

Denkwürdigkeiten



Journal der
Politisch-
Militärischen
Gesellschaft

Nr. 16
März
2004

Herausgegeben vom Vorstand
der Politisch-Militärischen Gesell-
schaft e.V. in Berlin

ISSN 1436-3070

LEADOFF

Liebe Mitglieder,
die Sicherheitsrisiken des 21. Jahrhunderts sind transnational und asymmetrisch. Sie resultieren aus unterschiedlichen politischen, wirtschaftlichen, gesellschaftlichen, technologischen und ökologischen Entwicklungen. Die damit verbundenen Herausforderungen verlangen nach vernetzten Antworten, die ressort-, sektoren- und länderübergreifend vorbereitet, umgesetzt und weiterentwickelt werden. Der damit einhergehende Paradigmenwechsel ist konzeptionell anspruchsvoll und hat weitreichenden Konsequenzen für die involvierten Akteure.

Die Forderung nach Vernetzung kann einerseits auf neue Entwicklungen im sicherheitspolitisch relevanten Umfeld zurückgeführt werden, andererseits auch auf Aspekte der "Informationsrevolution". Bei der Vernetzung handelt es sich jedoch nicht bloß um eine technologische Vision der zeitverzugslosen Informationsbereitstellung in Netzwerken, sondern vielmehr um eine neue ressortübergreifende, multinational angelegte Führungsphilosophie. Daher dürfen Ansätze der vernetzten und wirkungsorientierten Operationsführung nicht bloß auf Streitkräfte beschränkt bleiben, sondern sollten alle Akteure des Sicherheitssektors einbeziehen.

Der damit verbundene Reformbedarf ist grundlegender Natur und betrifft Doktrin, Organisation, Training, Ausrüstung, Personal und Einrichtung aller Sicherheitskräfte. Darüber hinaus gewinnen neue Formen der Zusammenarbeit mit Partnern wie den nicht-staatlichen Akteuren oder der Wirtschaft an Bedeutung. In diesem komplexen Umfeld steigen die Anforderungen an die Koalitions- und die Zusammenarbeitsfähigkeit drastisch an. In der Folge müssen daher auch die politischen Prozesse und Strukturen, die den Einsatz und die Führung der Sicherheitskräfte ermöglichen und begleiten, auf ihre Zukunftstauglichkeit überprüft werden.

Auf unserem Mitgliedertreffen am 11. März haben wir diese Fragestellungen ausgiebig diskutiert.

Der Beitrag von Heiko Borchert in dieser Ausgabe der Denkwürdigkeiten enthält die Essenz seines Vortrages zu einem spannenden Gegenwarts- und Zukunftsthema.

Ralph Thiele ist Gründungsvorsitzender der pmg

In dieser Ausgabe

1 Vernetzte Sicherheit
sicherheitspolitische
Leitideen von
Dr. Heiko Borchert

**7 Transatlantic
Armaments Policy:
An American
Perspective**
food for thought by
Gordon Adam

**11 The Shield of
Achilles. War, Peace,
and the Course of
History**
Philip Bobbitts Buch unter
der Lupe von *atlanticus*

**12 Protokoll der Mit-
gliederversammlung**
Dr. Hans-Ulrich Seidt

THEMEN

Vernetzte Sicherheit

Die neuen sicherheitspolitischen Herausforderungen¹ machen es erforderlich, dass die Ziele, die Prozesse und die Strukturen sowie die Mittel und die Fähigkeiten der relevanten Akteure des Sicherheitssektors – d.h. die militärischen, polizeilichen und paramilitärischen Streitkräfte, die übrigen Sicherheitskräfte, der Grenzschutz und die Nachrichtendienste

¹ Nachdruck aus: Sicherheit und Frieden, 1/2004. Eine ausführlichere Fassung dieses Beitrags ist erschienen in: Heiko Borchert (Hrsg.), Vernetzte Sicherheit. Leitidee der Sicherheitspolitik im 21. Jahrhundert, Hamburg/Berlin/Bonn 2004, S. 53-79.

te sowie die politischen Aufsichtsorgane – besser und systematischer aufeinander abgestimmt werden. Das daraus resultierende Leitbild der vernetzten Sicherheitspolitik ist mit weitreichenden Konsequenzen verbunden. Die Diskussion im Rahmen des vorliegenden Aufsatzes legt zuerst dar, welche Entwicklungen den Übergang zur vernetzten Sicherheitspolitik erforderlich machen und geht danach auf drei miteinander verknüpfte Aspekte ein: die umfassende Betrachtung der Zusammenarbeitsfähigkeit in einem deutlich erweiterten Akteurskreis, das Management des vernetzten Sicherheitssektors sowie der Aufbau vernetzter Fähigkeiten, die von allen Akteuren des Sicherheitssektors genutzt werden können.

Die Forderung nach einer verbesserten Abstimmung zwischen der Sicherheitspolitik und anderen Politikbereichen im Allgemeinen sowie zwischen den zur Verfügung stehenden Instrumenten im Besonderen ist auf verschiedene Entwicklungen zurückzuführen.² Erstens hat die Erosion des staatlichen Gewaltmonopols bei gleichzeitiger Privatisierung der Gewalt und dem Aufstreben nicht-staatlicher Gewaltakteure in zahlreichen Regionen der Welt ein neues Konflikt- und Risikobild geschaffen. Daraus resultieren neue Gefahren für die internationale Stabilität und Sicherheit wie beispielsweise die Proliferation von Massenvernichtungswaffen oder ethnisch motivierte Kriege, die zu Massenvertreibungen führen können. Weil die Anwendung von Gewalt in diesen Regionen wirtschaftlich vorteilhaft ist, entstehen sogenannte Bürgerkriegsökonomien, die über die weltwirtschaftliche Verflechtung direkt mit den Industrieländern verknüpft sind. Das neue Risikobild schlägt somit direkt und indirekt auf die stabilen Regionen der Welt zurück und erschwert dadurch die Unterscheidung zwischen innerer und äußerer Sicherheit sowie den Einsatz der

dafür bislang vorgesehenen Mittel.³

Geht es, zweitens, um die Bekämpfung dieser neuen Risiken sowie ihrer Ursachen, so wird schnell klar, dass dafür neue Operationsformen gefordert sind. Die jüngste Entwicklung internationaler Stabilisierungsoperationen zeigt, dass die dazu eingesetzten Kräfte neben den klassischen Kampfaufgaben vermehrt Schutzaufgaben übernehmen. Dadurch kommt es zu einer Vermischung von militärischen mit polizeilichen Aufgaben in einem bislang konzeptionell kaum durchdrungenen Graubereich. Dabei wirkt die trennscharfe Unterscheidung zwischen militärischen, politischen, wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Mitteln der Konfliktlösung zusehends dysfunktional, da alle Mittel in verschiedenen Phasen der Konfliktverhütung und -bewältigung in unterschiedlicher Weise aufeinander angewiesen sind. Parallel dazu erhöht, drittens, die Vertiefung und die Erweiterung der Europäischen Union (EU) die Anforderungen an die kohärente Politikvorbereitung und -umsetzung. Die Notwendigkeit, die vielfältigen und teilweise neuen Instrumente der EU-Außen-, Sicherheits- und Verteidigungspolitik besser mit den vorhandenen Elementen aus den Bereichen der Außenwirtschafts-, der Entwicklungs-, der Justiz- und der Innenpolitik abzustimmen bleibt nicht ohne Folgen für die nationale Planung in diesen Bereichen sowie die Koordination mit internationalen Initiativen und Beschlüssen.

Neben diesen politischen Entwicklungen ist zu berücksichtigen, dass der technologische Fortschritt die physische Vernetzung der Sicherheitsorgane und -kräfte tatsächlich ermöglicht bzw. vereinfacht. Vor diesem Hintergrund ist vor allem in den USA in den 90er Jahren ein umfassender militärischer Transformationsprozess lanciert worden, der durch die systematische Verknüpfung aller entscheidungs-

und operationsrelevanten Elemente dazu beitragen soll, die Transparenz bei der Entscheidungsfindung zu verbessern, die Entscheidungsprozesse zu verkürzen, das Operationstempo zu erhöhen und die Wirkung im Einsatz zu steigern.⁴ Diese Überlegungen zur Anpassung von Verfahren und Strukturen im Informationszeitalter, die bislang vor allem im militärischen Bereich konkretisiert worden sind, können wegen ihres grundlegenden Charakters sinngemäß auf den gesamten Sicherheitssektor übertragen werden.

Vernetzte Sicherheitspolitik geht wie andere Ansätze davon aus, dass politisch-gesellschaftliche, wirtschaftliche, militärische, wissenschaftlich-technologische und ökologische Aspekte berücksichtigt werden müssen, um Krisen zu verhindern, deren Eskalation einzudämmen bzw. erforderlichenfalls zu bekämpfen sowie zur Stabilisierung im Nachgang eines Konflikts beizutragen. Es ist gerade dieses umfassende Verständnis von Sicherheit, das im Hinblick auf die Umsetzung die Erweiterung des relevanten Akteurskreises sowie die verstärkte Berücksichtigung organisatorischer und prozeduraler Aspekte erfordert. Sicherheitspolitische Vernetzungsfähigkeit bezieht sich demzufolge auf die

- zu berücksichtigenden Ebenen der Beschlussfassung und der Umsetzung (z.B. supranational, national und sub-national),
- einzubeziehenden bzw. zu berücksichtigenden Akteure (z.B. Ministerien, Sicherheitskräfte, Nichtregierungsorganisationen, Unternehmen),
- zu erbringenden Aufgaben (z.B. Konfliktprävention, Krisenmanagement, Intervention, Friedensaufbau und -erhaltung),
- zur Auswahl stehenden Instrumente (z.B. diplomatische, wirtschaftliche, militärische, polizeiliche Mittel).

² Heiko Borchert und Reinhardt Rummel, Von segmentierter zu vernetzter Sicherheitspolitik in der EU-25. In: Österreichische Militärische Zeitschrift 3/2004 (i. V.).

³ Hans-Georg Ehrhart, Die Europäische Union, die ESVP und das neue Sicherheitsdilemma. In: WeltTrends 38/2003, S. 135-144.

⁴ Hierzu grundlegend: David S. Alberts, John J. Garstka and Frederick P. Stein, Network Centric Warfare. Developing and Leveraging Information Superiority, 2nd ed., Washington, D.C. 2000.

Zusammenarbeitsfähigkeit

Als Voraussetzung glaubwürdigen internationalen Handels ist die Fähigkeit zur Zusammenarbeit unerlässlich. Im Zeitalter der sicherheitspolitischen Vernetzung muss der Begriff jedoch in zweifacher Hinsicht erweitert werden.⁵ Zuerst müssen die bisherigen Überlegungen zur Zusammenarbeit zwischen den militärischen Streitkräften durch den Einbezug aller Sicherheitskräfte erweitert werden. Dieser Schritt ist unerlässlich, um die reibungslose Kooperation innerhalb des Sicherheitssektors zu gewährleisten. Zweitens ist die Privatwirtschaft konsequent in alle Überlegungen zur Sicherstellung der Zusammenarbeit einzubeziehen, denn in wichtigen Fragen wie beispielsweise dem Schutz der kritischen (Informations-)Infrastruktur oder der Vorsorge vor bioterroristischen Risiken kann Sicherheit nicht mehr ohne die Mitarbeit der Industrie bewältigt werden. Gleichzeitig ist zu beachten, dass diese doppelte Erweiterung nicht nur auf der nationalen, sondern auch auf der internationalen Ebene vollzogen werden muss, um dem transnationalen Charakter der neuen Sicherheitsrisiken Rechnung zu tragen.

Diese erweiterte Betrachtung der Zusammenarbeitsfähigkeit erfordert in einem ersten Schritt neue konzeptionelle Grundlagen zur Klärung der individuellen und der gemeinsamen Verantwortlichkeiten im Umgang mit den Sicherheitsrisiken. Die Privatwirtschaft ist dabei besonders gefordert, denn sie muss ihr eigenes Chancen- und Risikomanagement stärker durch sicherheitspolitische Überlegungen erweitern und gleichzeitig die vorhandenen Konzepte zur Weiterführung der unternehmerischen Tätigkeit im

⁵ Der Zusammenhang zwischen technologischem Fortschritt und der Zusammenarbeitsfähigkeit wird an dieser Stelle nicht diskutiert. Siehe hierzu: David C. Gompert, Richard L. Kugler und Martin C. Libicki, *Mind the Gap. Promoting a Transatlantic Revolution in Military Affairs*, Washington, D.C. 1999; Alberts/Garstka/Stein, *Network Centric Warfare*; Michael O'Hanlon, *Technological Change and the Future of Warfare*, Washington, D.C. 2000.

Krisenfall (Business Continuity) überprüfen bzw. auf- und ausbauen.⁶ Gleichzeitig muss untersucht werden, ob und wie spezifische Fähigkeiten der Privatwirtschaft (z.B. Expertise zum Schutz der Informationstechnologie) mit denjenigen der staatlichen Sicherheitskräfte kombiniert werden können. In einem zweiten Schritt ist darüber nachzudenken, wie die Zusammenarbeit durch gemeinsame Standards (z.B. Doktrin, Planung, Beschaffung, Einsatz und Ausbildung) erleichtert und gefördert werden kann. Militärische Erfahrungen können hierzu sinngemäß übertragen werden, um beispielsweise auch im Bereich der zivilen Sicherheit Transformationsprozesse zu initiieren, die die systematische Weiterentwicklung der Fähigkeiten unter Einbezug der Industrie ermöglichen. Angesichts des Risikos, dass divergierende nationale Ansätze in diesem Bereich möglicherweise zu unterschiedlichen Standards führen, die ihrerseits die internationale Kooperation behindern und eventuell auch wirtschaftliche Wettbewerbsnachteile mit sich bringen, sollte die EU aufgrund ihres multidisziplinären Ansatzes die wichtige Koordinationsrolle übernehmen. Schließlich ist auch daran zu denken, dass es national wie international neue Instrumente braucht, um die Einhaltung der Standards im vernetzten Sicherheitssektor zu überprüfen. Zudem sollte deren Anwendung durch gemeinsame Ausbildungs- und Trainingsansätze eingeübt werden, wodurch das Verständnis für das Denken und das Handeln der involvierten Partner erhöht und Vertrauen aufgebaut werden können.

Management des vernetzten Sicherheitssektors

Die neuen sicherheitspolitischen Herausforderungen machen nicht vor den traditionellen Organisationsgrenzen halt. Gleichwohl

⁶ Juliette N. Kayyem and Patricia E. Chang, *Beyond Business Continuity: The Role of the Private Sector in Preparedness Planning*. In: Juliette N. Kayyem and Robyn L. Pangi (eds.), *First to Arrive. State and Local Responses to Terrorism*, Cambridge/London 2003, S. 95-120.

werden Managementaspekte im Zusammenhang mit sicherheitspolitischen Fragestellungen generell zu selten thematisiert. Völlig zu recht weist Ashton B. Carter darauf hin, dass viele der neuen sicherheitspolitischen Aufgaben "institutionell heimatlos" sind, das heißt es fehlt die klare Zuordnung von Verantwortung, Kompetenzen und Mitteln zu deren Bewältigung.⁷ Jede Reform, die diesen Missstand beheben und dazu beitragen soll, die Fähigkeit der Sicherheitskräfte und der Ministerien im Umgang mit diesen Herausforderungen zu verbessern, muss daher prozessorientiert und ressortübergreifend angelegt sein. Das bedingt eine Reihe grundlegender Veränderungen in der Organisation und im Management des Sicherheitssektors.

Konzeptioneller Dreh- und Angelpunkt moderner Organisationen sind sogenannte *Managementsysteme*, d.h. die Gesamtheit der aufeinander abgestimmten Prozesse, Strukturen und Instrumente einer Organisation.⁸ Die zunehmende Bedeutung von Managementsystemen im öffentlichen Sektor ist vor allem auf neue Ansätze der wirkungsorientierten Verwaltungsführung zurückzuführen. Im Umgang mit den neuen sicherheitspolitischen Herausforderungen sind zwei Dimensionen der Weiterentwicklung auszumachen. Einerseits sind die Managementsysteme der Ministerien und der Sicherheitskräfte, die gemeinsam den Sicherheitssektor definieren, besser aufeinander abzustimmen. Konkret geht es darum, für den gesamten Sicherheitssektor übergreifende Prozesse zu definieren, die in einem Prozessmodell zusammengefasst werden und dabei insbesondere auch die Schnittstelle zur Privatindustrie (z.B. zum Einbezug der Wirtschaft in die Krisenvorsorge bzw. das Krisenmanagement) systematisch berücksichtigen. Ande-

⁷ Ashton B. Carter, *Keeping the Edge. Managing Defense for the Future*. In: Ashton B. Carter and John P. White (eds.), *Keeping the Edge. Managing Defense for the Future*, Cambridge/London 2001, S. 1-26, hier S. 2.

⁸ Markus Schwaninger, *Managementsysteme*, Frankfurt 1994.

rerseits muss die Kohärenz der organisations- und ressortspezifischen Managementsysteme vor dem Hintergrund der intensiveren Zusammenarbeit gewährleistet werden. Hier sind vor allem die zentralen Leitungsbereiche der Ministerien gefordert, um die entsprechenden Vorgaben zu entwickeln und deren Einhaltung bzw. Weiterentwicklung sicherzustellen. Da beide Aspekte nahtlos aufeinander abgestimmt werden müssen, drängen sich die Ernennung von Managementverantwortlichen⁹ sowie der Aufbau eines managementorientierten Vernetzungsgremiums für den Sicherheitssektor auf, um diese Arbeiten zu koordinieren. Eventuell besteht auch die Möglichkeit, bestehende ressortübergreifende Einrichtungen (z.B. Bundessicherheitsrat bzw. dessen Ausschüsse) mit dieser Aufgabe zu betrauen.

Ebenso bedeutend ist die Fähigkeit des vernetzten Sicherheitssektors zur *integrierten Strategiedefinition*. Politikbereichsspezifische Strategien müssen aus einer sicherheitspolitischen Gesamtstrategie abgeleitet werden, die ihrerseits das Ergebnis einer gemeinsamen Lagebeurteilung ist. Dieser Ansatz bedingt ein funktionierendes Managementsystem, das es erlaubt, Kompetenzen und Verantwortungen abgestimmt auf die definierten Ziele prozessorientiert zuzuweisen. Zudem sind Führungsinstrumente erforderlich, die es ermöglichen, Chancen und Risiken systematisch zu erkennen, zu bewerten und zu verfolgen. Dies gilt vor allem mit Blick auf die anspruchsvollen organisatorischen Reformprojekte sowie für den Umgang mit moderner Technologie (z.B. IT-Projekte). Zusätzlich ist zu berücksichtigen, dass sich die Zahl der relevanten Anspruchsgruppen durch den Trend zur Vernetzung erhöht, beispielsweise bei der Berufung von Reformkommissionen oder bei

⁹ Beim Aufbau des US-amerikanischen Department for Homeland Security wurde die Position des Under Secretary for Management geschaffen, um die managementspezifischen Aufgaben in einer Funktion zu bündeln. Siehe hierzu: <http://www.dhs.gov/dhspublic/display?theme=54> (Zugriff: 7. Januar 2004).

der Zusammenarbeit mit nicht-staatlichen Akteuren im Einsatzgebiet. Es empfiehlt sich daher, auch im Sicherheitssektor den Übergang zum systematischen Management der Beziehungen zu Anspruchsgruppen (Stakeholder Management) einzuleiten, indem die Motive und das Kooperationsverhalten von Anspruchsgruppen untersucht sowie die eigenen Ziele, Mittel und Verfahren zur erfolgreichen Zusammenarbeit mit diesen definiert werden.

Die Forderung nach konsequenter Prozessorientierung und der Übergang zur integrierten Strategiedefinition haben zur Folge, dass auch die *Planung* im vernetzten Sicherheitssektor verstärkt integriert werden muss. Zuerst geht es darum, das Verhältnis zwischen ressortübergreifender und ressorteigener Planung zu klären, wobei weder die vollständige Zentralisierung noch die komplette Dezentralisierung als sinnvolle Lösungen in Frage kommen. Ein neues Gleichgewicht könnte beispielsweise gefunden werden, indem die langfristigen Planungsaufgaben, die zur Harmonisierung der Perzeptionen und der Interessen der daran beteiligten Ressorts beitragen können, ressortübergreifend koordiniert werden, z.B. auf der Stufe des Bundessicherheitsrats. Die Koordination und die Integration auf dieser Stufe erlauben es den nachgeordneten Bereichsebenen, intelligenter zu planen und dadurch knappe Mittel effektiver und effizienter einzusetzen. Die daraus abgeleiteten ressortspezifischen Planungsaufgaben würden wie bisher von den Fachressorts verantwortet, wären jedoch stärker als bislang an gemeinsamen Planungsvorgaben ausgerichtet. Dieser Ansatz sollte auch mit Blick auf das Verhältnis zwischen internationalen und nationalen Planungsaufgaben verfolgt werden. Hierbei geht es neben der zeitlichen Abstimmung der Planungsrhythmen immer mehr auch um die inhaltliche Harmonisierung, die beispielsweise über gemeinsame Fähigkeitsziele oder Konvergenzkriterien sichergestellt werden kann. Als Bindeglied zwischen der nationalen und der internationalen Ebene spielen diese eine zunehmend wichtige Rolle und soll-

ten daher ebenfalls auf alle Belange des vernetzten Sicherheitssektors ausgerichtet werden.

Die bisherigen Überlegungen müssen in adäquate *Organisationsstrukturen* überführt werden. Dabei geht die wesentliche Herausforderung von der Notwendigkeit aus, die traditionelle Dominanz der ressortspezifischen Linienorganisation durch die ressortübergreifende Prozessorientierung zu ergänzen bzw. in einigen Bereichen auch zu ersetzen. Entscheidend ist, dass neu geschaffene Vernetzungsgremien in der Praxis tatsächlich Wirkung erzielen und nicht über die Linie unterlaufen werden. Zu diesem Zweck ist es erforderlich, die Prozesse zur Zieldefinition sowie zur Zuteilung von Finanz- und Personalmitteln konsequent ressortübergreifend zu steuern. Denkbar ist, dass die diesbezügliche Abstimmung über den Bundessicherheitsrat bzw. die entsprechenden Koordinationsfunktionen des Bundeskanzleramts sichergestellt wird. Bewegt sich die Verwaltung stärker in Richtung Vernetzungsorganisation, hat dies natürlich auch Auswirkungen auf die entsprechenden parlamentarischen Aufsichtsorgane. So hat beispielsweise das US-Repräsentantenhaus ein neues Select Committee for Homeland Security geschaffen, um den Aufbau und die Arbeit des entsprechenden Ministeriums zu begleiten.¹⁰ In vergleichbarer Weise dürfte die Forderung nach sicherheitspolitischer Vernetzung zu einer Neuordnung der Zuständigkeiten der parlamentarischen Ausschüsse führen. Ziel muss es sein, die Außen-, Sicherheits- und Verteidigungspolitik, die Arbeit der Nachrichtendienste sowie die Schnittstellen zu anderen Politikbereichen wie der Außenwirtschafts-, Entwicklungs- und Forschungspolitik in umfassender Weise zu betrachten.¹¹

¹⁰ <http://hsc.house.gov> (Zugriff: 7. Januar 2004).

¹¹ Dies betrifft im Deutschen Bundestag z.B. die Zusammenarbeit zwischen den Ausschüssen für auswärtige Angelegenheiten, Verteidigung, Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit, Bildung, Forschung und Technikfolgenabschätzung sowie für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung.

Soll der vernetzte Sicherheitssektor auf Kurs gehalten werden, ist gleichzeitig über neue *Steuerungsinstrumente* nachzudenken. Hierzu leistet die ressortübergreifende Prozessorientierung bereits einen wesentlichen Beitrag. Daneben gewinnt das strategische Controlling und Reporting an Bedeutung. Dieses kann jedoch nur dann greifen, wenn auch steuerungsrelevante Führungsinformationen für den vernetzten Sicherheitssektor generiert werden können. Ein "trockenes" Instrument wie die Kosten- und Leistungsrechnung spielt mit Blick auf die vernetzte Sicherheitspolitik eine wichtige Rolle. Nur wenn es innerhalb des Sicherheitssektors gelingt, die Kostenerfassung zu vereinheitlichen und Transparenz über die Kosten der erbrachten Leistungen herzustellen, sind der Leistungsaustausch (z.B. in Form eines Einsatzes des Militärs zugunsten des Innenministeriums) sowie das Zusammenlegen von Ressourcen und Fähigkeiten (z.B. für die Nachrichtengewinnung, Aufklärung und Überwachung) überhaupt zu realisieren. Daneben ist zu beachten, dass die konsequente Weiterentwicklung des Sicherheitssektors gerade in Zeiten teilweise diffuser Sicherheitsrisiken besonders wichtig ist. Im Zusammenhang mit der Streitkräfteentwicklung ist daher zu recht der Aufbau eines Transformationsaudits vorgeschlagen worden, mit dessen Hilfe Stärken und Schwächen systematisch identifiziert werden können.¹² Diese Idee muss um die Forderung nach einem Bewertungsansatz für die Weiterentwicklung des gesamten Sicherheitssektors (Security Sector Assessment) ergänzt werden. Dieser sollte neben der Eigenbeurteilung auch die Fremdbewertung durch Dritte, analog beispielsweise zum Planning and Review Process (PARP) der NATO, vorsehen und ein besonderes Augenmerk auf Schlüsselaspekte wie das vernetzte Management, die ressortspezifische und ressortgemeinsame Fähigkeitsorientierung so-

¹² Holger H. Mey und Michael K.-D. Küger, Vernetzt zum Erfolg? "Network-Centric Warfare" – zur Bedeutung für die Bundeswehr, Frankfurt 2003, S. 12.

wie die Zusammenarbeitsfähigkeit legen.

Die erfolgreiche Gestaltung der skizzierten Veränderungen erfordert den grundsätzlichen Wandel der vorherrschenden *Organisationskultur*. Im Unterschied zum Bestehenden bedingt die sicherheitspolitische Vernetzung eine neue Kultur, die auf Vertrauen, Delegation, Eigeninitiative, Selbstständigkeit und Eigenverantwortung basiert. Die Herstellung des Kulturwandels ist eine entscheidende Führungsaufgabe, die nur gelingen kann, wenn die Mitarbeitenden aktiv in diesen Prozess einbezogen werden. Der erste Punkt verlangt, dass die Führungskräfte ihren Veränderungswillen durch konkrete Taten unter Beweis stellen. Beispielsweise durch die Übernahme der Projektaufsicht in Reformprojekten, die die sicherheitspolitische Vernetzung stärken, oder durch die Teilnahme an Aus- und Weiterbildungsveranstaltungen, die die Sensibilität für die ressortübergreifende Zusammenarbeit fördern. Um das Engagement der Mitarbeitenden zu erhöhen, muss z.B. die Aus- und Weiterbildung konsequent auf die neuen Anforderungen der Vernetzung ausgerichtet werden. Gemeinsame Führungslehrgänge¹³ sollten ebenso selbstverständlich werden wie die Personalrotation zwischen den Ministerien und den Sicherheitskräften sowie zwischen dem öffentlichen und dem privatwirtschaftlichen Sektor. Die Laufbahnplanung sollte gezielt ressortübergreifende Karrierewege anbieten, und im Hinblick auf die berufliche Beförderung sollten Einsätze in anderen Sicherheitsressorts als Qualifizierungskriterien eingesetzt werden.¹⁴

¹³ Ein gutes, bewusst ressortübergreifend angelegtes Beispiel ist der strategische Führungslehrgang an der österreichischen Landesverteidigungsakademie. Siehe: <<http://www.stratfuehg.gv.at/seite1.htm>> (Zugriff. 7. Januar 2004).

¹⁴ David S. Alberts, Information Age Transformation. Getting to a 21st Century Military, Washington, D.C. 2002, S. 123-124; David S. Alberts and Richard Hayes, Power to the Edge. Command and Control in the Information Age, Washington, D.C. 2003, S. 223-232.

Vernetzte Fähigkeiten

Durch die eingangs beschriebenen Veränderungen im sicherheitspolitischen Umfeld rücken die Aufgabenprofile der Sicherheitskräfte näher zusammen. Damit gewinnen jene Fähigkeiten an Bedeutung, die dazu beitragen, die Vernetzung der Sicherheitskräfte sicherzustellen bzw. zu vereinfachen und von allen Sicherheitskräften nutzenbringend eingesetzt werden können. Solche Fähigkeiten können als "vernetzte Fähigkeiten" bezeichnet werden.

Die Aufarbeitung der Ereignisse des 11. September 2001 hat in den USA aber auch in Europa zu teilweise ernüchternden Einsichten über den Ausrüstungszustand und die Fähigkeitsprofile gewisser Sicherheitskräfte geführt. Über 100 Feuerwehrleute sollen beim Brand des World Trade Center allein deshalb gestorben sein, weil die Kommunikations- und Informationssysteme der Einsatz- und Rettungskräfte unzureichend aufeinander abgestimmt waren.¹⁵ Darüber hinaus verfügen beispielsweise die US-amerikanischen Polizeikräfte nicht über das erforderliche Gerät, um einen mit Massenvernichtungswaffen angegriffenen Ort abzusichern. Den meisten Städten fehlen die Geräte, um herauszufinden, ob und in welchem Ausmaß die Einsatz- und Rettungskräfte an einem Schadensort gefährlichen Stoffen ausgesetzt sind.¹⁶ Auch in Europa gibt es ähnliche Schwächen beispielsweise im Bereiche der konzeptionellen Grundlagen der Zusammenarbeit zwischen den Behörden und Organisationen mit Rettungs- und Sicherheitsaufgaben oder der Interoperabilität der von diesen eingesetzten Kommunikationssystemen.¹⁷

¹⁵ Thomas Enders, Herausforderung "Homeland Security" für die Industrie. In: Europäische Sicherheit, 10/2003, S. 8-11, hier S. 8.

¹⁶ Emergency Responders: Drastically Underfunded, Dangerously Unprepared, New York 2003, S. 5.

¹⁷ Flutkatastrophe 2002. Bericht der Unabhängigen Kommission der Sächsischen Staatsregierung, S. 183-184, 241 ff.; USIS, Analyse des Ist-Zustandes mit Stärken-/Schwächenprofil, Bern 2001, S. 15, 17

Allerdings gibt es erste Anzeichen der Verbesserung im Sinne der angeregten Vernetzung, indem beispielsweise Kommunikationssysteme auf alle Sicherheitskräfte ausgedehnt werden (Frankreich, Schweiz) oder gemeinsame Lagebilder unter Einschluss militärischer und ziviler Sicherheitskräfte erarbeitet werden (Frankreich).¹⁸ Aus diesen Beispielen und den genannten Defizitbereichen lässt sich eine Liste jener vernetzten Fähigkeiten ableiten, die künftig besonderer Beachtung bedürfen. Dazu zählen u.a. die Führung als Kernvoraussetzung erfolgreicher Operationen, die Nachrichtengewinnung, Überwachung und Aufklärung für ein gemeinsames Lagebild, die Verlegungsfähigkeit zur verbesserten Mobilität der Sicherheitskräfte sowie die Überlebensfähigkeit und der Schutz zur Sicherheit der eingesetzten Kräfte bzw. ihres Materials (z.B. durch ABC-Schutz und -Abwehr oder elektronischen Schutz).

Im Hinblick auf die Definition der vernetzten Fähigkeiten ist festzulegen, wer diese identifiziert und durch wen bzw. in welcher Form diese weiterentwickelt werden. Aufgrund der bisherigen Ausführungen erscheint es sinnvoll, die Identifizierung und die Weiterentwicklung über das angeregte Managementsysteme bzw. das umfassende Assessment des gesamten Sicherheitssektors abzuwickeln. Ein Vernetzungsorgan wie der Bundessicherheitsrat sollte für die Festlegung der Schwerpunkte zuständig sein und die strategische Steuerung mit Hilfe der koordinierenden Rolle des Bundeskanzleramts wahrnehmen, während die jeweiligen Sicherheitskräfte für die Bewirtschaftung und das operative Management der Fähigkeiten verantwortlich zeichnen. Angesichts knapper öffentlicher Budgets kann es allerdings nicht darum gehen, die Fähigkeitsdefizite der

<http://www.usis.ch/deutsch/berichte/pdf_usis1/Medienrohstoff_d.pdf> (Zugriff: 7. Januar 2004).

¹⁸ Enders, Herausforderung 'Homeland Security' für die Industrie, S. 9; USIS, Teil II. Grobe Soll-Varianten, Sofortmassnahmen, Bern 2001, S. 20
<http://www.usis.ch/deutsch/berichte/pdf_usis2_voll/deutsch.pdf> (Zugriff: 7. Januar 2004).

jeweiligen Sicherheitskräfte individuell zu beheben. Vielmehr müssen Ideen wie die Rollenspezialisierung oder die Zusammenlegung von Ressourcen und Fähigkeiten unter Einbezug aller Akteure des Sicherheitssektors konsequent angewendet werden.¹⁹ Das hätte beispielsweise zur Folge, dass ein ABC-Kompetenzpool mit Hilfe entsprechender militärischer ABC-Schutz- und Abwehrfähigkeiten, der Fachexpertise der chemischen und Biotech-Industrie, privaten und wissenschaftlichen Instituten der öffentlichen Hand sowie den Krankenhäusern eingerichtet werden könnte.²⁰

Schlussfolgerungen

Sicherheitspolitik kann heute weder ausschließlich national noch ressortspezifisch betrieben werden, sondern erfordert internationale und ressortübergreifende Konzeption und Koordination. Das Leitbild der vernetzten Sicherheitspolitik trägt dieser Einsicht Rechnung, indem es die Ziele und die Strategien, die Prozesse und die Strukturen sowie die Fähigkeiten und die Mittel der Akteure des Sicherheitssektors – unter Einschluss der Industrie – systematisch aufeinander abstimmt und miteinander verbindet. Der Übergang vom traditionellen zum vernetzten Ansatz erfolgt jedoch nicht automatisch, sondern muss national wie international aktiv gestaltet werden.

Auf der nationalen Ebene besteht die zentrale Herausforderung in der Stärkung der sicherheitspolitischen Vernetzungsorgane sowie der ressortübergreifender Koordinationsprozesse. Sicherheitspolitische Basisaufgaben wie Lageanalyse, Strategiebestimmung und Fähigkeitsdefinition müssen integriert, d.h. unter Einbezug aller Akteure des Sicher-

¹⁹ Heiko Borchert und René Eggenberger, Rollenspezialisierung und Ressourcenzusammenlegung. Wie Europas sicherheitspolitische Fähigkeiten gestärkt werden können. In: Hans-Georg Ehrhart und Burkard Schmitt (Hrsg.), EU-Sicherheitspolitik im 21. Jahrhundert: Konzeptionen, Aktivitäten, Fähigkeiten, Herausforderungen, Baden-Baden 2004 (i.V.).

²⁰ So ähnlich auch: Mey/Krüger, Vernetzt zum Erfolg?, S. 60.

heitssektors, erfolgen. Ressort-spezifische Zielsetzungen und Programme sind konsequent aus dieser übergeordneten Sichtweise abzuleiten. Daneben ist, als Voraussetzung für das Erreichen der geforderten inhaltlichen Harmonisierung, dem Management des vernetzten Sicherheitssektors stärkere Beachtung zu schenken. Hier geht es darum, wesentliche Prozesse zur Lageanalyse, zur Strategiebestimmung sowie zur Steuerung und zur Weiterentwicklung des Sicherheitssektors konsequent ressortübergreifend zu gestalten. Gleichzeitig sollten Investitionen in gemeinsame Fähigkeiten sowie zum Ausbau sicherheitspolitischer Vernetzungsorgane und ressortübergreifender Koordinationsprozesse vorrangig behandelt werden.

Diese nationalen Reformbemühungen müssen auf der internationalen Ebene konsequent fortgesetzt werden. Die Forderung nach sicherheitspolitischer Vernetzung betrifft sowohl die Gestaltung der Abläufe und der Strukturen in den wichtigsten internationalen Organisationen als auch deren Zusammenarbeit. In Europa dürfte dabei die EU eine Schlüsselrolle spielen, weil sie wie kaum eine zweite Organisation in der Lage ist, verschiedene Politikfelder miteinander zu kombinieren. Erste Anzeichen wie die integrale Behandlung der zivilen und der militärischen Komponenten der EU-Sicherheitspolitik im Außenministerrat oder die gemeinsame Planung ziviler und militärischer Einsätze über die neue operative EU-Planungszelle sind ermutigende Zeichen, reichen aber noch nicht aus.²¹ Die Europäische Sicherheitsstrategie muss sich die Logik der vernetzten Sicherheitspolitik zu eigen machen und die damit verbundene Transformation des Sicherheitssektors konsequent vorantreiben. Die daraus resultierende Harmonisierung und Synchronisierung der nationalen Prozesse und Strukturen erleichtert künftig den Einsatz der zur Verfügung stehenden Sicherheitskräfte.

²¹ EU operational planning. The politics of defence. In: IISS Strategic Comments 10/2003.

Gleichzeitig wirken die Stärkung der staatlichen Institutionen sowie die verbesserte Zusammenarbeit zwischen diesen der ungewollten Privatisierung des staatlichen Gewaltmonopols entgegen und verbessern die Gefahren- bzw. die Bedrohungsabwehr. Deshalb sollte die EU spezifische Instrumente zur Bewertung der sicherheitspolitischen Vernetzungsfähigkeit der bisherigen und der neuen Mitglieder entwickeln. Es empfiehlt sich, diese Aufgabe eng mit anderen Organisationen wie der NATO, der OSZE und dem Europarat abzustimmen, da diese in einzelnen Bereichen über spezifische Expertise verfügen, die sinnvollerweise berücksichtigt wird. Diese enge Zusammenarbeit wird es insbesondere im Hinblick auf die Stabilisierung von Krisenregionen ermöglichen, die internationalen Programme zum Wiederaufbau bzw. zur Reform und zur Weiterentwicklung der Sicherheitssektoren besser aufeinander abzustimmen.

*Dr. Heiko Borchert,
Luzern/Düsseldorf*

THEMEN

Transatlantic Armaments Policy: An American Perspective

The European Convention may be stalled for now, but common EU defense and armaments policies appear inevitable. The United States has not come to terms with this emerging European defense identity, but must do so soon, given the increasingly visible role Europe is likely to play in dealing with broader global challenges.

Transatlantic military interoperability and future efficiency in defense research and acquisition on both sides of the Atlantic depend on halting the intercontinental policy drift that is underway today between the United States

and Europe and on creating an effective transatlantic defense industry and trade relationship. Major changes in current policies will be needed to reach this goal.

The Transatlantic Gaps and the European Response

The defense policy gap between the United States and its European allies is real and risks becoming permanent.

Strategically, the United States has staked out a global role in order to handle the new agenda of security issues: failed states, terrorist threats, ethnic and religious conflict, and the proliferation of weapons of mass destruction. To meet these challenges, the US has developed a global military capability, capable of rapid movement to far-flung locations, and knit together by global communications, command and control, and sensors. The American defense industry has responded to this policy with whole new areas of defense technology.

The European response to this changed world has come more gradually. For a decade, European military forces remained largely static, with declining readiness, and focused on the mission of Balkan peacekeeping. The gap in capabilities with the United States was exposed in the first Gulf War and operations in the Balkans and led to a European response: the St. Malo summit, the Headline Goal shaped at the EU Council meetings in Cologne and Helsinki, intensified work on European defense capabilities, and new EU security institutions.

This response has culminated recently in the explicit recognition in the European Convention that the security ambitions of the European Union required acquisition and industrial policies at the European level.

Americans have viewed these developments with skepticism. Successive Administrations have been critical of European defense capabilities as mired in the Cold War and of European defense budgets as inadequate. The De-

fense Department (DOD), in particular, has argued that the security challenges of the 21st Century require forces the Europeans do not have and will not be able to create. While DOD gives alliance interoperability lip service as a goal, many American military officers prefer to build and operate U.S. forces without reference to European capabilities.

Moreover, American officials tend to view the European defense industrial and technological base as inadequate and technologically behind the times. This American view of European industrial and technological capabilities reflects the transatlantic defense market of the Cold War era.

For decades, the Europeans produced their own heavy land equipment, ships, and communications equipment, while, except for France, the Americans produced and sold most of the aircraft and missiles consumed by European militaries.

Many of the US programs had industrial and technological collaborators in Europe, but they were designed in the United States. The traffic in defense platforms was largely one-way: the Europeans bought; the Americans sold. European national governments fostered national champion defense industries that were either state-owned or significantly state-supported. This market operated reasonably well, and defense trade outside the market was largely controlled by the rules of the COCOM regime.

A Changing Market

The European defense market and the transatlantic defense industry and technology relationship have changed dramatically, however, since the end of the Cold War. Declining US acquisition spending forced consolidation of an industry with substantial excess capacity, and drove many firms to seek greater exports and sales into the European (and global) market.

The government took a relatively *laissez-faire* attitude to these

changes, letting industry set the pace and direction. With a growing focus on defense transformation and network centric warfare, moreover, DOD shifted its investment goals from platforms to technology acquisition, rapidly increasing funding for communications, information, and sensing capabilities.

Facing many of the same challenges, the European industry consolidated at the trans-European level, partly for survival, partly to compete (and cooperate) with the large firms emerging in the United States.

In Europe, this process was heavily state-influenced, but has led to the gradual privatization of previously publicly owned companies. The result is a handful of large European contractors, meeting European defense technology needs and seeking to compete and collaborate with American firms in both markets. At the industrial level, trans-European consortia are now researching and building fighters, helicopters, missiles, satellites, unmanned aerial vehicles, and communications gear for multiple European markets.

The European consolidation has led to growing demand for a European-level armaments policy. Over the past decade, European states have created a joint acquisition organization (OCCAR), an intergovernmental process for harmonizing defense requirements, research, export controls, security of supply, and industrial security (the Letter of Intent and the LOI Framework Agreement), and a growing European Commission investment in joint research (now to include work on security technologies).

The desire to strengthen the emerging European military capabilities and to maintain and nurture the European defense industrial and technology base led to the EU decision in 2003 to accelerate the creation of a European Armaments agency from the work of the European Convention and put it on a fast track toward implementation in 2004.

Inconsistent US Policy

The American government only briefly recognized the strategic importance of this European trend. In the second half of the 1990s, the Clinton Administration argued that enhanced transatlantic industrial collaboration could support the goal of interoperability, lead to greater innovation and competition for US defense contracts, and, conceivably, produce savings in strained US defense budgets.

As a result, a number of initiatives were begun to bring more flexibility to the transatlantic defense market by reforming US policies and negotiating new understandings with the Europeans.

The Defense Department began negotiations with a number of countries to agree on "Declarations of Principles (DOP)", covering defense requirements, research harmonization, security of supply, industrial security, intelligence cooperation and reciprocal market access. Such DOPs were finalized with the United Kingdom and Australia and discussions were underway with Sweden, Netherlands, Germany, and France, among others.

In addition, DOD relaxed restrictions on some US operations of Europe-based defense contractors, starting with the Rolls Royce subsidiary in the US, and approved greater European direct investment in the US defense market, notably the acquisition of Lockheed Martin businesses by BAE Systems. The DOD also substantially reformed its internal process for making decisions on technology transfer and export license requests.

After an internal struggle, the Administration also announced the Defense Trade Security Initiative (DTSI) in May 2000, which promised a more flexible licensing regime for defense technologies. One key provision would provide waivers from the State Department's export control rules (the International Arms Trade Regulations – ITAR) for unclassified defense technology trade between the US and countries that agreed to stronger rules govern-

ing defense exports to third countries.

The transatlantic Joint Strike Fighter (F-35) program (with major British, Italian and Dutch involvement, as well as participation by other European countries and Israel) received a license exempting a substantial part of the technology from individual licensing requirements, while ITAR exemption talks were begun with the UK and Australia, and discussed in principle with other European allies.

Although the US policy changes were bilateral and did not deal with the emerging multilateral trend in Europe, they stimulated a significant effort on both sides of the Atlantic to seek out partnerships and investment opportunities in each other's markets.

In addition to the BAE Systems investment, EADS and Northrop Grumman signed a strategic partnership that has led, among other things, to a new joint proposal for the NATO air to ground surveillance system (AGS) and a collaborative program with German on a surveillance UAV (EuroHawk).

Raytheon and Thales formed a joint venture company working on air defense programs, notably NATO's Air Command and Control System (ACCS).

The initiatives to move toward a more open and flexible transatlantic regime ended in 2001. The new Administration slowed ITAR exemption discussions with the UK and the 2002 agreement was not taken up by the US Congress, hence is not in effect.

Some new DOPs have been agreed to (Italy Sweden, Spain, Netherlands, Norway, Australia and, recently Germany), but they have not been implemented. No new ITAR waiver negotiations have begun. The Defense Department has become significantly more restrictive on requests for technology transfers

The Administration took the view that the Clinton initiatives should not be implemented until an entirely new review of the defense

trade regime had been done. The review did not begin seriously until 2002 and failed to meet its spring 2003 deadline.

No new policies in this area have been defined in the past three years and are unlikely in 2004. The American step backwards has many sources:

- In many areas of policy, including transatlantic trade, the initiatives of the previous administration have been rejected out of hand.
- The 9-11 attacks drew government energy away from this area of policy and focused attention on how US technology might be used to attack the US. While there is little tie between defense trade rules and the use of aircraft as bombs, the fact of foreign attack had a chilling effect on all efforts to create more flexible international defense trade rules. US fears of weapons of mass destruction in the hands of rogue states or terrorists re-enforced this trend.
- NATO and Europe have become less central to US national security policy and the transatlantic relationship has deteriorated. Unilateral US decisions on several international legal regimes were not well received in Europe, creating a policy gap. Although European support for the struggle against terrorist operations was well received in the US, European opposition to US policy in Iraq had a chilling effect on transatlantic cooperation initiatives coming from Washington.
- There is a persistent view in Washington that EU defense planning is not meaningful. The Headline Goal force is criticized as not capable of conducting 21st century combat missions and not interoperable with the United States. The European decisions to acquire the A400M transport and Galileo satellites are viewed as redundant and wasteful. In this view, EU military goals will not be met, and will result in an inadequate force for modern warfare. The Headline Goal force will continue to rely on the US (via NATO) for lift, logistics and communications. From the

Administration's point of view, the NATO Reaction Force (NRF), not the EU force, is the Europeans' last chance to come through with capabilities the Americans find useful.

- There is equally widespread suspicion in Washington that some European countries, notably France, see the EU defense policy and the Headline Goal force as a way to create an autonomous military capability to balance the global power of the United States and undermine NATO.
- With respect to armaments policy and defense trade, policy-makers in Washington tend to be cynical about European intentions. The desire for a more flexible and transparent transatlantic regime is seen by some as a reflection of European industry's desire to get inside the US market and acquire US defense technology. Since the US market is growing, which Europe's defense investments are not, some policy-makers feel there would be inadequate reciprocity from relaxing the current rules. Moreover, there is skepticism in Washington about the contribution European defense technology can make to US defense capabilities.
- US Congressional politics make reform of the defense trade regime difficult. Some Democrats in the Congress resist any initiative that might increase the sale of US armaments overseas, while some conservative Republicans worry about the impact on US security of allowing US defense technology to filter into potentially unfriendly hands, outside Europe. Since Congress must approve all major foreign arms sales and most policy reforms, this "unholy coalition" has been an obstacle to reform.

Fundamentally, much of official Washington, DC has not seriously grappled with EU-level defense policy, the institutional developments or capabilities debates taking place in the context of the ESDP, or with trans-European armaments policy. European defense is viewed through NATO lenses. The US concern has focused on resisting

any concept of a separate operational planning capability for the EU, on criticizing what is seen as an inadequate level of defense spending by virtually all of the European allies, and on the interoperability problem that results from those inadequate budgets. There is considerable doubt that European actions will change these perceived shortfalls.

Given the nature and level of this concern in Washington, the related, but subordinate issues of armaments policy, defense trade, technology transfer, and foreign investment are viewed as technical, not strategic to the transatlantic relationship.

This discontinuity of perspective across the Atlantic makes dealing with the armaments policy difficult. These policies are handled in the US at a lower bureaucratic level, where caution and low tolerance for risk predominate. As a result, problems that are viewed in Europe as important to the transatlantic relationship do not have the attention in Washington they deserve. When licenses are denied, reforms deferred, and technology withheld, Washington is not fully aware of the consequences for the overall transatlantic relationship.

Agenda for Change

Allowing the transatlantic armaments regime to drift could re-enforce the capabilities gap and lead, ultimately, to policies on both sides of the Atlantic that cut off market access in both directions and eliminate the prospects for interoperability, competition and cooperation in the market and the budgetary efficiencies that might result. The American fortress could be matched by a growing European fortress, with strategic consequences for the transatlantic relationship.

As difficult as it may seem to carry it out, an alternative approach needs to be considered.

US Policy

Given the predispositions of the current Administration, armaments policy changes and reforms might be considered "unnatural acts." However, the goal

of interoperability may be unachievable without attention to these issues. What steps could help reverse the current trend?

- The American government needs to recognize that armaments policy is a strategic issue of importance to its overall relationship with the Europeans.
- The Defense Department needs to reform its strategy and force planning processes to build in European views, if the allies are to operate and acquire equipment that is interoperable with the United States. This step, alone, would send a different message to the armaments industry on both sides of the Atlantic.
- The new NATO Atlantic Command Transformation (ATC) created at the November 2002 Prague Summit is a natural avenue to enhance the link between US and European planning for defense transformation and network centric operations. Interaction in the ATC could sharpen European thinking about interoperability requirements, educate the Americans as to European capabilities, and open new opportunities for both defense industries.
- The US needs to commit fully to involvement in the new NATO Reaction Force, also created in Prague, which offers an important opportunity to develop joint and combined rapid reaction capabilities with the Europeans. The interoperability needs of this force are also an opportunity for industry to compete and collaborate.
- The Administration needs to make a sharp U-turn on technology transfer and export control policy, treating it as a strategic issue. The excessively bureaucratic US regime for technology transfer decisions and export licensing is driving a wedge into the Alliance relationship, eroding prospects for interoperability and creating incentives for the European industry to "go it alone" in the European market.
- Lower the volume of rhetoric. Public scolding of Europeans makes cooperative policy more

difficult. Administration fretting about the EU operations center made resolution of the issue more difficult. Scolding over the A400M and Galileo programs is counterproductive. It is contradictory to ask for dedicated military airlift and precision-guided weapons from the Europeans, and then criticize them for the choosing to do so with their own aircraft and guidance systems. Greater European investment in needed capabilities should be the goal, not US domination of the European market.

For the Europeans

While it is somewhat presumptuous to suggest what Europeans need to do in the area of armaments policy, European actions will have an impact on the changes that might emerge in American policy:

- Given the political reality that US policies are unlikely to change in an election year, it would be useful for Europe to initiate now a second track dialogue with the United States on transatlantic armaments policies, to prepare the agenda for the post-election environment.
- Coordinating European national strategies and force planning does not happen today and will be absolutely key to setting clear priorities for the European armaments industry. The Headline Goal and ECAP processes are not a substitute for such coordination, as they focus on one part of the European forces for one set of missions – the Petersberg Tasks. This "unnatural act" for Europe would be a giant step toward an interoperable, coherent European military capability, the elimination of redundancies, budgetary savings, and a clear signal about priorities to the trans-European defense industry.
- Take full advantage of NRF and ACT. Each presents an opportunity to tap into the transformation and network centric planning of the United States and to educate the US on European capabilities.
- Spend smart. While more funds for defense might be desirable,

spending "smart" may make more sense, given budget limitations. This is not the place to detail an alternative European spending plan, but a sharp focus on the investments needed for 21st century capabilities, using resources diverted from current investments (force structure in Germany, for example), would go a very long way. This is especially true for investments in such network centric capabilities as C4ISR (command and control, communications and intelligence, surveillance and reconnaissance) on a trans-European basis, which does not happen today.

- Special attention to European R&D investment would make a substantial difference. R&D investment levels are both too low and too uncoordinated. This is part of spending smart. R&D is where future, interoperable capability grows; it needs to be watered.
- Build the European capabilities and armaments policy institutions. The creation of a European armaments agency is of central importance, integrating the work of OCCAR, the LOI, WEAG and WEAO. It will take political will to empower the Agency adequately, but it is crucial to effective planning and R&D investment at the European level. Moreover, coherent European defense policy, combined with this capabilities and armaments planning structure, will get the attention of the United States at a strategic level, stimulating the dialogue that is so badly needed.
- Create a Europe-wide defense market. The UK is the only major European power with an open defense market. While this has not made BAE Systems happy, UK procurements invite in EADS, Thales, General Dynamics, Raytheon, Lockheed, Boeing, and EDS, among others. For a truly transatlantic defense market to emerge, a defense equipment and technology market at the European level needs to be created. European firms and technologies today are competitive with the Americans, and are likely to thrive in such a competition, more than they will operating in

a hermetically sealed European box.

Bold and reciprocal steps are needed for the transatlantic security community to reap the advantages of interoperability, innovation, competition and budgetary efficiency. The obstacles to this vision are significant, given current trends and tensions. Political will on both sides of the Atlantic will be important to overcoming those obstacles.

Dr. Gordon Adams,
Washington



Macht und Mythos

Philip Bobbitt, The Shield of Achilles. War, Peace, and the Course of History, New York 2002 (Alfred A. Knopf), 919 S., 28.- USD.

"Wie ein Falke stieß sie herab vom Schnee des Olymp, trug bei sich den glänzenden Schild, die Gabe des Gottes Hephaistos." Im 18. Gesang der "Ilias" trägt Thetis den Schild des Achilles zur Erde, um ihren Sohn, den Heros der Griechen, zum Kampf gegen Hektor zu rüsten. Noch immer fasziniert das dramatische Epos Homers, aber die Kriege der post-heroischen Gegenwart werden nicht mehr mit Schild und Schwert entschieden. Im 21. Jahrhundert arbeiten Hephaistos und seine Gesellen in amerikanischen "think tanks" und Laboratorien.

An der zweitreichsten Universität der Welt, der University of Texas in Austin, schmiedet Philip Bobbitt geistige Waffen. Der Inhaber einer wohl dotierten Stiftungsprofessur für Staats- und Verfas-

sungsrecht ist kein weltfremder Theoretiker. Nach jahrelanger Tätigkeit in den Machtzentren Washingtons beherrscht er nachrichtendienstliche Instrumente ebenso wie völkerrechtliche Argumente und parlamentarische Tricks. Als Neffe Lyndon B. Johnsons gehört Bobbitt zu einer jener Familien, die das politische Establishment der USA bilden. Wehe dem, der Ehrgeiz und Gestaltungskraft dieses Personenkreises unterschätzt!

Bobbitts "Schild des Achilles" spiegelt gesellschaftliche Traditionen, kulturelle Leitbilder und politische Zielvorstellungen einer formierten, interessenorientierten Elite, die in zwei Weltkriegen und im Kalten Krieg die amerikanische Welthegeemonie begründete und ins 21. Jahrhundert trägt. Sein Werk, eine der bemerkenswertesten politischen Veröffentlichungen der letzten Jahre, beginnt mit einer klassischen These: Der Krieg ist der Vater aller Dinge. Epochale Konflikte verändern nicht nur Strategie und Kriegführung, sie enden auch mit einem konstitutiven Friedensschluss, der zwischen den Staaten neue Hierarchien und Konstellationen schafft und in ihrem Innern fundamentalen Wandel bewirkt.

Der Peloponnesische Krieg veränderte die Weltgeschichte ebenso wie die europäischen Glaubenskriege der frühen Neuzeit, die Napoleonischen Kriegen und schließlich, für die Gegenwart maßgebend und entscheidend, der "Lange Krieg" des 20. Jahrhunderts. Die siegreiche US-Führung legte im "Frieden von Paris", so nennt Bobbitt die Verbindung des "2 plus 4 Vertrages" mit der "Charta von Paris", die Grundlagen für eine neue planetarische Ordnung. Der Kampf um die Weltherrschaft, der im August 1914 zwischen den Großmächten Europas begann, endete im Herbst 1990 mit dem Triumph der US-geführten Atlantischen Allianz.

Nach Bobbitts überzeugender Darstellung umfasst der "Friede von Paris" die wesentlichen Elemente des Versailler Vertrags, die Absprachen der Siegermächte des 2. Weltkriegs und die im

Kalten Krieg durchgesetzten Prinzipien amerikanischer Weltpolitik. Er bildet künftig die verbindliche Verfassung der Staatengemeinschaft und den Ausgangspunkt ihres radikalen inneren Wandels. An die Stelle des Nationalstaates, dessen höchste Ziele die Macht und die Wohlfahrt der Nation waren, tritt künftig als neuer Staatstyp der "Marktstaat (market-state)". Unter den Bedingungen permanenter, globaler Konkurrenz verfolgt er das Ziel, leistungsstarken Bürgern größtmögliche Entfaltungschancen zu öffnen. Dafür gibt der Marktstaat traditionelle Funktionen des alten europäischen Nationalstaates preis, Kultur- und Sozialstaatsgedanke werden zum Anachronismus.

Um Missverständnissen vorzubeugen: Zwar orientiert sich Bobbitt durchaus am traditionellen angelsächsischen Staatsverständnis, das die Politik Ronald Reagans und Margaret Thatchers seit 1980 zu neuer Blüte trieb und die US-Welthegeemonie seit 1990 zum globalen Modell erhob. Aber sein "Schild des Achilles" besteht nicht aus neoliberaler Dogmatik. Bobbitts Szenarien und Prognosen dienen keiner abstrakten Prinzipienpolitik, sondern den konkreten Langzeitinteressen der USA. Sie sind nur dann universal wahrzunehmen und durchzusetzen, wenn der Übergang vom National- zum Marktstaat weltweit und auf Dauer vollzogen wird.

Aus dieser Lagebeurteilung ergeben sich für Washingtons Elite politische und strategische Konsequenzen: Jede Großraumbildung oder Staatenkoalition, die anderen Strukturprinzipien als denen des Marktstaates folgt, wird aus US-Perspektive mit größter Skepsis beobachtet. Das gilt insbesondere für politische Verbindungen auf der eurasischen Landmasse, die sich tendenziell zu einer anti-amerikanischen Koalition verfestigen können. Eine europäische oder gar eurasische Großraumordnung mit eigenen politischen, ökonomischen und gesellschaftlichen Standards widerspricht grundsätzlich den US-Interessen, – darauf machte unlängst auch Brzezinski wieder aufmerksam.

Und diese strategische Einsicht erklärt die nervösen US-Reaktionen, als Paris, Berlin, Moskau und Peking die amerikanische Irak-Politik ablehnten und zumindest kurzfristig und punktuell zu einem Konsens fanden.

Um dem "Frieden von Paris" Dauer zu verleihen, behält die Wechselbeziehung zwischen Schutz und Herrschaft gerade mit Blick auf die europäische und asiatische Gegenküste für Washington ihre zentrale strategische Bedeutung. Japan und Deutschland bleibt das Recht auf eigene nukleare Abschreckung verwehrt, obwohl für die zweit- und drittgrößte Volkswirtschaft der Welt der amerikanische Nuklearschirm angesichts weltweiter Proliferation zur Fiktion zu werden droht. Stattdessen entwickelt Bobbitt aus der Sicht des US-Marktstaates eine überzeugungskräftige Alternative: Die amerikanische Nukleargarantie für Japan und Deutschland wird durch die Überlassung von Raketenabwehrsystemen ersetzt, für die Tokyo und Berlin als *franchise-Nehmer* Lizenzgebühren zu entrichten haben.

Überhaupt wird, so Bobbitts Prognose, ein strenges Kosten-Nutzen-Kalkül neue Formen kostengünstiger Machtprojektion stimulieren, zu denen auch *covert operations*, verdeckte nachrichtendienstliche Maßnahmen gegen politisch, militärisch und wirtschaftlich relevante Ziele gehören. Bobbitt versucht, die mit verdeckten Operationen verbundenen verfassungsrechtlichen Fragen zu identifizieren und zu beantworten. Dabei macht er mit Blick auf die völkerrechtlichen Konsequenzen seiner Überlegungen mehrfach deutlich, dass die USA den Grundsatz des "et tu quoque" wenn überhaupt, dann nur noch nach Interessenprüfung im Einzelfall akzeptieren wollen und werden: In der Epoche der Marktstaaten relativieren oder ersetzen individuell interessenbestimmte ökonomische Kalküle und Instrumente zunehmend traditionelle völkerrechtliche Verfahren, Institutionen und Regeln.

Die Verbindung historisch-politischer Empirie mit strategischen Szenarien und juristischer

Argumentationstechnik unterscheidet Bobbitts bedeutendes Werk methodisch von den geistes- und kulturgeschichtlich geprägten Entwürfen Oswald Spenglers, Ernst Noltes, Francis Fukuyamas oder Samuel Huntingtons. Wenn es für Bobbitt ein Vorbild gibt, dann hat er es wohl in Colonel House (1858-1938), dem texanischen Berater und außenpolitischen *alter ego* Woodrow Wilsons gefunden. Jedenfalls skizziert er dessen politisches Wirken eindringlich und mit offenkundiger Sympathie. Ebenso wie House weiß Bobbitt um die Einsamkeit des Politikers in kritischen Entscheidungssituationen, um die tragische Dimension von Macht und Mythos. Für ihn kennt die Geschichte kein *telos*, kein zielorientiertes Vorschreiten zu einer aufgeklärten, toleranten Weltgesellschaft, zu jenem sentimental *happy ending* der liberalen *whig interpretation of history*.

Die US-Weltherrschaft hat nur dann Bestand, wenn ihre Achillesferse, ihre kritische strategische Infrastruktur, unversehrt bleibt. Jeder aufmerksame Besucher Manhattans kennt einige der Schwachstellen des Weltfinanzzentrums. Bobbitt nennt einige bei Namen – und es gibt noch andere. Seine Erwartung, der Schrecken des 11. September 2001 werde durch größere Katastrophen übertroffen, erscheint nicht überzogen. Präventivschläge zum Schutz der kritischen Infrastruktur gehören deshalb künftig zur nationalen Sicherheitsstrategie der USA.

Die von ihm nicht explizit angesprochene, gleichwohl aber unübersehbare Doppelkrise der gegenwärtigen US-Politik unterstreicht die dramatische Dimension der von Bobbitt entwickelten Szenarien und Prognosen. Zum einen sind Dauer und Erfolg des internationalen Anti-Terror-Kampfes ebenso wenig absehbar wie der Ausgang der amerikanischen Militäroperationen in Afghanistan und Irak. Zum anderen mehrten sich besorgniserregende Anzeichen ökonomischer Schwäche der USA. Ihre fortschreitende Deindustrialisierung wird begleitet von einem rasch wachsenden Haushalts- und Außenhandelsbi-

lanzdefizit und einer mit Krediten finanzierten Hochrüstung, die mit *network centric warfare* auf den raschen Erfolg elektronisch geführter Blitzkriege setzt.

Vor die sem Hintergrund gewinnt der Achilles-Mythos einen ganz aktuellen Bezug. Auch Alexander der Große, der sich als Inkarnation des Achilles verstand, durchquerte den Hindukusch, unterwarf Mesopotamien und zog als Sieger in Babylon ein. Aber sofort nach seinem Tod zerbrach sein Weltreich, viele seiner Gefährten kehrten wie jene des sagenhaften Heroen Achilles in entfremdete Familien und eine zerrüttete Gesellschaft zurück. Mahnend schließt Bobbitt mit W.H. Audens Version des antiken Mythos: "Der schmallippige Waffenschmied, Hephaistos, humpelte davon. Thetis mit den schimmernden Brüsten schrie auf, als sie die Gaben sah, die der Gott geschmiedet hatte."

atlanticus

Protokoll

Mitgliederversammlung, 10. März 2004

1. Der Vorsitzende der pmg, Oberst i.G. Ralph Thiele, begrüßte die erschienenen Mitglieder und eröffnete die ordentliche Mitgliederversammlung mit dem Hinweis, die nächste Mitgliederversammlung werde Ende 2004/Anfang 2005 satzungsgemäß über einen neuen Vorstand abzustimmen haben. Er bat darum, bereits im Laufe des Jahres über mögliche Kandidaturen nachzudenken.
2. Die Wahl des Protokollführers und die Beschlussfassung über die Tagesordnung erfolgten einstimmig.
3. In seinem Jahresbericht, den den Teilnehmern auch in schriftlicher Fassung vorlag, wies der Vorsitzende auf die erfolgreich durchgeführten Veranstaltungen des vergangenen Jahres hin. Sie ermöglichten einen fruchtbaren Ge-

dankenaustausch und eine Vernetzung der Mitglieder über die Veranstaltungsabende hinaus. Diesem Zweck dienten auch die "Denkwürdigkeiten", die weiterhin in regelmäßiger Folge erscheinen werden und die Veranstaltungen sowie den sicherheitspolitischen Diskussionstand in der pmg dokumentieren. Gleichzeitig betonte der Vorsitzende jedoch kritisch, dass eine aktivere Mitarbeit aller Mitglieder notwendig sei, um die Dynamik der pmg zu erhalten und zu steigern. Eine Verdoppelung der Veranstaltungen sei anzustreben und ebenso möglich wie eine verstärkte Mitgliederwerbung. Auch jüngere Nichtmitglieder sollten verstärkt zu Veranstaltungen eingeladen werden, ohne dabei den Anspruch auf sorgfältige Auswahl und hohe Qualifikation der pmg-Mitglieder aufzugeben. Für 2004 kündigte der Vorsitzende folgende Veranstaltungen an: April 2004 Workshop "Europas neue alte Nachbarn – Die Beziehungen zu Russland, Weißrussland und der Ukraine nach den Erweiterungen von NATO und EU"; Mai 2004 Veranstaltung aus Anlass der ILA in Berlin "Aeronautics, Transformation and Transatlantic Cooperation"; September 2004 pmg/CSIS Seminar in Washington, D.C.

4. In seinem Finanzbericht 2003 und bei der Erläuterung des Haushaltsentwurfs 2004 legte der Finanzvorstand dar, dass dank des konsequenten Einzugs der Mitgliedsbeiträge und der eingegangenen Drittmittel des Transatlantikprogramms die finanziellen Voraussetzungen für die Arbeit der Gesellschaft sowohl im vergangenen als auch im laufenden Jahr gesichert sind. Für die US-Veranstaltungen seien allerdings die Transferkosten sehr hoch. Es werden kostengünstigere Transferverfahren geprüft. Der Finanzvorstand appellierte außerdem dringend an alle Mitglieder, verstärkt Drittmittel einzuwerben.
5. Der Kassenprüfer dankte dem Finanzvorstand und seinen Mitarbeiterinnen für ihre Arbeit und bestätigte eine ordnungs-

gemäße Kassenführung und Buchhaltung im Jahre 2003.

6. Die Entlastung des Vorstands wurde von den anwesenden Mitgliedern bei zwei Enthaltungen (Vorsitzender, Finanzvorstand) ohne Gegenstimme gebilligt.
7. Bei der anschließenden Aussprache wurde vom Vorsitzenden erneut auf die Notwendigkeit einer Website-Präsenz der pmg hingewiesen. Hier sei ein Arbeitsschwerpunkt zu setzen. Bei der Erörterung der Veranstaltungen für 2004 wurde angeregt, einen Gesprächsabend "Proliferationsnetzwerke" unter besonderer Berücksichtigung der Nuklear- und Fernwaffenproliferation in Asien vorzusehen. Auf Vorschlag des Vorsitzenden erklärte sich Frank Umbach (DGAP) bereit, die Vorbereitung der Veranstaltung zu übernehmen. Klaus Becher (London) verwies auf den Namen der Gesellschaft und bat darum, – ohne eine Grundsatzdiskussion führen zu wollen – den Schwerpunkt der Veranstaltungsabende noch stärker auf die Integration militärischer Fragestellungen zu legen. Der Vorsitzende erkannte die Berechtigung des Einwandes an, verwies gleichzeitig aber darauf, dass mit dem anschließenden Vortrag von Dr. Heiko Borchert (Luzern/Düsseldorf) über Transformation gerade diesem Anliegen entsprochen werden solle.
8. Der Vorsitzende beendete die Aussprache und die ordentliche Mitgliederversammlung um 16.45 Uhr, dankte den Mitglieder für ihre Mitarbeit und lud sie zur anschließenden Vortragsveranstaltung ein.

Dr. Hans-Ulrich Seidt, Berlin

IMPRESSUM

Denkwürdigkeiten

Journal der
Politisch-Militärischen
Gesellschaft e.V.

Herausgeber
Der Vorstand der pmg
Redaktion

Ralph Thiele (V.i.S.d.P.)
Tel. 0173-5497942

E-Mail ralph_thiele@hotmail.com
Die **Denkwürdigkeiten** erscheinen
mehrfach jährlich nach den Ver-
anstaltungen der pmg.

