

POSITIONSPAPIER DER FDP-FRAKTION: FÜR EINE HANDLUNGSFÄHIGE AUSSEN- UND SICHERHEITSPOLITIK – EINRICHTUNG EINES NATIONALEN SICHERHEITSRATS

I. Die Zeitenwende verstehen und gestalten

Die Zeitenwende unserer Epoche ist der Übergang von der überwiegend kooperativen Weltordnung der „Post Wall-Ära“ hin zu einer Ordnung, in der verschiedene, zueinander in Beziehung stehende Großkonflikte die internationale Politik dominieren. Bestimmte Muster aus dem Kalten Krieg des 20. Jahrhunderts, der „Post War-Ära“, gewinnen deshalb wieder an Bedeutung. Die deutschen Aufgaben der Zeitenwende hat Bundeskanzler Olaf Scholz in diesem Sinne am 27. Februar 2022 in seiner Rede vor dem Deutschen Bundestag beschrieben: Stärkung der eigenen Verteidigungsfähigkeit, Unterstützung der Ukraine im Angesicht des russischen Angriffskrieges sowie Reduzierung der Energieabhängigkeit von Russland. Auf dem Weg zur Umsetzung dieser Ziele ist die Ampel-Koalition in kurzer Zeit sehr weit gekommen: Die Bundeswehr kann kritische Beschaffungen aus dem 100 Mrd. €-Sondervermögen vornehmen, Deutschland ist der zweitgrößte Unterstützer der Ukraine nach den USA und die Gasimporte aus Russland sind auf null gesunken.

Doch die Zeitenwende ist mehr und geht weit über Deutschland hinaus. Zahlreiche Staaten, die das internationale System der Gegenwart ausmachen, stehen in einem neuen globalen Wettbewerb. Dabei ist unerheblich, ob man diesen geopolitisch oder normativ beschreibt. Während die einen den Aufstieg Chinas im Sinne der sogenannten „realistischen Schule“ als eine zwangsläufig konfliktträchtige Machtverschiebung zuungunsten des Westens verstehen, sehen die Anhänger der sogenannten „liberalen Schule“ den Verlauf der Auseinandersetzung entlang der Konflikte Macht gegen Recht, Demokratie gegen Autokratie, Freiheit gegen Unfreiheit. Im Ergebnis aber kommen beide Denkschulen zu dem richtigen Schluss, dass der Aufstieg der kommunistischen Digitaldiktatur China die gesamte freie Welt herausfordert – wirtschaftlich, technologisch, gesellschaftlich, militärisch, geopolitisch und institutionell. Wie unsere europäischen und transatlantischen Partner sowie unsere Wertepartner weltweit betrachten wir die zunehmend repressive und aggressive Politik Chinas als eine der größten Herausforderungen des 21. Jahrhunderts.

Deutschland als verlässlicher internationaler Partner – vernetzt handeln

In diesen außen- und sicherheitspolitisch herausfordernden Zeiten setzen sich die Freien Demokraten für eine verantwortungsvolle und verlässliche Rolle Deutschlands in der Welt ein, die unsere europäischen und transatlantischen Partner zu Recht auch von uns einfordern. Gemeinsam mit Demokratien auf der ganzen Welt und in einem geeinten Europa stehen wir für die Freiheit des Einzelnen, für eine regelbasierte Weltordnung, für Menschenrechte und Entwicklung, freien Handel und offene Seewege. Unser Ansatz soll dabei allen Menschen, ihrer

Würde, ihrer Sicherheit und ihren unveräußerlichen Rechten dienen. Der liberale Ansatz schließt niemanden aus und zieht niemanden vor, im Sinne der „Human Security“-Doktrin des liberalen ehemaligen kanadischen Außenministers Lloyd Axworthy. Die transatlantischen Beziehungen sind für uns Freie Demokraten mehr als nur eine Partnerschaft, sondern der Ausdruck einer gelebten Freundschaft mit den USA und Kanada. Als Staat setzen wir auf Multilateralismus, weil dieser die Bindung der Macht an das Recht in den internationalen Beziehungen sichert: Konflikte lösen wir im Rahmen der UNO, der OSZE, der EU und anderen Foren. Dabei wollen wir nicht nur 3 Prozent unserer Wirtschaftsleistung für Diplomatie, Verteidigung und Entwicklung ausgeben, sondern endlich auch ressortübergreifend denken und vernetzt handeln.

II. Input: Einrichtung eines Nationalen Sicherheitsrats

Wir Freie Demokraten haben bereits in unserem Wahlprogramm eine umfassende Nationale Sicherheitsstrategie gefordert, die die außen- und sicherheitspolitischen Prioritäten und Strategien Deutschlands festlegt und dabei auch die innere Sicherheit im Blick behält. Diese Nationale Sicherheitsstrategie wurde nun von der Bundesregierung veröffentlicht. Hier dürfen wir aber nicht stehen bleiben, denn die Strategieentwicklung kommt im Tagesgeschäft der verschiedenen Ministerien immer wieder zu kurz, wie jetzt auch erste Befunde aus der Enquete-Kommission "Lehren aus Afghanistan" und dem 1. Untersuchungsausschuss (Afghanistan) zeigen. Unsere Entscheidungsmechanismen, Prozesse und Strukturen müssen so gestaltet werden, dass sie unseren Zielen dienen und nicht ihre Erreichung behindern. Hierbei sollten wir die Erfahrungen anderer Demokratien mit einbeziehen, wobei sich das Handeln des Sicherheitsrates an einem engen Sicherheitsbegriff ausrichtet.

Nach dem Vorbild anderer Demokratien und im Sinne einer vernetzten Außen-, Sicherheits- und Entwicklungspolitik wollen wir daher einen Nationalen Sicherheitsrat (NSR) einrichten, der die Verantwortung für eine außen- und sicherheitspolitische Gesamtstrategie trägt, um Risiken frühzeitig ressortübergreifend zu identifizieren und Risiken einzudämmen. Ein Jahr nach Beginn der jeweiligen Legislaturperiode ist eine neue Gesamtstrategie zu veröffentlichen und deren Umsetzung zu begleiten. Wir möchten außerdem das Amt des Nationalen Sicherheitsberaters (NSB) auf der Ebene eines Staatssekretärs schaffen und hiermit sicherstellen, dass künftig in Krisenzeiten zielgenauer koordiniert, ressourcenschonender gebündelt und schneller entschieden werden kann. Die Person des NSB wird vom Auswärtigen Amt vorgeschlagen, vom Kabinett bestätigt, berichtet an den Bundeskanzler, die Außenministerin und anlassbezogen den Verteidigungsminister, die Innenministerin sowie an andere Mitglieder der Bundesregierung.

Bundessicherheitsrat zu einem ständigen Nationalen Sicherheitsrat umbauen

Der heute existierende Bundessicherheitsrat (BSR) hat sich in den vergangenen Jahren überwiegend mit Exportvorhaben von Rüstungsgütern befasst. In der jetzigen Zusammensetzung wäre er nicht geeignet, um den neuen geopolitischen Herausforderungen gerecht zu werden. Trotzdem sehen wir im Bundessicherheitsrat einen gut geeigneten institutionellen Nukleus, um diesen zu einem gestärkten Nationalen Sicherheitsrat mit eigenen Kompetenzen und Ressourcen umzubauen. Dies ist durch eine einfache Änderung der Geschäftsordnung des BSR möglich.

Ebenengerechte Entscheidungsfindung schnell und abgestimmt sicherstellen

Der Nationale Sicherheitsrat arbeitet auf zwei Ebenen mit jeweils ständigen und nicht ständigen Mitgliedern und unterschiedlichen Tagungszyklen. Damit kann den unterschiedlichen sicherheitspolitischen Bedürfnissen Rechnung getragen werden.

Dabei nehmen auf der Ebene 1 (E1) die Minister und Ministerinnen unter der Leitung des Bundeskanzlers teil. Regelmäßig wird hier halbjährlich oder anlassbezogen mit den Ministerinnen und Ministern aus dem Auswärtigen Amt, Verteidigungsministerium, Innenministerium, Wirtschafts- und Klimaschutzministerium, Finanzministerium, Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung und dem Chef des Bundeskanzleramtes getagt. Die Sitzungen werden maßgeblich durch den Nationalen Sicherheitsberater als Geschäftsführer des NSR vorbereitet. Von einem „Ständigen Vertreter der Bundesländer beim NSR auf Ebene Ministerpräsidentinnen und -präsidenten“, entsandt vom Bundesrat, werden die Kompetenzen der Bundesländer eingebracht.

Die Ebene 2 (E2) des Nationalen Sicherheitsrats besteht aus den Staatssekretären der auf Ebene 1 als ständige Mitglieder vorgesehenen Ministerien und trifft sich regelmäßig (zweiwöchentlich) und anlassbezogen. Die Leitung der Sitzungen rotiert alle 6 Monate unter den beteiligten Ressorts. Zur Wahrnehmung der Länderbelange wird ein Länderrepräsentant durch die Innenministerkonferenz entsandt.

In den Sitzungen der Ebene 2 bereiten die verantwortlichen Staatssekretäre Entscheidungen für die Befassung der Minister auf Ebene 1 vor. Auf Grundlage der Ergebnisse von interministeriellen Arbeitsgruppen haben die Staatssekretäre Befugnis, außen- und sicherheitspolitische Entscheidungen unterhalb der Ministerebene zu treffen. Dazu können die Mitglieder Analysen und Prognosen der entsprechenden Facharbeitsgruppe anfordern. Das zentrale verbindende Element und Scharnier zwischen den beiden Entscheidungsebenen bildet der Nationale Sicherheitsberater. Damit wird optimaler Informationsfluss gewährleistet.

Auf beiden Ebenen können anlassbezogen der Generalinspekteur der Bundeswehr sowie die Präsidenten der Bundesoberbehörden hinzugezogen werden.

Der Nationale Sicherheitsrat wird dafür sorgen, Deutschlands Sicherheitsarchitektur effizient und zukunftsfähig machen. Gleichzeitig sollen bewährte Instrumente zur Krisenreaktion wie beispielsweise das Krisenreaktionszentrum im Auswärtigen Amt mit deren bisherigen Kompetenzen beibehalten werden. Diese sollten die Analysen und Prognosen des Nationalen Sicherheitsrats erhalten, sodass sie sich noch besser auf Eventualfälle vorbereiten können. Dies soll auch eine umfassendere Kooperation der sicherheitspolitischen Akteure ermöglichen.

Ressortübergreifende AGs als Motor der strategischen Vorbereitung

Auf der Arbeitsebene werden interministerielle Arbeitsgruppen als ständige oder anlassbezogene Austausch- und Koordinierungsgremien etabliert, um insbesondere Themen mit ressortgemeinsamem Bezug zu erarbeiten. Sie ermöglichen, dass Positionen und Dokumente ressortübergreifend und gemeinsam, in einem festen und wiederkehrenden Rahmen, erarbeitet werden. Sie fungieren als „Arbeitsmuskel“ und sind auf Arbeitsebene (E3) in den Ressorts angesiedelt. Als ständige Arbeitsgruppe soll eine AG „Koordinierung der ressortinternen Umsetzung der Sicherheitsstrategie“ eingerichtet werden. Hier stimmen sich die Ressorts eigenverantwortlich bei der Implementierung der Nationalen Sicherheitsstrategie ab. Das Ressortprinzip gilt weiterhin uneingeschränkt, die Ministerien bleiben im Rahmen ihrer Zuständigkeiten eigeninitiativ für die Politikformulierung und verantwortlich für die Umsetzung.

Angepasste Strukturen zur zielgenauen Steuerung

Als leistungsfähigen Unterbau des NSR schlagen wir vor, in der Abteilung 2 des Bundeskanzleramtes eine weitere Gruppe (neben den bisherigen Gruppen 21-23) für „Strategie und vernetztes Handeln“ anzusiedeln. Diese ist organisatorisch und inhaltlich für die Belange des Nationalen Sicherheitsrats zuständig. Um dieser Aufgabe gerecht werden zu können, sollte die neue Gruppe aus vier Referaten mit folgenden Aufgaben bestehen:

- Referat 1 dient als Sekretariat des Sicherheitsrats, bereitet die Sitzungen vor und entlastet so die relevanten Referate/Gruppen im BKAm und den Ressorts.
- Referat 2 dient der (Lage-) Analyse und der ressortübergreifenden strategischen Vorausschau. Hier werden auf Grundlage der geleisteten Arbeit in den Ressorts ein Gesamtlagebild zusammengeführt und sicherheitsrelevante Trends und zukünftige Herausforderungen prognostiziert. Zusätzlich werden hier im Rahmen einer intensiven Kooperation mit der Bundesakademie für Sicherheitspolitik weitere Akteure (Think-Tanks, NGOs und Forschungsinstitute) eingebunden, um die aktuellen Debatten aus der Fachöffentlichkeit Eingang in die Analyse finden zu lassen. Auf Grundlage dieser Prognosen und unter Einbeziehung der Fachreferate der Ressorts werden Strategien entwickelt, um auf verschiedene Sicherheitsbedrohungen in der Zukunft reagieren und frühzeitig Antworten geben zu können.
- Referat 3 bereitet wie bisher Genehmigungen von Rüstungsexporten für den Sicherheitsrat vor.
- Zur Koordinierung der ressortübergreifenden Arbeitsgruppen (E3) ist ein Referat 4 einzurichten, in welchem dafür gesorgt wird, dass inhaltliche Überschneidungen vermieden und Ressourcen optimal genutzt werden. Auch die regierungsinterne Steuerung des Wissensmanagements zu den Arbeitsergebnissen der AGs ist Aufgabe dieses Referats.

Die für den Sicherheitsrat benötigten Stellen werden dienstpostenneutral generiert.

III. Output: Strategische Dokumente, Mandate, Genehmigungen von Rüstungsexporten

Die angepassten Strukturen im Kanzleramt ermöglichen eine strategische Arbeit im Bereich der Sicherheitspolitik. Dabei soll neben einer vereinfachten und schnellen Entscheidungsfindung die „Nationale Sicherheitsstrategie“ das künftige Kernstück abbilden, das aber erst durch weitere ergänzende Produkte zur vollen Entfaltung kommen kann.

Dazu zählen folgende Dokumente und Beiträge:

- Eine alle vier Jahre, jeweils ein Jahr nach Antritt einer neuen Bundesregierung, zu erstellende ressortgemeinsame Nationale Sicherheitsstrategie ist das Kernprodukt des NSR. Diese ist unter Beteiligung der Ressorts und der Bundesländer und unter Berücksichtigung der sogenannten Nationalen Strategischen Vorausschau aus dem „Analysenetzwerk zur nationalen Sicherheit“ zu erstellen, das durch die Bundesakademie für Sicherheitspolitik verantwortet wird.
- Für zukünftige Engagements im Bereich des internationalen Krisenmanagements ist eine klare strategische Zielsetzung mithilfe der beschriebenen Strukturen im NSR zu erarbeiten. Damit wird die Aufwertung und lang geforderte Verbesserung des Mandatierungsprozesses möglich. Bundesregierung und Parlament werden so wieder in die Lage versetzt, auf realistischer Basis Entscheidungen über Ausgestaltung und Zielsetzung der Mandate zu treffen.
- Die aktuellen Richtlinien für die Gesamtverteidigung stammen aus dem Jahr 1989 und sind seitdem nicht mehr aktualisiert worden. Veränderte Rahmenbedingungen innen und außen machen eine Neuauflage dringend erforderlich. Diese soll – ebenso wie eine stetige Überprüfung des Ergebnisses und seiner Umsetzung – soll vom NSR entwickelt werden.
- Der Kern des aktuellen Bundessicherheitsrates bleibt weiter bestehen, sodass auch die Entscheidungen zu Rüstungsexporten als Leistung des NSR abgerufen werden.
- Auch zur Krisenfrüherkennung und zur Ausgestaltung des internationalen Krisenmanagements kann ein ressortgemeinsamer Beitrag mithilfe der angepassten Strukturen geleistet werden.

Die letzten Jahre haben gezeigt, dass Deutschland Herausforderungen frühzeitiger erkennen und in Krisensituationen handlungsfähiger sein muss. Dafür werden sowohl angepasste Strukturen für schnelleres Handeln als auch ein strategisch angelegtes, politisches Gesamtkonzept benötigt, damit die Entscheidungsträger im Krisenfall nicht auf „ad hoc“-Entscheidungen und -Prozesse angewiesen sind, sondern in einem sinnvollen institutionellen Rahmen planvoll und strategisch handeln können.