

Dr. Klaus Naumann, Hamburger Institut für Sozialforschung; Mitglied des 14. Beirats Innere Führung des Bundesministeriums der Verteidigung

Die deutsche Sicherheitsarchitektur: Eine kritische Bestandsaufnahme

Lassen Sie mich gleich zur Sache kommen, denn die Sache mit dem „gesamtstaatlichen Ansatz“ und der „deutschen Sicherheitsarchitektur“ hat einen Haken. Vom Standpunkt eines außenstehenden Beobachters mag es leicht fallen, über beides zu sprechen, den Bestand zu analysieren und kritische Perspektiven aufzuzeigen. Doch die Crux besteht derzeit darin, dass in der Exekutive keine autorisierte und autorisierende Stimme zu vernehmen ist, die in der Lage und willens wäre, einer Gesamtperspektive den nötigen verbindlichen und bindenden Aus- und Nachdruck zu verleihen. Immer wieder in den letzten zehn Jahren melden sich Schlüsselakteure – aus den Ministerien, aus Beiräten oder internen Arbeitsgruppen¹ – zu Wort, entwerfen Konzepte, beschreiben den Bedarf und die vorhandenen Instrumente², bilanzieren das Erreichte³ oder monieren das noch Ausstehende.⁴ Was man jedoch vermisst, ist der uneingeschränkte Gestaltungswille der Politik, sich dieses Konzept zu eigen zu machen, die vorhandenen Erfahrungen zu bündeln und die Kohärenz der „Sicherheitsarchitektur“ voranzubringen. Das ist bedenklich, lehrt die Erfahrung vergleichbarer Fälle doch, dass gesamtstaatliches Handeln nur dann erfolgversprechend entwickelt werden kann, wenn die Rückendeckung (und nicht nur Duldung) der politischen Zentrale vorliegt.⁵ Die Hand des Kanzleramts ist in diesem Prozess (jedenfalls von außen!) kaum erkennbar; die interministerielle Beteiligung ist immer noch schwankend (BMZ; BMI); und der hier zu behandelnde Fall – Weissbuch 2016 – bewegt sich letztlich auf Ressortebene. Die Ankündigung des Koalitionsvertrags, im Regierungshandeln für mehr strategische Kohärenz zu sorgen, ist zwar bei denen, die die Botschaft hören wollten, auf Resonanz

¹ Vgl. z.B. Wittkowsky u.a., ZIF Policy Briefing, Januar 2013; generell SH 4, ZfAS 2012.

² Vgl. Weissbuch 2006.

³ BT-Hearing UA Zivile Krisenprävention, März 2012.

⁴ Finkh-Krämer u.a., Politisches Engagement in Konflikten, August 2012; GLT Lahl u.a., Zur strukturellen Weiterentwicklung der deutschen Sicherheitspolitik. Thesen und Anregungen. (Beirat BAKS) November 2011; Tagung Beirat Innere Führung und BAKS, Sept.2012; Major/van Graaf, How to make the comprehensive approach work. CRU Policy Brief No.21, März 2012.

⁵ Weiss u.a. (Hg.), Diplomacy, Development, and Defence, Gütersloh 2009; De Koning/Friis, Coherence and Coordination, JIP 15, 2012.

gestoßen, zur Sache des Kabinetts insgesamt scheint sie nicht geworden zu sein. – *Die Ausgangsfrage lautet also, ist der viel beschworene „gesamtstaatliche Ansatz“ politisch gewollt?*

Dazu gibt es eine etwas genervte Gegenfrage: *Es hat sich schon so viel verändert, wir haben so viele Vorleistungen erbracht, vieles hat sich bewährt... Was soll das Gejammer?* Auch hinter dieser Frage verbirgt sich ein Grundproblem des gesamtstaatlichen vernetzten Ansatzes. Das hat zu tun mit der Qualität und Ausrichtung strategischer Kommunikation und mit politischer Legitimationsfähigkeit. Es ist schon ein Rätsel – beschworen wird die Komplexität „erweiterter“ Sicherheitspolitik, die „Vernetzung“ der Akteure und Handlungsfelder, die Ungewissheit der realistisch zu erzielenden Resultate, die Grenzen zu erreichenden („zweitbesten“) Lösungen – aber in der Binnen- wie Außenkommunikation scheut man vor ähnlich aufwändigen, sagen wir ruhig: man scheut vor „post-konventionellen“ Anstrengungen zurück, die der Ausgangs- und Auftragslage entsprechen. – Ich möchte jetzt schon vorschlagen, das kommende *Weissbuch 2016* in Anlage und Diktion, Sprache und Angebot als Gradmesser für diese These zu nehmen. Wird es gelingen zu argumentieren, qualifizierte Antworten zu finden; wird man riskieren, offene Fragen und Dialogangebote zu formulieren; kann man sich dazu entschließen, ein Tableau vorzulegen über das, was in den kommenden Jahren gemeinsam erörtert und geklärt werden muss; wird man aussprechen, wen man dafür gewinnen will, sich zu beteiligen? Bietet das Weissbuch Formate und Verfahren an, die einen strukturierten Sicherheitsdialog fördern, statt immer nur über die ausgebliebene Debatte zu klagen? Verbindet sich mit dem Weissbuch womöglich die Ankündigung des Ministeriums, fortan regelmäßig sicherheitspolitische Lage- und Strategiedokumente vorzulegen?

Die beiden hier aufgeworfenen Fragen verweisen auf eine sicherheitspolitische Symptomatik, und diese lässt tief blicken. Die folgenden Einwände, mit denen ich meine Ausführungen beginnen will, bestreiten nicht die Lernprozesse der letzten 10-15 Jahre; sie sprechen nicht gegen die Erfahrung, Politik als pragmatisches Geschäft zu betreiben und Veränderungen vornehmlich inkrementell anzusteuern. Wenn man aber die Stehsätze der „erweiterten“ Sicherheitspolitik, die Erfahrungen der zurückliegenden Einsätze, die Signale hybrider Krisen- und Konfliktszenarien und die offenkundigen Ordnungsdefizite in den internationalen Beziehungen ernst nimmt; wenn die Formel „Ungeplant ist der Normalfall“ (SWP) gilt, dann ist mehr geboten als Dienst nach Vorschrift und Amtsroutine.

In **fünf Problemzonen** sehe ich Klärungs- und Handlungsbedarf in der deutschen Sicherheitsarchitektur. Zunächst in knappen Thesen:

1. Gesamtstaatlichkeit verlangt entsprechende Strukturen, Hierarchien, Selbstbindungen und v.a. Führung.
2. Wer sich „gouvernemental“ auf den innerstaatlichen Horizont beschränkt, hat schon verloren.

3. Sicherheit ohne eine umfassend ausgelegte nationale Strategiekonzeption – „das geht gar nicht“, wie die Kanzlerin sagen würde (oder sagen sollte).
4. Streitkräfte als „Instrument“ der Sicherheitspolitik werden zu Koakteuren auf politischer Ebene wie auf dem Gefechtsfeld.
5. Die professionellen Leitbilder und Selbstbilder im Militär müssen auf die Höhe der Aufgaben gebracht werden.

Hinlänglich bekannt ist in diesem Kreis, mit welchen Problemen eine kohärente „gesamtstaatliche“ Politik angesichts des Ressort- und Kabinettsprinzips zu kämpfen hat; das gilt längst nicht nur für die Sicherheitspolitik. Wir wissen auch, dass niemand zum politischen bzw. Gestaltungswillen oder zur Führung gezwungen werden kann. Aber – These 1: *„Gesamtstaatlichkeit verlangt entsprechende Strukturen, Hierarchien, Selbstbindungen und v.a. Führung.“*

Wie könnten also die nächsten Schritte der Agenda aussehen? Die Experten und Beobachter verweisen nicht allein auf den internationalen Erwartungshorizont und das politische Gestaltungspotential deutscher Sicherheitspolitik;⁶ sie betonen immer wieder den folgenden Sachverhalt, der eine zentrale Problemachse des vernetzten Ansatzes beschreibt. Die Komplexität der Handlungsbedingungen und Krisenverläufe, mit denen die heutige Sicherheitspolitik konfrontiert ist, macht *Flexibilität zum ersten Gebot*. Es gibt kein Modell für alle Fälle; also besteht der Ausweg in angepassten, „maßgeschneiderten“, länder- oder regionalspezifischen Lösungen, speziellen Werkzeugen u.a.m. – Die Frage ist jedoch, wie diese u.a. Instrumente in einen *kohärenter Planungs- und Handlungsrahmen* eingefügt werden. Das ist das Feld ressortpolitischer Angebotspolitik. Man konnte mit Interesse wahrnehmen, wie das AA mit der neuen Abt. S („Krisenprävention, Stabilisierung und Konfliktnachsorge“) und einer geplanten ressortgemeinsamen „Steuerungsgruppe“ aktiv geworden ist, um die Vorgaben der ressortgemeinsamen Leitlinien zum Umgang mit fragilen Staaten (Sept. 2012) auszufüllen. – Hier sind weitere Schritte, gerade auch vom BMVg fällig. Sollte das Ministerium eine Plattform für Sicherheitssektorreform oder DDR-Prozesse anbieten? Legt die „Ertüchtigungs-Initiative“ bzw. die „Enable and Enhance Initiative“ nahe, ein Planungs-, Koordinierungs- und Steuerungsinstrument zu etablieren?⁷ Und ist es nicht höchste Zeit, sich – endlich – auf ein ressortgemeinsames Lagezentrum der Bundesregierung einigen, um überhaupt erst einmal ein gemeinsames Lageverständnis zu entwickeln? – Das sind die Mosaiksteine. Aber wer fügt das Bild zusammen? Die Addition der Foren und Instrumente, der „Schlüsselfähigkeiten und Kernkompetenzen“ (Leitlinien, IV a, S. 6) wird

⁶ Zuletzt Münkler, Macht in der Mitte, Hamburg 2015.

⁷ Vgl. Major/Mölling, Bewaffnen + Befähigen = Befrieden? SWP-Aktuell 74, Dez.2014.

den Bedarf nach einer expliziten strategischen Rahmung und politischer Führungsfähigkeit nicht erfüllen.

Darauf wird noch zurückzukommen sein. Jetzt erst einmal ein Warnsignal! „*Wer sich ‚gouvernemental‘ auf den innerstaatlichen Horizont beschränkt, hat schon verloren*“ lautete meine zweite These. Akteure aus der nicht-staatlichen Szene, von NGOs ganz zu schweigen, sind in unserer Runde praktisch nicht vertreten. Dabei war der Weg des vernetzten Ansatzes seit 2006 bekanntlich mit heftigen Vorbehalten und Kontroversen, speziell um die Rolle des Militärs, gepflastert (VENRO u.a.). Doch diese Problematik ist sehr viel umfangreicher! In den Überlegungen zum vernetzten Ansatz spiegelt sich das bisher nur unzureichend wieder (man könnte sagen: sie sind oftmals zu „unpolitisch“). Der Aufruf zur „Inklusivität“, der den Weissbuch-Prozess begleitet, ergibt doch nur dann Sinn, wenn dieser nicht allein den Weg, sondern zugleich ein wesentliches sicherheitspolitisches Ziel, ja einen Stilwechsel markiert. Sicherheitspolitik heute hat es grundsätzlich mit einem Kranz von nicht-staatlichen Akteuren zu tun. Ihr Auftreten berührt sehr verschiedene Seiten dieses politischen Geschäfts – beispielsweise als Koakteure in den komplexen Missionen, als Zivilorganisationen der Host Nations (das sind die mittlerweile „klassischen“ Fälle). Wir begegnen ihnen aber auch als Publikum eines „war amongst the people“ (Rupert Smith), als Kombattanten und Grenzgänger asymmetrischer Gewaltkonflikte oder weltweit als disparate, komplexe Öffentlichkeiten. Sie alle, nicht nur die NGOs oder die „Aufständischen“ (um zwei nicht-staatliche Kategorien zu benennen), tragen zu Verlauf und Ergebnis von Missionen und Einsätzen bei. Ihre sicherheitspolitische Bedeutung für integriertes und vernetztes Handeln ist unterschiedlich. Eine gemeinsame Adressierung dieser heterogenen Kräfte wird es nicht geben können. Vielleicht kann man das als „Hausaufgabe“ an das Autorenteam des Weissbuchs zurückgeben...? Die Stichworte dafür lauten *Kooperation, Kommunikation, Legitimation*. Gesucht sind unorthodoxe Ideen. Warum nicht die Anstrengungen der „Common Effort“-Übungen des Deutsch-Niederländischen Korps in verbindlichen Formen und Formaten fortführen. Common Effort hat den Nachweis erbracht, dass so etwas „geht“, sinnvoll und dringlich ist. Jetzt braucht es Nachfolger. Auch hier ist Angebotspolitik des Ministeriums und der Streitkräfte gefragt. Oder das: Sicherheitskommunikation, die hiermit angesprochen ist, kann keine Spartenzuständigkeit von Pressestellen oder Presseoffizieren sein.

Dass Sicherheitspolitik gezwungen ist, ein Gespür und Verständnis für diese „Grauzonen“ zu entwickeln, kann sowohl mit der komplexen und hybriden Struktur zeitgenössischer Krisen und Konflikte begründet werden, nicht minder aber auch mit der *Natur des eigenartigen Kollektivguts „Sicherheit“* (These 3). Sicher ist, so lautet eine Faustregel, was als sicher gilt und akzeptiert wird; natürlich in einer normativen und institutionellen Rahmung durch Landfrieden, Lebensformen oder Rechtsordnungen. Aber letztlich geht's um Wahrnehmungen und Bewertungen. Also ist Sicherheit niemals nur ein Effizienzproblem, sondern immer auch ein Akzeptanz- und Legitimationsproblem. „Herstellen“ oder „produzieren“ lässt sie sich nicht, denn sie ist immer nur in ihren Voraussetzungen und Bedingungen zu erfassen. Die aber sind nicht eindeutig. Einen

„Sicherheitsmonopolisten“ gibt daher nicht; Sicherheit ist immer ein Koprodukt. – Für die Sicherheitspolitik und das vernetzte Handeln hat das handfeste Konsequenzen, die längst nicht ausgeschöpft sind. Wo ist die „gemeinsame strategische Vision“, von der die Leitlinien (2012) sprechen, wo die Bewertung der hinter uns liegenden Sicherheitsvorhaben, wo die aktuellen strategischen Positionsbestimmungen? Drei Kernpunkte scheinen mir in der deutschen Sicherheitsarchitektur zu fehlen – zum einen ein *strategischer Dialog* der relevanten Akteursgruppen zum zweiten eine ehrgeizige *strategische Planung, Steuerung und Führung* und drittens ein starkes, aber kontextsensibles *strategisches Narrativ*. Der gesamtstaatliche Ansatz bildet sich in diesen Fragen längst nicht befriedigend ab! Ich kann und will hier keine Rezepte ausfertigen. Notieren will ich aber die Beobachtung, dass deutsche politische Führungsprozesse vornehmlich auf Selbstkoordination vertrauen und Kohärenz primär mittels normativer Leitbilder (Sicherheit – Entwicklung) erzeugen wollen (Debiel 2004). Das ist nicht unproduktiv, stößt aber an Grenzen. Etwa wenn während der ISAF-Mission dringend nach einem PRT-Konzept gerufen, dieses vor Ort erarbeitet, aber auf politischer Ebene nicht verabschiedet wurde – so dass ein jeder weiterhin machen konnte, was er wollte oder nicht wollte. – Vom Weissbuch-Prozess erwarte ich, dass man sich dieser Problematik stellt – nicht mit allgemeinen Statements oder gar Schönfärberei, sondern aus einer aufgeklärten Ressortperspektive, die zur Erfüllung gemeinsamer, „gesamtstaatlicher“ Aufgaben Handlungs- und Führungsbedingungen anbietet oder einfordert, die der Lage und Sache entsprechen.

Die damit angesprochene Problematik setzt sich auf Ebene der Streitkräfte und im Einsatz fort. Die These lautete: „*Streitkräfte als ‚Instrument‘ der Sicherheitspolitik werden zu Koakteuren auf politischer Ebene wie auf dem Gefechtsfeld.*“ Zwei Beobachtungen beschreiben das Problemfeld. Beide betreffen die Frage, wie „Politik“ (politischer Wille, Zweck- und Zielbestimmungen) ohne allzu großen Substanzverlust in operative „Taktik“ übersetzt werden kann. Zum einen ist moniert worden, dass Einsatzkräfte beispielsweise in Afghanistan de facto in einem „strategischen Vakuum“ (Münch) zu handeln gezwungen waren. Unwillkürlich, aber nicht besonders überraschend schob sich damit die operative militärische Handlungslogik in den Vordergrund. Die hat aber ihre Tücken, wenn es um komplexe politisch-militärische, sprich: strategische Zielsetzungen geht, wie sie beispielsweise in der Aufstandsbekämpfung/-bewältigung verfolgt wurden. Hier setzt die zweite Beobachtung an, die der ehem. Kommandeur des Deutsch-Niederländischen Korps General Ter van Loon notiert hat. In einem war among the people mit anspruchsvollen Zielen der Krisenbewältigung oder Stabilisierung gewinnen, wie van Loon sagt, „alle Akteure Zugang zum Gefechtsstand“.⁸ Das ist metaphorisch gesprochen, aber das Problem ist ganz handfest: Reicht das Denken in „Operationslinien“ in nicht-linearen, nicht-konsekutiven Prozessen aus? Genügt es, den drei klassischen Operationsarten eine vierte („Stabilisierung“) einfach anzuhängen? Wie wird über „militärische Notwendigkeit“, „Verhältnismäßigkeit“ und „politische Zweckmäßigkeit“ verhandelt und entschieden? – Wenn es zutrifft, dass das

⁸ Ter van Loon, „Vernetzte Sicherheit“ im Alltag, SH 4, ZfAS 2012.

Militär in komplexen Einsätzen vornehmlich subsidiäre Beiträge leistet (so gewichtig sie sind!), weil das angestrebte Ergebnis nicht mit militärischen Mitteln zu erreichen ist (so schon Weissbuch 2006), was bedeutet das für die professionelle, handwerkliche und Organisationslogik und das Selbstverständnis der Streitkräfte? – Ich wünsche mir, dass diese Frage hier und heute und auch im Rahmen des Weissbuch angegangen wird.

Lassen Sie mich diesen Aspekt mit einer vermeintlich marginalen Anregung abschließen. – Wir haben im Beirat Innere Führung die Frage andiskutiert, wie die Bundeswehr als Werber und Informant der Sicherheitspolitik an den Schulen und Bildungseinrichtungen auftreten soll. Ich will Ihnen meine Ansicht skizzieren: Hat es Sinn, einen Streit um den Zugang von Jugendoffizieren zu den Schulen zu führen? Oder ist hier ein Reset fällig? Warum treten Bundeswehrangehörige nicht gemeinsam mit Repräsentanten der Freiwilligen Dienste oder anderen Trägerorganisationen auf, die bspw. in der Entwicklungszusammenarbeit tätig sind?

Die abschließende fünfte These zum gesamtstaatlichen Ansatz liegt damit auf der Hand; jedenfalls dann, wenn Sie meiner Argumentation folgen wollen: „*Die professionellen Leitbilder und Selbstbilder im Militär müssen auf die Höhe der Aufgaben gebracht werden.*“ Bei Koordination, Kommunikation oder Kohärenz geht es zwar in letzter Instanz um den „menschlichen Faktor“⁹, aber davor kommt noch einiges andere. Erfreulicherweise haben die begleitenden Überlegungen zum Reviewprozess des AA die generelle Perspektive in einem professionellen Leitbild zusammengefasst. Die Rede ist vom „vernetzten Diplomaten“ (Bagger/von Heynitz).¹⁰ Zu dieser Klarheit hat man sich in den Streitkräften bisher nicht durchringen können. Hier kämpfen die „Athener“ gegen die „Spartaner“ oder die „Kämpfer“ gegen die „Allrounder“. – Wenn wir die Anforderungen neuer Sicherheitspolitik und Notwendigkeiten umfassender Handlungsfähigkeit ernst nehmen, wird sich auf das militärische, das soldatische Leitbild ändern müssen. Ich will das pointieren. Es geht nicht um die Verabschiedung des „Staatsbürgers in Uniform“, sondern ganz im Gegenteil darum, die professionellen Implikationen der Staatsbürgerlichkeit ernst zu nehmen. Die Formulierung des alten Weissbuchs 2006, es gelte, „Analyse- und Handlungsfähigkeit“ zu entwickeln, „die weit über rein militärische Aspekte hinausreicht“ (S.81), ist ausbaufähig, aber sie ist nicht allein mit dem Ruf nach mehr Politischer Bildung zu beantworten. Denn hier geht es nicht in erster Linie um Bildung, sondern um ein grundsätzlich politisches Berufsverständnis. Das zielt auf politisches Denk- und Urteilsvermögen. Anders, meine ich, lässt sich die komplexe Auftragslage, die Anforderung zum Zusammenhandeln, das situative und operative Abwägen des strategisch bestmöglichen Zwecks und Mittels und die Perspektive zweitbesten, aber vertretbarer „Lösungen“ nicht nachvollziehen. Auch das lässt sich pointieren. Wenn der Soldat unter dem *Primat der Politik* steht, die ihn – wie die amerikanische Historikerin und

⁹ So Vad/Linz, Vernetzte Sicherheit, SH 4, ZfAS 2012.

¹⁰ Bagger/von Heynitz, Der vernetzte Diplomat, SH 4, ZfAS 2012.

Publizistin Barbara Tuchman einmal sagte – in „politische Kriege“¹¹ schickt, dann braucht er für sein professionelles Selbstverständnis einen *Primat des Politischen*, um sehen und beurteilen zu können, wieder Barbara Tuchman, „where is the common sense“? Ihre damaligen Ausführungen in West Point schloss sie, frei übersetzt, mit den Worten: Es ist immer eine Herausforderung gewesen Offizier zu sein, diese Rolle wird nicht leichter – die des Bürgers aber auch nicht. – Vom neuen Weissbuch erwarte ich, dieser Spur nachzugehen, um die eingängige Formel „*Wir.Dienen.Deutschland*“ mit dem dringend notwendigen Leben zu erfüllen.

Ich komme zum Schluss. Es gibt einigen Klärungs-, Erklärungs- und Handlungsbedarf im Bereich „gesamtstaatlicher Ansatz“, der über Effektivierungen, Schnittstellenmanagement, Koordinationsgremien oder Informationsaustausch weit hinausgeht. Nimmt man das Konzept so ernst wie die zugrunde liegende Lageanalyse und Aufgabenstellung, sind nicht nur Arbeiten an der Fassade der „Sicherheitsarchitektur“ und im „gesamtstaatlichen“ Kontext angebracht. Und es geht auch nicht nur um sog. Nach- und Feinsteuerung. Es mag ja vieles „auf gutem Wege“ sein, aber dieser Weg führt notwendigerweise zu recht grundsätzlichen Fragen nach der Qualität des Regierens, der Responsivität, Inklusivität und Kontextsensibilität der Sicherheitspolitik, nach strategischer Klarheit, Transparenz und Nachvollziehbarkeit, nach der „post-konventionellen“ Befähigung der Streitkräfte und nicht zuletzt nach den Berufs- und Selbstbildern der beteiligten Akteure, die letztlich allesamt Bürger/innen sind, wie wir alle.¹²

¹¹ Barbara Tuchman, *Generalship, Parameters*, Winter 2010/11.

¹² Vgl. ausführlicher Klaus Naumann, *Die Gewährleistung kohärenter Außenpolitik – Wie vernetzt man „Sicherheit“?*, in: SH 6, ZfAS 2015, S. 157ff.