



Komplexe Krisen – aktive Verantwortung

Magdeburger Gespräche zur Friedens- und Sicherheitspolitik

Ringo Wagner
Hans-Joachim Schaprian
(Hrsg.)

**FRIEDRICH
EBERT** 
STIFTUNG

Landesbüro Sachsen-Anhalt

Komplexe Krisen – aktive Verantwortung

Magdeburger Gespräche zur Friedens- und Sicherheitspolitik

Ringo Wagner
Hans-Joachim Schaprian
(Hrsg.)

IMPRESSUM

© 2016 by

Friedrich-Ebert-Stiftung
Landesbüro Sachsen-Anhalt
Otto-von-Guericke-Str. 65
39104 Magdeburg

Lektorat

Sönke Hallmann, Berlin

Fotos

dpa Picture Alliance
fotolia.com: Otto Durst, Zerbor, Jörg Hüttenhölcher
Friedrich-Ebert-Stiftung
pellens.de
photocase.de: jala
Bild Geier: BBK
Bild Lucas: Veldeman Photo Brussels
Bild Schulz: Auswärtiges Amt
Bild Steinmeier: Photothek Thomas Köhler
Bild Wagner: Rayk Weber
alle anderen Porträts: privat

Layout

Pellens Kommunikationsdesign GmbH, Bonn

Druck

Bonner Universitäts-Buchdruckerei

ISBN: 978-3-95861-428-4

Eine gewerbliche Nutzung der von der FES
herausgegebenen Medien ist ohne schriftliche
Zustimmung durch die FES nicht gestattet.

Inhaltsverzeichnis

Grußworte

Dr. Frank-Walter Steinmeier, Bundesminister des Auswärtigen..... 7

Wolfgang Hellmich, MdB, Vorsitzender des Verteidigungsausschusses
des Deutschen Bundestages..... 9

Gemeinsames Vorwort der Herausgeber

Dr. Ringo Wagner, Leiter des Landesbüros Sachsen-Anhalt der
Friedrich-Ebert-Stiftung, *Hans-Joachim Schaprian*, Oberst a. D..... 12

I. Herausforderungen für die Außen- und Sicherheitspolitik

Die Zukunft der deutschen Außen- und Sicherheitspolitik

Botschafter Dr. Hans-Dieter Lucas, Ständiger Vertreter der
Bundesrepublik Deutschland im Nordatlantikat 20

Die NATO im Zeichen des sicherheitspolitischen Wandels – Aktuelle Herausforderungen an die kollektive Verteidigung

Heinrich Brauß, Generalleutnant, Beigeordneter Generalsekretär
der NATO für Verteidigungspolitik und Streikräfteplanung..... 32

II. Fachgespräch zum Weißbuchprozess

Einführung in das Kapitel

Hans-Joachim Schaprian und *Dr. Ringo Wagner* 42

Der Weißbuchprozess – ein zeitgemäßer Ansatz

Carsten Breuer, Brigadegeneral, Leiter der Projektgruppe
Weißbuch 2016 im BMVg..... 44

Ein neues Weißbuch – Ziele, Aufgaben, Perspektiven

Walter Kolbow, Staatssekretär a. D., Leiter des Forums Sicherheits-
und Verteidigungspolitik der SPD 48

Warum und wofür brauchen wir ein Weißbuch?

Dr. Marcel Dickow, Leiter Forschungsgruppe Sicherheit der
Stiftung Wissenschaft und Politik..... 53

Friedenspolitische Leitlinien – das Gebot der Stunde

PD Dr. Ines-Jacqueline Werkner, Wissenschaftliche Mitarbeiterin
an der Forschungsstätte der Evangelischen Studiengemeinschaft 57

Die sicherheitspolitische Lage –

Herausforderungen für die nationale Sicherheit

Prof. Dr. Johannes Varwick, Professor für Internationale Beziehungen
und europäische Politik an der Universität Halle-Wittenberg..... 61

Drei Kernherausforderungen für die deutsche Sicherheitspolitik

Jürgen Schulz, Beauftragter für Sicherheitspolitik im
Auswärtigen Amt..... 65

Vernetzte Sicherheit – Bedeutung für die ZMZ und Reservisten

Axel Lautenschläger, Oberst, Kommandeur Landeskommando
Sachsen-Anhalt 68

Vernetzte Sicherheit – Lehren aus dem Afghanistanengagement

Jürgen Bornemann, Generalleutnant a. D., ehemaliger Generaldirektor
des International Military Staff der NATO 71

Vernetzte Entwicklung: Gemeinsames Ziel guter

Entwicklungs-, Sicherheits- und Außenpolitik

Hans-Peter Baur, Unterabteilungsleiter Frieden, Demokratie,
Menschenrechte und Soziale Entwicklung im BMZ 75

**Hybride Kriegsführung – Neue Herausforderung oder
neuer Wein in alten Schläuchen?**

Jürgen Ehle, Flottenadmiral, Leiter Arbeitsbereich Militärpolitik,
Ständige Vertretung der Bundesrepublik Deutschland bei der EU.....80

Hyride Kriegsführung – Eine immer wieder neue Herausforderung

Carsten Breuer, Brigadegeneral, Leiter der Projektgruppe
Weißbuch 2016 im BMVg..... 84

Hybride Kriegsführung 4.0*Susanne Dehmel*, Mitglied der Geschäftsleitung, Bitkom e. V. 91**Hybride Bedrohungen:****Rechtliche Defizite und mangelnde Ressourcen***Rüdiger Erben*, MdL, Stellvertretender Vorsitzender der SPD-Fraktion im Landtag von Sachsen-Anhalt 95**Sicherheitspartnerschaften: UN, NATO, OSZE, GSVP –****Weiter wie bisher?***Prof. Dr. Johannes Varwick*, Professor für Internationale Beziehungen und europäische Politik an der Universität Halle-Wittenberg 98**Das EU-Parlament und die Diskussion um die Europäisierung der Streitkräfte***Arne Lietz*, MdEP, Mitglied im Ausschuss für Auswärtige Angelegenheiten 102**Noch fehlt die Strategie –****Deutsche Blauhelme bei den Vereinten Nationen***Tobias Pietz*, Stellvertretender Leiter Analyse, Zentrum für Internationale Friedenseinsätze (ZIF) 108**Status quo und Zukunft einer europäischen Industriepolitik im Rüstungsbereich***Bernhard Gerwert*, Chief Executive Officer Airbus Defence and Space 113**Möglichkeiten und Erfordernisse einer europäischen Rüstungsindustrie***Dr. Marcel Dickow*, Leiter Forschungsgruppe Sicherheit der Stiftung Wissenschaft und Politik 116**Souverän agieren im Cyberraum?***Susanne Dehmel*, Mitglied der Geschäftsleitung, Bitkom e. V. 120

III. Perspektiven und Herausforderungen für die deutsche Sicherheits- und Verteidigungspolitik

Einführung in das Kapitel

Hans-Joachim Schaprian und Dr. Ringo Wagner 124

Perspektiven für die Sicherheits- und Verteidigungspolitik – Auswirkungen auf die Streitkräfte

Wolfgang Hellmich, MdB, Vorsitzender des Verteidigungsausschusses des Deutschen Bundestages 126

... denn morgen wird heute schon gestern gewesen sein – adaptive Streitkräfte als Zukunftsmodell?

Dr. Olaf Theiler, Referatsleiter Zukunftsaufgaben im Planungsamt der Bundeswehr 137

Neuausrichtung des Reservistenverbandes –

Partner der Bundeswehr und Plattform der Reservistenarbeit

Roderich Kieseewetter, MdB, Präsident des Verbandes der Reservisten der Deutschen Bundeswehr e. V. 146

Sicherheitspolitik und Streitkräfte in einer künftig digitalisierten und vernetzten Welt

Helmut Ganzer, Brigadegeneral a. D., Mitglied im Arbeitskreis Internationale Sicherheitspolitik der Friedrich-Ebert-Stiftung 155

Auf dem Weg zu europäischen Streitkräften

Hans-Joachim Schaprian, Oberst a. D., Vorsitzender des Arbeitskreises Sicherheitspolitik und Bundeswehr der SPDNRW 164

Globale und nationale Herausforderungen für die zivile Verteidigung und den Bevölkerungsschutz in Deutschland – Entwicklungsperspektiven 2025

Dr. Wolfram Geier, Bundesamt für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe 178



Dr. Frank-Walter Steinmeier
Bundesminister des Auswärtigen

Grußwort

Deutsche Friedens- und Sicherheitspolitik steht im Jahr 2016 vor einer neuen Dimension sicherheitspolitischer Herausforderungen: Fast 60 Millionen Menschen sind weltweit auf der Flucht vor Krieg, Terror und Verfolgung – die höchste jemals vom Flüchtlingswerk der Vereinten Nationen gemessene Zahl. Europas regelbasierte Sicherheitsordnung schwankt, seit Russland völkerrechtswidrig die Krim annektiert und militärisch in der Ostukraine eingegriffen hat. In Europas südlicher Nachbarschaft ist ein Krisenbogen entstanden, der gekennzeichnet ist von zunehmender staatlicher Fragilität, vom Zerfall ganzer Staaten, von gewalttätigen Konflikten und Krieg. Mit dem selbst ernannten „Islamischen Staat“ hat eine Terrororganisation die Bühne betreten, die sich als Staat geriert, grundlegende Aufgaben staatlicher Ordnung jedoch mit Füßen tritt und mit ungeahnter Brutalität gegen alle vorgeht, die nicht bereit sind, sich ihrem grausamen Joch zu unterwerfen. Dem nach dem Zweiten Weltkrieg aufgebauten internationalen Institutionengefüge wird zunehmend abgesprochen, die globalen Machtverhältnisse des 21. Jahrhunderts noch adäquat widerzuspiegeln.

Kurz: Wir leben in einer Zeit des permanenten Wandels. Einer Zeit sich beschleunigender, komplexer und zunehmend interdependenter Krisen. Einer Zeit, die gekennzeichnet ist von globalen Machtverschiebungen, wachsender Multipolarität und Machtdiffusion.

Wir müssen uns diesen Herausforderungen stellen und Antworten auf sie finden. Unser Handeln bleibt der Wahrung von Frieden, Freiheit und Wohlstand für unser Land verpflichtet. Deutsche Sicherheitspolitik ist transatlantisch eingebettet und fest verankert in einem geeinten Europa. Sie handelt partnerschaftlich und bezieht damit die Interessen unserer Partner und Alliierten ein.

Mehr außenpolitische Verantwortung zu wagen – das ist die Aufgabe, die ich mir als Außenminister gestellt habe. Wir haben im Auswärtigen Amt im Rahmen des von mir initiierten „Review 2014 – Außenpolitik Weiter Denken“ in den vergangenen zwei Jahren eine außenpolitische Neuverortung vorgenommen: Wir haben unsere Politik europäischer gemacht, die Strukturen für ein verbessertes integriertes Krisenmanagement angelegt und unser Engagement für eine regelbasierte internationale Ordnung, für Abrüstung und Rüstungskontrolle und für die Stärkung der Vereinten Nationen als einziger universeller Organisation mit zentraler Bedeutung für den Weltfrieden gebündelt.

Im Rahmen des Weißbuchprozesses muss es nun darum gehen, die deutsche Sicherheitspolitik und die daraus abzuleitenden Folgen für die Bundeswehr einer eben solchen Neuverortung zu unterziehen. Eine solche Neuverortung darf nicht hinter verschlossenen Türen stattfinden, sondern erfordert eine breite gesellschaftliche Debatte und kritische Begleitung durch die Zivilgesellschaft, durch Verbände, Kirchen, Parteien und den parlamentarischen Raum, durch Thinktanks und durch die Wissenschaft.

Die Autorinnen und Autoren dieses Sammelbands leisten hierfür mit ihren Überlegungen, Analysen und Forderungen einen wertvollen Beitrag. Und ich hoffe, dass sie sie auch nach Vorlage des neuen Weißbuchs weiter mit ihrem Rat – und mit ihrer Kritik – begleiten werden.

**Wolfgang Hellmich, MdB**

Vorsitzender des Verteidigungsausschusses
des Deutschen Bundestages

Grußwort

Zuerst einmal geht mein Dank an die Friedrich-Ebert-Stiftung – dafür, dass sie sich mit diesem Buch der dringend öffentlich zu führenden Diskussion um Sicherheit und Verteidigung widmet!

Die neue Unübersichtlichkeit der weltweiten Krisen hat Europa in seinem Kern getroffen. Meinten wir gestern noch, dass die globalen Krisen außerhalb der Festung Europa stattfinden, haben unter hybriden Bedrohungen zu fassende Ereignisse klargemacht, dass nationale Grenzen keine Hindernisse sind. Der Terrorismus nutzt die Freizügigkeit demokratischer Gesellschaften aus, um sich gegen die Werte und Normen unserer freiheitlichen Ordnung wenden zu können. Die richtige Antwort darauf ist das, was unsere französischen Freunde nach den schrecklichen Anschlägen in Paris getan haben: die Marseillaise und die Ode an die Freude zu singen.

Aber sicher müssen wir mehr tun. Und das vor allem zusammen. Kein Land in Europa ist mehr in der Lage, den Bedrohungen allein zu begegnen. Der in mancher neuen Sicherheitsstrategie europäischer Länder zu erkennenden Betonung nationaler Lösungen muss eine klare Orientierung auf europäische Lösungen, die Stärkung von Organisationen wie der UN, der EU, der NATO, der OSZE entgegengesetzt werden. Zur Stärkung kooperativer Sicherheitssysteme gibt es keine realistische Alternative. Ein schwieriger Weg liegt da vor uns. Und vor allem auf die gewählten Parlamentarier_innen kommt eine wachsende Verantwortung zu.

Die globale Sicherheitslage muss in einem Weißbuch der Bundesregierung nicht nur verarbeitet werden. Diesem strategischen Grundlagendokument müssen weitere Schritte folgen. Eine konkrete sicherheits- und verteidigungspolitische Strategie, mit der die Bundesrepublik auch die Linien für die Ausrichtung ihrer Streitkräfte benennt, muss folgen. Unsere Partner wollen sehr genau wissen, wie Deutschland seine Rolle in der internationalen Sicherheitsarchitektur ausfüllen will. Stünde im Ergebnis fest, welche Leistungen wir verlässlich und vollumfänglich einbringen, dann wäre schon viel gewonnen.

Von dem einmaligen, sehr begrüßenswerten Akt der dialogorientierten Erstellung des Weißbuches ist der Weg zu einem ständigen Arbeitsprozess – verankert in Exekutive wie im Parlament – zu gehen. Ein Buch alle zehn Jahre ist zu wenig.

Die Anforderungen an die Bundesrepublik und ihre Armee steigen. Zu den Auslandseinsätzen, auf die sich die Bundeswehr fokussiert hatte, kommen die Herausforderungen einer neuen Konzeption der Landesverteidigung und neue Aufgaben wie die Flüchtlingshilfe hinzu. Die Aufgaben der Terrorbekämpfung in einer hybriden Auseinandersetzung stellen eine Herausforderung dar, die sowohl an Material wie Menschen hohe qualitative Anforderungen stellt. Diese Lage trifft auf eine Bundeswehr, die mit ihrer Ausstattung wie mit ihrer Personallage in eine kritische Situation gerät. Hier den Hebel umzulegen und für die nötigen Verbesserungen zu sorgen wird einige Zeit und vor allem Geld brauchen.

Ob wir es und wie wir es erreichen – das bleibt eine ambitionierte, aber leistbare Aufgabe. Ebenso ambitioniert wie die konsequente Entwicklung hin zu einer europäischen Armee. Sie ist die Antwort auf die Herausforderungen, die wir nur gemeinsam mit unseren Partnern in Europa bestehen können. Auch diesen Weg muss Deutschland konsequent gehen. Vorangetrieben wird diese Entwicklung hin zu einer europäischen Armee aber nicht nur in Paris und Berlin. Auch die Beneluxländer, Österreich und Italien sowie Großbritannien müssen einbezogen werden. Und wieder: Die Parlamentarier_innen in Europa werden intensiver und direkter miteinander arbeiten. Der Bedarf noch größerer Legitimation, Information und Kooperation ist deutlich wahrnehmbar.

Der Verteidigungsausschuss des Deutschen Bundestages ist hier, neben der zwingend notwendigen mindestens jährlich zu führenden Parlamentsdebatte, der Ort, an dem diese Diskussionen geführt werden müssen.

Die schnelle Reaktionsfähigkeit im Bündnis mit unseren Partnern und Alliierten in EU und NATO sowie die Stärkung der UN und der OSZE weisen auf den umfassenden Rahmen hin, in dem wir unsere zivilen wie militärischen Instrumente schärfen und stärken müssen. Und immer werden wir darauf achten, dass auch das Wohl unserer Soldat_innen wie der zivilen Mitarbeiter_innen im Fokus unseres Handelns steht.

Es ist diesem Buch überlassen, die Krisen- und Bruchlinien zu beschreiben – vom Konflikt mit dem IS in Syrien bis zur Lage in Afrika, von der Auseinandersetzung mit Russland um die Krim und die Ukraine bis zur Stabilisierung und Hilfe für Afghanistan.

Deutschland ist hier gefordert, mit seinen Fähigkeiten und Möglichkeiten die volle Verantwortung seiner Souveränität auszufüllen. Unsere Alliierten erwarten dies, und wir wollen dies. Dies ist die Verantwortung des Parlaments bei der Aufgabe, die uns unser Grundgesetz gibt: für mehr Frieden in der Welt zu sorgen. Glück auf!



Hans-Joachim Schaprian, Oberst a. D.
Vorsitzender des Arbeitskreises Sicherheitspolitik
und Bundeswehr der SPDNRW



Dr. Ringo Wagner
Leiter des Landesbüros Sachsen-Anhalt
der Friedrich-Ebert-Stiftung

Gemeinsames Vorwort

Das Ende des Ost-West-Konflikts mit dem Zusammenbruch der Sowjetunion und der Wiedervereinigung Deutschlands vor 26 Jahren war eine welthistorische Zäsur. Kriege schienen künftig nicht mehr denkbar. Der Politikwissenschaftler Francis Fukuyama verkündete das Ende der Geschichte, weil er von der weltweiten Durchsetzung rechtsstaatlicher Demokratie überzeugt war und davon, dass antagonistische Konflikte der Vergangenheit angehören. Wie er glaubten viele Menschen 1989, dass sich die Staats- und Gesellschaftsordnung des Westens weltweit durchgesetzt habe. Heute wissen wir: Das war ein großer Irrtum. Der erste Golfkrieg, die jugoslawischen Zerfallskriege, die Bürgerkriege in Somalia und Ruanda, der Terrorangriff auf New York am 11. September 2001, der Krieg in Afghanistan und zahlreiche Bürgerkriege, insbesondere in Afrika, machten deutlich, dass wir von einem Weltfrieden, dem erklärten Ziel der Vereinten Nationen, noch weit entfernt sind. Wie also ist die Situation heute?

Fraglos stehen Europa und Deutschland gegenwärtig vor großen Problemen und Herausforderungen auf dem Gebiet der Friedens-, der Sicherheits- und Verteidigungspolitik. Es bestehen vielfältige Risiken und Bedrohungen für unsere Sicherheit, u. a. durch internationalen Extremismus und Terrorismus, durch die Verbreitung von Massenvernichtungswaffen, aus der Instabilität zerfallender und bereits zerfallener Staaten, infolgedessen durch Flüchtlingsbewegungen, aber auch durch international agierende Kriminalität, durch Klimawandel und Umweltkatastrophen, Verknappung der natürlichen Ressourcen (z. B. Wassermangel), durch Pandemien, durch Natur- und ökologische Katastrophen und schließlich durch die vernetzten und verletzbaren

Kritischen Infrastrukturen. Auch die hybride Kriegsführung und Angriffe im Cyberraum stehen für eine neue Qualität der Bedrohung.

Insgesamt vollziehen sich in unserer Nachbarschaft dramatische Umbrüche mit einer Vielzahl von Krisen, Konflikten und Kriegen: Bürgerkrieg in Syrien und im Jemen, der Islamische Staat (IS) im Irak und in Syrien, die fortdauernde Auseinandersetzung um Gaza und die Westbank, Bürgerkriegswirren in Libyen, Konflikte und Krieg in Mali und Somalia bis hin zu der Destabilisierung ganzer Regionen durch zerfallende Staaten. Die Ereignisse um die Ukraine zeigen, dass Gewalt und Krieg zurück in Europa sind. Noch vor zwei Jahren hätte wohl niemand geglaubt, dass die gewaltsame Veränderung von Grenzen im heutigen Europa noch einmal geschehen könnte. Der internationale Terrorismus hat durch die brutalen und menschenverachtenden Anschläge in Paris erneut die Verletzlichkeit unserer Gesellschaften deutlich gemacht. Innere und Äußere Sicherheit sind nicht mehr präzise zu trennen. Da die menschenverachtende Terrororganisation des IS als besonders bedrohlich für unser Wertesystem wahrgenommen wird, hat eine von den USA geführte Koalition den Kampf gegen den IS aufgenommen, auch Deutschland ist mit bis zu 1.200 Soldat_innen dabei. Parallel bemüht sich die Weltgemeinschaft, den Bürgerkrieg in Syrien durch Friedensverhandlungen in Genf zu beenden. Weltweit haben wir die größte Flüchtlingskrise, mehr als 60 Millionen Menschen sind auf der Flucht, mehr als eine Million Menschen suchten 2015 Schutz in Europa, die Mehrheit davon in Deutschland.

Die Krisen und Instabilitäten, die sich in unserer Nachbarschaft in den vergangenen Monaten entwickelt haben, stellen unser politisches System vor neue Herausforderungen. Dazu zählt auch die hohe Zahl der Geflüchteten, die täglich zu Tausenden in die Bundesrepublik ungeordnet aus den Bürgerkriegsgebieten einreisen. Trotz der praktizierten Willkommenskultur und des großen Engagements vieler Freiwilliger, auch mithilfe der Bundeswehr, versetzt die unkoordinierte und scheinbar unbegrenzte Einreise von Flüchtlingen unsere Gesellschaft in Unruhe. Zunehmend wird der Weg, Millionen Neuankömmlinge zu integrieren und sie so schnell als möglich in Arbeit zu bringen, als großes gesellschaftliches Problem bewertet. Unsere Regierung und die EU sind gefordert, möglichst schnell gemeinsame zukunftstaugliche Lösungen zu finden. Angesichts der Millionen Flüchtlinge wird einmal mehr die Notwendigkeit einer glaubwürdigen europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik deutlich.

Da europäische und transatlantische Sicherheit untrennbar verbunden sind, stellt die Weiterentwicklung der Europäischen Union unter gleichzeitiger Förderung der strategischen Partnerschaft zwischen NATO und EU einen entscheidenden Faktor für die weitere sicherheitspolitische Entwicklung dar. Notwendig ist es, auf dem Gebiet der Sicherheits- und Verteidigungspolitik die Zusammenarbeit in Europa zu stärken. Dazu braucht Europa einen intensiven strategischen Dialog über Interessen, Ziele und Mittel. Wir müssen klären, was kann und was soll die EU sicherheitspolitisch leisten? Hierbei müssen zivile, militärische, diplomatische, wirtschaftliche und finanzielle Politikfelder einen gemeinsamen zukunftsfähigen Rahmen bilden.

Entwicklung der Bundeswehr: Seit 2010 verfolgt die Bundeswehr mit der Neuausrichtung die fünfte Reform innerhalb der vergangenen 25 Jahre. Verbunden mit der Abschaffung des Grundwehrdienstes, der Reduzierung des Streitkräfteumfangs von ca. 600.000 auf heute 177.000 Soldat_innen und des Verteidigungshaushalts sind dabei tief greifende Änderungen in der Organisation der Bundeswehr und eine Neudefinition ihrer Aufgaben eingeleitet. Der Umbauprozess ist noch nicht abgeschlossen. Im Fokus der Neuausrichtung standen dabei die Auslandseinsätze. In der Folge wurde das Großgerät reduziert, der Anteil der Rüstungsinvestitionen wurde um ca. 25 Prozent auf heute ca. 15 Prozent des Verteidigungshaushalts reduziert. Das führte zu einem Modernisierungsstau bei Material und Infrastruktur.

Seit einigen Monaten wird in der Öffentlichkeit die desaströse Materiallage der Bundeswehr diskutiert. Ein geringer Klarstand insbesondere bei Flugzeugen und Hubschraubern, fehlende Ersatzteile und Verzögerungen bei der Auslieferung neuer Systeme ließen Zweifel über die Einsatzbereitschaft der Truppe aufkommen. Aufgelegt wurde eine Agenda Rüstung, die Abhilfe schaffen soll. Als Reaktion auf aktuelle Entwicklungen, u. a. in der Ukraine, haben die Staats- und Regierungschefs der NATO bereits die Erhöhung der Verteidigungsausgaben und Maßnahmen zur Steigerung der Reaktionsfähigkeiten sowie den Ausbau der kollektiven Bündnisverteidigung beschlossen. Streitkräfte als Element der Abschreckung und des Krisenmanagements gewinnen wieder an Bedeutung.

Zurzeit sind ca. 3.000 Soldat_innen der Bundeswehr in 17 verschiedenen Auslandseinsätzen, mehrere Tausend werden ständig in der Flüchtlingshilfe gebraucht, und

auch in den Bereitschaftsverbänden von NATO und EU sind mehrere Tausend Soldat_innen gebunden. Diese Vielzahl unterschiedlicher Aufträge fordert die Truppe personell und materiell sehr stark, insbesondere dort, wo Spezialist_innen gebraucht werden. Aufgrund der demografischen Entwicklung wird das Personal knapp – Spezialist_innen fehlen. Die Soldat_innen erbringen auch in den Auslandseinsätzen hervorragende Leistungen, vermissen dabei aber häufig die gesellschaftliche Anerkennung für ihren gefährlichen Einsatz.

Der Weißbuchprozess: Wenn wir die Welt von heute betrachten, stellen wir fest, die Krise ist zum Normalfall geworden. Die Lage ist gefährlich wie seit Jahrzehnten nicht mehr, auch unsere Sicherheit ist gefährdet. Sehr wahrscheinlich ist, dass die benannten Risiken und Krisen dauerhafte Herausforderungen darstellen. Diese Entwicklungen bewegen und beunruhigen die Menschen in unserem Land, die Sicherheits- und Verteidigungspolitik rückt wieder stärker in das öffentliche Interesse. Der Spannungsbogen der Herausforderungen im 21. Jahrhundert ist so weitreichend, dass kein Staat ihm alleine begegnen kann.

Der Bundespräsident, der Bundesaußenminister und die Bundesministerin der Verteidigung haben in ihren Reden während der Münchner Sicherheitskonferenz 2014 wiederholt die deutsche Bereitschaft erklärt, mehr Verantwortung zu übernehmen und aktiv gestalten zu wollen. Seither ist die sicherheitspolitische Diskussion über Orientierungsgrößen für Deutschlands außen- und sicherheitspolitisches Engagement intensiviert worden. Deutsche Außen- und Sicherheitspolitik dient dem Frieden in der Welt. So bestimmt es das Grundgesetz.

Das Auswärtige Amt hat im Februar 2015 einen Review-Prozess über die deutsche Außenpolitik abgeschlossen. Außenminister Frank-Walter Steinmeier stellte bei der Abschlussveranstaltung folgendes Ziel vor: „Gerade die Aspekte vorsorgender Außenpolitik – Krisenprävention, die Stärkung fragiler Staaten, Friedensmediation und Konfliktnachsorge – will ich stärken.“ Grundsätzlich gilt, bei internationalen Konflikten hat das Primat von Politik und Diplomatie für uns oberste Priorität. Das bedeutet vor allem Krisenprävention, Konfliktmanagement, Abbau von Spannungen, Gewaltverzicht, humanitäre Hilfe und Entwicklungszusammenarbeit. Angesichts der Herausforderungen kann Deutschland eine gestaltende Rolle nur gemeinsam mit

seinen Partnern und im Rahmen der EU, der NATO, der Vereinten Nationen und der OSZE übernehmen, um Krisen in unserer Nachbarschaft zu bewältigen und die globale Ordnung zu festigen.

Da ist es nur folgerichtig, dass die Bundesregierung beschlossen hat, 2016 ein „Weißbuch zur Sicherheitspolitik und zur Zukunft der Bundeswehr“ herauszugeben. Es soll als oberstes sicherheitspolitisches Grundlagendokument dem maßgeblich veränderten sicherheitspolitischen Umfeld Rechnung tragen.

All die genannten Entwicklungen machen die Notwendigkeit für ein Weißbuch deutlich, in dem die Regierung Deutschlands ihre sicherheitspolitischen Interessen, Ziele und Mittel definiert und festlegt, wo und mit welchen Zielen Ressourcen eingesetzt werden sollen. Das Bundesministerium für Verteidigung (BMVg) hat zahlreiche Sicherheitsexpert_innen aus Politik, Bundeswehr und Zivilgesellschaft in den Erstellungsprozess des Weißbuches eingebunden, um so die sicherheitspolitischen Grundlagen Deutschlands aus vielen Perspektiven beleuchten zu können. Basierend auf den Analysen der Expert_innen sollen Leitlinien für das sicherheits- und verteidigungspolitische Handeln herausgearbeitet und Schlussfolgerungen für die strategische Ausrichtung der Bundeswehr gezogen werden. Zu klären ist, welchen Auftrag hat die Bundeswehr in Zukunft, welche Fähigkeiten benötigt sie, wo besteht Nachsteuerungsbedarf im Bereich des Personals und der Ausrüstung, wie soll auf die Herausforderungen hybrider Kriegsführung und Cybersicherheit aus Sicht der Streitkräfte reagiert werden, und was kann mit den zur Verfügung stehenden finanziellen wie personellen Ressourcen realisiert werden. Auf diese und andere Fragen sind im Weißbuch im Teil „Zukunft der Bundeswehr“ Antworten gefordert.

Die Friedrich-Ebert-Stiftung (FES) nimmt mit dem Sicherheitspolitischen Forum in Sachsen-Anhalt seit zehn Jahren ihren Bildungsauftrag hinsichtlich deutscher Friedens-, Sicherheits- und Verteidigungspolitik auf Bürgerebene wahr. Dieser Bildungsauftrag genießt höchste Aktualität. Zu den sicherheitspolitischen Foren wurden u. a. Sicherheitspolitiker_innen, Abgeordnete der Landtage, des Bundestages und des Europäischen Parlaments, Wissenschaftler_innen, Regierungsvertreter_innen wie z. B. Botschafter_innen und hohe Beamt_innen aus verschiedenen Bundes- und Landesministerien, Führungspersonal aus den Behörden und Organisationen mit Sicher-

heitsaufgaben, Interessenvertreter_innen sowie Soldat_innen der Bundeswehr zu Vorträgen und Diskussionen eingeladen. Zum zehnjährigen Jubiläum des Sicherheitspolitischen Forums luden für die FES MdB Wolfgang Hellmich und die beiden Herausgeber dieses Buchen insgesamt 20 Expert_innen der Sicherheits- und Verteidigungspolitik zu einem ganztägigen Fachgespräch nach Magdeburg ein. Diskutiert wurde die Friedens- und Sicherheitspolitik, wobei dem Weißbuchprozess besondere Aufmerksamkeit zukam.

Die Teilnehmer_innen wurden gebeten, zu vorgegebenen Themen kurze Beiträge zu erstellen. Ende Oktober fand die Konferenz statt, alle Teilnehmenden stellten ihre Thesen persönlich vor und diskutierten dann sehr intensiv die vorgetragenen Argumente. Einige Gäste waren zwar verhindert, legten ihre Beiträge aber schriftlich vor. Ein Ziel der Konferenz bestand insbesondere darin, den anspruchsvollen Prozess der Erstellung eines Weißbuches mit eigenen Diskussionsimpulsen zu bereichern, für den Prozess zu sensibilisieren, durch Diskussionen vertiefende Kenntnisse über die sicherheitspolitischen Herausforderungen zu gewinnen und den Handlungsbedarf zu formulieren.

Das vorliegende Buch versammelt die Vorschläge und Anregungen der Teilnehmer_innen zur Friedens- und Sicherheitspolitik. Es stellt bewusst den Weißbuchprozess in den Mittelpunkt und möchte zur Belebung der sicherheitspolitischen Diskussion beitragen. Das erste Kapitel liefert mit zwei Beiträgen grundsätzliche Überlegungen zu den Herausforderungen für die Außen- und Sicherheitspolitik. Vorträge des Fachgesprächs vom Oktober 2015 zum Weißbuchprozess stehen im Mittelpunkt des zweiten Kapitels. Ein Buch zu sicherheits- und verteidigungspolitischen Fragestellungen kommt natürlich nicht ohne einen Blick in die Zukunft der Bundeswehr aus. Damit befassen sich die Beiträge im abschließenden dritten Kapitel.

Wir hoffen, anhand der Beiträge zu unterschiedlichen sicherheitspolitischen Fragestellungen den Leser_innen die Möglichkeit zu eröffnen, sich ein Bild über die möglichen Entwicklungen auf dem Gebiet der Sicherheits- und Verteidigungspolitik in Europa, aber auch in der Bundeswehr zu machen. Die sicherheitspolitische Diskussion gehört in die Mitte unserer Gesellschaft. Nur mit einer breiten öffentlichen Diskussion um die deutsche und europäische Friedens-, Sicherheits- und Vertei-

gungspolitik erreichen wir auch mehr Akzeptanz für unsere sicherheits- und verteidigungspolitischen Ziele. Dazu möchten wir mit der Veröffentlichung dieser Publikation beitragen.

Unser Dank gilt insbesondere den zahlreichen Autor_innen, die mit ihrem Wissen und ihren Analysen anregende Erkenntnisse und Anstöße vermitteln. Es freut uns, dass sich für unser Buch hochrangige Politiker_innen, namhafte Wissenschaftler_innen, führende Vertreter_innen der Wirtschaft und sachkundige Militärs eingebracht haben.

I. Herausforderungen für die Außen- und Sicherheitspolitik

**Botschafter Dr. Hans-Dieter Lucas**

Ständiger Vertreter der Bundesrepublik
Deutschland im Nordatlantikat

Die Zukunft der deutschen Außen- und Sicherheitspolitik¹

Wir stehen vor dramatischen außen- und sicherheitspolitischen Herausforderungen. Ich kann mich in meinem langen Berufsleben an keine Zeit erinnern, in der so viele, so unterschiedliche, so komplexe Krisen und Problemlagen zeitgleich zusammentrafen wie heute. Angesichts des Krisenbogens, der sich vom nördlichen Afrika, über den wiederaufflammenden Nahostkonflikt, Syrien, Irak bis zum Ukraine-Russland-Konflikt zieht, ist es nicht übertrieben, von einem Ring of Fire zu sprechen, der sich im Süden und Osten um Europa legt. Die Flüchtlingskrise ist der sichtbarste Ausdruck und auch Folge dieser Entwicklung. Hinzu kommen Konflikte in der weiteren Nachbarschaft, in der Sahelzone – Stichwort: Mali –, am Horn von Afrika und im Jemen. Dazu gehört auch Afghanistan mit seinen immer noch ungelösten Problemen – nicht zu sprechen von globalen transnationalen Bedrohungen für unsere Sicherheit wie Klimawandel, Cyberangriffe, hybride Kriegsführung, internationaler Terrorismus.

Es handelt sich hierbei keinesfalls um eine Momentaufnahme vorübergehender Krisenphänomene. Hier entladen sich Kräfte und Spannungen einer Welt, in der die bestehenden Ordnungsstrukturen an Prägekraft verlieren. Einer Welt, die zwar im Zeichen der Globalisierung immer enger zusammenwächst, deren Gegensätze aber zugleich immer heftiger aufeinanderprallen. Einer Welt, die sich auch 25 Jahre nach

¹ Der vorliegende Beitrag basiert auf einer Rede vom 24.10.2015 anlässlich der 11. Petersberger Gespräche.

Ende des Kalten Krieges noch immer auf der Suche nach einer neuen Ordnungsstruktur befindet.

Deutschland ist von diesen Entwicklungen unmittelbar betroffen. Mehr noch: Die Flüchtlingskrise zeigt, dass diese Konflikte in dramatischer Weise in unsere Gesellschaft hineinwirken. Die Unterscheidung zwischen Innerer und Äußerer Sicherheit verschwimmt zusehends. In einer globalisierten Welt gibt es keine entfernten Orte mehr.

Deutschland ist in der Verantwortung

Wir, die in Deutschland leben, spüren dies vielleicht mehr noch als die Bürger_innen anderer Nationen. Unser Land ist so vernetzt in und mit der Welt wie kaum ein zweites Land. Wir sind existenziell auf eine stabile, regelbasierte, verlässliche internationale Ordnung angewiesen. Unser Wohlstand und unsere Sicherheit hängen entscheidend von einer stabilen Nachbarschaft ab, im Osten wie im Süden.

Außen- und sicherheitspolitische Verantwortung wahrzunehmen ist angesichts dessen für unser Land keine Frage der Wahl. Es ist eine schlichte Notwendigkeit, um die internationale Ordnung zu schützen und zu stützen, um mit unseren Partnern Krisen zu verhüten und sie, wenn dies nicht möglich ist, zu bewältigen. Wenn der Satz stimmt, wonach die Krise zum Normalfall geworden ist, dann wird Krisenprävention und Krisenmanagement, vor allem in unserer Nachbarschaft, auf lange Sicht einen Schwerpunkt unserer Außen- und Sicherheitspolitik bilden. Dabei sollten wir auch in Zukunft jene Grundsätze beherzigen, denen wir bislang gefolgt sind und die dazu beigetragen haben, dass Deutschland in der Welt als ehrlicher Akteur ohne versteckte Agenda wahrgenommen wird: Schwerpunktsetzung auf Dialog auf Augenhöhe, Kooperation und Kompromissfindung, Vorrang von zivilen Maßnahmen zur Konfliktlösung.

Minsker Vereinbarung vollständig umsetzen

Dieser Ansatz hat sich nicht zuletzt auch im Ukraine-Russland-Konflikt bewährt. Hier hat die deutsche Diplomatie entscheidende Beiträge zum bisherigen Krisenmanagement geleistet. Gemeinsam mit Frankreich konnten wir durch die Vereinbarung von

Minsk im Februar vergangenen Jahres unter schwierigsten Bedingungen einen diplomatisch-politischen Rahmen schaffen, der bis heute die Basis für die Lösung dieses gefährlichen Konfliktes bietet.

Ich gehörte in jener langen Nacht von Minsk zur deutschen Verhandlungsdelegation. Uns allen, die wir in Minsk waren, war damals klar: Die Minsker Vereinbarung ist keineswegs perfekt. Dennoch glaube ich, ist es uns damals durch engagierte Diplomatie gelungen, eine militärische Eskalation bis hin zu einem veritablen Krieg zu verhindern. Zudem mehren sich die Zeichen der Stabilisierung, auch wenn der Prozess störanfällig bleibt. Es ist ermutigend, dass der Waffenstillstand seit Anfang September hält und Waffen von der Kontaktlinie abgezogen werden. Jetzt gilt es, möglichst schnell den Abzug leichter Waffen abzuschließen, einen Verifikationsmechanismus auch für den Abzug der schweren Waffen zu vereinbaren und die schwierigen politischen Fragen anzugehen. Der Verzicht der Separatisten auf die Abhaltung unabgestimmter Kommunalwahlen im Donbass ist ein erstes, wenn auch nicht ausreichendes positives Signal. Wir brauchen jetzt eine Vereinbarung über die Modalitäten für Lokalwahlen in der Ostukraine auf der Grundlage ukrainischen Rechts und unter Einhaltung der einschlägigen OSZE-Standards. Fortschritte sind auch in den Bereichen Humanitäres und Wirtschaft nötig, und vor allem sind sie möglich. Von einer dauerhaften Lösung für die Ostukraine sind wir aber, fürchte ich, noch ein gutes Stück entfernt. Doch gerade weil so viel auf dem Spiel steht, werden wir auch in Zukunft mit aller Kraft an der vollständigen Umsetzung der Minsker Vereinbarungen arbeiten. Auch bei der Unterstützung dringend notwendiger Reformen kann die Ukraine auf uns zählen.

Die Bedeutung der OSZE für Sicherheit und Stabilität in Europa

In der Ukraine-Krise wurde und wird deutlich, dass die europäische Sicherheitsordnung durch das Verhalten Russlands in existenzieller Weise gefährdet ist. Das ist der größere Kontext, in dem unser Land seit dem 1. Januar 2016 den Vorsitz der OSZE innehat. Die Entscheidung zur Übernahme dieser Verantwortung war nicht selbstverständlich. Die OSZE ist eine komplexe Organisation – und nie zuvor seit Ende des Kalten Krieges gingen die Meinungen über die Grundlagen europäischer

Sicherheit so weit auseinander. Gleichwohl oder gerade deswegen haben wir uns für diesen Vorsitz entschieden – aus Verantwortung für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa in schwieriger Zeit.

Bestimmend bleibt für uns die Vision der Charta von Paris, die Vision einer gerechten Friedensordnung für ganz Europa, die auf Zusammenarbeit, Vertrauen und gleiche Sicherheit, auf der Achtung von Demokratie, Rechtsstaat und Menschenrechten beruht. Es ist der Gegenentwurf zu einem Europa der Einflusszonen und der Rivalitätspolitik. Die Wirklichkeit sieht heute, 25 Jahre nach Unterzeichnung der Charta, leider anders aus. Russland hat mit seinem Verhalten die Prinzipien europäischer Sicherheit infrage gestellt, vor allem die territoriale Integrität und die Unverletzlichkeit der Grenzen. Und es hat Vertrauen auf lange Sicht hin zerstört. Lange wird es dauern, dieses Vertrauen wieder herzustellen.

Dennoch bleibt die Einsicht richtig, dass dauerhafte Sicherheit und Stabilität in Europa nicht ohne oder gegen Russland zu haben sind. Deshalb ist die OSZE als einzige euro-atlantische Organisation, in der Russland gleichberechtigt am Tisch sitzt, so bedeutsam. Wir sollten sie nutzen und verhindern, dass neue und tiefe Gräben in Europa entstehen. Ob das gelingt, wird wesentlich vom weiteren Verlauf der Ukraine-Krise abhängen. Wir müssen sicherstellen, dass die OSZE hier weiterhin eine stabilisierende Wirkung entfalten kann. Die OSZE zu stärken heißt auch, sie als Plattform für Dialog über unterschiedliche Wahrnehmungen und widerstreitende Interessen zu nutzen. Das verlangt den regelmäßigen Austausch von militärischen und politischen Fachleuten, aber auch zwischen den Zivilgesellschaften. Dazu gehört der Versuch, konventionelle Rüstungskontrolle und militärische Vertrauensbildung durch mehr Transparenz wiederzubeleben – so schwierig dies sein mag. Wir sollten ferner versuchen, gemeinsame Interessen in grenzüberschreitenden Bereichen wie Umwelt und Wirtschaft nutzbar zu machen. „Konnektivität“ im großen OSZE-Raum ist eines der zukunftsweisenden Stichworte. Dabei geht es darum, die Länder im Raum vom Atlantik bis zum Pazifik durch praktische Zusammenarbeit stärker miteinander zu vernetzen und so Stabilität zu fördern. Die Perspektive einer gesamteuropäischen Infrastruktur, der Ausbau von Transportwegen sowie bessere Grenz- und Zollverfahren – all dies sind Bereiche, die für Investitionen, Wachstum und Arbeitsplätze im Raum vom Atlantik bis zum Pazifik entscheidend sind. Aber eben auch für ein

besseres Verständnis gemeinsamer Interessen und gemeinsamer Sicherheit. Hier liegt ein weites, nicht einfaches Feld für den deutschen OSZE-Vorsitz. Dies gilt auch für den wichtigen Bereich der sogenannten menschlichen Dimension der OSZE mit den Kernthemen Menschenrechte und Grundfreiheiten.

Übereinkommen mit Iran – ein Erfolg beharrlicher Diplomatie

Manchmal muss man das tun: eine Aufgabe übernehmen entgegen aller verbreiteten Skepsis gegenüber internationalen Verhandlungsprozessen. Selten genug gelingt es aber eben doch, den Gegenbeweis anzutreten. Dass Beharrlichkeit in der Diplomatie nicht ein Feigenblatt für Ohnmacht ist, haben zuletzt die Verhandlungen über ein tragfähiges Übereinkommen über das iranische Nuklearprogramm gezeigt. Nach zwölfjährigen Verhandlungen ist es gelungen, eine politische Lösung für einen Konflikt zu finden, der die Welt mehrfach hart an den Rand einer militärischen Auseinandersetzung gebracht hat. Entgegen mancher Skepsis wird die Vereinbarung ein Mehr an Sicherheit für die Region bringen. Sie schließt einen Griff Teherans nach der Atombombe langfristig und nachprüfbar aus. Und nicht nur das. Die Einigung hat auch bewiesen, dass selbst in tief sitzenden, komplexen Konflikten, die von Misstrauen und Feindschaft überlagert werden, eine Lösung möglich ist. Für mich als deutschen Verhandlungsführer auf Beamtenebene ist die Lehre aus diesen vieljährigen Verhandlungen klar: Gute Diplomatie ist weit mehr als nur Worte; man kann durch kluges, geduldiges Verhandeln schließlich auch scheinbar unlösbare Fragen lösen, wenn es einen entsprechenden politischen Willen gibt und die Rahmenbedingungen stimmen.

Natürlich hat das Nuklearabkommen die Politik des Iran nicht über Nacht geändert. Wir machen uns keine Illusionen über die Rolle des Iran in Syrien, bei der Unterstützung der Hisbollah im Libanon oder konfessioneller Milizen im Irak – und wir nehmen die Sorgen Israels und die Sorgen der Golfstaaten sehr ernst. Diese Probleme sind durch ein Atom-Abkommen nicht über Nacht zu lösen. Aber es kann vielleicht der Diplomatie Wege öffnen, die über Jahre nicht gangbar waren.

Eine politische Lösung für Syrien unter Einbeziehung aller wesentlichen Akteure

In Syrien, nach fünf Jahren Bürgerkrieg, mehr als 250.000 Toten, mehr als 12 Millionen Vertriebenen, stehen wir in der Pflicht, diesen blutigen Konflikt wenigstens zu entschärfen und die humanitäre Lage erträglicher zu machen. Wir setzen uns für eine politische Lösung des Konflikts ein. Das schulden wir den leidenden Menschen in Syrien – und nur durch einen politischen Prozess werden wir letztlich auch die Ursachen der Fluchtbewegungen in den Griff bekommen können. Die Suche nach einer Lösung ist mit dem militärischen Eingreifen Russlands allerdings nicht einfacher geworden. Im Gegenteil: Es steht zu befürchten, dass die Fluchtbewegungen als Folge der russischen Militäraktionen noch zunehmen. Und angesichts der Unterstützung durch Russland dürfte sich Baschar al-Assads Interesse an einem politischen Prozess, an Gesprächen mit der moderaten Opposition kaum erhöhen.

Klar ist: Russland ist Teil der Probleme. Es ist aber auch Teil der Lösung in Syrien. Deshalb brauchen wir Moskaus Engagement an einem Verhandlungstisch, an dem alle wesentlichen Spieler sitzen – die USA, Russland, Europa, vor allem die regionalen Akteure: die Nachbarstaaten Syriens in der Region, namentlich die Türkei, Saudi-Arabien und der Iran.

Einen solchen Prozess gemeinsam mit unseren Partnern wie den USA zu fördern, ist ein Hauptanliegen der deutschen Außenpolitik. Dialogfäden zu knüpfen war das Ziel der Reise von Außenminister Frank-Walter Steinmeier im Oktober 2015 in den Iran und nach Saudi-Arabien; zeitgleich war die Bundeskanzlerin in der Türkei, einem Schlüssel-land für die Bewältigung der Syrien- und der Flüchtlingskrise. Es ging und geht darum, gemeinsame Interessen als Ausgangspunkt für einen politischen Prozess zu identifizieren, wie etwa das gemeinsame Interesse dieser Staaten und Europas, die territoriale Integrität Syriens zu erhalten oder die Bekämpfung des IS. Und konkret müssen wir – auch um weiterer Massenflucht entgegenzuwirken – weiter daran arbeiten, dass zumindest der Einsatz von Fassbomben gestoppt und sichere Zugänge zur humanitären Versorgung der Bevölkerung gewährleistet werden. Das möglich zu machen ist auch die besondere Verantwortung Moskaus und Teherans mit ihren Zugängen zur syrischen Führung.

Der Weg zu einer Lösung der Syrien-Krise ist weit und beschwerlich. Das hat auch das Wiener AM-Treffen leider deutlich gemacht. Hier zeigt sich erneut, was Willy Brandt einmal ohne jedes Pathos als eine Kernaufgabe von Außenpolitik beschrieben hat: „das illusionsfreie Bemühen, zur Lösung von Konflikten beizutragen“.

Gemeinsame Sicherheits- und Verteidigungspolitik der EU stärken

Die genannten Beispiele zeigen: Angesichts der Herausforderungen, vor denen wir stehen, kann Deutschland eine gestaltende Rolle nur gemeinsam mit seinen Partnern und im Rahmen der EU, der NATO, den Vereinen Nationen und der OSZE übernehmen, um Krisen in unserer Nachbarschaft zu bewältigen und die globale Ordnung zu festigen.

Unser zentraler Bezugspunkt ist dabei Europa – nur „in und durch Europa“ können wir etwas erreichen: Es kann keine wirksame deutsche Außenpolitik ohne wirksame europäische Außenpolitik geben. In der Ukraine-Krise hat die EU zu Einheit gefunden. Dennoch: Europa braucht eine klarere Vision seiner außen- und sicherheitspolitischen Ziele und der Instrumente, um diese Ziele zu erreichen. Das gilt umso mehr in einer Zeit, in der angesichts Euro- und Flüchtlingskrise die zentrifugalen und europakritischen Kräfte in der EU immer stärker werden.

Im kommenden Jahr wird die Hohe Beauftragte der EU für Außen- und Sicherheitspolitik, Federica Mogherini, eine neue globale Sicherheitsstrategie für die EU vorlegen. Wir unterstützen dieses wichtige Vorhaben nachdrücklich; eine solche Strategie muss einen konzeptionellen Rahmen für die gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik der EU entwickeln, und sie muss die Prioritäten und Ziele für die EU klar und realistisch benennen. Zugleich müssen wir die Gemeinsame Sicherheits- und Verteidigungspolitik (GSVP) der EU weiter konkret stärken, damit die EU ihrer wachsenden Verantwortung für Sicherheit und Stabilität, gerade in ihrer Nachbarschaft, gerecht werden kann – zumal in einer Phase, in der die Bereitschaft der USA zu groß angelegten Krisenmanagement-Operationen an der europäischen Peripherie nachlassen dürfte. GSVP stärken heißt deshalb zunächst, die notwendigen Kräfte für zivile und militärische Krisenmanagement-Missionen der EU bereitzustellen. Deutschland leistet zu fast all diesen Missionen substanzielle Beiträge – auch in Afrika, etwa

in Mali, das bis vor Kurzem in dieser Hinsicht für uns Terra incognita war. Beteiligt ist Deutschland auch an der maritimen Operation der EU zur Bekämpfung der Schleuser im Mittelmeer. GSVP stärken heißt schließlich auch, unsere Partner – etwa die Afrikanische Union – zu einer besseren und eigenständigen Krisenprävention und -bewältigung zu befähigen. Schließlich: Die Flüchtlingskrise zeigt, dass wir auch beim Schutz der Außengrenzen der EU bereit sein müssen, neue Wege zu gehen.

Geschlossenheit der NATO ist ihre wichtigste Voraussetzung und Stärke

Sicherlich ist vielen Bürger_innen die Zentrale des Auswärtigen Amtes am Werderschen Markt in Berlin bekannt – und vielleicht auch der Seiltänzer, der dort als Skulptur und Kunst am Bau zwischen zwei Gebäudeteilen balanciert. Er versinnbildlicht den Balanceakt, den auch Außen- und Sicherheitspolitik immer wieder zu vollziehen hat: die ständige Suche nach Gleichgewicht zwischen kurz- und langfristigen Zielen, zwischen konkurrierenden Interessen, manchmal auch zwischen innen- und außenpolitischen Perspektiven.

Wie sehr es darauf ankommt, habe ich während der schwierigen Verhandlungen über das iranische Nuklearprogramm und während der Ukraine-Krise erlebt. Auch auf meinem neuen Posten als Botschafter bei der NATO wird es auf diese Balance ankommen. Die Allianz steht vor enormen Herausforderungen. Bei ihrem nächsten Gipfeltreffen in Warschau im Juli diesen Jahres wird sie, zwei Jahre nach dem Gipfel in Wales, schwierige Fragen beantworten müssen: Reichen ihre Fähigkeiten zur Abschreckung aus; wie steht es mit ihrem Verhältnis zu Russland; welchen Beitrag kann sie leisten, um die Herausforderungen an der südlichen Peripherie zu bewältigen?

Die Diskussion in der Allianz um die Antworten auf diese Fragen wird nicht einfach sein. Umso wichtiger wird es sein, die Geschlossenheit der Allianz als wichtigste Voraussetzung und Stärke zu bewahren. Angesichts der Infragestellung der europäischen Sicherheitsordnung durch Russland sind die Besorgnisse gerade unserer östlichen Partner verständlicherweise besonders groß. Und unsere südlichen Partner fordern, dass die Allianz auch die Bedrohungen aus dem Süden in den Blick nimmt.

Wir müssen diese Sorgen ernst nehmen – und tun dies auch. Wie sich die Bundesrepublik Deutschland im Kalten Krieg des Beistands ihrer Alliierten sicher sein konnte, so sagen wir heute unseren östlichen und südlichen Alliierten: Eure Sorgen sind auch unsere Sorgen, Eure Sicherheit ist auch unsere Sicherheit. Auf diesem Fundament gegenseitiger Solidarität, „28 für 28“, mit einer 360°-Grad-Perspektive, ruht das Nordatlantische Bündnis und auch die deutsche Sicherheitspolitik. Wir sind nicht nur ein Partner mit gleichen Rechten, sondern auch mit gleichen Pflichten!

Dass wir es mit diesem Bekenntnis ernst meinen, zeigen wir auf vielfältige Weise: durch unsere gemeinsam mit den Niederlanden und Norwegen übernommene „Pionierrolle“ bei der Aufstellung der neuen Schnellen Eingreiftruppe im Rahmen des auf dem Gipfel in Wales beschlossenen Readiness Action Plans, durch unsere rotierenden Beiträge und Präsenzen zu Wasser, zu Land und zu Luft im östlichen Bündnisgebiet oder auch durch die Aufwertung des Multinationalen Korps-Hauptquartiers Nordost in Stettin zur Drehscheibe für alle auf Artikel 5 bezogenen Aktivitäten des Bündnisses im Baltikum und in Polen – um nur ein paar Beispiele zu nennen. Diese deutschen Beiträge werden von unseren Bündnispartnern hoch geschätzt.

Sie zeigen: Die kollektive Verteidigung rückt wieder in den Fokus der Allianz, und zwar nicht nur im östlichen Bündnisgebiet, sondern auch mit Blick auf den südlichen Krisenbogen. Wir haben allerdings auch deutlich gemacht, dass wir ungeachtet der neuen Schwerpunktsetzung auf kollektive Verteidigung unsere Verantwortung auch in Afghanistan weiter wahrnehmen werden. Weder Afghanistan noch der Region noch der Glaubwürdigkeit des Bündnisses wäre gedient, wenn wir hier „unfinished business“ zurücklassen und dieses Land vorzeitig sich selbst überlassen würden.

Kooperative Sicherheit: Verteidigungsfähigkeit und politischer Dialog

Kollektive Verteidigung und internationales Krisenmanagement allein können nicht die erschöpfende Antwort des Bündnisses auf die Bedrohungen unserer Sicherheit sein. Deshalb ist und bleibt die kooperative Sicherheit eine dritte Kernaufgabe der NATO! Das gilt auch mit Blick auf Russland – auch wenn kurzfristige Erfolge hier nicht wahrscheinlich sind.

Denn: so sehr wir uns eine Rückkehr zu einem partnerschaftlichen Verhältnis mit Russland wünschen – wie wir es in der NATO-Russland-Grundakte von 1997 angelegt haben –, so realistisch sollten wir sein: Die Wiederherstellung partnerschaftlicher Beziehungen wird nach Lage der Dinge kein Hundertmeter-Sprint, sondern eher ein Marathon – umso klüger müssen wir daher für diese Strecke planen. Dazu gehört nach unserer Einschätzung auch, den NATO-Russland-Rat auf Botschaferebene für den Dialog mit Russland zu nutzen. Kooperative Sicherheit heißt schließlich auch, dass sich das Bündnis zu konventioneller Abrüstung und Rüstungskontrolle sowie zum langfristigen Ziel einer nuklearfreien Welt und zu nuklearer Abrüstung bekennt – auch wenn hier kurzfristige Erfolge nicht möglich sein werden.

Im Kern wird es also in den kommenden Jahren darauf ankommen, ausreichende Verteidigungsfähigkeit einerseits mit Dialog und Engagement mit Russland andererseits zu verbinden. Sicherheit ist eben die Summe aus beidem: Verteidigungsfähigkeit und politischem Dialog.

Unverkennbar ist unser Land in nur wenigen Jahren in eine wesentlich aktivere, mitgestaltende außen- und sicherheitspolitische Rolle hineingewachsen. Wer eine solche Rolle übernimmt, muss dies auch kommunizieren.

Deshalb müssen wir gegenüber unseren Partnern für unseren auf Dialog und Verhandlungen ausgerichteten Ansatz werben. Und wir dürfen auch weiterhin nicht der Versuchung erliegen, nur weil Washington, Moskau und Peking sich direkt an Berlin wenden, uns zu überschätzen, in Alleingänge zu verfallen und unseren europäischen Reflex zu vernachlässigen. Das wäre vermessen und auch wenig erfolgversprechend. In Deutschland müssen wir zeigen, dass wir diesen Balanceakt bewältigen, dass Diplomatie sich lohnt – wie etwa im Fall des Iran –, ohne dabei unsere Möglichkeiten zu überschätzen und ohne falsche Erwartungen zu schüren. Wir müssen auch erklären, dass Außen- und Sicherheitspolitik sich nicht in einem Schwarz-Weiß-Schema bewegt, dass es einfache Antworten nicht gibt – oft stehen wir nicht vor einer richtigen und einer falschen Entscheidung, sondern müssen uns zwischen einer schlechten und einer weniger schlechten Alternative entscheiden.

Wir müssen versuchen, diese schwierigen Entscheidungen, wie zum Beispiel im vergangenen Jahr die Frage der Waffenlieferungen und die Ausbildungshilfe für die

Kurden im Nordirak im Rahmen der internationalen Koalition gegen den IS, so transparent und offen wie möglich zu kommunizieren. Und wir müssen zeigen, dass wir uns diese komplexen Abwägungsprozesse nicht einfach machen. Ich habe nur über einen Ausschnitt der gegenwärtigen außen- und sicherheitspolitischen Herausforderung gesprochen. Die Liste an Problemen ist – leider – noch länger. Außen- und Sicherheitspolitik hat also Konjunktur. Das heißt: Wir müssen bereit sein, hierfür die nötigen Ressourcen, materiell wie finanziell bereitzustellen und mehr in Außen- und Sicherheitspolitik investieren. Lösungen wird es nur multilateral, europäisch oder gar nicht geben. Schließlich: Bei all dem, was wir außen- und sicherheitspolitisch tun, gilt es immer wieder, die Prinzipien im Blick zu haben, denen wir uns im GG, in der EU, OSZE und den UN verpflichtet wissen: Menschenrechte, Rechtsstaat, Demokratie. Das deutlich zu machen ist gerade angesichts jener Kräfte, die diese Prinzipien in unterschiedlicher Weise infrage stellen, erforderlich.

Außen-, Sicherheits- und Verteidigungspolitik braucht die öffentliche Debatte

Außenminister Steinmeier hat im vergangenen Jahr mit „Review 2014 – Außenpolitik Weiter Denken“ einen Prozess gestartet, mit dem Ziel außenpolitische Themen in Deutschland stärker zu diskutieren und das Bewusstsein für unsere globale Vernetzung und Rolle zu schärfen. Wir haben on- und offline, in vielen Veranstaltungen mit Expert_innen, Journalist_innen, Vertreter_innen der organisierten Zivilgesellschaft, mit Bürger_innen spannende und zum Teil auch sehr kontroverse Debatten geführt über die Schwerpunkte, Perspektiven und Instrumente der deutschen Außenpolitik. Solch ein Prozess war dringend notwendig, gerade vor dem Hintergrund der krisenhaften Entwicklungen in unserer direkten Nachbarschaft.

Das Auswärtige Amt wird diesen Prozess deshalb fortsetzen.

Und ich begrüße es sehr, dass der aktuelle Weißbuchprozess ebenfalls öffentliche Konsultationen beinhaltet; auch zur Europäischen Sicherheitsstrategie hat die Hohe Vertreterin Bürgerdialoge angekündigt. Diese Prozesse sind wichtig zur außen- und sicherheitspolitischen Selbstvergewisserung Deutschlands und Europas.

Deshalb möchte ich zum Abschluss betonen: Gespräche tragen entscheidend dazu bei, diese enorm wichtige Debatte fortzuführen – und in die Zivilgesellschaft hinein-zutragen. Heute ist so deutlich spürbar wie lange nicht mehr: Außen- und Sicherheitspolitik betrifft alle und geht alle an. Deshalb ist ein möglichst breiter gesellschaftlicher Austausch über Schlüsselfragen unserer Außen-, Sicherheits- und Verteidigungspolitik eine Grundvoraussetzung dafür, dass unser Land auch in Zukunft gestaltungs- und handlungsfähig bleibt, um Verantwortung für Frieden und Sicherheit zu übernehmen.



Heinrich Brauß, Generalleutnant
Beigeordneter Generalsekretär der NATO für
Verteidigungspolitik und Streitkräfteplanung

Die NATO im Zeichen des sicherheitspolitischen Wandels – Aktuelle Herausforderungen an die kollektive Verteidigung

Vorbemerkungen

Das Jahr 2014 sah eine sicherheitspolitische Zeitenwende. Wer seither auf die sicherheitspolitische Landschaft in und um Europa blickt, der mag sich des Eindrucks nicht erwehren, die Zeit sei aus den Fugen. Der russische Einfall in die Ukraine und die völkerrechtswidrige Annexion der Krim, das schreckliche Morden der Terrororganisation ISIL/Daesh in Syrien und im Irak und deren fürchterliche Anschläge in Paris und über dem Sinai wie auch die anhaltenden großen Flüchtlingsströme aus dem Nahen Osten, Afrika und Afghanistan nach Europa – alle diese Entwicklungen sind Anlass zu großer Sorge. Europa hatte auf wachsende Sicherheit und Stabilität gehofft, auf fortschreitende Integration und Erweiterung der Zusammenarbeit mit immer mehr Partnern in seiner näheren und fernerer Nachbarschaft. Aber es ist anders gekommen. Die Krisen und Kriege in Europas Nachbarschaft bedrohen, direkt und indirekt, die Sicherheit Europas selbst.

Der Zweck der NATO ist der Schutz der Freiheit und Sicherheit ihrer 28 Mitglieder in Europa und Nordamerika. Die neuen bedrohlichen sicherheitspolitischen Herausforderungen kommen aus zwei strategischen Hauptrichtungen: dem Osten und dem Süden. Ihrem Ursprung und ihrer Ausprägung nach sind sie sehr verschieden und verlangen unterschiedliche Antworten. Aber sie müssen gleichzeitig, mit ganzer

Kraft und durch alle Nationen gemeinsam gemeistert werden – „28 for 28“, in der NATO wie auch in der Europäischen Union (EU). Die Einheit und Entschlossenheit, die Solidarität und Handlungsfähigkeit der transatlantischen Bündnispartner haben angesichts der Wucht und Dramatik der Herausforderungen an der östlichen und südlichen Peripherie Europas oberste politische und strategische Priorität.

Die Lage im Süden Europas

Von Afghanistan über den Nahen Osten bis an den Westrand Nordafrikas reicht der südliche Krisenbogen. Die Ausbreitung des islamischen Extremismus, Konflikte zwischen islamischen Religionsgruppen, fragile Staaten und versagende Regierungen, dazu grassierende Arbeitslosigkeit und Korruption, Bürgerkriegswirren in Libyen und vor allem der anhaltende furchtbare Krieg und Staatsterror in Syrien – all dies hat eine unheilvolle Gemengelage geschaffen, die den Nährboden bereitet hat für die Entstehung, die Anziehungskraft und die Ausbreitung der Terrororganisation ISIL. Alle diese Entwicklungen drohen zu einem Flächenbrand zu führen, der das gesamte arabische Staatensystem bedroht. Die Auswirkungen auf die Sicherheit und Stabilität Europas sind evident. Die Terrorangriffe von Paris waren ein Fanal – der ISIL-Terror, dessen Brutstätte im Irak liegt, greift weit über die Grenzen des Nahen Ostens aus. Zugleich ächzt Europa unter dem Strom an Flüchtlingen, die Terror und Trostlosigkeit entkommen wollen. Es wachsen Bewusstsein und Bereitschaft in den Regierungen dafür, die Ursachen aktiv anzugehen.

Die westlichen Regierungen ringen um das richtige Vorgehen. Alle NATO-Verbündeten nehmen an der von den USA geführten Koalition gegen ISIL teil, mit einer Reihe unterschiedlicher Beiträge, die von Lufteinsätzen bis zur Ausbildung und Ausrüstung lokaler Akteure reichen. Dies ist Teil einer Doppelstrategie: Kampf gegen ISIL mit militärischen Mitteln in Syrien und dem Irak und mit den gebotenen Mitteln der Terrorbekämpfung in Europa und gleichzeitig in Wien und Genf die Suche nach einer politischen Lösung für die Beendigung des Krieges in Syrien und die Entwicklung einer regionalen Stabilitätsordnung – unter Einbeziehung aller regionalen Mächte, der USA, Russlands, der EU und der Vereinten Nationen. Denn die Lösung muss letztlich aus der Region selbst kommen, sie kann nicht von außen verordnet oder gar militärisch aufgezwungen werden. Das ist eine der Lehren aus dem Afghanistan-

einsatz der NATO. Militärische Intervention kann unerlässlich sein, um die Voraussetzungen für politische Konfliktlösung zu schaffen. Aber sie muss stets Teil einer politischen Strategie sein, die sich um nachhaltige Stabilität und Entwicklung bemüht.

Die Lage im Osten

Der Einfall Russlands in die Ukraine hat die sicherheitspolitische Lage in Europa und darüber hinaus grundlegend verändert. Die russische Führung hat, dieses Mal in drastischer Weise, gezeigt, dass sie die westliche Vorstellung eines freien, geeinten, rechtsstaatlichen und friedlichen Europa nicht teilt, eines Europa, in dem alle Staaten, kleine wie große, das gleiche Maß an Respekt und Sicherheit genießen und als Partner zusammenarbeiten. Die russische Führung hat demonstriert, dass sie vor der Anwendung von Waffengewalt zur Durchsetzung ihrer geopolitischen Ziele nicht zurückschreckt, wenn sie glaubt, das Risiko beherrschen zu können. Unter den Verbündeten ist man sich einig, dass es Präsident Putin um die Wiederherstellung Russlands als Großmacht und globale militärische Gegenmacht zu den Vereinigten Staaten geht, um die hegemoniale Kontrolle seiner geopolitischen Nachbarschaft, um den Wettstreit um und die Erweiterung von Herrschaftsräumen und Einflusszonen, wie nun auch in Syrien. Die Verletzung der Souveränität eines Nachbarn und die gewaltsame Veränderung von Grenzen hat die europäische Sicherheitsordnung, die Russland selbst mit aufgebaut hatte, im Mark getroffen – ein kolossaler, nicht hinnehmbarer politischer Tabubruch, die größte Zäsur in der Entwicklung der euroatlantischen Sicherheit seit dem Ende des Kalten Krieges.

Besonders beunruhigend ist Russlands Strategie der „hybriden Kriegsführung“, also die ausgeklügelte Kombination offener und verdeckter, militärischer und nichtmilitärischer Mittel zum Erreichen geopolitischer Ziele. In der Ukraine hat Russland sie nahezu perfekt vorexerziert:¹ Unterstützung der Separatisten im Donbass; rasche Konzentration signifikanter Streitkräfte an der Grenze zum Aufbau einer Drohkulisse; Einsatz irregulärer Kräfte hinter den Linien; Erhöhung des Gaspreises für die Ukraine; elektronische Attacken gegen Führungs- und Kommunikationseinrichtungen; politi-

1 Siehe Rühle, Michael 2015: Das Prinzip Abschreckung, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, 31.3.2015.

sche Einschüchterung auch durch nukleare Drohgebärden und eine großangelegte Propaganda- und Desinformationskampagne, vor allem auch in den sozialen Medien, die vor Fälschungen und Lügen nicht haltmacht. Hybride Kriegsführung ist diffus und mehrdeutig, setzt auf Subversion, Überraschung und Täuschung. Sie bleibt unterhalb der Schwelle eines offenen militärischen Angriffs, erzielt aber eine ähnliche Wirkung. Sie zielt darauf ab, vollendete Tatsachen zu schaffen und dem Verteidiger das Eskalationsrisiko aufzubürden, sollte er sich wehren. Sie erschwert rasche und entschlossene Entscheidungen, besonders in einem Bündnis aus parlamentarischen Demokratien. Es ist klar, dass sich insbesondere die östlichen Alliierten, die an Russland grenzen, bedroht fühlen.

Die Antwort der NATO

In der Zusammenschau der Risiken und Gefahren aus dem östlichen und südlichen Krisenbogen muss sich die Allianz im Osten auf eine potenzielle militärische Bedrohung durch einen staatlichen Akteur einstellen, einen sogenannten symmetrischen Gegner, was die Fähigkeit zur Krisen- und Verteidigungsvorsorge an der Peripherie des Bündnisses verlangt. Wie die Entwicklungen im Süden zeigen, muss die NATO auch dort Alliierte schützen können, daneben aber weiterhin zur militärischen Krisenintervention jenseits des Bündnisgebiets gegen einen asymmetrischen Gegner fähig bleiben. Zugleich will sich die NATO auf die Zusammenarbeit mit Partnern in ihrer strategischen Nachbarschaft konzentrieren, um zu langfristiger regionaler Stabilität beizutragen. Alle drei Hauptaufgaben der NATO – kollektive Verteidigung, Krisenmanagement und kooperative Sicherheit – bleiben also relevant. Aber als Verteidigungsbündnis muss die NATO zuallererst ihre exponierten Mitglieder im Osten und im Süden schützen und notfalls verteidigen können. Insgesamt verschiebt sich der strategische Schwerpunkt der Allianz daher von Krisenmanagement außerhalb des Bündnisses, wie über viele Jahre in Afghanistan und auf dem Balkan praktiziert, auf kollektive Verteidigungsvorsorge an dessen Rändern.

Dazu muss die NATO die richtigen Kräfte zur richtigen Zeit, also sehr schnell, am richtigen Ort einsetzen können. Auf dem Gipfel in Wales im September 2014 haben die Staats- und Regierungschefs der Allianz weitreichende Entscheidungen zur Verbesserung der Verteidigungsfähigkeit der NATO getroffen. Sie ergänzen sich mit der

Sanktionspolitik der EU. Im Zentrum steht der Readiness Action Plan (RAP). Er sieht ein Paket aus drei komplementären Maßnahmenbündeln vor:

- (1) *Erhöhung der militärischen Präsenz im Osten:* besonders durch die Intensivierung der multinationalen Überwachung des Luftraums über dem Territorium der östlichen Mitgliedstaaten; die kontinuierliche Präsenz von Landstreitkräften im Osten auf Rotationsbasis und Seestreitkräften in der Ostsee und im Schwarzen Meer; die drastische Erhöhung der Zahl von Übungen; die Stationierung von Stäben auf dem Territorium aller östlichen Bündnispartner, die für Planung, Koordinierung von Aufmarsch und Verstärkung wichtig sind; die Verbesserung der militärischen Infrastruktur im Osten zur Aufnahme von Verstärkungskräften; die Einlagerung von Material und Versorgungsgütern;
- (2) *Erhöhung der militärischen Einsatzbereitschaft:* besonders durch die Verstärkung der NATO Response Force zu einer größeren und noch schnelleren Truppe (zu Lande, zu Wasser und in der Luft von bis zu 40.000 Mann) und als deren Teil die Aufstellung eines multinationalen Großverbands (Very High Readiness Joint Task Force/VJTF), der „NATO-Speerspitze“, von sehr hoher Einsatzbereitschaft (zwei bis sieben Tage); die deutliche Erhöhung der Einsatzbereitschaft des multinationalen Korps-Hauptquartiers in Szczecin/Polen und dessen Ausbau zu einem regionalen Zentrum für Übungs- und Verstärkungsplanung und die Zusammenarbeit mit den NATO-Partnern im Ostseeraum, Schweden und Finnland, deren sicherheitspolitische Bedeutung für die NATO signifikant zugenommen hat, wie auch die Aufstellung eines multinationalen Divisionsstabs in Bukarest zu Führung von multinationalen Operationen;
- (3) *Erhöhung der politischen und militärischen Reaktionsfähigkeit:* durch die Verbesserung der strategischen Aufklärung und Frühwarnung; permanente Lagebeobachtung und -analyse; eine neue, detaillierte militärische Vorausplanung und die drastische Beschleunigung der politischen Entscheidungsverfahren.

Die vollständige Verwirklichung dieser drei Maßnahmenbündel wird die kollektive Verteidigungsfähigkeit der NATO in einer seit dem Ende des Kalten Krieges nicht gekannten Weise stärken und den Alltag der NATO auf Jahre hinaus verändern.

Langfristige, umfassende Anpassung der NATO

Der *Readiness Action Plan* war und ist eine erste, substanzielle Reaktion der NATO auf die dramatischen Entwicklungen seit 2014. Aber die Änderung der strategischen Landschaft ist von langfristiger Natur. Die NATO muss daher umfassend und langfristig auf die veränderte Lage ausgerichtet werden.

Erstens besinnt sich das Bündnis auf die Grundsätze glaubwürdiger Abschreckung. Der Begriff hat in Deutschland einen schlechten Klang. Er weckt Erinnerungen an den Kalten Krieg und nukleare Hochrüstung. Beides gehört der Geschichte an. Aber der Kerngedanke von Abschreckung, nämlich das Überzeugen eines jeglichen möglichen Aggressors davon, dass die Kosten eines Angriffs auf die NATO oder auch nur einen Bündnispartner höher sein würden als der angestrebte politische oder militärische Gewinn, ist heute wieder besonders aktuell. Abschreckung zielt also darauf ab, eine Drohung abzuwehren, einen Konflikt zu verhindern und die Entscheidungsfreiheit der Verbündeten in Krisen zu erhalten. Sie erfordert politische Entschlossenheit und gesicherte militärische Verteidigungsfähigkeit. Stets muss sich jeder potenzielle Aggressor mit dem Potenzial des gesamten Bündnisses konfrontiert sehen. Geschlossenheit ist dessen stärkste ‚Waffe‘. Eine hinreichende Präsenz von multinationalen Streitkräften auf dem Territorium der exponierten Verbündeten gehört ebenso dazu wie die Fähigkeit zu deren rascher militärischer Verstärkung. Und angesichts der besorgniserregenden Rolle, die Nuklearwaffen in der russischen Strategie, Operationsplanung, Übungspraxis, Streitkräftenmodernisierung und – in fahrlässiger Weise – in der politischen Rhetorik spielen, überprüft die NATO die Folgen für ihre Sicherheit und wird ihre Strategie entsprechend anpassen. Zu zeitgemäßer Abschreckung gehört aber auch die Vorsorge gegen hybride Kriegsführung. Dabei geht es vor allem darum, die Widerstandsfähigkeit (resilience) der Nationen zu stärken. Dazu wollen NATO und EU eng zusammenarbeiten, um betroffene Nationen, gemeinsam bestmöglich zu unterstützen. Der umfassende Schutz der NATO- und nationalen Computernetze gegen Cyber-Angriffe hat dabei höchste Priorität. Die Stärkung der Energiesicherheit Europas ist ein weiterer Imperativ. Wichtig ist aber auch die Fähigkeit, Desinformationskampagnen wirkungsvoll durch rasche Aufklärung mit Fakten zu begegnen; dazu gehört auch der Wille, Lügen zu entlarven und Lügner zu benennen.

Zweitens gilt es, das zukünftige, langfristige Verhältnis der NATO zu Russland zu bestimmen. Seit dem Überfall auf die Ukraine hat die NATO jegliche praktische Zusammenarbeit mit Russland suspendiert. Die Kanäle für den politischen Dialog sind aber offen geblieben, auch der NATO-Russland-Rat. Die NATO-Verbündeten messen einer Partnerschaft mit Russland, die auf dem Respekt vor dem Völkerrecht ruht, weiter große Bedeutung zu. Aber bis auf Weiteres existieren die politischen Bedingungen für eine solche Zusammenarbeit nicht. Die Wiederaufnahme hängt von einem eindeutigen Wandel im russischen Handeln ab und dessen nachprüfbarer Übereinstimmung mit dem internationalen Recht und den internationalen Verpflichtungen Russlands. Niemand weiß, wie sich die russische Politik entwickelt. Aber Russland ist Europas direkter Nachbar, eine Nuklearmacht und Ständiges Mitglied im Sicherheitsrat der Vereinten Nationen und ein wesentlicher Akteur auf der internationalen Bühne, mit dem etliche Verbündete in verschiedenen Foren verhandeln und zu Ergebnissen kommen. Russland ist also Widersacher und Dialogpartner gleichermaßen. Für den Umgang mit Russland gibt es ein historisches Vorbild: die Doppelstrategie des legendären Harmel-Berichts von 1967 aus gesicherter Abschreckung und Verteidigungsbereitschaft und andererseits politischem Dialog und begrenzter Kooperation zum Zwecke der Rüstungskontrolle und Abrüstung. Beides zusammen, Abschreckung und Dialog, dient dem Erhalt von Sicherheit und der Förderung von Stabilität in Europa. Stärke macht Dialog möglich, denn Stärke ist, was Russland respektiert. Und Dialog ist nötig, um transparente und berechenbare Beziehungen zu etablieren, die in unserem eigenen Sicherheitsinteresse liegen. Der erste Schritt muss ein Mechanismus sein, mit dem unbeabsichtigte Zusammenstöße von Streitkräften, Missverständnisse und ungewollte Eskalation verhindert werden. Deutschland will als Vorsitz der Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE) im Jahre 2016 Dialog, Vertrauensaufbau und Rüstungskontrolle voranbringen. Aber: Die Einheit und Geschlossenheit Europas und der NATO bleiben das oberste Prinzip. Sie bilden das strategische Gravitationszentrum des Westens, auf das es die russische Führung abgesehen hat.

Drittens muss sich die NATO konsequent um die Krisen kümmern, die im Süden liegen. Die kollektive Beistandspflicht im Falle eines Angriffs gilt natürlich auch für die Verbündeten im Süden wie die Türkei. Außerdem verbessert der RAP Aufklärung und Frühwarnung, die schnelle militärische Einsatzbereitschaft und politisch-militärische Reaktionsfähigkeit generell, also gegen Risiken und Bedrohungen aus allen

Richtungen. Allerdings sollten, so denken viele, mit der Beendigung des Kampfeinsatzes in Afghanistan Ende 2014 die Jahre großer, lang andauernder und kostspieliger militärischer Einsätze der NATO weitab von Europa zur Stabilisierung eines Landes, aber mit zweifelhaftem Erfolg, vorbei sein. Heute will sich das Bündnis auf seinen Beitrag zur Prävention von Krisen, statt deren militärischer Bewältigung konzentrieren. Das soll vor allem durch Unterstützung von Partnerstaaten bei Aufbau und Reform von Streitkräften nach westlichen Normen und Werten geschehen, durch die *Defence Capacity Building Initiative*. Denn die langfristige Stabilisierung von Partnern und solchen, die es werden wollen und können, in der strategischen Nachbarschaft Europas ist beste Krisenvorsorge – Projektion von Stabilität ohne Projektion von großen Kampfverbänden. Diese Logik liegt der laufenden Ausbildungs- und Unterstützungsmission der NATO in Afghanistan zugrunde, zu der Deutschland einen wesentlichen Beitrag leistet. Mit der Hilfe für die Ukraine, Georgien und Moldawien im Osten und Jordanien und dem Irak im Süden setzt die NATO diesen Ansatz fort. Libyen steht oben auf der Agenda, sobald die politischen Bedingungen direkte Unterstützung im Lande erlauben. Wo immer sinnvoll und möglich, will die NATO all dies in enger Zusammenarbeit mit der EU tun. Deren vielfältige politische, wirtschaftliche und humanitäre Möglichkeiten und die militärische Kompetenz der NATO können einander wirkungsvoll ergänzen. Aber all diese Vorhaben sind langfristiger Natur. Sie brauchen Geduld und einen langen Atem und den politischen Willen, die erforderlichen Ressourcen aufzubringen.

Viertens bleiben das transatlantische Bündnis, das gegenseitige Beistandsversprechen und die Einigkeit des Westens die Basis europäischer Sicherheit und Handlungsfähigkeit. Das Potenzial der Vereinigten Staaten bildet das Rückgrat der NATO. Die USA müssen eine europäische Macht und in Europa militärisch präsent bleiben. Der transatlantische Verbund aber ist belastet durch ein wachsendes Ungleichgewicht zwischen den Vereinigten Staaten und den Europäern, was den Einsatz für gemeinsame Sicherheitsinteressen angeht – besonders sichtbar in der Bereitstellung militärischer Hochwertfähigkeiten und in der Entwicklung der Verteidigungshaushalte, trotz etwa gleicher Wirtschaftskraft. Ein solches Ungleichgewicht ist nicht gesund für ein solidarisches Bündnis von Gleichen. Zudem wirken sich die Kürzungen des amerikanischen Verteidigungshaushalts auf die Handlungsfähigkeit der USA selbst aus. Es ist daher unausweichlich, dass die Europäer mehr für ihre eigene Sicherheit tun und in moderne militärische Fähigkeiten investieren: strategische Aufklärung; Cyber

Defence; weitreichende Präzisionsmunition; Transportfähigkeit und Luftbetankung; die Abwehr ballistischer Raketen; die volle Ausstattung und Ausbildung der Heeresverbände, damit sie auch in hochintensiven Operationen bestehen können – eine Aufgabe, die die Europäer vernachlässigt haben, weil sie Kosten sparen wollten und sich alle Anstrengungen auf die Vorbereitung und Bewältigung der Einsätze in Afghanistan und auf dem Balkan richteten.

Nach Lage der Dinge können die Europäer die erforderlichen Fähigkeiten nur erhalten oder entwickeln, wenn sie dies gemeinsam tun. Zu wachsender Zusammenarbeit und Verzahnung der Streitkräfte gibt es auf Dauer wohl keine Alternative. Das verlangt entschlossene Führung. Das von Deutschland eingebrachte Rahmennationen-Konzept will die Fähigkeiten der Europäer wirkungsvoll bündeln. Es geht um den freiwilligen Zusammenschluss von Gruppen von Nationen, um anspruchsvolle militärische Fähigkeiten gemeinsam zu entwickeln und kohärente, einsatztaugliche multinationale Verbände zu schaffen – unter Federführung einer Rahmennation. Deutschland hat 15 Verbündete zusammengebracht und treibt die Realisierung des Konzepts voran. In der NATO setzt man darin große Erwartungen.

Aber auch eine verstärkte Zusammenarbeit der Europäer reicht allein nicht aus. Ohne eine deutliche Erhöhung der Verteidigungsausgaben in Europa führt auch die beste multinationale Zusammenarbeit nicht zum Erfolg. In den vergangenen Jahren wurden die Verteidigungsbudgets in NATO-Europa durchschnittlich um 25 Prozent, teilweise um bis zu 40 Prozent reduziert. Dem muss Einhalt geboten werden. Auf dem Gipfel in Wales haben, erstmals in der Geschichte der NATO, die Staats- und Regierungschefs persönlich ein *Defence Investment Pledge (DIP)* abgelegt. Beschlossen wurden das Stoppen jeder weiteren Reduktion, die Umkehr des Negativtrends und die reale Erhöhung der Verteidigungsausgaben. Zudem sollen innerhalb der nächsten Dekade alle Verteidigungsausgaben auf zwei Prozent des jeweiligen BIP steigen, und die Bündnispartner sollen in moderne Fähigkeiten investieren, die künftig gebraucht werden. Auf dem NATO-Gipfel in Warschau im Juli 2016 müssen die Nationen konkrete Fortschritte vorweisen und zeigen, dass der eingeschlagene Weg unumkehrbar ist.

Folgen für Deutschland und die Bundeswehr

Deutschland ist die Zentralmacht Europas und eine Art strategischer Drehscheibe. Wir haben Streitkräfte, die noch über ein relativ breites Fähigkeitsspektrum verfügen. Wir gelten als das Rückgrat kollektiver Verteidigung in Europa, zusammen mit den Amerikanern. Deutschland leistet sehr viel – zur Unterstützung der Verbündeten im Osten, zur Stabilisierung der Konflikte in der Ukraine, in Syrien und Mali, zum Kampf gegen ISIL und zur Bewältigung der Flüchtlingskrise. Zugleich muss die Bundeswehr mittel- und langfristig auf die veränderte Lage ausgerichtet werden. Heute steht Deutschland für die Sicherheit unserer Verbündeten am Rande des NATO-Territoriums ebenso ein wie unsere Alliierten für die alte Bundesrepublik in den Jahrzehnten des Kalten Krieges. Künftig muss Deutschland seine Nachbarn mit substanziellen Land-, See- und Luftstreitkräften verstärken und diese rasch innerhalb Europas verlegen können. Sie muss klassische multinationale Operationen hoher Intensität planen, üben und führen können. Dies erfordert die nötigen Hochwertfähigkeiten, die Vollausrüstung der Verbände und anspruchsvolle Ausbildung und Übungen. Gleichzeitig muss Deutschland zur Teilnahme an militärischer Krisenbewältigung außerhalb Europas mit einem angemessenen Kontingent fähig bleiben, im NATO- oder EU-Rahmen. Dennoch wäre ausschließliches Planen in leichten, rotierenden Kontingenten für den Auslandseinsatz fehl am Platz; was die NATO von Deutschland künftig braucht, sind präsente und voll einsatzfähige, organische Großverbände und die dazu notwendige Logistik.

Das geht nicht ohne die nötigen Ressourcen. Deutschlands Anteil am gesamten Bruttoinlandsprodukt der europäischen Alliierten liegt bei rund 21 Prozent, sein Anteil an den gesamten Verteidigungsausgaben dagegen nur bei 17 Prozent. Dazwischen liegen mehrere Milliarden Euro pro Jahr. Bei Frankreich und Großbritannien gestaltet sich das Verhältnis umgekehrt. Ohne Zweifel müssen sich zusätzliche Ausgaben aus Aufgaben und den dafür erforderlichen Fähigkeiten ergeben, die wohl begründet sein müssen. Wenn Deutschland aber die Aufgaben, die sich aus der langfristigen Veränderung des Verteidigungsdispositivs der NATO ergeben, wenn es die Wiederherstellung der vollen materiellen Einsatzbereitschaft der Streitkräfte, die volle Ausstattung mit modernen Waffensystemen und schwerem Gerät und die Intensivierung von Ausbildung und Übungen meistern will wie auch die Aufgaben in Afghanistan, in Mali, im Irak und über Syrien, dann muss der Verteidigungshaushalt in den nächsten Jahren deutlich erhöht werden.

II. Fachgespräch zum Weißbuchprozess

Einführung in das Kapitel

Hans-Joachim Schaprian

Dr. Ringo Wagner

Mit welchen Herausforderungen sehen wir uns aktuell in der Friedens- und Sicherheitspolitik konfrontiert? Wie hat sich das sicherheitspolitische Umfeld in den vergangenen Jahren verändert, welche Entwicklungen sind für die kommenden Jahre in Europa, seiner Nachbarschaft und global zu erwarten? Das Weißbuch als oberstes sicherheitspolitisches Grundlagendokument muss Antworten auf diese Fragen geben. Es muss definieren, worin Deutschlands sicherheitspolitische Interessen bestehen, welche Ziele mit welchen Mittel zu verfolgen sind und welche Ressourcen wo zum Einsatz kommen. Ein Ziel der vorliegenden Publikation besteht darin, diesen komplexen Entstehungsprozess eines Weißbuches durch die Diskussion der sicherheitspolitischen Lage zu bereichern, aber auch vertiefende Kenntnisse zu gewinnen und, wo möglich, konkreten Handlungsbedarf zu benennen. Dem gehen insbesondere die Beiträge des folgenden Kapitels nach.

Unterteilt in sechs thematische Blöcke werden zunächst Ziele, Aufgaben und Perspektiven des neuen Weißbuches diskutiert, ehe es im zweiten Block um die Herausforderungen für die nationale Sicherheit geht. Die aktuelle Diskussion des sogenannten Comprehensive Approach, der vernetzten Sicherheit, steht im Mittelpunkt der darauf folgenden Beiträge, während sich die Autor_innen des vierten Blocks ausführlich mit dem Phänomen hybrider Kriegsführung befassen. Deutschlands Partnerschaften mit UN, NATO, OSZE und GSVP werden vor dem Hintergrund der sich verändernden sicherheitspolitischen Lage im fünften Block beleuchtet. Welche Fähigkeiten die Abwehr bestehender und neuer Bedrohungslagen erforderlich macht und wie die deutsche Rüstungspolitik gerade im europäischen Kontext künftig auszurichten sein wird, diskutieren die Beiträge des letzten Blocks.

Alle Beiträge des zweiten Kapitels gehen aus einer ganztägigen Fachkonferenz hervor, die das Sicherheitspolitische Forum in Sachsen-Anhalt anlässlich seines zehnjährigen Jubiläums Ende Oktober 2015 veranstaltet hat. Alle Teilnehmer_innen wurden darum gebeten, auf ein vorgegebenes Thema einzugehen und in den Mittelpunkt ihres Vortrags Thesen zu der Frage zu formulieren: Was ist zu tun? Ihre Vorträge liegen hier nun in überarbeiteter Form vor.



Carsten Breuer, Brigadegeneral
Leiter der Projektgruppe Weißbuch 2016
im BMVg

Der Weißbuchprozess – ein zeitgemäßer Ansatz

Als die Bundesministerin der Verteidigung, Dr. Ursula von der Leyen, vor gut einem Jahr ein neues Weißbuch für 2016 ankündigte, wurde relativ rasch klar, dass die Erstellung des obersten sicherheitspolitischen Grundlagendokuments für die deutsche Sicherheitspolitik und die Zukunft der Bundeswehr von Beginn an inklusiv angelegt sein wird.

Der Wille der Ministerin war und ist deutlich: Dieser inklusive Prozess soll Ideen und Anregungen nicht nur aus der sicherheitspolitischen Fachgemeinde in die Erstellung des Weißbuches 2016 einbringen, sondern auch eine breite gesellschaftliche Debatte über sicherheitspolitische Themen fördern. In diesem Sinne wurde die Durchführung einer mehrmonatigen Partizipationsphase, die im Februar mit einer Auftaktveranstaltung begann, ausgeplant und durchgeführt. Am Ende wurden es zehn Expertenworkshops als ein wesentliches Element dieser Phase:

- Perspektiven der Sicherheits- und Verteidigungspolitik
- Perspektiven der Partnerschaften und Bündnisse
- Perspektiven des nationalen Handlungsrahmens
- Herausforderung der Krisenfrüherkennung
- Perspektiven Hybrider Kriegsführung
- Perspektiven Bundeswehr in der Gesellschaft
- Perspektiven Entwicklung und Sicherheit
- Perspektiven Cybersicherheit
- Perspektiven Wirtschaft und Sicherheit
- Perspektiven der Bundeswehr

Zwischenbilanz der bisherigen Partizipationsphase: Über 1.800 Teilnehmer an den Expertenworkshops, dabei über 50 internationale und über 100 nationale Experten aus allen gesellschaftlichen Bereichen. Zudem wurden über 400 Fachgespräche mit mehr als 1.000 Teilnehmern auf unterschiedlichen Ebenen und mit unterschiedlichen Akteuren geführt. Hinzu kamen über 60 Vorträge mit ebenfalls über 1.000 Teilnehmern, die bundesweit durchgeführt wurden.

Dabei erhielt die Projektgruppe Weißbuch 2016 vielfältige Impulse, u. a. von Akteuren aus Politik/Parlament, Wirtschaft, Wissenschaft, Gewerkschaften, Verbänden, Kirchen, Stiftungen, Medien, Partnerländern und internationalen Organisationen. Neben den Regierungsparteien der Großen Koalition, die an allen Workshops und Kolloquien teilnahmen, fand auch die Opposition, zunächst in den Kolloquien, später auch in den Workshops, Gelegenheit zum Engagement.

Partnernationen wurden ebenfalls in den Partizipationsprozess einbezogen. Bei zahlreichen Begegnungen und Fachgesprächen in NATO und EU, vor allem aber bei Bündnispartnern in USA, Großbritannien, Frankreich, den Niederlanden und Polen fand die Projektgruppe Weißbuch 2016 hohes Interesse und große Anerkennung für die Gestaltung des Prozesses.

Aber nicht nur das Bundesministerium der Verteidigung, auch zahlreiche andere Organisationen aus unterschiedlichen Bereichen des gesellschaftlichen Lebens wie politische Parteien, Kirchen, Gewerkschaften und Verbände führten zahlreiche Veranstaltungen mit Weißbuch-Bezug durch. Dies hat, soviel lässt sich durchaus sagen, schon jetzt zu einer Intensivierung der sicherheitspolitischen Debatte, in begrenztem Umfang auch in der breiteren Öffentlichkeit, geführt.

Mit der Erarbeitung eines neuen Weißbuches als oberstem sicherheitspolitischen Grundlagendokument soll dem maßgeblich veränderten sicherheitspolitischen Umfeld, einschließlich der Bedrohungsszenarien und Risiken, Rechnung getragen werden. Das Weißbuch 2016 soll auch dazu beitragen, die perspektivischen und strategischen Linien unserer Sicherheits- und Verteidigungspolitik neu zu justieren. Doch was betrifft uns als Bundesrepublik Deutschland?

Die Entwicklungen in der Ukraine und im Krisenbogen von West- und Nordafrika über den Nahen und Mittleren Osten bis nach Afghanistan und Pakistan unterstreichen: Die sicherheitspolitischen Entwicklungen bleiben hochkomplex und gleichzeitig wenig vorhersehbar. Dichte und Parallelität der für Deutschland und seine Partner sicherheitspolitisch relevanten Ereignisse nehmen zu.

Eine sicherheitspolitische Analyse muss daher das gegenwärtige Umfeld betrachten, aber auch globale Entwicklungen berücksichtigen, die perspektivisch über hohes Potenzial zur Destabilisierung verfügen. Es kommt dabei besonders darauf an, die Entwicklungen zu identifizieren, die für uns von Relevanz sind. Hier bietet sich ein Blick auf die globalen, sicherheitspolitischen Trends an: Zu ihnen zählen Bevölkerungswachstum, Nahrungsmittelknappheit, Klimawandel sowie die dynamische technologische Entwicklung. Es ist zu erwarten, dass das sicherheitspolitische Umfeld künftig noch komplexer, noch dynamischer und noch volatiler wird.

Klassische, neo-klassische und gänzlich neue Herausforderungen stehen dabei schon heute gleichzeitig nebeneinander. Klassische Herausforderungen – man könnte sie auch als Wiedergänger des Kalten Krieges bezeichnen – fordern uns wieder zunehmend. Staatliche Akteure stellen die internationale Ordnung und damit auch die Prinzipien unserer europäischen Friedensordnungen erheblich in Frage.

Dazu treten „neue“ Bedrohungen und Risiken (u. a. Cyberkriminalität, transnationaler Terrorismus, Organisierte Kriminalität, unregierte fragile Räume), die durch die Globalisierung mit ihrem entgrenzenden Charakter ein neues Gesicht erhalten. Daneben bestehen Herausforderungen fort, die alte und neue Elemente verbinden und die Globalisierung als Kräftermultiplikator für ihre Zwecke nutzen. Hier sind u. a. transnationaler Terrorismus, organisierte Kriminalität und die vielfältigen Folgen von Staatszerfall zu nennen.

Hybride Bedrohungen/Kriegsführung sind durch die kreative Kombination unterschiedlicher ziviler wie militärischer Formen und Methoden des Konfliktaustrags gekennzeichnet, ohne dass dabei eine Entscheidung primär im militärischen Bereich gesucht wird.

Durch das Schaffen von Ambiguität wird oft die Zuordnung von Feindseligkeiten und eine Reaktion auf diese erschwert.

Hierdurch wird offenbar, dass die Gleichzeitigkeit und facettenreiche Verknüpfung alt bekannter, unverändert fortbestehender und „neuer“ Bedrohungen die neue Qualität aktueller und künftiger sicherheitspolitischer Bedrohungen darstellt.

Mehrere deutsche Spitzenpolitiker wie der Bundespräsident, der Bundesaußenminister und die Bundesministerin der Verteidigung haben in ihren Reden wiederholt die deutsche Bereitschaft erklärt, mehr Verantwortung zu übernehmen und aktiv gestalten zu wollen. Seit der Münchner Sicherheitskonferenz 2014 ist daher die sicherheitspolitische Diskussion über Orientierungsgrößen für Deutschlands außen- und sicherheitspolitisches Engagement intensiviert worden.

Über alle Formate, Parteigrenzen sowie wissenschaftliche und gesellschaftliche Akteursgruppen hinweg wurde die Forderung nach Werten und Interessen als Orientierungsgröße für deutsches sicherheitspolitisches Handeln artikuliert. Angesichts der Komplexität unserer sicherheitspolitischen Weltlage sowie unserer wirtschaftlichen und politischen Stärke stellt sich die Frage, wo und wann Deutschland Verantwortung übernehmen kann, sollte und muss. Das erwarten auch unsere Partner von uns. Von Deutschland wird viel erwartet – auch Führung. Das verlangt das ständige Bemühen, andere zu überzeugen und mitzunehmen.

Dabei gilt es, nicht aus Prinzip vorneweg zu stürmen oder verschämt zurückzubleiben, sondern aus der Mitte zu führen. Das Prinzip „Führen aus der Mitte“ fokussiert dabei auf eine partnerschaftliche Ausrichtung unseres Führungsverhaltens. Führen aus der Mitte sollte keine Frage mehr des Ob, sondern des Wie sein.

Dieses Selbstverständnis und der Handlungsanspruch Deutschlands sollten im Weißbuch 2016 ihren Platz finden.

Insgesamt bleibt Sicherheitspolitik eine gesamtgesellschaftliche Gestaltungsaufgabe, die uns alle in die Verantwortung nimmt. Das Weißbuch 2016 besitzt großes Potenzial, zur Verstetigung der sicherheitspolitischen Debatte beizutragen.



Walter Kolbow

Staatssekretär a. D.,
Leiter des Forums Sicherheits- und
Verteidigungspolitik der SPD

Ein neues Weißbuch – Ziele, Aufgaben, Perspektiven

Das Auswärtige Amt hat im Februar 2015 einen Review-Prozess über die deutsche Außenpolitik abgeschlossen und dabei u. a. beschlossen, „die Aspekte vorsorgender Außenpolitik – Krisenprävention, die Stärkung fragiler Staaten, Friedensmediation und Konfliktnachsorge – zu stärken“. Da ist es nur folgerichtig, dass die Bundesregierung beschlossen hat, 2016 ein „Weißbuch zur Sicherheitspolitik und zur Zukunft der Bundeswehr“ herauszugeben. Das Weißbuch wird unter Federführung des Bundesministeriums der Verteidigung verfasst und vom Kabinett verabschiedet. Basierend auf einer sicherheitspolitischen Analyse sollen Leitlinien für das sicherheits- und verteidigungspolitische Handeln herausgearbeitet und Schlussfolgerungen für die strategische Ausrichtung der Bundeswehr und deren künftige Fähigkeiten gezogen werden.

Über die Notwendigkeit eines neuen Weißbuches besteht weitestgehend Einigkeit, wie zahlreiche andere Beiträge in diesem Band zeigen. Deshalb möchte ich mich darauf beschränken, hier vorzustellen, zu welchen Herausforderungen und Fragen ich vom neuen Weißbuch Aussagen erwarte.

1. Vertiefung der verteidigungspolitischen Zusammenarbeit in der EU

Die Europäische Union ist auf dem Verständnis gegenseitiger Solidarität gegründet. Erkennbar ist die Union heute leider in keinem guten Zustand. Statt wirklicher Solidarität dominieren vielfach nationale Egoismen, wie sich beim Umgang mit der Flüchtlings-

krise abermals deutlich zeigt. Auch in der Außen-, Friedens- und Sicherheitspolitik steht Europa vor großen Problemen, die nur gemeinsam lösbar sind. Statt allein „von Freunden umzingelt“ zu sein, ist die Union umgeben von einer Vielzahl von Konflikten, die vom Maghreb über das Horn von Afrika, den Nahen und Mittleren Osten, den Kaukasus bis hin zu den Konflikten mit Russland um Krim und Ostukraine reichen.

Doch wenn Europa außenpolitisch auch in Zukunft eine wichtige Stimme für den Frieden in der Welt sein möchte – insbesondere in Zeiten, in denen sich die globalen Kräfteverhältnisse deutlich verschieben und die Krise zum Normalfall geworden ist –, dann muss die Gemeinsame Sicherheits- und Verteidigungspolitik (GSVP) weiterentwickelt und gestärkt werden. Aufbauend auf der bisher in weiten Teilen nationalen Ausrichtung der Sicherheits- und Verteidigungspolitiken der EU-Mitgliedstaaten muss die innereuropäische Zusammenarbeit dringend ausgebaut werden. Über eine weitergehende Integration im Bereich der gemeinsamen Sicherheits- und Verteidigungspolitik sollte dieser Prozess dann zur Gründung einer europäischen Verteidigungsunion führen. Die Realisierung einer europäischen Armee, so wie es auch im Hamburger Programm der SPD festgeschrieben ist, bleibt dabei das langfristige Ziel. Jedoch können und wollen wir bereits vor dem Erreichen dieser „konkreten Utopie“ mehr leisten für die Vertiefung der sicherheits- und verteidigungspolitischen Zusammenarbeit in der EU.

Daneben gibt es jedoch bereits heute viele Aufgaben, wo eine verstärkte Zusammenarbeit bis hin zur Integration möglich ist. So sind die Möglichkeiten zu sehen, die zur Weiterentwicklung der Zusammenarbeit bei der Ausbildung, bei der Ausrüstung, bei der Logistik, bei der Nutzung von Waffensystemen und Geräten, aber auch bei der Durchführung von Übungen und der Schaffung gemeinsamer Fähigkeitselemente wie beispielsweise bei der Mobilität, Aufklärung und der Raketenabwehr bestehen.

Mit dem Ziel, die GSVP effektiver zu gestalten, müssen wir hier Initiativen einleiten, sodass sich bei geringerer Mittelausstattung ein klarer Mehrwert für die beteiligten Staaten und die EU insgesamt ergibt. Die Chancen, die der Vertrag von Lissabon mit der Ständigen Strukturierten Zusammenarbeit (SSZ) bereits heute bietet, müssen wir zur Vertiefung der verteidigungspolitischen Zusammenarbeit in der EU nutzen. Der Dreiklang „Gemeinsam Ausbilden – Gemeinsam Üben – Gemeinsam Ausrüsten“ kann dabei für die weitere Wegstrecke ein guter Leitsatz sein, um „mehr Europa“ zu erreichen. Deutschland sollte hier Vorreiter sein.

2. Flüchtlingskrise – die neue große Herausforderungen für Europa und Deutschland

Flucht und Migration können Auswirkungen auf die Sicherheit und gesellschaftliche Stabilität in unserem Land haben. Denn: Immer mehr Menschen flüchten vor Gewalt und Verfolgung in ihren Heimatländern nach Europa. Diese Flüchtlingswelle strandet zuerst ausgerechnet in den EU-Ländern, die noch am stärksten unter den Folgen der Wirtschafts- und Finanzkrise leiden: Griechenland, Spanien, Italien. Auch die Türkei ist hierbei einzubeziehen, wie der Besuch der Bundeskanzlerin in Istanbul aufgezeigt hat. Die Lage im Mittelmeer und in Ungarn zeigen, wie explosiv die Gesamtsituation mittlerweile geworden ist.

Die Flüchtlingswege führen weiter nach Norden – vor allem nach Deutschland. Die Bilder der vergangenen Wochen haben die Dramatik der Entwicklung vor Augen geführt sowie Bund und Länder zu weitreichenden Maßnahmen, wie z. B. ein verschärftes Asylbewerberleistungsgesetz, veranlasst. Die Folge ist einerseits Solidarität mit den Flüchtlingen, andererseits aber das Gefühl, von der Migration überfordert zu sein; auch Deutschland bleibt vom dumpfem Fremdenhass und brennenden Flüchtlingsheimen nicht verschont. Die europäische Solidarität äußert sich in einem maritimen Rettungseinsatz, aber der EU ist es bisher nicht gelungen, die Bürde der Immigration gerecht auf die Schultern ihrer Mitglieder zu verteilen.

Deshalb ist es aus meiner Sicht notwendig, dass im Weißbuch auch Aussagen zur Flüchtlingskrise aufgenommen werden. Wie lassen sich die Ursachen der Fluchtbewegungen besser bekämpfen? Ist es Zeit, die Schwerpunkte der europäischen Entwicklungspolitik zu ändern? Legt die Kombination aus Finanzkrise und Flüchtlingskatastrophe die Grenzen der europäischen Solidarität offen? Ist die humanitäre Nothilfe der kleinste gemeinsame Nenner der Gemeinschaft? Welches Integrationsmodell braucht Deutschland, um mit den steigenden Zahlen Asylsuchender zurechtzukommen? Wie soll es schließlich mit Vorurteilen und populistischer Stimmungsmache gegen die Flüchtlinge umgehen?

3. Die NATO

Das transatlantische Bündnis muss sich erneut bewähren – sowohl mit Blick auf ein Russland, das an den östlichen Außengrenzen der NATO für Spannungen sorgt, als auch in der Auseinandersetzung mit dem sogenannten Islamischen Staat, der gleich zwei Nachbarregionen Europas bedroht: den Nahen Osten und Nordafrika. Gerade der Russland-Ukraine-Konflikt führt die westliche Allianz zu ihren Wurzeln zurück, die viele für längst überholt gehalten hatten: die Bündnisverteidigung. Beide Herausforderungen lassen sich nicht mit dem gleichen Mitteleinsatz bewältigen, sodass selbst Deutschland seinen Verteidigungsetat wieder aufstockt. Und dabei haben wir noch gar nicht über Afghanistan geredet.

Zugleich wird aber das Vertrauen zwischen den Partnern USA, Deutschland und Europa von wechselseitigen Vorwürfen belastet: hier die Klagen über die Aktivitäten der US-Geheimdienste, dort der Vorwurf der mangelnden Lastenverteilung („burden sharing“) seitens der Europäer. Auch zu den nachfolgenden Fragen erwarte ich Aussagen im Weißbuch: Wie kann die NATO auf die neuen Herausforderungen reagieren: sowohl auf die asymmetrische Bedrohung aus dem Nahen Osten als auch auf die hybride Kriegsführung Russlands? Welche Impulse muss der nächste NATO-Gipfel 2016 in Warschau setzen? Hält das atlantische Bündnis die Spannung zwischen verlorenem Vertrauen der Partner untereinander und der von der geopolitischen Situation geforderten Solidarität miteinander aus? Wie geht sie mit aufkommenden Gefahren im Raum Asien-Pazifik um?

4. Notwendigkeit sicherheitspolitischer Informationen

Angesichts der dramatischen Entwicklungen in unseren Nachbarregionen in Osteuropa und im Nahen Osten ist die Vermittlung von Sicherheitspolitik ebenso wichtig wie ihre Gestaltung. Es kommt auch darauf an, vernetzte Sicherheit vom Bedrohungspotenzial im Inneren über die globalen sicherheitspolitischen Herausforderungen bis zu den konkreten Anforderungen an die Landesverteidigung und Bündnisverpflichtungen zu organisieren. Vermittlung von bzw. eine informierte Debatte über Sicherheitspolitik sind Teil politischer Führung. Sie sind damit auch entscheidende Voraussetzungen für einen tragfähigen politischen Konsens, der es wiederum ermöglicht, die anstehenden Herausforderungen zu bewältigen.

5. Weiterer Klärungsbedarf

Ich halte es für geboten, dass wir im Rahmen des Weißbuchprozesses auch die nachfolgenden Themen diskutieren:

- a. Der Parlamentsvorbehalt rückt zunächst die militärische Dimension einer internationalen Krisenreaktion in den Fokus der parlamentarischen und öffentlichen Aufmerksamkeit. Wichtig ist mir, dass in Zukunft im Rahmen eines Gesamtkonzeptes auch die zivilen Komponenten in den Blick kommen, ohne die eine nachhaltige Krisenbewältigung nicht möglich ist. Dazu zählen unter anderem humanitäre Hilfsleistungen, Maßnahmen zum Aufbau funktionierender staatlicher Strukturen und zur Verbesserung der Menschenrechtslage sowie der Einsatz von Polizeikräften. Des Weiteren sollte es zur Pflicht werden, dass regelmäßig eine bilanzierende Bewertung und ressortübergreifende Evaluierung nach Abschluss eines Einsatzes vorgelegt und in der Öffentlichkeit diskutiert wird.
- b. Das Weißbuch sollte sich auch mit einem verstärkten Engagement im Bereich Friedensmissionen der Vereinten Nationen (UN) befassen und prüfen, ob Deutschland nicht mehr und verlässlich der UN militärische Hochwertfähigkeiten (z. B. Hubschrauber) zur Verfügung stellen kann.
- c. Die Kommission hat vorgeschlagen, dass der Bundestag in einem geeigneten Verfahren über eine mögliche Reform des verfassungsrechtlichen Rahmens für Auslandseinsätze der Bundeswehr berät. Dieser Vorschlag ist zu unterstützen. Die Einberufung einer Enquetekommission könnte das dafür geeignete Gremium bieten.

**Dr. Marcel Dickow***

Leiter Forschungsgruppe Sicherheit der
Stiftung Wissenschaft und Politik

Warum und wofür brauchen wir ein Weißbuch?

Das Weißbuch entwickelt und präsentiert durch seine Darlegung der Interessen, Ziele und Herausforderungen die deutsche Sicherheitspolitik in ihren Grundzügen. Insofern stellt es eine Orientierung in der Sicherheitspolitik dar – sowohl für die deutsche Bevölkerung als auch für die Partner in den Bündnissen EU und NATO und darüber hinaus.

Das Weißbuch reflektiert die Grundlinien der deutschen Sicherheitspolitik, zieht Lehren aus vergangenen Geschehnissen, Entscheidungen und Engagements, analysiert das sicherheitspolitische Umfeld der Bundesrepublik, beschreibt den Status und die Fortentwicklung der Streitkräfte, also der Bundeswehr, als außenpolitisches Instrument und definiert den politischen Anspruch als handelnder Akteur auf der sicherheitspolitischen Weltbühne. Nach einem inklusiven Prozess, wie ihn die Bundesregierung und vor allem das Verteidigungsministerium im Jahr 2015 durchgeführt haben, findet sich im fertigen Dokument im Idealfall ein breites Themenspektrum wieder. Es sollte die strategischen Trends identifizieren, Aktualitäten einordnen und die sicherheitspolitischen Herausforderungen in den Kontext deutscher Außenpolitik und der ihr zur Verfügung stehenden Mittel bringen. So sollte die Analyse aktueller Konflikte wie in Syrien oder in der Ukraine genauso Eingang finden wie z.B. die Konsequenzen aus dem technologischen Fortschritt. Auf institutioneller Ebene muss

* mit Unterstützung von Anne-Kathrin Herlitze

ein Weißbuch Handlungslinien entwerfen, Zuständigkeiten beschreiben und konkrete Ableitungen erlauben. Traditionelle Aufteilungen und Trennungen sind aber inzwischen obsolet, Kategorien wie „zivil – militärisch“, „Innere – Äußere Sicherheit“, „Kombattanten – Nichtkombattanten“ entsprechen immer weniger den beobachtbaren Geschehnissen. Zur Härtung solcher Analysen und um daraus die angemessenen Schlussfolgerungen ziehen zu können, braucht es externe Expertise, unabhängige Analyse und die Irritationsfunktion der Wissenschaft. Fragen der Ethik und Moral, der gesellschaftlichen Einbettung von Sicherheitspolitik und Streitkräften und der demokratischen Verfasstheit von Armeen können nur mit und in der Gesellschaft diskutiert werden. Deswegen war die Öffnung des Erstellungsprozesses des Weißbuches für die interessierte Zivilgesellschaft, für Expert_innen aus Wissenschaft, Unternehmen und den Kirchen eine richtige und wichtige Entscheidung.

Aus diesem integrativen Entstehungsprozess ergeben sich drei verschiedene Erwartungen, man sollte es sogar Anforderungen nennen, an das Weißbuch 2016. Zum einen muss, um der Nachricht nach Innen und Außen gerecht zu werden, eine Balance zwischen Erwartungsmanagement und sicherheitspolitischem Anspruch gefunden und hierbei die Gelegenheit einer fundierten Realitätsbeschreibung genutzt werden. Als Zweites ist nach dem Umfang von Experteninput die Herstellung einer gewissen Transparenz während des Schreibprozesses geboten. Und als Drittes sollte ein veröffentlichtes Weißbuch kein abgeschlossenes Werk darstellen, das nur solche Fragen stellt, die es auch beantworten kann, sondern im Gegenteil auch offene Fragestellungen zulassen.

Die Chance einer fundierten Realitätsbeschreibung zu nutzen heißt, einen ganzheitlichen Ansatz der Beobachtung und Analyse zu wählen. Den Analyserahmen sollten nicht die verfügbaren Mittel definieren oder, um mit Robert Kagan zu sprechen: Wir sollten nicht so tun, als ob alle Probleme wie Nägel aussehen, nur weil das verfügbare Instrument ein Hammer ist. Dazu gehört auch eine klare Umfeldanalyse, die zuerst einmal Akteure, Interessen und Situation beschreibt, und die erst in einem zweiten Schritt auf die Handlungsoptionen und die zur Verfügung stehenden Instrumente eingeht. Wie schnell ein zu enges Analyseraster von der Realität überholt wird, zeigen aktuell das Beispiel Syrien, die Staatszerfälle in der Region, der Kampf um die regionale Vormachtstellung und ordnungspolitische Konzepte im Mittleren Osten. Das Beispiel Syrien ist mit Bedacht gewählt, denn tatsächlich hat es im Rahmen des Weißbuchprozesses vergleichsweise wenig Diskussion über die sicherheits-

politische Rolle Deutschlands in der Syrienkrise gegeben, obwohl sich bereits mit der Ausrüstungshilfe der Bundeswehr für die kurdischen Peschmerga ein Strategiewechsel zu mehr Verantwortungsübernahme abzeichnete. Die auf Bitten Frankreichs gefallene Entscheidung der Bundesregierung zum militärischen Eingreifen in den Syrienkonflikt, genauer zur Bekämpfung des IS, unterstreicht die Notwendigkeit für mittelunabhängige, strategische Analyse des sicherheitspolitischen Umfelds zusätzlich.

So ist es nicht überraschend, an dieser Stelle zu fordern, dass die Lage im Nahen und Mittleren Osten im Fokus deutscher Sicherheitsinteressen stehen und deswegen auch im Weißbuch thematisiert werden sollte. Vielmehr ist dies ein Plädoyer für einen strategischen Blick auf die Situation der Region nicht nur vor dem Hintergrund des Phänomens des islamischen Extremismus. Klimaveränderungen, demografischer Wandel, Energieversorgung und strategische Partnerschaften in dieser Region beeinflussen deutsche Interessen und damit unsere Außen- und Sicherheitspolitik ebenso. Auch vor dem Hintergrund der Flüchtlinge aus Syrien in Deutschland und Europa wird sich die Gestaltungsrolle deutscher Außenpolitik verändern. Aber wie sieht diese Rolle aus? Welche politischen Leitziele sollen verfolgt werden? Ab wann und bis wohin könnten militärische Mittel Teil der sicherheitspolitischen Strategie sein? Diese Fragen muss ein Weißbuch thematisieren, gleichzeitig muss es den Mut haben, sie im Zweifelsfall unbeantwortet zu lassen.

Zur vollständigen sicherheitspolitischen Umfeldanalyse gehört auch, die transatlantischen Beziehungen wieder in den Blick zu nehmen und die Spannungen und Uneinigkeiten der vergangenen Jahre zu beleuchten. Nicht erst seit dem Irakkrieg von 2003 stellt sich die Frage, ob und welche gemeinsamen Werte im Verhältnis zu den USA noch Gültigkeit haben. Trotz der Zusicherung von „uneingeschränkter Solidarität“ nach dem 11. September 2001 im „Krieg gegen den Terror“ haben sich deutliche Differenzen herausgebildet. Sie sind im Zuge der NSA-Affäre, z. B. beim Datenschutz, aber auch im Anti-Terror-Kampf an sich wieder zu Tage getreten. Einmal mehr gilt es zu überprüfen, wieweit die Vorstellungen von Kooperation und Vertrauen noch übereinstimmen, ob sich das transatlantische Verhältnis noch auf einen genügend großen Wertekanon stützt. Dass wir diese Frage sicherlich mit Ja beantworten werden, sollte nicht darüber hinweg täuschen, dass gemeinsame Werte einer kontinuierlichen Vergewisserung bedürfen. Dies erfordert möglicherweise auch die Anpassung bestehender Strukturen, jedenfalls werden solche Fragen nicht vor der NATO haltmachen.

Das dritte Feld eröffnet sich vor dem Hintergrund zunehmender Renationalisierungstendenzen. Sie beeinflussen die Bündnisse selbst und ihr Verhältnis untereinander. Obwohl die EU-NATO-Beziehungen ein Dauerbrenner der europäischen Sicherheitspolitik darstellen, gelöst ist der Balanceakt bei Kompetenzen und politischen Präferenzen einzelner Mitgliedstaaten noch lange nicht. Hier stellt sich zum einen die Frage, wie eine Spaltung bei unterschiedlichen Bedrohungsperzeptionen verhindert werden kann, und zum anderen, welche Gestaltungsrolle Deutschland für die Zukunft beider Bündnisse und ihres Zusammenspiels in der Sicherheits- und Verteidigungspolitik einnehmen kann. Das Weißbuch kann über die gängigen Sonntagsreden hinaus wichtige Impulse und Signale an die Bündnispartner senden; vor allem kann es zeigen, dass der Primat deutscher Verteidigungsplanung und deutscher Außen- und Sicherheitspolitik tatsächlich bei den Bündnissen liegt und nicht national.

Für die Gestaltung des neuen Weißbuches wurde ganz bewusst ein Ansatz gewählt, der die Öffentlichkeit mit eingeschlossen hat. Über verschiedene Formate wurden neben Expert_innen auch andere zivilgesellschaftliche Gruppen beteiligt. Kann jetzt auch der Prozess des Verschriftlichens teilweise inklusiv und transparent gestaltet werden? Andere Branchen machen dies vor, in dem sie z.B. zu halböffentlichen Feedback-Verfahren für Expert_innen einladen oder erste Ergebnisse der Fachöffentlichkeit zur Diskussion stellen. Diese Spiegelfunktion ist für bürokratische Schreibprozesse und die dann nötige Ressortabstimmung eine Herausforderung, zugegeben. Sie bietet aber auch die Chance, politisches Mainstreaming zu vermeiden und Analysen in den Vordergrund zu stellen.

So kann sich ein Weißbuch die Souveränität nehmen, an den Stellen Fragen zu stellen, an denen es derzeit noch keine Antworten gibt. Das Weißbuch 2016 kann dann auf Grundlage von Expertenmeinungen fundiert begründen, warum es spezielle Interessen verfolgt und mit welchen Mitteln. Dennoch sind mit Bezug auf einige komplexe Konfliktkonstellationen noch viele grundlegende Fragen zu klären. Anstelle von Verallgemeinerungen können so Problemlagen und Fragestellungen aufgezeigt werden, mit denen sich die deutsche Außen- und Sicherheitspolitik in den kommenden Jahren beschäftigen wird und muss. Auf diese Art wird mit dem Weißbuch ein Anknüpfungspunkt für die gewünschte, weiterführende politische Debatte bereitgestellt.



PD Dr. Ines-Jacqueline Werkner

Wissenschaftliche Mitarbeiterin an der Forschungsstätte der Evangelischen Studiengemeinschaft in Heidelberg und Privatdozentin an der Goethe-Universität Frankfurt

Friedenspolitische Leitlinien – das Gebot der Stunde

Beginnen möchte ich diesen Beitrag mit einem Zitat. Es beschreibt sehr treffend die Grundproblematik, wenn um die Ausrichtung der deutschen Außen- und Sicherheitspolitik gestritten wird:

„Sicherheit ist der zentrale Wertbegriff unserer Gesellschaft. Das war nicht immer so. Noch vor wenigen Jahren konkurrierten die Begriffe ‚Sicherheit‘ und ‚Frieden‘ um den Vorrang in Strategiedebatten und Parteiprogrammen. Heute ist ‚Sicherheit‘ der Goldstandard nationaler und internationaler Politik, und vom Frieden wird fast nur noch in politischen Sonntagsreden gesprochen.“¹

Der Sicherheitsbegriff wird immer weiter gefasst:

- von seinem Referenzrahmen her: von der nationalen zur menschlichen Sicherheit;
- inhaltlich: von der militärischen zur wirtschaftlichen und ökologischen, mittlerweile auch zur humanitären Sicherheit;
- bzgl. der Gefahrendimension: von der Bedrohungsabwehr zur Risikovorsorge, womit Unsicherheiten auf Ungewissheiten ausgeweitet werden sowie
- geografisch: von der territorialen zur globalen Sicherheit.²

¹ Daase, Christopher 2010: Wandel der Sicherheitskultur, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte*, 50/2010, S. 9.

² Vgl. ebd.

Sicherheit ist berechtigt, auch notwendig, aber noch kein Frieden. Frieden umfasst mehr, insbesondere beinhaltet er eine andere Perspektive. Eine deutsche Außen- und Sicherheitspolitik mit dem Ziel, dem Frieden in der Welt zu dienen, wird sich daran messen lassen müssen, inwieweit es ihr gelingt, ressortübergreifend und nachhaltig Prozesse zu befördern, die Menschen vor Gewalt schützen, Freiheit fördern, Not abbauen und kulturelle Vielfalt anerkennen.³

Was das für den Weißbuchprozess bedeutet, möchte ich entlang von sechs Thesen⁴ kurz und auch nur stichpunktartig vorstellen:

1. *Ein Weißbuch allein aus einer Sicherheitslogik heraus zu formulieren greift zu kurz. Zielperspektive und Referenzrahmen muss der Frieden sein.*

Benötigt werden friedenspolitische Leitlinien für das gesamte Regierungshandeln. Ein Weißbuch zur Sicherheitspolitik und zur Zukunft der Bundeswehr kann nicht der Ort dafür sein und wäre mit dieser Aufgabe auch überfordert. Aber der Referenzrahmen, innerhalb dessen die Zukunft der Bundeswehr bestimmt wird, muss bekannt sein. Was sind unsere friedenspolitischen Ziele? Welche friedenspolitischen Strategien verfolgen wir? Wie buchstabieren wir diese aus? All das hat die Politik bislang versäumt, näher zu bestimmen.

- 3 Diese vier Dimensionen des Friedens sind ausgeführt bei Senghaas, Dieter und Eva 1992: *Si vis pacem para pacem: Überlegungen zu einem zeitgemäßen Friedenskonzept*, in: *Leviathan*, 20/2, S. 230–251, und in die *Friedensdenkschrift der EKD (2007)* übernommen worden.
- 4 Zu den Thesen vgl. Kursawe, Janet; Johannsen, Margret; Baumgart-Ochse, Claudia; von Boemcken, Marc; Werkner, Ines-Jacqueline 2015: *Stellungnahme der Herausgeber und Herausgeberinnen: Aktuelle Entwicklungen und Empfehlungen*, in: Dies. (Hrsg.): *Friedensgutachten 2015*, Münster, LIT, S. 1–30; EKD 2015: *Am gerechten Frieden orientieren: Evangelische Perspektiven auf die deutsche Außen- und Sicherheitspolitik: Eckpunkte zum Weißbuch 2016*, Hannover; sowie: Hauswedell, Corinna 2014: *Comprehensive Approach – ein Auslaufmodell? Die fragwürdige Geschichte erweiterter Sicherheit*, in: *Die Friedens-Warte*, 3–4/2014.

2. Der Stellenwert militärischer Mittel in der deutschen Außenpolitik ist grundsätzlich zu debattieren.

Die Beurteilung von Militärausgaben und Beschaffungsvorhaben allein nach Effizienzgesichtspunkten – wie beispielsweise bei der Debatte um das Sturmgewehr G36 – stellt eine verkürzte Perspektive dar. Viel wichtiger ist die Frage, inwieweit eine Verbesserung der Einsatzbereitschaft der Bundeswehr eine sinnvolle Antwort auf die aktuellen Krisen und Konflikte darstellt. D.h. ressortübergreifend gedacht: Wo ist welcher Akteur für welche Zielsetzung geeignet? Und für welche Aufgabe ist die Bundeswehr das geeignete Instrument?

Dabei darf das Militär auch nicht in die Verfügbarkeitsfalle laufen. Mit militärischer Gewalt lässt sich kein Frieden erreichen. Im besten Fall kann ein militärischer Einsatz der Politik die notwendige Zeit und den Raum dafür geben, friedensschaffende bzw. -fördernde Maßnahmen auf den Weg zu bringen. Wenn das Militär häufig das äußerste Mittel zu sein scheint, dann vielleicht auch deshalb, weil es versäumt wurde, zivile und gewaltfreie Methoden und Instrumente der Konfliktbearbeitung zu entwickeln. Hier besteht durchaus Potenzial, die Ultima Ratio zu verschieben.

3. Der Vorrang des Zivilen muss klar benannt werden.

Das muss über die Betonung des Ansatzes der vernetzten Sicherheit hinausgehen. Dazu gehört auch eine Absage an militarisierte Formen der Konfliktbearbeitung. Die Debatte um die internationale Schutzverantwortung darf nicht auf ihre militärische Komponente verkürzt werden und als Argument dienen, ausländische Autokraten zu ertüchtigen oder nichtstaatliche Akteure zu bewaffnen. Denn Schutzverantwortung ist vorrangig präventiv und zivil zu denken.

4. Eine neue Ausrichtung der Sicherheitspolitik und der Bundeswehr setzt Evaluationen der bisherigen Strategien und Einsätze voraus.

Das Konzept der vernetzten Sicherheit – der sogenannte Comprehensive Approach – scheint unumstritten. Aber inwieweit führt dieser Ansatz, der in der Praxis in der Regel durch eine Dominanz des Militärischen gegenüber den zivilen Komponenten bestimmt ist, im Hinblick auf eine nachhaltige Friedensförderung und Konflikttransformation

ggf. nicht auch zu kontraproduktiven Resultaten? Dabei geht es nicht nur um die Frage, inwieweit bei Missionen überhaupt militärische Mittel das geeignete Instrument darstellen, sondern vor allem auch, ob diese in Verbindung mit Elementen ziviler Krisenintervention zielführend sind. Denn „die Delegitimierung von Gewalt bleibt die elementare Norm jeglicher zivilen Konfliktarbeit“⁵, mit der sich häufig erst die notwendige Akzeptanz schaffen lasse. Nötig sind hier vor allem ressortübergreifende Evaluationen. Diese gibt es bislang nicht, auch nicht für den Afghanistaneinsatz.

5. Frieden beinhaltet nachhaltige Entwicklung.

Mit der Zustimmung zur neuen globalen Entwicklungsagenda der Vereinten Nationen, den Sustainable Development Goals (SDGs), und den dort aufgenommenen Friedenszielen stellt sich Deutschland der Verantwortung, einen umfassenden Rahmen für eine nachhaltige Entwicklung zu schaffen. Frieden, Gerechtigkeit und nachhaltige Entwicklung finden sich dort in einem unauflösbaren Zusammenhang. Das justiert Diskurse neu und stellt eine ressortübergreifende Aufgabe und Herausforderung dar. Die sicherheitspolitische Konzeption im Weißbuch ist diesem Politikziel entsprechend anzupassen.

6. Das Weißbuch muss auch Ordnungsfragen thematisieren.

Was ist eine dem Friedenskonzept förderliche Ordnung? Gerade angesichts des angespannten Verhältnisses zu Russland – sei es aufgrund des Ukrainekonflikts oder der gegenwärtigen Russlandpolitik in Syrien – stellt sich diese Frage wieder neu. Notwendig ist ein Umdenken. Sicherheit ist, will sie friedensverträglich sein, gemeinsam und nicht gegeneinander zu konzipieren. Hier kann Deutschland 2016 wichtige Impulse setzen: mit seinem neuen Weißbuch, mit seinem Vorsitz in der OSZE sowie in der Debatte um eine neue europäische Sicherheitsstrategie.

5 Hauswedell, Corinna 2013: Frieden ohne Primat: Der Irrweg deutscher Außenpolitik, in: Blätter für deutsche und internationale Politik, 7/2013, S. 80.



Prof. Dr. Johannes Varwick

Professor für Internationale Beziehungen
und europäische Politik an der Universität
Halle-Wittenberg

Die sicherheitspolitische Lage – Herausforderungen für die nationale Sicherheit

Zwei Überlegungen zur deutschen Außenpolitik möchte ich meinen Ausführungen zur sicherheitspolitischen Lage voranstellen.

Erstens: Deutschland ist überdurchschnittlich globalisiert und muss daher mehr für den Erhalt der offenen Weltordnung leisten. Globalisierung erzwingt eine konsequente Neuorientierung auf weltpolitische Zusammenhänge. Deutschland kann es sich nicht leisten, Außen- und Sicherheitspolitik vorwiegend als Pflichtübung oder gar als Verlängerung innen- und wahlpolitischer Kalküle zu betreiben. Auch eine Konzentration auf die eigene Region und die Stabilisierung des europäischen Umfelds wird, so wichtig sie ist, den Anforderungen einer globalen Perspektive nicht gerecht. Deutsche Außenpolitik sollte den Gedanken der Mitverantwortung für eine offene internationale Ordnung in der gesamten Breite ausbuchstabieren. Von einer Mittelmacht wie Deutschland wird zu Recht erwartet, dass sie eigene Vorstellungen hinsichtlich aktueller und struktureller Problembereiche der internationalen Politik entwickelt und diese versucht durchzusetzen. Insofern ist Deutschland tatsächlich vom Konsumenten zu einem wichtigen (Mit-)Produzenten internationaler Ordnung geworden. Nicht zuletzt aufgrund der strategischen Neuausrichtung und machtpolitischen Krise der USA wird Deutschland in Zukunft mehr für die Stabilität der globalen Ordnung tun müssen – im äußersten Fall auch durch den Einsatz militärischer Mittel. Das Deklamieren ohne zu agieren, wie Josef Joffe es schön formuliert hat, ein, wie er es nennt, niemandem Wehtun, am wenigsten sich selber, ist nicht tragfähig.

Zweitens: Die Paradigmen „Kultur der Zurückhaltung“ und „Kultur der Verantwortung“ sind nicht immer richtig justiert. Es fällt auf, dass deutsche Außenpolitik immer gern da vorne dabei ist, wo es um „das Schöne und Gute“ geht, und sich wenig(er) dort besonders engagiert, wo es um unangenehme und vielleicht auch risikoreiche Beiträge geht. Es ist eben einfacher, sich dafür einzusetzen, in allgemeiner Form für globale Rechtsstaatlichkeit und Menschenrechte einzutreten, als sich an einer innenpolitisch unpopulären R2P-Intervention in Libyen zu beteiligen. Die Kultur der Zurückhaltung (für die zudem die Partner Deutschlands immer weniger Verständnis aufbringen) und die Kultur der Verantwortung sind in der deutschen Außenpolitik in den vergangenen Jahren nicht immer richtig austariert worden. Es gab hier in den vergangenen zwei Jahren erhebliche Verbesserungen, aber der Elitendiskurs (Stichwort Gauck-Rede in München) ist noch nicht mehrheitsfähig in der deutschen Bevölkerung, die am Liebsten immer noch gern eine große Schweiz wäre.

Die Auseinandersetzung mit der sicherheitspolitischen Lage möchte ich ebenfalls mit zwei grundsätzlichen Vorbemerkungen beginnen:

Erstens: Wir haben zudem grosso modo kein Erkenntnisproblem, sondern ein Umsetzungs- und ein Strategieproblem. Von besonderer Bedeutung ist ein Problem, das Kernbestandteil jeder Strategiedebatte sein muss: Wie priorisieren wir? Denn eine Ansammlung von Gefahren und Herausforderungen ohne eine Zuordnung zu Instrumentarien und Fähigkeiten ist noch keine Strategie. Deutsche Interessen sind stärker als hierzulande üblich mit der Debatte über die geeigneten Instrumente zu ihrer Durchsetzung zu verbinden. Die Ziel-Mittel-Relation ist mithin das Entscheidende. Es macht zudem Sinn, Interessen stärker zu kategorisieren und etwa in existenzielle, vitale und wertbezogene Interessen zu unterscheiden. Eine solche Sichtweise würde die Entscheidungsträger_innen dazu zwingen, die nationalen Ziele zu definieren, in der die Ziel-Mittel-Relation zumindest problematisiert wird.

Zweitens: Traditionell werden Sicherheitsprobleme als Bedrohungen konzeptionalisiert und auf der Basis von relativ gesichertem Wissen eingeschätzt. Angesichts rasant gestiegener Interdependenz wird Sicherheit jedoch zunehmend als Verwundbarkeit im Sinne von – im Zweifel weniger konkreten – Risiken statt Bedrohungen wahrgenommen. Damit einher geht der Blick auf Gefahren, die noch gar keine sind, die aber im Sinne von „uncertainties“ proaktiv bearbeitet werden müssen.

Zur sicherheitspolitischen Lage: Die sicherheitspolitischen Entwicklungen der kommenden Jahre und die sie bestimmenden Variablen sind von diversen nationalen und internationalen Stellen in Wissenschaft, Politik und Militär gründlich analysiert und diskutiert worden. Ich möchte hier nur sieben Punkte nennen:

1. Zunächst einmal erzwingen Herausforderungen wie Klimawandel, Wassermangel oder Ressourcenverknappung eine radikale Öffnung der Sicherheitspolitik. Im Vordergrund der politischen Agenda müssen dabei Maßnahmen der kooperativen Sicherheit, der Konfliktprevention und der klugen und umfassenden Projektion von wirtschaftlicher und politischer Stabilität stehen – dabei sind militärische Mittel erst einmal nicht gefragt.
2. Insgesamt entsteht ein Zwang zum frühzeitigen und integrierten Handeln, der aber auch dadurch erschwert wird, dass der Blick bei Entscheidungsträger_innen und Öffentlichkeit eher nach innen gerichtet ist.
3. Konsensfähig ist, dass vielschichtige globale Veränderungsprozesse erhebliches Konfliktpotenzial in sich bergen und Bedrohungen heute gleichermaßen von nicht-staatlichen Akteuren wie von Staaten ausgehen. Failed States und Rogue States bestimmen gleichermaßen die Agenda. Die alte Sicherheitsagenda (Stichwort Russland) ist gewissermaßen zurück, darf aber die neue nicht vollständig überlagern.
4. Verbunden damit ist, dass der Ort, von dem militärische Gefahren ausgehen, schwerer zu bestimmen ist. In der Konsequenz bedeutet dies, dass der Sicherheitsbegriff zunehmend entterritorialisiert wird, d. h. er wird funktional und nicht geografisch verstanden: Nicht der geografische Raum, sondern die Gefahr bzw. das Risiko bestimmen die Aufgaben und die dafür erforderlichen Fähigkeiten. Als geografisch eingegrenzt erscheinende „Regionalkonflikte“ bekommen damit, unabhängig von ihrer Entfernung zu uns, direkte und indirekte Auswirkungen auf deutsche Interessen.
5. Deutschland und Europa werden die sicherheitspolitischen Veränderungen unmittelbar erleben und davon betroffen sein: Konflikte in Europas Umfeld sind nahezu unvermeidlich und finden bereits statt. Sie können u. a. entstehen durch: Auseinandersetzungen über den Zugang und die Verfügung existenzieller Ressourcen wie Wasser, Ernährung, Energie; Unterbrechung lebenswichtiger Handelswege; Migration auslösende Folgen des Klimawandels und ungelöster Konflikte; ungelöste territoriale Ansprüche; Verlust des Gewaltmonopols der Staaten. Nichtstaatliche Akteure werden ohne jede Bindung an das Recht oder sittliche

Normen handeln, während Staaten in der Abwehr an diese Normen gebunden bleiben müssen. Neue aggressive und expansive Ideologien können zudem jede dieser Konfliktursachen verschärfen.

6. Damit einher geht die Umorientierung von einem „bedrohungsorientierten“ zu einem „fähigkeitsorientierten“ Denken. Streitkräfte werden demnach nicht mehr vorwiegend an konkreten Bedrohungen ausgerichtet, sondern sollen über Fähigkeiten verfügen, die identifizierte Verwundbarkeiten reduzieren können (Resilienz).
7. Natürlich kann geografische Nähe ein Kriterium für Handlungsbereitschaft sein. Anders formuliert: Der Balkan und die Gegenküste des Mittelmeeres sind uns näher als das südliche Afrika oder Lateinamerika. Aber wir müssen von der geografisch definierten Bedrohungsabwehr zur umfassenden und entterritorialisierten Risikovorsorge kommen und diesen Gedanken innenpolitisch mehrheitsfähig machen und in der Anlage der deutschen und europäischen Sicherheitspolitik abbilden.



Jürgen Schulz

Beauftragter für Sicherheitspolitik im
Auswärtigen Amt

Drei Kernherausforderungen für die deutsche Sicherheitspolitik

Vor welchen Herausforderungen steht die deutsche Sicherheitspolitik heute – in Europa und der europäischen Nachbarschaft, transnational, aber auch global? Noch ist das Weißbuch nicht geschrieben, daher möchte ich an dieser Stelle mit persönlichen Beobachtungen von meiner Seite dieser Frage begegnen. Bevor ich auf die Herausforderungen im Einzelnen eingehe, möchte ich aber noch ein paar Überlegungen zu den grundlegenden Rahmenbedingungen, unter denen das Weißbuch entsteht, voranstellen: Das internationale Umfeld ist zunehmend von sich beschleunigenden Umbrüchen, immer komplexeren und interdependenten Krisen und permanentem Wandel geprägt. Globalisierung hat zu weltweit ausgreifender Vernetzung und verbessertem Zugang zu wirtschaftlicher und gesellschaftlicher Teilhabe geführt. Gleichzeitig wirkt Globalisierung aber auch konflikttreibend und führt zu Auflösungserscheinungen etablierter Ordnungsparameter wie Staatlichkeit oder internationalen Regimen. Die Einflussnahme zur Stabilisierung von Krisen gestaltet sich somit schwieriger, da bestehende Instrumente an Durchsetzungskraft verlieren.

Vor dem Hintergrund dieses Grundverständnisses sehe ich folgende Kernherausforderungen für die deutsche Sicherheitspolitik – die man sich in drei konzentrischen Kreisen denken kann:

- Herausforderungen in Europa und der europäischen Nachbarschaft;
- transnationale Herausforderungen;
- Herausforderungen für die globale Ordnung.

Die vielleicht größte Herausforderung, vor der wir in Europa seit eineinhalb Jahren stehen, ist die Infragestellung der europäischen Sicherheitsordnung durch Russland. Russland hat diese auf Vertrauensbildung, Kooperation und Anerkennung gegenseitiger Souveränität beruhende Ordnung schwer erschüttert. Russlands Handeln ist zunehmend von revisionistischem Denken in Einflussphären und Systemkonkurrenz geprägt. Die russischen Streitkräfte wurden zudem in den vergangenen Jahren umfassend modernisiert, und hybride Instrumente werden zur gezielten Verwischung der Grenze zwischen Krieg und Frieden eingesetzt – Ambiguität ist zur Strategie geworden.

Die Herausforderungen in südlicher Nachbarschaft sind diffuser. Der Krisenbogen reicht von Nordafrika über die Sahelzone, von Nah-/Mittelost bis Zentralasien. Gekennzeichnet sind die betroffenen Krisenregionen von zunehmender staatlicher Fragilität, gescheiterten Regimen, Auflösungserscheinungen staatlicher Ordnung bis hin zum Bürgerkrieg. Zudem bestehen machtpolitische Rivalitäten und konfessionelle Gegensätze. Das entstehende Machtvakuum als Folge dieser Entwicklungen bietet Rückzugs- und Ausbreitungsräume für Terrorismus/Dschihadismus. Zugleich erleben wir Migration/Fluchtbewegungen in einem qualitativ neuen Ausmaß.

Zu den transnationalen Bedrohungen gehören Bedrohungen, die jenseits geographischer Nähe direkte Auswirkungen auf unsere Sicherheit haben, die über Grenzen hinweg wirken und die zunehmend von nichtstaatlichen Akteuren geprägt sind. Internationaler Terrorismus (und das Phänomen der Foreign Terrorist Fighters), Bedrohungen im Cyberraum, Pandemien/Seuchen, aber auch die sicherheitspolitischen Folgen des Klimawandels sind hier zu nennen.

Herausforderungen für die globale Ordnung bestehen in Entwicklungen, die die nach dem Zweiten Weltkrieg gewachsene internationale Ordnung infrage stellen. Als weltweit in hohem Maße vernetztes Land ist Deutschland auf ein berechenbares und regelbasiertes internationales Ordnungssystem angewiesen. Zunehmende Multipolarität und Machtdiffusion stehen dem entgegen. Neue Gestaltungsmächte stellen Teilhabeansprüche, etablierte Regelwerke und Institutionen immer stärker infrage. Dazu kommen weltweite Aufrüstungstendenzen und die Proliferation von Massenvernichtungswaffen. In diese Kategorie gehört auch die Herausforderung, den Zugang zu globalen öffentlichen Gütern aufrechtzuerhalten (maritime Sicherheit,

Weltraumsicherheit), aber auch die Sicherung unserer Energie- und Rohstoffversorgung zu garantieren.

Schon dieser kurzer Anriss zeigt: Wir stehen vor einer neuen Dimension sicherheitspolitischer Herausforderungen. Auch unsere Antworten müssen deshalb umfassender und vernetzter werden. Wir müssen künftig Elemente Innerer und Äußerer Sicherheit stärker zusammendenken, zivile und militärische Mittel müssen umfassender ineinandergreifen. Dabei gilt: Auf viele Herausforderungen kann es nur gesamtstaatliche Antworten geben. Im Sinne einer notwendigen Resilienzbildung gegen Bedrohungen wie hybride Kriegsführung oder Cyberattacken muss es sogar um gesamtgesellschaftliche Antworten gehen, da der Staat bspw. keinen alleinigen Zugriff auf den Schutz Kritischer Infrastrukturen mehr hat.

Zudem benötigen wir ein verbessertes integriertes Krisenmanagement, das die Früherkennung, Prävention und Stabilisierung von Krisen und Konflikten sowie deren Nachsorge in einem kohärenten politischen Gesamtansatz bündelt. Das ist auch eine Forderung, die in zahlreichen Workshops im Rahmen der ersten Phase des Weißbuchprozesses immer wieder vorgetragen wurde. Mit dem Aufbau der Steuerungsgruppe im Außwärtigen Amt sind hier erste Schritte getan.

Schließlich müssen diese Ansätze auch mit den entsprechenden Ressourcen unterlegt werden. Dies gilt nicht nur für die Bundeswehr, sondern grundsätzlich für alle außen- und sicherheitspolitisch handelnden Ressorts und ihre nachgeordneten Bereiche.



Axel Lautenschlaeger, Oberst
Kommandeur Landeskommando
Sachsen-Anhalt

Vernetzte Sicherheit – Bedeutung für die ZMZ und Reservisten

Als Kommandeur eines Landeskommandos (LKdo), Vertreter der territorialen Aufgaben der Bundeswehr, werde ich mich auf diesen Bereich beschränken. Zivil-militärische Zusammenarbeit Inland (ZMZ I), Reservistenarbeit und Öffentlichkeitsarbeit sind die wesentlichen Elemente des Auftrags des LKdos. Demzufolge richtet sich mein Fokus auf erstens ZMZ und zweitens Reservisten.

1. Verständnis und Stellenwert der ZMZ haben sich in der Historie der Weißbücher (WB) um 180 Grad gedreht. 1969, WB Nr. 1, waren alle zivilen Anstrengungen auf die Unterstützung der militärischen Auftragserfüllung ausgerichtet.¹ Neben dem Schutz der Bevölkerung galt es, Innere Ordnung, Verbindungslinien und Versorgung aufrechtzuerhalten, um die Operationsfreiheit der Streitkräfte zu gewährleisten. Willy Brandt hat dem Thema „Zivile Verteidigung“ im Jahre 1972 ein eigenes 80 Seiten umfassendes WB gewidmet.

Im WB 1994 findet dieses vormals unverzichtbare Wirkungsgeflecht keinerlei Erwähnung mehr. Dieser Negierung folgt ein grundlegender Wandel im aktuell noch gültigen WB 2006, in dem die ZMZ viel Platz einnimmt.²

1 Vgl. Weißbuch 1969: Zur Verteidigungspolitik der Bundesrepublik, S. 20 f.

2 Vgl. Weißbuch 2006: Zur Sicherheitspolitik Deutschlands und zur Zukunft der Bundeswehr, S. 11 f., 64 ff., 78 f. und 84 f.

Wesentlicher als die dokumentierte Quantität ist die geänderte Qualität: Hier sehe ich im Besonderen die Verflechtung von Innerer und Äußerer Sicherheit. Damit einher geht meines Erachtens ein Paradigmenwechsel: Waren die Streitkräfte 1969 noch eindeutig die Unterstützten, sind sie zukünftig wahrscheinlicher die Unterstützenden!

Die Notwendigkeit engster Zusammenarbeit zwischen den sogenannten Blaulichtpartnern – Polizei von Bund und Ländern, Hilfsdienste (THW, DRK, JUH etc.) und eben Bundeswehr – ist aktuell unübersehbar und bedarf keiner weiteren Begründung. „Daher halte ich die bisherige Beschränkung von Bundeswehreinmärschen auf das Ausland und einen Katastrophenfall für diskussionswürdig“, so wird der Innenminister von Sachsen-Anhalt Holger Stahlknecht in der *Volksstimme* am 25.7.2015 zitiert.

Trotz der damaligen Schelte für den Zitierten halte ich – gerade im Kontext des Sicherheitspolitischen Forums – diese Debatte für richtig und wichtig.

Deutschlands originäre Ressourcen für die Aufrechterhaltung der Inneren Sicherheit sind an den Grenzen ihrer Möglichkeiten; Gleiches gilt für die Hilfsdienste im Inland.

Der Blick ins benachbarte Ausland, z. B. nach Frankreich in der Folge der Anschläge auf die Redaktion von *Charlie Hebdo*, wo Streitkräfte Polizei und Gendarmerie verstärkten, oder nach Österreich, dessen Armee als „Assistenzkräfte“ zur Grenzsicherung eingesetzt sind, zeigt die mögliche Richtung. Wir haben derzeit keinen Katastrophenfall, keinen Notstand, keinen terroristischen Akt, und doch ist der Bedarf an Kräften und Mitteln der Bundeswehr groß. „Die Verflechtungen von Innerer und Äußerer Sicherheit nehmen immer mehr zu (...) Hier sieht die Bundesregierung die Notwendigkeit einer Erweiterung des verfassungsrechtlichen Rahmens.“³ Eine Umsetzung dieser Feststellung und der daraus abgeleiteten Erkenntnisse aus dem WB 2006 ist mir nicht bekannt. Ich rege daher an, folgende Thesen/Fragenstellungen in die Überlegungen für eine zukünftige Sicherheitsarchitektur einzubeziehen: Innere und Äußere Sicherheit lassen sich nicht mehr trennen – alle Kräfte des Bundes und der Länder müssen den Schutz Deutschlands und seiner Bürger_innen gemeinsam gewährleisten. Die Prinzipien der vernetzten Sicherheit (Comprehensive Approach) finden bei der Wahrung und

3 Weißbuch 2006, S. 12 und 67.

Schaffung von Frieden, Freiheit und Wohlstand im In- und Ausland statt. Dazu ist Interoperabilität aller Beteiligten vor allem in den Bereichen Führung, Nachrichtengewinnung und Aufklärung unverzichtbar. Gegenseitige Unterstützung der Sicherheitsorgane, Hilfsleistungen sind zu maximieren; starres Verhaften in Zuständigkeiten oder Vorbehalten, wie z. B. Subsidiarität, sind zu minimieren.

2. „Reserve sichert Aufwuchsfähigkeit“ – dies fasst meines Erachtens Begründung und Ausrichtung für die Zeit vor dem Mauerfall zusammen. Ähnlich schlaglichtartig sehe ich dies für den zukünftigen Bedarf an Reservedienstleistenden (RDL): 1. „(Re-)Aktionsfähigkeit“ und 2. „Regenerationsfähigkeit“.

An den im WB 2006⁴ niedergeschriebenen Grundsätzen sehe ich keinen Änderungsbedarf. Ebenso wenig bedarf es ausführlicher Erläuterungen des Ergänzungsbedarfs der Streitkräfte. Für das Stichwort „Aktionsfähigkeit“ nehme ich beispielgebend Bezug auf die zuvor erwähnte ZMZ, die sich auf unterster, aber entscheidender Ebene mit den Kreisverbindungskommandos ausschließlich auf Reservisten abstützt. Seit jeher waren/sind ehemalige Soldat_innen Mittler und Multiplikatoren für die Bundeswehr. Mit der Reduzierung der Streitkräfte und dem Aussetzen der Wehrpflicht nimmt deren Zahl zwangsläufig ab. Für die Gewährleistung demografiefester Strukturen kommt es auf jedwede Werbung und Unterstützung für den Dienst in den Streitkräften an.

Der Einsatz als Reservist_in ist als Ehrenamt anzusehen und muss in besonderer Form anerkannt und gewürdigt werden.

4 Weißbuch 2006, S. 135.



Jürgen Bornemann, Generalleutnant a. D.
ehemaliger Generaldirektor
des International Military Staff der NATO

Vernetzte Sicherheit: Lehren aus dem Afghanistanengagement

Am 31.12.2014 endete offiziell die NATO-Mission ISAF in Afghanistan. Was 2001 nach den Ereignissen des 11. Septembers zunächst unter der Federführung einzelner Nationen unter einem UN-Mandat begann (UK, TUR, DEU/NL) und dann ab 2003 von der NATO geführt wurde, war „nur“ der militärische Teil eines weiter gefassten Engagements der internationalen Staatengemeinschaft zur Stabilisierung Afghanistans mit dem Ziel, dazu beizutragen, dass Afghanistan nicht wieder ein „sicherer Hafen“ für den internationalen Terrorismus wie unter dem Taliban-Regime wird.

Mit der ersten Petersberg-Konferenz vom Dezember 2001 wurden die Ziele gesetzt: Stabilisierung eines von einem jahrzehntelangen Bürgerkrieg geplagten Landes durch internationale Unterstützung der neuen Staatsführung unter Präsident Hamid Karzai bei der Herstellung von Sicherheit, dem Aufbau stabiler staatlicher Strukturen und Regierungsführung sowie bei der wirtschaftlichen Entwicklung des Landes.

Das Afghanistanengagement der internationalen Staatengemeinschaft unter dem Dach der Vereinten Nationen (UN) hatte sich zum bisher umfangreichsten Einsatz seit Bestehen der UN entwickelt. Zeitweise bis zu 85 Staaten und 15 Weltorganisationen waren in diesem Rahmen tätig. Bis zu 50 Staaten haben militärische Kontingente mit zeitweise über 150.000 Soldaten dem ISAF-Kommando der NATO unterstellt, und zahllose NGOs haben sich in Afghanistan engagiert. Nicht zu sprechen von den finanziellen Unterstützungen, die in Milliardenhöhe in das Land geflossen sind.

Das Afghanistanengagement kann – sowohl national wie auch international – als die „Geburtsstunde“ des Verständnisses von vernetzter Sicherheit oder (im NATO-Jargon) des Comprehensive Approach bezeichnet werden. Gemeint ist damit das enge Zusammenwirken ziviler und militärischer Komponenten bei der Stabilisierung eines Landes in einem Post-Konflikt-Szenario.

Mit dem Ende des ISAF-Einsatzes haben UN, NATO und EU intern einen Lessons Learned-Prozess begonnen, um die notwendigen Schlussfolgerungen aus den Erfahrungen der internationalen Staatengemeinschaft für zukünftiges Krisenmanagement zu ziehen. In zahlreichen Publikationen sind renommierte Thinktanks der Frage nachgegangen, welche Voraussetzungen erfüllt sein müssen, damit der Comprehensive Approach bei der Stabilisierung eines Landes zu Sicherheit, Stabilität und Entwicklung führt. Das Ergebnis ist zwiespältig. Dabei verbietet sich ein Ansatz des „alles ist schlecht in Afghanistan“ oder „alles ist gut in Afghanistan“. Vielmehr gilt es, realistisch die positiven und negativen Erfahrungen aus dem Engagement am Hindukusch zu bewerten und daraus die notwendigen Schlussfolgerungen für zukünftiges Handeln zu ziehen.

Der Weissbuchprozess ist eine herausragende Gelegenheit, diese Aufgabe auch national in Deutschland anzugehen und das Verständnis von vernetzter Sicherheit weiterzuentwickeln.

Vier zentrale Lehren aus dem Afghanistanengagement möchte ich für die Diskussion des Comprehensive Approach hervorheben. Sie sind das Ergebnis zweier Veranstaltungen der Deutschen Atlantischen Gesellschaft (DAG) zum Thema, die im April 2015 in Berlin stattfanden:

1. Ein Ungleichgewicht zwischen militärischem und zivilen Engagement kennzeichnete die Aktivitäten der internationalen Staatengemeinschaft bei der Umsetzung der Petersberg-Ziele. Der Schwerpunkt des Ressourceneinsatzes lag zwischen 2001–2014 eher auf dem militärischen Sektor.
2. Bilaterales Engagement, nationale Prioritäten und schwache afghanische staatliche Strukturen erschwerten die Umsetzung eines Comprehensive Approach. Was ein adäquater Ansatz in der Theorie war, erwies sich in der Praxis als inkohärente Vorgehensweise der einzelnen Akteure.

3. US- und NATO-Alliierte waren in einer Serie militärischer Operationen engagiert, bei denen strategische Zielsetzungen sich änderten und Ansätze von Counterterrorism, Counterinsurgency und State-Strengthening durch den Aufbau afghanischer Sicherheitskräfte teilweise gegensätzliche Ziele verfolgten.
4. Divergierende Zielsetzungen innerhalb des Militärs, aber auch zwischen militärischem und zivilen Sektor, führten zu Command and Control-Problemen und zu Spannungen im Interagency-Prozess.

Die Bedeutung des Comprehensive Approach wurde zwar anerkannt und postuliert, spielte in der Praxis jedoch keine entscheidende Rolle. Die militärische Seite setzte auf Unity of Command, die zivile Seite blieb fragmentiert. Fehlender politischer Wille und der Mangel an Instrumenten zur Koordination und Kooperation verhinderten, dass das Vorgehen der internationalen Staatengemeinschaft einem kohärenten Ansatz folgte. Insbesondere die UN erwies sich als unfähig (manche sagen auch unwillig), die notwendige Koordination der Aktivitäten vor Ort zu leisten. Nicht zu sprechen von der teilweise mangelnden Kooperationsbereitschaft einzelner NGOs.

Afghanistan ist heute mehr denn je abhängig von internationaler (finanzieller) Unterstützung. Sinkende Wirtschaftsleistung, Haushaltsdefizite, schwache staatliche Strukturen und wieder wachsende militärische Gewalt sind keine guten Voraussetzungen für die neue nationale Einheitsregierung unter Präsident Aschraf Ghani. Der Erfolg oder Mißerfolg wird bestimmend dafür sein, wie der Afghanistaneinsatz und seine schwer erkämpften Erfolge zukünftig bewertet werden.

Welche Schlussfolgerungen müssen wir aus diesem Befund ziehen?

Ich will mich mit Blick auf die Diskussion innerhalb dieser Publikation auf nationale Ansätze konzentrieren und dabei Entwicklungen in den UN, NATO und EU ausklammern. Ich denke, der Gedanke vernetzter Sicherheit bei der Stabilisierung von Staaten in Post-Konflikt-Szenarien ist richtig und sollte auch im Weissbuch der Bundesregierung weiterentwickelt werden. National wie multinational sind stärker integrierte Verfahren bei der Planung und Durchführung von Krisenoperationen, die der Staatsbildung dienen, notwendig. Dabei können Interagency-Strukturen sowohl national wie auch in internationalen Organisationen die notwendigen Instrumente

zur Verfügung stellen, die erforderlich sind, um dauerhafte Netzstrukturen wirklich verfügbar zu machen.

Für die Bundesrepublik Deutschland könnten drei Maßnahmen den Gedanken der vernetzten Sicherheit strukturell und institutionell absichern und transparenter machen.

1. Der (informelle) Staatssekretärausschuss zur Koordination des Afghanistan-einsatzes könnte zu einem permanenten Krisenmanagementausschuss der Bundesregierung auf Ebene der Staatssekretäre unter dem Dach des Bundessicherheitsrates ausgebaut werden. Eine Arbeitsgruppe auf Referatsleiterenebene der beteiligten Ressorts stellt die Arbeitsfähigkeit des Ausschusses sicher.
2. Bei der Mandatierung durch den Deutschen Bundestag würde ein breit angelegtes Mandat nicht nur die militärischen Elemente eines Engagements umfassen, sondern zugleich auch darstellen, mit welchen Zielen und Instrumenten die Bundesregierung die zivilen Maßnahmen der internationalen Staatengemeinschaft unterstützt.
3. Der Unterausschuss Zivile Krisenprävention des Deutschen Bundestages könnte zu einem Unterausschuss Krisenmanagement ausgebaut werden, um so im Parlament auch eine sichtbare Plattform für die Befassung mit dem Konzept vernetzter Sicherheit zu schaffen.

**Hans-Peter Baur**

Unterabteilungsleiter Frieden, Demokratie,
Menschenrechte und Soziale Entwicklung im BMZ

Vernetzte Entwicklung: Gemeinsames Ziel guter Entwicklungs-, Sicherheits- und Außenpolitik

Der globale Kontext für Frieden und Sicherheit hat sich verändert. 1,5 Milliarden Menschen leben in fragilen, von Gewalt geprägten Ländern. Die Welt von heute ist multipolar. Neue Regionalmächte wie China und Indien sind entstanden. Regionale Rivalitäten führen zu Stellvertreterkriegen, wie wir derzeit zwischen Saudi-Arabien und Iran im Jemen beobachten.

Wir erleben politische Krisen, Finanzkrisen weltweit und auch in der Eurozone. Wir haben erlebt, wie ein kleines Virus – Ebola – den UN-Sicherheitsrat in Alarmbereitschaft versetzt und eine ganze, von Bürgerkriegen und Fragilität geschundene Region in Not und Chaos gestürzt hat. Fast 30.000 Menschen erkrankten, über 11.000 starben.

Und jetzt sehen wir uns konfrontiert mit der größten Flüchtlingskrise seit dem Zweiten Weltkrieg, mit mehr als 60 Millionen Menschen auf der Flucht weltweit. Über eine Million Menschen sind allein im Jahr 2015 zu uns gekommen. Viele von ihnen geflüchtet vor Krieg und Terror, aus Syrien, Irak, Afghanistan oder Somalia. Wir spüren die Folgen von Gewalt und Konflikt vor unserer eigenen Haustür.

In Gesprächen mit unseren Partnern wird häufig der Wunsch nach mehr internationaler Verantwortung Deutschlands geäußert. Die von Bundespräsident Joachim Gauck angestoßene Debatte wurde allerdings oft verkürzt: auf die Frage, ob wir

uns mehr als bisher an militärischen Einsätzen beteiligen sollten. Die eigentlichen Fragen lauten aber:

Wo liegen die Möglichkeiten, wo die Grenzen unseres Handelns in einer krisenhaften Welt? Mit welchen Mitteln können Gewalt und Krisen eingedämmt werden? Auf welche Art von Krisen müssen wir unsere Aufmerksamkeit richten, auf welche Art von Sicherheit zielen wir ab?

1. **Deutschland muss – aus eigenem Interesse – Verantwortung übernehmen.**
Wir wollen die globale Ordnung aktiv mitgestalten. Dabei lassen wir uns von den Interessen und Werten unseres Landes leiten. Deutschland setzt sich weltweit ein für Frieden, Freiheit und Sicherheit, für eine gerechte Weltordnung, die Durchsetzung der Menschenrechte und die Geltung des Völkerrechts sowie für nachhaltige Entwicklung und Armutsbekämpfung. Wir stehen bereit, wenn von unserem Land Beiträge zur Lösung von Krisen und Konflikten erwartet werden. Dabei stehen für uns die Mittel der Diplomatie, der friedlichen Konfliktregulierung und der Entwicklungszusammenarbeit im Vordergrund.

2. Um die Herausforderungen zu meistern, brauchen wir nicht weniger als einen **Paradigmenwechsel – hin zur vernetzten Entwicklung**: Eine extrem ungleiche, ungerechte Welt ist nicht sicher. Unser Handeln muss sich leiten lassen von einem der kostbarsten Grundsätze unserer Verfassung: **Art 1 I GG „Die Würde des Menschen ist unantastbar.“** Sei es, dass wir uns kleiden mit Textilien, die unter menschenwürdigen Sozialstandards produziert wurden, dass wir uns dafür einsetzen, dass kein Mensch mehr hungern muss, oder sei es, dass wir eine menschenwürdige, entwicklungsorientierte Flüchtlingspolitik mitgestalten. Auch unsere Sicherheitspolitik darf nicht mehr allein auf Sicherheit unserer Grenzen, sondern muss auf menschliche Sicherheit in all ihren Dimensionen setzen. Die Welt ist nur sicher, wenn jeder Mensch und alle Staaten die Chance auf eine selbstbestimmte nachhaltige Entwicklung erhalten. Menschliche Sicherheit ist erst gewährleistet, wenn alle Menschen frei von Angst und Not leben können. Mehr Waffen schaffen nicht mehr Sicherheit. Deutschland vertritt deshalb gegenüber Drittstaaten eine restriktive Rüstungsexportpolitik.

3. Dabei gilt für uns das **Primat des Zivilen**: Natürlich können militärische Einsätze als Ultima Ratio notwendig sein. Das heißt aber im Umkehrschluss: Prima Ratio, also Mittel der ersten Wahl, muss Entwicklung sein. Sicherheitspolitik, Außenpolitik und Entwicklungspolitik müssen sich gemeinsam weltweit für nachhaltige Entwicklung einsetzen. Wir müssen primär **Krisen vorbeugen**: Rund 1 Mrd. Euro gibt das Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung pro Jahr für Vorhaben im Kontext von Krisen, Konflikten, Stabilisierung und Friedensförderung aus. Entwicklungspolitik als Element der Friedenspolitik leistet damit einen wichtigen Beitrag, um Kreisläufe von Krisen, Interventionen und Nothilfe von vornherein zu durchbrechen, Ursachen von Krisen und Konflikten früh zu erkennen und zu bekämpfen.
4. Dafür brauchen wir vom Anfang bis zum Ende eine **Entsäulung unserer Politikbereiche**: Was heißt das konkret? Gemeinsame Analyse zu Aussichten und Folgen eines Einsatzes, gemeinsame Formulierung von ressortübergreifenden Länderzielsetzungen, gemeinsame Szenarienplanung, gemeinsame Umsetzung. Jeder militärische Berater braucht im Grunde einen Entwicklungsexperten an seiner Seite. Entwicklungszusammenarbeit muss von Anfang an mitgedacht werden.
5. Dabei müssen wir auch das Denken **in starren Phasen aufgeben**. Entwicklungs-, Sicherheits- und Außenpolitik müssen vom Anfang bis zum Ende ineinandergreifen. Der Irrglaube, zuerst reiche eine militärische Befriedung und dann könne irgendwann der Wiederaufbau beginnen, hat sich als gefährlich erwiesen: Die fatalen Entwicklungen in Libyen und Irak machen deutlich, was passiert, wenn man Entwicklung und die Folgen eines militärischen Eingreifens nicht von vornherein mitdenkt.
6. Wir müssen alle **langfristig denken und handeln**. Es gibt keine „quick fixes“. Schaffung von Sicherheit, Stabilität, wirtschaftliche und soziale Entwicklung sind Generationenaufgaben. Fragile Länder brauchen im Schnitt 15 bis 30 Jahre, um wieder ein solides Gemeinwesen und funktionierende Strukturen zu schaffen. Wir sollten uns alle an realistischen Zeithorizonten orientieren und die auch kommunizieren.

7. Dazu gehört auch, dass wir stärker **strukturell ansetzen**. Wir agieren noch zu sehr als Reparaturbetrieb. Entwicklungszusammenarbeit sieht seine Kernkompetenz darin, Probleme an den Wurzeln zu packen: 1,8 Milliarden junge Menschen – im Alter zwischen zehn und 24 Jahren – leben auf der Erde, so viele wie noch nie. Nur wenn sie Zukunftsperspektiven haben, eine gute berufliche Bildung und Beschäftigung, können Gesellschaften langfristig stabil bleiben.
8. Um wirklich Strukturen zu verändern, müssen wir auch unsere **Politikebenen besser verzahnen**: unser bilaterales Engagement, unsere Rolle in der EU, unsere Arbeit mit den Vereinten Nationen und unsere Unterstützung für Regionalorganisationen wie die Afrikanische Union. **Wir fördern und fordern Eigenverantwortung**. Wir wollen, dass Partnerländer selber verantwortungsvoll für ihre Entwicklung und Sicherheit sorgen können. Deshalb unterstützen wir den Aufbau regionaler Sicherheitsstrukturen zur Krisenprävention, Konfliktbearbeitung und Konfliktnachsorge.
9. Wir müssen uns auch fragen, ob wir noch die **richtigen Instrumente** haben, um rasch auf die Herausforderungen der Zukunft reagieren zu können. Die Ebola-Pandemie ist uns eine Lehre: Sie hat uns einmal mehr gezeigt, dass wir schneller, flexibler und vorausschauender handeln müssen. Nur die Entwicklungspolitik kann langfristige Antworten finden: Wir stellen derzeit ein schnell einsetzbares Expertenteam auf die Beine, um in Zukunft Gesundheitskrisen früh zu erkennen und auf sie direkt reagieren zu können. Bei all unserem Engagement müssen wir auch kritisch die Frage nach der Signifikanz stellen: Auch in armen Ländern wie Uganda oder Burkina Faso liegt der Anteil der gesamten Entwicklungsgelder am Nationaleinkommen deutlich unter zehn Prozent. Wir müssen überlegen, wie wir die restlichen 90 Prozent für Wachstum und Armutsreduzierung mobilisieren. Wir müssen also die Eigenleistung der Länder und die Privatwirtschaft stärker in die Pflicht nehmen.
10. Es gilt deshalb, die **Rolle des Staates neu zu definieren**. Der Staat kann und will nicht alles leisten. Für nachhaltige Entwicklung und damit für Frieden und Stabilität brauchen wir die Zivilgesellschaft und die Wirtschaft. Das gilt auch für uns in den sogenannten entwickelten Ländern.

Die vor gut zwei Monaten in New York von den Vereinten Nationen beschlossene Agenda 2030 ist unsere Blaupause dafür. Sie gibt Ziele für nachhaltige Entwicklung vor, die für alle Länder gelten. **Die Agenda 2030 ist das globale „Weißbuch für nachhaltige Entwicklung“.**

Wie die Umsetzung der Agenda 2030 auf nationaler Ebene geht, zeigen wir mit unserer **Zukunftscharta**. Sie bündelt das Wissen und die Erfahrung sehr vieler unterschiedlicher Akteure: der Zivilgesellschaft, der Wirtschaft, der Kirchen, der Wissenschaft, der Politik und vor allem vieler Bürger_innen. Sie zeigt, dass Entwicklungspolitik einen wegweisenden Beitrag für eine umfassende Sicherheitspolitik leistet.

Unser gemeinsames Leitmotiv muss deshalb vernetzte Entwicklung sein. Wir müssen alle Politikbereiche und alle Instrumente (zivil, militärisch, politisch) aufeinander abstimmen.



Jürgen Ehle, Flottenadmiral
 Leiter Arbeitsbereich Militärpolitik,
 Ständige Vertretung der Bundesrepublik
 Deutschland bei der Europäischen Union

Hybride Bedrohungen – Neue Herausforderung oder neuer Wein in alten Schläuchen?

Vor 2.500 Jahren stellte Sun Tzu seinen Ausführungen zur Kriegskunst den Ratschlag voran, bei der Verfolgung strategischer Ziele die direkte Konfrontation mit dem Gegner zu vermeiden. Vielmehr müsse der weise Stratege danach trachten, ohne das eigene Heer in den Kampf zu schicken mit allen anderen Mitteln, sozusagen in einem umfassenden Ansatz, die Widerstandsfähigkeit des Gegners zu lähmen, seinen Willen zu brechen, ihn durch Täuschung im Unklaren über die eigenen Absichten zu lassen und einen Keil zwischen ihn und seine Verbündeten zu treiben. Sun Tzu war nun alles andere als ein Pazifist, ein Hang zur Gewaltlosigkeit war es sicher nicht, was ihn getrieben hat. Er wusste aber, dass ein Kräfte messen auf dem Schlachtfeld unübersehbare Risiken birgt: Der Ausgang einer Schlacht ist schwer vorherzusehen, einmal entfesselt lässt sich ein militärischer Konflikt schlecht beherrschen und vor allem – das Heer, als Marineoffizier möchte ich das betonen, ist teuer, warum es also unnötig aufs Spiel setzen. Alles alte Schläuche eben.

Bei genauerem Hinsehen entpuppen sich aber auch die heutigen Erscheinungsformen eines derart umfassenden, hybriden Ansatzes als ihrem Prinzip nach wenig neu: Sun Tzu verfügte nicht über moderne Massenmedien, über soziale Netzwerke oder die Möglichkeit, im Cyberraum unmittelbar das virtuelle Nervensystem des Gegners anzugreifen. Das Prinzip der Desinformation, der Verschleierung und der Lähmung der Kommunikationswege hätte er aber sicher wiedererkannt. Hybride Kriegsführung also eher neuer Wein in alten Schläuchen? Hybrid Threats nur ein Aufhänger für den akademischen Zirkus ohne praktische Relevanz?

Alle, die jetzt bereits zum nächsten Beitrag weiterblättern wollen, bitte ich noch ein wenig durchzuhalten. Denn auch wenn weder die einzelnen Operationslinien – Cyberangriffe, psychologische Kriegsführung, der Einsatz irregulärer Kräfte – für sich noch der gemeinsame, eben hybride Ansatz dieser Linien neu sind, ist es sinnvoll, sich dem Phänomen hybride Kriegsführung zu widmen:

Nach dem Ende des Ost-West-Konflikts hatten wir uns daran gewöhnt, dass Bedrohungen unserer Sicherheit uns nur mittelbar, übersetzt und infolge von Krisen und Konflikten fernab erreichten: Deutschland wurde am Hindukusch verteidigt. Die Diskussion um hybride Kriegsführung verweist nunmehr darauf, dass wir, die freiheitlichen pluralistischen Gesellschaften des Westens, unmittelbar bedroht sein könnten.

Hybride Strategien nutzen Verwundbarkeiten der Legitimität staatlicher Ordnung aus und setzen Gewalt so ein, dass eine symmetrische Konfrontation mit staatlichen Mitteln möglichst vermieden wird, sie aber vor allem keinesfalls dem eigentlichen Urheber unmittelbar und zweifelsfrei zugeschrieben werden kann: Ambiguität und die Vermeidung der Zurechenbarkeit sind die kennzeichnenden Merkmale hybrider Strategien.

Zu Recht wird in der Diskussion der neuen Herausforderungen hybrider Kriegsführung daher die Eigenverantwortlichkeit der Staaten betont, für ihre Widerstandskraft gegenüber hybriden Bedrohungen zu sorgen. Hierzu gehört einerseits die konsensuale Lösung von Minderheitenkonflikten ethnischer, kultureller oder religiöser Natur wie auch die Bekämpfung von Korruption in der staatlichen Verwaltung oder die Gewährleistung verlässlicher Versorgungsleistungen. Andererseits der Aufbau von effektiven Sicherheitsorganen, die in der Lage sind, die eigene Eskalationsdominanz zu wahren.

Diese nach innen gerichteten Maßnahmen zur Stärkung der Resilienz werden aber nicht hinreichend sein können: Es gehört zum Wesen freier und offener Gesellschaften wie auch der internationalen Ordnung, in die sie eingebettet sind, dass staatliche Legitimität ständig hinterfragt und herausgefordert werden kann. Hybride Strategien versuchen gerade diese Stärken unseres Gesellschaftsmodells und unserer Vorstellung von einer multipolaren internationalen Ordnung gegen uns zu wenden: Sie schüren das Gewaltpotenzial pluralistischer Gesellschaften und nutzen die Verrechtlichung der Konfliktaustragung und das Konsensprinzip der Beschlussfassung in multilateralen Organisationen, um eine eindeutige Zuordnung als Voraussetzung

der Anwendung von Zwangsmaßnahmen zu verhindern. Hybride Strategien setzen an den Übergabepunkten an, die wir mit dem Ziel der Machtbeschränkung und Gewaltenteilung bewusst geschaffen haben – innen und außen, nationale und suprastaatliche Kompetenzen, Staat und Zivilgesellschaft, NATO und EU – und bieten alternative Narrative an, um Zuordnungen zu erschweren und Entscheidungsprozesse zu lähmen.

Die größte Herausforderung ist daher, eine hybride Bedrohung überhaupt als solche zu erkennen, was uns in der Ukraine zweifellos nicht gelungen ist. Hierzu bedarf es einer 360°-Betrachtung, die die Fähigkeit eines Staates, kritisch zu reflektieren, Verwundbarkeiten zu identifizieren – und vor allem: sie offen einzugestehen – bei Weitem übersteigt. Gerade die Nutzung von Mitteln, die die tradierten Grenzen transzendieren, die Nutzung sozialer Medien zur Verbreitung von Propaganda und Angriffe durch den Cyberraum verweisen darauf, dass ein einzelner Staat unabhängig seiner Leistungsfähigkeit überfordert ist, hybride Bedrohungen zu erkennen, geschweige denn ihnen zu begegnen.

Sun Tzu sagte: Der General, der sich selbst und seinen Gegner kennt, muss den Ausgang von 100 Schlachten nicht fürchten.

Europa sollte dabei eigentlich in einer denkbar vorteilhaften Lage sein – wenn es denn den politischen Willen dazu aufbringt, die zur Verfügung stehenden Möglichkeiten zu nutzen. Die Europäische Union und das Nordatlantische Bündnis verfügen gemeinsam nicht nur über eine empfindliche Sensorik, sondern auch über ein reichhaltiges Instrumentarium sowohl zur Stärkung der Resilienz einzelner Staaten wie auch zur unmittelbaren Sanktionierung und zur Abwehr von Aggressionen. Beides kann vor allem seine Wirkung nicht nur innerhalb der Organisationen, sondern auch in deren Nachbarschaft entfalten.

Hybride Kriegsführung wird damit von der Herausforderung zur Chance: Die Diskussion um hybride Kriegsführung könnte sowohl die Antwort auf die seit Jahren monierte fehlende gemeinsame Bedrohungsperzeption im Bündnis wie auf die Frage nach der Arbeitsteilung von NATO und EU bieten – hier liegt in meinen Augen der zentrale Wert der Auseinandersetzung mit dem Phänomen der hybriden Kriegsführung – Wein hin, Schläuche her. Wenn es je ein Rational für eine intensive komplementäre Zusammenarbeit von NATO und EU gab, dann die hybriden Bedrohungen, die wir hier diskutieren!

Beide Organisationen haben bereits, jede für sich, die konzeptionellen Arbeiten zum Thema hybride Bedrohungen begonnen, beide Organisationen wollen binnen Jahresfrist ihre ersten strategischen Überlegungen vorlegen. Nach meinem Verständnis muss bereits jetzt, noch bevor sich zu organisations-zentrische Definitionen verfestigen, eine gemeinsame Begrifflichkeit entwickelt werden. Nur so wird der nächste und wesentliche Schritt überhaupt möglich: die Zusammenführung der unterschiedlichen Perspektiven von NATO, EU und der jeweiligen Mitgliedstaaten in der Analyse und Bewertung potenziell krisenhafter Entwicklungen in Europa und der Nachbarschaft.

Trotz der großen Überschneidungen der Mitgliedschaft beider Organisationen, die dies eigentlich als Selbstverständlichkeit erscheinen lassen sollten, sind die Hürden und Vorbehalte hoch. Und es geht dabei nicht allein um die üblichen Verdächtigen, die fehlende Sicherheitsakkreditierung Zyperns in der NATO etwa. Auch innerhalb der Organisationen scheint sich die Erkenntnis erst noch durchsetzen zu müssen, dass hybride Kriegsführung Zuständigkeitsgrenzen und künstliche Trennungsgelote – gleichviel wie viel Berechtigung sie haben mögen – ausnutzt, um unsere Handlungsfähigkeit zu paralisieren.

Das heißt nicht, dass wir über Jahrzehnte gewachsene Strukturen und Grundsätze über Bord werfen sollten: Keinesfalls dürfen wir zulassen, dass die Sorge um hybride Bedrohungen uns dazu verleitet, die Grundwerte und Stärken unserer westlichen Welt infrage zu stellen. Es geht vielmehr darum, den Blick dafür zu klären, dass der von uns selbst als Antwort auf die Krisen und Konflikte in der Welt geprägte Begriff der vernetzten Sicherheit auch mit aggressiven Motiven gegen uns gewandt werden kann.

In dieser Perspektive erwächst für uns alle – auch in Deutschland – die eigentliche Hausaufgabe: zu erklären, dass freiheitliche Ordnung, in der wir leben, auf keinen Fall selbstverständlich ist, sie vielleicht sogar konkret bedroht wird. Ohne zu alarmistisch klingen zu wollen: Umfragen, die quer durch Europa ein bestenfalls lauwarmses Bekenntnis zu den Beistandsverpflichtungen von NATO und EU ergeben, sind ein erster Ansatzpunkt für eine hybride Strategie – und sollten für uns ein Warnruf sein.

Neuer Wein, alte Schläuche – das Thema hat auch nach 2.500 Jahren nichts an Aktualität eingebüßt.



Carsten Breuer, Brigadegeneral
 Leiter der Projektgruppe Weißbuch 2016
 im BMVg

Hybride Kriegsführung – Eine immer wieder neue Herausforderung¹

1. Das Phänomen

Mit der Inbesitznahme der Krim durch maskierte russische Soldaten ohne Hoheitsabzeichen im Februar/März 2014 und der anfänglichen Leugnung des Kreml, damit etwas zu tun zu haben, ist der Krieg in unserem Bewusstsein hybride geworden. Die weitere Entwicklung im Osten der Ukraine mit nachbarstaatlich gestütztem Separatismus und der bewaffneten Errichtung und militärischen Absicherung pseudostaatlicher Volksrepubliken, unter Rückgriff auf u. a. „im Urlaub befindliche“ russische Kämpfer, hat diese Wahrnehmung verstärkt.

Kein Wunder, dass mitunter der Eindruck entstehen konnte, hybride Kriegsführung sei ein neues Phänomen, das zudem den Charakter des Krieges nachhaltig verändert hätte und somit eine grundsätzlich neue sicherheitspolitische Herausforderung darstellen würde. Die alte Debatte um die „neuen Kriege“ erfuhr gewissermaßen eine „hybride“ Neuauflage. Demgegenüber entwickelten sich jedoch auch Argumentationslinien, die feststellten, dass hybride Kriegsführung historisch keineswegs „neu“ ist. Das trojanische Pferd, der Verweis auf russische Speznas-Kräfte, die es bereits im Kalten Krieg gegeben hat, oder der Hinweis auf das Vorgehen der Hisbollah im

¹ Teile dieses Beitrages (insbesondere die Abschnitte 1. und 4.) stützen sich auf Vorarbeiten zu einem wissenschaftlichen Artikel von Dr. Johann Schmid unter dem Arbeitstitel: „Hybride Kriegsführung und das ‚Center of Gravity‘ der Entscheidung“.

Libanonkrieg 2006 dienen u. a. als zeitübergreifende Belege hierfür. Wie aber verhält es sich wirklich mit der hybriden Kriegsführung?² Handelt es sich um Altbekanntes oder tatsächlich um eine neue Art der Auseinandersetzung? Was ist das Spezifische dieses Phänomens?

Weiterführend erscheint hierbei zunächst ein Blick auf die Frage, was es nicht ist. Äußerlichkeiten, wie das Tragen von Gesichtsmasken oder der Verzicht auf Hoheitsabzeichen, sowie asymmetrisches, irreguläres oder terroristisches Agieren sind zwar Begleiterscheinungen, für sich genommen jedoch keine ausreichenden Indizien, um von hybrider Kriegsführung im engeren Sinne sprechen zu können. Trotzdem stehen der uniformierte (russische) Gesichtsmaskenträger ohne Hoheitsabzeichen auf der Krim wie auch der prorussische separatistische Kämpfer in der Ostukraine sinnbildlich für zwei zentrale Charakteristika hybrider Kriegsführung im engeren Sinne.

Erstens: Für das bewusste Operieren an *Schnittstellen* und für die *Auflösung fester Ordnungskategorien*: Dadurch wird Ambiguität geschaffen und eine schnelle und entschiedene Gegenreaktion (des Gegners oder der internationalen Staatengemeinschaft) verhindert, gelähmt oder verwirrt. Ich denke hier insbesondere an die Schnittstellen zwischen:

- *Krieg und Frieden*: Krieg wird nicht erklärt, es wird nicht notwendiger Weise gekämpft, trotzdem nimmt sich der „Eroberer“, was er möchte. Durch schnelles, überraschendes Handeln – militärischer wie auch geheimdienstlicher oder propagandistischer Art – werden neue Tatsachen geschaffen und der Status quo verändert.
- *Innerer und Äußerer Sicherheit*: Der externe Angreifer ist schon im Lande – verteidigt die Ukraine damit ihre Innere oder ihre Äußere Sicherheit? Wer sind eigentlich die Separatisten in der Ostukraine? Interne oder externe Akteure? Welche Kräfte der Inneren oder Äußeren Sicherheit eignen sich für eine Gegenreaktion?

2 Im Folgenden wird der Begriff „hybride Kriegsführung“ (nicht „hybrider Krieg“) genutzt. Zum einen weil Krieg nur durch die Art seiner Führung als „hybride“ oder „nichthybride“ bezeichnet werden kann. Zum anderen weil hybride Kriegsführung oftmals in asymmetrischer Weise betrieben wird. Das bedeutet, dass auch Konstellationen möglich sind, in denen nicht alle beteiligten Konfliktparteien einen spezifisch „hybriden Ansatz“ verfolgen.

Die Lähmung der Ukraine im Winter/Frühjahr 2014 kommt nicht von ungefähr. Sie hat ihre Ursachen maßgeblich auch in diesen bewusst geschaffenen und ausgenutzten Verwundbarkeiten entlang verschiedener Schnittstellen.

Zweitens: Die kreative *Kombination und Verschränkung* unterschiedlicher Kategorien, Mittel und Formen der Kriegsführung. Ich denke hier zum Beispiel an die Kombination und Verschränkung *irregulärer* mit *konventionellen* Kräften, Mitteln und Methoden: Separatistische Kräfte pseudostaatlicher Art in der Ostukraine bedienen sich weitgehend irregulärer, subversiver wie auch propagandistischer Mittel und Methoden. Dahinter steht jedoch die substantielle staatliche konventionell militärische (wie auch nukleare) Drohkulisse Russlands. Im Zweifel werden diese Kräfte auch eingesetzt. Zweimal (im Sommer 2014 und im Februar 2015) hat russisches Eingreifen mit konventionellen Kräften – wenn auch verdeckt und zeitlich begrenzt – eine militärische Entscheidung zugunsten der Ukraine verhindert.

2. Die Herausforderung (Konfliktfeld Ukraine/Russland)

Worin aber ist die Herausforderung hybrider Kriegsführung für unsere Sicherheit konkret zu sehen? Das Jahr 2014 markiert einen sicherheitspolitischen Paradigmenwechsel in und für Europa. Die Anwendung militärischer Gewalt ist in Form hybrider Kriegsführung auf den europäischen Kontinent zurückgekehrt. Der Konflikt *in der* und *um die Ukraine* und *mit Russland* hat diese Veränderung maßgeblich ausgelöst. Die Anwendung militärischer Macht (Krim) und Gewalt (Ostukraine) zur politischen Interessendurchsetzung ist dabei bis an die unmittelbaren Außengrenzen der Europäischen Union und des NATO-Bündnisses herangerückt. Die staatliche Souveränität wie auch die territoriale Integrität der Ukraine im unmittelbaren Nachbarschaftsraum Europas wurden direkt herausgefordert.

Hierbei nutzten staatliche wie auch nichtstaatliche Akteure ein breites Spektrum an regulären wie irregulären, zivilen und militärischen Mitteln und Methoden, um ihre Interessen durchzusetzen. Diese reichen von der Ausübung wirtschaftlichen und politischen Drucks über die Instrumentalisierung von Minderheiten, Propaganda, Subversion und Terror, bis hin zur Anwendung militärischer Gewalt in unterschiedlicher Form.

Die durch Russland in der Ukraine vorexerzierte hybride Art des Vorgehens stellt eine besondere Herausforderung für Europa und in diesem Zusammenhang für das Krisenmanagement sowohl von NATO als auch EU dar. Im – wenn aus derzeitiger Sicht auch unwahrscheinlichen – Extremfall könnte die militärische Abwehrfähigkeit der NATO „hybride“ unterlaufen werden, während gegen innere Destabilisierung einzelner Mitgliedstaaten weder NATO noch EU/GSVP (da nur nach außen gerichtet) Handlungsalternativen anzubieten hätten. Gleichzeitig ist offensichtlich, dass sich keineswegs nur Russland und die von ihm gestützten separatistischen Kräfte in der Ostukraine hybrider Methoden bedienen. Auch das Vorgehen des sogenannten Islamischen Staates (IS) in Syrien, im Irak und in jüngster Zeit auch in Libyen weist entsprechende Charakterzüge auf und stellt eine Sicherheitsbedrohung auch für Europa dar.

Wir (Deutschland, EU, NATO sowie ihre Mitgliedstaaten) müssen daher (und sind z. T. auch schon dabei) im gebotenen Rahmen wieder ein Bewusstsein für Landes- und Bündnisverteidigung, Bevölkerungsschutz wie auch für die Abwehr von Terror, Spionage, Subversion und eventuellen Angriffen von Spezialkräften entwickeln. Diese Zusammenhänge müssen selbstverständlich auch bei der Neuauflage von Strategiedokumenten Berücksichtigung finden. Im Rahmen des Weißbuchprozesses wurde daher das Thema „hybride Kriegsführung“ im Rahmen eines Workshops intensiv behandelt.

3. Maßnahmen und Reaktionen (EU/NATO)

Vor diesem Hintergrund sind aber auch NATO und EU gefordert, jeweils in ihrem Verantwortungsbereich zu Krisenreaktion, Konfliktmanagement und Stabilisierung beizutragen und ihre Beistandsverpflichtungen glaubhaft zu machen. Insbesondere die Mitgliedstaaten an der östlichen Peripherie beider Bündnisse fühlen sich bedroht und bedürfen einer substanziellen Rückversicherung. Die NATO hat daher auf ihrem Gipfel in Wales im September 2014 einen strategischen Anpassungsprozess inklusive Rückversicherungsmaßnahmen eingeleitet.

Die EU engagiert sich seit Beginn der Krise mit nichtmilitärischen Mitteln im Rahmen ihres Comprehensive Approach. Sie verfolgt hierbei eine Doppelstrategie aus Druck

und Dialogangeboten gegenüber Russland. Drei Hauptelemente kennzeichnen die EU-Krisenpolitik seit der Annexion der Krim: 1. Sanktionen gegen Russlands Wirtschaft und Politik; 2. Stärkung der Widerstandskraft der Ukraine (u.a. über Makrofinanzhilfen); 3. anhaltende Bereitschaft zum Dialog mit Moskau. In Reaktion auf Desinformation und Propaganda wurde u.a. der „Aktionsplan Strategische Kommunikation in der Östlichen Partnerschaft“ entwickelt (vorgestellt am 17. Juni 2015; dabei u.a. russischsprachige Medieninitiativen).

Die Vielschichtigkeit und Dynamik hybrider Bedrohungen und hybrider Kriegsführung erfordern die gleichzeitige Reaktion und komplementäre Ergänzung von EU und NATO. Beide Organisationen sind jeweils mit ihrem spezifischen Mehrwert gefordert. NATO und EU haben daher in Reaktion auf diese Herausforderungen Strategieentwicklungsprozesse eingeleitet:

Die NATO hat bereits Ende November 2015 eine Strategie zur Bestimmung ihrer Rolle im Umgang mit hybrider Kriegsführung vorgelegt: „Strategy on NATO's Role in Countering Hybrid Warfare“. Ein darauf bezogener Plan zur Umsetzung „Implementation Plan“ wird derzeit erarbeitet.

Die EU befindet sich mit der Erstellung ihres, ursprünglich für Dezember 2015 avisierten „Gemeinsamen Rahmens“ zum Umgang mit hybriden Bedrohungen – „EU Joint Framework (JF)“ – hinter ihrem selbst gesteckten Zeitplan. Der EU-interne Koordinierungsprozess, insbesondere zwischen dem Europäischen Auswärtigen Dienst (EAD) und der EU Kommission (KOM), schreitet jedoch voran, sodass die Fertigstellung des „Joint Framework“ derzeit zum Ende des ersten Quartals 2016 erwartet wird. Die Strategieentwicklung und daraus resultierende Maßnahmen des Handelns komplementär und sich wechselseitig unterstützend zu gestalten ist eine einmalige Chance für die Intensivierung der Kooperation beider Organisationen.

Zur Begleitung dieser Strategieentwicklungsprozesse hat Deutschland am 5. Oktober 2015 ein Gedankenpapier (FFT) zum Thema „EU-NATO cooperation in the context of hybrid threats/hybrid warfare“ gleichzeitig in EU und NATO eingebracht. Im Mittelpunkt steht hierbei die zentrale Bedeutung der EU-NATO-Kooperation sowie die Bedeutung der Entwicklung eines gemeinsamen Verständnisses der Herausforderung „hybrider Kriegsführung“ über den Aufbau gemeinsamer Analysefähigkeiten („Joint Analysis Platform for hybrid threats/hybrid warfare“).

Insgesamt erfordert die Abwehr hybrider Bedrohungen/Kriegsführung eine zwischen NATO, EU und den Mitgliedstaaten abgestimmte politische Gesamtstrategie. Als Basis bedarf es sowohl der Fähigkeit zur militärischen Verteidigung im eigentlichen Sinne (Gesamtverteidigung) wie auch zur Analyse der immer wieder neuen Muster und Erscheinungsformen hybrider Bedrohungen und hybrider Kriegsführung. Gleichzeitig spielt Resilienzbildung, insbesondere der Einzelstaaten, aber auch der NATO wie auch der EU als Institutionen eine entscheidende Rolle. Wichtig ist darüber hinaus, in der Reaktion auf hybride Bedrohungslagen geschlossen aufzutreten, das richtige Maß zu finden und die gemeinsame Wertebasis nicht zu verlassen.

4. Fazit

Grundsätzlich hat jeder Krieg seine hybriden Dimensionen und Elemente, insofern er einerseits einem politischen Rational entspringt und folgt und andererseits in aller Regel nicht nur auf rein militärischer Ebene, sondern auch auf einer Vielzahl anderer Felder (Politik, Wirtschaft, Technologie, Propaganda ec.) ausgetragen wird. Krieg ist damit – schon allein im Clausewitz'schen Sinne einer „Fortsetzung des politischen Verkehrs mit anderen Mitteln“ – grundsätzlich hybride.

Darüber hinaus gibt es aber auch eine spezifisch hybride Art der Kriegsführung. Drei wesentliche Merkmale kennzeichnen diese „hybride Kriegsführung im engeren Sinne“:

Erstens die flexible Nutzung unterschiedlicher auch nichtmilitärischer Gravitationszentren für eine Kriegs-/Konfliktentscheidung (z. B. Moral, Legitimität). Zweitens die Auflösung fester Ordnungskategorien und das gezielte Operieren im Grauzonenbereich verschiedener Schnittstellen (z. B. zwischen Krieg – Frieden, Innerer – Äußerer Sicherheit). Drittens die Verschränkung unterschiedlicher ziviler wie militärischer Formen und Methoden des Konfliktaustrags, der Kriegsführung und des Kämpfens (z. B. konventionell – irregulär – terroristisch).

Dies bedeutet: Hybride Kriegsführung ist zwar nicht grundsätzlich, hinsichtlich der Vielfalt ihrer kreativ zu gestaltenden Erscheinungsformen aber immer wieder neu.

Mit Blick auf die Fragestellung dieses Kapitels lässt sich daher sagen: Hybride Kriegsführung stellt weder eine grundsätzlich „neue Herausforderung“ dar noch handelt

es sich um „neuen Wein in alten Schläuchen“. Vielmehr könnte von „altem Wein“ gesprochen werden, der einem kontinuierlichen *Gärungsprozess* unterliegt, der gleichzeitig mit anderen Getränken vermischt und in immer wieder neuen Schläuchen, Fässern und Karaffen gereicht wird.

Vor dem Hintergrund dieser dynamischen und facettenreichen Natur des Phänomens hybrider Kriegsführung wird das rechtzeitige Erkennen und Verstehen der Logiken und Rationale hybrider Kriegsführungsstrategien unterschiedlicher Akteure zum neuralgischen Punkt einer angemessenen und zeitgerechten Abwehr und Reaktion. Die Fähigkeit zur Analyse von Krieg, Konflikt und Strategie wird damit zur Schlüsselfähigkeit in der Abwehr hybrider Bedrohungen wie auch in der Reaktion auf hybride Methoden der Kriegsführung.

Systematische theoriegestützte Urteilsschulung unter Nutzung der gesamten „Tiefe des historischen Erfahrungsraums“ stellt angesichts dieser Herausforderung eine (vielleicht die einzige) Möglichkeit dar, sich auf derartige Herausforderungen intellektuell vorzubereiten. Eine theoretisch-philosophische Grundlage dafür bietet u. a. der preußische General und Kriegstheoretiker Carl von Clausewitz (1780–1831). Dass sich der Rückgriff auf sein beinahe 200 Jahre alter Hauptwerk „Vom Kriege“ auch in dieser Hinsicht empfiehlt, möchte ich mit folgendem Zitat abschließend verdeutlichen. Es unterstreicht gleichzeitig die Bedeutung von „Strategischer Kommunikation“ in der Begegnung hybrider Bedrohungen in Form von Desinformation und Propaganda. Ich zitiere:

„Ein großer Teil der Nachrichten, die man im Kriege bekommt ist widersprechend, ein noch größerer ist falsch und bei weitem der größte einer ziemlichen Ungewißheit unterworfen.“³

Carl von Clausewitz: Vom Kriege (1832)

Dieser zeitlose Nebel der „Ungewissheit“ – soviel scheint gewiss – wird uns gerade mit Blick auf hybride Bedrohungslagen und hybride Kriegsführung auch in Zukunft noch lange erhalten bleiben.

3 Clausewitz, Carl von. 1980: *Vom Kriege: Hinterlassenes Werk des Generals Carl von Clausewitz*, Bonn, S. 258.



Susanne Dehmel

Mitglied der Geschäftsleitung, Bitkom e. V.

Hybride Kriegsführung 4.0

Krieg oder Frieden, Kombattant oder Nichtkombattant, militärisch oder zivil. Diese einfache Dichotomie ist spätestens seit Carl von Clausewitz Maßstab für die politische Theorie ebenso wie für das Völkerrecht. In der Realität war und ist die Abgrenzung natürlich nie so klar und eindeutig. Kriege waren schon immer hybrid.

„Die sogenannte hybride Kriegsführung beschreibt eine flexible Mischform der offen und verdeckt zur Anwendung gebrachten, regulären und irregulären, symmetrischen und asymmetrischen, militärischen und nicht-militärischen Konfliktmittel mit dem Zweck, die Schwelle zwischen den insbesondere völkerrechtlich so angelegten binären Zuständen Krieg und Frieden zu verwischen. Gewissermaßen kann die hybride Kriegsführung begriffen werden als ein invertierter ‚vernetzter Ansatz‘, also als ein konzertierter Einsatz verschiedenartiger Akteure und Instrumente mit dem Ziel der Kontrolle über die Eskalationshöhe durch eine ‚Militarisierung‘ des an sich zivilen Handlungsspektrums.“¹

Hybride Kriegsführung ist also kein neues Phänomen, gewinnt aber durch die aktuellen Konflikte wieder zunehmend an Bedeutung bzw. Aufmerksamkeit. Eine neue Komponente dabei ist die Nutzung des Cyberraums, sei es als politischer Agitationsraum

¹ Schaurer, Florian 2015: Alte Neue Kriege: Anmerkungen zur hybriden Kriegsführung, Thesenpapier zum Weißbuchprozess, http://www.bmvg.de/portal/a/bmvg!/ut/p/c4/NYuxDslgFEX_iAe6qJu1g-67VRN5N6At9SYEGXtvFjxcG70nOcnJhgELQGznNFIOe4QO9pYvZhfGbEztSzma1k-AJMwZ418Olw-saAXM0Ymlpd0hyTWGLiuZY1pVIEjdBL1TZSyf_U9zy8bvfn8XBqH00Hi_fXH7V-H2o! (4.2.2016).

zur politischen Kommunikation (z. B. über soziale Netzwerke) oder als Operationsraum mit entsprechenden Wirkfähigkeiten (z. B. Cyberspionage oder -sabotage). Man könnte sogar so weit gehen, die „Cybertruppen“ als vierte Waffengattung neben den althergebrachten Heer, Marine und Luftwaffe zu bezeichnen. Denn die Gegner sind längst nicht mehr nur Script Kiddies, die sich ausprobieren wollen, sondern professionelle Hackernetzwerke, hinter denen teilweise auch staatliche Strukturen stehen.

Das ist ein Umstand, dem sich die Bundeswehr stellen und auf den sie in ihrer Ausrichtung auch reagieren muss. Dieses Phänomen ist nicht nur im Auslandseinsatz ein Problem, sondern auch für die staatliche Sicherheitsvorsorge im Inland.

1. Die Operation im Cyberraum ist ein probates Mittel

Beispiele wie Stuxnet, Sony Entertainment Pictures oder die Angriffe auf deutsche Behörden in 2015 zeigen, dass die Operation im Cyberraum von vielen Akteuren zur Wirkung genutzt wird. Dabei sind die Akteure nicht immer ganz trennscharf. Auch werden Kooperationen zwischen staatlichen Akteuren und Hacker-Gruppen eingegangen. Der Cyberwar wird also outgesourct. Ein Beispiel für ein solches Zusammenwirken ist die von F-Secure aufgedeckte „Dukes Family“.² Hier müssen sich staatliche Behörden auf eine Industrialisierung des Cyberwars einstellen, d. h. organisatorisch aufstellen, Personal gewinnen und binden und ein Lagebild entwickeln, welches einen Vorteil gegenüber potenziellen Angreifern bietet (siehe These 3).

2. Cyberwar kennt keine Grenzen

Die strikte Trennung von Innerer und Äußerer Sicherheit gerät in mancher Hinsicht unter Druck. Im Bereich des Cyberwars wird das besonders deutlich. Da ausländische Nachrichtendienste oder Militärs den Cyberangriff gern als kriminelle Operation oder politischen Aktivismus tarnen (oder an entsprechende Gruppierungen outgesourct

2 F-Secure Labs Threat Intelligence: The Dukes: 7 Years of Russian Cyberspionage, https://www.f-secure.com/documents/996508/1030745/dukes_whitepaper.pdf (4.2.2016).

haben), ist der genaue Urheber nur schwer zu erkennen. Hierfür muss sich ein Staat wie Deutschland rüsten, es ist ein umfangreiches Lagebild (nahe der Echtzeit) notwendig und Entscheidungsverfahren, welche es erlauben, adäquat auf Cyberangriffe reagieren zu können.

3. Das Gefechtsfeld wird digital

Die Digitalisierung wird auch in der Kriegsführung weiter Einzug erhalten. Die immer stärkere Vernetzung bietet große Möglichkeiten in der Automatisierung von Abläufen, der Erstellung eines Lagebilds des Gefechtsfelds und bei der Steigerung der Effizienz. Allerdings birgt diese stärkere Vernetzung natürlich auch Gefahren. Wenn der Panzer ein digitales Objekt wird, ist er potenziell auch für Cyberangriffe anfällig. Während es bei der Diskussion bei Industrie 4.0 in der Sicherheitsdimension meist um Produktionsausfälle geht, stellt sich auf dem Gefechtsfeld schnell die Frage nach Leben und Tod. Die vernetzte Operation und die Digitalisierung des Gefechtsfelds werden sich nicht vermeiden lassen und sollten auch angestrebt werden, um im internationalen Vergleich mithalten zu können. Gleichzeitig muss die Sicherheit in der Rüstung aber immer mitgedacht werden.

4. Gemeinsames Lagebild entwickeln

Die Bedeutung des Lagebilds wurde in den vorherigen Thesen schon betont. In Deutschland, Europa und im transatlantischen Bündnis gibt es einige Institutionen, die ein Lagebild erstellen – sicherlich in unterschiedlicher Qualität. Neben staatlichen Organisationen erheben auch zahlreiche Unternehmen Daten und werten diese in Echtzeit aus. Hier für mehr Kooperation zu sorgen ist notwendig, um die Informationen gemeinsam zum Zweck eines höheren Schutzniveaus im Inland, aber auch beim Einsatz im Ausland zu nutzen. Eine Austauschplattform kann das Nationale Cyberabwehrzentrum sein, welches aber ebenfalls mit mehr Ressourcen und vor allen Dingen mehr Befugnissen ausgestattet werden muss, um einen echten Mehrwert zu generieren.

5. Koordination der Sicherheitsakteure in Deutschland

Das erwähnte Cyberabwehrzentrum kann als Kern eines behördenübergreifenden Ansatzes (whole-of-government) dienen. Das bereits erwähnte hochwertige Lagebild ist ein Aspekt, ein weiterer könnte eine regelmäßige Cyberabwehrübung sein, bei der einerseits Verfahrensabläufe und Erkennungsverfahren geübt werden könnten und andererseits oben genanntes Entscheidungsverfahren manifestiert werden kann, um im Ernstfall nicht erstmals vor entsprechende Entscheidungen gestellt zu sein.

Das Cyberabwehrzentrum gehört zum Bundesamt für Sicherheit in der Informationstechnik und untersteht somit dem Bundesinnenministerium. Aus Sicht des Bitkom ist es allerdings auch unerlässlich, dass die Bundeswehr sich für Cyberangriffe organisatorisch wappnet. Wir begrüßen es daher sehr, dass das Verteidigungsministerium die bestehenden IT-Kompetenzen in der Truppe bündeln und ausbauen will. Im Ministerium selbst soll es dafür eine eigene Stabsstelle oder Abteilung geben. Das alles trägt der steigenden Bedeutung der digitalen Kriegsführung Rechnung. Die Cyberangriffe auf öffentliche Einrichtungen wie den Deutschen Bundestag oder mehrere US-Behörden sowie die Attacke auf das iranische Atomprogramm haben gezeigt, welche Bedeutung IT-Systeme bei der Auseinandersetzung zwischen Staaten schon heute haben. Die Operation im Cyberraum ist bereits heute für viele Staaten weltweit ein probates Mittel.

Eine neue Organisationsstruktur kann aber nur der erste Schritt sein. So braucht es für den Aufbau eines Cyberkommandos mehr Haushaltsmittel. Beim Einkauf von Hard- und Software sollte in Zukunft die schnelle technische Entwicklung im IT-Bereich mit kürzeren Beschaffungszyklen berücksichtigt werden. Außerdem muss sich die Bundeswehr einerseits besser mit internationalen Organisationen wie NATO und EU vernetzen, andererseits die weitere strategische Zusammenarbeit mit der Wirtschaft ausbauen, um Erfahrungen und Know-how austauschen zu können. Wenn die Kriegsführung hybrider wird, müssen es auch die Lösungsmöglichkeiten und die Partner dafür werden.



Rüdiger Erben, MdL

Stellvertretender Vorsitzender der SPD-Fraktion im Landtag von Sachsen-Anhalt

Hybride Bedrohungen: Rechtliche Defizite und mangelnde Ressourcen

Bei hybriden Bedrohungen handelt es sich um staatliche oder nichtstaatliche Akteure, die den Einsatz eines ganzen Spektrums traditioneller und unkonventioneller Mittel auf taktischer Ebene verschmelzen lassen – darunter der Einsatz von Partisanenkämpfern, organisierter Kriminalität, Terrorismus, Massenvernichtungswaffen, Cyberangriffen, Störungen der Energieversorgung, wirtschaftliche Kriegsführung und Propagandakampagnen. Handlungen einer solchen hybriden Strategie können Beobachter nur schwer zuordnen und voraussagen, denn die Kombattanten können sich schnell von konventionellen Truppen zu Guerillakämpfern oder Demonstranten wandeln.

So oder so ähnlich wird die hybride Kriegsführung beschrieben. Doch eine genaue Definition für diese Art der Kriegsführung gibt es nicht. Für einen Innenpolitiker, noch dazu eines Bundeslandes, macht es auch wenig Sinn, sich an wissenschaftlichen Definitionen der hybriden Kriegsführung abzuarbeiten. Diese ist unter Wissenschaftlern genauso umstritten wie unter Politikern und Militärs. Selbst wenn die Definition unstrittig wäre, so knüpft sie immer an die Hintermänner (Staat oder Kriminelle) an. Doch gerade die sind meist nicht eindeutig identifizierbar, und deshalb läuft der Definitionsstreit in der praktischen Anwendung schnell ins Leere.

Wichtige Stichworte in diesem Kontext sind „terroristische Angriffe“, „Cyberattacken“ und „Schutz Kritischer Infrastrukturen“. All das sind Kernbereiche der Inneren Sicherheit. Für deren Gewährleistung sind in der föderalen Sicherheitsarchitektur der

Bundesrepublik in erster Linie die Bundesländer zuständig. Ich denke, deren Möglichkeiten wiederum realistisch einschätzen zu können – und sie sind aus meiner Sicht bedenklich unzureichend.

Zwei Fragen drängen sich deshalb auf:

1. Sind wir in diesem Zusammenhang ausreichend rechtlich vorbereitet?

Nein, sind wir nicht, doch Gesetze kann man ändern und dabei auch die „Grauzonen“ des hybriden Krieges berücksichtigen. Schnell wird in diesem Zusammenhang die Forderung erhoben, die Axt an Art. 35 und 87a Grundgesetz zu legen und die Beschränkung für den Einsatz der Bundeswehr im Innern zu lockern. Zur Begründung wird dann angeführt, dass man Innere und Äußere Sicherheit nicht mehr ohne Weiteres trennen könne. In der aktuellen Flüchtlingskrise und angesichts der Hilfe der Bundeswehr bei deren Bewältigung wurde diese Diskussion erneut befeuert.

Es gibt genügend grundsätzliche Bedenken, dieser Forderung nachzukommen. Ich will rein faktische Erwägungen für meine Ablehnung ins Feld führen. Die Bundeswehr hatte in den vergangenen Jahrzehnten einen beispiellosen Schrumpfkurs bei Personal, Standorten und Fähigkeiten absolvieren müssen. Ausrüstungsmängel und massive Einsatzbelastung bestimmen seit Jahren den militärischen Alltag.

Nicht anders ergeht es den Sicherheitsbehörden in den Bundesländern. Unzählige Runden der Haushaltskonsolidierung haben auch hier Spuren hinterlassen. Der Personalbestand wurde massiv zurückgeführt. Reserven für den Katastrophenschutz sind kaum noch vorhanden. Landespolitiker könnten bei einer Bundeswehr als „Lückenbüßer in allen Lebenslagen“ geneigt sein, sich auf diese zu verlassen und eigene Ressourcen weiter zurückzuführen.

Wirkliche gesetzgeberische Defizite gibt es bei der Kompetenzverteilung zwischen den Sicherheitsbehörden von Bund und Ländern genauso wie zwischen Polizei und Nachrichtendiensten. Beim Thema Cybersicherheit, Spionageabwehr oder Schutz vor Sabotage sind die meisten Bundesländer heillos überfordert.

2. Verfügen wir über die notwendigen Ressourcen (qualitativ und quantitativ), um diesen neuen Gefahren begegnen zu können?

Polizei und Sicherheitsbehörden leiden seit Jahren an einer gefährlichen Schwindsucht. Auf verschiedene Bedrohungsszenarien (Biowaffen, Cyberangriffe) sind wir nicht ausreichend vorbereitet. Wie unzureichend die Ressourcenlage ist, zeigt auch die aktuelle Flüchtlingskrise.

Sachsen-Anhalt macht diesbezüglich keine Ausnahme. Im Gegenteil, die Einschnitte sind noch härter als anderswo. Der Mitteleinsatz im Brand- und Katastrophenschutz wurde in den vergangenen vier Jahren massiv zurückgefahren. Es gibt quasi keinerlei Bevorratung für Katastrophenfälle mehr. Mittlerweile ist die Zahl der Polizeivollzugsbeamten unter die kritische Grenze von 6.000 gesunken. Aus der Analytischen Task Force (ATF), das sind Spezialeinheiten zur Erkennung und Bekämpfung biologischer, chemischer oder radiologischer Gefahren in Deutschland, ist Sachsen-Anhalt in 2013 aus angeblichem Personalmangel ausgestiegen. Einem 15-jährigen Jungen aus Hamburg gelang es, vom heimischen PC aus einen erfolgreichen Hackerangriff auf das Landesnetz von Sachsen-Anhalt zu unternehmen, der erhebliche Schäden verursacht hat.

All das sind keine guten Vorzeichen, um sich auf die bereits beschriebenen Gefahrenlagen vorbereitet zu sehen.

Was ist zu tun?

1. Wir brauchen eine Trendwende bei den Ressourcen für Polizei und Sicherheitsbehörden. Die Ressourcen zur Gewährleistung der Inneren Sicherheit dürfen nicht weiter abgebaut werden. Im Gegenteil: Sie müssen qualitativ wie quantitativ gestärkt werden. Dazu gehört ein Stopp des Personalabbaus genauso wie eine verbesserte Sachausstattung. Bei Letzterem ist ein besonderes Augenmerk auf die neuen Gefährdungen durch Terroristen oder durch Cyberangriffe zu legen.
2. Es müssen politische Scheuklappen abgelegt, Egoismen und Eifersüchteleien hintenangelassen werden. Äußere und Innere Sicherheit müssen vernetzt behandelt werden. Die Kompetenzen zwischen Bund und Ländern, Polizei und Nachrichtendienste müssen neu justiert werden.

Ich hoffe, der aktuelle Weißbuchprozess kann dazu einen Beitrag leisten.



Prof. Dr. Johannes Varwick

Professor für Internationale Beziehungen
und europäische Politik
an der Universität Halle-Wittenberg

Sicherheitspartnerschaften: UN, NATO, OSZE, GSVP – Weiter wie bisher?

Welche Bedeutung die sicherheitspolitischen Foren haben werden, wird maßgeblich von der Haltung wichtiger Staaten zur politischen Integration in NATO und EU abhängen. Von einer abnehmenden Bindewirkung der etablierten Bezugspunkte deutscher Außen- und Sicherheitspolitik wäre jedenfalls Deutschland fundamental betroffen, und daher liegt es im vitalen deutschen Interesse, diese Organisationen funktionsfähig zu halten bzw. funktionsfähiger zu machen. All dies verlangt von der deutschen Außen- und Sicherheitspolitik die Bereitschaft zur politischen (Mit-)Führung und insbesondere zur materiellen Unterfütterung der politischen Absichten.

Für die Handlungsmöglichkeiten deutscher Außen- und Sicherheitspolitik bleibt es zentral, dass deren Entfaltungs- und Wirkungsmöglichkeiten durch die europäische Ebene verstärkt (bzw. im Grunde genommen erst ermöglicht) werden. Es ist gleichwohl nicht zu erwarten, dass die EU-28 (oder gar in der Perspektive einer EU-30-plus) künftig über eine wirksame gemeinsame Außenpolitik verfügt. Vielmehr ist damit zu rechnen, dass sich stattdessen (neben der unwahrscheinlichen, aber gleichwohl denkbaren Perspektive des konflikträchtigen Zerfalls) ein deutlich höher integrierter Kern innerhalb der EU bildet, um den sich dann verschiedene Integrationskreise gruppieren.

Innerhalb einer solchen vertieften und flexibilisierten EU kann sich dann durchaus eine Basis für weitergehende Integration im militärischen Bereich entwickeln – die dann nicht nur der EU, sondern auch der NATO zugutekommen kann. Will man die

politische und militärische Handlungsfähigkeit Europas und der Allianz glaubwürdig und wirksam verbessern, kommt man jedenfalls an einer engeren sicherheitspolitischen Zusammenarbeit einschließlich der Vertiefung der militärischen Integration nicht vorbei. Dieser Schritt sollte nicht zu schwer fallen, zumal nationale Souveränität und Entscheidungsautonomie schon längst durch Europäisierung und NATOisierung (nicht de jure, aber de facto!) eingeschränkt sind.

Das Jahr 2015 könnte Kristallisationspunkt einer Reihe rasanter Entwicklungen werden. Das gilt für die Gemeinsame Sicherheits- und Verteidigungspolitik (GSVP), die NATO wie auch die UN – zu denken ist hier an den EU-Bericht zur Implementierung des Europäischen Rats zur Verteidigungspolitik von 2013, die Überarbeitung „ESS“, die Implementierung der NATO-Speerspitze, den Bericht des UN-Generalsekretärs zur Weiterentwicklung des Peacekeeping und andere dynamische Entwicklungen in der NATO.

Alle Prozesse der nationalen Strategieformulierung sollten daher zwingend kompatibel mit EU- und NATO-Diskussionen gehalten werden und auch anschlussfähig zur UN-Debatte sein. Das heißt im Übrigen nicht, dass alles sicherheitspolitische Handeln im Rahmen von formalen Organisationen stattfindet. Vielmehr sollten wir darauf vorbereitet sein, dass Koalitionen der Willigen an Bedeutung zunehmen (nicht als „matter of choice“, aber als „matter of fact“). Zudem funktioniert die „stillschweigende Arbeitsteilung“, nach der Großbritannien und Frankreich in der Sicherheitspolitik führen, während Deutschland politisch und ökonomisch führt, nicht länger.

Das von Deutschland angestoßene Rahmennationenkonzept ist ein wichtiger Impuls. Deutschland sollte als Initiator aber vehementer und ambitionierter auf die Umsetzung hinwirken. Ein entscheidender politischer Schritt in diesem Zusammenhang sind Reformüberlegungen des Parlamentsbeteiligungsgesetzes, um mögliche Zweifel an Deutschlands Verlässlichkeit seitens seiner (europäischen) NATO-Partner auszuräumen.

Glaubwürdige Pooling & Sharing-Arrangements können mit unseren Partnern nicht getroffen werden, solange deren Einsatz im Bedarfsfall nicht mit sehr hoher Wahrscheinlichkeit gewährleistet ist. Die Bereitschaft, sich an Pooling & Sharing-Ansätzen zu beteiligen, setzt den politischen Willen zur Integration militärischer Fähigkeiten

und die Bereitschaft zur Aufgabe bzw. zumindest zur Einschränkung von Souveränität über den Einsatz militärischer Mittel voraus. Die Stärkung der sicherheitspolitischen Handlungsfähigkeit kann nur durch einen teilweisen Verzicht der Mitgliedstaaten auf ihre nationale Souveränität gelingen. Das ist keine Entparlamentarisierung der Sicherheitspolitik, sondern eine Voraussetzung für gemeinsames Handeln und eine Alternative zur Renationalisierung.

Es ist wichtig, hier die verfassungsrechtlichen Probleme nicht aus dem Blick zu verlieren. Aber bei einer sinnvollen Reform des Parlamentsbeteiligungsgesetzes scheint mir zentral, die Dinge vom Ende (also dem politischen Ziel) her zu denken und dann rechtliche Regelungen für die bestehenden Probleme zu finden.

Im militärischen Bereich sollte das Rahmennation-Konzept ebenfalls ambitionierter angegangen werden. So sollten nicht nur einzelne bilaterale Vorhaben umgesetzt, sondern kohärente Fähigkeitspakete entwickelt werden (Claudia Major und Christian Mölling sprechen z. B. von vier deutschen Brigaden als Rahmennation, bei denen nur 60 Prozent deutsche Fähigkeiten und der Rest von Partnern bereitgestellt wird).

Als Langfristziel sollte zudem die Schaffung einer Art europäischen Armee nicht tabuisiert werden. Dies ist aber nur dann sinnvoll, wenn die GSVP eindeutiger konzeptionell an die NATO angebunden wird. Mir schwebt hier sogar eine Art „NATO first-Regelung“ vor, dazu muss etwa Berlin-Plus revitalisiert und über die Frage der Führungsfähigkeit europäischer Streitkräfte sowie der Arbeitsteilung zwischen EU und NATO Konsens hergestellt werden – transatlantisch und innereuropäisch.

Nach meiner Vorstellung sollte die NATO also eine Rolle nicht nur gegenüber der GSVP, sondern de facto in der GSVP bekommen (Stichwort „Zwei-Pfeiler-Allianz“). Deutschland kann da eine Schlüsselrolle einnehmen, und es besteht Raum für Initiativen.

Abschließend noch ein kurzer Gedanke zu den sonstigen sicherheitspolitischen Partnerschaften weltweit. Auch die sogenannte „G-isierung“ internationaler Politik – also die zunehmende Bedeutung von G20, G7 und anderen Clubgovernance-Formaten – stellt die deutsche Sicherheitspolitik vor neuartige Anforderungen. Wenn dies nicht zu „G-Zero“ führen soll, braucht es politische Initiativen und Beiträge zur

Problemlösung. Dies gilt im Übrigen auch für die Vereinten Nationen. Hier rate ich, sich vom Ziel eines deutschen Sitzes im Sicherheitsrat zu verabschieden und sich stattdessen aktiver an UN-geführten Missionen zu beteiligen – und zudem das Handeln nicht in allen Fällen alleine vom Sicherheitsratsmandat abhängig zu machen.

Ich kann meine Argumentation also abschließend in drei Thesen zuspitzen:

1. Die Perspektiven der etablierten Partnerschaften und Bündnisse hängen maßgeblich vom Willen zum Engagement ab; Handlungsunfähigkeit oder Integration lauten die Alternativen.
2. Weitergehende Integration im militärischen Bereich verlangt eine ambitionierte deutsche Agenda inklusive Reformbereitschaft am eigenen sicherheitspolitischen Entscheidungsprozess.
3. Deutschland sollte Europäisierung in den NATO-Kontext stellen, konzeptionell auch auf Koalitionen der Willigen eingestellt sein und Partnerschaftsformate straffen.



Arne Lietz, MdEP

Mitglied im Ausschuss für Auswärtige
Angelegenheiten, im Entwicklungsausschuss
und im Unterausschuss für Menschenrechte

Das EU-Parlament und die Diskussion um die Europäisierung der Streitkräfte

EU-Armee in Brüssel auf der Tagesordnung

In Brüssel ist die Debatte um die Europäisierung der Streitkräfte in den vergangenen Monaten verstärkt in den Fokus gerückt. Auslöser war in Berlin, wie in anderen europäischen Hauptstädten, die Forderung von Kommissionspräsident Jean-Claude Juncker nach der Schaffung einer europäischen Armee Anfang des Jahres 2015.

Aktueller Anlass für die Wiederbelebung der Diskussionen ist die gegenwärtige außenpolitische Lage der EU. In der unmittelbaren Nachbarschaft Europas herrschen Krisen und bewaffnete Konflikte, die unsere Sicherheit bedrohen. Östlich der EU wurden durch Russland in der Ukraine Grenzen gewaltsam verschoben. In der südlichen Nachbarschaft der EU haben sich brutale Bürgerkriege in gescheiterten Staaten wie Libyen und Syrien entwickelt. Daesh und andere extremistische Gruppen haben ihre Machtbereiche ausgebaut. Die Flüchtlingskrise der vergangenen Monate hat noch einmal gezeigt, wie unmittelbar sich die Krisen in unserer Nachbarschaft auf Europa auswirken.

EU-Außenbeauftragte Mogherini soll Sicherheitsstrategie erarbeiten

Die aktuelle Europäische Sicherheitsstrategie stammt aus dem Jahr 2003 und muss dringend erneuert werden. Während sich die außenpolitischen Herausforderungen im vergangenen Jahrzehnt gewandelt und verschärft haben, gab es nur wenige Fortschritte im Bereich der Gemeinsamen Sicherheits- und Verteidigungspolitik der EU (GSVP). Obwohl in den EU-Mitgliedstaaten insgesamt über 1,5 Millionen Menschen unter Waffen stehen, kann heute kein einzelnes Land alleine das ganze Spektrum der Verteidigungsfähigkeit mehr abdecken. Seit dem Ende des Kalten Krieges und verstärkt durch die europäischen Finanz- und Währungskrisen sind die Verteidigungshaushalte der EU-Staaten stark zurückgefahren worden. Diese Einsparungen wurden nicht abgestimmt, sodass heute die Verteidigungsfähigkeit Europas insgesamt infrage steht.

Im Juni 2015 beauftragte der Rat der EU-Verteidigungsminister die EU-Außenbeauftragte Federica Mogherini mit der Ausarbeitung einer „globalen EU-Strategie für Außen- und Sicherheitspolitik“. Mogherini will diese im ersten Halbjahr 2016 vorstellen. EU-Parlamentspräsident Martin Schulz erläuterte bereits im Vorfeld der Ratssitzung vom Juni 2015 die Kernforderungen des EU-Parlaments an eine solche Strategie: Sie muss auf einer klaren langfristigen Vision beruhen, politische Kohärenz insbesondere zwischen den außen- und den innenpolitischen Herausforderungen herstellen, ausreichende finanzielle Mittel aus dem EU-Budget und von den Mitgliedstaaten vorsehen sowie besonderen Wert auf starke Bündnisse und Partnerschaften, vor allem mit der NATO und den Vereinten Nationen, legen.

EU-Parlament für Verstärkung der Gemeinsamen Sicherheits- und Verteidigungspolitik

Das Europäische Parlament hat seit Langem eine Rolle als Vordenker bei der Europäisierung der Streitkräfte inne. Insbesondere im Unterausschuss für Sicherheit und Verteidigung (SEDE) wird darüber hinaus über konkrete Schritte auf dem Weg zu einer stärkeren Europäisierung beraten. Das langfristige Ziel einer gemeinsamen EU-Armee wird – im Gegensatz zu den Debatten in vielen Hauptstädten – von einem Großteil der Fraktionen im EU-Parlament geteilt. Zugleich ist den Europaabgeordneten

auch bewusst, dass die Entscheidung über eine weitere Europäisierung bei den Regierungen der Mitgliedstaaten liegt. Eine wichtige Aufgabe der Parlamentarier_innen besteht daher darin, im Kontakt mit den Abgeordneten der nationalen Parlamente für „mehr Europa“ in der Sicherheits- und Verteidigungspolitik zu werben.

Im Jahr 2015 hat das EU-Parlament bereits eine Reihe von Initiativberichten zum Stand der GSVP verabschiedet. Zu den wichtigsten gehören der Bericht von Ana Gomes (S&D) zur Entwicklung der europäischen Verteidigungsmärkte und der Bericht zum Stand der Finanzierung der GSVP. In beiden Berichten warnen die Abgeordneten vor den Folgen der fortdauernden Fragmentierung des europäischen Verteidigungsmarktes. Sie sprechen sich für eine gemeinsame Nutzung und Bündelung – ein Pooling & Sharing – aus. Denn nur wenn es den EU-Mitgliedstaaten gelingt, ihre Ressourcen gemeinsam zu nutzen, kann es auch gelingen, Europa als glaubwürdigen außen- und sicherheitspolitischen Akteur zu erhalten. Zurzeit existieren 28 fragmentierte Industrien und Märkte. Mit Pooling & Sharing können wir Geld sparen und bessere Ergebnisse erzielen.

Im Jahr 2015 haben bereits die EVP-Fraktion und die ALDE-Fraktion Positionspapiere und strategische Fahrpläne vorgelegt, die auf eine Europäisierung und mehr Pooling & Sharing drängen. Die Sozialdemokratische Fraktion (S&D) muss hier noch nachziehen. Eine gemeinsame Position soll innerhalb der nächsten Monate erarbeitet werden. Das Positionspapier der AG Sicherheit und Verteidigung der SPD-Bundestagsfraktion zur „Europäisierung der Streitkräfte“ sowie der Austausch einer von Rainer Arnold geleiteten Delegation von SPD-Verteidigungsexpert_innen mit S&D-Abgeordneten im Juni 2015 in Brüssel ist von vielen meiner Fraktionskolleg_innen als positive Anregung für die Debatten aufgenommen worden.

Sichtbarmachung und Koordination der EU-Verteidigungspolitik verbessern

Ein wichtiger Impuls ging von einem im Februar 2015 veröffentlichten Strategiepapier einer Gruppe von Außen- und Sicherheitsexperten um den ehemaligen EU-Außenbeauftragten Javier Solana aus. Beteiligt waren unter anderem der renommierte Brüsseler Thinktank CEPS und die Friedrich-Ebert-Stiftung. Der „Solana-

Report“ fordert in erster Linie eine bessere Koordination sowie eine stärkere Sichtbarmachung der EU-Verteidigungspolitik. Ziel soll die Schaffung einer europäischen Verteidigungsunion in Analogie zur Bankenunion sein.

Zentrale inhaltliche Forderungen sind zum einen institutionelle Reformen und an erster Stelle die Umsetzung der im Lissabonner Vertrag vorgesehenen Ständigen Strukturierten Zusammenarbeit (SSZ), die es einer Gruppe von Vorreiter-Mitgliedstaaten erlaubt, gemeinsame Verteidigungsstrukturen im Rahmen der EU-Verträge zu schaffen. Zu den wichtigen institutionellen Vorschlägen gehören auch die Schaffung eines eigenen Rates der Verteidigungsminister_innen, die Aufwertung des Unterausschusses für Sicherheit und Verteidigung zu einem Vollausschuss des EU-Parlaments sowie die Einrichtung eines zentralen EU-Hauptquartiers.

Zum anderen schlägt das Papier die Einrichtung eines „Europäischen Semesters“ für Verteidigungspolitik vor. Der Begriff wurde dem Bereich der wirtschaftlichen Zusammenarbeit in der EU entlehnt und bezieht sich vor allem auf eine bessere Koordination und Kontrolle der Verteidigungshaushalte der Mitgliedstaaten. Damit soll verhindert werden, dass nationale Verteidigungsbudgets weiterhin unkoordiniert gekürzt werden. Langfristig können so auch gemeinsame europäische Rüstungsinvestitionen erleichtert werden.

Verteidigungsforschung aus dem EU-Budget?

Zu den umstrittenen Fragen innerhalb des EU-Parlaments gehört der Vorschlag, in Zukunft auch Verteidigungsforschung aus dem Budget der Europäischen Union zu finanzieren. Bisher wird Verteidigungsforschung ausschließlich aus den Haushaltsmitteln der Nationalstaaten bezahlt. Einige Verteidigungspolitiker_innen schlagen vor, ein EU-Forschungsbudget für Verteidigung zu schaffen und so einen Schub für eine Europäisierung des Verteidigungsmarktes zu erreichen. Das EU-Parlament hat volles Mitbestimmungsrecht über das Forschungsbudget und könnte so seinen Einfluss auf die GSVP verstärken. Für den Haushalt von 2015 hat das EU-Parlament ein Pilotprojekt beschlossen, das die Verteidigungsforschung aus dem EU-Haushalt an einem konkreten Beispiel testen soll. Die EU-Kommission arbeitet an einer „Vorbereitenden Maßnahme“, die ab 2017 mit dem gleichen Ziel umgesetzt werden soll. Das

Budget soll etwa 50 Millionen Euro betragen. Sollte sich diese „Vorbereitende Maßnahme“ als praktikabel erweisen, kann die Durchsetzung eines Verteidigungsforschungsprogramms aus EU-Haushaltsmitteln von 2021 bis 2027 angedacht werden. Sie könnte nach dem Vorbild des Forschungsprogramms zur Inneren Sicherheit eine Größenordnung von 1,5 Milliarden Euro (über sieben Jahre) annehmen.

Aus meiner Perspektive stellt sich die Frage, ob eine Finanzierung von Verteidigungsforschung aus dem EU-Haushalt politisch sinnvoll und wünschenswert ist. Will man sich in Richtung einer europäischen Armee bewegen, spricht vieles für eine solche Regelung. Dann muss aber geklärt werden, ob nicht zusätzlich Mittel aus den Mitgliedstaaten für den EU-Haushalt zur Verfügung gestellt werden müssten. Darüber hinaus muss eine mögliche Aufwertung des Unterausschusses für Verteidigung des EU-Parlamentes (SEDE) zu einem Vollausschuss thematisiert werden.

Europäisierung der Streitkräfte nicht ohne eine europäische Rüstungsexportkontrolle

Die Europäisierung der Sicherheits- und Verteidigungspolitik muss aus meiner Sicht mit der Schaffung von gemeinsamen und restriktiven Standards in der Exportpolitik einhergehen. Eine klare europäische Linie zur Rüstungsexportkontrolle ist eine Grundvoraussetzung für die Schaffung gemeinsamer militärischer Strukturen. Es kann nicht sein, dass wirtschaftliche Interessen als Antrieb dafür dienen, Waffen in Kriegs- und Krisengebiete oder Staaten zu exportieren, in denen die Menschenrechte nicht garantiert sind.

Meiner Meinung nach sollte die Rüstungsforschung öffentlich finanziert werden, damit die Politik maximalen Einfluss über Rüstungsexportentscheidungen bekommt. Es sollte das Ziel Europas sein, Rüstungsgüter primär zur Selbstverteidigung und nicht für den Export zu produzieren. Das würde für viele große EU-Mitgliedstaaten eine Umkehr ihrer bisherigen Exportpraktiken bedeuten, was schwer zu erreichen sein wird. Als Indiz dafür, wie weit wir derzeit von diesem Ziel entfernt sind, kann der letzte EU-Waffenexportbericht für das Jahr 2013 herangezogen werden, für den 21 der 28 EU-Mitgliedstaaten umfassende Daten zur Verfügung gestellt haben. Leider gehört auch Deutschland bisher nicht zu dieser Gruppe. Ziel und zukünftiges

Werkzeug der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) sollte eine europäisch abgestimmte Rüstungsexportpolitik gegenüber einzelnen Ländern sein.

Als ein wichtiger Schritt in Richtung einer effektiveren europäischen Rüstungsexportkontrolle sollten die im „Gemeinsamen Standpunkt“ des Rates der EU-Außenminister_innen im Jahr 2008 festgelegten Regeln zur gemeinsamen Ausfuhrkontrolle von Militärtechnologie und von Militärgütern in der EU verstärkt und ausgebaut werden. Dabei müssen wir sicherstellen, dass bereits bestehende nationale Exportrichtlinien nicht gelockert werden. Die „Politischen Grundsätze der Bundesregierung für den Export von Kriegswaffen und sonstigen Rüstungsgütern“ aus dem Jahr 2000 sollten dabei als Grundlage für eine wirksame europäische Rüstungsexportkontrolle dienen.



Tobias Pietz

Stellvertretender Leiter Analyse, Zentrum
für Internationale Friedenseinsätze (ZIF)

Noch fehlt die Strategie – Deutsche Blauhelme bei den Vereinten Nationen

In den bisherigen Diskussionen um das neue Weißbuch haben die Friedenseinsätze der Vereinten Nationen (UN) kaum eine Rolle gespielt. In seiner neuen Auflage läuft das oberste sicherheits- und verteidigungspolitische Grundlagendokument der Bundesregierung Gefahr, ohne einen klaren Bezug zu diesen Missionen auszukommen. Das ist umso erstaunlicher, wo doch der deutsche Außenminister zum 70. Jahrestag des Bestehens der Vereinten Nationen berechtigterweise betonte:

„Die Vereinten Nationen sind auch 70 Jahre nach ihrer Gründung als zentraler Pfeiler unserer internationalen Ordnung unentbehrlich. Frieden und Sicherheit sind ohne die Vereinten Nationen nicht zu erreichen.“

Auch 2015 zeigten die Zahlen wieder eindeutig: Die Vereinten Nationen sind mit ihren Missionen der größte militärische Akteur weltweit. Im Rahmen der europäischen Gemeinsamen Sicherheits- und Verteidigungspolitik (GSVP) sind 3.700 Soldat_innen entsandt, in Einsätzen der NATO aktuell um die 17.000. Im Vergleich dazu stehen 100.000 unter dem direkten Kommando der Vereinten Nationen.¹ Nur sehr wenige davon allerdings aus Europa oder Nordamerika. Im September 2015 taucht

¹ Zentrum für Internationale Friedenseinsätze 2015: Weltkarte Friedenseinsätze 2015/16, http://www.zif-berlin.org/fileadmin/uploads/analyse/dokumente/veroeffentlichungen/ZIF_World_Map_Peace_Operations.pdf (9.2.2016).

Italien als größter europäischer Kontingentsteller auf Platz 25 auf (Beiträge Militär und Polizei zusammen), Frankreich auf 30, Spanien auf 38, die Niederlande auf 40.

Es gab Zeiten in den 90er Jahren, da stellten Europäer und Amerikaner mehr als zwei Drittel aller Polizist_innen und Truppen im UN-Peacekeeping. Noch im Jahr 2000 rangierte Deutschland mit über 470 Polizist_innen auf Rang drei der Polizeikontingentsteller. Aktuell liegt der deutsche Anteil an uniformiertem Personal in Friedenseinsätzen bei knapp 0,2 Prozent. Zwar ist Deutschland einer der wichtigsten Beitragszahler für die Vereinten Nationen und ihre Friedenseinsätze und hält mit dem UN-Ausbildungszentrum der Bundeswehr in Hammelburg eines der besten Trainingszentren für UN-Militärbeobachter_innen vor, doch insgesamt dominieren NATO-Einsätze und -Strukturen als Referenzrahmen die deutsche Sicherheits- und Verteidigungspolitik. Im Verteidigungsministerium und bei der Bundeswehr werden bisher vergleichsweise wenig Unterstützungsstrukturen oder Kompetenzen für UN-Friedenseinsätze vorgehalten, beim wichtigsten Ausbildungslehrgang für Offiziere (LGAN), ist das UN-Peacekeeping nur zwei Wochen am Ende des zweijährigen Lehrgangs im Curriculum zu finden. Ähnlich wie bei anderen europäischen Partnern gibt es nach zwei Jahrzehnten mit geringer militärischer UN-Beteiligung eine große Zurückhaltung und teils auch Vorurteile gegenüber der Qualität und Effizienz von Friedenseinsätzen der Vereinten Nationen.

Dabei sehen Militär- und Polizeiexpert_innen² die Strukturen des Department of Peacekeeping Operations mittlerweile viel besser aufgestellt, sei Letzteres doch in der Lage, 15 Missionen mit knapp 110.000 uniformierten und zivilen Mitarbeiter_innen effizient zu führen. Ein Grund für die anhaltende Skepsis gegenüber den Führungsfähigkeiten der UN ist mittlerweile wohl eher, dass die Truppen und Polizei stellenden Staaten unter UN-Regie weniger direkten Einfluss auf die Truppenführung haben als in der Kommandostruktur der NATO und der EU.

2 Dazu: „The United Nations has the most straightforward decision making apparatus, and the most unified command and control arrangements. The UN Security Council is smaller than the equivalent NATO, EU, or AU bodies. [...] In UN operations, the civilian and military chains of command are unified and integrated, with unequivocal civilian primacy and a clear line of authority from the UN Secretary General through his local civilian representative to the local force commander“ (James Dobbins 2007: A Comparative Evaluation of United Nations Peacekeeping, RAND Testimony, Santa Monica, S. 2).

Mit dem *High-Level Independent Panel on United Nations Peace Operations (HIPPO)* haben die UN dieses Jahr ihr gesamtes Instrumentarium einer großen Analyse unterzogen. Generalsekretär Ban Ki-Moon plant, einige der vorgeschlagenen Reformen bereits 2016 umzusetzen, die das Peacekeeping noch weiter verbessern könnten. Deutschland hat die Arbeit des Panels unterstützt und seine Ergebnisse ausnahmslos begrüßt. Passend zu den Forderungen des Berichts des HIPPO – u. a. schnellere Mobilisierung und bessere Kapazitäten für Friedenseinsätze – beriefen die Amerikaner den bereits zweiten Leaders' Summit on Peacekeeping ein. Dieser war ein großer Erfolg. Statt der anvisierten 10.000 neuen Militärs und Polizist_innen stand am Ende des Treffens die unglaubliche Zahl 40.000. Mit dieser Größenordnung könnte man tatsächlich die Qualität und die Geschwindigkeit der Entsendungen erhöhen. Die Zusagen enthielten u. a. 38 neue Helikopter, acht Flugzeuge, zehn Feldlazarette, 26 Pionierkompanien, 26 Infanterie-Bataillone und 21 Formed Police Units (Einsatzhundertschaften).

Für einen wahren Paukenschlag – in der Generalversammlung und beim Peacekeeping Summit – sorgte China. Die Chinesen versprachen für die Zukunft 8.000 Einsatzkräfte, die entsendet werden können, um eine Friedensmission schneller vor Ort aufzubauen. Eine Art Peacekeeping Stand-by Force. Falls es tatsächlich zu einer Entsendung dieser Kontingente käme, wäre China mit dann 11.000 Blauhelmen stärkster Truppensteller. Jeder zehnte Blauhelm käme aus China, immerhin einem ständigen Mitglied des Sicherheitsrates. Das würde eine enorme Aufwertung des Peacekeepings der Vereinten Nationen bedeuten. Chinesische Truppen gelten als gut ausgebildet und ausgerüstet und bisher als vorbildlich im Verhalten vor Ort. Nach dem letzten Missbrauchsskandal in der Zentralafrikanischen Republik können die UN solche Kontingente gewiss gebrauchen.

China und andere große (alte und neue) Truppensteller machen mit solchen Ansagen auch klar, wo sie die Zuständigkeit für Frieden und Sicherheit sehen: bei den Vereinten Nationen und nicht in Coalitions of the Willing. Neben China versprach Indonesien 2.700 neue Blauhelme, Kolumbien 5.000, Ruanda 2.700. Selbst das kleine Uruguay (3,4 Millionen Einwohner_innen) will seine 1.500 Peacekeeper um 2.000 aufstocken. Sie alle sehen Beiträge zu UN-Friedenseinsätzen als Teil ihrer sicherheits- und verteidigungspolitischen Strategie. Anders als die meisten europäischen Staaten, die sich beim Peacekeeping Summit mit weitergehenden Zusagen zurückgehalten ha-

ben. Finnland, Norwegen, Italien, Großbritannien, Georgien und Serbien wollen die Zahl ihrer Blauhelme leicht erhöhen, die Briten richten sogar den nächsten Summit 2016 mit aus. Dabei wurden gerade die europäischen Staaten von den USA diplomatisch vorab ins Visier genommen. Regierungen bekamen in den Wochen vor dem Summit täglich Anrufe aus Washington, um konkrete und signifikante Zusagen zu machen.

Bereits bei einer Rede in Brüssel im März vergangenen Jahres³ machte Obamas Botschafterin bei den UN, Samantha Power, deutlich, was die Amerikaner dabei insbesondere von den Europäern erwarteten: signifikant mehr Blauhelme. Nicht nur zur Stärkung von Friedenseinsätzen der Vereinten Nationen an sich, sondern als europäischen Beitrag zum transatlantischen Bündnis und dessen Burden Sharing im Bereich Frieden und Sicherheit.

Deutschland versprach beim Summit Training, Equipment (Mission Start-up Kits), 45 Polizist_innen (darunter Spezialteams), eine Erhöhung des Budgets für Mediation und Krisenprävention sowie mehr ziviles Personal. Mittelfristig bedeutsam könnte der Vertrag sein, den das THW eine Woche vor der Veranstaltung mit den UN schloss, der eine Verlegung von THW-Kapazitäten zur Unterstützung von Friedenseinsätzen innerhalb von 72 Stunden ermöglichen soll. Darüber hinaus erklärte die Bundesregierung im Oktober, dass sie sich stärker in der UN-Mission in Mali (MINUSMA) engagieren wolle. Grund war eine Anfrage der Niederlande, die seit Beginn der Mission dort eine große Präsenz haben, diese aber nicht mehr langfristig vorhalten können. Geplant ist nun eine verstärkte Aufklärungskompanie und ein Sicherungszug (beide im Norden Malis), dazu Offizier_innen für die Stäbe in Bamako und Gao sowie die entsprechenden Unterstützungskräfte. Das können gut über 200 Soldat_innen sein und damit mehr, als vom bisherigen Mandat des Deutschen Bundestages gedeckt ist. Das würde Deutschland von Platz 59 vielleicht auf Platz 43 der Liste der Truppen- und Polizeisteller bringen. Nach den Anschlägen in Paris hat Deutschland nun noch mal mehr Kräfte für MINUSMA versprochen, um die Franzosen bei ihrem militärischen Engagement in Mali zu entlasten. So könnten 2016 insgesamt über 600 Soldat_innen entsandt werden.

3 Vgl. Friends of Europe 2015: *Why Peacekeeping Matters to Europe: Conversation with Samantha Power – United States Ambassador to the UN*, <http://www.friendsofeurope.org/media/uploads/2015/02/Samantha-Power-2015-FINAL.pdf> (9.2.2016).

MINUSMA ist aktuell eine der wichtigsten, aber auch gefährlichsten Missionen der Vereinten Nationen. Sie ist multidimensional (Polizei, Militär und zivile Anteile und Aufgaben) und kooperiert vor Ort auch mit zwei GSVP-Missionen unter großer deutscher Beteiligung – insgesamt die richtige Wahl, um sich wieder stärker in das moderne Peacekeeping „einzufinden“. Bedeutsamer wäre jedoch eine Strategie, wo und wie Deutschland sich mittel- und langfristig bei den Vereinten Nationen mit Blauhelmen in Friedenseinsätzen einbringen möchte. Politisch werden diese durch das neue Engagement Chinas und anderer zu wichtig, um sie personell links liegen zu lassen. Daher muss Deutschland im Weißbuch deutlicher Farbe bekennen, wie es in Zukunft zu Blauhelmen stehen wird.

**Bernhard Gerwert**

Chief Executive Officer
Airbus Defence and Space

Status quo und Zukunft einer europäischen Industriepolitik im Rüstungsbereich

Aktueller politischer Rahmen

Gegenwärtig befinden wir uns in einer für die langfristige sicherheitspolitische Aufstellung und Orientierung Europas bedeutsamen Zeit. Die sicherheitspolitische Weltlage ist im Wandel. Sie wird instabiler – das zeigen die Krisenherde in der Ukraine und Syrien ebenso wie die aktuelle Flüchtlingskrise. Die europäischen Nationen stehen vor der bisher größten Bewährungsprobe ihrer Außen- und Sicherheitspolitik in diesem Jahrhundert. Europa befindet sich am Scheideweg und muss sich entscheiden, ob es diese Herausforderung europäisch oder national bewältigen will.

Die divergierenden nationalen Interessen in der Sicherheitspolitik stehen einer europäischen Entwicklung jedoch im Weg. In Frankreich ist eine aktive Rolle zur Friedenssicherung gesellschaftlicher Konsens, das Land ist agil, und der Präsident kann über Einsätze entscheiden. Die Sicherheitspolitik Großbritanniens hingegen ist geprägt durch die enge transatlantische Achse und Verbundenheit mit den USA, während Deutschland wiederum eine Sonderrolle einnimmt: Die Beteiligung an militärischen Missionen ist hierzulande höchst umstritten – zwischen großen Teilen der Gesellschaft und dem Militär wie auch der Rüstungsindustrie besteht ein tiefer Graben.

Status quo in Europa – welche gemeinsame Basis existiert bereits?

Trotz der nationalen Divergenzen gibt es auf europäischer Ebene gemeinsame Fähigkeiten bzw. militärische Kooperationen – zumeistens bilateral. Dazu gehört die deutsch-französische Brigade, in der beide Länder Landstreitkräfte unter ein gemeinsames Kommando stellen. Innerhalb der Europäischen Verteidigungsagentur (EDA) wollen Polen, Norwegen und die Niederlande eine gemeinsame Tankflugzeugflotte betreiben. Sie verwirklichen damit Pooling & Sharing. Ein erster Schritt, der Schule machen sollte.

Die Industrie ist in dieser Frage der Politik voraus. Es findet eine europäische Konsolidierung statt, die nationale Grenzen überwindet. Prominentestes Beispiel dafür ist zweifellos Airbus. Die Fusion KMW-Nexter folgt nun diesem Vorbild und will *der* europäische Panzerbauer werden. Frankreich und Großbritannien wiederum haben 2010 eine Vertiefung ihrer bilateralen Kooperation in Verteidigungs- und Sicherheitsfragen beschlossen. Die sogenannten „Lancaster House Treaties“ sehen eine engere Zusammenarbeit in diesem Bereich vor, zum Beispiel durch Kooperation bei Satellitenkommunikation und unbemannten Systemen, Schaffung eines gemeinsamen Expeditionskorps aller Teilstreitkräfte. Ab 2020 ist sogar die gemeinsame Nutzung von Flugzeugträgern geplant.

Notwendigkeit einer europäischen Lösung – Fähigkeiten und industrielle Basis

Zur Wahrung der europäischen Souveränität und zur Durchsetzung europäischer Interessen müssen die entsprechenden Fähigkeiten heute und zukünftig in europäischer Hand bleiben. Sicherheit und Verteidigung und die dazugehörigen industriellen Strukturen müssen europäisch gedacht werden. Es ist bedauerlich, dass das vereinte Europa im 21. Jahrhundert beim Zusammenwachsen des Verteidigungsbereichs noch ganz am Anfang steht. Ein Beispiel dafür ist der Umgang mit Schlüsseltechnologien in Deutschland: Warum geschieht dies nicht abgestimmt auf europäischer Ebene unter Einbeziehung der industriellen Landschaft? Mit einer echten europäischen Industriepolitik im Rüstungsbereich wären zudem erhebliche Effizienzgewinne und Einsparungen zu erzielen – Europa braucht keine drei konkurrierenden Kampfflugzeugprogramme!

Kooperationen europäischer Industriepartner wie etwa beim Eurofighter, dem A400M oder der zukünftigen europäischen Drohne leisten einen wesentlichen Beitrag zur Sicherung und Weiterentwicklung europäischer Fähigkeiten und stützen die industrielle Basis. Dies reicht aber nicht aus! Die Verteidigungsindustrie in Deutschland benötigt darüber hinaus auch Exportperspektiven für wehrtechnisches Gerät. Grundsätzlich gilt wie in anderen Industriezweigen auch: European Champions müssen gefördert und nicht wegen nationaler Interessen verhindert werden.

Ausblick

In Anbetracht der wohl auch zukünftig divergierenden nationalen Interessen sollten wir nicht zu viel erwarten – es wird in absehbarer Zeit keinen großen Wurf für eine europäische Lösung der Sicherheits- und Verteidigungsarchitektur geben. Kleine Schritte zu vertiefter Kooperation auf Projektebene sind realistischer. Allerdings hilft die Definition von Sicherheitstechnologien in Deutschland wenig, wenn die Entwicklung dieser Fähigkeiten nicht mit finanziellen Mitteln gesichert ist. Schlüsselprojekte wie etwa das Mehrzweckkampfschiff 180 werden immer noch national definiert, danach aber international ausgeschrieben.

Um dieser Problematik entgegenzuwirken, brauchen wir europäische Programme, organisiert und aufgestellt nach dem Konzept „Lead Nation, Lead Company“. Wir brauchen eine zwischen den europäischen Ländern vereinbarte Rüstungspolitik. Nationale Alleingänge sind nicht zeitgemäß und nicht finanzierbar! Wir müssen gegenüber der Bevölkerung klarstellen, dass es Sicherheit und Frieden nicht umsonst gibt. Das NATO-Ziel „Zwei Prozent des BIP für Verteidigung“ darf kein Lippenbekenntnis bleiben! Gleiches gilt für das Framework Nation Concept oder auch für Pooling & Sharing. Deutschland kann meines Erachtens hier eine starke Rolle spielen!

**Dr. Marcel Dickow***

Leiter Forschungsgruppe Sicherheit der
Stiftung Wissenschaft und Politik

Möglichkeiten und Erfordernisse einer europäischen Rüstungsindustrie

Eine Konsolidierung des europäischen Rüstungssektors ist geboten, um langfristig die Produktion von Rüstungsgütern in der EU zu halten. Das Beharren der Mitgliedstaaten auf Fragmentierung auf Grund nationaler Befindlichkeiten ist unwirtschaftlich, kaum finanzierbar und schädlich für die europäische Integration.

Die Strategie der Europäischen Verteidigungsagentur (EDA) für eine europäische verteidigungstechnologische und -industrielle Basis (European Defence Technological and Industrial Base, kurz: EDTIB) von 2007 war ein wichtiger Meilenstein für eine konsolidierte europäische Rüstungspolitik. Neben anderen EDA-Mitgliedern hat auch die deutsche Bundesregierung diese Strategie unterschrieben. Mit den Beschlüssen des EU-Gipfels im Dezember 2013 bestätigten die Staaten ihren Wunsch nach vertiefter Integration und einem gemeinsamen europäischen Rüstungssektor.

EDTIB bezeichnet das Zusammenwirken der nationalen verteidigungstechnologischen und -industriellen Infrastrukturen – von der Forschung und Entwicklung bis hin zu Produktion und Wartung. Durch einen systematischen Konsolidierungs-

* mit Unterstützung von Anne-Kathrin Herlitze

prozess können Kosten- und Wettbewerbsnachteile für die europäischen Rüstungsunternehmen auf dem Weltmarkt reduziert, die Versorgungssicherheit der EU erhöht, die Effizienz der verteidigungsindustriellen Basis gesteigert und die Interoperabilität verbessert werden. Letztere wäre auch die Grundlage, um gemeinsame verteidigungspolitische Ziele verfolgen zu können.

Besonders Effizienzsteigerungen und Interoperabilität werden durch die unterschiedlichen Strukturen und Zielsetzungen nationaler Rüstungssektoren jedoch noch behindert, einer nachhaltigen und umfassenden Konsolidierung stehen verschiedene Faktoren und Interessenlagen entgegen. So befindet sich die angestrebte europäische verteidigungsindustrielle Basis in einem Spannungsverhältnis zwischen nationalen Rüstungspolitiken und rüstungsindustrieller Globalisierung. Aus nationaler Sicht kann ein gemeinsamer europäischer Rüstungssektor die nationale Souveränität beschneiden. Dies gilt sowohl für den verteidigungspolitischen Spielraum als auch für wirtschaftliche Faktoren. Darüber hinaus sind durch Unternehmensfusionen oder gar -schließungen Arbeitsplätze gefährdet – die volkswirtschaftlichen Auswirkungen mögen gering sein, die politische Symbolkraft ist es jedoch nicht. Aus innenpolitischen Erwägungen verhindern darum mehrere EU-Mitglieder, darunter auch Deutschland, die tatsächliche Umsetzung der EDTIB-Strategie.

Andererseits sind die nationalen Rüstungsunternehmen kaum wettbewerbsfähig und schon heute von globalen Lieferketten und Exporten abhängig. Zudem sind die bedeutendsten Rüstungsproduzenten meist vor allem auf dem zivilen Markt erfolgreich, der Anteil militärischer Güter am Gesamtumsatz ist oft gering. Sie funktionieren entsprechend nach der Logik des zivilen Marktes und orientieren sich erst in zweiter Linie an rüstungspolitischen Erwägungen. Der tatsächliche Einfluss der Politik auf die Rüstungsindustrie wird dadurch begrenzt. Die Fusion des deutschen Unternehmens Krauss-Maffei Wegmann (KMW) mit dem französischen Nexter illustriert dies.

Trotz der Vorteile einer EDTIB beharren zahlreiche europäische Mitgliedstaaten – so auch Deutschland nach Aussagen des Wirtschaftsministers Sigmar Gabriel – auf einem Primat der innerstaatlichen Konsolidierung, bevor sie auf europäischer Ebene Zusammenschlüsse zwischen Unternehmen mit ähnlichen bis gleichen Portfolios in

Erwägung ziehen. Auch vergeben Regierungen, beispielsweise unter Verweis auf den Erhalt nationaler Kernfähigkeiten, Aufträge an heimische Rüstungsunternehmen, obwohl dies teils unwirtschaftlich ist. Rechtliche Grundlage für diese nationale Vergabepaxis innerhalb der Europäischen Union ist eine sehr weite Auslegung des Artikels 346 AEUV, welcher Wettbewerbsbeschränkungen zur Wahrung wesentlicher Sicherheitsinteressen erlaubt. Befürworter_innen dieser Position erwarten eine bessere Qualität rein nationaler Produkte und hoffen auf bessere Chancen für die heimischen kleinen und mittleren Unternehmen. Mit Blick auf eine europäische Konsolidierung befürchten sie einen verstärkten Einfluss großer ausländischer Unternehmen auf den Markt und damit auch einen politischen Kontrollverlust. So konnte sich bisher trotz verschiedener EU-Vorgaben wie der Beschaffungsrichtlinie (Wettbewerbsregeln für den europäischen Verteidigungssektor) und der Verbringungsrichtlinie (Rechtsrahmen für den Transfer militärischer Güter innerhalb der EU) aus dem Jahr 2009 oder auch der Ständigen Strukturierten Zusammenarbeit (Kooperationsformat für Rüstungsvorhaben) kein europäischer Imperativ im Rüstungssektor durchsetzen. Dieses offensichtliche Desinteresse an den europarechtlichen Rahmenbedingungen schadet kurz- und möglicherweise auch langfristig der europäischen Integration, indem es die Relevanz der EU-Institutionen wiederholt infrage stellt.

Einigen sich die EU-Mitgliedstaaten doch auf multinationale Rüstungsprojekte, kommt häufig das Juste Retour-Prinzip zum Einsatz. Danach werden die Aufträge innerhalb des Projekts nicht im marktwirtschaftlichen Wettbewerb an den besten Anbieter, sondern entsprechend den staatlichen Anteilen an dem Projekt an Unternehmen der jeweiligen EU-Mitglieder vergeben. Dies ist möglich, weil die Kommission multinationale Projekte auf Druck der EU-Mitgliedstaaten von den Regeln der Beschaffungsrichtlinie ausnehmen musste. Nicht nur die monetären Kosten werden dadurch unnötig erhöht, auch die Verhandlungs- und Entwicklungsprozesse sind oft sehr aufwendig und kompliziert.

Mit Blick auf die geringe Akzeptanz der EDTIB-Strategie, welche aus der Staatenpraxis der EU-Mitgliedstaaten spricht, erscheint eine Konsolidierung des europäischen Rüstungssektors aktuell unwahrscheinlich. Nicht einmal die Budgetbeschränkungen infolge der Finanzkrise konnten hier ein ernsthaftes Umdenken herbeiführen. Denkbar wäre unter Umständen ein indirekter Effekt durch Kooperationswerkzeuge wie Pooling & Sharing, also die Zusammenlegung militärischer Fähigkeiten. Hier könnten

für die Unternehmen – ggf. auch unabhängig von staatlichen Vorstellungen – Anreize zur vertieften Kooperation bestehen, beispielsweise bei Wartung und Training.

Langfristig wird ein wirtschaftlicher europäischer Rüstungssektor aber nur möglich sein, wenn die Mitgliedstaaten ernst gemeinte, gemeinsame sicherheits- und verteidigungspolitische Zielsetzungen formulieren und anhand derer europäische – anstelle von nationalen – Kernfähigkeiten definieren.

**Susanne Dehmel**

Mitglied der Geschäftsleitung, Bitkom e. V.

Souverän agieren im Cyberraum?

Die Digitalisierung senkt Hürden und vereinfacht Prozesse. Das gilt für Verbraucher_innen und Unternehmen, das gilt aber leider auch für Kriminelle. Die wichtigsten Ressourcen in der Digitalökonomie sind Daten, und mit genügend Know-how und krimineller Energie lassen sie sich abschöpfen.

Es vergeht kein Monat, in dem nicht irgendwo eine Plattform oder ein Netzwerk gehackt wird. Wir reden viel über Datenschutz und meinen damit, wie und wozu Daten legal benutzt werden dürfen. Und das völlig zu Recht. Aber diese Debatten sind hinfällig, wenn wir Datenschutz nicht auch in einem anderen Wortsinn herstellen können – nämlich dem technischen Schutz vor illegalem Zugriff.

Angesichts der wachsenden Bedeutung des Cyberraums und informationstechnischer Systeme ist es wichtig, Risiken und Bedrohungen der Netz- und Informationssicherheit zu minimieren. Elementare Grundlage für souveränes Handeln ist ein sicherer digitaler Raum. Digitale Souveränität setzt voraus, dass Europas Wirtschaft, Staat und Bürger_innen in die Lage versetzt werden, absolut vertraulich und geschützt in digitalen Netzen zu kommunizieren.

Sicherheit ist elementar für das Überleben einer Organisation. Das gilt genauso für die Summe aller Unternehmen, die Behörden, die Kritischen Infrastrukturen. Ihre Sicherheit ist einer von sechs zentralen Pfeilern dessen, was unter dem Schlagwort „Digitale Souveränität“ die aktuellen Debatten prägt. Die anderen fünf Elemente sind leistungsfähige digitale Infrastrukturen, eine moderne Datenpolitik, leistungs-

fähige, schnell wachsende und international orientierte Tech-Start-ups und last, but not least, ein europäischer digitaler Binnenmarkt.

Digitale Souveränität bezeichnet die Fähigkeit zu selbstbestimmtem Handeln und Entscheiden im digitalen Raum. Digital souveräne Systeme verfügen bei digitalen Schlüsseltechnologien und -kompetenzen, entsprechenden Diensten und Plattformen über eigene Fähigkeiten auf internationalem Spitzenniveau. Staat, Unternehmen und Bürger_innen müssen sich darauf verlassen können, dass bei der Erstellung und Entwicklung technischer Komponenten und Lösungen wie auch bei der Nutzung digitaler und vernetzter Infrastrukturen bestimmte Voraussetzungen und Funktionalitäten gegeben sind und zugleich andere technisch durchaus mögliche Funktionen nicht durchgeführt werden können.

Schlüsseltechnologien definieren und fördern

Digital souveräne Systeme können für sich beurteilen, welche Schlüsseltechnologien in einer digitalen Welt erforderlich sind und wie sie diese Schlüsseltechnologien aufbauen bzw. weiterentwickeln können, um hier selbstbestimmt agieren zu können. Als digitale Schlüsseltechnologien und -kompetenzen begreifen wir insbesondere:

- Entwicklungs- und Produktionskompetenzen rund um IT-, Netzwerk- und Plattformensicherheit;
- Kompetenzen, digitale Technologien, Lösungen und Plattformen zu verstehen, zu prüfen sowie intelligent und verantwortungsvoll für die Weiterentwicklung der eigenen Geschäftsmodelle einzusetzen und
- sie entsprechend dem Bedarfsfall so zu veredeln und zu härten, dass sie den jeweils angestrebten Sicherheitsanforderungen entsprechen.

Deutschland muss zu den führenden Nationen bei Cybersicherheit zählen

Um international mithalten und um eigenverantwortlich handeln zu können, ist es notwendig, dass deutsche Sicherheitsbehörden technologisch auf dem aktuellen Stand sind. Denn nur dann sind sie auch in der Lage, unabhängig Lagebeurteilungen vornehmen und selbstbestimmt Entscheidungen treffen zu können. Wenn Vertre-

ter_innen deutscher Sicherheitsbehörden eingestehen müssen, dass sie zwei Technologiezyklen zurück sind, ist dieses selbstbestimmte Handeln schlichtweg nicht möglich. Eine bessere Ausrüstung ersetzt im Übrigen nicht die Kooperation, ganz im Gegenteil. Eine bessere Ausrüstung der deutschen Sicherheitsbehörden stellt vielmehr Augenhöhe her und ermöglicht somit eine viel effektivere Kooperation auch mit internationalen Partnern.

Aber nicht nur die Behörden, auch die Unternehmen müssen noch etwas tun. Rund die Hälfte aller deutschen Unternehmen wurde in den vergangenen zwei Jahren Opfer von Datendiebstahl, digitaler Wirtschaftsspionage oder Sabotage. Weitere 28 Prozent sagen, dass ihr Unternehmen vermutlich betroffen ist. Das ergab eine Studie unseres Verbands 2015. Alle Unternehmen geben an, dass sie über bestimmte technische Sicherheitsmaßnahmen verfügen. Dazu zählen zum Beispiel Virens Scanner und Firewalls. Neun von zehn Unternehmen ergreifen organisatorische Sicherheitsmaßnahmen in der einen oder anderen Form. Allerdings verfügt nur die Hälfte über ein Notfallmanagement, das im Ernstfall Schlimmeres verhindern kann. Maßnahmen der sogenannten personellen Sicherheit ergreift ebenfalls nur die Hälfte der Unternehmen.

Firmen sollten den Euro in diesem Bereich nicht zweimal umdrehen, sondern in den Schutz ihrer IT, ihrer materiellen und immateriellen Werte investieren. Das Geld ist gut angelegt. Konkret heißt das:

- Verbesserung der IT-Sicherheit: Der Grundschutz besteht aus Virens Scannern, Firewalls und regelmäßigen Updates aller eingesetzten Programme. Noch besser sind spezielle Angriffserkennungssysteme und die Verschlüsselung sensibler Daten.
- Straffere Organisation der Sicherheit: Dazu gehören unter anderem die Regelung von Zugriffsrechten der Mitarbeiter_innen auf Daten sowie der physischen Zugangsrechte für sensible Bereiche eines Unternehmens.
- Etablierung eines Notfallplans: Das mag aufwändig sein. Aber für den Fall der Fälle ist ein solcher Plan Gold wert.
- Deutlich unterschätzt wird der Faktor Mensch: Es geht nicht darum, seinen eigenen Mitarbeiter_innen zu misstrauen. Es geht um die Entwicklung einer Sicherheitskultur, in der gewisse Standards selbstverständlich sind. Im Fall des gehackten TV-Senders haben die Mitarbeiter_innen äußerst simple Passwörter benutzt. „1234“ ist eine Zahlenreihe, kein Passwort.

Public Private Partnership ist ein Schlüsselfaktor für Cybersicherheit

Die Herausforderungen im Cyber- und Informationsraum sind schon heute vielfältig und werden in Zukunft noch zunehmen. Phänomene und Mechanismen treffen Behörden und Unternehmen gleichermaßen. Deshalb sollte eine Zusammenarbeit zwischen Staat und Wirtschaft gestärkt werden. Mögliche Kooperationsfelder sind Ausbildung, Wissenstransfer und Lagebilderstellung. Eine gute Kooperation zwischen staatlichen Einrichtungen und den maßgeblichen Unternehmen kann ebenfalls zur Stärkung der digitalen Souveränität beitragen.

Europa stärken

Eine rein nationale Fokussierung im Bereich Schlüsseltechnologien springt zu kurz. Vielmehr müsste ein Denken in europäischen Dimensionen erfolgen. Auch in Anbetracht der starken wirtschaftlichen Stellung von Regionen wie China oder den USA ist es Zeit, dass die Politik sich ebenfalls im Bereich IT-Sicherheit für einen europäischen Binnenmarkt einsetzt. Neben IT-Sicherheit sind europäische Standards auch bei weiteren globalen IT-Trends wie der Nutzung von Mobilgeräten, Cloud Computing oder dem Internet der Dinge mit intelligenten Netzen notwendig, da auch diese hohe Anforderungen an die Sicherheit stellen.

Wir brauchen die gesamte Politik, die Wirtschaft und die Gesellschaft, um Cybersicherheit als elementaren Bestandteil digitaler Souveränität herzustellen. Wir müssen dafür sorgen, dass Deutschland und Europa mit ihren Unternehmen und Beschäftigten, mit dem starken industriellen Kern und den herausragenden Forschungsinstituten, mit ihren Schulen und Universitäten, ihren starken Zentren und den dünn besiedelten Regionen zu den Gewinnern der Digitalisierung zählen.

III. Perspektiven und Herausforderungen für die deutsche Sicherheits- und Verteidigungspolitik

Einführung in das Kapitel

Hans-Joachim Schaprian

Dr. Ringo Wagner

Ein Buch, das sich mit sicherheits- und verteidigungspolitischen Fragestellungen befasst, kommt nicht ohne einen Blick in die Zukunft der Bundeswehr aus. Es sollte klären, welche Bedeutung die Veränderungen des sicherheitspolitischen Umfelds für die Ausrichtung der Bundeswehr haben. Welche Rolle kann und muss die Bundeswehr als Instrument der Sicherheitspolitik künftig wahrnehmen? Und wie ist es in diesem Kontext um den Bevölkerungsschutz bestellt? Das dritte Kapitel dieses Buches möchte Antworten auf diese Fragen geben und konkrete Handlungsmöglichkeiten aufzeigen.

Sechs Autoren haben wir deshalb gebeten, Stellung zu ausgewählten sicherheits- und verteidigungspolitischen Themen zu nehmen. Zu Beginn geht es um die Frage, welche Auswirkungen die Perspektiven und Herausforderungen der deutschen Sicherheits- und Verteidigungspolitik auf die Zukunft der Bundeswehr haben. Der zweite Beitrag befasst sich mit dem Konzept der adaptiven Streitkräfte, bevor anschließend die mögliche Neuausrichtung des Reservistenverbands vorgestellt wird. Wie sich Sicherheitspolitik und Streitkräfte in einer künftig durchdigitalisierten und vernetzten Welt positionieren müssen, befragt der vierte Beitrag, während der darauf folgende Beitrag für den Aufbau einer europäischen Armee argumentiert und dafür mögliche Ansatzpunkte aufzeigt. Welche globalen und nationalen Herausforderungen für die zivile Verteidigung und den Bevölkerungsschutz in Deutschland bestehen, wird im abschließenden Beitrag diskutiert.

Wir hoffen, anhand der sechs Beiträge mögliche Entwicklungen der deutschen, aber auch der Streitkräfte in Europa insgesamt vorstellen zu können. Die sicherheitspolitische Diskussion gehört in die Mitte unserer Gesellschaft, nur so erreichen wir mehr Akzeptanz für sicherheits- und verteidigungspolitische Ziele. Mit unserer Publikation möchten wir dazu beitragen.



Wolfgang Hellmich, MdB

Vorsitzender des Verteidigungsausschusses
des Deutschen Bundestages

Perspektiven für die Sicherheits- und Verteidigungs- politik – Auswirkungen auf die Streitkräfte

Die sicherheitspolitische Lage

Europa steht zurzeit vor großen Problemen und Herausforderungen auf dem Gebiet der Friedens-, der Außen- und der Sicherheitspolitik. In unserer Nachbarschaft vollziehen sich dramatische Umbrüche mit einer Vielzahl von Krisen, Konflikten und Kriegen. Bürgerkrieg in Syrien und im Jemen, der sogenannte Islamische Staat (IS) im Irak und in Syrien, der Ukraine-Russland-Konflikt, die fortdauernde Auseinandersetzung um Gaza und die Westbank, Krisen und Krieg in Afrika bis hin zur Destabilisierung ganzer Regionen durch „Failed States“. Derzeit zählen wir weltweit 40 kriegerische Konflikte, ca. 1,5 Milliarden Menschen leben in fragilen Staaten. Weltweit haben wir die größte Flüchtlingskrise, mehr als 60 Millionen Menschen sind auf der Flucht, mehr als eine Million Menschen suchen 2015 Schutz in Europa, die Mehrheit davon in Deutschland. Die ansteigenden Flüchtlingsströme nach Europa haben erhebliche Auswirkungen auf unser Gesellschaftssystem.

Gleichzeitig muss die Politik Antworten finden für Herausforderungen und Bedrohungen, die jenseits der geografischen Nähe direkte Auswirkungen auf unsere Sicherheit haben. Das sind u. a. die Folgen des Klimawandels, Wassermangel und die Ressourcenverknappung. Der internationale Terrorismus hat durch die brutalen und menschenverachtenden Anschläge in Paris erneut die Verletzlichkeit unserer Gesellschaften deutlich gemacht. Hybride Kriegsführung und Angriffe im Cyberraum sind eine neue Qualität der Auseinandersetzung.

Wichtige Einflussfaktoren und Rahmenbedingungen der Sicherheits- und Verteidigungspolitik verändern sich. Die USA orientieren sich stärker in Richtung des asiatisch-pazifischen Raums und fordern zugleich von Europa, mehr Verantwortung für die Sicherheit zu übernehmen.

Noch vor zwei Jahren hatten wir weder die Entwicklung in der Ukraine noch den Vormarsch der Terrororganisation Islamischer Staat in Syrien und im Irak im Blick. Niemand kann heute sicher voraussagen, wann neue Herausforderungen und Krisen auf den Plan treten. Wenn wir die Welt von heute betrachten, stellen wir fest, die Krise ist zum Normalfall geworden. Sehr wahrscheinlich ist, dass die benannten Risiken und Krisen dauerhafte Herausforderungen darstellen. Deshalb müssen wir Vorsorge treffen, wie wir in Zukunft unsere Gesellschaftsordnung ausrichten, unsere Werte der Freiheit und Gerechtigkeit sichern können.

Herausforderungen für Deutschland

Deutsche Außen- und Sicherheitspolitik dient dem Frieden in der Welt. So bestimmt es das Grundgesetz. Ein Leben in Würde, Frieden, Freiheit, Gerechtigkeit, Solidarität und Sicherheit ist unser nationales Interesse. Als eine der wirtschaftlich stärksten Industrienationen sind wir über vielfältige Ströme von Daten, Waren und Menschen mit der ganzen Welt verflochten. Unser Land ist so vernetzt in und mit der Welt wie kaum ein zweites. Das macht uns auch verletzlich. Wir sind auf eine stabile, regelbasierte, verlässliche internationale Ordnung angewiesen. Unser Wohlstand und unsere Sicherheit hängen entscheidend von einer stabilen Nachbarschaft ab, im Osten wie im Süden.

Die Krisen und Instabilitäten, die sich in unserer Nachbarschaft entwickelt haben, gefährden die internationale Ordnung und stellen unser gesamtes politisches System vor neue Herausforderungen. Für Deutschland und unsere Partner in der NATO und in der EU heißt das: Wir müssen den umfassenden Instrumentenkasten aus Handel, Diplomatie, Sicherheitskooperation, Entwicklungshilfe und robustem Krisenmanagement aktiver, effizienter und besser abgestimmt einsetzen. Das heißt Sicherheits-, Außen-, Verteidigungs- und Entwicklungspolitik müssen vom Anfang bis zum Ende ineinandergreifen. Das Auswärtige Amt hat im Februar 2015 einen Review-Prozess über die deutsche Außenpolitik abgeschlossen. Außenminister Frank-Walter

Steinmeier stellte bei der Abschlussveranstaltung folgendes Ziel vor: „Gerade die Aspekte vorsorgender Außenpolitik – Krisenprävention, die Stärkung fragiler Staaten, Friedensmediation und Konfliktnachsorge – will ich stärken.“ Da ist es nur folgerichtig, dass die Bundesregierung unter Federführung des Bundesministeriums der Verteidigung (BMVg) aufgrund der veränderten sicherheitspolitischen Rahmenbedingungen mit dem aktuellen Weißbuchprozess die Ziele und Inhalte deutscher Sicherheitspolitik neu justieren möchte.

NATO, EU, OSZE und Vereinte Nationen – Grundlage unserer Sicherheit

Welche Folgerungen haben wir aus dieser Lage zu ziehen? Die Bundesregierung spricht sich für eine aktivere Rolle in der Außen- und Sicherheitspolitik aus. Der Spannungsbogen der Herausforderungen ist so weitreichend, dass kein Staat dem heute alleine begegnen kann.

Unser zentrales Interesse ist und bleibt die Einbettung unserer Außen- und Sicherheitspolitik in multilaterale, kooperative und supranationale Strukturen. Deshalb werden wir weiter ein verlässlicher Partner in der NATO, der EU, der OSZE, aber auch in den Vereinten Nationen sein. Da europäische und transatlantische Sicherheit untrennbar verbunden sind, stellt die Weiterentwicklung der EU unter gleichzeitiger Förderung der strategischen Partnerschaft zwischen NATO und EU einen entscheidenden Faktor für die weitere sicherheitspolitische Entwicklung dar.

Als Reaktion auf die Entwicklung in der Ukraine haben die Staats- und Regierungschefs der NATO während des Gipfels in Wales 2014 erstens die Erhöhung der Verteidigungsausgaben und zweitens Maßnahmen zur Steigerung der Reaktionsfähigkeiten beschlossen. Streitkräfte als Element der Abschreckung gewinnen wieder an Bedeutung. Damit steht die NATO vor einem Anpassungsprozess. Beschlossen wurde die Schaffung einer besonders schnell verlegbaren Einsatztruppe, die sogenannte Very High Readiness Joint Task Force (VJTF) von ca. 5.000 Soldat_innen, die innerhalb weniger Tage in ein Einsatzgebiet verlegt werden kann. Geplant ist weiter, dass für die Bündnisverteidigung im östlichen Bündnisgebiet Kräfte in der Größenordnung von Division-/Korpsstärke kurzfristig verlegt werden können. Die Bundeswehr wird sich an diesen Kräften in großem Umfang beteiligen. Hierfür sind erhebliche logistische und materielle Anstrengungen erforderlich, die auch Geld kosten werden.

Die EU hat mit einer Überarbeitung der Europäischen Sicherheitsstrategie begonnen; zudem aktualisieren mehrere unserer Partner ihre strategischen Grundlagendokumente.

In Europa müssen wir unsere Kräfte auf dem Gebiet der Sicherheits- und Verteidigungspolitik bündeln. Ich bekenne mich uneingeschränkt zu dem Ziel einer europäischen Armee. Unser Ziel ist, von der nationalen Ausrichtung der Sicherheits- und Verteidigungspolitik den Weg über die verstärkte Zusammenarbeit zur Integration der Instrumente der Verteidigungspolitik und schließlich zu einer europäischen Verteidigungsunion einzuschlagen. Mit der Intensivierung einer gemeinsamen Ausbildung der Streitkräfte, dem Ausbau von Pooling & Sharing sowie der Anlehnungspartnerschaft können wir schon heute weitere wichtige Schritte auf dem Weg zu gemeinsamen europäischen Streitkräften einleiten. Ein großer Schritt auf dem Weg zur gemeinsamen Verteidigungsfähigkeit ist, die Interoperabilität der Streitkräfte aller Mitgliedstaaten so zu entwickeln, dass diese wirksam zum Einsatz gebracht werden können. Als neue Impulse für die Integration haben wir die Bildung eines eigenständigen Ministerrats für Militärfragen in der EU und einen Verteidigungsausschuss im Europäischen Parlament vorgeschlagen. Auch der Aufbau eines europäischen Hauptquartieres sowie die Einrichtung ständiger stehender Verbände als Kern von EU-Battlegroups bleiben auf der Agenda. Die Chancen, die uns der Vertrag von Lissabon mit der Ständigen Strukturierten Zusammenarbeit (SSZ) bietet, müssen wir für die Vertiefung der verteidigungspolitischen Zusammenarbeit in der EU nutzen.

Vernetzte Sicherheit (Comprehensive Approach)

Als Begriff und Konzept wird vernetzte Sicherheit erstmals 2006 im Weißbuch des Bundesministeriums für Verteidigung offiziell eingeführt. Es beschreibt das enge umfassende Zusammenwirken ziviler und militärischer Komponenten im Rahmen der globalen Sicherheitspolitik in Krisenregionen. Damit betrifft es auch friedenserhaltende Einsätze internationaler Missionen, an denen Deutschland teilnimmt. Vernetzte Sicherheit galt viele Jahre als Leerformel, da es bei der praktischen Umsetzung haperte. Erst das Afghanistanengagement wird in Fachkreisen als die „Geburtsstunde“ des Verständnisses von vernetzter Sicherheit oder des Comprehensive Approach, wie es im NATO-Jargon genannt wird, bezeichnet. Mit dem Ende des ISAF-Einsatzes haben viele Organisationen einen Lessons Learned-Prozess begonnen und

untersucht, warum das Konzept der vernetzten Sicherheit nicht zur Stabilisierung des Landes, zu Sicherheit und Entwicklung geführt hat.

Als Ursache wird das Ungleichgewicht zwischen militärischem und zivilem Engagement festgestellt. Schon früh hat die militärische Führung darauf hingewiesen, dass zum Gesamterfolg der Mission Streitkräfte nur zu ca. 25 Prozent beitragen können. Streitkräfte können Zeit kaufen, in denen andere Organisationen den Aufbau der Polizei, der Justiz, der Verwaltung, der Wirtschaft und insbesondere die Korruptions- und Drogenbekämpfung leisten müssen. Doch in Afghanistan sind für die zivilen Komponenten weder die personellen noch die finanziellen Ressourcen ausreichend bereitgestellt worden.

Es ist ein gesamtstaatliches, umfassendes und abgestimmtes Sicherheitskonzept erforderlich, das politische und diplomatische Initiativen genauso umfasst wie wirtschaftliche, entwicklungspolitische, polizeiliche, humanitäre und militärische Maßnahmen. Ich erwarte, dass wir im Rahmen des Weißbuchprozesses diese Erkenntnisse in tragfähige Strukturen umsetzen können.

Der Parlamentsvorbehalt für den Einsatz der Streitkräfte rückt zunächst die militärische Dimension einer internationalen Krisenreaktion in den Fokus der parlamentarischen und öffentlichen Aufmerksamkeit. Ich rege an, in Zukunft im Rahmen eines Gesamtkonzeptes auch die zivilen Komponenten eines Einsatzes in den Blick zu nehmen und ebenfalls im Bundestag und damit der Öffentlichkeit vorzustellen.

Hybride Kriegsführung & Cybersicherheit

Durch das russische Vorgehen auf der Krim und in der Ostukraine ist die hybride Kriegsführung verstärkt in den Mittelpunkt der sicherheitspolitischen Diskussion gerückt. Wir verstehen unter hybrider Kriegsführung die teils offene, teils verdeckte Kombination von militärischen Mitteln mit diplomatischem Druck und wirtschaftlichem Zwang, mit Methoden der Propaganda, der Unterwanderung, von Desinformationen und Cyberattacken sowie der Instrumentalisierung bestimmter Bevölkerungsteile. Eine neue Komponente ist dabei die Nutzung des Cyberraums, sei es für Informationsoperationen im Internet und in den sozialen Medien oder für Angriffe gegen die digitalisierten Führungs- und Wirksysteme. Die Reaktionen auf diese

hybride Kriegsführung erfordern besondere Flexibilität und eine schnelle Entscheidungsfindung auf nationaler wie internationaler Ebene. Erforderlich ist es, dass wir gemeinsam mit unseren Partnern in der NATO und der EU auf diese neue Bedrohung eine Vielzahl unterschiedlicher Reaktionsformen und Instrumente entwickeln.

Die NATO hat in ihrem 2010 in Lissabon beschlossenen strategischen Konzept die Cyberabwehr als eine der wesentlichen neuen sicherheitspolitischen Herausforderungen benannt. Festgestellt wurde: „Cyber-Angriffe geschehen immer häufiger, sind besser organisiert“ und „sie können eine Schwelle erreichen, die den Wohlstand, die Sicherheit und die Stabilität von Staaten und des euro-atlantischen Raums bedroht“¹. Auf EU-Ebene hat der Europäische Rat 2013 Cyberverteidigung als eines der vier Schlüsselthemen der Gemeinsamen Sicherheits- und Verteidigungspolitik (GSVP) bestimmt. Ein wirksames und effizientes Handeln macht eine ressortübergreifende Zusammenarbeit, aber auch verstärkte internationale Kooperation zwingend erforderlich. Ich halte es für geboten, dass die Sicherheit im Cyberraum hohe Priorität erhält. Wir benötigen in diesem Bereich mehr Kompetenz und Expertise. Hier wird bei der Bundeswehr ein personeller Aufwuchs wie eine stärkere wissenschaftliche Ausbildung nötig sein. Die Verteidigungsministerin plant zum Schutz des Cyber- und Informationsraums, die in der Bundeswehr vorhandene Expertise in einem Kommando zu konzentrieren, und hat eine Arbeitsgruppe mit der Erarbeitung eines Konzeptes beauftragt. Die für 2016 erwarteten Vorschläge zum Aufbau eines eigenen Kommandos werden wir im Verteidigungsausschuss auch in Bezug auf die Auswirkungen auf Personal und Strukturen zu bewerten haben.

Herausforderungen für die Bundeswehr als Instrument der Sicherheitspolitik

Welche Rolle die Bundeswehr als Instrument der Sicherheitspolitik in der Zukunft wahrnehmen kann, hängt unter anderem vom Auftrag, vom Personal, der Ausrüstung und den zur Verfügung gestellten Ressourcen ab.

1 NATO 2010: Aktives Engagement, moderne Verteidigung: Strategisches Konzept für die Verteidigung und Sicherheit der Mitglieder der Nordatlantikvertrags-Organisation, von den Staats- und Regierungschefs in Lissabon verabschiedet, http://www.nato.diplo.de/contentblob/2978550/Daten/1854725/strat_Konzept_Lisboa_DLD.pdf (10.2.2016).

Das Strategische Konzept der NATO von 2010 sieht die drei Aufgaben kollektive Verteidigung, Krisenmanagement und kooperative Sicherheit vor. Stand in den vergangenen Jahren das Krisenmanagement mit den Auslandseinsätzen im Mittelpunkt, werden diese Aufgaben in Zukunft als gleichwertig beurteilt. Sind zurzeit noch ca. 2.500 Soldat_innen im Auslandseinsatz, so unterstützt die Bundeswehr als neue Aufgabe mit mehreren Tausend Soldat_innen die Aufnahme, Unterbringung und Betreuung der Flüchtlinge.

Die „Kommission zur Überprüfung und Sicherung der Parlamentsrechte bei der Mandatierung von Auslandseinsätzen der Bundeswehr“ hat 2015 vorgeschlagen, dass der Bundestag in einem geeigneten Verfahren über eine mögliche Reform des verfassungsrechtlichen Rahmens für Auslandseinsätze der Bundeswehr berät. Hierzu könnte gegebenenfalls auch eine Enquetekommission einberufen werden.

Ich erwarte, dass auf absehbare Zeit die Landes- und Bündnisverteidigung an Bedeutung gewinnen, Auslandseinsätze im Rahmen der Krisenvorsorge und Konfliktbewältigung aber den gleichen Stellenwert erhalten. Als Konsequenz hieraus wird die Materialausstattung schrittweise und anforderungsabhängig aufzustocken sein. Ist seit dem Beginn der Neuausrichtung der Bundeswehr die Investitionssumme von 21 auf 15 Prozent des Verteidigungshaushaltes gesunken, wird nun die Quote durch die moderate Anhebung des Haushaltes wieder leicht erhöht. Nur so sind eine Modernisierung und der notwendige Materialerhalt sicherzustellen.

Ich erwarte nicht, dass wir mittelfristig erneut in eine neue Reform der Bundeswehr einsteigen. Sofern Handlungsbedarf besteht, kann aber bei der bestehenden Struktur nachgesteuert werden, wie 2015 mit der Erhöhung des Anteils der zivilen Mitarbeiter_innen um 1.000 und die Anzahl der Berufssoldat_innen um 5.000 bereits erfolgt.

Die künftige Einsatzbereitschaft der Bundeswehr hängt entscheidend davon ab, ob es gelingt, geeignetes Personal langfristig an den Arbeitgeber Bundeswehr zu binden und neue qualifizierte Kräfte für eine Karriere in den Streitkräften und in dem zivilen Bereich zu gewinnen. Mit dem fortschreitenden demografischen Wandel wird sich der Wettbewerb um Fachkräfte mit Teilen der Wirtschaft verschärfen. Mit dem „Gesetz zur Steigerung der Attraktivität des Dienstes in der Bundeswehr“ haben wir mehr als 20 Maßnahmen auf den Weg gebracht, die u. a. eine Verbesserung der Arbeitsbedingungen, eine gesetzliche Arbeitszeitregelung für Soldat_innen (41 Wo-

chenstunden), die Attraktivität der Vergütung, die Erhöhung von Zulagen und Zuschlägen zur Gewinnung von Fachpersonal vorsehen. Mit all diesen Maßnahmen wird ein großer Schritt zur Attraktivitätssteigerung und damit zur Sicherstellung der personellen Einsatzbereitschaft geleistet. Dabei wird die neue Arbeitszeitregelung von 41 Wochenstunden die Personalverantwortlichen besonders fordern und ein intelligentes Zeitmanagement notwendig machen.

Ausrüstung der Streitkräfte

Für die erfolgreiche Durchführung der Aufträge der Streitkräfte benötigen wir eine leistungsfähige Ausstattung, die gleichermaßen den Schutz der Soldat_innen sowie die effektive Wirksamkeit der militärischen Mittel sicherstellt. Durch die ins Leben gerufene „Agenda Rüstung“ des BMVg erwarten wir im Parlament nun einen klaren Fahrplan für die Abstellung der in den vergangenen Jahren erkannten weitreichenden Mängel in der Ausrüstung. Die Bundeswehr hat bewiesen, dass sie in den Auslandseinsätzen hervorragend ihre Aufgaben erfüllen kann. Dabei hat sich das Gros der eingesetzten Ausrüstung im Einsatz als verlässlich bewährt. Zu kurz kam dabei oft die Ausstattung für den Ausbildungs- und den Grundbetrieb. Für die Einsatzfähigkeit der Streitkräfte und damit auch für unsere Zuverlässigkeit in den Bündnissen ist es aber notwendig, dass die Soldat_innen auch im Inland gut an ihren Systemen und Geräten ausgebildet sind und über entsprechendes Material verfügen. Deshalb halte ich es für notwendig, dass teilweise veraltete Großgerät zu modernisieren und die Ausstattung unserer Verbände schrittweise in Richtung 100 Prozent zu erhöhen.

Sicherheits- und wehrtechnische Wirtschaft

Innovative, leistungs- und wettbewerbsfähige Unternehmen im Inland leisten einen wichtigen Beitrag zur technologischen Ausrüstung unserer Streitkräfte und damit zur Erfüllung der Aufträge und Aufgaben der Bundeswehr. Sie sichern die materielle Versorgung der Streitkräfte und vermeiden Abhängigkeiten dort, wo wesentliche Sicherheitsinteressen der Bundesrepublik Deutschland betroffen sind. Zudem sichern sie Kooperationsfähigkeit mit Partnern. Im Koalitionsvertrag haben wir unser „elementares Interesse an einer innovativen, leistungs- und wettbewerbsfähigen nationalen Sicherheits- und Verteidigungsindustrie“ bekundet. Mit dem Strategiepapier der

Bundesregierung zur „Stärkung der Verteidigungsindustrie in Deutschland“ wurde im Juli 2015 Klarheit geschaffen. In diesem Zehn-Punkte-Programm wurden „nationale verteidigungsindustrielle Schlüsseltechnologiefelder“ schwerpunktmäßig in den Bereichen Führung, Aufklärung, Wirkung (gepanzerte Plattformen sowie Unterwassereinheiten) und Unterstützung identifiziert. Daneben hat das BMVg festgelegt, welche weiteren Kernfähigkeiten/Technologien in Kooperation mit europäischen Partnern bereitgestellt und welche Technologien durch Rückgriff auf global verfügbare Quellen gedeckt werden könnten.

Zudem wird in dem Strategiepapier die verstärkte Europäisierung der Verteidigungsindustrie als ein wichtiger Baustein der Weiterentwicklung der GSVP benannt. Damit haben Industrie, Wirtschaft und Forschungseinrichtungen eine solide Planungsgrundlage. Langfristig kann eine konsolidierte nationale Rüstungsindustrie nur im europäischen Rahmen existieren. Doch ich will nicht unerwähnt lassen, dass ich weiterhin bei Rüstungsexportentscheidungen, auch wenn deutsche Unternehmen auf europäischer Ebene fusionieren, einen großen Abstimmungsbedarf sehe. Denn unverändert gelten für uns bei Rüstungsexportentscheidungen die im Jahr 2000 beschlossenen strengen nationalen „Politischen Grundsätze der Bundesregierung für den Export von Kriegswaffen und sonstigen Rüstungsgütern“. Diese Grundsätze sagen unmissverständlich, dass die Menschenrechtslage im Empfängerland bei Exportentscheidungen eine entscheidende Bedeutung hat. Gleichzeitig sollen keine Waffenlieferungen genehmigt werden, wenn dadurch „bestehende Spannungen“ aufrechterhalten oder verschärft würden. Rüstungsexporte sind ein sicherheitspolitisches Instrument. Daher ist eine sicherheitspolitische Begründung von Waffenexporten durch die Bundesregierung notwendig.

Die Begleitung und Umsetzung der „Agenda Rüstung“ wird ein weiterer Schwerpunkt unserer Arbeit im Verteidigungsausschuss sein.

Haushalt

Betrachten wir die aktuelle Lage, so stellen wir fest, dass wir einen großen Finanzbedarf bei der Sanierung unserer Kasernen, der Finanzierung unseres Attraktivitätsprogramms, bei der Materialerhaltung und bei der Bezahlung der bestellten Ausrüstung haben. Richtig ist, dass auch mittels des Verteidigungsetats auf die

sicherheitspolitische Entwicklung in der Welt reagiert werden muss. Vorgesehen ist, dass der Etat für die Bundeswehr 2016 im Vergleich zum Vorjahr um 1,4 Milliarden Euro steigt, was zweifelsohne positiv zu bewerten ist. Jedoch wird hiervon nur der kleinere Teil für Investitionen in den Streitkräften zur Verfügung stehen. Ich habe meine Zweifel, ob diese Mittel ausreichen, um den bestehenden Investitionsstau zu beheben und um über steigende Mittel für die Materialerhaltung zu verfügen. Wir Abgeordnete werden uns dafür einsetzen, dass schrittweise ausreichend Mittel für Investitionen und für die Sanierung der Unterkünfte zur Verfügung gestellt werden. Im Haushaltsrecht müssen wir uns an die Aufgabe machen, überjährige Finanzierungen von Projekten zu ermöglichen, wie das z. B. im Verkehrsbereich schon möglich ist. Eine fachliche Beteiligung an der Entwicklung der Ausrüstung auch vor dem Erreichen der 25-Millionen-Schwelle ist dringend geboten.

Neue Dynamik für Abrüstung und Rüstungskontrolle

Rüstungskontrolle, Abrüstung und Nichtverbreitung sowie eine restriktive Rüstungsexportpolitik haben unverändert eine große Bedeutung für unsere Sicherheit und sind ein wichtiges Element vernetzter Sicherheitspolitik. Im Koalitionsvertrag der Großen Koalition ist eine „Neue Dynamik für Abrüstung und Rüstungskontrolle“ vereinbart worden.

Ziel der Rüstungskontrolle ist es, durch eine verbindliche und überprüfbare Reduzierung bestimmter Waffensysteme Vertrauen und Stabilität zwischen möglichen Konfliktpartnern zu schaffen, Konflikte zu vermeiden und damit das Risiko einer bewaffneten Auseinandersetzung zu reduzieren. Rüstungskontrollpolitik war in der Zeit vor und nach dem Ende des Kalten Krieges besonders erfolgreich, stagnierte aber in den vergangenen Jahren, da die Interessen der Beteiligten sich verlagerten. Im Mittelpunkt der aktuellen Rüstungskontrolle steht die Verifikation der zahlreichen Abkommen, die Ende des vergangenen Jahrhunderts vertraglich vereinbart wurden.

Doch die neuen Herausforderungen und Risiken, wie sie im strategischen Konzept der EU und der NATO beschrieben sind, wurden bisher bei der vorausschauenden Weiterentwicklung der globalen Rüstungs- und Proliferationskontrolle nicht angemessen berücksichtigt. Doch als Erfolg bewerte ich den Vertrag zur Regulierung des Waffenhandels (Arms Trade Treaty, ATT), den die Bundesregierung im April 2014 in

Kraft gesetzt hat. Mit dem Vertrag werden erstmals international verbindliche Regeln für den Export von Rüstungsgütern festgelegt. Ein weiterer großer Erfolg ist das Atomabkommen mit dem Iran, das Zug um Zug die Realisierung des Vertrages mit dem Abbau von Sanktionen verbindet.

Handlungsbedarf für eine Weiterentwicklung der Rüstungskontrolle und Abrüstung sehe ich insbesondere auf den nachstehenden Feldern:

- atomare Abrüstung im strategischen und substrategischen Bereich;
- Nichtverbreitung von Massenvernichtungswaffen (MVW);
- taktische Atomwaffen;
- chemische Waffen;
- biologische Waffen;
- Begrenzung konventioneller Waffensysteme (KSE-Vertrag);
- Kleinwaffen;
- Weltraumrüstung;
- Schutz Kritischer Infrastrukturen (KRITIS);
- restriktive Rüstungsexportpolitik;
- Cyber Defence.

Geboten ist, die Rüstungskontrolle auf den Bereich der Kleinwaffen und des Weltraums auszudehnen, Konzepte zur Sicherung Kritischer Infrastruktur zu entwickeln sowie eine Intensivierung der Kontrolle sicherheitsrelevanter internationaler Exporte mit dem Ziel der Stabilisierung kritischer Regionen vorzunehmen.



Dr. Olaf Theiler

Referatsleiter Zukunftsaufgaben im
Planungsamt der Bundeswehr

... denn morgen wird heute schon gestern gewesen sein – adaptive Streitkräfte als Zukunftsmodell?¹

Prolog:

„Amtsantritt des neuen EU-Kommissars für Verteidigungsfragen“
Pressemeldung der EU, Brüssel, 3.6.2012

Der neue EU-Verteidigungskommissar, Mathis DeJong, ist heute Morgen vom Chef des Verteidigungsrates der Europäischen Streitkräfte, General Henri Richard, mit militärischen Ehren empfangen worden. Auf den neuen Ressortchef warten herausfordernde Aufgaben. Noch immer verfügen die EU-Landstreitkräfte allein bei gepanzerten Gefechtsfahrzeugen über sechs unterschiedliche, national konzipierte und dezentral beschaffte Systeme, die nur begrenzt compatible HMIs (Human-Machine-Interfaces) sowie WAV-C2-Systeme (Warfighting Air Vehicles – Command & Control-Systems) aufweisen. Dass bis 2045 mit Mazedonien, Serbien und Griechenland auch die letzten drei Länder des Balkans den Europäischen Sicherheitskräften beitreten werden, wird diese Aufgabe nicht leichter machen. Zu den Herausforderungen gehört u. a. auch die aktuell desolante Nachwuchslage bei den hoch spezialisierten Cyborg- und HMI-Controllern sowie die Umrüstung der europäischen Marinestreitkräfte auf die neuen über wie unter Wasser einsatzfähigen MUMaCS Einheiten (Multi-dimensional Unmanned Maritime Combat Systems).

1 Der Autor drückt hier ausschließlich seine eigene, persönliche Meinung aus. Der Artikel spiegelt nicht die offizielle Position der Bundeswehr oder des Planungsamtes der Bundeswehr wider.

Diese Science-Fiction-hafte und rein fiktive EU-Pressemitteilung ist ein plastisches Beispiel für die kreative Kraft, mit der das in Deutschland noch recht junge Instrument der „Strategischen Vorausschau“ neue Wege in der Politikberatung gehen kann. Auf den Methoden der Zukunftsanalyse aufbauend bietet sie einen innovativen Ansatz zum Umgang mit den Überraschungen, die die Zukunft aktuell so zahlreich für uns bereitzuhalten scheint.

1. Zukunft und Sicherheitspolitik

Das Jahr 2014 hat in Deutschlands sicherheitspolitischer Community ein kleines Erdbeben ausgelöst, als die Außen- und Sicherheitspolitik geradezu beispielhaft gleich von drei „unbekannten Unbekannten“ strategisch überrascht wurde: der Krim- und Ukraine-Krise, den IS-Eroberungen in Syrien und Irak sowie der Ebola-Epidemie in Afrika. Obwohl seit der Wiedervereinigung immer wieder Debatten über eine „Normalisierung“ oder Deutschlands gewachsene Verantwortung in der internationalen Politik aufkamen, haben wir unsere Rolle noch nicht wirklich gefunden. Bisher hatte die deutsche Politik langfristiges sicherheitspolitisches und strategisches Denken ganz in der Tradition der alten westlichen Bundesrepublik überwiegend seinen Partnern und Verbündeten in der NATO überlassen. Unter den veränderten sicherheitspolitischen Rahmenbedingungen ist das nun jedoch keine Option mehr, da weder Europa noch Deutschland „so etwas wie ein stiller Garten inmitten des universellen Durcheinanders“² bleiben können.

Doch in „einer durch zunehmende Komplexität, Geschwindigkeit und ‚Grenzenlosigkeit‘ bestimmten globalen Umwelt wird ein intelligenter Umgang mit Unsicherheiten und ungeplanten Entwicklungen immer mehr zur Erfolgsvoraussetzung gerade außen- und sicherheitspolitischen Handelns“³. Das Ergebnis dieser Entwicklungen beschreibt der Trierer Politikwissenschaftler Hanns W. Maull so: „Immer kompliziertere Wirkungsketten und immer mehr relevante Akteure, zunehmende Interdependenzen und Machtdiffusion erschweren also die Steuerung der Weltpolitik, [...]“

2 „Die Zeiten ändern uns!“ In: Die Zeit, 10.12.2015, S. 2.

3 Kaim, Markus; Perthes, Volker 2012: Herausforderungen der deutschen Außen- und Sicherheitspolitik bis 2030: Gestaltung in einer turbulenten Welt, in: Zeitschrift für Außen- und Sicherheitspolitik, https://www.swp-berlin.org/fileadmin/contents/products/fachpublikationen/121016_ZfAS_Deutschland2030_prt_kim.pdf (11.2.2016).

Interessenausgleich wird schwieriger, Problemlösungen werden komplexer und politische Steuerung wird aufwendiger.“⁴ Dies führt tendenziell zu zeitlich wie örtlich sehr begrenzter Wirksamkeit politischen Handelns, während langfristige Entwicklungen und Notwendigkeiten unter dem Druck der Tagespolitik immer wieder aus dem Blickfeld der Akteure verdrängt werden. Schließlich ist die Fähigkeit, „sich mögliche Zukünfte auszumalen und dabei konsequent mitzudenken, was sein wird, wenn die Dinge schief- oder zumindest nicht linear laufen“, nur selten vorhanden, denn „dafür bleibt im politischen Alltag nur wenig Zeit und auch für die Bürokratie ist das noch keine Routineübung“⁵.

Um dieser Tendenz zum reaktiven Handeln entgegenzuwirken, hatte die Bundesregierung bereits im Koalitionsvertrag von 2013 das Ziel formuliert, „die Kompetenzen und Kapazitäten der Strategischen Vorausschau in den Ministerien [zu stärken], um Chancen, Risiken und Gefahren mittel- und langfristiger Entwicklungen besser erkennen zu können“⁶. Dies verlieh den zuvor eher vereinzelt Ansätzen zur Zukunftsanalyse bzw. Strategischen Vorausschau innerhalb der Ministerialstrukturen frischen Schwung, und auch bei der zunehmenden Vernetzung zwischen den unterschiedlichen Zukunftsanalysten in den einzelnen Ressorts sind inzwischen deutliche Fortschritte zu verzeichnen.⁷ Das ist sehr zu begrüßen, denn die Methoden der Strategischen Vorausschau, richtig und systematisch betrieben, können wertvolle Beiträge zur langfristigen und nachhaltigen Strategiebildung leisten.⁸

4 Maull, Hanns W. 2015: Von den Schwierigkeiten des Regierens in Zeiten der Globalisierung, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte (ApuZg)* 31–32 (2015), S. 34–39.

5 Perthes, Volker; Lippert, Barbara (Hrsg.) 2013: *Ungeplant bleibt der Normalfall: Acht Situationen, die politische Aufmerksamkeit verdienen*, SWP-Studie 16, S. 5. So gilt, dass: „Wichtige Entscheidungen [...] dort nur von einer Handvoll Leute getroffen werden [können], etwa den Ministern, den Staatssekretären und vielleicht noch den Abteilungsleitern. So wenige Personen können aber nicht mehr als zwei, maximal drei große Krisen gleichzeitig verfolgen und intensiv bearbeiten. Zwar arbeiten ihnen viele Menschen zu, aber Entscheidungsverantwortung tragen nur wenige. Weil sich drängende Probleme in den letzten Jahren massiv häufen [...] bleibt kaum Raum für die Antizipation künftiger Herausforderungen“ (Brozus, Lars 2015: *Von welcher Krise werden wir als Nächstes überrascht?*, SWP Berlin, <http://www.swp-berlin.org/de/publikationen/kurz-gesagt/swp-foresight-von-welcher-krise-werden-wir-als-naechstes-ueberrascht.html> (11.2.2016)).

6 Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD 2013: *Deutschlands Zukunft gestalten*, S. 151 f., http://www.bundesregierung.de/Content/DE/_Anlagen/2013/2013-12-17-koalitionsvertrag.pdf?__blob=publicationFile (11.2.2016).

7 Theiler, Olaf 2015: *Angebot an die Entscheider: Strategische Vorausschau als Instrument der Politikberatung*, in: Hartmann, Uwe; Rosen, Claus v. (Hrsg.): *Jahrbuch Innere Führung 2015: Neue Denkwege angesichts der Gleichzeitigkeit unterschiedlicher Krisen, Konflikte und Kriege*, Berlin 2015, S. 78–90.

8 Opaschowski, Horst W. 2015: *Mode, Hype, Megatrend? Vom Nutzen wissenschaftlicher Zukunftsforschung*, in: *ApuZg* 31–31 (2015), S. 40–45.

2. Strategische Vorausschau als Konzept und Methode in der Politikberatung

Strategische Vorausschau ist in erster Linie ein Prozess zur systematischen und langfristigen Beschäftigung mit möglichen zukünftigen Entwicklungen. Zentrales Element dieses Prozesses sind die an wissenschaftlichen Standards ausgerichteten Methoden der Zukunftsanalyse – insbesondere die Ansätze der Trend- und Szenarioanalyse. Diese bilden das Instrument, mit dem „fundierte Grundlagen für langfristige politische Entscheidungen“⁹ erarbeitet werden, die eine wirklich zukunftsfähige und vorausschauende Politik erst ermöglichen. Im Gegensatz zur reinen Zukunftsforschung¹⁰ ist die Strategische Vorausschau strikt handlungsorientiert, d. h. unmittelbar an den konkreten langfristigen Entscheidungsbedürfnissen der Politik ausgerichtet.

Häufig geht es dabei auch um das „Unwissenheitsmanagement“ – also den Umgang mit dem, was der damalige US-Verteidigungsminister Donald Rumsfeld 2002 als „known unknowns“ und „unknown unknowns“¹¹ bezeichnete. Für Ersteres, die „bekannten Unbekannten“, bietet die Strategische Vorausschau einen Ansatz zur Erarbeitung bisher nicht berücksichtigter Perspektiven im Sinne einer strategischen Vorbereitung auf die Frage: „Was wäre wenn ...?“ Im Fall der „unbekannten Unbekannten“ geht es hingegen oftmals um den Umgang mit dem Fehlen von eindeutigen und validen Antworten auf strategische Fragen, deren Formulierung an sich schon wichtiges Ergebnis der Strategischen Vorausschau sein kann. Dies erklärt vielleicht auch die aktuell große Nachfrage nach diesem oder vergleichbaren Instrumenten zum Umgang mit sogenannten strategischen Überraschungen in unterschied-

9 Buehler, Ingemar; Döhrn, Julia 2013: Government Foresight in Deutschland: Ansätze, Herausforderungen und Chancen, Stiftung Neue Verantwortung, Impulse 7/13, S. 1, http://www.stiftung-nv.de/sites/default/files/201304_impuls_nr_7_gf.pdf (11.2.2016).

10 Zukunftsforschung wird nach Rolf Kraibich allgemein definiert als „die wissenschaftliche Befassung mit wahrscheinlichen, möglichen und wünschbaren Zukunftsentwicklungen (Zukünften) und Gestaltungsoptionen sowie deren Voraussetzungen in Vergangenheit und Gegenwart“.

11 „... as we know, there are known knowns; there are things that we know that we know. We also know there are known unknowns; that is to say we know there are some things we do not know. But there are also unknown unknowns, the ones we don't know we don't know“ (United States Secretary of Defense Donald Rumsfeld Pentagon news briefing, February 2002).

lichsten Bereichen der Politik, die mehr als je zuvor seit dem Ende des Kalten Krieges mit dem Phänomen der „Dynaxität“¹² zu kämpfen haben.

Strategische Vorausschau nähert sich diesen politischen Ungewissheiten mithilfe von „gedanklichem Probehandeln“ hinsichtlich dreier Kernfragen: „Was kann passieren?“, „Wo wollen wir hin?“, und natürlich: „Was können wir bzw. wie können wir es tun?“ In dieser ausdrücklichen Abkehr von Prognosen, Vorhersagen (engl. „Forecast“) oder simplen Wenn-dann-Implikationseinschätzungen unterscheidet sich der Ansatz sowohl von älteren Konzepten der Zukunftsforschung als auch von klassischen Methoden der Politikberatung. Stattdessen wird hier auf Basis der vom Auftraggeber mit einzubringenden Fachexpertise ein methodisch fundierter Prozess angeboten, sich auf zukünftige Entwicklungen mit ihren Chancen und Herausforderungen gedanklich vorzubereiten (engl. „Foresight“).

In der Strategischen Vorausschau werden zunächst Trends im Sinne begründeter Richtungsaussagen identifiziert und in die Zukunft fortgeschrieben.¹³ Neben möglichen Trendentwicklungen und ihren Folgen geht es dabei vor allem darum, sogenannte Trendbrüche zu berücksichtigen und aus dem Gesamtbild einen schlüssigen Zukunftsraum zu entwickeln. Dieser wird zudem durch Szenarioanalysen methodisch erschlossen, aus denen multiple alternative Vorstellungen von Zukunft, sogenannte Zukunftsbilder entstehen. Diese werden als Narrative entwickelt und gewinnen mit durchaus plastischen und zuspitzenden Formulierungen wie dem eingangs zitierten fiktiven Preetext an Profil. Sie sollen die Zukunftsbilder vom „Übermorgen“ dem Leser möglichst plastisch und greifbar machen, um dann den Blick zurück aufs

12 Vgl. die von Prof. Dr. Kastner vom Institut für Arbeitspsychologie und Arbeitsmedizin eingeführte Kombination der Begriffe „Dynamik“ und „Komplexität“. Gemeint ist eine zu beobachtende Steigerung der Anzahl, Vielfalt und Vernetzung von Entwicklungen sowie deren Geschwindigkeit der Zustandsveränderung, die das menschliche intellektuelle Potenzial tendenziell zu überfordern drohe.

13 Um eine umfassende Analysefähigkeit zu gewährleisten, ist im Referat Zukunftsanalyse des Planungsamtes der Bundeswehr von Beginn an eine interdisziplinäre Zusammensetzung der Mitarbeiter_innen gegeben. Fünf zivile Wissenschaftler_innen vertreten die Disziplinen des STEEP-Ansatzes [„Sociology“ (Sozialwissenschaft), „Technology“ (Technologie- bzw. Ingenieurwissenschaft), „Environment“ (Umwelt- bzw. Naturwissenschaften), „Economics“ (Wirtschaftswissenschaft) und „Politics“ (Politik- bzw. Geisteswissenschaft)], ergänzt durch die militärische Fachexpertise zweier Stabs-offiziere.

„Morgen“ zu lenken. Auf diese Weise können aus den erkennbaren Entwicklungspfaden (Backcasting) oder identifizierbaren Indikatoren (Monitoring) Erkenntnisse für strategisches und langfristiges Handeln von „Heute“ abgeleitet werden.¹⁴

3. Zukunftsrobustheit als Leitkriterium

Strategische Vorausschau kann also idealerweise wertvolle Anhalte für mögliche Zukunftsentwicklungen liefern, die wichtigsten Indizien, An- und Vorzeichen für das rechtzeitige Erkennen der Entscheidungspunkte auf dem Weg zu diesen Entwicklungen identifizieren und konkrete Handlungsoptionen anbieten, um schon vorab so gut wie möglich auf die unterschiedlichen Zukunftsentwicklungen vorbereitet zu sein. Diese Fähigkeit, sich in der Gegenwart bereits so flexibel aufzustellen, dass man für mehrere mögliche Zukunftsoptionen vorbereitet ist, wird in Fachkreisen „Zukunftsrobustheit“ genannt. Dieses Kriterium zu erfüllen oder zumindest Wege dorthin aufzuzeigen ist eines der erklärten Ziele der Strategischen Vorausschau.

Die eingangs zitierte fiktive Pressemeldung illustriert das Beispiel eines möglichen Zukunftsbildes, wie es im Rahmen eines Projekts der Strategischen Vorausschau neben verschiedenen anderen Bildern möglicher Zukünfte stehen würde. Diese werden systematisch und wissenschaftlich nachvollziehbar aus klar zu definierenden Schlüsselfaktoren entwickelt. Vielleicht wäre eine dieser Welten ein zersplittertes und schwaches Europa, eine andere eine zwar wirtschaftlich erfolgreiche, jedoch politisch und militärisch praktisch unbedeutende Europäische Gemeinschaft. Um der Grundidee der Zukunftsrobustheit gerecht werden zu können, müssten daher Politikansätze von diesen Zukunftsbildern abgeleitet werden, die dem handelnden Akteur erlauben, in jeder der hier umrissenen Zukünfte weiterhin erfolgreich agieren zu können.

Bei den aufgeführten Beispielen kann man annehmen, dass der Auftraggeber der Studie ein nationales Verteidigungsministerium ist. Wahrscheinlich wäre dann eine zentrale Empfehlung der Studie, zukünftig im Schwerpunkt mit anderen europä-

¹⁴ Das Verfahren, bei dem Entwicklungspfade zurückverfolgt werden, wird in Fachkreisen als „Backtracking“ oder „Backcasting“ bezeichnet, während die Beobachtung identifizierbarer Indikatoren „Monitoring“ genannt wird.

ischen Staaten kompatible Rüstungstechnik zu erwerben. Diese könnte die eigenen Streitkräfte in die Lage versetzen, je nach zukünftiger Entwicklung entweder: erstens eigenständig national handlungsfähig zu bleiben – was in den beiden eben nur kurz erwähnten Zukunftsbildern die logische Konsequenz wäre; sich zweitens problemlos in eine verstärkte Kooperation mit europäischen Partnern in kurzfristigen Ad-hoc-Koalitionen einzulassen – wie es im zweiten Kurzbeispiel zumindest vorstellbar wäre; oder aber sich drittens ohne größere technische Umrüstung in eine größere und einheitlichere europäische Armee einzufügen – wie es sich aus dem einleitend ausführlich illustrierten Zukunftsbild einer europäischen Armee mit europäischem Verteidigungsminister ableiten würde. Könnte die Empfehlung dann in der nationalen Rüstungsplanung des erwähnten Ministeriums erfolgreich umgesetzt werden, hätte die fiktive Studie zur Bildung einer zukunftsrobusten Streitkraft beigetragen, also den Kernanspruch der Strategischen Vorausschau angemessen erfüllt.

Natürlich sind die sich aus derartigen Studien ergebenden Schlussfolgerungen abhängig von der Fragestellung, den einzubeziehenden Parametern und den sich daraus ergebenden Schlüsselfaktoren. Es sollte jedoch bereits bei dieser zwangsläufig sehr kursorischen Beschreibung klar geworden sein, dass Strategische Vorausschau der Politik helfen kann, „die heute anstehenden Entscheidungen auf eine rationalere Basis zu stellen und dergestalt abzusichern, dass sie zu einem späteren Zeitpunkt nicht zu bereuen sein werden“¹⁵. Sie kann Zukunftspotenziale sichtbar machen und Zukunftsorientierung leisten, „ohne deswegen gleich in Prognosewahn oder modischen Skeptizismus zu verfallen“¹⁶. Eine so flexibel aufgestellte und dennoch verlässliche, langfristig orientierte Politik verdient dann wahrlich das Prädikat „zukunftsrobust“.

4. Adaptive Streitkräfte als Zukunftsmodell

Vor diesem Hintergrund könnte Zukunftsrobustheit für die Bundeswehr die richtige Antwort zur richtigen Zeit sein. Im Kalten Krieg richtete sich die Bundeswehrplanung nach den Fähigkeiten des wahrscheinlichsten Gegners und nach der Sicherheitsstrategie der NATO. Nach der Wiedervereinigung wurde die Aufgabe der nationalen und

15 Voß, Alfred 1983: Systematische Zukunftsanalyse als Entscheidungshilfe, In: Proceedings der Jahrestagung GEE: Ölkrise: 10 Jahre danach, TÜV Rheinland, S. 286–291.

16 Opaschowski, Horst W. 2015: Mode, Hype, Megatrend? Vom Nutzen wissenschaftlicher Zukunftsforschung, in: APuZg, 31–31 (2015), S. 40–45.

Bündnisverteidigung schrittweise durch die Herausforderungen des Krisenmanagements ergänzt, erst rein europäisch, später auch im zunehmend globalen Maßstab. Lange ging man davon aus, dass, wer für die Landesverteidigung gerüstet sei, auch die notwendigen Fähigkeiten zur Krisenbewältigung habe. Unter dem Druck einer Reihe praktischer Einsätze im Krisenmanagement sowie der Erkenntnis, dass die meisten deutschen Streitkräfte dafür zu unbeweglich und zu schwer ausgestattet waren, fand spätestens seit 2001 ein Umdenken statt.¹⁷ Angesichts eines jahrelangen Schrumpfungsprozesses im Verteidigungshaushalt hieß es nun, dass die weniger wahrscheinliche Bedrohung durch einen externen Feind nicht mehr die Rüstungsbeschaffung leiten könne. Stattdessen sollte die wahrscheinlichste Herausforderung die Ausrüstungsschwerpunkte der Bundeswehr bestimmen, also die Krisenintervention mit der Kernforderung nach leichten und hochbeweglichen Kräften.

Doch die Ukraine-Krise von 2014 ließ plötzlich das alte Schreckgespenst der kollektiven Verteidigung wieder auferstehen. Auf einmal war die Bundeswehr wieder zu leicht gerüstet, hatte zu wenig schwere Panzer und keine ausreichende Panzerabwehr oder Luftverteidigung. Doch für die Beschaffung der richtigen Ausrüstung für beide Arten der militärischen Herausforderungen, leicht und mobil einerseits sowie gepanzert und mit viel Feuerkraft andererseits, hat kein europäischer Staat mehr ausreichend Mittel. Also heißt es Prioritäten zu setzen, doch welche? Wie soll man sich als Bundeswehr auf die neue Unübersichtlichkeit einstellen, welcher Streitkräftemix ist der richtige für eine ungewisse Zukunft? In so einer Situation kann das Festlegen auf die „wahrscheinlichste“ Bedrohung verhängnisvoll sein, insbesondere wenn sich ein Umsteuern angesichts langjähriger Beschaffungsprozesse eher erst in Jahrzehnten denn in Jahren auswirken wird.

Hier bietet die Strategische Vorausschau ein alternatives Vorgehen: Statt nach Wahrscheinlichkeiten schaut dieser Ansatz nach Möglichkeiten, statt Festlegung strebt er Flexibilität an. Anstelle des Strebens nach dem Maximum für eine spezifische Form der Bedrohung bietet die Strategische Vorausschau die Suche nach dem Optimum

17 Kollmer, Dieter H.: „You get what you pay for!“ – Die Folgen haushaltsorientierter Streitkräftefinanzierung: eine deutsche Retrospektive (1807–2015), in: Uwe, Hartmann; Rosen, Claus v. (Hrsg.): *Jahrbuch Innere Führung 2015: Neue Denkwege angesichts der Gleichzeitigkeit unterschiedlicher Krisen, Konflikte und Kriege*, Berlin, S. 203–221.

für eine ganze Auswahl an möglichen Zukünften. Wenn dann noch das ausreichende Maß an Ausrüstung und Konzepten für ein flexibles kurzfristiges Nachsteuern im Rahmen realistischer Frühwarnzeiten hinzukommt, kann man von einer zukunftsrobusten Bundeswehr sprechen. Damit könnte die Strategische Vorausschau einen Paradigmenwechsel in der deutschen Sicherheits- und Verteidigungspolitik einleiten.

Das Ergebnis könnten – und sollten – adaptive Streitkräfte sein, die auch in Zeiten des raschen Wandels der Politik stets ausreichend flexible Streitkräfte zur Seite stellen, um trotz aller Ungewissheiten das notwendige Maß an sicherheitspolitischer Handlungsfähigkeit zu gewährleisten. Nichts anderes bedeutet der Anspruch, eine zukunftsfähige Bundeswehr zu schaffen – und die Strategische Vorausschau bietet einen vielversprechenden Ansatz für dieses ehrgeizige Ziel.



Roderich Kiesewetter, MdB
Präsident des Verbandes der Reservisten
der Deutschen Bundeswehr e. V.

Neuausrichtung des Reservistenverbandes – Partner der Bundeswehr und Plattform der Reservistenarbeit

1. Der Reservistenverband 2015

Rund acht Millionen Frauen und Männer haben seit Gründung der Bundeswehr 1955 gedient. Mit ihrer Betreuung ist der Verband der Reservisten der Deutschen Bundeswehr e. V. – so der satzungsgemäße Name des Reservistenverbandes – vom Deutschen Bundestag beauftragt. Als größte Interessenvertretung der Reservist_innen in Deutschland ist der Verband zugleich erster Ansprechpartner der Bundeswehr in allen Belangen der Reserve und bietet den zahlreichen in der Reservisten- und Veteranenarbeit aktiven Verbänden und Vereinigungen eine Plattform.

Unser ehrenamtlich geführter Verband ist an der Spitze mit drei Abgeordneten des Deutschen Bundestages besetzt. Diese können weder ihre Verantwortung als Abgeordnete ablegen noch ihren Blick auf die besonderen Belange der Bundeswehr und ihrer Reservist_innen. Infolge der Nähe zur Bundeswehr und der persönlichen militärischen Erfahrung jedes Einzelnen ergibt sich ein besonderes Verständnis für die Belange der Bundeswehr. Aus der Satzung und den Aufgaben des Verbandes ergibt sich zudem die Möglichkeit zu einem direkten Austausch zwischen den Entscheidungsträger_innen, parlamentarischen Gremien und Reservist_innen über Belange der Reserve und sicherheitspolitische Fragen. Die Entwicklung des Verbandes ist dadurch eng mit der Meinungsbildung im Deutschen Bundestag als auch mit Positionen der Bundeswehr verknüpft. Für die Auftragserfüllung zur Betreuung sowie Aus-

und Weiterbildung aller Reservist_innen erhält der Verband Haushaltsmittel aus dem Bundeshaushalt. Andererseits können die Abgeordneten Einfluss nehmen auf die Wahrnehmung des Verbandes innerhalb des Parlaments. Die Reservistenarbeitsgemeinschaft (RAG) Bundestag mit zahlreichen Abgeordneten und deren Mitarbeiter_innen unterstützt bei der Meinungsbildung im Deutschen Bundestag zu verteidigungspolitischen Themen allgemein und mit Bezug zur Reserve im Besonderen.

Dazu kommen mehr als 2.500 Untergliederungen in ganz Deutschland, in denen die breite Vielfalt unserer Gesellschaft abgebildet ist. Alle Berufs- und Dienstgradgruppen, alle gesellschaftlichen Gruppen sind in ihnen vertreten. Diese Reservistenkameradschaften und Arbeitsgemeinschaften sind die Keimzelle unseres Verbandes, die „Graswurzelorganisationen“ in dem ehrenamtlichen Gefüge des Verbandes. Sie schaffen gesellschaftlichen Zusammenhalt.

Gemeinsam mit den Blaulichtorganisationen und vergleichbaren Verbänden und Partnern ist der Reservistenverband tragende Säule der nationalen Sicherheitsvorsorge Deutschlands. Ehrenamtlich geführt, engagieren sich rund 110.000 Mitglieder in ganz Deutschland. Sie übernehmen Verantwortung für unsere Gesellschaft, stehen kameradschaftlich füreinander ein und leisten einen wesentlichen Beitrag zum Zusammenhalt unserer vielfältiger gewordenen Gesellschaft.

Innerhalb von Reservistendienstleistungen kehren ehemalige Soldat_innen regelmäßig in die Bundeswehr zurück und unterstützen mit Fachexpertise und Tatkraft bei der Auftrags Erfüllung. Rund 1.200.000 Frauen und Männer könnten im Rahmen der Reserve noch Reservistendienstleistungen erbringen, doch nur rund 29.000 von ihnen sind tatsächlich beordert. Der Personenkreis der Reserve bietet außergewöhnliches Potenzial für unsere Sicherheit, das wir pflegen und stärken müssen. Zugleich sind Reservist_innen Erfahrungsträger_innen und wertvolle Informationsquellen für die Zivilgesellschaft.

Mehr als 300.000 Frauen und Männer haben seit 1991 in Auslandseinsätzen gedient. Sie haben sich für unser Land besonders eingebracht, und sie bringen ganz besondere Erfahrungen einschließlich interkultureller Kompetenz mit. Seit dem Aussetzen der Wehrpflicht sind Bundeswehr und Gesellschaft nicht mehr, wie dies bisher gewohnt und angemessen war, verzahnt. Diese tatsächliche Wahrnehmungslücke

gilt es, im Sinne der Sicherheit unseres Landes und im Interesse der Reserve und der aktiven Soldat_innen aufmerksam zu besetzen. Die Bundeswehr muss sich entscheiden, was für eine Art von Reserve sie braucht und will.

Unsere Mitglieder leisten mit ihren detaillierten Kenntnissen der Streitkräfte, ihren persönlichen Erfahrungen in Einsätzen und ihrer Wertschätzung des kameradschaftlichen Rückhalts glaubwürdig einen wichtigen gesellschaftlichen Beitrag zum Verständnis der Bundeswehr und ihrer Aufgaben sowie zur Vermittlung verteidigungspolitischer Belange.

Hierbei entwickeln und artikulieren wir konstruktive politische Forderungen für unsere hinsichtlich Gefährdungen anfällige Gesellschaft. Ziel ist eine gegenüber Gefährdungen erheblich widerstandsfähigere Gesellschaft (Resilienz). Zugleich haben wir die Aufgabe, innerhalb unserer Gesellschaft für mehr Engagement zu werben und zum ehrenamtlichen Wirken zu ermutigen. Der Reservistenverband sieht sich hierbei als das verteidigungspolitische Gewissen unseres Vaterlandes.

Als Kamerad_innen kümmern wir uns auch um die durch Einsatzerlebnisse besonders belasteten Angehörigen der Reserve. Wir sind Teil des Netzwerks der Hilfe und setzen uns für erheblich bessere soziale Bedingungen für die Betroffenen ein. Wir helfen mit, die gesellschaftliche Aufmerksamkeit sowie die Anerkennung für diese Personengruppen und deren Familien zu stärken.

2. Neuausrichtung im Kontext der sicherheitspolitischen Entwicklungen und gesellschaftlichen Herausforderungen

Durch die Neuausrichtung des Reservistenverbandes künftig mit Sitz in Berlin wird die Voraussetzung geschaffen, den Verband auf die vorgenommenen und künftigen Anpassungen der Bundeswehr sowie absehbare gesellschaftliche Entwicklungen vorzubereiten.

Die Bewertungen der sicherheitspolitischen Rahmenbedingungen, dargestellt in den Verteidigungspolitischen Richtlinien (2011) und in der Konzeption der Bundeswehr (2013), gelten in ihren Grundzügen unverändert. Neue Akzente in der Betrachtung der Bedrohungen setzen die gegenüber der bisherigen Auffassung schwer einzu-

schätzende Rolle Russlands und die Konsequenzen aus dem Vorgehen islamistischer Organisationen auf die Sicherheit Europas. Darüber hinaus werden andere, bisher unterschätzte Risiken in ihren geopolitischen Dimensionen virulent: Seuchen, Flüchtlingsströme, ökonomische und ökologische Entwicklungen. Terrorgefahr, der Zerfall der internationalen Ordnung, die Ukraine-Krise, der sogenannte Islamische Staat, Boko Haram, gewaltige Flüchtlingsdramen, Ebola in Westafrika – das sind nur einige Themen der aktuellen sicherheitspolitischen Tagesordnung. Auch in der Digitalisierung stecken Risiken. Cyberangriffe beeinflussen alle gesellschaftlichen Felder. Insgesamt wird die sicherheitspolitische Situation komplexer, Krisen sind mehrdimensional.

Obendrein sehen wir gesellschaftlichen Umbrüchen entgegen. Dazu gehören demografische Veränderungen wie der Rückgang der Bevölkerungszahl, eine alternde Gesellschaft ebenso wie wirtschaftlich-industrielle Prozesse. Migration verändert unser Gesellschaftsbild wie auch die soziologischen Strukturen. Die Aussetzung der Wehrpflicht in Deutschland führte nicht nur zu Defiziten in der Nachwuchsgewinnung der Bundeswehr, sondern hatte auch Auswirkungen auf die Freiwilligendienste und deren Regeneration. Sie bedeutete zudem einen Wechsel in der Aufstellung junger Menschen in der Zeit nach Beendigung der Schulausbildung. Hinsichtlich unseres eigenen Status beobachten wir die abnehmende Bereitschaft des Einzelnen, sich in das Vereinsleben einzubringen. Dies wird begleitet von einem schleichenden Abschied vom ehrenamtlichen Engagement.

Mit der Neuausrichtung der Bundeswehr wurde seitens des Bundesministeriums der Verteidigung (BMVg) auf einige dieser Tendenzen reagiert. In den Verteidigungspolitischen Richtlinien (2011) wurden die Zielvorgaben definiert und mit der Konzeption der Reserve (2013) der Rahmen für die Gesamtorganisation Bundeswehr, die sich an verändernde Bedingungen und Herausforderungen anzupassen hat, vorgegeben. Mehr Zeitsoldat_innen, zudem eine größere Einsatzerfahrung quer durch den Personalkörper, prägen inzwischen das Gesicht der Streitkräfte. Mit der Reduzierung der Standorte ziehen sich die Streitkräfte aus der Fläche zurück. Die sicherheitspolitischen Herausforderungen setzen eine hohe Spezialisierung und Flexibilität voraus. Arbeitsrechtliche Regelungen sowie die Vereinbarkeit von Familie und Beruf werden einen weiteren Rückzug der Bundeswehr auf ihre Kernaufgaben nach sich ziehen. Der Weißbuchprozess mit seinen beispielhaften Beteiligungsformen wird die Bundeswehr und auch die Sicherheitspolitik Deutschlands nachjustieren.

3. Zusammenhalt – Aufgabe der Reserve in der Gesellschaft

Die oben genannten gesamtgesellschaftlichen Veränderungen machen es aus unserer Sicht erforderlich, für ehrenamtliches Engagement zum Schutz der Gesellschaft einzutreten. Die Gesellschaft muss sich wieder bewusst werden, dass sie in vielen Bereichen der öffentlichen Daseins- und Sicherheitsvorsorge von ehrenamtlichem Engagement profitiert und unser Land dieses braucht.

Darüber hinaus wollen wir Eintreten für die Einführung eines Gesellschaftsdienstes in Form eines allgemeinen Dienstjahres („Jahr der Verantwortung“) zur Förderung eines gesteigerten gesellschaftlichen Zusammenhalts. Das heißt, junge Menschen engagieren sich mindestens ein Jahr lang in der Pflege, in den Streitkräften oder verpflichten sich, für mehrere Jahre eine Blaulichtorganisation wie das Deutsche Rote Kreuz oder das Technische Hilfswerk zu unterstützen – egal welche Staatsangehörigkeit sie besitzen. Dazu bedarf es einer breiten gesamtgesellschaftlichen Diskussion zu diesen Themenkreisen, die wir anstoßen wollen.

Unser Pfund dabei ist die breite Präsenz in allen gesellschaftlichen Ebenen. Mit diesem unerschöpflichen Potenzial der Reserve flankieren wir die konstruktiven Bestrebungen zur Ausweitung eines Freiwilligendienstes an der Gesellschaft, um Integration und Zusammenhalt in Deutschland zu fördern. Davon profitieren könnten am Ende alle: neben dem Bereich der Pflege auch die Blaulichtorganisationen, die Bundeswehr und auch Kirchen, Schulen, Sportverbände und andere Vereine. Dazu gehört aber auch, dass ehrenamtliches Engagement einer verstärkten Würdigung durch die Gesellschaft sowie einer entsprechenden Behörde und Verwaltung bedarf.

In Zukunft ist dieser Dienst, je nach Bereich, flexibel und problemlösungsorientiert auszugestalten und zu finanzieren. Er kann über ein „Jahr des Zusammenhalts“ bis hin zu bewährten mehrjährigen Dienstleistungen in der Freizeit, wie man sie von den Blaulichtorganisationen her kennt, entsprechend organisiert sein.

Neben dem inneren Zusammenhalt und der Widerstandsfähigkeit unserer Gesellschaft ist auch der Frieden, in dem wir heute leben, angesichts von Terrorismus und zahlreichen Krisen in unserer Welt nicht mehr selbstverständlich. Hier kommt der Reserve eine besondere Aufgabe zu. Denn unser Selbstverständnis als Mittler für die

Bundeswehr in der Gesellschaft ist es, durch intensive sicherheitspolitische Bildung Beiträge zum Verständnis des vernetzten Sicherheitsbegriffes zu leisten sowie für die wechselseitigen Belange von Bundeswehr, Reserve und Wirtschaft partnerschaftlich einzutreten.

Die sicherheitspolitische Diskussion in Deutschland hat über viele Jahre ein Nischendasein geführt. Eine Debatte zu diesen wichtigen Fragestellungen, vor allem zur Verteidigungspolitik, hat nur in Expertenzirkeln stattgefunden. Letztendlich führte dies zu einer Entkopplung der Gesellschaft von sicherheitspolitischen Fragen. Mit Blick auf die Bundeswehr konstatierte der ehemalige Bundespräsident Horst Köhler ein „freundliches Desinteresse“.

Allerdings zeigt die weltpolitische Entwicklung in den vergangenen Jahren, dass in einer zunehmend globalisierten und vernetzten Welt Krisen mit ihren Implikationen erhebliche Auswirkungen auf die deutsche Wirtschaft und unsere Lebensbedingungen haben können. Damit beeinflussen Ereignisse fernab von Deutschland auch unsere Sicherheitsinteressen. Für das Verständnis der Vielschichtigkeit heutiger Krisen ist eine regelmäßige Beschäftigung und Information zu sicherheitspolitischen Themen erforderlich. Reine Stammtischrunden mit Plausibilitätsargumenten helfen dabei nicht. Alle Reservist_innen verfügen über Bundeswehrerfahrung. Unsere Mitglieder sind in ganz Deutschland aktiv und haben über Jahre sicherheits- und verteidigungspolitische Expertise erworben. Daher sind wir bundesweit für jedermann der kompetente Ansprechpartner für sicherheitspolitische Belange und für die Bundeswehr betreffende Fragen. Diese Verankerung ermöglicht, sicherheitspolitische Expertise und bundeswehrbezogene Inhalte in der Fläche fundiert und substantiiert zu vertreten. Insofern können wir uns mit Fug und Recht als sicherheitspolitisches Gewissen unseres Vaterlandes verstehen. Diese Rolle werden wir in Zukunft weiter ausbauen.

Aus unserem Selbstverständnis als erster Ansprechpartner in allen Fragen der Äußeren Sicherheit leitet sich der Auftrag ab, alle Reservist_innen im Rahmen der sicherheitspolitischen Bildung zu informieren, zu schulen und auszubilden. Nur so können sie ihrer Rolle als Mittler_innen gerecht werden. Die sicherheitspolitische Bildung teilt sich dabei künftig in drei Arbeitsbereiche:

1. Sicherheitspolitische Information: Mitglieder, Reservist_innen sowie weitere Interessenten so zu qualifizieren, dass sie flächendeckend als Multiplikator_innen wirken können.
2. Sicherheitspolitische Öffentlichkeitsarbeit: Die Gesellschaft über die sicherheitspolitischen Entwicklungen der Gegenwart im Dialog informieren.
3. Sicherheitspolitische Hochschularbeit für den akademischen Nachwuchs: Künftige Führungskräfte über sicherheitspolitische Zusammenhänge informieren und für die Belange der Reserve gewinnen.

Als ein professionelles, weithin verbreitetes wie auch hoch angesehenes Medium unserer Öffentlichkeitsarbeit hat sich unser Magazin *loyal* einen Platz erobert. Im Rahmen der digitalen Transformation werden die anderen Instrumente, wie die Homepage des Verbandes und andere Informationszugänge zur Reserve, neu geschaffen bzw. weiterentwickelt. In die Gesellschaft werden wir viel stärker mit geeigneten modernen Verfahren wirken und werben, nicht nur für unsere Anliegen, Forderungen und Ideen, sondern auch, um mehr geeignete Mitglieder zu gewinnen. Unser Verband ist darüber hinaus auch Taktgeber in der internationalen Zusammenarbeit mit den im NATO-/EU-Rahmen organisierten Reservistenverbänden und macht sich so auch für die reibungslose Zusammenarbeit mit unseren Partnern stark.

4. Plattform für die Reserve

Auf Anregung der Bundesministerin der Verteidigung wird der Reservistenverband die Interessen aller in der Reservistenarbeit tätigen Verbände und Organisationen mithelfen zu bündeln. Der Beirat Reservistenarbeit beim VdRBw e. V. wird in besonderer Weise unterstützt. Ebenso tritt der Reservistenverband gemeinsam mit anderen Verbänden für die besonderen Anliegen unserer Einsatzveteran_innen und in Not geratener Angehöriger ein.

Dafür wird er als offene Plattform für alle in diesen Bereichen Tätigen wirken und dafür werben, dass weitere an der gemeinsamen Sache wirkenden Verbände und Organisationen als Partner im Netzwerk aufgenommen werden. Dazu bringt der Verband als Anlehnungspartner seine rund 2.800 Untergliederungen und bundesweit über 100 Geschäftsstellen unterstützend und begleitend ein.

Für eine breitere Ausfächerung des Verbandes und zur Bindung jüngerer Mitglieder ist der Bundesverband Sicherheitspolitik an Hochschulen (BSH) stärker zu unterstützen und zu ermutigen, an der Reserve mitzuwirken. Ebenfalls besonderes Augenmerk verdient die im Arbeitskreis Sanitätsdienst (Ak San) zusammengefasste Expertise der Reservist_innen der Sanitätstruppe.

Andere Verbände, die so wie wir die Interessen ihrer Mitglieder vertreten bzw. der Bundeswehr nahestehen, unterstützen wir im Rahmen der Möglichkeiten personell und materiell als Anlehnungspartner. Dazu gehören unter anderem der Volksbund Deutsche Kriegsgräberfürsorge e.V., das Bundeswehrsozialwerk e.V., das Soldatenhilfswerk der Bundeswehr e.V., die Katholische Arbeitsgemeinschaft für Soldaten e.V., die Evangelische Arbeitsgemeinschaft für Soldatenbetreuung e.V. und andere kleinere Verbände wie Lachen Helfen e.V., Jenny Böken Stiftung, Oberst Schöttler Versehrten-Stiftung sowie alle, die sich am Netzwerk der Hilfe, am runden Tisch und in vergleichbaren Einrichtungen bzw. Gremien beteiligen.

In seiner Funktion als Plattform sieht unser Verband eine große Chance, verbunden mit einer hohen Verantwortung. Hier kann der Verband als Ganzes – und jedes Mitglied – andere von der Motivation und Qualität der Arbeit überzeugen und damit auch indirekt für die Reserve und ihre Belange werben. Als Ausdruck des Selbstverständnisses sind alle Mitglieder aufgefordert, sich für diese Aufgabe offen zu zeigen und den Kontakt zu anderen Verbänden positiv und konstruktiv zu gestalten.

5. Bundeswehr

Der Reservistenverband ist ein Verein mit einem Alleinstellungsmerkmal, denn er dient als erster Partner der Bundeswehr einem übergeordneten staatlichen Zweck. Dies begründet seinen besonderen Anspruch.

Die Neuausrichtung der Bundeswehr, die daraus folgende Fokussierung der Streitkräfte auf Kernaufgaben, die Aussetzung der Wehrpflicht und die erheblich geringere Präsenz der Bundeswehr in der Fläche steigern die Bedeutung der Reserve erheblich. Die traditionelle Unterscheidung in Soldat_in und Reservist_in wird sich zunehmend in ein Modell ständigen Wechsels vom Status „Soldat_in“ in Status

„Reservist_in“ und umgekehrt verändern. Künftig wird also die Reserve in großem Umfang die aktive Truppe mehr als bisher bei Routineaufgaben im Inland und mit Spezialfähigkeiten im Einsatz unterstützen.

Aus diesem Rollenverständnis öffnet sich der Verband für ein stärkeres Engagement aktiver Soldat_innen in der Verbandsarbeit. Die aktive Truppe ist in der Verbandsarbeit und in der Mitgliedschaft des Verbandes deshalb ausdrücklich willkommen. Aktive Mitarbeit in den Verbandsstrukturen, beispielsweise in der sicherheitspolitischen Mittlerarbeit, der Ausbildung, im Netzwerk der Hilfe und anderen gesellschaftlich relevanten Bereichen, ist erwünscht.

Wir als Verband leisten deshalb Beiträge zum Weißbuchprozess zur Sicherheit der Bundesrepublik Deutschland und zu Aufgaben und zur Ausrüstung der Bundeswehr. Ferner bringen wir wesentliche Beiträge zur Aus- und Weiterbildung von Reservist_innen ein, darunter auch Beiträge zu Zertifizierung der „Individuellen Grundfertigkeiten“ (IGF) und der „Körperlichen Leistungsfähigkeiten“ (KLF) der Allgemeinen Reserve und der Regionalen Sicherungs- und Unterstützungskräfte (RSUKr). Qualitativ neu ist dabei die Aus- und Weiterbildung von beordneten Reservist_innen.

Als Partner in der Nachwuchsgewinnung wird der Verband aktiv an der Gewinnung von Beorderungswilligen für die Streitkräfte mitwirken. Er unterstützt beim Heranführen von Ungedienten für Aufgaben in den Streitkräften. Zudem werden wir vermehrt in Aufgaben des Grundbetriebes (z. B. Wachdienst, Protokolleinsätze – Beispiel Volkstrauertag) eingebunden. Wir bereiten uns darauf vor, bei Bedarf auch hoheitliche Ausbildungs- und Durchführungsmaßnahmen zu übernehmen. Denkbar ist auch ein eigener Beitrag zum Heimatschutz.

Insgesamt kann uns die Neugestaltung der Reserve nur zusammen mit der Bundeswehr gelingen. Hierzu wird es noch stärker notwendig sein, dass die Bundeswehr sich nicht nur für die bei ihr Beordneten engagiert, sondern auch die Allgemeine Reserve in der Erfüllung ihrer gesellschaftlichen Aufgabe unterstützt. Dies dürfte zu einer stärkeren Unterstützung im personellen, materiellen und finanziellen Bereich führen, damit die Reserve weiterhin leistungsfähig bleibt.



Helmut Ganser, Brigadegeneral a. D.

Mitglied im Arbeitskreis Internationale Sicherheitspolitik
der Friedrich-Ebert-Stiftung

Sicherheitspolitik und Streitkräfte in einer künftig durchdigitalisierten und vernetzten Welt¹

Die digitale Revolution durchdringt und verändert nahezu alle Lebensbereiche. Anwendungen künstlicher Computerintelligenz verursachen in Verbindung mit der umfassenden Vernetzung einen politischen und gesellschaftlichen Paradigmenwechsel, dem sich auch die Sicherheitspolitik stellen muss. Einerseits steigern die digitalen Technologien die Leistungsfähigkeit vieler Anwendungen. Andererseits sind mit diesen Fortschritten gravierende Sicherheitsrisiken verbunden. Mit der wachsenden Abhängigkeit der Kommunikations- und Informationssysteme von den cyber-physikalischen Technologien wächst deren Verletzlichkeit, Störbarkeit und Manipulierbarkeit. Solche Sicherheitsrisiken werden zwar häufig beschworen, sie werden allerdings beim Ausbau der IT-Systeme und z. B. dem Cloud Computing aus Kostengründen noch nicht ausreichend berücksichtigt. Auch Sicherheitspolitik und Streitkräfte stehen vor der Herausforderung, die Chancen der Digitalisierung zu nutzen und gleichzeitig die damit verbundenen Risiken für die eigene Funktionsfähigkeit in den Griff zu bekommen.

Die herkömmliche Unterscheidung von Innerer und Äußerer Sicherheit löst sich allmählich auf. Rein militärische Risiken gehören der Vergangenheit an. Das zivile und das militärische Gefechtsfeld fließen ineinander. Der hybride Charakter künftiger

¹ Dieser Beitrag baut auf einem Papier des „Arbeitskreis Internationale Sicherheitspolitik der Friedrich-Ebert-Stiftung“ mit dem Titel „Neue digitale Militärtechnologien und autonome Waffensysteme: Die Zukunft der Kriegsführung“ auf, an dem der Verfasser als Co-Autor mit beteiligt war (vgl. <http://library.fes.de/pdf-files/id/ipa/11622.pdf>).

bewaffneter Konflikte wird unweigerlich den Cyberraum einbeziehen und sowohl zivile als auch militärische Anwendungen betreffen. Wir müssen uns endgültig verabschieden von herkömmlichen, falschen Dichotomien, dem Denken in klar abgegrenzten Kategorien von Frieden und Krieg, Zivilgesellschaft und Militär. Ein digitaler Angriff z. B. auf die Stromversorgung oder gar auf ein Atomkraftwerk kann von uniformierten oder zivilen Cyberkriegern ausgeführt werden, von zivilen oder militärischen staatlichen Agenturen, von kriminellen Hackern oder Terroristen. Wir müssen das Denken in Schubladen, wie zum Beispiel „zivil = gut = präventiv“ versus „militärisch = bedenklich = reaktiv“ überwinden und endlich anfangen, holistisch zu denken und zu handeln. Ein integrierter und ganzheitlicher sicherheitspolitischer Ansatz ist dringlicher denn je. Dahin ist es aber noch ein weiter Weg.

Zivile digitale Technologie treibt auch neue Rüstungstechnologie in immer kürzeren Zyklen

Die zivile Entwicklung von cyber-physischen Systemen treibt technische Innovationen und hat längst auch den militärischen Bereich erfasst. Die Schlagworte „Internet der Dinge“ und „Industrie 4.0“ stehen für die künftig vollständige Vernetzung in einem prinzipiell unbegrenzten globalen Datenraum, dem Cyberspace. Eine abwehrfähige IT-Sicherheitsarchitektur wird zur Überlebensbedingung in allen Bereichen, insbesondere in Kritischer Infrastruktur von Staat, Wirtschaft und Gesellschaft. Diese Herausforderung hat bereits heute eine strategische Dimension.

Im Bereich Innerer und Äußerer Sicherheit stellen sich weitergehende Fragen, die über den Schutz, also die defensive technische Absicherung, hinausgehen. Für den militärischen Bereich steht in Deutschland noch ein Diskurs aus, ob und inwieweit die traditionellen militärischen Kategorien von Angriff und Verteidigung im Cyberraum anwendbar sind, ob das Verhältnis beider Kategorien, wie von Carl von Clausewitz beschrieben, auf den Cyberraum übertragen werden kann und darf. Dieser Diskurs führt u. a. zu der politisch-praktischen Frage, ob die Bundeswehr künftig auch über offensive Fähigkeiten im Cyberraum, also über „Cyber Fire“ gegen militärische Ziele, verfügen soll. Der Diskurs hierüber sollte zeitnah sowohl in der Bundesregierung als auch im politisch-gesellschaftlichen Raum geführt werden, denn der digitale Rüstungswettlauf ist bereits in vollem Gange.

Das amerikanische Verteidigungsministerium hat 2014 die „Third Offset Strategy“ aufgelegt, eine umfassende Initiative zur Nutzung der neuen digitalen Technologien für den militärischen Bereich. Damit verbunden ist die Absicht der Rüstungsplaner an der Spitze des US-Verteidigungsministeriums, die Sicherheit der USA durch technische Überlegenheit zu garantieren. Andere Nationen mit Hightechindustrie treiben entsprechende Technologien im Rahmen ihrer Möglichkeiten ebenfalls voran. In den USA wird bereits seit einiger Zeit eine teils kontroverse Debatte über Chancen und Risiken dieser Rüstungsentwicklung geführt. In Deutschland findet sie noch eher zögerlich statt und sollte schnellstmöglich ausgeweitet werden. In diesem Zusammenhang besteht dringlicher Analyse- und Studienbedarf.

Auf dem Weg zur künstlichen Computerintelligenz: Militärische Führungs- und Planungssysteme

Wir befinden uns offenbar am Anfang einer dynamischen Entwicklung, bei der Softwaresysteme lernfähig werden und automatisch Computerprogramme erzeugen können. Künstliche Intelligenz (KI) dürfte in wenigen Jahrzehnten die kognitive Leistungsfähigkeit von menschlichen Gehirnen erreichen und übersteigen. Zahlreiche international renommierte Forscher haben in ihrem offenen Brief zur Eröffnung einer internationalen Konferenz über KI 2015 in Buenos Aires (International Joint Conference on Artificial Intelligence, IJCAI) vor den erheblichen Risiken autonomer Waffen ohne effektive menschliche Kontrolle gewarnt. Autonome Waffen, so die Autoren, könnten bereits in Jahren, nicht Jahrzehnten, zum Einsatz kommen und seien als die dritte Revolution der Kriegsführung nach Schießpulver und Nuklearwaffen beschrieben worden.

Die digitale Revolution wird unweigerlich weitergehen. Deshalb wird es darauf ankommen, die Anwendungen von KI in allen relevanten Bereichen so zu gestalten, dass die menschliche Entscheidungsautonomie nicht infrage gestellt wird. Dies erfordert international abgestimmte Maßnahmen und Technologien zur Eindämmung bzw. Regulierung von KI, vor allem gegen unkalkulierbare Ausbrüche bzw. qualitative Sprünge (Intelligence Explosion), gerade auch im und für den militärischen Bereich.

Über die Entwicklung hochleistungsfähiger Computer zur Unterstützung strategischer Planung und der Einsatzführung in den hochtechnologiefähigen Nationen ist

noch wenig bekannt. Es geht hier zunächst um die strategischen Waffen, insbesondere den Komplex der strategischen Frühwarnung, Raketenabwehr und Abschreckung durch Nuklearwaffen. Darüber hinaus dürften auch die strategischen Führungs-, Informations- und Planungssysteme immer stärker Anwendungsgebiete für KI werden, um deren Effizienz und Reaktionsfähigkeit zu verbessern. Durch KI getriebene teilautonome und autonome Funktionen in diesen Bereichen müssen als weit gravierender eingeschätzt werden, als dies bei taktischen Waffensystemen der Fall ist.

Auch in die nationalen und multinationalen politisch-strategischen Lagebeurteilungen und Entscheidungsprozesse dürften Supercomputer früher oder später Eingang finden. Dies entspricht der technischen Entwicklungslogik, allerdings liegen wissenschaftliche Analysen hierzu noch nicht vor. Die digitale Waffentechnik beschleunigt die Abläufe in bewaffneten Konflikten enorm, was wiederum die Anforderungen an die Geschwindigkeit von Lagebeurteilungen und militärischer Einsatzplanung erhöht. Das Tempo der Reaktionsfähigkeit wird zu einem entscheidenden Faktor der Überlegenheit sowohl auf der Waffensystemebene als auch auf den Führungsebenen. In den USA prägen diese Zusammenhänge bereits die Rüstungsplanung. Eine Pentagon-interne Weisung für die „Defense Science Board 2015 Study of Autonomy“ erwähnt ausdrücklich den IBM-Supercomputer „Watson“ und thematisiert die Möglichkeit automatischer Entscheidungshilfen und Planungssysteme. IBM Watson ist nach Angaben des Herstellers ein kognitives Computersystem, das bereits heute die natürliche menschliche Sprache nicht nur versteht, sondern sprachliche Informationen auch verarbeitet und präzise Antworten auf Fragen in natürlicher Sprache ausgeben kann. IBM Watson dürfte ein Beispiel für eine erste Generation superintelligenter Maschinen sein, die früher oder später auch in politischen und militärischen Entscheidungsprozessen zum Einsatz kommen.

Der Zwang, immer größere Mengen von Daten in immer kürzerer Zeit zu sammeln, zu speichern und schlussfolgernd zu analysieren, wird die Nutzung solcher Maschinen unweigerlich vorantreiben. Zugleich werden diese Megacomputer aber auch immer mehr Energie erfordern, sodass die Abhängigkeit solcher Systeme von gesicherter Stromzufuhr erheblich ansteigt. Zweifelsohne werden die Architekturen von Supercomputern ausdrücklich als Assistenzsysteme oder Empfehlungssysteme konzipiert werden, deren Nutzung die menschliche Entscheidungsautonomie nicht beeinträchtigen soll. In der Praxis dürfte jedoch das erhebliche Risiko einer schleichen-

den Abhängigkeit von und Gewöhnung an die Entscheidungsunterstützung durch Supercomputer bestehen. Hochleistungsrechner könnten in Krisensituationen Realität simulieren und Vorhersagen über das Verhalten der unterschiedlichen Akteure machen und damit militärpolitische Entscheidungsprozesse zumindest mitgestalten.

Hieraus ergeben sich eine Reihe kritischer Fragen.

Führt etwa die Abhängigkeit von computergenerierten Daten und Lösungsvorschlägen in militär-politischen Entscheidungsprozessen nicht unweigerlich zu einem Vertrauensproblem gegenüber den digitalen Sensoren und Maschinenratgebern? Wie hoch ist das Risiko einzuschätzen, dass die verantwortlichen Politiker, Spitzenbeamten und Spitzenmilitärs glauben werden, dass sie frei und unabhängig entscheiden, während sie in Wirklichkeit nur noch auf der Grundlage einer in Rechnern generierten, simulierten Realität und vorfabrizierter Handlungsoptionen agieren? Werden sie dann noch erkennen können, dass die künstliche Intelligenz sie bevormundet, nachdem man sich schleichend an die neuen, maschinen-intelligenten Ratgeber gewöhnt hat und damit auch ein Stück weit erfolgreich gewesen ist?

Sind die Akteure auf der politisch-strategischen und den militärischen Führungsebenen bei Fehlfunktionen bzw. Computerabstürzen oder gar einem flächendeckenden Stromausfall noch in der Lage, ohne die digitalen Kommunikations-, Navigations- und Entscheidungshilfen kohärent und zielgerichtet zu handeln?

Muß für den Fall des Zusammenbrechens der digitalen Systeme eine Art abgesicherter Funktionsmodus der Streitkräfte vorgehalten werden? Eine „entnetzte Operationsfähigkeit“ ggf. unter Nutzung verbesserter analoger Systeme? Dies wäre auch im Kontext möglicher asymmetrischer Reaktionen auf eine digitale Kriegsführung zu bedenken.

Welche Konsequenzen ergeben sich aus dem Handeln und Gegenhandeln in Krise und Krieg, wenn beide Seiten mit rechnergestützten Analysen, Entscheidungshilfen und komplexen Verbundsystemen im Cyberraum arbeiten?

Politische und militärische Entscheidungen sind von je her zu einem wesentlichen Teil intuitiv getroffen worden, d. h. auf der Basis einer auf Erfahrung basierenden, ganz-

heitlichen Urteilskraft, die weit über das rein Kognitive hinausgeht. Werden die Entscheider in den Regierungen und die militärischen Spitzen noch über eine erfahrungsgesättigte Intuition, über gefühltes Wissen verfügen, wenn ihr Denken immer computergerechter wird, wenn der „Vermenschlichung der Maschinen [...] die Computerisierung des Menschen entspricht“². Was bedeutet das für Entscheidungen in heißen Krisensituationen, in denen es unmittelbar um die Frage geht, ob militärische Gewalt eingesetzt, also Krieg geführt werden soll oder nicht?

Sind solche Fragen berechtigt oder eher noch dem Bereich von Science-Fiction zuzuordnen? Wahrscheinlich ist es Realität im Werden. Kann Politik hier weiter auf Sicht fahren und eine abwartende Haltung einnehmen, weil die intelligenten Systeme ja noch nicht oder nur rudimentär existieren? Der erkennbare Forschungsstand auch in Deutschland und die Tatsache, dass in den USA bereits eine breite, auch kritische Diskussion zur künstlichen Intelligenz eingesetzt hat, weist auf konkreten Bewertungs-, Handlungs- und Steuerungsbedarf hin. Im Zuge der Entwicklung und Indienststellung superintelligenter Rechner in Regierung und Streitkräften sollten die Folgen für die politisch-demokratische Kontrolle und Verantwortung sowie für den militärischen Planungs- und Führungsprozess evaluiert werden.

Aus der Vergangenheit wissen wir, dass es nie echte politische Kontrolle über die Entstehung neuer Technologien gegeben hat und dass die positiven wie negativen Wirkungen technologischer Sprünge stets erst im Nachhinein erkennbar wurden, so z. B. in der Atomphysik des 20. Jahrhunderts, die auch den Bau von Nuklearwaffen ermöglichte, oder bei der Entwicklung des Internets, bei der Fragen der Netzsicherheit zunächst keine Rolle spielten. Im 21. Jahrhundert wird es darauf ankommen, nicht in neue Technologiefallen zu stürzen, aus denen die Politik im gewohnten Modus eines Reparatur- und Updatebetriebs keinen Ausweg mehr finden kann.

2 Schirmmayer, Frank 2009: *Payback: Warum wir im Informationszeitalter gezwungen sind zu tun, was wir nicht tun wollen, und wie wir die Kontrolle über unser Denken zurückgewinnen*, München.

Auf dem Weg zur künstlichen Maschinenintelligenz: Autonome Waffensysteme

Über Definitionen und Charakteristika autonomer Waffensysteme ist aufgrund der großen Komplexität des Themas nur sehr schwer ein Konsens zu erzielen. Dies zeigen auch die Expertenworkshops zu „Lethal Autonomous Weapon Systems“, die seit einigen Jahren im Rahmen der permanenten Genfer UN-Abrüstungskonferenz veranstaltet werden. Allgemein verbindliche Definitionen konnten bisher aufgrund der verschiedenen Interessen und Sichtweisen nicht erreicht werden. Selbst die Frage, ob exakte Definitionen mit Blick auf Rüstungskontrolle notwendig sind, ist umstritten. Das US-Verteidigungsministerium nutzt bisher folgende Definitionen:

- Ein *autonomes Waffensystem* ist „ein Waffensystem, das, einmal aktiviert, Ziele selektieren und bekämpfen kann, ohne dass ein menschlicher Bediener eingreifen muss/kann“.
- Ein *überwacht-autonomes Waffensystem* ist „ein Waffensystem, das dem menschlichen Bediener die Möglichkeit des Eingreifens und Ablehnens bestimmter Handlungen, wie dem Waffeneinsatz, bietet“.
- Ein *teil-autonomes Waffensystem* ist „ein Waffensystem, das, einmal aktiviert, ein Ziel oder eine bestimmte Gruppe von Zielen bekämpfen kann, die ein menschlicher Bediener zuvor ausgewählt und zum Angriff freigegeben hat“³.

Das amerikanische Verteidigungsministerium arbeitet im Rahmen der oben erwähnten Third Offset Strategy u. a. an Konzepten eines „Human Machine Collaboration Combat Teaming“, also der Optimierung von Mensch-Maschine-Schnittstellen mit dem Ziel der maximalen Beschleunigung der Abläufe bei Waffeneinsätzen, insbesondere mit Blick auf teil-autonome bzw. überwacht-autonome Waffensysteme. Auch hier stellt sich die Frage, inwieweit die menschliche Entscheidungsautonomie bei einer so weitgehenden Computerunterstützung und bei extrem zeitkritischen Abläufen nicht schon faktisch aufgehoben wird. In weiteren Entwicklungsstufen dürften dann noch komplexere Algorithmen entwickelt werden, die Maschinen in die Lage

3 Vgl. US Department of Defense 2011: Directive 3000.09 vom 21.11.2011, <http://www.dtic.mil/whs/directives/corres/pdf/300009p.pdf> (16.2.2016).

versetzen, Entscheidungen über den Waffeneinsatz autonom zu treffen. Die Vernetzung zwischen einzelnen autonomen Waffensystemen, ggf. auch sehr kleinen Maschinen, wird den Einsatz von Waffensystemschwärmen ermöglichen.

Normativ-ethische Konsequenzen autonomer Waffensysteme

Mit teil-autonomen und insbesondere autonomen Waffensystemen sind wichtige normativ-ethische, verfassungsrechtliche und völkerrechtliche Fragen verbunden, die beantwortet werden müssen. Im Mittelpunkt unseres Wertesystems und Rechtssystems steht die unantastbare Menschenwürde und das Bild vom Menschen als Verantwortungssubjekt, der für die Folgen seines Handelns einstehen muss. Daraus resultiert, dass Entscheidungen zum tödlichen Waffeneinsatz nicht an Maschinen delegiert werden dürfen, auch nicht wenn diese Maschinen von Menschen vor dem Einsatz programmiert werden. Der Einsatz militärischer Gewalt muss durch eine unmittelbare und aktive, von einem Menschen zu verantwortende Handlung ausgelöst werden. Waffeneinsatz darf nicht auf „Autopilot“ gestellt werden. Die Entscheidung über Leben und Tod darf folglich nicht an Computeralgorithmen delegiert werden, ohne dass ein verantwortlicher Mensch diese Entscheidung trägt und auf sein Gewissen lädt. Es geht dabei um Verantwortung, Gewissensentscheidung und Haftung. Wie soll Verantwortung und Haftung etwa bei Fehlfunktionen festgestellt werden, wenn ein Waffeneinsatz nicht mehr vom militärischen Führer einem unterstellten Soldaten befohlen wird, sondern einem Programmierer/Operator, der im Waffensystem eine Software für den Kampf füttert?

Sollte, darf eine solche potenziell tödliche Mensch-Maschine-Schnittstelle überhaupt geschaffen werden? Dies gilt auch für die militärische Führungsethik, die durch autonome Waffensysteme infrage gestellt würde. Vorgesetzte würden bei autonomen Waffensystemen ihre Aufträge und Befehle nicht mehr unterstellten Soldaten erteilen, sondern militärischen oder zivilen IT-Experten, die einer Waffensystemsoftware einen Auftrag eingeben, den das Waffensystem oder der Schwarm anschließend autonom ausführt. Darf das traditionelle deutsche Führungsprinzip der Auftrags-taktik überhaupt auf ein autonomes Waffensystem übertragen werden?

Die Herausforderung: Digitale Chancen sinnvoll nutzen – Risiken beherrschen

Die Entwicklung völlig neuer Militärtechnologien bis hin zur Entwicklung autonomer Waffensysteme ist in vollem Gang. In diesem Prozess liegen, wie stets bei neuen Technologien, Chancen und Risiken zugleich. Es kann nicht darum gehen, die digitale Zukunft der Streitkräfte grundsätzlich zu verdammen. Es gilt vielmehr, die neuen Militärtechnologien so zu steuern, dass sie das Fähigkeitsprofil der Streitkräfte auf ethisch und rechtlich vertretbare Weise voranbringen. Bereits jetzt ist erkennbar, dass die Eigendynamik der durch die zivile Forschung getriebenen neuen Militärtechnologien die menschliche Entscheidungsautonomie in Krise und Krieg künftig auf allen Ebenen gefährden kann. Dies kann nicht im Interesse der Staaten und ihrer Regierungen sein und ruft nach vorausschauender, kooperativer Rüstungssteuerung. Die Rüstungskontrollforen der Vereinten Nationen sind ein geeigneter Ort für Konsultationen und Verhandlungen zur allseitigen Beherrschung der neuen militärischen Systeme. Rüstungskontrollpolitische Stabilisierung ist dabei immer einem Wettlauf um Überlegenheit vorzuziehen. Deutschland sollte sich bei der Rüstungskontrolle der neuen digitalen Militärtechnologien noch stärker mit Vorschlägen und Initiativen einbringen. Vor allem mit Konzepten zur internationalen Transparenz, einem Verhaltenskodex und Vorschlägen für vertrauensbildende Maßnahmen neuer Art. Wenn eine sinnvolle internationale Regulierung künstlicher militärischer Intelligenz, wie in autonomen Waffensystemen angelegt, nicht gelingt, wird auch die Bundeswehr am Ende nicht auf solche Waffensysteme verzichten können, wenn der Nichtbesitz gravierende Fähigkeitsnachteile gegenüber potenziellen Gegnern mit sich bringen würde. Es kann allerdings nicht im Interesse der in den Vereinten Nationen miteinander verbundenen Staaten liegen, eine technologische Dynamik laufen zu lassen, die am Ende für alle in eine Technologiefalle der Maschinenabhängigkeit führt, aus der es möglicherweise keinen Ausweg mehr gibt.



Hans-Joachim Schaprian, Oberst a. D.
Vorsitzender des Arbeitskreises Sicherheitspolitik
und Bundeswehr der SPDNRW

Auf dem Weg zu europäischen Streitkräften

Von der Kooperation zur Integration der politischen und militärischen Fähigkeiten in einer europäischen Verteidigungsunion

Europa steht zurzeit vor großen Problemen und Herausforderungen auf dem Gebiet der Friedens-, der Außen- und der Sicherheitspolitik. 2014 wurden mehr als 450 Konflikte auf unserem Globus gezählt. In unserer Nachbarschaft erleben wir dramatische Umbrüche mit einer Vielzahl von Krisen, Konflikten und Kriegen und als Folge ansteigende Flüchtlingsströme nach Europa. Bürgerkrieg in Syrien und im Jemen, der sogenannte Islamische Staat (IS) im Irak und in Syrien, die fortdauernde Auseinandersetzung um Gaza und die Westbank, Bürgerkriegswirren in Libyen, Konflikte und Krieg in Mali und Somalia bis hin zu der Destabilisierung ganzer Regionen durch zerfallende Staaten. Die Ereignisse um die Ukraine zeigen, dass Gewalt und Krieg zurück in Europa sind. Wichtige Einflussfaktoren und Rahmenbedingungen der Sicherheits- und Verteidigungspolitik verändern sich zurzeit. Als Reaktion auf die Entwicklung in der Ukraine hat die NATO beschlossen, ihre militärischen Fähigkeiten zu verbessern. Die USA orientieren sich stärker in Richtung des asiatisch-pazifischen Raums. Mit hybrider Kriegsführung und Angriffen im Cyberraum treten große Herausforderungen für die Sicherheitspolitik auf. Die EU startet eine Überarbeitung der Europäischen Sicherheitsstrategie, die NATO steht nach dem Gipfel von Wales 2014 vor einem Anpassungsprozess, und mehrere unserer Partner überarbeiten ihre strategischen Grundlagendokumente.

Die Gemeinsame Sicherheits- und Verteidigungspolitik (GSVP) stagniert im Schatten der Finanz- und Schuldenkrise. Doch wenn Europa außenpolitisch auch in Zukunft gehört werden will, müssen wir die GSVP weiterentwickeln. Über eine verstärkte Kooperation zur Integration auf dem Gebiet der Verteidigungspolitik müssen wir zu einer europäischen Verteidigungsunion kommen. Eine europäische Armee bleibt das langfristige Ziel.

Der Weißbuchprozess

Bei internationalen Konflikten und Kriegsgefahr hat das Primat von Politik und Diplomatie in unserer Gesellschaft oberste Priorität. Das bedeutet vor allem Krisenprävention, Konfliktmanagement, Abbau von Spannungen, Gewaltverzicht, humanitäre Hilfe und Entwicklungszusammenarbeit. Der vertrauensvolle Dialog und die Kooperation der Akteure in Krisenprävention und Konfliktmanagement, insbesondere zwischen militärischen und zivilen Kräften, ist ein wichtiger Garant für erfolgreiche und nachhaltige Konfliktlösung und Friedenskonsolidierung.

Das Auswärtige Amt hat im Februar 2015 einen Review-Prozess über die deutsche Außenpolitik abgeschlossen. Außenminister Frank-Walter Steinmeier zog Bilanz und stellte im Abschlussbericht dieses Dialogs fest: „Gerade die Aspekte vorsorgender Außenpolitik – Krisenprävention, die Stärkung fragiler Staaten, Friedensmediation und Konfliktnachsorge – will ich stärken.“

Aufgrund der veränderten sicherheitspolitischen Lage hat das Verteidigungsministerium 2015 einen Prozess zur Erstellung eines Weißbuches zur Sicherheitspolitik und zur Zukunft der Bundeswehr eingeleitet. Mit der Erarbeitung des Weißbuches als oberstem sicherheitspolitischen Grundlagendokument soll dem veränderten sicherheitspolitischen Umfeld Rechnung getragen werden. Im Weißbuchprozess sollen Interessen, Ziele und Herausforderungen der deutschen Sicherheitspolitik erarbeitet werden. Dazu werden u. a. die Grundlinien der deutschen Sicherheitspolitik analysiert und auch die Fortentwicklung der Bundeswehr als außenpolitisches Instrument beschrieben.

Da die sicherheitspolitischen Herausforderungen so weitreichend sind, kann kein Staat ihnen heute alleine begegnen. Deshalb müssen wir in Europa unsere Kräfte auf

dem Gebiet der Sicherheits- und Verteidigungspolitik bündeln. Das Ziel, Aufbau einer europäischen Armee, wurde in viele deutsche Parteiprogramme, aber auch in den Koalitionsvertrag 2013 aufgenommen. Im Weißbuch sollte der Weg aufgezeigt werden, wie wir von der nationalen Ausrichtung der Sicherheits- und Verteidigungspolitik über die verstärkte Zusammenarbeit zu einer europäischen Verteidigungsunion mit dem Fernziel europäischer Streitkräfte kommen können. Dieses Fernziel zu erreichen ist sicherlich ein langwieriger Prozess. Doch schon heute können wir mehr für die Vertiefung der verteidigungspolitischen Zusammenarbeit in der EU leisten.

Entwicklung der Gemeinsamen Sicherheits- und Verteidigungspolitik der EU

Mit dem Vertrag von Maastricht 1992 wurde die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) als zweite Säule der EU eingeführt. Weitere Eckpunkte waren später die Formulierung einer Europäischen Sicherheitsstrategie, der Aufbau der EU-Battlegroups, die Einrichtung einer Europäischen Verteidigungsagentur und der Aufbau der Fähigkeit, zivile und militärische Elemente in den Einsätzen miteinander zu verknüpfen. Letzteres ist mittlerweile zu einem Markenzeichen der EU geworden – die Gleichgewichtung ziviler und militärischer Fähigkeiten ist eine ihrer Stärken.

Die GSVP sollte mit dem Vertrag von Lissabon 2009 zu einem zentralen Element für die stärkere Integration der EU werden. So wurden unter anderem mit der Etablierung einer Hohen Vertreterin, mit einem Europäischen Auswärtigen Dienst und der Ständigen Strukturierten Zusammenarbeit die Voraussetzung geschaffen, damit die EU auf dem Gebiet der Sicherheits- und Verteidigungspolitik effektiver handeln kann. Doch die GSVP stagniert im Schatten der Finanz- und Schuldenkrise, sie ist das schwächste Glied der europäischen Integration.

Die Truppenstärke der 28 Mitglieder der EU beträgt heute ca. 1,45 Millionen Soldat_innen, dafür werden ca. 190 Milliarden Euro aufgewandt. Trotz dieser großen Summe verfügen die europäischen Streitkräfte nur über ca. 10 bis 15 Prozent der Fähigkeiten der US-Kräfte.

Ende Februar 2015 hat eine internationale Expertengruppe unter der Leitung des früheren EU-Außenbeauftragten und NATO-Generalsekretärs Javier Solana eine Studie für das Centre for European Policy Studies vorgestellt. Unter dem Titel „More Union in European Defence“ schlagen die Expert_innen die Schaffung einer europäischen Verteidigungsunion vor. Inwieweit dieser Vorschlag durch die bestehenden EU-Verträge gedeckt ist, ist noch zu beurteilen. Auch EU-Kommissionspräsident Jean-Claude Juncker forderte im März vergangenen Jahres die Gründung einer gemeinsamen europäischen Armee. „Damit könnte Europa glaubwürdig auf eine Bedrohung des Friedens in einem Mitglieds- oder einem Nachbarland der Europäischen Union (EU) reagieren“, sagte Juncker. Die EU hat das Thema hybride Kriege auf die Agenda gesetzt. Denn um eine effektive hybride Sicherheitspolitik zu realisieren, ist es notwendig, vorhandene zivile und militärische Instrumente von Sicherheitspolitik und Risikovorsorge besser miteinander zu verbinden.

Doch die zivilen Elemente unserer Sicherheitspolitik, bei deren Aufbau in der EU großer Handlungsbedarf besteht, stehen nicht im Fokus dieses Beitrags, sondern die Möglichkeit der Schaffung europäischer Streitkräfte als Instrument der Politik soll hier im Mittelpunkt stehen.

Europäische Streitkräfte

Unter europäischen Streitkräften werden Streitkräfte verstanden, die über eine gemeinsame Führungsphilosophie, eine einheitliche Ausbildung, Wehrstruktur und Ausrüstung verfügen und unter dem Kommando der EU stehen. Doch der kurzfristigen Schaffung von gemeinsamen europäischen Streitkräften steht eine Vielzahl von Problemen entgegen, von denen ich einige kurz erwähnen möchte:

- unterschiedliche militärische Kulturen, Führungsphilosophien, soziale Standards sowie unterschiedliche Rechtsgrundlagen in den nationalen Streitkräften;
- die Gefahr bzw. Sorge, durch Verzicht auf militärische Teilfähigkeiten in Abhängigkeit von anderen Staaten zu geraten, denen man aus unterschiedlichen Gründen eine gesicherte Leistungserbringung nicht zutraut bzw. befürchtet, dass sie ein eigenes autarkes Handeln verhindern;
- unterschiedliche verfassungsrechtliche Regelungen über den Einsatz von Streitkräften (zum Beispiel der Parlamentsvorbehalt in Deutschland);

- fehlende Einigkeit innerhalb der EU über die zentralen Fragen der Außen-, Sicherheits- und Verteidigungspolitik;
- Finanzierung der europäischen Streitkräfte.

Voraussetzung für die Lösung dieser Problemfelder ist, dass wir schrittweise unsere Außen- und Sicherheitspolitik in die Gemeinschaft überführen. Da hierfür viel Zeit erforderlich sein wird, wird auch deutlich, dass die Schaffung gemeinsamer europäischer Streitkräfte einerseits zwar eine langfristige Aufgabe darstellt, andererseits aber ein „Weiter so“ der GSVP nicht akzeptabel ist. Deshalb müssen wir uns schon heute zu dem Fernziel gemeinsamer europäischer Streitkräfte bekennen und prüfen, was können wir schon heute gemeinsam realisieren.

Kooperation und Integration europäischer Streitkräfte

Die Integration und Kooperation der europäischen Streitkräfte hat längst begonnen. Von großer Bedeutung für die erfolgreiche Kooperation war die Zusammenarbeit der vielen Nationen, die sich im Rahmen von ISAF in Afghanistan engagiert haben. In den vergangenen Jahren hat es viele gute Beispiele für eine engere Zusammenarbeit der EU-Partner, zum Teil auch innerhalb der NATO, gegeben (Luftraumüberwachung der baltischen Staaten, das gemeinsame Lufttransportkommando, AWACS-Flotte, die deutsch-französische Brigade, das deutsch-niederländische Korps, Integration der niederländischen Luftlandebrigade in die deutsche Division Schnelle Kräfte). Insgesamt gibt es 113 multinationale Kooperationen im Verteidigungsbereich.

Festzustellen ist: Unterhalb der Schwelle, die in die Souveränität der europäischen Staaten eingreift, gibt es eine Vielzahl von Möglichkeiten, wie man in Europa die Zusammenarbeit kostengünstiger und effektiver gestalten kann.

Vorschläge für das weitere Vorgehen

Neue Aufgaben für das Europäische Parlament und die Kommission

Die europäische Außen- und Sicherheitspolitik ist noch immer vielstimmig. Wenn Europa außenpolitisch auch in Zukunft gehört werden will, dann müssen wir in Europa unsere Kräfte bündeln. Europa braucht einen intensiven strategischen Dialog über

Interessen, Ziele und Mittel mit dem Anspruch, eine neue Sicherheitsstrategie, ein europäisches Weißbuch und europäische verteidigungspolitische Richtlinien zu erarbeiten.

Als neue Impulse für die GSVP haben u. a. der jetzige Wehrbeauftragte des Deutschen Bundestages Hans-Peter Bartels und der Vorsitzende der Arbeitsgruppe Sicherheit der SPD MdB Rainer Arnold vor einigen Monaten u. a. vorgeschlagen:

- eine europäische Verteidigungsunion mit der Bildung eines eigenständigen Verteidigungsministerrats für Militärfragen;
- einen Verteidigungsausschuss im Europäischen Parlament;
- einen Verteidigungskommissar in der EU-Kommission;
- einen eigenständigen Verteidigungsausschuss des Europäischen Parlaments;
- Realisierung des schon 2003 von Gerhard Schröder und Jean-Claude Juncker vorgeschlagenen zivil- militärischen europäischen Hauptquartiers.

Um diese Vorschläge, die auch Inhalt der Studie von Javier Solana sind, zu realisieren, ist ein langer Atem erforderlich. Die EU arbeitet zwar an der Erstellung eines neuen strategischen Konzepts. Ob damit Lösungen für die anstehenden Fragen gefunden werden, ist abzuwarten.

Festzustellen ist, eine Vergemeinschaftung der Außen-, Sicherheits- und Verteidigungspolitik der EU ist kurzfristig wenig realistisch. Doch was können wir dann heute konkret tun, um Fortschritte bei der Entwicklung europäischer Streitkräfte zu erzielen?

Praktische Schritte zum Fernziel europäische Streitkräfte

Wenn wir den Aufbau gemeinsamer europäischer Streitkräfte betrachten, so gibt es in den Mitgliedsländern Tabubereiche, die als unantastbare nationale Souveränität zurzeit nicht verhandelbar sind. Dieses sind z. B. die nukleare Abschreckung Frankreichs/Englands oder der Parlamentsvorbehalt in Deutschland. Doch daneben gibt es viele Aufgaben, wo eine erweiterte Zusammenarbeit, aber auch Integration, schon heute möglich ist.

Kurzfristig werden die Möglichkeiten zur Weiterentwicklung der Zusammenarbeit bei der Ausbildung, bei Rüstung und Logistik, bei der Nutzung von Waffensystemen und Geräten, aber auch bei der Durchführung von Übungen und der Schaffung

gemeinsamer Fähigkeitselemente, wie z. B. bei der Mobilität, Aufklärung und der Raketenabwehr, gesehen. Um diese bestehenden Möglichkeiten zu nutzen, gibt es eine Reihe von Vorschlägen, die ich im Folgenden vorstellen möchte.

1. Aufbau einer europäischen Ausbildungsorganisation

Es gibt ein breites Feld, auf dem schon heute eine intensive Zusammenarbeit möglich ist, ohne dass Staaten auf einsatzbezogene Fähigkeiten verzichten müssen und bei denen keine nationalen Tabus berührt werden. Das ist die Ausbildung der Soldat_innen.

Zu Recht messen wir einer guten und realitätsnahen Ausbildung eine große Bedeutung bei. Um die Zusammenarbeit der verschiedenen Streitkräfte weiter zu verbessern, sollte die Zahl gemeinsamer europäischer Manöver und Übungen weiter erhöht werden. Wo immer möglich und sinnvoll sollten wir schon heute schrittweise beginnen, die Ausbildung an gemeinsamen Ausbildungseinrichtungen durchzuführen mit dem Fernziel, eine gemeinsame europäische Ausbildungsorganisation aufzubauen.

Beginnen sollten wir mit dem Führungspersonal. Vorgeschlagen wird, als ersten Schritt auf die nationalen Generalsstabslehrgänge folgend eine verpflichtende zwölfmonatige Ausbildung an einer europäischen Führungsakademie anzuschließen. An dieser Ausbildung sollten auch leistungsstarke Stabsoffizier_innen in Vorbereitung auf herausgehobene Verwendungen teilnehmen. Mittelfristig sollte zum Abschluss der nationalen Ausbildung der jungen Offiziersanwärter_innen ein Ausbildungsabschnitt an einer europäischen Offiziersakademie erfolgen, in dem gemeinsame Einsatzgrundsätze und Führungsphilosophien vermittelt werden.

Daneben bieten sich viele weitere Möglichkeiten für gemeinsame Ausbildungen an. 15 Nationen haben bisher den Transporthubschrauber NH90 beschafft. Vorgeschlagen wird, die Hubschraubergrundausbildung der Pilot_innen gemeinsam durchzuführen. Dafür würde sich beispielsweise das internationale Ausbildungszentrum in Bückeburg mit dem angegliederten privatwirtschaftlich betriebenen Simulationszentrum besonders eignen. Es bietet hervorragende Möglichkeiten und führt für alle Nationen zur Einsparung von Betriebskosten.

Eine große Herausforderung für alle Nationen ist die Begegnung der Bedrohung durch behelfsmäßige Kampfmittel (EOD/IED). Auch hier sehe ich die Möglichkeit, die

Ausbildung der Kampfmittelbeseitiger_innen in einem europäischen Zentrum durchzuführen. Daneben gibt es noch eine Vielzahl weiterer Ausbildungsgebiete, die an gemeinsam betriebenen Einrichtungen durchgeführt werden könnten. Hierzu zählen:

- die Fallschirmjägersprungausbildung;
- die technische Ausbildung an gemeinsam beschafftem Gerät;
- die ABC-Ausbildung;
- die Lufttransport-/Luftbetankungsausbildung oder das Sicherheitstraining „Überleben auf See“.

Betrachten wir die Vielfalt der in den Armeen durchgeführten Ausbildungen, so wird schnell deutlich, dass durch eine Zusammenfassung der Ausbildung in gemeinsam betriebenen europäischen Ausbildungszentren erhebliche Kosten eingespart werden können – bei gleichzeitiger Entwicklung eines einheitlichen Ausbildungsstandes. Ein weiterer großer Vorteil ist, dass sich die Soldat_innen der verschiedenen Nationen durch die gemeinsame Teilnahme an Lehrgängen besser kennenlernen und damit auch ein großer Beitrag zum Zusammenwachsen der Streitkräfte geleistet wird.

Bekannt ist, dass einzelne europäische Staaten beginnen, sich bei der Ausbildung ihrer Soldat_innen verstärkt an die größeren EU-Länder anzulehnen, doch es fehlt ein auf der EU-Ebene abgestimmtes Ausbildungskonzept. Es gilt, möglichst früh mit einer gemeinsamen Ausbildung zu beginnen, damit sich die europäische Idee und der Gedanke an eine europäische Armee in den Köpfen der militärischen Führungsränge entfalten kann. Klar ist dabei jedoch, dass diese multinationalen Ausbildungszentren nicht in einem Land konzentriert sein können, sondern in allen Mitgliedsländern verteilt sein müssen. Ziel sollte sein, dass die Ausbildungseinrichtungen gemeinsam finanziert und durch Ausbilder_innen aus den verschiedenen Nationen betrieben werden.

2. Aufbau gemeinsamer europäischer Ausbildungsinfrastruktur für Sicherheitspolitik

Es ist essenziell, dass der Grundsatz des „vernetzten Handelns“ in Außen- und Sicherheitspolitik auch die zu schaffenden europäischen Ausbildungsinstitutionen prägt. So ist es an der Zeit, die Idee, die z.B. das französische *Institut des Hautes Études de Défense Nationale (IHEDN)* und die deutsche *Bundesakademie für Sicherheitspolitik (BAKS)* trägt, auf ein gesamteuropäisches Niveau zu heben. An diesen

Institutionen werden (bislang überwiegend national) ressortübergreifend, inklusive Vertreter_innen der Privatwirtschaft, Führungskräfte sicherheitspolitisch ausgebildet und Netzwerke gebildet. Analog zu der jeweilig ohne Ressortzuweisung unmittelbar der Regierungschefin bzw. dem Regierungschef untergeordneten Bildungseinrichtung würde eine „Europäische Akademie für Sicherheitspolitik“ im Idealfall direkt dem Kommissionspräsidenten unterstellt werden.

Neben der Ausbildung bietet es sich an, auch Fachaufgaben in multinationalen Einrichtungen durchzuführen. Dafür können zwei Beispiele angeführt werden.

2.1 Gemeinsames Zentrum für Verifikationsaufgaben in Europa

Das Zentrum für Verifikationsaufgaben der Bundeswehr nimmt ein umfangreiches und vielschichtiges Aufgabenpaket bei der Überwachung der zahlreichen Rüstungskontrollverträge und -abkommen wahr, vom KSE-Vertrag über das OSZE-Dokument über Kleinwaffen und leichte Waffen bis hin zum Dayton-Abkommen. Die Bedeutung der Verifikation und ihrer Beiträge zur Schaffung von Transparenz und Bildung von Vertrauen wird u. a. durch die aktuelle Entwicklung in der Ukraine nachdrücklich bestätigt.

Viele Mitglieder der EU haben zur Überwachung der Rüstungskontrollvereinbarungen vergleichbare militärische Stäbe eingerichtet. Gleichzeitig stehen alle Nationen vor den Herausforderungen, personelle und materielle Ressourcen einzusparen. Vorgeschlagen wird die Einrichtung eines „Europäischen Zentrums für Verifikationsaufgaben“.

2.2 Verstärkung und Ausbau eines europäischen Zentrums für Geoinformationen in Sicherheitsfragen

Über die Streitkräfte der EU hinaus benötigen alle mit Planung, Durchführung und Auswertung einer Krise befassten Organisationen flächendeckende, einheitliche und aktuelle Geoinformationen. Für die Bereitstellung solcher Geoinformationen gibt es bereits jetzt funktionierende Organisationselemente; diese gilt es auszubauen. Aus Gründen der wirtschaftlichen Herstellung sowie der hohen Kosten einer notwendigen Aktualisierung der Geoinformationen sollte jedoch der weitere Ausbau bestehender Elemente auf regionaler Ebene erfolgen. Dabei bietet sich der Geoinforma-

tionsdienst der Bundeswehr als Kern an, da hier bereits alle geowissenschaftlichen Fachgebiete einbezogen werden – und zwar in ihrer gesamten Bandbreite. Bündnis-gemeinsame Geoinformationen für das gesamte Aufgabenspektrum aufzubereiten, sie laufend zu halten und sie für die Nationen vorzuhalten, ist das Gebot der Stunde.

3. Pooling & Sharing und Anlehnungspartnerschaften

Es gibt schon heute Beispiele für erfolgreiche Pooling & Sharing-Projekte, bisher weitestgehend im Rahmen der NATO. Doch in Zukunft können wir insbesondere auf dem Gebiet der gemeinsamen europäischen Luftverteidigung, der modularen Feld-lazarette, der Raketenabwehr, der Aufklärung (Seeaufklärung), der Führungsfähigkeit oder der Bereitstellung von Transportkapazitäten mit schweren Hubschraubern noch mehr gemeinsam machen. Dazu zählen gemeinsame Entwicklung, Beschaffung und Finanzierung von Systemen (gemeinsames Eigentum) und der Betrieb durch Personal der verschiedenen Nationen, Bündelung von nationalem Eigentum, Zusammenfassung der Beschaffung, aber auch gemeinsame Aufgabenwahrnehmung. Notwendig ist, dass die europäischen Staaten nun kurzfristig die auf dem Tisch liegenden Vorschläge zu Pooling & Sharing umsetzen. Auf der Grundlage der mit dem Lissabonner-Vertrag beschlossenen Ständigen Strukturierten Zusammenarbeit ist es möglich, dass eine Gruppe von Staaten, die bereit sind, die verteidigungs-politische Zusammenarbeit in der EU zu vertiefen, diesen Weg geht. Andere Staaten können sich dann anschließen.

4. Gemeinsame Rüstung

Die 28 EU-Staaten planen ihre Streitkräfte weitestgehend ohne Abstimmung, nutzen 14 verschiedene Panzer und 19 verschiedene Transportfahrzeuge. Damit verteuern sich die Entwicklungs-, Beschaffungs- und Betriebskosten erheblich. Dort, wo Einsparpotenziale bei der gemeinsamen Beschaffung und Nutzung in vielen EU-Staaten möglich erschienen (z. B. beim Hubschrauber NH90), wurden diese durch eine Vielzahl unterschiedlicher Varianten für die verschiedenen Nutzerstaaten reduziert. Ein wichtiger Baustein auf dem Weg zu mehr Gemeinsamkeit in der GSVP ist die Euro-päisierung der Verteidigungsindustrie.

Eine produktive wehrtechnische Industrie, die zeitgerecht eine leistungsfähige und moderne materielle Ausstattung für die Streitkräfte in Europa liefern kann, bleibt unverzichtbar. Damit die deutsche wehrtechnische Industrie sich hierauf einstellen kann, braucht sie für die europäische Zusammenarbeit klare Perspektiven und verlässliches, politisches Wohlwollen.

Mit der European Defence Agency (EDA) hat der Rat der Europäischen Union 2004 eine Institution geschaffen, mit deren Hilfe die europäische Dimension nationaler Streitkräfte gesteuert werden sollte. Die Arbeit der EDA sollte sich, als wichtiger Baustein der GSVP, positiv auf die europäische Rüstungskoooperation auswirken. Zu den Kernaufgaben der Agentur gehört es ausdrücklich, die militärischen Fähigkeiten der EU-Mitgliedstaaten zu bewerten und ihre Fortentwicklung zu koordinieren. Mit dem Lissabonner Vertrag 2009 hat die EDA eine Stärkung erfahren und soll u. a. den operativen Bedarf der Streitkräfte ermitteln, zur Verbesserung der Effektivität und Sichtbarkeit soll die EDA u. a. die gemeinsame Entwicklung militärischer Fähigkeiten und die Einsatzbereitschaft voranbringen.

Trotz unbestreitbarer Erfolge, z. B. zur Schaffung/Stärkung eines gemeinsamen europäischen Sicherheits- und Verteidigungsmarktes mit dem Defence Package, müsste die EDA elf Jahre nach ihrer Gründung stärkere Akzente bei der Fähigkeitsentwicklung setzen. Um die Forschungs-, Entwicklungs- und Innovationsförderung wie auch die Standardisierung und Zertifizierung wehrtechnischer Produkte in Europa voranzubringen, ist eine personelle und finanzielle Stärkung der EDA geboten. Als wichtiger Schritt muss in Zukunft die wehrtechnische Forschung mit Mitteln der EU gefördert werden.

Schon vor 19 Jahren wurde die OCCAR als gemeinsame Rüstungsorganisation gegründet. Die OCCAR mit ihren sieben Mitgliedstaaten managt acht große Rüstungsvorhaben, darunter auch den A400M. Dazu unterhält die OCCAR Büros in vier Ländern. Auch hier ist es an der Zeit, für eine bessere Effektivität die OCCAR an einem Ort zusammenzuführen.

2012 unterzeichneten EDA und OCCAR eine Kooperationsvereinbarung. Beide Organisationen erfüllen nun komplementäre Rollen in einer kooperativen Zusammenarbeit bei Rüstungsvorhaben. Nun müssen auch die potenziellen Vorteile und Synergien aus dieser vertieften Partnerschaft genutzt werden.

5. Schaffung von gemeinsamen Truppenverbänden für spezielle Aufgaben

Da die Realisierung einer europäischen Armee, die alle nationalen Streitkräfte ersetzt, mittelfristig politisch nicht für umsetzbar gehalten wird, müssen wir als Vorstufe zu europäischen Streitkräften einen praktikablen Weg gehen. Dazu drei Beispiele zum Aufbau eines europäischen Großverbandes.

5.1 Luftbeweglicher Einsatzverband

Das Bundesministerium der Verteidigung (BMVg) plant, 22 NH90 zusätzlich zu erwerben und diese für einen aufzustellenden europäischen Verband zur Verfügung zu stellen. Geplant ist der Aufbau eines multinationalen Hubschrauberverbandes zur Rettung verwundeter Soldat_innen aus Kampfgebieten (Medevac-Brigade). Das ist ein richtiger Schritt auf den Weg zur mehr Kooperation in der EU. Doch es gibt weitgehende Überlegungen.

Auf der Grundlage der zusätzlich zu beschaffenden deutschen Hubschrauber wird in Fachkreisen die Aufstellung eines multinationalen luftbeweglichen schnellen Eingreifverbandes (EU-Battlegroup) im Rahmen der GSVP diskutiert, der neben Aufgaben wie Rettungseinsätzen, humanitärer Hilfe oder Katastrophenschutz das Einsatzspektrum der überarbeiteten Europäischen Sicherheitsstrategie (ESS) innerhalb und außerhalb der EU abdecken sollte.

Mit einer solchen Brigade als „EU-Feuerwehr“ könnte die EU rasch und flexibel auf Krisen in ihrer eigenen Zuständigkeit reagieren.

5.2 Gemeinsame Marine

Auch im Bereich der Marine ist eine verstärkte Zusammenarbeit sinnvoll und möglich. Peer Steinbrück schlug als Kanzlerkandidat in seiner Rede am 13. März 2013 als praktischen Schritt hin zu einer europäischen Armee vor, dass sich Deutschland mit den Anrainern an Nord- und Ostsee zusammentun könnte, um gemeinsam eine Marine zu betreiben. Eine Autorengruppe, darunter der ehemalige Inspekteur der Marine, veröffentlichte im gleichen Atemzug in einer Tagesszeitung den Vorschlag, dass die Europäer gemeinsam einen Marineträgerverband aufstellen sollten.

Die bislang nur temporär eingerichtete EU NAVFOR für den Einsatz ATALANTA könnte hier als Vorbild dienen, um durch Mitgliedsländer abgeordnete Einheiten auch dauerhaft auf europäischer Ebene zu führen. Die Ausbildung einer europäischen Marine könnte dabei auf die erfolgreiche Erfahrung der bestehenden NATO-Institution des Operational Sea Training in Großbritannien zurückgreifen. Hier werden bereits seit Jahrzehnten Schiffe unterschiedlichster NATO-Staaten einheitlich ausgebildet und hinsichtlich der gemeinsamen Standardisierung der internen und externen Abläufe geprüft.

Die schon kurzfristig sehr positiven Erfahrungen in der Kooperation der unterschiedlichen Schiffe der Mitgliedstaaten im Einsatzverband EU NAVFOR lassen die Annahme zu, dass es vergleichsweise einfach wäre, eine dauerhafte europäische Marine aus abgeordneten Schiffen der Mitgliedstaaten aufzustellen.

5.3 EU-Großverband

Wolfgang Hellmich, Vorsitzender des Verteidigungsausschusses im Deutschen Bundestag, hat 2012 vorgeschlagen, auf Basis der EU-Battlegroups mittelfristig einen europäischen Großverband aufzubauen, der über das gesamte militärische Fähigkeitsspektrum (Heer, Marine, Luftwaffe) verfügt. Diese Kräfte sollten über die Fähigkeiten verfügen, Operationen hoher Intensität in einem Krisengebiet durchzuführen (auf der Grundlage der von der EU festgelegten Petersberg-Aufgaben). Die hierfür von den Nationen bereitgestellten Kräfte werden einem neu aufgestellten eigenständigen operativen EU-Hauptquartier, welches die Fähigkeiten hat, zivile und militärische Einsätze der EU zu planen und durchzuführen, unterstellt und üben gemeinsam. Bei der Entscheidung über den Einsatz von Kampftruppen gilt, solange nicht das Europaparlament die Parlamentskontrolle sicherstellt, weiterhin der nationale Parlamentsvorbehalt. Diese von den Nationen der EU unterstellten Kräfte sollten mittelfristig von der EU finanziert werden.

Langfristig ist es sinnvoll, dass jede Nation prüft und festlegt, welche militärischen Aufgaben sie mit welchen Kräften in nationaler Verantwortung weiter durchführen will. Darüber hinaus melden die Staaten der EU die Kräfte und Fähigkeiten, die sie für die EU bereitstellen wollen. Die Nuklearstreitkräfte Englands und Frankreichs verbleiben selbstverständlich weiter unter nationalem Kommando.

Zusammenfassung

Wenn die EU außen- und sicherheitspolitisch auch in Zukunft gehört werden will, dann müssen:

- wir in Europa unsere Kräfte bündeln und effektiver einsetzen;
- wir klären, was kann und was soll die EU sicherheitspolitisch leisten, und dieses in einem europäischen Weißbuch dokumentieren;
- die Nationen, die Kommission und das Europäische Parlament weitere Schritte hin zu einer Verteidigungsunion auf der Basis der auf dem Tisch liegenden Vorschläge einleiten;
- wir eine europäische Armee mit einer gemeinsame Führungsphilosophie, die über eine einheitliche Ausbildung, Wehrstruktur und Ausrüstung verfügt und unter dem Kommando der EU steht, anstreben;
- wir das Leitbild vom Staatsbürger in Uniform schon heute zum Ziel von Reformen in den einzelnen EU-Mitgliedstaaten machen und es pragmatisch und schrittweise umsetzen;
- durch die Intensivierung einer gemeinsamen Ausbildung der Streitkräfte, der gemeinsamen Entwicklung militärischer Fähigkeiten, der gemeinsamen Beschaffung von Rüstungsgütern, der gemeinsamen Wahrnehmung von Fachaufgaben, des Ausbaus von Pooling & Sharing, der Anlehnungspartnerschaft sowie z. B. des Aufbaus eines Marineträgerverbandes der EU schon heute weitere wichtige Schritte auf dem Weg zu gemeinsamen europäischen Streitkräften eingeleitet werden;
- wir auf dem Weg zu mehr Gemeinsamkeit die Interoperabilität der Streitkräfte aller Mitgliedstaaten so entwickeln, dass diese wirksam zum Einsatz gebracht werden kann.

Mit dem Ziel, die GSVP effektiver zu gestalten, müssen wir Initiativen auf diesem Feld einleiten, sodass sich bei geringer Mittelausstattung ein klarer Mehrwert für die beteiligten Staaten und für die EU insgesamt ergibt.

Die Chancen, die uns der Vertrag von Lissabon mit der Ständigen Strukturierten Zusammenarbeit bietet, müssen wir für die Vertiefung der verteidigungspolitischen Zusammenarbeit in der EU nutzen.



Dr. Wolfram Geier

Bundesamt für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe, Leiter der Abteilung Risikomanagement, Internationale Angelegenheiten

Globale und nationale Herausforderungen für die zivile Verteidigung und den Bevölkerungsschutz in Deutschland – Entwicklungsperspektiven 2025

Während in der zweiten Hälfte des 20. Jahrhunderts eine unmittelbare territoriale Bedrohung Deutschlands durch den Ost-West-Konflikt mit konventionellen und nuklearen militärischen Mitteln bestanden hatte, haben sich das Spektrum, die Ursachen und die Charaktere äußerer sicherheitspolitischer Risiken und Bedrohungen im 21. Jahrhundert rasant und dramatisch verändert. Dies hat auch mittel- und unmittelbare Konsequenzen für die in der Vergangenheit stark vernachlässigte zivile Verteidigung einschließlich des Bevölkerungsschutzes in der Bundesrepublik.¹ Risiken und Bedrohungen entstehen heute u. a. aus der Instabilität von zerfallenen und zerfallenden Staaten, aus Konkurrenzen um geopolitische Einflussphären und Rohstoffe, durch (inter-)nationalen Extremismus und Terrorismus sowie die international agierende organisierte Kriminalität (OK), durch Klimawandel und Umweltkatastro-

1 Die zivile Verteidigung umfasst die Planung, Vorbereitung und Durchführung aller zivilen Maßnahmen zur Herstellung und Aufrechterhaltung der Verteidigungsfähigkeit einschließlich der Aufrechterhaltung der Staats- und Regierungsfunktionen und des Schutzes der Zivilbevölkerung (Zivilschutz). Der derzeit rechtlich nicht definierte Begriff „Bevölkerungsschutz“ beschreibt alle Aufgaben und Maßnahmen der Kommunen und der Länder im Katastrophenschutz sowie des Bundes im Zivilschutz; letztendlich umfasst der Begriff aber auch das gesamte nichtmilitärische und nichtpolizeiliche zivile integrierte Hilfeleistungssystem von Bund, Ländern, Kommunen und Hilfsorganisationen, das im Frieden (Katastrophenschutz) wie im Verteidigungsfall (Zivilschutz) zur Verfügung stehen kann (siehe hierzu auch: Bundesamt für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe (Hrsg.) 2010: BBK-Glossar: Ausgewählte zentrale Begriffe des Bevölkerungsschutzes, Bonn).

phen, aus der Verknappung natürlicher Ressourcen, durch Pandemien, Migrations- bzw. Flüchtlingsbewegungen, durch die Weiterentwicklung und Proliferation von Massenvernichtungswaffen und durch hochkomplexe, vernetzte und verletzbare Kritische Infrastrukturen. Allerdings bleiben auch eher klassische zwischenstaatliche Konflikte auf dem Bedrohungstableau, wie die Krimkrise und Konflikte im pazifischen Raum zeigen.

Ursachen und Folgen von Risiken und Bedrohungen

Als Ursachen neuer Risiko- und Bedrohungslagen, die auch Deutschland unmittelbar oder mittelbar betreffen können, kommen vorrangig in Betracht:

1. nationalistische, ethnische oder religiöse Konflikte, die mit Waffengewalt symmetrisch oder asymmetrisch ausgetragen werden;
2. internationaler und nationaler Terrorismus;
3. geopolitischer und wirtschaftlicher Wettbewerb und Kampf um Einflussphären und sich verknappende Rohstoffe;
4. Nahrungsmittelkrisen, Hungerkatastrophen sowie Trinkwassermangel durch Klimaveränderungen, Misswirtschaft und ökologischen Raubbau;
5. tief greifende Finanz- und Wirtschaftskrisen.

Für die Sicherheit Deutschlands ergeben sich z.B. aus Gefahrenabschätzungen der NATO sowie weiterer sicherheitspolitischer Analysen folgende Bedrohungen und Gefahren, die kurz-, mittel- und langfristig Auswirkungen auf die zivile Verteidigung einschließlich des Bevölkerungsschutzes haben und bislang in einer nationalen ressortübergreifenden Gesamtplanung nur unzureichende Berücksichtigung fanden:

1. asymmetrische Bedrohungen durch Anschläge mit konventionellen sowie mit nichtkonventionellen Mitteln durch international agierende terroristische Gruppierungen, deren Risiko sich aufgrund verschärfender Konflikte in den Staaten des Nahen und Mittleren Osten sowie Nordafrikas perspektivisch erhöht;
2. neue asymmetrische Bedrohungen durch Angriffe auf die Informationsinfrastrukturen (IT) sowie infolge auf weitere Kritische Infrastrukturen (KRITIS) durch unterschiedliche Akteure im Cyberraum; diese Akteure können: a) international tätige Terrororganisationen und -gruppen, b) die international agierende OK, c) fremdstaatliche Einrichtungen im Rahmen der derzeit weltweit im Aufbau befindlichen militärischen Cyberkriegsführung sein;

3. Zunahme der Bedrohungen für die heimische Wirtschaft, Industrie sowie die öffentliche Sicherheit und Ordnung durch potenziell mögliche Störungen der Energie- und Rohstoffversorgung mit nachhaltigen Folgen für die Versorgungssicherheit in Deutschland aufgrund regionaler Konflikte, die mit militärischen und asymmetrischen Mitteln ausgetragen werden (Seeblockaden, Piraterie, Unterbrechung und Zerstörung internationaler Gas- und Öl-Pipelines sowie Stromtrassen etc.);
4. wachsende Bedrohung des europäischen Territoriums durch die Weiterentwicklung und Proliferation atomarer, biologischer und chemischer Waffen (Massenvernichtungswaffen);
5. Zunahme der Entwicklung und Installation von Trägersystemen (Mittel- und Langstreckenraketen) in Krisenstaaten/-regionen, die auch Mitteleuropa erreichen können bzw. dies in absehbarer Zeit können werden;
6. Bedrohungen durch Klimawandel und dauerhafte Klima- und Wetterextreme, z. B. Hitze, Dürre, Starkniederschläge, Hochwasser, Anstieg des Meeresspiegels mit globalen Folgen wie Hungersnöten, Massenflucht und -migration etc.

Die zivile Verteidigung und der aus Zivil- und Katastrophenschutz bestehende Bevölkerungsschutz sehen sich heute zumindest in Teilen einem völlig anderen Gefahrenspektrum ausgesetzt, als dies in der Vergangenheit der Fall war. Waren es im 20. Jahrhundert reguläre Armeen, die mit Luft- und Bodentruppen beispielsweise lebens- und verteidigungswichtige Betriebe, Einrichtungen und Anlagen angegriffen und zerstört haben, können dies heute gezielt auf Kritische Infrastrukturen gelenkte unbemannte Flugkörper (Drohnen, Raketen), selbst gefertigte Sprengkörper oder aber gezielt infiltrierende Computerschadsoftware sein, die Schaltzentralen, Übertragungsleitungen und andere Infrastrukturelemente angreifen und zerstören. Dabei können die handelnden Akteure Staaten, durch Staaten oder Dritte motivierte nicht-staatliche Organisationen oder Individuen (internationaler Terrorismus, Organisierte Kriminalität, individuelle Kriminalität) sein, die enorme Schadwirkungen entfalten können. So hätte beispielsweise die gezielte Zerstörung von zentralen Leitwarten des Übertragungsnetzes der Stromversorgung durch Cyberattacken oder aber durch gezielte Lenkwaffenangriffe aufgrund der vitalen Abhängigkeit der Gesellschaft von elektrischem Strom katastrophale Auswirkungen. Da die gesamtgesellschaftliche Abhängigkeit von Kritischen Infrastrukturen, vor allem von elektrischem Strom und von IT-Dienstleistungen sowie von anderen Energieträgern wie Gas und Erdöl, in den

vergangenen Jahren drastisch gestiegen ist und sich gleichzeitig die Mittel und Wege zur (Zer-)Störung dieser Leistungen verändert haben und teilweise deutlich einfacher geworden sind, muss eine Neuausrichtung der gesamten staatlichen Notfallvorsorgeplanung diese Szenarien verstärkt in den Blick nehmen. Gleiches gilt für Szenarien, die sich durch die Proliferationsgefahr von Massenvernichtungsmitteln im CBRN-Bereich und deren Verfügbarkeit bei staatlichen und nichtstaatlichen Akteuren ergeben.²

Die neuen sicherheitspolitischen Gefahren und Risiken bzw. die gerade im Entstehen begriffenen Risiken und Bedrohungen bedürfen einer umfassenden sicherheitspolitischen Gesamtstrategie einschließlich einer neuen Zivilverteidigungs- und Bevölkerungsschutzstrategie als wichtigem Bestandteil künftiger Sicherheitspolitik. Während die deutschen Streitkräfte nach Ende des Kalten Krieges mehrfach reformiert und auch bzgl. ihrer neuen Rolle zumindest in Teilen weiterentwickelt wurden, hat sich die zivile Verteidigung einschließlich des Zivilschutzes in den 90er Jahren nicht nur nicht weiterentwickelt, sondern wurde teilweise ersatzlos aufgelöst und zu einem Torso demontiert. So stellt der Bundesrechnungshof in einem Bericht an den Deutschen Bundestag zur Ernährungsnotfallvorsorge als Teil des nationalen Krisenmanagements im April 2012 fest:

*„Ein Gesamtkonzept zur Bewältigung von Krisen unter Einschluss der Ernährungsnotfallvorsorge **liegt derzeit nicht vor**. Es sind keine Krisenszenarien herausgearbeitet und dargestellt, die eine Versorgung der Bevölkerung mit Nahrungsmitteln notwendig erscheinen lassen. Auch die Schnittstellen zu anderen Versorgungsmaßnahmen (Trinkwasser, Energie und Verkehr) sind nicht hinreichend abgeklärt.“*

Was der Bundesrechnungshof für diesen Teil der staatlichen Notfallvorsorge zu Recht beschreibt, gilt auch für nahezu alle anderen Bereiche der staatlichen Notfallvorsorge im Rahmen der Zivilverteidigung. Während die *Verteidigungspolitischen Richtlinien (VPR)* in der Vergangenheit mehrfach fortgeschrieben wurden, wurden die nur 1989 einmal verfassten und seither nie geänderten *Rahmenrichtlinien für die Gesamtverteidigung* als gemeinsames Dokument von Bundesverteidigungs- und Bundesinnen-

2 CBRN: chemisch, biologisch, radiologisch, nuklear; CBRN-Schutz bezeichnet alle Schutzvorkehrungen und Schutzmaßnahmen gegen diese Stoffe.

ministerium auf dem Stand der späten 80er Jahre quasi „eingefroren“. Die dort u. a. für die zivile Verteidigung beschriebenen staatlichen Vorsorgestrukturen sind mittlerweile nur noch rudimentär vorhanden. Neben dem reduzierten Zivilschutz wurden die „lebens- und verteidigungswichtigen Einrichtungen“, z. B. die Träger von Verkehrs- und Kommunikationsinfrastrukturen in den vergangenen 20 Jahren teil- oder ganz privatisiert und Redundanzen, Notversorgungskapazitäten sowie unternehmenseigene Katastrophenschutzpotenziale aus ökonomischen Gründen nahezu gänzlich abgeschafft (z. B. Bahn, Post, Telekommunikation). Mit Blick auf neue Risiken und Gefahren, die für die Bevölkerung Deutschlands sowie für ein funktionierendes Staatswesen heute erkennbar sind, bedarf es dringend einer Revision der staatlichen Notfall- und Krisenvorsorgeplanung im Zuge der Entwicklung einer zukunftsweisenden Gesamtstrategie für die nationale Sicherheit. Nur aufgrund der Gegenüberstellung von erkannten Risiken mit vorhandenen Strukturen und deren Leistungsfähigkeit lässt sich realistisch bewerten, ob, wo und in welcher Qualität, Quantität und Zeitspanne die Anpassung von Strukturen der zivilen Verteidigung einschließlich des Zivilschutzes erforderlich ist.

Hybride Kriegsführung, Cyberwar und Kritische Infrastrukturen

Die zivile Verteidigung und der Bevölkerungsschutz müssen sich im Zuge der Herausbildung neuer Formen der Kriegsführung auch auf andere Szenarien einstellen, die andere Bewältigungsstrategien und andere Ressourcen bedingen. Hybride Kriege und Cyberbedrohungen gehören zu den großen Herausforderungen der Zukunft. Das Hamburger Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik (IFSH) beschreibt dies in einer aktuellen Zivilschutzstudie wie folgt:

„Die Kriegsführung des postindustriellen Zeitalters kann man grob als Kombination aus hochmodernen, traditionellen und asymmetrischen Komponenten der Kriegsführung bzw. als hybriden Krieg beschreiben, die nach der postmodernen Devise „anything goes“ zur Entgrenzung des Krieges tendiert. Dazu gehören die sogenannten „Kriege der 4. Generation“, „unrestricted warfare“, und die sogenannten „neuen Kriege“, wobei zwischen Asymmetrien des Starken, die vor allem auf waffentechnologischer Überlegenheit

beruht, und Asymmetrien des Schwachen, die primär auf Unerkennbarkeit des Kämpfers bzw. auf die Führung eines Schattenkrieges fußt, zu unterscheiden ist (...).“³

Nach dem ehemaligen Generalinspekteur der Bundeswehr, Klaus Naumann, sind zu den klassischen Dimensionen der Kriegsführung Land, See und Luft in den vergangenen Jahren weitere Dimensionen durch die rasante technologische Entwicklung hinzugekommen, nämlich einerseits der Weltraum und andererseits aktuell der Cyberraum. Nach Einschätzungen der Nachrichtendienste dürfte ein ausschließlicher „Cyberwar“ zwar aus verschiedenen Gründen (Ressourcen, Technik, Strategien und Konzepte) auf absehbare Zeit unwahrscheinlich sein, aber die Herausforderungen durch Cyberangriffe, die enorme wirtschaftliche und politische Auswirkungen haben können, wachsen unaufhaltsam. Längerfristig gesehen könnte der Cyberraum durchaus auch zu einem neuen Schlachtfeld der Zukunft werden. Diese Gefahr wird vor allem in den USA beschworen, die den Bereich der Cyberwarfähigkeiten u. a. mit dem 2010 gegründeten U.S. Cyber Command zügig vorantreiben. *„I have often said that there is a strong likelihood that the next Pearl Harbour that we confront could very well be a cyberattack“*, so der ehemalige US-Verteidigungsminister Leon Panetta. Das Pentagon bezeichnet den Cyberspace inzwischen als neue Domäne der Kriegsführung. Auch andere Staaten wie Russland, China, Israel oder Indien bauen diesbezügliche Kapazitäten auf.⁴ Allerdings sollte aus gutem Grund zwischen Cyberangriffen aus militärischen Gründen sowie Cyberattacken aus kriminellen und anderen Gründen unterschieden werden. Der Begriff „Cyberwar“, also staatlich gelenkter Krieg mit IT-gestützten Mitteln im IT-gestützten Raum gegen IT-gesteuerte und IT-abhängige Infrastrukturen, sollte eine politisch exakte Verwendung finden, auch wenn es im Cyberraum große Grauzonen gibt und geben wird.

3 Erhardt, Hans-Georg; Neuneck, Götz (Hrsg.) 2015: Analyse sicherheitspolitischer Bedrohungen und Risiken unter Aspekten der zivilen Verteidigung und des Zivilschutzes, Baden-Baden, S. 50 f.; diese Studie wurde im Auftrag des BBK vom IFSH gemeinsam mit Expert_innen des BBK und anderer Behörden in den Jahren 2014/15 erarbeitet, um eine wissenschaftlich fundierte Grundlage für die Fortentwicklung der zivilen Verteidigung einschließlich des Zivilschutzes zu bekommen.

4 Vgl. Neuneck, Götz 2014: Neue Bedrohungen im Cyberspace, in: Friedensgutachten 2014, Berlin, S. 248 f.

Auswirkungen auf den Bevölkerungsschutz in Deutschland

Aufgrund der Charakteristika hybrider Kriegsführung wird schnell deutlich, warum hybride Kriege von Brisanz sein können, auch wenn die eigentlichen Hotspots des Konfliktes außerhalb Deutschlands liegen. Zum einen werden hybride Kriege im wahrsten Sinn des Wortes „entgrenzt“ und nicht nur mit klassischen Armeen, sondern mit kleinen Gruppen, u. a. auch beauftragten terroristischen oder kriminellen Netzwerken, transnational geführt. Zum anderen wird die Informationskriegsführung, die psychologische Kriegsführung und auch die Cyberkriegsführung zur Agitation, zu Propaganda und zur Irreführung genutzt. Hybride Kriege sind komplex, vernetzt und zielen auf die Verwundbarkeit postmoderner Gesellschaften ab. Obwohl weltweite Vernetzung und Abhängigkeit einerseits Konflikte mindernd und kooperationsförderlich sind, stellt die zunehmende wachsende Vernetzung auf virtueller Basis auch ein neues Risiko dar. Dies gehört zur Janusköpfigkeit der globalisierten Welt.

Nahezu alle sogenannten Kritischen Infrastrukturen, die für das (Über-)Leben der Bürger_innen wie der Gesellschaft insgesamt notwendig sind, sind von der Verfügbarkeit leistungsfähiger IT abhängig. Dass und wie IT-abhängige bzw. IT-gesteuerte Infrastrukturen verwundbar sind, haben nicht nur der 2010 entdeckte Wurm „Stuxnet“ in iranischen Atomanlagen sowie andere Schadprogramme und weltweite Cyberattacken der jüngsten Vergangenheit gezeigt. Auch der Cyberangriff auf den Deutschen Bundestag 2015 sollte als Menetekel begriffen werden. Jede moderne, technologisch entwickelte Gesellschaft hat – nicht zuletzt auch mit Systementscheidungen bzgl. ihrer Soft- und Hardware – einem virtuellen Angreifer mit entsprechendem Know-how unfreiwillig und teils unwissentlich Türen geöffnet und bietet mit Blick auf das Risiko aller Infrastrukturen eine verwundbare Flanke, die nur bedingt geschützt werden kann. Während im konventionellen Krieg Infrastrukturen durch gezielten oder flächendeckenden Waffeneinsatz zerstört wurden, kann heute eine Störung oder Zerstörung von Infrastrukturen lautlos durch effektive Schadprogramme, d. h. durch auf unterschiedlichen Wegen eingeschleuste Viren erfolgen. Die Folgen für die Bevölkerung sind ähnlich dramatisch wie bei einem konventionellen Krieg. Bei einem heutigen oder künftigen Totalausfall können aufgrund immer häufiger fehlender Redundanzen und Notversorgungssysteme die Versorgungsleistungen für die Bevölkerung ggf. gänzlich und längerfristiger zusammenbrechen – in „konventionellen“ Zeiten war dieses Szenario weniger wahrscheinlich. Militärisch und ökonomisch starke Staaten stellen dem Militär bereits heute umfangreiche Ressourcen zur Verfügung. Fachmilitärdienstliche Stellen auf

diesem Sektor verfügen über gutes Know-how und wachsende Fähigkeiten. Da Angriffe dieser Art den physischen Schaden – z. B. keine zerstörten Territorien, keine eigenen Verluste – sehr begrenzen können, stellt sich beim Thema Cyberwar nicht mehr die Frage nach dem Ob, sondern nur noch nach dem Wann und dem Wie sowie mit welchen Anteilen am gesamten Geschehen.

Deutschland ist ein technologisch hoch entwickeltes Land, das in allen wichtigen öffentlichen, wirtschaftlichen und privaten Bereichen von der zuverlässigen Verfügbarkeit von elektrischem Strom und IT-Dienstleistungen sowie von Rohstoffimporten abhängt. Die Kritischen Infrastrukturen Energie, Informations- und Kommunikationstechnologien, Verkehr, Trinkwasser- und Lebensmittelversorgung, Gesundheits- und Rettungswesen, Banken- und Finanzwesen, öffentliche Verwaltung, Staats- und Regierungsfunktionen sowie Medien sind heute national und international sowie technisch vernetzter und abhängiger und damit verletzlicher denn je. Damit sind Kritische Infrastrukturen wachsendes Angriffsziel für hybride Kriegsformen bzw. „Cyberkrieger_innen“. Gleichzeitig engagiert sich Deutschland im Rahmen internationaler Bündnisse in Konflikt- und Krisenregionen dieser Welt, was zu unterschiedlichen Bewertungen bei den Konfliktparteien führt, die Deutschland noch viel stärker ins Fadenkreuz hybrider Kriegsführungsstrategien nehmen können. Militärische, paramilitärische oder zumindest vom Staat finanzierte Cyberwarfare-Einheiten werden in verschiedenen Staaten aufgebaut, um gezielt Kritische Infrastrukturen zu bedrohen, zu stören oder zu zerstören. Parallel dazu können Informationsmedien gezielt manipuliert und die Öffentlichkeit falsch über Sachverhalte informiert werden. Die Dynamiken sogenannter Social Media im Zuge gezielter hybrider Kriege und die damit verbundenen Risiken können enorm sein. Bewusste Manipulationen und Irreführungen über diese Netzwerke können ebenfalls zu gezielt herbeigeführten irrationalen, die Krise verschlimmernden Handlungen in der Bevölkerung oder Teilen davon führen, vor allem wenn dazu noch lebenswichtige Infrastrukturen gestört sind oder ausfallen oder Terroranschläge durch extremistische Gruppierungen mit konventionellen oder auch „schmutzigen“ Mitteln, wie einer „dirty bomb“⁵ angedroht werden oder tatsächlich erfolgen sollten.⁶

5 Eine „dirty bomb“ ist ein mit radioaktivem Material kontaminierter konventioneller Sprengsatz, bei dessen Detonation dieses Material in der Umgebung verteilt wird; eine „dirty bomb“ ist keinesfalls mit einem nuklearen Sprengsatz („Atombombe“) zu verwechseln.

6 Im August 2012 kam es in Nordost-Indien aufgrund von Falschmeldungen über angebliche Angriffe und Gewaltexzesse von extremistischen Moslems über Social Media zu Massenpanik und spontanen Fluchtbewegungen von Zigtausend Menschen, bei denen in der Folge mehrere Todesopfer zu beklagen waren.

Schlussfolgerungen

Folgt man den hier kurz und nicht vollständig skizzierten Risiken und Bedrohungen sowie den Risikoursachen, dann haben sich Gesellschaften wie die der Bundesrepublik Deutschland mit Gefahren wie konventionellen und unkonventionellen Anschlägen durch Terrorismus und asymmetrische Kriegsführung, Cyberattacken und Cyberkriegen sowie längerfristig nicht gänzlich auszuschließenden kriegerischen Konflikten u. a. mit dem Einsatz von Nuklearwaffen auseinanderzusetzen. Auch wenn das Territorium und die Bevölkerung Deutschlands zumindest kurzfristig nicht aktiv und unmittelbar in klassische Kriegshandlungen einbezogen werden dürfte, können aufgrund der weltweiten Vernetzungen und Abhängigkeiten gravierende Auswirkungen auf Versorgungsleistungen und die Kritischen Infrastrukturen auch kurzfristig nicht ausgeschlossen werden und müssen mit Blick auf mittel- und langfristige Risiken auf jeden Fall einkalkuliert werden.

Ähnliches gilt für das Informations- und Kommunikationsverhalten sowie den Informationsbedarf der Bevölkerung, der aufgrund der heutigen Kommunikations- und Medienstrukturen völlig anders bedient wird. Noch immer sind die staatlichen Risiko- und Krisenkommunikationsstrukturen in Deutschland nur rudimentär entwickelt und auf das Risiko „Krieg“ gar nicht und auf das Risiko „Terroranschlag“ suboptimal vorbereitet. Gerade auf diesen Sektoren darf der Staat das Feld nicht alleine den Medien und den Social Media mit ihrer ungeheuren Dynamik und den damit verbundenen weiteren Risiken überlassen. Eine zielorientierte moderne und professionell beherrschte staatliche Risiko- und Krisenkommunikation ist daher unbedingt erforderlich.

Für eine zukunftsfähige, effektive zivile Verteidigung bzw. eine nationale Krisenvorsorgeplanung für die nächsten zehn Jahre sind ein passender Rahmen und integrative, miteinander vernetzte und harmonisierte Elemente zu entwickeln.

Ohne Anspruch auf Vollständigkeit gehören zu einer „Entwicklungsperspektive 2025“:

A Rahmen:

1. Erarbeitung von Risiko- bzw. Bedrohungsanalysen, die als Grundlage für Überlegungen zur Fortentwicklung der Zivilverteidigung bzw. des Bevölkerungsschutzes dienen;
2. Definition eines möglichst konkreten Schutzniveaus in Form von Schutzziele für wichtige Versorgungssektoren sowie die Leistungsfähigkeit des Gefahrenabwehrsystems;

3. Entwicklung eines zukunftsfähigen horizontalen und vertikalen Gesamtkonzeptes für die nationale Krisenbewältigung in Kooperation mit Bund, Ländern, Kommunen und Infrastrukturbetreibern auf der Grundlage von 1. und 2.;
4. Anpassung und Fortentwicklung des nötigen Rechtsrahmens: Sicherstellungs- und Vorsorgegesetzgebung, Zivilschutzgesetzgebung, Gesamtverteidigungsrichtlinie sowie ggf. neue Gesetze zum Schutz Kritischer Infrastrukturen.⁷

B Elemente:

1. Erarbeitung eines aktuellen Zivilen Alarmplanes (ZAP);
2. Aktualisierung und Fortschreibung des staatlichen Informations- und Meldewesen;
3. Fortentwicklung eines umfassenden Warn- und Informationssystems für die Bevölkerung auf der Grundlage des Systems MoWaS, das den größten Teil der Bevölkerung schnell und zielgerichtet erreichen kann;⁸
4. Fortentwicklung von Schutzkonzepten und Umsetzungsmaßnahmen für den virtuellen und physischen Schutz Kritischer Infrastrukturen;
5. effektive Vorsorgeplanungen für den Gesundheitssektor unter Zivilschutzaspekten sowie unter Berücksichtigung der sozioökonomischen Entwicklungen im Gesundheitswesen mit einhergehender Ressourcenverknappung;
6. Neuentwicklung von Konzepten und Umsetzungsmaßnahmen für den baulichen Schutz von Wohn- und Nutzbebauung einschließlich des baulichen Schutzes Kritischer Infrastrukturen;
7. Planungen und Empfehlungen für großräumige Evakuierungen bzw. für die Lenkung von umfangreichen Bevölkerungsbewegungen sowie die Unterbringung und Betreuung großer Flüchtlingszahlen;
8. Erhöhung der Selbstschutz- und Selbsthilfefähigkeit der Bevölkerung u. a. durch zielgruppenspezifische Aus- und Fortbildungsmaßnahmen vor Ort;
9. Abstimmung einer grenzüberschreitenden Krisenvorsorgeplanung mit Nachbarstaaten bzw. innerhalb der EU mit Blick auf kriegerische Ereignisse, großflächige Katastrophen und große Flucht- und Bevölkerungsbewegungen.

⁷ Mit dem Gesetz zur Erhöhung der Sicherheit informationstechnischer Systeme (IT-Sicherheitsgesetz) hat die Bundesregierung 2015 einen wichtigen ersten gesetzlichen Schritt zur Erhöhung des Schutzes Kritischer Infrastrukturen unternommen.

⁸ MoWaS steht für Modulares digitales Warn-System auf der Basis der satellitengestützten Warnung des Bundes unter Einbeziehung unterschiedlichster Teilwarnsysteme (u. a. Sirenen, Rundfunk, Internet, Smartphones sowie andere elektronisch ansteuerbare Instrumente).

Die zivile Verteidigung insgesamt und der Bevölkerungsschutz im Speziellen können erfolgreich angesichts der neuen Bedrohungsformen durch hybride Kriege, die zusätzlichen Dimensionen der Kriegsführung, den Terrorismus und andere Gefahren und Risiken nur im Sinn „vernetzter Sicherheit“ mit allen anderen relevanten staatlichen und privaten Akteuren agieren. Parallel dazu muss die Bevölkerung viel stärker auf den Ausfall oder die Störung sie versorgender Infrastrukturleistungen vorbereitet und zum Selbstschutz und zur Selbsthilfe im Zivilschutz- wie im Katastrophenfall motiviert werden. Die Überprüfung und die daraus folgende Anpassung der zivilen Verteidigung im Rahmen der nationalen Notfallvorsorgeplanung in Deutschland sind längst überfällig und zwingend notwendig. Die Bundesregierung hat 2015 aufgrund von Vorgaben des Parlamentes mit Bestandsaufnahmen und der Erarbeitung eines Plankonzeptes für die Fortentwicklung begonnen. Aktuelle und laufend ergänzte Risikoeinschätzungen und Prognosen, die vor allem die zivile Vorsorgeplanung im Fokus haben, sind für diese Fortentwicklung eine unverzichtbare Basis.

Wichtige einzelne Elemente für einen modernen Zivilschutz und eine effektive Krisen- und Katastrophenvorsorge in Deutschland sind dabei durchaus vorhanden. Nicht zuletzt durch die von Bund und Ländern nach 9/11 und dem Sommerhochwasser von 2002 beschlossene „Neue Strategie zum Schutz der Bevölkerung in Deutschland“ und das von der Bundesregierung 2004 errichtete Bundesamt für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe (BBK) existieren Verfahren und Instrumente, die die Zusammenarbeit und die Qualität im Bevölkerungsschutz im Vergleich zu den 90er Jahren des vergangenen und den ersten Jahren dieses Jahrhunderts deutlich verbessert haben. Allerdings fehlt es noch an einem schlüssigen und zukunftsfähigen, an Risiken und Schutzziele orientierten sowie alle Akteure effizient vernetzenden Gesamtansatz einer nationalen Sicherheitsstrategie, die außen- und verteidigungspolitische Aspekte mit den interagierenden und interdependenten innenpolitischen Aspekten zielgerichtet verbindet. Außen-, Außenwirtschafts- und Verteidigungspolitik haben immer auch kurz-, mittel- oder langfristige Wirkungen auf die Lage in Deutschland und wirken sich entsprechend auf die Bevölkerung und deren objektive oder subjektive Schutzbedürfnisse aus. Diesen Bedürfnissen hat der Staat Rechnung zu tragen.

9 Siehe: Bundesamt für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe (Hrsg.) 2010: *Neue Strategie zum Schutz der Bevölkerung in Deutschland*, Bonn.



ISBN: 978-3-95861-428-4