Aufsatz

Bastian Giegerich/Maximilian Terhalle*

Verteidigung ist Pflicht – Deutschlands außenpolitische Kultur muss strategisch werden – Teil 2

<https://doi.org/10.1515/sirius-2021-4007>

Kurzfassung: Der Aufstieg oder Wiederaufstieg revisionistischer, repressiver und autoritärer Mächte bedroht die westliche, von den USA garantierte internationale Ordnung, die den Aufstieg und die Sicherheit der Bundesrepublik Deutschland nach dem Zweiten Weltkrieg gewährleistet hat. Zu einem Zeitpunkt, an dem Chinas Aufstieg in Asien die USA zunehmend in Anspruch nimmt (ein Krieg zwischen China und den USA ist nicht auszuschließen), muss Europa in der Lage sein, sich im Rahmen der NATO gegen eine konventionelle Aggression Russlands weitgehend allein zu verteidigen. Dabei sind substanzielle Beiträge Deutschlands unersetzlich. Jahre der Vernachlässigung und strukturellen Unterfinanzierung haben jedoch die deutschen Streitkräfte geschwächt. Die politische Führung in Berlin tut sich schwer, diese neue Lage zu akzeptieren, und die Dringlichkeit einer Neuausrichtung der deutschen Verteidigungspolitik anzuerkennen.

Stichworte: Deutschland, Verteidigungspolitik, Bündnispolitik, Bundeskanzlerin Angela Merkel, Russland, USA, China

Abstract: The rise or resurgence of revisionist, repressive and authoritarian powers threatens the Western, US-led international order upon which Germany's post-war security and prosperity were founded. With Washington increasingly absorbed by China's rise in Asia (and a US-China war not unlikely), Europe must be able to defend itself against Russia, and will depend upon German mil-

itary capabilities to do so. Years of neglect and structural underfunding, however, have hollowed out Germany's armed forces. Much of the political leadership in Berlin has not yet adjusted to new realities or appreciated the urgency with which it needs to do so.

Keywords: Germany, defence policy, alliance policy, Chancellor Angela Merkel, Russia, USA, China

4 Beschaffungswesen, Technologien und Verteidigungsindustrie

In den militärischen Fähigkeiten und der Herstellung von Verteidigungsgütern spiegeln sich die politischen, militärischen und gesellschaftlichen Prioritäten wider, die Nationalstaaten der Verteidigungspolitik zuweisen. Im gegenwärtigen internationalen Sicherheitsumfeld stehen Verteidigungsplaner allerdings vor einem grundlegenden Dilemma: Diejenigen mit einem zu eng gefassten Fokus sind nicht vor Überraschungen gefeit und haben Mühe, sich anzupassen, während es jenen, die sich gegen jede erdenkliche Bedrohung wappnen wollen, an finanziellen Mitteln mangelt. Wir beobachten derzeit einen Trend zur Großmachtrivalität unter Bedingungen der zunehmenden Digitalisierung. Immer mehr Akteure haben Zugang zu hochleistungsfähigen, tödlichen Waffensystemen. Das Innovationstempo beschleunigt sich weiter. Neuerungen, die für die Verteidigung relevant sind, finden vermehrt in Segmenten der Privatwirtschaft statt, die bislang nur wenige oder gar keinen Bezug zum Verteidigungssektor hatten. Neue Technologien auf Gebieten wie Künstliche Intelligenz (KI), Big Data und Robotik werden die Kriegsführung grundlegend verändern. Die Streitkräfte der Zukunft werden eine Kombination aus bemannten, unbemannten und autonomen Fähigkeiten aufweisen müssen. Andernfalls laufen sie Gefahr, stark ins Hintertreffen zu geraten. Militärische Praktiker haben darauf hingewiesen, dass es westlichen Staaten äußerst schwerfallen wird, angemessen auf eine Kombination aus Präzisionsschlägen und Cyberangriffen zu reagieren, die von orchestrierten Desinformationskampagnen auf Sozialen Medien flan-

Anmerkung: Dieser Aufsatz ist die gekürzte und übersetzte Fassung des im Juni 2021 erschienenen Adelphi Papers des IISS mit dem Titel *The Responsibility to Defend: Rethinking German Strategic Culture*. Die Veröffentlichung erfolgt mit Erlaubnis des Verlags Taylor & Francis.

*Kontakt: Dr. Bastian Giegerich, Director of Defence and Military Analysis am IISS; E-Mail: Bastian.Giegerich@iiss.org
Prof. Dr. Maximilian Terhalle, Visiting Professor, LSE IDEAS, E-Mail: m.terhalle@lse.ac.uk, terhalle4@gmail.com

kiert wären.¹ Während es weiterhin konventionelle Fähigkeiten zu stärken gilt, besteht die grundlegende Herausforderung darin, auszumachen, wie sich militärische Wirkungen über größere Entfernungen erzielen lassen und man die Resilienz im Inland stärken und zugleich die gesellschaftliche Resilienz von Gegnern schwächen kann. Die wichtigsten Führungsstrukturen werden in zunehmendem Maße digital sein, und das wiederum wird den Einsatz zukünftiger Fähigkeiten beeinflussen.²

Unter diesen Bedingungen müssen Regierungen schwierige und folgenreiche Weichenstellungen im Verteidigungsbereich vornehmen: Sie müssen militärische Fähigkeiten, die den gegenwärtigen internationalen Herausforderungen gerecht werden, aufrechterhalten oder herstellen. Sie müssen in zukunftsfähige Technologien und Fähigkeiten investieren, Streitkräfte bedarfsgerecht ausrüsten sowie Innovationen und moderne Technologien nutzen (nicht um Strategie oder Doktrin zu ersetzen, sondern effektiv umsetzen zu können). Sie müssen in der Lage sein, sich auf eine verteidigungsindustrielle Basis zu stützen, die Weltklasseprodukte bereitstellt. Agile Beschaffung, ein starkes Umfeld der wehrtechnischen Innovation – ein Netzwerk aus Unternehmen, Forschungsorganisationen und Behörden, die in diversen Technologiefeldern kooperieren und konkurrieren – und eine tüchtige rüstungsindustrielle Basis, all dies sind unverzichtbare Elemente militärischer Fähigkeit.

Deutschland ist am Ende der Ära Merkel nicht gut genug aufgestellt, um diese Weichenstellungen vorzunehmen und die militärischen Fähigkeiten bereitzustellen, die zur Bewältigung der gegenwärtigen Herausforderungen notwendig sind. Ändert sich daran nichts, werden künftige deutsche Regierungen über immer weniger politische Möglichkeiten verfügen, um strategischen Herausforderungen zu begegnen. Einige Prinzipien, die sich in der Vergangenheit bewährten, werden ungeachtet sich wandelnder Umstände weiter relevant sein. Dazu gehören zum Beispiel: die vollständige Ausrüstung der Streitkräfte in Friedenszeiten, ein ausreichender Bestand an Ersatzteilen und die Fähigkeit zur Reparatur und Überholung von Ausrüstungsgütern. Auch häufige Übungen in ausreichender Größenordnung mit anspruchsvollen und realistischen Szenarien zählen dazu. Dabei müssen die für die Erfüllung von Aufträgen der Bundeswehr Verantwortlichen die Kontrolle über die Mittel haben, die ihnen zu

diesem Zweck zur Verfügung gestellt werden. Nichts von den hier genannten Prinzipien und Voraussetzungen ist gegenwärtig erfüllt.

Die Bundeswehr erhält schon seit Längerem nicht mehr die benötigte moderne Ausrüstung. Was sie bekommt, trifft oft verspätet ein, ist teurer als veranschlagt und ist weniger leistungsfähig als das, was ursprünglich bestellt worden war. Diese Ausgangslage untergräbt die Fähigkeit der Bundeswehr, in Abstimmung mit Partnern und Verbündeten effektiv zu operieren. Zusammen mit den steigenden Kosten für die Instandhaltung älterer Ausrüstungsgüter wird so der Spielraum für Investitionen immer geringer. Es ist eine Abwärtsspirale, die wesentlich dazu beiträgt, dass die Bundeswehr gegenwärtig ihren Auftrag nicht erfüllen kann.³

Deutschland läuft Gefahr, seine militärischen Fähigkeiten weiter zu unterminieren und die Interoperabilität mit Schlüsselpartnern in der NATO und der EU zu verlieren. Besonders hervorzuheben ist die erfolgte Schwächung seiner verteidigungstechnologischen und -industriellen Basis. Diese ermöglichte es in der Vergangenheit, in angemessener Weise Ausrüstungsgüter für die Bundeswehr zu entwickeln und zu produzieren. Heute nimmt die deutsche Rüstungsindustrie nur ungenügend die Möglichkeiten wahr, die im zivilen Bereich entstehende Entwicklungen von verteidigungsrelevanten innovativen Technologien bieten. Einige dieser Technologien – KI, maschinelles Lernen, Miniaturisierung, Automatisierung und Robotik – besitzen ein erhebliches disruptives Potenzial für die internationale Stabilität und den künftigen Charakter von Konflikten. Setzt Berlin den Weg der Vernachlässigung seiner rüstungswirtschaftlichen Basis fort, den es seit gut zehn Jahren beschreitet, dann wird die Bundeswehr auf wichtige neue Verteidigungstechnologien verzichten müssen. Und ebenso wird der künftige deutsche Bundeskanzler / die künftige deutsche Bundeskanzlerin auf wichtige, möglicherweise existenzielle Optionen im Verteidigungsbereich verzichten müssen.

4.1 Die heikle Frage der Beschaffung von Verteidigungsgütern

Einige der in Deutschland getroffenen politischen Entscheidungen zur Streitkräftemodernisierung und Beschaffung von Waffensystemen haben sich als nachteilig erwiesen. Und in manchen Fällen wurden gar keine Entscheidungen gefällt. Beides hat verheerende Folgen für Deutschlands

¹ Für ein klarsichtiges und anschauliches Interview zu diesem Thema vgl. Konstantin von Hammerstein: So können Sie jedes europäische Land in nur 14 Tagen in die Knie zwingen, *Der Spiegel*, 23.5.2020.

² Vgl. Barrie/Béraud-Sudreau/Boyd/Childs/Giegerich/Hackett/Nouwens 2020.

³ Von Bredow 2020

Verteidigungspolitik und Verteidigungsfähigkeiten. Im Jahr 2010 nahm der damalige Verteidigungsminister Karl-Theodor zu Guttenberg fast beiläufig einen Paradigmenwechsel bei der Verteidigungsplanung vor, der nachhaltige Auswirkungen haben sollte. In einer Rede vor der Führungsakademie der Bundeswehr in Hamburg erklärte der Minister, aufgrund von Sparmaßnahmen werde die Verteidigungsplanung fortan auf einem kostenoptimierten (*design-to-cost*) statt auf dem designoptimierten (*cost-to-design*) Ansatz beruhen. Er ließ durchblicken, dass er gewillt sei, in den kommenden Jahren im Verteidigungshaushalt mehrere Milliarden Euro einzusparen.⁴

Auch wenn Guttenbergs Ausführungen im Kontext der Vorbereitung auf die Verkleinerung der Bundeswehr im Zuge der Aussetzung der Wehrpflicht verstanden werden müssen, war der Paradigmenwechsel in der Beschaffungspolitik doch bemerkenswert. Laut diesem sollte die Höhe des Verteidigungsbudgets nicht von einer Einschätzung der Bedrohungen und Herausforderungen abhängen, sondern von den verfügbaren finanziellen Mitteln. Kaum einen Monat nach Guttenbergs Rede beschloss das Kabinett, den Verteidigungshaushalt zwischen 2011 und 2014 (später verlängert auf 2015) um 8,3 Milliarden Euro und somit um rund sechs Prozent der Ausgaben zu kürzen.⁵ Natürlich begrenzen die finanziellen Möglichkeiten überall die verteidigungspolitischen Ambitionen eines Staates, und so gut wie kein Plan zur Streitkräftemodernisierung wird ohne Berücksichtigung der finanziellen Spielräume erstellt. Allerdings bietet ein Verteidigungsminister nur selten von sich aus derartige Kürzungen an, und kaum ein Land von ähnlicher Bedeutung wie Deutschland legt sich von vornherein auf eine „Verteidigungspolitik nach Haushaltslage“ fest.⁶

Ende 2010 wurde der Bundeswehrmodernisierungsplan beschlossen und ab 2011 von zu Guttenbergs Nachfolger, Thomas de Maizière, umgesetzt. Dieser Plan zielte darauf ab, ein möglichst breites Fähigkeitsspektrum aufrechtzuerhalten und gleichzeitig Abstriche bei der Nachhaltigkeit hinzunehmen. „Breite vor Tiefe“ lautete der

Slogan.⁷ Dieser Plan trug entscheidend zu den mittlerweile massiven Mängeln in der Einsatzbereitschaft der Bundeswehr bei. Die heutigen Einschnitte bei Instandhaltungskapazitäten und Ersatzteilen (einschließlich der hohen und oftmals abträglichen Abhängigkeit von der Privatwirtschaft für Instandhaltung, Reparatur und Überholung) resultieren aus dieser Weichenstellung.

Damals schätzten die für die Verteidigungspolitik zuständigen Entscheidungsträger in Berlin das internationale Sicherheitsumfeld so ein, dass es eine Neubewertung des Bedarfs verlangte. In den Jahren 2012 und 2013 wurde daher bei mehreren Rüstungsprogrammen, durch die man alte Waffensysteme und Ausrüstungsgüter in den Streitkräften ersetzen wollte, das Auftragsvolumen minimiert. Zu den Kürzungen gehörte die reduzierte Bestellmenge von Tiger-Kampfhubschraubern (von 80 auf 57), NH90-Hubschraubern (von 122 auf 82) und PUMA-Schützenpanzern (von 405 auf 350).⁸ Auch der Auftrag für das A400M-Transportflugzeug wurde 2010 (von 60 auf 53 Stück) verringert.

Im Hinblick auf die Kostenkontrolle muss man einräumen, dass im Lauf der Zeit bei allen oben erwähnten Programmen erhebliche Kostensteigerungen eingetreten sind. Ein im Jahr 2014 vom Bundesverteidigungsministerium in Auftrag gegebener Bericht externer Berater kam zu dem Schluss, die Vergabeverfahren bei großen Rüstungsprojekten seien in Deutschland größtenteils mangelhaft. Das gelte vor allem für die Vertragsgestaltung. Auch bestünden Mängel im Risiko- und Projektmanagement. Die Folge seien zeitliche Verzögerungen, Qualitätsprobleme und Kostensteigerungen.⁹ Deutschlands Beschaffungszyklus kennzeichnen, wie den anderer NATO-Staaten, Verzögerungen, und Verträge enthalten normalerweise Preissteigerungsklauseln, um steigende Kosten und die Inflation während der Forschungs- und Entwicklungsphase sowie während der Produktion und der Auslieferung abzudecken. Zudem müssen angesichts der langen Vorlaufzeiten, die (sofern kein dringender operativer Bedarf vorliegt) typisch für herkömmliche Rüstungsprojekte sind, technologische Fortschritte während des Beschaffungsprozesses integriert werden, was in der Regel zusätzliche Kosten verursacht. Wird das Design nicht frühzeitig endgültig festgelegt, kommt es häufig zu ergänzenden Anforderungen seitens des Kunden und weiteren Kosten. Im Lauf der verschiedenen Etappen eines Programms – von

⁴ Stephan Löwenstein: Sparen bei den Streitkräften? Unruhe in der Bundeswehr nach Guttenbergs Rede, *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 27.5.2010.

⁵ Vgl. Thomas Wiegold: Späte Genugtuung für Guttenberg: Bundeswehr sparte mehr als 8 Mrd. Euro, *Augen Geradeaus Blog*, 25.7.2014; <https://augengeradeaus.net/2014/07/spaete-genugtuung-fuer-guttenberg-bundeswehr-sparte-mehr-als-8-mrd-euro/>.

⁶ Aus Gesprächen eines der Autoren mit Angehörigen eines deutschen Ministeriums gewann dieser den Eindruck, dass der Begriff des Paradigmenwechsels zu einem recht späten Zeitpunkt in die Rede einfluss, ohne dass die Verfasser sich der damit verbundenen, weitreichenden Konsequenzen bewusst waren.

⁷ Vgl. Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestages 2014, 17–18.

⁸ Angaben laut IISS *Military Balance+ database*, <https://milbalplus.iiss.org/>, abgerufen im April 2021.

⁹ KPMG/P3 Group/TaylorWessing 2014.

der Entwicklung über die Produktion bis zur Indienststellung – nehmen unweigerlich die Stückkosten zu. Dies erzeugt möglicherweise Kippunkte, die als Kostenkontrollmaßnahme eine Verringerung des Auftragsvolumens nahelegen, wie es in Deutschland der Fall war.

Schützenpanzer Marder ist immer noch im Dienst

In mehreren Fällen trug die Rüstungsindustrie zu der unbefriedigenden Situation bei, weil sie nicht wie erwartet lieferte. Deutschland bestellte den PUMA-Schützenpanzer im Jahr 2009 als Nachfolger des Marder, den die Bundeswehr seit 1971 in Dienst hatte.¹⁰ Das PUMA-Programm wurde von technischen Problemen geplagt, einschließlich qualitativ minderwertiger erster Serienfahrzeuge. Der Panzer wird seine volle Einsatzfähigkeit nicht vor Ende der 2020er Jahre erreichen.¹¹ Infolgedessen wurde der Marder mehrfach nachgerüstet¹² und verbleibt viel länger im Fahrzeugpark der Bundeswehr als ursprünglich geplant. Das sorgt wegen veralteter oder abgenutzter Ersatzteile für Probleme bei der Instandhaltung und damit für zusätzliche Kosten. Was die Seestreitkräfte betrifft, so wurde das Nachfolgemodell für die Fregatte der Bremen-Klasse, die F125 Baden-Württemberg-Klasse, im Jahr 2007 in Auftrag gegeben.¹³ Das erste Schiff der Baden-Württemberg-Klasse sollte im Jahr 2014 in Dienst gestellt werden. Doch auch dieser Termin verschob sich aufgrund von Verzögerungen beim Bau und nach Feststellung gravierender Mängel

durch die Marine. So war das Gesamtgewicht höher als vereinbart und das Schiff zudem schlecht ausbalanciert. Neben diesem gravierenden Konstruktionsfehler fehlten Teile der Elektronik, der Radaranlagen und der Brandschutzbeschichtungen. Die Marine erklärte das Schiff für seeuntüchtig und gab es zur Mängelbehebung an die Hersteller zurück. Die Baden-Württemberg wurde schließlich Mitte 2019 in Dienst gestellt, das zweite Schiff ihrer Klasse folgte 2020.¹⁴ Diese Verzögerung hatte unter anderem zur Folge, dass man die alten Fregatten der Bremen-Klasse länger als geplant in Dienst halten musste, was ebenfalls erhebliche Kosten verursachte.

Im Jahr 2021 muss die Bundesregierung mehrere Beschaffungsentscheidungen treffen, um in die Jahre gekommene Waffensysteme und Ausrüstungsgüter zu ersetzen und Fähigkeitslücken zu schließen. Es handelt sich um schwere Transporthubschrauber als Nachfolger der CH-53G, neue U-Boote, Luft- und Raketenabwehr bis hin zu Programmen für Nachrichtengewinnung, Überwachung und Aufklärung (ISR). Dabei ist vor allem der Ersatz für den *Tornado* zu einem Spielball der Parteipolitik geworden.

Der *Tornado*, der 1981 in die Luftfahrzeugflotte der Bundeswehr aufgenommen wurde, wird von Deutschland als Jagdbomber und zur elektronischen Kampfführung eingesetzt. Er soll aber auch im Rahmen der nuklearen NATO-Teilhabe als Trägersystem für taktische Atomwaffen dienen (*dual capable aircraft* – *DCA*). Gegenwärtig sehen die Planungen vor, die Flugzeuge vom Typ *Tornado* zwischen 2025 und 2030 auszumustern, also deutlich später als ursprünglich beabsichtigt. Dennoch wird mittlerweile eine Verlängerung der Einsatzbereitschaft bis 2035 diskutiert.¹⁵ Die Regierung hat erklärt, einen nahtlosen Übergang zu neuen Luftfahrzeugen sicherstellen zu wollen, die sämtliche Aufgaben des *Tornados* übernehmen werden – auch die eines Trägers für Kernwaffen. Im Jahr 2020 erklärte das Verteidigungsministerium, es strebe eine gemischte Lösung aus Flugzeugen des Typs *Eurofighter* und der *F/A-18F Super Hornet* sowie der *EA-18G Growler* an. Im Jahr zuvor hatte man die Anschaffung von anfänglich ebenfalls in Betracht gezogenen amerikanischen Flugzeugen der Typen *F-15* und *F-35* verworfen. Um diese

¹⁰ Angaben laut IISS *Military Balance+ database*, <https://milbalplus.iiss.org/>, abgerufen im April 2021.

¹¹ Angaben laut IISS *Military Balance+ database*, <https://milbalplus.iiss.org/>, abgerufen im April 2021.

¹² Dorothee Frank: Bundeswehr-Marder erhalten Saphir Wärmebildzielgeräte, *Behörden Spiegel*, 9.11.2020.

¹³ Angaben laut IISS *Military Balance+ database*, <https://milbalplus.iiss.org/>, abgerufen im April 2021.

¹⁴ Nicholas Fiorenza: Germany's F125 Frigate Nordrhein-Westfalen Enters Service, *Janes*, 16.6.2020, <https://www.janes.com/defence-news/news-detail/germanys-f125-frigate-nord-rhein-westfalen-enters-service>.

¹⁵ Deutscher Bundestag: Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Dr. Marcus Faber, Alexander Graf Lambsdorff, Grigorios Aggelidis, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der FDP, *Bundestag Drucksache 19/9353*, 9 April 2019.

Die Fregatte Baden-Württemberg in Wilhelmshaven

Ein Tornado der Bundeswehr

bislang auf Regierungsebene getroffenen Entscheidungen umzusetzen, braucht es im Jahr 2022 oder 2023 eine parlamentarische Entscheidung, die voraussichtlich sehr emotional ausfallen wird.

Besonders die nukleare Rolle des *Tornados* – und seines Nachfolgers – erschwert den Prozess beträchtlich und übt zusätzlichen Druck auf den zeitlichen Rahmen der Entscheidungsfindung aus. In europäischen NATO-Staaten einschließlich Deutschland lagern mehrere Dutzend taktische US-Kernwaffen – die B-61, eine Freifallbombe, die direkt auf feindliche Stellungen abgeworfen werden soll. Diese Waffen werden derzeit modernisiert und unterstehen den US-Streitkräften. Auch deutsche Flugzeuge würden sie während eines Konflikts nach erfolgter Freigabe durch die NATO und den US-Präsidenten an ihre Zielorte bringen. Zu Zeiten des Kalten Krieges hoffte man, eine solche Vereinbarung werde die Glaubwürdigkeit der nuklearen Abschreckung gegenüber Streitkräften des Warschauer Pakts erhöhen, ohne dass Staaten wie Deutschland selbst Kernwaffen beschaffen müssten. Medienberichten zufolge schätzt der Bundesrechnungshof die Kosten auf rund 7,7 Mrd. Euro, sollten die Flugzeuge des Typs *Tornado* bis 2030 flugtauglich gehalten werden; bei Fristverlängerung auf 2035 stiege der Betrag auf 10,2 Mrd. Euro. Diesen Berichten zufolge habe das US-Verteidigungsministerium kommuniziert, die nukleare Zertifizierung für die F/A-18 könnte in den Jahren 2027–30 erteilt werden, sofern Deutschland spätestens 2020 diese Flugzeuge in der DCA Version bestellt. Die nukleare Zertifizierung des *Eurofighter* würde zusätzliche zwei bis fünf Jahre dauern.¹⁶ In Anbetracht der Tatsache,

dass Deutschland 2020 keine verbindliche Zusage gemacht hat, könnten weitere Verzögerungen des Entscheidungsprozesses Deutschlands Fähigkeit beeinträchtigen, im Rahmen der NATO seine Pflicht, dual verwendbare Fluggeräte bereitzustellen, zu erfüllen.¹⁷

Manche Deutsche werden das wünschenswert finden. Die Entscheidung über den *Tornado*-Nachfolger geht mittlerweile eng mit der Frage einher, ob Deutschlands Fähigkeit, Trägersysteme für taktische US-Kernwaffen zur Verfügung zu stellen, für oder gegen seinen Verbleib im nuklearen Klub der NATO spricht. Die von Merkel geführte CDU/CSU-FDP-Regierung von 2009–13 basierte auf einer Koalitionsvereinbarung mit der Aussage: „Wir werden uns innerhalb der Allianz und gemeinsam mit unseren amerikanischen Verbündeten dafür einsetzen, dass die verbliebenen Kernwaffen aus Deutschland abgezogen werden.“¹⁸ Der damalige Außenminister Guido Westerwelle (FDP) verfolgte dieses Ziel besonders hartnäckig, und der Koalitionsvertrag von 2009 nahm mehrfach Bezug auf die Vision einer atomwaffenfreien Welt, für die US-Präsident Barack Obama geworben hatte. Andererseits steht im CDU/CSU-SPD-Koalitionsvertrag, der 2018 für die im September 2021 endende Legislaturperiode geschlossen wurde: Solange Kernwaffen Teil des strategischen NATO-Konzepts NATO seien, sei es im Interesse

¹⁶ Matthias Gebauer/Konstantin von Hammerstein: Die Radmuttern werden nicht mehr hergestellt, *Der Spiegel*, 10.4.2020, siehe auch Douglas Barrie: Dogfight Over Berlin: Germany's Tornado Replacement

Aspirations, *IISS Military Balance blog*, 21.12.2017, <https://www.iiss.org/blogs/military-balance/2017/12/berlin>; sowie Douglas Barrie/Bastian Giegerich: Berlin and the Bomb, *IISS Military Balance blog*, 20.3.2020, <https://www.iiss.org/blogs/military-balance/2020/03/germany-tornado-replacement-options>.

¹⁷ Vgl. auch den Beitrag von Joachim Krause in diesem Heft.

¹⁸ Wachstum, Bildung, Zusammenhalt. Der Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und FDP vom 26.10.2009, 120; https://www.kas.de/c/document_library/get_file?uuid=83dbb842-b2f7-bf99-6180-e65b2de7b4d4&groupId=252038.

Deutschlands, sich an den nuklearen Planungen und Diskussionen der NATO zu beteiligen. Zwar unterstützt der Koalitionsvertrag das Ziel einer atomwaffenfreien Welt, knüpft jedoch den Abzug von taktischen US-Kernwaffen an die Bedingung erfolgreicher nuklearer Abrüstung und Rüstungskontrolle.¹⁹ In Anbetracht der deutlichen Schwächung der Rüstungskontrollregime, zu der auch die Aufkündigung des 1987 geschlossenen Vertrags über nukleare Mittelstreckenwaffen (INF) beigetragen hat, und im Lichte der nuklearen Modernisierungspläne der großen Atom-mächte ist diese Voraussetzung wohl nicht erfüllt. Dessen ungeachtet sprach sich der damalige SPD-Ko-Vorsitzende Norbert Walter-Borjans gegen die nukleare Teilhabe Deutschlands aus und deshalb auch gegen einen Ersatz von *Tornados*, die als Nuklearwaffenträger dienen können. Andere in der SPD haben ihm widersprochen – ebenso prominente CDU/CSU-Bundestagsabgeordnete. Deren Position aber wurde geschwächt durch eine Reihe von Rücktritten infolge des „Linksrucks“, den Walter-Borjans, seine Ko-Vorsitzende Saskia Esken und der SPD-Fraktionsvorsitzende im Bundestag, Rolf Mützenich, betrieben.²⁰ Summa summarum verdeutlicht der Fall *Tornado* die Crux: Mangelnde Finanzmittel, ein ineffizienter und teilweise ineffektiver Beschaffungsprozess sowie schwankende politische Unterstützung behindern Deutschlands Fähigkeit, Rüstungsgüter zeitgerecht und in ausreichender Qualität und Stückzahl zu beschaffen.

4.2 Innovative Technologien und ihre verantwortungsvolle Nutzung zu Verteidigungszwecken

Der Global Innovation Index für das Jahr 2020 zählt Deutschland, wie schon in den Vorjahren, zu den zehn innovativsten Volkswirtschaften der Welt.²¹ Während Deutschland sich gut auf Innovationen versteht, die von allgemeinem wirtschaftlichem Nutzen sind, besagen Studien über rüstungstechnische Innovationskraft, dass Deutschland „bei Innovationen, die auf einen militärischen Vorsprung abzielen, zurückhaltend“ und nicht gewillt sei, „privatwirtschaftliche Innovationen zu nutzen,

um seine Streitkräfte zu stärken und Fähigkeiten zu entwickeln, die gegnerische Vorsprünge ausgleichen.“²² In der Tat wiegt man in Deutschland ethische, moralische und rechtliche Beschränkungen regelmäßig gegen sicherheitspolitische Interessen ab. Dabei werden vielfach alte Konzepte und Begriffe aus dem Bereich der Rüstungskontrolle auf neue Technologien wie *Cyber* und Künstliche Intelligenz (KI) angewandt.²³ Diese Haltung ist Ausdruck eines politischen Pazifismus, der weit verbreitet ist und besonders unter den politischen Parteien links von der Union große Unterstützung findet.

Deutschland hat seit 2019 unter Führung von Außenminister Heiko Maas (SPD) mehrere internationale Konferenzen und Expertenworkshops über das Verhältnis zwischen neuen und aufkommenden Technologien einer- und Rüstungskontrolle andererseits initiiert.²⁴ In diesem Rahmen wurde im Jahr 2020 auch erörtert, wie man Akteure in Naturwissenschaft und Technik aus Gebieten, die eigentlich nicht militärisch ausgerichtet sind, für die Gefahren möglicher militärischer Anwendungen sensibilisieren könne.²⁵ Die deutsche Regierung begründet ihr Vorgehen mit der Annahme, verantwortungsvoll ließen neue Rüstungstechnologien sich nur durch einen Ansatz zur Entwicklung internationaler Normen einsetzen, und hat sich bemüht, dafür eine breite Basis der Unterstützung in Deutschland und im Ausland zu schaffen. Ziel ist es, verlässliche Grenzen für die Anwendung gewisser Technologien in Waffensystemen zu definieren. Die Beteiligung zivilgesellschaftlicher und nichtstaatlicher Organisationen – oft mit klar formulierten Positionen, die den Streitkräften skeptisch gegenüberstehen – soll zu einem politischen Konsens führen, der eine höhere Akzeptanz bei der Verwendung von *Dual-Use*-Technologien zu Verteidigungszwecken erlaubt. Allerdings gibt es kaum Anhaltspunkte dafür, dass dieses Bestreben Früchte trägt: So wird seit rund zehn Jahren debattiert, ob die deutschen Streitkräfte mit bewaffneten unbemannten Drohnen (UAVs) ausgerüstet werden sollten, ohne dass die Positionen sich merklich geändert hätten: Ein Lager befürchtet den Einstieg in die Nutzung von Killerrobotern, die ohne moralisches Verantwortungsbewusstsein agieren, während das andere Lager die Notwendigkeit sieht, eine eklatante Fähigkeitslücke zu schließen.

¹⁹ Ein neuer Aufbruch für Europa. Eine neue Dynamik für Deutschland. Ein neuer Zusammenhalt für unser Land: Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD vom 12.3.2018, 148, <https://www.bundesregierung.de/resource/blob/656734/847984/5b8bc23590d4cb2892b31c987ad672b7/2018-03-14-koalitionsvertrag-data.pdf>

²⁰ Paul-Anton Krüger/Mike Szymanski: Berlin und die Bombe: Ein offenes Geheimnis, *Süddeutsche Zeitung*, 5.5.2020.

²¹ Dutta/Lanvin/Wunsch-Vincent 2020, xxxii.

²² Vgl. Nelson 2020, 4 und 19.

²³ Mölling 2020.

²⁴ Das IISS war an diesem Projekt beteiligt und hat auch Projektgelder vom Auswärtigen Amt erhalten, siehe 2021. Capturing Technology. Rethinking Arms Control, Auswärtiges Amt, <http://www.rethinkingarmscontrol.de>.

²⁵ Vgl. Wright/Barrie/Giegerich 2020, 47–53.

Neben diesem Bemühen um einen breiten Konsens über die Beschaffung von Waffensystemen und Ausrüstungsgütern lautet eine nicht minder bedeutende Herausforderung: Wie lässt sich die Innovationskraft im Verteidigungssektor unterstützen und stärken, um den Zugang der Bundeswehr zu weltweit führenden Technologien und Ausrüstungsgütern zu gewährleisten? Denn nur dann kann die Bundeswehr Fähigkeiten erwerben, die sie auf künftige Konflikte vorbereiten, die Interoperabilität mit Verbündeten garantieren und verhindern, dass Soldaten der Bundeswehr bei Einsätzen unververtretbaren Risiken ausgesetzt werden. Technologische Innovationen galten lange Zeit als ein Mittel, um die Wettbewerbsfähigkeit und auch ein gewisses Maß an nationaler Autonomie der Verteidigungsindustrie sicherzustellen. Im Gegensatz zu den USA und anderen Ländern hat die Bundesregierung es jedoch versäumt, neue Methoden zur Stärkung der Innovationskraft im Verteidigungssektor – im Sinne von entsprechenden Strategien, Institutionen und Technologie-Inkubatoren – zu entwickeln und umzusetzen. Berlin hat erst in jüngster Zeit in diesen Bereich investiert: Im Jahr 2016 wurde das *Cyber Innovation Hub (CIH)* der Bundeswehr eingerichtet, 2020 das Zentrum für Digitalisierungs- und Technologieforschung an den Bundeswehr-Universitäten in Hamburg und München (*dtec.bw*), 2019 die Agentur für Sprunginnovationen (SPRIND) und 2020 die Agentur für Innovation in der Cybersicherheit. Gemeinsam sollen sie die Digitalisierung vorantreiben, eine *Start-up*-Kultur in einen von Staatsaufträgen angetriebenen Innovationssektor einführen, Beziehungen zur *Start-up*-Szene aufbauen und technologische Innovationsschübe fördern. Ziel ist es, schneller und unbelastet Innovationen zu erkennen und anzuwenden in dem Maße, wie es der rechtliche Rahmen der geltenden staatlichen Beschaffungs- und Entwicklungsregeln zulässt. Während das *CIH* eine Agentur der Streitkräfte und *dtec.bw* ein akademisches Forschungszentrum der Bundeswehr ist, wird SPRIND vom Bundesministerium für Bildung und Forschung und vom Bundesministerium für Wirtschaft und Energie finanziert und ist ausdrücklich eine zivile Agentur, die wenig Interesse daran hat, die Grenze zu militärischen Anwendungen zu überschreiten. Ob diese neuen Elemente der deutschen Innovationsökonomie eine nachhaltige Wirkung entfalten werden, bleibt abzuwarten. Doch jedenfalls repräsentieren sie ein weit systematischeres Herangehen an die Herausforderung, das den Innovationsprozess bei einer Reihe von militärisch relevanten Technologien beschleunigen könnte.²⁶

²⁶ Vgl. Eine gute Erfindung steigert das Gemeinwohl: Rafael Laguna de la Verde im Gespräch mit Annette Riedel, *Deutschlandfunk Kultur*,

4.3 Verteidigungsindustrie und Waffenexporte

Deutschland ist – neben Frankreich, Italien, Norwegen, Spanien, Schweden und Großbritannien – ein bedeutender verteidigungsindustrieller Akteur in Europa. Laut dem Bundesverband der deutschen Sicherheits- und Verteidigungsindustrie (BDSV) entfallen auf diesen Sektor in Deutschland 135.000 direkte Arbeitsplätze und eine Wertschöpfung von jährlich rund 12 Mrd. Euro.²⁷ Die deutsche Verteidigungsindustrie befindet sich in Privatbesitz, wobei die einschlägigen Unternehmen nicht unbedingt börsennotiert sind. Auf der *Defense News Top 100 List*, einer Rangliste von Unternehmen gemäß ihren Umsätzen mit Verteidigungsgütern, tauchten im Jahr 2020 nur drei deutsche Unternehmen mit mittleren Plätzen auf: Rheinmetall, Hensoldt und Diehl.²⁸

In einem von der Bundesregierung im Jahr 2020 veröffentlichten Strategiepapier heißt es, die Verteidigungsindustrie sei ein strategisch relevanter Faktor für die Sicherheits-, Verteidigungs-, Technologie- und Industriepolitik. Darin geht die Bundesregierung davon aus, dass Kooperation und Integration in Europa eine Reihe von Vorteilen mit sich bringen: eine verbesserte militärische Interoperabilität und Wettbewerbsfähigkeit der Verteidigungsindustrie sowie Potenzial für wirtschaftliche und technologische Synergien.²⁹ Die Verteidigungsindustrie sei von strategischer Bedeutung und sollte, um sich erfolgreich zu entwickeln, Möglichkeiten zur Zusammenarbeit mit europäischen Partnern nutzen, so die Kernaussage des Papiers. Diese Position hat allerdings den uneingestande-

²⁹ 2.2.2020; Shirley Tay: Exclusive: How the German Military Created a Startup Culture, *GovInsider*, 9.9.2020; Offizieller Startschuss für Cyberagentur, *Tagesschau*, 11.8.2020; Michael Brauns: Universitäten der Bundeswehr gründen DTEC.Bw, *Pressemitteilung der Bundeswehr Universität München*, 24.9.2020, <https://www.unibw.de/home/news/universitaeten-der-bundeswehr-gruenden-zentrum-fuer-digitalisierungs-und-technologieforschung>.

²⁷ Bundesverband der Deutschen Sicherheits- und Verteidigungsindustrie: Die Deutsche Sicherheits- und Verteidigungsindustrie als Teil einer nationalen Sicherheits- und Verteidigungsvorsorge. Positionspapier vom 21.6.2017, 1; <https://www.bdsv.eu/aktuelles/positionspapiere/positionspapier-des-bdsv-zur-thematik-souveraenitaet.html>.

²⁸ Krauss-Maffei Wegmann war auch auf dieser Liste, aber es ist Teil von KNDS, einer Holdingfirma, die die französische Firma Nexter und Krauss-Maffei Wegmann umfasst und in den Niederlanden registriert ist, vgl. auch Top 100 for 2020, *Defense News*, <https://people.defensenews.com/top-100/>.

²⁹ Strategiepapier der Bundesregierung zur Stärkung der Sicherheits- und Verteidigungsindustrie vom 14.2.2020; https://www.bmwi.de/Redaktion/DE/Downloads/S-T/strategiepapier-staerkung-sicherheits-und-verteidigungsindustrie.pdf?__blob=publicationFile&v=4.

nen Haken, dass Deutschland nur dann als gleichwertiger Partner für Rüstungsk Kooperation gilt, wenn die Bundesregierung eine weniger restriktive Haltung zu internationalen Exporten von Rüstungsgütern einnimmt.

Fast alle Beschaffungsentscheidungen über große Waffensysteme, die in Deutschland auf ihre Bewilligung warten, gehen mit irgendeiner Form der internationalen Zusammenarbeit auf zwischenstaatlicher oder industrieller Ebene einher. Am ambitioniertesten zeigt sich die französisch-deutsche Partnerschaft. Der Vertrag von Aachen, den Deutschland und Frankreich anlässlich des 56. Jahrestags des Elysée-Vertrags am 22. Januar 2019 unterzeichnet haben, ist ein wichtiger Indikator für den Zustand der bilateralen Beziehungen, insbesondere bei der sicherheits- und verteidigungspolitischen Zusammenarbeit. Die französisch-deutsche Verteidigungskooperation ist ein Symbol der französisch-deutschen Aussöhnung, und sie stützt sich auf ein Netzwerk dichter Beziehungen auf Regierungs- und militärischer Ebene sowie auf verteidigungsindustrielle Verbindungen.³⁰ Teil dieser Kooperation sind Pläne zur Entwicklung eines integrierten Systems der Landkriegsführung (*Main Ground Combat System – MGCS*), eines neuartigen Luftkampfsystems (FCAS), eines Seeaufklärungsflugzeugs, eine gemeinsame C-130J-Einheit, die insgesamt zehn Transport- und Tankflugzeuge (vier französische, sechs deutsche) mit gemeinsamen Instandhaltungs- und Ausbildungseinrichtungen umfasst, sowie die Zusammenarbeit bei einer europäischen Drohne (UAV) für mittlere Flughöhe und lange Flugdauer.

Die Erfolgsbilanz der französisch-deutschen Zusammenarbeit ist allerdings durchwachsen. Die verteidigungsindustriellen Strategien und Eigentumsverhältnisse sowie die Waffenexportpraktiken unterscheiden sich grundsätzlich. Auch differieren die regionalen Prioritäten in der Sicherheitspolitik. Jenseits der Symbolik der französisch-deutschen Partnerschaft sind die strategischen Grundhaltungen oft kaum miteinander vereinbar, was wiederum die Tragfähigkeit der verteidigungsindustriellen Zusammenarbeit beeinträchtigt. Während es Frankreich bei seinem künftigen Kampfpanzer vor allem auf schnelle Verlegbarkeit im Krisenfall und Interventionstüchtigkeit ankommt, liegt der Fokus von Deutschland auf der Verteidigung der NATO-Ostflanke. Ausgehend von den nationalen Bedrohungswahrnehmungen und Prioritäten sind beide Sichtweisen nachvollziehbar, bewirken aber, dass Frankreich vor allem auf Mobilität Wert legt, Deutschland dagegen auf Feuerkraft und Schutz. Es ist nicht möglich, sämtliche Parameter auf einer einzigen Plattform gleichzeitig zu

optimieren. Für Frankreich gehören Flugzeugträger- und Nukleartauglichkeit zu den maßgeblichen Konstruktionsanforderungen eines zukünftigen Kampfflugzeugs, wohingegen Deutschland keine Flugzeugträger betreibt und seine nukleare Rolle viel begrenzter ist als diejenige Frankreichs. Nicht ohne Grund ist ein langjähriger Kenner der französisch-deutschen Zusammenarbeit der Ansicht, die französisch-deutsche Rüstungsk Kooperation sei beinahe ein „Ding der Unmöglichkeit.“³¹

Die Waffenexportpolitik offenbart tatsächlich die Unterschiede zwischen Frankreich und Deutschland. Sie behindert indirekt eine erfolgreiche Zusammenarbeit der Verteidigungsindustrien und bei der Beschaffung von Verteidigungsgütern. Im Strategiepapier 2020 der Bundesregierung zur Verteidigungsindustrie heißt es, Waffenexporte an EU- und NATO-Mitgliedstaaten oder Länder mit einem NATO-äquivalenten Status (Australien, Japan, Neuseeland und die Schweiz) lägen im Interesse Deutschlands, und zwar hauptsächlich aus drei Gründen.³² Erstens führten Exporte zu höheren Stückzahlen, die ihrerseits den Preis, den Deutschland für den Ankauf von Gütern aus seiner eigenen Industrie verringern würden. Zweitens sicherten volle Auftragsbücher Arbeitsplätze, Kompetenzen und technologische Fähigkeiten und stärkten die Wettbewerbsfähigkeit der Verteidigungsindustrie in Deutschland. Drittens würde es Interoperabilitätsvorteile einbringen und die militärische Zusammenarbeit erleichtern, wenn Länder, mit denen Deutschland irgendwann gemeinsame Einsätze durchführen müsste, aufgrund deutscher Exporte über die gleiche Ausrüstung verfügen. Im Gegensatz zu Frankreich oder Großbritannien bekennt sich Berlin jedoch nicht offen zu einem vierten Grund, da es Waffenexporte nicht als ein außenpolitisches Instrument betrachtet, um sich Gehör und Einfluss zu verschaffen. Deutschlands Partner und Industrie nehmen seine Genehmigungspraxis bei Rüstungsexporten als sehr restriktiv wahr.³³

³⁰ Giegerich 2019.

³¹ Vgl. Puhl 2020, Kunz 2020 sowie Nelson 2020, 20.

³² Vgl. *Strategiepapier der Bundesregierung zur Stärkung der Sicherheits- und Verteidigungsindustrie*, op cit. 8.

³³ Vgl. Ischinger 2018, 280.

So harmonisch wie hier ist das deutsch-französische Verhältnis nicht beim Thema Rüstungsexport

Die Präferenzen der Bundesregierung – nämlich eine fähige und nachhaltige verteidigungsindustrielle Basis, eine engere europäische verteidigungsindustrielle Zusammenarbeit und gleichzeitig restriktive Waffenexporte – sind nicht miteinander vereinbar. Das so entstandene Dilemma spitzt sich immer weiter zu. Im Februar 2019 schrieb der damalige britische Außenminister Jeremy Hunt an Bundesaußenminister Maas einen Brief wegen der 2018 getroffenen deutschen Entscheidung, Rüstungslieferungen nach Saudi-Arabien wegen der besorgniserregenden Menschenrechtslage, der Intervention im Jemen unter saudischer Führung und der Ermordung des Journalisten Jamal Khashoggi einzustellen. Hunt führte aus, dieser Stopp berge das Risiko, „dass sich Saudi-Arabien in Zukunft an russische oder chinesische Lieferanten wendet und uns so die Möglichkeit genommen wird, Saudi-Arabien zur Einhaltung des Humanitären Völkerrechts zu mahnen.“ Außerdem werde sich diese Entscheidung negativ „auf die Lieferketten der britischen und der europäischen Verteidigungsindustrie“ auswirken. Er schrieb überdies: „Der Stopp von Exporten nach Saudi-Arabien wird einen schädlichen Vertrauensverlust in die Verlässlichkeit Deutschlands als Partner und seine Bereitschaft, gemeinsam an Drittländer zu exportieren, erzeugen.“³⁴

³⁴ Thomas Wiegold: Deutscher Exportstopp für die Saudis: Großbritannien warnt Deutschland vor Folgen, *Augen Geradeaus Blog*, 19.2.2019; <https://augengeradeaus.net/2019/02/deutscher-exportstopp-fuer-die-saudis-grossbritannien-warnt-deutschland-vor-folgen/>. Siehe auch Matthias Gebauer/Christoph Schult: „Großbritannien wirft Berlin mangelnde Bündnistreue vor“, *Der Spiegel*, 19.2.2019.

Die französische Botschafterin in Berlin, Anne-Marie Descôtes, schrieb 2019, die deutschen Waffenexportentscheidungen seien im Grunde für Frankreich unvorhersehbar und schürten aus Sicht von Paris den Eindruck, Berlin habe nur die innenpolitischen Folgen dieser Entscheidungen im Blick, nicht aber die Bedeutung für seine Partner in Europa.³⁵

Die deutsche Waffenexportpolitik kollidiert mit anderen zentralen sicherheitspolitischen Präferenzen Deutschlands: ein verlässlicher Partner in der NATO und der EU zu sein und gemeinsam mit Frankreich die europäische Dimension seiner Sicherheits- und Verteidigungspolitik zu stärken. Deutschlands wichtigste NATO- und EU-Partner, Frankreich und Großbritannien, betrachten ihre Waffenexportbeziehungen nicht nur ganz offenkundig als politischen Hebel gegenüber dem Käufer, sie unterstützen auch viel engagierter die kommerziellen Interessen ihrer nationalen Verteidigungsindustrien.

Vielleicht wurde Deutschlands Entscheidung, im Fall Saudi-Arabien Menschenrechte über Waffenexporte zu stellen, auch durch die Tatsache beeinflusst, dass seine Verteidigungsindustrie weniger abhängig ist von Exporten nach Riad als zum Beispiel Großbritannien. Das größte britische Rüstungsunternehmen BAE Systems betrachtet Saudi-Arabien als einen Schlüsselmarkt, der rund 6.300 Mitarbeiter beschäftigt und weiter ein kräftiges Wachstum erwarten lässt. Zudem betrachtet sich BAE Systems als Teil der verteidigungsindustriellen Basis Saudi Arabiens.³⁶

Unternehmen mit Sitz in Ländern wie Großbritannien oder Frankreich betrachten deutsche Beteiligungen an ihren Produkten zunehmend als Risiko für Lieferketten und Zugang zu Märkten. Regelmäßig sind die Regierungen in Paris und London irritiert, wenn ihr Zugang zu Ausrüstungsgütern oder Waffen infolge eines deutschen Exportverbots erschwert wird, weil Exporte in verschiedene Länder auf der Grundlage derselben Ausfuhrgenehmigung erfolgen, wie dies etwa für Meteor-Luft-Luft-Raketen gilt.³⁷ In Deutschland hergestellte Bauteile sind in vielen Systemen enthalten, die von anderen europäischen Staaten exportiert werden. Deren nationaler Handlungsspielraum für Exportentscheidungen kann daher schnell schwinden,

³⁵ Descôtes 2019.

³⁶ Siehe BAE Systems: Our Key Markets, *Webseite von BAE-Systems*; <https://www.baesystems.com/en/what-we-do/suppliers/our-key-markets>.

³⁷ Rick Noack: Germany's Ban on Arms Exports to Saudi Arabia is Having a Bigger Impact than Expected, *Stars and Stripes*, 19.2.2019, siehe auch Nelson 2020, 20.

wenn Deutschland von seinem Recht Gebrauch macht, wegen dieser Komponenten Verkäufe zu blockieren. So beklagt die französische Seite die Blockade von Exporten nach Saudi-Arabien (bei mehreren Gelegenheiten), Katar, Usbekistan, Indien und Niger.³⁸ In anderen Fällen indes war Deutschland dem Vernehmen nach empfänglich gegenüber Druck und billigte Exportentscheidungen, u. a. auch nach Saudi-Arabien, nachdem 2018 der Exportstopp bekanntgegeben worden war. Gelegentlich steckt Deutschland also bei seinen hohen moralischen Ansprüchen zurück, was eine gewisse Widersprüchlichkeit seiner Exportpraxis offenbart.³⁹

25 Jahre der Kürzungen von Verteidigungsausgaben, Verkleinerungen der Streitkräfte und Ausrüstungsbestände in Europa haben die Verteidigungsindustrie immer stärker unter Exportdruck gesetzt, um zu überleben und ausreichende Erträge zu erwirtschaften. Für die Verteidigungsindustrie gilt heute ganz besonders, dass sie „dem Geld folgt“, und das Geld findet sich zunehmend außerhalb der Heimatmärkte. Sehen Regierungen Exporte nicht als eine politische Option an, bleiben ihnen nur zwei Möglichkeiten: Sie können die Industrie konsolidieren und verkleinern und die damit verbundenen Arbeitsplatz- und Kompetenzverluste sowie die Abhängigkeiten von internationalen Anbietern hinnehmen oder im Rahmen umfangreicher Verteidigungsmodernisierungsprojekte größere Bestellungen bei inländischen Herstellern aufgeben. Frankreich, Italien, Spanien und Großbritannien haben sich mit mehr oder minder großer Begeisterung für eine aktive Exportstrategie entschieden, nicht aber Berlin. Dass Frankreich gemeinsam mit Deutschland Kampfflugzeuge, Kampfpanzer der nächsten Generation oder Artilleriesysteme entwickeln wird, um damit die Wirtschaftlichkeit der Projekte zu steigern und Waffenexporte als außenpolitisches Instrument nutzen zu können, um Einfluss auf Abnehmernationen zu gewinnen, ist ohne Exportgewähr unwahrscheinlich. Hin und wieder kann das Ziel, eine leistungsfähige Verteidigungsindustrie zu entwickeln und aufrechtzuerhalten, um die nationale Fähigkeit zur Selbstverteidigung zu gewährleisten, in Konflikt geraten mit dem Ziel, freiheitliche Werte und Menschenrechte im Ausland zu fördern.

Das Erteilen von Ausfuhrgenehmigungen und die Unterstützung internationaler Verkäufe ist weder per se eine kluge Entscheidung noch automatisch kritikwürdig. Waffenexporte erfordern eine vielschichtige Beurteilung:

Man muss die mit Exporten verbundenen Risiken (auch hinsichtlich der Stabilität der Empfängerregion und der weiteren Region) gegen strategische Interessen abwägen, zu denen Allianzen und Partnerschaften sowie wirtschaftliche Motive gehören.

5 Neues strategisches Denken ist gefordert

Wenn Deutschland angemessen auf den grundlegenden Wandel der Weltordnung reagieren will, der sich gegenwärtig vollzieht, dann darf es nicht länger nur kleinteilige Revisionen seiner Sicherheitspolitik vornehmen und strategisch gesehen unter seiner Gewichtsklasse boxen. Die sicherheitspolitischen Konsequenzen von Chinas Aufstieg zu einem ebenbürtigen Rivalen der Vereinigten Staaten werden sich in Europa schneller bemerkbar machen, als viele erwarten. Um diesem Wandel entgegenzutreten, benötigt Deutschland ein neues strategisches Denken. Nur Umdenken erlaubt eine besonnene, aber ungeschönte Beurteilung der neuen Weltlage und würde Berlin in die Lage versetzen, einen erfolgsversprechenden sicherheitspolitischen Kurs einzuschlagen.

5.1 Mit natürlichen Verbündeten zusammenarbeiten

Mächtige nichtwestliche Akteure (wie China, Russland oder auch der Iran) haben deutlich gemacht, dass sie sowohl aus materiellen Interessen wie auch entsprechend ihren ideologischen Dispositionen weder die Machtverteilung der internationalen Ordnung akzeptieren wollen noch das westliche Wertesystem und dessen institutionellen Rahmen. Es muss Deutschlands Ziel sein, angesichts der sich abzeichnenden Herausforderung durch autoritäre Regime einen effektiven Beitrag zur Verteidigung westlicher Werte zu leisten. Allerdings wird in der deutschen Politik das Selbstverständliche nicht ohne weiteres als solches erkannt. Noch hängt die Bundesregierung der Illusion an, Deutschland (und Europa allgemein) könne sich in den kommenden Jahrzehnten aus der Großmacht Konkurrenz heraushalten und einen bequemen Mittelweg zwischen den USA und autoritären Mächten beschreiten. Eine solche Politik ist sowohl in moralischer wie in strategischer Hinsicht völlig fehlgeleitet. Vielmehr sollte offenkundig sein, dass die Kombination aus der aufstrebenden chinesischen Supermacht und dem revanchistischen Russland eine fundamentale Bedrohung für die

³⁸ Vgl. Béraud-Sudreau 2019, 80.

³⁹ Matthias Gebauer/Gerald Traufetter: Regierung Genehmigt Neue Waffendeals mit Saudi-Arabien, *Der Spiegel*, 19.9.2018.

freiheitliche Demokratie in Deutschland darstellt. Daher muss die Verbindung mit den Vereinigten Staaten als dem ältesten demokratischen Verfassungsstaat der Welt und der weiterhin stärksten Wirtschafts- und Militärmacht ein Grundprinzip der deutschen Verteidigungspolitik sein. Dies gilt selbst angesichts vieler transatlantischer kultureller und politischer Differenzen und der berechtigten europäischen Besorgnis über die Bestrebungen des früheren Präsidenten Trump und seiner Anhänger, demokratische Normen zu untergraben. Die USA sind und bleiben der zentrale Pol bei der sich entwickelnden Rivalität in den internationalen Beziehungen. Der andere Pol – die Volksrepublik China – ist ein zunehmend ehrgeiziger und autoritärer Staat, regiert von einer Partei, die zwischen 1949 und 1976 Dutzende Millionen ihrer Bürger umbrachte oder verhungern ließ, und die in jüngster Zeit Internierungslager errichtet hat, in denen Angehörige einer ethnischen und religiösen Minderheit erniedrigt und brutal behandelt werden.⁴⁰ Obgleich Russland, anders als China, keine Chance hat, es in wirtschaftlicher oder militärischer Hinsicht mit den USA aufzunehmen, unterstützt und finanziert es populistische und extremistische politische Bewegungen in ganz Europa.⁴¹ Der russische Präsident Wladimir Putin und seine Vertrauten betrachten die freiheitlich-demokratische Ordnung und den Wohlstand in Europa als eine ideologische Bedrohung für ihr Regierungssystem und sind daher bestrebt, beides zu untergraben.⁴²

⁴⁰ Zu der Debatte um die Zahl der Toten, die Mao Tse Tung zu verantworten hatte, vgl. Ian Johnson: Who Killed More: Hitler, Stalin, or Mao?, *New York Review of Books*, 5.2.2018. zu den gegenwärtigen Maßnahmen der chinesischen Regierung zur Unterdrückung der Uiguren vgl. Sasha Chavkin: China Cables: Who Are the Uighurs and Why Mass Detention?, *Webseite des International Consortium of Investigative Journalists*, 24.11.2019, <https://www.icij.org>. Siehe auch Lea Deuber/Reiko Pinkert: Bericht des Auswärtigen Amtes beklagt Verfolgung der Uiguren, *Süddeutsche Zeitung*, 31.1.2020; sowie James Landale: Uighurs: "Credible case" China Carrying Out Genocide, *BBC*, 8.2.2021, <https://www.bbc.co.uk/news/uk-55973215>.

⁴¹ Adrienne Klasa et al.: Russia's Long Arm Reaches to the Right in Europe, *Financial Times*, 23.5.2019, siehe auch Dennison/Pardijs 2016 sowie Péter Krekó/Lóránt Györi: From Russia With Hate: The Kremlin's Support for Violent Extremism in Central Europe, *UkraineAlert*, *Atlantic Council*, 17.5.2017, <https://www.atlantic-council.org/blogs/ukrainealert/from-russia-with-hate-the-kremlins-support-for-violent-extremism-in-central-europe/>.

⁴² Siehe z.B. James Kirkchick, "Russia's Plot Against the West", *Politico.eu*, 17.3.2017, Lionel Barber/Henry Foy/Alex Barker: Vladimir Putin Says Liberalism has Become Obsolete, *Financial Times*, 28.6.2019, Ivo Daalder: Die unheilvolle Allianz gegen die freiheitliche Weltordnung, *Handelsblatt*, 2.8.2019. Siehe auch Shaun Walker: Syria? Ukraine? Isis? Blame It All On the West's Rampant "Egotism", *Putin Says*, *The Guardian*, 28.9.2015.

Wenn die Deutschen die Freiheitsrechte, die sie genießen, tatsächlich verteidigen wollen, dann sollten sie sich nicht der Illusion hingeben, eine strategische Ambivalenz gegenüber den Kräften, die diese Freiheiten nach 1945 in Deutschland begründeten und schützten, sei vernünftig.

Diejenigen, die meinen, Europa könnte oder sollte einen dritten Pol zwischen Washington und Peking bilden, verkennen, dass sie damit den chinesischen Weltmachtanspruch unterstützen und Deutschlands Freiheit und Demokratie schaden. Für China wäre es ein großer Gewinn, wenn es ihm gelänge, einen dauerhaften Keil zwischen die USA und ihre europäischen (und asiatischen) Verbündeten zu treiben. Ähnlich ist Russland fest entschlossen, eine Strategie des *divide et impera* zu verfolgen, sowohl zwischen den USA und europäischen Staaten als auch innerhalb der Europäischen Union. Peking wie auch Moskau setzen auf Desinformationskampagnen, Cyberangriffe, Unterwanderung von Eliten, wirtschaftlichen Druck und Investitionen in die Medieninfrastruktur in Europa.⁴³

Wenn China und Russland sich für eine multipolare Weltordnung aussprechen, dann aus dem Wunsch heraus, den Einfluss der USA zurückzudrängen. Es überrascht daher wenig, dass einige der größten Unterstützer der Idee, Europa solle sich als ein alternativer Pol zu den USA aufstellen, in Peking und Moskau sitzen. Zugleich haben weder China noch Russland ernsthaftes Interesse an einem starken und unabhängigen Akteur Europa, der in der Lage wäre, sich gegen beide zu behaupten. Unter Entscheidungsträgern der EU in Brüssel und in einigen Hauptstädten von EU-Mitgliedstaaten hat dennoch die Idee einer sogenannten *Sinatra-Doktrin* positive Resonanz gefunden. Die *Sinatra-Doktrin* des *I did it my way* hieße, dass Europa den strategischen Schulterschluss mit den USA vermeidet und partiell mit Peking kooperiert, gleichzeitig aber europäische Interessen und Werte gegen chinesische Übergriffe oder sogar Angriffe verteidigen will.⁴⁴ Wie Josep Borrell, Hoher Vertreter der EU für Außen- und Sicherheitspolitik und Vizepräsident der Europäischen Kommission (und mutmaßlicher Urheber der *Sinatra-Doktrin*), dargelegt hat, bedeute diese Doktrin nicht eine Politik des gleichen Abstands zu beiden.⁴⁵ Sie sei, so Borrell, Ausdruck von „strategischer Autonomie“ oder „europäischer Souveränität.“ Zwar ist das Bemühen um einen eigenen Platz Europas in der Welt nachvollziehbar und ein vernünftiges, nützliches Unterfangen. Doch laufen viele Europäer Gefahr, dabei den Überblick zu ver-

⁴³ Vgl. Nouwens/Legarda 2020, 7, sowie Mankoff 2020.

⁴⁴ Vgl. Europe's "Sinatra Doctrine" on China, *The Economist*, 11.6.2020.

⁴⁵ Borrell 2020, 7.

lieren und sich an Leerformeln festzuhalten. Politikerinnen und Politiker in Europa sollten nach einer mittel- und langfristig angelegten strategischen Perspektive streben. Sie sollten in der Lage sein, selbstständig zu handeln, jedoch nicht versuchen, ihre Unabhängigkeit zur Geltung zu bringen, indem sie entgegengesetzte Positionen zu den USA vertreten oder auf Distanz zu Washington gehen. Anders ausgedrückt: Wenn europäische Entscheidungsträger bezüglich der sicherheitspolitischen Herausforderungen seitens China und Russland im Wesentlichen die US-amerikanische Sichtweise teilen, dann sollten sie erkennen, dass eine enge Zusammenarbeit mit den USA in ihrem eigenen strategischen Interesse liegt. Auch wenn die USA und die europäischen Staaten in ihren Einschätzungen Chinas niemals völlig übereinstimmen werden, würden sich die Chancen einer erfolgreichen Verteidigung der westlich geprägten Ordnung ganz erheblich verbessern, wenn Europa so effektiv wie möglich mit den USA kooperiert. Besonders hilfreich wäre es, würden die europäischen Staaten die militärischen Fähigkeiten entwickeln, die sie benötigen, um ihr Territorium aus eigener Kraft zu verteidigen.

Dass sich europäische Selbstständigkeit und atlantische Orientierung durchaus vereinbaren lassen, hat sich in den vergangenen Jahren gezeigt. So wird die EU in den kommenden Jahren eine größere Rolle bei der sicherheitspolitischen Zusammenarbeit ihrer Mitgliedsstaaten spielen. Dort steht die Umsetzung einer Vielzahl von Initiativen an, vom Europäischen Verteidigungsfonds (EDF) über die Ständige Strukturierte Zusammenarbeit (PESCO) bis hin zu einer besseren politisch-strategischen Abstimmung mithilfe des sogenannten „Strategischen Kompasses“, der für 2022 geplant ist. Die EU hat als sicherheitspolitischer Akteur an Statur gewonnen, und die gegenwärtige verteidigungspolitische Debatte in Deutschland beruht zum großen Teil auf der Annahme, es falle naturgemäß in die Verantwortung der französisch-deutschen Partnerschaft, den Anstoß zu einer weiteren Verstärkung der europäischen sicherheitspolitischen Zusammenarbeit zu geben. Allerdings bleibt die NATO das effektivste Instrument für Deutschlands militärischen Beitrag zur europäischen Verteidigung und für die transatlantische Kooperation gegenüber chinesischen und russischen Bedrohungen. Denn ihr gehören, anders als der EU, sowohl die USA als auch Großbritannien an. Die militärischen Fähigkeiten der USA werden zentrale Komponente jeglicher Bemühungen sein, Europas Selbstverteidigungsfähigkeit sicherzustellen. NATO-Verbündete profitieren dabei von bestehenden Führungsstrukturen und über siebzig Jahren Erfahrung bei Zusammenarbeit, gemeinsamen Übungen und Planungen.

Was die Abschreckungs- und die Verteidigungsfähigkeit der NATO betrifft, so hat die Glaubwürdigkeit der NATO in der Vergangenheit nicht nur unter dem halbherzigen Bekenntnis Donald Trumps gelitten. Auch Deutschlands Unzuverlässigkeit bei Ausgaben und Fähigkeiten hat der NATO erheblich geschadet. Neben Frankreich und Großbritannien hat Deutschland jetzt die Gelegenheit, in einer wiederbelebten NATO eine Führungsrolle zu übernehmen, mit seinen Bündnispartnern zusammenzuarbeiten und gemeinsam mit ihnen substantielle Beiträge zur Sicherheit Europas und zum Erhalt der westlichen Ordnung zu leisten. Ebenfalls könnte Deutschland eine konstruktive Rolle bei den Bemühungen spielen, die Einheit in der NATO aufrechtzuerhalten, denn innerhalb der NATO wird die politische Debatte gegenüber China und Russland durchaus kontrovers geführt.

5.2 China

Chinas rasches Wirtschaftswachstum in den letzten Jahrzehnten hat Deutschland viele wirtschaftliche Chancen eröffnet. Laut Daten der Weltbank ist China der drittgrößte Exportmarkt für Deutschland, nach den USA und Frankreich und vor den Niederlanden. Im Jahr 2018 betrug sein Anteil an den deutschen Ausfuhren rund sieben Prozent. Es war zugleich der größte Importeur für Deutschland, vor den Niederlanden und den USA; knapp unter zehn Prozent der deutschen Importe kamen 2018 aus China.⁴⁶ Die politische Relevanz dieses Handelsvolumens wird deutlich in den Bemerkungen einiger CDU-Parlamentarier, die Anfang 2021 zwar eine „strategisch ausgerichtete transatlantische China-Politik“ befürworteten, aber gleichzeitig meinten, „die ausgewählten Mittel sollten das wirtschaftliche Wohlergehen der jeweiligen Partner nicht beeinträchtigen.“⁴⁷ Jenseits des kurzfristigen Nutzens aus dem Handel bedroht Chinas Aufstieg allerdings langfristig Deutschlands wirtschaftlichen Vorsprung und die westliche Vorherrschaft allgemein. Besonders zu denken gibt in diesem Zusammenhang die Tatsache, dass die chinesische Regierung systematisch ökonomische, technologische und militärische Tätigkeitsfelder miteinander vernetzt,

⁴⁶ Im Jahr 2018 exportierte Deutschland Güter im Wert von 110,5 Mrd. US Dollar nach China und importierte für 126,8 Mrd. US Dollar Waren aus China, vgl. World Integrated Trade Solution, *Webseite der World Bank*, <https://wits.worldbank.org/CountryProfile/en/Country/DEU/Year/LTST/TradeFlow/EXPIMP>.

⁴⁷ Johannes Leithäuser/Michaela Wiegel: Was sich Frankreich und Deutschland von Joe Biden erhoffen, *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 26.1.2021.

um ihre nationalen strategischen Ziele zu erreichen. Es ist erklärte Politik der chinesischen Regierung, in Zukunft die Fertigung von Hightech-Produkten zu kontrollieren, Sektoren aufkommender Technologien wie Künstliche Intelligenz (KI) zu beherrschen und zum globalen Standardgeber für Technologien der nächsten Generation zu werden. Diese Vision ist im *Made in China 2025-Plan*, dem *New Generation Artificial Intelligence Development Plan* und den *China Standards 2035* niedergelegt.⁴⁸ Es ist ein bequemer, in politischen Diskussionen in Deutschland oft wiederholter Mythos, Chinas politisches System sei zu starr, um Innovationen und bahnbrechende Technologien hervorzubringen. Tatsächlich hat China bereits in vielen Bereichen eine beeindruckende technologische Führung erreicht und baut sie weiter aus. Das Setzen von Standards gibt den Rahmen für die zukünftige technologische Entwicklung vor, und diese legt die Bedingungen der künftigen industriellen Fertigung fest. Chinas Strategie zielt darauf ab, Regeln des ökonomischen Austauschs und der Produktion im globalen Maßstab neu zu definieren. Neue und aufkommende Technologien werden zudem eine wichtige Rolle spielen bei Chinas Bestreben, die USA in Zukunft militärisch herauszufordern. China verfolgt eine übergeordnete nationale Strategie der „militärisch-zivilen Integration“ (*Military-Civil Fusion, MCF*), um die Hebel von Politik, Wirtschaft, Wissenschaft und Militär zu koordinieren und so seine weitgesteckten nationalen Ziele zu erreichen.

Pekings ökonomische Vision basiert auf Ausbeutung und Ausnutzung. Ohne Rücksicht auf die Stabilität oder das Wohl anderer versucht die chinesische Führung, möglichst viel an Ressourcen und Technologien abzugreifen. Und als eine Bezugsquelle neuer Technologien wird China weiterhin Deutschland abschöpfen. Das wichtigste Mittel sind Direktinvestitionen. Nach Großbritanniens Austritt ist Deutschland nunmehr das EU-Land mit den meisten chinesischen Investitionen.⁴⁹ Der Technologietransfer zugunsten Chinas nimmt dabei vielfältige Formen an. Sie reichen von der Akquisition reifer Produkte, die in China für zivile und militärische Anwendungen nachgebaut werden können, bis hin zu chinesischen Investitionen in Grundlagenforschung und experimentelle Technologien, um sich Ideen statt Produkte anzueignen. Dies hat man in Deutschland mehrfach beobachtet.

Man kann die Fähigkeiten Chinas zweifellos auch überzeichnen. Chinas Bruttoinlandsprodukt und seine militärischen Ausgaben sind rasch gewachsen. Das offizielle Verteidigungsbudget ist (in konstanten Dollar von 2015) von 99,3 Mrd. in 2010 auf 186 Mrd. Dollar in 2020 gestiegen.⁵⁰ Dennoch lässt sich nicht übersehen, dass das Land in den kommenden Jahrzehnten mit zahlreichen innenpolitischen und wirtschaftlichen Herausforderungen konfrontiert sein wird. Es ist aufschlussreich, sich in diesem Zusammenhang an die spektakulären – und falschen – Vorhersagen von den 1970er bis zu den frühen 1990er Jahren zu erinnern, laut denen Japan schon bald die USA wirtschaftlich überholen werde. Nicht außer Acht lassen sollte man zudem die fortbestehenden US-amerikanischen und europäischen Stärken, insbesondere die westlichen Bündnissysteme. Die NATO ist die mächtigste politisch-militärische Allianz der Geschichte, Chinas einziger offizieller militärischer Verbündeter Nordkorea. Allerdings hat China einen gewissen strategischen Vorteil gegenüber europäischen Staaten: Es ist ein mehr oder minder homogener Akteur und kann versuchen, europäische Länder gegeneinander und gegen die USA auszuspielen.

Es ist heutzutage schwer, in Washington parteiübergreifendes Einvernehmen in wichtigen politischen Fragen zu finden. Weitgehende Einigkeit über alle Parteigrenzen hinweg besteht jedoch darin, dass in den kommenden Jahrzehnten Chinas Aufstieg die größte Bedrohung für die amerikanischen Interessen darstellt. Bislang bestand die offensichtlichste Rivalität zwischen den USA und China auf dem Gebiet der wirtschaftlichen Beziehungen, insbesondere seit dem „Handelskrieg“ des früheren US-Präsidenten Trump. Aber die Parameter einer künftigen militärischen Konfrontation in Ostasien zeichnen sich schon deutlich ab. Der chinesische Präsident Xi Jinping hat für China das ehrgeizige Ziel ausgegeben, bis 2035 zur dominanten Militärmacht in seiner Region und bis 2049 in der Welt zu werden.⁵¹ Peking ist bestrebt, die Marine der Volksbefreiungsarmee (PLAN) und die Luftwaffe der Volksbefreiungsarmee (PLAAF) im Zeitraum 2020–35 zur dominanten Streitkraft in der asiatisch-pazifischen Küstenregion zu entwickeln. Vom IISS für seine Military

⁴⁸ Vgl. Wübbcke/Meissner/Zenglein/Ives/Conrad 2016; siehe auch Zhang Zhihao: AI Development Plan Draws Map for Innovation, *China Daily*, 5.8.2019, und Hideaki Ryugen/Hirofumi Akiyama: China Leads the Way on Global Standards for 5G and Beyond, *Financial Times*, 4.8.2020.

⁴⁹ Vgl. Kratz/Huotari/Hanemann/Arcesati 2020.

⁵⁰ Angaben nach *IISS Military Balance+ database*, <https://milbalplus.iiss.org/>, zuletzt abgefragt April 2021. Die Schätzungen des IISS über das Verteidigungsbudget Chinas liegen deutlich über den offiziellen Angaben.

⁵¹ US Department of Defense: *Military and Security Developments Involving the People's Republic of China 2020: Annual Report to Congress*. September 2020, 24–36, <https://media.defense.gov/2020/Sep/01/2002488689/-1/-1/1/2020-dod-china-military-power-report-final.pdf>.

Balance-Datenbank zusammengetragene Daten belegen die raschen Fortschritte des Schiffbauprogramms der chinesischen Marine. Dieses erstreckt sich auf sämtliche Schiffstypen, von Patrouillenbooten, Korvetten und Unterstützungsschiffen bis zu amphibischen Angriffsschiffen, Kreuzern, Zerstörern und Flugzeugträgern. Durch seine Fortschritte bei hochmodernen Luft-Luft-Waffen hat China bezüglich Leistungsfähigkeit den Anschluss an die fortgeschrittenen westlichen Systeme gefunden. Die chinesische Luftwaffe hat begonnen, mit der J-20A ein Jagdflugzeug in Dienst zu stellen, das eine Herausforderung des bisherigen US-Monopols bei einsatzfähigen Tarnkappen-Kampfflugzeugen darstellt. Zudem hat sie zwischen 2016 und 2020 seine Flotte an schweren Transportflugzeugen verdoppelt. Die Kampfkraft der Volksbefreiungsarmee bleibt aufgrund ihrer fehlenden Einsatzerfahrung und Mängeln in Ausbildung und Doktrin noch begrenzt. Allerdings werden die Absichten klar, die das Land mit seinen Rüstungsanstrengungen verfolgt, und Chinas militärische Optionen nehmen zu. In politischen Kreisen der USA wächst die Sorge, dass China sich bald dem Punkt annähert, an dem es die militärische Überlegenheit der USA in Ostasien meint brechen zu können. Das könnte in einer Invasion Taiwans münden, das China als abtrünnige Provinz betrachtet. Prominente Mitglieder des politischen Establishments in den USA plädieren mittlerweile dafür, Washington solle seine Politik der „strategischen Vieldeutigkeit“ aufgeben und Taiwan eine ausdrückliche Sicherheitsgarantie geben – in der Hoffnung, dies werde die Chinesen von einem Angriff abhalten.⁵² Im März 2021 sagte Admiral Philip Davidson, Befehlshaber des *US Indo-Pacific Command*, vor dem Kongress, China werde möglicherweise innerhalb der nächsten sechs Jahre versuchen, in Taiwan einzumarschieren.⁵³

In Anbetracht der Tatsache, dass Rüstungsbeschaffungsvorhaben und Kriegsvorbereitungen lange Zeit in Anspruch nehmen, handelt es sich sicherheitspolitisch bei Chinas Plänen zur Eroberung Taiwans um eine nahe Bedrohung. Tatsächlich erfordert dies umgehendes Handeln. Schreitet Chinas Rüstung im jetzigen Tempo voran, können die USA ihre konventionelle militärische Überlegenheit in Ostasien nicht mehr lange aufrechterhalten. Auf jeden Fall bedarf es erheblicher Anstrengungen und Investitionen. Schon heute muss man davon ausgehen, dass die USA nicht mehr in der Lage sein werden, einen größeren konventionellen Krieg gegen China in Ostasien zu führen und

sich gleichzeitig massiv in einen weiteren großen Konflikt in einer anderen Region, etwa in Europa, einzubringen.⁵⁴ Sollte zwischen China und den USA ein militärischer Konflikt ausbrechen, ist davon auszugehen, dass die USA militärische Ressourcen, die normalerweise für das europäische Einsatzgebiet bestimmt wären, nach Asien umleiten. Die Europäer könnten sehr wahrscheinlich einige der in Europa stationierten US-Fähigkeiten ersetzen, etwa bei den Landstreitkräften und in der Logistik. Aber es käme in anderen Bereichen zu erheblichen Mängeln, die Europa derzeit nicht ausgleichen kann: strategische Nachrichtengewinnung, Überwachung und Aufklärung (ISR), großräumige Führung, Luft- und Raketenabwehr einschließlich Frühwarnung, Langstreckenbomber, zahlreiche Kampfflugzeuge der fünften Generation und Fähigkeiten zu Langstrecken-Präzisionsangriffen. Es würde europäischen Staaten äußerst schwerfallen, diese Fähigkeitsdefizite zu beheben. Vermutlich würde es sie politisch überfordern. Die US-Regierung hat den Indo-Pazifik als eine strategische Priorität bezeichnet und ihm eine große Zahl von Streitkräften zugewiesen. Hätten die USA die Wahl, wäre Europa ganz gewiss ein Schauplatz niedrigerer Priorität, in diesem Punkt sollte man sich keinen Illusionen hingeben.⁵⁵

Im Jahr 2020 veröffentlichte die Bundesregierung eine Strategie für den Indopazifik in Anerkennung seiner vitalen Bedeutung für deutsche Interessen. Bemerkenswerterweise erwähnt diese Strategie militärische Fragen so gut wie nicht, obwohl Chinas Rüstung und hybride Übergriffe vielen bestehenden und potentiellen Partnern in der Region große Sorgen bereiten. Auch wenn man das Ausmaß, in dem Deutschland oder europäische Verbündete eine bedeutende sicherheitspolitische Rolle in der Region spielen können, realistisch einschätzen muss, könnten die USA und deren asiatische Verbündete eine gewisse Unterstützung erhalten bei ihren Bemühungen, Chinas Expansion und dem immer selbstbewussteren Auftreten seines Militärs entgegenzuwirken. Beispielsweise könnte Deutschland sich um eine führende Position bei der Einführung strengerer Überwachungsmechanismen bei chinesischen Investitionen in sensible europäische

⁵² Richard Haass/David Sacks: American Support for Taiwan Must Be Unambiguous, *Foreign Affairs Online*, 2 September 2020.

⁵³ Helen Davidson: China Could Invade Taiwan in Next Six Years, Top US Admiral Warns. *The Guardian*, 10.3.2021.

⁵⁴ Hal Brands: What if the U.S. Could Fight Only One War at a Time? *Japan Times*, 17.6.2019, Aaron Mehta: The US May Not Be Able to Fight Two Big Wars at Once, *Defense News*, 3.10.2018, Elbridge Colby/David Ochmanek: How the United States Could Lose a Great-Power War, *Foreign Policy Online*, 29.10.2019; US Senate Committee on Armed Services. Confirmation Hearing on the Expected Nomination of Mr. James N. Mattis to Be Secretary of Defense, 12 January 2017; https://www.armed-services.senate.gov/imo/media/doc/17-03_01-12-17.pdf.

⁵⁵ Vgl. Colby 2021.

Technologien bemühen. Es könnte damit beginnen, schon geringere Investitionen Chinas in Deutschland zu überwachen. Und es könnte versuchen, chinesische Desinformationskampagnen nachhaltig und systematisch zu überwachen und zu kontern. Mit militärischen Fähigkeiten der europäischen Staaten ließe sich auch in der erweiterten europäischen Peripherie des Mittelmeers, des Indischen Ozeans und Afrikas dafür sorgen, dass China seinen Einfluss nicht weiter auszuweiten versucht. Noch bedeutender wäre die Teilnahme an einem Einsatz zur Durchsetzung der Freiheit der Schifffahrt in internationalen Gewässern, die China in Widerspruch zum Völkerrecht als seine eigenen beansprucht. Die befristete Entsendung von Kriegsschiffen oder einer Einheit von Kampfflugzeugen nach Asien, die die Bundesregierung für 2021 und 2022 überlegt, wird einen symbolischen und politischen Wert haben. Als Bekenntnis zur regionalen Sicherheit würden Deutschlands Partner in der Region jedoch erst eine dauerhafte Präsenz über einen längeren Zeitraum ansehen. Deutschland wird sich auch befassen müssen mit dem grundlegenden Spannungsverhältnis zwischen seinen Indo-Pazifik-Leitlinien, die inklusiv und nicht gegen China gerichtet sind, und der strategischen Perspektive seiner regionalen Partner, die sich unmittelbar von China bedroht sehen und auf ihre Verteidigung vorbereiten. In Anbetracht der gegenwärtigen Schwierigkeiten Deutschlands, sich selbst zu verteidigen, ist es höchst unwahrscheinlich, dass deutsche Streitkräfte jemals an militärischen Einsätzen gegen China im Indo-Pazifik teilnehmen, gleich wie sehr sich die Beziehungen zwischen den USA und China verschlechtern.

Die für Deutschland schwerwiegendste sicherheitspolitische Auswirkung des Antagonismus zwischen den USA und China ist indirekter Natur: Weil Ostasien unweigerlich im militärischen Fokus der USA stehen wird, wird Deutschland nicht länger wie bisher seine (und Europas) Verteidigung an die Amerikaner delegieren können. Die Deutschen sind stolz darauf, dass ihr Land weltweit begehrte Qualitätsprodukte in großer Zahl exportiert. Aber in sicherheitspolitischer Hinsicht kämpft Deutschland unter seiner Gewichtsklasse: Es ist ein Importeur von Sicherheit. Durch Chinas Aufstieg kann Deutschland nicht länger eine militärische Last und ein Nettoimporteur von Sicherheit bleiben, sondern muss ein Nettoexporteur von westlicher und europäischer Verteidigung werden. Berlin könnte dies am unmittelbarsten und konstruktivsten tun, indem es die russische Bedrohung für Europas Sicherheit endlich politisch anerkennt und sich ihr stellt. Die Wahrscheinlichkeit, dass Putin oder ein anderer russischer Staatsführer versucht, Osteuropa zurückzuerobern, nach Berlin zu marschieren und den Warschauer Pakt wieder

auferstehen zu lassen, ist äußerst gering. Es gibt allerdings Analytiker, die sich auf dieses unwahrscheinliche Szenario stützen und behaupten, Europa könne sich bereits selbst verteidigen.⁵⁶ Wahrscheinlicher ist, dass Russland jede Schwachstelle in der Sicherheitsarchitektur ausnutzen würde, die eine Neufokussierung der US-Verteidigungspolitik auf Asien mit sich bringt, indem es seine erhebliche regionale Militärmacht in einer begrenzten Weise dazu nutzt, die NATO zu untergraben und Druck auf europäische Staaten auszuüben.

5.3 Russland

Deutschlands künftige politische Führung, aber auch ein erheblicher Teil der deutschen Bevölkerung sollten einige grundlegende Realitäten über Russland anerkennen. Es hat sich weder demokratisiert noch politisch reformiert, und es wird dies in absehbarer Zeit wohl auch nicht tun. Obwohl Russland viele wirtschaftliche und politische Defizite aufweist und, anders als China, nicht die Fähigkeit besitzt, eine neue Weltordnung zu gestalten, ist es dennoch stark genug, um innerhalb der bestehenden Ordnung als „Spielverderber“ zu fungieren und politischen wie militärischen Zwang auszuüben.⁵⁷ Tatsächlich zählen die Bemühungen zur Modernisierung der Streitkräfte seit dem Krieg mit Georgien im Jahr 2008 zu den erfolgreichsten russischen Reformvorhaben der letzten 15 Jahre. Selbstverständlich ist es angebracht, legitime Sicherheitsinteressen Russlands zu berücksichtigen und unnötige Konfrontationen zu vermeiden, doch das darf nicht einhergehen mit einer willentlichen Naivität gegenüber Putins Weltansicht und seinem Umfeld. Innenpolitisch profitiert der Kreml, wenn er der russischen Bevölkerung europäische Staaten und die USA als Feinde präsentiert. Sein Ziel ist es, den Zerfall der NATO und letztlich auch der EU herbeizuführen.

Angesichts des anhaltenden Drucks auf die militärischen Fähigkeiten der USA müssen die Europäer eine wirkungsvolle Strategie für den Umgang mit Russland finden. Theoretisch gibt es zwei Optionen: entweder Annäherung oder glaubwürdigere Abschreckung. Gegenwärtig basiert Europas inoffizielle Strategie gegenüber Russland, die seit dem G7-Gipfel im August 2019 maßgeblich von Frankreich vorangetrieben und von Deutschland toleriert wird, immer noch auf dem Bemühen um eine Annäherung an

⁵⁶ So etwa Posen 2020/2021.

⁵⁷ Vgl. Baev 2015 sowie Gurganus/Rumer 2019, siehe auch Michael Kofman: *Raiding and International Brigandry: Russia's Strategy for Great Power Competition*, *War on the Rocks*, 14 June 2018.

Moskau – trotz aller Misserfolge.⁵⁸ Offensichtlich beabsichtigen Paris und Berlin, Russland von China wegzulocken, um China zu isolieren und zu schwächen. Dieses Vorgehen folgt der klassischen Doktrin vom Mächtegleichgewicht, der zufolge eine systemische Bedrohung (hier China) der eigenen nationalen Interessen verlangt, den Schwächeren der beiden Gegner (hier Russland) zu umwerben, um einen engeren Schulterschluss zu vermeiden und den Schwächeren näher auf seine Seite zu ziehen.⁵⁹ Doch damit diese Strategie von Erfolg gekrönt wird, muss der Schwächere der beiden Gegner auch seine feindselige Haltung gegenüber Europa ändern. Entscheidend ist, dass der schwächere Gegner ebenfalls eine solche Annäherung will, für die er jedoch wahrscheinlich eine Kompensation fordern wird.

Da Putin weiß, dass seine Distanzierung von China den Zweck verfolgt, die Position der USA und Europas gegenüber Peking zu stärken, würde er wohl eine kostspielige Gegenleistung verlangen. Der Preis wäre vermutlich zu hoch. Das könnte die Forderung nach Anerkennung einer russischen Einflusszone unter Einschluss Weißrusslands und der Ukraine umfassen. Oder das Bemühen, sich ein Einspruchsrecht gegen zukünftige EU- und NATO-Erweiterungen zu sichern, vielleicht in der Form eines neuen Sicherheitsabkommens unter Einbeziehung Russlands. Auch die Forderung nach Aufhebung von Sanktionen könnte dazu gehören. Moskau könnte verlangen, dass die Europäer Geld in die dysfunktionale und unzureichend diversifizierte russische Wirtschaft pumpen. Weil jedoch Russland den Westen (und dazu zählt die EU) aus innenpolitischen Gründen als Feindbild benötigt, liegt es nicht nahe zu vermuten, der Kreml werde sich auf einen derartigen *deal* einlassen. Sollten Deutschland und Frankreich dennoch eines Tages eine annehmbare diplomatische Verständigung erreichen, die Russland von China weglockt oder zumindest zu einer neutralen Haltung bewegt, ohne die Interessen und demokratischen Grundsätze anderer europäischer Staaten zu opfern, dann müsste eine solche Vereinbarung aus einer Position europäischer Stärke ausgehandelt werden. Europa darf nicht als Bittsteller auftreten. Deutschland und andere europäische Staaten würden nur dann günstige Bedingungen von Russland erhalten,

wenn sie ausreichende militärische Fähigkeiten besäßen, um auch ohne aktive Unterstützung der USA ihr Territorium zu verteidigen und Russland von Aggressionen abzuhalten.

Welche militärische Bedrohung stellt Russland nun für Deutschland und Europa dar, insbesondere vor dem Hintergrund der Tatsache, dass sich Washington verstärkt Ostasien zuwendet? Die russischen Streitkräfte haben natürlich nicht mehr die Größe, die sie zu Sowjetzeiten besaßen. Doch im Anschluss an ein Jahrzehnt der Reformen sind sie besser ausgerüstet, professioneller ausgebildet und auf einem höheren Stand der Einsatzbereitschaft als jemals seit Ende des Kalten Kriegs. In der Tat ist es der größte Erfolg der Reformen seit 2008, dass Russland nicht mehr wie in Sowjetzeiten auf Massenmobilisierung angewiesen ist und über moderne, hoch einsatzbereite Streitkräfte verfügt. Der gegenwärtige Prozess der Modernisierung seiner Streitkräfte zielt darauf ab, diese optimal auf kurze und entscheidende konventionelle militärische Operationen vorzubereiten, verbunden mit einer Doktrin, die in einer eskalierenden Konfrontation zur Abschreckung den Einsatz ihres nuklearen Arsenal zulässt.⁶⁰ Man kann sich leicht ausmalen, wie Russland die Streitkräfte zu seinem Vorteil einsetzen könnte, etwa wenn die militärischen Ressourcen der USA aufgrund einer Konfrontation oder eines militärischen Konflikts mit China größtenteils in Ostasien gebunden wären.

Wären die europäischen Mitglieder der NATO (die wir kurz NATO-Europa nennen) allein für Europas Verteidigung verantwortlich und könnten nicht auf US-Fähigkeiten zurückgreifen, dann wäre es ihnen derzeit nicht möglich, militärisch erfolgreich auf ein Szenario zu reagieren, in dem Russland in begrenztem Umfang EU- oder NATO-Territorium (zum Beispiel in den baltischen Staaten) okkupiert und unter Hinweis auf seine nuklearen Potenziale Verhandlungen über einen Waffenstillstand anbietet, die den veränderten territorialen Status bestätigen sollen. Das IISS hat ein solches Szenario im Jahr 2019 einmal detailliert durchgespielt und die Frage aufgeworfen, wieviel die Europäer investieren müssten, um diese Herausforderung allein bestehen zu können. Die Verfasser gelangten zu dem Ergebnis, dass NATO-Europa Fähigkeitslücken aufweist, deren Schließung 290–360 Mrd. Dollar und rund 15 Jahre Zeit kosten würde. Die auffälligsten Lücken bestehen bei der Luft- und Raketenabwehr sowie bei modernen Kampfflugzeugen. Außerdem müssten

⁵⁸ Michael Peel: EU Envoy Urges Bloc to Engage More With Russia over 5G and Data, *Financial Times*, 13.9.2019; A Thaw in EU–Russia Relations Is Starting: Undeserved Détente, *The Economist*, 12.10.2019; Anne-Sylvaine Chassany: Macron's Rapprochement With Putin Is Not Worth It, *Financial Times*, 30.9.2020; sowie Rym Momtaz: Emmanuel Macron's Russian Roulette, *Politico.eu*, 14.2.2020.

⁵⁹ Siehe Wight 1995, Kap. 16, Craig/George 1995, Kap 3, sowie Little 2007, Kapitel 1 und 8.

⁶⁰ Vgl. International Institute for Strategic Studies 2020, siehe auch Hackett 2021.

große Teile der europäischen Bestände an gepanzerten Fahrzeugen dringend modernisiert werden.⁶¹

Dieses Szenario eines begrenzten konventionellen Kriegs ist für NATO-Europa unerfreulich, weil es russischen Stärken in die Hände spielt und europäische Schwächen ausnutzt. Es basiert auf der Annahme, Russlands Ziel sei es weniger, Gebiete Mittel- oder Westeuropas zu besetzen, sondern vielmehr, die NATO in ein Dilemma zu drängen, welches das Ende der atlantischen Allianz einläuten könnte. Hauptzweck einer solchen Operation wäre die Zerschlagung der NATO. Russlands Besetzung von NATO-Territorium würde die Allianz vor eine fast unlösbare Aufgabe stellen: Bliebe die Provokation unerwidert, weil NATO-Europa nicht die Geschlossenheit für einen Kampf aufbrächte, wäre die NATO am Ende. Ein Militärbündnis, das nicht effektiv auf eine Aggression reagiert, ist wertlos. Würde NATO-Europa hingegen kämpfen, müsste es eine offensive Kampagne führen, um die von Russland besetzten Territorien zurückzuerobern. Diese Fähigkeiten besitzt es aber nicht. Selbst wenn es sie besäße, müsste es sicher sein, dass seine Kräfte denen der russischen Seite eindeutig überlegen sind. In Anbetracht erheblicher russischer Fähigkeiten für Langstreckenangriffe gegen das Territorium aller europäischen NATO-Mitglieder und hochentwickelter und gestaffelter russischer Flugabwehrsysteme wäre das keine einfache Aufgabe. Hinzu kommt Russlands Fähigkeit zur nuklearen Eskalation in Europa. Die Abschreckungsaufgabe von NATO-Europa gegenüber Russland macht nur dann Sinn, wenn es ausreichende konventionelle militärische Fähigkeiten aufzubieten vermag, sodass Moskau sich nicht ausrechnen kann, einen kurzen regionalen Krieg zu gewinnen.⁶²

In den letzten Jahren wurde viel darüber spekuliert und debattiert, inwieweit sich – formell oder informell – eine sicherheitspolitische Allianz zwischen Moskau und China herausbilden könnte oder schon herausgebildet hat.⁶³ Russland wäre in einer derartigen Konstellation zwar der Juniorpartner, aber der Schulterschluss würde sich wegen seiner hinlänglichen Komplementarität mit

China lohnen.⁶⁴ Selbst wenn kein förmliches Bündnis zustande käme, würde bereits ein abgestimmtes Verhalten – etwa die gleichzeitige Einleitung regional beschränkter Aggressionen – die westliche Staatengemeinschaft vor eine gewaltige Herausforderung stellen. NATO-Europa hätte größte Mühe, eine angemessene Antwort auf einen die Gelegenheit nutzenden Vorstoß Russlands im Baltikum oder andernorts zu finden, wenn eine Konfrontation mit China in Asien die USA voll und ganz in Anspruch nähme.

Neben diesem „akuten“ Szenario, in dem Putin versuchen könnte, die NATO mit einem politisch-militärischen Schachzug in Osteuropa zu zerstören, sollte sich Deutschland auch mit der Bedrohung durch „chronischen“ Druck Russlands auseinandersetzen. Darunter sind all jene Maßnahmen zu verstehen, mit denen Russland es darauf anlegt, die Gesellschaft zu destabilisieren und Einfluss auf politische Parteien und Akteure zu gewinnen. Solche Maßnahmen könnten ein Europa, das grundsätzlich nicht gewillt ist, sich wirkungsvoll gegen Russland zu verteidigen, auf längere Sicht verwundbar gegenüber russischen Zwangsandrohungen machen und zu einem Prozess der „positiven Neutralität“ verleiten – früher als „Finnlandisierung“ bezeichnet. Dies würde vor allem in Mittel-Osteuropa Demokratie und Autonomie untergraben. Es ist davon auszugehen, dass dieser politische Druck sich verstärken wird, sobald konventionelle US-Streitkräfte größtenteils für einen Einsatz im Indo-Pazifik verlegt sind und bevor nicht Deutschland und seine Bündnispartner eine glaubwürdige Abschreckung gegen russische Übergriffe aufgebaut haben. Deutschlands strategisches Ziel sollte daher NATO-Europas verlässliche Fähigkeit sein, Russland abzuschrecken und sich im Fall eines russischen Vorstoßes auf NATO-Territorium selbst zu verteidigen. Dazu bedürfte es einer grundlegenden Neuausrichtung der deutschen Sicherheitspolitik, verbunden mit einem Umdenken bei den Verteidigungsausgaben und dem Einsatz militärischer Gewalt. Deutschland sollte anerkennen, dass es zur Abschreckung Russland sowohl den Willen als auch die Fähigkeit besitzen muss, die schnelle Verlegung großer Truppenverbände nach Osten anzuführen, um Europa in einem Szenario der Kriegsführung hoher Intensität zu verteidigen. Es bedarf in diesem Zusammenhang auch einer ernsthaften Debatte über die Rolle der nuklearen Abschreckung für die Verteidigung Deutschlands.

⁶¹ Vgl. Barrie/Barry/Béraud-Sudreau/Boyd/Childs/Giegerich 2020, 3, 26–9, 38–41.

⁶² Jenseits des Bereichs der konventionellen militärischen Fähigkeiten muss die NATO sich mit der Asymmetrie bei den nicht-strategischen nuklearen Waffen befassen. Unter den gegenwärtigen Bedingungen wäre es sehr plausibel, wenn Russland die Androhung des Einsatzes von Kernwaffen in Erwägung zöge, um die europäischen NATO-Mitgliedstaaten davon abzuhalten, von Russland besetzte Territorien zurückzuerobern; siehe Näheres in dem Beitrag von Joachim Krause in diesem Heft.

⁶³ Rolland 2019.

⁶⁴ Vgl. Nouwens/Legarda 2020, 8–9.

5.4 Nukleare Abschreckung

NATO-Europa schließt zwei Atommächte ein: Frankreich und Großbritannien. Frankreichs nukleare Abschreckung ist see- und luftgestützt. Die vier mit ballistischen Raketen bewaffneten Atom-U-Boote (SSBN) der *Triomphant*-Klasse fungieren als permanentes Abschreckungsmittel auf See. Die Luftwaffenkomponente basiert auf mit ASMPA-Marschflugkörpern bewaffneten *Rafale*-Flugzeugen. Sie kann auf Anordnung des Staatspräsidenten ergänzt werden durch *Rafale*-Flugzeuge, die auf dem Flugzeugträger Charles de Gaulle stationiert sind. Die Befehlsgewalt liegt beim französischen Präsidenten. Großbritanniens nukleare Abschreckung beruht auf vier Atom-U-Booten (SSBN) der *Vanguard*-Klasse, die als permanentes seegestütztes Mittel dienen. Das *Vanguard*-Nachfolgemodell, die sogenannte *Dreadnought*-Klasse, befindet sich in der Konstruktionsphase. Das erste Boot dieser Klasse soll Anfang der 2030er Jahre in Dienst gestellt werden. Großbritannien beteiligt sich am US-Programm zur Trident-Modernisierung, das die Einsatzdauer dieser Rakete bis Anfang der 2040er Jahre verlängern soll. Die Befehlsgewalt für den Abschuss von Kernwaffen liegt beim britischen Premierminister.

Außerdem gehört zur NATO-Abschreckungsstrategie, die sich auf dual verwendbare Flugzeuge (*Dual Capable Aircraft* – *DCA*) stützt, die Lagerung einer Reihe freifallender US-Atombomben in Belgien, Deutschland, Italien, den Niederlanden und der Türkei. Die Luftwaffen dieser Länder verfügen über die erforderlichen Trägersysteme für diese Waffen, aber die USA sind weiterhin für ihre Kontrolle und Bewachung zuständig. Die Aufgabe dieser US-Waffen ist es, die Glaubwürdigkeit der erweiterten Abschreckung zu stärken – die Fähigkeit von US-Kernwaffen, einen Angriff auf die europäischen NATO-Verbündeten abzuwehren.

Russland setzt die Modernisierung seiner strategischen Kernwaffen fort. Es begann damit, schon bevor der gegenwärtige russische Streitkräftereformprozess einsetzte. Seit einer Reihe von Jahren baut es sein Arsenal an taktischen Kernwaffen aus.

Chinas Atomstreitkräfte sind überwiegend landgestützt, aber es hat auch eine seegestützte Fähigkeit entwickelt. Es ist davon auszugehen, dass die Luftwaffe mit der Indienstellung eines neuen Bombertyps in der zweiten Hälfte der 2020er Jahre wieder einen nuklearen Auftrag erhält. Vorbehaltlich der Einführung dual verwendbarer aeroballistischer Raketen auf einer Variante des *H-6*-Bombers könnte dies bereits früher der Fall sein. China modernisiert sein ballistisches Raketenarsenal, wobei es sowohl bestehende Konstruktionstypen überarbeitet als auch neue Typen einführt, so etwa die *DF-41* (*CH-SS-X-20*)-Inter-

kontinentalrakete, die sich gegenwärtig in verschiedenen Phasen der Entwicklung und Erprobung befindet. Insgesamt wecken die nuklearen Modernisierungsprozesse potentieller Gegner, die Entwicklung ihrer Militärdoktrinen und der neue Asien-Fokus der USA (bei dem Europa nicht mehr das wichtigste Operationsgebiet für die US-Streitkräfte sein wird) Zweifel an der Glaubwürdigkeit der gegenwärtigen Nukleardoktrin der NATO. Großbritannien etwa verkündete 2021, es werde die Obergrenze seines Bestands an Atomsprengköpfen anheben, nachdem es diese lange Zeit immer weiter herabgesetzt hatte. Demnach haben veränderte nukleare Fähigkeiten und Doktrinen möglicher Gegner innerhalb der britischen Regierung Zweifel an der Stichhaltigkeit der bisherigen Abschreckungsdoktrin genährt. Deutschland muss ernsthaft über die Glaubwürdigkeit seines Beitrags zur europäischen Säule der nuklearen Abschreckung nachdenken. Es hat im Wesentlichen drei Optionen. Erstens könnte Deutschland aus der NATO-Vereinbarung über dual verwendbare Flugzeuge (*DCA*) aussteigen oder seine Fähigkeit, daran mitzuwirken, nicht erneuern. Das würde nichts daran ändern, dass die NATO als Bündnis sich weiterhin auf Kernwaffen als ein Element ihrer Abschreckung stützen würde – konventionelle Streitkräfte und Raketenabwehr wären die anderen Schlüsselkomponenten. Ein solches Vorgehen brächte Deutschland allerdings um seinen erheblichen Einfluss auf die Nuklearpolitik und -strategie der NATO.

Zweitens könnte Deutschland den entgegengesetzten Weg einschlagen und eigene Kernwaffen entwickeln. Dies hätte einen politischen und diplomatischen Preis, der für Berlin untragbar wäre. Tatsächlich sagte Bundesverteidigungsministerin Annegret Kramp-Karrenbauer in einer Rede im Oktober 2020: „Wir können und wollen unsere nukleare Abschreckung nicht selbst leisten. Dafür muss Amerika an unserer Seite bleiben und uns schützen.“⁶⁵ Das verweist auf Deutschlands dritte Option, nämlich weiterhin von den nuklearen Abschreckungsmitteln seiner Verbündeten zu profitieren. Jedoch führte Kramp-Karrenbauer nicht aus, welchen Beitrag Deutschland leisten könnte, der die nukleare Abschreckung seiner Bündnispartner effektiv und glaubwürdig macht. Angesichts der politischen Sensibilität dieses Themas sollten deutsche Entscheidungsträger anfangen, darüber nachzudenken, wie Berlin und andere europäische Staaten eine stärkere Rolle in der nuklearen Abschreckungsstrategie der NATO spielen könnten.

⁶⁵ Siehe die Rede von Bundesministerin Annegret Kramp-Karrenbauer aus Anlass der Verleihung des Steuben-Schurz Medienpreises am 23.10.2020 in Frankfurt; <https://www.bmvg.de/en/news/speech-akk-presentation-steuben-schurz-media-award-3856630>.

6 Elemente einer Neuen Sicherheitsstrategie

Merkels Nachfolgerin oder Nachfolger wird Deutschlands schwache Leistungsbilanz auf dem Gebiet der Sicherheits- und Verteidigungspolitik erben. Merkels Politik hat diese Schwäche nicht geschaffen, aber auch wenig getan, um sie zu beheben. Ähnlich wie Merkel sind die meisten führenden Politikerinnen und Politiker Deutschlands strategisches Denken nicht gewohnt und blenden aus, dass Machtpolitik und militärische Gewalt unerlässliche Aspekte der internationalen Politik sind. Sie sind mitverantwortlich, dass Deutschland seine Ressourcen nicht für eine effektive Verteidigungspolitik aufgewandt hat. Die Bundeswehr ist unterfinanziert, schlecht ausgerüstet und ihre Beschaffungsprojekte sind ineffektiv und überteuert. Ungeachtet aller gegenteiligen Beteuerungen ist Deutschland in sicherheits- und vor allem verteidigungspolitischer Hinsicht kein verlässlicher Partner für seine Verbündeten. Vielmehr hängen – ausgesprochen oder unausgesprochen – nach wie vor viele Entscheidungsträger in Berlin der Überzeugung an, Deutschland solle sich für seine Verteidigung weiterhin auf andere verlassen. Deutschland ist daher nicht gerüstet, eine internationale Ordnung zu verteidigen, deren zentrale Elemente von Akteuren wie China, Russland oder dem Iran infrage gestellt und untergraben werden. Ebenso wenig ist es ernsthaft in der Lage, einen erheblichen Beitrag zur Weiterentwicklung dieser Ordnung zu leisten, um sie sturmfest für die kommenden Jahrzehnte zu machen.

Es gibt viele Ursachen für das Fehlen strategischen Denkens in Deutschland. Am offensichtlichsten ist die besonders blutige Geschichte von Militarismus und Eroberungen, aus der viele Deutsche eine nationale Verantwortung abgeleitet haben, nie mehr militärische Gewalt außerhalb Deutschlands anzuwenden. Diese Weltsicht war in den Jahrzehnten unmittelbar nach 1945 nachvollziehbar. Tatsächlich war sie eine Forderung der Nachbarn Westdeutschlands. Bonns Beitrag zur kollektiven Sicherheit bestand nach Gründung der Bundeswehr im Wesentlichen in der Fähigkeit zur Verteidigung des eigenen Territoriums. Ende der 1990er und Anfang der 2000er Jahre fand sich Deutschland erhöhtem äußerem Druck ausgesetzt, seine Sicherheitspolitik zu revidieren. Aber diese Anfechtungen seiner Sicherheit waren weniger unmittelbar. Heute dagegen ist die internationale Ordnung in Gefahr, von der Deutschlands Sicherheit und Wohlstand abhängen. Die Vereinigten Staaten werden in absehbarer Zeit den Streitkräften Chinas und Russlands nicht gleichzeitig Paroli bieten können. Daher stellt Chinas Aufstieg

eine zwar indirekte, aber akute Bedrohung für Europas Sicherheit dar, was den politischen Entscheidungsträgern in Berlin immer noch nicht hinreichend bewusst ist. Damit Europa Russland wirksam abschrecken und sich ohne konventionelle US-Fähigkeiten und übermäßige Abhängigkeit von der strategischen nuklearen Abschreckung der USA selbst verteidigen kann, muss Deutschland nicht nur beginnen, sicherheitspolitisch das Seinige beizutragen. Vielmehr muss es auch eine seiner ökonomischen und demografischen Statur angemessene Führungsrolle übernehmen. Deutschland muss überlegen, wie es von einem Nettoimporteur zu einem Nettoexporteur „harter“ Sicherheit werden kann. Seine Sicherheitsressourcen sollten nicht allein humanitären Zwecken, sondern in erster Linie dem Schutz der vitalen Interessen Deutschlands und seiner Bündnispartner dienen. Eine allmähliche Weiterentwicklung oder Anpassung genügt hier nicht: Selbst wenn die Bedrohung der NATO-Ostflanke noch einige Jahre entfernt in der Zukunft liegen mag, so steht sie für Deutschland in verteidigungspolitischer Hinsicht schon vor der Tür. Deutschlands führenden Politikerinnen und Politikern bleibt wenig Zeit, um ihre Sicht den Realitäten anzupassen. Und um die notwendigen Änderungen der nationalen Sicherheitsstrategie vorzunehmen, müssen sie unbedingt ausreichende politische Unterstützung mobilisieren.

Beginnt Deutschland tatsächlich, wie von uns empfohlen, strategisch zu denken und zu handeln, wäre im nächsten Schritt zu überlegen, wie sich diese Sichtweise in einem neuen sicherheitspolitischen Konzept niederschlagen könnte. Dieses müsste auf die Beseitigung der aufgezeigten Defizite zielen, um im Rahmen realistischer Parameter mögliche praktische Konsequenzen aus unserer Argumentation zu ziehen. Dabei geht es hier nicht darum, für ein neues Strategiedokument zu werben, gleich welchen Namen es trägt. Jeder Versuch, die deutsche Sicherheitspolitik strategisch zu überdenken, sollte zunächst die Perspektiven von Deutschlands großen internationalen Partnern in der EU und der NATO berücksichtigen. Doch sollten auch die Perspektiven jener Nationen im Indo-Pazifik einbezogen werden, die Berlin als regionale Schlüsselpartner betrachtet, wie Australien, Japan, Singapur und Südkorea. Dies würde den Akteuren in Berlin helfen, über den Tellerrand hinauszublicken und mithilfe externer Betrachtungsweisen fest verwurzelte Annahmen zu hinterfragen. Es böte außerdem eine Gelegenheit, den Konsens unter den Partnern zu stärken. Wie dargelegt, sollte Deutschlands strategisches Ziel in einem wesentlichen Beitrag zur Verteidigung der westlichen internationalen Ordnung gegen die selbstbewusst auftretenden, expansionistischen und autoritären Regime

in China und Russland bestehen. Die Art und Weise muss dem politischen und wirtschaftlichen Gewicht Deutschlands entsprechen. Deutschland hat die strategische Pflicht, so und nicht anders zu handeln, weil es um genau die Ordnung geht, die den Deutschen nach den militaristischen Auswüchsen ihrer Vergangenheit ihre Rehabilitation in Form einer freiheitlichen und wohlhabenden Demokratie ermöglichte. Auch weil diese Ordnung weiterhin die Freiheit und den Wohlstand Deutschlands und seiner Verbündeten gewährleistet, liegt ein solches Handeln in Deutschlands ureigenem Interesse. Die Instrumente, die Berlin einsetzen kann, um ebendieses strategische Ziel zu erreichen, sollten aus dem gesamten Spektrum seiner außenpolitischen und nationalen Macht einschließlich seiner militärischen Fähigkeiten stammen. Bei den letzteren ist Deutschland dramatisch hinter seinen Möglichkeiten zurückgeblieben und die Kluft am größten zwischen dem, was es als ein führendes Mitglied der euro-atlantischen Gemeinschaft tun könnte, und dem, was es de facto tut.

In der deutschen Verteidigungspolitik gilt es, übergeordnete strategische Ziele in wichtige militärische Fähigkeiten zu übersetzen, und zwar mit folgender Schwerpunktsetzung:

- Deutschland sollte als führende europäische Landmacht imstande sein, die Ostflanke der NATO gemeinsam mit anderen Verbündeten zu verteidigen.
- Deutschland muss weiterhin über die Fähigkeit für militärische Krisenbewältigungseinsätze in der europäischen Peripherie verfügen.
- Die Bundeswehr muss mit Hilfe von Luft- und Seetransportmitteln Streitkräfte verlegen können, um eine dauerhafte Präsenz im Indo-Pazifik aufzubauen.
- Die Bundeswehr sollte in Cyber- und weltraumgestützte Fähigkeiten investieren, um sich gegen hybride Angriffe zu verteidigen, die die Resilienz und den Zusammenhalt der NATO- und EU-Mitgliedstaaten unterminieren.

Dank dieser Fähigkeiten könnte Deutschland den europäischen Pfeiler der NATO beträchtlich stärken, zu einer besseren Lastenverteilung in der Allianz beitragen und die USA entlasten. Für seine europäischen Partner – in NATO und EU – wäre es ein beruhigendes Signal, dass Berlin einen erheblichen Teil der Lasten trägt, um der multilateralen Verteidigungskooperation für Europa zum Erfolg zu verhelfen. Den Ländern, die Deutschland in jüngster Zeit als strategische Partner im Indo-Pazifik benannt hat, würde Berlin zu verstehen geben, dass ihre sicherheitspolitischen Anliegen mit denen der anderen Partner

in Europa zusammenhängen. In dieser Position würde Deutschland einen Beitrag zur Verteidigung der internationalen Ordnung leisten, von der es schließlich profitiert, aber auch zu ihrer Weiterentwicklung, damit sie künftigen Bedürfnissen gerecht wird.

Die Liste praktischer Fragen, die es anzugehen gilt, um bei dieser strategischen Agenda in den kommenden zehn Jahren voranzukommen, ist lang. Den Anfang muss eine ehrliche politische Kommunikation der Regierung gegenüber der Öffentlichkeit machen. Deutschlands strategische Kultur und seine politischen und gesellschaftlichen Präferenzen haben bislang für die Außen- und Sicherheitspolitik äußerst enge Toleranzgrenzen gezogen. Hier zeichnet sich aufgrund der spürbaren weltpolitischen Veränderungen derzeit ein Wandel ab, auf den die Politik eingehen sollte. Politikerinnen und Politiker müssen auf die neuen Risiken reagieren und im öffentlichen Diskurs Führungsstärke zeigen. Nur so lässt sich bei der Sicherheits- und Verteidigungspolitik ein neuer innenpolitischer Konsens erreichen. Dass demokratische Amtsträger durch die Wähler berufen oder bestätigt werden müssen, sollte Entscheidungsträger nicht hindern, die öffentliche Meinung anzuführen, statt sich von ihr führen zu lassen. Bedrohungen, Risiken oder Herausforderungen sollten sie nicht überzeichnen, um die öffentliche Meinung zu beeinflussen. Aber unserer Ansicht nach wurde der deutschen Bevölkerung bisher nicht kommuniziert, dass mächtige externe Akteure wie Russland oder China weder an Kompromissen mit der westlichen Ordnung noch an einer Einbeziehung in diese interessiert sind, sondern vielmehr die Grundlagen von Deutschlands Sicherheit, Wohlstand und Lebensweise untergraben wollen. Es ist unklug, die potentiellen Folgen der Politik Russlands und Chinas herunterzuspielen. Denn es geht um den Erhalt der bestehenden internationalen Ordnung im Kampf gegen Mächte, die gänzlich andere Vorstellungen von individuellen Freiheitsrechten, sozialer Kontrolle, Rechtsstaatlichkeit, politischem und wirtschaftlichem Austausch zwischen Nationen haben als wir. Das Hauptproblem der politischen Kommunikation in einer Demokratie ist dabei, strategische Probleme anzusprechen, die oberflächlich betrachtet das Alltagsleben der Wähler wenig tangieren, langfristig aber unser Leben fundamental beeinflussen können.

Das zweite zu lösende Kernproblem ist die Finanzierung der Verteidigungsausgaben. Es gab eine Zeit, in der Deutschland beträchtliche Verteidigungsausgaben und großzügige Sozialleistungen unter einen Hut bringen konnte. Im Jahr 1990 beliefen sich die öffentlichen Sozialausgaben in Deutschland auf über 21 Prozent des Bruttoinlandsprodukts (BIP) und die Verteidigungsausgaben auf

rund 2,4 Prozent.⁶⁶ Ein leistungsfähiger Sozialstaat und leistungsfähige Streitkräfte schließen sich nicht aus. 2020 betrug Deutschlands BIP trotz Konjunkturerinbruch infolge der COVID-19-Pandemie noch immer 3,332 Billionen Euro.⁶⁷ Verteidigungsausgaben in Höhe von 2,4 Prozent des BIP wie anno 1990 hätten rund 80 Mrd. Euro entsprochen – deutlich mehr als die 44,9 Mrd. Euro, die Deutschland tatsächlich aufwand. Selbst der von der NATO 2014 vereinbarten Richtwert von zwei Prozent des BIP hätte immerhin knapp 67 Mrd. Euro ergeben. Allerdings ist ein bestimmter Prozentsatz des BIP bei strategischen Belangen ein willkürliches Maß. Die wesentliche Frage müsste lauten: Wie viel ist genug?

Einer IISS-Analyse von 2019 zufolge würde es etwa 350 Mrd. US-Dollar kosten, wollten die europäischen NATO-Staaten alle derzeit bestehenden Fähigkeitslücken füllen. Ausgangspunkt war die Frage: Was muss NATO-Europa aufbringen, um international allein handlungsfähig zu werden und eine regionale Invasion Russlands erfolgreich abwehren zu können?⁶⁸ Die Analyse ging von der Annahme aus, der erforderliche zusätzliche Betrag werde in einem Zeitraum von mindestens zehn Jahren ausgegeben. Verwendet würden die Mittel in erster Linie für die Beschaffung von Ausrüstungsgütern. Gehen wir außerdem davon aus, dass die Beschaffungskosten etwa 20 Prozent der gesamten Lebenszykluskosten der Ausrüstungsgüter ausmachen und die übrigen 80 Prozent auf Betriebs- und Instandhaltungskosten während der Nutzungsdauer entfallen, die Jahrzehnte betragen kann.⁶⁹ Nehmen wir der Einfachheit halber zudem an, ein Drittel der vollständigen Lebenszykluskosten sei für das kommende Jahrzehnt zu budgetieren.⁷⁰ Dann ergibt sich als finanzieller Gesamtaufwand sämtlicher europäischer NATO-Mitgliedstaaten von etwa 465 Mrd. US-Dollar für Betrieb und Instandhaltung der neu zu beschaffenden

Waffensysteme und Rüstungsgüter (vorausgesetzt, die gesamten Lebenszykluskosten betragen das Vierfache der Beschaffungskosten). Deutschland strebt gegenwärtig an, zehn Prozent der militärischen Fähigkeiten innerhalb der NATO bereitzustellen. Für NATO-Europa könnte ein Anteil von 30 Prozent angenommen werden. Die gesamten Kosten für Beschaffung, Betrieb und Instandhaltung würden sich im Zeitraum von zehn Jahren auf 815 Mrd. Dollar belaufen, für Deutschland beim Anteil von 30 Prozent auf 243 Mrd. US-Dollar (rund 202 Mrd. Euro). Das bedeutet: Selbst bei der geschätzten Obergrenze (mit der maximalen Verpflichtung für Deutschland) und hohen anfänglichen Aufwendungen beim Ausgabezyklus lägen die erforderlichen zusätzlichen Ausgaben noch immer innerhalb des „Zwei Prozent des BIP“-Ziels der NATO. Man kann davon ausgehen, dass diese zusätzlichen Ausgaben die Bundeswehr befähigen, regelmäßig zu tun, womit sie 2021 ad hoc begonnen hat: eine militärische Präsenz in Asien aufzubauen. Auch würde diese Leistung Deutschlands Fähigkeit stärken, eine Krisenbewältigungskapazität in der weiteren europäischen Nachbarschaft bereitzustellen.

Deutschlands ineffektives, umständliches und überreguliertes Beschaffungsverfahren benötigt eine grundlegende Verbesserung. Viele Jahre haben sich Reformanstrengungen darauf konzentriert, Defizite in einzelnen Abteilungen zu beheben, Verträge sorgfältiger auszuhandeln, Risikosteuerungsmethoden einzuführen und übermäßig komplexe bürokratische Prozesse zu straffen. Damit wollte man Vergabe- und Beschaffungsprozesse und -verfahren optimieren, mehr Wirtschaftlichkeit und eine schnellere Umsetzung erreichen. Das ist zwar in einigen Bereichen gelungen, doch einen Durchbruch hat man nicht erreicht.⁷¹ Daran wird sich wahrscheinlich nichts ändern, solange die Reform von Vergabe- und Beschaffungspraxis weiterhin nach Maßgabe der Prozessoptimierung erfolgt, aber an einem „Strategiedefizit“ leidet.⁷² Die gegenwärtigen Reformziele sind nicht falsch, ihre positiven Effekte werden sich jedoch in Grenzen halten, da bessere Prozesse in einem strategischen Vakuum nicht viel ausrichten.

Hilfreich wäre ein Rechtsrahmen, der es dem Verteidigungsministerium erlaubt, mit einem mehrjährigen Etat zu arbeiten, etwa nach dem Vorbild des französischen Militärplanungsgesetzes. Das würde eine grundlegende Zäsur bedeuten. Dafür bedarf es allerdings entschlossener politischer Führung durch die höchsten deutschen

⁶⁶ Zu den Angaben vgl. Organisation for Economic Co-operation and Development: *Compare Your Country: Expenditure for Social Purposes*; <https://www.compareyourcountry.org/social-expenditure/en/0/all/default>, Zugang 19.3.2021; siehe auch Chipman 2018.

⁶⁷ Zahlen nach Statistisches Bundesamt: Volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen – Inlandsprodukt, *Webseite destatis*, https://www.destatis.de/DE/Themen/Wirtschaft/Volkswirtschaftliche-Gesamtrechnungen-Inlandsprodukt/_inhalt.html.

⁶⁸ Vgl. Barrie/Barry/Béraud-Sudreau/Boyd/Childs/Giegerich 2020, 3, 26–9, 38–41.

⁶⁹ Die 80/20 Aufteilung repräsentiert eine mittlere Annahme, vgl. Navarro-Galera/Ortúzar-Maturana/Muñoz-Leiva 2011.

⁷⁰ Eine sehr großzügige Annahme, um die Obergrenze festzulegen, wenn man bedenkt, dass Betriebs- und Instandhaltungskosten in einer viel späteren Phase des aktiven Diensts ihren Höhepunkt erreichen.

⁷¹ Deutscher Bundestag: Unterrichtung durch die Wehrbeauftragte. Jahresbericht 2020 (62. Bericht) *Bundestags Drucksache* 19/26600, 23.2.2021.

⁷² Sebaldt 2020, 179.

Regierungsspitzen. Politikerinnen und Politiker müssten die Wähler unentwegt davon überzeugen, dass diese Ausgaben nicht nur möglich, sondern auch notwendig sind.

Leitgedanke aller Beschaffungsvorhaben muss sein: Zu welchem Zweck und für welche Rolle sollte die Bundeswehr ausgerüstet werden? Die Antwort ermöglicht eine zielgerichtete Prozessoptimierung, aber auch sachgemäße Entscheidungen zur Anschaffung von modularen und interoperablen Ausrüstungsgütern. Nach Möglichkeit sollte man Standardprodukte erwerben, eine übertriebene Spezifizierung der Anforderungen vermeiden und bei der Beschaffung eine internationale Zusammenarbeit anstreben.

Moderne Technologien sind selbstverständlich kein Allheilmittel für die Streitkräfte oder die deutsche Sicherheitspolitik im Allgemeinen. Sie allein bringen nicht zwangsläufig einen Zugewinn an militärischen Fähigkeiten. Bettet man sie nicht in Doktrin, Einsatzkonzepte, Übung und Ausbildung ein, kann ihre Einführung durchaus eine erfolgreiche Anwendung militärischer Gewalt behindern und neue Schwachstellen schaffen.⁷³ Deutschland hat spät auf die Versuche anderer reagiert, aufkommende Technologien für Verteidigungszwecke zu nutzen. Zudem ist die deutsche Debatte über neue Technologien sehr von dem Wunsch bestimmt, sie international zu regulieren oder zu kontrollieren. Obgleich es angemessen ist, ethische und rechtliche Grenzen für die Nutzung von Technologien zu definieren, sind die bisherigen Erfahrungen mit multilateraler Rüstungskontrolle eher ernüchternd. Daher muss Deutschland technologische Innovationen stärker unter dem Gesichtspunkt der militärischen Effizienzsteigerung betrachten.

Überdies sollte Deutschland weiterhin von der nuklearen Abschreckung profitieren, die seine Verbündeten (allen voran die USA, teilweise auch Großbritannien und Frankreich) bereitstellen. Es sollte auch künftig einen Beitrag zu den Vereinbarungen über nukleare Teilhabe leisten und moderne, doppelt verwendbar Flugzeuge (DCA) beschaffen. Die Hauptverantwortung der nuklearen Abschreckung liegt derzeit bei den Vereinigten Staaten von Amerika, und es ist zu hoffen, dass die Abschreckungswirkung dieser Waffen erhalten bleibt. Dennoch sollte man zugleich – im Sinne eines *worst case* – über Alternativen wie eine europäische Abschreckung nachdenken. Das Thema ist allerdings unbestritten komplex und beladen. Planungen für eine rein europäische Abschre-

ckung wären ein politisch äußerst heikles Unterfangen. Den Anfang müssten Gespräche mit Großbritannien und Frankreich bilden. Dabei kommt es entscheidend darauf an, wie weitgehend sich London und Paris bereit zeigen, andere Staaten an ihrer Einsatzplanung mitwirken zu lassen und Arrangements über deren Teilnahme bei Einsätzen zu treffen. Eine europäische Abschreckung könnte auf einer kleineren Anzahl von Kernwaffen beruhen, als gegenwärtig in der NATO im Rahmen der nuklearen Teilhabe vorgehalten werden. Frankreich und Großbritannien verfügen über recht effektive Abstandswaffen, die aufgrund ihrer technischen Parameter eine glaubwürdigere Abschreckung darstellen würden als die gegenwärtigen Freifallbomben vom Typ B-61 der USA. Französische und britische Luft- und U-Boot-gestützte Marschflugkörper könnten von Orten außerhalb der Luftverteidigungszone des Gegners gestartet werden und so die Eindringwahrscheinlichkeit verbessern.

Wie eine europäische Abschreckung zu organisieren wäre, bleibt noch offen. Die derzeitigen Vereinbarungen zur nuklearen Teilhabe innerhalb der NATO basieren auf amerikanischen Kernwaffen. Sie könnten jedoch als Orientierung für die Einbeziehung Verbündeter in nukleare Aufgaben dienen und Ausgangspunkt für Gespräche zwischen Berlin, Paris und London sein. François Heisbourg und Maximilian Terhalle haben in einem 2018 erschienenen Artikel dargelegt, dass Paris für einen solchen Austausch offen sein dürfte. Erfolg wird dieser aber nur verzeichnen, wenn Deutschland sich mit einer gewissen Entschlossenheit um ihn bemüht. Die oben genannten Autoren denken in diesem Zusammenhang an eine turnusmäßige Präsenz französischer doppelt verwendbarer Flugzeuge außerhalb französischen Territoriums.⁷⁴ Außerdem wäre zu prüfen, ob in Extremfällen und auf Grundlage von Regelungen, die sich an DCA-Vereinbarungen orientieren, Deutschland eine kleine Zahl französischer überschall-schneller ASMPA-Marschflugkörper zur Verfügung gestellt bekommt.⁷⁵

⁷⁴ Vgl. François Heisbourg/Maximilian Terhalle: 6 post-Cold War taboos Europe must now face. France and Germany must summon up the inspiration and muscle to guarantee Europe's future security, *Politico*, 28.12.2018; www.politico.eu/article/6-post-cold-war-taboos-europe-must-now-face-merkel-macron-trump-nato-eurozone-reform/; siehe auch Maximilian Terhalle: Für eine europäische Atom-macht, *Frankfurter Allgemeine Zeitung* (fremde Federn) vom 15.11.2017.

⁷⁵ Vgl. Heisbourg 2021, 28 f.; siehe auch Douglas Barrie/Bastian Giegerich: Berlin and the Bomb, *IISS Blog*, 20.3.2020; <https://www.iiss.org/blogs/military-balance/2020/03/germany-tornado-replacement-options>; sowie Richard Barrons/Maximilian Terhalle: Europe Needs to Calculate for the U.S. Military's Shortcomings, *National Interest Online*, 6.8.2019. Siehe auch Klaus Naumann/Maximilian Terhalle:

⁷³ Franz-Stefan Gady: What Does AI Mean for the Future of Manoeuvre Warfare? *IISS-Blog*, 5.5.2020; <https://www.iiss.org/blogs/analysis/2020/05/csfc-ai-manoevre-warfare>.

Um die deutsche Sicherheits- und Verteidigungspolitik in die von uns vorgeschlagene Richtung zu bewegen, wird es erheblicher politischer Führungsstärke bedürfen sowie ausführlicher und substantieller Diskussionen in nationalen Sicherheitsgremien und im Parlament, die auch auf Expertise aus der akademischen Welt und von Denkfabriken zurückgreifen sollten. Die in den 1990er und frühen 2000er Jahren häufig zu hörende Klage, die politische Klasse in Berlin diskutiere nicht ernsthaft über Sicherheitspolitik, trifft nicht länger zu. Aber der Debatte mangelt es an Tiefe und Breite. Sie ist weit weniger ein Marktplatz der Ideen als eine Echokammer altbekannter Ansichten über Multilateralismus, Rüstungskontrolle und internationale Institutionen. Anders als viele seiner Partner besitzt Deutschland weder eine nationale Sicherheitsstrategie noch ein Beschlussgremium im Bereich der nationalen Sicherheit, das die Koordinierung und Integration der Einschätzungen verschiedener Regierungsakteure erleichtern würde. Angesichts der heutigen Komplexität und Vielzahl der Herausforderungen wäre dies jedoch zwingend geboten. Der sicherheits- und verteidigungspolitische Diskurs im Parlament konzentriert sich zu oft auf einzelne Beschaffungsbeschlüsse oder konkrete Bundeswehr-Missionen, aber nur selten auf grundlegende strategische Fragen. Unter deutschen Analytikern sind ausgesprochen wenige Experten zu finden, die sich selbst als Fachleute für *Strategic Studies* bezeichnen würden.

Damit sich in Deutschland strategisches Denken entwickelt, benötigen die Exekutive und die Legislative – und ihre Berater – neue Perspektiven und Begegnungsorte, an denen sie darüber diskutieren können. Die Diskussion, ob Deutschland ein Dokument benötigt, das ausdrücklich als nationale Sicherheitsstrategie bezeichnet wird, währt mittlerweile fast zwanzig Jahre. Ebenso lange ziehen sich die Debatten über die Notwendigkeit eines nationalen Sicherheitsrats hin, der über die Grenzen von Behörden und Ministerien hinweg politische Prozesse aktiv koordiniert.⁷⁶ Interministerielle und behördenübergreifende Strukturen spielen in vergleichbaren Ländern eine wichtige Rolle bei der Umsetzung von Strategien. In Anbetracht der internationalen Herausforderungen, mit denen Deutschland und seine Partner konfrontiert sind, sowie des raschen Tempos internationaler Veränderungen müssten derartige Struk-

turen allerdings mehr tun, als lediglich unterschiedliche Perspektiven zu koordinieren – sie müssten die Perspektiven der verschiedenen *Stakeholder* integrieren. Es braucht eine Priorisierung politischer Ziele und eine Weichenstellung, damit deutsche Sicherheitspolitik in Zeitablauf und sämtlichen Themenbereichen kohärent bleibt. Im Gegensatz zu vielen seiner Schlüsselpartner hat Deutschland gegenwärtig nicht die notwendige institutionelle Struktur. Um effektiv zu sein, wäre diese Struktur beziehungsweise das entsprechende Gremium auf die volle Unterstützung durch die Amtsautorität von Bundeskanzlerin oder Bundeskanzler angewiesen.

Es wird Zeit, dass sich die Deutschen auf sachgerechtere, konstruktivere Weise mit ihrem historischen Erbe befassen. Diese Auseinandersetzung darf nicht einfach auf einen Pazifismus hinauslaufen, der die Übernahme von Verantwortung scheut und anderen ungebetene, zuweilen moralische Ratschläge erteilt. Die wichtigste Lehre aus der Vergangenheit ist, dass Deutschland seine Macht in den Dienst einer guten Sache stellt: der Verteidigung der freiheitlichen-demokratischen Werte der westlich geprägten internationalen, regelbasierten Ordnung. Die Anerkennung der Notwendigkeit, sich proaktiv an der Verteidigung der freien Welt zu beteiligen, würde zweierlei bedeuten: (1) dass Deutschlands in der Vergangenheit begangene Taten nicht in Vergessenheit geraten und (2) dass diese Taten die heutigen Deutschen nicht von ihrer Pflicht entbinden, einen Beitrag zum Schutz jener Ordnung und jenes Bündnisses zu leisten, die ihnen in der zweiten Hälfte des letzten Jahrhunderts Freiheit und Wohlstand gesichert haben und die es zur Wahrung deutscher Interessen unabdingbar und erfolgreich zu verteidigen gilt.

Die nächste Bundeskanzlerin/der nächste Bundeskanzler wird sich einer ganzen Reihe innen- und außenpolitischer Herausforderungen gegenübersehen, die ihre/seine Aufmerksamkeit in Anspruch nehmen. Gleichzeitig wird sie/er auf erhebliche Widerstände stoßen bei dem Versuch, bei der Rolle strategischer Macht ein breites gesamtgesellschaftliches Umdenken herbeizuführen. Natürlich ist diese Aufgabe nicht leicht. Aber die innenpolitische Ewigkeitsklausel, wie Artikel 79 Absatz 3 des Grundgesetzes sie festschreibt, gibt es sicherheitspolitisch nicht. Deshalb ist die oben beschriebene Aufgabe von einer Immanenz, die oberste Priorität regelrecht einfordert. Ja, sie ist unvermeidlich, wenn Deutschland die vitalen Herausforderungen der nächsten Dekade meistern will. Es wird enormer politischer Führungsstärke bedürfen, den Wählerinnen und Wählern diese Herausforderungen unmissverständlich zu kommunizieren – und eine Strategie zu entwickeln, um sie bewältigen zu können.

Deutschlands Schlafwandeln gefährdet die liberale Weltordnung, *Die Welt*, 26.11.2019; sowie Maximilian Terhalle: Europas Augenblick ist gekommen, *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 15.2.2018. Es ist denkbar, dass bei einer Ausstattung künftiger deutscher DCA Flugzeuge mit französischen Abstandswaffen die Auswahl des Flugzeugrahmens komplizierter werden könnte.

⁷⁶ Vgl. Giegerich/Jonas 2012.

Literatur

- Baev, Pavel K. (2015): Russia as Opportunist or Spoiler in the Middle East? *International Spectator*, 50 (2), 8–21
- Barrie, Douglas/Barry, Ben/Béraud-Sudreau, Lucie/Boyd, Henry/Childs, Nick/Giegerich, Bastian (2020): Defending Europe: Scenario-Based Capability Requirements for NATO's European Members. London: IISS; <https://www.iiss.org/blogs/research-paper/2019/05/defending-europe>
- Barrie, Douglas/Béraud-Sudreau, Lucie/Boyd, Henry/Childs, Nick/Giegerich/Bastian/Hackett, James/Nouwens, Meia (2020): *European defence policy in an era of renewed great-power competition*. London/München: IISS/Hanns Seidel Stiftung, <https://www.iiss.org/blogs/research-paper/2020/02/the-future-of-european-defence>
- Béraud-Sudreau, Lucie (2019): Franco-German Consensus on Arms Exports, *Survival*, 61 (4), 79–98
- Borrell, Josep (2020): *The Sinatra Doctrine: How the EU Should Deal With the US-China Competition*. Rom: Istituto affari internazionali (IAI)
- Chipman, John (2018): *Shifting weight of military power*. London: IISS Analysis, 29.1.2018; <https://www.iiss.org/blogs/analysis/2018/01/shifting-weight>
- Colby, Elbridge (2021): Deutschland am Scheidepunkt. Eine aktive Verteidigungs- und Bündnispolitik ist überflüssig, *Sirius – Zeitschrift für strategische Analysen*, 5 (3), 227–238
- Craig, Gordon A./George, Alexander L. (1995): *Force and Statecraft: Diplomatic Problems of Our Time*. Oxford: Oxford University Press, 3. Auflage
- Dennison, Susi/Pardijs, Dina (2016): *The World According to Europe's Insurgent Parties: Putin, Migration and People Power*. London und Berlin: European Council on Foreign Relations
- Descôtes, Anne-Marie (2019): Vom „German-Free“ zum gegenseitigen Vertrauen. Berlin: Bundesakademie für Sicherheitspolitik (Arbeitspapier Sicherheitspolitik no. 7/2019)
- Dutta, Soumitra/Lanvin, Bruno/Wunsch-Vincent, Sacha, Hrsg. (2020): *Global Innovation Index 2020: Who Will Finance Innovation?*, Ithaca, NY u. a.: Cornell University/INSEAD and the World Intellectual Property Organization
- Giegerich, Bastian (2019): Coopération Franco-Allemande de Sécurité et de Défense et Autonomie Stratégique Européenne, *Revue Défense Nationale*, (821), 43–9
- Giegerich, Bastian/Jonas, Alexandra (2012): Auf der Suche nach Best Practice? Die Entstehung nationaler Sicherheitsstrategien im internationalen Vergleich, *Sicherheit und Frieden*, 30 (3), 129–134
- Gurganus, Julia/Rumer, Eugene (2019): Russia's Global Ambitions in Perspective. Washington, D.C.: The Carnegie Endowment for International Peace
- Hackett, James (2021): Die Modernisierung der russischen Streitkräfte, *Sirius – Zeitschrift für strategische Analysen*, 5 (2), 125–139
- Heisbourg, François (2021): Europe Can Afford the Cost of Autonomy, *Survival*, 63 (1), 25–32
- International Institute for Strategic Studies (2020): *Russia's Military Modernisation: An Assessment*. Abingdon: Routledge for the IISS
- Ischinger, Wolfgang (2018): *Welt in Gefahr: Deutschland und Europa in unsicheren Zeiten*. Berlin: Econ Verlag
- KPMG/P3 Group/TaylorWessing (2014): *Umfassende Bestandsaufnahme und Risikoanalyse zentraler Rüstungsprojekte*. Berlin: BMVg; <https://www.bmvg.de/resource/blob/11644/d5cdd057b87a9a9f84dad eaa72d4ae59/c-06-10-14-download-expertenbericht-zu-ruestungsprojekten-uebergeben-data.pdf>
- Kratz, Agatha/Huotari, Mikko/Hanemann, Thilo/Arcesati, Rebecca (2020): *Chinese FDI in Europe: 2019 Update*. Berlin: Mercator Institut für Chinastudien
- Kunz, Barbara (2020): Switching Umbrellas in Berlin? The Implications of Franco-German Nuclear Cooperation, *The Washington Quarterly*, 43 (3), 63–77
- Little, Richard (2007): *The Balance of Power in International Relations: Metaphors, Myths and Models*. Cambridge: Cambridge University Press
- Mankoff, Jeffrey (2020): Russian Influence Operations in Germany and Their Effects. Washington, D.C.: Center for Strategic and International Studies
- Mölling, Christian (2020): Vom Flickenteppich Deutscher Sicherheitspolitik, *Internationale Politik*, 75 (5) 79–83
- Navarro-Galera, Andrés/Ortúzar-Maturana, Rodrigo I./Muñoz-Leiva, Francisco (2011): The Application of Life Cycle Costing in Evaluating Military Investments: An Empirical Study at an International Scale, *Defence and Peace Economics*, 22 (5), 509–43
- Nelson, Amy J. (2020): *Innovation and Its Discontents: National Models of Military Innovation and the Dual-Use Conundrum*. College Park, MD: Center for International and Security Studies at the School of Public Policy, University of Maryland
- Nouwens, Meia/Legarda, Helena (2020): China's Rise as a Global Security Actor: Implications for NATO. Berlin: Mercator Institut für Chinastudien
- Posen, Barry R. (2020/2021): Europe Can Defend Itself, *Survival*, 62 (6), 7–34
- Puhl, Detlef (2020): *La Coopération en Matière d'Armement Entre la France et l'Allemagne: Un Terrain d'Entente Impossible?* Paris: Institut français des relations internationales (Ifri)
- Rolland, Nadège (2019): A China–Russia Condominium Over Eurasia, *Survival*, 61 (1), 7–22
- Sebaldt, Martin (2020): Rüstungspolitik im Zeichen des Versagens: Die Trendwende. Material der Bundeswehr zwischen Anspruch und Realität, *Zeitschrift für Außen- und Sicherheitspolitik*, 13 (2), 177–96
- von Bredow, Wilfried (2020): *Armee ohne Auftrag: Die Bundeswehr und die Deutsche Sicherheitspolitik*. Zürich: Orell Füssli
- Wight, Martin (1995): *Power Politics*. New York: Continuum Books (ursprünglich 1978 erschienen)
- Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestages (2014): *Die Neuausrichtung der Bundeswehr – Ziele, Maßnahmen, Herausforderungen*. Berlin: Bundestag (WD 2 – 3000 – 040/14)
- Wright, Timothy/Barrie, Douglas/Giegerich, Bastian (2020): Multi-Stakeholder Approaches to Arms Control Negotiations: Working With Science and Industry, in: Auswärtiges Amt (Hrsg.): Conference Reader: 2020. Capturing Technology. Rethinking Arms Control. Berlin: AA; <https://rethinkingarmscontrol.de/wp-content/uploads/2020/10/20-AA-RAC-Reader-2020-10-28-final-korr-kompr.pdf>
- Wübbeke, Jost/Meissner, Mirjam/Zenglein, Max J./Ives, Jaqueline/Conrad, Björn (2016): *Made in China 2025: The Making of a High-Tech Superpower and Consequences for Industrial Countries*. Berlin: Mercator Institut für Chinastudien