

Christian Mölling

# Fragile Sicherheit

Das Ende des Friedens und  
die neue Konfliktordnung

HERDER The logo consists of a large, stylized number '4' with a horizontal bar extending from its top right, and a smaller number '5' positioned below the bar, forming a combined '45'.

FREIBURG · BASEL · WIEN



© Verlag Herder GmbH, Freiburg im Breisgau 2023  
Alle Rechte vorbehalten  
[www.herder.de](http://www.herder.de)

Die Abbildung „Die vier Dimensionen des erweiterten Sicherheitsbegriffs“  
auf S. 48 wurde mit freundlicher Genehmigung von Professor Dr. Christo-  
pher Daase zur Verfügung gestellt (© Christopher Daase).

Satz: ZeroSoft SRL, Timișoara  
Herstellung: GGP Media GmbH, Pößneck  
Printed in Germany

ISBN Print: 978-3-451-39511-6  
ISBN E-Book (EPUB): 978-3-451-83158-4

# Inhalt

<b>Kapitel 1</b>	
Das Ende des deutschen Friedens .....	9
 <b>Kapitel 2</b>	
Die Welt am Wendepunkt.....	17
2.1 Eine entscheidende Phase deutscher und europäischer Geschichte .....	17
2.2 Welche Faktoren beeinflussen die zukünftige Ordnung? ..	22
2.3 Die neuen Zusammenhänge: Der Konflikt um Taiwan als Beispiel .....	37
 <b>Kapitel 3</b>	
Europa – Krisen verändern die Sicherheitsordnung .....	45
3.1 Sicherheits- und Konfliktordnung – Einordnungen. ....	45
3.2 Europäische Sicherheitsordnung in historischer Perspektive .....	49
3.3 Der russische Angriffskrieg gegen die Ukraine beendet die kooperative Sicherheitsordnung in Europa .....	56
3.4 Die Konturen einer neuen Sicherheitsordnung in Europa	61
 <b>Kapitel 4</b>	
Die neue deutsche Frage .....	67
4.1 Kein Land wie jedes andere: Zwischen Normalität und Führung .....	67
4.2 Die langen Linien der Geschichte .....	68
4.3 Europäische Integration: Warum die EU so wichtig ist für die Bundesrepublik .....	70
4.4 Nach 1989: Das Ende der Geschichte und die normative Außenpolitik .....	71
4.5 Die deutsche Frage in der europäischen Verteidigung und die verlorene Verteidigungsidentität. ....	72

4.6 Deutschland Anfang der 2010er Jahre – der sicherheitspolitische Tiefpunkt .....	74
4.7 Die erste Zeitenwende: Der Münchner Konsens 2014 – und sein Ende .....	76

## Kapitel 5

Deutschland in den 2020er Jahren: Abhängigkeiten und ein neuer Krieg .....	79
5.1 Die neue Regierung 2021: Nur wenige Antworten und neue Impulse .....	81
5.2 Deutschlands sicherheits- und friedenspolitische Kernschmelze .....	85
5.3 Vier Abhängigkeiten .....	94

## Kapitel 6

Deutsche Zeitenwende – wie es begann und wie es weitergeht .....	97
6.1 Von der kooperativen zur konfrontativen Sicherheitsordnung .....	100
6.2 Eine neue sicherheitspolitische Agenda entsteht .....	105
6.3 Zeitenwende – Zwischenstand .....	106
6.4 Aus der Zeitenwende in die neue Sicherheits(un)ordnung: Die Notwendigkeit, über die Zeitenwende hinauszuschauen	112

## Kapitel 7

Was bringt Deutschlands erste Sicherheitsstrategie? .....	115
7.1 Neue Sicherheitsstrategie und Praxis .....	115
7.2 Strategien – zwischen Konzeption und politischer Realität	116
7.3 Deutschlands Nationale Sicherheitsstrategie 2023 – evolutionäres Dokument in revolutionären Zeiten .....	122

## Kapitel 8

Deutschland braucht eine sicherheitspolitische Dekade:

Zehn Empfehlungen ..... 129

8.1 Der überforderte Staat ..... 129

8.2 Zehn Empfehlungen ..... 133

## Kapitel 9

Die Chance auf das sicherheitspolitische Erwachsenwerden

Deutschlands ..... 207

Anmerkungen ..... 211



# Kapitel 1

## Das Ende des deutschen Friedens

### *Entscheidende Phase für Deutschland und Europa*

Seit 75 Jahren hat sich Europa nicht mehr in einer so entscheidenden Phase befunden, wie es gegenwärtig der Fall ist. Der Krieg Russlands ist dabei ein Grund, aber weder der einzige noch der wichtigste. Vielmehr wiesen die langfristigen Entwicklungen der global wichtigsten Faktoren, sogenannter Megatrends wie etwa der Klimawandel, bereits vor dem 24. Februar 2022 auf das wachsende Potenzial für Konflikte der globalen sicherheitspolitischen Ordnung hin. Der Krieg hat aber neben seinem direkten Effekt, nämlich der Zerstörung der sicherheitspolitischen Ordnung Europas, diesen Wandlungsprozess der globalen Ordnung entschieden beschleunigt. Auf diese Beschleunigung und die Unsicherheit, wie der zukünftige Wandel aussieht, gilt es nun zu reagieren und die Zukunft zu gestalten. Davon hängt ab, wie weit Europa sein Schicksal künftig selbst bestimmen kann oder ob es von anderen gestaltet wird.<sup>1</sup>

### *Deutschlands Rolle*

Dies definiert zugleich eine Phase schwerster Prüfungen für die deutsche Sicherheitspolitik seit Gründung der Bundesrepublik: Deutschland wird unweigerlich zur Handlungsfähigkeit Europas beitragen. Entweder positiv durch seinen aktiven Beitrag oder negativ durch die Abwesenheit dieses Beitrages.

Während alle nationalen Regierungen Antworten auf die bevorstehenden Krisen finden müssen, kommt der deutschen Regierung eine Schlüsselrolle bei den anhaltenden europäischen Bemühungen zur Unterstützung der Ukraine und zur Gestaltung der europäischen Ordnung zu. Deutschlands große Wirtschaft ist in Europa und welt-

## 1 Das Ende des deutschen Friedens

weit von Bedeutung, aber der Krieg in der Ukraine hat ihre Verwundbarkeit deutlich gemacht: Die deutsche Regierung muss sich mit Abhängigkeiten auseinandersetzen und neue Energiequellen finden, Lieferketten diversifizieren und neue Märkte erschließen. Politisch ist Berlin noch dabei, sich an seine neue Rolle zu gewöhnen: Der Krieg in der Ukraine zwingt die Bundesregierung, eine aktivere Rolle in der europäischen Sicherheit und Verteidigung zu spielen. Deutschland ist ein wichtiger Partner, sowohl aus wirtschaftlichen als auch aus sicherheitspolitischen Gründen, aber es bleibt verwundbar und zögert, entscheidende Maßnahmen zu ergreifen.

Deutschland hat sich in den letzten 30 Jahren ein eigenes Bild über die Welt gezeichnet, statt seine Sicht immer wieder mit der echten Welt abzugleichen. Deshalb ist nun ein Wandel notwendig, bei dem lieb gewonnene Bilder und Überzeugungen im Abgleich mit der Realität angepasst oder zum Teil der Geschichte erklärt werden müssen. Das betrifft zum Beispiel das Verhältnis zu Russland und das Friedensverständnis. Zugleich zeigen die Debatten seit Beginn des Krieges, wie groß der Wunsch bei vielen in Deutschland ist, doch noch ein wenig länger in der alten Idylle und Illusion zu verharren. So gefährdet Deutschland selbst gegenwärtig seine Sicherheit am meisten.

Denn der Weg zurück ist ohnehin verbaut. Das ist nicht nur so, weil Russland auf lange Sicht kein Partner mehr sein kann. Die tektonischen Verschiebungen durch den russischen Angriffskrieg gegen die Ukraine reihen sich in die großen Trends in Politik, Wirtschaft, Sicherheit und Technologie ein, die ohnehin die entscheidenden Herausforderungen für die heutige und die nächste Generation definieren.

### *Herausforderungen und Debatten*

Für einen aktiven Beitrag müsste Deutschland in dieser Phase zwei Herausforderungen als zentral anerkennen. In beiden bedeutet eine Zeitenwende vor allem eine Hundertachtziggradwende bisheriger Politik. Weil die Entscheiderinnen und Entscheider den politischen Kurs jahrzehntelang nicht hinterfragten, sind heute nur wenige alternative Konzepte und Visionen in der Diskussion anzutreffen.



## 1 Das Ende des deutschen Friedens

Der eine Bereich ist die Verteidigungspolitik. Auch wenn der Schock des russischen Angriffs die Rolle von militärischer Sicherheit deutlich gemacht haben mag: einen belastbaren Plan, was Verteidigungsfähigkeit für Deutschland bedeutet und wie sie herzustellen wäre, gibt es bislang nicht. Die tiefgehenden Fragen, was militärische Macht kann – und was sie darf –, werden jedoch im Zentrum stehen.

Der andere ist die deutsche Sicherheitspolitik. Sie war, entgegen der deutschen Selbstbeschreibung, zweigeteilt: Einerseits gab es die öffentlich präsentierte Außenpolitik, die zivile Mittel, Prävention und Menschenrechte in den Vordergrund rückte. Andererseits gab es eine sehr aktive Außenwirtschaftspolitik – um das exportbasierte sozio-ökonomische Modell Deutschlands aufrechtzuerhalten. Diese blieb in Deutschland getrennt von der öffentlich präsentierten, sichtbaren Außenpolitik. Und es gab Politikbereiche wie etwa Inneres oder Justiz, in denen kümmerte man sich um die öffentliche Sicherheit und Verteidigung des deutschen Rechtsstaates – dies fein säuberlich getrennt von den Bereichen äußerer Sicherheit. Diese klare Trennung der Zuständigkeiten setzt sich fort: zwischen Bundesministerien, Bund und Ländern sowie Staat und privaten Akteuren (wie Betreibern von Kraftwerken oder IT-Infrastruktur). Horizontale Kooperation und integrierte Ansätze, die diese Trennung überwinden, blieben die Ausnahme. Gleichzeitig wuchs die Rhetorik, die genau diese horizontale Kooperation als Markenzeichen deutscher Ansätze anpries, von dem Begriff der vernetzten Sicherheit bis zum heutigen Begriff der integrierten Sicherheit in der nationalen Sicherheitsstrategie.

Deutschlands bisherige Sicherheits- und Verteidigungspolitik bietet gerade wegen dieser Säulenstruktur keine Antwort auf den globalen Ordnungswandel und die Fragen, die Europa in Zukunft umtreiben und die die Sicherheit Deutschlands bestimmen werden. Die größte Herausforderung für Deutschland liegt daher darin, Sicherheitspolitik neu zu denken und über den russischen Krieg gegen die Ukraine hinaus und für zukünftige Herausforderungen aufzustellen. Die äußere Zeitenwende erfordert also auch eine innere Zeitenwende. Und die europäische Zeitenwende erfordert eine erfolgreiche deutsche Zeitenwende.

## 1 Das Ende des deutschen Friedens

Die Gestaltung der entstehenden europäischen und globalen Ordnung ist für die Sicherung der europäischen Lebensweise von existenzieller Bedeutung. Dafür müssen drei Schlüsselfragen beantwortet werden. Erstens: Wie sieht eine gute Ordnung aus? Zweitens: Wie kann sie aufgebaut werden? Und drittens: Wie kann sie erhalten werden?

### *Deutschlands Zukunft verhandeln wir jetzt*

Gute Antworten auf diese Fragen können nicht gelingen, ohne die Gesellschaften Europas an den Antworten zu beteiligen. Denn sie müssen sie tragen und mit Leben füllen.

Die Debatte darüber, wie wir in Zukunft leben können und wollen, hat in der deutschen Gesellschaft und Politik mit dem Kriegsbeginn erheblich an Fahrt aufgenommen. Das ist gut, denn es macht den notwendigen Wandel möglich. Damit diese Debatten zu einem guten Ende kommen können, möchte ich mit diesem Buch vor allem zur Diskurs- und Themensouveränität in der deutschen Debatte beitragen. Dabei bitte ich Sie, meine Vorschläge mehr als Anregung für diese Debatte zu nehmen: Welche Punkte sind warum wichtig? Ich möchte Ihnen nicht vorschreiben, zu welchen Schlüssen Sie zu kommen haben.

Als ein Kind der 1980er Jahre, das unbekümmert in der westdeutschen Provinz aufwachsen durfte, habe ich vielen Ereignissen, die bis heute wichtig sind, wenig Aufmerksamkeit geschenkt. Der Kalte Krieg war in der individuellen Wahrnehmung gleichzeitig eine Zeit der Sorglosigkeit und des Friedens. Ich kann verstehen, wenn viele sich auch heute die Frage stellen, was die aktuellen Entwicklungen mit ihnen zu tun haben.

Trotz meines später berufsbedingt kritischen Blicks auf deutsche Sicherheits- und Verteidigungspolitik blieb mein Grundvertrauen in die Stabilität Europas, bis Russland 2014 die Krim annektierte und einen anhaltenden gewaltsamen Konflikt im Donbass verursachte. Doch nach Gesprächen mit militärischen Praktikern in Berlin, Brüssel und anderswo war klar: Die alte Welt vergeht. Die neue wird erst mal nicht besser. Heute, auch mit dem Ausblick, den dieses Buch bie-

## 1 Das Ende des deutschen Friedens

tet, können wir unseren Kindern wohl keine so komfortable Zukunft bieten. Aber wir können und müssen das gestalten, was gestaltbar ist.

Das ist die gesellschaftliche Verhandlung, die wir nun führen müssen. Welche Welt wollen die Deutschen ihren Kindern und Enkeln hinterlassen? Mit diesem Buch habe ich die Gelegenheit erhalten, Angebote und Argumente in diese laufende Verhandlung einzubringen. In diesen Diskussionen geht es um etwas: Wir verhandeln gerade, wie die Zukunft gestaltet werden soll. Oder ob wir in der Gestaltung keine Rolle spielen.

Für den öffentlichen Diskurs gibt es für mich sehr einfache Grundsätze: Meinungen sind gut – begründbare Meinungen sind besser. Und: Der gesellschaftliche und politische Diskurs kann vor allem gelingen, wenn wir zumindest Gemeinsamkeit und Transparenz bei den Begriffen haben: Was meine ich, wenn ich von Dingen wie Sicherheit oder Frieden rede? Welche Annahmen stecken dahinter?

### *Was ich mit dem Buch erreichen möchte*

Deshalb biete ich in diesem Buch neben Fakten und hoffentlich verständlichen Beschreibungen und Analysen auch Interpretationsangebote für bestehende Konzepte an, ebenso wie meine Einsichten in die Problemlandschaft, die politische Entscheidungen erst notwendig macht und zugleich auch ihre Bedingungen zum Teil definiert: den Raum möglicher Entscheidungen. Keiner muss diese Angebote übernehmen. Aber jeder kann sich dazu positionieren und eigene Interpretationen entwickeln. Wenn ich dazu beitragen kann, dann hat dieses Buch seinen Zweck erfüllt.

Dieses Buch erklärt die Faktoren einer neuen Sicherheitspolitik, zu denen Deutschland sich verhalten muss, um überhaupt eine gestalterische Rolle ausüben zu können. Dazu gehört nicht nur das neu thematisierte Verhältnis von Krieg und Frieden und die Rolle von Militär als Mittel der Sicherheitsvorsorge und Politik. Es geht auch um die entscheidende Rolle von Technologie und Klimapolitik, die nur international erfolgreich sein können. Auch unser Wirtschafts- und Technologiemonell, das so lange Wohlstand generierte, müssen wir an die neue Sicherheitsordnung anpassen. Doch am Ende geht es

## 1 Das Ende des deutschen Friedens

nicht um die Priorität des einen oder anderen Themas, sondern um den richtigen Mix von Politik in den unterschiedlichen Feldern, der Deutschland sicherer macht.

Dieses Buch beschreibt den Ausgangspunkt der Sicherheitspolitik im Jahr 2023. Für den Weg nach vorn wirft es zunächst den Blick zurück: es zeigt, woher Deutschland kommt und wie groß die Lücke zwischen deutscher Innenwahrnehmung und der Realität in der Welt ist, aber auch, dass sich diese Realität nicht mehr verdrängen lässt. Vielmehr drängt die Realität sich in das gesellschaftliche und politische Leben Deutschlands.

In diesem Buch werden zudem die innergesellschaftlichen und politischen Bremsklötze analysiert, die bislang Veränderung verhindert haben und nun aus dem Weg geschafft werden müssen, damit Wandel gelingt. Hieraus entwickelt das Buch eine Agenda für die sicherheitspolitische Dekade 2023–2033: 10 Punkte, in denen Deutschland sich ändern muss, damit Sicherheit in Europa wieder möglich wird. Es greift bis zum Sommer 2023 wichtige Ereignisse auf, wie die erste Nationale Sicherheitsstrategie Deutschlands, die im Juni 2023 nach monatelangen Verhandlungen von der Bundesregierung beschlossen wurde, und die China-Strategie, die von der Bundesregierung im Juli 2023 beschlossen wurde.

Dieses Buch ist kein Fachbuch für die Wissenschaftsgemeinde. Kolleginnen und Kollegen finden keinen 200 Seiten starken wissenschaftlichen Aufsatz, der sich einer unerforschten Frage in der Fachdebatte meiner Disziplin widmet und hier neue Erkenntnisse liefert. Viele der einzelnen Argumente hier habe ich früher schon öffentlich gemacht. Neben einigen neuen Punkten liegt der Mehrwert dieses Buches in der Gesamtschau und der Ausbreitung von Argumenten und Darstellungen, für die sonst in Publikationen kein Platz ist. Ich wiederhole und zitiere mich also auch selbst – sogar teilweise ausgiebig.

Ich versuche in dem Buch, einen Teil der Aufgabe von Thinktanks oder wissenschaftlicher Politikberatung zu erfüllen, nämlich Schnittstelle und Transmissionsriemen zwischen drei Debattenräumen zu sein: der Fachdebatte, den Diskussionen unter politischen Entschei-

dungsträgern und der öffentlichen Debatte. Das Buch soll aus meiner Sicht wichtige Themen dieser drei Diskursräume für Menschen aufbereiten, die sich nicht acht Stunden am Tag professionell mit all diesen Fragen befassen können – und die trotzdem Antworten suchen und verstehen möchten. Es gibt Endnoten dort, wo ich es wichtig fand, dass Zahlen und Fakten, aber auch interessante Literatur und Ideen von Kolleginnen und Kollegen nachvollziehbar sind. Zugleich biete ich hier nur eine Auswahl von Themen statt eines Rundumschlag- es: Punkte wie Cybersicherheit, die Rolle von Entwicklungspolitik und viele andere, die zu Recht auf der sicherheitspolitischen Agenda stehen, habe ich nicht behandelt. In meiner Auswahl beschränke ich mich auf jene Themen, von denen ich denke, dass sie gerade jetzt und in Zukunft für die öffentliche Debatte entscheidend sind. Einige greife ich dabei an unterschiedlichen Stellen des Buches immer wieder auf, um Verbindungen und Facetten sichtbar zu machen und nicht ständig auf die Teile im Buch zu verweisen, an denen ich das Argument schon einmal ausgeführt habe.

Ich habe, wie so oft, wenn ich etwas Neues angehe, viel gelernt, seit ich zu diesem Buch ja gesagt habe: Wie ein Verlag arbeitet, wie ich an einem so langen Text arbeite und was ich beim nächsten Mal anders machen möchte. Für diese Reise und die Geduld mit mir danke ich dem Herder Verlag, der sich auf das Abenteuer mit mir eingelassen hat – und vor allem für Rat und Tat und eine tolle Betreuung durch Patrick Oelze und Florentine Schaub.

Dies ist für mich die Gelegenheit, meine Erfahrung und mein Wissen der letzten Jahre kohärent aufzuschreiben. Das bedeutet auch, auf die gemeinsame Arbeit von Kolleginnen und Kollegen zurückzugreifen, von denen ich unschätzbar viel gelernt und mit denen gemeinsam ich viel erarbeitet habe: vor allem Sören Helmonds, Claudia Major, Torben Schütz, Daniela Schwarzer – es war ein großes Vergnügen. Noch größer ist die Zahl der Menschen in politischer Verantwortung, Verbänden, Zivilgesellschaft und Unternehmen, die ihr Wissen und ihre Ansichten über die Jahre mit mir geteilt haben und mir so ein gutes Bild ihrer Maschinenräume mit deren Regeln, Zwängen, aber auch Potenzialen gezeigt haben. Den

## 1 Das Ende des deutschen Friedens

Maschinenraum dieses Buches – mit Recherchen und Literatur – hat Noah Heinemann betrieben.

Vor allem aber hat die Arbeit Lust gemacht, noch viel mehr von den guten Stücken meiner Kolleginnen und Kollegen zu lesen und in mein Wirken in Richtung Politik und Gesellschaft einzubauen – der Stapel „Noch lesen“ ist durch viele neue Impulse eher gewachsen. Es gibt also Stoff für neue Forschung, Vermittlung und Interaktion mit Menschen – vielleicht auch für ein neues Buch.