

# Denkwürdigkeiten



Journal der  
Politisch-  
Militärischen  
Gesellschaft

Nr. 20  
Januar  
2005

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

ISSN 1436-3070

## LEADOFF

### Liebe Mitglieder,

In diesem neuen Jahr stehen in Deutschland an einem Tag zwei wichtige Geburtstage an. Am 12. November ist der 250. Geburtstag des großen preußischen Reformers Gerhard von Scharnhorst. Am gleichen Tag wird die Bundeswehr 50 Jahre alt. Beide Daten fallen nicht zufällig zusammen.

Am 12. November 1955 erhalten die ersten 101 Freiwilligen in der Ermekeil-Kaserne in Bonn ihre Ernennungsurkunde aus der Hand von Verteidigungsminister Theodor Blank. Dieser Gründungsakt der Bundeswehr wird bewusst auf den 200. Geburtstag Scharnhorsts gelegt. So wird die Verbindungslinie zu den preußischen Reformern des 19. Jahrhunderts gezogen. Scharnhorst soll auch der Bundeswehr Orientierung geben. Entsprechend zitiert Verteidigungsminister Blank den preußischen General: „*Tradition in der Armee hat es zu sein, an der Spitze des Fortschritts zu marschieren.*“ Blanks Zielsetzung ist klar: „*Wir wollen neue Wege gehen.*“ Und der Gründungstag der Bundeswehr verpflichtet auf Scharnhorsts Maxime: „*Alle Bewohner eines Staates sind geborene Verteidiger desselben.*“

### *In dieser Ausgabe*

#### **1 50 Jahre Bundeswehr**

von Heinz Schulte

#### **7 Homeland Security: Neue Herausforderung – nicht nur für die Streitkräfte**

von Dr. Heiko Borchert

In der Gründungsphase der neuen deutschen Streitkräfte nutzt insbesondere Wolf Graf von Baudissin das reformerische Erbe Scharnhorsts. Für Baudissin und seine Mitarbeiter ist die Reformarbeit ohne ihren Bezug auf die preußischen Reformer und insbesondere auch auf Scharnhorst

undenkbar. Baudissin projiziert über das Vorbild der preußischen Reformer seine Vorstellungen von Innerer Führung und nutzt das Vorbild zugleich zur Legitimation für deren Durchsetzung. So mobilisiert er das erforderliche Veränderungspotential, um die Widerstände gegen seine Reformarbeit zu überwinden.

Baudissin will die Tradition der preußischen Reformer zeitgemäß fortführen. Ihm geht es dabei nicht um Formen, Äußerlichkeiten und Einzelheiten, sondern um Prinzipien, Wertorientierungen und Grunderfahrungen. Er zielt auf eine Militärreform im Geiste von Scharnhorst und Gneisenau, die in ihren Strukturen und Formen zu der neuen gesellschaftlichen, politischen und strategischen Situation der jungen Bundesrepublik passt. Seine Vorstellungen gründen auf den freiheitlichen Traditionslinien der preußischen Reformer – Freiheit und Recht, Frieden und Menschenwürde. Er will die Werteordnung des Grundgesetzes auf die Streitkräfte zu übertragen und sie als Norm für die militärische Ordnung verbindlich machen. Diese Zusammenhänge werden über die Wahl von Scharnhorsts 200. Geburtstag als Gründungstag der Bundeswehr ins Stammbuch der neugegründeten Bundeswehr unauslöschlich festgeschrieben.

Während die Reformer um Scharnhorst vor 200 Jahren wie auch die Gründungsväter der Bundeswehr vor 50 Jahren ihre umfassenden Reformvorstellungen erst nach einer Katastrophe realisieren können – natürlich ist die Katastrophe von 1806 hinsichtlich der Ursachen des Zusammenbruchs in keiner Weise mit der Katastrophe von 1945 zu vergleichen –, ist es zu Beginn des 21. Jahrhunderts angesichts von Globalisierung, technologischen Umwälzungen und Innovationsdynamik zunehmende Einsicht, die eine Transformation von Politik und Gesellschaft, Wirtschaft und Streitkräften ausgelöst hat. Die Dimension der Aufgabenstellung von preußischen Reformen und Transformation ist damit durchaus vergleichbar.

Jeder kennt heute „*Transformation*“ als den Schlüsselbegriff für die Anpassung an eine sich sehr

dynamisch verändernde Welt. Die Bundeswehr hat einen kontinuierlichen Transformationsprozess begonnen. Dieser Prozess dient dazu, die strukturelle Flexibilität und die Lernfähigkeit der Streitkräfte zu verbessern und ihre Wirkungsorientierung signifikant zu stärken. Dieser Weg ist unerlässlich mit Blick auf die Kooperations- und Koalitionsfähigkeit Deutschlands und seiner Streitkräfte für globale Stabilitäts- und Krisenpräventionsaufgaben. Er ist fordernd und anspruchsvoll – hinsichtlich der Ziele, aber fast mehr noch mit Blick auf das, was den Angehörigen der Bundeswehr abverlangt wird.

Durch den zeitgeschichtlichen Spannungsbogen von 50 Jahren Bundeswehr mit einem Ausblick in die Transformation führen uns in dieser Ausgabe die Beiträge von Heinz Schulte und Heiko Borchert. In der nächsten Ausgabe folgt dann neues von Scharnhorst.

*Ralph Thiele ist Gründungsvorsitzender der pmg*

## THEMEN

### 50 Jahre Bundeswehr

#### Die Griephan Analyse

Man muss lange in der deutschen Militärgeschichte suchen, bis man eine ähnliche Periode der Kontinuität nationaler Streitkräfte findet. Die Bundeswehr ist eine Erfolgsgeschichte der zweiten Hälfte des zwanzigsten Jahrhunderts; die sich zu Beginn des 21. Jahrhunderts – unter völlig anderen Vorzeichen – fortsetzt. 50 Jahre Bundeswehr – davon 41 Jahren publizistisch von Griephan begleitet.

#### Ein historischer Spannungsbogen

Die zeitgeschichtlichen Nebel lichten sich! Die Nachkriegsära neigt sich dem Ende zu, wie Bundeskanzler Gerhard Schröder im Zusammenhang mit der (ersten) Teilnahme eines Bundeskanzlers

an den Feierlichkeiten zum 60. Jahrestag der Alliierten Landung in der Normandie am 06.06.1944 festgestellt hat. Es wird interessant sein zu sehen, wie Moskau diese Zäsur zum sechzigsten Jahrestag des Endes des Zweiten Weltkrieges Anfang Mai 2005 – unter deutscher Teilnahme? – würdigt. Es ist an der Zeit, den historischen Spannungsbogen zu schlagen, in den hinein die Bundeswehr 1955 gegründet wurde.

Als Ausgangspunkt dient die These von Philip Bobbitt, der auf beiden Seiten des Atlantik Geschichte und Recht lehrt, die er eindrucksvoll in seinem jüngsten Werk (*The Shield of Achilles. War, Peace and the Course of History*) dargelegt hat:

- Die Phase vom August 1914 (Ausbruch des Ersten Weltkriegs) bis zum Fall der Berliner Mauer im November 1989 wird als *The Long War* in die Geschichte eingehen. Dabei handelte es sich um die grundlegende Auseinandersetzung zwischen Parlamentarismus, Faschismus und Kommunismus (so Bobbitt).
- Ähnlich dem Dreißigjährigen Krieg (1618-1648), der unterschiedliche Phasen wie den böhmisch-pfälzischen Krieg (1618-1623) oder den schwedischen Krieg (1630-1635) einschloss, setzte sich auch *The Long War* aus verschiedenen Abschnitten zusammen: *The Long War* umfasste den Ersten und Zweiten Weltkrieg, die Kriege in Südostasien (Korea und Vietnam) sowie den Kalten Krieg.
- Gewonnen hat das westliche Wertemodell. Dies hat zur Folge, dass der Übergang zum grenzüberschreitenden *Market State* ansteht, in dem klassische internationale Normen (Staatsgrenzen sind bei Menschenrechtsverletzungen nicht länger unverletzlich!) überholt sind.

Vor diesem Hintergrund ist nachvollziehbar, dass die deutsche Militärorganisation die verschiedenen Phasen des *The Long War* widerspiegelte: Von den, weitgehend durch preußische Tradition geprägten, Heereskontingenten

im Ersten Weltkrieg, über Reichswehr und Wehrmacht zu den beiden deutschen Streitkräften im Übergang der Phasen Kampf gegen den Faschismus/Auseinandersetzung mit dem Kommunismus: Bundeswehr und Nationale Volksarmee (NVA).

Wäre die Bundeswehr eine Computersimulation, wäre sie mit Abzug des letzten Sowjetsoldaten aus Deutschland heruntergefahren worden – Auftrag erfüllt! Stattdessen stellte die Vereinigung der beiden deutschen Staaten 1990 die erste Zäsur für die Bundeswehr dar. Die zweite ist die anstehende Transformation der Bundeswehr, die sich 2005 – genau fünfzig Jahre nach ihrer Gründung – zum ersten Mal auch haushalterisch auswirkt. Vor dem Hintergrund der Transformation lautet die Antwort auf den oft zu vernehmenden Seufzer "Dies ist nicht mehr meine Bundeswehr!": Stimmt! Die erste Phase der Bundeswehr, die in den letzten Abschnitt des *The Long War* fiel, ist zu Ende. Und genau mit dieser Erkenntnis tut sich mancher in der politischen Klasse in Berlin schwer!

#### Wie alles anfang

Zehn Jahre nach dem Ende des Zweiten Weltkrieges wurde die Bundeswehr aufgestellt. Die Kerndaten sind schnell aufgezählt:

- 05.05.1955: Die Souveränität der Bundesrepublik Deutschland wird proklamiert;
- 09.05.1955: Aufnahme der Bundesrepublik als 15. Mitglied in die NATO;
- 07.06.1955: Dienststelle Blank wird Bundesministerium für Verteidigung (BMVg);
- 12.11.1955: Erste Ernennungsurkunden an 101 Freiwillige in Bonn (gilt seitdem als Gründungstag der Bundeswehr).

Dass es kein Neuanfang sein konnte, wie viele es sich in der jungen Bonner Republik gewünscht hatten, ist mit Blick auf die unmittelbar aufeinander folgenden Phasen des *The Long War* (siehe oben) schnell erklärt. Man denke bei der Aufregung darüber, dass kriegsgediente

deutsche Offiziere in die NATO-Stäbe einzogen, an Adenauers Bonmot: "Zwanzigjährige Generale kann ich gegenüber den Alliierten schlecht rechtfertigen!" Da ist es in der Rückschau verständlich, dass es Kuriositäten gab wie die so genannte "Demokratieschnalle" am frontbewährten "Knobelbecher". Es gab aber auch positive Entwicklungen, wie die Überlegungen zur "inneren Führungen" und den "Staatsbürger in Uniform". Allerdings musste damals wie heute darauf geachtet werden, dass der Political correctness Tribut gezollt wird. Die Innere Führung stand in Gefahr, zum "Geßler-Hut" zu mutieren: Man grüßt ihn, aber akzeptiert ihn nicht wirklich!

Wie bereits erwähnt, stellte die Vereinigung der beiden deutschen Staaten die erste Zäsur für die Bundeswehr dar. 1989 waren es noch 495.000 Bundeswehr-Angehörige (davon 218.000 Wehrpflichtige). Die Planung für das Heer 2000 kurz vor der Vereinigung ("Neues Heer für Neue Aufgaben/NHNA") ging weiterhin von zwölf Divisionen mit insgesamt 42 Brigaden aus! Von 1989 bis 2010 gab es insgesamt vier Reduzierungsrunden: 2010 sollen es, nach derzeitiger Planung (!), 250.000 Bundeswehr-Angehörige sein (davon 55.000 Wehrpflichtige). Auch dies gehört zu 50 Jahren Bundeswehr: Die erste Wehrpflicht-Generation ist bereits in Rente!

#### *Kleine Schritte*

In der Rückschau waren einige Entwicklungen schnell irrelevant. Sie zeigen, wie klein Karos sein können, wenn notwendige Reformen hasenfüßig angegangen werden. So kann man nur noch den Mantel des Schweigens über die Klage der FDP-Bundestags-Fraktion legen, das Bundesverfassungsgericht (BVG) möge prüfen, ob die - von der FDP mitgetragene (!) - Bundesregierung berechtigt sei, an AWACS-Überwachungsflügen im verbündeten Ungarn teilzunehmen. Rechtssicherheit schaffte endgültig das BVG am 12.07.1994:

- Der Einsatz bewaffneter Streitkräfte im Rahmen eines Systems kollektiver Sicherheit kann auch außerhalb des ei-

genen Territoriums stattfinden. Die Bundesregierung muss aber "grundsätzlich vorherige konstitutive Zustimmung des Deutschen Bundestages einholen".

Damit war klar: Die Bundeswehr ist endgültig eine Einsatzarmee geworden; Einsätze bedürfen der Bestätigung durch das Parlament! In der Zwischenzeit kann die Bundeswehr auf elf Jahre Einsatzerfahrung zurückblicken. Wie schwer sich Politiker mit dieser Entwicklung getan haben, zeigt die Tatsache, dass noch bis zum Regierungswechsel 1998 an dem Konzept von Hauptverteidigungskräften (HVK) festgehalten wurde.

#### *Die Friedensdividende*

Mit dem Ende der Ost-West-Konfrontation sollte die politische Ernte in die Scheuer gefahren werden. Die Haushaltszahlen sprechen eine deutliche Sprache: Zur hohen Zeit des Kalten Krieges betrug der Anteil der Verteidigungsausgaben am Gesamthaushalt des Bundes etwa 25 Prozent, um als Friedensdividende auf unter zehn Prozent abzusinken. Das allgemeinpolitische Interesse an Verteidigungspolitik und Bundeswehr wird relativiert durch die getroffenen Entscheidungen zur Standort-Reduzierung sowie durch die noch ausstehende Entscheidung zur Zukunft der Wehrpflicht (siehe unten). Die vom BMVg angeordnete Transformation der Streitkräfte setzt auf Entscheidungen in diesen beiden Feldern auf.

#### *Grauer Rock & blaues Tuch*

250.000 Uniformierte soll die Bundeswehr 2010 umfassen: 195.000 Berufs- und Zeitsoldaten, 25.000 freiwillig zusätzlichen Wehrdienst Leistende (FWDL), 30.000 Grundwehrdienstleistende (GWDL) sowie 2.500 Reservisten. Bis 2010 soll die Zahl der Zivilbeschäftigten auf 75.000 herunter gefahren werden. So sieht es die Transformation vor. Künftig gliedern sich die Streitkräfte in drei Kategorien:

- 35.000 Eingreifkräfte,
- 70.000 Stabilisierungskräfte sowie
- 106.000 Unterstützungskräfte.

#### *Fünf vor zwölf*

Künftig gliedert sich das Heer in fünf Divisions-Kommandos mit zwölf Brigaden; wir erinnern uns: Im NHNA waren zwölf Division vorgesehen! Durch die Zuordnung der Divisionen zu den unterschiedlichen Kräfte-kategorien ergeben sich unterschiedliche Aufträge und Ausrüstungsgrade. Merke: Es gibt keine einheitliche Brigade "von der Stange" mehr - maßgeschneidert ist angesagt! Und es wird einen völlig neuen Verband geben: Die Air Manoeuvre Brigade (AMB) umfasst zwei Regimenter Kampfhubschrauber, ein Regiment Transporthubschrauber sowie ein Jäger-Regiment. Die neue Struktur bedeutet auch eine Abkehr von alt Gewohntem: Künftig gibt es noch sechs Panzerbataillone!

Eine mechanisierte Division stellt den Kern der Eingreifkräfte dar und verfügt über ein Kontinuum von leicht, mittel, schwer, spezialisiert bis zu luftbeweglich. Zur Division gehört eine Panzerbrigade, eine Brigade mittlerer Fähigkeiten; wenn nötig kann die Deutsch-französische Brigade als "Initial entry-Fähigkeit" des Eurokorps geführt werden. Zudem steht der Air Manoeuvre Verband – basierend auf der AMB – zur Verfügung.

Die Division Spezielle Operationen (DSO) stellt mit ihren Kräften das Bindeglied zwischen Eingreif- und Stabilisierungskräften dar. Künftig ist eine der beiden Luftlandebrigaden sowie die Einsatzkräfte des Kommandos Spezialkräfte/KSK (Brigade-Äquivalent) den Eingreifkräften zugeordnet, während die andere Luftlandebrigade für schnelle Anfangsoperationen im Rahmen der Stabilisierungskräfte zur Verfügung stehen.

Neu zugeschnitten wird die Division Luftbewegliche Operationen (DLO): Sie führt truppendienstlich die in der AMB zusammengefassten Heeresfliegerkräfte sowie eine neue Heerestruppenbrigade (siehe unten). Die Ausplanung des Divisionskommandos der DLO als "Framework Hauptquartier" versetzt die Bundeswehr außerdem in die Lage, als Leitnation für Stabilisierungsoperationen zu agieren.

**Kern & Mantel**

Nach dem Kern-Mantel-Prinzip hat das Heer die Stabilisierungskräfte gegliedert: Im "Kern" sind die für Einsätze niedriger und mittlerer Intensität grundsätzlich benötigten Fähigkeiten abgebildet, während im "Mantel" lageabhängig besondere Fähigkeiten bereit gehalten werden. Im "Kern" der Stabilisierungskräfte sind vier in sich lebensfähige und einsatzbereite, zu flexibler Truppeneinteilung befähigten Brigaden vorgesehen. Sie können geschlossen oder auch nur mit Teilen eingesetzt werden. Diese vier Brigaden werden truppendienstlich durch zwei Divisionskommandos geführt.

Für eine flexible und modulare Verstärkung dieser in Teilen auch lufttransportfähigen Brigaden sind Kräftermultiplikatoren (wie Artillerie, ABC- und Flugabwehr) im "Mantel" geplant. Damit können notwendige Fähigkeiten für das mittlere Intensitätsspektrum – zumindest zeitlich begrenzt – bereitgestellt werden. Diese Kräfte werden in der neu aufzustellenden Heerestruppenbrigade (siehe DLO) zusammengefasst.

**Was neu ist**

Künftig sind Eingreif- und Stabilisierungskräfte nicht mehr gleich strukturiert. Ein wesentliches Entscheidungskriterium war, ausgewogene und in sich lebensfähige Brigaden zu bilden und sie zur flexiblen Truppeneinteilung zu befähigen. Die Brigade mit mittleren Fähigkeiten, die neue AMB, die Heerestruppenbrigade sowie die auf Stabilisierungsoperationen ausgerichteten Brigaden entsprechen dieser Vorgabe. Somit stellt sich das Heer künftig wie folgt auf:

- eine mechanisierte Division Eingreifkräfte: eine Panzerbrigade, eine Brigade mittlere Fähigkeiten – sowie lageabhängig deutsch-französische Brigade und/oder Air Manœuvre Verband (basierend auf AMB).
- DSO: zwei Luftlandebrigaden und KSK.
- DLO: AMB und Heerestruppenbrigade.

- zwei Divisionen mit Stabilisierungskräften: jeweils zwei Brigaden.

Macht zusammen fünf Divisionen und zwölf Brigaden!

Wie dramatisch die Transformation des Heeres wirklich ist, zeigt die Übersicht des Großgeräts, welches in der Struktur 2010, die ab 2007 eingenommen werden soll, noch vorgesehen ist:

- Kampfpanzer: von 2528 (NHNA) auf 350 (Leopard 2),
- Schützenpanzer: von 2077 (NHNA) auf 410 (Puma),
- Artilleriegeschütze: von 1055 (NHNA) auf 120,
- Raketenwerfer: von 234 (NHNA) auf 46 sowie
- Hubschrauber: von 530 (NHA) auf 240.

**Luftwaffe**

Luftwaffe und Marine definieren ihre Strukturen weitgehend durch die Anzahl der genutzten Plattformen. Nach aktueller Planung soll die Zahl der Kampfflugzeuge von 451 (2004) auf 262 (2015) – 180 Eurofighter/EF 2000 und 85 Tornado in der Zielstruktur – reduziert werden. Künftig soll es drei statt vier Luftwaffen-Divisionen geben. Vier EF-Einsatzverbände (plus Ausbildungsverband) sind vorgesehen: Zwei für Luftverteidigung, zwei für Mehrrollen-Einsatz mit Schwerpunkt Luftangriff. Hinzu kommen Tornado Kampfflugzeuge zur Unterdrückung der gegnerischen Luftverteidigung, Bekämpfung von Überwassereinheiten sowie bemannte luftgestützte Aufklärung. Die Aufgaben des Lufttransport-Kommandos (davon zwei A 400M Verbände mit insgesamt 60 Maschinen) sollen in einem künftigen Europäischen Lufttransport-Kommando, geplant ab 2008, aufgehen. Drei Flugabwehr-Raketengeschwader (Patriot, später geplant MEADS) komplettieren das Luftwaffen-Arsenal.

**Marine**

Der Marine ist es gelungen, mit Ausnahme der Marine-Jagdbomber, alle Fähigkeiten – wenn auch mit weniger Plattformen – zu erhalten. Ab 2006 nimmt die Marine eine neue Flottenstruktur ein. So werden die

bislang fünf Flottillen in zwei Einsatzflottillen (je eine in Wilhelmshaven und in Kiel) zusammengefasst. Durch das Schaffen einschiffbarer Einsatzstäbe in den beiden Flottillen erhält die Marine zum ersten Mal ein flexibles und professionelles Stabelement, ohne auf den unterstellten Bereich zurückgreifen zu müssen. Die Einsatzstäbe stehen unmittelbar für den Einsatz zur Verfügung: Planen, Führen und Auswerten von Einsätzen erfolgen künftig aus einer Hand. Die bisherigen Bootsflottillen (U-Boote, Schnellboote/künftig Korvetten und Minenabwehr-Einheiten) werden in der Einsatzflottille 1 (Kiel) zusammengeführt. Die künftige Einsatzflottille 2 (Wilhelmshaven) ist identisch mit der bisherigen Zerstörerflottille.

Die künftige Plattform-Struktur der Marine wird sich voraussichtlich wie folgt entwickeln (Griephan-Prognose *kursiv* in Klammern):

- 15 (*zwölf*) Fregatten: den Kern bilden vier F 123, drei F 124 sowie bislang vier F 125 in der Planung zur Ablösung von acht F 122,
- fünf (*plus*) Korvetten K 130,
- sechs (*plus?*) U 212,
- 22 (*weniger als 20*) Minenabwehr-Einheiten,
- drei Einsatzgruppenversorger/EGV und vier Tender,
- 30 MH 90 Hubschrauber sowie
- acht Maritime Patrol Aircraft/MPA.

Als neue Bootsklasse wird ein "Force Protection Craft" zum Schutz von Einsatzverbänden und Hafenanlagen gegen asymmetrische Bedrohung in einer Größenordnung von vier Einheiten untersucht.

**Bundeswehr im Einsatz**

Ein geändertes öffentliches Interesse an der Bundeswehr ist ein wesentliches Ergebnis der Transformation. Künftig dominieren zwei "harte" Faktoren die Aufmerksamkeit von BMVg-Führung und Parlament sowie der (noch) interessierten Öffentlichkeit:

- Zum einen die Fähigkeit der Bundeswehr, an Auslandseinsätze in Form von NATO Response Forces/NRF, EU Battle Groups sowie unter Umständen als UN-Kontingente teilzunehmen. Zu diesem Themenkomplex gehört die entsprechende Ausrüstung der eingesetzten Soldaten.
- Letzteres wird dazu beitragen, dass das Interesse an wehrtechnischer Industriepolitik – national, europäisch und transatlantisch – wächst (siehe unten).

Schwinden wird hingegen das allgemeinpolitische, "weiche" Interesse an der Bundeswehr, nachdem die kommunalpolitisch-wirtschaftliche Bedeutung durch die Schließung weiterer Standorte abgenommen hat und eine Entscheidung zur Zukunft der allgemeinen Wehrpflicht ansteht (siehe unten). Damit bewegt sich das allgemeinpolitische Engagement für die Bundeswehr in Richtung des Interesses, wie es in den anderen westeuropäischen Partnerstaaten vorherrscht: Der Staat *unterhält* Streitkräfte, um bestimmte Aufgaben zu erledigen – nicht mehr und nicht weniger. Dies hat Konsequenzen für das einzigartig deutsche Modell der "inneren Führung" und des "Staatsbürgers in Uniform".

#### *Die Griephan Betrachtung*

Im Grund bewegt sich die Transformation der Bundeswehr zwischen Scylla und Charybdis: Berlin hat sich noch nicht entschieden, ob es in der europäischen "Champions League" gemeinsam mit Frankreich und Großbritannien spielen – und dies auch finanziell unterfüttern muss – , oder ob sie eine Ebene darunter agieren will. Deutschland unterliegt nicht den finanziellen Zwängen kleinerer Staaten, die ganze Fähigkeitsspektren aufgeben müssen – Transformation aufgrund leerer Kassen! Der Transfer von niederländischen Orion P3 MPA, wo die Fähigkeit zur Seefernaufklärung aus finanziellen Gründen aufgegeben werden musste, nach Deutschland ist ein Beispiel für diesen Umstand: Deutschland konnte sich die gebrauchten Flugzeuge *noch leisten*; ob die Fähigkeit bei einem

kostspieligeren Neuerwerb beibehalten worden wäre, darf bezweifelt werden.

Transformation finden in den Köpfen statt! Es gibt nicht wenige in Berlin, die gern die "gute alte" Bundeswehr erhalten hätten – mit Transformation sozusagen als Sahnehäubchen. Dies wird deutlich an der Frage: Wie hältst Du's mit der Wehrpflicht? Noch gilt die Erkenntnis: Viele Politiker sagen Wehrpflicht und meinen Essen auf Rädern! Es hat den Anschein, dass die Sozialdemokraten nicht bis zum Parteitag Ende 2005 warten, um eine Entscheidung zur Frage der Wehrpflicht zu fällen. Im Gespräch ist dem Vernehmen nach die "dänische Lösung". Kurz gefasst, in Dänemark sollen ab 2005 die jungen Männer zu einem "Tag der Streitkräfte" eingezogen und gemustert werden. Wird die Freiwilligen-Quote erfüllt, wird niemand gezogen! In der politischen Realität läuft dies darauf hinaus, dass die Wehrpflicht "ausgesetzt" wird. Es gibt gute Gründe für eine "intelligente Weiterentwicklung der Wehrpflicht" – auch für eine Armee im Einsatz –; die Frage ist aber, ob die politische Klasse in Berlin bereit ist, diese Argumente im öffentlichen Diskurs vorzutragen. Eher wahrscheinlich ist, dass man sich dem Zeitgeist beugt.

#### *Weizsäcker*

Bislang weitgehend unbeachtet geblieben sind die Empfehlungen der Weizsäcker Kommission vom Mai 2000 ([www.bundeswehr.de](http://www.bundeswehr.de)). Der Vorgänger im Amt von BMVg Dr. Peter Struck konnte sich nicht aufraffen, die politische "Beckenbauer-Flanke" des parteiübergreifenden Gremiums in ein Tor zu verwandeln. Vielleicht hätten die Empfehlungen zur Einrichtung eines Auswahl-Wehrdiensts – sozusagen als "intelligente Weiterentwicklung der Wehrpflicht" – damals noch eine Chance gehabt. Zu Wehrform und Streitkräftenumfang stellte die Kommission folgendes fest:

- Die Kommission hat die Vorteile und die Nachteile von Freiwilligen- und Wehrpflicht-Streitkräften eingehend erörtert. Ihre Empfehlung zur Wehrform beruht auf Prüfungen der staatsbürgerlichen,

verfassungsrechtlichen und sicherheitspolitischen Voraussetzungen. Eine drastisch verkleinerte Bundeswehr hätte den Übergang auf ein reines Freiwilligensystem nahe gelegt. Die Kommission ist aber der Meinung, dass sich die künftige Bundeswehr nicht ausschließlich auf Freiwillige stützen kann. Angesichts andauernder äußerer Ungewissheiten sollte die Struktur der Streitkräfte flexibel ausgelegt sein und über Aufwuchspotenzial und Regenerationsfähigkeit verfügen. Wehrpflichtige werden auch weiterhin gebraucht – wenn auch in deutlich kleinerer Zahl als bisher [30.000 Grundwehrdienstleistende pro Jahr]. Die Friedensstärke der Bundeswehr sollte sich an einem Richtwert von 240.000 Soldaten orientieren.

#### *Im europäischen Vergleich*

Um 10.000 oberhalb der Weizsäcker-Empfehlung liegt damit der Bundeswehr-Umfang, der am Ende des Umgestaltungsprozesses 2010 stehen soll. Aufschlussreich an dieser Stelle ist der Vergleich mit den beiden Referenzgrößen in Europa: Großbritannien und Frankreich: Der im Oktober 2004 erschienene Streitkräfte-Vergleich (Military Balance 2004/2005) des Institute for Strategic Studies/IISS (London) verzeichnet 207.630 aktive Streitkräfte für Großbritannien und 259.050 aktive Militärs für Frankreich – davon rund 50.000 Gendarmerie, zumindest teilweise eher dem Bundesgrenzschutz vergleichbar. Das Fazit: Mit 250.000 Uniformierten muss sich die Bundeswehr gegenüber den beiden wesentlichen europäischen Partnern nicht verstecken!

Noch ist nicht aller Tage Abend! Es ist gut möglich, dass man sich den Weizsäcker-Zahlen doch noch annähert, oder gar unterschreitet – vor allem dann, wenn die Wehrpflicht tatsächlich ausgesetzt wird. Dies hat Konsequenzen für die Struktur des Heeres. Es ist im BMVg ein offenes Geheimnis, dass die Dreiteilung in Einsatz-, Stabilisierungs- und Unterstützungskräfte im Grunde ein Feigenblatt für die De-facto-Halbierung des Heeres war! Die

beiden TSK in Blau mussten die Dreiteilung mittragen: Es erschließt sich selbst wohlmeinenden Betrachtern kaum, wie man eine Eingreif-Fregatte oder einen Stabilisierungs-Eurofighter von anderen Plattformen der gleichen Baureihe unterscheidet!

Die Griephan-Prognose: Gut möglich, dass die "Dreifaltigkeit" entschlimmert und das Heer sich in drei *kräftige* Divisionen (leicht, mittel, schwer) gliedert. Eine Zusammenfassung der Spezialkräfte und Hubschrauberkapazitäten außerhalb des Divisionsrahmens käme hinzu. Bei der Luftwaffe ist davon auszugehen, dass Tranche 3 des Eurofighter nicht "gesetzt" ist. Eine Größenordnung von 120 bis 140 EF 2000 ist nicht unwahrscheinlich.

### Ars ferrea Martis

Wie sich Deutschland europäisch aufstellt, wirkt sich auch auf die wehrtechnische Industrie aus – und umgekehrt. Es ist deutlich erkennbar, dass sich Ende 2004 eine politische Position zum Erhalt nationaler wehrtechnischer Kernfähigkeiten entwickelt hat. Der Grund hierfür: Frankreich hat in der Frage der Notwendigkeit einer EADS-Doppelspitze, der möglichen Vereinnahmung von Thales durch EADS sowie beim Drängen auf die Schaffung eines europäischen Werftenverbundes unter französischer Führung aus Sicht Berlins "überzogen". Es zeichnet sich folgende Interessenslage ab:

- Es wird auf absehbare Zeit keine französische Dominanz bei EADS geben; gleiche Augenhöhe ist angesagt!
- Einen deutsch-französischen Werftenverbund gibt es erst dann, wenn die Franzosen ihre Privatisierungshausaufgaben (staatliche DCN) erledigt haben und deutsche Interessen – wie konventionelle U-Boote, Unterwasseraktivitäten (Sonar, Minen) – angemessen berücksichtigen. Der neu geschaffene Werftenverbund ThyssenKrupp Marine Systems hat die politische Unterstützung Berlins.

- Sollte Frankreich an einer tiefen strategischen Kooperation mit Deutschland interessiert sein, müsste es die alte (Land-)Schmiede GIAT schließen. Eine andere Option aus deutscher Sicht: nach erfolgter Synergie der Landsystemindustrie (Rheinmetall DeTec und Krauss-Maffei Wegmann) Gespräche mit Alvis-Häglunds.

### Thesen zum Griephan-Universum

Auf den Punkt gebracht: Es gibt in Deutschland (noch) eine unterschiedliche politische Befindlichkeit mit Blick auf die wehrtechnische Industrie als in Frankreich und Großbritannien. In vereinfachender Thesenform lässt sich diese Erkenntnis wie folgt zusammenfassen:

- Die politische Klasse in Deutschland betrachtet – im Gegensatz zur französischen und britischen – Wehrtechnik (noch) *nicht* als strategische Industrie. Die strategische Industrie in Deutschland – mit direktem Zugang zum Kanzleramt – ist die Automobilbranche! Das Fehlen eines "Beauftragten der Bundesregierung für die wehrtechnische Industrie", angesiedelt bei einem, zu schaffenden, Nationalen Sicherheitsberater im Bundeskanzleramt, ist ein Ausdruck dieses Defizits.
- Die Erkenntnis, dass die wehrtechnische Industrie in Deutschland (noch) keinen industriestrategischen Rang besitzt, trägt dazu bei, dass Berlin (noch) nicht auf Augenhöhe mit Paris über die Schaffung beziehungsweise Bündelung europäischer Kapazitäten verhandelt. Dies scheint sich zu ändern (siehe oben).
- Aussicht: Der Verteidigungshaushalt stabilisiert sich bestenfalls auf niedrigem Niveau – unabhängig von der ab 2006 in Berlin regierenden Koalition. Es gibt keine Planungssicherheit sondern höchstens Planungswahrscheinlichkeit für die Industrie.
- Trend: Das Thema der gesamtstaatlichen Sicherheitsvorsorge (Homeland Security) nimmt an Bedeutung zu –

wenn nötig auf Kosten klassischer Verteidigungsvorhaben. Diesen Trend hat die einschlägige internationale Industrie erkannt. Künftig wird Bundesinnenminister Otto Schily ein mindestens ebenso interessanter Gesprächspartner für die Sicherheit produzierende Industrie wie BMVg Struck. Auf dem Feld der (europäischen) inneren Sicherheit ist eine Verstärkung der Haushaltstitel eher wahrscheinlich!

- Allen Unkenrufen und Unwägbarkeiten zum Trotz bleibt der deutsche wehrtechnische Markt interessant. Die Umsatzzahlen der EADS belegen dies ebenso wie die Ankündigung von Thales, in Deutschland auf die industrielle Position 2 – nach EADS – vorrücken zu wollen. Immerhin umfassen die Ausgaben für militärische Beschaffung im Bundeswehr-Plan 2005 rund 4,02 Mrd. € (2005) und sollen bis 2010 auf 6,4 Mrd. € anwachsen. Diese Planungswahrscheinlichkeit führt nicht zwangsläufig zum kollektiven Exodus der betroffenen Industrie aus Deutschland!

### Alles in allem

Die Transformation der Bundeswehr ist unumkehrbar! Diese Erkenntnis hat sich noch nicht bei allen in Berlin herumgesprochen. Der öffentliche Diskurs über die Bundeswehr wird nach der Entscheidung über die Wehrpflicht – so oder so – einen anderen Verlauf nehmen. Im Mittelpunkt stehen künftig die Fähigkeit deutscher Streitkräfte zum internationalen Einsatz – hierzu gehört auch das Feld moderner Menschenführung –, Qualität und Quantität des einzusetzenden Materials sowie die Rolle der wehrtechnischen Industrie – mit den Unterthemen moderne Beschaffung, Outsourcing, Private Public Partnership und vieles mehr.

Im Grunde verabschiedet sich die Bundeswehr von der Sonderrolle, die sie im Kalten Krieg gespielt hat. Wie bereits festgestellt: Es ist nicht mehr die "gute alte Bundeswehr"; sie wird europäischer und einsatzoptimiert! Damit muss

die Bundeswehr dem Vergleich mit den anderen europäischen Partner im Einsatz standhalten; es gibt objektive Vergleichskriterien – vom Investanteil am Haushaltstitel bis zum tatsächlich für den Einsatz verfügbaren Personalumfang. Zwar sind die strategischen Weichen hierfür gestellt, es gibt aber noch viel zu tun. So muss entschieden werden, welche "besonderen deutschen Fähigkeiten" der NATO und der EU zur Verfügung gestellt werden – wie beispielsweise Gebirgsjäger und konventionelle U-Boote zur Aufklärung. Es liegt im nationalen Interesse, einen *Contract* zwischen Bundeswehr, Industrie und Politik zu schließen, denn: Streitkräftestruktur, Einsatzdoktrinen und entsprechende moderne Ausrüstung bedingen einander. An dieser Stelle wird sich zeigen, ob Berlin zu Paris und London aufschließen will!

*Heinz Schulte, Bonn*

Heinz Schulte ist pmg-Vorstandsmitglied und Chefredakteur der Griephan Briefe ([www.griephan.de](http://www.griephan.de)).

## THEMEN

### Homeland Security: Eine Herausforderung – nicht nur für die Streitkräfte

Heinz Schultes Bilanz zum 50jährigen Bestehen der Bundeswehr schließt mit zwei grundlegenden sicherheitspolitischen Feststellungen. Erstens gewinnt Homeland Security als Politik- und Geschäftsfeld an Bedeutung, und zweitens ist die Transformation der Bundeswehr unumkehrbar. Bei näherer Betrachtung insbesondere im Licht der neuen sicherheitspolitischen Herausforderungen wird klar, dass diese beiden Feststellungen inhaltlich aufs Engste miteinander verknüpft sind. Sie bedeuten, dass der mit Blick auf die Einsatzfähigkeit der Bundeswehr im Ausland initiierte Veränderungsprozess durch ein innerstaatliches Pendant ergänzt werden muss. Die "doppelte

Transformation im Innern", die hiermit gefordert wird, erstreckt sich erstens auf die zivilen Sicherheitskräfte und -institutionen, die wie die Bundeswehr in ihren Einsatzdoktrinen, ihren Prozessen und Strukturen, ihren Fähigkeiten sowie ihrer Ausrüstung grundlegend reformiert und an die neuen Sicherheitsrisiken angepasst werden müssen. Zweitens eröffnet sich über die im EU-Verfassungsentwurf vorgesehene Solidaritätsklausel eine zumindest für die Bundeswehr neue Dimension von Einsätzen im innerstaatlichen Bereich bzw. im "innereuropäischen Ausland". Wie in der Folge dargelegt wird, bietet Homeland Security (HLS) die Möglichkeit, die staatliche Sicherheitsvorsorge neu ressortübergreifend, wirkungs- und fähigkeitsorientiert zu konzipieren und dabei Erfahrungen der vernetzten Operationsführung konsequent zu nutzen. Der vorliegende Beitrag liefert schlaglichtartig die Begründung für diese Forderung, skizziert die wesentlichen konzeptionellen Neuerungen und diskutiert in ersten Ansätzen die daraus resultierenden Konsequenzen für die Streitkräfte. Die Ausführungen stützen sich dabei auf einen in Kürze erscheinenden Sammelband zur Konzeption von HLS im europäischen Kontext und der Rolle der Streitkräfte.<sup>1</sup>

#### Transformierte Sicherheitsvorsorge: Weshalb?

"Homeland Security ist eine US-amerikanische Erfindung. Wir in Europa sind besser dran, denn wir kümmern uns schon seit Jahrzehnten um die innere Sicherheit und um den Bevölkerungsschutz." Diese Ansicht wird so oder in sinngemäßer Form bei Diskussionen über die Notwendigkeit der Reform der nationalen Sicherheitsvorsorge immer wieder vertreten. Sie trifft die Wahrheit nur insofern, als ausländische Erfahrungen immer nur mit Anpassungen auf eigene Verhältnisse übertragen werden können. Im Kern zielt diese Beurteilung sogar an der europäischen Realität vorbei, denn weder auf nationaler noch auf europäischer Ebene ist der Kausalzusammenhang zwischen Verwundbarkeit, Sicherheitsvorsorge und politischem Handlungsspielraum so klar erkannt worden, wie in der US-Homeland Security Strategy: "Homeland security seeks to (...) provide a secure foundation for America's ongoing global engagement."<sup>2</sup> Gemäß der Europäischen Sicherheitsstrategie spielt die EU eine globale Rolle und muss daher auch die damit einhergehende Verantwortung tragen. Dass sie dabei diesen Kausalzusammenhang konzeptionell nicht berücksichtigt, ist als wesentliche strategische Schwachstelle zu interpretieren. Die Notwendigkeit, diese Lücke zu schließen, ergibt sich u.a. aus folgenden Aspekten:

tät vorbei, denn weder auf nationaler noch auf europäischer Ebene ist der Kausalzusammenhang zwischen Verwundbarkeit, Sicherheitsvorsorge und politischem Handlungsspielraum so klar erkannt worden, wie in der US-Homeland Security Strategy: "Homeland security seeks to (...) provide a secure foundation for America's ongoing global engagement."<sup>2</sup> Gemäß der Europäischen Sicherheitsstrategie spielt die EU eine globale Rolle und muss daher auch die damit einhergehende Verantwortung tragen. Dass sie dabei diesen Kausalzusammenhang konzeptionell nicht berücksichtigt, ist als wesentliche strategische Schwachstelle zu interpretieren. Die Notwendigkeit, diese Lücke zu schließen, ergibt sich u.a. aus folgenden Aspekten:

1. Als moderner, offener und eng verflochtener Integrationsraum ist Europa sehr verwundbar. Ausfälle im Bereich der kritischen Infrastrukturnetze können, wie jüngste Beispiele gezeigt haben, innerhalb von kürzester Zeit europaweite Folgeprobleme nach sich ziehen und verdeutlichen damit die Notwendigkeit, nationale Schutzkonzepte konsequent europäisch zu harmonisieren und zu koordinieren.
2. Aus Europas Umgang mit konventionellem Terrorismus können zwar Lehren abgeleitet werden, doch diese Erfahrung reicht angesichts des strategischen Terrorismus, der in seinen Zielsetzungen, der Mittelwahl, den Opferzahlen und den Folgeschäden sowie seiner netzwerkartigen Struktur grundsätzlich von Bekanntem abweicht, nicht aus. Gefordert ist vielmehr ressortübergreifendes Planen und Handeln in bislang nicht gekannter Qualität.
3. Die physische Verwundbarkeit der Industrieländer wird durch ihre psychische Verletzlichkeit noch verstärkt. Die Risikoaversion erhöht die Abneigung gegenüber der Gewaltanwendung als Mittel der Problemlösung im Innern und im Äußern

<sup>1</sup> Heiko Borchert (Hrsg.), *Weniger Souveränität – Mehr Sicherheit. Schutz der Heimat im Informationszeitalter und die Rolle der Streitkräfte* (Hamburg: Verlag E.S. Mittler & Sohn, 2005).

<sup>2</sup> National Strategy for Homeland Security (Washington, DC: Office of Homeland Security, 2002), S. 5.

und verstärkt die Tendenz, Konflikte, wenn überhaupt, aus der Position der asymmetrischen Überlegenheit führen, gewinnen und schnell beenden zu wollen. Deshalb nimmt die "Schockwirkung" terroristischer Gewaltanschläge in den Industrieländern überproportional zu und verdeutlicht damit die besondere Anfälligkeit moderner Gesellschaften.<sup>3</sup>

4. Die EU-Solidaritätsklausel sieht die Unterstützung der Mitgliedsstaaten bei natur- und zivilisationsbedingten Katastrophen und bei Terrorangriffen mit allen der Union zur Verfügung stehenden zivilen und militärischen Mitteln vor. Die Glaubwürdigkeit der Solidaritätsklausel hängt wesentlich davon ab, dass die verschiedenen staatlichen Machtinstrumente in einem solchen Fall reibungslos eingesetzt werden können.

An diesen Punkten setzt die Forderung nach einer Transformation der Sicherheitsvorsorge an. Die qualitative Steigerung der Einsatzfähigkeit muss insbesondere auch mit Blick auf die zivilen Sicherheitskräfte zum maßgeblichen Leitprinzip werden. Neben den erwähnten Fakten sind es nicht zuletzt die Konsequenzen, die sich aus dem möglichen Einsatz von ABC-Materialien ergeben, die völlig neue Anforderungen stellen. Es geht nicht nur um die Bewältigung von Sachschäden im mehrstelligen Milliardenbereich und den Umgang mit Tausenden von Toten. Letaler "fallout" am Ereignisort, "flash blindedness" der Einsatzkräfte aufgrund des Einsatzes nuklearer Materialien sowie Feuer und Brandverletzungen in Dimensionen, die bestehende Behandlungskapazitäten weit überschreiten dürften, zählen ebenso zum neuen Risikobild wie die Tatsache, dass beispielsweise beim

Einsatz von BC-Stoffe signifikante Zeitverzögerungen zwischen der Infektion und dem Krankheitsausbruch liegen und bislang weder routinemäßige Detektionsfähigkeiten/-kapazitäten noch Dekontaminierungs- und medizinische Behandlungskapazitäten in einem diesem Risikobild entsprechenden Umfang erhältlich sind.<sup>4</sup>

Die in der Konsequenz drastisch steigenden Anforderungen an die Fähigkeiten der zivilen Sicherheitskräfte werden verstärkt durch die zunehmende Bevölkerungskonzentration in den Städten, die als attraktive Bedrohungsziele nicht nur besonderen Risiken ausgesetzt sind, sondern sich auch durch besondere Komplexität bei der Folgenbewältigung auszeichnen. Nur am Rande sei beispielsweise auf den für moderne Großstädte typischen Aspekt der Multikulturalität hingewiesen, der in Großbritannien dazu führt, dass Informationen zum Selbstschutz in siebzehn verschiedenen Sprachen erhältlich sind.<sup>5</sup> Selbstredend müssen die Einsatz- und Rettungskräfte über neue persönliche Schutzausrüstung verfügen, die – wie die Erfahrungen aus den USA zeigen – nicht nur effektiven Schutz bieten, sondern auch ohne (wesentliche) Einschränkung der Leistungsfähigkeit während Tagen und Wochen getragen werden können.<sup>6</sup> Und schließlich dürften Anpas-

<sup>4</sup> Fritz Steinhäusler, "Catastrophic Terrorism: Risk Assessment of the New Threats to First Responders", paper presented at the NATO ARW "Catastrophic Terrorism and First Responders", Stuttgart, 10-12 May 2004; Gustav Lindstrom, Protecting the European Homeland. The CBR dimension (Paris: EU Institute for Security Studies, 2004), S. 57. Siehe zur Situation der ABC-Abwehrfähigkeiten in Deutschland: Entwicklung eines Gesamtkonzepts zur Abwehr bioterroristischer Gefahren. Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Katherina Reiche, Hartmut Koschyk, Dr. Maria Böhmer, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der CDU/CSU (BT-Drs. 15/1848 vom 16. Oktober 2003).

<sup>5</sup> Siehe hierzu die Regierungswebsite <<http://www.pfe.gov.uk/>> (Zugriff: 14. Januar 2005)..

<sup>6</sup> Brian A. Jackson et. al., Protecting Emergency Responders. Lessons Learned from Terrorist Attacks (Santa Monica: RAND, 2002); Tom LaTourette et. al., Protection Emergency Responders Vol. II. Community Views of Safety and Health Risks and Personal Protection Needs (Santa Monica: RAND, 2003); Brian A. Jackson et. al., Protecting Emergency Responders Vol. III. Safety Management in Disaster and Terrorism Response (Santa Monica: RAND, 2004).

sungen bei der Sachkunde und der Professionalität der Retter, deren Verfügbarkeit – die Abwanderung vom Land in die Städte stellt hierbei gerade für freiwillige Rettungskräfte in großes Problem dar – sowie der anzuwendenden Rettungstaktik unerlässlich sein.

### Homeland Security: Was ist neu?

Als gesamtstaatlicher und ressortübergreifender Ansatz, der auf einem umfassenden Sicherheitsverständnis basiert, setzt HLS alle verfügbaren staatlichen und privaten Mittel und Fähigkeiten ein, um

- das Entstehen symmetrischer und asymmetrischer Risiken zu verhindern bzw. weitgehend zu unterbinden;
- die Bevölkerung, die demokratischen Institutionen, die kritische Infrastruktur sowie die damit verbundenen Funktionen vor dem Eintritt der Risiken und ihren Konsequenzen zu schützen;
- die Folgen eines Krisenereignisses einzudämmen, zu bewältigen und zu lindern sowie die Rückkehr zum Ausgangszustand zu ermöglichen.

Dieses Verständnis unterscheidet sich in dreifacher Hinsicht von bisherigen Ansätzen der Sicherheitsvorsorge. Erstens unterscheidet es weniger danach, woher das Risiko stammt ("innen" oder "außen"), sondern welche Wirkungen davon ausgehen und welche Mittel dementsprechend zur Bekämpfung eingesetzt werden müssen. Zweitens wird ein funktionales Aufgabenspektrum beschrieben, das gleichermaßen Krisenvorsorge-, -management und -nachsorge umfasst und damit ein Einsatzkontinuum für alle zivilen und militärischen Mittel definiert, das bislang nicht existiert. Schließlich geht dieser Ansatz in organisatorischer Hinsicht neue Wege, indem vernetzte Aufbau- und Ablaufstrukturen geschaffen werden, die die ressortgemeinsame Kooperation und Koordination fördern und damit auch das reibungslose Zusammenwirken mit nichtstaatlichen Akteuren ermöglichen.

<sup>3</sup> Herfried Münkler, "Ältere und jüngere Formen des Terrorismus. Strategien und Organisationskultur", in Werner Weidenfeld (Hrsg.), Herausforderung Terrorismus. Die Zukunft der Sicherheit (Wiesbaden: Verlag für Sozialwissenschaften, 2004), S. 29-43, insb. S. 34-38; ders., "Wandel der Weltordnung durch asymmetrische Kriege", in Josef Schröfl und Thomas Pankratz (Hrsg.), Asymmetrische Kriegführung: Ein neues Phänomen der internationalen Politik (Baden-Baden: Nomos, 2004), S. 85-94.



Indem HLS als ressortgemeinsamer Wirkungsverband interpretiert wird, der die Vernetzung zwischen den verschiedenen, bislang streng voneinander getrennten Bereichen, Akteuren, Fähigkeiten, Instrumenten und Mitteln erlaubt es der Ansatz, die Überlegungen der vernetzten Operationsführung konsequent auf dieses neue Politikfeld zu übertragen. Die besondere Relevanz liegt in der Fähigkeits- und Wirkungsorientierung, die als Grundlage der vernetzten Operationsführung hergestellt werden muss. Wirkungsorientierte Operationen erfordern eine wirkungsorientierte Planung (Effects-Based Planning), die einem systemischen Gesamtansatz folgt.<sup>7</sup> Im militärischen Bereich hilft das Operational Net Assessment (ONA), die politischen, militärischen, ökonomischen, gesellschaftlichen, infrastrukturellen und kommunikativen Schwachstellen eines zu bekämpfenden Ziels zu analysieren. Dieses Vorgehen kann für HLS-Zwecke adaptiert werden, um daraus eine systemorientierte Verwundbarkeitsanalyse abzuleiten, die die unterschiedlichen Risiken in der sozialen, der kognitiven, der physikalischen und in der Informationsdomäne abdeckt. Damit können die Knoten und die kritischen Pfade bzw. Verbindungen in den eigenen sozialen, politischen, ökonomischen und infrastrukturellen Netzwerken identifiziert und wesentliche Einsichten in mögliche Strategien eines Gegners (Welcher Knoten kann mit dem geringsten Aufwand ausgeschaltet werden und erzielt dadurch die größten negativen Folgewirkungen?) gewonnen werden. Diese Betrachtungsweise verdeutlicht, dass die Gefahr der asymmetrischen Bedrohung geradezu naturgemäß in den modernen Gesellschaften angelegt ist: Die aus dem hohen Grad der Vernetzung resultierenden Abhängigkeiten laden förmlich zum Missbrauch ein und bieten terroristischen und anderen Gruppierungen – vor allem unter ökonomischen Gesichtspunkten (Kos-

ten-Nutzen-Wirkung) – gleichzeitig ein leichtes Ziel.<sup>8</sup>

Um die für die wirkungsorientierte Verwundbarkeitsanalyse relevanten Informationen generieren und zusammenführen zu können, ist ein ressortübergreifender Ansatz unerlässlich. Dadurch verschiebt sich die gesamte Betrachtungsweise von den einzelnen Ressorts (im übertragenen Sinne die "Plattformen") zum HLS-Gesamtverband (die eigentliche Wirkungsebene). Dieser Gesamtverband muss prozessorientiert geführt werden, das heißt, die Leistungserbringung in einem wirkungsorientierten HLS-System wird an einem übergreifenden Prozessmodell ausgerichtet. Dieses definiert in Abstimmung auf die geforderten Wirkungen die Führungs-, Kern- und Unterstützungsprozesse, die in den einzelnen Ressorts bereichsspezifisch angewendet und umgesetzt werden. Zwei zentrale Überlegungen kennzeichnen das geforderte HLS-Prozessmodell:

1. Zur Erstellung des ressortgemeinsamen Lagebildes müssen alle relevanten Akteure systematisch eingebunden werden und ihre Beiträge zur Erstellung der geforderten Leistungen erbringen. Die Integration insbesondere im Bereich der Führungsprozesse (vor allem für die Strategiedefinition und -weiterentwicklung) gewährleistet die konzeptionelle Harmonisierung, die Grundlage dafür ist, dass die gemeinsam definierten Wirkungen und Zielsetzungen im Rahmen der Leistungserbringung konsistent umgesetzt werden.
2. Die Leistungen der zivilen und der militärischen Sicherheitsakteure können nur dann auf ein gemeinsames, wirkungsorientiertes Zielsystem abgestimmt werden, wenn es entsprechende Konzepte gibt, mit deren Hilfe die erzielten Wirkungen verglichen werden, um daraus Rückschlüsse für die unterschiedlichen Interventions- und Ablösungszeitpunkte sowie für die Optimierung des Mittelmix zu gewinnen. Dass

genau daran im Rahmen der militärischen Konzeptentwicklung und Erprobung (CD&E) bereits gearbeitet wird, verdeutlicht, wie wichtig die neuen methodischen Kompetenzen der Streitkräfte im HLS-Kontext sind.

### Rolle der Streitkräfte

Ob und gegebenenfalls in welchem Umfang Streitkräfte für HLS-Aufgaben herangezogen werden, ist eine politische Grundsatzfrage, die in ihrer Tragweite mit der Diskussion über Auslandeinsätze zu vergleichen ist. Ein Blick in verschiedene Länder zeigt unterschiedliche Herangehensweisen:

- In den USA wurde 2002 das neue US Northern Command eingerichtet, das alle HLS-relevanten Einsätze der US-Streitkräfte leitet und zu diesem Zweck auch ein umfassendes Lagebild erstellt, das zivile und militärische Daten integriert.<sup>9</sup>
- In Dänemark und Norwegen werden Home Guards speziell für HLS-relevante Aufgaben aufgebaut, ausgebildet und ausgerüstet. Zudem werden die dänischen Wehrpflichtigen im Rahmen ihrer Grundausbildung auf HLS-Aufgaben vorbereitet, und in Norwegen können aus Freiwilligen zusammengesetzte Spezialeinheiten der Home Guard z.B. auch für den Häuserkampf eingesetzt werden.<sup>10</sup>
- Großbritannien definiert die Rolle der freiwilligen Reserve in Form der Civil Contingencies Reaction Force (CCRF) neu, um die zivilen Behörden im Katastrophenfall flexibel zu unterstützen.<sup>11</sup>

Für die deutsche Bundeswehr ist aufgrund verfassungsrechtlicher

<sup>7</sup> US Joint Forces Command, The Effects-Based Operations Process. Concept of Operations Version 0.5 (13. August 2004).

<sup>8</sup> Münkler, "Ältere und jüngere Formen des Terrorismus", S. 36.

<sup>9</sup> Richard Teltschik, "Homeland Security aus US-amerikanischer Perspektive", in Borchert, Weniger Souveränität – Mehr Sicherheit, S. 39-58.

<sup>10</sup> Anja Dalgaard-Nielsen, "Homeland Security and the Role of the Armed Forces: A Scandinavian Perspective", in Borchert, Weniger Souveränität – Mehr Sicherheit, S. 59-75; Charles Ott, "Die norwegische Home Guard", Allgemeine Schweizerische Militärzeitschrift 171:1 (Januar 2005), S. 34.

<sup>11</sup> Delivering Security in a Changing World. Defence White Paper (London: The Stationery Office, 2003), S. 8-9.

Bestimmungen bislang nicht an eine militärische HLS-Rolle zu denken. Das ist insbesondere für die Solidarität mit der EU ein außen- und innenpolitisches Problem. Insofern wäre die Bundesregierung gut beraten, die aus der EU-Solidaritätsklausel resultierende Verpflichtung zur Schaffung von Voraussetzungen, die es ermöglichen, andere EU-Staaten im Solidaritätsfall mit zivilen und militärischen Mitteln zu unterstützen, im Rahmen einer sicherheitspolitischen Grundsatzdiskussion über die Neuorganisation der nationalen Sicherheitsarchitektur anzunehmen und umzusetzen.<sup>12</sup> Diesbezüglich sind einige Grundsatzfragen im Zusammenhang mit dem Mehrwert militärischer HLS-Leistungen, deren Finanzierung sowie den damit verbundenen Konsequenzen für die Streitkräfte zu analysieren.

### Mehrwert der Streitkräfte

Die Frage nach dem Mehrwert des Einsatzes der Streitkräfte im Vergleich zu anderen Sicherheitskräften oder möglicherweise privaten Anbietern entsprechender Leistungen ist zentral. Transformierte Streitkräfte sind auf die Erlangung von Wissensüberlegenheit ausgerichtet. Sie erzielen diese neben der Nachrichtengewinnung und -auswertung durch neue Ansätze insbesondere in den Bereichen der wirkungsorientierten Planung sowie der Konzeptentwicklung und Erprobung. Diese Fähigkeiten bilden eine der Schlüsselkompetenzen moderner Streitkräfte, die angesichts der Erfordernisse, die mit der Forderung nach umfassender Sicherheit verbunden sind, weit über den Aktionskreis der Streitkräfte hinaus von vitaler Bedeutung sind. Gerade unter HLS-Aspekten werden die "intellektuellen Fähigkeiten" der Streitkräfte künftig mindestens ebenso bedeutend sein wie ihre klassischen Fähigkeiten.

Etwas anders dürfte die Beurteilung mit Blick auf wichtige HLS-Aufgaben wie den Schutz der kri-

tischen Infrastruktur und ihrer Netze ausfallen. Zumindest auf den ersten Blick ist nicht schlüssig zu erkennen, dass transformierte Streitkräfte, die mit Hilfe eines enormen finanziellen Investitionsaufwands auf ihre Aufgaben vorbereitet werden, im Bereich des Objektschutzes ökonomisch sinnvoll eingesetzt werden. Eine solche Aufgabe kann unter Umständen wirtschaftlicher von speziell dafür ausgebildeten Polizeikräften, einer hierfür spezialisierten militärischen "Nationalgarde" oder allenfalls sogar von privaten Sicherheitsunternehmen übernommen werden. Ähnlich verhält es sich auch mit der Rolle der Streitkräfte im Cyberspace. Ob die Streitkräfte gegenüber den professionellen Unternehmen aus den Bereichen der Informations- und Kommunikationstechnologie sowie den Softwarehäusern einen spezifischen Vorteil aufweisen, der sie z.B. besonders zum Cyber-Schutz qualifiziert, ist u.a. deshalb fraglich, weil genau jene professionellen Anbieter immer stärker von den Streitkräften eingesetzt werden, um ihre eigenen IT-Systeme zu sichern. Um diese und andere Fragen im Zusammenhang mit dem Mehrwert des Streitkräfteeinsatzes beantworten zu können, müssen Bewertungsmaßstäbe erarbeitet werden, die den Vergleich der Leistungen zwischen unterschiedlichen Sicherheitskräften vor dem Hintergrund der angestrebten Zielsetzung ermöglichen.

### Finanzierung

Die Finanzierung HLS-relevanter Leistungen durch die Streitkräfte ist angesichts knapper Haushaltslage besonders brisant. Je stärker die kritische Infrastruktur privatisiert wird, desto mehr erbringen die Streitkräfte, wenn sie in diesem Bereich eingesetzt werden, eine Schutzleistung, von der unmittelbar die betroffenen Unternehmen und mittelbar die Bevölkerung profitiert. Es ist daher ist zu fragen, ob und wie diese Leistungen durch die Wirtschaft abgegolten werden und ob diese neuen "Einnahmen" dem Verteidigungshaushalt gutgeschrieben oder in den allgemeinen Bundeshaushalt fließen würden. Ganz ähnlich verhält es sich auch mit

der Nutzung militärischen Fähigkeiten (z.B. Transport oder militärische Informations- und Führungsinfrastruktur) durch die zivilen Sicherheitskräfte. Wenn bereits in Betrieb, können von den zivilen Nutzern Benutzungsgebühren verlangt werden, sofern die Kosten für die militärischen Fähigkeiten bestimmt werden können. Bei der Beschaffung und beim Unterhalt solcher vernetzter Fähigkeiten wäre künftig insbesondere darauf zu achten, dass die dazu erforderlichen Mittel nicht bloß aus dem Verteidigungshaushalt kommen, sondern dass sich beispielsweise auch das Außen- und das Innenministerium sowie die Länder an der Finanzierung beteiligen. Eine ähnliche Überlegung wäre im Übrigen auch mit Blick auf die Auslandseinsätze der Streitkräfte anzustellen.

### Konsequenzen für die Streitkräfte

HLS-Einsätze der Streitkräfte erfordern Anpassung der Planungsprozesse und -inhalte. Gerade die Fähigkeitsanalyse muss in den kritischen Bereichen gemeinsam mit den zivilen Sicherheitsakteuren sowie der Industrie durchgeführt werden. Das setzt nicht nur voraus, dass diese in die militärischen Planungsüberlegungen integriert werden, sondern bedingt auch auf der zivilen Seite den Übergang zur fähigkeits- und wirkungsorientierten Planung. Ebenso müssen die Überlegungen zum Aufbau des aktuellen Lagebildes und des prospektiv ausgerichteten Zukunftsbildes durch die zivilen Sicherheitspartner ergänzt werden, damit alle Sicherheitskräfte von einem gemeinsamen Verständnis der zu bewältigenden Herausforderungen ausgehen. Nur so können der "vernetzte Soldat" und der "vernetzte Polizist", Feuerwehrmann oder Sanitäter" effektiv zusammenarbeiten.

Darüber hinaus sind die Folgen mit Blick auf Doktrin, Struktur, Ausbildung, Ausrüstung, Führung, Personal und Infrastruktur zu analysieren.<sup>13</sup> An dieser Stelle

<sup>12</sup> Roman Schmidt-Radefeldt, "Homeland Security durch Streitkräfte: Verfassungsrechtliche Rahmenbedingungen für innereuropäische Militäreinsätze", in Borchert, Weniger Souveränität – Mehr Sicherheit, S. 76-94.

<sup>13</sup> Siehe für einen Ansatz, der die diesbezüglichen Konsequenzen für die US-Armee untersucht: Eric V. Larson and John E. Peters, Pre-

sei nur stichwortartig auf die Konsequenzen für Doktrin, Struktur und Ausrüstung hingewiesen.

- In Doktrinfragen ist davon auszugehen, dass der Einsatz in einem demokratisch-rechtsstaatlichen Umfeld zumindest teilweise andere Anforderungen stellt als in ausländischen Interventions- und Stabilisierungsoperationen. Auch dort gilt zwar das Legalitätsprinzip für militärisches Handeln, doch die Unmittelbarkeit der Kontrollmöglichkeiten durch das Parlament und die Medien ist beim Einsatz im beheimateten Umfeld stärker ausgeprägt und dürfte dazu beitragen, dass das Handeln der Streitkräfte mit Argusaugen betrachtet wird. Zudem sind die Bürger durch die aus dem Einsatz der Streitkräfte im Innern möglicherweise resultierende Einschränkung der Grundrechte unmittelbar betroffen.
- Im strukturellen Bereich ist insbesondere die Frage angesprochen, ob die neuen HLS-Aufgaben den Übergang zu einem differenzierten Streitkräftenmodell erfordern, indem spezifische HLS-Einheiten gebildet werden, die entweder bloß national oder auch international – z.B. innerhalb Europas für Einsätze im Rahmen der EU-Solidaritätsklausel – eingesetzt werden. Werden diese Aufgaben von regulären Einheiten übernommen, so sind die Auswirkungen auf deren Einsatzfähigkeit zu analysieren.<sup>14</sup> Ob dieser Schritt sinnvoll und machbar ist, hängt wiederum von der Gesamtzahl der zur Verfügung stehenden Mittel sowie dem benötigten Kräfteumfang ab.
- Mit Blick auf die Ausrüstung sind als Herausforderungen neben der gegebenenfalls erforderlichen Beschaffung spezieller Systeme für HLS-Zwecke vor allem die Adaption bestehender Geräte und Sys-

teme für die Nutzung im zivilen Umfeld (so dürfte z.B. ein auf die Detektion von ABC-Kampfstoffen in der Wüste ausgelegter Sensor in einem Stadtgebiet nur eingeschränkt funktionieren) sowie die Standardisierung zum Zwecke der Interoperabilität zwischen militärischen und zivilen Sicherheitskräften zu nennen. Gerade im letzten Fall ist zu überlegen, ob und in welcher Form militärische Standards auch für die zivilen Sicherheitskräfte Anwendung finden können/sollen bzw. ob und durch wen solche Standards auf der zivilen Seite definiert werden.<sup>15</sup>

### Zusammenfassung

Nach den hier skizzierten Überlegungen ist HLS ein viel versprechender Ansatz, um die Wechselwirkungen zwischen Verwundbarkeit, Sicherheitsvorsorge und politischem Handlungsspielraum unter den neuen Vorzeichen des 21. Jahrhunderts zu bewältigen. Die konsequente Ausrichtung aller staatlichen Machtinstrumente auf Krisenvorsorge, Krisenmanagement und Krisennachsorge im In- und im Ausland eröffnet neue Möglichkeiten: Indem Einsätze des Krisenmanagements und der Stabilisierung in Konfliktregionen für Sicherheit und Stabilität sorgen, verbessern sie auch die nationale Sicherheit. HLS berücksichtigt in diesem Zusammenhang die spezifischen Risiken für die nationale Sicherheit, die von solchen internationalen Operationen ausgehen können. Im Verhältnis zum Bevölkerungsschutz liegt der Mehrwert von HLS vor allem in der "ausgreifenden" Komponente. Auch der Bevölkerungsschutz misst der Prävention einen hohen Stellenwert bei, interpretiert diese aber primär mit Blick auf die Gefahrenabwehr (z.B. Aufbau von Vorräten, verbesserter Schutz der kritischen Infrastruktur etc.). HLS ermöglicht es, diesen Präventionsgedanken noch einen Schritt weiterzuentwickeln, indem mit Hilfe von Maß-

nahmen aus anderen Politikfeldern die eigentlichen Ursachen der jeweiligen Risiken bekämpft werden können (z.B. Geldwäschegesetz zur Kontrolle der Finanzierung des Terrorismus oder Ansätze in der Entwicklungszusammenarbeit). Darüber hinaus schafft HLS einen konzeptionellen Rahmen zur systematischen Einbindung der Wirtschaft in die Sicherheitsvorsorge, beispielsweise durch die verbesserte Abstimmung zwischen Außenpolitik, Außenwirtschaftspolitik und unternehmerischem Handeln, durch das Schaffen neuer Anreizstrukturen für sicherheitsrelevante Investitionen sowie durch die verstärkte Sensibilisierung der Wirtschaft für Sicherheitsfragen (z.B. Umgang mit sensitivem Wissen, Verhinderung der unerlaubten Entnahme gefährlicher Kulturen aus Labors).

Die vorgestellte Transformation der Sicherheitsvorsorge ist allerdings kein Selbstläufer. Ganz im Gegenteil sind die Herausforderungen noch um einiges größer als im militärischen Bereich, weil neben der Vielzahl unterschiedlicher Akteure mit verschiedenen Interessen und Kulturen die Führungsrolle der Politik deutlich stärker gefragt sein wird. Einige der diskutierten Aspekte dürften mit den Rahmenbedingungen eines föderalen Bundesstaates in Einklang stehen, andere eher nicht. Das gilt insbesondere für den potentiellen Konflikt zwischen Wirkungsorientierung und Subsidiarität. Die bislang vorherrschende "lineare Logik" der Subsidiarität geht vor allem im Verhältnis zwischen Bund und Ländern sowie zwischen ziviler und militärischer Seite davon aus, dass gewisse Mittel erst dann eingesetzt werden können, wenn andere vollständig ausgeschöpft sind. Dieser Ansatz mag für lokal begrenzte Krisenereignisse funktionieren, taugt jedoch nicht zur Bewältigung der neuen Risikobilder. Wirkungsorientierung bedeutet demgegenüber, dass auf der Basis einer mit Hilfe eines gemeinsamen Lagebilds getroffenen Entscheidung jene Mittel eingesetzt werden, die die benötigte Wirkung erzielen – unabhängig von den Fragen des Ausschöpfungsgrades und der Verfü-

paring the U.S. Army for Homeland Security. Concepts, Issues, and Options (Santa Monica: RAND, 2001), S. 183-210.

<sup>14</sup> Siehe für erste Erfahrungen aus den USA: Homeland Defense: DOD Needs to Assess the Structure of U.S. Forces for Domestic Military Missions (Washington, DC: General Accountability Office, 2003)

<sup>15</sup> In den USA wurde hierzu das InterAgency Board for Equipment Standardization and Interoperability gegründet. Siehe: <<http://www.iab.gov/>> (Zugriff: 15. Januar 2005).

gungsgewalt über die Mittel. Dass sich die Föderalismuskommission mit diesen und anderen Aspekten im Zusammenhang mit der Neugestaltung der nationalen Sicherheitsvorsorge nicht auseinandergesetzt hat, ist bedauerlich, verdeutlicht aber gleichzeitig, was schon längst bekannt ist: Transformation ist in der Tat eine gesamtgesellschaftliche Herausforderung!

---

*Dr. Heiko Borchert, Luzern/  
Düsseldorf*

Der Verfasser leitet ein eigenes Beratungsbüro mit den Schwerpunkten strategische Unternehmensführung sowie Sicherheits- und Verteidigungspolitik.

## 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: [info@pmg-ev.com](mailto:info@pmg-ev.com)

Webseite: [www.pmg-ev.com](http://www.pmg-ev.com)

Die **Denkwürdigkeiten** erscheinen mehrfach jährlich nach den Veranstaltungen der **pmg**.

