

# Zur Bedeutung von Grundlagendokumenten für die Sicherheitspolitik

Autor(en): **Schlie, Ulrich**

Objektyp: **Article**

Zeitschrift: **ASMZ : Sicherheit Schweiz : Allgemeine schweizerische Militärzeitschrift**

Band (Jahr): **181 (2015)**

Heft 6

PDF erstellt am: **17.07.2024**

Persistenter Link: <https://doi.org/10.5169/seals-513521>

## **Nutzungsbedingungen**

Die ETH-Bibliothek ist Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Inhalten der Zeitschriften. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern.

Die auf der Plattform e-periodica veröffentlichten Dokumente stehen für nicht-kommerzielle Zwecke in Lehre und Forschung sowie für die private Nutzung frei zur Verfügung. Einzelne Dateien oder Ausdrucke aus diesem Angebot können zusammen mit diesen Nutzungsbedingungen und den korrekten Herkunftsbezeichnungen weitergegeben werden.

Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Die systematische Speicherung von Teilen des elektronischen Angebots auf anderen Servern bedarf ebenfalls des schriftlichen Einverständnisses der Rechteinhaber.

## **Haftungsausschluss**

Alle Angaben erfolgen ohne Gewähr für Vollständigkeit oder Richtigkeit. Es wird keine Haftung übernommen für Schäden durch die Verwendung von Informationen aus diesem Online-Angebot oder durch das Fehlen von Informationen. Dies gilt auch für Inhalte Dritter, die über dieses Angebot zugänglich sind.

# Zur Bedeutung von Grundlagedokumenten für die Sicherheitspolitik

**Weissbücher zur Sicherheitspolitik Deutschlands und zur Zukunft der Bundeswehr gibt es in Deutschland seit 1969. Anders als die Verteidigungspolitischen Richtlinien, ein Ressortdokument, werden Weissbücher von der gesamten Bundesregierung verabschiedet. Das Weissbuch ist damit ein nationales Dachdokument.**

Ulrich Schlie

Auf Fragen der Verteidigung die richtigen Antworten zu finden, gehört in jedem Land zu den existentiellen und zu den weitreichendsten Aufgaben der Nation. Denn von der Gewährleistung der Sicherheit hängt die territoriale Integrität des Landes, der individuelle Schutz des Einzelnen gegen äussere und innere Bedrohungen, die internationale Stellung und der Wohlstand der Bürger ab. Streitkräfte werden demokratisch kontrolliert, und die internationale Einbettung führt dazu, dass die Fähigkeit, in Bündnissen integriert zu wirken, heute für Streitkräfte entscheidend ist. Öffentliche Information und Diskussion von sicherheitspolitischen Entscheidungen zählt deshalb zu den Notwendigkeiten und Stärken der Demokratie, gerade weil die Einsehbarkeit des militärischen Bereichs naturgemäss Grenzen kennt und auch, weil aus der Geschichte begründete Reserven, bisweilen auch Vorbehalte gegenüber dem militärischen Bereich fortbestehen. Anders als in den Vereinigten Staaten, dem Vereinigten Königreich oder in Frankreich ist in Deutschland bis heute eine strategische Kultur wenig ausgeprägt, bei der der Wert regelmässig veröffentlichter sicherheitspolitischer Grundlagedokumente weithin anerkannt wird und zum festen Bestandteil der sicherheitspolitischen Lagebestimmung gehört. Dabei unterscheiden sich die in Deutschland existierenden Dokumente in ihrem Aufbau und ihrer analytischen Tiefe nicht vom französischen *«livre blanc»* oder vom britischen *«white paper»*.

## Strategisches Grundlagedokument

Als strategische Grundlagedokumente zur Sicherheitspolitik existieren in der Bundesrepublik Deutschland Verteidi-

gungspolitische Richtlinien und Weissbücher. Weissbücher zur Sicherheitspolitik Deutschlands und zur Zukunft der Bundeswehr gibt es seit 1969. Anders als die Verteidigungspolitischen Richtlinien, ein Ressortdokument, werden Weissbü-



**Krisen und Konflikte können jederzeit kurzfristig und unvorhergesehen auftreten. Transportflugzeug A400M.** Bild: Julian Herzog

ger von der gesamten Bundesregierung verabschiedet. Ihr Ziel besteht darin, Regierungshandeln transparent zu machen, das sicherheitspolitische Programm für die nächsten Jahre zu formulieren und die öffentliche Debatte über Sicherheitspolitik zu fördern. Das Weissbuch ist damit das nationale Dachdokument, das den strategischen Rahmen für den Auftrag und die Aufgaben der Bundeswehr als Teil gesamtstaatlicher Sicherheitsvorsorge beschreibt. Es ist der Prämisse verpflichtet, dass sich die Zukunft zwar nicht vorhersagen lasse, politisches Handeln jedoch dann umso erfolgreicher sei, wenn die strategische Landkarte vermessen, eine klare Vorstellung von den Interessen und Zielen vorherrsche und daraus abgeleitet wird, wie Streitkräfte aufgestellt sein müssen, um auf der Grundlage einer Analyse der heutigen und der wahrscheinlich künftigen Szenarien ihren Beitrag zu leisten.

Es war in den 1960er Jahren vor allem dem hartnäckigen Drängen des damaligen

Vorsitzenden der SPD-Bundestagsfraktion, Helmut Schmidt, zu verdanken, dass federführend für die deutsche Bundesregierung Verteidigungsminister Gerhard Schröder (CDU) im Frühjahr 1969 das erste Weissbuch vorgelegt hatte. In seinem ebenfalls 1969 veröffentlichten Werk *«Strategie des Gleichgewichts. Deutsche Friedenspolitik und die Westmächte»* hatte Helmut Schmidt dieses Ergebnis seines jahrelangen Plädoyers entsprechend herausgestellt und die Weissbuchveröffentlichung dahingehend gewürdigt, *«dass die Bundesregierung erstma-*

*lig systematisch die Grundlagen und die Ziele ihrer Verteidigungspolitik sowie ihrer Streitkräfte-, Rüstungs- und Haushaltsplanung öffentlich erläutert und zur Debatte gestellt hat.»*<sup>1</sup> Es war dann eine wohlmeinende Laune der Geschichte, dass ausgerechnet Helmut Schmidt als frisch gekürter Verteidigungsminister im Jahr 1970 das zweite Weissbuch zur Sicherheitspolitik Deutschlands und zur Zukunft der Bundeswehr zu verantworten hatte, das er unter der Regieführung von Theo Sommer am Ende der deutschen Öffentlichkeit als *«Ergebnis einer Selbsterforschung»*<sup>2</sup> präsentieren konnte. Seitdem sind Weissbücher zur Sicherheitspolitik Deutschlands in unregelmässigen Abständen erschienen, wobei mit der zeitlichen Entfernung zum ersten Weissbuch die Intervalle zwischen den Erscheinungsjahren immer grösser wurden. So sind nach dem grossen Umbruch von 1989/90 überhaupt erst zwei Weissbücher vorgelegt worden: 1994 in Verantwortung des damaligen Verteidigungsministers Volker Rühe, und im Jahr



2006 in der Ägide von Bundesminister Franz Josef Jung. Wenn jetzt Bundesministerin Ursula von der Leyen einen neuen Weissbuchprozess eröffnet hat, so liegt dies in der Logik des von Bundesminister Karl-Theodor zu Guttenberg 2010 begonnenen und von dessen Nachfolgern fortgesetzten Prozesses der Neuausrichtung der Bundeswehr. Dieses strategische Dokument bietet zugleich die Möglichkeit, Korrekturen an der Bundeswehrreform vorzunehmen und insbesondere die Kompatibilität der bislang getroffenen Massnahmen mit dem erklärten Ziel der vollumfänglichen Orientierung an der Erfüllung der Bündnisverpflichtungen zu erreichen. Der Wandel der deutschen Streitkräfte vollzieht sich deshalb immer im Einklang mit den sicherheitspolitischen Grundentscheidungen und im festen Verständnis der bewährten Prinzipien und militärischen Traditionen.

**Wert nach innen und nach aussen**

Ihrem Wesen nach haben diese Grundsatzdokumente sowohl einen Wert nach innen als Dokument der Selbstvergewisserung als auch als sicherheitspolitisches Programm nach aussen. Sie beschreiben den strategischen Rahmen für den Auftrag und die Aufgaben der Bundeswehr als Teil der gesamtstaatlichen Sicherheitsvorsorge, sie formulieren die sicherheitspolitischen Zielsetzungen und die langfristigen Interessen der Bundesrepublik Deutschland, gründen auf einer Beurteilung der gegenwärtigen Lage, beziehen gegenwärtige und künftig wahrscheinliche Entwicklungen ein und sind Ausgangspunkt für eine Überprüfung, die auch weiterhin in regelmässigen Abständen erfolgt. In ihnen muss erklärt werden, worin heute der verfassungsrechtliche Auftrag zur Verteidigung besteht, und sie müssen – im Falle Deutschlands – im Einklang mit den strategischen Dokumenten von Nato und Europäischer Union stehen. Sie müssen zudem überzeugende Antworten auf grundlegende Fragen der Sicherheit liefern. Was ist uns unsere Sicherheit wert? Was liegt in unserem nationalen Interesse? Wie können wir unsere Bündnisverpflichtungen am besten erfüllen? Sind die Streitkräfte hinreichend an die Gesellschaft gebunden?

Auch der Aufbau des nächsten Weissbuchs wird der herkömmlichen Einteilung folgen und zunächst die Grundzüge der sicherheitspolitischen Orientierung

festhalten, die deutschen Interessen definieren und eine einvernehmliche Beschreibung der strategischen Landkarte vornehmen, um daraus Folgerungen für Ziele und Instrumente zu ziehen. Die Bewältigung des «weissbuchfreien» Zeitraums zwischen 2006 und 2015 erfordert den Spagat zwischen den getroffenen Entscheidungen zu Fragen der Wehrform, Struktur, Fähigkeiten, Ausrüstung sowie der bündnispolitischen Einordnung, und dem in der Zwischenzeit erfolgten sicherheitspolitischen Wandel. Dabei müssen die geostrategischen Veränderungen, die Krisen und Konflikte in ihrer Bedeutung für die sicherheitspolitischen Weichenstellungen der Bundesrepublik benannt werden, auch inwieweit neue Risiken und Gefährdungen, auch jenseits des Militärischen, der internationale Terrorismus, zerfallende Staaten ebenso wie Krisen und Konflikte ausserhalb der Europäischen Union und des Bündnisgebietes das sicherheitspolitische Handeln beeinflussen.

**Abhängigkeit von der «übrigen Welt»**

Bereits im Weissbuch 2006 war formuliert worden, dass Sicherheit und Wohlstand heute in einem weitaus stärkeren Masse als früher von den Entwicklungen der übrigen Welt abhängen. Entscheidend ist dabei die Analyse, dass Krisen und Konflikte jederzeit kurzfristig und unvorhergesehen auftreten können und daher schnelles Handeln auch über grosse Distanzen erfordern. Eine Verbreiterung des Verständnisses von «Vernetzter Sicherheit» bleibt deshalb auf der politischen Tagesordnung, wenn es darum geht, das Konzept der Bundesregierung zur Krisen- und Konfliktbewältigung mit dem Ziel der Erarbeitung ressortübergreifender Handlungsoptionen von Prävention über Konfliktmanagement bis zur Krisennachsorge weiterzuentwickeln. Der Weissbuchprozess bietet dafür bereits bei der Erstellung eine einzigartige Chance, weil er das für die Sicherheitspolitik in der Bundesregie-

rung federführende Auswärtige Amt und das für den gesamten Weissbuchprozess federführende Bundesministerium der Verteidigung zu engster – auch konzeptioneller – Kooperation verpflichtet. Als europäisches Hochtechnologieland mit herausragender Exportabhängigkeit ist ge-



Fregatte F-222 Baden-Württemberg, das erste der vier Schiffe der F-125 Klasse. Bild: Marine

rade auch Deutschland in der Welt von heute auf vielfältige Weise verwundbar. Es entspricht indes etwa den strategischen Vorgaben der Nordatlantischen Allianz, Cyberangriffen als Folge asymmetrischer Bedrohungen konsequent entgegenzuwirken, und es ist folglich plausibel und wünschenswert, wenn die jeweilige nationale Sicherheitsarchitektur für diese Gefährdung Vorsorge trifft. Die Einsicht, dass keine Nation heute auf sich allein gestellt in einem immer komplexeren Umfeld ihre Sicherheit umfassend gewährleisten kann, hat Konsequenzen für die Art und Weise, wie der jeweilige Nationalstaat das Konzept der Vernetzten Sicherheit begreift, umsetzt und dabei zu einem gemeinsamen Verständnis nationaler Sicherheit gelangt. Strategische Planung, ein ressortgemeinsames Lagebild, die Stärkung ressortgemeinsamer Strukturen und die konsequente Nutzung nachrichtendienstlicher Ergebnisse zählen dazu.

Es gehört indes zu den Charakteristika der sicherheitspolitischen Diskussion in Deutschland, dass in der Vergangenheit weder die Verabschiedung der Weissbücher noch der Verteidigungspolitischen Richtlinien eine breite Aufmerksamkeit erfahren, geschweige denn in der Öffentlichkeit oder im Deutschen Bundestag eine echte Debatte ausgelöst haben. Gleichwohl wirken sie dahingehend kon-



sensstiftend, indem sie verbindlich für alle Folgearbeiten im Bereich der Sicherheitspolitik Orientierungspunkte setzen. Sowohl die Diskussion über Vernetzte Sicherheit als auch die allmählich sich verfestigende Forderung nach einer neuen deutschen Aussen- und Sicherheitspolitik zur Wahrnehmung einer grösseren Verantwortung zeigen, dass der sicherheitspolitische *Acquis* durch die Grundsatzdokumente – namentlich Weissbuch 2006 und Verteidigungspolitische Richtlinien 2011 – verändert worden ist und ohne diese Wegmarken wohl nie das Licht der Wirklichkeit erblickt hätte.

### Verstetigung des Prozesses

Transparenz, Legitimation aussen- und sicherheitspolitischen Handelns durch Kommunikation, Verbreiterung und Festigung des aussen- und sicherheitspolitischen Konsenses, insbesondere mit Blick auf die Gefährdungslage und das sicherheitspolitische Selbstverständnis, die Verständigung auf nationale Interessen und die daraus erwachsende Einsicht in die dazu notwendigen Anpassungen der Instrumente; dies sind, zusammenfassend, die Argumente, die für eine Verstetigung des Prozesses zur Anpassung der sicherheitspolitischen Grundlagendokumente in Deutschland sprechen. Ein neues Weissbuch kann dafür ein Vehikel sein. Denn die Diskussion über Sicherheitspolitik wird in Deutschland auch 25 Jahre nach der Wiedervereinigung noch immer nur von einer zu kleinen Gruppe geführt, die damit nicht der Grösse und dem Gewicht des Landes entspricht. Damit ist zugleich beschrieben, warum in Deutschland die Verständigung auf und die Wahrnehmung von nationalen Sicherheitsinteressen schwerer fällt als anderswo und weshalb es in Deutschland immer wieder dazu kommt, sicherheitspolitische Fragestellungen unter die Herrschaft des Verdachts zu stellen. So ist in der sicherheitspolitischen Debatte in Deutschland lange Zeit das Bewusstsein, dass Angriffe auf Informationsinfrastrukturen gravierende Auswirkungen auf die nationale Sicherheit haben können, unterentwickelt gewesen. Nur so ist überhaupt erklärbar, dass die erstmals im Weissbuch 2006 enthaltene Erwähnung der Sicherung der Seewege im Zusammenhang mit den nationalen Sicherheitsinteressen zu aufgeregten Diskussionen geführt hat, die dann im Zusammenhang mit dem Rücktritt von Bundespräsident Köhler im Jahr 2010 in be-

wusster Missinterpretation von dessen Äusserungen im Rahmen eines Interviews auf dem Rückflug von Afghanistan einen folgenreichen Nachhall gefunden haben. Die naheliegende Frage, wie Deutschland als Mitglied in einem Seebündnis wie der Nordatlantischen Allianz überhaupt seine Interessen wahrnehmen wolle, wenn es dem Interesse der Sicherung der Seewege keine politische Priorität gäbe, wurde nicht gestellt.

Welche Auswirkungen hätte ein neuer Weissbuchprozess für die deutsche Sicherheitspolitik? Zunächst könnte der Prozess der Erstellung insgesamt zu einer Vertiefung der strategischen Kultur in Deutschland führen. Ein neues Weissbuch würde die Neuausrichtung der deutschen Streitkräfte in einen strategischen Gesamtrahmen einfügen und könnte zur Verbreiterung des sicherheitspolitischen Bewusstseins in Deutschland beitragen. Es würde damit die von Bundespräsident Gauck erhobene Forderung nach einer neuen deutschen Aussenpolitik einlösen, könnte zugleich die sicherheitspolitische Debatte nach vorne bringen und Ausgangspunkt für eine Reihe von notwendigen sicherheitspolitischen Massnahmen – ganz im Sinne einer vernetzten Sicherheit – sein. Dem Verständnis, nicht der Bezeichnung nach, würde ein solches Weissbuch den Charakter einer nationalen Sicherheitsstrategie haben. Gemäss der philosophischen Einsicht Ortega y Gassetts, dass der Weg das Ziel sei, kommt es entscheidend darauf an, bei der Entstehung einen Prozess zu wählen, der auf dem Wege der Konsensbildung eine hinreichende Akzeptanz des am Ende beschlossenen Produktes sicherstellt. Die Einbindung von ausgewählten Parlamentariern und führenden Experten, wie sie etwa bei den Prozessen zur Erstellung der Weissbücher in Frankreich oder Dänemark gang und gäbe ist, wäre dafür ein gangbarer Weg. ■

- 1 Helmut Schmidt, Strategie des Gleichgewichts. Deutsche Friedenspolitik und die Weltmächte, Stuttgart 1969, S. 254.
- 2 Vorwort Bundesminister Helmut Schmidt zum Weissbuch der Bundesregierung zur Sicherheitspolitik Deutschlands und zur Zukunft der Bundeswehr, 1970.



Ulrich Schlie  
Dr. phil. M.A.  
Weatherhead Center for  
International Affairs,  
Harvard Kennedy School  
Cambridge, USA

## Das Wort des CdA

Geschätzte  
Leserinnen und  
Leser der ASMZ



Das erste Quartal 2015 ist vorüber und in den Unternehmen und Organisationen ist es Zeit für Jahresberichte und Rückblicke. In der Regel stehen dort die Erfolgsrechnung und der Gewinn im Vordergrund. Bei der Armee ist dies anders. Unser Gewinn – oder unser Ertrag – ist die ständig gewährleistete Sicherheit unseres Landes. Und als Steuerzahler haben Sie Anrecht darauf, zu erfahren, was unsere Milizarmee täglich für Leistungen erbringt, damit dieser Ertrag zustande kommt.

Genau mit dieser Zielsetzung ist die Publikation «Jahresbericht Schweizer Armee 2014» entstanden. Der Bericht ist – zusammen mit interaktiven Elementen – ab sofort online abrufbar unter [www.armee.ch/jahresbericht](http://www.armee.ch/jahresbericht). Dort können Sie beispielsweise nachlesen, dass 2014 5841341 Dienstage geleistet wurden oder dass rund 22000 junge Schweizer Bürgerinnen und -Bürger im letzten Jahr in ihre Rekrutenschule eingerückt sind und damit zum Schutz von Land und Leuten beigetragen haben. Oder aber Sie können sich darüber informieren, wie die Schweizer Armee alleine letztes Jahr anlässlich des WEF, der Syrienkonferenz oder der OSZE-Konferenz in allen Regionen der Schweiz mit mehreren Tausend Soldaten am Boden, auf dem Wasser und in der Luft wichtige Grossanlässe geschützt hat.

Wie die Armee selbst ist also auch der Jahresbericht kein Selbstzweck, sondern ist Teil des Dialogs, den die Armee mit ihren Anspruchsgruppen führt. Ihnen allen – geschätzte Leserinnen und Leser – gebührt mein grosser Dank für Ihren Beitrag, welchen Sie persönlich geleistet haben. Sei es als Angehöriger der Armee, als politischer Verantwortungsträger, als Arbeitgeber oder als Angehöriger respektive Partner eines Dienstleistenden.

Ich wünsche Ihnen eine spannende Lektüre!

Korpskommandant André Blattmann  
Chef der Armee