

WERTE UND INTERESSEN.

Überlegungen zu Grundlagen und Schwerpunkten deutscher Außen- und Sicherheitspolitik

Erklärung von Justitia et Pax zum Weißbuch Sicherheitspolitik 2016

Vorbemerkung

Die Kommission Justitia et Pax begrüßt das Vorhaben, dem Weißbuch von 2006 nach zehn Jahren ein neues folgen zu lassen und in den Prozess der Erarbeitung erstmals die Öffentlichkeit einzubeziehen. Obgleich die Frist und die Möglichkeiten der Beteiligung eng bemessen sind, sehen wir darin einen wichtigen Schritt, die Diskussion über die Zukunft deutscher Sicherheitspolitik anzuregen und auf eine breitere Grundlage zu stellen. Sie ist für ihre gesellschaftliche Akzeptanz dringend notwendig. Deshalb wollen wir das Angebot zum Gespräch annehmen und einige Gedanken zu Form und Inhalt des neuen Weißbuchs vortragen.

1. DIE WERTORIENTIERUNG DEUTSCHER POLITIK AUF DAS WELTGEMEINWOHL BEZIEHEN

Die feierliche Proklamation des Grundgesetzes der Bundesrepublik Deutschland im Jahr 1949 war, wie seine Präambel feststellt, „von dem Willen beseelt, als gleichberechtigtes Glied in einem vereinten Europa dem Frieden der Welt zu dienen“. In Artikel 1 (2) bekennt sich das Deutsche Volk „zu unverletzlichen und unveräußerlichen Menschenrechten als Grundlage jeder menschlichen Gemeinschaft, des Friedens und der Gerechtigkeit in der Welt.“ Das deckt sich mit den Zielbestimmungen der Vereinten Nationen, wie sie in der UN-Charta [Art 1 (1-4)] von 1945 festgelegt und in der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte von 1948 näher ausdifferenziert wurden. Nicht erst durch die Globalisierung wird daher die deutsche Politik dazu genötigt, ihren nationalen Rahmen zu überschreiten. Bereits das Grundgesetz und die UN-Charta ordnen sie in den Kontext einer Weltinnenpolitik ein, die auf einer allgemeingültigen normativen Orientierung basiert und ihr verbindliche Eckpunkte politischen Handelns entnimmt. „Doch wird durch den Prozess der Globalisierung besonders deutlich erkennbar, was auf dem Feld der Friedensbewahrung schon seit langem der Fall ist: Die Sorge um das Gemeinwohl wird zunehmend zu einer übernationalen weltweiten Aufgabe.“ (GF Nr. 62)

Es ist deshalb ebenso unzureichend wie unzulässig, deutsche Außen- und Sicherheitspolitik in erster Linie oder gar ausschließlich mit Rücksicht auf deutsche Interessen zu konzipieren. Das ergibt sich auch aus der universellen Natur jener Rechtsgüter, die zu achten und zu schützen das Grundgesetz den deutschen Staat verpflichtet und die zumindest innerhalb der

westlichen Werte-Gemeinschaft geteilt werden, der sich die Bundesrepublik Deutschland zugehörig weiß. Aus dem Werte-Bezug des Grundgesetzes können folglich keine spezifisch deutschen Interessen abgeleitet werden. In Wahrheit resultiert deren Besonderheit aus den Voraussetzungen und Bedingungen deutscher Politik, die in ihrer Gesamtheit die Identität Deutschlands kennzeichnen: seine Geschichte, besonders seine geographische und geopolitische Lage Deutschlands in der Mitte Europas, seine wirtschaftliche Struktur sowie seine kulturelle und religiöse Prägung, und schließlich Deutschlands vielgestaltige Verflechtung mit anderen Staaten, nicht zuletzt sein sicherheitspolitisches Umfeld, besonders seine Bündnisverpflichtungen. Die herausragende Bedeutung einer gemeinsamen europäischen Außen- und Sicherheitspolitik hat aus deutscher Perspektive ihren zweifachen Grund sowohl in der Gemeinsamkeit normativer Orientierungen als auch im nationalen Interesse Deutschlands, das wegen seiner Größe und seiner Mittellage auf gute nachbarschaftliche Beziehungen angewiesen ist. Die Europäische Gemeinschaft weist eine weltweit einzigartige Integrationsdichte auf und könnte in vielerlei Hinsicht als Vorbild dienen, befindet sich jedoch derzeit in einer besorgniserregenden Krise, die eine Bewährungsprobe gerade auch für die deutsche Europapolitik darstellt. Sie muss ein Schwerpunkt deutscher Außen- und Sicherheitspolitik nicht nur bleiben, sondern erfordert verstärkte Anstrengungen, um eine Renationalisierung in Europa zu vermeiden.

Zusammenfassend: Politik im Sinne des Grundgesetzes ist deutsche Politik nur dann, wenn sie mehr ist als deutsche Interessenspolitik, also mit der Sicherheit, dem Wohl und Wohlstand Deutschlands zugleich durchgängig das internationale Gemeinwohl im Auge hat. Die Europäische Gemeinschaft bildet dabei die strategische Basis, die es zu erhalten und auszubauen gilt.

2. DIE SICHERHEITSPOLITIK IN DIE FRIEDENSORIENTERTE AUSSENPOLITIK EINORDNEN, UM DIE PRIORITÄT DER GEWALTPRÄVENTION ZU VERDEUTLICHEN

Für die deutsche Politik im In- und Ausland trägt die Hauptverantwortung natürlich die Bundesregierung, konkret umgesetzt wird sie von den verschiedenen Ministerien. Die Vielzahl der Beziehungen Deutschlands zum Ausland fällt nicht allein in den Zuständigkeitsbereich des Auswärtigen Amtes, doch kommt ihm erhebliches Gewicht bei der Aufgabe zu, deutsche Interessen im Kontext internationaler Politik wahrzunehmen. Verteidigungs- und Sicherheitspolitik sind den Hauptzielen deutscher Politik zugeordnet, nämlich dem Frieden und der Gerechtigkeit in der Weltgemeinschaft zu dienen. Den Komplex von Werten und Normen, die dazu beachtet, von Zielen, die dafür angestrebt und Gütern, die bereitgestellt werden müssen, nennen wir das Weltgemeinwohl als „die Gesamtheit jener Bedingungen, die einer Person ein menschenwürdiges Leben ermöglichen.“ (GF Nr. 62). Unter der gegebenen Voraussetzung wechselseitiger Abhängigkeit in der Weltgesellschaft ist eine am Gemeinwohl orientierte Politik nur zu verwirklichen in der Form einer konsequenten Politik der Gewaltprävention: „Äußerste Anstrengungen, Gewalt zu vermeiden, sind nicht bloß empfohlen, sondern im strikten Sinne verpflichtend.“ (GF Nr. 66) Deren zentrales Anliegen muss es sein, nicht allein den Ausbruch gewaltsamer Konflikte zu verhindern, sondern ihnen durch eine gerechte und rechtsstaatliche Weltordnung entgegenzuwirken. In der kirchlich-ökumenischen Gemeinschaft hat sich dafür das „Leitwort des gerechten Friedens“ (GF Nr. 63) eingebürgert, das auf die beiden „Leitprinzipien“ der Gerechtigkeit und Solidarität verweist. Es beruht, wie die deutschen Bischöfe betont haben, „auf einer letzten Endes ganz

einfachen Einsicht: Eine Welt, in der den meisten Menschen vorenthalten wird, was ein menschenwürdiges Leben ausmacht, ist nicht zukunftsfähig. Sie steckt auch dann voller Gewalt, wenn es keinen Krieg gibt. Verhältnisse fortdauernder schwerer Ungerechtigkeit sind in sich gewaltgeladen und gewaltträchtig.“ (GF Nr.)

Vor diesem Hintergrund gehört es zu den wichtigsten Aufgaben deutscher Politik, sich mit dem Ziel der Gewaltprävention mit aller Kraft für die Verwirklichung der von den Mitgliedsstaaten der UN im September 2015 beschlossenen Nachhaltigen Entwicklungsziele (SDGs) einzusetzen. Im Katalog der siebzehn Ziele dürften diejenigen, die den Klimawandel betreffen (Nr. 13), sowie diejenigen, die sich auf den gesellschaftlichen Frieden beziehen (Nr. 16), in diesem Kontext die wichtigsten sein. Die Verbindung von Entwicklung und Frieden hat Papst Paul VI. bereits in seiner Enzyklika „Populorum progressio“ (1967) unterstrichen: „Entwicklung: der neue Name für Frieden“ (Nr. 76). Die deutsche Politik sollte auf ein Rahmenwerk drängen, in dem die menschenrechtlichen Fundamente und die sachliche Zusammengehörigkeit der verschiedenen Dimensionen präventiver Politik, insbesondere der Entwicklungs- und Umweltpolitik herausgearbeitet werden. Um ein Zeichen für die Ernsthaftigkeit ihres Anliegens zu setzen, wäre es gut, die für Militär und zivile Gewaltprävention geplanten finanziellen und personellen Aufwendungen gerechter zu verteilen und das chronische Ungleichgewicht zwischen ihnen zu verringern.

3. DIE ROLLE DER BUNDESWEHR ÜBERZEUGEND ERKLÄREN UND KLAR VERTRETEN

Die außenpolitische Priorität der Gewaltprävention bildet das normative Vorzeichen auch deutscher Sicherheitspolitik. Das Konzept vernetzter Sicherheit, das ihr zu Grunde liegt, darf diesen Vorrang nicht in Frage stellen oder verwischen. Es leitet an zu „vernetztem Handeln“ durch ressortübergreifende Zusammenarbeit und Koordination von militärischem und zivilem Vorgehen. Allerdings bewahrt die Entschlossenheit, der Gewalt vorzubeugen, *„niemanden vor der Möglichkeit, dass er in Konfliktsituationen gerät. Das Prinzip der Gewaltfreiheit kann mit der Pflicht konkurrieren, Menschen davor zu schützen, massivem Unrecht und brutaler Gewalt wehrlos ausgeliefert zu sein. Dann hat man den Unschuldigen, Schwachen und Bedrängten beizustehen.“* (GF Nr. 67). Während die Aufgabe militärischer Landesverteidigung im Gefolge der internationalen Entwicklung beträchtlich an Gewicht verloren hat, erhöhten sich im Gegenzug die Anforderungen an die Bundeswehr, sich an internationalen Einsätzen zu beteiligen. Dabei hat auch der Aspekt zivilmilitärischer Zusammenarbeit große Bedeutung, bei der jedoch die Neutralität der zivilen Dienste weder angetastet noch gefährdet werden darf.

Selbstverständlich muss die Bundeswehr für ihre Auslandseinsätze mit allem ausgestattet werden, was erforderlich ist, um ihre Verpflichtungen und Aufträge erfüllen zu können und das Risiko für die Soldaten im Einsatz zu minimieren. Zudem sollten weder die Kooperation mit verbündeten Streitkräften noch der neue Charakter der Bundeswehr als Armee von Berufssoldaten die Prinzipien der Inneren Führung in Frage stellen. Denn sie trägt wesentlich zur Legitimität der Bundeswehr bei. Sie soll, wie die Deutsche Bischofskonferenz in ihrer Erklärung „Soldaten als Diener des Friedens“ (2005) ausgeführt hat, bei den Soldaten „neben der wichtigen Rechtsvermittlung auch das moralische Urteilsvermögen schärfen und die emotionale Bereitschaft wie die kognitive Fähigkeit stärken, sich in der Normen- und Wertewelt der Menschen des Einsatzgebietes zu orientieren. Letzterem kommt insbesondere

mit Blick auf den hochsensiblen Bereich der Geschlechterverhältnisse eine wichtige Funktion zu.“ (2.1.1) Das betrifft natürlich auch die Beziehungen zwischen weiblichen und männlichen Soldaten in der Bundeswehr selbst.

Die Existenz der Bundeswehr war seit ihrer Gründung strittig, auch innerhalb der römisch-katholischen Kirche in Deutschland. Diese hat jedoch in ihren offiziellen Verlautbarungen die Bundeswehr stets bejaht, allerdings mit Rücksicht auf die Werte, die sie verteidigen soll. Diese Werte rechtfertigen in erster Linie die Bundeswehr und den Soldatendienst als einen Beruf, der unter Umständen lebensgefährliche Risiken und die Notwendigkeit einschließt, andere Menschen zu töten. Es wird dem Ernst und dem Gewicht sicherheitspolitischer Entscheidungen nicht gerecht, wenn sie ohne eine intensive und breite sicherheitspolitische Information und Auseinandersetzung gefällt werden, wie es etwa bei der Aussetzung der Wehrpflicht geschehen ist. Regierung, Parteien und Politiker(innen) sind gehalten, nachvollziehbar darzulegen, wie sich Militär-, Rüstungs- und Sicherheitspolitik in ein übergreifendes Konzept deutscher Außenpolitik einfügen. Das neue Weißbuch sollte genau das leisten.

4. DIE RANGFOLGE DEUTSCHER INTERESSEN KLÄREN; FAIREN INTERESSENAUSGLEICH FÖRDERN

Politik ist mehr als Interessens- und Machtpolitik. Ihre ethische und rechtliche Bindung kommt insbesondere im Fall von Interessenskonflikten zum Tragen. Diese sind weder eine bloße Randerscheinung in der Politik, noch eine beständige Gefahrenquelle, sondern bilden eine wesentliche und unverzichtbare Dimension politischen Lebens. Interessen können auch innerhalb der deutschen Politik miteinander in Widerstreit geraten oder innerhalb der westlichen Staatengemeinschaft, Bündnispartner nicht ausgenommen. Mit Konflikten muss immer gerechnet werden, sobald Menschen, Gruppen oder Staaten miteinander in Beziehung treten. Verantwortliche Außen- und Sicherheitspolitik bedarf deshalb einer normativen Rückbindung, die es erlaubt, im Geflecht deutscher Interessen und im Interessenskonflikt mit anderen Staaten eine Rangfolge herzustellen. Auch fallweise Entscheidungen, die gelegentlich notwendig sind, müssen prinzipiengeleitet folgen und erkennen lassen, was als Regel gilt, an der gemessen Ausnahmen jeweils einer eigenen Rechtfertigung bedürfen. Das betrifft vorzugsweise die Gewichtung zwischen außenpolitischen, entwicklungspolitischen und wirtschaftlichen Interessen, die mit Rücksicht auf bindende menschenrechtliche Vorgaben stattfinden muss. Interessen als solche rechtfertigen nichts und können keine ethischen und rechtlichen Argumente ersetzen.

Deutsche Interessenspolitik, die normativen Kriterien genügt, verlangt im Konfliktfall den fairen Ausgleich beidseitig berechtigter Interessen. Sie verbietet es, anderen Menschen und Staaten um der eigenen Interessen willen zu schaden. Ihre bevorzugten Instrumente sind Gespräche und Verhandlungen, Absprachen und Verträge. Wo sie versagen, weil Verständigung und gütliches Einvernehmen nicht (mehr) möglich sind, kommt es darauf an, soweit vorhanden den Rechtsweg zu beschreiten oder bis auf weiteres darauf zu verzichten, die eigenen Interessen durchzusetzen. Mehr noch als im nationalen gilt im internationalen Bereich, dass die Herrschaft des Rechts den besten Weg darstellt, die Herrschaft der jeweils Stärkeren zu verhindern. Eine internationale Rechtskultur kann aber nur entstehen, wenn und soweit die Staaten sich aktiv für sie einsetzen und der Versuchung widerstehen, das

Recht nur in dem Maße zu achten, in dem es ihnen als nützlich erscheint. Die Zivilisierung der internationalen Verhältnisse stellt einen langwierigen und mühsamen Prozess dar, zu dem es aber keine friedliche Alternative gibt. Mit Rücksicht darauf muss deutsche Politik alle Bemühungen unterstützen, das internationale Recht und die internationale Gerichtsbarkeit zu stärken, und Möglichkeiten der Rechtsdurchsetzung zu schaffen, was nur dann glaubwürdig gelingen kann, wenn man sich selbst durchgängig und transparent an internationales Recht bindet. Sie muss der Versuchung widerstehen, das Recht nur in dem Maße zu achten, in dem es nützlich erscheint, und sich außerdem ehrlich machen gegenüber den Wirkungen deutscher Politik, die mitunter – ob gewollt oder ungewollt – Konflikte erzeugt oder verschärft, anstatt zu ihrem fairen Interessenausgleich beizutragen.

5. NUKLEARE ABSCHRECKUNG ÜBERWINDEN, RÜSTUNGSEXPORTE BESCHRÄNKEN

In der Zivilgesellschaft mehren sich seit geraumer Zeit die Stimmen prominenter Politiker, von Staaten und Kirchen, die ein Ende der nuklearen Abschreckung fordern. Im September 2009 verabschiedete der UN-Sicherheitsrat einstimmig eine von US-Präsident Obama eingebrachte Resolution, in der eine „Welt ohne Kernwaffen“ zum primären politischen Ziel erklärt wird. Gerade weil Deutschland selbst keine Atommacht darstellt, sollte es solche Initiativen unterstützen, weil die dem System der atomaren Abschreckung innewohnenden Gefahren keineswegs abgenommen haben. Die Kirchen haben es bisher für eine begrenzte Frist akzeptiert, aber keineswegs – sinnwidrig – sagen wollen, die Frist dauere unendlich lange. Es liegt ein unaufhebbarer moralischer und völkerrechtlicher Widerspruch darin, biologische und chemische Massenvernichtungswaffen zu ächten, nicht aber die Kernwaffen.

Eine ähnliche Schiefelage weist die deutsche Rüstungsexportpolitik auf. Denn auf der einen Seite misst Deutschland der Kontrolle von Klein- und Leichtwaffen große Bedeutung bei und hat sich gemeinsam mit anderen Staaten für die Einführung international einheitlicher Richtlinien für die Genehmigung von Kleinwaffen-Transfers eingesetzt, auf der anderen Seite werden nach wie vor zu viele Waffen in Konfliktregionen exportiert. Die Lieferungen in Drittstaaten (außerhalb von EU und NATO), die nur in begründeten Ausnahmefällen zulässig sind, verharren auf einem hohen Niveau bei mehr als der Hälfte aller Rüstungsexportgenehmigungen. Der GKKE-Rüstungsexportbericht enthält seit Jahren erhebliche Kritik an der deutschen Genehmigungs- und Exportpraxis, die nicht selten gegen gesetzliche Vorgaben oder moralische Bedenken verstößt. Der nahe liegende Vorwurf der Heuchelei lässt sich am besten entkräften, indem Deutschland sich tatsächlich an die selbstauferlegten restriktiven Exportrichtlinien hält.

Zum Schluss möchten wir anregen, den weiteren Fortgang der Debatte durch ein Monitoring zu fördern, in dessen Verlauf auf der Basis eines Rechenschaftsberichts des Bundesverteidigungsministeriums alle zwei Jahre die außen- und sicherheitspolitische Lage analysiert und bewertet werden kann. Wir möchten das als Ausdruck von Sorge um das Vertrauen der Bevölkerung und der Angehörigen der Bundeswehr verstanden wissen, ohne das sich politische Gleichgültigkeit oder politischer Widerstand verstärken werden.

Berlin, 12. November 2015