

Das deutsche Weissbuch zur Sicherheitspolitik 2016

Other Publication

Author(s):

Keohane, Daniel

Publication date:

2016-12

Permanent link:

<https://doi.org/10.3929/ethz-a-010818352>

Rights / license:

[In Copyright - Non-Commercial Use Permitted](#)

Originally published in:

CSS Analysen zur Sicherheitspolitik 201

Das deutsche Weissbuch zur Sicherheitspolitik 2016

Im Weissbuch 2016 zur deutschen Sicherheits- und Verteidigungspolitik wird dargelegt, dass Deutschland künftig mehr Beiträge an die internationale Sicherheit leisten möchte, gegebenenfalls auch mit militärischen Mitteln. Doch wird Deutschland mehr militärische Verantwortung übernehmen können? Und welchen Einfluss haben der Wahlsieg Donald Trumps in den USA und der EU-Austritt Grossbritanniens auf die deutsche Verteidigungspolitik?

Von Daniel Keohane

Im Juli 2016 veröffentlichte die Bundesregierung das «Weissbuch zur Sicherheitspolitik und zur Zukunft der Bundeswehr» im Umfeld zweier Ereignisse, die vermutlich erhebliche Folgen auf die Sicherheitspolitik Europas haben werden: erstens das Votum Grossbritanniens für den Austritt aus der EU. Zweitens die Wahl Donald Trumps zum nächsten US-Präsidenten.

Die Verquickung dieser Ereignisse hat Beobachter zu der Auffassung veranlasst, dass Deutschland für die EU künftig noch wichtiger werden wird – sowohl um die EU vor dem Zerfall zu bewahren als auch um die Aussenpolitik Europas zu steuern. Deutschland könnte zum Wächter der liberalen Werte des Westens werden, sofern die USA unter Trump ihre Verpflichtungen zur Verteidigung der liberalen Weltordnung zurückschrauben werden.

Doch bedeutet dies, dass Deutschland eine grössere militärische Rolle spielen wird, um die liberale Weltordnung zu verteidigen? Die zentrale Aussage des neuen Weissbuches lautet, dass Deutschland mehr internationale Verantwortung übernehmen und aus diesem Grund seine militärische Rolle auf der Weltbühne ausbauen möchte. Dies setzt einen Trend fort: In den letzten Jahren hat sich Deutschland aktiver an militärischen Einsätzen beteiligt und seine Absicht bekundet, das Verteidi-



Bundeswehrsoldaten gehen an Bord eines Airbus A400M, um die Militärkampagne gegen den Islamischen Staat vom türkischen Luftwaffenstützpunkt in Incirlik aus zu unterstützen. *F. Bimmer / Reuters*

gungsbudget zu erhöhen und enger mit seinen Verbündeten zusammenzuarbeiten. Die Mehrzahl der Europäer und Amerikaner befürwortet diesen militärischen Aufwärtstrend in Deutschland, da sowohl die Nato als auch die EU von einem grösseren Militärbeitrag Deutschlands profitieren könnten. Deutschland ist nach Frankreich und Grossbritannien in absoluten Zahlen der drittgrösste Beitragszahler zum Verteidigungshaushalt der Nato. Dennoch soll-

ten keine zu grossen Erwartungen an die deutsche Verteidigungspolitik gestellt werden, da Deutschland im Vergleich zu anderen Verbündeten ähnlicher Grösse angesichts seiner begrenzten Mitteln bereits ein Maximum leistet. Die Verteidigungsausgaben betragen in Deutschland lediglich 1,2 Prozent des BIP und liegen damit weit unter der Zielvorgabe der Nato von 2 Prozent. Frankreich hingegen gibt 1,8 Prozent aus; Grossbritannien 2 Prozent.

Eingeschränkter Handlungsrahmen

In Deutschland wird seit langem eine hitzige Debatte über die militärische Rolle des Landes für die europäische und globale Sicherheitspolitik geführt. Diese geht zurück auf eine Grundsatzentscheidung des Bundesverfassungsgerichts von 1994. Seitdem dürfen die deutschen Streitkräfte auch ausserhalb von Nato-Territorium an bewaffneten Einsätzen anderer Sicherheitsorganisationen teilnehmen, darunter der EU, der Nato und der UNO. Trotzdem folgten kontroverse Diskussionen über die damalige Entscheidung der Regierungskoalition aus SPD und Grünen für eine Beteiligung der Bundeswehr an der Nato-Intervention im Kosovo im Jahr 1999.

Seither schwankt der militärische Beitrag der Bundeswehr zwischen einer massiven Unterstützung der Internationalen Schutztruppe ISAF in Afghanistan während der 2000er-Jahre bis hin zur Enthaltung an der Resolution des UNO-Sicherheitsrates zum Nato-Einsatz in Libyen im Jahr 2011. Die Nichtbeteiligung Deutschlands an den Nato-Angriffen auf Libyen 2011 (und die Enthaltung bei der Abstimmung des UNO-Sicherheitsrates) wirkte sich negativ auf die Beziehungen Berlins zu den engsten Verbündeten aus und untermauerte den Eindruck, Deutschland überlasse es nur zu gern den restlichen Nationen Europas, die militärische Hauptlast zu tragen. Anfang 2014 äusserten sich jedoch sowohl der deutsche Bundespräsident als auch der

Deutschland möchte seine militärische Rolle auf der Weltbühne ausbauen.

Aussen- und die Verteidigungsministerin dahingehend, dass Deutschland mehr internationale, gegebenenfalls auch militärische Verantwortung übernehmen sollte.

Als Reaktion auf die Annexion der Krim durch Russland im März 2014 – die in Berlin Erschütterung auslöste – wurde Deutschland auf internationaler Ebene aktiv und plädierte für das Verhängen von EU-Wirtschaftssanktionen gegen Russland, forderte eine Verstärkung der Luftraumüberwachung im Baltikum, beteiligte sich mit einem Schiff am Nato-Seemanöver in der Ostsee und verdoppelte seine Präsenz am Multinationalen Korps Nord-Ost, dem multinationalen Hauptquartier im polnischen Stettin. Darüber hinaus wird Deutschland in Kürze die Führung für eines von vier Nato-Bataillonen in Ost-

europa übernehmen. All diese Massnahmen sollen die Verpflichtung Deutschlands gegenüber der Nato und seinen osteuropäischen Verbündeten demonstrieren und einen abschreckenden Effekt auf Russland ausüben.

Nach den Terroranschlägen in Paris im November 2015 handelte Deutschland ebenfalls schnell und holte die Erlaubnis des Parlaments ein, sich mit Aufklärungsflugzeugen und einer Fregatte an den Bombenangriffen gegen den «Islamischen Staat» in Syrien zu beteiligen. Wenngleich Deutschland damit noch keine Führungsrolle übernimmt, so geht dieses Engagement doch weit über die bisherige moderate Unterstützung der von Frankreich geführten Operationen in Mali und der Zentralafrikanischen Republik zwischen 2013 und 2014 hinaus. Zudem hat Deutschland seit den Anschlägen von Paris 2015 seine militärische Präsenz in Mali deutlich erhöht. Ferner hat Berlin erstmals Waffen in ein Krisengebiet geliefert, an die kurdischen Peschmerga-Kämpfer im Nordirak, sowie im Nato-Rahmen Patriot-Raketen in der Türkei stationiert.

Dennoch bestehen innerhalb Deutschlands erhebliche rechtliche und politische Einschränkungen in Bezug auf den Einsatz militärischer Mittel. Zum einen benötigt die deutsche Regierung für bewaffnete Einsätze der Bundeswehr im Ausland die Zustimmung des Bundestags. Zum anderen bedarf es für diese Einsätze einer eindeutigen völkerrechtlichen Rechtsgrundlage – hierfür wurden bisher Resolutionen des UNO-Sicherheitsrates bevorzugt oder zumindest Mandate für Einsätze im Rahmen von Nato oder EU. Darüber hinaus steht die Bevölkerung den Militäreinsätzen eher skeptisch gegenüber. Meinungsumfragen der Körber-Stiftung zeigen zwar, dass die Bereitschaft der Deutschen zwischen Januar 2015 und Oktober 2016 zu einer aktiveren Rolle bei Auslandseinsätzen von 34 auf 41 Prozent gestiegen ist. Eine Mehrheit der deutschen Bevölkerung bevorzugt jedoch immer noch Zurückhaltung (53 Prozent, gesunken von 62 Prozent).

Diese innenpolitischen Beeinträchtigungen verdeutlichen, weshalb der Entstehungsprozess des aktuellen Weissbuches ein Novum darstellt: Erstmals wurden öffentliche Konsultationen durchgeführt, um interessierte Bürger am Prozess zu beteiligen. Ebenso wird erkennbar, inwiefern die Kernaussage des Weissbuches, dass

Deutschland auch militärisch eine internationale Führungsrolle einnehmen soll im innenpolitischen Kontext Deutschlands völlig neu ist.

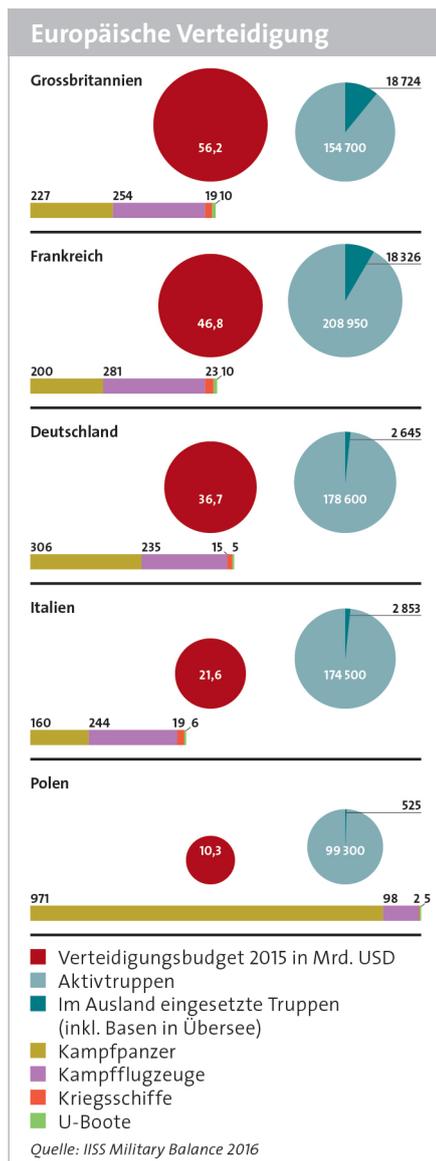
Deutschlands Strategie

Die strategische Analyse im Weissbuch 2016 bietet zunächst einen nüchternen Ausblick auf die Rolle Deutschlands in der Welt. Langfristig könne Deutschland seine Position als viertgrösste Wirtschaftsmacht der Welt vermutlich nicht halten, da sich das wirtschaftliche Kräfteverhältnis derzeit von Westen nach Osten und Süden verschiebt. Darüber hinaus ist die deutsche Wirtschaft in hohem Masse mit der Weltwirtschaft verwoben und der Wohlstand des Landes damit stark von der fortschreitenden Globalisierung abhängig.

Deutschland hat deshalb ein massives Interesse daran, das derzeitige globale System zu verteidigen und mehr Verantwortung für die globale Sicherheit zu übernehmen. Angesichts der gegenseitigen Abhängigkeit in Sicherheitsfragen mit seinen EU-Partnern und den USA verfolgt Berlin einen partnerschaftlichen Ansatz. Im Weissbuch steht dazu: «Die Wahrnehmung deutscher Interessen bedeutet deshalb immer auch die Berücksichtigung der Interessen unserer Verbündeten und befreundeten Nationen». In diesem Sinne strebt Deutschland die «Führung aus der Mitte» an und möchte seine Führungsrolle innerhalb einer Koalition von Partnern einnehmen.

Dabei bleiben die Werte und Interessen im Weissbuch unverändert: Menschenrechte, Demokratie und Rechtsstaatlichkeit werden ebenso genannt wie der Schutz des deutschen Staatsgebietes und der Bevölkerung, die Wahrung des Völkerrechts und die Gewährleistung eines offenen Welt-handelssystems. Neu ist jedoch der interessen geleitete Ansatz und der Tonfall des Dokuments, der verdeutlicht: Deutschland ist entschlossener als zuvor, seine Werte zu verteidigen und seine Interessen zu schützen. Anders formuliert dient das Weissbuch nicht allein dem Zweck, das sicherheitspolitische Umfeld zu analysieren, sondern ist auch ein wertorientiertes und interessenbasiertes Dokument.

Laut dem Weissbuch ist Deutschlands sicherheitspolitisches Umfeld in den letzten Jahren noch komplexer, volatiler und damit immer schwieriger vorhersehbar geworden. Besonders auf zwei geopolitische Herausforderungen wird verwiesen: Zum einen das Infragestellen der europäischen Frie-



dem Bereich Kapazitätsaufbau: *Whole-of-government*-Ansatz, Kapazitätsaufbau für das frühzeitige Erkennen und Vorbeugen von Krisen sowie Stärkung der Handlungsfähigkeit von Nato und EU.

Mehrfach wird im Weissbuch betont, dass die Nato für Deutschland von zentraler strategischer Bedeutung ist, wenn es heisst: «Nur gemeinsam mit den USA kann sich Europa wirkungsvoll gegen die Bedrohungen des 21. Jahrhunderts verteidigen und glaubwürdige Abschreckung gewährleisten. Die Nato bleibt Anker und zentraler Handlungsrahmen deutscher Sicherheits- und Verteidigungspolitik».

Des Weiteren wird gefordert, dass die EU-Mitgliedstaaten langfristig zur Schaffung einer Europäischen Sicherheits- und Verteidigungsunion beitragen. Wie eine solche Verteidigungsunion in der Praxis aussehen würden, wird jedoch nicht erläutert. Offen bleibt beispielsweise, ob es sich um eine verstärkte militärische Verflechtung unter der Führung der nationalen Regierungen oder letztlich unter der Kontrolle der EU-Institutionen in Brüssel handeln soll.

Einsätze und militärische Fähigkeiten

Deutschland wird auch in Zukunft an multilateralen militärischen Einsätzen im Rahmen der Nato, der EU und der UNO teilnehmen. Neu ist jedoch, dass Deutschland künftig auch im Rahmen von Ad-hoc-Kooperationen handeln will (wie im Kampf gegen den IS). Das Weissbuch legt dar, dass Deutschland solche Ad-hoc-Kooperationen in Zukunft nicht nur unterstützen, sondern gegebenenfalls auch selbst initiieren wird.

Dies stellt einen klaren Bruch mit der bisherigen Sicherheits- und Verteidigungspolitik Deutschlands dar: Bisher beteiligte sich das Land lediglich im Rahmen multilateraler Institutionen, was de facto bedeutete, dass Berlin internationale Militäreinsätze nicht selbst initiierte. Abgesehen von den Ad-hoc-Koalitionen im Bereich der Diplomatie (Iran oder Ukraine) bleibt aufgrund der rechtlichen und innenpolitischen Einschränkungen in Deutschland jedoch fraglich, ob Berlin in Zukunft militärische Koalitionen ins Leben rufen wird.

Im Weissbuch ist dargelegt, dass sich die deutsche Regierung eine flexiblere Auslegung der Gesetzeslage in Bezug auf ein schnelles Eingreifen wünscht. Noch ist je-

doch unklar, ob solch militärische Ad-hoc-Koalitionen mit dem Grundgesetz vereinbar sind. Eine Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts hierzu steht noch aus. Dies wirft die Frage auf, ob Deutschland ohne den notwendigen innenpolitischen und rechtlichen Gestaltungsspielraum tatsächlich in der Lage sein wird, die geplante Führungsrolle zu übernehmen.

Die Bundeswehr wird im Weissbuch als eines – von mehreren – Instrumenten der deutschen Sicherheitspolitik genannt, jedoch nicht als alleiniges Mittel. Das Weissbuch erschien im Anschluss an ein neues Strategiepapier zur EU-Aussenpolitik, die Ende Juni 2016 veröffentlichte «Global Strategy». Der umfassende Ansatz des deutschen Weissbuches zum Schutz der internationalen Sicherheit ähnelt stark dem im EU-Dokument beschriebenen Vorgehen eines «integrierten» Ansatzes.

Die nationale und kollektive Verteidigung im Rahmen der Nato bleibt eine der Hauptaufgaben der Bundeswehr, neben den externen Einsätzen für verschiedene Zwecke (von der Ausbildung von Streitkräften in Drittländern bis hin zu militärischen Interventionen) und – in bestimmten verfassungsrechtlichen Ausnahmefällen – der Wahrung der inneren Sicherheit. Eine der grössten Herausforderungen der Bundeswehr wird darin bestehen, eine Vielzahl an Fähigkeiten für ein vielfältiges Aufgabenspektrum zu entwickeln. Dafür ist es erforderlich, so das Weissbuch, dass die Bundeswehr ein Maximum an Flexibilität und Agilität entwickelt. Besonderes Augenmerk liegt deshalb auf der Entwicklung besserer Führungs- und Aufklärungskapazitäten.

Berlin hat zugesagt, den Verteidigungshaushalt bis 2020 von 34,3 Mrd. Euro auf 39,2 Mrd. Euro zu erhöhen. Doch trotz der

Deutschland strebt die Führung aus der Mitte an.

Erhöhung bestehen noch immer eine Vielzahl an Fähigkeitslücken und Mängeln, die drastischere Ausgabenerhöhungen notwendig machen. Der Wehrbeauftragte des Bundestages gab im Januar bekannt, dass Deutschland einen gravierenden Mangel an flugbereiten Militärflugzeugen aufweist und von insgesamt 114 Eurofightern lediglich 38 einsatzbereit seien. Positiv zu vermerken ist, dass die deutsche Verteidigungsministerin Ursula von der Leyen

densordnung durch Russland, wie geschehen 2014 durch die Annexion der Krim. Zweitens der zunehmende Druck auf die EU, wie die Entscheidung Grossbritanniens 2016 für einen EU-Austritt verdeutlicht. Darüber hinaus sind im Weissbuch weitere transnationale Sicherheitsherausforderungen genannt, darunter internationaler Terrorismus, Cybersecurity, fragile Staaten, Klimawandel, unkontrollierte Migration sowie Seuchen und Pandemien.

Im Weissbuch werden fünf strategische Prioritäten angeführt. Zwei der Ziele betreffen die globale Sicherheit: Aufrechterhaltung der regelbasierten internationalen Ordnung und Schutz öffentlicher Güter (freier Zugang zu Handelslinien und Rohstoffen). Daneben gibt es drei Ziele aus

Literaturhinweise

John R. Deni, «Germany Embraces Realpolitik Once More», in: *War On The Rocks*, 9. 9.2016.

Bastian Giegerich, «Share Guns and Sovereignty – Armaments Cooperation in Europe», in: *ISS Military Balance Blog*, 26.8.2016.

Paul Hockenos, «The Dawn of Pax Germanica», in: *Foreign Policy*, 14.11.2016.

Markus Kaim und Hilmar Linnenkamp, «Das neue Weissbuch: Impulsgeber sicherheitspolitischer Verständigung», in: *SWP-Aktuell*, Oktober 2016.

Stefani Weiss, «Germany's Security Policy: From Territorial Defense to Defending the Liberal World Order?», in: *Bertelsmann Stiftung Newpolitik*, Oktober 2016.

bereits Pläne vorgestellt hat, bis 2030 Investitionen in Verteidigungsinfrastruktur und Gerät in Höhe von 130 Mrd. Euro zu tätigen. Diese Pläne müssen jedoch noch inhaltlich ausgestaltet und bewilligt werden.

Angesichts dieser Fähigkeitslücken gewinnt das Thema der militärischen Zusammenarbeit in Europa – beziehungsweise der militärischen Integration – für Deutschland aus praktischen Gründen an Bedeutung. Berlin hat sich in der Vergangenheit bereits vehement für eine stärkere Bündelung und eine gemeinsame Nutzung der (mehrheitlich europäischen) Fähigkeiten eingesetzt, unter anderem mit dem Vorschlag des «Framework Nations»-Konzepts 2013 für eine Vertiefung der Fähigkeiten innerhalb der Nato. Deutschland setzt sein Anliegen einer intensiveren militärischen Integration in Europa bereits heute in die Tat um: Zwei niederländische Brigaden, eine mechanisierte und eine luftbewegliche Brigade, wurden zwei deutschen Divisionen sowie ein deutsches Bataillon dem Kommando einer polnischen Brigade unterstellt.

Die Faktoren Brexit und Trump

Bei der Vorstellung des Weissbuchs am 13. Juli 2016 sagte die deutsche Verteidigungsministerin Ursula von der Leyen, sie werde zusammen mit Frankreich ausloten, inwiefern bei den europäischen Partnern

ein Interesse besteht, die Verteidigungszusammenarbeit zu vertiefen. Sie ergänzte, dass Grossbritannien diesen Prozess in der Vergangenheit oft lahmgelegt habe, der Rest Europas nun aber entschlossen voranschreiten solle. Teils auf der Grundlage von praktischen deutsch-französischen Vorschlägen stimmten die Aussen- und Verteidigungsminister der EU Mitte November schliesslich einem europäischen Verteidigungs-Aktionsplan der EU zu.

Doch bestehen bei aller Einigkeit entscheidende Differenzen in der strategischen Tradition zwischen Berlin und Paris. Als Atommacht und ständiges Mitglied des UNO-Sicherheitsrates fühlt sich Frankreich auf besondere Weise verantwortlich für die globale Sicherheit und ist bereit, diese gegebenenfalls unilateral zu verteidigen. Deutschland hingegen ist nur im Rahmen von Koalitionen bereit zu agieren und steht dem Einsatz militärischer Mittel weiterhin wesentlich zurückhaltender gegenüber als Frankreich.

Darüber hinaus ist man sich in Berlin und Paris nicht einig über das übergeordnete Ziel der EU-Verteidigungspolitik. Die

Noch ist unklar, ob Ad-hoc-Koalitionen mit dem Grundgesetz vereinbar sind.

Forderung im Weissbuch nach einer langfristigen «Europäischen Sicherheits- und Verteidigungsunion» erweckt den Eindruck, die Verteidigung der EU sei primär ein Vorhaben der politischen Integration für Berlin. Frankreich ist hingegen vielmehr an einer intensiveren zwischenstaatlichen Zusammenarbeit im Hier und Heute interessiert als an einem symbolischen Integrationsprojekt der Zukunft. In Paris wird das militärische Handeln im Rahmen der EU vor allem als Option für den Fall betrachtet, dass die USA nicht in Konflikten in Europa intervenieren möchten. Angesichts der strategischen Unterschiede mag sich die deutsch-französische Initiative zur Vertiefung einer aktiveren EU-Verteidigungspolitik schwieriger gestalten, als die gemeinsamen Vorschläge beider Länder zunächst vermuten lassen.

Die Wahl Donald Trumps in den USA wird den Druck auf Deutschland erhöhen, die Verteidigungsausgaben weiter anzuhäufeln. In einem Interview mit der *Washington Post* im März 2016 hatte Trump insbesondere Deutschland dafür kritisiert, seinen Beitrag im Rahmen der Nato nicht entsprechend zu leisten. Diese Ansichten sind in der öffentlichen Meinung der USA bereits etabliert. In einer Meinungsumfrage des Pew Research Center von 2015 forderten 54 Prozent der Amerikaner, dass Deutschland einen grösseren Militärbeitrag zur internationalen Sicherheit leisten soll, während nur 37 Prozent der Ansicht waren, Deutschland solle seine Rolle begrenzen.

Bundeskanzlerin Angela Merkel hat nach dem Wahlsieg Trumps bereits angekündigt, die Verteidigungsausgaben zu erhöhen, dennoch wird der Etat kurzfristig, auch aufgrund der öffentlichen Meinung und der Bundestagswahlen 2017 im Wesentlichen unverändert bleiben. In einer Pew-Umfrage von 2016 waren nur 34 Prozent der Deutschen für eine Erhöhung des Verteidigungsbudgets, während sich 47 Prozent dafür aussprachen, das Budget unverändert beizubehalten. Hieraus wird ersichtlich, dass die innenpolitischen Beschränkungen trotz der erhöhten militärischen Aktivität, trotz der erhöhten Ausgaben und trotz der intensiveren Kooperation weiterhin einen grossen Einfluss auf die deutsche Verteidigungspolitik haben.

Die im Weissbuch 2016 dargelegten, veränderten militärischen Ambitionen und verstärkten internationalen militärischen Aktivitäten Deutschlands sind von den Partnern zu begrüssen. Einer grösseren militärischen Verantwortung Deutschlands stehen jedoch weiterhin gewichtige innenpolitische Hindernisse entgegen.

Daniel Keohane ist Senior Researcher am Center for Security Studies (CSS) der ETH Zürich. Zu seinen Veröffentlichungen gehören «[The Renationalization of European Defense Cooperation](#)» (2016) und «[Is Britain Back? The 2015 UK Defense Review](#)» (2016).

Die **CSS Analysen** zur Sicherheitspolitik werden herausgegeben vom Center for Security Studies (CSS) der ETH Zürich. Jeden Monat erscheinen zwei Analysen auf Deutsch, Französisch und Englisch. Das CSS ist ein Kompetenzzentrum für schweizerische und internationale Sicherheitspolitik.

Herausgeber: Christian Nünlist und Matthias Bieri
Übersetzung: Imke Trainer; Lektorat: Christian Nünlist
Layout und Infografiken: Miriam Dahinden-Ganzoni
ISSN: 2296-0236

Feedback und Kommentare: analysen@sipo.gess.ethz.ch
Bezug und Abonnement: www.css.ethz.ch/cssanalysen

Zuletzt erschienene CSS-Analysen:

Krim in der Steppe: Zentralasien und Geopolitik Nr.200
Dschihadreisende und die Sicherheit der Schweiz Nr.199
B-Waffen und der Fortschritt der Naturwissenschaften Nr.198
Brexit: Folgen für Europas Energie- und Klimapolitik Nr.197
GWK und Polizei: Ausgebildet für den «Asyl-Notfall»? Nr.196
«One Belt, One Road»: Chinas Vision von Konnektivität Nr.195