür da sind, einzugreifen. Dies wird u.U. verstärkt durch den hohen Bedarf der Politik an symbolischen Handlungen. Der Kongo-Einsatz war ein solches Beispiel. Im Kongo gab es einen gewissen Rahmen, in dem die EU Handlungsfähigkeit zeigen konnte, während der im Sinne humanitärer Verantwortung sehr viel prekärere Ort Darfur ausgeklammert wurde. Dort findet aber das eigentlich humanitäre Desaster statt. Dort ist es aus vielen politischen Gründen sehr schwierig, ein funktionierendes militärisch-ziviles Eingreifkonzept zu konzipieren.

General Bühler hat dankenswerter Weise auch auf das Problem der unterschiedlichen **Kulturen der Streitkräfte** etwa im Rahmen der NATO hingewiesen, auf unterschiedliche Kulturen auch innerhalb der westlichen Streitkräfte und der Bündnisverbände. Diese kreieren u.U. einen ungewollten Anpassungsdruck und verschärfen das Problem selbstreferenziellen Handelns im Militär. Der Spagat zwischen Enduring Freedom und ISAF in Afghanistan spricht eine klare Sprache.

## **Kriterien Vermittlung und Schutz:**

### **Militär und Polizei stärker abgrenzen**

Am Beispiel des Libanoneinsatzes konnten wir sehen, dass ein unklares politisches Mandat in Verbindung mit Anpassungsdruck im Rahmen multilateraler Bündnisse dazu führen kann, dass Militär Gefahr läuft, selbst Partei zu werden, anstatt eine für die zivile Konfliktbearbeitung unerlässlichen Schlichter- und Schutzfunktionen wahrnehmen zu können. Wenn man in diesem Zusammenhang noch einmal auf die Begriffsbestimmung der erweiterten Sicherheit zurückkommt, wird deutlich, dass das Problem in der Entgrenzung der militärischen Aufgaben liegt. Das Militär wird für viele Aufgaben, die eigentlich nicht seine Aufgaben sind, zuständig gemacht. Die Abgrenzung militärischer und polizeilicher Aufgaben – das gilt angesichts des zentralen Stellenwerts von Peacebuilding in außen- wie in innenpolitischer Hinsicht – gehört zu den wichtigen Fragen, die vor Beginn jedes Militäreinsatzes geklärt werden müssen. Warum nicht die Polizeistrukturen stärken, international wie national? Und der Bundeswehr verfassungskonforme Unterstützungsmaßnahmen im polizeilichen Bereich zuweisen? Mit der „Erweiterung des Verteidigungsfalls“ ist das nicht zu leisten.

In diesem Zusammenhang noch einige Worte zum Thema „integrierte Missionen“. Meines Erachtens können integrierte Missionen dann positiv bewertet werden, wenn tatsächlich eine Balance zwischen zivilen und militärischen Fähigkeiten besteht, die vom Primat ziviler Konfliktregulierung geprägt ist. Die Entwicklung in Liberia z.B. ist vielleicht deshalb im Augenblick relativ positiv zu bewerten, weil es nach einer ersten, sehr stark militärisch geprägten und einer zweiten, dann eher zivilen Phase jetzt zu gelingen scheint, dass die entsprechenden Erfahrungen kritisch ausgewertet werden. Wie kann man solche

Lernprozesse organisieren? Diese müssten dann auch in die Mitarbeit der Bundesrepublik in der Peace-Building-Commission der UN einfließen.

## **Kriterien für Militäreinsätze politisieren, nicht bürokratisieren**

Ich plädiere für eine Politisierung der Debatte um einen Kriterienkatalog bei Militäreinsätzen. Sie sollte sich eng an die sechs Prinzipien der „Responsibility to protect“ anlehnen und vor allem der Klärung des politischen Mandats des jeweiligen Einsatzes dienen:

1. Brauchen wir in jedem einzelnen Konfliktfall eine Konkretisierung dessen, was „**Peace-Building**“ meint. Die neue Kommission der UN könnte hierfür eine wichtige Koordinierungsfunktion übernehmen. Vieles, was bisher unter „Nation-“, oder „State Building“ firmiert, ist meines Erachtens eine Chimäre. „Nation“- und „State-Building“ hat in vielen Militäraktionen in erster Linie Legitimationsfunktion für etwas übernommen, was eigentlich militärisch nicht zu bewerkstelligen ist. Aus meiner Sicht ist „Peace-Building“ jeweils von Fall zu Fall zu konkretisieren, herunterzubrechen und einzugrenzen auf die jeweilige Notwendigkeit in einem Land oder einer Region. Militärische Funktionen ordnen sich ein, übernehmen keine Führung.

2. Halte ich es für dringend notwendig, den **Interessenbegriff**, wie er sich auch im Weißbuch-Entwurf findet, zu klären. Meine Kritik zielt darauf ab, dass der Entwurf des Weißbuches durch den dort eingeführten Interessenbegriff politisch eine Flanke eröffnet, die es in anderen sicherheitspolitischen Dokumenten der Bundesrepublik so noch nicht gegeben hat. So wie Interessen im Weißbuch formuliert werden, wird eine Grauzone eröffnet, die sich von Erfahrungen gemeinsamer und kollektiver Sicherheitssysteme entfernen könnte. Das ist eine der zentralen Kritikpunkte am bisherigen Weißbuchentwurf. Nationale Interessen der Bundesrepublik können angesichts der Probleme, die in den Militäreinsätzen zum Tragen kommen, nur im Kontext der Interessen der betroffenen Konfliktparteien gedacht werden. Das aber heißt, dass Bündnisstrukturen so operieren müssen, dass gemeinsame Interessen auch in Freund-Feind-Situationen formuliert werden können. Zweifellos ist das keine einfache Aufgabe, aber eine zentrale Herausforderung, der man sich stellen muss.

3. Das Paradigma für jeden militärischen Kriseneinsatz muss **Deeskalation** sein. In diesem Zusammenhang möchte ich auf ein gerade abgeschlossenes Publikationsprojekt der historischen Friedensforschung hinweisen (Corinna Hauswedell (Hrsg.): Deeskalation von Gewaltkonflikten seit 1945, Klartext Verlag Essen, erschienen Sept.2006). Es wurde dort der Versuch unternommen, die Erfahrungen der bipolaren Ordnung und der zwischenstaatlichen Konfliktlösung auf heutige so genannte asymmetrische oder auch innerstaatliche Konflikte zu beziehen. Es verweist auf den zentralen Stellenwert von Dialog- und Kommunikationsstrukturen auch für militärisch aufgeladene Konflikte. Verhandlungen über Abrüstung sind meist keine Einbahnstraße und oft auch nicht der erste Schritt im Rahmen einer Konfliktbearbeitung. Kommunikation muss nach den regionalen und kulturellen Spezifika fragen; (staatliches) Gewaltmonopol kann in nicht westlich geprägten Gesellschaften anders aussehen. Um als Kommunikationspartner anerkannt zu werden, müssten diese Fragen auch in der Ausbildung der Soldaten einen neuen Stellenwert erhalten.

Man darf gespannt sein, wie diese und andere Fragen bei der Vorlage des Weißbuches nach Überarbeitung des ersten Entwurfes Eingang finden und ob die bisher eher in Expertenkreisen geführte Diskussion den Rang einer öffentlichen Debatte erhalten wird. Die

Evangelische Akademie Loccum möchte zu letzterem einen bescheidenen Beitrag leisten mit einer Tagung „Welche Sicherheit, für wen und mit welchen Mitteln?“ am 15.-17. Dezember 2006. Sie sind herzlich eingeladen.

## Politischer Ausblick<sup>8</sup>

Jürgen Trittin MdB,

### Stellvertretender Fraktionsvorsitzender und Politischer Koordinator des Arbeitskreises Internationale Politik und Menschenrechte

Die Diskussion über das Weißbuch zur deutschen Sicherheitspolitik und zur Zukunft der Bundeswehr muss öffentlich unter Beteiligung von Zivilgesellschaft, Politik und Wissenschaft geführt werden. Auch aus diesem Grund haben wir dieses Fachgespräch veranstaltet. Was war unser Interesse? Spätestens mit dem UNIFIL-Einsatz ist der Ruf nach Grenzen, Prioritäten und Kriterien militärischen Engagements in der Öffentlichkeit unüberhörbar. Wie viele Menschen diese Frage umtreibt, konnte ich erst kürzlich bei einer Veranstaltung erleben. In der Öffentlichkeit, aber auch an der grünen Basis, herrscht die Wahrnehmung vor, dass die Bundeswehr von Einsatz zu Einsatz stolpert. Viele fragen sich, „wo soll das eigentlich enden?“.

Generell müssen wir zwischen unterschiedlichen Formen von Militäreinsätzen unterscheiden: Längst nicht jeder Militäreinsatz ist ein klassischer Kriegseinsatz. Einmal ungeachtet von völkerrechtlichen Bedenken, wie zu Beginn des Kosovo-Einsatzes, sind klassische Kriegseinsätze von solchen Einsätzen zu unterscheiden, die darauf abzielen, unter Kommando der Vereinten Nationen oder im Auftrag der Vereinten Nationen kriegsbeendend, friedensfördernd, staaten- oder nationenbildend einen Prozess abzusichern, damit ein sicheres Umfeld für einen Friedensprozess entsteht.

Die Unterscheidung von Militäreinsätzen führt mich zur nächsten Frage, „wo denn das Ganze endet?“. An diesem Punkt müssen wir über Kriterien oder auch Orientierungen reden. Gegen Kriterien ist nichts einzuwenden, denn wer wollte ohne Kriterien versuchen, Politik zu bewerten. Allerdings besteht zum einen zu Recht eine generelle Skepsis gegenüber fertigen Kriterien-Katalogen für Auslandseinsätze. Zum anderen wird niemand bezweifeln wollen, dass Orientierungen oder Kriterien Maßstäbe für politisches Handeln sind. Sie bedürfen zweifellos stets neu der Abwägung. Die humanitären Nöte von Menschen etwa sind ein wichtiges Kriterium. Ein Kriterium, das übrigens die Bundesrepublik Deutschland unter einer rot-grünen Regierung in einen Krieg im Kosovo geführt hat.

Fraglos ist ein solches Kriterium alleine nicht tragfähig, um eine politische Entscheidung zu begründen und einen entsprechenden Prozess zu gestalten. Andere Orientierungen oder Kriterien müssen entsprechend mit einbezogen werden. Es steht außer Frage, dass etwa die Bundesrepublik Deutschland ihre Interessen nicht ohne die Berücksichtigung der Interessen anderer umsetzen kann. Dies trifft zumal auf „Peace-Building-Prozesse“ zu, die in der Regel multilateral durchgeführt werden. Ebenso richtig ist die Tatsache, dass es in solchen multilateralen Zusammenhängen potenziell unterschiedliche Interessen der unterschiedlichen Beteiligten gibt. Beispiel hierfür sind auch die Debatten im Vorfeld des Libanoneinsatzes.

Wir brauchen vor allem eine Klärung unserer Handlungsmaxime und Prioritäten. Das erwarte ich auch von einer längst überfälligen Diskussion über die künftigen sicherheitspolitischen Weichenstellungen. Eine sicherheitspolitische Strategie aber wird das Weißbuch wohl kaum bieten. Im besten Fall wird bisheriges Erfahrungswissen fortgeschrieben und systematisiert. Mehr ist von der Großen Koalition nicht zu erwarten.

---

<sup>8</sup> Der Beitrag basiert auf einer Verschriftlichung des mündlichen Vortrages.

Für uns Grüne steht außer Frage, dass die Charta der Vereinten Nationen und das Völkerrecht den außenpolitischen Bezugs- und Ordnungsrahmen bilden. Dazu gehören für uns so zentrale Leitmotive wie das Gewaltverbot und das Prinzip der Prävention, die Stärkung des Rechts und die Sicherung jener von Kofi Anan benannten drei Freiheiten, die „Freiheit von Furcht“, die „Freiheit in Würde“ zu leben und die „Freiheit von Not“.

Heute habe ich gelernt, dass der erweiterte Sicherheitsbegriff nicht ohne Tücke ist. Dieser birgt die Gefahr, dass auch die ursprünglich zivilen, von grüner Friedensbewegung und anderer Seite, formulierten Vorstellungen undefiniert und teilweise in ihr Gegenteil zu einer präventiven oder präemptiven Verteidigung verkehrt werden. In der konkreten Debatte hat mich überzeugt, dass ich von allen Beteiligten der Wissenschaft bis hin zu den Vertretern der Bundeswehr gehört habe, dass wir bei Einsätzen, die der Friedenssicherung dienen, die strikte Kooperation und Kombination von Sicherheit, Entwicklung und Politik brauchen. Die Anstrengungen, gerade im Bereich ziviler Fähigkeiten zur Krisenprävention, müssen massiv gestärkt werden und die Kohärenz zwischen zivilen, polizeilichen und militärischen Instrumenten weiter verbessert werden. Weder die Praxis der Bundesregierung noch das Weißbuch wird diesem Anspruch gerecht. Die Bundesregierung drückt sich um die Frage herum, was die prioritäre Aufgabe der Bundeswehr ist. Sagt diese Bundesregierung ja zu UNO und EU, zu Multilateralismus und kollektiver Friedenssicherung oder setzt sie auf Bündnisverteidigung und nationale Sicherheit? Das ist für die Aufgaben und Ausrichtung der Bundeswehr entscheidend.

Die Strukturen der Bundeswehr müssen sich dabei konsequenter an ihren neuen Aufgaben orientieren. Ich negiere nicht die Kraftanstrengungen, die die Bundeswehr mit der Transformation in den letzten Jahren zu schultern hatte. Mit den Strukturen kann aber etwas nicht stimmen, wenn die Bundeswehr auf mehr als 250.000 Soldaten und Soldatinnen zurückgreifen kann und beklagt, dass sie mit weniger als 10.000 Soldaten im Einsatz an den Grenzen ihrer Belastbarkeit angekommen ist. Eine Erhöhung des Verteidigungshaushaltes ist mit uns nicht zu machen. Erst einmal müssen die Optimierungsreserven, gerade auch im Bereich der Beschaffungsvorhaben, genutzt und die völlig unzureichenden Mittel der polizeilichen und zivilen Krisenprävention deutlich verbessert werden. Alles andere wäre angesichts knapper Haushaltskassen und den massiven Defiziten im Bereich ziviler Krisenprävention nicht vermittelbar und nicht verantwortbar. Dies ist gerade im Interesse der Bundeswehr. Die internationalen Einsätze, an denen die Bundeswehr beteiligt ist, sind fast ausnahmslos Stabilisierungseinsätze, in denen politische, zivile, polizeiliche und militärische Instrumente und Fähigkeiten integriert sind. Deshalb brauchen wir dringend eine Neubestimmung des Verhältnisses von zivilen und militärischen Kapazitäten. Hier erwarte ich von der Bundesregierung konkrete Antworten.