

## Das Weißbuch zur Verteidigungspolitik

Innere Herausforderungen bestimmen in größerem Maße über die Möglichkeiten deutscher Verteidigungspolitik als das strategische Umfeld

Hilmar Linnenkamp / Christian Mölling

Seit 2014 wird in Deutschland über neue Macht und neue Verantwortung in der Außenpolitik diskutiert. Gleichzeitig hat sich Deutschlands Umfeld in einen Krisenbogen verwandelt, der vom Baltikum über den Mittleren Osten bis zum Maghreb reicht. Welche Rolle der Bundeswehr für die Außenpolitik und in Krisen zukommt, das möchte die Bundesregierung mit einem Weißbuch zur Sicherheitspolitik und Zukunft der Bundeswehr beantworten. Soll die Öffentlichkeit in die Debatte einbezogen werden, ist auch Strittiges zu behandeln – anders als im Entstehungsprozess früherer Weißbücher. Vor allem sollten die Themen Demographie, Rüstung, Partnerschaften, Legitimation und Ressourcen erörtert werden.

Bis 2016 will das Verteidigungsministerium ein neues Weißbuch zur Sicherheitspolitik und Zukunft der Bundeswehr vorlegen, das die Rolle des Militärs als Mittel deutscher Sicherheitspolitik erklärt. Damit dieses Werk auch die sicherheitspolitische Debatte voranbringt, muss im Prozess seiner Erstellung die Äußerung von politischem Dissens zugelassen werden. Denn nur so lässt sich ein breiter und tragfähiger Konsens erzielen. Die letzten Weißbuchprozesse bieten hierfür keine Blaupause: Sie entstanden im typischen ministeriellen Abstimmungsverfahren, bei dem Widersprüche geglättet und Dilemmata ausgespart werden.

In das Zentrum der Diskussion und des Weißbuchs gehören innere Herausforderungen der Bundeswehr wie Ausrüstung und Personal. Sie bestimmen in größerem Maße

über die Möglichkeiten deutscher Verteidigungspolitik als das strategische Umfeld.

### Was ist ein Weißbuch?

Weißbücher sind vorsichtige Annäherungen an die Realität: Keine Regierung wird darin eine Bedrohung erwähnen, auf die sie keine Antwort hat, oder einen Erstellungsprozess initiieren, der scheitern könnte.

Weißbücher vermitteln einen objektiven Eindruck: Sie werfen einen Blick in die Zukunft, benennen sicherheitsrelevante Risiken, definieren darauf bezogene Interessen und Ziele des Staates und leiten aus ihnen geeignete Instrumente und Mittel ab.

Gleichzeitig sind sie programmatische Dokumente, die sich auf das aktuelle poli-

tische Geschehen beziehen. Gegenüber Öffentlichkeit und Partnern rechtfertigt die Regierung in ihnen ihr Vorgehen. Weißbücher begründen Umstrukturierungen, Kürzungen, auch künftige Rüstungsprojekte. Schließlich liefern sie Begründungen für neue Konzepte und Schwerpunkte der Regierungsarbeit.

Angesichts dessen haben internationale Partner, die Zivilgesellschaft und auch die Industrie ein großes Interesse an diesen Dokumenten und messen ihnen erhebliche Bedeutung zu. Tatsächlich ist aber der Grad ihrer Verbindlichkeit eher gering, vor allem wenn es um konkrete Aussagen geht: So ist im französischen Verteidigungsweißbuch 2013 ein Flugzeugbedarf definiert worden, der in den Dokumenten zu dessen Deckung 2014 wieder revidiert wurde.

Unterschiede gibt es bei der Reichweite: Während viele Länder – etwa die USA, Großbritannien oder Spanien – mittlerweile umfassende Sicherheitsstrategien formulieren, wird das deutsche Weißbuch wieder vor allem einen militärischen Bezug haben.

### **Prozess und Öffentlichkeit**

Weißbücher sind stets das Ergebnis einer Strategiediskussion, nicht deren Auslöser. Strategieprozesse wiederum enden nicht mit der Erstellung eines Berichts. Vielmehr beginnt dann erst der schwierigere Teil der Implementierung. Die dabei auftretenden Widerstände können nur gemeinsam mit allen Beteiligten überwunden werden.

Soll das Weißbuch Einfluss auf die sicherheitspolitische Debatte in Deutschland nehmen, müsste die Öffentlichkeit schon an seiner Entstehung teilhaben können. Hat sich eine Regierung erst einmal offiziell und schriftlich geäußert, wird sie das Dokument nicht umgehend anpassen, wenn es in der Bevölkerung auf Skepsis stößt. Die Regierung sollte daher einen Dialog ermöglichen: sowohl zwischen Politik und Öffentlichkeit als auch zwischen Vertretern der Zivilgesellschaft, die unterschiedliche Meinungen über den Nutzen militärischer Mittel in der Außenpolitik haben.

Viele Staaten passen ihre Sicherheitsstrategien durch deren regelmäßige Überarbeitung nicht nur Veränderungen an, sie verstetigen auch den nationalen Diskurs und tragen ihn weiter in die Bevölkerung. Ähnliches könnte auch für das Weißbuch erwogen werden.

Die Öffentlichkeit lässt sich in unterschiedlicher Form beteiligen: In den westlichen Staaten gibt es den Trend, internationale Experten und befreundete Regierungen einzubinden. In Frankreich (2008) und Großbritannien (2010) haben die Regierungen vor allem einen kleinen Kreis von Experten hinzugezogen. Für beide Länder scheint das ausreichend, weil es einen gesellschaftlichen Grundkonsens über militärische Fragen gibt. Das ist in Deutschland nicht der Fall. Nun ist aber der politische Konsens essentiell für den Einsatz des Militärs. Daher könnten sich aus dem Blick auf Staaten, die ähnliche politische und gesellschaftliche Bedingungen haben, nützliche Hinweise für die Gestaltung eines angemessenen Verfahrens ergeben, die von der Orientierung allein an politischer oder militärischer Größe nicht zu erwarten sind. Die Schweiz etwa hat sich bei der Vorbereitung ihres sicherheitspolitischen Berichts 2010 auf einen umfassenden Kommissionsprozess eingelassen, in dem Bevölkerung, Parteien, gesellschaftliche Gruppen, ausländische Regierungen und Experten zu Wort kamen. Auch Frankreich hat bei der Erstellung seines letzten Weißbuchs (2013) die Bürger stärker beteiligt.

Für das Verteidigungsministerium würde die Einbindung der Öffentlichkeit eine erhebliche Umstellung bedeuten: Statt mit geschliffenen Sätzen müsste es sich mit notwendigerweise unfertigen Ideen der öffentlichen Debatte stellen. Die Autoren hätten ebenso in Gemeindehäusern Kritik und Lob aufzunehmen wie Vorschläge aus Industrie und Friedensbewegung. Mit internationalen Partnern wären Absprachen über gemeinsames Engagement zu treffen. Solche Prozesse können allerdings beeinträchtigt werden, etwa durch Informationslecks oder indem ein Akteur medienwirksam aus dem

Prozess ausschert. Nicht zuletzt können die Beteiligten den Text auch zerreden.

Der Prozess bietet aber auch eine große Chance, die sicherheitspolitische Debatte in Deutschland zu gestalten: Über die Einbindung und gemeinsame Befassung unterschiedlicher Interessengruppen kann ein Netzwerk von Multiplikatoren und eine besser sichtbare, aktive sicherheitspolitische Gemeinschaft entstehen, die den Diskurs längerfristig fortsetzt und verbreitert.

### Was beeinflusst Verteidigungspolitik?

In der Realität definieren nicht primär die äußeren Gefahren die zukünftige Verteidigungspolitik und die Rolle der Bundeswehr. Die Bundeswehr kann nur das zur internationalen Sicherheit beitragen, worüber sie tatsächlich verfügt: Nicht die zunehmende Unsicherheit der Seewege, sondern die Zahl der jetzt und in Zukunft vorhandenen Fregatten bestimmt über den deutschen Beitrag zur Sicherung dieser Seewege.

Die Zukunft der Bundeswehr ist dabei alles andere als ein unbeschriebenes Blatt. Viele in der Vergangenheit getroffene Entscheidungen etwa über Material oder Personal werden noch sehr lange nachwirken. Die Bundeswehr von morgen wird also weitgehend die Bundeswehr von gestern sein.

Der Blick nach außen ist notwendig. Aber das Bild, das man sich verschaffen kann und das im Weißbuch über das Jahr 2016 hinaus Bestand haben soll, ist naturgemäß unscharf. Die Außenwelt mit ihren Krisen liefert Gründe dafür, warum wir Streitkräfte haben. Doch sie verrät nichts Genaueres darüber, worauf sich Verteidigungspolitik in Zukunft einzustellen hat. Die letzten zwanzig Jahre Konfliktgeschichte mit den Schauplätzen vom Balkan bis zum Hindukusch und zurück nach Osteuropa lassen nur zwei sehr allgemeine Schlüsse zu. Erstens: Die Welt ist nach wie vor im Umbruch; und dieser Umbruch, der immer wieder gewaltförmig verläuft, hat Auswirkungen auf die Sicherheit Deutschlands und seiner Partner. Zweitens: Das strategische Umfeld ist noch weniger berechenbar geworden, die mög-

lichen Folgen eigenen Handelns lassen sich noch weniger vorhersehen.

Die Gewalt in Libyen und Syrien konnte niemand vorhersagen. Und auch das Erscheinungsbild der heute akuten Konflikte wird sich schon wieder verändert haben, wenn das Weißbuch publiziert wird. Der Versuch, jetzt auf Phänomene wie den »Islamischen Staat« (IS) und die Ukraine-Krise mit weitgreifenden Richtungsentscheidungen zu reagieren, könnte womöglich gravierende Fehlentwicklungen zur Folge haben.

### Innere Herausforderungen

Was die Bundeswehr zur internationalen Sicherheit heute und in zehn Jahren beitragen kann, hängt weniger von großen Strategiedebatten ab, sondern eher davon, wie die Bundeswehr ihre inneren Herausforderungen meistert: Demographie, Rüstung, internationale Partner, die Rolle des Militärs und verfügbare Ressourcen. Dazu können Bundesregierung und Parlament Entscheidungen treffen – Phänomene wie IS oder den Ukraine-Krieg vermögen sie weniger zu beeinflussen. Darum sollten folgende Punkte im Zentrum des Weißbuchprozesses stehen:

**Demographie:** Menschen sind die wichtigste Ressource einer Armee. Woher kommt zukünftig deren Personal? Seit dem Ende der Wehrpflicht hat die Bundeswehr große Probleme, Personal zu gewinnen und zu halten. Was kann die Bundeswehr den Soldaten der nächsten Generation bieten: Wie viel Geld, wie viel Sicherheit und wie viel Anerkennung? Wie müsste sich die Bundeswehr selbst verändern?

**Rüstung:** Da die Bundeswehr ihre Ausrüstung schlecht gewartet hat, lässt sie sich in Teilen nicht einsetzen; neues Material wird zu spät von der Rüstungsindustrie geliefert. Die Industrie steht ihrerseits vor dramatischen Umbrüchen. Sie muss entweder schrumpfen oder noch mehr exportieren, um überleben zu können. Die Bevölkerung lehnt Rüstungsexporte mehrheitlich ab; viele in Politik und Bundeswehr meinen aber, auf diese Industrie nicht verzichten zu können. In diesem Chaos könnte das

Weißbuch Anlass für die Minister der Ressorts Verteidigung, Auswärtiges und Wirtschaft sein, einen nationalen Konsens zur Rüstungspolitik zu formulieren – einer Politik, die zu einer politisch flankierten Konsolidierung des Rüstungssektors führt, und dies gemeinsam mit den Partnern in Europa, die vor ähnlichen Herausforderungen stehen.

**Bündnisse und Partner:** Das Weißbuch bietet eine Gelegenheit, über Deutschlands Kooperationsfähigkeit nachzudenken: Deutschland kann seine innere und äußere Sicherheit nicht allein gewährleisten. Unsere Zusammenarbeit in EU und Nato steht nicht zur Disposition. Nur mit Partnern lässt sich die notwendige Bandbreite militärischer Mittel vorhalten und ein Einsatz auch über längere Zeit durchziehen. Gegenseitige Abhängigkeit ist also der Normalzustand in der europäischen Sicherheitspolitik; Souveränität in der Verteidigungspolitik besteht nur noch bei der Entscheidung, in welchen Bereichen und mit wem Deutschland europäische Arbeitsteilung organisiert.

**Militär als Mittel der Außenpolitik:** Der Afghanistaneinsatz steht für die Erfahrung, dass die Veränderung der Kriegsformen und das Verschwinden der Siege die bisherige Praxis militärischer Interventionen in Frage stellen. Gleichzeitig hat die Ukraine-Krise die präventive Wirkung von Militär in Form der Abschreckung wieder auf die Agenda gebracht. Das zwingt dazu, die Rolle des Militärs neu zu bestimmen: Unter welchen Bedingungen ist der Einsatz von Soldaten geboten? Welche Unterstützung können Bundeswehr und Nato überhaupt anbieten angesichts von Bedrohungen wie Cyberangriffen, Propaganda und gesellschaftlicher Destabilisierung?

**Ressourcen:** Alle politischen Möglichkeiten stehen unter Finanzierungsvorbehalt. Nicht nur das Grundgesetz kennt Ressourcen als Grundbedingung für die Verteidigungsplanung – in Artikel 87a heißt es, dass sich Struktur und Umfang der Streitkräfte aus dem Haushaltsplan ergeben. Das französische Weißbuch 2013 verweist darauf, dass Lösungen bezahlbar sein müssen;

selbst die USA bauen ihre Armee nach Finanzvorgaben um.

Muss der deutsche Verteidigungsetat aufgestockt werden, um die übernommenen Verpflichtungen erfüllen zu können? Die Summe, die notwendig ist, um das bisherige Fähigkeitsportfolio über das nächste Jahrzehnt aufrechtzuerhalten, dürfte politisch derzeit nicht durchzusetzen sein. Deshalb droht ein weiterer Verlust von Fähigkeiten. Dem steht die Forderung gegenüber, dass die Armee erst effizienter werden muss, bevor man ihr noch mehr Geld widmet. Beides, Effizienzgewinne und Haushaltszuwächse, würde aber erst mittelfristig Wirkung zeigen. Statt also mehr oder auch nur gleichbleibende Handlungsoptionen anzukündigen, sollte sich das Weißbuch damit befassen, wie sich das derzeitige Fähigkeitsportfolio solide finanzieren lässt, oder Prioritäten für den Abbau von Kapazitäten und für eine weitergehende Arbeitsteilung in Europa identifizieren.

## Fazit

Das neue Weißbuch könnte sich dadurch von früheren absetzen, dass es den Prozess der Annäherung an die Realität transparent macht und die Bürger daran beteiligt, um die Akzeptanz der Verteidigungspolitik zu erhöhen. Zu verlieren gibt es nicht viel; zu gewinnen ist der Einstieg in eine bewusstere Sicherheitspolitik, die bei der Bevölkerung mehr Verständnis findet. Insofern ist ein transparenter Prozess, der viele beteiligt, der richtige Weg.

Der außen- und sicherheitspolitische Teil eines neuen Weißbuchs wird sicher von zahlreichen Gesprächen und Arbeitskreisen profitieren. Doch wenn in den kommenden Monaten die »inneren Herausforderungen« Demographie, Rüstung, Partnerschaften, Legitimation und Ressourcen nicht in gebührendem Umfang öffentlich erörtert würden, fehlte dem Weißbuch die Substanz.

Die lange Frist bis zum Erscheinen im Jahr 2016 bietet auch nach Beginn des Weißbuchprozesses die Möglichkeit, Entscheidungen zu überprüfen und nachzusteuern.

© Stiftung Wissenschaft und Politik, 2015  
Alle Rechte vorbehalten

Das Aktuell gibt ausschließlich die persönliche Auffassung der Autoren wieder

**SWP**  
Stiftung Wissenschaft und Politik  
Deutsches Institut für Internationale Politik und Sicherheit

Ludwigkirchplatz 3–4  
10719 Berlin  
Telefon +49 30 880 07-0  
Fax +49 30 880 07-100  
www.swp-berlin.org  
swp@swp-berlin.org

ISSN 1611-6364