

# Gut, aber nicht gut genug

Das neue sicherheitspolitische Weißbuch  
der Bundesrepublik Deutschland

# **Gut, aber nicht gut genug**

## **Das neue sicherheitspolitische Weißbuch der Bundesrepublik Deutschland**

Gütersloh, Oktober 2006

### **Kontakt:**

Dr. Klaus Brummer; Stefani Weiss  
Projektmanager  
Projekt Europas Weltpolitische Mitverantwortung  
Themenfeld Internationale Verständigung  
Bertelsmann Stiftung  
Telefon: 0049 –(0)5241 – 81 81 313; 0049 –(0)5241 – 81 81 317  
Email: klaus.brummer@bertelsmann.de; stefani.weiss@bertelsmann.de  
Internet: [www.bertelsmann-stiftung.de](http://www.bertelsmann-stiftung.de)

# Inhalt

<b>Einleitung .....</b>	<b>4</b>
<b>Geringerer Stellenwert des Militärischen .....</b>	<b>5</b>
<b>Vernetzte Sicherheit – aber wie? .....</b>	<b>6</b>
<b>Eine Welt ohne Geopolitik? .....</b>	<b>6</b>
<b>Von Partnern und Problemen .....</b>	<b>7</b>
<b>USA/ NATO first .....</b>	<b>8</b>
<b>Alles ist in deutschem Interesse .....</b>	<b>9</b>
<b>Begrenzungen der Transformation .....</b>	<b>10</b>
<b>Die Bundeswehr im Innern: Zündstoff für die Koalition? .....</b>	<b>12</b>
<b>Mehr Geld für die Bundeswehr – aber woher? .....</b>	<b>13</b>
<b>Fazit .....</b>	<b>14</b>

## Einleitung

Was lange währt, wird endlich gut – jedenfalls in weiten Teilen. Das neue „Weißbuch zur Sicherheitspolitik Deutschlands und zur Zukunft der Bundeswehr“ ist nach mehrjährigen Vorüberlegungen und Vorarbeiten erschienen. Nach den ergebnislos gebliebenen Bemühungen der rot-grünen Koalition hat sich die schwarz-rote große Koalition nun nach gelegentlich intensivem Hauen und Stechen zu einem neuen Weißbuch durchgerungen.

**Langer Anlauf**

Nötig ist ein solches Weißbuch allemal – das letzte Weißbuch erschien 1994 unter schwarz-gelber Koalition. In diesen zwölf Jahren hat sich die globale Sicherheitspolitik grundlegend gewandelt. Eine zentrale Wegmarke waren die Anschläge des 11. Septembers 2001. Davor und danach haben sich jedoch weitere sicherheitspolitisch höchst relevante Entwicklungen entfaltet und verstärkt. Zu denken ist an die Verschiebung der globalen Machtverteilung in Richtung Asien infolge des Aufstiegs von China und Indien, an den Zuwachs an Nuklearwaffenstaaten, an die zunehmende Schwäche von Staaten, staatliche Funktionen zu erfüllen, oder an die hohe Zahl innerstaatlicher Konflikte, in Afrika und Asien ebenso wie in Europa (z.B. Kosovo).

**Grundlegender Wandel**

Das neue Weißbuch versucht, diesen Veränderungen Rechnung zu tragen. Auf der Grundlage der Analyse der strategischen Rahmenbedingungen unternimmt es im ersten Teil („Die Sicherheitspolitik Deutschlands“) den Versuch, Deutschlands Interessen zu definieren und die für die Umsetzung der Interessen relevanten staatlichen und institutionellen Partner zu benennen. Der zweite Teil („Die Bundeswehr – Instrument deutscher Sicherheitspolitik“) berichtet über die Anstrengungen der Bundeswehr, sich durch strukturelle und konzeptionelle Neuerungen den gewandelten Anforderungen zu stellen.

**Antworten auf den Wandel**

Alles in allem ist das Weißbuch gelungen. Zugleich greift die Analyse an mehreren Stellen zu kurz oder bleibt unvollständig. Außerdem beinhaltet das Weißbuch Passagen zum Einsatz der Bundeswehr im Innern, die in der großen Koalition nicht zwingend konsensfähig erscheinen und deshalb für politischen Zündstoff sorgen können. Die zentralen Aufgaben lauten nun, die Inhalte des Weißbuchs umzusetzen und dessen analytisch-konzeptionelle Schwächen zu beheben. Eine nationale Sicherheitsstrategie würde hierbei helfen.

**Gemischte Bilanz**

## **Geringerer Stellenwert des Militärischen**

Wie grundlegend sich die Sicherheitspolitik in den letzten Jahren verändert hat, zeigt sich an der im Weißbuch geäußerten Einschätzung der Bedeutung und Funktion des Militärs. Zu Zeiten der zwischenstaatlichen Blockkonfrontation des Ost-West-Konflikts war das Militär das maßgebliche sicherheitspolitische Instrument. Seine Hauptaufgaben waren die Landes- und die Bündnisverteidigung.

**Ost-West-Konflikt**

Heute dominieren diffuse und miteinander verwobene Herausforderungen die sicherheitspolitische Lage. Immer öfter geht die Bedrohung von nichtstaatlichen Akteuren aus. Im Vordergrund stehen der Terrorismus, der als „die unmittelbarste Gefahr“ für Deutschlands Sicherheit bezeichnet wird, und die Weiterverbreitung von Massenvernichtungswaffen als „potenziell die größte Bedrohung der globalen Sicherheit“. Weitere Herausforderungen, Risiken und Gefährdungen gehen unter anderem von prekärer Staatlichkeit, regionalen Konflikten, Energiesicherheit, Migration und Pandemien aus.

**Neue Bedrohungen**

Mit dem Wandel der Bedrohungen hat sich der sicherheitspolitische Stellenwert des Militärs verändert. Vom maßgeblichen Instrument während des Ost-West-Konflikts ist es zu einem Instrument unter mehreren geworden. Wie auch das Weißbuch betont, kann den „neuartigen Risiken weder allein noch vorrangig mit militärischen Mitteln begegnet werden.“

**Geringere  
Bedeutung des  
Militärs**

Mit der Bedeutung hat sich auch die Einsatzwirklichkeit der Bundeswehr verschoben. Wie bereits in den „Verteidigungspolitischen Richtlinien“ (2003) werden auch im Weißbuch nicht Landes- oder Bündnisverteidigung, sondern internationale Konfliktverhütung und Krisenbewältigung einschließlich des Kampfes gegen den internationalen Terrorismus als die „auf absehbare Zeit (...) wahrscheinlicheren Aufgaben“ der Bundeswehr bezeichnet. Auch in diesen Feldern zeigen sich freilich die begrenzten Wirkungsmöglichkeiten des Militärs. Bei Einsätzen zur Krisenbewältigung ist das Militär zwar unerlässlich, um Stabilität und Sicherheit herzustellen bzw. zu gewährleisten. Die Konflikte zugrunde liegenden Ursachen können auf diese Weise allerdings nicht behoben werden. Das ist Aufgabe für zivile Akteure, die politische Lösungen suchen und anschließend implementieren müssen. Das Militär kann somit im besten Fall Voraussetzungen für die Krisen- und Konfliktbewältigung schaffen.

**Neue  
Einsatzwirklichkeit**

**Bedeutung des  
Zivilen**

## Vernetzte Sicherheit – aber wie?

Aus diesem Grund ist die strategische Verbindung der unterschiedlichen Handlungsfelder die zentrale Voraussetzung für erfolgreiches Konfliktmanagement. Die im Weißbuch wiederholt unterstrichene Notwendigkeit der vernetzten Sicherheit trifft den Kern. Vernetzung soll sich dabei auf zwei Ebenen beziehen: Zum einen auf die verstärkte Koordination und Kooperation der Akteure sowohl innerstaatlich (etwa Bund-Länder, zwischen den Ministerien) als auch auf der internationalen Ebene; zum anderen auf die Zusammenführung der einschlägigen zivilen und militärischen Instrumente.

**Leitmotiv der Vernetzung von Instrumenten und Akteuren**

So richtig die Betonung des neuen Prinzips ‚vernetzter Sicherheit‘ ist, so vage bleibt im Weißbuch, wie es in der Praxis umgesetzt werden soll. Zwar gibt das Weißbuch mehrere, vor allem innerdeutsche Beispiele für „ressortübergreifende Netzwerkstrukturen“ an, etwa das Gemeinsame Terrorismusabwehrzentrum zwischen Bund und Ländern oder den Aktionsplan „Zivile Krisenprävention, Konfliktlösung und Friedenskonsolidierung“ mit dessen ministerienübergreifendem Ressortkreis. Was jedoch fehlt ist ein umfassendes Konzept für eine über die Einzelfälle hinausgehende systematische Anpassung der deutschen Sicherheitsarchitektur an die gewandelten Bedrohungen. Ohne dieses werden die angeführten Beispiele Inseln bleiben in einer insgesamt weitgehend unangepassten Sicherheitsstruktur.

**Kein Gesamtkonzept**

## Eine Welt ohne Geopolitik?

Bemerkenswert an der Analyse der strategischen Rahmenbedingungen im Weißbuch ist deren Einseitigkeit. Der Fokus liegt beinahe ausschließlich auf Aspekten wie Terrorismus, Weiterverbreitung von Massenvernichtungswaffen oder Regionalkonflikten. Ausgeblendet in der Umfeldanalyse werden hingegen globale Machtverschiebungen zwischen den Staaten und die damit verbundenen Folgen für die internationale Politik, etwa für die Entscheidungsfindung in internationalen Organisationen oder die Entwicklung der globalen Rohstoffmärkte.

**Ausblendung globaler Machtverschiebungen**

So findet sich in der Analyse der strategischen Rahmenbedingungen beispielsweise kein Verweis auf den Aufstieg Chinas und Indiens, der zur Verschiebung des globalen Gravitationszentrums vom Atlantik zum Pazifik führt. Nicht erwähnt wird auch die gegenwärtige Legitimitätskrise der Supermacht USA, die nicht folgenlos für das künftige Engagement der USA in internationalen Sicherheitsfragen bleiben wird. Ebenso nicht berücksichtigt wird das in den letzten

**„Vergessene“ Staaten**

Monaten wieder deutlich selbstbewusstere außenpolitische Auftreten des durch Öl- und Gaseinnahmen wieder zu Kräften gekommenen Russland.

Geopolitische Veränderungen strahlen zudem auf die Möglichkeiten der internationalen Gemeinschaft aus, den vielfältigen Sicherheitsbedrohungen zu begegnen. Beispiele sind das vermutete Atomwaffenprogramm des Irans und die gravierenden Menschenrechtsverletzungen im Sudan. Dass sich die internationale Gemeinschaft beim Umgang mit dem beiden Fällen so schwer tut, ist zwar nicht ausschließlich, aber doch zu einem spürbaren Teil auf die Wirtschaftsinteressen Chinas und Russlands im Falle Irans bzw. Chinas im Falle Sudans zurückzuführen. Prägte während des Ost-West-Konflikts die Zugehörigkeit zum einen oder anderen Block das Abstimmungsverhalten in internationalen Streitfällen, bestimmen heute immer öfter wirtschaftliche Gesichtspunkte die Entscheidungen von Staaten, insbesondere wenn es um Sanktionen geht.

**Wechselwirkungen**

### **Von Partnern und Problemen**

Von regionalen und globalen Mächten ist im Weißbuch erst die Rede, wenn es um den „internationalen Rahmen“ – faktisch um staatliche und institutionelle Partner für Deutschlands Sicherheitspolitik – geht. Nach der ausführlichen Darstellung von NATO und der Europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik (ESVP) sowie kürzeren Ausführungen zu OSZE, den Vereinten Nationen und den Instrumenten wie Organisationen zur Rüstungskontrolle und Abrüstung, richtet sich der Blick auf die Beziehungen Deutschlands zu vorhandenen bzw. anvisierten staatlichen Partnern, mit denen man gemeinsam die globalen Herausforderungen bewältigen möchte.

**Partner für deutsche Politik**

Die Überschrift „Stärkung der Beziehungen zu Partnern“ deckt jedoch nur einen Teil der dann folgenden Inhalte ab. Einerseits wird tatsächlich die besondere Rolle einzelner Staaten hervorgehoben, ohne dabei auf kritische Entwicklungen beispielsweise hinsichtlich der Nichteinhaltung von Menschenrechten und Demokratie zu sprechen zu kommen. Besondere Betonung findet vor allem die potenzielle Rolle Russlands („besonderer Rang“). Auch die Regionalmächte Asiens – Japan, China und Indien – werden ausdrücklich erwähnt.

**Wenig kritische Bewertung der Partner**

Zugleich werden im Partnerschaftskapitel auch Problemzonen und somit mögliche Handlungsfelder deutscher Sicherheitspolitik diskutiert, und dies im Vergleich zur ‚milden‘ Bewertung der staatlichen Partner relativ explizit. Im Mittelpunkt stehen der Nahe

**Problemregionen**

Osten und Afrika. Der Nahe Osten wird als „Brennpunkt internationaler Politik“ beschrieben, dessen „Konfliktpotenzial“ sich aufgrund der „Verflechtung der Region mit dem internationalen Terrorismus“, dem „Streben nach dem Besitz von Massenvernichtungswaffen“ sowie der „Entwicklung weitreichender Trägermittel“ weiter erhöht. Afrika und hier vor allem Subsahara-Afrika wird neben entwicklungspolitischen Gesichtspunkten vorrangig aus der Perspektive defizitärer staatlicher Strukturen und Regierungsführung diskutiert. Da sich die internationale Gemeinschaft immer stärker bei der Prävention von Krisen und der Beilegung von Konflikten engagiere, rückt Afrika laut dem Weißbuch „in das Blickfeld“.

**Naher Osten**

**Afrika**

### **USA/ NATO first**

Die zentralen Partner für Deutschland sind und bleiben die europäischen Staaten und die USA. Europa und USA wird im Weißbuch allerdings zumindest was Sicherheitsfragen betrifft eine unterschiedliche Wertschätzung beigemessen. Wenn es um die Um- und Durchsetzung deutscher Sicherheitsinteressen geht, nennt das Weißbuch nicht die EU, sondern die USA und NATO als die maßgeblichen Partner. So seien die transatlantischen Beziehungen „die Grundlage deutscher und europäischer gemeinsamer Sicherheit“, die das „Rückgrat der Nordatlantischen Allianz, dem stärksten Anker der deutschen Sicherheits- und Verteidigungspolitik“, bilden.

**USA und NATO als Rückgrat deutscher Sicherheitspolitik**

Die im Rahmen der Europäischen Union (EU) verankerte Europäische Sicherheits- und Verteidigungspolitik (ESVP) spielt demgegenüber eine nachgeordnete Rolle. Die Ausführungen des Weißbuchs verdeutlichen, dass Deutschland die ESVP wie insgesamt den Sicherheitsakteur EU noch im Aufbau sieht. Verwiesen wird beispielsweise auf die „qualitativen Fortschritt der ESVP“ wie auch darauf, dass „sich die EU zu einem zunehmend anerkannten und nachgefragten Akteur im internationalen Krisenmanagement entwickelt“.

**ESVP im Aufbau begriffen**

Für Verwunderung sorgen könnte eine im Weißbuch implizit angeführte Arbeitsteilung zwischen den beiden Organisationen. Der Begründungsrahmen lautet, „die unterschiedlichen Profile, Kompetenzen und Stärken der EU und NATO mit dem Ziel der Komplementarität auszubauen und möglichst effizient zu nutzen“. Wenige Sätze zuvor wird dargelegt, wo die unterschiedlichen Stärken gesehen werden. Die NATO wird als „die natürliche Wahl für militärische Operationen unter Beteiligung europäischer und amerikanischer Verbündeter“ bezeichnet. Die EU besitze hingegen

**Implizite Aufgabenteilung zwischen NATO und ESVP?**

„ein breiteres Spektrum an Fähigkeiten, die sie in besonderer Weise für Operationen und Missionen geeignet scheinen lässt, die den gemeinsamen Einsatz ziviler und militärischer Mittel erfordern“. Diese Beschreibung der unterschiedlichen Stärken von NATO und EU legt nahe, dass die NATO das obere, ‚härtere‘ Ende und die EU das untere, ‚weichere‘ Ende des Konfliktintensitätsspektrums abdecken sollen.

Der maßgebliche Grund für die Unterordnung der ESVP dürfte in der NATO-Mitgliedschaft der USA liegen, wodurch die NATO in militärischer Hinsicht bei weitem handlungsfähiger wird als die ESVP. Schließlich spricht wenig dafür, dass die europäischen Staaten als solche – die fast alle auch NATO-Mitglieder sind – innerhalb der NATO leistungsfähiger sind als im ESVP-Rahmen. Bedenkt man allerdings die geringer gewordene Bedeutung des Militärs und die gestiegene Bedeutung des Zivilen bei der Bewältigung der heutigen Bedrohungen, stellt sich die Frage, ob die Militärorganisation NATO tatsächlich geeigneter ist – und wie konsequent das Weißbuch den von ihm betonten umfassenden sicherheitspolitischen Ansatz tatsächlich verfolgt.

**USA als Schlüssel**

**Begrenzungen der NATO**

Inwieweit wiederum eine Arbeitsteilung zwischen NATO und ESVP etwa bei den französischen Partnern auf Beifall trifft ist ebenso ungewiss wie die langfristigen Folgen einer solchen Arbeitsteilung für die Herausbildung der in den EU-Verträgen verankerten gemeinsamen europäischen Verteidigungspolitik. Hiervon ist auch die globale Rolle der Europäer betroffen. Sie werden diese nur im Verbund der EU und nicht als einzelne Nationalstaaten spielen können.

**Unklare Folgen für die europäische Verteidigungspolitik**

### **Alles ist in deutschem Interesse**

In welchem Rahmen Deutschland auch immer handelt: Klar sollte sein, wofür man sich einsetzt. Das Weißbuch ist hier nicht aussagekräftig: Es ‚definiert‘ Deutschlands Interessen ebenso breit wie vage. Bezugspunkt für die Ableitung deutscher Interessen ist das Grundgesetz, in dem unter anderem der Auftrag zur Wahrung des Friedens, zur friedlichen Streitbeilegung und zur Einordnung in ein System gegenseitiger kollektiver Sicherheit „unverändert gültige Orientierungspunkte“ liefern.

**Grundgesetz als Orientierung**

Wie sich hieraus konkrete deutsche Interessen ableiten lassen, bleibt unklar. Nach der Einführung, die „Sicherheitspolitik Deutschlands wird von den Werten des Grundgesetzes und dem Ziel geleitet, die Interessen unseres Landes zu wahren“, werden sechs Interessen angeführt. Dies sind der Schutz der Bürger und der

**Deutsche Interessen**

territorialen Integrität, der Beitrag zur Bewältigung von Krisen und Konflikten, die Begegnung globaler Herausforderungen, zur Achtung von Menschenrechten und der Stärkung der internationalen Ordnung beizutragen sowie den Welthandel zu fördern und dabei Armut weltweit zu verringern.

Diese Liste ist ebenso umfassend wie erschöpfend. Sie sagt jedoch nicht, wann Deutschland zur Sicherung seiner Interessen aktiv werden muss, welche Ziele vorrangig sind oder wie sie erreicht werden können. Noch weniger greifbar werden die deutschen Interessen durch den Zusatz, die Sicherheitspolitik Deutschlands müsse „auch Entwicklungen in geografisch weit entfernten Regionen berücksichtigen, soweit sie unsere [deutsche] Interessen berühren“. Einerseits ist der Satz richtig: In einer zunehmend interdependenten Welt kann sich Deutschlands Sicherheitspolitik nicht auf das regionale Umfeld beschränken. Prinzipiell kann jede Entwicklung, egal wo auf der Welt, die Sicherheit Deutschlands direkt oder mittelbar beeinträchtigen. Verbindet man allerdings die umfassende Liste deutscher Interessen mit der geforderten globalen Perspektive, fallen einem wenige bis keine Entwicklungen ein, die nicht deutsche Interessen berühren.

**Kaum fassbarer  
Interessenbegriff**

Aus politischer Sicht ist diese Unbestimmtheit nachvollziehbar, schließlich sollen Handlungsspielräume so weit wie möglich erhalten bleiben. Zudem ist ein Kriterienkatalog mit Wenn-dann-Aussagen im Sinne von ‚Wenn x passiert, dann müssen wir y machen/ einsetzen‘ nicht möglich. Politische Entscheidungen werden nicht im Vorhinein abstrakt festgelegt, sondern stets in einem konkreten Kontext unter Berücksichtigung von Bündnisverpflichtungen getroffen.

**Politische  
Freiheiten**

Prioritäten sollten allerdings vorhanden sein. Nicht jede Entwicklung beeinflusst die Interessen Deutschlands im gleichen Maße. Entsprechend müssen die begrenzten Mittel auf diejenigen Felder fokussiert werden, welche Deutschlands Interessen am unmittelbarsten betreffen. Setzt man keine Schwerpunkte entsteht schnell der Eindruck des Getriebenseins durch externe Entwicklungen, des Reagierens anstatt des Agierens.

**Prioritäten setzen**

### **Begrenzungen der Transformation**

Der zweite Teil des Weißbuchs setzt sich mit der Rolle und Zukunft der Bundeswehr als „Instrument deutscher Sicherheitspolitik“ auseinander. Die Anpassung der Bundeswehr an die veränderten sicherheitspolitischen Rahmenbedingungen, innerhalb derer die Bundeswehr zu agieren hat, läuft unter dem Schlagwort ‚Transformation‘. Transformation wird verstanden als ein

**Gegenstand der  
Transformation**

„Prozess permanenter Anpassung“, der „alle Dimensionen der Streitkräfte und ihrer Verwaltung“ umfasst. Wie erwähnt wird die Bedeutung der Landes- und Bündnisverteidigung zwar weiterhin betont. Die Wahrscheinlichkeit, diese Leistungen auch erbringen zu müssen, wird hingegen als gering eingeschätzt.

Heute wie auch in absehbarer Zukunft wird die Einsatzrealität der Bundeswehr durch Missionen bestimmt, die dem globalen Krisen- und Konfliktmanagement gelten. Die beschlossenen Umstrukturierungen sollen dieser veränderten Wirklichkeit Rechnung tragen. Im Jahr 2010 liegt der Zielumfang der Bundeswehr bei 252 500 Soldatinnen und Soldaten (plus 75 000 Zivile Dienstposten und Haushaltsstellen). Dabei sollen 35 000 auf die Einsatzkräfte, 70 000 auf die Stabilisierungskräfte und 147 500 auf die Unterstützungskräfte entfallen. Die Zielvorgabe für die Unterstützungskräfte lautet dabei, mit bis zu 14 000 Mann in bis zu fünf verschiedenen Einsatzgebieten gleichzeitig aktiv sein zu können. Heute ist die Bundeswehr mit knapp 9000 Soldatinnen und Soldaten im Einsatz.

**Bundeswehr 2010**

Bei der Operationsführung stehen die Begriffe ‚Vernetzung‘ und ‚Wirkungsorientierung‘ im Mittelpunkt. Diese Form der Vernetzung ist nicht zu verwechseln mit dem Prinzip der ‚vernetzten Sicherheit‘, die sämtliche sicherheitspolitische Instrumente und Akteure in einen kohärenten und umfassenden Gesamtansatz bündelt. Vernetzte Operationsführung der Streitkräfte soll vielmehr „Führung und Einsatz von Streitkräften auf der Grundlage eines alle Führungsebenen übergreifenden und interoperablen Informations- und Kommunikationsverbundes“ ermöglichen. Mit anderen Worten: Die technischen Innovationen des Informationszeitalters werden für die Streitkräfte nutzbar gemacht. Militärisches Handeln soll hierdurch „schneller, effizienter und effektiver“ werden.

**Operationsführung**

Angesichts der multilateralen Einbettung Deutschlands können diese Ziele freilich nur dann erreicht werden, wenn die Transformation der eigenen Fähigkeiten mit den Transformationsprozessen der Partner abgestimmt ist. NATO und EU kommt hier eine wichtige Funktion zu. Eine vernetzte Operationsführung unterstützt zudem die wirkungsorientierte Operationsführung. Diese bezieht sich auf „das einheitlich geplante und durchgeführte Zusammenwirken militärischer Fähigkeiten mit anderen Instrumenten von Staaten, Bündnissen und Organisationen.“

**Abgestimmte  
Transformation**

So wichtig diese Neuerungen auch sind, sollte darüber nicht vergessen werden, dass militärische Mittel nur noch begrenzten Nutzen zur Bewältigung der heutigen Sicherheitsbedrohungen haben. Das militärische Vorgehen der USA im Irak war ganz entscheidend von den beiden Maximen der vernetzten

**Grenzen der  
Konzepte**

Operationsführung und der wirkungsorientierten Operationsführung geprägt. Um den Krieg zu gewinnen, waren diese Mittel ausreichend. Den Frieden gewinnt man mit ihnen jedoch nicht. Der im Weißbuch aufscheinende breite, weit über das Militär hinausgehende Ansatz der Sicherheitspolitik ist deshalb ebenso richtig wie wichtig. Allerdings hält sich das Weißbuch nicht konsequent an die eigene Vorgabe. Immer wieder schlägt eine Verengung auf das Militärische durch.

### **Die Bundeswehr im Innern: Zündstoff für die Koalition?**

An mehreren Stellen geht das Weißbuch auf den Einsatz der Bundeswehr im Innern ein. Die Ausführungen beziehen sich nicht nur auf die grundgesetzlich verankerte Amtshilfe bei Naturkatastrophen oder schweren Unglücksfällen (Art. 35 GG) oder auf den Verteidigungs- und Spannungsfall (Art. 87 GG). Der veränderten Gefahrenlage Deutschlands nach dem Ende des Ost-West-Konflikts entsprechend, wird darüber hinaus mehrmals der Einsatz der Bundeswehr im Innern zur Terrorismusabwehr thematisiert.

**Amtshilfe sowie  
Verteidigungs-/  
Spannungsfall**

Laut Weißbuch kann die Bundeswehr schon heute im Innern zur Abwehr terroristischer und anderer asymmetrischer Bedrohungen zum Einsatz kommen. Das kann dann geschehen, „wenn nur mit ihrer Hilfe eine derartige Lage bewältigt werden kann, *insbesondere wenn* nur sie über die erforderlichen Fähigkeiten verfügt oder wenn die zuständigen Behörden erst zusammen mit Kräften der Bundeswehr den Schutz der Bevölkerung und gefährdeter Infrastrukturen sicherstellen können.“

**Abwehr  
asymmetrischer  
Bedrohungen**

Laut Weißbuch reicht der heutige verfassungsrechtliche Rahmen allerdings nicht aus, um der Bundeswehr einen adäquaten, ihren Möglichkeiten entsprechenden Einsatz zu erlauben. Als Beispiel wird ein Terroranschlag angeführt, der nach Art. 35 GG einen schweren Unglücksfall darstellen kann. Streitkräfte ließen sich laut Weißbuch in solchen Fällen nicht nur reaktiv nach dem Eintritt des Unglücksfalls einsetzen, sondern auch präventiv, also um einen Unglücksfall zu verhindern. Allerdings dürfe die Bundeswehr nach derzeitigem Recht hierbei keine „spezifisch militärische[n] Kampfmittel“ einsetzen. Vielmehr wäre die Bundeswehr „auf die Waffen beschränkt, die das jeweilige einschlägige Recht für die Polizeikräfte vorsieht.“

**Zu enger  
grundgesetzlicher  
Rahmen**

Mit anderen Worten: Laut Weißbuch werden die Potenziale der Bundeswehr zur Gefahrenabwehr im Innern aufgrund fehlender diesbezüglicher Bestimmungen im Grundgesetz nicht vollständig

**Änderung des  
Grundgesetzes**

ausgeschöpft. Dem soll Abhilfe geschaffen werden: Die Regierung sieht „die Notwendigkeit einer Erweiterung des verfassungsrechtlichen Rahmens für den Einsatz der Streitkräfte.“ Schließlich müsse eine „vorausschauende und verantwortliche staatliche Sicherheitspolitik (...) derartige Extremsituationen in die Betrachtungen mit einbeziehen.“ Abzuwarten bleibt freilich, ob die Sicht der Bundesregierung auch in den Regierungsfractionen im Bundestag geteilt wird.

### **Mehr Geld für die Bundeswehr – aber woher?**

Kritik findet sich im Weißbuch schließlich an der finanziellen Ausstattung der Bundeswehr. Das Dilemma der Bundeswehr besteht darin, dass von ihr erwartet wird, sich an die veränderten Anforderungen anzupassen, während die ihr zur Verfügung gestellten Mittel sinken. Der Finanzrahmen der Bundeswehr ordnet sich den allgemeinen Bemühungen zur Konsolidierung des deutschen Staatshaushalts unter. Dieses Ziel setze laut Weißbuch einen Rahmen, innerhalb dessen man sich arrangieren müsse.

**Gesamtstaatliche  
Zwänge**

Allein: Der gesamtstaatliche Rahmen lässt sich laut Weißbuch nicht weiter verkleinern. So bestünden „für weitere Ausgabenreduzierungen auf Grund des Auftrags und der daraus abgeleiteten Strukturen der Bundeswehr, aber auch aus Gründen der Aufrechterhaltung der Betriebs- und Einsatzbereitschaft sowie der sozialen Verantwortung für ihre militärischen und zivilen Angehörigen keine Spielräume.“ Mit anderen Worten: Wenn die Mittel weiter gekürzt werden bzw. künftig nicht steigen, kann die Bundeswehr die an sie gerichteten Aufgaben schlichtweg nicht mehr erfüllen. Nur ein Anwachsen der Mittel „gewährleistet die Transformation der Bundeswehr und ermöglicht Deutschland, die eingegangenen internationalen Vereinbarungen zum Aufbau gemeinsamer Fähigkeiten im europäischen Rahmen wie im transatlantischen Bündnis zu erfüllen und die internationalen Einsätze durchzuführen.“

**Finanzierungs-  
grenze erreicht**

Das Weißbuch führt verschiedene Optionen an, wie der finanzielle Engpass aufgelöst werden kann. Eine Möglichkeit ist das weitere ‚Outsourcing‘ von Aufgaben in den privaten Sektor. Eine andere Option besteht darin, bei Beschaffungsvorhaben über „alternative Finanzierungsmöglichkeiten“ nachzudenken, was sich unter anderem auf die Einbindung privaten Kapitals und anschließend beispielsweise dem Abschluss von Leasing-Geschäften beziehen dürfte. Eine dritte Möglichkeit ist, die Zusammenarbeit mit den europäischen Partnern bei der materiellen Bedarfsdeckung zu intensivieren, um die vorhandenen Gelder nicht durch Doppel- oder

**Optionen**

Vielfachausgaben zu verschwenden. In diesem Kontext wird unter anderem dem im Juli 2006 unter dem Dach der Europäischen Verteidigungsagentur (EVA) in Kraft getretenen Kodex zur Anwendung des Artikels 296 EG-Vertrag bei der Beschaffung von Rüstungsgütern große Bedeutung beigemessen. Dieser soll zu mehr Wettbewerb und Transparenz in der europäischen Rüstungswirtschaft beitragen. Eine andere Option ist freilich, Umfang und Struktur der Bundeswehr zu ändern, um bislang gebundene Mittel frei zu bekommen.

Kurz- und mittelfristig steht allerdings zunächst die deutsche Politik in der Pflicht, auf der europäischen Ebene die zu einem effizienteren Mitteleinsatz führende Zusammenarbeit zu forcieren sowie national die Bundeswehr mit ausreichenden Mitteln auszustatten. Schließlich sind es Regierung und Parlament, die über den Einsatz der Bundeswehr bestimmen. Die Inhalte des Weißbuchs sind somit auch eine Aufforderung an die eigene Adresse, der es nun gilt, Taten folgen zu lassen.

**Regierung in der Pflicht**

## **Fazit**

Das Weißbuch enthält eine Vielzahl wichtiger Elemente. Hierzu gehören, dass Akteure und Instrumente in einen kohärenten Gesamtansatz gebündelt werden müssen; dass Deutschland ohne – allen voran europäische und transatlantische – Partner seine sicherheitspolitischen Ziele nicht verwirklichen kann; dass das Militär nur ein Instrument unter mehreren ist; und dass die Mittelausstattung der Bundeswehr in Einklang stehen muss mit den an sie gerichteten Anforderungen.

**Stärken des Weißbuchs**

Zugleich lässt das Weißbuch eine Reihe von Fragen unbeantwortet. Offen bleibt zum Beispiel, wie die Vernetzung von Akteuren und Instrumenten systematisch erfolgen kann. Außerdem werden bei der globalen Lageanalyse geopolitische Machtverschiebungen und daraus folgende Konsequenzen für die internationale Politik ausgeblendet. Extrem vage bleibt außerdem die Festlegung der sicherheitspolitischen Interessen Deutschlands, die darauf hinausläuft, dass ‚Alles-und-Nichts‘ im deutschen Interesse liegt.

**Schwächen des Weißbuchs**

Insgesamt zeigt das Weißbuch allerdings in die richtige Richtung. Es wäre zu wünschen, dass seine Veröffentlichung entscheidende Impulse für die bislang zögerliche sicherheitspolitische Debatte im Land über die Zukunft der deutschen und europäischen Sicherheitspolitik gibt.

**Neue Dynamik?**

Die konzeptionellen Überlegungen ließen sich noch einen Grad weiter drehen, und zwar in Richtung einer nationalen Sicherheitsstrategie. Eine solche Strategie würde Elemente des Weißbuchs aufgreifen und sich innerhalb des von der Europäischen Sicherheitsstrategie gesetzten Rahmens bewegen. Was eine nationale Strategie erreichen müsste, wäre eine klarere Definition der deutschen Interessen, eine umfassendere Analyse der geopolitischen Konstellationen und globalen sicherheitspolitischen Herausforderungen und Bedrohungen sowie die Ableitung von operativen Handlungsschwerpunkten, auf die sich Deutschland im Zusammenspiel mit seinen europäischen, amerikanischen und globalen Partnern konzentrieren müsste.

**Nationale  
Sicherheits-  
strategie**