



Jonas Jacholke

Zwischen Notwendigkeit und Unmöglichkeit

Analyse der Strategiebildung deutscher Außen- und
Sicherheitspolitik im Umgang mit Kontingenz

**Wissenschaftliche Beiträge
aus dem Tectum Verlag**

Reihe Politikwissenschaft

Wissenschaftliche Beiträge
aus dem Tectum Verlag

Reihe Politikwissenschaft
Band 85

Jonas Jacholke

Zwischen Notwendigkeit und Unmöglichkeit

**Analyse der Strategiebildung deutscher
Außen- und Sicherheitspolitik im
Umgang mit Kontingenz**

Tectum Verlag

Jonas Jacholke

Zwischen Notwendigkeit und Unmöglichkeit. Analyse der Strategiebildung deutscher Außen- und Sicherheitspolitik im Umgang mit Kontingenz

© Tectum – ein Verlag in der Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden 2019

E-Book: 978-3-8288-7361-2

(Dieser Titel ist zugleich als gedrucktes Werk unter der ISBN 978-3-8288-4379-0 im Tectum Verlag erschienen.)

Wissenschaftliche Beiträge aus dem Tectum Verlag,

Reihe: Politikwissenschaft; Bd. 85

ISSN 1861-7840

Alle Rechte vorbehalten

Informationen zum Verlagsprogramm finden Sie unter
www.tectum-verlag.de

Bibliografische Informationen der Deutschen Nationalbibliothek

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Angaben sind im Internet über <http://dnb.ddb.de> abrufbar.

Bibliographic information published by the Deutsche Nationalbibliothek

The Deutsche Nationalbibliothek lists this publication in the Deutsche Nationalbibliografie; detailed bibliographic data are available online at <http://dnb.ddb.de>.

„Wenn die Existenz entweder vollständig notwendig oder vollständig kontingent wäre, gäbe es weder Komödie noch Tragödie im Leben, noch das Bedürfnis des Willens zu leben.“

(Dewey 1998 [1929]: 244)

„Aus den Trümmern zweier Weltkriege und dem Zivilisationsbruch der Shoah erwachsen, hat sich die Bundesrepublik Deutschland in den Dienst des Friedens gestellt.“

(Leitlinien 2017: 44)

„Voraussetzung für unser wirksames und frühes Engagement ist Krisenfrüherkennung. Diese muss nationale und internationale, staatliche und nicht-staatliche Expertise zu einem aussagekräftigen Gesamtbild zusammenführen.“

(Weißbuch 2016: 50)

„Unsere sicherheitspolitischen Mittel und Instrumente sind umfangreich und vielfältig. Dennoch sind sie begrenzt.“

(Weißbuch 2016: 57)

Inhalt

VORWORT VON GUNTHER HELLMANN	9
1 EINLEITUNG	11
1.1 Hinführung: Mängel im Anti-ISIS-Mandat als Ausdruck eines Dilemmas außenpolitischer Entscheidungsfindung?	11
1.2 Problemstellung: Kontingenz als Herausforderung für die Strategiebildung	15
1.3 Forschungsfrage und Aufbau der Studie	24
2 GEGENWÄRTIGE STRATEGISCHE GRUNDLAGENDOKUMENTE IM KONTEXT VON KONTINGENZ	26
2.1 Strategische Grundlagendokumente als Ort der Orientierung	26
2.2 Das Weißbuch der Bundesregierung zur Sicherheits- und Verteidigungspolitik	27
2.3 Die Leitlinien der Bundesregierung als außenpolitisches Grundlagendokument	29
3 ANALYSERAHMEN	32
3.1 Methodologische Besonderheiten bei kontingenzsensibler Forschung	32
3.2 Forschungsleitende Grundannahmen des Pragmatismus	36
3.3 Forschungsstil Grounded Theory	41
3.3.1 Theorieverständnis	41
3.3.2 Leitprinzipien beim praktischen Vorgehen	45
3.3.3 Theoretisches Sampling und Heuristiken des Vergleichs	46
3.3.4 Kodierprozess	48
3.3.5 Umgang mit (kontingenztheoretischem) Vorwissen	52
3.3.6 Ergebnisdarstellung: Die jüngste Erzählung deutscher Außen- und Sicherheitspolitik als <i>Rahmen-</i> und <i>Binnenerzählung</i>	53
4 RAHMENERZÄHLUNG ‚VERANTWORTUNG ÜBERNEHMEN‘ ZWISCHEN WIEDERGUTMACHTUNG UND BEAUFTRAGUNG	56
4.1 Narrativ um <i>Verantwortung übernehmen</i> als Reaktion auf Bedingungen erhöhter Kontingenz	56
4.2 Begriffsannäherung <i>Verantwortung übernehmen</i>	58
4.3 Verantwortung als <i>Wiedergutmachtung</i>	60
4.3.1 Leitlinien 2017: <i>Wiedergutmachtung</i> als spezifisch deutsche Kontingenzerfahrung	61
4.3.2 Weißbuch 2016: Eine weniger <i>wiedergutmachende</i> Semantik	65
4.4 Verantwortungsbeauftragung	67
4.4.1 <i>Verantwortungsbeauftragung</i> aufgrund von Krisen	68
4.4.2 <i>Führungsbeauftragung</i> (europäischer) Partnerstaaten	74
4.5 Zusammenfassende Darstellung der Rahmenerzählung <i>Verantwortung übernehmen</i>	80

5	BINNENERZÄHLUNG ‚FRÜH(ER), ENTSCIEDEN(ER), SUBSTANZIELL(ER)‘ ZWISCHEN SICHERHEITSVORSORGE UND RESILIENZ, KREATIVITÄT SOWIE DIALOG .81	
5.1	Semantik um <i>früh(er), entschieden(er), substanzuell(er)</i> als konkrete Handlungs- und Gestaltungsanweisungen gegenüber Bedingungen erhöhter Kontingenz.....	81
5.2	Begriffsannäherung <i>früh(er), entschieden(er), substanzuell(er)</i>	85
5.3	Sowohl <i>Sicherheitsvorsorge</i> als notwendiges, aber unmögliches Sicherheitsversprechen einerseits,	87
5.3.1	Begriffsannäherung <i>Sicherheitsvorsorge</i>	88
5.3.2	<i>Sicherheitsvorsorge</i> als <i>Sicherheitsversprechen</i>	92
5.3.2.1	<i>Sicherheitsvorsorge</i> als <i>gesamtstaatliche Aufgabe</i>	92
5.3.2.2	Semantik um <i>Mess- und Analyseinstrumente</i> der Krisenfrüherkennung ..	93
5.3.2.3	Semantik um <i>Expertenwissen</i>	95
5.4	... als auch <i>Resilienz, Kreativität und Dialog</i> als gelebtes Kontingenzbewusstsein andererseits.....	99
5.4.1	<i>Resilienz, Kreativität und Dialog</i> und die Grenzen des Sicherheitsversprechens ...	99
5.4.1.1	<i>Resilienzaufbau</i> als <i>gesamtgesellschaftliche Aufgabe</i>	99
5.4.1.2	Grenzen rationaler Analyse- und Messinstrumente sowie Semantiken um <i>Kreativität</i>	106
5.4.1.3	Grenzen von <i>Expertenwissen</i> und Semantiken um <i>Dialogräume</i>	110
6	RESÜMEE UND PRAKTISCHE MEHRWERTE	116
6.1	‘In a Nutshell’: Kontingenz und Strategiebildung deutscher Außen- und Sicherheitspolitik auf den Punkt gebracht	116
6.2	Zentrale Konzepte der Rahmen- und Binnenerzählung.....	116
6.3	Praktische Mehrwerte	119
7	FORSCHUNGSPRAKTISCHE REFLEXION	122
8	VERZEICHNISSE.....	125
8.1	Abbildungs- und Tabellenverzeichnis.....	125
8.2	Quellenverzeichnis.....	126

Vorwort von Gunther Hellmann

In der vorliegenden Studie geht Jonas Jacholke der Frage nach, wie das nicht einfach zu (be)greifende Problem der Kontingenz im Feld der Außen- und Sicherheitspolitik begrifflich gefasst werden kann. Die Studie fällt dabei in eine Zeit grundlegender gesellschaftlicher Umbruchsprozesse. Dies gilt zumindest hinsichtlich der Veränderungen im sicherheitspolitischen Selbstverständnis der Deutschen. Besonders ersichtlich wurde dies in der jüngsten Vergangenheit an den abgestimmten Reden des früheren Bundespräsidenten Gauck sowie der damaligen Minister Steinmeier und von der Leyen bei der Münchner Sicherheitskonferenz 2014. Bemerkenswert sind diese drei Reden auch im Abstand von mehr als fünf Jahren noch immer, weil sich Einschnitte (wenn auch vielleicht nicht „Zäsuren“) im außen- und sicherheitspolitischen Selbstverständnis selten so eindeutig datieren lassen. Für Bundeskanzlerin Merkel musste (Ende 2016) erst noch ein neuer US-amerikanischer Präsident vom Kaliber Trump hinzukommen, damit auch für sie die „Zeiten, in denen wir uns auf andere völlig verlassen konnten“ zu Ende gingen und es nunmehr dringlich schien, dass „wir Europäer (...) unser Schicksal wirklich in die eigene Hand nehmen.“

Angesichts solcher Veränderungen ist umso erfreulicher, dass sich die vorliegende Studie die Rahmenbedingungen und Zielsetzungen dieser Um- und Neuorientierung deutscher Außen- und Sicherheitspolitik zum Gegenstand gemacht hat. Dabei wirft der Autor für eine ursprünglich als Abschlussarbeit eines „Master“-Studiums vorgesehene Studie eine recht untypische „große“ Frage auf, die als wissenschaftliche Arbeit hinsichtlich der Offenheit gegenüber möglichen Antworten jenes Überraschungspotenzial enthält, die man in Zeiten grundlegender Veränderungen erwarten sollte. Denn im Kontrast zu den geradezu gebetsmühlenhaft irgendeine „IB-Theorie“ „anwendende“ oder „testende“ üblichen Qualifikationsarbeiten in den „Internationalen Beziehungen“, die kaum mehr als die üblichen erwartbaren Ergebnisse produzieren können, werden hier Theorie und Methode im Sinne der „Grounded Theory“ (GT) als integraler Bestandteil einer Vorgehensweise begriffen, die das abstrahierende Reflektionsvermögen so mit dem Gegenstand verknüpft, dass in einem strukturierten Vorgehen eine angemessene, neue Erkenntnishorizonte eröffnende Problembearbeitung überhaupt erst möglich wird. In dieser Hinsicht erweist sich die Arbeit als hochgradig innovativ, da sie nicht nur eine anspruchsvolle theoretische Literatur aus der einschlägigen Fachdiskussion in ihrer Differenziertheit zusammenfassend darzustellen vermag, sondern auch im Sinne eines rekonstruktiven Theorieverständnisses einen eigenständigen Beitrag zur Bildung von Theorie leistet, indem aus einem sorgfältig ausgewählten Material (hier dem sogenannten „Weißbuch 2016“ der Bundeswehr) und vor dem Hintergrund einer konkreten und ergebnisoffenen Problemstellung ein praxisnah fundiertes, aufgrund der außenstehenden Beobachterperspektive des Autors aber zwangsläufig „theoretisches“ Modell zur Bedeutung von Kontingenz

in der deutschen Sicherheitspolitik entworfen und zu einer gegenstandsspezifischen Theorie verdichtet wird. Angesichts der stringent strukturierten, höchst eigenständig entwickelten, begrifflichen klaren und detailliert belegten Entfaltung der Argumentation ergibt sich das Ergebnis der Untersuchung fast schon zwingend. Mehr Forschungsarbeiten von dieser Art wären nicht nur eine Bereicherung für eine zusehends ärmer werdenden „Theorie“-Diskussion im Fach der Internationalen Beziehungen, sondern auch eine willkommene Bereicherung der „Praxis“, die Forschungsarbeiten diesen Typs weit mehr zur Kenntnis nimmt, als es manche/r IB-Theoretiker/in wohl vermutet.

Frankfurt am Main, im Juli 2019

Gunther Hellmann

1 Einleitung

1.1 Hinführung: Mängel im Anti-ISIS-Mandat als Ausdruck eines Dilemmas außenpolitischer Entscheidungsfindung?

Dass angesichts zahlreicher gesellschaftlicher Entwicklungs- und Veränderungsprozesse die Maßgabe der Politik nicht zu beneiden ist, verbindliche Entscheidungen zu treffen, zeigt sich auch zunehmend in der deutschen Außenpolitik. So wurde am 20. März 2018 auf Antrag der Bundesregierung das Mandat für den Einsatz der Bundeswehr in der internationalen Anti-ISIS-Koalition¹ (engl.: ‚Operation Inherent Resolve‘) in Syrien und Irak durch den Deutschen Bundestag mandatiert (vgl. Anti-ISIS-Mandat 2018a).² Das Mandat mit dem Titel ‚Einsatz bewaffneter deutscher Streitkräfte zur nachhaltigen Bekämpfung des IS-Terrors und zur umfassenden Stabilisierung Iraks‘ kann bei der Lektüre durchaus für Überraschung sorgen. Der jüngste Mandatstext weist im Vergleich zu den vorangegangenen Texten seit dem Spätjahr 2014 zwei signifikante Veränderungen auf.

Zum einen sieht das Mandat eine Zusammenlegung der bisher getrennten Mandate für die Einsätze in Syrien und Irak im Rahmen der Anti-IS-Koalition vor. Bisher galt eine mandatierte Trennung der Ausbildungsmission der kurdischen Peshmerga im Nordirak ‚on the ground‘ und der Aufklärungsmission durch Tornado-Aufklärungsflüge sowie der Radar-Luftüberwachung mittels NATO-AWACS-Flüge³ und ihrer Luft-Luft-Betankung über den syrischen und irakischen Luftraum. Die Bundesregierung aus CDU/CSU und SPD begründet ihren Schritt zur Zusammenlegung des Mandats mit der Veränderung der militärischen Gemengelage vor Ort. So habe sich ihrer Ansicht zufolge der Kampf gegen ISIS als weitestgehend erfolgreich erwiesen, sodass das autarke Ausbildungsmandat der Peshmerga im Kampf gegen den IS in Nordirak beendet werden kann:

„Die Bundeswehrmission im Nordirak war erfolgreich, der IS ist dort weitgehend militärisch zurückgedrängt. Die im internationalen Verbund mit unse-

¹ Das Akronym ISIS (auch bekannt als IS, ISIL oder Daesch) steht für die dschihadistisch-salafistisch agierende Terrormiliz ‚Islamischer Staat im Irak und in Syrien‘.

² Hierbei sei als Begründung für die Wahl des Anti-ISIS-Mandats als Beobachtungsausgangspunkt angemerkt, dass die Bundesregierung die Weiterentwicklung der Stabilisierungsmission durchaus als Lackmuestest hinsichtlich ihrer Handlungs- und Strategiefähigkeit wertet (vgl. Koalitionsvertrag 2018: 144-155). Die Bundesregierung signalisiert aus diesem Grund die Bereitschaft, das Engagement fortan auszuweiten: „Es ist unser zentrales Interesse, den politischen Prozess zur Überwindung des syrischen Konflikts in Zusammenarbeit mit den internationalen Partnern mitzugestalten [...]. Wir sind bereit, unser stabilisierendes, humanitäres und entwicklungspolitisches Engagement in beiden Staaten weiter zu intensivieren“ (Koalitionsvertrag 2018: 149).

³ Das Akronym AWACS steht für die luftgestützte NATO-Radartechnologie ‚Airborne Warning and Control System‘.

ren Partnern im internationalen Ausbildungszentrum in Erbil geleistete Basisausbildung der Peschmerga zum erfolgreichen Kampf gegen den IS, verbunden mit Lieferungen von Ausrüstung und Material, hat wesentlich zum Erfolg gegen den IS in Irak beigetragen. Deshalb können wir das bisherige Ausbildungsmandat im Nordirak auslaufen lassen und beenden“ (Anti-ISIS-Mandat 2018a: 7).

Dieser Schritt der Bundesregierung zum Auslaufen des Ausbildungsmandats im Nordirak ist insofern weniger überraschend, als dass er bereits im Koalitionsvertrag angekündigt wurde (vgl. Koalitionsvertrag 2018: 149). Vielmehr aber scheint die Bundesregierung Sorge über die wachsenden politischen Spannungen zwischen der Regionalregierung der Kurden in Erbil im Norden des Landes und der Zentralregierung in Bagdad zu haben. Diese haben sich sichtlich erhärtet, nachdem die Kurden ihre Autonomiebestrebungen in einem Unabhängigkeitsreferendum 2017 kundtaten (vgl. Bundesregierung zum Referendum über kurdischen Staat 2017). Darüber hinaus waren auch die für den 12. Mai 2018 anberaumten Parlamentswahlen in Gesamtirak als destabilisierender Effekt von der Bundesregierung perzipiert worden. Gleichermäßen antizipiert die Bundesregierung die aus ihrer Ansicht „kritische Übergangsphase“ (Anti-ISIS-Mandat 2018a: 6) des Staates in ihrer Lageanalyse im Mandatstext:

„Irak ist in der Region ein Schlüsselland und befindet sich in einer kritischen Übergangsphase. Für Deutschland haben dabei die Stabilität Iraks, die Erhaltung der territorialen Einheit und die Beseitigung von Fluchtursachen Priorität. Die Lage im Land ist durch eine große Volatilität gekennzeichnet. Dies wird auch für die Entwicklung 2018, insbesondere vor der Parlamentswahl in Gesamtirak im Mai und im Verhältnis Bagdad-Erbil, maßgebend sein“ (Anti-ISIS-Mandat 2018a: 6).

Auffallend bei der Beschreibung durch die Bundesregierung ist der Aspekt, dass sie mögliche politische Risiken nicht in ihrer Beschreibung konkretisiert. Zwar nennt sie die beiden potenziellen Spannungsträger (Parlamentswahl im Mai 2018 sowie die wachsenden Spannungen zwischen Bagdad und Erbil), bleibt aber in ihrer Darstellung der Handlungskontexte auffallend zurückhaltend. So scheint es, dass nach der Beseitigung des für alle Parteien konsensualen Feindbildes in Gestalt des IS die Suche nach einem neuen Einsatzbereich andauert. Auch wenn die Bundesregierung keine Lösungen für die genannten Probleme gefunden hat, sollte der Mandatstext jedoch das Format repräsentieren, um ein vollständiges Bild der Lage in Irak zu zeichnen. Anhand dessen dürften zukünftige Fortschritte oder Rückschläge strategisch gemessen werden können.

Zum anderen fällt durchaus die zeitliche Begrenzung des Mandats auf nur sieben Monate ins Auge (vgl. Anti-ISIS-Mandat 2018a: 8). Aus den vergangenen

vier Anträgen der Bundesregierung zwischen 2014 und 2017 hat sich die turnusmäßige Verlängerung der Einsätze im Rahmen der in Art. 6 des Parlamentsbeteiligungsgesetzes festgehaltenen ‚regelmäßigen Unterrichtungspflicht‘ (vgl. Parlamentsbeteiligungsgesetz 2006: 2) der Bundesregierung gegenüber dem Bundestag um zwölf Monate routiniert (vgl. dazu Anti-ISIS-Mandat 2014, Anti-ISIS-Mandat 2016, Anti-ISIS-Mandat 2017a).⁴ Die Bundesregierung begründet die verkürzte Geltungsdauer – dabei vergleichsweise auffällig knapp ausfallend mit lediglich zwei Sätzen – mit einer kontinuierlichen Beobachtung der Lage, die sich „weiterentwickeln“ (Anti-ISIS-Mandat 2018a: 8) würde. Diese bedarf der Bundesregierung zufolge einer frühzeitigen Neubewertung nach sieben Monaten, wie es im Wortlaut des Mandatstextes heißt:

„Perspektivisch wird sich der Bedarf an Unterstützung bei Maßnahmen zur Stabilisierung vom IS befreiter Gebiete sowie an Fähigkeitsaufbau in Irak weiterentwickeln. Um dem angemessen Rechnung tragen zu können, soll das Mandat zunächst um sieben Monate verlängert werden“ (Anti-ISIS-Mandat 2018a: 8).

In der Formulierung des Mandatstextes lassen sich darüber hinaus keine weiteren Indizien finden, ob das Mandat nach Ablauf der siebenmonatigen Geltungsdauer entweder verlängert oder auslaufen wird, noch ob der Auftrag in seiner derzeitigen Form von der Bundesregierung ausgeweitet oder reduziert werden soll. Eine Begründung für die Festlegung auf sieben Monate Laufzeit bleibt die Regierung darüber hinaus ebenfalls schuldig.⁵

Der Mandatstext veranschaulicht, dass sich die Bundesregierung über die Schwierigkeiten der Entscheidungsfindung bewusst ist, da sie die Risiken im Mandatstext kommuniziert – wobei sie dabei im Ungefähren bleibt. Zugleich ist es

⁴ Eine Ausnahme bildet das im Dezember 2017 verabschiedete Mandat (vgl. Anti-ISIS-Mandat 2017b). Aufgrund der nicht abgeschlossenen Regierungsbildung nach der Bundestagswahl im September 2017 wurde das Mandat um nur drei Monate bis zum 31. April 2018 vom Bundestag verlängert, da das Mandat sonst ausgelaufen wäre. Der Mandatstext ist jedoch im Wortlaut identisch mit dem vorherigen Mandat von Januar 2017 und wird hier daher nicht weiter berücksichtigt.

⁵ Hier sei angemerkt, dass im Oktober 2018 die Fortsetzung des Mandats im Bundestag beschlossen wurde (vgl. Anti-ISIS-Mandat 2018b). Auch das neue Mandat sieht eine Zusammenlegung der bisher getrennten Mandate für die Einsätze in Syrien und Irak vor, weshalb die Erzählung der Bundesregierung hier nicht grundlegend neu rekonstruiert werden müsste. Dabei hat sich die zeitliche Begrenzung des Mandats auf sieben Monate nur insofern verändert, als dass der Mandatstext bei der Luftunterstützung eine Evaluation nach sechs Monaten vorsieht, die den Einsatz auf seine Fortsetzung überprüfen soll (vgl. ebd.: 4). Einer zeitlichen Begrenzung des gesamten Mandats wird zwar auf diese Weise im Vergleich zum Vorgängertext entgegenwirkt, aber der hier beschriebene inhärente Mangel zulasten der Handlungs- und Strategiefähigkeit ist letztlich auch im jüngsten Dokument unverkennbar.