

Deutsche Sicherheitspolitik und nationale Interessen

Wilfried Schreiber

Es scheint in Deutschland eine schlechte Tradition zu sein, dass *nationale Interessen* offiziell nur im Zusammenhang mit sicherheitspolitischen Fragen formuliert werden. Zu den markantesten Beispielen gehören die vom Bundesministerium der Verteidigung herausgegebenen Weißbücher der Jahre 1994 und 2006. In beiden Dokumenten wird *direkt* darauf hingewiesen, dass die Sicherheitspolitik Deutschlands von Interessen geleitet wird, die nachfolgend auch explizit aufgeführt werden.¹ Über diese Dokumente hinaus werden *nationale Interessen* Deutschlands eher *indirekt* formuliert, wie z.B. im Grundgesetz und in Einzelgesetzen, in internationalen Verträgen, in Regierungserklärungen u.a., aus denen sie herausdestilliert werden müssten. In den Weißbüchern werden aus der dort erfolgten Verknüpfung von Sicherheitspolitik und *nationalen Interessen* zwei Probleme sichtbar:

Erstens verweisen die Weißbücher auf die staatliche Definitionshoheit bei der Formulierung nationaler Interessen. Diese Rolle ergibt sich aus dem Grundgesetz, wo insbesondere der Artikel 73 die Eigenverantwortung der Exekutive für die Außenpolitik festschreibt. Dementsprechend hat das Parlament für die Außen- und Sicherheitspolitik lediglich Mitwirkungsrechte, die parlamentarische Eigeninitiativen ausschließen. Faktisch beschränkt sich die Rolle des Bundestages in diesen Fragen bestenfalls auf die Möglichkeit zur Zustimmung oder Ablehnung.² Gerade beim Weißbuch 2006 zeigte sich, dass die Bundesregierung bemüht ist, ihre Außen- und Sicherheitspolitik von der Öffentlichkeit weitgehend abzuschirmen – was auch überwiegend gelungen ist. Lediglich die Bundestagsfraktionen Die Linke.PDS und Bündnis 90/Die Grünen unternahmen zaghafte Versuche, mit Konferenzen bzw. Workshops eine eher partei- bzw. fraktionsinterne Diskussion anzuregen.

Zweitens assoziiert die Verknüpfung von *nationalen Interessen* und Sicherheitspolitik eine unmittelbare Verbindung zur Machtproblematik. Das entspricht durchaus dem traditionellen Interessenverständnis, wie es durch die sogenannte Realistische Schule in den internationalen Beziehungen vertreten wird. Demnach konzentrieren sich *nationale Interessen* letztlich auf

¹ Weißbuch zur Sicherheit der Bundesrepublik Deutschland zur Lage und zur Zukunft der Bundeswehr (Weißbuch 1994), Hrsg. BMVg 1994; Weißbuch zur Sicherheitspolitik Deutschlands und zur Zukunft der Bundeswehr, (Weißbuch 2006), Hrsg. BMVg 2006.

² Vgl. Lapins, Wulf (2007): Demokratieförderung in der deutschen Außenpolitik, Hrsg. Friedrich-Ebert-Stiftung, Berlin, S. 14.

die Sicherung und Akkumulation von Macht. Damit haben diese von vornherein eine starke Affinität zum Militärischen. De facto läuft das auf eine Einengung und Diskreditierung des Interessenbegriffs hinaus. Da die Öffentlichkeit von der Definition ihrer eigenen nationalen Interessen weitgehend ausgeschlossen ist, kann auch kaum mit einer breiten Anerkennung dieser Interessen gerechnet werden. Insofern bleiben *nationale Interessen* für weite Teile der Öffentlichkeit eher ein anrühiger Begriff bzw. bedeutungslos.

Außenpolitisches Gemeinwohl

Beide Aspekte tragen dazu bei, dass *nationale Interessen* auch in der Wissenschaft umstritten sind. Das hängt aber mehr mit der historischen Entstehung dieser Kategorie ab, die auf die Zeit des europäischen Absolutismus zurückgeht. Die traditionelle Bezogenheit auf den Staat macht sie missverständlich und auch für Missbrauch anfällig. Der Trierer Politikwissenschaftler Hanns W. Maull schlägt daher vor, den Begriff der *nationalen Interessen* durch den Begriff des „außenpolitischen Gemeinwohls“ zu ersetzen.³ Seiner Meinung nach könnte damit leichter dem Missverständnis begegnet werden, *nationale Interessen* in erster Linie als Macht- oder Sicherheitsinteressen zu verstehen. Missverständlich ist dieser Begriff aber ebenso durch seinen oft verwirrenden Gebrauch. So zeigen sich in der Praxis häufig Vermischungen mit dem Interessenbegriff von Philosophie, Soziologie oder Psychologie. Zum Teil wird der Begriff so verallgemeinert, dass er für Innen- wie Außenpolitik gleichermaßen verwandt wird.

Zum weiteren Selbstverständnis soll daher betont werden, dass *nationale Interessen* hier ausschließlich als eine Kategorie der Außenpolitik gebraucht werden – und damit auch der nach außen gerichteten Sicherheitspolitik. *Nationale Interessen* sind durch die gesamtgesellschaftliche Entwicklung im nationalen und internationalen Rahmen bestimmt und bedingt. Sie bringen solche gesellschaftliche Erfordernisse und Bedürfnisse zum Ausdruck, die zu einem grundlegenden Handlungsmotiv des Nationalstaats geworden sind. Sie wirken gewissermaßen als Resultante langfristiger gesellschaftlicher Erfordernisse und Bedürfnisse sowie Ausdruck politischer Kompromisse. Insofern bringen sie – ob explizit formuliert oder nicht – einen gewissen parteiübergreifenden Konsens zum Ausdruck. Ansonsten müsste man lediglich von Partei- bzw. Gruppeninteressen sprechen. Der grundlegende inhaltliche Anspruch, der an die Kategorie *nationale Interessen* zu stellen ist, besteht darin, dass sie *über* den Partei- bzw. Gruppeninteressen stehen –

³ Vgl. Maull, Hanns W.: Nationale Interessen! Aber was sind sie? in: Internationale Politik, Oktober 2006, S. 64.

was parteipolitisch determinierte Versuche für eine Definition *nationaler Interessen* nicht ausschließt.

Nationale Interessen und das Weißbuch

Tatsächlich haben alle Bundestagsparteien ein eigenes Verständnis von den *nationalen Interessen* Deutschlands und setzen dabei recht divergente Akzente, was an den offiziellen Verlautbarungen der Parteien nachzuvollziehen ist. Leider wurde aber bisher die Gelegenheit kaum genutzt, die sich mit dem Weißbuch vom Oktober 2006 für eine grundsätzliche Debatte des Problems der *nationalen Interessen* geboten hatte. Dort heißt es: „Die Sicherheitspolitik Deutschlands wird von den Werten des Grundgesetzes und dem Ziel geleitet, die Interessen unseres Landes zu wahren, insbesondere Recht und Freiheit, Demokratie, Sicherheit und Wohlfahrt für die Bürger und Bürgerinnen unseres Landes zu bewahren und sie vor Gefahren zu schützen, die Souveränität und die Unversehrtheit des deutschen Staatsgebietes zu sichern, regionalen Krisen und Konflikten, die Deutschlands Sicherheit beeinträchtigen können, wenn möglich vorzubeugen und zur Krisenbewältigung beizutragen, globalen Herausforderungen, vor allem der Bedrohung durch den internationalen Terrorismus und die Weiterverbreitung von Massenvernichtungswaffen, zu begegnen, zur Achtung der Menschenrechte und Stärkung der internationalen Ordnung auf der Grundlage des Völkerrechts beizutragen, den freien und ungehinderten Welthandel als Grundlage unseres Wohlstands zu fördern und dabei die Kluft zwischen armen und reichen Weltregionen überwinden zu helfen.“⁴

Auf den ersten Blick sind das durchaus vernünftig klingende Aussagen. Bei einer genaueren Betrachtung wird man aber doch misstrauisch.

Da wäre zunächst der hohe Allgemeinheitsgrad dieser Interessen. Die gleiche Interessenlage kann man sich auch für andere europäische Länder vorstellen. Das muss aber noch nicht gegen die hier zitierte Weißbuchdefinition sprechen. Die vagen Formulierungen sind eher Ausdruck für den Kompromisscharakter des Dokuments. Die Interessenbestimmung des Weißbuchs vom Oktober 2006 ist offensichtlich der kleinste gemeinsame Nenner, auf den sich die Regierungskoalition aus CDU/CSU und SPD verständigen konnte.

Zugleich enthält dieser Allgemeinheitsgrad aber auch einen breiten Interpretationsspielraum – sowohl für konservative Machtpolitik als auch für eine liberale und sogar linksorientierte Politik. Interpretationsversuche erfolgen bisher eher aus einem konservativen Politikverständnis heraus. So griffen Anhänger einer mehr machtorientierten Außenpolitik sofort die Formel zur Förderung des „freien und ungehinderten Welthandels“ auf, um die

⁴ Weißbuch 2006, a.a.O., S. 28.

Bundeswehr – und dabei besonders die Bundesmarine – als „Armee im Einsatz“ zu begründen, die den Zugang zu Rohstoffquellen sichern soll.

Sicherheitspolitische Verbrämung

Der Weg ist also relativ kurz, um die so allgemein gehaltenen Interessen des Weißbuchs in einem interventionistischen Sinne auszulegen. Anlass hierfür bildet ebenso die als Interesse formulierte Aussage, dass „regionalen Krisen und Konflikten ... wenn möglich vorzubeugen“ sei.⁵ Das schließt militärische Gewalt keineswegs aus und ist auch im Sinne einer militärischen Prävention zu deuten. Wulf Lapins von der Friedrich-Ebert-Stiftung Berlin warnt daher vor einer „sicherheitspolitischen Verbrämung ... von humanistischen Interventionen“, die zu einer „übergewichtigen militärpolitischen Fokussierung mit letztlich ‚pazifizierenden‘ militärischen Präventionsaktionen“ führen können.⁶ Unter Verweis auf US-amerikanische Völkerrechtler macht er auf die Gefahr aufmerksam, dass die UN-Charta in ein „demokratisches Interventionsrecht“ transformiert werden könne.⁷ In Deutschland gibt es jedenfalls genügend politisches Potenzial, das das Weißbuch 2006 als Ansatzpunkt für eine stärkere Militarisierung der Außenpolitik nutzen möchte.

Andererseits findet man durchaus auch Anknüpfungspunkte, um zivilen und politischen Aktivitäten Priorität zu geben. Wenn es – wie im Weißbuch formuliert – im deutschen Interesse liegt, Krisen und Konflikten vorzubeugen⁸, dann sollte das vor allem mit nichtmilitärischen Mitteln möglich sein. Der „Aktionsplan zivile Krisenprävention, Konfliktlösung und Friedenskonsolidierung“, dessen wichtigste Eckpunkte in das Weißbuch aufgenommen wurden⁹, bietet hierfür Spielraum und könnte dazu beitragen, den Stellenwert von Militäreinsätzen zu relativieren. Auch das Interesse an der „Stärkung der internationalen Ordnung auf der Grundlage des Völkerrechts“¹⁰ könnte eine wirksame Argumentationshilfe gegen Bundeswehreinmärsche bilden, die nicht von der UNO mandatiert sind.

Ähnlich breit interpretierbar sind der im Weißbuch beschworene „umfassende Sicherheitsbegriff“ und das Konzept der „vernetzten Sicherheit“.¹¹ Beides kann – wie Otfried Nassauer betont – durchaus im Sinne einer Relativierung

⁵ Ebenda.

⁶ Lapins, Wulf: Demokratieförderung, a.a.O., S. 18.

⁷ Ebenda.

⁸ Vgl. Weißbuch 2006, a.a.O., S. 28.

⁹ Vgl. ebenda, S. 30.

¹⁰ Ebenda, S. 28.

¹¹ Vgl. ebenda, S. 28f.

des Militärischen verstanden werden.¹² Es kann aber auch verschleiern, dass militärische Machtmittel überbetont werden. Die wenigen Beispiele genügen, um zu erkennen, dass *nationale Interessen* eine Kategorie begrenzter Objektivität sind. Sie werden als politikbestimmende Handlungsorientierung oft überschätzt. So gibt es außer den *nationalen Interessen* noch andere aktionsauslösende Interessen – nämlich die Interessen von Parteien und Wirtschaftsverbänden, aber auch individuelle Interessen. Außerdem spielen in der Außenpolitik Normative eine große Rolle, die sich aus dem allgemeinen westlichen Wertekanon und den nationalen Gesetzen ergeben. Insofern wird im Weißbuch gleichermaßen betont, dass außer von den „Interessen unseres Landes“ „die Sicherheitspolitik Deutschlands ... von den Werten des Grundgesetzes“ geleitet wird¹³ – wobei Werte auch direkt in die Bestimmung der *nationalen Interessen* einfließen. Insgesamt ist es also eine außerordentlich vielfältige und komplexe Motivstruktur, die das konkrete politische Handeln der Regierung, des Parlaments, der Parteien und anderer politischen Kräfte bestimmt. Summa summarum sind *nationale Interessen* nur ein Hilfsmittel, welches im Zusammenhang mit normativen Werten und als Teil eines außen- und sicherheitspolitischen Gesamtkonzepts praktikabel ist. Sie sind eher Krücke als Treibstoff der deutschen Außenpolitik. Aber auch Krücken können sich als nützliche Stützen erweisen.

Bedeutung *nationaler Interessen*

Die entscheidende Frage ist, was *nationale Interessen* in einer interdependenten globalen Welt noch wert sind. Welche Rolle können und dürfen diese überhaupt noch spielen? Deutschland existiert nicht im luftleeren Raum. Es ist eingebunden in internationale Bündnisse und Organisationen wie die Europäische Union, die NATO, die OSZE und die Vereinten Nationen. Gemeinschaftsinteressen erhalten damit generell einen höheren Stellenwert und Priorität gegenüber *nationalen Interessen*. Gemeinschaftsinteressen werden zu *nationalen Interessen*, wie auch *nationale Interessen* den Charakter von Gemeinschaftsinteressen annehmen können. Es vollzieht sich eine Interessenverflechtung miteinander kompatibler Interessen mehrere Länder.

Die tendenzielle Zunahme einer Identität deutscher Interessen mit jenen dieser Gruppierungen ist kein automatischer Prozess und bedeutet auch keine vollständige Kongruenz – zumal zwischen den genannten Staaten bzw. Gemeinschaften durchaus auch Interessenunterschiede bestehen. Es bleiben geografisch, kulturell oder historisch – aber auch politisch – bedingte

¹² Vgl. Nassauer, Otfried: Militärmacht Deutschland?, in: WeltTrends 54, Frühjahr 2007, S. 104/105.

¹³ Weißbuch 2006, a.a.O., S. 28.

Unterschiede. Die USA als westliche Führungsmacht z.B. haben Eigeninteressen, die partiell im Gegensatz zu europäischen oder deutschen Interessen stehen. Gerade die unterschiedlichen Interessen zu den USA und die damit verbundene unterschiedliche Bewertung militärischer Machtmittel bei der Gestaltung internationaler Beziehungen dürfen nicht ignoriert werden.

Es ist eine wichtige historische Lehre für Deutschland, die Interessen der anderen zu berücksichtigen. Das gilt sowohl für die engeren Partner als auch für Länder mit abweichenden oder anders akzentuierten Interessen. Generell gilt, dass Deutschland seine *nationalen Interessen* nicht mehr allein oder gegen andere Länder durchsetzen kann. Das trifft besonders für die Rolle und Verantwortung Deutschlands in der EU und für diese zu.

In diesem Zusammenhang stellt sich auch die Frage der Unterordnung von *nationalen Interessen* unter jene der betreffenden Gemeinschaft. Die Anerkennung der Vereinten Nationen und ihrer Stärkung als ein europäisches wie auch *nationales Interesse* sollte z.B. bei der Entscheidung des Parlaments über Bundeswehreinätze im Ausland durchaus eine Rolle spielen. Insofern könnte ein pragmatisches Verhältnis der deutschen Linken zum Problem der Interessen dazu beitragen, ein differenzierteres Verhältnis zur Rolle der militärischen Macht zu entwickeln.

Orientierungspunkte für deutsche Interessen

Natürlich muss sich das Verständnis *nationaler Interessen* deutlich abgrenzen von den Interessen der Kapitalverwertung und der einseitigen Bezogenheit auf den Staat. Statt an der Stärkung staatlicher Macht sollten sich *nationale Interessen* vor allem an der Entwicklung des Gemeinwohls orientieren, wobei es hier um eine konsequente Beachtung der engen Wechselbeziehungen zwischen Nationalem und Internationalem gehen muss.

Oberster Bezugspunkt der Bestimmung deutscher Interessen muss das Grundgesetz und die darin formulierte Friedenspflicht der Bundesrepublik Deutschland sein. Deutschland ist das einzige Land Europas, das in seiner Verfassung die Teilnahme an einem Angriffskrieg gesetzlich verbietet (Artikel 26 GG). Dieses Friedensgebot und die Entmilitarisierung der deutschen Außenpolitik in der Nachkriegsperiode sowie in der Bonner Republik waren es, die das Ansehen Deutschlands in der Welt maßgeblich begründet haben und auch weiterhin politikbestimmend bleiben sollten. Insofern geht es darum, die *nationalen Interessen* Deutschlands vor allem stärker friedensorientiert zu akzentuieren.

In diesem Sinne könnten sich als wichtigste inhaltliche Orientierungspunkte deutscher Interessen die Begriffe *Frieden, Gemeinwohl, Stabilität und Rechtlichkeit* ergeben:

- Konsequente Orientierung am Friedensgebot des Grundgesetzes;
- Gewährleistung des Friedens in Europa und der Welt vorrangig durch nichtmilitärische Mittel;
- Stärkung der Europäischen Union als Zivilmacht, die ein wirksamer Faktor des Friedens und der Stabilität in der Welt ist;
- Gewährleistung der äußeren Sicherheit Deutschlands und der Europäischen Union;
- Stärkung der Vereinten Nationen und Durchsetzung des Völkerrechts;
- Gestaltung aktiver Beziehungen der Freundschaft und partnerschaftlichen Zusammenarbeit mit den Ländern Europas und der Welt; besonderes Gewicht erhalten dabei die Beziehungen zu den Ländern Osteuropas und den GUS-Staaten;
- Gewährleistung des Friedens und der Stabilität in den Ländern an der östlichen und südöstlichen Peripherie der Europäischen Union (Brückenfunktion Deutschlands);
- Ringen um einen geachteten Platz Deutschlands in der internationalen Gemeinschaft – als Faktor des Friedens in der Welt und Vermittler bei der Lösung internationaler Konflikte;
- Gewährleistung der Lebensqualität des deutschen Volkes unter Berücksichtigung der Interessen anderer Völker;
- Sicherung der äußeren Rahmenbedingungen für ein Leben in Frieden, Freiheit, Freundschaft und Wohlstand des deutschen Volkes.

Handlungsfähigkeit Europas

Die hier angerissenen Punkte sind keine alternative Interessenbestimmung, sondern Denkanstoß für die weitere Diskussion. Sie sollen zugleich auf einen geografischen Schwerpunkt verweisen, auf Europa. Im Mittelpunkt der deutschen und der Interessen der Europäischen Union steht die „Stärkung des europäischen Stabilitätsraums durch Festigung und Ausbau der europäischen Integration und durch aktive Nachbarschaftspolitik der europäischen Union mit den Staaten Osteuropas, des südlichen Kaukasus, Zentralasiens und des Mittelmeerraums. Zugleich gilt es, eine dauerhafte und belastbare Sicherheitspartnerschaft mit Russland zu entwickeln und zu vertiefen.“¹⁴ Das ist eine Aussage des Weißbuches, die volle Unterstützung verdient – allerdings nicht als eine der transatlantischen Partnerschaft nachgeordnete Angelegenheit, wie im Weißbuch dargestellt, sondern als Aufgabe von höchster Priorität.

Bereits in seiner 1998 geschriebenen Streitschrift „Deutsche Interessen“ betonte Egon Bahr: „An erster Stelle der herausragenden Interessen steht die

¹⁴ Ebenda.

Gewinnung der Handlungsfähigkeit der Europäischen Union.“¹⁵ Diese ist aber seitdem nicht größer geworden. Die Erweiterung der EU ging zu Lasten der Vertiefung des Integrationsprozesses. Für Egon Bahr lässt sich „die Selbstbestimmung Europas nur durch eine Emanzipation von Amerika erreichen“.¹⁶ Nur ein starkes Europa kann Partner der USA sein und verhindern, dass es zum Vasallen der USA wird. Deshalb sollten auch die transatlantischen Beziehungen der Stabilisierung Europas nachgeordnet sein. Vor allem verlangen Europas Interessen eine klare Ablehnung der globalen Ausweitung der NATO.¹⁷

Insofern ist auch die Position von Otfried Nassauer zu unterstützen, wenn er für einen „effizienten Multilateralismus und kooperative Multipolarität“ eintritt, in dem die deutschen Streitkräfte eingebunden sind und sich Deutschland freiwillige Selbstbeschränkungen auferlegt.¹⁸ Europa soll keineswegs als Militärmacht mit den USA konkurrieren. Seine Stärke liegt in der Rolle als anerkannte Zivilmacht.

In einer multipolaren und widersprüchlichen Welt wäre es allerdings naiv zu glauben, gänzlich auf Streitkräfte verzichten zu können, wenn man politikfähig sein will. Entscheidend ist der Stellenwert, der den Streitkräften in der deutschen und Europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik (ESVP) zugesprochen wird. Militärische Optionen müssen zivilen und politischen Konfliktlösungen untergeordnet sein und sich vor allem am Völkerrecht orientieren. Insofern sollte es Anliegen der Politik sein zu verhindern, dass Deutschland und Europa in interventionistische Militäraktionen der USA und der NATO hineingezogen werden. Die Wahrnehmung von friedenssichernden und stabilisierenden Aufgaben durch deutsche Streitkräfte mit UN-Mandat darf dabei für die Friedensorientierung Deutschlands kein unlösbarer Widerspruch sein.



Prof. Dr. sc. oec. et Dr. phil. Wilfried Schreiber; geb. 1937; Oberst a.D.; 1989/90 Leiter des nichtstrukturmäßigen Wissenschaftsbereichs Sicherheitspolitik an der Militärpolitischen Hochschule der NVA in Berlin; danach zwölf Jahre Tätigkeit in einem Consulting-Unternehmen; Vorstandsmitglied der Dresdner Studiengemeinschaft Sicherheitspolitik e.V.

E-Mail: Wilfried.Schreiber@web.de

¹⁵ Bahr, Egon (2000): Deutsche Interessen. Streitschrift zu Macht, Sicherheit und Außenpolitik, Siedler Taschenbuchausgabe, S. 32.

¹⁶ Bahr, Egon: Europas strategische Interessen, in: Internationale Politik, April 2007, S. 88.

¹⁷ Vgl. ebenda, S. 92.

¹⁸ Vgl. Nassauer, Otfried: Militärmacht Deutschland?, a.a.O., S. 109, 104f.