

Die Politische Meinung

SICHERHEIT

—

Neue Bedrohungen

ZUM SCHWERPUNKT Heinrich Brauß, Die NATO vor grundlegenden Herausforderungen; Frank Sauer, Kriegsführung der Zukunft; Sarah Kirchberger, Chinas militärischer Aufstieg; Gerhard Conrad, Perspektiven europäischer Nachrichtendienste

INTERVIEW Annegret Kramp-Karrenbauer über die Neuausrichtung der Sicherheitspolitik

KOMMENTIERT Guido Steinberg, Dschihadistischer Terror. Der lange Krieg ist nicht zu Ende; Ulrich Lappenküper, Bismarck heute. Zum 150. Jahrestag der Reichsgründung

ERINNERT Rüdiger Görner, Paul Celan zum 100. Geburtstag



Im Weltraumoperationszentrum der Bundeswehr in Uedem in Nordrhein-Westfalen können Weltraumobjekte beobachtet und katalogisiert werden. Weltraumschrott wird zunehmend zum Problem für die Raumfahrt. Das am 21. September 2020 eröffnete „Air and Space Operations Center (ASOC)“ führt die Luft- und Weltraumüberwachung zusammen.
Foto: © FUNKE Foto Services / Lars Heidrich

Editorial

Ralf Thomas Baus, Redakteur

Dreißig Jahre nach der deutschen Wiedervereinigung ist die internationale Ordnung im Umbruch. Die Bedrohungen sind vielfältiger und unkalkulierbarer geworden: Transnationaler Terrorismus, fragile und gescheiterte Staaten, humanitäre Katastrophen, unkontrollierte Migrationsbewegungen und die Auswirkungen des Klimawandels gefährden die Sicherheit. Hybride Kriegsführung und Angriffe im Cyberraum sind neue Gefahren neben den konventionellen Bedrohungen.

Die neuen Bedrohungslagen erfordern einen erweiterten Sicherheitsbegriff, innere und äußere Sicherheit müssen zusammengedacht werden. Die veränderte sicherheitspolitische Lage, die Vernetzung der Bedrohungsfelder und die Ausweitung der Akteure erfordern Bedrohungsabwehr und Risikovorsorge. Auch deshalb ist die Bundeswehr seit 1991 in internationalen Krisen engagiert. Fast 3.300 Soldatinnen und Soldaten sind derzeit im Auslandseinsatz.

Mit den neuen Bedrohungen kann kein Staat allein fertigwerden. So ist die deutsche Sicherheitspolitik multilateral geprägt, deutsche Sicherheitsinteressen ergeben sich auch aus den multinationalen Strukturen der Vereinten Nationen, des Nordatlantikpaktes und der Europäischen Union.

Der Nordatlantikpakt bleibt trotz allem der Grundpfeiler der deutschen Landes- und Bündnisverteidigung, aber der europäische Pfeiler innerhalb der NATO muss gestärkt werden. Sicherheit kann nur in einem umfassenden Ansatz erzielt werden. Neben militärischen Optionen sind in einem vernetzten Ansatz auch politische, diplomatische, wirtschaftliche, polizeiliche, humanitäre und soziale Maßnahmen zur Verhinderung und Lösung einer Krise in Betracht zu ziehen. Immer seltener sind Frieden und Sicherheit isolierte Themenfelder.

Einer glaubwürdigen Sicherheitspolitik müssen die politische Bereitschaft und die militärische Fähigkeit zugrunde liegen, Stabilität und Sicherheit notfalls auch mit militärischen Mitteln durchzusetzen. Sicherheit ist nicht zum Nulltarif zu haben. Die Öffentlichkeit muss sich dem Thema stellen und darüber debattieren, was ihr ein Leben in Sicherheit wert ist.

Die Redaktion dankt Nils Wörmer, der mit seinem Team „Internationale Politik und Sicherheit“ der Konrad-Adenauer-Stiftung die Entstehung der vorliegenden Themenausgabe nicht zuletzt bei der Konzeption unterstützt hat.

INHALT

1 EDITORIAL

SCHWERPUNKT

Sicherheit – neue Bedrohungen

14 GLOBALE MACHTVERSCHIEBUNG

Heinrich Brauß

Die NATO vor grundlegenden
Herausforderungen

19 KRIEGSFÜHRUNG DER ZUKUNFT

Frank Sauer

Informatisiert, entgrenzt, beschleunigt

24 IM ZUSTAND DES UNFRIEDENS

Johannes Wiggen

Staatliche Cyberoperationen unterhalb
der Schwelle bewaffneter Konflikte

30 INTERVIEW: ZEITENWENDE?

Verteidigungsministerin Annegret
Kramp-Karrenbauer über die
Neuaufrichtung der Sicherheitspolitik

39 CHINAS MILITÄRISCHER AUFSTIEG

Sarah Kirchberger

Expansionsbestrebungen und ihre
Auswirkungen auf die weltweite
Sicherheit

45 „BUBBLE TROUBLE“

Nils Wörmer, Philipp Dienstbier

Russlands strategische Gegnerschaft
zum Westen

54 EUROPA STARK MACHEN

Detlef Wächter

Chancen und Notwendigkeit einer
gemeinsamen europäischen Sicherheits-
und Verteidigungspolitik

63 KONKURRENZFÄHIG?

Gerhard Conrad

Perspektiven europäischer
Nachrichtendienste

70 ORGANISIERTE KRIMINALITÄT

Stefan Michel, Axel Walch

Das nationale Lagebild, neue Phänomene
und Bekämpfungsstrategien

81 MITMACHEN STATT MECKERN

Sebastian Liebold

Wie lernt man Risikokompetenz?

87 PANDEMIE UND KRISENVORSORGE

Amelie Stelzner, Daniela Braun

Auswirkungen von COVID-19
auf die deutsche Sicherheits- und
Verteidigungspolitik

Impulse

76 E-PERSONALITÄT?

Elmar Nass

Roboter-Ethik in Japan und Europa
im Vergleich

Kommentiert

60 DSCHIHADISTISCHER TERROR

Guido Steinberg

Der lange Krieg ist nicht zu Ende

92 ULTRA-VIRES-AKT

Bodo Herzog

Das Urteil des Bundesverfassungsgerichts
zum Staatsanleihekaufprogramm der
Europäischen Zentralbank als Neuanfang

105 BISMARCK HEUTE

Ulrich Lappenküper

Zum 150. Jahrestag der Reichs-
gründung 1871

Würdigung

98 INTERVIEW: „HALTUNG UND HERZ“

Dieter Weirich über Charisma, politische
Zielstrebigkeit und liberalkonservative
Wertvorstellungen anlässlich des
100. Geburtstages von Alfred Dregger

122 ÜBER SPRACHSCHWELLEN

Rüdiger Görner

Ein Wort zu Paul Celan aus gegebenem
Anlass

Erinnert

112 ENTWURF EINER CHRISTLICHEN VOLKSPARTEI

Ulrich Bösl

Vor hundert Jahren entwickelte der
Gewerkschafter Adam Stegerwald den
interkonfessionellen Unionsgedanken

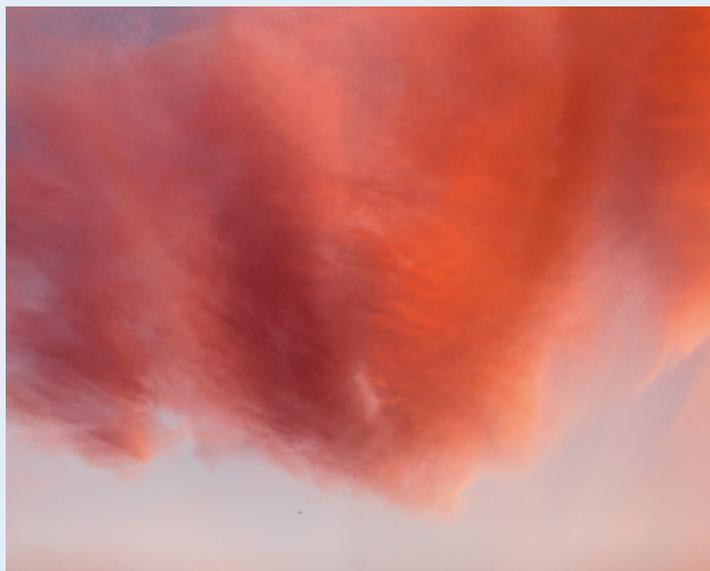
Gelesen

117 KRIEG UND EINHEIT

Christopher Beckmann

Neuere Literatur zum Deutsch-
Französischen Krieg und zur Reichs-
gründung vor 150 Jahren – Teil I

126 AUS DER STIFTUNG



Untitled (Reaper Drone), 2015, Pigment print, 48 × 60 inches

Glanzvoll unheimliche Himmel

Wie der Konzeptkünstler Trevor Paglen Geheimes sichtbar macht

Atemberaubend wirken die Wolkenbilder dieser Fotoserie, eingefangen mit einem hochleistungsfähigen Teleobjektiv: glühende, sich dramatisch auftürmende Wolkenwände, tiefgründig blaue oder goldgetönte Atmosphäre, Fotografien wie romantische Gemälde.

Allerdings geht es nicht allein um himmlische Naturerscheinungen. In kaum wahrnehmbarem Detail ist profaner Weltbetrieb präsent: Drohnenflüge, die sonst gänzlich unbemerkt stattfinden, werden auf den Fotoarbeiten dokumentiert.

In der Fotografie-Theorie gelten nebensächliche Details als Mittel, die den Betrachter in besonderer Weise anrühren und zur Reflexion anregen, ihm einen „Stich“ versetzen. Der Begriff dafür lautet „Punctum“. Wer ihm nachspürt, wird Zeuge eines Moments, in dem sich das sonst Verborgene dann doch materialisiert.

Auf der Rückseite dieses Bandes ist die Drohne zu erkennen. Was wirkt bedrohlicher: der kolossal düstere Himmel oder die fast unsichtbare Überwachungs-Kriegstechnologie?

© Trevor Paglen, Courtesy of the Artist,
Metro Pictures New York, Altman Siegel San Francisco

Sicherheit

—

Neue Bedrohungen



Untitled (Reaper Drone), 2013, C-Print, 48 × 60 inches



Untitled (Reaper Drone), 2010, C-Print, 48 × 60 inches



Untitled (Sentinel Drone), 2014, C-Print, 20 × 25 inches



Untitled (Reaper Drone), 2015, Pigment print, 48 × 60 inches

Globale Machtverschiebung

—
Die NATO vor grundlegenden Herausforderungen

HEINRICH BRAUSS

Geboren 1953 in Heidelberg,
Generalleutnant a. D., 2013 bis 2018
Beigeordneter NATO-Generalsekretär für Verteidigungspolitik und Streitkräfteplanung, Senior Associate Fellow der Deutschen Gesellschaft für Auswärtige Politik.

Wenn dieser Artikel erscheint, steht das Ergebnis der amerikanischen Präsidentschaftswahl fest. Es wird weitreichende Auswirkungen auf das transatlantische Bündnis haben. Zwar sind die strategischen Vorteile dieses Bündnisses auch für die USA evident. Die Partnerschaft mit Europa bleibt eine wesentliche Grundlage für Amerikas Weltmachtrolle. Europa und

Amerika sind füreinander der jeweils größte Handelspartner. Zusammen erwirtschaften sie rund die Hälfte des Weltsozialprodukts. Damit dies für die USA so bleibt, muss Europa frei und stabil bleiben, das heißt vor russischer und chinesischer Kontrolle sicher. Zudem bildet Europa, vor allem Deutschland, die logistische Basis für amerikanische Einsätze im Nahen und Mittleren Osten.

Aber die Amerikaner werden nicht mehr der „gütige Hegemon“ bleiben, der einen Großteil der Verteidigungsvorsorge für Europa übernimmt. Parteiübergreifend sehen sie in China die politische, technologische und militärische Hauptbedrohung. Und parteiübergreifend sind sie überzeugt, dass

die Europäer einen viel größeren Beitrag für ihre eigene und die gemeinsame Sicherheit leisten müssen.

2019 beging die NATO ihren siebzigsten Geburtstag. Sie bildet den Rahmen für die einzigartige Sicherheitspartnerschaft zwischen Nordamerika und Europa, den beiden großen Zentren westlicher Demokratien, und gilt als das erfolgreichste Bündnis der Geschichte, weil sie in unterschiedlichen sicherheitspolitischen Epochen ihre strategische Funktion erfüllte: Schutz des freien Westens im Kalten Krieg; zentraler Beitrag zu einem geeinten und freien Europa danach – durch Aufnahme neuer Mitglieder und Kooperation mit neuen Partnern im Osten; Transformation von einer Verteidigungsallianz zu einem Akteur im internationalen Krisenmanagement; und seit der Aggression Russlands gegen die Ukraine im Jahr 2014 Revitalisierung ihrer Kernfunktionen Abschreckung und Verteidigung. NATO-Generalsekretär Jens Stoltenberg spricht von der größten Stärkung der Verteidigungsfähigkeit in einer Generation.

Zugleich zeigt das Bündnis seinen Nutzen in der Bewältigung humanitärer Krisen. Die zivilen Maßnahmen zum Kampf gegen die COVID-19-Pandemie hat die NATO mit weltweitem Transport von medizinischem Personal, hunderten Tonnen medizinischer Ausrüstung und fast einhundert Feldlazaretten unterstützt. Die planerische und logistische Vorsorge für künftige Pandemien ist inzwischen Teil des Resilienz-Konzepts der NATO.

Die NATO steht also besser und stärker da als noch vor wenigen Jahren. Dennoch muss sie sich nicht nur weiter äußeren Herausforderungen stellen, sondern auch Gefahren im Innern bewältigen.

BRÜCHIGE EINHEIT

In den vergangenen vier Jahren hat der Zusammenhalt der NATO durch derbe öffentliche Kritik des amerikanischen Präsidenten an Verbündeten gelitten. Der französische Präsident Emmanuel Macron nannte die NATO aufgrund der Alleingänge der USA und der Türkei in Syrien „hirntot“. Europa müsse daher strategisch autonom werden. Dazu gehöre ein neuer strategischer Dialog mit Russland, um die Ostflanke zu befrieden. Mit diesen Einlassungen hat Macron viele Europäer gegen sich aufgebracht, die Russland als größte Bedrohung und nicht als Partner sehen.

Die südlichen Alliierten identifizieren dagegen Terrorismus und Migration aus Nordafrika und dem Nahen Osten als die größte Gefahr. Die NATO unterstützt daher Partner in Krisenregionen (Irak, Jordanien, Tunesien, Afghanistan) beim Aufbau eigener Sicherheitsstrukturen. Frankreich, Italien und die Türkei verfolgen jedoch unterschiedliche Interessen im Libyenkonflikt. Und wegen des Machtstrebens des türkischen Präsidenten im Mittelmeerraum und den darauf folgenden Drohgebärden Griechenlands und Frankreichs

standen NATO-Verbündete an der Schwelle zu einem Waffengang – eine schwere Belastung für das Bündnis. Denn entscheidend für dessen Glaubwürdigkeit und Handlungsfähigkeit ist seine politische Geschlossenheit. Führung durch Amerika tut not.

Um die NATO zu neuer Einigkeit zu führen, hat ihr Generalsekretär einen internen Reflexionsprozess darüber angestrengt, welche Rolle die NATO im Jahr 2030 erfüllen solle und was jetzt dafür zu tun sei. Er hat drei Maximen vorgegeben: Das Bündnis muss militärisch stark bleiben; seine Funktion als politisches Konsultationsforum gestärkt werden; und es muss sich aktiver globalen Entwicklungen widmen, die für seine künftigen Aufgaben relevant sind.

Was heißt dies konkret? Trotz der Pandemie sind die bisherigen Risiken nicht verschwunden, im Gegenteil: neue sind offenbar geworden. Die NATO bleibt mit einem aggressiven Russland im Osten und den Gefahren wachsender Instabilität im Süden konfrontiert. Zugleich muss sie die Folgen von Chinas Aufstieg zur Weltmacht und der strategischen Neuorientierung der USA verkraften.

RUSSLAND – BEDROHLICHER NACHBAR

Mit dem Einfall in die Ukraine hat die russische Führung demonstriert, dass sie militärische Gewalt gegen Nachbarn nicht scheut, wenn es ihre Interessen gebieten und die Lage günstig ist. Russland will Großmacht sein und daher Vormacht in Europa werden. Die USA sollen verdrängt, NATO und Europäische Union unterminiert sowie Nachbarn destabilisiert und kontrolliert werden. Die Strategie der „Hybriden Kriegsführung“ setzt auf systematische Desinformation, Cyberattacken und subversive Aktionen, schließt jedoch militärische Drohung, auch mit nuklearen Waffen, ein.

Unter Bruch des INF-Vertrags (*Intermediate-Range Nuclear Forces Treaty*) von 1987 hat Moskau neue, landgestützte nuklearfähige Mittelstreckenwaffen aufgestellt. Erstmals seit fast dreißig Jahren können weite Teile Europas wieder von Russland aus atomar bedroht werden. Im Baltikum, einer exponierten Region der NATO, verfügt Russland über eine große militärische Überlegenheit. In einer Krise könnte Moskau versuchen, mit einem raschen regionalen Angriff dort vollendete Tatsachen zu schaffen, untermauert durch nukleare Drohung gegen europäische Hauptstädte und gegen kritische Infrastrukturen. Der Kreml könnte darauf setzen, dass die NATO dann aus Furcht vor nuklearer Eskalation aufgibt. Alle zwei Jahre wird im Großmanöver ZAPAD („Westen“) der regionale Krieg gegen die NATO geübt, auch mit Atomwaffen.

Die Strategie der NATO ist daher darauf ausgerichtet, Russland die Option eines begrenzten Angriffs zu verwehren und eine Drohung mit Mittelstreckenwaffen zu entkräften. Dazu hat die Allianz ein umfangreiches

Programm entwickelt. Es stellt vor allem auf die Erhöhung militärischer Präsenz im Baltikum, Verstärkung bedrohter Verbündeter, Schutz vor Cyberangriffen, Flug- und Raketenabwehr und nukleare Abschreckung ab. Die Glaubwürdigkeit der Strategie hängt vor allem von der Fähigkeit ab, Alliierte in verschiedenen Regionen Europas – von Nordnorwegen bis zum Schwarzen Meer – rasch mit Land-, See- und Luftstreitkräften unterstützen zu können. Der Aufbau dieser Fähigkeiten hat begonnen, ist aber noch längst nicht vollendet.

NEUE WELTMACHT CHINA

Chinas Aufstieg zur Weltmacht stellt die NATO vor völlig neue Herausforderungen. Seine *Belt and Road*-Strategie (Projekt „Neue Seidenstraße“) soll zu einem weltweiten, kontrollierten Handelsverbund führen, der China auch Zugang zu kritischer Infrastruktur und Einfluss auf Regierungen und internationale Organisationen verschafft. China verfügt bereits über den weltweit zweitgrößten Verteidigungshaushalt und investiert massiv in die Modernisierung seiner Streitkräfte. Es strebt die Kontrolle über Ostasien an und fordert die USA als Schutzmacht der dortigen Demokratien heraus.

Die NATO wird für die Sicherheit der Euro-Atlantischen Region verantwortlich bleiben. Aber sie muss sich den Folgen der globalen Machtverschiebung für sie selbst stellen. Das strategische Gravitationszentrum der USA wandert von Europa und seiner Peripherie in den asiatisch-pazifischen Raum. Zugleich konfrontieren die beiden Autokratien, China und Russland, den gesamten demokratischen Westen mit einem doppelten strategischen Risiko: in Europa und Asien, denn sie haben ihre politische, wirtschaftliche und militärische Kooperation verstärkt. Beide sprechen von „strategischer Partnerschaft“. Kommt es zu einem militärischen Konflikt zwischen den USA und China, könnte sich Moskau zu einem aggressiven Vorgehen in Europa entschließen.

Die militärische Präsenz Amerikas in Europa und seine erweiterte nukleare Abschreckung zugunsten Europas bleiben als Gegengewicht zu dem wachsenden Potenzial Russlands daher unentbehrlich. Jedoch werden Umfang und Fähigkeiten der US-Streitkräfte in Europa begrenzt bleiben. Künftig werden die Europäer weit mehr für glaubwürdige Abschreckung und Verteidigung in Europa tun müssen, für Krisenbewältigung im Süden und für die Unterstützung der Amerikaner darin, die globalen Seewege zu schützen, die gerade für Europas Wirtschaft von zentraler Bedeutung sind. Die USA werden nicht nur auf *fair burden sharing*, also die faire Verteilung der Lasten, bestehen, sondern *burden shifting*¹, also eine Verlagerung der Lasten, verlangen. Dies wird auch die vielfach geforderte Stärkung des „Europäischen Pfeilers“ der transatlantischen Partnerschaft ausmachen und die Grundlage für ein neues *transatlantic bargain* („Transatlantische Abmachung“) sowie ein neues Strategisches Konzept der NATO sein.

„China“ steht nun auf der Agenda der NATO. Dazu sollte sie den Dialog mit ihren indo-pazifischen Partnern Australien, Neuseeland, Südkorea und Japan vertiefen und einen Meinungsaustausch mit Indien beginnen. Diese Staaten sind auch wichtige Handelspartner Europas. Zu hoffen ist, dass der begonnene Dialog in der NATO über China zu einem abgestimmten Vorgehen führt, schließlich auch zwischen den USA und der Europäischen Union.

NATO UND EUROPÄISCHE UNION

Die neue globale Konstellation muss dazu führen, dass NATO und Europäische Union ihre Zusammenarbeit weiter steigern. Sie hat in den vergangenen Jahren große Fortschritte gemacht und umfasst heute mehr als siebzig Projekte. Aber die neue Lage verlangt einen neuen, innovativen Schritt. Die Europäer in NATO und Europäischer Union² sollten auf der Basis einer gemeinsamen strategischen Analyse institutionenübergreifend diejenigen Streitkräfte und Fähigkeiten nach Quantität und Qualität definieren und entwickeln, die sie gemeinsam für das gesamte Aufgabenspektrum benötigen, um die amerikanischen Streitkräfte wirkungsvoll zu ergänzen – von kollektiver Verteidigung bis Krisenbewältigung.

Auch die Europäische Union sollte – mit ihren Instrumenten und Ressourcen und abgestimmt mit der NATO – Fähigkeiten entwickeln, die nicht nur für zivil-militärisches Krisenmanagement, sondern auch für Verteidigungsoperationen taugen – auch wenn die Verantwortung für Abschreckung und Verteidigung bei der NATO bleibt. Mehr und bessere Fähigkeiten der Europäer führen allerdings auch zu größerer Handlungsfähigkeit der Europäischen Union. Das Schaffen der Bedingungen zur schnellen Verlegung von Streitkräften quer durch Europa über nationale Grenzen hinweg und der Ausbau der erforderlichen Verkehrsinfrastruktur haben dabei höchste Priorität.

Deutschland kommt bei alledem eine Vorreiterrolle zu, zumindest aus Sicht seiner amerikanischen und europäischen Verbündeten. Es hat wie nur wenige andere Partner ein elementares Interesse daran, dass Europa geeint und stabil bleibt und die Amerikaner weiterhin in Europa militärisch präsent sind. Berlin sollte mit aller Kraft die „NATO 2030“ mitgestalten. Es sollte ebenso alles daransetzen, mit Amerika einen gemeinsamen Ansatz für den Umgang mit China zu entwickeln. Mitgestalten kann aber nur, wer sich substanzial einbringt. Die Herstellung der vollen Einsatzbereitschaft der Bundeswehr muss dringend beschleunigt werden und dafür der Verteidigungshaushalt stetig real signifikant steigen.

¹ Diesen Gedanken verdanke ich einem Hinweis von Thomas Kleine-Brockhoff, dem Leiter des Berliner Büros des „German Marshall Fund“.

² 21 Staaten sind Mitglieder in beiden Organisationen, fünf EU-Mitglieder sind enge NATO-Partner.

Kriegsführung der Zukunft

—
Informatisiert, entgrenzt, beschleunigt

FRANK SAUER

Geboren 1980 in Gelnhausen,
Senior Research Fellow an
der Universität der Bundeswehr
München und Mitherausgeber
des Podcasts „Sicherheitshalber“.

Die Zukunft hat die schlechte Angewohnheit, sich oftmals ganz anders zu entwickeln, als es das Verlängern von Trendlinien zuvor erwarten ließ. Statt Raketenrucksäcken, atombetriebenen Autos und Urlaub auf dem Mond brachte das 21. Jahrhundert das Internet, Smartphones und

Twitter. Mit der vor diesem Hintergrund gebotenen Vorsicht identifiziert dieser Beitrag einige der charakterisierenden Elemente künftiger Kriegsführung.

Krieg, so das Clausewitz'sche Diktum, ist die Fortsetzung der Politik mit anderen Mitteln, also kein Selbstzweck, sondern ein dem Politischen nachgeordnetes (letztes) Mittel. Gemäß Artikel 2 Ziffer 4 der Charta der Vereinten Nationen ist Krieg zwischen Staaten ausschließlich zum Zwecke der Selbstverteidigung im Falle eines bewaffneten Angriffs zulässig. Realiter aber ist die organisierte und bewaffnete Gewaltausübung zwischen politischen Einheiten präsenter und auch vielgestaltiger. Vor dem Blick in die Zukunft dazu drei Beobachtungen aus der jüngeren Vergangenheit und Gegenwart.

Erstens: Krieg findet seit Ende des letzten Jahrhunderts vermehrt im Inneren von Staaten statt. Er wird dabei im Vergleich zu zwischenstaatlich

und mit regulären Streitkräften geführten Kriegen in der Regel militärisch weniger intensiv, zugleich aber mit größerem Blutzoll für die Zivilbevölkerung ausgetragen. *Zweitens* weist der Krieg der Gegenwart und jüngeren Vergangenheit zahlreiche Merkmale der Privatisierung und Ökonomisierung auf. Dafür spricht die rapide gestiegene Zahl privater Militärdienstleister oder auch das Phänomen der Warlords, für die Krieg ein Geschäftsmodell – also Clausewitz zum Trotz doch Selbstzweck – ist, nicht selten gespeist von politischem und religiösem Extremismus und Terrorismus. *Drittens* ist trotz der sogenannten neuen Kriege der klassische, zwischenstaatliche Krieg noch nicht Geschichte, wie die Invasionen im Irak, in Georgien oder auch der schwelende Konflikt in der Ostukraine und die Kampfhandlungen um Bergkarabach nahelegen. Aktuell gewinnt im Rahmen der Rivalität zwischen den USA und China sowie Russland das Paradigma des Großmachtkonflikts wieder an Bedeutung, inklusive des Rüstens für eine militärische Auseinandersetzung zwischen *near-peer competitors*, also zwischen militärisch (nahezu) ebenbürtigen Gegnern.

Drei direkt aufeinander bezogene Entwicklungen sind dabei für die künftige Kriegsführung besonders kennzeichnend: Informatisierung, Entgrenzung und Beschleunigung.

RINGEN UM EINFLUSS IM INFORMATIONSRaum

Daten, so hört man häufig, seien das Öl des 21. Jahrhunderts. Die beliebte Analogie hinkt schon deshalb, weil Daten keine endliche fossile Ressource sind; sie macht jedoch auf einen wichtigen Zusammenhang aufmerksam. Daten sind für das digitale Zeitalter tatsächlich von zentraler Bedeutung. Staatliche und private Akteure wetteifern um die Möglichkeiten und Fähigkeiten zu ihrer Gewinnung sowie um die Kapazitäten, sie zu Informationen weiterzuverarbeiten. Die Transformation von Daten in Informationen verspricht ökonomische und, wenngleich ein deutlich schwierigeres Unterfangen, militärische Macht. Zivile Technologieunternehmen sind dabei die Innovationsmotoren.

In den USA sucht das Pentagon die Nähe zu Technologiefirmen im Silicon Valley. Die militärische Nutzung von Technologien der Künstlichen Intelligenz (KI) soll die globale militärische Vormachtstellung der USA absichern und ausbauen. Peking arbeitet ebenfalls an dieser sogenannten zivil-militärischen Integration. Die Früchte seiner rasanten kommerziellen Aufholjagd will China durch „Intelligentisierung“ seiner Kriegsführung auch in den Streitkräften nutzen.

Niedrigschwellig finden bereits – flankiert von Desinformation, Propaganda, Spionage und Handelskonflikten – eine (hybride) Konfliktaustragung und ein Ringen um Einfluss im Informationsraum statt. Dies reicht bis hin zu

Sabotage mittels Informationsoperationen, die in der physischen Welt Schaden anrichten. Die Zerstörung iranischer Urananreicherungscentrifugen mit der Schadsoftware Stuxnet war dafür der Vorbote.

ENTGRENZUNG ZIVILER UND MILITÄRISCHER SPHÄRE

Die militärische und geheimdienstliche Nutzung des Informationsraums wirft global bedeutsame Fragen zu Privatsphäre, Bürgerrechten und zur Zukunft eines freien und offenen Internet als öffentlichem Gut auf. Ein spezifischer Fallstrick mit Blick auf die Kriegsführung ist die drohende Verwischung der Grenze zwischen ziviler und militärischer Sphäre.

Ein Beispiel: Der Abwurf von Grafitbomben auf Umspannwerke zur Unterbrechung der Stromversorgung kann militärischen Zielen dienen, würde aber die Zivilbevölkerung überproportional in Mitleidenschaft ziehen – was öffentliche Kritik hervorruft, wie etwa im Rahmen des Balkankonflikts Ende der 1990er-Jahre tatsächlich geschehen, und auch völkerrechtliche Konsequenzen nach sich ziehen kann. Der gleiche Effekt lässt sich längst anonym – und zudem ohne Risiko für die eigenen Streitkräfte – per Informationsoperation bewerkstelligen, weil das sogenannte Attributionsproblem den Ursprung der Aktivität nicht verlässlich bestimmen lässt.

Die Konsequenzen sind dreierlei: *Erstens*, Abschreckung läuft ins Leere, weil unklar ist, an welche Adresse eine Vergeltungsdrohung zu richten wäre. *Zweitens*, Selbstverteidigung wird durch das Attributionsproblem zumindest erschwert, da sie aus völkerrechtlicher Sicht eigentlich unverzüglich nach dem Angriff gegen den Angreifer angewendet werden muss, um sie von Vergeltung zu unterscheiden. *Drittens*, Anonymität und die Bestreitbarkeit von Urheberschaft lassen die Versuchung wachsen, Kritische Infrastrukturen – wie etwa beim Beispiel der Stromversorgung – in militärische Zielkataloge aufzunehmen; mit entsprechenden Konsequenzen für die Zivilbevölkerung.

Das Vorbereiten von Informationsoperationen gegen Ziele eines künftigen potenziellen Kriegsgegners in Friedenszeiten entgrenzt nicht nur das Schlachtfeld – ein Phänomen, das sich in der exzessiven US-Drohnenkriegsführung auch physisch niedergeschlagen und ganze Teile des Globus zu latenten Kampfzonen gemacht hat. Es lässt auch die Grenze zwischen Kriegs- und Friedenszustand verschwimmen.

BESCHLEUNIGUNG UND DIE GEFAHR EINES „FLASH WAR“

Schon seit Jahrzehnten existieren automatische Verteidigungssysteme, die im Ernstfall viel schneller als ein Mensch Ziele auswählen und bekämpfen können. Automatisierung in Waffensystemen ist also weder neu noch per se

problematisch. Zur Abwehr von Beschuss bleibt sie unumstritten. In anderen militärischen Nutzungskontexten, die durch die zivil-militärische Integration von KI gegenwärtig erschlossen werden, birgt Waffensystemautonomie allerdings Risiken.

Zunehmende Autonomie oder Automatisierung von Waffensystemen bedeutet, dass mehr und mehr Funktionen nicht länger von Menschen, sondern vom Waffensystem selbst ausgeführt werden. Jede militärische Bekämpfung eines Ziels mit Waffengewalt durchläuft den gleichen Entscheidungszyklus. Im Rahmen dessen kann Autonomie einzelne Funktionen wie die Auffindung oder Verfolgung von Zielen beschleunigen, etwa mittels computergestützter Navigation oder Bilderkennung. Insbesondere aber die aus der Munitionsabwehr bereits bekannte Automatisierung der finalen Auswahl und Bekämpfung von Zielen ist militärisch bedeutsam, weil daraus ein entscheidender Geschwindigkeitsvorteil gegenüber von Menschen (fern)gesteuerten Waffensystemen erwächst. Folglich ist das aktuelle Ziel der Forschung und Entwicklung im Bereich konventioneller Hochtechnologie-Rüstung, alle erdenklichen fliegenden, fahrenden, schwimmenden oder tauchenden Waffensysteme künftig mit der Option zum autonomen Operieren und Bekämpfen von Zielen auszustatten.

Mit der Komplettierung des Entscheidungszyklus in Maschinengeschwindigkeit steigt die Gefahr nicht intendierter Eskalationen zwischen Streitkräften. Denn die Interaktionen zwischen softwaregesteuerten Waffensystemen sind nicht vorhersehbar. Von den Finanzmärkten sind durch den Hochfrequenzhandel die Risiken unvorhergesehener Interaktionsprozesse bekannt. Die dort vorkommenden *flash crashes* verursachen jedoch nur Kursabstürze und somit finanzielle Verluste; ungleich schwerwiegendere Konsequenzen hätte ein *flash war*, eine Kaskade aus blitzartig autonom initiierten Angriffen und Gegenangriffen, die in kürzester Zeit eine Eskalationsspirale in Gang setzen, ohne dass dem Menschen noch Zeit für einen korrigierenden Eingriff bliebe. In chinesischen Strategiedokumenten findet sich dafür der einprägsame Begriff der Schlachtfeldsingularität.

Eine andere Facette der beschleunigten Kriegsführung sind Hyperschallgleitflugkörper, also Trägersysteme, die mit Geschwindigkeiten von über Mach 5 fliegen. Russland, China und die USA treiben diese Entwicklung voran. Problematisch ist sie nicht, weil Hyperschallgeschwindigkeit bis zu Mach 20 etwas Neues wäre. Nach Wiedereintritt in die Atmosphäre sind die nuklearen Sprengköpfe schon seit Jahrzehnten genutzter ballistischer Raketen ebenso schnell. Problematisch ist vielmehr die Ambiguität der neuen Trägersysteme hinsichtlich ihres Sprengkopfs sowie ihres Ziels. Man weiß beim Anflug dieser neuen Waffenkategorie weder, ob es ein konventioneller oder nuklearer Angriff, noch, mangels ballistischer Flugbahn, was das Ziel desselben ist. Auch hier folgt aus Beschleunigung also Kriseninstabilität.

EROSION INTERNATIONALER NORMEN

Die Informatisierung speist die Entgrenzung und die Beschleunigung der Kriegsführung. Die Folgen sind weitreichend: Der Unterschied zwischen Krieg und Frieden verwischt, an seine Stelle treten hybride Dauerkonflikte; in selbigen werden die Umrisslinien der kriegsvölkerrechtlichen Denkfigur des Kombattanten unscharf; das Schlachtfeld ist womöglich bald auch die eigene 5G-Infrastruktur, was den Unterschied zwischen zivilen und militärischen Zielen weiter aufweicht; selbst die ehemals rote Linie, die den Übertritt von der konventionellen zur nuklearen Kriegsführung markierte, verblasst im Lichte neuer konventioneller Hochtechnologie.

Mit anderen Worten: Mit der künftigen Kriegsführung droht die Erosion politischer, rechtlicher und ethischer Normen im internationalen System. Die Entwicklung von Waffensystemautonomie verdeutlicht diesen Dreischritt exemplarisch und mit großem Nachdruck: *Erstens* ist das mit Autonomie einhergehende sicherheitspolitische Eskalationsrisiko allgemein anerkannt, jedoch werden die Großmächte USA, Russland und China trotz ihrer Verantwortung, rüstungskontrollpolitische Leitplanken zu etablieren, nicht gerecht. *Zweitens* wäre der Einsatz autonomer Waffensysteme, so diese auch Menschenleben fordern, zumindest nach aktuellem Stand der Technik kaum mit dem Unterscheidungs- und Proportionalitätsgebot in Einklang zu bringen und liefe demzufolge Gefahr, das Kriegsvölkerrecht zu unterminieren. Hinzu kommt *drittens* die drohende Erosion der diesem Recht zugrunde liegenden humanitären Werte. Denn es verletzt die Würde des Menschen, Entscheidungen über Leben und Tod auf dem Schlachtfeld an Algorithmen zu delegieren, die Getöteten damit zu Objekten zu degradieren und zu entmenschlichen.

Die Europäische Union hat mit der Datenschutzgrundverordnung und dem Urteil des Europäischen Gerichtshofes zum Datenschutzabkommen *Privacy Shield* Entschlossenheit und den Willen zur Mitgestaltung eines wichtigen Aspekts der Informatisierung bewiesen. Der europäische Weg kann – muss! – die Alternative einerseits zu staatlichen Übergriffen nach dem Vorbild der Kommunistischen Partei Chinas und andererseits dem Überwachungskapitalismus des Silicon Valley werden. Diese Handlungsfähigkeit muss Europa auch auf anderen Feldern entwickeln. Denn mit Blick auf Entgrenzung und Beschleunigung ist es unsere Aufgabe, den Wandel aktiv und verantwortungsvoll, also im Einklang mit universellen Werten und Rechten, mitzugestalten und die Zukunft der Kriegsführung in Bahnen zu lenken, in denen das hart erkämpfte Kriegsvölkerrecht und der Respekt vor fundamentalen Normen wie der Menschenwürde bewahrt bleiben.

Im Zustand des Unfriedens

Staatliche Cyberoperationen unterhalb der Schwelle bewaffneter Konflikte

JOHANNES WIGGEN

Geboren 1993 in Worms, Referent für Cybersicherheit, Hauptabteilung Analyse und Beratung, Konrad-Adenauer-Stiftung.

In den letzten Jahren haben zahlreiche Länder Cyberfähigkeiten entwickelt. Die Anzahl öffentlich bekannt gewordener Cybervorfälle steigt seit einer Dekade stetig. Cyberoperationen sind „weniger aggressiv als offener Krieg, aber alles andere als pazifistisch“.¹ Lucas Kello charakterisiert diesen Zustand als „Unfrieden oder Rivalität im mittleren Spektrum, die unterhalb der physisch-destruktiven Schwelle zwischenstaatlicher Gewalt liegt, deren schädliche Auswirkungen aber bei Weitem das tolerierbare Ausmaß an Wettbewerb in Friedenszeiten und möglicherweise sogar auch im Krieg übersteigen“.² Welche Dynamik liegt dieser Auseinandersetzung zugrunde?

Zu unterscheiden ist zwischen Cyberoperationen, die mit Blick auf ihre Effekte und ihren Umfang in das Spektrum bewaffneter Konflikte fallen, und solchen, die unterhalb dieser Schwelle bleiben. Cyberoperationen, die sich gegenwärtig hauptsächlich beobachten lassen, gehören in letztere Kategorie und dienen der Spionage, Sabotage und Subversion.³ Solche Operationen werden überwiegend von Geheimdiensten durchgeführt. Für Staaten gibt es zahlreiche Anreize, in strategisch wichtige Netzwerke anderer Länder einzudringen.

Ein solches Eindringen in ein bedeutendes Netzwerk kann der Auftakt zu einem Konflikt oder bewaffneten Angriff sein. Hierfür eignet sich vor allem Cybersabotage mit disruptiven, das heißt temporären Störungen oder zerstörerischen Effekten, die zum Beispiel aus einem Cyberangriff gegen Kritische Infrastrukturen wie Kernkraftwerke oder Stromnetze resultieren können. Wenn von einem „Hackerangriff“ keine unmittelbare Gefahr ausgeht, kann das Eindringen in ein fremdes Netzwerk der Errichtung eines Brückenkopfes oder der Sammlung interner Informationen dienen. Hierauf können die den Angriff ausführenden Regierungen zu einem späteren Zeitpunkt, zum Beispiel in einem Spannungsfall, zurückkommen, um schneller weitergehende Operationen realisieren zu können. Aus diesem Grund dringen Staaten gegenseitig in die Netzwerke anderer Staaten ein, um ein „Patt“ herzustellen und in einem Spannungsfall nicht mit einer Cyberoperation unter Druck gesetzt zu werden.

CYBEROPERATIONEN UND „COVERT ACTION“

Cyberoperationen können auch zum Zweck der Spionage genutzt werden. Die gewonnenen Informationen dienen der Formulierung von Politiken oder Maßnahmen, die künftige Konflikte oder die wirtschaftliche Entwicklung eines Landes beeinflussen können. Cyberspionage ermöglicht es, Einblicke in politische Entscheidungsprozesse und militärische Fähigkeiten eines Landes sowie in Technologien und Geschäftsgeheimnisse von Firmen zu erhalten. Mit sensiblen Informationen, die in „Hacks“ erlangt und veröffentlicht werden, können ferner Einflusskampagnen durchgeführt werden. Solche subversiven Aktivitäten verfolgen das Ziel, die Vertrauenswürdigkeit, Integrität oder Verfassung einer bestehenden Ordnung zu unterminieren.

Staaten dringen auch aus defensiven Motiven in fremde Netzwerke ein, um mit den gewonnenen Informationen die Fähigkeit anderer Staaten zur Durchführung von Cyberoperationen zu schwächen. Da aufgrund ihrer Spezifika kaum ersichtlich ist, ob das Eindringen in ein Netzwerk einen offensiven oder lediglich einen defensiven Zweck verfolgt, resultiert hieraus ein schweres Cybersicherheitsdilemma, das Eskalationsrisiken birgt.⁴

Spionage, Sabotage und Subversion, die auch als *covert action* beziehungsweise „verdeckte Aktivitäten“ bezeichnet werden, zeichnen sich dadurch aus, dass sie bis zu einem gewissen Zeitpunkt geheim bleiben müssen: Werden sie entdeckt, ergreift der betroffene Staat Gegenmaßnahmen, was die Operation scheitern lässt und im schlimmsten Fall sogar Vergeltungsschläge nach sich ziehen kann.⁵ Gleiches gilt für Cyberoperationen unterhalb der Schwelle bewaffneter Konflikte: Sollen sie erfolgreich sein, müssen Staaten mit Geheimhaltung und Täuschung agieren. Auch wenn die Auswirkungen einer Cyberoperation – beispielsweise bei einem Stromausfall – sichtbar sein können, bleibt die Urheberschaft oder der Zweck dem Betroffenen oftmals verborgen. Umgekehrt können verdeckte Aktivitäten bis zu einem gewissen Grad plausibel abgestritten werden.

CHINAS STRATEGISCHE CYBERSPIONAGEKAMPAGNEN

Was können Regierungen folglich mit verdeckten „Hacks“ bezwecken? Cyberoperationen können in einen strategischen Vorteil münden, wenn sie koordiniert über einen Zeitraum in einer Kampagne durchgeführt werden.⁶ Cyberfähigkeiten, die typischerweise geheim gehalten werden, und Cyberoperationen, die verdeckt stattfinden, sind weniger gut geeignet, um die Absichten eines Staates zu signalisieren. Dafür eignen sie sich zum *Shaping*, das heißt zur Formung oder Beeinflussung eines Umfelds: „Die Staaten, die am meisten von Hacking profitieren, sind die, die das geopolitische Umfeld aggressiv so gestalten, dass es mehr zu ihren Gunsten ist als für die, die mit dem Zaunpfahl winken, jemanden zu etwas zwingen oder drohen.“⁷

Exemplarisch für strategische Cyberkampagnen sind Chinas Spionageaktivitäten, die sich bis zur Jahrtausendwende zurückverfolgen lassen.⁸ Eine bedeutende Komponente chinesischer Cyberaktivitäten ist Wirtschaftsspionage zur Erlangung ziviler und militärischer Technologien sowie sensibler Geschäftsgeheimnisse. Auf Grundlage der Prioritäten des chinesischen Fünf-Jahres-Plans spionierte seit spätestens 2006 die dem chinesischen Militär zugerechnete Gruppe APT1 (*Advanced Persistent Threat*) mit einem Schwerpunkt in den USA weltweit systematisch Firmen aus. Im Fokus der Cyberkampagne standen Produktdesigns, Testergebnisse, Handbücher und sensible Informationen über Produktionsprozesse und Firmenpolitiken. Ein weiteres Beispiel für chinesische Wirtschaftsspionage ist die Operation *Cloud-Hopper* der Gruppe APT10, die über Jahre die Netzwerke führender Informationstechnologiedienstleister infiltrierte. Von dort aus gelang es den Hackern, in die Netzwerke Hunderter Kunden einzudringen und geistiges Eigentum, Geschäftsgeheimnisse sowie sensible Daten von Firmen in 45 Ländern zu entwenden. Selbst wenn Cyberspionage dadurch erschwert wird, in der

großen Menge an Daten die gesuchten identifizieren, sie anschließend verstehen und für die weitere Nutzung aufbereiten zu müssen, ermöglichte chinesische Wirtschaftsspionage dem früheren Chef des US-amerikanischen Geheimdienstes *National Security Agency* (NSA) zufolge den „größten Wohlstandstransfer in der Geschichte“.⁹

Um seinen militärischen Nachteil gegenüber den USA auszugleichen, spionierte China die Hersteller des Transportflugzeugs C-17, des Kampfflugs F-35 oder des Flugabwehrraketensystems „Patriot“ aus. Diese Informationen ermöglichten China Einblicke in die Funktionsweise der US-Systeme und erleichterten die Entwicklung eigener Waffensysteme. Das Wissen über mögliche Schwachstellen von Waffensystemen könnte ein Staat, zum Beispiel auch mit Cyberoperationen, in einem Konflikt ausnutzen. Neben dem US-Verteidigungsministerium wurde das US-Pazifik-Kommando, das bei einer Auseinandersetzung mit China unmittelbar betroffen wäre, das Ziel chinesischer Cyberspionage. Im Einklang mit Chinas Militärdoktrin wurden auch zivile Logistikkonzepte des US-Transportkommandos ausspioniert, um Erkenntnisse über mögliche Mobilisierungsprozesse zu erlangen. China steht darüber hinaus im Verdacht, große Mengen personenbezogener Daten zu sammeln. Informationen über US-Bundesangestellte von Nachrichtendiensten und dem Militär, wie sie in großem Ausmaß zwischen 2014 und 2015 dem *Office of Personal Management* gestohlen worden sind, können für künftige Anwerbungsversuche genutzt werden oder die Gegenspionage informieren und damit US-Spionageaktivitäten erschweren.

Die Beispiele illustrieren, dass Cyberoperationen die relative Position eines Staates im internationalen System verbessern können, indem sie dazu beitragen, dessen nationale Machtressourcen auszubauen oder die eines anderen Staates zu verringern. Strategische Akteure wägen dabei potenzielle Gewinne einer Cyberoperation gegen die zu erwartenden politischen Kosten – wie einen Reputationsverlust oder einen militärischen Vergeltungsschlag – ab.

ESKALATIONSPRÄVENTION IM CYBERRAUM

Im Gegensatz zu den analogen Versionen von Sabotage, Spionage und Subversion, bei denen zum Beispiel ein Agent erst in ein anderes Land eingeschleust werden muss, stehen die Akteure im Cyberraum in ständigem Kontakt. Während Cyberoperationen gegen komplexe oder gut gesicherte Ziele umfangreichen Know-hows, hochwertiger Geheimdienstinformationen, Zeit und Ressourcen bedürfen, liegen die Einstiegshürden für einfachere Operationen vergleichsweise niedrig. Dadurch bietet der Cyberraum Akteuren mit Blick auf Zeit und Geografie mehr Möglichkeiten, die Initiative zu ergreifen.

Konnten Staaten Spionage, Sabotage und Subversion in der analogen Welt nur in begrenztem Umfang durchführen, können sie mit Informations- und Kommunikationstechnik (IKT) abgestuft vorgehen. Folglich befähigen Cyberoperationen Staaten dazu, verdeckte Aktivitäten in einem – bislang nicht möglichen – Ausmaß anzuwenden, die zusammengenommen strategische Effekte haben können.¹⁰ Welche Folgen ergeben sich aus dieser Entwicklung?

Es lässt sich festhalten, dass Geheimdienst- und Cyberfähigkeiten an Bedeutung gewinnen werden: Der Schutz und die Sammlung von Informationen rückt weiter in den Fokus staatlichen Handelns. So überlegt etwa Großbritannien, die Anzahl seiner Kampfpanzer zu reduzieren und dafür unter anderem seine Cyberfähigkeiten auszubauen. Da in der Wahrnehmung von Staaten die aus niederschweligen Cyberoperationen resultierenden Vorteile zu verlockend sind, werden sie diese zusehends in ihr außenpolitisches Instrumentarium aufnehmen, was wiederum die Gefahr der Eskalation birgt.

Gegenwärtig sind Staaten auf der Suche nach dem richtigen Umgang mit Cyberoperationen unterhalb der Schwelle bewaffneter Konflikte. In dieser Grauzone ist Abschreckung schwierig, da sie hier unzuverlässig und nicht glaubwürdig ist. Cyberfähigkeiten müssen geheim gehalten werden, um möglichst effektiv zu sein. Im Gegensatz zu anderen Waffen und Kampfstoffen, die abschreckend wirken können, werden offensive Cyberfähigkeiten aufgebaut, um eingesetzt zu werden. Vermutlich werden sich Staaten deshalb auch künftig auf Ebene der Vereinten Nationen nicht ernsthaft auf restriktive Regeln beim Einsatz von Informations- und Kommunikationstechnik einigen können.

VERTRAUENSBLDENE MASSNAHMEN

Ob Sanktionen oder Ausweisungen von Diplomaten, wie sie die Europäische Union und die USA als Reaktion bereits auf niederschwellige Cyberoperationen eingesetzt haben, das Mittel der Wahl sind, um einen Verhaltenswandel herbeizuführen, kann nicht abschließend beurteilt, darf aber bezweifelt werden. Gegenwärtig dienen solche Maßnahmen und öffentlichkeitswirksame Anklagen mehr dem *naming and shaming*. Bei der Verhängung von Sanktionen oder der Bekanntmachung von Anklagen sollten Staaten deutlich darauf verweisen, gegen welche Prinzipien internationalen Rechts ein Staat mit seinen Cyberoperationen verstoßen hat. Dies kann praktisch zur Einhaltung von Völkerrecht und zur Etablierung von Normen verantwortungsvollen Staatsverhaltens im Cyberraum beitragen. Dabei sollte bedacht werden, dass Geheimdienste aufgrund der Zunahme der von ihnen durchgeführten Operationen Cybernormen mitprägen und damit Einfluss auf das künftige Verhalten von Staaten in Konflikten im Cyberraum haben.¹¹ Weitere Ansatzpunkte zur

Eskalationsprävention verdeckter Aktivitäten im Cyberraum könnten vertrauensbildende Maßnahmen wie der Dialog über Strategien, der Aufbau von Krisenkommunikationskanälen oder die Kooperation bei gemeinsamen Herausforderungen sein.¹²

Die gegenwärtige Situation im Cyberraum ähnelt einem Zustand „einernehmlicher“ niedrigschwelliger Auseinandersetzung: Staaten nehmen die meisten Cyberoperationen unterhalb einer gewissen Schwelle stillschweigend hin, um innenpolitisch größeren Handlungsspielraum zu haben und die Kommunikation über Interessen in der Grauzone zu erleichtern.¹³ Maßnahmen zur Erhöhung des Schutzes von IT-Systemen und zur Steigerung ihrer Resilienz wären die effektivste und am wenigsten Eskalationspotenzial bergende Abwehrstrategie.

¹ Eric Gartzke / Jon R. Lindsay: „Weaving Tangled Webs: Offense, Defense, and Deception in Cyberspace“, in: *Security Studies* Nr. 2, 2015, S. 316–348, hier S. 346 (Übersetzung S. 346: Johannes Wigger).

² Lucas Kello: „The Virtual Weapon and International Order“, Yale University Press, New Haven 2017, S. 78 (Übersetzung: Johannes Wigger).

³ Thomas Rid: „Cyber War Will Not Take Place“, in: *Journal of Strategic Studies* Nr. 1, 2012, S. 5–32.

⁴ Ben Buchanan: „The Cybersecurity Dilemma. Hacking, Trust, and Fear Between Nations“, Oxford University Press, Oxford 2017.

⁵ Jon R. Lindsay: „Stuxnet and the Limits of Cyber Warfare“, in: *Security Studies* Nr. 3, 2013, S. 365–404, hier S. 387 ff.

⁶ Richard J. Harknett / Max Smeets: „Cyber campaigns and strategic outcomes“, in: *Journal of Strategic Studies* 2020, S. 11.

⁷ Ben Buchanan: „The Hacker and the State. Cyber Attacks and the New Normal of Geopolitics“, Harvard University Press, Cambridge 2020, S. 8 (Übersetzung: Johannes Wigger).

⁸ Vgl. Ben Buchanan: 2020, S. 86–107; Harknett / Smeets: 2020, S. 17–23.

⁹ Josh Rogin: „NSA Chief: Cybercrime constitutes the ‚greatest transfer of wealth in history‘“, in: *foreignpolicy.com*, 09.07.2012, <https://foreignpolicy.com/2012/07/09/nsa-chief-cybercrime-constitutes-the-greatest-transfer-of-wealth-in-history> [letzter Zugriff: 24.09.2020].

¹⁰ Michael Warner: „A Matter of Trust: Covert Action Reconsidered“, in: *Studies in Intelligence* Nr. 4, 2019, S. 33–41, hier S. 39.

¹¹ Alexandra Paulus / Sven Herpig: „Covid-19: Why states now need to consider self-restraint in the cyber domain“, in: *aboutintel.eu* o. A., <https://aboutintel.eu/covid-cyber-china> [letzter Zugriff: 24.09.2020].

¹² Johannes Wigger: „Chancen und Grenzen europäischer Cybersicherheitspolitik“, Discussion Paper C 261 2020, Zentrum für Europäische Integrationsforschung, Bonn 2020.

¹³ Austin Carson: „Secret Wars. Covert Conflict in International Relations“, Princeton University Press, Princeton 2018.

Zeitenwende?

Die Bundesministerin der Verteidigung über die Neuausrichtung der Sicherheitspolitik

ANNEGRET KRAMP-KARRENBauer

Geboren 1962 in Völklingen, 2011 bis 2018 Ministerpräsidentin des Saarlandes, seit Dezember 2018 Vorsitzende der Christlich Demokratischen Union Deutschlands, seit Juli 2019 Bundesministerin der Verteidigung.

Frau Bundesministerin, Sie weisen immer wieder auf die zunehmende Bedeutung der Themen Sicherheit und Verteidigung hin. Was macht die heutigen Gefährdungen bedrohlicher als die von vor fünfzehn oder zwanzig Jahren?

Annegret Kramp-Karrenbauer: Es gibt andere und neue Herausforderungen. Das erste Jahrzehnt dieses Jahrhunderts war geprägt von „9/11“ und dem internationalen Kampf gegen den Terrorismus. Dann kam es zur Besetzung der Krim, sodass die Bündnisverteidigung wieder stärker in den Fokus rückte. Inzwischen erleben wir ein dominanter auftretendes China. Und wir sind generell mit gänzlich neuen Technologien und Methoden der Kriegsführung konfrontiert: Luftangriffe finden zunehmend mit Drohnen und Drohenschwärmen statt, hypersonische Waffen



Foto: © Bundeswehr / Tobias Koch

verändern die Kräfteverhältnisse, denkbare Attacken auf Satelliten oder Unterseekabel haben und hätten Auswirkungen auf die Kommunikationssysteme.

Ihre Positionen – hin auch zu mehr militärischer Verantwortung Deutschlands in der Welt – sind als sicherheitspolitische „Zeitenwende“ interpretiert worden. Wenn es global derart viele Gefahrenherde gibt, müsste man sich dann nicht eher regional konzentrieren? Einige unserer europäischen Partner legen besonderen Wert auf die Ostflanke, wieder andere achten besonders auf die Südflanke.

Annegret Kramp-Karrenbauer: Die EU muss nicht nur auf sich selbst, sondern in die Welt hinausschauen, wenn sie sich

behaupten will. Im Rahmen unserer deutschen EU-Ratspräsidentschaft haben wir die Entwicklung eines strategischen Kompasses initiiert, der bis 2022 fertiggestellt werden soll. Dies ist ein grundlegender Schritt – ausgehend von einer Bedrohungsanalyse mit 360-Grad-Blick.

Unter den europäischen Partnern werden die Bedrohungen unterschiedlich wahrgenommen: Unsere Freunde im Baltikum empfinden das Agieren Russlands anders als die in Portugal, Frankreich oder Italien. Für Letztere ist dagegen besonders dringlich, was im Mittelmeer geschieht. Die Kunst besteht darin, einen umfassenden Ansatz im Interesse der EU und aller Mitgliedstaaten zu finden. Wenn wir uns realistisch auf alle Bedrohungsszenarien einstellen, können wir auch gemeinsam handeln.

Haben Sie den Eindruck, dass die deutsche Öffentlichkeit bereit ist, eine militärische Verantwortung Deutschlands im globalen Maßstab zu unterstützen?

Annegret Kramp-Karrenbauer: Die Bundeswehr ist eine Parlamentsarmee – mit der Folge, dass es Einsätze nur nach vorherigen öffentlichen Debatten gibt. Das ist manchen unserer Partner schwer zu vermitteln, weil die Dinge bei uns deswegen etwas länger dauern. Dafür wissen die Soldatinnen und Soldaten, dass sie für ihre Einsätze breiten politischen Rückhalt haben.

Ich bin davon überzeugt, dass wir künftig – gerade auch im bevorstehenden Wahljahr 2021 – mehr über das Thema unserer Werte, aber auch unserer Interessen in der Welt reden müssen – und damit verbunden auch über Sicherheits- und Verteidigungspolitik. Mein Eindruck ist, dass die Bürger mit offenen und klaren Positionen sehr gut umgehen können.

Wenn wir zum Beispiel zu den Nationen gehören, die global die meisten Schiffstransporte durchführen, dann sind wir auch mehr als andere auf eine freie Schifffahrt und die Freiheit der Seewege angewiesen. Letztlich hängt davon die Frage ab, wie gut wir in Deutschland künftig leben können. Damit sind diesbezügliche Besorgnisse, die beispielsweise Australien für den indopazifischen Raum äußert, auch für die Bundesregierung ein relevantes Thema.

Ich bin vor diesem Hintergrund froh, dass die Bundesregierung erstmals Leitlinien für den Indopazifik beschlossen hat.

Können Sie die Vorbehalte gegenüber Militäreinsätzen im Ausland nachvoll-

ziehen? In Afghanistan haben die Taliban ein großes Gewicht bei den Friedensgesprächen; in Mali gab es statt Stabilisierung einen Staatsstreich.

Annegret Kramp-Karrenbauer: Natürlich kann ich Vorbehalte nachvollziehen. Entscheidungen über Einsätze werden nicht leichtfertig getroffen. Wir dürfen nie vergessen, dass wir Männer und Frauen in einen gefährlichen Einsatz entsenden. In Afghanistan haben viele Soldaten der Bundeswehr ihr Leben verloren.

Wir sind im Rahmen internationaler Missionen in solchen Einsätzen. Und dabei stellt sich für alle politisch Verantwortlichen immer die Frage, warum wir das tun: Wir entsenden Soldaten in die Sahelzone, weil wir sehen, dass in dem Maße, in dem dort staatliche Strukturen unter Druck geraten, die Bedrohung durch einen ausgreifenden Terrorismus wächst. Das, was zunächst wie eine regionale Bedrohung erscheint, hat also unmittelbare Auswirkungen auf die Sicherheitslage in Europa. Uns geht es nicht um einen punktuellen Antiterrorereinsatz, sondern wir agieren langfristig stabilisierend. Als Erstes sichern wir Räume, damit die Zivilbevölkerung wieder einigermaßen sicher leben und wirtschaften kann. Dann bilden wir die Truppen vor Ort aus und versetzen sie in die Lage, selbst für Sicherheit zu sorgen.

In Afghanistan war das politische Ziel ganz klar: Das Land darf kein sicherer Hafen für Terroristen mehr sein. Dann sollte sich die Situation der Zivilbevölkerung ändern, insbesondere auch die Lage von Frauen. Natürlich kann man beklagen, dass es in Afghanistan weiterhin viel zu tun gibt. Aber zumindest für einen Teil der Frauen ist die Situation besser geworden. Erhebliche Fortschritte gibt es auch

bei den Bildungsangeboten oder dem Zugang zu Elektrizität und sauberem Wasser. Jetzt müssen wir bei den Friedensverhandlungen sicherstellen, dass es kein Rollback gibt.

Die Bundeswehr scheint mit aktuell dreizehn Auslandseinsätzen bereits am Limit; seit Jahren macht sie aufgrund mangelnder Einsatzbereitschaft des Materials von sich reden; das „Zwei-Prozent-Ziel“ der NATO wird nicht erreicht. Wie weit klaffen der neue geostrategische Anspruch und die aktuelle Wirklichkeit auseinander?

Annegret Kramp-Karrenbauer: Die Bundeswehr leistet alle Einsätze, in die sie vom Parlament geschickt wird. Wir erfüllen unsere Aufgaben in der NATO und in der EU. Wir sind im Einsatz in Afghanistan, in Mali und Niger, bei der Operation IRINI im Mittelmeer, im Kosovo und im Irak. Gleichzeitig helfen wir in erheblichem Maße seit vielen Monaten während der COVID-19-Epidemie. Ich bin stolz darauf, was die Männer und Frauen mit und ohne Uniform leisten.

Bei der materiellen Einsatzbereitschaft gibt es weiterhin viel zu tun, wir haben in einigen Bereichen aber durchaus Fortschritte erzielt, auch wenn noch viel zu tun bleibt.

Nach dem Ende des Kalten Krieges herrschte die Überzeugung, dass jetzt alle Konflikte gelöst seien – was dazu führte, dass bei der Bundeswehr massiv eingespart worden ist. Mit dem Geschehen auf der Krim 2014 gab es eine Kehrtwende, und seitdem bauen wir wieder auf. Allerdings gilt die alte Lebenserfahrung, dass schneller etwas abgebaut als aufgebaut ist. So etwas braucht seine Zeit, wobei wir auf

der Grundlage eines Weißbuches und eines Fähigkeitsprofils sehr gezielt vorankommen.

Das Fähigkeitsprofil setzt bei den geostrategischen Herausforderungen an. Und wir arbeiten in Richtung Zwei-Prozent-Ziel, was übersetzt bedeutet: Gemessen an seiner Größe und Wirtschaftsleistung bringt Deutschland zehn Prozent der gesamten Fähigkeiten der NATO auf. Für mich ist das deshalb so wichtig, weil es verdeutlicht: Wenn wir mit zehn Prozent auf einen angemessenen Beitrag kommen, stellen andere neunzig Prozent, von denen wir genauso profitieren.

Die NATO hat schon bessere Zeiten erlebt. Einseitig wurde der Abzug von 12.000 US-Soldaten aus Deutschland verkündet. Welche Szenarien ergeben sich für das Bündnis mit Blick auf die Präsidentschaftswahlen in den USA?

Annegret Kramp-Karrenbauer: Die NATO ist in besserer Verfassung, als viele behaupten. In Zeiten des Kalten Krieges war die Bedrohung jenseits des Eisernen Vorhangs eindeutiger zu verorten als heute. Jetzt müssen wir feststellen, dass die Vereinigten Staaten – und das ist ihr gutes Recht – andere Räume strategisch mitbetrachten. Daher müssen wir uns innerhalb der NATO darauf einstellen, dass sich die USA nicht mehr so umfassend einbringen – etwa wenn es, wie aktuell, rund um das Mittelmeer zu Konflikten kommt. Das heißt nicht, dass sich die USA von der NATO trennen werden. Nach meiner Überzeugung werden sie ein Eckpfeiler des Bündnisses bleiben – schon aus eigenen sicherheitspolitischen Interessen.

Der Abzug der US-Soldaten aus Deutschland ist im Übrigen kein Abzug

aus der NATO, weil die Truppen in Europa bleiben. Wenn aber die Amerikaner militärische Fähigkeiten in andere Räume verlagern würden, würde sich die Frage stellen, wie die entstehende Leerstelle über andere Partner gefüllt werden kann. So ergibt sich die Querung zur Europäischen Union – mit dem Ziel, dass die europäischen Länder stärker zusammenarbeiten und sich etwa verstärkt gemeinsam ausrüsten. Dies bedeutet aber keine Alternative zur NATO, sondern es geht um militärische Fähigkeiten, die wir gemeinsam in die NATO einbringen.

Was die Frage nach den US-Wahlen konkret anbelangt: Wenn es eine Veränderung im Weißen Haus geben sollte, werden wir sicher einen anderen Umgangston erleben. Viele außenpolitische Fragen werden grundsätzlich aber nicht wesentlich anders betrachtet werden.

Wir Europäer müssen und werden mehr tun; von Deutschland wird dabei zu Recht mehr erwartet.

Die NATO-Partner Frankreich und Türkei sind vor Libyen beinahe in einen bewaffneten Konflikt geraten; Russland ist nach Syrien nun auch in Libyen militärisch stark präsent; Griechenland und die Türkei liegen über Erdgasvorkommen im Streit. Und fast mittendrin kreuzt die Fregatte „Hamburg“, die Waffenlieferungen an die Kriegsparteien verhindern soll. Für wie risikoreich halten Sie den Auftrag? Mancher fragt sich, was passiert, wenn russische oder türkische Schiffe Kurs auf Libyen nehmen.

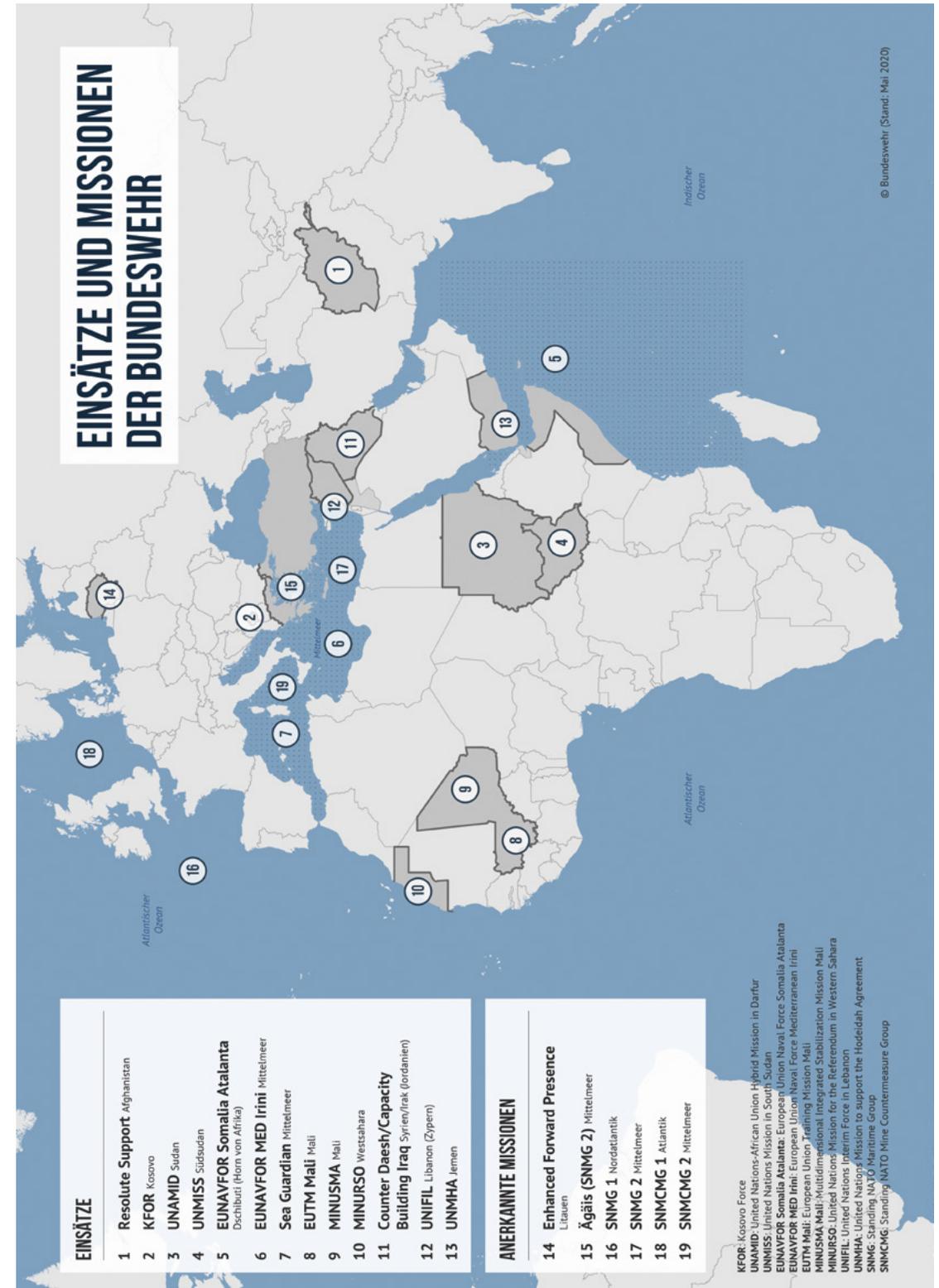
Annegret Kramp-Karrenbauer: Erstens ist jeder Einsatz mit Risiken verbunden. Wir haben erst kürzlich ein Schiff aufge-

bracht, das Kerosin nach Libyen transportieren sollte. Insofern war der Einstieg in diesen Auftrag erfolgreich. Aber die Fragen, die Sie stellen, sind berechtigt. Es sind die Fragen, die wir an die Europäische Union richten, die diese Mission verantwortet und dafür die Rahmenbedingungen schafft: Was passiert, wenn auf Einsatzfahrten Migranten aufgenommen werden? Was humanitär geboten ist, wissen wir. Aber wie ist das weitere Verfahren? Die Schiffsbesatzung darf in solchen Situationen nicht allein dastehen, sondern muss wissen, wie sie damit umgehen muss.

Das Gleiche gilt für die Frage, was zu geschehen hat, wenn sich beispielsweise eine Annäherung an ein türkisches Schiff ereignet. Das ist aus unserer Sicht immer noch nicht befriedigend gelöst, und deswegen sind wir gemeinsam mit dem Auswärtigen Amt und dem Auswärtigen Dienst der Europäischen Union in einer harten Diskussion, damit die Soldatinnen und Soldaten, die im Einsatz sind, eine klare Geschäftsgrundlage haben.

Russland spielt bei riesigen Manövern mit den „Muskeln“. Welchem Zweck dienen die Übungen, neben dem eigentlich militärischen?

Annegret Kramp-Karrenbauer: Russland hat massiv aufgerüstet, im nuklearen wie im konventionellen Bereich. Diese Manöver haben aus meiner Sicht mehrere Funktionen: Zum einen richten sie sich darauf, die Machtposition des Regimes von Wladimir Putin nach innen hin zu untermauern. Dann dienen sie als Warnung an die Nachbarstaaten, die möglicherweise mit dem Gedanken spielen, sich zunehmend vom Einfluss Russlands zu lösen. Und sicherlich gehören sie zu den vielen



Provokationen nach Westen hin, denen wir tagtäglich ausgesetzt sind. Wir erleben beispielsweise Luftraumverletzungen über den baltischen Staaten, russische U-Boote in der Nordsee, die sich provokativ verhalten, oder Cyberangriffe, wie den Hackerangriff auf den Deutschen Bundestag.

Welche Schlüsse ziehen Sie aus dem Fall „Nawalny“?

Annegret Kramp-Karrenbauer: Bei dem Fall ging es zunächst einmal darum, einen Kritiker im wahrsten Sinne des Wortes „mundtot“ zu machen. Und er setzte ein Zeichen gegenüber allen Regimekritikern – nach dem Motto: Wir können eurer jederzeit habhaft werden. Darüber hinaus glaube ich, dass die russische Seite „austestet“, wie weit sie gehen kann, bis wir in der Europäischen Union und im Westen etwas dagegensetzen – beispielsweise durch Verhängung von Sanktionen.

Die russische Führung testet uns aus. Und solange es kein klares und vor allem einheitliches politisches Signal der europäischen Seite gibt, wird sie es weiter tun.

In Belarus geht die Bevölkerung gegen das Regime auf die Straße. Liegt das Schicksal dieser Freiheitsbewegung allein in Moskau? Und wenn nicht, was kann der Westen, was kann die Europäische Union tun?

Annegret Kramp-Karrenbauer: Ich habe eine unglaubliche Hochachtung vor den Menschen in Belarus, die dort seit Wochen demonstrieren – gerade auch vor den mutigen Frauen. Wenn man sieht, mit welcher Brutalität selbst gegen alte oder hochschwängere Frauen vorgegangen wird, erkennt man dahinter die Angst

Lukaschenkos vor diesem friedlichen Protest. Moskau spielt eine entscheidende Rolle, denn Lukaschenko steht unter dem Schutz Putins. Insofern ist es eine heikle Frage, inwieweit sich auch Moskau von diesen friedlichen Demonstrantinnen und Demonstranten bedroht fühlt.

Der Westen hat als Erstes schon einmal die Präsidentschaftswahl vom 9. August nicht anerkannt. Ich hätte mir gewünscht, dass wir mit unseren Partnern auch Sanktionen verabredet hätten, aber das ist im Moment wegen eines anderen Konflikts ein bisschen in Geiselhaft genommen. Grundsätzlich ist, alles dafür zu tun, dass diese Proteste öffentlich bleiben. Denn das Schlimmste, was den Demonstranten in Belarus passieren könnte, wäre, dass die internationale Aufmerksamkeit nachlässt.

Wichtig ist auch, immer wieder zu betonen, warum die Menschen dort nicht aufhören, auf die Straßen zu gehen: Es geht nicht darum, dass sie nach Europa oder in die NATO wollten. Sie wollen nur frei und fair wählen und ihre Meinung äußern – ohne Angst, dafür ins Gefängnis zu kommen. Dazu haben sie jedes Recht.

Sie sagen, das „Wohl“ der Soldatinnen und Soldaten habe „höchste Priorität“. Wie beurteilen Sie das Wohlbefinden und die Stimmung innerhalb der Truppe? Was kritisieren Sie an der Bundeswehr, was kritisieren die Soldaten am gesellschaftlichen Umfeld?

Annegret Kramp-Karrenbauer: Zum einen beklagen die Soldatinnen und Soldaten eine überbordende Bürokratie. Das ist die Hauptbeschwerde. Damit zusammen hängt die Frage, wie schnell etwas beschafft wird und warum es nicht schneller

ankommt. Daran arbeiten wir, und ich ermutige alle, dabei auch unkonventionelle und kreative Wege zu beschreiten.

Dann aber haben Soldatinnen und Soldaten den Eindruck, dass die Bundeswehr und das Leitbild des „Staatsbürgers in Uniform“ gesellschaftlich aus dem Blick geraten sind. Deshalb fordere ich seit meinem Amtsantritt, dass die Bundeswehr wieder sichtbar in die Mitte der Gesellschaft gehört. Dass Soldaten in Uniform nun kostenlos mit der Bahn fahren dürfen, ist ein unglaublicher Erfolg. Entgegen allen Befürchtungen melden viele Soldaten zurück, dass sie ein sehr positives Feedback erfahren. Die öffentlichen Gelöbnisse – im vergangenen Jahr zum ersten Mal seit vielen Jahren wieder vor dem Bundestag und live im Fernsehen übertragen – und das neue freiwillige Angebot „Dein Jahr für Deutschland“ kommen hinzu.

Öffentliche Anerkennung und Wertschätzung für den Dienst sind entscheidende Punkte. Grundsätzlich ist aber auch, dass wir mit dem Haushaltsgesetzgeber sicherstellen, dass wir – unabhängig davon, ob Bündnis- oder Landesverteidigung – die Soldaten für ihre Einsätze immer so ausbilden und ausrüsten, dass sie „gesund und munter“ wieder daraus zurückkommen können.

Auf rechte Haltungen beim Kommando Spezialkräfte haben Sie ohne Pauschalierung reagiert. Welches Ausmaß haben rechte Tendenzen in der Bundeswehr? Und wegen der Aktualität würde ich die Frage gern auf die Polizeieinheiten erweitern.

Annegret Kramp-Karrenbauer: Ich bin vor Kurzem gefragt worden: Wann ist die

Bundeswehr frei von Rechten? Darauf kann ich nur antworten, die Bundeswehr ist Teil und Spiegelbild dieser Gesellschaft. Solange in unserer Gesellschaft extremes Gedankengut, auch Rechts extremismus, existiert, besteht die Gefahr, dass man es auch in den Sicherheitskräften findet. Aber für die Bundeswehr gilt gleichermaßen: Der klar und eindeutig überwindende Teil derjenigen, die dort ihren Dienst tun, ist dadurch motiviert, dass man sich dem Grundgesetz in besonderer Weise verpflichtet fühlt. Entsprechend leistet man seinen Dienst. Es liegt vor allem auch in deren Interesse, dass diejenigen mit extremistischen Haltungen, wo immer möglich, rigoros aus den Sicherheitskräften entfernt werden.

Mir ist also zweierlei wichtig: zum einen ganz konsequent gegen Extremismus vorzugehen und zum anderen ebenso deutlich zu machen, dass es keinen Generalverdacht geben darf und kein Anlass dafür besteht, das Grundvertrauen in unsere Sicherheitskräfte und ihr Bekenntnis zur Ordnung des Grundgesetzes infrage zu stellen.

Nach zwei Jahren geht der Parteivorsitz der CDU Deutschlands demnächst in andere Hände über. Was sind die wichtigsten Impulse aus Ihrer Tätigkeit in der Bundespartei, für die Sie in anderen Funktionen weiterhin eintreten werden?

Annegret Kramp-Karrenbauer: Seit Übernahme des Parteivorsitzes habe ich immer wieder gesagt: Mein Ziel ist es, die CDU personell, organisatorisch und inhaltlich so aufzustellen, dass sie für das Wahljahr 2021 und damit für die Aufgabe der Zukunftsgestaltung gut aufgestellt ist.

Personell werden jetzt neue Weichen gestellt. Organisatorisch haben wir, auch nach der bitteren Erfahrung der Europawahl, viel nachgearbeitet und uns professionalisiert – etwa beim Thema Kommunikation, im digitalen Bereich. Wir haben Beschlüsse der Struktur- und Satzungskommission, die mehr umfassen als die Frauenquote, als Lehren aus der Corona-Zeit – etwa neue Möglichkeiten bei digitalen Formaten der Parteiarbeit –, zu Vorschlägen für Satzungsänderungen konkretisiert.

Und dann sind wir inhaltlich weit vorgekommen. Ich darf daran erinnern, dass der Europawahlkampf 2019 auch deshalb verloren ging, weil wir zu den beherrschenden Themen des Klimawandels weder passende Köpfe noch politische Positionen hatten. Über diesen Sommer

ist es gelungen, diese programmatische Lücke zu schließen und dabei unterschiedliche Interessen auszugleichen.

Diese Erfahrung haben wir mit dem Grundsatzprogrammprozess zusammengebunden: Wenn ich die letzten zwei Jahre anschau, dann haben bisher über 5.000 Parteimitglieder daran mitgewirkt. Im Ergebnis schlagen wir eine neue Form von Grundsatzprogramm vor – mehr Halbtagsprogramm, ein viel kürzerer Text und eine neue Sprache.

Im Großen und Ganzen kann ich also sagen, dass wir gemeinsam mit dem Team im Konrad-Adenauer-Haus und mit vielen Verantwortlichen ein gutes Stück vorgekommen sind.

*Das Gespräch führte Bernd Löhmann
am 22. September 2020.*

Chinas militärischer Aufstieg

Expansionsbestrebungen und ihre Auswirkungen auf die weltweite Sicherheit

SARAH KIRCHBERGER

Geboren 1975 in Buchholz in der Nordheide, seit 2017 Leiterin der Abteilung für Strategische Entwicklung in Asien-Pazifik, Institut für Sicherheitspolitik an der Universität Kiel (ISPK).

Innerhalb weniger Jahre hat sich das Militär der Volksrepublik China zu einem bedeutenden Faktor in der indopazifischen Region und weit darüber hinaus entwickelt. Die alte Maxime Deng Xiaopings, wonach China „seine Stärke verbergen und seine Kraft nähren“ solle, ist ebenso außer Kraft gesetzt wie die unter Hu Jintao propagierten Ideen eines „friedlichen Aufstiegs“ im Rahmen einer „harmonischen Weltordnung“. Anstelle dieser Leitlinien setzt Chinas Staats- und Parteiführung seit der Machtübernahme Xi Jinpings 2012 auf die Demonstration militärischer Stärke, massive Aufrüstung, eine aggressive „Wolfskrieger“-Diplomatie sowie offene Drohgebärden gegen Nachbarstaaten. Neu ist ebenfalls, dass nicht nur die unmittelbare Peripherie Chinas – insbesondere Taiwan sowie

die Anrainer des Südchinesischen Meeres – davon betroffen ist, sondern zunehmend auch westliche Staaten, sei es durch politischen und ökonomischen Druck, sei es durch gemeinsame Manöver mit der russischen Marine in Heimatgewässern der NATO.

Heute ist die Volksbefreiungsarmee (VBA) weltweit präsent, und dies nicht nur im Rahmen von Blauhelmeinsätzen der Vereinten Nationen oder Anti-Piraterie-Einsätzen am Horn von Afrika, sondern auch in Militärübungen mit Russland, etwa im Mittelmeer, im Indischen Ozean oder in der Ostsee. China tritt als Exporteur immer komplexerer Rüstungsgüter in Ländern Afrikas und Südasiens auf, die der Seidenstraßeninitiative (*Belt and Road Initiative*, BRI) beigetreten sind, und verstärkt seine militärtechnische und militärstrategische Zusammenarbeit mit Russland, Pakistan und dem Iran.

Chinas umstrittener Ausbau von Riffen im Südchinesischen Meer zu künstlichen Inseln sowie die strikte Ablehnung eines Den Haager Schiedspruches aus dem Jahr 2016, der die Unrechtmäßigkeit der chinesischen Gebietsansprüche im Südchinesischen Meer nach dem Seerechtsübereinkommen der Vereinten Nationen festgestellt hatte, befeuern die Sorge internationaler Beobachter, China könne in Zukunft trotz aller Bekenntnisse zum Multilateralismus militärisch auf das Recht des Stärkeren setzen. Dies stellt insbesondere mit Blick auf Taiwan ein potenziell explosives Problem dar. Das Sicherheitsdilemma, das durch die Rolle der Vereinigten Staaten als De-facto-Schutzmacht Taiwans besteht, birgt das Risiko einer massiven, im Extremfall sogar nuklearen Eskalation, falls China versuchen sollte, den Status quo in der Straße von Taiwan einseitig zu verändern.

MARINERÜSTUNG UND MILITÄRISCHER AUFSTIEG

Was bedeuten diese Entwicklungen für Europa und für die NATO? Drei Faktoren sind von besonderer Relevanz: eine maritime Machtverschiebung zugunsten Chinas durch das historisch nahezu beispiellose Ausmaß der chinesischen Marinerüstung, ein verändertes, deutlich aggressiveres Verhalten Chinas in der asiatisch-pazifischen Region mit zunehmend martialischer Rhetorik sowie die zunehmende Interessenkonvergenz und strategische Koordination zwischen China und Russland – vermehrt auch in Europa. Diese Trends bedürfen genauerer Beobachtung und Analyse und erfordern geeignete Reaktionen der transatlantischen Staatengemeinschaft.

Eine Studie des *International Institute for Strategic Studies* (IISS) ergab,¹ dass China zwischen 2014 und 2018 seiner bereits beachtlich großen Seestreitmacht Marineschiffe im Umfang der Gesamttonnage der britischen *Royal Navy* beziehungsweise der gesamten japanischen Marineflotte hinzugefügt hat. Eine vorher nicht vorhandene Schiffsklasse von inzwischen über

fünfzig Korvetten ist seit 2012 hinzugekommen, ebenso zahlreiche moderne Fregatten, Zerstörer und U-Boote, große amphibische Angriffsschiffe sowie bisher zwei Flugzeugträger. Auch die chinesische Küstenwache hat innerhalb von nur zehn Jahren etwa 100 neue Einheiten in Dienst gestellt, darunter mehrere Schiffe mit etwa 12.000 Tonnen Verdrängung und – für eine Küstenwache – untypisch schwerer Bewaffnung.

OFFENSIVE MACHTPROJEKTIONSFÄHIGKEITEN

Die Auswertungen von Satellitenbildern chinesischer Werftanlagen zeigen deutlich, dass China noch mehr Schiffe gebaut hat, als öffentlich bekannt gegeben wurde; zudem arbeiten die Marinewerften an allen Tagen der Woche rund um die Uhr, was einem Produktionsrhythmus in Krisenzeiten entspricht, für Friedenszeiten jedoch ungewöhnlich ist.² Es geht demnach nicht um eine normale Ersatzbeschaffung oder eine gewöhnliche Marinemodernisierung, sondern es handelt sich um ein mit Hochdruck betriebenes Programm zur schnellstmöglichen Fähigkeitserweiterung. Die zuletzt gebauten Einheiten sind nicht nur moderner, sondern auch deutlich größer und hochseefähiger als die älteren Schiffsklassen; dies deutet auf einen Einsatzzweck in entfernteren Regionen hin. So haben die sogenannten „Zerstörer“ des neuen Typs 055 de facto die Tonnage und Bewaffnung von Kreuzern. Neu hinzugekommen beziehungsweise noch im Aufbau sind offensive Machtprojektionsfähigkeiten durch inzwischen zwei in Dienst gestellte konventionell angetriebene Flugzeugträger sowie mindestens einen weiteren, der sich noch im Bau befindet. Ähnliche Modernisierungsbestrebungen finden sich beim Heer, bei der Luftwaffe und bei den Raketenstreitkräften.

Neben dem Aufbau klassischer Waffensysteme global operierender Streitkräfte forscht China an Zukunftstechnologien – unbemannten Systemen und militärischen Anwendungen von Künstlicher Intelligenz (KI) zum Beispiel im Bereich Schwarmtechnologie – und investiert massiv in den Ausbau neuer Weltraum- und Cyberfähigkeiten, die für eine vernetzte Kampfführung nötig sind.

Die zu Militärstützpunkten und Sensorplattformen ausgebauten künstlichen Inseln im Südchinesischen Meer markieren nur die Spitze des Eisbergs einer dort im Aufbau befindlichen vernetzten U-Boot-Jagd-Fähigkeit. Diese besteht unter anderem aus unterhalb der Wasseroberfläche operierenden unbemannten Systemen sowie auf dem Meeresgrund verlegten Hydrophonen (Unterwassermikrofonen) und Sonobojen, deren Daten zusammen mit denen von Schiffen, Fluggeräten und Drohnen im Seegebiet unter Zuhilfenahme von Supercomputern und KI-Algorithmen zentral und nahezu in Echtzeit ausgewertet werden, um für nahezu vollkommene Kontrolle über das Südchinesische Meer zu sorgen.³ Ziel der chinesischen Militärführung ist es

offenbar, den Vereinigten Staaten und ihren Verbündeten ein Eingreifen in diesem Seegebiet im Spannungsfall zu verwehren.

Neue Bedrohungsszenarien ergeben sich auch durch Chinas Anwendung „hybrider“ Methoden, besonders im maritimen Bereich. Massenformationen sogenannter „Maritimer Milizen“ – als Fischer getarnter paramilitärischer Kräfte – rammen und bedrängen regelmäßig nicht nur Fischerboote anderer Staaten (sogar in deren ausschließlicher Wirtschaftszone), sondern auch ausländische Marineschiffe im Transit. Auch wurden von diesen „Fischerbooten“ aus Piloten der *United States Navy* und der *Royal Australian Navy* mithilfe von Lasern geblendet. Dabei ist bekannt, dass die Aktivitäten der Maritimen Milizen zentral koordiniert und staatlich gelenkt sind.

2012 erlangte China durch Täuschung de facto die Kontrolle über das nahe der philippinischen Küste gelegene und bis dahin von den Philippinen kontrollierte Riff Scarborough Shoal und hält es seither besetzt. Kurz darauf erfolgte 2013/14 die massive Landaufschüttung und anschließende Militarisierung der chinesisch kontrollierten Spratly- und Paracel-Riffe. Seit 2012 üben Chinas Maritime Milizen außerdem ununterbrochen hohen Druck auf die japanisch kontrollierten Senkaku-Inseln aus, und auch der militärische Druck Chinas auf Taiwan durch immer häufigere und immer engere Umrundungsflüge mit Kampfflugzeugen sowie Marinemanöver hat stark zugenommen.

EXPORT VON ÜBERWACHUNGSTECHNOLOGIEN

Ziel dieser Maßnahmen ist die Schaffung einer De-facto-Einflusssphäre. In anderen Weltgegenden sind wiederum Versuche autoritärer Einflussnahme auf den öffentlichen Diskurs durch Vertreter des chinesischen Staates, etwa mittels direkter Drohungen gegen kritische Individuen oder ökonomischer Straf- und Boykottmaßnahmen, zu verzeichnen.⁴ Im Rahmen der *Belt and Road Initiative* exportiert China Überwachungstechnologien an andere autoritäre Staaten, die zur Verfolgung von Dissidenten verwendet werden. Chinesische Staatsunternehmen sowie deren teils als private Unternehmen getarnte Tochtergesellschaften zeigen ein auffallend hohes Interesse an Investitionen in Kritische Infrastrukturen – Häfen, Elektrizitätsnetze, 5G-Netzwerke, Smart-City-Projekte, Unterseekabel – besonders in europäischen NATO-Staaten, während chinesische Cyberangriffe auf europäische und amerikanische Firmen sowie andere Formen militärtechnischer Spionage massiv zugenommen haben.

Europa ist von der zunehmenden strategischen Koordination zwischen China und Russland direkt betroffen. Ähnlichkeiten im „hybriden“ Vorgehen Russlands (etwa in der Ukraine) und Chinas in seiner Nachbarschaft sind keineswegs zufällig; vielmehr finden wechselseitige Beeinflussungen und Lernprozesse statt. Beide Staaten teilen eine ähnliche antiwestliche

Bedrohungswahrnehmung und die Sorge vor politischer Subversion ihres autoritären Staatswesens. Sie verfolgen deshalb das Ziel, westliche Bündnisse zu schwächen und mithilfe von Maßnahmen unterhalb der Schwelle eines offenen Konflikts die technologische und militärische Überlegenheit der USA und ihrer Verbündeten zu brechen. Denkbar ist in Zukunft eine Art Arbeitsteilung zwischen beiden Staaten, die zum Beispiel in einem Moment westlicher Führungsschwäche gleichzeitig an den entgegengesetzten Enden Eurasiens Krisen erzeugen könnten, die die bereits überdehnten Kräfte der USA und ihrer Verbündeten vor Kapazitätsproblemen stellen würden.

STRATEGISCHE ZUSAMMENARBEIT CHINA – RUSSLAND

Auch wenn das traditionelle Misstrauen zwischen China und Russland aufgrund negativer historischer Erfahrungen nicht vollständig abgebaut werden kann, entwickeln sich strategische Ebenen der Kooperation seit der Krim-Annexion von 2014 rasant weiter, etwa in der militärischen und militärtechnischen Zusammenarbeit, bei der Rohstoffförderung in der Arktis, beim Ausbau von Internetzensur, im Bereich 5G-Netz-Entwicklung (wo Huawei von Russland als vertrauenswürdiger Anbieter akzeptiert wurde) sowie bei *Dual-Use*-Technologien, etwa Weltraumsystemen, Satellitennavigation, Softwareentwicklung und unbemannten Systemen.

Russland und China öffnen ihre strategische Kooperation zunehmend für Drittländer, etwa den Iran. Ende 2019 erfolgte erstmals eine trilaterale russisch-chinesisch-iranische Marineübung im Indischen Ozean, und Mitte 2020 schloss China mit dem Iran ein auf mindestens 25 Jahre angelegtes umfangreiches strategisches Abkommen, das militärtechnische Unterstützung, Rohstofflieferungen, hohe Investitionen in kritische Infrastrukturen inklusive 5G-Netz sowie Hafennutzungsrechte vorsieht. Angesichts der angespannten Beziehungen des Westens zum Iran zeichnet sich durch diese Maßnahmen die Bildung einer antiwestlichen Front ab. Sowohl China als auch Russland verfügen als Ständige Mitglieder über Vetorechte im Sicherheitsrat der Vereinten Nationen und haben in den letzten Jahren ihr Abstimmungsverhalten zunehmend koordiniert. Dadurch und mit Unterstützung schwieriger Akteure wie Iran oder Nordkorea entsteht neues Konfliktpotenzial, das manchen Beobachter bereits an eine Neuaufgabe des Kalten Krieges unter anderen Vorzeichen denken lässt.

Im chinesischen Strategieklassiker *Kriegskunst des Meisters Sun*, dessen Denkschule das chinesische Militär entscheidend geprägt hat, heißt es im dritten Kapitel: „Der Inbegriff des Könnens ist, den Feind ohne Gefecht zu unterwerfen. Daher ist es im Krieg von entscheidender Bedeutung, die Strategie des Feindes anzugreifen. Das Zweitbeste ist, seine Bündnisse zu brechen.“

Das Drittbeste ist, seine Truppen anzugreifen. Die schlechteste Strategie ist es, Städte [also Festungen] anzugreifen; greife sie nur an, wenn es keine andere Wahl gibt.“⁵ Vieles deutet darauf hin, dass China bestrebt ist, die Gesamtlage so zum eigenen Vorteil zu verändern, dass die strategischen Ziele – etwa die Eingliederung Taiwans – kampfflos erreicht werden können. Allerdings ist die Anwendung von Gewalt von der Führung ausdrücklich nicht ausgeschlossen worden.

KONSEQUENZEN FÜR NATO UND EUROPA

Die USA, ihre westlichen Partner in Europa und im indopazifischen Raum sowie die NATO und die Europäische Union täten gut daran, die aktuellen sicherheitspolitischen Bestrebungen Chinas daraufhin zu analysieren, welche Implikationen diese für die Zukunft des transatlantischen Bündnisses und der US-Bündnisse in Asien insgesamt sowie für die strategische Lage einzelner Staaten in Europa und Asien-Pazifik haben. Um die Wahrscheinlichkeit einer militärischen Eskalation in Asien zu verringern, sollte die NATO die Vereinigten Staaten beim Aufbau einer glaubwürdigen Abschreckung unterstützen. Die NATO könnte zum Beispiel ein systematisches Monitoring der asiatischen Krisenherde und der militärisch relevanten chinesischen Investitionen in kritische Infrastrukturen durchführen sowie in Richtung China ihre Bedenken und Einwände bezüglich inakzeptabler Vorgehensweisen kommunizieren. Außerdem könnte die NATO klarstellen, dass das transatlantische Bündnis die USA bei der Verteidigung der gemeinsamen vitalen Sicherheitsinteressen unterstützt, unabhängig davon, wo diese gefährdet sind. Ein wichtiger Beitrag Europas wäre darüber hinaus eine fairere Lastenteilung mit größerer militärischer Verantwortung der europäischen Staaten für die eigene Region, um die USA angesichts wachsender Aufgaben in Asien zu entlasten.

¹ Nick Childs / Tom Waldwyn: „China's naval shipbuilding: delivering on its ambition in a big way“, in: IISS Military Balance Blog, 01.05.2018, www.iiss.org/blogs/military-balance/2018/05/china-naval-shipbuilding [letzter Zugriff: 29.09.2020].

² Andrew Tate: „China Quietly Increasing Warship Numbers“, in: Jane's Defence Weekly (elektronische Ausgabe), 21.09.2018; Vinayak Bhat: „High-speed production: Chinese navy built 83 ships in just eight years“, in: The Print, 20.09.2017, <https://theprint.in/defence/chinese-navy-built-83-ships-8-years/10416/> [letzter Zugriff: 29.09.2020].

³ Sarah Kirchberger / Patrick O'Keeffe: „Chinas schleichende Annexion im Südchinesischen Meer – die strategischen Hintergründe“, in: SIRIUS 2019, Ausgabe 3(1), S. 3–20, www.degruyter.com/view/journals/sirius/3/1/article-p3.xml [letzter Zugriff: 29.09.2020].

⁴ Fergus Hanson / Emilia Currey / Tracy Beattie: „The Chinese Communist Party's Coercive Diplomacy“, in: Australian Strategic Policy Institute (ASPI) 2020, www.aspi.org.au/report/chinese-communist-partys-coercive-diplomacy [letzter Zugriff: 29.09.2020].

⁵ Samuel B. Griffith: Die Kunst des Krieges, übersetzt von Eva Lepold, Taschen Verlag, Köln 2006, S. 115–117.

SCHWERPUNKT

„Bubble Trouble“

Russlands strategische Gegnerschaft zum Westen

NILS WÖRMER

Geboren 1978 in Duisburg, Leiter der Abteilung Internationale Politik und Sicherheit, Hauptabteilung Analyse und Beratung, Konrad-Adenauer-Stiftung.

PHILIPP DIENSTBIER

Geboren 1990 in Bayreuth, Referent Transatlantische Beziehungen, Hauptabteilung Analyse und Beratung, Konrad-Adenauer-Stiftung.

Die Russische Föderation hat seit 2008 eine kaum für möglich gehaltene militärische Aufrüstung begonnen, die spätestens seit der völkerrechtswidrigen Annexion der Krim im März 2014 und dem fortgesetzten aggressiven Verhalten gegenüber der Ukraine die sicherheitspolitische Agenda vieler Staaten der Europäischen Union (EU) und der NATO dominiert. „Hybrider Krieg“ ist zum Synonym für Moskaus verdeckte Intervention und sein bedrohliches Verhalten gegenüber Ländern in Ost- und Nordosteuropa, insbesondere den

baltischen Staaten, geworden. Neben dem als „Gerassimow-Doktrin“ mystifizierten Konzept hybrider Kriegsführung stellen vor allem die konventionelle und nuklearstrategische Aufrüstung sowie die wiederhergestellte Einsatzbereitschaft eines erheblichen Teils der russischen Streitkräfte in Verbindung mit deren Fähigkeit zu einer Ad-hoc-Intervention in Nordost- und Südosteuropa eine ernstzunehmende Bedrohung dar.

Dem gegenüber stehen teils sehr unterschiedliche Bedrohungswahrnehmungen und divergierende sicherheitspolitische Prioritäten unter den EU- und NATO-Mitgliedern. Die Handlungsfähigkeit beider Organisationen ist durch die daraus resultierende Lagerbildung („Ostflanke“ versus „Südflanke“) seit Jahren eingeschränkt. Europäern wie Amerikanern wurde in der zurückliegenden Dekade jedoch klar, dass die seit dem Umbruch 1991 erhoffte Entwicklung Russlands hin zu einem demokratischen, rechtsstaatlichen und marktwirtschaftlich verfassten Staat – zumindest vorerst – ausbleiben würde. Diese Erkenntnis führte ab 2014 zu einem sicherheitspolitischen Paradigmenwechsel: Militärische Abschreckung, Landes- und Bündnisverteidigung, der Wiederaufbau von Verteidigungsfähigkeiten und steigende Ausgaben für Streitkräfte rückten deutlich stärker in den Fokus europäischer Regierungen, als dies nach 1990 für möglich gehalten wurde.

MOSKAUS PRIORITÄTEN

Die russische Regierung sieht sich spätestens seit dem Georgien-Krieg 2008 in einer strategischen Gegnerschaft zum Westen und verfolgt mittlerweile eine revisionistische Politik. Im Kern geht es ihr darum, durch die (Wieder-)Herstellung regionaler Hegemonie den Status als Großmacht zu manifestieren. Dazu reklamiert Moskau entgegen den Grundsätzen der euro-atlantischen Friedensordnung die unmittelbare Nachbarschaft, das „nahe Ausland“, als Einflussphäre und Pufferzone. Hinzu kommen Bestrebungen, die Stellung der USA in der internationalen Politik zu schwächen. Darüber hinaus besteht in der bedingungslosen Priorisierung des Regimeerhalts ein starkes innenpolitisches Motiv für die selbst gewählte Gegnerschaft zum Westen. Der Machterhalt des Präsidenten der Russischen Föderation, Wladimir Putin, wäre durch eine weitere Ausbreitung von Rechtsstaatlichkeit, Demokratie und Wohlstand in den Nachbarstaaten existenziell bedroht. Die Ausdehnung westlicher Bündnisse in die „Zone privilegierter russischer Interessen“ gefährdet aus Sicht Moskaus nicht nur das militärische Gleichgewicht an der eigenen Grenze, sondern begünstigt die Transformationsprozesse, die zu prowestlichen Regimewechseln – im schlechtesten Fall auch in Russland – führen können.

Auf der Grundlage dieser Bedrohungsanalyse setzt Russland auf eine Mischung aus militärischen (konventionell und nuklear) und nicht militärischen

Mitteln. Die Grenzen zwischen diesen Bereichen verschwimmen dabei im operativen Denken. In einer Rede vor der russischen Akademie der Militärwissenschaften prognostizierte Generalstabschef Waleri Gerassimow bereits 2013, die Kriegsführung im 21. Jahrhundert verschmelze die taktische, operative und strategische Ebene, offensives und defensives Handeln sowie militärische und nicht militärische Mittel. Die retrospektiv zur „Gerassimow-Doktrin“ verkärten Aussagen waren zwar nur eine subjektive Beschreibung moderner Kriegsführung – und sicherlich keine „Doktrin“ –, beeinflussen aber spätestens seit dem Ukraine-Konflikt den „hybriden“ Charakter der russischen Operationsführung.

Um die Fähigkeit zur Machtprojektion wiederherzustellen, hat Russland angesichts seines waffentechnologischen Rückstands gegenüber der NATO und des schlecht verfassten, noch sowjetisch geprägten Militärs ab 2008 enorme Anstrengungen unternommen. Größte Hypothek waren die trotz des rasanten Anstiegs im Vergleich zu den NATO-Staaten begrenzten finanziellen Ressourcen. Das russische Verteidigungsbudget lag 2019, selbst nach einer Steigerung von dreißig Prozent im letzten Jahrzehnt, kaufkraftbereinigt bei umgerechnet 166 Milliarden US-Dollar, während die NATO-Staaten zusammengenommen 1.035 Milliarden US-Dollar für Verteidigung aufwendeten. Mit Blick auf diese finanziellen Unterschiede konnte Russland nur punktuell in Fähigkeiten investieren und musste gezielt Reformen durchführen, mit denen sich möglichst effizient ein Gleichgewicht zu den militärischen Fähigkeiten des Westens wiederherstellen ließ.

„ANTI-ACCESS/AREA DENIAL“-BLASEN

Erstens liegt seit 2008 ein starker Fokus auf der Verbesserung der Einsatzfähigkeit und Einsatzbereitschaft der Streitkräfte. Um die Professionalisierung der zum großen Teil aus Wehrpflichtigen bestehenden Truppe voranzutreiben, wurde der Anteil von Berufs- und Zeitsoldaten auf heute zwei Drittel des Personalkörpers verfünffacht. Priorisiert wurden dabei Marineinfanterie, Luftlandtruppen und Spezialkräfte (*Speznas*) – also schnell und flexibel einsetzbare, offensiv ausgerichtete Truppenteile. Der Ausbildungsstand konnte deutlich gesteigert werden, was durch die Gewinnung von Kampferfahrung größerer Einsatzkontingente in den Operationen in der Ukraine, Syrien und Libyen verstärkt wird. Im Heer wurden die Bereiche Mobilität, Feuerkraft, Aufklärung und elektronische Kampfführung ausgebaut sowie die Führungs- und Organisationsstruktur grundlegend reformiert. Insgesamt verfügt Russland heute über ungefähr 900.000 Soldaten, von denen etwa 100.000 bis 150.000 als sofort verfügbar und besonders befähigt für den Einsatz in asymmetrischen wie symmetrischen Operationen, vor allem im „nahen Ausland“, gelten.

Zweitens investierte Russland in Fähigkeiten, die den Zugang und die Bewegungsmöglichkeit gegnerischer Streitkräfte in ausgewählten Operationsgebieten einschränken oder komplett verhindern. Im militärischen Fachjargon bezeichnet man diese sogenannten *Anti-Access/Area Denial* [A2/AD]-Zonen auch als Blasen oder *bubbles*. Dazu haben die russischen Streitkräfte verschiedene – auch nuklear bestückbare – Raketen mit Reichweiten bis 2.500 Kilometer eingeführt und moderne Flugabwehrsysteme entwickelt. Mit dieser Technologie errichtete Russland A2/AD-Zonen zum Schutz seiner nuklearstrategischen Bastion auf der Halbinsel Kola, die im Norden und im Nordosten an die Barentssee sowie im Osten und im Süden an das Weiße Meer grenzt, in Kaliningrad zur Abriegelung der Ostsee und Bedrohung Mitteleuropas sowie auf der Krim zur Beherrschung des Schwarzmeerraums und mit Blick auf das östliche Mittelmeer in Syrien. Strategisch gesehen, besteht damit die militärische Voraussetzung zur Schaffung einer zusammenhängenden Einflusszone Russlands über europäische Nachbarn vom Nordkap bis zum Mittelmeer. Mit Blick auf die A2/AD-Problematik wird in angelsächsischen Fachkreisen daher gelegentlich auch von „bubble trouble“ gesprochen.¹

HYBRIDE KRIEGSFÜHRUNG

Anfang 2018 wurden außerdem sechs strategische Waffensysteme, darunter Hyperschallwaffen, angekündigt. Diese sind insbesondere für Präzisionsschläge und zur Überwindung gegnerischer Raketenabwehr geeignet und können sowohl konventionelle als auch nukleare Gefechtsköpfe tragen. Mit dieser technologischen Modernisierung erlangt Russland die Fähigkeit, NATO-Staaten sowohl operativ als auch strategisch dem Risiko eines nicht hinnehmbaren Schadens zu unterwerfen und sie mit vergleichsweise begrenztem Mitteleinsatz effektiv abzuschrecken.

Russland baute *drittens* irreguläre Fähigkeiten innerhalb und außerhalb der Streitkräfte auf, die im Sinne „hybrider Kriegsführung“ neben militärischen Mitteln asymmetrisch zur Durchsetzung strategischer Interessen beitragen können. Dazu zählt die Rekrutierung und Finanzierung irregulärer Gewaltakteure, insbesondere von Söldnerorganisationen wie der „Gruppe Wagner“. Zudem schuf Moskau verdeckte Kapazitäten zur Durchführung von Desinformations-, Agitations- und sonstigen Einflusskampagnen, nicht nur durch Cybereinheiten im russischen Militärgeheimdienst GRU, sondern auch durch nicht offizielle Hackergruppen, wie die *Internet Research Agency*, die nachweislich den US-Präsidentenwahlkampf 2016 beeinflusst hat.

Im März 2014 stellten die russischen Streitkräfte ihre gesteigerten Fähigkeiten erstmals unter Beweis, als sie innerhalb einer Woche eine Division von etwa 15.000 Mann verdeckt auf die Krim verlegten und wenige

Wochen später eine effektive Drohkulisse von bis zu 150.000 Soldaten aufbauten, die unmittelbar an der ukrainischen Grenze zusammengezogen wurden. Dies trug wesentlich dazu bei, dass Russland seine strategischen Ziele, die Inbesitznahme der Halbinsel Krim und die langfristige Destabilisierung der Ukraine, gegenüber der Regierung in Kiew und der NATO bis heute durchsetzen konnte.

Was auf der Krim im Zeitraffer ablief, findet im Donbass seitdem fortlaufend statt: der Einsatz irregulärer Kräfte und paramilitärischer Einheiten, die als russische Stellvertreter (*proxies*) gegen die Streitkräfte Kiews kämpfen. Begleitet wird dieser Einsatz von einer kontinuierlichen und ausgefeilten Desinformations- und Propagandakampagne, die auf die Destabilisierung des ukrainischen Staates sowie die Ausnutzung und Verstärkung gesellschaftlicher, vor allem ethnischer und religiöser Spannungen abzielt. Hinzu kommen geheimdienstliche Operationen einschließlich Einschüchterungen und gezielter Tötungen, umfassende Cyberangriffe und wirtschaftliche Maßnahmen bis hin zu einer partiellen Blockade des Asowschen Meeres.

TESTFALL SYRIEN, ACHILLESFERSE BALTIKUM

Seit September 2015 entwickeln die russischen Streitkräfte in Syrien ihre Befähigung zur Durchführung komplexer Operationen weitab der unmittelbaren Nachbarschaft weiter. Angefangen bei Luft-, Luftverteidigungs- und Heeresseinheiten über Militärberater, Spezialkräfte und irreguläre Söldnerkräfte bis hin zu Marinestreitkräften kam ein breites Arsenal militärischer Fähigkeiten zum Einsatz. Die Gesamtstärke des russischen Kontingents lag in der Spitze bei etwa 5.000 Personen und wird derzeit auf weniger als 3.000 Mann geschätzt.

Bereits seit der frühen Phase der Intervention beinhaltet das russische Kräftenedispositiv in Syrien sämtliche Komponenten für den Betrieb einer vollumfänglichen A2/AD-Zone und somit eine Reihe von Waffensystemen, die weder in der Terrorismusbekämpfung noch in der Aufstandsbekämpfung sinnvoll eingesetzt werden können. Dies verdeutlicht einmal mehr, dass es Russland entgegen der offiziellen Begründung für das Eingreifen in Syrien kaum um den Kampf gegen den Islamischen Staat (IS) oder den syrischen Ableger der al-Qaida ging. Stattdessen kam es Moskau darauf an, seine strategische Präsenz im Mittelmeer abzusichern und einen möglichen, vom Westen initiierten Regimewechsel zu unterbinden – ein Kernanliegen russischer Außenpolitik. Der Aufbau der syrischen A2/AD-Zone erfüllte somit den Zweck, eine Intervention der Amerikaner und Europäer unmöglich zu machen wie auch das Kräfteverhältnis im östlichen Mittelmeerraum signifikant zu verändern. Insofern verschafft sich Russland weit über den syrischen

Kriegsschauplatz hinaus Vorteile, die auf strategischer Ebene im Kräfte-messen mit dem Westen von Bedeutung sind.

Das Schreckensszenario der NATO und der EU besteht seit 2014 in einer russischen Aggression gegen die baltischen Staaten, deren heutige Situation häufig mit der West-Berlins zur Zeit des Kalten Krieges verglichen wird. Aus der exponierten geografischen Lage – weitab der Stationierungsorte wesentlicher NATO-Kampfverbände und im unmittelbaren Wirkungsbereich von bis zu 80.000 sofort verfügbaren, qualitativ hochwertigen russischen Kräften – resultiert ein zwar räumlich begrenztes, aber deutliches operatives Übergewicht zugunsten der russischen Seite.

Nach dem NATO-Gipfeltreffen in Warschau 2016 wurden im Rahmen der *Enhanced Forward Presence* (eFP) daher vier multinationale Kampfverbände von jeweils 1.000 Soldaten unter Führung Deutschlands, Großbritanniens, Kanadas und der USA zur Rückversicherung der nordöstlichen NATO-Staaten nach Estland, Lettland, Litauen und Polen verlegt. Allerdings müssten die eFP-Kampfgruppen im Kriegsfall schnell verstärkt werden, was durch die Präsenz der russischen Ostseeflotte und die 2016 in Kaliningrad errichtete A2/AD-Zone deutlich erschwert wird.

Besonders auch in den baltischen Staaten setzt Russland auf hybride Mittel wie Desinformationskampagnen, die auf russischsprachige Minderheiten in Estland und Lettland abzielen, oder auf Cyberangriffe. Hinzu kommt die sich wiederholende Verletzung des NATO-Luftraums über dem Baltikum und russischen Anrainerstaaten durch russische Kampfflugzeuge. Russland hält zudem seit einigen Jahren Mobilisierungs- und Alarmierungsübungen seiner Streitkräfte von zunehmender Größe ab. Dabei verletzt Moskau oft personelle Obergrenzen oder hält Meldefristen nicht ein – jeweils gegen internationale Abkommen verstoßend, die Transparenz bei Militärübungen herstellen sollen. Mit diesen Aktionen knapp unter der Schwelle zu kriegsähnlichen Handlungen erhöht Russland das Risiko von Missverständnissen und fatalen Eskalationsspiralen.

STRATEGISCHE HERAUSFORDERUNGEN FÜR EUROPA

Die strategische Bedrohung für Europa besteht darin, dass Russland aufgrund seines eine Dekade langen Vorsprungs bei der Modernisierung der Streitkräfte inzwischen zu einer räumlich begrenzten Kriegsführung in der Lage ist – das heißt zu einer regionalen Invasion nach nur kurzer Warn- und Vorbereitungszeit und unter Nutzung des vollen Spektrums von hybrider bis hochintensiver Kriegsführung. In der NATO liegen zwar beschlossene Konzepte vor, die darauf zielen, diese Bedrohungen zu kontern, allerdings mangelt es am politischen Willen einiger Mitgliedstaaten, diese zügig und vor allem vollumfänglich zu implementieren. Das gilt weniger für die potenziellen

Frontstaaten als vielmehr für die Verbündeten im rückwärtigen Raum, vor allem für Deutschland, aber auch für Frankreich und Großbritannien. Auf deren Fähigkeit, mit massiven Verstärkungskräften – vor allem auch wieder aufzubauenden Großverbänden des deutschen Heeres – bereitzustehen, käme es in einer sich zum Konflikt entwickelnden Krise besonders an.

Ein zweites gravierendes Problem liegt im russischen Konzept der Eskalationsdominanz mittels angedrohten Nukleareinsatzes für den Fall, dass der Westen eine russische Invasion zurückzuschlagen versucht oder durch einen operativen Gegenangriff von NATO-Verbänden den Status quo ante wiederherzustellen sucht. Hierzu dient Moskau vor allem die nukleare Erpressung durch Kurz- und Mittelstreckensysteme in der Ostsee und in Kaliningrad, worauf die Allianz und die Europäische Union noch keine überzeugende Antwort gefunden haben.

In dieser Konfliktodynamik wirkt China zusehends als Katalysator, weil dessen militärischer Aufstieg – verbunden mit einer konfrontativen Politik im pazifischen Raum – die Aufmerksamkeit der USA von Europa nach Asien lenkt und die zuletzt intensiviertere chinesisch-russische Zusammenarbeit das Bedrohungspotenzial Russlands vergrößert. Moskau könnte in seinem Risikokalkül eine Gelegenheit sehen, in Europa einige der revisionistischen Ambitionen zu realisieren, wenn die USA wegen eines militärischen Konflikts im Indopazifik auf China fokussiert und gebunden sind. Die Folge wäre, dass die Europäer bei vermindertem militärischem Engagement der USA einer regionalen russischen Aggression aus eigener Kraft nichts entgegenzusetzen hätten.

Ein wesentlicher Schritt, um diesen Bedrohungen begegnen zu können, liegt in der Steigerung der Kohäsion von EU und NATO sowie der Stärkung der Resilienz der europäischen Gesellschaften. Für Deutschland besteht die besondere Herausforderung darin, eine Mittlerrolle zwischen den unterschiedlichen sicherheitspolitischen Lagern im Bündnis und in der Union zu spielen. Neben einer Stärkung ihrer Verteidigungsfähigkeiten müssen die Europäer auch die Hand zum Dialog mit Russland ausgestreckt halten. Denn langfristig dürfte das russisch-chinesische Zweckbündnis, in dem Moskau offenkundig nur Juniorpartner ist, Brüche bekommen und Pekings Streben nach globaler Vormachtstellung zur größten Bedrohung sowohl für den Westen als auch für Russland werden. Sollte Europa in Reaktion auf die russische Politik der vergangenen Jahre bis dahin die eigene Verteidigungsfähigkeit wiederhergestellt haben, dürfte sich das mit Blick auf China doppelt auszahlen.

¹ Vgl. Loic Burton: „Bubble Trouble: Russia's A2/AD Capabilities“, *Foreign Policy Association*, 25.10.2016, siehe <https://bit.ly/30gOecr> [letzter Zugriff: 14.10.2020].

Europa stark machen

Chancen und Notwendigkeit einer gemeinsamen europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik

DETLEF WÄCHTER

Geboren 1966 in Paderborn, Eintritt in das Auswärtige Amt 1994, seit 2019 Leiter der Abteilung Politik, Bundesministerium der Verteidigung, Berlin.

Ein Land an der Peripherie Europas. Wir stellen uns vor, dort entwickelte sich eine sicherheitspolitische Krise, die das Leben der Menschen vor Ort massiv bedroht, die umliegenden Regionen destabilisiert und ein Eingreifen der internationalen Gemeinschaft unabdingbar werden lässt. Die Europäische Union (EU) ist politisch

bereit und militärisch in der Lage einzugreifen, da Klarheit darüber besteht, welchen Bedrohungen sie selbst begegnen muss. Die EU-Streitkräfte können eingesetzt werden. Die zivilen sowie militärischen Strukturen der Europäischen Union greifen effektiv und effizient ineinander.

Doch sind wir wirklich bereits so weit? Herrscht in der Europäischen Union ein gemeinsames Verständnis über Bedrohungen und Ziele im Rahmen der Gemeinsamen Sicherheits- und Verteidigungspolitik der Europäischen Union? Greifen die Instrumente, Prozesse und Strukturen der Gemeinsamen Sicherheits- und Verteidigungspolitik hinreichend kohärent ineinander? Fest steht, dass eine Krise an der europäischen Peripherie uns unmittelbar betrifft. Wir Europäer müssen dazu in der Lage sein, dieser Krise aus eigenen Kräften

zu begegnen. Nur so werden wir unserer Verantwortung für Sicherheit und Frieden in Europa und der Welt gerecht. Dies gilt insbesondere in einer Zeit, in der die Vereinigten Staaten von Amerika (USA) nicht mehr in einem uns vertrauten Maße bereit sind, unsere sicherheitspolitische Verantwortung mit zu übernehmen.

Bundesverteidigungsministerin Annegret Kramp-Karrenbauer hat zu Beginn der deutschen EU-Ratspräsidentschaft ihre Erwartungen an die Europäische Union im Bereich Sicherheit und Verteidigung deutlich zum Ausdruck gebracht: eine starke und handlungsfähige Europäische Union, die ihre Rolle als Stabilitätsanker und globaler Akteur im internationalen Krisenmanagement festigt und ausbaut, und eine Europäische Union, die dort handlungsfähig ist, wo ureigene europäische Interessen betroffen sind. In den vergangenen Jahren wurde im Bereich Sicherheit und Verteidigung der Europäischen Union einiges erreicht, worauf die Mitgliedstaaten und die Europäische Union stolz sein können. Gleichwohl bleibt viel zu tun, bis die Europäische Union die angedachte Rolle in diesem Bereich auch erfüllen kann. Was bedeutet das für die Europäische Union und die weiteren Schritte konkret?

Die Europäische Union und ihre Mitgliedstaaten haben in den letzten Jahren mit großem Engagement und Weitblick Initiativen und Instrumente geschaffen, um den vielfältigen globalen Herausforderungen aktiv begegnen zu können. Dies beinhaltet die umfassende Stärkung und den Ausbau der Kooperation im Rahmen der Gemeinsamen Sicherheits- und Verteidigungspolitik, deren Ausgangspunkt die EU-Globalstrategie aus dem Jahr 2016 bildet. Hiermit wurde ein neues Ambitionsniveau der Europäischen Union im Bereich Sicherheit und Verteidigung formuliert und 2017 durch drei zentrale Verteidigungsinitiativen (PESCO, CARD und EVF) mit Leben erfüllt. Damit wurde der Bereich Sicherheit und Verteidigung in der Europäischen Union in den letzten Jahren fokussierter, ambitionierter und strukturierter gestaltet und die Kooperation unter den Mitgliedstaaten auf eine neue Ebene gehoben.

Dass solch weitreichende Veränderungen innerhalb kürzester Zeit verankert werden konnten, ist nicht zuletzt einer engen Kooperation und gemeinsamen Kraftanstrengung Frankreichs und Deutschlands zu verdanken. Sie waren Initiator und Motor für zahlreiche Formate, mit denen wir nun arbeiten können, so zum Beispiel die Ständige Strukturierte Zusammenarbeit beziehungsweise *Permanent Structured Cooperation* (PESCO). Sie bildet das politische Herzstück der in den letzten drei Jahren vorangebrachten Verteidigungsinitiativen. Neu und bemerkenswert ist daran nicht die Vereinbarung, gemeinsam Projekte aufzulegen, sondern vielmehr, dass sich 25 EU-Mitgliedstaaten auf zwanzig bindende Verpflichtungen geeinigt haben, deren übergreifendes Ziel es ist, das gemeinsame Wirken in den EU-Einsätzen und die Interoperabilität ihrer Kräfte zu verbessern. Wichtige Verpflichtungen sind beispielsweise die Erhöhung der Verteidigungsinvestitionen zur Erreichung gemeinsamer Ziele oder das gemeinsame Schließen von Fähigkeitslücken.

Einige der PESCO-Projekte tragen unmittelbar zu mehr Handlungsfähigkeit und einer verbesserten Krisenreaktionsfähigkeit der Europäischen Union bei. Große Resonanz, auch seitens der EU-Institutionen, findet beispielsweise das von Deutschland koordinierte Projekt *European Forces Crisis Response Operation Core* (EUFOR CROC), das anhand fiktiver Szenarien feststellt, welche Kräfte benötigt werden und wo diese in der Europäischen Union vorhanden sind. Dieser Überblick beschleunigt die Bereitstellung der Kräfte und erlaubt es, in einer Krise schnell zu reagieren. Erwähnenswert ist auch das *European Medical Command* (EMC), in dem wir gemeinsame Standards festlegen und ausbilden, damit die Sanitätsdienste im Einsatz nahtlos kooperieren können. Das *Network of Logistic Hubs in Europe and Support to Operations* schafft schließlich ein Netzwerk militärischer Logistikzentren quer durch Europa. Durch gezielte Lagerung von Material wird die logistische Versorgung militärischer Kräfte bei Übungen und im Einsatz verbessert. Noch im Herbst soll der deutsche Beitrag am Bundeswehrstandort Pfungstadt eröffnet werden.

ANREIZE FÜR VERBESSERTE KOOPERATION

Die PESCO wird verstärkt durch zwei weitere Schlüsselinitiativen: den *Coordinated Annual Review on Defence* (CARD) sowie den Europäischen Verteidigungsfonds (EVF). CARD zielt auf die Verbesserung der Abstimmung der Planungszyklen der EU-Mitgliedstaaten ab: Wenn wir einen Überblick darüber haben, wo Bedarf oder Lücken in den einzelnen Mitgliedstaaten bestehen, erkennen wir gezielt, wo wir diese gemeinsam füllen können; ein konkreter *Bottom-up-Ansatz*, von dem wir uns viel versprechen. Auch die Stärkung unserer verteidigungsindustriellen Basis haben wir im Blick, weil wir Schlüsselkompetenzen erhalten wollen und uns ein zersplittertes Nebeneinander in der Entwicklung einzelner Fähigkeiten in Europa nicht mehr leisten können: Die USA haben beispielsweise *einen* Kampfpanzertyp, Europa hat siebzehn; die USA haben sechs Kampfflugzeugtypen, die Europäische Union dagegen zwanzig. Mit einem Förderprogramm setzt die Europäische Union nun Anreize für eine verbesserte Kooperation europäischer Unternehmen. Zum ersten Mal in der Geschichte der Europäischen Union sind Gelder im EU-Haushalt für Forschung und Entwicklung von gemeinsamen Verteidigungsfähigkeiten und militärischer Mobilität in Europa vorgesehen – insgesamt rund acht Milliarden Euro.

Mit diesen Initiativen hat die Europäische Union über das gesamte Spektrum, von der gemeinsamen Planung über die Finanzierung bis hin zur Umsetzung von Kooperationsprojekten, einen umfassenden Ansatz zur Stärkung und Weiterentwicklung der Zusammenarbeit im Verteidigungsbereich angestoßen.

Die sicherheitspolitischen Herausforderungen und geopolitischen Veränderungen machen die skizzierte Fort- und Weiterentwicklung der gemeinsamen Sicherheits- und Verteidigungspolitik unabdingbar. Nicht zuletzt hat auch die COVID-19-Pandemie Schwächen in der Europäischen Union aufgezeigt. Die deutsche EU-Ratspräsidentschaft folgt daher dem Leitbild „Gemeinsam. Europa wieder stark machen.“ Für den Bereich Sicherheit und Verteidigung bedeutet dies, die Resilienz und Handlungsfähigkeit der Europäischen Union und ihrer Mitgliedstaaten zu erhöhen sowie die Zusammenarbeit mit der NATO als Grundpfeiler der kollektiven Sicherheit in Europa zu vertiefen.

STRATEGISCHER KOMPASS FÜR MEHR KLARHEIT

Um diesem Anspruch und der Rolle als verantwortungsvoller Sicherheitsakteur gerecht zu werden, benötigt die Europäische Union klare strategische Ziele. Das beinhaltet Klarheit darüber, was die Europäische Union im Bereich Sicherheit und Verteidigung konkret können soll und was nicht, weil andere Akteure wie die NATO es besser können. Wenn wir uns auf gemeinsame sicherheitspolitische Prioritäten einigen, dann wissen auch unsere militärischen Fähigkeitsplaner, welche Fähigkeiten wir benötigen. Bisher agieren sie auf der Basis eigener Annahmen, weil Vorgaben aus der Politik fehlen – eine Lücke, die nun geschlossen wird.

Den Weg dahin soll uns der sogenannte *Strategische Kompass* weisen, dessen Erarbeitung während der EU-Ratspräsidentschaft Deutschlands beginnt. Der Kompass ist ein politisch-strategisches Grundlagendokument, dessen Mehrwert darin bestehen wird, die Entscheidungsfindung in der EU im Krisenfall zu beschleunigen. Im Fokus stehen hierfür die Bereiche Krisenmanagement, Fähigkeitsentwicklung, Resilienz und Partnerschaften. Der Prozess soll Anfang 2022 während der französischen Ratspräsidentschaft beendet sein; ein Brückenschlag, der uns erlaubt, die Interessen und die Ausrichtung der Europäischen Union ausführlich und unter Einbindung einer breiten europäischen Zuhörerschaft zu diskutieren.

Erster Schritt und wichtiger Ausgangspunkt für die Ausarbeitung wird eine Bedrohungsanalyse sein. Sie wird einen 360-Grad-Blick in die Welt werfen und so formuliert sein, dass sich alle EU-Mitgliedstaaten in ihren Bedrohungsperzeptionen wiederfinden. Natürlich beziehen wir auch die Bedrohungen durch globale Pandemien mit ein. Ein solches Dokument ist ein Novum in der Europäischen Union. Neben der Orientierung für das zukünftige sicherheitspolitische Handeln der Europäischen Union trägt der darauf aufbauende *Strategische Kompass* zu mehr Klarheit, Verlässlichkeit und Transparenz gegenüber Partnern wie den Vereinten Nationen und der NATO, aber auch engen Verbündeten wie den USA und Großbritannien bei.

Die enge und vertrauensvolle Zusammenarbeit mit der NATO, insbesondere auch die Übernahme konkreter Verantwortung durch die Europäische Union und ihre Mitgliedstaaten, sind maßgebliche Voraussetzungen für ein gutes transatlantisches Miteinander. Die Europäer müssen den USA, unabhängig davon, wer die US-Präsidentenwahl im November gewinnen wird, weiterhin Gründe geben, an Europa interessiert zu bleiben. Lastenteilung ist hierbei ein entscheidendes Stichwort.

Der Nordatlantikpakt und die Europäische Union sind essenzielle Bestandteile der europäischen Sicherheitsarchitektur. Die NATO ist und bleibt Eckpfeiler der kollektiven Verteidigung in Europa, wobei die Verbesserungen der militärischen Fähigkeiten der Europäischen Union unmittelbar zur Stärkung des europäischen Pfeilers in der NATO und somit zur transatlantischen Sicherheit beitragen. Es ist wichtig, dass wir die EU-Projekte so gestalten, dass sie eine EU-NATO-Kooperation ermöglichen und vertiefen.

MILITÄRISCHE MOBILITÄT UND ZUSAMMENARBEIT DER SANITÄTSDIENSTE

Die Verbesserung der Zusammenarbeit fokussiert sich beispielsweise auf die militärische Mobilität. Wenn wir europäische Infrastruktur verbessern, um eine schnelle Verlegung von militärischem Material und Personal zu ermöglichen, müssen auch US-Bedarfe berücksichtigt werden. Die Übung *US-Defender 2020* sollte genau dies erproben. *Military Mobility* ist eines der europäischen Projekte, in dem der konkrete Mehrwert für die NATO greifbar und eindeutig ist. Unsere Bemühungen für ein sicherheitspolitisch starkes Europa ersetzen nicht die Rolle unserer unersetzlichen Partner, allen voran der USA. „Strategische Autonomie“ in der Sicherheitspolitik ist nicht unser Konzept einer verantwortungsbewussten Garantie für Frieden, Freiheit und Sicherheit.

Erwähnenswert ist in diesem Kontext auch die Initiative zur Verbesserung der Zusammenarbeit der Sanitätsdienste im Projekt *European Medical Cooperation 2.0*. Sie entspringt dem PESCO-Projekt EMC. Diesbezüglich werden wir in unserer Ratspräsidentschaft die Krisenreaktionsfähigkeit im Hinblick auf Pandemien verbessern. Durch die Bevorratung und eine schnelle Verlegung von Sanitätsmaterialmodulen innerhalb der Europäischen Union kann notwendiges Sanitätsmaterial genau dort, wo es gebraucht wird, zur Verfügung gestellt werden.

Die zivil-militärische Planübung *RESILIENT RESPONSE*, an der achtzehn Nationen teilnehmen, ist ein weiteres wichtiges Element des EMC. Durch diese multinationale Übung soll die Zusammenarbeit der Sanitätsdienste der europäischen Streitkräfte erprobt, verbessert und wichtige Abläufe trainiert werden. Das PESCO-Projekt EMC ist zugleich eng mit der Initiative des NATO-Rahmennationen-Konzepts *Multinational Medical Coordination*

Centre verknüpft. So entsteht ein Mehrwert für beide Organisationen durch die gezielte Verbindung von PESCO und dem Rahmennationen-Konzept (FNC). Absehbar werden beide Organisationen von einer immer engeren Verzahnung von PESCO und FNC profitieren.

Die konsequente Weiterentwicklung und Stärkung der Gemeinsamen Sicherheits- und Verteidigungspolitik – vorangetrieben durch Deutschland im Rahmen seiner EU-Ratspräsidentschaft, während der Trio-Präsidentschaft mit Portugal und Slowenien sowie darüber hinaus – ist eine Chance für ein geeintes und starkes Europa. Und sie ist absolut notwendig. Gerade auch die globale COVID-19-Pandemie hat gezeigt, dass die Bürgerinnen und Bürger der Europäischen Union auf vielfältige Weise bedroht sind und zu Recht eine starke Europäische Union erwarten, die sie in und trotz der gegenwärtigen Krisenlage schützt. Kernmerkmal der Europäischen Union bleibt dabei der „Integrierte Ansatz“, das heißt die enge Verzahnung aller zur Verfügung stehenden Politikfelder sowie ziviler und militärischer Instrumente für Krisenprävention, Stabilisierung, Konfliktbewältigung und Wiederaufbau bis hin zur langfristigen Förderung von Frieden und nachhaltiger Entwicklung. Die heutigen Sicherheitsherausforderungen können nur durch ein ganzheitlich abgestimmtes Handeln bewältigt werden. Hierbei sind zivile Instrumente ebenso gefordert wie moderne militärische Fähigkeiten. In diesem Zusammenhang bedarf es der weiteren ambitionierten Stärkung von Strukturen, Prozessen und Instrumenten der Europäischen Union. Zur Erfüllung des Anspruches einer handlungsfähigeren Europäischen Union muss durch Bereitstellung ausreichender Ressourcen für europäische Missionen und Operationen, Schließung militärischer Fähigkeitslücken und größere operative Wirkung beigetragen werden.

Im beginnenden 21. Jahrhundert ist es an Europa und der Europäischen Union, sich als sicherheitspolitischer Akteur zu positionieren. Dass kein Mitgliedstaat der Europäischen Union seine sicherheitspolitischen Interessen allein durchsetzen oder seine Sicherheit allein gewährleisten kann, wissen wir alle. Aber wir müssen die richtigen Schlussfolgerungen daraus ziehen: Wir müssen uns besser als bisher auf Prioritäten und Ziele einigen, hinter denen alle stehen. Hierfür bedarf es der Gemeinschaft der europäischen Staaten, des solidarischen Miteinanders sowie einer starken und effektiven Gemeinsamen Sicherheits- und Verteidigungspolitik. Deutschland stand schon immer für den Ansatz der Inklusivität in Europa. Alle mitzunehmen statt allein vorauszuweichen, bedarf großer Geduld und vieler Gespräche, muss aber nicht zulasten von Ambition gehen, wie uns oftmals vorgeworfen wurde. Der *Strategische Kompass* wird ein entscheidender Schritt in diese Richtung sein und viel Klarheit bringen. Auf dieser gemeinsamen Basis ist die Europäische Union in der Lage, angemessen und entschieden dort handeln zu können, wo ihre Interessen und ihre Sicherheit unmittelbar berührt sind. Wenn immer möglich mit Partnern, allen voran mit der NATO, wenn nötig aber auch unabhängig.

Dschihadistischer Terror

Der lange Krieg ist nicht zu Ende

GUIDO STEINBERG

Geboren 1968 in Trier, Islamwissenschaftler und Experte für islamistischen Terrorismus, Stiftung Wissenschaft und Politik, Berlin.

Im Jahr 2005 begannen US-amerikanische Militärs und Politiker vermehrt von einem „langen Krieg“ zu sprechen. Damit wollten sie darauf hinweisen, dass der Kampf gegen al-Qaida und andere dschihadistische Gruppierungen eine langfristige Herausforderung sei, die die amerikanische Politik noch jahrzehntelang beschäftigen werde. Einige vertraten sogar die Auffassung, der lange Krieg gegen die Terroristen werde zum bestimmenden

Thema der US-Weltpolitik im 21. Jahrhundert und in seiner Bedeutung und Dauer dem Ost-West-Konflikt in nichts nachstehen.

Das Fiasko im Irak nach 2003 und der ab 2005 einsetzende Aufstand in Afghanistan führten in der amerikanischen Politik rasch zu Widerstand gegen die 2001 begonnenen Kriege. Barack Obama punktete im Wahlkampf von 2008 mit dem Versprechen, die amerikanischen Truppen aus dem Irak abzuziehen, und zeigte sich auch gegenüber dem Einsatz in Afghanistan skeptisch. Auch sein Nachfolger Donald Trump sicherte seinen Wählern zu, das US-Militär aus den „endlosen

Kriegen“ – so der US-Präsident – zurückzuziehen. Dass so unterschiedliche Politiker wie Obama und Trump die Kriege ihres Vorgängers George W. Bush ablehnten, ist ein Hinweis darauf, dass es sich hier um eine neue Konstante der amerikanischen Politik handeln dürfte – schon weil das politische Washington in dem Aufstieg Chinas die große Herausforderung amerikanischer Weltpolitik im 21. Jahrhundert sieht. Doch ist die dschihadistische Bewegung trotz aller Rückschläge vergangener Jahre heute deutlich stärker als noch 2001 oder 2003, sodass der lange Krieg andauert – auch wenn er beileibe nicht mehr das beherrschende Thema amerikanischer Politik ist wie noch 2005.

NEUE OPERATIONSGBIETE

Die al-Qaida Osama Bin Ladens geriet zwar ab 2001 so stark unter Druck, dass sie in ihren Rückzugsgebieten in Afghanistan und Pakistan fast zerschlagen wurde. Doch begann sie schon 2003, regionale Ableger in mehreren Ländern der arabischen Welt aufzubauen, die die terroristische Initiative übernahmen – in Saudi-Arabien, im Irak, in Algerien und in der Sahara, im Jemen und in Syrien. Auch wenn diese Gruppen in den letzten Jahren oft im Schatten des Islamischen Staates (IS) operierten, bleiben sie in vielen Ländern und Regionen eine große Gefahr. Ähnliches gilt für den IS selbst, der im Irak und in Syrien zwar militärisch geschlagen wurde, doch mit Tausenden Kämpfern weiterhin im Untergrund beider Länder operiert. Außerdem hat er seit 2014 nach dem Vorbild von al-Qaida Regionalorganisationen gegründet, die nicht nur in Libyen,

der Sahara und der Sahelzone, im Jemen und im Kaukasus, sondern auch in Afghanistan und auf den Philippinen kämpfen.

Es ist vor allem die Instabilität in weiten Teilen der arabischen und islamischen Welt – die durch die Corona-Pandemie und ihre wirtschaftlichen Folgen weiter verstärkt wird –, die den Dschihadisten seit dem Arabischen Frühling von 2011 neue Operationsgebiete eröffnete. Sie profitierten wie kaum ein anderer Akteur von den Unruhen, Aufständen, Bürgerkriegen und ausländischen Interventionen, die den Nahen Osten erschütterten. Daran dürfte sich auch in den nächsten Jahren nichts grundlegend ändern, denn der amerikanische Rückzug führt schon heute dazu, dass Staaten versuchen, das entstehende Vakuum zu füllen. Schon seit Jahren kämpfen Iran und Saudi-Arabien erbittert um die Vormachtstellung im Nahen Osten und haben so dazu beigetragen, dass die Kriege in Syrien, im Irak und im Jemen andauern. Auch die Türkei und Russland intervenierten in Syrien und Libyen und zuletzt im Krieg zwischen Aserbaidschan und Armenien und befeuern so die Konflikte dort.

Besonders dramatisch ist die Lage 2020 in Afghanistan, wo die USA schon jetzt ihre Truppenpräsenz auf ein absolutes Minimum verringert haben und die Taliban sich anschicken, in dem Land, in dem vor fast zwanzig Jahren der lange Krieg der USA begann, erneut die Macht zu übernehmen. Hiervon dürfte nicht nur al-Qaida profitieren, die schon seit 1996 eng mit den afghanischen Islamisten verbündet ist. Auch der in Afghanistan seit Jahren aktive Islamische Staat (IS) wird die Lage zu nutzen wissen, sodass am Hindukusch erneut das Epizentrum des internationalen Terrorismus entstehen könnte. Der amerikanische Rückzug aus

Afghanistan ist jedoch nur ein besonders dramatisches Beispiel für die Folgen nachlassenden Engagements der USA. Denn diese haben trotz all ihrer Fehler im langen Krieg gegen die Dschihadisten auch die größten Erfolge verzeichnen können. Der 2007 unter Präsident Bush begonnene und von Obama stark ausgeweitete Drohnenkrieg ebenso wie der Einsatz von Spezialkräften schwächten die Terroristen in Pakistan, Afghanistan und im Jemen so sehr, dass sie nicht mehr in der Lage waren, internationale Anschläge zu verüben. Im Irak und in Syrien schließlich trugen die USA maßgeblich dazu bei, dass das Kalifat des IS ein rasches Ende nahm. Sind sie im Nahen Osten künftig weniger präsent, wird es schwieriger, die Dschihadisten in Schach zu halten, als bisher.

KONSEQUENZEN FÜR EUROPA

Dies betrifft auch Europa, denn es ist im (offenkundigen) Unterschied zu den USA ein unmittelbarer Nachbar des Nahen Ostens. Wie gefährlich es auch in Berlin, Paris oder London werden kann, zeigte sich zuletzt in den Jahren 2014 bis 2017, als der IS eine Welle von Anschlägen in Europa verübte. Die schiere Zahl der Dschihadisten in Syrien, Fortschritte bei der Verschlüsselung von Kommunikationsmitteln und die Wirren der Flüchtlingskrise machten es auch für die US-Nachrichtendienste unmöglich, alle Planungen rechtzeitig aufzudecken. Seit Jahren hatten sich Politiker in den europäischen Hauptstädten daran gewöhnt, dass solche Pläne bereits durch die Tötung von Terroristen in Pakistan und Afghanistan vereitelt wurden. Zellen, die dennoch in Europa operierten, wurden

durch die Überwachung ihrer Kommunikation durch NSA und CIA enttarnt. Die Anschläge von Paris im November 2015, in Brüssel im März und in Berlin im Dezember 2016 zeigten, dass die US-Dienste die Kontrolle verloren hatten.

Zwar gelang es den USA, den IS im Nahen Osten in die Defensive zu drängen und die Überwachung der Telekommunikation erneut auf den notwendigen Stand zu bringen, sodass große Anschläge in Europa nach 2017 ausblieben. Doch zeigte dieser Erfolg auch zum wiederholten Male, wie abhängig von Amerika die Europäer in der Terrorismusbekämpfung sind. Frankreich und Großbritannien haben zumindest starke Geheimdienste und nahmen auch am Kampf gegen den IS im Irak und in Syrien teil. Deutschland hingegen hält seine Nachrichtendienste schwach und beteiligte sich auch an der Anti-IS-Koalition lediglich mit eher symbolischen Beiträgen. Setzt sich der US-Rückzug aus dem Nahen Osten in den nächsten Jahren fort, könnten neue Sicherheitslücken entstehen, wenn Europa diese nicht füllt und vor allem Deutschland nicht viel mehr in seine Terrorismusabwehr investiert. Dazu gehören selbstverständlich starke Nachrichtendienste, einsatzfähige Spezialkräfte und bewaffnete Drohnen. Vor allem ist aber die Einsicht gefragt, dass der lange Krieg gegen die Dschihadisten auch nach dem Abzug der Amerikaner aus Afghanistan und dem Irak andauern wird und dass mehr denn je eine ernsthafte deutsche Beteiligung an der Seite der Verbündeten gefragt ist.

Literaturhinweis

Steinberg, Guido: Krieg am Golf. Wie der Machtkampf zwischen Iran und Saudi-Arabien die Weltsicherheit bedroht, Droemer Knaur, München 2020.

Konkurrenzfähig?

Perspektiven europäischer Nachrichtendienste

GERHARD CONRAD

Geboren 1954 in Freiburg im Breisgau, Islamwissenschaftler, ehemaliger hochrangiger Mitarbeiter des Bundesnachrichtendienstes (BND), 2016 bis 2019 Direktor des „EU Intelligence Analysis Centre“ (EU INTCEN) des Europäischen Auswärtigen Dienstes der Europäischen Union, Gastprofessor am King's College London, Department of War Studies, und Dozent an der Hochschule des Bundes für Verwaltungswissenschaft, Berlin.

Die europäische Staatenwelt wird sich auch künftig mit gravierenden globalen Herausforderungen für ihre Werteordnung, ihren Wohlstand und ihre Sicherheit konfrontiert sehen. Neben den Krisen und Konflikten im unmittelbaren Umfeld, die Europa in seiner Sicherheit sowie in seinen wirtschaftlichen Interessen beeinträchtigen, werden auch die global wirkmächtigen wirtschaftlichen, politischen und militärischen Verschiebungen der Machtverhältnisse in Asien ihren Einfluss auf Europa verstärken. Bereits in den

kommenden zwei Dekaden wird die weitere Expansion der virtuellen Welt mit technologischen Quantensprüngen in Künstlicher Intelligenz (KI), Kommunikationsverfahren sowie in der Satelliten- und Quantentechnologie alle Lebensbereiche tiefgreifend beeinflussen.

Bisher ist nicht erkennbar, dass diese Perspektiven in den Gesellschaften Europas bereits in angemessener Weise wahrgenommen werden, und noch weniger, dass die Einsicht in die dringende Notwendigkeit adäquater rechtzeitiger Vorsorge und Resilienz bestünde.

Im Gefüge staatlicher Daseinsvorsorge und Sicherheitsgewährleistung nehmen die geheimen Nachrichten- und Sicherheitsdienste ihrer Aufgabenstellung gemäß nicht die prominenteste, gleichwohl jedoch eine wesentliche Position ein: Mit Verantwortungsbewusstsein und Augenmaß, aber auch kompetent, energisch und zielorientiert geführt, auftragsgerecht ausgestattet und mandatiert, international vernetzt und wirksam in die politischen und sicherheitsrelevanten Entscheidungsprozesse integriert, können sie ihre Funktion als Frühwarnsysteme und Instrumente der Lage- oder auch Fallanalyse zur sachgerechten Entscheidungsfindung wahrnehmen, sei es in Wahrung der Handlungsfähigkeit von Regierungen und staatlichen Institutionen im Bereich der inneren Sicherheit sowie der Resilienz Kritischer Infrastrukturen, sei es in der Außen- und Sicherheitspolitik bis hin zur militärischen Verteidigung vitaler Interessen.

Die Zeiten klassischer territorialer Konflikte mögen sich in Europa dem Ende entgegenneigen, offenbar jedoch nur, um einer Ära nicht minder gravierender Bedrohungen zu weichen. Zu gewärtigen wird hier ein breites Spektrum an Herausforderungen sein: direkte oder indirekte militärische Erpressung, hybride Kriegsführung, wirtschaftliches und technologisches Dominanzstreben, ökologische und pandemische Katastrophen mit ihren Auswirkungen – dem Zusammenbruch von Märkten und Lebensgrundlagen –, Verdrängungskonflikte, großräumige Migration bis hin zur Destabilisierung zunächst nicht unmittelbar betroffener Gesellschaften. Das frühzeitige Erkennen von Gefährdungsmomenten und ein vertieftes Verständnis ihrer Grundlagen, Erscheinungsformen, Zielrichtungen, Akteure, Vektoren und Verlaufsformen sind deshalb mehr denn je Kernaufgaben der Dienste ebenso nach innen wie nach außen.

VIELFALT ALS STÄRKE UND SCHWÄCHE

Eine kontinuierliche kritische Bestandsaufnahme, inwieweit europäische Nachrichtendienste den aktuellen und absehbaren künftigen Herausforderungen gewachsen sind, ist in gleicher Weise geboten wie die Betrachtung eigener militärischer Befähigungen, infrastruktureller Resilienz, technologisch-wissenschaftlicher Konkurrenzfähigkeit und sozioökonomischer

Kohärenz. Hier wie dort handelt es sich schließlich um wesentliche Grundlagen für die Selbstbehauptungsfähigkeit unserer Lebenswelt.

Wie überall ist Europa auch im Bereich der Nachrichten- und Sicherheitsdienste ein Kontinent der Vielfalt jeweils historisch gewachsener Strukturen, spezifischer Befähigungen, Schwerpunkte und Interessen. Allein ein Blick auf die Dienste der „EU 27“, in Zusammenschau mit Großbritannien, Norwegen und der Schweiz, ergibt eine Größenordnung von über achtzig Organisationen und Behörden unterschiedlicher Größe, personeller und technischer Ausstattung, Zuständigkeiten, Kompetenzen und rechtlich oder faktisch begründeter Befähigungen. In dieser Vielfalt liegen Stärken und Schwächen zugleich. Jedes Land schafft sich seinen Orbit, seine Sicherheitsgewährleistung nach Maßgabe seiner spezifischen geopolitischen Lage, seiner demografischen, gesellschaftlichen, rechtlichen und wirtschaftlichen Strukturen, seiner politischen Verfasstheiten und Wertvorstellungen sowie der jeweils resultierenden, gesellschaftlich akzeptierten Risiko- und Bedrohungsperzeptionen. Die Vielfalt der sich gegenseitig durchaus widersprechenden Einflussfaktoren, insbesondere aber limitierte finanzielle Ressourcen, mangelnde politische Prioritätensetzung und rechtliche Beschränkungen, nicht selten gepaart mit dem Unwillen, negative Realitäten und Perspektiven frühzeitig zur Kenntnis zu nehmen und in eher unpopuläres Handeln umzusetzen, erweist sich immer wieder als schwere Hypothek beim Aufbau bedrohungsadäquater Kapazitäten.

DIE „GROSSEN DREI“

Nicht wenige Länder und Dienste setzen so auf Synergien in bilateraler oder multilateraler Zusammenarbeit, die jedoch nicht selten bei allseitiger chronischer Unterfinanzierung und rechtlichen Limitationen über eine Koalition sich akkumulierender Schwächen nicht hinauszukommen droht. Eine vorstellbare integrierte Gemeinschaft aller Nachrichten- und Sicherheitsdienste in quantitativer wie qualitativer Hinsicht bis hin zu gemeinsamer Entwicklung und Nutzung von Spitzentechnologie in der Informationsgewinnung und -auswertung könnte in Europa – wie im Bereich der Verteidigung – bei entsprechender, koordinierter nationaler Ressourcenausstattung ein erhebliches Gewicht und Entwicklungspotenzial entfalten. Aus den jahrzehntelangen Bemühungen um eine gemeinsame Außen-, Sicherheits- und Verteidigungspolitik ist jedoch bekannt, dass aus nationalstaatlicher Konkurrenz und historisch gewachsener Vielfalt traditionell weniger Synergie als Zersplitterung und Ressourcenverschwendung resultieren, die trotz zahlreicher Bemühungen zwischenstaatlicher und gemeinschaftlicher Koordination und Kooperation allenfalls partiell reduziert werden konnten. Die Ursachen hierfür sind ebenso bekannt wie trivial und persistent: Wie in den meisten

Politikbereichen liegen sie unverändert in den divergierenden, kurzfristig als vordringlich bewerteten nationalen Interessen und Vorbehalten.

Selbst bei der – unzutreffenden – Annahme eines gemeinsamen und gleich gerichteten Willens aller dreißig europäischen Staaten, also der „EU 27“, Großbritanniens, Norwegens und der Schweiz, würde allein schon ein Blick auf die Finanzausstattung aller ihrer Dienste im Vergleich mit den anderen drei globalen Spielern USA, China und Russland nachdenklich stimmen. Ungeachtet aller Unschärfen und Auslassungen in veröffentlichten Zahlen und der erheblichen grundsätzlichen Unterschiede in Aufgabenstellung und operativen Schwerpunkten der Dienste, zum Beispiel mit Blick auf die Wahrung autoritärer Systeme durch umfassende Kontroll- und Repressionsapparate wie in Russland und China, ist der generelle Befund klar: Die europäischen Staaten bleiben in der Ressourcenallokation für ihre Nachrichten- und Sicherheitsdienste bestürzend deutlich hinter den „großen Drei“ zurück, deren jeweilige Etatvolumina sich jedenfalls auf hohe jährliche zwei-, wenn nicht dreistellige Milliardenbeträge in US-Dollar belaufen.

In Europa lassen sich öffentlich zugängliche Richtwerte in Höhe von traditionell drei Milliarden Pfund für Großbritannien (*Single Intelligence Account* ohne *Defense Intelligence*) und neuerdings jeweils etwa 1,5 Milliarden Euro für Frankreich und Deutschland (auf Bundesebene) als die drei Staaten mit den größten Budgets ermitteln. Selbst bei einer mehr als optimistischen Annahme eines Mittelwerts von 0,5 Milliarden Euro Gesamtaufwendungen für jeden der übrigen 27 europäischen Staaten und damit einer zusätzlichen Summe von 13,5 Milliarden könnte mithin für das „Europa der 30“ von einer Größenordnung von allenfalls zwanzig Milliarden Euro jährlicher Aufwendungen für Belange der zivilen und militärischen Nachrichten- und Sicherheitsdienste ausgegangen werden.

HISTORISCH BEDINGTE DISKREPANZ

Mit diesen notwendigerweise sehr summarischen Schätzwerten soll lediglich eines vor Augen geführt werden: Die Gesamtheit der europäischen Dienste fällt – unabhängig vom Grad ihrer Koordination, Zusammenarbeit oder gar Integration – in ihren finanziellen und damit personellen, materiellen und technologischen Kapazitäten weit hinter die globalen Akteure zurück. Daran werden auch die erheblichen nationalen und gemeinsamen Anstrengungen der jüngeren Zeit, etwa im Bereich der Satellitenaufklärung und Weltraumsicherheit (GEORG, SARah, CSO, GALILEO, COPERNICUS) sowie bei Künstlicher Intelligenz und *Quantum Computing* auf nationaler wie europäischer Ebene nichts grundlegend ändern können, auch wenn sie ein überfälliger notwendiger Schritt in die richtige Richtung sind.

Diese Diskrepanz ist historisch bedingt. Sie ist nicht zuletzt auch Reflex der traditionellen machtpolitischen Anlehnung Europas an die westliche Schutzmacht USA. Wie auf militärischer Ebene ist mithin ein allgemeiner Anspruch auf „Konkurrenzfähigkeit“ oder „strategische Autonomie“ Europas im Bereich der Nachrichten- und Sicherheitsdienste aus globaler machtpolitischer Perspektive für eine recht lange Übergangszeit eher gewagt. Gleichwohl gilt es, diesen Befund nicht resigniert zur Kenntnis zu nehmen, sondern in ihm vielmehr Ausgangspunkt und Ansporn für energischere nationale und gemeinsame Bemühungen zu sehen.

Hierbei kann es letztlich absehbar nur darum gehen, *communities of common interest* zu identifizieren und zu schaffen, die auf der Basis einer gemeinsamen, einvernehmlich perzipierten und definierten, ebenso konkreten wie soliden Interessen- und damit Geschäftsgrundlage Investitionen und Kapazitäten zusammenlegen und arbeitsteilige Aufgabenwahrnehmungen organisieren können. Dabei können kleinere Formate durchaus ein Mehr an Qualität und Handlungsfähigkeit bedeuten. Das klassische und sehr erfolgreiche, zugleich jedoch eher atypische Beispiel hierfür sind die anglo-amerikanischen *Five Eyes*, ein aus dem Zweiten Weltkrieg stammender, ursprünglich in erster Linie auf technische Aufklärung konzentrierter und über die Jahrzehnte weiterentwickelter Verbund von Diensten der USA, Großbritanniens, Kanadas, Australiens und Neuseelands mit einem über die Jahre etablierten breiten Spektrum gemeinsamer gleichartiger Verfahren und kompatibler, zur arbeitsteiligen Aufgabenwahrnehmung befähigter technischer Strukturen. Hinzu kommen vergleichbare, wenn auch nicht notwendig identische, rechtliche Rahmenbedingungen, gemeinsame politische Wertmaßstäbe und zumindest in Kernbereichen übereinstimmende Sicherheitsinteressen. In gewisser Weise haben die *Five Eyes* einen Raum arbeitsteiliger nachrichtendienstlicher Sicherheitsgewährleistung geschaffen, in dem die unstrittige technologisch-operative Präponderanz der USA durch häufig geopolitisch bedingte spezifische Kapazitäten und konzertiert entwickelte technische Befähigungen der anderen Mitglieder ergänzt wird.

MEHR WUNSCH ALS WIRKLICHKEIT

Im europäischen Kontext sind die Verhältnisse ohne einen dominanten *primus inter pares* seit jeher deutlich komplexer. Im Rahmen der „EU 27“ oder auch des „Europa der 30“ sind derartige vertiefte Kooperationsstrukturen allenfalls ein von nicht wenigen Diensten und Staaten unverändert eher weniger geteilter Wunsch denn Wirklichkeit. Der im Rahmen der Europäischen Union viel beschworene „gemeinsame Europäische Raum der Sicherheit“ existiert in Ansätzen und Umrissen am ehesten im Bereich polizeilicher und justizieller Gefahrenabwehr und Rechtsdurchsetzung bis hin zu Europol,

deren Schwerpunkt aber ebenfalls in erster Linie auf Koordination, gemeinsamer Analyse übermittelter polizeilicher Erkenntnisse und operativer Zusammenarbeit der nationalen Polizeien liegt, nicht jedoch auf eigenen operativen Befugnissen.

Der wachsende Druck durch internationalen Terrorismus hat seit 2001 zu einer intergouvernementalen strukturierten Zusammenarbeit der dreißig europäischen Sicherheitsdienste im Rahmen der *Counter Terrorist Group* (CTG) geführt. Diese Dienste haben nach 2015 erste Ansätze eines modernen *Fusion Center* für den Austausch und die Analyse operativ-taktischer Hinweise auf Gefährder gebildet, das seinerseits jedoch immer wieder in einem potenziellen Spannungsverhältnis zu EU-rechtlicher Normsetzung und höchstrichterlicher Rechtsprechung zu stehen droht. Grundsätzlich sollte es möglich sein, diese Strukturen aufgrund einer gleichartigen Geschäftsgrundlage (Terrorismusabwehr) in Richtung auf leistungsstarke, umfassende und verzugsarme Lagefeststellung und operative Koordination weiterzuentwickeln. Vergleichbare horizontale Verfahren zum Informationsaustausch bestehen zwischen den „dreißig Europäern“ noch aus der Zeit des Kalten Krieges im Bereich der Spionageabwehr, deren Leistungsfähigkeit angesichts der massiv gestiegenen Herausforderungen durch internationale hybride Akteure wie China und erneut Russland ebenfalls nach dem Modell der CTG ausgeweitet und vertieft werden könnte. Gleichwohl sind in diesem Feld mit durchaus spürbaren politischen Dimensionen bereits Unterschiede in der jeweiligen Bedrohungspertzption und der daraus resultierenden Bereitschaft zur Aktion zu verzeichnen, die eine größere Diversität und Flexibilität in der Geschäftsgrundlage nahelegen und einer vollständigen Integration von Analyse und Aktion entgegenstehen.

„COMMUNITY OF INTEREST“

Als Teil der auswärtigen Gewalt folgen Auslandsnachrichtendienste zunächst in weit stärkerem Maße nationalen geopolitischen Interessen und Rücksichtnahmen. Solange sich die Staaten Europas nicht als Träger klar definierter und arbeitsteilig verfolgter politischer und wirtschaftlicher Interessen verstehen, bleibt umfassende Gemeinsamkeit bis hin zur Integration eine Illusion, wie jüngst der Brexit unter Beweis gestellt hat. Aber auch ohne Großbritannien bleiben die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) sowie die Gemeinsame Sicherheits- und Verteidigungspolitik (GSVP) absehbar Verfahren des kleinsten gemeinsamen Nenners, die mithin auch der intergouvernementalen Zusammenarbeit der Nachrichtendienste entsprechende Grenzen setzen. Vertiefte Kooperation lässt sich hier wiederum nur projektbezogen auf der Grundlage einer realen und nicht nur postulierten gemeinsamen sicherheitspolitischen Geschäftsgrundlage verwirklichen.

Das für die Gemeinsame Sicherheits- und Verteidigungspolitik entwickelte Verfahren der *Permanent Structured Cooperation* (PESCO) könnte allerdings auch im Bereich der Nachrichtendienste Modellcharakter entwickeln: Einige Staaten und ihre Dienste schließen sich auf der Grundlage genuin gemeinsamer Interessen und komplementärer technisch-wissenschaftlicher, wirtschaftlicher und operativer Potenziale zu einer nach Möglichkeit auf Dauer angelegten strukturierten *community of interest* zusammen, entwickeln arbeitsteilig neue Kapazitäten oder setzen bereits bestehende Befähigungen koordiniert und komplementär ein. Andere Kandidaten könnten bei gleichartiger Interessenlage später beitreten und mitwirken. Solche *communities of interest* könnten auf die arbeitsteilige Bewältigung regionaler, nicht von allen europäischen Staaten gleich perzipierter Herausforderungen oder auf die Schaffung neuartiger oder die Weiterentwicklung bestehender spezifischer technischer oder operativer Befähigungen im Bereich von Nachrichtenbeschaffung oder Auswertung gerichtet sein. Bestehende finanzielle, Forschungs- und Entwicklungs- oder operative beziehungsweise analytische Kapazitäten könnten so – selbst bei einem jeweils gleichbleibenden, jedoch in Synergien umgesetzten nationalen Mittelansatz, optimiert werden.

VORAUSSCHAUENDE INITIATIVE NOTWENDIG

Derartige Modelle sind nicht grundsätzlich neu; sie haben in ausgewählten Bereichen von Forschung, Entwicklung und Produktion, wie zum Beispiel der Nutzung des Weltraums, ihre Möglichkeiten, aber auch ihre Voraussetzungen und Grenzen unter Beweis gestellt. Es wird hier entscheidend auf die vorausschauende Initiative und Koalitionsfähigkeit einzelner Staaten und ihrer Dienste ankommen, gemeinsame Interessenlagen zu sondieren und arbeitsteilig zu operationalisieren.

Eine breit angelegte, im Idealfall konzertierte Schaffung derartiger Interessengemeinschaften könnte mithin bereits in absehbarer Zeit zu einer deutlichen Verbesserung der Leistungsfähigkeit europäischer Dienste führen. Dies wird jedoch nur möglich sein, wenn in Europa die politische Einsicht in die Dimensionen der anstehenden strategischen Herausforderungen und die hieraus resultierende Notwendigkeit gemeinsamer Handlungsfähigkeit und Selbstbehauptung in einen adäquaten Mittelansatz, eine angemessene Mandatierung und rechtliche Legitimierung nachrichtendienstlicher Beschaffungs- und Analysekapazitäten mündet.

Organisierte Kriminalität

Das nationale Lagebild, neue Phänomene und Bekämpfungsstrategien

STEFAN MICHEL

Geboren 1960, Leitender Kriminaldirektor, Leiter der Abteilung Schwere und Organisierte Kriminalität, Bundeskriminalamt, Wiesbaden.

AXEL WALCH

Geboren 1982, Kriminaloberrat, Vertretender Leiter des Referats Koordinierungsstelle Organisierte Kriminalität, Zentrale Lage, Früherkennung, OK-Strategie, Bundeskriminalamt, Wiesbaden.

Bedrohungen für die Sicherheit können die unterschiedlichsten Ursachen haben – eine ist die Kriminalität, insbesondere die Organisierte Kriminalität (OK). Auf den ersten Blick wird sie oft weniger wahrgenommen, denn sie agiert im Verborgenen. Außerdem weisen OK-Gruppierungen zunehmend globale Strukturen und Vernetzungen auf, die auf aktuelle Entwicklungen flexibel und sogar innovativ reagieren. Dies erfordert eine kontinuierliche Anpassung der Bekämpfungsstrategien und Zusammenarbeitsstrukturen auf nationaler und internationaler, insbesondere europäischer Ebene.

Einen Überblick über das sogenannte Hellfeld der Organisierten Kriminalität in Deutschland bietet das jährlich vom Bundeskriminalamt (BKA) erstellte *Bundeslagebild Organisierte Kriminalität (OK-Lage)*. Trotz dynamischer globaler Entwicklungen stellt sich die OK-Lage als vergleichsweise beständig dar. So liegt die Zahl der Ermittlungsverfahren seit einer Dekade bei durchschnittlich 573 OK-Verfahren pro Jahr, wobei sich die Schwankungen generell in einem Bereich zwischen 550 und 600 Verfahren jährlich bewegen. Die Aktivitätsschwerpunkte der Organisierten Kriminalität liegen in Deutschland unverändert in der Rauschgiftkriminalität (35 Prozent der Verfahren), der Wirtschaftskriminalität (17 Prozent der Verfahren) und der Eigentums-kriminalität (15 Prozent der Verfahren). Ein Drittel der Gruppierungen agiert deliktsübergreifend.

HETEROGENE GRUPPENSTRUKTUREN

Bei ungefähr der Hälfte der Verfahren handelt es sich um Fortschreibungen aus dem Vorjahr, bei der anderen um jeweils neu eingeleitete Ermittlungsverfahren. Auch die Zahl der registrierten Tatverdächtigen weist keine auffälligen Schwankungen auf. Aus dieser rein statistischen Betrachtungsweise gehen die internationalen Aspekte der Organisierten Kriminalität bereits deutlich hervor. Fast 75 Prozent der OK-Verfahren weisen heterogene Gruppenstrukturen (das heißt Mitglieder verschiedener Staatsangehörigkeiten) sowie Bezüge ins Ausland auf. Bei zwei Dritteln der Tatverdächtigen handelt es sich um nicht deutsche Tatverdächtige. Insgesamt konnten Verbindungen von OK-Gruppierungen von Deutschland in über einhundert Staaten festgestellt werden. Die häufigsten Bezüge bestehen zu anderen Mitgliedstaaten der Europäischen Union (EU) – allen voran zu den Niederlanden, Spanien, Polen, Frankreich, Belgien und Italien.

Organisierte Kriminalität ist transnationale Kriminalität, wobei Europa als gemeinsamer Aktivitätsraum wahrgenommen wird. Diese Feststellungen deckten sich weitgehend mit den Erkenntnissen des sogenannten SOCTA (*Serious and Organised Crime Threat Assessment*, 2017), einer durch Europol erstellten Analyse zur Kriminalitätsentwicklung im transnationalen Bereich. Demnach ermittelten die europäischen Strafverfolgungsbehörden gegen mehr als 5.000 OK-Gruppierungen, die internationale Bezüge aufwiesen, und deren Tatverdächtige aus insgesamt über 180 Nationen, davon ungefähr 60 Prozent aus europäischen Staaten, kamen. Auch auf europäischer Ebene agierten circa 45 Prozent der OK-Gruppierungen polykriminal, das heißt deliktsübergreifend. Ihre Aktivitätsschwerpunkte lagen ebenfalls in der Rauschgiftkriminalität (circa 35 Prozent), der Eigentums- und Schleusungskriminalität sowie im Bereich von Betrugsdelikten.

Die Organisierte Kriminalität weist sehr unterschiedliche Formen auf: „Klassische“ Phänomene, die jeder mit dem Begriff verbindet, sind die italienischen und russisch-eurasischen Mafiagruppierungen sowie kriminelle Rockergruppierungen. Ihre Betätigungsfelder umfassen seit jeher Rauschgift- und Eigentumskriminalität, Gewalt- und Waffendelikte sowie Erpressung und Menschenhandel. Die klassischen OK-Gruppierungen suchen auch darüber hinaus permanent neue Geschäftsfelder.

Neuere Phänomene der Organisierten Kriminalität weisen oft betrügerische Strukturen auf, wie etwa bei der Internetkriminalität der sogenannte *CEO-Fraud*, eine Betrugsmasche zum Nachteil von Firmen durch sogenanntes *social engineering*. Es erfolgt meist durch Vortäuschung falscher Identitäten – etwa von vermeintlichen Führungskräften in Unternehmen – mit dem Ziel, Überweisungen zu veranlassen. Darüber hinaus zählen Abrechnungsbetrügereien von kriminell agierenden Pflegediensten oder Anlagebetrügereien auf Onlineplattformen zu den neueren Phänomenen der Organisierten Kriminalität. Auch im Kontext der Zuwanderung ergaben sich neue illegale Geschäftsstrukturen, die zunehmend an Professionalität und Organisationstiefe gewinnen – beispielsweise bei der Vermietung von Schrottimmobilien.

In über neunzig Prozent der im vergangenen Jahr geführten OK-Verfahren verwendeten die Gruppierungen zur Begehung ihrer Straftaten gewerbliche oder geschäftliche Strukturen. Ihr Ziel ist stets die Gewinnmaximierung. So agieren sie wie äußerst flexible kriminelle Unternehmen und zeichnen sich durch eine hohe Anpassungsfähigkeit an neue Gegebenheiten aus. Die Erschließung neuer Tatgelegenheiten sowie die Verschleierung und Reinvestition illegaler Gewinne stellen die Strafverfolgungsbehörden fortlaufend vor neue Aufgaben – vor allem, da diese Gruppierungen wie legale Unternehmen arbeitsteilig und transnational agieren und sich die weitreichenden technischen Möglichkeiten zunutze machen, die das Internet und die heutige Telekommunikation zur verschlüsselten Kommunikation bieten. In der globalisierten Welt ist die Organisierte Kriminalität nicht länger räumlich gebunden.

MONITORING FÜR NEUE PHÄNOMENE

Die 2015 erstellte OK-Bekämpfungskonzeption der Polizeien des Bundes und der Länder sowie des Zolls war ein wichtiger Schritt, um eine stärker abgestimmte polizeiliche Vorgehensweise gegen Phänomene der OK zu erreichen. Als Kernbestandteil der Konzeption wurde der gemeinsame Schwerpunktsetzungsprozess der Kommission Organisierte Kriminalität (KOK) implementiert, um auf aktuelle Schwerpunkte und potenzielle künftige Brennpunkte der Organisierten Kriminalität schnell und bundesweit arbeitsteilig reagieren zu können. Mit diesem sogenannten „KOK-Schwerpunktsetzungsprozess“

wurde ein fortlaufendes Monitoring für neue Phänomene der Organisierten Kriminalität geschaffen.

Im BKA wurde dazu eine Koordinierungsstelle zur Bekämpfung der Organisierten Kriminalität (KOST-OK) eingerichtet. Ihr Ziel ist es, die Polizeien von Bund und Ländern in die Lage zu versetzen, länderübergreifende OK-relevante Brennpunkte zu identifizieren, gemeinsam konkrete Maßnahmen für eine Bekämpfung abzuleiten und diese bei jeweils einzurichtenden Bund-Länder-Projekten umzusetzen. Hierzu erfolgt halbjährlich eine bundesweite Erhebung. Die gemeldeten Schwerpunkte werden durch das BKA angereichert und zu Vorschlägen für eine koordinierte, arbeitsteilige und gemeinsame Bekämpfung in Bund und Ländern in Form von Auswerteprojekten oder Ermittlungsverfahren ausgearbeitet. Dieser Prozess führt zu einer hohen Flexibilität und Reaktionsfähigkeit bei neuen Entwicklungen. Auf Basis der bisher durchgeführten Auswerte- und Ermittlungsprojekte kann ein positives Fazit zur Implementierung dieses Prozesses gezogen werden.

BEKÄMPFUNG VON CLANKRIMINALITÄT

Bei erkannten Schwerpunkten kommen neben dem projektorientierten Ansatz des „KOK-Prozesses“ auch andere dauerhaft angelegte behördenübergreifende Zusammenarbeitsformen zur Anwendung. Ein aktuelles Beispiel ist die Bund-Länder-Initiative zur Bekämpfung der Clankriminalität (BLICK). Zur intensivierten länderübergreifenden Bekämpfung der Clankriminalität wurde diese Kooperation in Abstimmung zwischen den hauptbetroffenen Ländern Berlin, Bremen, Niedersachsen und Nordrhein-Westfalen sowie dem Zollkriminalamt, der Bundespolizei und dem BKA eingerichtet. Ziel ist es, die länderübergreifende beziehungsweise internationale Kooperation zu stärken sowie einen gesamtheitlichen Handlungsansatz weiterzuentwickeln.

Um „moderne“ OK effektiv bekämpfen zu können, darf vor nationalen Grenzen nicht haltgemacht werden. Eine enge internationale Verzahnung und Abstimmung insbesondere in Europa ist die Voraussetzung, um nachhaltig gegen international agierende Täterorganisationen intervenieren zu können. Dabei ist sowohl die anlassbezogene als auch die institutionalisierte Zusammenarbeit auf bi- und multilateraler Ebene intensiv zu verfolgen.

Durch den „Ständigen Ausschuss für die operative Zusammenarbeit im Bereich der inneren Sicherheit in der EU“ (*Comité permanent de coopération opérationnelle en matière de sécurité intérieure*, COSI) wurde zur Bekämpfung der organisierten und schweren internationalen Kriminalität der *EU Policy Cycle* eingerichtet. Auf Grundlage der bereits erwähnten Analyse zur Kriminalitätsentwicklung (SOCTA) werden in einem ersten Schritt aktuelle und künftige Bedrohungsschwerpunkte identifiziert. Diese werden dann durch den COSI als Prioritäten für den *EU Policy Cycle* festgelegt. Die Ausarbeitung operativer

und strategischer Maßnahmen sowie die Kooperation der einzelnen Teilnehmer des *EU Policy Cycle* in den einzelnen Prioritäten werden über eine Ad-hoc-Managementumgebung (*European Multidisciplinary Platform against Criminal Threats*, EMPACT) umgesetzt.

Innerhalb Europas nimmt Europol in diesem Prozess als Koordinator eine zentrale Rolle ein; für Deutschland nimmt das BKA die nationale Gesamtkoordination sowie die Vertretung aller deutschen Teilnehmer im europäischen Kontext als *National EMPACT Coordinator* (NEC) wahr. In diesem Zusammenhang fungiert die KOST-OK des BKA als Impulsgeber für Schwerpunktsetzungen bei Europol sowie im Rahmen des *EU Policy Cycle* und stellt damit die Verzahnung zu den nationalen Schwerpunkten bei der OK-Bekämpfung sicher.

Aktuell findet der dritte der grundsätzlich vierjährigen *EU Policy Cycle* (2018–2021) statt. Deutschland beteiligt sich an allen zehn Bekämpfungsschwerpunkten, unter anderem im Bereich Illegale Migration, Menschenhandel, Verbrauchssteuer- und Umsatzsteuerbetrug, Rauschgiftkriminalität, Cybercrime und Organisierte Eigentumskriminalität. Das BKA hat hierbei europaweit die *Driver*-Funktion für den Schwerpunkt *Cybercrime – Attacks against information systems* übernommen.

ZENTRALER PLAYER EUROPOL

Neben der Koordinierungsrolle im *EU Policy Cycle* hat sich Europol zu dem zentralen Player bei der Bekämpfung der Organisierten Kriminalität in Europa entwickelt. Insbesondere europaweite Analyseprojekte unter Beteiligung der Mitgliedstaaten spielen dabei eine wesentliche Rolle, unter anderem im Bereich Rauschgiftkriminalität, Schleusungskriminalität, Kinderpornographie, Geldwäsche, Vermögensabschöpfung, Menschenhandel und Ausprägungen der Organisierten Kriminalität.

Europol bietet außerdem eine Infrastruktur für Formen der fallbezogenen Zusammenarbeit, indem sie den Mitgliedstaaten Räumlichkeiten und technische Ausstattung zur Verfügung stellt, die beispielsweise von *Joint Investigation Teams* (JIT) genutzt werden können. Diese „Gemeinsamen Ermittlungsgruppen“, die aufgrund einer für den Einzelfall geschlossenen Vereinbarung der beteiligten Staaten auf Zeit und für einen bestimmten Sachverhalt durch Justiz und Polizeibehörden gebildet werden, haben sich zu einem schlagkräftigen Werkzeug der OK-Bekämpfung in Europa entwickelt. Neben den beteiligten Ländern nehmen daran häufig Europol und meist auch Eurojust (*European Union Agency for Criminal Justice Cooperation*) auf justizieller Ebene teil.

Darüber hinaus gibt es weitere EU-geförderte Maßnahmen und Projekte, wie etwa das von der EU-Kommission geförderte Projekt ONNET (@on)

unter Projektleitung von Italien. Es dient der Bekämpfung polykrimineller transnational agierender Gruppierungen. Derartige Projekte beinhalten neben strategischen Inhalten und Ziele oft auch Möglichkeiten zur finanziellen Förderung der Zusammenarbeit.

Neben den dargestellten Kooperationsformen sind bi- oder multilaterale Partnerschaften einzelner Staaten ein weiterer bedeutender Baustein zur Bekämpfung von Organisierter Kriminalität in Europa. Beispielhaft ist hier die Deutsch-Italienische Task Force (DITF) zur Bekämpfung der italienischen Mafia zu nennen. Die der DITF zugrunde liegende Kooperationsvereinbarung wurde getroffen, um gegenseitigen Austausch, Abgleich und Analyse von Informationen zu fördern und zu intensivieren mit dem Ziel, auf dieser Grundlage gemeinsame Ermittlungsverfahren einleiten zu können. Schließlich sollten auch die implementierten Instrumente der generellen polizeilichen Zusammenarbeit auf europäischer Ebene nicht unerwähnt bleiben. Diese leisten neben den spezifischen Instrumenten zur gezielten OK-Bekämpfung ebenfalls einen wichtigen Beitrag. Dies gilt insbesondere für die europäischen polizeilichen Fahndungs-, Informations- und Auskunftssysteme.

NEUE BEKÄMPFUNGSTRATEGIEN

Zur transnationalen Bekämpfung der Organisierten Kriminalität hat sich eine enge Zusammenarbeit zwischen den Sicherheitsbehörden in der Europäischen Union unter Koordination von Europol etabliert, in die bei Bedarf auch Drittstaaten eng eingebunden werden. Europa hat zur Bekämpfung der Organisierten Kriminalität eine Vielzahl spezifischer Instrumente entwickelt, die bei den EU-Mitgliedstaaten umfassend akzeptiert und entsprechend angewandt werden. Gleichwohl ist eine fortlaufende Anpassung und Schwerpunktsetzung bei den Bekämpfungsstrategien erforderlich. In diesem Zusammenhang kommt dem weiteren Ausbau und der Fortentwicklung von Europol als Informations- und Koordinationsdrehscheibe besondere Bedeutung zu.

Mit Blick auf den kriminalgeografischen Gesamttraum Europa wird ein besonderes Augenmerk auf eine bestmögliche Partnerschaft mit dem Vereinigten Königreich zu richten sein. Dies erfordert Regelungslagen, die nach dem Brexit eine enge Kooperation der Strafverfolgungsbehörden gewährleisten. Neben dem Informationsaustausch der jeweilig zuständigen Behörden ist insbesondere ein Abkommen zwischen Europol und dem Vereinigten Königreich notwendig, das unter anderem den Austausch von personenbezogenen Daten, Ergebnissen strategischer Analysen und Expertise sowie eine operative Kooperation umfasst. Eine Abtrennung Großbritanniens von den EU-Systemen und damit einhergehende Datenverluste und Kooperationserschwerisse gilt es im Sinne eines transnationalen europäischen Bekämpfungsansatzes zu vermeiden.

E-Personalität?

Roboter-Ethik in Japan und Europa im Vergleich

ELMAR NASS

Geboren 1966 in Kempen (Niederrhein), katholischer Priester, Professor für Wirtschafts- und Sozialethik, Wilhelm Löhe Hochschule Fürth, Privatdozent für Christliche Wirtschafts- und Sozialethik, Rheinisch-Westfälische Technische Hochschule Aachen.

In Europa werden Zukunftsszenarien einer von Robotik, Künstlicher Intelligenz, Digitalisierung und Algorithmen dominierten Welt kontrovers diskutiert. Zwischen Euphorie einerseits und Sorgen an-

dererseits schwanken Stimmungen und Argumente. In Japan scheinen die Stimmen der Bedenkenträger weniger laut zu sein, können wir dort doch immer neue technische Ideen und Durchbrüche beobachten. Es scheint so, dass die Japaner Meister der Technik, die Europäer Meister der kritischen Ethik sind. Doch so einfach ist es nicht. Auch in Japan gibt es dazu normative Diskussionen, die für Europa ein Spiegel sein können. Das Verhältnis zwischen Robotik-Affinität und normativer Reflexion soll daher im Folgenden

diskutiert werden. Gibt es für die Akteure in Japan etwas aus den kritischen ethischen Anfragen aus dem Westen zu lernen? Was können wir möglicherweise ethisch von Japan lernen? Am Beginn dieser Brücke steht eine Diskussion von Thesen zur Roboter-Ethik in Japan mit Rückgriff auf Forschungen von Cosima Wagner, Patrick Grüneberg und anderen. Dem werden anschließend normative Fragehorizonte aus europäischer Sicht gegenübergestellt, ehe ein konstruktiver Dialog solcher Perspektiven versucht wird.

Laut der *Friedensthese* war in Japan nach dem Zweiten Weltkrieg eine militärische Nutzung innovativer Technik lange ausgeschlossen. Eine solche Verwendung hätte im Blick auf die verheerenden Folgen der Atombombenabwürfe auf Hiroshima und Nagasaki Diskussionen zur Unterscheidung einer guten von einer schlechten Nutzung aufgedrängt. So aber wurde die nicht militärische Robotik als eine gute angesehen, während aus japanischer Sicht die etwa in den USA oder Europa anzutreffende militärische Nutzung auch eine moralisch schlechte Robotik ermöglicht. Deshalb müssten sich Europa und die USA ethischen Fragen stellen, die in Japan lange obsolet seien. In jüngster Vergangenheit jedoch wird die militärische Nutzung angesichts der politischen Bedrohungslage auch in Japan nicht mehr ausgeschlossen. So ist diese Flanke ethischer Infragestellung nun geöffnet.

Der Animismus in der Shinto-Religion wird oft für eine hohe Robotikakzeptanz in Japan verantwortlich gemacht, weil auch künstlichen Artefakten eine Seele zugesprochen werde. Nach der *Animismus-These* bestehe eine indigene Affinität der Japaner zu Humanoiden und anderen Robotern. Die religiöse Deutung der Animi-

sierung als Grund für eine herausragende Robotikliebe wird aber überschätzt. So kennt der Schintoismus zwar einen gleichen Wert aller (auch künstlichen) Wesen. Doch dieser Perspektive steht die Überzeugung einer selbstverständlichen menschlichen Dominanz gegenüber, nach der alles andere Geschöpfliche oder Künstliche dem Menschen zu dienen habe. So besteht zwar eine gewisse Vertrautheit des Menschen mit humanoider Technik, doch schließe diese eine Unbehaglichkeit nicht aus, sofern die menschliche Dominanz in Gefahr gerät.

Der ursprünglich friedliche Einsatz zur Lösung gesellschaftlicher Probleme und der Animismus haben zweifellos zu einer besonderen Robotik-Affinität in Japan beigetragen, die jedoch nicht ungegründet ist. Solche Prägungen bleiben mitbestimmend für ein Grundverständnis der Japaner in ihrer Beziehung zur Robotik. Eine einfache Annahme japanischer Affinität zu allen möglichen Formen der Robotik muss jedoch unter Berücksichtigung solcher Kontexte relativiert werden. So gilt es, das angenommene Phänomen einer erhöhten Offenheit für technische Innovationen differenzierter in den Blick zu nehmen, etwa mit der Nationalismus-These.

POPKULTUR ZUR TRAUMAÜBERWINDUNG

Nach der *Nationalismus-These* sei die Robotik-Affinität aus einem Überlegenheitsdenken Japans abzuleiten. Das Technikverständnis war in Japan nach dem Zweiten Weltkrieg geprägt von einer Popkultur, die etwa mit Manga- und Robotikhelden

ein versöhnliches Miteinander von Mensch und Technik propagierte. Diese Kultur kann als ein Versuch zur Verarbeitung des Weltkriegsfiaskos verstanden werden. Zum einen galt es, die durch das Trauma hervorgerufene Technikangst zu überwinden. Technikaffine Mangahelden standen zugleich für ein neues japanisches Kollektivbewusstsein, welches – jenseits militärischer Ambitionen – durch nunmehr technisch-ökonomische Überlegenheit eine positive Rettung und eine nationale Blüte verheißt. Politische Interessen treffen sich dabei mit wirtschaftlichem Kalkül. Die Erhaltung beziehungsweise der Ausbau des technischen Vorsprungs vor anderen Ländern ist das erklärte Ziel.

Technik und damit auch die Robotik dienen vor allem zur Behebung von (gesellschaftlichen) Problemen (etwa Pflege im demografischen Wandel). Solches Vertrauen basiere auf einer ethnischen Abwägung. Roboter treffen in der japanischen Gesellschaft auf höhere Akzeptanz als Menschen anderer Ethnien. Da die Bevölkerung altert und schrumpft, muss nach Lösungen für die damit verbundenen Probleme gesucht werden. Europäische Länder reagieren darauf mit Einwanderung von Fachkräften. Anders Japan: Dort sollen Roboter die – gegenüber Menschen anderer Ethnien – verlässlicheren Partner zur Sicherung japanischer Überlegenheit sein.

Roboter gelten in Japan selbstverständlich als dem Menschen untergeordnete Interaktionspartner unter menschlicher Kontrolle. Die praktische Lösungskompetenz als Bewertungsmaßstab nimmt dabei vor allem die Komfortsteigerung mehr in den Blick als die Sicherheit. Solches Vertrauen wurde zwar durch die Katastrophe von Fukushima infrage gestellt.

Die Empörung hielt sich jedoch in der bis dahin weitgehend fehlenden technikkritischen Öffentlichkeit in überschaubaren Grenzen. Dennoch sind nunmehr im Blick auf den Einsatz von Robotik auch Sicherheitsfragen Thema normativer Diskussionen, die es aber – aus nationalen wie wirtschaftlichen Interessen – wiederum zu zähmen gelte.

Der Nationalismusthese folgend, muss aus wirtschaftlichen, gesundheitspolitischen, ethnischen und inzwischen auch militärischen Gründen aufkeimende Technikkritik möglichst klein gehalten werden. Technische Vormachtstellung, Erhalt und Steigerung der Akzeptanz der Robotik sind unter solchen Vorzeichen vordringliche normative Ziele, die vielfältige Herausforderungen mit sich bringen.

MENSCH ODER MASCHINE?

Zunächst ist Akzeptanz nicht nur durch die militärische Nutzung und neue Sicherheitsbedenken gefährdet, sondern auch durch einen möglicherweise fehlenden Anwendungsnutzen der Robotik. Robotik darf also keine bloße Spielerei sein, sie muss Probleme der Menschen lösen.

Weiterhin erschüttern die neuen militärischen Optionen das Bild von der selbstverständlich guten Robotik. Es werden diese Anwendungsfelder einer kritischen ethischen Bewertung zu unterziehen sein, was auch eine ethisch schlechte japanische Robotik denkmöglich macht.

Außerdem ist die vorausgesetzte Überlegenheit des Menschen gegenüber einer zunehmend sich selbst steuernden Robotik nicht evident. Es wird also kritisch zu prüfen sein, unter welchen Voraussetzungen

die einfach vorausgesetzte Hierarchie zwischen Mensch und Maschine in der Realität gesichert ist. Wird sie infrage gestellt, müssen Grenzen erkannt und durchgesetzt werden.

Roboter-ethische Fragehorizonte in Europa und den USA weisen gegenüber Japan markante Unterschiede auf. Die Frage nach einer möglichen Autonomie von sich selbst steuernden Robotern wird etwa hierzulande als Herausforderung für das Menschenbild angesehen. Dann ist die Frage: Wer ist der humanoide Roboter im Vergleich zum Menschen? Der mögliche Hinweis auf die Unterscheidung, Roboter könnten nur vorgegebene Ziele erreichen, sich aber nicht selbst Ziele setzen, ist nicht mehr ausreichend, wenn sich Algorithmen auch ohne menschliches Eingreifen gegenseitig inspirieren und steuern. Transhumanismus, die Entwicklung von Hybriden und Cyborgs, wo der Übergang von Mensch und Maschine fließend wird, drängt umso mehr die Frage nach dem Menschenbild auf. Wann können wir von einem Menschen sprechen, wann von einer Maschine? Es finden sich Gedankenexperimente von einer E-Personalität, mit der Roboter als Rechtssubjekte mit einer Art (Menschen-)Würde gedacht werden.

KOMPLEXE ETHISCHE FRAGEHORIZONTE

Auch sind Fragen der Verantwortlichkeit mit Haftung bei auftretenden Fehlern neu zu bewerten. So könnten Roboter rechtlich etwa wie Haustiere behandelt werden, für deren Verhalten der jeweilige Halter zur Rechenschaft zu ziehen wäre. Oder man hebt die Artefakte auf die Stufe

des Menschen mit entsprechenden Rechten und Pflichten. Dann wären für sie auch „Menschenrechte“ denkbar: 2016 wurde in Saudi-Arabien einem weiblich aussehenden Roboter die Staatsbürgerschaft offiziell zugesprochen.

Gerechtigkeitsfragen, die Sorge vor negativen Arbeitsmarkteffekten, die Verdrängung menschlicher Kommunikation, Eingriffe in die Autonomie des Menschen durch technische Assistenzsysteme im Alter, eine Relativierung der Menschenwürde durch E-Personalität, Fragen des Datenschutzes und vieles andere mehr eröffnen komplexe ethische Fragehorizonte. In Japan werden solche Fragen bislang kaum diskutiert, solange die Überlegenheit des Menschen und der Dienstcharakter der Robotik vorausgesetzt sind.

Die japanische und die europäische Diskussionskultur zu Entwicklung und Einsatz von Robotik sollten voneinander lernen. Die erste Frage lautet: Wie kann in Japan die ethische Diskussion bereichert werden?

Aus europäischer Sicht erfordert die Kultivierung einer ethischen Diskussion zum Einsatz von Robotik eine von wirtschaftlichen oder nationalen Interessen möglichst befreite Abwägung von Pro- und Contra-Argumenten. Hierzu ist eine informierte kritische Öffentlichkeit notwendig, die nicht nur nach der Funktionalität neuer Robotik fragt, sondern auch Konsequenzen ihres Einsatzes für Menschenbild und Zusammenleben hinterfragt. Berechtigte Ängste und Sorgen der Menschen sollen weder geschürt noch unterdrückt werden.

Das Ziel einer erhöhten Technikakzeptanz im Vorfeld einer Diskussion zu postulieren oder Herstellerinteressen zu bevorzugen, ist illegitim. Auch onoethnisch

diskriminierende Motive für eine Robotik-Affinität sind nicht akzeptabel. Das Überlegenheitsmotiv kann möglicherweise eine Hybris begründen, die blind dafür macht, dass fremde Nationen Japan überholen. Eine immer weiter entwickelte Robotik mit immer ausgeklügelterer künstlicher Intelligenz kann mit feindlichem machtpolitischen Anspruch gegen Japan und andere freiheitliche Länder eingesetzt werden. Dies gilt im Besonderen für China, das traditionell politisch in einem Spannungsverhältnis zu Japan steht.

Die in Japan erst beginnende ethische Diskussion zum militärischen Einsatz von Robotik kann von den entsprechenden Erfahrungen damit und entsprechenden Orientierungen profitieren, die etwa in Europa vorliegen. Diese müssten in den weltanschaulichen Kontext Japans übertragen werden.

DISKUSSIONSKULTUR WEHRT DYSTOPIE

Die zweite Frage lautet: Wie kann sich die europäische Diskussion von Japan bereichern lassen?

Die in Japan als selbstverständlich angenommene Überlegenheit des Menschen gegenüber dem Artefakt birgt einerseits die Gefahr, wichtige Fragen etwa von Autonomie des Individuums oder eines möglichen totalitären Missbrauchs zu unterschätzen. Andererseits bewahrt sie davor, die Menschenwürde durch E-Persönlich-

ten auszuhöhlen und so Artefakte auf die Ebene von Menschen zu stellen. Solche vor allem außerhalb Japans entwickelten Denkkonstrukte führen auf eine schiefe Bahn. Das Menschenbild wird beliebig, die herausgehobene Stellung des Menschen und seiner Würde obsolet. Wir kommen der Dystopie einer vom Menschen selbst initiierten Versklavung seiner selbst unter sich selbst steuernden Robotern (und möglicherweise deren menschlichen Herren im Hintergrund) einen Schritt näher. Die japanische Selbstverständlichkeit von der menschlichen Überlegenheit und dem bloßen Dienstcharakter der Robotik kann hier hilfreich sein, rote Linien zu ziehen.

Die ethischen Diskussionen zu Entwicklung und Einsatz von Robotik sind in Japan und Europa von unterschiedlichen Inhalten und Motiven bestimmt. Die Diskussionskultur einer Roboter-Ethik sollte angesichts gemeinsamer Herausforderungen nicht nur in Japan und Europa interkulturell weiterentwickelt werden. Hierbei sollten trotz unterschiedlicher religiöser, weltanschaulicher, politischer und historischer Kontexte Japan und Europa voneinander lernen, wollen sie mit Erfolg einer inhumanen Dystopie wehren und Robotik der Zukunft in den Dienst der Menschheit stellen. So kann es systematisch wie transparent gelingen, mit Freude an kreativer technischer Forschung gemeinsam gute von schlechter Robotik zu unterscheiden und mögliche Gefährdungen eines menschenwürdigen Mensch-Technik-Verhältnisses zu erkennen, öffentlich zu machen und zu minimieren.

Mitmachen statt meckern

—
Wie lernt man Risikokompetenz?

SEBASTIAN LIEBOLD

Geboren 1982 in Karl-Marx-Stadt (heute Chemnitz), Altstipendiat der Konrad-Adenauer-Stiftung, Habilitand und Lehrbeauftragter, Institut für Politikwissenschaft, Technische Universität Chemnitz.

Haben Sie vom bundesweiten Warntag am 10. September 2020 etwas mitbekommen? Falls nicht, gehören Sie zur Mehrheit der Deutschen, die weder eine Sirene hörten noch auf eine andere Weise die Probewarnung erhielten. An dem Tag offenbarten sich zwei Probleme: die technischen Mängel eines

möglichst alle Teile des Landes erreichenden Warnsystems und die geringe Aufmerksamkeit für Krisenvorsorge in Deutschland.

Sicherheitsmaßnahmen waren in Katastrophenzeiten stets nicht nur Antworten auf objektive Gefahren, sondern auch Resultate von Ungewissheit und schwindendem Sicherheitsempfinden. Die heutige, in der Geschichte der Bundesrepublik beispiellose Seuchenkrise ist ein solcher Moment. Jetzt schauen Menschen zurück: „Was waren das für schöne, sichere Zeiten!“ Oft

ist die Verklärung früherer Zeiten unsinnig, heute ist sie fatal: Denn unsere Tage schienen sorglos. Infolgedessen bauten fast alle deutschen Kommunen ihre Sirenen ab, man löste 2016 die größeren Arzneimitteldepots auf, nahm das NATO-Bündnis nicht mehr ernst, Konzerne kauften Waren in aller Welt, mal hier, mal dort – wo sie gerade günstig waren. Versorgungsnähe und Resilienz spielten keine Rolle mehr. Selbst das dafür zuständige Bundesamt für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe (BBK) konnte auf Nachfrage keine Antwort geben, wie denn die Warn-App „Nina“ funktionieren soll, wenn Funkmasten für Mobiltelefone ausfallen.

Erstaunlich sicher fühlten sich die Deutschen, Sorglosigkeit war Normalität. Vor Corona fragte niemand nach Katastrophenplänen, Meldekettten, Depothaltung – das lag wohl nicht zuletzt am Typus des „Preppers“, der die Vorratshaltung übertreibt und so ad absurdum führt. Wir haben angenommen, harte Krisen gebe es nicht mehr. Für den Rest seien Spezialisten da.

Sicherheit ist ein Fundament der Demokratie. Wer sich seiner Sicherheit gewiss ist, kann sein Leben nach Recht und Gewohnheit führen – ohne Zwänge und systematische Willkür. Das Gefühl der Sicherheit stellt sich dann ein, wenn Menschen glauben, auch schwere Zeiten meistern zu können. In komplexen, arbeitsteiligen Gesellschaften der Moderne entstand eine paradoxe Situation: Einerseits wissen die Bürger um ihre unsichere Lage, denn „Leben ist immer lebensgefährlich“ (Erich Kästner). Ob Terroranschlag oder Naturkatastrophe: Wir lernen früh, mit Unsicherheit umzugehen. Auch wenn danach Aufregung herrscht und die Trauer über Opfer viele berührt, erscheint uns die Unsicherheit als Kehrseite der Medaille unserer Freiheit. Andererseits erhöht eine stärkere mediale Vernetztheit nicht nur den Takt von Katastrophenmeldungen, sondern auch die Tiefe der Empfindungen: Bilder sagen mehr als tausend Worte, sie lösen größere Betroffenheit aus.

SICHERHEIT DURCH ORDNUNG

Den meisten ist klar: Die Verwundbarkeit unseres Alltags nimmt durch globale Vernetzung und technischen Wandel rapide zu. Dies betrifft nicht nur „Kritische Infrastrukturen“, sondern auch immer mehr private Bereiche. Die Krise der Gegenwart zeigt etwa, wie das Internet bereits Teil der Daseinsvorsorge und damit unentbehrlich geworden ist. Ein Zurück zu einem Leben in einem weltabgewandten Dorf ist eine romantische Illusion.

Unsichere Zeiten waren in der Zivilisationsgeschichte eher die Regel denn Ausnahme. Oftmals erlebten Menschen am gleichen Ort sowohl innere (Aufbruch, Feuer, Flut, Krankheit) als auch äußere Schädwirkungen (Krieg). Durchziehende Heere vertilgten Vorräte und schleppten Krankheiten ein. Die Logik politischer Entscheidungen musste daher auf einem Sicherheitsbegriff gründen, der Gefahren unabhängig von Art, Intensität und Zeit des

Auftretens zu identifizieren erlaubte. Das Kriterium für den Erfolg bildete die Rettung der Bürgergemeinschaft. Vorsorge ließ sich nur bei Verlässlichkeit aller betreiben. Kornspeicherprinzip: Häufige Katastrophen wie Epidemien und Missernten ließen ein Sicherheitsgefühl der Bürger nur dann zu, wenn notwendige Vorkehrungen getroffen waren. Heute ließe sich fragen: Was passiert, wenn Supermärkte eine Woche ihre Türen geschlossen halten?

Ist Gefahr im Verzug, duldet der vernünftige Rat von Virologen und Immunologen, von Sicherheitsberatern und Krisenschützern keinen Aufschub. Abwägung findet trotzdem statt; jedoch ist sie, wie Staatsrechtler bemerkten, dem parlamentarischen Prozess und der politischen Debatte entzogen. Alternativen brauchen Zeit, in Krisen schlägt durch gebotene Eile die Stunde der Exekutive: Gefahr bannt man durch Verordnungen und die flexible Auslegung bestehender Normen. Souverän bleibt, wer im Ausnahmezustand weiterregiert.

Die Bürger funktionierender Wohlfahrtsstaaten ernteten in den letzten Jahren die Früchte geordneter Politik. Das hat nicht zuletzt mit dem verfügbaren Budget der öffentlichen Hand zu tun. Bürger sehen Vorsorge als legitim an, wenn sie ihr hart erarbeitetes Vermögen selbst genießen können. In immer mehr Umfragen ist dabei ablesbar, wie moralische Fragen neue Relevanz gewinnen. Notwendig wäre dabei auch eine Debatte um Verfahrensregeln und eine reale Beteiligung, wenn es um den gegenseitigen Schutz geht – vor allem in den Blaulicht-Organisationen. Dramatisch ist die aus geschwächtem Gemeinsinn folgende Personalsituation, etwa bei den Freiwilligen Feuerwehren oder dem Katastrophenschutz, aber auch bei Polizei und Bundeswehr, wie sich beim Warntag 2020 erneut zeigte. Vor allem aber lehrt die Coronakrise uns, wozu Verantwortung vor Ort im Moment der Krise taugt.

„KONZEPTION ZIVILE VERTEIDIGUNG“

Christoph Unger, ehemaliger Präsident des BBK, gestand 2015: „Die technische Alarmierung haben wir gerade weiter optimiert. Was wir nicht getan haben, ist, darüber mit der Bevölkerung zu reden.“ Dies wurde konsequent durchgehalten, bis die Bundesregierung am 24. August 2016 die „Konzeption Zivile Verteidigung“ verabschiedete. Obwohl es ehrenamtliche Aufgaben kaum thematisiert, wurde „die Stärkung der Eigenverantwortung und Selbstschutzfähigkeiten der gesamten Bevölkerung“ erwähnt. Als Mittel sollte „umfassende Risikokommunikation“ dienen – von Mitmachen war nicht die Rede. Immer wieder legte Unger nach: Vorsorgedefizite, in vielen Papieren erörtert, wurden bis vor Kurzem von der Politik nicht zur Kenntnis genommen. Immerhin findet der Bürger im *Ratgeber für Notfallvorsorge und richtiges Handeln in Notsituationen* des BBK einen Leitfaden, der Alarmismus durch

rationale Tat hemmen kann. Doch dann der herbe Schlag am 10. September 2020: Beim bundesweiten Warntag – dem ersten seit 1990 – setzten Länder und Gemeinden neben dem BBK Warnmeldungen ab, und das System brach zusammen. Die Absprache, wonach einzig das BBK Meldungen versendet, wurde nicht eingehalten. Und vielerorts sah und hörte man gar nichts, weil Apps nichts empfangen und Sirenen abgebaut sind. Hier ist übrigens ein ungewöhnliches Gefälle erkennbar: In mehr Dörfern als Städten gibt es die pilzförmigen Warngeräte noch, zumal die geringe Größe der Siedlungen das Warnumfeld überschaubar macht. Defizite der großen Städte, der Urbanisierung und Digitalisierung müssen schnell aufgearbeitet werden.

PRAXISWISSEN IST ERFORDERLICH

Ableiten lässt sich zudem: Für das Sicherheitsempfinden ist nicht nur das planbare Handeln in der Krise wichtig, wie es von Institutionen erwartbar ist und – in gewissen Grenzen – eingeübt werden kann, etwa bei den „Länderübergreifenden Katastrophenübungen“ (LÜKEX) und bei neueren Terrorismusabwehr-Übungen (GETEX). Auch das auf Alltagserfahrungen basierende Bewusstsein der Bürger, was in einem Krisenfall zu tun oder zu lassen ist, und gemeinsame Ideen, wie man in Krisen angemessen entscheidet, mindern die Not im Ernstfall. Dazu ist ein erprobtes Urteilsvermögen notwendig, das – zumindest bei einem Teil der Bevölkerung – auch durch Praxis unterlegt ist, etwa durch Übungen des Technischen Hilfswerks (THW), mit den Berufs- und Freiwilligen Feuerwehren, mehr Reservisten in den Territorialstrukturen (den Landeskommandos) und Helfern beim Roten Kreuz, bei den Johannitern oder Maltesern, wo man cum grano salis zugleich Grenzen ehrenamtlicher Beteiligung kennenlernt.

Ermutigung zur aktiven Mitwirkung ist als zweites Mittel neben Bildung und Kommunikation wichtig und besonders zu unterstützen, wozu seit 2009 der Förderpreis „Helfende Hand“ des Bundesinnenministeriums dient. Ohne Verständigung über das Handeln in der Krise sind kein Gefühl der Sicherheit, keine Wiederherstellung desselben und damit kein geordnetes Alltagsleben möglich. Ohne Menschen mit Praxiswissen weiß niemand, wie zum Beispiel eine Drehleiter funktioniert. Alle anderen können dann gelassener zu Hause bleiben. Auf Hochwasser war Deutschland vorbereitet, auf Pandemien jedoch nicht.

Die Transformation des Katastrophenschutzes spiegelt die veränderte Sicherheitslage der letzten dreißig Jahre wider: Abbau des „großen Bestecks“ aus dem Kalten Krieg, Aufbau von Kräften und Mitteln gegen Terror und Fluten. Auf Länderebene sind zumindest die regionalen Katastrophenstäbe von Zeit zu Zeit in den Medien präsent, da sie häufiger einberufen werden

und etwa bei großen Unglücksfällen die Arbeit der Rettungsdienste wie Feuerwehr, Sanitätskräfte oder THW koordinieren. Hiervon sind die Bürger eher betroffen (oder als Mitglieder der Freiwilligen Feuerwehr sogar beteiligt) als an „höheren“ Stellen. Aller Kritik zum Trotz zeigen sich – auch aktuell – eine hervorragende technische Ausstattung und die professionelle Arbeit der Einsatzkräfte. Die Entscheidungslogik beruht dabei auf den Erfahrungen von Experten. Doch wo muss institutionelles Vorgehen an neue Unsicherheiten angepasst werden? Muss die Zusammenarbeit zwischen Bund und Ländern oder gar zwischen den Staaten der Europäischen Union (EU) verbessert werden? Solche Lernprozesse lassen sich beispielsweise an der Entstehung der Grenzpolizeibehörde Frontex nachvollziehen. In der Seuchenkrise würden die Staaten der Europäischen Union von mehr Kooperationen in der Vorsorge und von gemeinsamen Vereinbarungen bei der Mittelverteilung profitieren.

Während die Krisenvorbereitung Schwächen aufweist, profitiert Deutschland vom allgemein hohen Niveau an sozialer Sicherung – erkennbar etwa an der Krankenhausversorgung; mit 34 Intensivbetten pro 100.000 Einwohner gibt es hier insgesamt viermal so viele Betten pro Einwohner wie in Italien. Die lange krisenarme Zeit ließ kaum jemanden aufhorchen, als 2016 die Auflösung der staatlichen Notfallbestände an Arzneimitteln verfügt wurde. Geübt wurden Notfallszenarien technischer und terroristischer Natur. Im Schulunterricht ist Katastrophenschutz ebenfalls kein Thema – so lernen Schüler nicht, woher man im Notfall verlässliche Informationen bekommt und wie man sie von zweifelhaften Nachrichten unterscheidet. Ob Schulkinder wissen, was ein Sirenenton bedeutet, ist zumindest fraglich. Gleiches gilt für Erwachsene.

STÄRKERE BÜRGERSCHAFTLICHE BETEILIGUNG

Gerade weil eine ernste Versorgungskrise in den letzten Jahren höchstens als wahrscheinlich erachtet wurde, ist auf die Schwierigkeiten eines geordneten Eingriffs in diesem Bereich hinzuweisen: Aufseiten des Staates wurde bis zuletzt kaum in privatwirtschaftliches Handeln von Unternehmen, etwa zur Produktion von Schutzmasken, eingegriffen. Zudem ist bei der eigenen Versorgung innerhalb der Gesellschaft schnell jeder Konsens brüchig, wodurch sich zwangsläufig Konflikte ergeben. Dieses Problem vergrößert sich, wenn eine ganze Region oder das gesamte Bundesgebiet über längere Zeit betroffen ist. Auch hier wäre die „Blaulicht-Erfahrung“ zumindest einiger Bürger im Umfeld von Verteilstationen viel wert.

Durch die Praxis eingeübtes Wissen über Krisen ermöglicht rationales Handeln im Katastrophenfall. Eine differenzierte Reaktion, vor allem im Hinblick auf die Beteiligung nicht staatlicher Kräfte, ist möglich, wenn viele

Bürger sich gut auf konkrete Mitwirkung verstehen. Mitmachen befähigt zu koordiniertem Handeln, wenn es ernst wird. Daher plädiere ich für eine stärkere bürgerschaftliche Beteiligung vor Ort, egal ob in der Freiwilligen Feuerwehr, beim Technischen Hilfswerk oder bei der Jugendgruppe des Deutschen Roten Kreuzes. Wer durch diese Formen des Freiwilligendienstes eine Vorstellung von der Arbeitsweise der Notdienste hat und darüber hinaus die Kenntnisse über die Verhältnisse vor Ort mitbringt, befähigt die Krisenreaktion seiner Stadt oder seines Landkreises „von unten“ und verleiht dem Ideal staatsbürgerlicher Verantwortung praktischen Ausdruck.

Engagement in der Vorsorge für die Krise legt im Kleinen den Grundstein für ein intaktes Sicherheitsempfinden. Grenzen hat die Beteiligung freilich dort, wo professionelle Qualifikationen gefragt sind. Doch geübte Hilfe erlaubt es, die Reaktionsfähigkeit des Staates in Gefahr zu wahren. Eine Präsenz der Behörden in der Fläche und eine Kooperation in öffentlich kontrollierbaren Bahnen hilft allen, das Geraune vom Verfall der Ordnung dagegen keineswegs. Mitmachen statt meckern.

Dass es möglich ist, einen Teil der Bevölkerung durch das Ehrenamt mit Krisenkompetenz auszustatten, lässt sich an der Hilfsbereitschaft, nicht nur der Helferzahl, während der Elbeflutungen 2002 und 2013 ablesen. Auch heute beweist die Bevölkerung ihre Fähigkeit zur gegenseitigen Hilfe, und sei es nur, älteren Menschen einen Lebensmittelkorb vor die Haustür zu stellen.

Mit Übung und einfachen Regeln sind Notzeiten zu überstehen: eine sinnvolle Krisenprävention einschließlich Übungen (möglichst durch Teilhabe an Krisenstrukturen) und Vorratshaltung, eine durchhaltefähige Warnmöglichkeit etwa durch Sirenen, akzeptierte Regeln für die Zwangsbewirtschaftung im Notfall, aber auch Dinge wie Nachbarschaftshilfe, gute Beziehungen zwischen Stadt und Land (regionale Märkte und nationale Resilienz) sowie familiäre Netze. So entsteht eine Praxis, Gefahren jedweder Art mit rationalen Mitteln zu begegnen. Gemeinsinn ist dabei das wichtigste Kapital. In Gefahr erkennt man am besten, warum es sich lohnt, diese Tugend umzusetzen. Basis ist stets, dass ein Warnnetz im Lande flächendeckend von der Gefahr kündigt – hierin liegt eine essenzielle Aufgabe des Staates. Breit verankerte Risikokompetenz befähigt demokratische Staaten in Notfällen dann, jene Kräfte zu aktivieren, die für ihr Bestehen unerlässlich bleiben: ihre Bürger.

Pandemie und Krisenvorsorge

Auswirkungen von COVID-19 auf die deutsche Sicherheits- und Verteidigungspolitik

AMELIE STELZNER

Geboren 1990 in Berlin, Referentin Bundeswehr und Gesellschaft, Hauptabteilung Analyse und Beratung, Konrad-Adenauer-Stiftung.

DANIELA BRAUN

Geboren 1987 in Lindlar, Altstipendiatin der Konrad-Adenauer-Stiftung, Referentin für Außen- und Sicherheitspolitik, Hauptabteilung Analyse und Beratung, Konrad-Adenauer-Stiftung.

Die COVID-19-Pandemie hat nicht nur enorme Auswirkungen auf Wirtschaft und Gesellschaft, sondern auch das Potenzial, (internationale) Sicherheit und Stabilität Deutschlands zu beeinflussen. So bezeichnet das *Weißbuch 2016 der Bundesregierung zur Sicherheitspolitik und zur Zukunft der Bundeswehr* Pandemien als eine der zehn bedeutenden sicherheitspolitischen Herausforderungen. Das Strategiedokument führt aus, dass Gesundheitskrisen durch ihre enormen sozio-ökonomischen Auswirkungen staatliche Versorgungsstrukturen überfordern können, wodurch es zu inneren Unruhen und letztendlich auch zum Staatszerfall kommen könne. Dies gilt insbesondere für Regionen außerhalb Europas, die von Armut und Gewalt betroffen sind und in denen lediglich fragile staatliche Strukturen bestehen.

In der jüngeren Vergangenheit rückten Krankheiten wie Aids, der SARS-Ausbruch in den Jahren 2002 und 2003 sowie die Ebola-Epidemie in

Westafrika 2014 und 2015 zunehmend als Einflussfaktoren auf regionale Sicherheit und Stabilität in den Fokus. Der Sicherheitsrat der Vereinten Nationen beschäftigte sich anhand von Aids erstmals im Januar 2000 mit den sicherheitspolitischen Auswirkungen einer Pandemie. Seitdem finden Gesundheitsthemen vermehrt Berücksichtigung in nationalen Strategiedokumenten und strategischen Erwägungen sicherheitspolitischer Institutionen.

Ein weiterer Wirkungszusammenhang von Gesundheit und Sicherheit liegt in den potenziellen Auswirkungen von Pandemien auf Streitkräfte und verteidigungspolitische Ressourcen. In der Geschichte waren Streitkräfte oftmals von Seuchen betroffen. Insbesondere in Kriegen brachen immer wieder Seuchen durch unzureichende hygienische Bedingungen, schlechte medizinische Versorgung, Verlagerung von Truppen sowie geringe physische Distanz in den Unterkünften aus. Die überproportionale Anzahl von Infizierten in Streitkräften führte häufig dazu, dass die Einsatzfähigkeit von Armeen abnahm und somit auch der Verlauf von Kriegen und Schlachten durch Infektionskrankheiten beeinflusst wurde. Ein aktuelles Beispiel ist die Situation an Bord des US-amerikanischen Flugzeugträgers „USS Theodore Roosevelt“. Von den circa 5.000 Besatzungsmitgliedern infizierte sich rund jeder Fünfte mit dem SARS-CoV-2-Erreger. Im Kriegsfall hätte das die Einsatzfähigkeit des Kriegsschiffes beeinträchtigen können.

EINSATZKONTINGENT „HILFELEISTUNG CORONA“

Auch die deutsche Sicherheits- und Verteidigungspolitik – insbesondere die Auslandseinsätze der Bundeswehr – sind durch COVID-19 mehrfach betroffen und gefordert. Bei den gegenwärtig dreizehn Auslandseinsätzen müssen sich die Soldatinnen und Soldaten vor und nach einem Einsatz in Quarantäne begeben. Die Folgen der Pandemie wirken sich teilweise direkt auf den jeweiligen Auftrag aus: So wurde beispielsweise die europäische Ausbildungsmission *European Union Training Mission Mali* (EUTM) phasenweise auf ein operatives Minimum reduziert und nun wieder schrittweise aufgenommen. Bei der NATO-Ausbildungsmission *Resolute Support* in Afghanistan findet das „Train, Advise, and Assist“ zur Unterstützung der afghanischen Streitkräfte mit Blick auf COVID-19 weiterhin eingeschränkt statt.

Streitkräfte haben Fähigkeiten, Mittel und Kapazitäten, die bei der Bewältigung von Pandemien eingesetzt werden können. Während der Ebola-Epidemie 2014 in mehreren westafrikanischen Ländern halfen sowohl in- als auch ausländische Truppen. Auch bei der Bekämpfung von COVID-19 entlasteten die Streitkräfte zahlreicher Länder ihre zivilen Behörden, beispielsweise in den USA und in Mexiko, aber auch in Europa, wo das Militär in Frankreich und Spanien unter anderem dabei hilft, Infektionsketten nachzuvollziehen. In Deutschland unterstützt die Bundeswehr bereits seit März die zivilen

Kräfte bei der Eindämmung des Virus, unter anderem mit dem eigens dafür geschaffenen Einsatzkontingent „Hilfeleistung Corona“: Die Bundeswehr hat Soldatinnen und Soldaten aus verschiedenen Teilstreitkräften zur Verfügung gestellt, die unter dem Kommando des Inspektors der Streitkräftebasis für Hilfseinsätze in Bereitschaft stehen. Hinzu kommt auch die Bereitstellung von Betten durch die Bundeswehrkrankenhäuser.

Diese Art und Intensität der Hilfe der Bundeswehr im Inland ist vollkommen neu. Einsätze im Inneren sind zwar nichts Ungewöhnliches – so hat die Bundeswehr 2019 in 250 Fällen Amtshilfe geleistet, beispielsweise bei der Katastrophenhilfe in Hochwasserregionen oder bei Schneechaos. Für die Eindämmung der Pandemie wurden jedoch mit dem Einsatzkontingent temporär neue Strukturen geschaffen.

STÄRKUNG DES VERTEIDIGUNGSBUDGETS

Die Leistung von Amtshilfe ist im Grundgesetz Artikel 35 geregelt. Er legt fest, wie sich die Behörden des Bundes und der Länder gegenseitig unterstützen, und schließt auch die Bundeswehr mit ein. Die Truppe darf sogenannte „technische“ Unterstützung leisten, wenn die zivilen Kräfte dazu nicht in der Lage sind. Hoheitliche Eingriffsbefugnisse sind dabei explizit ausgeschlossen, die Bundeswehr ist nur als zusätzliche Unterstützung im Einsatz. Verantwortlich ist innerhalb der Bundeswehr die Streitkräftebasis. Jeder Amtshilfeantrag wird von den Landeskommandos oder dem Kommando Territoriale Aufgaben auf Grundrechtskonformität und Leistbarkeit der Bundeswehr geprüft, dementsprechend entschieden und koordiniert. Von den über 1.000 Amtshilfeanträgen (Stand 12. Oktober 2020) konnten rund 67 Prozent positiv beantwortet werden.

Auch das binnen vier Wochen aufgebaute Corona-Behandlungszentrum Berlin zeigte die erfolgreiche zivil-militärische Zusammenarbeit und machte deutlich, welche Entlastung und Unterstützung die Streitkräfte in kürzester Zeit zum Bevölkerungsschutz beitragen können. Deutschland hat auch die Bereitstellung von bis zu 160 Spezialisten der Bundeswehr für Kriseneinsätze in anderen NATO- und Partnerländern für den NATO-Notfallplan *Allied Hand* zugesagt. Allerdings muss die Bundeswehr, die sich ohnehin an der Grenze personeller und materieller Belastbarkeit befindet, hierfür Kraftanstrengungen unternehmen.

Das Konjunktur- und Zukunftspaket der Bundesregierung zur Abfederung der wirtschaftlichen Folgen der COVID-19-Pandemie berücksichtigt auch den Verteidigungshaushalt. So wird die Bereitstellung von Geldern für Vorhaben der Bundeswehr in bestimmten Bereichen vorgezogen. Diese beziehen sich unter anderem auf Digitalisierungsvorhaben in der Verwaltung und Rüstungsprojekte mit hohem deutschem Wertschöpfungsanteil.

Welchen Effekt die COVID-19-Pandemie mittel- bis langfristig auf den Verteidigungsetat haben wird, ist noch offen. Die 2016 eingeleitete Trendwende bei Material, Personal und Finanzen lässt sich jedoch nur mit einem starken Verteidigungshaushalt und einer langfristigen Planung sinnvoll fortführen. Eine einsatzfähige Bundeswehr ist der Garant für die äußere Sicherheit Deutschlands und seiner Partner: Innere und äußere Sicherheit bedingen sich und müssen zusammengedacht werden.

Humanitäre Katastrophen, Gewalt und Unruhen bis hin zum Staatszerfall können die Folge der Pandemie in unterentwickelten Regionen sein. Im Sahel nutzen terroristische Gruppierungen die Krisensituation für ihre Agenda. Deutschland und die Europäische Union sind von Konflikten, Kriegen und zerfallender Staatlichkeit in diesen Regionen durch Flucht, Migration, aber auch terroristische Organisationen direkt betroffen. Die Lage wird sich durch COVID-19 weiter verschärfen.

EUROPA UND DIE BEWÄLTIGUNG DER AUSWIRKUNGEN VON COVID-19

Für die deutsche Außen- und Sicherheitspolitik ist die Integration Europas ein fester Grundsatz und ein entscheidendes Instrument, um in einer Zeit zunehmender Großmachtrivalitäten das Gewicht Europas in der Welt einzubringen. Der mangelnde europäische Zusammenhalt und die unzureichende Kooperation einiger EU-Mitgliedstaaten zu Beginn der Pandemie gaben insbesondere Russland und China die Chance, mit medial aufbereiteten Hilfslieferungen sowie Desinformationskampagnen das Narrativ vom „schwächelnenden Westen“ zu verbreiten.

Nach einer anfänglich zögerlichen Reaktion haben die Staaten der Europäischen Union sich unter anderem mit Hilfslieferungen oder der Versorgung von Infizierten verstärkt bei der Bewältigung der Pandemie wechselseitig unterstützt. So wurden Patienten aus anderen EU-Staaten in deutschen Krankenhäusern behandelt und Hilfslieferungen zum Beispiel von Beatmungsgeräten getätigt. Die Europäische Union spielt insbesondere bei der Abfederung der wirtschaftlichen und finanziellen Folgen der Pandemie eine bedeutende Rolle, wie das im Juli vereinbarte und in seiner Höhe beispiellose Finanz- und Rettungspaket verdeutlicht.

Sollte infolge der Bewältigung der immensen Auswirkungen der COVID-19-Pandemie erwogen werden, in Deutschland künftig weniger für Sicherheit und Verteidigung auszugeben, ist zu erwarten, dass sich die Beziehung zu unserem wichtigsten Partner, den USA, weiterhin verschlechtert. Deutschlands Glaubwürdigkeit, internationale Vereinbarungen einzuhalten, würde abnehmen und der Bundesrepublik erheblicher Schaden zugefügt werden.

Die Weltordnung hat sich in den vergangenen Jahren durch globale Machtverschiebungen – insbesondere durch den Aufstieg Chinas – fundamental verändert. Wir leben in einer Zeit zunehmender Großmachtrivalitäten. Dabei wirkt die Pandemie wie ein Zeitraffer, der die seit einigen Jahren zu beobachtenden Entwicklungen beschleunigt und verstärkt.

Während China als Ausgangsland der Pandemie die Krise bisher scheinbar rasch überwunden hat, stecken die USA mitten in einer der schwersten Gesundheitskrisen ihrer Geschichte. Dies verstärkt den Eindruck, dass die USA zunehmend nicht mehr in der Lage sind, eine Führungsrolle zur Lösung globaler Probleme zu übernehmen. Bereits seit dem Amtsantritt Donald Trumps erodiert die Führungsmacht des Westens, insbesondere durch die Aufkündigung internationaler Abkommen und den Rückzug aus multilateralen Institutionen wie der Weltgesundheitsorganisation.

SYSTEMKONKURRENZ UND ABLENKUNGSMANÖVER

Gleichzeitig versucht China, dieses Vakuum zu füllen. Mit einer globalen Desinformationskampagne versucht Peking, vom Ursprung der Pandemie abzulenken. Während zahlreiche Staaten der Welt mit den Auswirkungen der Pandemie beschäftigt sind, nutzt die Volksrepublik die geringe internationale Aufmerksamkeit, um seinen aggressiven Expansionskurs im Südchinesischen Meer fortzuführen und die demokratischen Rechte in Hongkong durch ein „Sicherheitsgesetz“ einzuschränken. Die Trump-Administration lässt derweil keine Gelegenheit aus, um eine Schuld Chinas bei der Verbreitung der Pandemie und den immensen Folgen hervorzuheben – auch, um vom eigenen Versagen bei der Eindämmung des Virus abzulenken.

Das COVID-19-Virus und seine Folgen verdeutlichen, dass Pandemien Sicherheit und Stabilität auf unterschiedlichen Ebenen beeinflussen – von nationalen verteidigungspolitischen Ressourcen zum europäischen und transatlantischen Zusammenhalt über die Stabilität im Krisenbogen Europas bis hin zur globalen Ebene und zur zunehmenden Großmacht Konkurrenz. Das Themenfeld Gesundheit sollte daher viel stärker als bisher ein integraler Bestandteil von Außen- und Sicherheitspolitik werden. Im Sinne dieses vernetzten Ansatzes sollten der Austausch zwischen den betreffenden Ressorts gefördert und Pandemievorsorge sowie biologische Gefahrenlagen stärker in den Sicherheitsinstitutionen berücksichtigt werden. Das bedeutet auch, dass Gesundheitsexperten in einen Nationalen Sicherheitsrat – der von der Bundesverteidigungsministerin und in der deutschen Fachpublizistik gefordert wird – integriert werden sollten. Ebenso bietet die gesellschaftlich positive Wahrnehmung der Bundeswehr in der COVID-19-Pandemie die Chance, die Befähigung und Ausstattung der Streitkräfte vor allem mit Blick auf die nationale Krisenvorsorge auszubauen.

Ultra-vires-Akt

Das Urteil des Bundesverfassungsgerichts zum Staatsanleihekaufprogramm der Europäischen Zentralbank als Neuanfang

BODO HERZOG

Geboren 1976 in Meersburg am Bodensee, Professor für Volkswirtschaftslehre, ESB Business School der Hochschule Reutlingen.

Das Urteil des Bundesverfassungsgerichts (BVerfG) vom 5. Mai 2020 ist Schlusspunkt und zugleich Neuanfang nach einer jahrelangen verfassungsrechtlichen und ökonomischen Auseinandersetzung.

Im Prinzip geht es um die konstituierenden Prinzipien der Eurozone sowie das Mandat der Europäischen Zentralbank (EZB). Der EU-Vertrag charakterisiert die Leitplanken der Wirtschafts- und Währungsunion (WWU) im Spannungsfeld der Art. 119, 123 und 125 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV). Mithin liegt die wirtschaftspolitische Souveränität – nach dem Prinzip Haftung und Kontrolle – allein bei den

Mitgliedstaaten. Die Organe der Europäischen Union (EU) sowie der Gerichtshof der Europäischen Union (EuGH) legen diese Leitplanken gemäß dem Leitgedanken in Art. 1 des Vertrags über die Europäische Union (EUV) einer „*ever closer union*“ regelmäßig mit weitem Ermessen aus.

Der Sachverhalt begann mit der Äußerung des EZB-Präsidenten Mario Draghi am 26. Juli 2012: „Within our mandate, the ECB is ready to do whatever it takes to preserve the euro.“ Von Beginn an war fraglich, inwiefern Ankaufprogramme die konstituierenden Prinzipien der Währungsunion tangieren: zum einen das Verbot der monetären Staatsfinanzierung (Art. 123 AEUV), zum anderen die *No-Bailout*-Klausel in Art. 125 AEUV, die Finanzhilfen für Mitgliedstaaten untersagt, die aber beispielsweise im Europäischen Stabilitätsmechanismus (ESM) imaginiert sind.

„PUBLIC SECTOR PURCHASE PROGRAM“

Da die WWU als „Stabilitätsgemeinschaft“ mit nationaler Souveränität in der Wirtschaftspolitik konstituiert ist, bleibt die Abgrenzung von Währungs- und Wirtschaftspolitik omnipräsent. Dafür gibt es politikökonomische Aufmerksamkeitsfelder. *Erstens*: Das Mandat der EZB ist primär auf das Ziel der Preisniveaustabilität ausgerichtet. Den Zusammenhalt der Eurozone zu gewährleisten, ist nicht die Primärangelegenheit der Zentralbank. *Zweitens*: Die EZB agiert in einer supranationalen Währungsunion – ohne Politische Union – und muss die institutionellen Leitplanken beachten. *Drittens*: Die

gesamte Wirtschafts- und Steuerpolitik, kurzum die Finanzsouveränität, sowie die weitere Ausformung der WWU obliegen den Mitgliedstaaten.

Die Demarkationslinie zwischen der Währungs- und Wirtschaftspolitik könne, so das BVerfG, durch eine Gesamtschau und Verhältnismäßigkeitsprüfung bewertet werden. Dazu bemühte das BVerfG im aktuellen Urteil die anerkannte Rechtsfigur der *Ultra-vires*-Kontrolle, bei der eine mögliche Kompetenzüberschreitung europäischer Organe zulasten der Mitgliedstaaten geprüft wird.

Zur Einordnung des Urteils ist eine Gesamtbetrachtung des Sachverhalts unabdingbar. Das verlangt ein interdisziplinäres Fachverständnis der verfassungsrechtlichen und ökonomischen Zusammenhänge (Herzog 2020a, b).

Der Ursprung der politischen Konstituierung der WWU ist der Vertrag von Maastricht. Bereits damals hat das BVerfG den Verfassungsorganen Leitlinien ins Stammbuch geschrieben. Die Eckpfeiler der WWU als „Stabilitätsgemeinschaft“ sind eine dauerhafte Währungsstabilität sowie eine lebendige Demokratie in den Mitgliedstaaten (BVerfG 1993, Rn. 144). Mithin ist die WWU durch enggefaste Rechtsprinzipien eingehegt, da die Gründerväter keine „Politische Union“ wollten oder umsetzen konnten. Insoweit kommt dem Deutschen Bundestag eine maßgebliche Gestaltungsverantwortung zu.

Im Januar 2015 initiierte die EZB ein neu angelegtes Ankaufprogramm, das *Public Sector Purchase Program* (PSPP). Im Rahmen dieses Programms kauft die EZB notenbankfähige Schuldverschreibungen. Der monatliche Ankauf belief sich anfänglich auf sechzig Milliarden Euro und stieg später auf achtzig Milliarden Euro.

Insgesamt hat sich das Ankaufvolumen im Februar 2020 auf gut 2,7 Billionen Euro kumuliert. Die dagegen erhobenen Verfassungsbeschwerden umfassten im Kern drei Fragen. *Erstens*: Unterliegt das Programm dem Geltungsbereich der EZB? *Zweitens*: Verstößt der Ankauf gegen Art. 123 AEUV? *Drittens*: Verletzt das PSPP den Grundsatz der Demokratie?

Die Verfassungsbeschwerden, so das BVerfG, seien begründet und zulässig, soweit sie sich gegen das Unterlassen der deutschen Bundesregierung und des Deutschen Bundestags richten und soweit die Zentralbank mit dem PSPP ihre währungspolitische Kompetenz überschreite sowie in die wirtschaftspolitische Kompetenz der Mitgliedstaaten übergreife. Diese Bewertung folgt aus Art. 38 Abs. 1 Grundgesetz (GG), in der das freie Wahlrecht nicht nur eine formale Legitimation garantiert, sondern Anspruch auf demokratische Selbstbestimmung rechtfertigt, unter Ansehung der europäischen Integrationsverantwortung in Art. 23 GG. Der Art. 23 GG schütze die Bundesregierung nicht, sofern eine offensichtliche und strukturell bedeutsame Kompetenzüberschreitung der europäischen Organe vorliege (BVerfG 2020, Rn. 101f.). Das Grundgesetz ermächtige deutsche Staatsorgane ebenso nicht, Hoheitsrechte auf die EU derart zu übertragen, dass aus ihrer Ausübung heraus eigenständige weitere Zuständigkeiten für die EU begründet werden können.

Die Ultra-vires-Kontrolle sei zulässig, da die Verfassungsidentität mit dem Demokratieprinzip in Art. 20 GG durch die potenziell wirtschafts- und haushaltspolitische Wirkung tangiert ist. Kompetenzüberschreitungen des PSPP können vom Bundestag jedoch nachträglich unter

Wahrung des Art. 79 GG legitimiert werden (Rn. 109). Allerdings verlange der Grundsatz der Volkssouveränität in Art. 20 GG in Verbindung mit Art. 79 GG, dass Art und Umfang der Übertragung von Hoheitsrechten demokratischen Grundsätzen entsprechen müssen (Rn. 103). Dies verweist darauf, dass in der WWU – ohne Fiskalunion – eine politische Entscheidung im Deutschen Bundestag zu treffen ist, insbesondere für den Fall, dass Ankaufprogramme eine wirtschaftspolitische Wirkung nahelegen.

UMFANGREICHE VERHÄLTNISSMÄSSIGKEITSPRÜFUNG

Daraus folgt, dass eine umfangreiche Verhältnismäßigkeitsprüfung des PSPP unabdingbar ist. Diese Überprüfung müsse nach geltenden Rechtsgrundsätzen stattfinden und die Eignung des PSPP in der Zielerreichung, die Erforderlichkeit sowie die Angemessenheit des Programms würdigen. Die Verhältnismäßigkeit des PSPP setze neben seinen Eignungen und seiner Erforderlichkeit voraus, dass das währungspolitische Ziel und die wirtschaftspolitischen Auswirkungen gegeneinander abgewogen werden.

Diese Abwägung hat der EuGH explizit unterlassen. Die Auslegung des EuGH verkenne deshalb Bedeutung und Tragweite des PSPP (Rn. 119). Würde man der Auffassung des EuGH folgen, würde der EZB de facto eine (begrenzte) Kompetenz-Kompetenz eingeräumt (Rn. 136). Bei der Berührung fundamentaler Belange der Mitgliedstaaten dürfe die gerichtliche Kontrolle die behaupteten Absichten der EZB nicht unbesehen übernehmen.

Mithin ende die Funktionszuweisung des Art. 19 Abs. 1 Satz 2 EUV dort, wo eine Auslegung der Verträge nicht mehr nachvollziehbar und daher objektiv willkürlich sei (Rn. 142f.). Die pure Annahme der Verhältnismäßigkeit führe das Verhältnismäßigkeitsprinzip ad absurdum (Classen 2020).

Obwohl die Verhältnismäßigkeitsprüfung als Usurpation angesehen werden könnte, hilft das, die Demarkationslinie der Währungs- und Wirtschaftspolitik zu beurteilen. Verschiedene Studien haben das Unterlassen dieser Überprüfung im EuGH-Urteil vorab dokumentiert (Herzog/Ferencz 2019). Insofern war ähnlich dem BVerfG in der ökonomischen Wissenschaft die Feststellung gereift, dass die Ausklammerung der tatsächlichen Wirkungen des PSPP methodisch nicht mehr vertretbar sei (Rn. 119).

Dementsprechend konstatiert das BVerfG, dass es bezogen auf diesen Sachverhalt am Anwendungsvorrang des Unionsrechts nicht teilnimmt (Rn. 234). Das Urteil verpflichtet unter anderem die Bundesregierung und den Bundestag, auf eine Verhältnismäßigkeitsprüfung hinzuwirken. Der Bundesbank sei es untersagt, an Umsetzung und Vollzug des EZB-Beschlusses mitzuwirken; es sei denn, die EZB kann nachvollziehbar das währungspolitische Ziel sowie die wirtschaftspolitischen Auswirkungen darlegen. Zudem verpflichtete das BVerfG die Bundesbank, dass diese langfristig für die Rückführung der Bestände an Staatsanleihen Sorge zu tragen habe (Rn. 235).

Eine Minderheit vertritt die Auffassung, dass dieses Urteil ein kompetenzüberschreitender Ultra-vires-Akt sei (Mayer 2020, Walter 2020). Allerdings widerspricht diese Auslegung einerseits

dem Tenor des Urteils, denn das BVerfG verortet die Letztkompetenz beim Deutschen Bundestag. Andererseits fordert das BVerfG nicht „weniger“, sondern „mehr“ Kontrolle durch den EuGH (Classen 2020). Zudem folgt das BVerfG dem EuGH in der Auslegung von Art. 123 AEUV. Die Auffassung des EuGH sei – trotz nicht unerheblicher Bedenken im Detail – noch im Rahmen des methodisch Vertretbaren (Rn. 116).

POLITIKÖKONOMIK DES URTEILS

Aus Sicht der Ökonomen gab es Zweifel, inwiefern durch die Ankaufprogramme die wirtschaftspolitische Souveränität der Mitgliedstaaten gewahrt bleibt. Dies gilt umso mehr, wenn der EuGH die wirtschaftspolitischen Auswirkungen nicht überprüft (Rn. 176f.). Allerdings ist die Überprüfung nicht ohne Weiteres möglich, da die EZB gemäß Art. 130 AEUV – richtigerweise – unabhängig ist. Im Prinzip entzieht Art. 130 AEUV die operative Arbeit und das Mandat einer gerichtlichen Kontrolle, nicht aber das politische Avancieren durch neuartige Ankaufprogramme. Die strukturelle Herausforderung des währungspolitischen Mandats korrespondiert vor allem mit dem „politischen“ Ziel, der EZB den „Zusammenhalt“ der WWU „zu garantieren“.

Vor diesem Hintergrund ist es verständlich, dass das BVerfG einen Ultra-vires-Akt diagnostiziert und zugleich das „weite Ermessen“ im EuGH-Urteil als „eine strukturelle bedeutsame Kompetenzverschiebung zulasten der Mitgliedstaaten“ qualifiziert (Rn. 119).

Es ist aus Sicht der Ökonomen Common Sense, dass in der WWU eine präzise Demarkationslinie mit einer Letztkompetenz definiert sein muss, da sonst die mitgliedstaatlichen Zuständigkeiten erodieren. Diese Gefahr gibt es bereits bei der Einhaltung der Rechtsstaatlichkeit. Einige Mitgliedstaaten untergraben bewusst EU-Regelungen, was gleichbedeutend mit *moral hazard* respektive rechtlicher Arbitrage ist. Höpner (2020) betont, solange die EU kein Bundesstaat ist, bleibt die Ultra-vires-Kontrolle des BVerfG dringend geboten. Insoweit ist das PSPP-Urteil sachdienlich und gut begründet. Die Verhältnismäßigkeitsprüfung ist geboten, da „unkonventionelle“ Ankaufprogramme außerhalb des klassischen Instrumentenkastens liegen und fernhin das politische Avancieren der EZB widerspiegeln, insbesondere den politischen Zusammenhalt der WWU zu garantieren.

KONSEQUENTES URTEIL

Aus ökonomischer Sicht ist das Urteil zu begrüßen, da das geldpolitische Mandat der EZB im Vergleich zu anderen Zentralbanken eng einzuhegen ist. Das oftmals laienhaft vorgetragene Argument, die EZB müsse die gleichen Instrumente wie andere Zentralbanken haben, ist vor dem Hintergrund einer supranationalen Währungsunion falsch. *Erstens*: Die EZB hat die währungspolitische Verantwortung in einem Verbund aus neunzehn Mitgliedstaaten mit souveräner Finanzpolitik. *Zweitens*: Die Einhaltung der Kompetenzen ist insbesondere vor dem Hintergrund der historischen Erfahrungen in anderen Währungsunionen existenziell. *Drittens*:

Die EZB gilt in der Literatur als weltweit unabhängigste Zentralbank, da die Rechenschaftspflichten und die Gesetzgebungskompetenz des Europäischen Parlaments im Bereich der Währungspolitik marginal sind. Das Urteil stärkt insoweit die rechtlichen Leitplanken der WWU und die Position der Deutschen Bundesbank, die oftmals alleingelassen im EZB-Rat die europarechtliche Flankierung der *No-Bailout*-Klausel in Art. 125 AEUV und das Verbot der monetären Finanzierung in Art. 123 AEUV uneingeschränkt anerkennt.

Im Übrigen kann niemand behaupten, dass die WWU einen optimalen Währungsraum darstellt. Fernerhin fehlt der Eurozone nicht nur die wirtschaftliche, sondern die politische Einheit. Das Motto der EU ist nicht umsonst „In Vielfalt vereint“. Eine Kompetenz-Kompetenz würde die Zuständigkeiten und das marktbasierete Funktionsprinzip der WWU erodieren lassen. Die schleichende Erosion würde die WWU am Ende destabilisieren – was die kaum gewürdigte Geschichte von historischen Währungsunionen dokumentiert. Deshalb hat das Urteil in der ökonomischen Fachöffentlichkeit große Anerkennung erfahren. In der Gesamtbetrachtung sowie in Kenntnis des interdisziplinären Sachverhalts ist das Urteil – trotz Kritikpunkten im Detail – konsequent (Sinn 2020).

Das Urteil offenbart zudem noch eine generelle Erkenntnis: Im Gegensatz zu den Fachexperten unternimmt das Urteil eine interdisziplinäre Betrachtung des Sachverhalts. Das verlangt eine wissenschaftliche Offenheit für interdisziplinäre Argumente, was allzu oft in den Rechtswissenschaften unterlassen wird (Classen 2020). Die Berufung auf internationale

Wissenschaftler ist – wie oftmals propagiert – per se deplatziert, zumal wenn diese nicht interdisziplinär die institutionellen Gegebenheiten der Wirtschafts- und Währungsunion würdigen. Eine konstruktive Auseinandersetzung über die Grenzen der eigenen Disziplin ist gerade bei komplexen und politischen Fragestellungen bedeutsam. Diesem Anspruch ist das Bundesverfassungsgericht gerecht geworden.

In der regelgebundenen Währungsunion bedarf es vornehmlich einer politischen Verortung von wirtschaftspolitischen Maßnahmen.

Will man den EU-Organen mehr wirtschaftspolitische Macht einräumen, gibt es nur einen Ausweg: „die Politische Union“. Die Abgabe nationaler Souveränität sowie die Einhegung in ein demokratisches Europa bedürfen allerdings Änderungen im Grundgesetz sowie in den EU-Verträgen. Seriös betrachtet, dürfte die Eurozone von diesem epochalen Schritt weit entfernt sein. Das Urteil des BVerfG hat vor diesem Hintergrund die regelgebundene Maastricht-Philosophie der Wirtschafts- und Währungsunion als „Stabilitätsgemeinschaft“ gefestigt.

Literatur

BVerfG: Urteil vom 12. Oktober 1993 – 2 BvR 2134/92, 2 BvR 2159/92, BVerfGE 89, S. 155–213.

BVerfG: Beschluss des Zweiten Senats vom 5. Mai 2020 – 2 BvR 859/15, 2 BvR 859/15, S. 1–247.

Classen, Claus Dieter: Stellungnahme zum Urteil des BVerfG, Deutscher Bundestag, 25. Mai, Berlin 2020.

Herzog, Bodo (2020a): „Whither Corona-Bonds?“, in: *Intereconomics*, 55. Jg., Nr. 3, S. 3–6.

Herzog, Bodo (2020b): „Corona-Bonds und EU-Verschuldung: Zukunftsvision oder Europäische Naivität?“, in: *Zeitschrift für Wirtschaftspolitik*, Bd. 69, H. 2, S. 148–165.

Herzog, Bodo / Ferencz, Marlene: „Disziplinierung ohne politische Diskriminierung: Warum es Marktkräfte in der Währungsunion bedarf!“, in: *ifo Schnelldienst*, 72. Jg., Nr. 1/2019, S. 20–22.

Höpner, Martin: Die Implikation der PSPP-Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts. Deutscher Bundestag, 25.05.2020, Berlin.

Mayer, Franz: Das PSPP-Urteil des BVerfG vom 5. Mai 2020. Deutscher Bundestag, 25.05.2020, Berlin.

Sinn, Hans-Werner: „EZB-Urteil aus Karlsruhe: Konsequenz entschieden oder Folge eines falschen Verständnisses?“, in: *Handelsblatt*, 22.05.2020, Nr. 98, S. 64.

Walter, Christian: Schriftliche Stellungnahme im Rahmen der öffentlichen Anhörung zu den Folgen des Urteils des Bundesverfassungsgerichts vom 5. Mai 2020, Deutscher Bundestag, 25.05.2020, Berlin.

„Haltung und Herz“

Über Charisma, politische Zielstrebigkeit und liberalkonservative Wertvorstellungen
anlässlich des 100. Geburtstages von Alfred Dregger

DIETER WEIRICH

Geboren 1944 in Sülzbach, Journalist, Medien- und Kommunikationsberater, 1969 bis 1971 Persönlicher Referent Alfred Dreggers, 1972 bis 1980 Sprecher des Präsidiums und der Landtagsfraktion der CDU Hessen, 1974 bis 1980 Mitglied des Hessischen Landtages, 1980 bis 1989 Mitglied des Deutschen Bundestages, 1989 bis 2001 Intendant der „Deutschen Welle“, 2002 bis 2011 Direktor Konzernkommunikation Fraport.

Sie haben 2019 eine Biographie über Alfred Dregger mit dem Untertitel „Haltung und Herz“ vorgelegt. Wofür steht er?

Dieter Weirich: Der Lieblingssatz von Alfred Dregger bei Wahlversammlungen lautete: Der Mittelpunkt des Menschen ist nicht der Kopf, sondern das Herz. Deshalb habe ich den Begriff „Herz“ neben dem Begriff „Haltung“ verwendet. Haltung stand bei Dregger für konsequente Positionen in zentralen Fragen deutscher Politik und für Unbeirrbarkeit in seiner politischen Linie. Das Wort „Herz“ drückt Mut und Empathie gleichermaßen aus.

Als Alfred Dregger, der am 10. Dezember 2020 seinen 100. Geburtstag gefeiert hätte, im Juni 2002 verstarb, würdigte Helmut Kohl ihn als standhaften und wertorientierten Konservativen.



Alfred Dregger als Oberbürgermeister der Stadt Fulda, aufgenommen im Dezember 1967.
Foto: © picture-alliance/dpa

Was macht einen solchen Konservativen aus?

Dieter Weirich: Dregger hat gern den Schauspieler Hans Moser zitiert, der gesagt hat: „Wer im Leben zurechtkommt, ist immer konservativ.“ Für Dregger waren die Konservativen die eigentlichen Reformer, also das Bewahrenswerte zu pflegen, die Tradition zu erhalten und gleichzeitig Neuem gegenüber aufgeschlossen zu sein. Insofern würde ich Dregger lieber als modernen Liberalkonservativen bezeichnen. Die Medien und der politische Gegner haben ihn zum Teil als restaurativ und Ewiggestrigen abzuwerten versucht. Er war das Gegenteil, ein moderner Liberalkonservativer mit dem Anspruch des Erneuerers.

Nach dem Besuch des Marien-Gymnasiums in Werl wurde Dregger 1939, mit achtzehn Jahren, zur Wehrmacht eingezogen. Inwieweit hat ihn das Soldatische geprägt?

Dieter Weirich: Das spielte eine zentrale Rolle, denn der Leitsatz für Dreggers politisches Wirken, ob in der Außen-, Europa- oder Innenpolitik, lautete „Nie wieder Krieg!“ Dregger hatte den Krieg in seinen schlimmsten Auswirkungen persönlich erfahren. Er war mehrfach schwer kriegsverwundet und gehörte zu der Generation, die von Hitler um ihre Jugend betrogen worden war.

Für ihn war aber wichtig, dass die deutsche Wehrmacht nicht dasselbe wie der Nationalsozialismus war. Er wollte es

nicht zulassen, dass seine Kameraden diffamiert wurden. Deshalb gab es auch die Auseinandersetzungen um die Wehrmachtausstellung. Aber der Leitsatz seines ganzen politischen Lebens hieß: „Nie wieder Krieg! Und ich möchte meinen Kindern eine Republik übergeben können, die in Freiheit und Frieden lebt.“

Zu den Themenschwerpunkten Alfred Dreggers gehörte die Außen- und Sicherheitspolitik. Er forderte innerhalb der Europäischen Gemeinschaften eine Europäische Sicherheitsunion als starken europäischen Pfeiler der NATO; ein Gedanke, der aus heutiger Sicht hochaktuell wirkt.

Dieter Weirich: Helmut Kohl hat in einer Würdigung gesagt: Alfred Dregger ist ein deutscher Europäer von Format und ein europäischer Deutscher. Tatsächlich war er stark europäisch orientiert und gehörte beispielsweise schon in jungen Jahren dem Jean-Monnet-Komitee [„Aktionskomitee für die Vereinigten Staaten von Europa“, Anmerkung der Redaktion] an, das sich für die Einigung Europas starkgemacht hat. Dort hat er auch mit Leuten zusammengearbeitet, die später zu scharfen politischen Gegnern wurden, etwa mit Egon Bahr. Seine politische Linie war ein „Europa der Vaterländer“ von Polen bis nach Portugal. Er trat dafür ein, bestimmte Aufgaben künftig einer europäischen Union zu übertragen und bestimmte Aufgaben in der Verantwortung der Nationalstaaten zu belassen. Die Zusammenarbeit in der Sicherheitspolitik auf europäischer Ebene war für ihn besonders wichtig. Aber er wollte auch, dass sich eine intakte deutsche Nation innerhalb dieses Europas selbstbewusst präsentiert.

Das war in der Zeit des Kalten Krieges ...

Dieter Weirich: Bis zur Wiedervereinigung prägte der Ost-West-Konflikt das politische Koordinatensystem. Dregger war ein entschiedener Antikommunist, dem politische Gegner einen primitiven Antikommunismus vorwarfen. Dreggers Antwort darauf war sehr einfach: Wer sich mit sozialistischen Diktaturen auseinandersetzt, die den Schießbefehl an der Mauer ausgeben, der kann nie primitiv sein. Vielmehr tritt er für die Freiheit ein. Außerdem gehörte Dregger zu den Transatlantikern, er war ein Mann, der für die Stärkung der NATO eintrat. Dieses politische Vermächtnis ist gerade heute von Relevanz.

Alfred Dregger war von 1967 bis 1982 Landesvorsitzender der CDU in Hessen. Bei Amtsantritt lag dort der Stimmenanteil der Union bei 26,4 Prozent. In wenigen Jahren konnte sich die CDU bei der Landtagswahl im Jahr 1974 auf 47,5 Prozent steigern. Was war das Erfolgsrezept?

Dieter Weirich: Das Erfolgsrezept war Alfred Dregger als Person, weil er Veränderung ausstrahlte. Die hessische CDU war bis zu diesem Zeitpunkt eine schläfrige Sonntagsschulklasse, das Sorgenkind Konrad Adenauers. Hessen galt als sozialdemokratisches Musterland. Daher war es wichtig, einen Mann zu finden, der an der Spitze die Kraft der Veränderung ausstrahlt, denn daran hat die kleinmütige Partei damals selbst nicht mehr geglaubt.

Dregger wurde im Dezember 1967 auf einem Landesparteitag in Eltville zum Vorsitzenden gewählt. Der „Geist von Eltville“ war geboren, und dieser „Geist“

vermittelte eine ungeheure Aufbruchsstimmung in der hessischen Union. Es kamen andere Faktoren hinzu: Die Sozialdemokraten waren nach langer Regierungszeit abgenutzt, sie hatten keinen Fehler ausgelassen, waren in Skandale und Affären verstrickt. Außerdem hatte sich der „große alte Mann“ der hessischen Sozialdemokratie, Georg August Zinn, aufs Altenteil verabschiedet.

Auch die Wählerlandschaft war in Bewegung: Die Nationalliberalen, die in Nordhessen stark waren, sind nach der Hinwendung der FDP zur SPD zu uns gewandert. Uns gelangen sogar Einbrüche in die sozialdemokratische Arbeitnehmerschaft, insbesondere in Südhessen im Frankfurter Bereich. Zudem wurde die NPD, die 1966 in den Hessischen Landtag gelangt war, bei der Landtagswahl 1970 unter die Fünf-Prozent-Grenze gedrückt.

Dennoch konnte Dregger weder gegen Albert Osswald, 1970 und 1974, noch gegen Holger Börner, 1978 und 1982, eine Regierungsmehrheit erlangen. Warum tat sich die CDU so schwer?

Dieter Weirich: Wir brauchten im Dreiparteien-System die FDP, die trotz vieler Niederlagen unverrückbar an der Seite der SPD stand. Es galt, die Bonner Regierung durch eine sozialliberale Koalition auf Landesebene zu stabilisieren. So gab es einen unauflösbaren Zusammenhang zwischen der Landes- und der Bundesebene, weil die hessischen Landtagswahlen für die bundespolitische Entwicklung immer entscheidend waren. Wenn Dregger 1978 die Wahl gewonnen hätte, wäre er wahrscheinlich Kanzlerkandidat geworden. Kohl war 1978 angeschlagen. Zwei Jahre

später kam Franz Josef Strauß; die Union hatte damals nach einem Siegertypen gesucht. Im Rückblick hat Dregger einmal gesagt, er glaube, sein historisches Verdienst sei es, in Hessen für einen Machtgleichgewicht zu sorgen. Dass also in Hessen der Wechsel vorstellbar wurde, was dann ja auch geschehen ist.

Erst 1987 wurde der Christdemokrat Walter Wallmann Ministerpräsident von Hessen, ab 1999 Roland Koch, und heute ist es Volker Bouffier. Muss man nicht aus der Rückschau sagen, dass Alfred Dregger diesen christdemokratischen Ministerpräsidenten den Weg gebnet hat?

Dieter Weirich: Das ist völlig richtig! Walter Wallmann und Roland Koch haben in vielen Reden deutlich gemacht, dass sie auf den Schultern von Dregger stehen. Ohne Dreggers Leistungen wäre die hessische CDU nicht die inzwischen angestammte Regierungspartei.

Dregger hat die politische Landschaft insgesamt umgepflügt. In den wichtigsten Städten stellten wir damals auch die Oberbürgermeister, und in Frankfurt haben wir die Kommunalwahlen sogar mit absoluter Mehrheit gewonnen. Wallmann wurde dort Oberbürgermeister. Wiesbaden haben wir für uns gewonnen, später sogar Kassel, mit Georg Lewandowski. Damals hat die hessische CDU die SPD als stärkste Kraft sowohl kommunal als auch im Land abgelöst.

Die Mitgliederzahlen der hessischen Union stiegen unter dem Vorsitz Dreggers von 22.000 auf 71.000. Ohne „Charisma“ der Führungsperson ist das vermutlich nicht zu erklären.

Dieter Weirich: Dregger hatte persönlichen Charme, verbunden mit Zielstrebigkeit. Sein Charisma war das, was viele Politiker nicht haben, weil sie die zwei Worte „Ich will!“ nicht kennen. Für Dregger war völlig klar, er will nicht von 26 auf 29 oder 32 Prozent kommen, sondern er will regieren. Er hat diesen Machtanspruch als Person glaubwürdig symbolisiert. Im Übrigen war Dregger ein Mann mit Humor; und er war beratungsfähig. Zu seinen Nachteilen gehörte etwas Missionarisches. Bei Hintergrundgesprächen mit Journalisten gab er weniger vertrauliche Einschätzungen als Wahlparolen von sich, was viele Journalisten nicht mochten.

Sie waren in dieser Zeit sein Persönlicher Referent, dann Sprecher der CDU Hessen und der CDU-Landtagsfraktion. Wie haben Sie Alfred Dregger als Landesvorsitzenden und als Ihren „Chef“ persönlich erlebt?

Dieter Weirich: Ich bin durch Zufall bei Dregger gelandet. Als er auf einer Wahlkampfreise nach Hanau kam, wo ich bei einer Lokalzeitung tätig war, wurde ich – damals Mitglied im Landesvorstand der Jungen Union – beauftragt, den Presstext schnell zu verfassen, und musste mich mit ihm abstimmen. Ich habe ihm meine Vorlage gezeigt, und er hat anschließend zu seinen Leuten gesagt: „Das ist ein fixer Junge, vielleicht kann er mich im gesamten Wahlkampf begleiten.“ Dann wurde ich gefragt, ob ich dazu bereit bin. Ich sagte, na ja, ich habe eine Stelle als Redakteur, und wenn ich jetzt für vier Monate Wahlkampf für die CDU in Hessen mache, habe ich anschließend Probleme mit dem Job. Man war als junger Mann dann natürlich stigmatisiert. So kam man zu

dem Ergebnis, dass ich so ein bisschen Mädchen für alles sein sollte, sein Persönlicher Referent, aber im Wesentlichen war es Pressearbeit und die Begleitung im Wahlkampf.

Mit Dregger habe ich mich sofort sehr gut verstanden. Er hat mir vertraut, meine Medienkompetenz geschätzt. Der wichtigste Berater war freilich Manfred Kanther, der 1970 zum Landesgeschäftsführer der hessischen CDU berufen wurde. In Kanther hat er so eine Art jungen Dregger gesehen, ich war mehr der Junge aus einem Metier, das ihm fremd war, das er nicht kannte, aber mein Urteil aus dem Medienbereich war ihm wichtig. Ich habe ihm auch widersprochen, und er mochte Widerspruch, wenn er sachlich gut begründet war. Wenn Dregger das Gefühl hatte, der Widerspruch nützt ihm und verändert die Konzeption, dann hat er ihn geradezu herausgefordert.

Seine politische Karriere hat Dregger 1956 in Fulda begonnen, wo er bis 1970 Oberbürgermeister war. Wie hat ihn diese Zeit der Kommunalpolitik geprägt?

Dieter Weirich: Es waren die wohl schönsten Jahre seines Lebens. Dregger war mit Begeisterung Oberbürgermeister. Wenn Sie mit ihm durch Fulda gegangen sind, dann hat er Ihnen an jedem dritten Kanaldeckel erzählt, was er dort verändert hat. Dregger war ein großer Reformier in Fulda, und er war sehr stolz auf das, was er in Fulda bewegen konnte. Wie innovativ er war, zeigt beispielsweise, dass er als erster Oberbürgermeister in Deutschland Pressegespräche für Schülerzeitungen eingeführt hat. Als er 1970 das Amt des Oberbürgermeisters aufgrund seines

Einzuges in den Landtag aufgeben musste, war das, glaube ich, die schwierigste Entscheidung seines Lebens; er hat sehr lange darüber nachgedacht und gezögert, ob er dieses schöne Amt nach der Einführung der Inkompatibilität, also der Trennung von Amt und Mandat, freiwillig aufgeben soll.

Fulda war ihm bis zum Schluss sehr wichtig. Selbst bei längeren Wahlkampfreisen legte er Wert darauf, dass er in Fulda im eigenen Bett schlafen konnte. Nach Wahlversammlungen ist er teilweise Hunderte Kilometer bis nachts um 02.00 Uhr gefahren, um dort übernachten zu können.

Fulda war katholischer Bischofssitz und regelmäßiger Tagungsort der Deutschen Bischofskonferenz. Alfred Dregger ist in Münster geboren und römisch-katholisch ...

Dieter Weirich: Der katholische Glaube ist in Fulda natürlich sehr wichtig, denn dort damals beispielsweise ein Protestant Oberbürgermeister würde, war völlig undenkbar. Als Dregger sich für das Amt des Oberbürgermeisters bewarb, spielte sein Vorgänger, Cuno Raabe, eine wichtige Rolle. Raabe hatte eine blütenweiße Vergangenheit, er war von den Nationalsozialisten verfolgt worden und hatte in Gestapo-Kellern in Berlin gesessen. Er war Landtagsvizepräsident in Hessen und 1946 bis 1956 Oberbürgermeister in Fulda.

Wenn ich mich richtig erinnere, ist Cuno Raabe, der auch im Deutschen Städtetag eine Rolle gespielt hat, der junge Referent Dregger, der seine berufliche Laufbahn beim Städtetag begonnen hatte, aufgefallen, und er hat ihn animiert, in Fulda zu kandidieren. Sein Gegenkandidat,

Rechtsanwalt Joseph Schmitt, war eine bedeutende Persönlichkeit im katholischen Milieu, und er war noch dazu der Bruder des Verlegers der „Fuldaer Zeitung“. Schlimmer hätte es eigentlich also nicht kommen können. Es wurden sofort Gerüchte transportiert, vor allem wurden Zweifel an Dreggers Verbundenheit zur katholischen Kirche gesät. Um den Kandidaten zu „überprüfen“, wurde eine Delegation aus der Stadtverordnetenversammlung in Fulda gebildet, die alle Wirkungsorte von Dregger abfuhr, um sich Urteile einzuholen. In Recklinghausen traf die Delegation auf Propst Raphael Graf Droste Vischering. Er hatte dem Ehepaar Dregger Jahre zuvor Brautunterricht erteilt und die Delegation mit den Worten verabschiedet: „Die Dreggers sind gute katholische Leute. Ich kann sie empfehlen.“ Erst damit war Dreggers Mehrheit in der Stadtverordnetenversammlung gesichert.

Nachdem Helmut Kohl im Oktober 1982 durch ein konstruktives Misstrauensvotum Bundeskanzler geworden war, übernahm Alfred Dregger den Vorsitz der CDU/CSU-Fraktion im Deutschen Bundestag. Was waren auf Bundesebene seine wichtigsten politischen Ziele?

Dieter Weirich: Sein großes politisches Ziel – an das er im Gegensatz zu vielen Abgeordneten selbst in der Union fest geglaubt hat – war die Wiedervereinigung. Und die Wiedervereinigung ist erreicht worden. Dass er Fraktionsvorsitzender wurde, ging auf einen Vorschlag von Helmut Kohl zurück, da Kohl natürlich wusste, dass der Bruch der sozialliberalen Koalition im September 1982 auf Bundesebene Dregger den Wahlsieg in Hessen

gekostet hatte. Insofern ist Dregger, wenn man so will, politisch auch entschädigt worden. Da Kohl die gesamte Kabinettsbesetzung bereits mehr oder weniger vor Augen hatte, blieb der Fraktionsvorsitz. Dregger, früher innerparteilich auch einmal Konkurrent von Kohl, verstand sich natürlich als jemand, der dem Kanzler jetzt die Mehrheit zu sichern hatte. Das ist ihm auch weitgehend gelungen.

Der frühere „Welt“-Chefredakteur Herbert Kremp hat Dregger einen „der Mode enthobenen Staatsmann“ genannt.

Dieter Weirich: Das ist die beste journalistische Etikettierung, die Dregger je erfahren hat. Es drückt aus, dass er Grundsätze und Wertvorstellungen hatte, die er nicht verlassen hat. Beispielsweise hat es in der Deutschlandpolitik viele Bewegungen gegeben, die darauf abzielten, die bisherige politische Linie zu verlassen. Dregger war einer, der unbeirrbar an seinen Grundsätzen und Wertvorstellungen festgehal-

ten hat. Neumodischen Tendenzen ist er nicht gefolgt.

Alfred Dreggers Denken ist häufig als nationalkonservativ bezeichnet worden. Greift das nicht zu kurz?

Dieter Weirich: Wenn Sie ihn als Nationalkonservativen bezeichnen, würde er sagen: „Wissen Sie, im politischen Leben ist ein Dreiklang wichtig. Der Dreiklang heißt: Wir müssen das Nationale pflegen, ohne nationalistisch zu sein, das Soziale hüten, ohne sozialistisch zu werden. Und das Liberale pflegen, ohne libertär oder libertinistisch zu sein.“ Das war seine Vorstellung vom Dreiklang. Es war der Dreiklang eines großen Konservativen.

Literaturhinweis

Dieter Weirich: Alfred Dregger: Haltung und Herz. Eine Biografie, Societäts-Verlag, Frankfurt am Main 2019.

Das Gespräch führte Ralf Thomas Baus am 1. Oktober 2020.

Bismarck heute

Zum 150. Jahrestag der Reichsgründung 1871

ULRICH LAPPENKÜPER

Geboren 1959 in Datteln, Geschäftsführer und Mitglied des Vorstands der Otto-von-Bismarck-Stiftung, apl. Professor für Neuere und Neueste Geschichte an der Helmut-Schmidt-Universität der Bundeswehr Hamburg.

Wir leben in unruhigen Zeiten. Auf die Turbulenzen um den Euro folgte die Flüchtlingskrise, und nun fegt ein unheimliches Virus durch das Land. Nach Pegida- und Fridays for Future-Protesten

sehen wir uns Demonstrationen gegenüber, die die von der SARS-CoV-2-Pandemie ausgelösten Aufrufe der Bundesregierung zu Hygiene und Abstandhalten als Ausdruck einer autoritären Staatsidee brandmarken. Damit nicht genug, werden demokratische Errungenschaften wie Gewaltenteilung, Parlamentarismus und Rechtsstaatlichkeit angefochten, antisemitische Ressentiments sind auch in der Mitte der Gesellschaft wieder salonfähig. Diskriminierte oder marginalisierte Gruppen

unterfüttern ihren Ruf nach individuellen Identitäten mit lautstarker Kritik gegen Andersdenkende. Aktivisten einer sogenannten *Cancel Culture* fordern Auftrittsverbote für unliebsame Künstler oder Entlassungen von Professoren und Journalisten. Im Namen einer höheren Gerechtigkeit droht der Liberalismus unter die „Fuchtel des Jakobinismus“ (Josef Joffe) zu geraten, dessen Angriffe freilich nicht nur von einer postmodernen, identitätspolitischen, politisch korrekten Linken ausgehen, sondern auch von einer autoritären, nationalistischen, populistischen Rechten.

Was hat die Gründung des Deutschen Kaiserreiches vor 150 Jahren mit all diesen Beobachtungen zu tun? Auf den ersten Blick vermutlich nichts, doch bei genauerem Hinsehen ergibt sich ein anderes Bild, und zwar nicht nur, weil bei den Demonstrationen „Reichsbürger“ mitmarschieren, die den im Januar 1871 gebildeten Staat als einzig legitimen anerkennen. Bedeutender wirken die vielfältigen Verknüpfungen der genannten Entwicklungen mit der seit einigen Jahren geführten Dekolonisierungsdebatte und einem jüngst in den Fokus geratenen Hass-Objekt: Otto von Bismarck. Wie in einem Brennglas zeigt der im Zuge der Bewegung *Black Lives Matter* verschärfte Kampf für oder gegen den Abriss der einst ihm zu Ehren aufgestellten Denkmäler oder Straßenschilder den in mancherlei Hinsicht beunruhigenden Zustand unseres Gemeinwesens: die befremdliche Vermischung von wissenschaftlicher Expertise und ostentativem Hang zu moralisierendem Aktivismus ebenso wie die Neigung zu einem Orwell'schen *Clean Sweep* einer Gegenwart, die die Ambivalenzen ihrer Herkunft nicht aushält. Der immerwährende Struk-

turwandel der Moderne scheint eine „Gesellschaft der Singularitäten“ (Andreas Reckwitz) hervorzubringen, deren Protestwille zu einem „großen Nein“ anschwillt (Armin Nassehi), einem Nein zum Interessenausgleich und zum Kompromiss.

Not tun eine Resolidarisierung sowie auch eine Rückkehr zu einer demokratischen Streitkultur, zu der mit Blick auf die Reichsgründung und den „Reichsgründer“ folgende Fragen Anregungen geben möchten: *Erstens*: Wer war Bismarck? *Zweitens*: Welche Lehren können wir heute aus dem Handeln des preußischen Ministerpräsidenten und deutschen Reichskanzlers ziehen? Und *drittens*: Wie sollten wir erinnerungspolitisch mit dem Erbe des Mannes aus der Altmark umgehen?

„HEROS UND HEULHUBER“

„Er ist die denkbar interessanteste Figur, ich kenne keine interessantere“, notierte der preußische Romancier Theodor Fontane über seinen Zeitgenossen Otto von Bismarck. Echte Zuneigung empfand der Dichter gegenüber dem Staatsmann allerdings nicht. Dazu war ihm dessen „Mischung [...] von Heros und Heulhuber“ doch zuwider. Fontane stand mit dieser Meinung nicht allein. Seit seiner Ernennung zum Ministerpräsidenten 1862 oszillierte Bismarcks Image zwischen Bewunderung und Ablehnung. Als der fast 75-jährige Reichskanzler 1890 von Kaiser Wilhelm II. aufs politische Altenteil geschickt wurde, herrschte in der Bevölkerung Bedauern wie auch Erleichterung. Endlich schien der Weg frei für eine Politik, die der Dynamik der Zeit mehr als

jene Bismarcks entsprach. Schon bald aber ging der unstete Schaffensdrang des jungen Monarchen manchem Deutschen zu weit. Und je mehr Ernüchterung, ja Unzufriedenheit der „Neue Kurs“ Wilhelms II. entfachte, desto stärker verklärte sich das Bild vom Eisernen Kanzler. Nach Bismarcks Tod 1898 nahm der Kult geradezu mythische Züge an. Als Leitfigur eines überhitzten Nationalismus stieg der Alte im Sachsenwald zu einem nationalen Staatssymbol auf.

AMBIVALENZ VON TRADITION UND MODERNE

Nach den Erschütterungen der beiden Weltkriege erlebte das Bismarck-Bild vier markante Wandlungen: *erstens* die Verdammung des Heros zum Dämon und Vorbereiter Hitlers im Anblick der „deutschen Katastrophe“ (Friedrich Meinecke) von 1945; *zweitens* die Überwindung der Dichotomie von blinder Bewunderung und polemischer Verurteilung 1980 durch Lothar Galls Biographie vom „weißen Revolutionär“, der sich zwar dem Ausbau der Machtstellung der preußischen Krone verschrieb, zugleich aber die Modernisierung des Staates wie auch der Gesellschaft vorantrieb und am Ende die Kräfte, die er gerufen hatte, einem „Zauberlehrling“ gleich, nicht mehr zu bändigen wusste; *drittens* die nach der Wiedervereinigung Deutschlands 1990 notwendige Korrektur der von Gall vertretenen These vom Kaiserreich „als extrem instabilem und kurzlebigen historischem Gebilde“ und schließlich *viertens* der nach der Jahrtausendwende einsetzende Trend zur Historisierung Bismarcks, getragen von dem

Anspruch, ihn „so zu beurteilen, wie andere große historische Gestalten auch: mit Interesse, Faszination und Respekt, möglichst gerecht, selten einmütig, unter Kriterien seiner Zeit und der unsrigen“ (Jürgen Kocka).

Heute sehen wir Bismarck als eine „dominante Figur der zweiten Hälfte des 19. Jahrhunderts“ (Henry A. Kissinger), die wie kaum eine andere die Ambivalenz von Tradition und Moderne verkörperte. Von Herkunft und Prägung erzkonservativ, führte ihn seine „Fähigkeit zum differenzierteren strategischen Denken“ (Gerhard Stoltenberg) über die Rolle des bloßen Bewahrers der bestehenden Verhältnisse weit hinaus. Als seine zentralen staatsmännischen Leistungen gelten die deutsche Einheit, die Errichtung einer europäischen Friedensordnung und der Erlass einer hochmodernen Sozialgesetzgebung.

Deutlich kritischer fällt das Urteil über Bismarcks Innenpolitik aus. Zwar gewährte die von ihm maßgeblich formulierte Verfassung den Deutschen das allgemeine, gleiche und geheime Männerwahlrecht, doch die parlamentarische Demokratie blieb ihm ein Gräuel. Mit der Schaffung eines einheitlichen Wirtschaftsraumes, der Grundlegung des Sozialstaats und der Ausbildung einer funktionierenden föderalen Ordnung trug er maßgeblich zur inneren Einigung bei. Sein vom „*cauchemar des révolutions*“ angetriebener Feldzug gegen den politischen Katholizismus, die Sozialisten und nationale Minderheiten warf indes tiefe gesellschaftliche Gräben auf. Inwieweit Bismarck eine „problematische Tendenz“ deutscher Geschichte verstärkte, „die Macht über das Recht, das Militärische über das Zivile und die staatliche Exekutive über die

parlamentarisch-demokratische Willensbildung des Volkes“ stellt (Andreas Wirsching), bleibt auch dann eine wichtige Frage, wenn daraus kein direkter Weg vom Kaiserreich zum „Dritten Reich“ abgeleitet wird.

„Man kann Geschichte überhaupt nicht machen“, beteuerte Bismarck 1892, „aber man kann immer aus ihr lernen.“ Historische Erfahrung mache nicht klug für ein anderes Mal, sondern weise für immer, ergänzte sein Zeitgenosse, der große Schweizer Kulturhistoriker Jacob Burckhardt 1905. Die Auseinandersetzung mit Bismarcks faszinierender, von Widersprüchen nicht freier Persönlichkeit erscheint auch gut 200 Jahre nach seiner Geburt hilfreich, ja notwendig, gehörte er doch zu den wirkmächtigsten Gestalten und Gestaltern der deutschen Geschichte. Noch immer bewegen wir uns in dem von ihm geschaffenen politischen Raum der föderal und sozialstaatlich organisierten deutschen Nation.

EINHEIT VOR FREIHEIT

Wie kein zweiter Staatsmann beeinflusste Bismarck die Geschicke Deutschlands im 19. Jahrhundert und blieb dennoch von einem Gefühl der Ohnmacht gegenüber den großen historischen Bewegungskräften durchdrungen. „Der Mensch kann den Strom der Zeit nicht schaffen und nicht lenken, er kann nur darauf hinfahren und steuern“, lautete eine seiner politischen Lebensmaximen. Kaum weniger wichtig war für ihn das Gebot eines ideologiefreien, pragmatischen Handelns, das er in die berühmten Worte kleidete: „Wir müssen mit den Realitäten wirtschaften

und nicht mit Fiktionen.“ Wenn der Staatsmann beiden Prinzipien folge, davon war Bismarck überzeugt, könne er die von ihm als richtig erkannten Interessen des Staates mit Mut, Tatkraft und Optimismus auch durchsetzen. Als völlig falsch empfand er hingegen die Auffassung, „in der Politik nicht wenden zu dürfen“, bot die Wende doch die einzige Chance, „aus einer [...] Sackgasse herauszukommen“. Es fällt nicht schwer, in der jüngeren Vergangenheit Beispiele dafür zu finden, dass die Bundesrepublik sich diese Regel zu eigen gemacht hat; man denke etwa an die Sistierung der Wehrpflicht, den Ausstieg aus der Atomkraft oder die Bereitschaft zu einer gemeinsamen Verschuldung der Europäischen Union (EU).

Anders, als die borussische Geschichtsschreibung meinte behaupten zu können, war die Einheit Deutschlands für Bismarck kein lebenslanges Ziel. Vielleicht sollten wir ihn weniger als „Reichsgründer“ denn als „Kanzler der Einheit“ benennen, der zwar gewiss nicht bloß als „Hebamme“ (Christoph Nonn), aber auch nicht als einzig verantwortlicher Akteur dazu beitrug, „Kaiser und Reich“ aus der Taufe zu heben. Die Lösung der deutschen Frage durfte es seines Erachtens nur im „kleindeutschen“ Gewande und ohne „Vermählung“ von Einheit und Freiheit geben. Das Primat der Einheit gegenüber der Freiheit, vom bundesrepublikanischen Provisorium mit umgekehrtem Vorzeichen bis 1989 betrieben, bedeutete freilich nicht, dass im Bismarckreich völlige Unfreiheit herrschte. Auch wenn Bismarck nicht zum Demokraten geschminkt werden kann, wies das von ihm mitgestaltete politische System des Kaiserreichs dank des Wahlrechts, des Parteienwesens oder der Meinungs- und Pressefreiheit zahlreiche Elemente einer

modernen Demokratie auf. Seine Motive wirken dabei nicht selten ambivalent. Die „Mache [sic!] der Presse“ etwa empfand er als verderblich, ihre Macht aber nutzte er nach Kräften für seine politischen Ziele. Beinahe allergisch reagierte Bismarck auf jedes Symptom zunehmender Parlamentarisierung. Wenn „Parlamente ihrer eigenen Direction überlassen blieben, so wäre es ein bekannter Grundsatz, dass 400 kluge Leute, sich selbst überlassen, im Parlamente einen Narren machten“, wettete er 1884. Der Vorwurf, die Entwicklung einer modernen parlamentarischen Demokratie verhindert zu haben, greift indes zu kurz, weil deren Einführung bis zum Ersten Weltkrieg „nicht mehrheitsfähig“ war (Christoph Nonn), da die Parteien sie aus prinzipiellen oder pragmatischen Gründen ablehnten.

WOHLTATEN UND FEHLEISTUNGEN

Bismarck erachtete es stets als wichtig, das föderale System des Reiches so zu gestalten, dass sich die kleinen Bundesstaaten nicht übervorteilt fühlten. Großen Wert legte er überdies darauf, die wirtschaftliche Dynamik mit sozialer Sicherheit zu verknüpfen. Offen gab er dabei zu, die arbeitenden Klassen mit sozialen Wohltaten „bestechen“ zu wollen, damit sie „den Staat als soziale Einrichtung ansehen“. Trotz seiner mithin nicht nur hehren Hintergedanken gilt Bismarck zu Recht neben William Beveridge als Vater des europäischen Sozialstaatsmodells.

Ein bleibender Schatten liegt auf seinem Drang, politische und nationale Minderheiten durch Ausnahmegesetze zu be-

kämpfen, die verfassungsmäßige Rechte außer Kraft setzten. Auch das Grundgesetz der Bundesrepublik Deutschland kennt das Prinzip der „wehrhaften Demokratie“ zum Schutz vor inneren Bedrohungen; es erlaubt jedoch nicht, Eckpfeiler der freiheitlich demokratischen Grundordnung zu beseitigen. Während Bismarcks Kampf gegen die Sozialdemokratie und den politischen Katholizismus heute unisono als fatale Fehlleistung deklariert wird, bietet seine Politik in Bezug auf die noch immer virulente Inklusion ethnischer Minderheiten durchaus bedenkenswerte Elemente: etwa sein konsequentes Verfechten eines ethnisch indifferenten Staatspatriotismus, die Sicherung von Grenzen als Teil einer „strategisch-militärische[n] Sicherung des Gesamtstaates“ (Rudolf Jaworski) oder die Förderung der deutschen Sprache als wesentliches „Instrument [...] von Integration“ (Thomas Nipperdey).

Fortdauernde Aktualität besitzt Bismarcks Handeln insbesondere auf dem außenpolitischen Terrain, nicht zuletzt wegen der fundamentalen Herausforderung, die das geeinte Deutschland im neuen Europa zu meistern hat: dem Ruf nach mehr Verantwortung gerecht zu werden, ohne die allenthalben vorhandene „Angst vor Deutschland“ (Andreas Rödder) zu ignorieren. Ganz im Sinne Bismarcks muss das „erste Bestreben“ die „Erhaltung des allgemeinen Friedens“ sein.

Wie schon von ihm einst beteuert, sollte Deutschland seine Rolle bei divergierenden Ansichten der Partner auf die „eines ehrlichen Maklers“ beschränken, „der das Geschäft wirklich zustande bringen will“.

Zwar lastet auf Deutschland glücklicherweise nicht mehr der kriegerische „*cauchemar des coalitions*“ des späten

19. Jahrhunderts, wohl aber der „genetische“ Defekt einer „halbhegemonialen“ Stellung: Die „Zentralmacht Europas“ (Hans-Peter Schwarz) ist zu schwach, um den Kontinent zu dominieren, aber zu stark, um sich in das europäische Machtgefüge einzufügen. Der „Bau des europäischen Hauses unter irreversibler Einbindung des mit Abstand stärksten Landes, Deutschland“ (Helmut Kohl) bleibt daher auch im 21. Jahrhundert eine dauerhafte Aufgabe. Mit der in jüngster Zeit zunehmenden Erosion der transatlantischen Allianz gewinnt das Projekt Europa noch eine weitere, an den ersten Reichskanzler erinnernde Funktion: die des Aufbaus eines europäischen Machtpols in der globalisierten Welt, einer Union, deren Verträge durch ihre „Verbindlichkeit“ den „allgemeinen Frieden“ zu sichern helfen.

NOTWENDIGKEIT HISTORISCH-KRITISCHER AUFARBEITUNG

„Es ist möglich, fast ohne Erinnerung zu leben [...], es ist aber ganz und gar unmöglich, ohne Vergessen [...] zu leben“, schrieb Friedrich Nietzsche 1874 in seinen „Unzeitgemäßen Betrachtungen“. Nach den monströsen Verbrechen des Nationalsozialismus hatte sein Diktum in Deutschland seine Gültigkeit eingebüßt. Gleichwohl dauerte es bis in die 1980er-Jahre, ehe sich die Bundesrepublik einer Geschichtspolitik verschrieb, die die Ausblendung oder „Bewältigung“ der Geschichte des „Dritten Reiches“ durch ein historisch-kritisches „Aufarbeiten“ und „Erinnern“ ersetzte. Schon ein Jahrzehnt zuvor war Bundespräsident Gustav Heinemann im Zuge eines von der soziallibera-

len Koalition initiierten geschichtspolitischen „Neugründungsprozesses“ (Edgar Wolfrum) hart mit dem Kaiserreich ins Gericht gegangen. „Hundert Jahre Deutsches Reich“, so lautete sein apodiktisches Urteil anlässlich des 100. Jahrestages der Reichsgründung 1971, „dies heißt eben nicht einmal Versailles, sondern zweimal Versailles, 1871 und 1919, und dies heißt auch Auschwitz, Stalingrad und bedingungslose Kapitulation von 1945.“ Zahlreiche Kritiker warfen dem Staatsoberhaupt sozialdemokratische Geschichtsklitterung vor. Dies war insofern nicht ganz korrekt, weil auch Bundeskanzler Willy Brandt offen zugab, dass die militärische Lösung der deutschen Frage durch Bismarck zwar „heute kein Vorbild“ mehr sein könne, der Reichskanzler für ihn aber dennoch „einer der großen Staatsmänner unseres Volkes“ sei. Kurt Georg Kiesinger, der CDU-Vorsitzende, schrieb dem Staatsoberhaupt ins Stammbuch, dass das Gedenken an die Reichsgründung weder „durch eine totale Glorifizierung noch durch eine totale Verwerfung“ geschehen könne.

Ob der 150. Jahrestag der Reichsgründung „zu Stolz doch wirklich Grund“ bietet, wie Brandt 1965 zu Bismarcks 150. Geburtstag bekannt hatte, sei dahingestellt. In jedem Fall aber vermag das Jubiläum zur Bewusstwerdung über ein bedeutendes Datum deutscher Geschichte beizutragen. Das Kaiserreich gab nicht nur die wohl einzig realistische Antwort auf die seit Generationen schwelende deutsche Frage; es verkörpert auch eine wichtige Etappe auf dem verschlungenen Weg Deutschlands zur Demokratie und entwickelte sich in Europa zu einem „Fortschrittsmodell als Rechts-, Verwaltungs- und Sozialstaat“ (Jörn Leonhard).

Nicht nur Jubiläen, auch Denkmäler können Anstöße zur historischen Reflexion liefern. Der jüngst in Hamburg und anderen Orten der Republik im Zuge der *Black Lives Matter*-Bewegung von Anhängern der *Postcolonial Studies* artikulierte Ruf nach Denkmalstürzen und dem Abbau von Straßenschildern, die den Namen Otto von Bismarcks tragen, fordert zu einem entschiedenen Einspruch heraus.

NICHT „CANCEL CULTURE“, SONDERN STREITKULTUR

So wenig Zweifel daran bestehen kann, dass der „blinde Fleck“ der Kolonialgeschichte (Monika Grütters) in der deutschen Erinnerungskultur beseitigt werden muss, hält schon die Identifizierung des Kolonialpolitikers Bismarck als Rassist einer genaueren Prüfung nicht stand. Die ihm zu Ehren von Bürgern und Vereinen errichteten Denkmäler galten überdies weniger dem Kolonialpolitiker denn dem Reichskanzler, der Deutschland Einheit

und Frieden gebracht hatte. Wenn seine heutigen Gegner meinen, den Staatsmann nicht länger mit Denkmälern „feiern“ zu können, weil er hundert Jahre später ihren moralischen Ansprüchen nicht mehr genüge, berauben sie sich und anderen der Chance zum historisch-kritischen Gedenken. Statt eine in der Tat ambivalente historische Figur aus dem öffentlichen Raum zu verbannen, sind die zuständigen Kommunen aufgerufen, eine gesellschaftliche Auseinandersetzung mit deren künstlerischen oder profanen Hinterlassenschaften zu organisieren. Nicht der lautstarke Ruf aktivistischer Gruppen nach „Auslöschung“ von Denkmälern und Verbannung in Schulbücher und „Fernsehdo-kus“ (Hedwig Richter) darf die Debatte bestimmen, sondern der breite öffentliche Diskurs. Nicht *Cancel Culture*, sondern demokratische Streitkultur!

Stets sollten wir dabei bedenken, dass unser heute moralisch einwandfrei wirkendes Tun schon morgen der Verdammung anheimfallen könnte. Der Zeitgeist ist ein unstetes Wesen.

Entwurf einer christlichen Volkspartei

Vor hundert Jahren entwickelte der Gewerkschafter Adam Stegerwald den interkonfessionellen Unionsgedanken

ULRICH BÖSL

Geboren 1959 in Wadersloh, Stellvertretender Bundesvorsitzender des Christlichen Gewerkschaftsbundes Deutschlands (CGB) und Bundesvorstandsmitglied der Christlich-Demokratischen Arbeitnehmerschaft (CDA).

Am 21. November 1920 hielt der christliche Gewerkschaftsführer und Zentrums Politiker Adam Stegerwald auf dem 10. Kongress der Christlichen Gewerkschaften im Saalbau zu Essen seine be-

rühmte Rede „Die christliche Arbeiterbewegung und die Lebensfragen des deutschen Volkes“. In dieser Rede ging Stegerwald ebenso auf die Situation der Arbeitnehmerschaft wie auf die Lage Deutschlands nach dem verlorenen Ersten Weltkrieg ein. Die Weimarer Republik war zu diesem Zeitpunkt ein Land, das durch wirtschaftliche Krisen und innenpolitische Auseinandersetzungen zerrissen war. Erst wenige Monate zuvor, im März 1920, hatten paramilitärische Freikorps das Berliner Regierungsviertel besetzt

und den ehemaligen preußischen Generallandschaftsdirektor Wolfgang Kapp zum Reichskanzler ernannt. Zwar scheiterte dieser Putsch, doch zeigten sich die instabilen Verhältnisse in der Frühphase der Weimarer Republik auch bei den Reichstagswahlen am 6. Juni 1920, bei der die zuvor mit einer Dreiviertelmehrheit regierende Weimarer Koalition – bestehend aus der Sozialdemokratischen Partei Deutschlands (SPD), der katholischen Zentrums Partei (Z) und der linksliberalen Deutschen Demokratischen Partei (DDP) – ihre Mehrheit verlor.

Deutschland, das Land der Reformation, litt aber nicht nur unter den Auseinandersetzungen im Innern sowie den Auflagen des Versailler Friedensvertrags, sondern auch unter der religiösen Trennung von Katholiken und Protestanten. Die konfessionelle Spaltung führte auch zu politischen und gesellschaftlichen Verwerfungen. Die freien Gewerkschaften und die Sozialdemokratie waren in dieser Zeit stark antikirchlich eingestellt, sodass sich die christlich orientierte Arbeitnehmerschaft überkonfessionell in eigenen christlichen Gewerkschaften organisierte. Der Klerus der katholischen Kirche stand dieser Entwicklung ablehnend gegenüber. Mehr als zehn Jahre dauerte der sogenannte Gewerkschaftsstreit, der die Entwicklung der christlichen Gewerkschaften hemmte und die damaligen antikirchlichen Kräfte stärkte. Erst die Enzyklika *Singulari quadam*, ein von Papst Pius X. im Jahr 1912 lediglich an die deutschen Bischöfe gesandtes Rundschreiben zur Situation der Gewerkschaftsorganisationen in Deutschland, sorgte für die Duldung der Mitgliedschaft und Mitarbeit von Katholiken in den christlichen Gewerkschaften.

Adam Stegerwald war Mitbegründer der christlichen Gewerkschaften, Abgeordneter der Zentrums Partei, 1929 Vorsitzender der Zentrumsfraktion, von 1929 bis 1930 Reichsverkehrs- und von 1930 bis 1932 Reichsarbeitsminister. 1874 in Greußenheim nahe Würzburg in eine kleinbäuerliche Familie hineingeboren, kam der gelernte Schreiner Ende des 19. Jahrhunderts in München mit der entstehenden christlichen Arbeiterbewegung in Berührung. Stegerwalds Ziel als junger Funktionär war es, den kirchlich verwurzelten Arbeitern eine Alternative zu den sozialistisch orientierten Freien Gewerkschaften bieten zu können. Von 1899 bis 1902 war er Vorsitzender des Zentralverbandes christlicher Holzarbeiter, von 1903 bis 1920 Generalsekretär des Gesamtverbandes der christlichen Gewerkschaften in Köln. Bereits vor dem Ersten Weltkrieg warb Stegerwald für eine interkonfessionelle Öffnung des Zentrums. Dabei war ihm auch die Versöhnung der im Kaiserreich als „Reichsfeinde“ stigmatisierten Katholiken mit den Protestanten ein Anliegen.

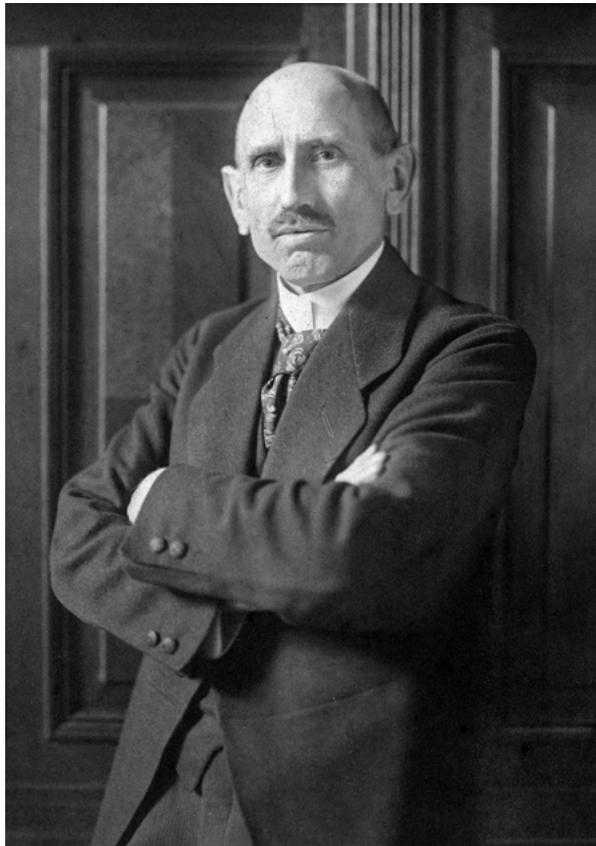
INSTABILITÄT DER WEIMARER REPUBLIK

Adam Stegerwald setzte sich sein Leben lang für die Rechte der Arbeitnehmerschaft und die Überwindung der interkonfessionellen Spaltung der Christen ein. Erst kurz vor seinem Tod im Dezember 1945 sah er die ersten Früchte seiner Arbeit in den neu gegründeten Unionsparteien.

Die christlichen Gewerkschaften waren auch der erste organisatorische Rahmen einer ökumenischen Bewegung.

Adam Stegerwalds Essener Rede war nunmehr der Versuch, auch die noch getrennt arbeitenden christlichen politischen Kräfte zu einer christlichen Volkspartei zu eintreten. Dies gelang allerdings erst nach der Katastrophe des Zweiten Weltkrieges mit der Gründung der Christlich Demokratischen Union Deutschlands (CDU) und der Christlich-Sozialen Union in Bayern (CSU). Der größte Teil der katholischen Wähler stützte seit dem Bismarck'schen Kulturkampf die Zentrumspartei und die Bayerische Volkspartei (BVP). Die Bayerische Volkspartei spaltete sich am 12. November 1918 in Bayern und der Pfalz vom Zentrum ab. Dies führte dazu, dass bei den Wahlen während der Weimarer Republik das Zentrum und die Bayerische Volkspartei in der Pfalz um die gleichen Wähler kämpften. Dieser Bruderzwist schwächte das demokratische Lager weiter. Der spätere CDU-Vorsitzende Helmut Kohl, der die Geschichte seiner Heimat, der Pfalz, studierte, führte diesen christlichen Bruderkampf immer in seinen Reden an, wenn es um die Einheit der Union ging.

Die evangelischen Christen waren während der Weimarer Republik vielfach in der christlich-sozialen Bewegung von Adolf Stoecker oder der liberalen Bewegung von Friedrich Naumann aktiv. Die evangelischen Wähler unterstützten bei Wahlen die Deutsche Demokratische Partei (DDP), die Deutsche Volkspartei (DVP) oder die Deutschnationale Volkspartei (DNVP). Das katholisch geprägte Zentrum war in der Weimarer Republik von Anfang an um die Mitwirkung von evangelischen Christen und Juden bemüht. So hatte die Reichstagsfraktion des Zentrums immer einige wenige jüdische und evangelische Mitglieder. Dies war auch



Adam Stegerwald im April 1919.
Foto: © Bundesarchiv, N1780 Bild-001-03,
Fotograf: ohne Angabe

im Sinne des großen Zentrumsführers Ludwig Windthorst. Stegerwald wollte mit seiner Essener Rede einen Anstoß und ein Konzept für eine christlich geprägte Volkspartei geben, die die Richtung Wilhelm Emmanuel von Ketteler, Adolf Stoeckers und Friedrich Naumanns vereinte. Es sollte jedoch keine reine christlich sozial geprägte Arbeiterpartei werden, denn er wollte mit der neuen Partei auch das christliche Bürgertum, die Mittelschicht und die Landwirtschaft erreichen.

In seiner Rede, die die Erfahrungen der Instabilität der Frühphase der Weimarer Republik widerspiegelte, verwies Stegerwald darauf, wie mühsam es sei, bei den zersplitterten Mehrheitsverhältnissen im Reichstag eine tragfähige Regierungsmehrheit zu finden. Daher forderte er die Konsolidierung des Parteiensystems. Eine solche Konsolidierung sei aber nur möglich „durch eine gemäßigte Partei, die mindestens ebenso stark ist wie die mehrheitssozialistische“. Diese Partei müsse, wenn sie Bestand haben solle, „in erster Linie eine tiefe und breite Basis in der Gesinnung der Wähler haben. Ich halte alle Parteikombinationen, wenn sie zukunftsreich und positiv sein sollen, in Deutschland für unmöglich, die sich ausschließlich auf bestimmte wirtschaftliche und berufspolitische Forderungen oder auf die Geschicklichkeit und Fähigkeit einzelner parlamentarisch sehr erfahrener Persönlichkeiten gründen.“ Stegerwald setzte sich für eine Partei ein, die die Vielfältigkeit der deutschen Bevölkerung einte, anstatt nur Partikularinteressen zu bedienen und die Gesellschaft zu spalten.

Die Regierungsbildungen in der Weimarer Republik waren in jenen Jahren bemüht, patriotische, sozial denkende, christlich orientierte und liberale politische Parteien der Mitte, die die Republik und Demokratie bejahten, einzubinden. Stegerwald wollte mit seiner Idee einer „großen gemäßigten Partei“ ein Fundament politischer Stabilität aus christlicher Gesinnung legen. Der Kernsatz in seiner Rede lautete: „Die große gemäßigte Partei, zu der wir unbedingt kommen müssen, sie kann sich nur aufbauen auf der Grundlage positiv christlicher Gesinnung. [...] Weder von Programmen, noch von Gesetzen kann uns letzten Endes die

Rettung kommen, sondern einzig und allein von der Durchdringung des ganzen öffentlichen Lebens mit einem wahrhaft christlichen Geist.“

MARKSTEIN „ESSENER PROGRAMM“

Die „schroffe politische Scheidung der Katholiken und Protestanten“ sah der Katholik Adam Stegerwald als „eine ungeheure Gefahr“. Die Entfremdung zwischen Brüdern sei der erste Schritt zur offenen Feindschaft, die Deutschland nicht weiter belasten dürfe. Wörtlich fordert er: „Darum müssen wir alle christlichen Kräfte auch zu politischer Stoßkraft zusammenraffen, solange es noch Zeit ist.“ Die Zeit aber dränge. Sie dränge vor allem „aus all den nationalen Rücksichten, die ich heute schon wiederholt betont habe. Dass die politische Zusammenfassung der positiven christlichen Kreise diesen nationalen Rücksichten am stärksten entspricht von allen denkbaren Kombinationen, dass sie, weil sie im Geiste historischer Tradition und im Glauben an die Autorität wurzelt, am besten geeignet ist, Träger eines wahrhaft nationalen Gedankens zu werden, dessen Wesen heute mehr denn je in der Opferbereitschaft bestehen muss.“

Stegerwald fasste seine Ausführungen, die später auch als „Essener Programm“ bezeichnet wurden, mit den Schlagworten „deutsch, christlich, demokratisch und sozial“ zusammen. Wenn Deutschland wieder emporsteigen solle, dann müsse der Wille dazu in den Massen möglichst breit und tief verwurzelt sein. Zu diesem Zweck müsse die „politische

Zusammenfassung der positiven christlichen Elemente eine ausgesprochen demokratische und soziale Prägung haben.“

Adam Stegerwalds Rede war nicht der erste Versuch, das christliche politische Lager zu erweitern. Der rheinische Zentrumsolitiker, Verleger und Publizist Julius Bachem forderte bereits 1906 in seiner programmatischen Schrift *Wir müssen aus dem Turm heraus*, das Zentrum müsse sich mehr für Menschen anderer Religionen öffnen. „Raus aus dem Zentrumsturm“: Dieser Satz von Bachem stand lange Zeit für den Versuch, das christliche Lager politisch zu einen. Stegerwalds Rede blieb „ein lauter Ruf mit leisem Widerhall“, wie

sein Biograph Bernhard Forster schreibt. Aber das „Essener Programm“ reiht sich ein als wichtiger Markstein auf dem Weg zur Gründung der Unionsparteien nach der Katastrophe des Zweiten Weltkriegs.

Literatur

Forster, Bernhard: Adam Stegerwald. Politik in sozialer Verantwortung. Leben und Vermächtnis des Gewerkschafters und Politikers aus Unterfranken, Hanns-Seidel-Stiftung, München 2008.

Kiene, Claudius: Adam Stegerwald. Biogramme, Geschichte der CDU, Konrad-Adenauer-Stiftung, siehe www.kas.de/de/web/geschichte-der-cdu/personen/biogramm-detail/-/content/adam-stegerwald-v1 [letzter Zugriff: 14.10.2020].

Krieg und Einheit

—
Neuere Literatur zum Deutsch-Französischen Krieg und zur Reichsgründung vor 150 Jahren – Teil I

CHRISTOPHER BECKMANN

Geboren 1966 in Essen, Historiker, Referent Wissenschaftliche Dienste / Archiv für Christlich-Demokratische Politik, Konrad-Adenauer-Stiftung.

Tillmann Bendikowski: *1870/71. Der Mythos von der deutschen Einheit*, Bertelsmann, München 2020, 400 Seiten, 25,00 Euro.

Klaus-Jürgen Bremm: *70/71. Preußens Triumph über Frankreich und die Folgen*, Wissenschaftliche Buchgesellschaft, Darmstadt 2019, 335 Seiten, 25,00 Euro.

Michael Epkenhans: *Der Deutsch-Französische Krieg 1870/71 (Kriege der Moderne*, hrsg. vom Zentrum für Militärgeschichte und Sozialwissenschaften der Bundeswehr), reclam, Stuttgart 2020, 160 Seiten, 14,95 Euro.

Hermann Pölking / Linn Sackarnd: *Der Bruderkrieg 1870/71. Deutsche und Franzosen*, Herder, Freiburg i. Br. 2020, 688 Seiten, 38,00 Euro.

Weiter zurückliegende Phasen der deutschen Geschichte geraten über die historische Forschung hinaus am ehesten dann in den Blick einer breiteren Öffentlichkeit, wenn „runde“ Jahrestage anstehen. Das zeigte sich bei der einhundertsten Wiederkehr des Beginns des Ersten Weltkriegs. Ähnliches lässt sich – wenn auch in geringerem Umfang – hinsichtlich des 150-jährigen Gedenkens an den in der Öffentlichkeit weitgehend vergessenen Deutsch-Französischen Krieg und die Gründung des Deutschen Kaiserreichs 1870/71 beobachten.

Wer sich zuverlässig über den Kriegsverlauf, die Vorgeschichte und die unmittelbaren Auswirkungen informieren will, ist mit dem knappen Überblick von Michael Epkenhans und der ausführlicheren Darstellung von Klaus-Jürgen Bremm gut bedient. Beide führen aus, dass sowohl in Frankreich als auch in Preußen angesichts der politischen Spannungen, etwa um die Kandidatur eines Prinzen aus einer Nebenlinie der Hohenzollern für den vakanten spanischen Thron, Präventivkriegspläne ventiliert worden seien. In Paris habe bereits vor der berüchtigten „Emser Depesche“ eine kriegsbereite Stimmung geherrscht. Das Vorgehen des deutschen Reichskanzlers, Otto von Bismarck, hatte vor allem den Zweck, Frankreich in den Augen der europäischen wie auch – wichtig für die Beteiligung der süddeutschen Staaten am Krieg – der deutschen Öffentlichkeit als Aggressor erscheinen zu lassen. Tatsächlich hatte das französische Kabinett, worauf Epkenhans hinweist, bereits vor Bekanntwerden der „Emser Depesche“ die Mobilmachung beschlossen.

Anders als allgemein erwartet, eilten die preußisch-deutschen Truppen in den ersten Kriegswochen von Sieg zu Sieg. Ein

Faktor dafür war, wie Epkenhans und Bremm darlegen, dass deren Aufmarsch, vor allem mittels der Eisenbahn, weitaus besser organisiert war als der französische, der teilweise chaotisch und zu langsam verlief. Eine entscheidende Rolle spielte zudem die deutsche Überlegenheit bei der Artillerie, die Vorteile aufseiten der Franzosen bei den Handfeuerwaffen kompensieren konnte.

TAKTISCHE FEHLENTSCHEIDUNGEN

Zudem sei der preußische Generalstab an strategischer Kompetenz überlegen gewesen und habe die Kommandeure auf den Schlachtfeldern zur Eigenverantwortlichkeit angehalten, während die französischen Generale an detaillierte Vorgaben gewöhnt gewesen seien. Gerade dies führte auf deutscher Seite aber auch zu taktischen Fehlentscheidungen mit der Folge hoher Verluste. Nicht wenige Generale hätten sich, so Bremm, in den ersten Schlachten als „tumbe Haudraufs“ erwiesen, die ihre Männer in verlustreiche Sturmangriffe trieben. Sogar der keineswegs zimperliche Bismarck beklagte die „Verschwendung der besten Soldaten Europas“. Manche Offiziere seien „nur Faust, kein Kopf“ und würden in ihrer „Sucht nach dem Eisernen Kreuz“ sogar die Köpfe in die französischen Kanonen stecken. König Wilhelm unterstrich in einem Befehl vom 21. August 1870 seine Erwartung, dass eine gründlichere Vorbereitung es möglich machen werde, künftig ähnliche Erfolge mit weniger eigenen Opfern zu erreichen.

Während Epkenhans den Kriegsalltag der kämpfenden Truppen nur in einem

knappen Überblick thematisiert, widmet Bremm den „Soldaten im Feld“ immerhin ein sechzehnseitiges Kapitel, in dem die Betroffenen jedoch nur selten selbst zu Wort kommen. Das Bemühen, auch die einfachen Menschen in der kämpfenden Truppe wie in der Heimat in den Blick zu nehmen, ist dagegen das Verdienst der voluminösen Darstellung von Hermann Pölking und Linn Sackarnd. Sie zitieren ausgiebig aus Briefen, Tagebüchern und Erinnerungen von Offizieren und Soldaten unterer Ränge, von Ehefrauen und Familienangehörigen.

„HUNGRIG, FRIEREND, AHNUNGSLOS“

Erfreulicherweise werden auch die Auswirkungen des Krieges auf französischer Seite thematisiert, sowohl politisch als auch hinsichtlich des Alltags in der Bevölkerung. So bezweifeln die Autoren, dass Frankreich – im Gegensatz zu Deutschland längst ein einheitliches Staatswesen – zum Zeitpunkt des Kriegsbeginns eine gemeinsame Identität besaß. Nur eine gebildete städtische Schicht habe eine „Vorstellung von Frankreich als Nation“ gehabt, während der Großteil der Bevölkerung in den Traditionen und Vorstellungen ihrer begrenzten regionalen Lebenswelt verwurzelt und Französisch für fünfzig Prozent nicht die Muttersprache gewesen sei. Auch in Frankreich führte der Krieg – in diesem Fall die als Katastrophe empfundene Niederlage – zu einem Vereinheitlichungs- und Identitätsbildungsschub.

Eindrücklich sind die Stimmen einfacher Soldaten, die die strategischen Überlegungen ihrer militärischen und politi-

schen Führer kaum kannten und „hungrig, frierend, ahnungslos“ (Bremm) der Kriegswalze ausgeliefert waren. Pölking und Sackarnd zitieren einen französischen Unteroffizier, dem es nach eigenem Bekunden „unmöglich zu sagen“ war, was „auf dem Schlachtfeld von Sedan vor sich ging“: „Beim Kommando ‚Halt!‘ hielt ich an, beim Kommando ‚Niederlegen!‘ warf ich mich hin, beim Kommando ‚Marsch!‘ marschierte ich, beim Kommando ‚Feuer!‘ bediente ich den Abzug. Alles andere bekam ich nicht mit.“ Auch die deutschen Soldaten erfuhren wenig über die Kriegslage und waren zumeist auf schon veraltete Zeitungsartikel aus der Heimat angewiesen. So notwendig diese Perspektive „von unten“ ist: Nicht selten ist die Entdeckerfreude mit den Autoren durchgegangen. Die ausführliche Schilderung auch kleinerer Scharmützel anhand privater Quellen ist bisweilen ermüdend und erschwert es dem Leser, den Überblick zu behalten. Der Band ist somit vor allem als begleitende und veranschaulichende Lektüre zu den Büchern von Epkenhans und Bremm geeignet.

ERFÜLLUNG EINES HISTORISCHEN ERBES?

Anders als den vorgenannten Autoren geht es Tillmann Bendikowski weniger um den Kriegsverlauf oder dessen Auswirkungen auf Soldaten und Bevölkerung. Sein Hauptanliegen ist die Dekonstruktion der mit dem preußisch-deutschen Sieg und der Reichsgründung einhergegangenen Mythenbildung. So sei die Reichsgründung 1871 weder die „Geburtsstunde einer Nation“, da es diese schon zuvor auch ohne

einen Nationalstaat gegeben habe, noch die Erfüllung eines historischen Erbes gewesen, weil das neue Reich wenig mit dem vergangenen mittelalterlichen zu tun gehabt habe. Zudem habe die nationale Einigung nicht dem Willen aller Deutschen entsprochen.

Bendikowski lässt ausführlich die zeitgenössischen Gegner der Reichseinigung zu Wort kommen, schildert etwa die zum Teil erbitterten Diskussionen in Bayern. Die Zustimmung des bayerischen Landtags zu den die Reichsgründung besiegelnden Verträgen sei eine „Mischung aus bewusster Überzeugung, aus zähneknirschender politischer Einsicht, aber auch aus Resignation und Furcht vor möglichen Konsequenzen“ gewesen. Der militärisch herbeigeführten äußeren hätte daher die innere Einigung folgen müssen: „In dem Waffenrock ist Deutschland einig, aber im Frack hat der Schneider wohl noch zu arbeiten“, schrieb ein Soldat im Dezember 1870.

PROTESTANTISCHE GOTTESKRIEGER?

Mit Blick auf die innere Einigung sieht der Autor erhebliche Defizite, etwa hinsichtlich der Konfessionen. Die nationale Einigung sei „ein protestantischer Sieg“ gewesen, ein Triumph – so eine durchaus kritikwürdige Formulierung – „selbsternannter protestantischer Gotteskrieger“. Die in eine Minderheitenposition geratenen Katholiken habe man – wie auch die Sozialisten oder die polnische Minderheit – als „Reichsfeinde“ diffamiert und so die politische Kultur nachhaltig belastet. Das alles ist zutreffend, allerdings nicht

wirklich neu. Zudem vernachlässigt Bendikowski gegenläufige Tendenzen, etwa, wenn er den Reichstag als „vergleichsweise schwaches Parlament“ bezeichnet, dabei aber weder das im internationalen Vergleich außerordentlich demokratische Wahlrecht erwähnt noch die Tatsache, dass gerade das Zentrum und die SPD als politische Vertretungen vermeintlicher „Reichsfeinde“ die Parlamentsbühne nutzten, um ihren Anliegen Gehör zu verschaffen.

„ZEITALTER DER MILLIONENHEERE“

Klaus-Jürgen Bremms Urteil, es führe „keine direkte Linie“ von 1871 zum Ersten Weltkrieg und die Reichsgründung sei ein „europäischer Glücksfall“ gewesen, weil sie 43 Jahre lang für Stabilität gesorgt habe, ist sicherlich diskussionsbedürftig. Sie zeugt aber von dem Bemühen, Geschichte als offenen Prozess zu begreifen. Indes stellte der Deutsch-Französische Krieg jenseits teleologischer Betrachtungsweisen durchaus ein Menetekel für den künftigen Verlauf von Kriegen dar.

So überstieg im Verhältnis zu Dauer und räumlicher Ausdehnung die Zahl der eingesetzten Soldaten und der Verluste auf beiden Seiten alles bis dahin Bekannte: „Das Zeitalter der Millionenheere [...] hatte begonnen“ (Epkenhans). Dies wurde auch dadurch gefördert, dass der preußische Erfolg einen weltweiten Siegeszug der allgemeinen Wehrpflicht auslöste.

Nach dem raschen Vorrücken der deutschen Truppen in den ersten Wochen wurde aus dem Bewegungs- ein Stellungskrieg um belagerte Festungen und Städte

wie Metz, Straßburg oder Paris – eine Vorhersicht auf die erstarrten Fronten des Ersten Weltkriegs. Immer stärker wurde zudem die Zivilbevölkerung in Mitleidenenschaft gezogen: in den belagerten und beschossenen Städten, aber auch im Umland, das die Belagerungstruppen zu versorgen hatte. Die Beschießung von Wohnbezirken sollte den Leidensdruck der Bevölkerung erhöhen und so die Verteidiger zum Aufgeben zwingen – ein Kalkül, das im Zweiten Weltkrieg, etwa durch die Belagerung Leningrads oder den alliierten Bombenkrieg der letzten Kriegsphase bis hin zu Hiroshima und Nagasaki, auf eine furchtbare Spitze getrieben wurde.

VERHÄNGNISVOLLER MILITARISMUS

Nach dem Sturz des französischen Kaisertums am 4. September 1870 wurde aus dem Kabinetts- ein Volkskrieg, da die neue, republikanische Regierung die Bevölkerung dazu aufrief, den Krieg „à outrance“, also bis zum Äußersten fortzusetzen. Die Folge waren Angriffe durch Freischärler und Nichtkombattanten, auf die die deutschen Truppen mit Hinrichtungen und dem Niederbrennen von Dörfern reagierten – eine Entgrenzung, die in späteren Zeiten ebenfalls ihre um ein Vielfaches radikalisierte Fortsetzung finden sollte. Nie zuvor gerieten so viele Soldaten der unterlegenen Armeen in Kriegsgefangenschaft und wurden von der siegreichen

Macht in Lagern auf dem eigenen Territorium untergebracht.

Auf preußisch-deutscher Seite gab es permanente Reibereien zwischen der Militärführung und der politischen Leitung in Gestalt Otto von Bismarcks. Während sich Erstere nicht in die Kriegsführung hineinreden lassen wollte, beharrte Letzterer auf dem Primat der Politik. Die Folge war, dass Bismarck wiederholt ein rücksichtsloseres und brutaleres militärisches Vorgehen gegen den Feind im Interesse eines raschen Kriegsendes forderte, um einer Einmischung der anderen europäischen Großmächte zuvorzukommen. Im Gegenzug war die Annexion Elsass-Lothringens ein politisch heikles Zugeständnis an strategische Überlegungen des Generalstabs. Das sich so abzeichnende – nach der Entlassung Bismarcks 1890 endgültig zum Tragen kommende – Primat des Militärs wurde eines der zentralen Probleme des deutschen Kaiserreichs und trug nach dem Urteil von Christopher Clark maßgeblich zur Entstehung des Ersten Weltkrieges bei. Hinzu kam ein gesellschaftlicher Militarismus als Folge der auf militärischen Erfolgen beruhenden Reichsgründung, verkörpert etwa durch den gerade im Bürgertum vielbegehrten Titel eines Reserveoffiziers. Als Konrad Adenauer nach dem Zweiten Weltkrieg über die Ursachen für die deutsche Katastrophe nachdachte, betrachtete er die Überhöhung des Militärischen infolge der Einigungskriege als eine der verhängnisvollsten geschichtlichen Fehlentwicklungen in Deutschland.

Über Sprachschwellen

Ein Wort zu Paul Celan aus gegebenem Anlass

*Czernowitz – Bukaresti – Wien – Paris,
aber kein Zurück ...*

RÜDIGER GÖRNER

Geboren 1957 in Rottweil, Professor für Neuere deutsche Literatur an der Queen Mary University of London und dortiger Direktor des „Centre for Anglo-German Cultural Relations“.

Paul Celan dichtete auf Schwellen. Was besagt das? Dass er, auf ihnen stehend, verortete, sich in sie eintrug, mit Schwellen sprachlich arbeitete – gerade auch als Übersetzer: ist doch alles Über-Setzen ein Queren von Sprachschwellen. Seine so betont genau komponierten Gedichtbände bestehen somit aus Schwellen; denn die

Zeilen seiner Gedichte *sind* Schwellen. Zwischen *Mohn und Gedächtnis* (1952) befinden sich Schwellen, die *Niemandrose* (1963) blüht auf Schwellen; die *Atemwende* (1967) vollzieht sich auf ihnen, die *Fadensonnen* (1968) bescheinen sie, Schwellen rahmen das *Sprachgitter* (1959), *Lichtzwang* (1970) geht von ihnen aus, und der *Meridian* (1960) durchläuft, durchschneidet sie. Celan sprach vom „liminaren Charakter des Dichterischen“, als es darum ging, für



Paul Celan, aufgenommen 1963 in seiner Wohnung in Paris.
Foto: © Lütfi Özkök

seinen, nach *Der Sand aus den Urnen* (1948) und *Mohn und Gedächtnis* dritten Gedichtband einen Titel zu finden. Er hätte programmatischer, sprich: poetologischer nicht ausfallen können in seiner Schlichtheit – genauer: schlichten Wahrheit: *Von Schwelle zu Schwelle* (1955). Und noch etwas legt sich auf die Schwelle: Der Schatten – wer ihn spricht, spreche wahr, heißt es in einem dieser ausdrücklichen Schwellengedichte.

Auf der Schwelle lässt sich umkehren oder verharren. Überschreitbar ist sie auch. Das Gedicht, Celan hatte es „einsam und unterwegs“ genannt, das auf einer Schwelle entstanden ist, nimmt sie in sich auf, führt sie mit, wenn es sich ‚nach unterwegs hin‘ aufmacht. Gegen Gottfried Benn hielt Celan am prinzipiell Dialogischen des Gedichts fest, auch wenn der Weg vom Du zum Du aus schwellenbelegten Umwegen besteht. Eigentlich hätten Celans Dichtungen ausnahmslos im Verlag *Éditions du Seuil*, der die ‚Schwelle‘ in seinem Namen führt, erscheinen müssen ...

Voraussetzungslos lassen sich die Gedichte Celans nicht aufnehmen. Sie fordern geradezu, dass man sich in sie einstimme. Denn die Kunst des Verstehens beginnt dort – und gerade die Versuche, Gedichte Celans zu verstehen –, wo die Stimme einer Dichtung hörbar und ‚verständlich‘ wird.

Zu diesem ‚Verstehen‘ gehört übrigens die Einsicht, dass sich diese Gedichte ihrerseits mühsamen Versuchen Celans verdanken, sich selbst, seine Vor- und Mitwelt, die Art und die zeitgeschichtlichen Bedingungen seines Sprechens sowie die sprachliche Folgerichtigkeit seines Dichtens zu verstehen. Akustisches Beiwerk zu diesem Verstehensprozess wäre, wenn wir zur Einstimmung, etwa auf YouTube, Celan rezitieren hörten; so ‚sprechend‘ diese unaufhörlich abspielbaren Tondokumente sind, so aufschlussreich dieses Singende, dann wieder Verhaltene, mal pathetisch Aufwallende, dann wieder Sich-Verklingen-Lassende dieser Stimme auch ist, so fremd-anheimelnd die gesprochene Trennung von *ng* – etwa in *Schlan-gen* klingt: Es zählt der poetische Kammerton der Dichtungen selbst. (Im Übrigen, was heißt schon „aufschlussreich“? Was schließt sich da reichhaltig auf? Ein Sesam im Deutschen, ein wörtlich zu verstehender Sprach-Schatz.)

Analogien zu dieser Sprache höre ich etwa in Anton Weberns Kompositionen *Vier Stücke für Violine und Klavier* (op. 7) oder in seinem *Quartett* (op. 22), in denen selbst und gerade beim Zusammenspiel die Stimmen vereinzeln. Denn ein Solitär war Celan; und seine Gedichte sind es geblieben, mit der einen Ausnahme der „Todesfuge“ (1948), die ihn verfolgte als *das* Gedicht über die Shoa mit seiner „schwarzen Milch der Frühe“ und dem „Grab in den Lüften“ und den herbeigepfiffenen Rüden der Wächter in den Todesfabriken. Wer aber noch immer Celans dichterisches Schaffen ausschließlich auf die Shoa bezieht, hat von dessen Vielgestaltigkeit und sprachlicher Virtuosität nur wenig verstanden.

MORBIDE LEBENSLUST?

Celan ging davon aus, dass die Wahrheit des Gedichts der Sprache zumutbar sei, um ein berühmtes Wort Ingeborg Bachmanns abzuwandeln. Bachmann und Celan: Sie waren einander Enigma, Verheißung und Verhängnis. Ihre Nähe zueinander geriet zu einer Intensität von solchen Graden, dass sie nur in der Distanz zu leben war. „Herzzeit“ war der Richtwert ihrer gemeinsamen Stunden. Der Sand in ihren Uhren entstammte – Urnen.

Bachmann und die anderen: Delektate für Populärbiographen. Was aber soll es, die Geliebten nachzuzählen, die Celan hatte, und die ihn zu haben glaubten? Solange die Bildkünstlerin Gisèle Lestrangé sein Anker im Leben sein konnte, war sie es, bis er auch diesen Anker kappte. Nein, die Kenntnis seiner zahlreichen Liebschaften erhellen seine Gedichte nicht, machen sie nicht durchsichtiger. Diese Gedichte sind keine Schlüssellöcher zu den Herzkammern dieses Dichters, sondern Sprachkunstwerke. Ihre Sprachwelt ist eine betont eigene, unter Schmerzen dem Sprachalltag entwunden, dem im Nazismus verkommenen Deutsch gegenübergestellt, der Banalität des Geschwätzes entgegengehalten.

Gibt es das? Morbide Lebenslust? Welche Figuren haben Satyr- und Totentanz gemein? Celan alias Antschel, der jüdische mehrsprachige Barde aus der Bukowina, er liebte ‚eigentlich‘ das Leben, wollte *sich* zum Tanz aufspielen, etwas Clown sein; doch die dunkle Seite in seiner Veranlagung und die mörderischen Zeitumstände seiner Anfänge ließen ihn zum Tragöden der modernen deutschsprachigen Lyrik werden.

Celans Äußerungen haben etwas unabweisbar Thesenhaftes; vielen Stellen in seinen wenigen Reden eignet Manifestcharakter. Neben dem Gedicht ist das Notat, das in die Nähe zum Aphorismus gerät, sein Medium gewesen: „Fingierte Dichtung: das gibt es nicht.“ Etwas zum geistigen Notstand in den deutschsprachigen Nachkriegs-Bundesrepubliken: „Den Grad der Braunblütigkeit ermessen“ oder: „Die Frage, wieviel Wunschdenken am *Kahlschlag*-Begriff beteiligt war“. Und immer wieder Poetologisches, im Grunde Celans Ontologie: „Das Miteinander der Worte im Gedicht: nicht nur ein Miteinander, auch ein Gegeneinander. Auch ein Zueinander und Voneinander. Begegnung, Widerstreit und Abschied in einem.“

ALS DICHTEN IN VERRUF GERIET

Celan ging mit den Dunkelstellen in der (eigenen und sogenannten kollektiven) Psyche wie einer um, der Schatten für Spiegel hält. Von den sich daraus ergebenden Gedichten erwartete er, dass sie Luftwurzeln schlagen: „In der Luft, da bleibt deine Wurzel, da, / in der Luft. / Wo sich das Irdische ballt, erdig, / Atem-und-Lehm.“

„Lehm“, Ton-Erde, formbar seit prometheischer Urzeit, chthonische Substanz, der es gilt, Atem einzuhauchen wie (vermeintlich abgestorbener) Sprachsubstanz Leben: Niemand *dichtete* emphatischer als Celan zu einer Zeit, als das Dichten und Dichterische in Verruf geriet. Avanciert war, wer ‚textete‘. Als alles bloßer ‚Text‘ wurde, bestand Celan auf der Würde des Gedichts. Dabei war er beständig unterwegs von einem Sprachexperiment zum nächsten, fragend, prüfend, was sich wie Formen ließe aus dem Wortmaterial, das sich ihm bot – in etymologischen Wörterbüchern, der botanischen Fachsprache, dem Vokabular der Technik: „Der Selbst-/ auslöser, das warst/ du“, heißt es im Gedicht „La Contrescarpe“, einem Paris-Gedicht, das aber auch wie alle topographisch lokalisierbaren Gedichte am Niemandsort angesiedelt war.

Dichtend vermaß und verlegte Celan Schwellen. Sie sind betretbar, lassen sich queren. Ob sie als Sprungbrett ins Eigene dienen können, hängt von der Art des Anlaufs ab, den man zu ihnen nimmt.

PUBLIKATIONEN

Instagram ist das soziale Medium für die 18- bis 24-Jährigen, das am häufigsten für Nachrichteninhalte genutzt wird. Die im August 2020 veröffentlichte Studie *Kann Instagram auch Politik?* von Anna Sophie Kümpel und Diana Rieger, Ludwig-Maximilians-Universität München, untersucht daher die Bedeutung von Instagram für die Nutzung politischer Informationen und Nachrichten. Darüber hinaus erläutert sie, welche Rolle Desinformation und Fake News spielen.

Die Studie *Nationalismus in Europa – Einheit in Vielfalt?* erschien im September 2020. Auslandsmitarbeiterinnen und -mitarbeiter der Stiftung aus zehn Ländern analysieren die Entwicklungen nationalistischer Akteure seit den Wahlen zum Europäischen Parlament 2014 und geben Empfehlungen zur Auseinandersetzung mit nationalistischen Tendenzen in Europa.

Die Erwartungshaltung der EU-Mitgliedsländer an den „Recovery Fund“ variiert zwischen Nettozahlern und Nettoempfängern beträchtlich; Gleiches gilt für Länder, die von der COVID-19-Pandemie stark oder weniger stark betroffen sind. So lautet das Ergebnis der im September 2020 publizierten Studie *Einstellungen der EU-Mitgliedsstaaten zum EU-Recovery Fund*, für die die Auslandsmitarbeiterinnen und Auslandsmitarbeiter die Debatten in ihren jeweiligen Einsatzländern ausgewertet haben.

Mehrfach demonstrierten Anhänger von Verschwörungstheorien gegen die Corona-Schutzmaßnahmen. Es entsteht der Eindruck einer neuen, massenhaften Verbreitung dieser Theorien. Der Eindruck täuscht jedoch, wie die im September 2020 erschienene Studie *Sie sind überall. Eine repräsentative Umfrage zu Verschwörungstheorien* aufzeigt.

Mithilfe der Corona-App sollen Infektionswege nachvollziehbar werden. Länder auf der ganzen Welt haben derartige Apps eingeführt. Die ebenfalls im September 2020 veröffentlichte Studie *Mit dem Smartphone gegen Viren* geht den Fragen nach, wie sich die rechtlichen Rahmenbedingungen in anderen Ländern gestalten, wie die praktische Umsetzung läuft und welche Probleme auftreten.

PERSONALIA

Angelika Klein übernahm zum 1. September die Leitung der Evaluierungsabteilung der Europäischen und Internationalen Zusammenarbeit. André Drewelowsky leitet seitdem den neu strukturierten Bereich Digitalisierung. Edmund Ratka begann mit der Vorbereitung auf die Leitung des Länderprojekts in Jordanien.

Ab 1. Oktober beginnt Caroline Hauptmann mit der Vorbereitung auf die Leitung des Büros in Senegal, und Daniel Braun startet die Vorbereitung auf die Leitung des Büros Nord-Mazedonien und Kosovo.

Die nächste Ausgabe erscheint im Januar 2021 zum Thema

Neue Kulturkämpfe?

Wege aus der Polarisierung

Mit Beiträgen unter anderen von Ulrike Ackermann, Hannes Bajhor, Joachim Gauck, C. Katharina Spieß und Dieter Thomae.

IMPRESSUM

Nr. 565, November/Dezember 2020, 65. Jahrgang, ISSN 0032-3446

DIE POLITISCHE MEINUNG



Herausgegeben für die Konrad-Adenauer-Stiftung von
Norbert Lammert und Bernhard Vogel

Begründet 1956 von
Otto Lenz und Erich Peter Neumann

Redaktion
Bernd Löhmann (Chefredakteur)
Ralf Thomas Baus (Redakteur)
Cornelia Wurm (Redaktionsassistentin)

Geschäftsführung
Konstantin Otto

Anschrift
Rathausallee 12, 53757 Sankt Augustin
Klingelhöferstraße 23, 10785 Berlin
Telefonnummer: (0 22 41) 2 46 25 92
ralf.baus@kas.de
cornelia.wurm@kas.de
www.politische-meinung.de

Redaktionsbeirat
Stefan Friedrich, Ulrike Hospes,
Matthias Oppermann, Matthias Schäfer

Verlag und Anzeigenverwaltung
Druck- und Verlagshaus Fromm GmbH & Co. KG
Postfach 19 48, 49009 Osnabrück
Telefonnummer: (05 41) 31 03 81
E.Cilker@fromm-os.de

Herstellung
Druck- und Verlagshaus Fromm GmbH & Co. KG
Breiter Gang 10–16, 49074 Osnabrück

Konzeption und Gestaltung
Stan Hema GmbH
Agentur für Markenentwicklung, Berlin
www.stanhema.com

Bezugsbedingungen
Die Politische Meinung erscheint sechsmal im Jahr. Der Bezugspreis für sechs Hefte beträgt 50,00 € zzgl. Porto. Einzelheft 9,00 €. Schüler und Studenten erhalten einen Sonderrabatt (25 Prozent). Die Bezugsdauer verlängert sich jeweils um ein Jahr, sofern das Abonnement nicht bis zum 15. November eines Jahres schriftlich abbestellt wird. Bestellungen über den Verlag oder durch den Buchhandel.

Das Copyright für die Beiträge liegt bei der Politischen Meinung. Nicht in allen Fällen konnten die Inhaber der Bildrechte ermittelt werden. Noch bestehende Ansprüche werden ggf. nachträglich abgegolten. Die Zeitschrift wird mitfinanziert durch Zuwendungen der Bundesrepublik Deutschland.



REIN IN DIE GESUNDHEITSÄMTER!

In der Pandemie hilft die Bundeswehr zivilen Behörden in bisher ungekanntem Ausmaß: Erstmals in ihrer Geschichte hat die Truppe ein eigenes Kontingent für das nationale Krisenmanagement zusammengestellt; bis zu 15.000 Soldatinnen und Soldaten stehen bereit.

Längst wird das Hilfsangebot deutschlandweit in Anspruch genommen. Ausgerechnet der Hotspot Friedrichshain-Kreuzberg – der Berliner Bezirk gehört seit Wochen zu den Regionen mit den meisten Neuinfektionen – wollte davon bis zuletzt nichts wissen. Selbst nach Bekanntgabe des zweiten „Lockdowns“ lehnte die Bezirksverordnetenversammlung vor allem mit Stimmen der Grünen und Linken die Unterstützung der Bundeswehr nochmals ab.

In ihrem Antrag mit dem Titel „Bundeswehr raus aus den Gesundheitsämtern“ verweist die Linkspartei auf die „Erfahrungen mit dem deutschen Militarismus“. Dass die Bundeswehr seit inzwischen 65 Jahren eine in der Demokratie bewährte Parlamentsarmee ist, fiel nicht ins Gewicht. Das ideologisch begründete Misstrauen ist verletzend für die Soldatinnen und Soldaten, deren helfende Hände ausgeschlagen werden, und schmerzlich für alle, die in dieser Krise auf mehr Unterstützung dringend angewiesen sind.

Tage später kam die Nachricht, dass der Bezirk nun doch die Hilfe von Bundeswehrsoldaten anfordern werde – allerdings nur für die Testung von Verdachtsfällen. Eine Unterstützung bei der Kontaktnachverfolgung von Infektionsketten im Gesundheitsamt soll es weiterhin nicht geben.

Foto: © picture alliance / dpa / dpa-Zentralbild | Hendrik Schmidt



