

Zum Zaudern keine Zeit

Deutschland steht vor fundamentalen Veränderungen, will es die Zeitenwende konsequent umsetzen und gestalten. Doch es mangelt an Tatkraft, Einsicht und Strategie. Einige Vorschläge für entschlossenes Handeln im Wandel.

Von Claudia Major und Christian Mölling

*Der Vorhang auf und viele Fragen offen:
Die Zeitenwende-Rede des Kanzlers war
erst der Beginn eines langen Weges.*

Bild nur in
ntausgabe verfügbar

Russlands Überfall auf die Ukraine hat die in Deutschland weithin geteilten Vorstellungen über Krieg und Frieden in der Welt und die Rolle der Bundesrepublik darin zerstört. Politik und Gesellschaft streiten seitdem über die Vergangenheit, Gegenwart und Zukunft der deutschen Sicherheits- und Verteidigungspolitik. Doch die anfängliche Dringlichkeit, die deutsche Politik grundlegend zu ändern, die in den ersten Tagen des Krieges zu spüren war, scheint an Schwung verloren zu haben. Die Umsetzung der Zeitenwende vor allem in der Verteidigungspolitik geht nur schleppend und anscheinend ohne systematischen Plan voran.

Für alle europäischen Staaten war der russische Angriffskrieg auf die Ukraine seit Februar 2022 zumindest eine äußere Zeitenwende. Er hat die Rahmenbedingungen, in denen sie ihre Sicherheitspolitik organisieren, fundamental verändert. Für Deutschland kommt eine innere Zeitenwende hinzu. Das Ausmaß der eigenen politischen Veränderungszwänge wird durch einen Blick zurück deutlich.

Seit dem Ende des Kalten Krieges hat sich Deutschland militärisch nicht bedroht gefühlt. Es sah sich von Freunden umgeben und war beseelt von der Überzeugung, die Lehren aus der Geschichte besser durch Diplomatie als durch militärische Mittel gelöst werden und dass wirtschaftliche Kooperation Konflikte verhindert. Die Rohstoff- und Energiekooperation mit Russland war Grund und Beispiel für diese Politik.

So verspürte Berlin wenig Antrieb, ins Militär zu investieren und nahm nur zurückhaltend an Militäreinsätzen seit dem Ende des Kalten Krieges teil. Die meisten Beteiligungen, etwa im Rahmen der NATO in Litauen und in Afghanistan, oder zu-

sammen mit Frankreich in Mali, resultieren weniger aus eigenen sicherheitspolitischen Überlegungen, viel mehr aber aus dem Willen, ein guter Partner zu sein.

Der russische Angriff auf die Ukraine hat all diese Prämissen abgeräumt. Denn Berlin hat diesen Krieg verstanden als Überfall nicht nur auf die Ukraine, sondern auf das, was Deutschland und Europa ausmacht: als einen Überfall also auf die Sicherheitsordnung, die Europäische Union, auf eine rechtsbasierte internationale Ordnung, als einen Angriff auf Deutschlands Erfolgsmodell. Dieser Eindruck einer umfassenden, tiefgreifenden, existenzbedrohenden Veränderung beeinflusste die Zeitenwende-Rede, die Bundeskanzler Olaf Scholz am 27. Februar hielt.

Der Begriff Zeitenwende ging nach dieser Rede im Deutschen Bundestag rasch viral: Viele internationale Partner und nationale Akteure, von der Industrie bis zum Parlament, hofften, dass Deutschland die Führung bei der Gestaltung der neuen europäischen Sicherheitsordnung übernehme. Die internationale Resonanz war überwältigend positiv. Denn wie eine neue Ordnung aussehen wird, das hängt doch zum Großteil vom Engagement Deutschlands ab – oder vielleicht auch von seinem Fehlen.

Disruptiv, ungewollt, getrieben

Drei Elemente charakterisieren die Zeitenwende. Sie ist ein disruptiver Wandel, keiner, den Deutschland sich ausgesucht oder organisiert hätte, wie etwa die sogenannte Verkehrswende. Zweitens gibt es ein klares Vor- und ein klares Nachher: Der russische Überfall beendet die kooperative Sicherheitsordnung mit Russland und läutet eine Ordnung ein, in der Deutschland und Europa Sicherheit vor und gegen Russland organisieren müssen. Und



Dr. Claudia Major ist Verteidigungsexpertin und leitet die Forschungsgruppe für Sicherheitspolitik der Stiftung Wissenschaft und Politik.

*Die Zeitenwende erfordert
als fundamentaler
Wandel Anpassungen in
allen Politikfeldern*

drittens empfindet die Bundesregierung diesen Krieg als Bedrohung für sich selbst: Sicherheits- und Verteidigungspolitik sind nicht mehr nur eine Frage von Solidarität, sondern es geht nun auch um die eigene Sicherheit. Russlands revisionistisches Vorgehen stellt Deutschland, stellt sein Koordinaten- und Ordnungssystem infrage.

Deutschland musste handeln, nicht so sehr, weil es ein guter Partner sein wollte, sondern weil es sich selbst bedroht fühlte. Dies führte zur Ankündigung einer Reihe von Entscheidungen im Verteidigungsbereich, die vorher undenkbar waren: Waffenslieferungen an die Ukraine, das Bereitstellen eines Sondervermögens von 100 Milliarden Euro für große Beschaffungen, die Steigerung des Verteidigungshaushalts auf 2 Prozent der Wirtschaftskraft.

Verteidigung im Zentrum

Die Zeitenwende als fundamentaler Wandel betrifft alle Bereiche und erfordert Anpassungen in allen Politikfeldern: Das gilt zum Beispiel für die Energiepolitik, Stichwort Diversifizierung. In der Bildung lautet die Frage: Wie gehen wir mit Fake News und Medien als Waffen um? Und nicht zuletzt muss der Handel Antworten darauf finden, wie Lieferketten zu reorganisieren und Abhängigkeiten zu reduzieren sind.

Gemessen werden wird Deutschland aber an den Veränderungen in dem Bereich, in dem die Umstellung am schwersten fällt: in der Verteidigungspolitik. Vier verschiedene Aspekte der Zeitenwende

rücken das hochkomplexe Feld der Verteidigung in den Mittelpunkt.

1. Die militärische Unterstützung: Ob die Ukraine Erfolg haben wird oder scheitert, hängt weitgehend von der Bereitstellung militärischer Mittel durch den Westen ab;
2. der Zustand der Bundeswehr: Inmitten des Krieges ist der katastrophale Zustand der Truppe ins Blickfeld gerückt. Die Regierung hat erklärt, dass sie die Bundeswehr zur stärksten Streitkraft in Europa machen will;
3. die Achillesferse der inneren Sicherheitsdebatte: Der Einsatz von Gewalt und militärischen Mitteln ist in Deutschland ein kontroverses Thema;
4. die Erwartungen der Verbündeten: Für fast alle NATO- und EU-Partner Deutschlands ist Verteidigungspolitik von höchster Bedeutung.

Daher wird die Umsetzung der Zeitenwende in puncto Verteidigung der Schlüssel zum Gesamterfolg der derzeitigen Regierung sein.

Hier hat der Kanzler eine Agenda mit drei großen Themen formuliert: Es geht um die Neuaufstellung der Bundeswehr, um die Verbesserung der europäischen Verteidigung und die Unterstützung für die Ukraine. Im Zuge der Zeitenwende hat die Bundesregierung diese Ziele weiter ausbuchstabiert: Deutschland soll Führungs- und Garantiemacht Europas werden, die europäische Rüstungskooperation soll gestärkt und die Ukraine unterstützt werden mit dem, was sie braucht, und solange sie es braucht. Deutschland selbst will die schlagkräftigste und größte Armee Europas aufbauen und Lücken in der Bundeswehr schnell schließen. Sie soll zudem kaltstartfähig sein – also von jetzt auf gleich viel Kampfkraft bereitstellen können, damit sich die NATO-Alliierten auf Deutschland verlassen können. Und zu



Dr. Christian Mölling

ist stellv. Direktor des Forschungsinstituts der Deutschen Gesellschaft für Auswärtige Politik und Leiter ihres Zentrums für Sicherheit und Verteidigung.

guter Letzt kommt sogar ein Ausgabenziel: 2 Prozent des BIP will Berlin von nun an für Verteidigung ausgeben – gesichert sind zumindest schon einmal 100 Milliarden zusätzlich zum jährlichen Rüstungshaushalt.

Die größte Aufgabe hat Deutschland nun noch vor sich, nämlich die Umsetzung dieser Ambitionen. Dabei lassen sich einige Veränderungen vergleichsweise schnell auf den Weg bringen, etwa die Steigerung der Verteidigungsausgaben oder neue Beschaffungsprojekte.

Eine neue Grammatik

Soll die Zeitenwende gelingen, dann muss ein einzigartiger kultureller Wandel eintreten. Zeitenwende kann nicht lediglich heißen „weiter so wie vorher, aber mit mehr Geld“. Sie erfordert eine ganz neue Grammatik, damit Deutschland sich in einer konfrontativen Sicherheitsordnung in Europa und weltweit behaupten kann. Teil dieser neuen Grammatik ist militärische Macht als Gestaltungsfaktor. Russland nutzt ihn. Deutschland nutzt ihn auch, um eine Ordnung nach russischer Vorstellung zu verhindern. Doch damit hat die Bundesrepublik noch nicht die Rolle angenommen, die Freiheit Europas neben wirtschaftlicher auch über militärische Stärke zu garantieren.

Betrachtet man die vergangenen zwölf Monate, so wird deutlich: Deutschland steckt in einer Phase, die eine Neuaufstellung zwar ermöglichen kann, in der die alten Ideen und Routinen sich aber beharrlich halten. Die denkbaren Optionen deutscher Verteidigungspolitik haben sich am 24. Februar schlagartig erweitert. Tabus wurden fallengelassen, etwa Waffenlieferungen in Kriegsgebiete. Grund des neuen Kurses war vor allem, dass der alte vor der Realität keinen Bestand mehr hatte.

Auch das einfache Zusammenbrechen einstmals als ehern angenommener Glau-

benssätze zeigt, wie wenig belastbar die deutsche Sicherheitspolitik bis dahin war. Gesellschaft und Politik führen seit dem Beginn des Krieges eine Debatte über strategische Fragen, auf die Deutschland neue Antworten finden muss. Damit besteht aber die Möglichkeit, dass sich über diese Debatte die strategische Kultur in unserem Land ändert.

Die Notwendigkeit einer institutionell-organisatorischen Neuaufstellung – also wer ist für was zuständig – wird zwar durch Entscheidungsrückstau und Fragmentierung der Sicherheitsorganisationen sichtbar. Doch bereits bei der Frage nach einem Nationalen Sicherheitsrat oder ähnlichem sieht man, dass diese Themen nur am Rande Teil einer breiter geführten öffentlichen Debatte sind.

Für die Zeitenwende in den Bereichen Klima und Energie sowie Verteidigung hat Deutschland innerhalb kürzester Zeit erhebliche Ressourcen freigesetzt – 300 Milliarden Euro allein an direkt dafür markierten Budgets. Tatsächlich wird aber nicht nur der Umbau, sondern allein das simple Auffüllen der hohlen Strukturen bei Bundeswehr und Polizei, bei Feuerwehren oder Gesundheitsämtern sowie weitergehend auch der Schulen eine Generationenaufgabe sein.

Zeitenwende heißt nicht nur „weiter so wie vorher, aber mit mehr Geld“, sondern erfordert eine ganz neue Grammatik

Im Vergleich zur deutschen Politik vor dem russischen Angriffskrieg sind die Entscheidungen, die die Bundesregierung seit Februar 2022 getroffen hat, revolutionär.

Bild nur in Printausgabe verfügbar

Auch wenn es an Tempo und Kommunikation viel Kritik gibt: Deutschland unterstützt die Ukraine unter anderem mit einer Vielzahl von Waffen; hier im Bild das Luftabwehrsystem IRIS-T.

Neben dem Sondervermögen für die Bundeswehr sind dies umfassende Waffenlieferungen an die Ukraine, darunter Panzerhaubitzen, das Luftverteidigungssystem IRIS-T, Kampfpanzer und umfangreiche Beiträge zu den Abschreckungs- und Verteidigungsmaßnahmen der NATO wie die Aufstockung der Einheiten in Litauen. In allen drei Gebieten der Zeitenwende (Bundeswehr, europäische Verteidigung, Unterstützung für die Ukraine) hat die Bundesregierung bemerkenswerte Fortschritte gemacht.

Aber gemessen an der Lage in der Ukraine, den eigenen Ansprüchen an die Bundeswehr und den Zusagen gegenüber Partnern ist dies zu wenig. Zudem haben Deutschlands Politikerinnen und Politiker

auch persönlich die Latte der Erwartungen hoch gelegt, etwa mit der Ankündigung der Zeitenwende selbst oder mit der von Führungsambitionen, siehe die Rede der damaligen Verteidigungsministerin Lambrecht im September 2022 bei der DGAP oder von Kanzler Scholz in Prag. Nun können diese Ambitionen nicht eingelöst werden – und das in dem Moment, in dem es am dringendsten wäre, in dem diese deutsche Regierung einen historischen Unterschied machen könnte, der Deutschlands Bild und Gestaltungsmacht über Jahrzehnte prägen dürfte.

Die Panzerdebatte vom April 2022 bis Januar 2023 steht sinnbildlich dafür: Deutschland tut sich immer noch schwer mit militärischen Entscheidungen, führt

nicht und erschwert Partnern deren Entscheidungen. Was für Berlin jetzt schon eine Revolution ist, ist für viele Partner zu wenig. Die Bundesrepublik liefert Waffen an die Ukraine, aber nur teilweise das von ihr erbetene Material. So hat Berlin Luftverteidigung geliefert, sträubte sich aber bis Januar 2023 gegen Panzer.

Es scheinen keine strategischen Gründe zu sein, die die Regierung zum Handeln bewegen, sondern der Druck der Öffentlichkeit und der Partner. Ihr fehlt ein langfristiger systematischer Plan zur militärischen und industriellen Unterstützung, aus dem sich deutsches Handeln ableiten und begründen ließe. Die militärische Unterstützung scheint orientiert an dem, was politisch in Deutschland vermittelbar ist; weniger am militärischen Bedarf der Ukraine und ihrem Ziel, das eigene Territorium zu befreien.

Deutschland muss sich auf große Veränderungen einstellen, um die Sicherheitsordnung mitzugestalten

Wenig besser sieht es bei der Umsetzung für die Zusagen an Partner aus. Deutschland erhöht zwar seine Verteidigungsausgaben, erreicht aber weder 2022 noch künftig dauerhaft die versprochenen 2 Prozent. Stattdessen hat die Bundesregierung den Verteidigungshaushalt auf seinem aktuellen Niveau eingefroren. Nur mit dem Sondervermögen könnte sie überhaupt die 2-Prozent-Marke erreichen, und das auch nur für zwei Jahre. Sobald die 100 Milliarden ausgegeben sind, stellt sich erneut die Frage, wie Berlin seine NATO-Zusagen einlösen will. Es gibt derzeit keine Finanzplanung, die die langfristige Steigerung

des Verteidigungshaushalts ins Auge fasst. 100 Milliarden erlauben, die schlimmsten Lücken zu schließen. Aber wie sollen höhere laufende Kosten für Wartung, größere Ausschreibungen und mehr Übungen finanziert werden? Und die Erwartungen steigen. Vieles deutet darauf hin, dass sich die Alliierten auf dem NATO-Gipfel 2023 auf eine noch höhere Verpflichtung einigen werden: 2 Prozent werden dann wohl als Mindestmaß angesehen, nicht als Maximalziel. Auch hier droht die Bundesregierung den Entwicklungen hinterherzulaufen statt sie zu gestalten.

Gleiches gilt für die Reformen der Bundeswehr, etwa der Beschaffungsstrukturen und -prozesse. Auch hier stehen weitreichende Reformschritte aus. Gefangen in einer Regelungs- und Bürokratiewut wird zwar alles nach Vorschrift erledigt, aber am Ende steht keine höhere Verteidigungsfähigkeit.

Es ist offensichtlich, dass diese Prozesse und Verfahren angesichts eines Krieges nur zwei Flugstunden von Berlin nicht mehr angemessen sind. Deutschland fehlt eine kohärente Rüstungspolitik, die Industrie, Bundeswehr und Politik verbindet und Ausrüstung genauso bereitstellt wie die Kooperationsfähigkeit mit Partnern unter Beweis stellt. Die Einsatzbereitschaft der Bundeswehr bleibt kritisch, wie die Probleme um den Schützenpanzer Puma Ende 2022 zeigten. Das ist nach zwölf Monaten Zeitenwende nicht überraschend, Reformen dauern. Überraschend ist aber, dass es keinen systematischen Plan zur Abhilfe zu geben scheint.

Das Ende linearer Sicherheitspolitik

Um die künftige europäische Sicherheitsordnung zu gestalten, muss sich Deutschland auf einschneidende Veränderungen einstellen, auch jenseits des Militärischen. Zum einen gibt es in einem sich drama-

Eine Nationale Sicherheitsstrategie wird weder alle Fragen beantworten noch echten Schutz bieten

tisch tief und schnell verändernden Umfeld immer mehr Überraschungen, zum anderen hat die Regierung selbst Deutschlands eigene Sicherheitseinschätzung ausdrücklich für überholt erklärt. Nun muss der richtige Mix an Instrumenten im Mittelpunkt stehen.

Deutschlands neue Sicherheit muss in einem Kontext systemischer Konflikte gewährleistet werden. Dies erfordert schnelles und umfassendes Handeln sowie die Fähigkeit, die Auswirkungen von Megatrends bereits proaktiv zu beeinflussen. Das ist nichts, was Deutschland bis heute vorweisen kann, weder in seiner institutionellen Aufstellung noch in seiner politischen Ausrichtung. Die Bundesrepublik wird daher ihr gesamtes Politikmodell neu gestalten müssen; ein Unterfangen, das über die klassische Außen- oder Sicherheitspolitik hinausgeht. Wie herausfordernd das ist, zeigen bereits die Energiekrise und die Klimapolitik.

Die Herausforderung besteht darin, die lineare Fortführung deutscher Politik entlang bestehender Strukturen und Grenzen zu beenden. Es gilt anzuerkennen, dass Deutschlands Umwelt einem exponentiellen, disruptiven Wandel unterworfen ist, mit dem man so nicht mehr Schritt halten kann. Eine angemessene Reaktion muss die Bundesrepublik daher in die Lage versetzen, Störungen zu bewältigen oder zu verhindern.

Das bedeutet,

a) das reaktive Politikmodell und den reaktiven Politikkurs zu überwinden,

der in erster Linie auf externe Schocks reagiert;

b) ein Politikkonzept zu entwickeln und umzusetzen, das Handlungsfähigkeit unter den Bedingungen des aktuellen und künftigen disruptiven Wandels gewährleistet.

Die Zeitenwende wird vollendet sein, wenn Deutschland über Instrumente verfügt, die dem Land in vier Bereichen Handlungsfähigkeit schaffen:

1. Beurteilungsfähigkeit,
2. Kooperationsfähigkeit,
3. Wettbewerbsfähigkeit und Konfliktmanagement sowie
4. Präventionsfähigkeit.

Es geht nicht um das eine oder andere Politikfeld, auf dem man sich mit Einzelprojekten profilieren kann. Es geht auch nicht darum, sein Lieblingsfeld der Sicherheitspolitik gegen ein anderes auszuspielen, dem man politisch-normativ weniger zugeneigt ist. Genau dieser „ideologische“ Knick in der analytischen Brille hat in der Vergangenheit effektive Politik in Deutschland verhindert, egal ob bei der Energie, dem Klima oder der Verteidigung.

Natürlich wird das hässliche Entlein Verteidigungspolitik vor besonderen Prüfungen stehen, um in die Familie guter Politik aufgenommen zu werden. Drei Punkte bedürfen der Neuausrichtung: Was soll Verteidigung als Teil der Sicherheitsvorsorge leisten? Wie muss Verteidigung deshalb national und mit Partnern organisiert sein? Und wie organisiert Deutschland deshalb seine Rüstungspolitik?

Eine Nationale Sicherheitsstrategie gibt eine erste Antwort. Es sind aber nicht Regierungsdokumente, die Deutschlands Sicherheitspolitik verändern. Es ist die Praxis zielgerichteten Handelns zum Schutz vor existenzgefährdenden Bedrohungen und Risiken. **IP**