

„Sie sehen nur die Spitze des Eisbergs“

Wolfgang Ischinger über die Rolle der Münchner Sicherheitskonferenz

Einst war sie als „Wehrkunde-Begegnung“ eine deutsch-amerikanische Veranstaltung für „Panzer- und Raketenzähler“; heute ist die Münchner Sicherheitskonferenz nicht nur wichtigster Schauplatz sicherheitspolitischer Diskussionen, sondern auch beliebt als Plattform für Verhandlungsformate und für informelle Treffen abseits der Öffentlichkeit.

IP: *Herr Ischinger, vor zehn Jahren haben Sie die Leitung der Münchner Sicherheitskonferenz übernommen. Was hat sich seither geändert – inhaltlich, organisatorisch?*

Wolfgang Ischinger: Nicht nur die Themen, die Münchner Sicherheitskonferenz selbst hat sich in den vergangenen zehn Jahren so sehr verändert, dass sie kaum wiederzuerkennen ist. Als ich anfang, gab es keinen einzigen Mitarbeiter, keine Rechtsform; das Budget bestand aus einem Zuschuss der Bundesregierung, der ausreichte, diese eine Konferenz pro Jahr mit ein paar hundert Gästen durchzuführen. Knapp zehn Jahre später hat sich unser Jahresetat verzehnfacht, und wir organisieren etwa ein Dutzend Veranstaltungen im Jahr – die Hauptveranstaltung im Februar, die heute doppelt so groß ist wie früher, und eine Handvoll weiterer zu wichtigen Themen wie Energiesicherheit, Verteidigung oder Cyber-Sicherheit in Brüssel, Washington, Tel Aviv oder anderswo auf der Welt. Kurz – wir haben uns deutlich vergrößert und können nun neue Netzwerke erschließen und mehrere wichtige Themen auf der Agenda halten. Ich hoffe, die immer größere Zahl an Krisen, mit denen wir uns zu beschäftigen haben, hat nichts damit zu tun, dass ich 2008 die Verantwortung übernommen habe ...

IP: *2008 markierte ja überhaupt einen Wendepunkt für die euro-atlantische Sicherheitspolitik ...*

Ischinger: In der Tat. Damals wurde klar, dass eine neue Epoche in den West-Ost-Beziehungen angebrochen war – nach der berühmten Rede Wladimir Putins auf der Sicherheitskonferenz 2007, gefolgt vom so genannten kleinen Krieg in Georgien im Sommer 2008 und dem damit neu aufbrechenden Ost-West-Gegensatz. Heute muss man diesen Gegensatz als Konflikt bezeichnen, und das, nachdem wir noch Mitte der 1990er Jahre gedacht hatten, alles im Griff zu haben, etwa durch die NATO-Russland-Grundakte, die ich als

Verhandlungsführer für die Bundesrepublik mit aushandeln durfte. Wir erwarteten seinerzeit, dass das Ende der Geschichte des West-Ost-Konflikts erreicht war und dass wir in eine neue Phase eintreten würden. In der deutschen Außenpolitik gab es manche, die noch von der Modernisierungspartnerschaft redeten, als sich abzeichnete, dass Putin 2008 umgeschaltet hatte und dass Russland das in dieser Form nicht mehr wollte, aus einer ganzen Reihe von Gründen.

IP: Bei aller Kritik am russischen Vorgehen haben Sie aber auch dem Westen Fehler vorgeworfen, u.a. in dieser Zeitschrift. Solch nuancierte Betrachtungen sind in Deutschland eher selten. Worauf führen Sie es zurück, dass die Russland-Diskussion hierzulande so polarisiert und vermittelnde Haltungen eher in der Minderheit sind?

Ischinger: Russland-Politik ist in Deutschland nicht nur rationale Politik; es gibt da ein emotionales Element, das mit der Vergangenheit zu tun hat. Russland-Politik kommt mit einer Menge Gepäck daher. Das führt dazu, dass wir Russland-Politik häufig etwas romantischer denken, als sie in der Praxis anwendbar ist. Und dann haben sie noch diejenigen, die sagen, „was soll dieser ganze Quatsch mit den Sanktionen? Wir wollen Geschäfte machen.“ Insofern ist Russland immer ein schwieriges Thema.

Neben der Großproblematik in der euroatlantischen Auseinandersetzung mit Russland haben wir seit 2008/09 noch eine fast existenzielle Krise der Europäischen Union. Die Krise mit Russland trifft uns aber emotional deutlich stärker als die Partner. Wir hätten diese Krise eigentlich schon 2008 sehen müssen; das war aber nicht der Fall. Auf der Münchner Sicherheitskonferenz 2009 hat US-Vizepräsident Joe Biden einen Neustart in den amerikanisch-russischen Beziehungen gewagt, der ja zunächst auch einige Erfolge mit sich brachte. Hillary Clinton hat als Außenministerin dann zwei Jahre später mit Sergej Lawrow die Vertragsunterlagen für das neue START-Abkommen im Bayerischen Hof ausgetauscht. Wir dachten: Das geht also gut weiter.

IP: Und der Georgien-Krieg 2008?

Ischinger: Der galt zunächst als eine Art Betriebsunfall, den man nicht so ernst nehmen müsse. Erst 2014 mit der Annexion der Krim ist dann auch dem Letzten klargeworden, dass wir uns in einer neuen Ära befinden. Der Glaube daran, dass wir mit der Charta von Paris 1990 dauerhafte, nachhal-



WOLFGANG ISCHINGER übernahm Anfang 2008 den Vorsitz der Münchner Sicherheitskonferenz. Zuvor diente der Diplomat u.a. als Chef des Planungsstabs, Leiter der Politischen Abteilung und Staatssekretär (1998–2001) im Auswärtigen Amt. Danach ging er als deutscher Botschafter nach Washington (2001–2006) und London (2006–2008). Seit 2015 lehrt er an der Hertie School of Governance.

tig wirksame, verlässliche Strukturen für die euro-atlantische Gemeinschaft geschaffen hätten, an die sich alle halten würden – dieser Glaube war plötzlich zerstört.

Die Reparaturarbeiten, die wir seit 2014 zu erledigen haben, sind zwar angelaufen, aber bislang nicht erfolgreich gewesen. Und das ist für uns eine der großen Herausforderungen, weil das Ziel, eine möglichst konfliktfreie Beziehung zu Russland herzustellen, ein Teil der deutschen Staatsräson ist. Darüber lässt sich auch relativ schnell Konsens herstellen. Die Frage ist nur: zu welchem Preis und mit welchen Mitteln? Wie man so sagt: „It takes two to tango.“ Die andere Seite muss es auch wollen, und im Augenblick will sie nicht. Sie will jedenfalls nicht dorthin zurück, wo Putin mit seiner Bundestagsrede 2001 war, als er sagte: „Ich will nach Westen, ich will zu euch.“ Das ist gescheitert – jedenfalls vorerst.

IP: *Welche Folgen hatte das für die Münchner Sicherheitskonferenz?*

Ischinger: Noch zu Beginn der zweiten Amtszeit von Barack Obama, also zur Jahreswende 2011/12, musste ich mir ernsthaft die Frage stellen, wie sich das Interesse der Entscheidungsträger unseres großen amerikanischen Partners, jedes Jahr nach München zu kommen, aufrechterhalten ließe, wenn in Washington die „Hinwendung nach Asien“ propagiert wird. Wie bekomme ich Senator John McCain oder den US-Außen- oder Verteidigungsminister trotzdem nach München? Was haben wir denn hier zu bieten außer freundlichen Versuchen, über die zukünftigen euro-atlantischen Beziehungen nachzudenken? Die Euro-Krise interessierte die Amerikaner eigentlich nur in dem Maße, in dem sie darüber spekulieren konnten, wann die EU wohl zusammenbrechen werde.

Ich hatte also hinsichtlich der MSC existenzielle Sorgen, und ich meine das nur halb ironisch, wenn ich sage: Dank Putins Politik brauche ich diese Sorgen heute nicht mehr zu haben. Seit 2014, seit der russischen Intervention in der Ukraine und in Syrien – die Flüchtlingskrise ist ja letztlich eine Folge davon – haben wir eine solche Zunahme von weltpolitisch relevanten Krisen in und um Europa, dass uns – leider – die Themen nicht ausgehen werden. Ich könnte die Konferenz dreimal so groß machen, ich könnte 1000 Leute einladen statt 400 oder 500, ohne dass wir Abstriche beim Rang der Teilnehmer der Konferenz machen müssten.

Damit stellt sich allerdings verstärkt die Frage: Was ist der Sinn dieser ganzen Veranstaltung? Die erste Antwort auf diese Frage muss immer lauten: Wir können nicht so tun, als ob wir hier weltpolitische Entscheidungen treffen würden. Wir sind kein Ersatzorgan des UN-Sicherheitsrats. Wir sind auch nicht die G7 oder die G20. Wir sind eine private Konferenz. Der zweite Punkt muss allerdings sein: Angesichts der Tatsache, dass wir es mit einem Weltrekord von über 65 Millionen Flüchtlingen zu tun haben und die Schwüre der 1990er Jahre, dass uns so etwas wie Bosnien oder Kosovo nicht nochmal passieren wird, nicht gehalten haben, müssen wir heute Konfliktprävention und Konfliktbewältigung in Großbuchstaben schreiben. Gerade jetzt brauchen wir doch gute und offene Gespräche darüber, wie wir die sich verschlechternde in-

Bild nur in Printausgabe verfügbar

ternationale Sicherheitslage in den Griff bekommen können. Hierfür kann die Münchner Sicherheitskonferenz eine einzigartige Bühne bieten.

Europa ist an der Aufgabe gescheitert, in seinem Umfeld Krisen und Konflikte zu verhindern. Wir haben – und darin sehe ich die eigentliche europäische Identitätskrise, nicht in der Euro-Krise – wie das Kaninchen auf die Schlange auf den Syrien-Konflikt gestarrt und haben zugelassen, dass er sich fortentwickelt hat. Wir haben nichts, aber auch gar nichts getan, um ihn zu beenden, als er 2011 noch zu beenden war. Die anschließenden fünf Jahre haben wir nach Ausflüchten gesucht. Und schließlich haben wir händeringend darauf gewartet, dass ausgerechnet Sergej Lawrow, der engste Verbündete des syrischen Diktators, gemeinsam mit John Kerry zu einer Friedenskonferenz einlädt. Kein Wunder, dass die Bürger den Glauben an die Europäische Union als politischer Akteur verlieren, wenn man eine derartige Bauchlandung hinlegt.

IP: *Liegt das aber nicht auch daran, dass es im transatlantischen Verhältnis knirscht und der alte Weltpolizist, sagen wir mal, widersprüchliche Signale sendet?*

Ischinger: Natürlich hat die Tatsache, dass Barack Obama in Syrien erst eine rote Linie zog und die syrische Regierung vor dem Einsatz von Giftgas warnte, dann aber keine Konsequenzen folgen ließ, eine unheilvolle Rolle gespielt. Aber was ist denn das für ein Selbstbewusstsein, was für ein Mangel an Stolz, wenn 500 Millionen Europäer auch noch 70 Jahre nach dem Zweiten Weltkrieg sagen, „ach nein, unsere Sicherheit sourcen wir an die Amerikaner out. Insbesondere, wenn es kritisch wird.“ Wieso können wir denn nicht sagen, „wir ziehen jetzt eine rote Linie im Sand, und wenn die nicht beachtet wird, dann werden wir dafür sorgen, möglichst auch mit der militärischen Unterstützung der USA, dass das Nötige getan wird“?

Obama wollte ja eigentlich handeln, aber er musste dann feststellen, dass im Kongress die Bereitschaft nicht sonderlich groß war. Dann band eine Abstimmung im Unterhaus der britischen Regierung die Hände. Daraufhin hat Obama dem Partner François Hollande die Nachricht zukommen lassen: „Mit dir alleine mache ich es nicht“ – obwohl Hollande ja bereit gewesen wäre. Und wir Deutschen saßen im Eck, hätte mein alter Chef Klaus Kinkel jetzt gesagt, und haben Dankgebete an den Himmel gerichtet, dass uns keiner gefragt hat. Das kann nicht die Rolle der so genannten Führungsnation der EU sein.

Und dass die EU in der Folgezeit nicht einen einzigen ernsthaften Versuch gemacht hat, alle Akteure – Russen, Saudis, Iraner und wie sie alle heißen – zu einer Kriegsbeendigungs-, Friedens- und Rehabilitationskonferenz einzuladen, das halte ich für eine Bankrotterklärung der EU-Außenpolitik. Das wird uns noch lange nachhängen, denn es war damals schon klar, dass Sekundärfolgen genauso wie im Bosnien-Krieg auftreten würden, nämlich Flüchtlingsströme, die dann den Weg nach Europa suchen würden.

IP: *Sie haben ja vielfach auf die Lehren aus dem Bosnien-Konflikt hingewiesen.*

Ischinger: Aber die wurden nicht angewandt, und ich glaube, wenn man nach den Lehren der vergangenen Jahre fragt, dann gehört dazu, dass wir die EU außenpolitisch handlungsfähiger machen müssen. Das heißt beispielsweise, dass die Einführung von Mehrheitsentscheidungen in der Außenpolitik kein Tabu sein darf. Deutschland sollte da Vorreiter sein und sagen, „wir würden Mehrheitsentscheidungen akzeptieren, wenn ihr auch mitmacht“. Wenn die künftige Bundesregierung damit ernsthaft in Brüssel auftreten würde, wäre der ganze Ärger über das angebliche deutsche Dominanzstreben und die deutsche Austeritätspolitik hinfällig.

IP: *Hat das Scheitern der EU auch damit zu tun, dass es in Deutschland keine strategische Kultur gibt und die Skepsis gegenüber militärischen Mitteln groß ist?*

Ischinger: Das ist historisch so gewachsen. Und ich glaube, das Glas ist in diesem Fall eher halb voll. Es war nämlich mal ganz leer. Ich war Politischer Direktor des Auswärtigen Amtes, als Helmut Kohl die Sorge hatte, dass deutsche Soldaten auf dem Balkan erschossen werden würden, weil sich die Leute dort an den Zweiten Weltkrieg erinnern. Es war nicht falsch, diese Sorge zu hegen. Sie war aber, wie sich später herausstellte, unnötig. Denn als dann im Kosovo deutsche Soldaten als Teil der NATO-Truppe auftauchten, wurden sie überall freundlich begrüßt. Wir kommen ja aus einer Zeit, in der wir der Meinung waren, „wir können nichts, wir dürfen auch nichts, und die grundsätzlichen Entscheidungen werden ohnehin in Washington getroffen“. Aber irgendwann kommt man an einen Punkt, an dem man nicht mehr sagen kann, „ich hatte so eine schwere Kindheit und deswegen darf man von mir nicht erwarten, dass ich Abitur mache“. Heute ist es an der Zeit, eine größere Mitverantwortung zu übernehmen.

IP: *Als 2014 der Bundespräsident, die Verteidigungsministerin und der Außenminister in München von der „neuen Verantwortung“ Deutschlands gesprochen haben, hat das nichts bewegt?*

Ischinger: Was kann die Intention der Münchner Sicherheitskonferenz sein? Wir sind ein informeller Kreis, der nicht legitimiert ist, Entscheidungen zu treffen. Aber was wir versuchen können – und das versuchen wir, so gut es geht, Jahr für Jahr – ist, Impulse zu setzen, die nicht nur in die deutsche, sondern auch in die internationale Öffentlichkeit hineinwirken. Und ich denke, die Konferenz von 2014 ist das bisher wahrscheinlich beste Beispiel. Es gehört ja nicht zum normalen Ablauf, dass ein Bundespräsident dort redet. Das war von langer Hand geplant, da konnten wir einen Impuls setzen. Ich bin auch stolz darauf, dass das bei uns möglich war. Ich hielt das für überfällig.

Ich glaube, diese Debatte hat Folgen gehabt. Ohne sie wäre es beispielsweise viel schwieriger gewesen, anderthalb Jahre später Waffen an die kurdischen Peschmerga im Nordirak zu liefern. So etwas hatte die Bundesrepublik seit dem Zweiten Weltkrieg noch nicht gemacht. Und bis zu 1000 deutsche Soldaten nach Mali zu schicken – ich staune jetzt noch darüber, dass das auf so geringen Widerstand gestoßen ist. Zu meiner Zeit hieß es im Auswärtigen Amt immer: Achtung, wenn die Franzosen kommen und „Afrika“ sagen, dann ist das nur der Versuch, uns in postkoloniale Händel hineinzuziehen, das lassen wir mal lieber. Das war lange ein Glaubenssatz in der deutschen Außenpolitik, den wir zu Recht hinter uns gelassen haben, weil wir irgendwann verstanden haben: Mali betrifft unsere deutsche Sicherheit genauso wie die Frankreichs.

Und schließlich hat die Bundesregierung – was ich sehr richtig finde – zum ersten Mal seit dem Zweiten Weltkrieg deutsche Truppen in ein NATO-Partnerland geschickt, um dieses gegen äußere Gefährdungen zu verteidigen. Ich spreche von Litauen. Das ist ein Aufbruch von erheblicher Bedeutung; früher war es ja umgekehrt – die anderen waren bei uns stationiert, um uns rückzuversichern. Ich glaube, der Bürger hat einen Anspruch darauf zu verstehen, dass das eine neue Phase in der deutschen Sicherheitspolitik ist. Wir leisten unseren Beitrag zur Allianz heute nicht nur, indem wir unsere eigenen Verteidigungskräfte ausstatten. Wir sind jetzt imstande, Risiken einzugehen, die sich automatisch ergeben, wenn man zur Verteidigung eines Partnerlands eigene Truppen dort stationiert.

IP: *Hatten Sie ablehnende Reaktionen der Verbündeten erwartet – bis hin zur berühmten „deutschen Frage“?*

Ischinger: Wir haben einen langen Weg zurückgelegt, vielleicht bislang zur Hälfte, und ich finde es sehr gut, dass wir diesen Weg in einem langsamen Tripelschritt gegangen sind. Denn wichtig war ein altes Prinzip nachkriegsdeutscher Außenpolitik – wir wollen, dass unsere Nachbarn und Partner in der EU uns mit Vertrauen begegnen, gerade angesichts der unheilvollen geschichtlichen Erfahrungen. Das haben wir, glaube ich, durch diesen „Slow-motion“-Prozess ganz gut hinbekommen. In der Ära Kohl beginnend, dann unter Gerhard Schröder ein bisschen munterer, mit dem Kosovo-Einsatz.

Wenn wir diesen Weg nun weitergehen, dann müssen wir verhindern – und deshalb machen wir ja Veranstaltungen zur europäischen Sicherheits- und Ver-

Bild nur in Printausgabe verfügbar

teidigungspolitik –, dass am Ende dieses Weges die deutsche Frage doch wieder aufkommt, weil sich dann herausstellt, dass Deutschland dem Zwei-Prozent-Ziel folgt und plötzlich 80 Milliarden Euro für Verteidigung ausgibt und viel stärker ist als alle unsere Nachbarn.

Es geht ja nicht darum, dass die Bundesrepublik ihre steigende militärische Handlungsfähigkeit zum größeren Ruhme Deutschlands nutzt. Stattdessen sollten wir versuchen, aus der EU einen glaubwürdigen, global respektierten und handlungsfähigen Akteur zu machen, der die Interessen von 500 Millionen Europäern, minus Großbritannien, glaubwürdig vertreten kann. Deshalb bin ich auch ein Anhänger der Versuche von Verteidigungsministerin Ursula von der Leyen, die Vision einer europäischen Verteidigungsunion zu beschreiben und sich daran aktiv zu beteiligen.

IP: *Leistet die MSC nicht aber zumindest einen kleinen Beitrag für die internationale Verständigung – mit Treffen am Rande, die Entwicklungen anstoßen?*

Ischinger: Natürlich. Das erste Beispiel ist der „Reset“ in den Beziehungen zwischen den USA und Russland. Ich finde, wir können schon ein bisschen stolz darauf sein, dass die Sicherheitskonferenz zumindest einen Beitrag dazu geleistet hat, dass sich die USA mit Russland auf die Fortsetzung strategischer Rüstungskontrollgespräche einigen und zwei Jahre später sogar Vollzug melden konnten. Ich will nicht behaupten, dass wir das alles organisiert haben, aber wir konnten mit der Konferenz die Plattform bieten, zu der beide Seiten sagen konnten, „ja, das passt nach München, und das machen wir jetzt“.

Oder das Beispiel Syrien: Ich war ja der Meinung, die EU hätte spätestens 2015, als die Flüchtlingskrise explodierte, sich als Gastgeber einer Friedenskonferenz ins Spiel bringen müssen. Die EU hatte nicht den Mut dazu. Als

dann Kerry und Lawrow den Mut hatten, bot sich die MSC 2016 wiederum als Plattform an, um alle in München zusammenzubringen, die versuchen sollten, in Syrien Frieden zu schaffen. Am Vorabend der MSC gab es dann eine große Konferenz, zu der auch der chinesische Außenminister anreiste.

Es gelingt uns immer mal wieder, die Münchner Sicherheitskonferenz als Plattform für operative Politik ins Spiel zu bringen. Wir haben im vergangenen Jahr nach unserer internen Statistik über tausend bilaterale und multilaterale Gespräche ermöglicht und organisatorisch begleitet. Manche dieser Gespräche werden sicherlich auch zu etwas geführt haben. Erfahre ich das? Im Zweifel nein. Ich merke aber – und bekomme das als positives Feedback –, dass alle diese Leute die Gelegenheit haben, sich in München unkompliziert und, wenn sie das wollen, vertraulich zu treffen. Sie müssen dafür nicht einmal über die Straße gehen. Sie können es machen, ohne dass irgendwer erfährt, dass ihnen ein Dolmetscher oder Raum zur Verfügung gestellt wird. So können sich Begegnungen ergeben, die sonst nicht zustande kämen, weil man immer Angst hätte, fotografiert zu werden. Ich nenne keine Namen, aber ich weiß von Amerikanern, die die MSC genutzt haben, um mal ein richtiges Gespräch mit den Iranern zu führen – was anderswo nicht möglich gewesen wäre.

IP: *Die transatlantischen Beziehungen sind ja derzeit etwas brüchig ...*

Ischinger: Die MSC war über Jahrzehnte im Kern eine deutsch-amerikanische Konferenz zum Nachdenken über den Ost-West-Konflikt und die Abschreckungspolitik. Wie man die Sowjets draußen hält – das war das Thema. Ich war als neuer Planungsstabschef zum ersten Mal 1993 eingeladen. Da war der Kalte Krieg gerade vorbei, aber es war immer noch eine deutsch-amerikanische Veranstaltung. Das hat sich massiv gewandelt. Wir wollen aber, dass der transatlantische Kern erhalten bleibt; er ist ein besonderes „Pfund“ dieser Konferenz. Ich bekomme jedes Jahr etwa ein Zehntel des amerikanischen Senats nach München, das haben Sie außerhalb der USA sonst nirgendwo auf der Welt.

Die amerikanischen Delegationen sind von der Minute ihrer Ankunft bis zur Abreise vollkommen belegt; andere auch. Das heißt, diese bilateralen oder trilateralen Gespräche hinter den Kulissen sind sehr wichtig. Insgesamt kann man sagen, dass diese Vielzahl von Nebenveranstaltungen für die operativ verantwortlichen Entscheidungsträger der Außenpolitik, auch unsere eigenen, fast wichtiger sind als das, was auf der Bühne verkündet und diskutiert wird. Man muss das als Gesamtkunstwerk sehen. Oder wie bei einem Eisberg. Was Sie sehen, ist die Spitze: den Ballsaal des Bayerischen Hofes. Das, was sich hinter den Kulissen abspielt, ist die eigentliche Hauptsache.

Das Gespräch führten Henning Hoff, Uta Kuhlmann und Joachim Staron.