

Comment

Die Zeitenwende: viel Zeit, wenig Wende?

Einleitung	741
I. Keine Verteidigung ohne Fähigkeiten	742
II. Große Erwartungen, k(l)eine Vision	745
III. Zusammen ist man weniger allein?	750
IV. Mehr Zeitenwende wagen	754

Einleitung

Nur drei Tage nach dem russischen Angriff auf die Ukraine hält der deutsche Bundeskanzler *Olaf Scholz* eine Rede im Deutschen Bundestag, in der er eine Zeitenwende ankündigt.¹ In der Tat stellt die Regierungserklärung vom 27. Februar 2022 nicht weniger als eine Rundumerneuerung der deutschen Außen-, Sicherheits- und Verteidigungspolitik in Aussicht. Daher wird die Zeitenwende-Rede überwiegend als historisch bewertet – historisch angesichts des Kontexts eines Angriffskrieges in Europa, der Maßnahmen (insbesondere die Einrichtung eines milliardenschweren Bundeswehr-Sondervermögens), der Botschaft und auch der Parteihistorie.²

Seither hat sich die geopolitische (Not-)Lage Deutschlands und Europas noch einmal verschärft. Der Krieg dauert an und fordert seinen Tribut. Während die Menschen in der Ukraine täglich weiter bangen, kämpfen und sterben, bemüht man sich in Westeuropa, Kiew mit den nötigen Waffensystemen zu unterstützen, nebenbei die Inflation im Zaum zu halten sowie die Energieversorgung sicherzustellen. Wie steht es vor diesem Hintergrund um das transformatorische Mammutprojekt Zeitenwende?

In politischen Kreisen in Berlin klopft man sich Insider-Berichten zufolge auf die Schulter: Man meint, die Zeichen der Zeit rechtzeitig erkannt und dadurch weitere Gefahren gebannt zu haben.³ Beobachter aus dem In- und Ausland haben an dieser Einschätzung (zwischenzeitlich) erhebliche Zweifel

¹ Regierungserklärung von Bundeskanzler Olaf Scholz am 27.2.2022.

² Siehe beispielsweise *Hans Stark*, La politique de défense de l'Allemagne: Un tournant historique?, *Politique étrangère* 3 (2022), 89-102; *Bernhard Blumenau*, Breaking with Convention? *Zeitenwende* and the Traditional Pillars of German Foreign Policy, *Int'l Aff.* 98 (2022), 1895-1913.

³ *Roderick Parkes*, Wollt ihr uns auf den Arm nehmen?, *Die Zeit* (45/2022).

und bemängeln an der Zeitenwende sowohl die Konzeption als auch die Umsetzung.

Angesichts der kritischen Stimmen über die von Bundeskanzler *Scholz* vor knapp einem Jahr eröffnete sicherheits- und verteidigungspolitische Großbaustelle zieht dieser Kommentar eine Zwischenbilanz. Besonders unter die Lupe genommen werden im Folgenden drei Aspekte: Es geht um (1) die Ertüchtigung der Bundeswehr auf der Grundlage des verfassungsrechtlich verankerten Sondervermögens, (2) den Umgang der deutschen Politik und Gesellschaft mit verteidigungspolitischen Fragen, auch im Lichte des Völkerrechts und (3) die Rolle von internationaler Kooperation und Koordination im neuen geopolitischen Kontext.

I. Keine Verteidigung ohne Fähigkeiten

Der russische Angriffskrieg hat die verteidigungspolitischen Karten global neu gemischt.⁴ Dies gilt für die Art von Bedrohungen, aber auch für die Art der Kriegsführung, für die Armeen gewappnet sein müssen. Mit dem Ende des Kalten Krieges und insbesondere seit 9/11 hatten westliche Streitkräfte ihr Einsatzportfolio (und ihre Ausrüstung) auf gezielte, teils robuste Militäreinsätze weit der Heimat ausgerichtet, um ferne Gefahren abzuwenden – siehe Afghanistan.⁵ Der russische Einmarsch in die Ukraine läutet einen strategischen Paradigmenwechsel ein: Man hat wieder einen klar definierten Feind (Russland) und eine potenzielle Front (die Ostflanke der Nordatlantischen Vertragsorganisation [NATO]) vor Augen. So rücken die genuinen Aufgaben einer Armee – Landesverteidigung und Bündnissolidarität im engeren geographischen Rahmen – in den Fokus. Angesichts der realen Bedrohung steigen überall in Europa die Verteidigungsausgaben merklich an.⁶

In diese strategische Neuausrichtung (beziehungsweise Rückbesinnung) mit gleichzeitiger Budgeterhöhung reiht sich auch das im Sommer 2022 beschlossene Sondervermögen Bundeswehr ein.⁷ Es handelt sich hierbei um

⁴ Siehe hierzu *Claudia Major/Christian Mölling*, Europas neue (Un-)Sicherheit: Von der Friedens- zur Konfliktordnung, *Aus Politik und Zeitgeschichte* 72 (2022), 10-15.

⁵ In Deutschland nannte man diese Aktivitäten ein wenig verharmlosend „Stabilisierungseinsätze“. Siehe *Aufbruchstimmung*. [Ein Interview mit *Eberhard Zorn*, Generalinspekteur der Bundeswehr], *Die Politische Meinung* 576 (2022), 98-102 (100).

⁶ Etwa in Dänemark, Finnland, Frankreich, den Niederlanden und Schweden.

⁷ Gesetz zur Finanzierung der Bundeswehr und zur Errichtung eines „Sondervermögens Bundeswehr“ und zur Änderung der Bundeshaushaltsordnung vom 1.7.2022 (Bundeswehrfinanzierungs- und Sondervermögensgesetz – BwFinSVermG), BGBl. I 2022, 1030.

eine mittelfristige Finanzspritze für die deutschen Streitkräfte, die mit einer Grundgesetzänderung einherging.⁸ Zwar ist diese Verfassungsänderung im Wesentlichen finanzrechtlichen und finanzpolitischen Beweggründen geschuldet und nicht etwa der Art der Ausgaben. Dennoch finden mit dem neuen Artikel 87 a Abs. 1 a GG, der das Sondervermögen im Grundgesetz verankert, zwei neue Begriffe Eingang in die Verfassung, die eine nähere Betrachtung verdienen: Verteidigungsfähigkeit und Bündnisfähigkeit. (Bislang war im Grundgesetz nur von Verteidigung und vom Verteidigungsfall die Rede.)

In der Tat ist die Zielsetzung des Sondervermögens, die Verteidigungs- und Bündnisfähigkeit der Bundeswehr zu stärken. Allerdings findet sich nirgends eine nähere Definition dessen, was genau diese künftige „Verteidigungsfähigkeit“ und „Bündnisfähigkeit“ ausmacht. Verkürzt könnte man sagen, dass sich die deutsche Verteidigungs- und Bündnisfähigkeit aus der personellen und materiellen Ausstattung der Bundeswehr vor dem Hintergrund der aktuellen Bedrohungslage und daraus resultierenden möglichen (multilateralen) Einsatzszenarien ergibt.

Als Finanzinstrument fokussiert das Sondervermögen stark auf den Ausstattungsteil dieser Gleichung und zielt auf eine Armee ab, die uneingeschränkt und zu jeder Zeit einsatzbereit ist.⁹ Diese Zielsetzung lässt erahnen, dass die Bundeswehr ohne zusätzliche Mittel weder uneingeschränkt noch zu jeder Zeit ihren Kernaufgaben nachkommen könnte, sprich aktuell weder besonders verteidigungsfähig noch besonders bündnisfähig ist. Das deckt sich mit einer Vielzahl von alarmierenden Analysen, die den deutschen Streitkräften einen desolaten Zustand attestieren.¹⁰ Diese unangenehme Faktenlage auf den Punkt brachte der Inspekteur des deutschen Heeres, Generalleutnant *Alfons Mais*, als er am Tag der russischen Invasion klarstellte, dass die Bundeswehr „mehr oder weniger blank“ dastehe und ihren Verteidigungsaufgaben nur in äußerst eingeschränktem Maße nachkommen könne.¹¹ Die

⁸ Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes (Artikel 87 a) vom 28.6.2022, BGBl. I 2022, 968.

⁹ Gesetzentwurf der Bundesregierung, Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Grundgesetzes (Artikel 87 a) vom 13.4.2022, BT-Drs. 20/1410, 1, 8.

¹⁰ Ein Blick in die jährlichen Wehrberichte (Bundestag) sowie die Berichte zur materiellen Einsatzbereitschaft (Bundesministerium der Verteidigung) sind hier sehr aufschlussreich. Siehe für die aktuellen Ausgaben dieser Berichte: Jahresbericht der Wehrbeauftragten, Deutscher Bundestag, 15.3.2022; Bericht zur materiellen Einsatzbereitschaft der Hauptwaffensysteme der Bundeswehr II/2021, Bundesministerium der Verteidigung, 15.12.2021.

¹¹ *Alfons Mais*, Du wachst morgens auf und stellst fest [...], 24.2.2022, abrufbar unter <https://www.linkedin.com/posts/alfons-mais-46744b99_du-wachst-morgens-auf-und-stellst-fest-es-activity-6902486582067044353-RZky/>.

Bundeswehr muss zunächst also gehörig ertüchtigt werden, bevor sie ihre Aufgaben zuverlässig erfüllen kann.¹²

Das Sondervermögen soll hier Abhilfe schaffen, da es „die Finanzierung hochkomplexer und/oder multinational zu realisierender Großvorhaben mit großen Finanzvolumina“ ermöglicht und der Bundeswehr so ein breites und modernes sowie innovationsorientiertes Fähigkeitsspektrum eröffnet.¹³ Die Messlatte liegt hoch, wenn man bedenkt, dass es Soldatinnen und Soldaten derzeit sogar an wärmender Unterwäsche oder adäquaten Jacken für kalte und nasse Witterung fehlt und es noch nicht mal genügend Treibstoff oder Munition für Manöver gibt.¹⁴ Insofern kann die nunmehr verfassungsrechtlich verankerte Erlangung der Verteidigungs- und Bündnisfähigkeit als *Verhaltensverpflichtung* wie auch als *Ergebnisverpflichtung* verstanden werden: Der Weg zu einer voll einsatzfähigen Bundeswehr ist schon ein großes Ziel an sich.

Zudem ist das Sondervermögen auch der Versuch, angesichts einer besonders prekären internationalen Sicherheitslage kurzfristig den bereits vor geraumer Zeit eingegangenen internationalen Verpflichtungen nachzukommen, nämlich dem Zwei-Prozent-Ziel der NATO¹⁵ – was aber wieder nicht gelingen wird.

Doch mehr Geld allein wird die Schwierigkeiten der Bundeswehr nicht lösen. Ein wesentlicher Baustein ist die längst überfällige Reform des Wehrbeschaffungswesens. Schon seit Jahren sieht sich das Bundesamt für Ausrüstung, Informationstechnik und Nutzung der Bundeswehr (BAAINBw) massiver Kritik ausgesetzt – auch vom Bundesrechnungshof, demzufolge das Amt viel zu langsam und zu ineffizient arbeitet, überholten Verfahren nachhängt und zu wenig gegen die (mögliche) Korruption im eigenen Haus

¹² Siehe BT-Drs. 20/1410, 10. Hier ist vom „großen Ertüchtigungsbedarf der Bundeswehr“ die Rede.

¹³ BT-Drs. 20/1410, 1, 8.

¹⁴ *Stefan Lange/Bernhard Junginger*, Wehrbeauftragte Högl: „Westen muss Putin deutlich machen, dass wir nicht wehrlos sind“, *Augsburger Allgemeine*, 25.2.2022; *Hauke Friederichs/Marcus Gatze*, Bei einigen Soldaten kommen zumindest warme Socken an, [Interview mit der Wehrbeauftragten des Bundestages Eva Högl], *Zeit Online*, 25.11.2022, abrufbar unter <<https://www.zeit.de>>; *Peter Carstens*, Der Bundeswehr fehlt Geld für geplante Manöver, *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 12.1.2022.

¹⁵ BT-Drs. 20/1410, 8. Beim NATO-Gipfel in Wales wurde beschlossen, dass Mitgliedstaaten bis 2024 mindestens 2 % ihres jeweiligen Bruttoinlandsprodukts (BIP) für Verteidigung ausgeben und 20 % des Verteidigungsbudgets für Großgerät, einschließlich der damit verbundenen Forschung und Entwicklung, investiert werden soll. *Wales Summit Declaration*, issued by the Heads of State and Government participating in the meeting of the North Atlantic Council in Wales, 5.9.2014, Ziffer 14.

tut.¹⁶ Tatsächlich droht das desolate Wehrbeschaffungswesen eine wichtige Dimension der Zeitenwende im Keim zu ersticken. Weil man sich aber weiterhin vor der dringend benötigten Reform der Rüstungsbeschaffung sperrt, wurde im Juli 2022 das Bundeswehrbeschleunigungsgesetz (BwBBG) beschlossen.¹⁷ Das BwBBG soll zumindest eine Teilverbesserung herbeiführen und so eine verhältnismäßig schnelle Auszahlung des Sondervermögens gewährleisten.

Diese Änderung kann die tieferliegenden Probleme in der Industrie und bei Verteidigungsakteuren aber nur teilweise überdecken. Das jüngste Debakel um den Puma-Panzer macht das erschreckend deutlich: Von 18 Fahrzeugen, die ab Anfang 2023 der schnellen Eingreiftruppe der NATO zur Verfügung stehen sollten, funktionierte nach einer Schießübung leider keines (mehr), weswegen Deutschland mit den knapp 50-jährigen Mardern ausrücken musste.¹⁸ Zudem mussten Projekte, die aus dem Sondervermögen finanziert werden sollten, auch auf Rüge des Bundesrechnungshofes drastisch gestrichen werden, weil die Beschaffungspläne erhebliche Mängel aufwiesen.¹⁹ Auch der jüngste Wechsel an der Spitze des Bundesverteidigungsministeriums (BMVg) ist eher Symptom- als Ursachenbekämpfung.

II. Große Erwartungen, k(l)eine Vision

In Regierungskreisen verbindet man mit der Zeitenwende aber große Erwartungen: Man will der scheinbar natürlichen Führungsrolle Deutschlands auch militärisch gerecht werden.²⁰ Das ist äußerst ambitiös, weil Deutschland in absehbarer Zeit keine besonders schlagkräftige Armee zur Verfügung stehen wird und es in Teilen der deutschen Politik und Gesell-

¹⁶ Siehe u. a. Bundesrechnungshof, Korruptionsprävention im größten Beschaffungsamt der Bundeswehr seit Jahren mangelhaft, Bemerkungen 2021 zur Haushalts- und Wirtschaftsführung des Bundes, Ergänzungsband Nr. 48, 5.4.2021; Bundesrechnungshof, Unvollständige Informationen in ihrem Logistiksystem beeinträchtigen Einsatzbereitschaft der Bundeswehr, Bemerkungen 2020 zur Haushalts- und Wirtschaftsführung des Bundes, Hauptband, 8.12.2020.

¹⁷ Gesetz zur Beschleunigung von Beschaffungsmaßnahmen für die Bundeswehr (Bundeswehrbeschleunigungsgesetz – BwBBG) vom 11.7.2022, BGBl. I 2022, 1078.

¹⁸ *Berthold Kohler*, Peinlich für Deutschland, Frankfurter Allgemeine Zeitung, 20.12.2022.

¹⁹ Bundesrechnungshof, Bericht nach § 88 Absatz 2 BHO an den Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages; Entwurf des Wirtschaftsplans des „Sondervermögens Bundeswehr“ für das Jahr 2023 (2022); *Katja Gelinsky*, Prüfer rügen Bundeswehrplanung, Frankfurter Allgemeine Zeitung, 10.10.2022.

²⁰ Grundsatzrede der Verteidigungsministerin *Christine Lambrecht* zur Sicherheitsstrategie, Streitkräfte wieder in den Fokus rücken, 13.9.2022.

schaft außerdem auch Vorbehalte gegenüber allem Militärischen gibt.²¹ Zudem haben die europäischen Nachbarn nicht darauf gewartet, dass der Nachbar Deutschland ihnen jetzt erklärt, wo es verteidigungspolitisch künftig langgeht.²² Bislang war Deutschland eher eine „Mitmach-Macht“, keine Führungsmacht.²³

Ein Hindernis für den Aufstieg zur Führungsmacht ist auch, dass in Deutschland (aufgrund historischer Faktoren) bis heute das strategische Denken vernachlässigt wird.²⁴ Manch einer attestiert Deutschland sogar eine „Strategievermeidungskultur“.²⁵ Paradigmatisch für das verteidigungspolitische Klima in Deutschland ist die häufige Bezugnahme auf die „Friedensdividende“. Der irreführende Begriff wabert durch die Zeitenwende-Debatte und dient dazu, den miserablen Zustand der Bundeswehr und das Fehlen von strategischer Weitsicht zu rechtfertigen.²⁶ Wenn man sich die Konflikte der letzten Jahrzehnte ansieht – es reicht ein Blick in Richtung Balkan, Ruanda, Tschetschenien, Afghanistan, Irak, Libyen, Syrien oder die Sahel-Zone – und sich zudem vor Augen führt, dass die Bundeswehr eigentlich erst seit Ende des Kalten Krieges im Ausland aktiv wird, dann muss man feststellen, dass es diese Dividende (wenn überhaupt) nur sehr kurz zu Beginn der 1990er-Jahre gegeben hat. Also läuft die Friedensdividende-Referenz leer, was in Deutschland aber kaum einem auffällt, da man sich – fern der internationalen Realitäten, die schon längst schroff geworden sind²⁷ – als friedliche Wirtschaftsnation ohne verteidigungspolitisches Konzept oder Profil sehr gut eingerichtet hat.²⁸

²¹ Major/Mölling (Fn. 4), 17.

²² Parkes (Fn. 3); Stark (Fn. 2).

²³ Der Begriff stammt von Ulrich Speck. Für eine Kontextualisierung im Zusammenhang mit der Zeitenwende, siehe Erika Solomon, „Condemned to Lead“ Europe, German Chancellor Struggles for Impact, New York Times, 2.9.2022.

²⁴ Besonders ausgeprägt ist diese Kritik bei Jan Techau/Leon Mangasarian, Führungsmacht Deutschland: Strategie ohne Angst und Anmaßung, München: dtv 2017; Carlo Masala, Weltunordnung. Die globalen Krisen und die Illusion des Westens, 3. Aufl., München: C.H.Beck 2022; Bastian Giegerich/Maximilian Terhalle, The Responsibility to Defend. Rethinking Germany's Strategic Culture, Oxon: Routledge 2021.

²⁵ Techau/Mangasarian (Fn. 24), 31-34.

²⁶ Beispielhaft hierfür ist die Einleitung zum aktuellen Bericht des BMVg zu Rüstungsangelegenheiten, in dem steht, dass der desolate Ausrüstungsstand und die aktuellen Fähigkeitslücken der Bundeswehr auf drei Jahrzehnte Friedensdividende zurückzuführen sind. Siehe 16. Bericht des Bundesministeriums der Verteidigung zu Rüstungsangelegenheiten (November 2022), 3.

²⁷ Treffend beschrieben in Masala (Fn. 24); Peter R. Neumann, Die neue Weltunordnung. Wie sich der Westen selbst zerstört, Berlin: Rowohlt 2022.

²⁸ Carolyn Moser, Ist Berlins verteidigungspolitische Kurskorrektur auch eine „Zeitenwende“ für die deutsch-französischen Beziehungen?, Verfassungsblog, 28.3.2022, abrufbar unter <<https://verfassungsblog.de>>; Katrin Bennhold/Steven Erlanger, Ukraine War Pushes Germans to Change. They Are Wavering, New York Times, 12.4.2022.

Falls die Zeitenwende mehr als ein rhetorischer Kunstgriff zur rechten Zeit sein soll, muss sie auch eine strategische Kultur in Deutschland befördern – oder zumindest eine Vision dessen entwickeln, was Deutschlands Rolle in der Welt (künftig) sein soll und welche Funktion die Bundeswehr in diesem Zusammenhang haben wird. Insofern bedeutet das Projekt Zeitenwende auch, die deutsche Außen- und Verteidigungspolitik von Grund auf neu zu denken. Zu diesem Zweck wird aktuell eine nationale Sicherheitsstrategie formuliert, deren Ausarbeitung jedoch ins Stocken geraten ist.

Diese umfangreiche strategische Transformation birgt (gesellschafts-) politisch aber Konfliktpotenzial. Erstens müsste man in diesem Zusammenhang diskutieren, was bislang in Deutschlands Sicherheits- und Verteidigungspolitik schiefgelaufen ist und welche Lehren man daraus ziehen sollte. Bisher war man strategisch ziemlich leichtfertig,²⁹ weswegen die Außenministerin *Annalena Baerbock* anmahnte, dass Deutschland seine geopolitische Naivität ablegen müsse.³⁰ Beispielhaft für die Blauäugigkeit Deutschlands ist eine Debatte, die (der damalige Parteichef der Grünen) *Robert Habeck* im Mai 2021 auslöste, als er sich dafür aussprach, der Ukraine auf deren Bitte hin Defensivwaffen zu liefern. Nicht nur aus der eigenen Partei hagelte es Kritik, sondern von allen Seiten: Waffen seien kein probates Mittel, so schallte es ihm entgegen, die Lösung des Konflikts liege im diplomatischen Bereich.³¹ Wie sich zeigen sollte, war das eine eklatante Fehleinschätzung, der im Übrigen einige von Deutschlands Partnern nicht erlegen waren: Sie lieferten teilweise schon vor Kriegsausbruch Waffen an Kiew.³² Wie jetzt viele deutsche Entscheidungsträger über Parteigrenzen hinweg reumütig einräumen, hat man in Berlin (die Bedrohung) Russland völlig falsch eingeschätzt. Aber es wurde nicht nur falsch interpretiert, sondern die Realität auch partiell verweigert – und diese Verweigerung wirkt teils fort.³³ Bezeichnend für diese Mischung aus Naivität, partieller Realitätsverweigerung und mangelndem Problembewusstsein ist auch der

²⁹ *Techau/Mangasarian* (Fn. 24), 99–120.

³⁰ *Paul-Anton Krüger*, Wir stehen vor einer neuen Zeit, *Süddeutsche Zeitung*, 23.11.2022.

³¹ *Philipp May/Robert Habeck*, Habeck (Grüne) zu Waffenlieferungen an Ukraine: „Die Ukraine fühlt sich sicherheitspolitisch alleingelassen“, *Deutschlandfunk*, 26.5.2021; *Constanze von Bullion*, Habeck offen für Waffenlieferungen an die Ukraine, *Süddeutsche Zeitung*, 26.5.2021; *Daniela Vates*, Habecks Forderung nach Waffen für die Ukraine stößt auf Widerstand, *RedaktionsNetzwerkDeutschland*, 25.5.2021, abrufbar unter <<https://www.rnd.de>>.

³² *Dan Sabbagh*, UK Supplying Ukraine with Anti-Tank Weapons, MPs Told, *The Guardian*, 17.1.2022; *Sam Cranmy-Evans*, What Do UK Weapons Deliveries Add to Ukraine's Armed Forces?, *RUSI Commentary*, 21.1.2022, abrufbar unter <<https://rusi.org>>.

³³ *Stefan Mair*, Die Nationale Sicherheitsstrategie im Zeichen der außenpolitischen Zeitenwende: Prioritäten, Risiken, Potentiale, *Verfassungsblog*, 30.3.2022, abrufbar unter <<https://verfassungsblog.de>>.

intensive Austausch deutscher Forschender mit militärischen oder militärnahen Partnern in China.³⁴

So endet die kritische Aufarbeitung der deutschen Außen- und Verteidigungspolitik bei Vielen mit dem Tag, an dem Russland einen Angriffskrieg vom Zaun gebrochen hat. Dass man in Berlin angesichts der Invasion erst einmal orientierungslos war,³⁵ scheint vergessen. Nach außen hat Deutschland wahrlich kein gutes Bild abgegeben und sich in manchen Belangen sogar bei seinen Partnern diskreditiert.³⁶ Exemplarisch hierfür steht das anfängliche kategorische Festhalten an Nord Stream 2.³⁷ Erst als der internationale Druck zu groß wurde, lenkte man ein. Ähnlich hat es sich mit Waffenlieferungen an die Ukraine verhalten: Zu Beginn sah man keine Möglichkeit, mehr als 5.000 Schutzhelme in die Ukraine zu liefern. Erst als die Peinlichkeit dieser Offerte angesichts der Realitäten offensichtlich und der internationale Druck auf die Bundesregierung zu groß wurde, konnte man sich zur Lieferung anderer Systeme nach Kiew durchringen.³⁸ Die Unschlüssigkeit des Bundeskanzlers, Kampfpanzer des Typs Leopard an die Ukraine zu liefern, hat Deutschlands internationales Ansehen jüngst ebenfalls beschädigt – insbesondere in Washington, aber auch in Warschau und anderen EU-Hauptstädten. In dieses Muster der außen- und verteidigungspolitischen Fehlritte passt auch, dass ein Teil der Regierung – in Gestalt des Finanzministers *Christian Lindner* – dem damaligen ukrainischen Botschafter in Deutschland, *Andrij Melnyk*, am Tag des russischen Überfalls offenbar suggerierte, die Niederlage seines Landes schnell zu akzeptieren.³⁹ Dieser Ratschlag ließ nicht nur eine völkerrechtswidrige Invasion mit anschließender illegaler Besetzung für hinnehmbar erscheinen, sondern setzte den Osten Europas – wie so oft in der Vergangenheit – zur hilflosen Verhandlungsmasse herab.

Alle diese Beispiele verdeutlichen das Zögern und Zaudern der deutschen Politik angesichts der neuen geopolitischen Lage. Sie sind auch ein Indiz dafür, dass die Zeitenwende nicht ganz freiwillig erfolgte, sondern als eine

³⁴ *Hinnerk Feldwisch-Drentrup*, Partner Pekings, Frankfurter Allgemeine Zeitung, 13.1.2023.

³⁵ *Stark* (Fn. 2), 90.

³⁶ *Stark* (Fn. 2); *Stawomir Sierakowski*, The Moral Bankruptcy of German Pacifism, DGAP Online Commentary, 3.5.2022, abrufbar unter <<https://dgap.org>>.

³⁷ *Hans Stark*, Politique Étrangère Allemande: Entre Multilatéralisme et Germany First, *Politique étrangère* 3 (2021), 95-107 (99-100).

³⁸ Eine treffende Analyse hierzu findet sich in *Oliver Moody*, When Ukraine Wants Guns, Germany Sends Helmets, *The Times*, 26.1.2022.

³⁹ Siehe hierzu *Livia Gerster*, Der ungewöhnlichste Botschafter aller Zeiten, Frankfurter Allgemeine Zeitung, 27.3.2022.

Flucht nach vorne angesichts des steigenden internationalen Drucks verstanden werden kann.⁴⁰ Wohin diese Flucht führen soll, ist mangels strategischer Orientierung unklar.

Hier kommt der zweite (gesellschafts-) politisch heikle Aspekt der Zeitenwende ins Spiel: Deutschlands Zurückhaltung in internationalen Belangen mit militärischem Bezug, die man international wohl eher als Wegdücken versteht. In der Tat ist den Deutschen die Bundeswehr, generell alles Verteidigungspolitische, nicht geheuer.⁴¹ Daher gilt Deutschland bei seinen Verbündeten auch nicht als der zuverlässigste militärische Partner. Berlin übernimmt beispielsweise nicht gern Kampfeinsätze, weswegen die Bundeswehr von manchen eher als Nichtregierungsorganisation (NGO) in Uniform denn als Armee wahrgenommen wird.⁴² Auch tritt Berlin bei der Verteidigungsintegration auf EU-Ebene ab und an auf die Bremse, bzw. verwässert Vorhaben, so dass zwar mehr, aber nicht unbedingt engere Kooperation stattfindet.⁴³

Wenn die Bundeswehr nun aber massiv ertüchtigt wird, dann dürfte dies über kurz oder lang auch Auswirkungen auf ihr Einsatzspektrum haben. Doch ist man hierfür in der deutschen Politik und Bevölkerung bereit? Bislang deuten die Zeichen nicht darauf hin.⁴⁴ Das zeigt sich beispielsweise daran, dass bei vielen Maßnahmen, die im Zusammenhang mit dem Ukrainekrieg der Stärkung des verteidigungspolitischen Profils Deutschlands dienen (können), von unterschiedlichen öffentlichen Akteuren erst einmal alle möglichen Gründe gefunden wurden, wieso dieses oder jenes Handeln mit verteidigungspolitischen Implikationen *nicht* geht. Die oben erwähnte und immer wieder aufflammende Diskussion über (den möglichen Umfang von) Waffenlieferungen ist bezeichnend hierfür. Man wolle keine Alleingänge; weitere Waffen seien nicht vorhanden; man wolle Bündnisverpflichtungen

⁴⁰ Blumenau (Fn. 2).

⁴¹ Blumenau (Fn. 2); Hanns W. Maull, Reflective, Hegemonic, Geo-Economic, Civilian ... ? The Puzzle of German Power, *German Politics* 27 (2018), 460-478 (462-463).

⁴² Bernard Bajolet, *Le soleil ne se lève plus à l'est*, Paris: Plon 2018, 375.

⁴³ In diesem Zusammenhang kann PESCO (die ständige strukturierte Zusammenarbeit) aufgeführt werden. Während Frankreich das Vorhaben auf einige wenige Partner beschränken wollte, um so möglichst schnell eine möglichst enge Kooperation aufzubauen, hat Deutschland eine Ausweitung befürwortet, die eine Verwässerung des ursprünglichen Vorhabens zur Folge hatte. Thierry Tardy, *Europe et Défense: Indispensable et Fragile Couple Franco-Allemand*, *Question d'Europe* n°455, Fondation Robert Schuman (2017), 4.

⁴⁴ Viele konkrete Beispiele der skeptischen, teils schon „autistischen“ Haltung Berlins gegenüber internationalen Sicherheits- und Verteidigungsbelangen werden beleuchtet in Maull (Fn. 41). Siehe auch die Ergebnisse des „The Berlin Pulse 2022/23“, demzufolge eine Mehrheit der Deutschen weiterhin diplomatische Mittel bevorzugt und eine Führungsrolle ihres Landes ablehnt. Siehe *The Berlin Pulse Survey 2022/2023*, Körber Stiftung (2022).

nicht verletzen; man wolle nicht zur Kriegspartei werden; Waffenlieferungen in Kriegsgebiet(e) seien verboten; Waffenlieferungen würden zur Eskalation führen; etc. Ein wiederkehrendes Begründungsmuster lässt sich hier erkennen: Man rekurriert gern auf normative Argumente (rechtlich wie auch moralisch), um Handlungsoptionen auszuschließen, nicht etwa um sie zu ermöglichen. Gemäß dieser Logik dient die Anrufung völkerrechtlicher Normen nicht selten als Schutzschild gegen mehr (militärisches) Engagement und gegen mehr internationale Verantwortung.⁴⁵ Diese Beziehung zum Völkerrecht hat natürlich historische Gründe, ist angesichts der geopolitischen Umstände aber fragwürdig.

Eine verteidigungspolitische Vision sucht man jedenfalls vergebens in den einschlägigen Debatten. Wer das argumentative und operative Hin und Her der Bundesregierung mit Blick auf die Rolle Deutschlands im Ukrainekrieg genau studiert, kann sich des Eindrucks nicht erwehren, dass man in Berlin noch nicht bereit ist, die außen- und verteidigungspolitische Komfortzone zu verlassen. Zeitenwende ja, aber eher nach dem Motto: viel Zeit, wenig Wende.

III. Zusammen ist man weniger allein?

War die Zeitenwende zu Beginn eine direkte Reaktion auf den russischen Überfall auf die Ukraine (der Fokus lag auf mehr Verteidigungsausgaben und Waffenlieferungen), so hat sich das Projekt deutlich erweitert: Zwischenzeitlich geht es um die große Ganze, nämlich die geopolitische Transformation Deutschlands. Neben der bereits erwähnten Präferenz für Diplomatie und zivile Mittel, gepaart mit einer gewissen Skepsis gegenüber militärischen Handlungsformen, gibt es zwei weitere wesentliche Charakteristika deutschen auswärtigen Handels, nämlich (1) ein Streben nach Entscheidungen und Aktionen im Kontext multilateraler Institutionen und Bündnisse; und (2) eine transatlantische Ausrichtung der Außen- und insbesondere der Verteidigungspolitik.⁴⁶

Beginnen wir mit dem zweiten charakteristischen Element, der transatlantischen Komponente. Auch wenn dies erst spät deutlich (gemacht) wurde,

⁴⁵ Exemplarisch hierfür kann folgendes Gutachten genannt werden: Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestags, Rechtsfragen der militärischen Unterstützung der Ukraine durch NATO-Staaten zwischen Neutralität und Konfliktteilnahme, WD 2 – 3000 – 019/22 (2022).

⁴⁶ Siehe hierzu auch *Blumenau* (Fn. 2); *Maull* (Fn. 41).

so hat die Zeitenwende eine wichtige transatlantische Dimension.⁴⁷ Das Sondervermögen Bundeswehr dient beispielsweise auch der Erfüllung des Zwei-Prozent-Ziels der NATO, was schon seit Jahren von den USA eingefordert wird. Es ist zudem kein Zufall, dass die erste angekündigte Großanschaffung im Rahmen des Sondervermögens der Kauf von US-amerikanischen Kampffjets für rund 8,3 Milliarden Euro ist, die Deutschland außerdem zur nuklearen Teilhabe befähigen. An dieser Anschaffung hält man im Übrigen fest, auch wenn die Kosten des Kaufs und der Wartung der Flugzeuge voraussichtlich aus dem Ruder laufen werden.⁴⁸ Weitere Beispiele untermauern die Erkenntnis, dass die Zeitenwende mit Blick auf die Erwartungen und Reaktionen aus Washington (nach-) justiert und umgesetzt wird. Die deutsche Haltung zu Nord Stream 2 kann in diesem Zusammenhang erwähnt werden, ebenso wie die Art und der Umfang der deutschen Waffenlieferungen an die Ukraine. Das Ringen um die Lieferung von Leopard Kampfpanzern hat das noch einmal verdeutlicht. Außerdem ist man in Deutschland anscheinend sehr froh, dass die NATO endlich wieder ihre klassische Rolle einnimmt und andere Foren und Themen der europäischen Sicherheit und Verteidigung (EU-Verteidigungspolitik; strategische Autonomie Europas; enge Militärbande mit Frankreich; etc.) in den Hintergrund gedrängt werden.⁴⁹

Diese transatlantische Rückkoppelung ist keinesfalls neu, aber sie verkennt die Zeichen der Zeit. Man ist in Berlin (wie auch in einigen anderen Hauptstädten Europas) nicht willens, den Status quo zu überdenken und Verteidigung langfristig mit geringem oder gar ohne den Schutz der USA zu konzipieren.⁵⁰ Daher ist es wahrscheinlich, dass die strategische Entscheidung darüber, wie stark sich die USA in Zukunft an der europäischen Verteidigung beteiligen werden, letztendlich nicht in Europa, sondern von den US-Wählern getroffen wird.⁵¹ In der Tat hängt der Umfang des US-Verteidigungsengagements in Europa maßgeblich davon ab, wer im Weißen Haus sitzt –

⁴⁷ Siehe hierzu *Olaf Scholz*, Die globale Zeitenwende. Wie ein neuer Kalter Krieg in einer multipolaren Ära vermieden werden kann, *Foreign Affairs*, 5.12.2022, abrufbar unter <<https://www.foreignaffairs.com>>.

⁴⁸ Dies wurde laut Presseberichten vom BMVg selbst eingeräumt. *Tagesschau.de*, F-35-Jets könnten erheblich teurer werden, 4.12.2022, abrufbar unter <<https://www.tagesschau.de>>; *Merkur*, Steuergelder versenkt? Sonderbarer Kampffjet-Deal wirft schlechtes Licht auf Lambrrecht-Ministerium, 14.12.2022, abrufbar unter <<https://www.merkur.de>>.

⁴⁹ *Detlef Puhl*, Deutschland, die Zeitenwende und die Zukunft der Nato, *Notes de l'IFRI – Visions franco-allemandes n°33* (2022), 31.

⁵⁰ Weitere Ausführungen hierzu bei *Masala* (Fn. 24), 162.

⁵¹ Siehe beispielsweise *Nick Witney*, The EU's Strategic Compass: Brand New, Already Obsolete, *ECFR*, 31.3.2022, abrufbar unter <<https://ecfr.eu>>.

die europafeindliche Haltung der *Trump*-Administration hätte den Europäern in dieser Hinsicht eine klare Warnung sein müssen. In Wirklichkeit sind die Aussichten der Europäer nicht rosig, weiterhin massiv von den militärischen Kapazitäten der USA zu profitieren.⁵² Seit fast einem Jahrzehnt ist bekannt, dass die strategische Priorität der USA auf dem asiatisch-pazifischen Raum liegt (der so genannte *Pivot to Asia* unter Präsident *Obama*). Die derzeitige Konzentration Washingtons auf die europäische Sicherheit und Verteidigung ist daher eine Ausnahme, die höchstwahrscheinlich nicht von Dauer sein wird.⁵³ Dennoch scheinen viele deutsche Entscheidungsträger diese Tatsache zu ignorieren und ziehen es vor, die strategische Entscheidung über die Verteidigung Deutschlands und die Verteidigungsarchitektur der EU zu vertagen.

In dieses Muster passt übrigens, dass die Zeitenwende der EU-Verteidigungspolitik bislang nur einen moderaten (positiven) Impuls gegeben hat. Sicherlich stemmt Deutschland einen erheblichen Teil der Ausgaben der Europäischen Friedensfazilität, die über nationale Beiträge auf der Grundlage eines Bruttoinlandsprodukts (BIP)-Verteilungsschlüssels gespeist wird und über die erstmals auch letale Waffen in ein Kriegsgebiet (die Ukraine) geschickt werden.⁵⁴ Auch hat man sich in Berlin dazu bereiterklärt, ein nachgeordnetes Hauptquartier der EU-Ausbildungsmission EUMAM für ukrainische Streitkräfte in Deutschland einzurichten und auf deutschem Hoheitsgebiet Trainingseinheiten durchzuführen.⁵⁵ Nicht zu vergessen ist überdies, dass Deutschland eingewilligt hat, die Führung der schnellen Eingreiftruppe vorübergehend im Jahr 2025 zu übernehmen, wobei man bei näherem Hinsehen feststellt, dass diese Zusage schon vor längerer Zeit getroffen und im Zuge der Zeitenwende-Ankündigung nur noch einmal bekräftigt wurde.⁵⁶ Letztlich traut sich Berlin aber nicht so recht aus der transatlantischen Deckung, was die Verteidigungsintegration auf EU-Ebene – und die Kooperation mit dem französischen Partner – hemmt.⁵⁷ Dabei wäre die Stärkung

⁵² *Emma Ashford*, Europe Has an American Problem, *New York Times*, 28.5.2022.

⁵³ *Max Bergmann/Colin Wall/Sean Monaghan/Pierre Morcos*, Transforming European Defence, CSIS BRIEFS (2022); *Witney* (Fn. 50).

⁵⁴ *Carolyn Moser*, The War in Ukraine and Its Repercussions on Europe's "Security and Defence Constitution", *constitutionnet*, 22.9.2022, abrufbar unter <<https://constitutionnet.org>>.

⁵⁵ Die Grundlage hierfür bildet Beschluss (GASP) 2022/1968 des Rates vom 17.10.2022 über eine militärische Unterstützungsmission der Europäischen Union zur Unterstützung der Ukraine (EUMAM Ukraine), Art. 1, Abs. 5; Art. 2, Abs. 3.

⁵⁶ *Moser* (Fn. 28).

⁵⁷ *Moser* (Fn. 28).

einer genuin europäischen Verteidigung ein wesentlicher Bestandteil einer geopolitischen Transformation.⁵⁸

Kommen wir zum zweiten charakteristischen Aspekt deutschen auswärtigen Handelns. An der Präferenz für multilaterale Entscheidungsforen und Handlungsformen hat die Zeitenwende prinzipiell nichts geändert.⁵⁹ Regierungsvertreter beteuern auf internationaler Ebene weiterhin glaub- und standhaft Deutschlands Festhalten an einer völkerrechtsbasierten internationalen Ordnung und unterstreichen die Wichtigkeit von Diplomatie. Allerdings weicht das Handeln der Regierung von diesem Vorsatz bisweilen ab und führt zu teils undiplomatischen Alleingängen. Ohne Rücksprache mit Frankreich – wohlbemerkt der einzig verbleibenden Atommacht in der EU und einem auch in Rüstungsbelangen sehr engen Partner Deutschlands – schlägt der Bundeskanzler beispielsweise ein nicht-europäisches Raketenabwehrsystem für europäische Staaten vor, an dem Frankreich nicht beteiligt ist.⁶⁰ Das hat zwischen Berlin und Paris zu einem massiven Zerwürfnis geführt.⁶¹ Ebenfalls ohne Rücksprache mit anderen EU-Staaten skizziert Bundeskanzler *Scholz*, dass die Zukunft der EU in einer weiteren Erweiterungswelle gen Balkan liegt, wohl wissend, dass diese Erweiterung von vielen Mitgliedstaaten kritisch gesehen oder gar abgelehnt wird, die eher eine enge Partnerschaft bevorzugen.⁶² Und dann macht Deutschland in jüngster Zeit sogar einen militärischen Führungsanspruch für sich geltend, worüber manche Nachbarn nur schmunzeln, andere sich aber tatsächlich ob der sonstigen verteidigungspolitischen und militärischen Zughaftigkeit Berlins im Ukrainekrieg erzürnen.⁶³ Auch aus Respekt vor seinen Partnern, die schon sehr lange darauf warten, dass Deutschland seinen verteidigungspolitischen Schlafwandlermodus verlässt, sollte diese Gesamtüberholung der deutschen Außen-, Sicherheits- und Verteidigungspolitik ohne den zweifelhaften Anspruch auf Führung auskommen.

⁵⁸ *Carolyn Moser*, Some Reflections on Anticipatory Governance in EU Defence, in: Zulima Sánchez Sánchez (Hrsg.), *Foresight and Regulation. Anticipatory Governance and Administrative Foresight in Times of Transition and Recovery*, Editorial Aranzadi (2023).

⁵⁹ *Blumenau* (Fn. 2), 1901-1903.

⁶⁰ Rede von Bundeskanzler *Olaf Scholz* an der Karls-Universität am 29.8.2022 in Prag.

⁶¹ *Michaela Wiegel*, Rätseln über Deutschland, *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 25.10.2022; *Jacob Ross/Kenny Kremer*, Stunde der Wahrheit, *DGAP Online Kommentar*, 26.10.2022, abrufbar unter <<https://dgap.org/de>>.

⁶² Rede von Bundeskanzler *Olaf Scholz* in Prag (Fn. 60).

⁶³ Die deutsch-polnischen Beziehungen sind angesichts der zögerlichen deutschen Unterstützung für die ukrainischen Streitkräfte massiv unter Druck geraten. Dies wurde nicht zuletzt in der hitzigen internationalen Debatte über die Lieferung von Leopard Panzern an die Ukraine ersichtlich.

Außerdem hat Berlin diverse Sanktionsmaßnahmen gegen Russland erst einmal blockiert – man denke an den Ausschluss russischer Geldinstitute vom System der Society for Worldwide Interbank Financial Telecommunication (SWIFT), den Importstopp für russisches Öl oder den Gaspreisdeckel.⁶⁴ Nicht zu vergessen ist auch der Teilverkauf des Hamburger Hafens an einen chinesischen Investor entgegen der Empfehlung der EU-Partner und der USA. Letztlich ist da noch der „Doppel-Wumms“, ein 200 Milliarden Euro schweres Hilfspaket der Bundesregierung für Unternehmen und Bürger angesichts steigender Energiepreise, der von anderen europäischen Staaten als sehr unsolidarisch empfunden wird.⁶⁵ All diese „Alleingänge“, die dem französischen Staatspräsidenten *Emmanuel Macron* zufolge Deutschlands Isolation in Europa befördern,⁶⁶ lassen es so aussehen, als ginge es bei der Zeitenwende weniger um ein geopolitisches Erwachen als um ein introvertiertes Erstarken Deutschlands. Gemeinschaftliche Sicherheitserwägungen scheinen noch immer nicht im Zentrum des auswärtigen Handelns zu stehen.

IV. Mehr Zeitenwende wagen

Doch ist ein intensives Nachdenken über die Sicherheit und Verteidigung Deutschlands und Europas angesichts neuer geopolitischer Realitäten nicht genau das, worum es bei der Zeitenwende eigentlich geht? Wie der fort-dauernde Krieg in der Ukraine zeigt, braucht es neben diplomatischem Geschick auch militärische Schlagkraft, um die völkerrechtsbasierte internationale Ordnung mit ihren freiheitlichen und demokratischen Werten zu schützen. Langfristig bedarf es hierfür natürlich auch eines strategischen Gesamtkonzepts sowie starker, verlässlicher Partner und Institutionen. Dass man in Berlin über das nötige diplomatische Werkzeug verfügt, steht außer Frage. Nun kommt es darauf an, Deutschlands Rolle in der Welt angesichts schwieriger geopolitischer Umstände realistisch auszuloten und

⁶⁴ *Hans von der Burchard*, Pressure Mounts on Germany to Drop Rejection of SWIFT Ban for Russia, *Politico*, 26.2.2022; *Hans von der Burchard/Merlin Sugue*, Germany's Scholz Rejects Calls to Ban Russian Oil and Gas, *Politico*, 7.3.2022, abrufbar unter <<https://www.politico.eu>>.

⁶⁵ Die Kritik beruht darauf, dass EU-Partner Ausgaben dieser Größenordnung nicht stemmen können, weswegen das massive deutsche Hilfspaket eine Marktverzerrung in der EU nach sich ziehen könnte. Zu einzelnen kritischen Stimmen, siehe *Remo Hess*, „Deutscher Egoismus“: Scholz's 200-Milliarden-„Doppelwumms“ sorgt für Zoff in Europa, *Tagblatt*, 7.10.2022.

⁶⁶ *Virginie Malingre/Thomas Wieder*, Derrière les divergences entre Paris et Berlin, l'isolement de l'Allemagne de Scholz, *Le Monde*, 26.10.2022.

vorausschauend zu definieren, wie und wo die Bundeswehr hier unterstützt wird. Vielleicht kann man sich bei all dem von bedeutenden historischen Figuren der deutschen Politik inspirieren lassen und „mehr Zeitenwende wagen“.

Carolyn Moser*

* Die Autorin ist Max-Planck-Forschungsgruppenleiterin am Max-Planck-Institut für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht. Sie dankt *Achilles Skordas* und *Isabelle Ley* für wichtige Denkanstöße, *Anne Peters* für ihre konstruktive Kritik sowie *Lukas Martin* und *Laurids Hempel* für ihre Rechercheunterstützung.

