

Das Ende der Zurückhaltung

Isabelle Ley

2022-03-18T20:13:21

In der Sondersitzung des Deutschen Bundestags am 27. Februar 2022 anlässlich des russischen Überfalls auf die Ukraine hat die Bundesregierung nichts weniger als eine Neuausrichtung der überparteilich konsentierten, langjährigen sicherheits- und verteidigungspolitischen Grundsätze der Bundesrepublik Deutschland verkündet. In Absprache mit Teilen der Opposition und in Durchbrechung von Festlegungen des erst vor wenigen Monaten niedergelegten Koalitionsvertrags hat sie entschieden, nunmehr Waffen in ein aktuelles Krisengebiet zu liefern, die Bundeswehr zukünftig auf neue verteidigungspolitische Herausforderungen durch Einrichtung eines Sondervermögens von 100 Milliarden Euro vorzubereiten und das Zweiprozentziel der NATO durch dauerhafte Anhebung des Wehretats überzuerfüllen. Damit wurde ein deutliches Signal gesetzt, die „Kultur strategischer Zurückhaltung“, die jahrzehntelang deutsche Entscheidungen in der Außen-, Sicherheits- und Verteidigungspolitik prägte, durch eine aktivere, eigenständigere und robustere Rolle zu ersetzen.

Zweigeteilter Protest: Einsatz militärischer Gewalt als Teil der Lösung oder Teil des Problems?

Mehr oder weniger zeitgleich zur Sondersitzung des Bundestages fanden in Berlin zwei Demonstrationen statt: Auf der westlichen Seite des Brandenburger Tors protestierten auf der Straße des 17. Juni zwischen 100.000 und 500.000 Teilnehmer gegen den russischen Krieg in der Ukraine. Sie waren einer Initiative verschiedener zivilgesellschaftlicher Organisationen, darunter ver.di, der DGB, die Arbeitsgemeinschaft bäuerlicher Landwirtschaft, attac, verschiedene Natur- und Umweltschutzorganisationen und der EKD gefolgt. Im Aufruf zu dieser Demonstration ging es neben der Situation in der Ukraine um das Artensterben und den Klimawandel, die Corona-Pandemie und die soziale Ungleichheit, was teilweise für [Unmut](#) unter den Teilnehmern gesorgt hatte. In der [Süddeutschen Zeitung](#) stellte Gustav Seibt diese Demonstration in eine Linie mit den großen Protesten der Friedensbewegung gegen den NATO-Doppelbeschluss von 1983 sowie den Demonstrationen in vielen europäischen Städten gegen den Irak-Krieg im Februar 2003. In der Tat lassen sie sich grob der in weiten Teilen pazifistisch eingestellten Friedensbewegung zuordnen, die bis hinein in die derzeitige Bundesregierung und nicht unerhebliche Teile der deutschen völkerrechtlichen *community* noch am Vorabend die Auffassung vertreten hatte, dass Waffen in Krisensituationen unter keinen Umständen eine hilfreiche Rolle spielen können – und „grüne“ Themen zur Friedenspolitik gehören.

Auf der östlichen Seite des Brandenburger Tors zwischen Alexanderplatz und russischer Botschaft war zeitgleich eine wesentlich kleinere Gruppe von ca. 10.000 Teilnehmern einem Demonstrationsaufruf der ukrainischen [NGO Vitsche](#) gefolgt.

Die zumeist aus der Ukraine stammenden Teilnehmer konzentrierten sich auf die Skandalisierung des russischen Einmarschs in der Ukraine und forderten Waffenlieferungen sowie die Verhängung einer internationalen [Flugverbotszone](#) über der Ukraine und weitere, auch militärische Unterstützung im Kampf gegen den russischen Aggressor. Eine Verbindung zu klimapolitischen oder sonstigen Zielen wurde nicht gezogen. Wesentlich offensiver wurde der Einsatz von militärischer Gewalt als Teil der Lösung und nicht des Problems behandelt. Anekdotisch kann berichtet werden, dass eine ukrainische Freundin mir den Aufruf zu der „ukrainischen“ Demonstration (bezeichnenderweise mit dem hashtag #helpukrainewin anstelle des verbreiteten #standwithukraine) mit folgender Bemerkung weitergeleitet hatte: „According to the organizers, the German one is skeptical about demanding NATO actions, etc. It is rather a pacifistic movement that I was and am allergic to, because this is partially what brought us here.“

Deutschlands sicherheitspolitisches Strategiedefizit

Die Zweigeteiltheit des Protests zeigt, vor welcher immense Aufgabe die Beschlüsse der Bundesregierung die Gesellschaft und Politik an jenem Sonntag gestellt haben: Ein Großteil der deutschen Bevölkerung sowie nicht unerhebliche Teile der Mitgliedschaft von SPD, GRÜNEN und LINKEN waren – jedenfalls bis Ende Februar 2022 – vor dem Hintergrund der historischen Erfahrung Deutschlands davon überzeugt, dass militärische Mittel selten eine sinnvolle Lösung eines Konflikts darstellen könnten und militärische Zurückhaltung unter allen Bedingungen vorzugswürdig sei. Was der Bundeskanzler mit seiner Kehrtwende vorgibt, ist das Eingeständnis, dass diese Politik strategisch-militärischer Zurückhaltung – jedenfalls im Verhältnis zu Russland – gescheitert ist. Damit folgt die Bundesregierung Analysen, die im Kontext außen- und sicherheitspolitischer Kreise seit dem völkerrechtswidrigen Einmarsch Russlands auf der Krim 2014, spätestens aber seit dem Brexit und der Wahl Trumps eine aktivere Rolle Deutschlands in der Sicherheits- und Verteidigungspolitik für zwingend hielten.

Der Analyse der bisherigen strategischen Zurückhaltung Deutschlands kommt dabei eine doppelte Bedeutung zu: Zum einen ist militärisches Engagement seit den ersten deutschen Auslandseinsätzen Ende der 1990er Jahre sehr zurückhaltend und stets nur auf großen Druck der alliierten Partner mit eher untergeordneten deutschen Beiträgen erfolgt. Zum anderen bezeichnet „strategische Zurückhaltung“ auf einer Metaebene auch eine Zurückhaltung bei der Identifizierung von Interessen, Lösungsansätzen und -möglichkeiten und daraus folgenden Politikansätzen, kurzum: bei der Herausbildung, öffentlichen Diskussion und regelmäßigen Anpassung einer Sicherheitsstrategie. Zu diagnostizieren war bisher eben nicht nur militärische, sondern auch strategische Zurückhaltung im Sinne eines Strategiedefizits und eines Defizits der öffentlichen Debatte einer außen-, sicherheits- und verteidigungspolitischen Positionierung der Bundesrepublik in Konfliktlagen.

Die fehlende sicherheitspolitische Debatte

Frankreich, England und die USA verfügen über eine regelmäßig aktualisierte und öffentlich breit diskutierte Sicherheitsstrategie, in der die wichtigsten Sicherheitsrisiken identifiziert, Handlungsoptionen sondiert, Prioritäten festgelegt und Ansätze der daraus folgenden politischen Maßnahmen skizziert werden. Die EU verfügt über eine 2016 überarbeitete *EU Global Strategy*, die in Kürze durch einen neuen „[Strategischen Kompass](#)“ ersetzt werden soll. Auch die NATO ist dabei, ihre [Sicherheitsstrategie](#) anzupassen, um auf veränderte aktuelle Bedrohungslagen adäquat reagieren zu können. Während also die wichtigsten Partner und Sicherheitsorganisationen, an denen Deutschland beteiligt ist, über eine Sicherheitsstrategie verfügen, hat Deutschland bisher: das [Weißbuch des Bundesverteidigungsministeriums](#) zur Sicherheitspolitik und zur Zukunft der Bundeswehr von 2016. Dabei handelt es sich um ein Dokument, das allenfalls einem fachlich vorgebildeten Publikum bekannt ist und den Fokus primär auf die Entwicklung militärischer Fähigkeiten legt. Von seinem Status, seiner Ambition und seiner öffentlichen Reichweite her ist es mit den genannten Strategiepapieren nicht vergleichbar. Bisherige Versuche der Bundesregierung, etwa die Diskussion über die (ebenfalls nunmehr beschlossene) Aufrüstung deutscher Kampfdrohnen in die Öffentlichkeit zu tragen, erreichten in der Regel nur ein ohnehin interessiertes Fachpublikum.

„Vernetzter Ansatz“ vs. institutionelle Isolation

Die Gründe dafür sind vielfältig, komplex und hinlänglich analysiert. In der Rechtswissenschaft werden diese Erkenntnisse jedoch weniger rezipiert, vermutlich, weil sie als Analyse eines auf den ersten Blick politiksoziologischen Befunds vermeintlich wenig rechtliche Relevanz besitzen. Dies erweist sich bei näherer Analyse jedoch als unzutreffend, weil sich der status quo auch aus dem Zustand rechtlich geprägter Institutionen erklären lässt: Politikwissenschaftler wie [Klaus Naumann](#) oder [Sönke Neitzel](#) haben dargelegt, dass die Ursachen für diesen Zustand zwar auch in der Tatsache einer historisch bedingten breiten Skepsis gegenüber militärischen Mitteln und der damit einhergehenden nachhaltigen Demilitarisierung der Gesellschaft begründet sind, verstärkt durch die Abschaffung der Wehrpflicht 2011. Darüber hinaus jedoch lässt sich ein spezifisches Defizit an inter-institutioneller Kommunikation identifizieren, die den Stand des militärischen, administrativen und politischen Wissens anerkennen und miteinander ins Gespräch bringen würde. Während seit dem Afghanistan-Einsatz das Schlagwort vom „vernetzten Ansatz“ zwischen Außen-, Sicherheits-, Verteidigungs- und Entwicklungspolitik die Herangehensweise der Bundesregierung im Rahmen der Auslandseinsätze der Bundeswehr erklären und argumentativ legitimieren soll, wird ebendiese Vernetzung auf inter-institutioneller Ebene erschwert: Der in der Bundeswehr vorhandene militärstrategische und -administrative Sachverstand wird zu wenig in die Bundesregierung, insbesondere in andere etwa im Bundessicherheitsrat vertretene Ressorts hinein vermittelt. Auch deswegen wurde im Wahlkampf 2021 von der CDU eine Neuaufstellung des Bundessicherheitsrats [gefordert](#), der sich in den letzten Jahrzehnten zu einem geheim tagenden

Beschlussorgan für Rüstungsexporte entwickelt hatte. Debatten- oder strategische Impulse gingen von ihm nicht aus. Eine entsprechende inter-institutionelle Abbildung fehlt auch in der Organisation des Parlaments: Während die an Rüstungslieferungen oder Auslandseinsätzen beteiligten Ressorts sich zumindest regelmäßig im Bundessicherheitsrat oder im Kabinett besprechen und ihre Perspektiven abgleichen, existiert ein zuständigkeitsübergreifender Bundestagsausschuss nicht. Hier arbeiten – in Abbildung der Ressortstruktur – der Auswärtige Ausschuss, der Verteidigungs- und der Wirtschaftsausschuss nebeneinander her. Gemeinsame Sitzungen, Analysen und die Erarbeitung von Lösungsansätzen finden nicht statt. Schließlich existiert ein Strategiedefizit im Sinne von über das einzelne Bundeswehr-Mandat hinausreichenden Positionierungen auch gegenüber der Öffentlichkeit. Mit Blick auf die Sicherheits- und Verteidigungspolitik ist der Bundestag seiner Aufgabe, einen politischen Problembestand in die Öffentlichkeit zu vermitteln, nur unzureichend nachgekommen. Das Fehlen einer übergreifenden öffentlichen Debatte wird seit langem moniert.

Die Rolle des Bundesverfassungsgerichts

Dieser Zustand ist auch durch die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zu erklären: In einer langen Rechtsprechungslinie, zurückgehend auf das Pershing-Urteil von 1984, hat das Gericht immer wieder bekräftigt, dass die auswärtigen Angelegenheiten dem Grunde nach Sache der Exekutive seien. Mitsprache-, selbst die für die Ausübung von Oppositionsrechten elementaren Informationsrechte der Abgeordneten sind in diesem Bereich nicht immer gegeben. Namentlich in Bezug auf Rüstungsexportentscheidungen wird es dem Bundestag bzw. den Oppositionsfraktionen schwer gemacht, die Regierung zur Verantwortung zu ziehen: Die Entscheidungen werden im Geheimen getroffen und der Bundestag nur ex post und nur über die Eckdaten beschlossener Genehmigungen informiert. Auch im Fall von Einsatzbeschlüssen der Bundeswehr, bei denen der Bundestag bekanntlich im Rahmen des wehrverfassungsrechtlichen Parlamentsvorbehalts über ein weitgehendes Mitentscheidungsrecht verfügt, sieht es mit der Rückvermittlung der Entscheidungen in die Öffentlichkeit nicht wesentlich anders aus: Auch hier ist die Akzeptanz gering, intensive öffentliche Debatten wurden abgesehen von der stellvertretend von den GRÜNEN 1999 geführten Diskussion um die deutsche Teilnahme am Kosovo-Einsatz der NATO selten geführt. Im Ergebnis sind Auslandseinsätze wie Rüstungsexporte trotz der unterschiedlichen Funktionen des Bundestags in der Bevölkerung ähnlich unbeliebt. Dies mag viele Ursachen haben, die Ausgestaltung des Parlamentsvorbehalts in der AWACS-Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts von 1994 als befristete Einzelfallentscheidung mit detaillierten Angaben zu Truppenstärke, Einsatzdauer, Einsatzgebiet sowie militärischen Fähigkeiten trägt jedoch vermutlich ihren Teil [dazu bei](#).

Mehr Sicherheitsstrategie wagen?

In ihrem Koalitionsvertrag „[Mehr Fortschritt wagen](#)“ stellt die Ampel-Koalition Besserung in Aussicht: Auf S. 144 nimmt sie sich vor, „im ersten Jahr der neuen Bundesregierung eine umfassende Nationale Sicherheitsstrategie“ vorzulegen. Am

Tag des Erscheinens dieses Textes hat Außenministerin Baerbock [angekündigt](#), dieses Versprechen einzulösen: Mit ihrer Rede bei der Auftaktveranstaltung zur Entwicklung einer Nationalen Sicherheitsstrategie will sie eine breite Debatte mit Teilnehmenden aus den zuständigen Ressorts, dem Bundestag, internationalen Partnern, Expertinnen und Experten sowie der weiteren Öffentlichkeit einleiten, in der der Sicherheitsbegriff neu konzipiert werden soll. Angesichts des Abschieds von der Politik strategischer Zurückhaltung, die die Bundesregierung am 27. Februar vollzogen hat, wird es entscheidend sein, dabei auch diejenigen Teile der deutschen Gesellschaft mitzunehmen, die westlich des Brandenburger Tors demonstriert haben. Neben der Sichtbarkeit, die mit der Erarbeitung und Verabschiedung einer nationalen Sicherheitsstrategie einhergehen wird, wird es essentiell sein, dabei auch an den rechtlichen Voraussetzungen für eine Perpetuierung einer inter-institutionellen, aber auch in die Öffentlichkeit getragenen Debatte zu arbeiten. Ob hierfür ein vernetzter Bundestagsausschuss oder ein neu aufgestellter Sicherheitsrat, Vorratsbeschlüsse der Bundeswehr durch ein geändertes Parlamentsbeteiligungsgesetz oder gesetzliche Kodifizierungen, etwa in Form eines ebenfalls angekündigten Rüstungsexportgesetzes, der richtige institutionelle Weg sein werden, ist die Frage. Verschiedene Ansätze sollen im Rahmen dieses Symposiums diskutiert werden.

