

UMBAU DER STREITKRÄFTE

Ein Umbau der Bundeswehr genügt nicht. Der christdemokratische Verteidigungspolitiker Roderich Kiesewetter schlägt eine Anzahl normativer Kriterien für eine verantwortungsbewusste deutsche Außenpolitik vor. Das Konzept nennt er »operative Außen- und Sicherheitspolitik«, an Ergebnissen und Erfolgen orientiert. Die Vorschläge bedeuten einen Umbau auch für die Regierungs- und Parlamentspraxis der Bundesrepublik: von der Einrichtung eines föderalen Sicherheitsberaters bis zu einer ganzheitlichen Kommunikationsstrategie der Bundesregierung.

Reform beginnt an der Spitze



Foto: Bundeswehr/Andrea Bienert

Afghanistan-Mandatsabstimmung im Bundestag: Das Parlament benötigt eine neue Kommunikationsstrategie für die komplexen Zusammenhänge der deutschen Auslandseinsätze.

►► Ziel erfolgreicher Sicherheitspolitik ist Sicherheit in Frieden, Freiheit und Wohlstand – eine zunehmend schwieriger werdende Aufgabe im Zeitalter der Globalisierung. Karl Jaspers hat einmal gesagt: »Frieden ist nur in Kooperation, nie in Konfrontation.« Bei aller Freude an zugespitzten Formulierungen, um Positionen herauszuarbeiten, zeichnet unsere deutsche sicherheitspolitische Debatte im Großen und Ganzen Übereinstimmung in den Grund-

linien aus. Das lässt sich besonders durch die kooperativen Aspekte des gesellschaftlichen Diskurses erreichen. Vielleicht gab es deshalb in den vergangenen Jahrzehnten nur in wenigen Fragen, wie zum Beispiel bei der Wiederbewaffnung oder beim Nato-Doppelbeschluss, wahrnehmbaren deutlichen Dissens in der gesellschaftlichen sicherheitspolitischen Debatte. Mein Eindruck ist aber auch, dass der offensichtlich gesicherte Wohlstand das

erforderliche harte Ringen um Frieden und Freiheit in den Hintergrund drängt und es den sogenannten Fachleuten überlässt.

Für die Zukunft ist es deshalb besonders wichtig, sicherheitspolitische Trends frühzeitig zu erkennen und in die Diskussion zu bringen. Fragen wie Abrüstungspolitische Ziele und der Weg dorthin oder die Energieversorgungs-, ja Ressourcensicherheit und die praktische Umsetzung vernetzter Sicherheit auch mit Blick

auf Ressortzuständigkeit dürften drängende Themen werden, die frühzeitig politischer Lösungswege bedürfen.

Deutschlands Außen- und Sicherheitspolitik ist interessengeleitet und werteorientiert. Sie hat sich kontinuierlich über alle Regierungen hinweg als innenpolitisch konsensorientierte aktive Friedenspolitik ausgezeichnet. Dabei bleiben Deutschlands Integration in die westliche Wertegemeinschaft, über die Europäische Union und Nato, ebenso unstrittig, um unsere Werte und Interessen zu vertreten. Wir setzen uns für fairen Handel und den freien Zugang zu den Weltmärkten ein. Eine gute Nachbarschaftspolitik auf dem eurasischen Kontinent, insbesondere zu Russland, ist für uns auch mit Blick auf unsere bewegte Geschichte zwingend, ebenso wie die Aussöhnung im Nahen Osten. Aktive Friedenspolitik erfordert es, prekäre Staaten nachhaltig zu stabilisieren, vor allem wenn, wie im Kosovokrieg, das Völkerrecht massiv verletzt wurde; oder wenn, wie seit 2001 in Afghanistan, die internationale Sicherheit – und damit auch die Sicherheit Deutschlands – entscheidend gefährdet ist.

Dabei sind die politischen Interessen unseres Landes vor jedem Engagement zu bewerten und auch während der Friedenseinsätze laufend zu überprüfen. Nicht in jedem Fall ist eine deutsche Beteiligung in Form ziviler oder militärischer Hilfe erforderlich oder geboten. Beispielsweise engagierte sich die EU 2008 im Tschad unter Frankreichs Führung – ohne deut-

sche Beteiligung. Unsere nationalen Interessen sollten messbar sein, das heißt anwendungsorientiert formuliert werden, und mindestens einmal jährlich im Parlament debattiert werden. Einige grundlegende Kriterien sollten es erleichtern, Prioritäten für eine verantwortungsbewusste, operative – also an Ergebnissen und Erfolgen orientierte – Außenpolitik zu setzen.

Unsere nationalen Interessen müssen messbar sein.

Deutsche Außen- und Sicherheitspolitik sollte ganzheitlich und vernetzt vorgehen. Dazu soll das gesamte zur Verfügung stehende Spektrum präventiver wie auch durchführungsorientierter Mittel – sprich zivile wie militärische und auch nachrichtendienstliche Instrumente – eingesetzt werden. Dabei ist es notwendig, »kulturelle Kompetenz«, so genannte »cultural awareness«, auszubilden und Expertisen bezüglich sprachlicher, historischer, geografischer und geopolitischer Kontexte bei der Arbeit zu berücksichtigen. Um »gute Regierungsführung« nachhaltig zu fördern – sprich staatliche Autorität herzustellen und Korruption zu bekämpfen –, Sicherheit militärisch und polizeilich zu gewährleisten

und den Wiederaufbau, insbesondere durch Bildung und Wirtschaftsförderung, voranzutreiben, gilt es nicht nur die vorhandenen, sondern die bestmöglichen Mittel und Fähigkeiten bereitzustellen. Dies ist mit einer umfassenden Finanzplanung zu unterlegen. Das ist insbesondere bei der Ausstattung des Militärs wichtig, da es sich hier in der Regel um den finanziell aufwändigsten, aber bei drohendem Versagen auch öffentlichkeitswirksamsten Faktor handelt.

Um Sicherheit, Menschenrechte und das humanitäre Völkerrecht zu stärken, sollte Deutschland dennoch in erster Linie zivile und entwicklungspolitische Instrumente zur Krisenprävention und -bewältigung einsetzen. Nur wenn diese Mittel versagen und diplomatische Verhandlungen erfolglos bleiben, muss geprüft werden, ob militärische Mittel eingesetzt werden. Dabei sollen – entsprechend dem bisherigen Konsens deutscher Außenpolitik – militärische Alleingänge grundsätzlich ausgeschlossen sein.

Werden militärische Mittel eingesetzt, um politische Ziele abzusichern oder gravierende Menschenrechtsverletzungen zu verhindern, soll, wenn immer dies möglich ist, ein Mandat des Sicherheitsrats der Vereinten Nationen zugrundeliegen – Ausnahmen sind die Befreiung deutscher Staatsbürger im Notfall und die Geiselnbefreiung. Ein klares völkerrechtliches Mandat wie zuletzt beim ISAF-Einsatz in Afghanistan gewährleistet internationale Glaubwürdigkeit und ermöglicht effektive Lastentei-

lung. Deutschland soll sein Militär abgestimmt mit supranationalen Organisationen wie den UN, der EU, der Nato oder der OSZE entsenden. Im Krisenfall ist im Rahmen internationaler Konsultationsmechanismen frühzeitig zu prüfen, welche Organisation bestmöglich geeignet ist, um der Krise umfassend und nachhaltig zu begegnen.

Regierung und Parlament legen »benchmarks« für die Auslandseinsätze der Bundeswehr fest.

Gerade der laufende Afghanistan-Einsatz zeigt, wie wichtig es für die 47 an der ISAF mitwirkenden Staaten wäre, sich regelmäßig abzustimmen. Einsätze, insbesondere, wenn sie sich über längere Zeiträume erstrecken und erhebliche Opfer fordern, können die eigenen Kräfte überfordern und dazu führen, dass sie von der jeweiligen Öffentlichkeit abgelehnt werden, ja auch zu Regierungskrisen und vorzeitigem Rückzug von Partnern führen. Somit ist von Anfang an eine enge und regelmäßige

Kommunikation aller Beteiligten notwendig. Dies könnte beispielsweise mittels Regional-konferenzen der beteiligten Staaten in bestimmten Einsatzregionen erfolgen.

Darüber hinaus sollten auch laufende Gespräche mit den Anrainerstaaten in der Krisenregion geführt werden. Diese Konsultationen können mittelfristig zu regionalen Kooperationen und langfristig auch zu stabilisierenden Bündnissen im Sinne einer aktiven Friedens- und Verhandlungspolitik führen. Die Chance dazu sollte zumindest von der internationalen Gemeinschaft ausgelotet werden, um regionale Sicherheit durch regionale Akteure zu schaffen und die internationale Gemeinschaft nach erfolgreichem Einsatz zu entlasten. Aufgrund bekannter historischer Gegebenheiten war dies beim Kosovo-Krieg vom März bis Juni 1999 nicht möglich. Die Bundesrepublik engagierte sich mit der Bundeswehr erst, als sämtliche diplomatische Mittel bereits versagt hatten.

Dazu sollten auch frühzeitig Ziele festgelegt werden, die erreicht sein müssen, um das internationale Engagement wieder beenden zu können. Diese Ziele sind gleichfalls völkerrechtlich zu mandatieren, bevor das Engagement beginnt. Für jeden signifikanten Auslandseinsatz der Bundeswehr sollten auch Regierung und Parlament in Berlin Erfolgsfaktoren in Form von »benchmarks« festlegen, die es der Politik erlauben, Fortschritte wie Rückschläge des Einsatzes zu messen, um gegebenenfalls auch zeitgerecht nachsteuern zu kön-



Foto: Deutscher Bundestag/H. J. Müller

Roderich Kiesewetter

stammt aus Baden-Württemberg und ist seit 2009 direkt gewählter CDU-Bundestagsabgeordneter für den Wahlkreis Aalen-Heidenheim. Er arbeitet unter anderem als stellvertretender Vorsitzender des Unterausschusses Abrüstung, Rüstungskontrolle und Nichtverbreitung. In der CDU ist er Mitglied im Bundesfachausschuss Außen-, Europa- und Sicherheitspolitik. Der ehemalige Nato-Generalstabsoffizier ist zudem Stellvertreter des Präsidenten des Reservistenverbandes der Bundeswehr.

nen. Des Weiteren sollte es neben militärischen Mandaten auch zivile Mandate, beziehungsweise im Sinne der vernetzten Sicherheit Gesamtmandate, immer dann geben, wenn zivile Organisationen umfassend durch Bundesmittel in den Einsatzgebieten finanziert werden. Dies wird in der Regel bei Beteiligung von Regierungsorganisationen der Fall sein.

Beispiele wie die UNOSOM-I- und II-Einsätze in Somalia Anfang der 1990er Jahre zeigen, dass internationales Engagement, wenn es beendet wird, der Nachsorge bedarf. Demnach wäre es vorausschauend, international Mittel für die Nachsorge bereitzuhalten. Um die Zahlungsmoral zu erhöhen sollte deutlich gemacht werden, was auf dem Spiel steht: Bereits bei Beginn eines Einsatzes sollten der mögliche Fall des Scheiterns mit bedacht und mögliche Konsequenzen taxiert werden.

Um aus bisherigen Fehlern und Erfolgen Schlüsse ziehen zu können – Stichwort: »lessons learned« –, sollte jeder Auslandseinsatz umfassend dokumentiert werden. Diese Daten sollten der operativen Politik des eigenen Landes wie auch den internationalen Partnern und Organisationen für nachfolgende Prozesse oder künftige Einsätze aufbereitet werden, damit nicht jedes Mal »das Rad neu erfunden« werden muss.

Auch die Synapsen im institutionellen Gefüge der Bundesregierung sollten stimuliert werden, um das »institutionelle Gedächtnis« zu verbessern. Bisher werden die militärischen

Einsätze vom Einsatzführungsstab des Verteidigungsministeriums geführt, das Experten aus dem Auswärtigen Amt, dem Innenministerium, dem Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) und dem Finanzministerium hinzuzieht. Ihrerseits verfügen das BMVg, das Auswärtige Amt und das BMZ über eigene Lagezentren. Um die Handlungsinstrumente im Bereich der Krisenprävention, der Entwicklungspolitik, der zivilen und militärischen Krisenbewältigung besser zu koordinieren, sollte die Federführung in der Exekutive entweder im Auswärtigen Amt oder besser im Bundeskanzleramt angesiedelt werden. Der im Bundeskanzleramt installierte Bundessicherheitsrat könnte zwar bei der Koordination helfen, er kommt bislang aber nur anlassbezogen zusammen. Im Sinne einer ganzheitlichen, kohärenten Außen- und Sicherheitspolitik wäre es zweckmäßig, auf Ebene des Bundeskanzleramts einen übergreifenden Lage-, Koordinierungs- und Entscheidungsstab einzurichten.

Dieser Stab könnte mit einem nationalen oder föderalen Sicherheitsberater verknüpft werden, um vier wichtige Aufgaben zu erfüllen: Erstens könnte damit die Beteiligung Deutschlands an laufenden internationalen Einsätzen besser koordiniert werden. Zweitens könnten internationale Entwicklungen, zum Beispiel Migration, Technologien oder Ressourcen, beobachtet und analysiert werden. Eine Verbesserung der internen Expertise

würde zudem, drittens, die Kooperation mit externen Think-Tanks im In- und Ausland fördern, um die Trends noch besser einschätzen zu können. Schließlich könnte, viertens, dieser Stab einen wertvollen Beitrag für eine nationale Kommunikationsstrategie leisten, geht es doch darum, komplexe Einsätze im Ausland zu erklären und nationale Interessen der Bevölkerung zu vermitteln.

Wir sollten bereits bei Beginn ein Scheitern mit bedenken.

Bei allen Einsatzüberlegungen sollte von Beginn an eine integrierte Kommunikationsstrategie mitgedacht werden, die differenziert, also zielgruppengerecht an die eigene Bevölkerung, internationale Gemeinschaft und die Öffentlichkeit im jeweiligen Einsatzgebiet gerichtet ist. Insbesondere die eigene Bevölkerung ist, vorzugsweise in einem gesamtgesellschaftlichen Dialog, frühzeitig über die Ziele und Instrumente des deutschen beziehungsweise internationalen Engagements zu informieren und über die Chancen und erst recht Risiken aufzuklären. ▶▶

In einem parlamentarischen Regierungssystem wie dem der Bundesrepublik Deutschland ist das die genuine Aufgabe des Bundestags. Der Bundestag hat nicht nur die Rolle, den Willen des Volkes zu vertreten und die Regierung – unter anderem auch über die Haushaltsbewilligung – zu kontrollieren und damit zur Verbesserung der Regierungsleistungen beizutragen. Indem Abgeordnete helfen, Entscheidungen zu erläutern und Fortschritte zu kommunizieren, tragen sie letztendlich auch zur Legitimation bei: der gemeinhin gehegten Auffassung in der Bevölkerung, dass die Regierung Unterstützenswertes leistet.

Im Bundestag sollte rasch mit einer Diskussion unserer sicherheitspolitischen Interessen begonnen werden, um damit eine gesamtgesellschaftliche Debatte anzuregen. Das Weißbuch der Bundesregierung zur Sicherheitspolitik aus dem Jahre 2006 sollte von der Bundesregierung künftig jährlich fortgeschrieben werden, nicht zuletzt um diese Debatte zu fördern.

Das Haushaltsbewilligungsrecht gibt den Abgeordneten ein Mitgestaltungspotenzial, um die erforderlichen Mittel für die Auslandseinsätze zur Verfügung zu stellen und diese nach allgemein nachvollziehbaren Kriterien zu gewähren. Damit kann auch jährlich geprüft werden, ob die jeweiligen Einsätze der deutschen »Parlamentsarmee« im nationalen Interesse liegen. Ähnliche Debatten könnten auch mit Blick auf das Engagement von Polizeikräften sowie Regierungsorganisationen wie der

Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit oder des Technischen Hilfswerks im Bereich der Entwicklungspolitik und zivilen Aufbauhilfe geführt werden. Schließlich wäre es auch dem Bundestag möglich, sich selbst besser zu organisieren.

Analog zum Aufbau des Stabes im Bundeskanzleramt könnte auch die Ausschussorganisation des deutschen Parlaments entsprechend angepasst werden, um einsatzbezogene, übergreifende Ausschussarbeit leisten zu können. Damit bliebe der Deutsche Bundestag auf der Höhe der Zeit und könnte den hohen Anforderungen an eine »operative Außenpolitik« im beschleunigten Zeitalter der Globalisierung und asymmetrischer Gefahren gerecht werden. ◀◀

**Das Weißbuch zur
Sicherheitspolitik
kann jährlich
fortgeschrieben
werden, um die
Debatte zu fördern.**