

Denkwürdigkeiten



Journal der
Politisch-
Militärischen
Gesellschaft

Nr. 74
Juli
2011

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

ISSN 1436-3070

LEADOFF

Liebe Mitglieder,

auch an den U.S.-Streitkräften geht die Finanzkrise nicht vorbei. Auf einer Konferenz des renommierten CSIS in Washington gaben Spitzenvertreter der US-Administration einen ersten Einblick:

Während man sich in Zukunft mit erheblichem Aufwand auf wachsende letale Fähigkeiten asymmetrischer Akteure, Cyber-Bedrohungen und erhöhte Anforderungen an die eigene Durchhaltefähigkeit einstellt – fast alle Einsätze dauern länger als geplant –, wird man zugleich erhebliche Einsparungen vornehmen müssen. Diese werden nachhaltig auf Struktur, Organisation, Mengengerüst, Ausbildung der US-Streitkräfte bis hin zu den Versorgungsleistungen ihres Personals durchschlagen. Was dies für die geopolitische Präsenz der USA und ihre Außenpolitik bedeutet, wird man sehen müssen. Absehbar werden auf die atlantischen Partner größere Anforderungen zukommen. Das unkoordinierte Kürzen militärischer Fähigkeiten in Europa wirft ein Schlaglicht auf kommende transatlantische Auseinandersetzungen.

Eine Botschaft hat mich übrigens schlicht vom Hocker gehauen. Nachdem amerikanische Gesprächspartner seit Jahrzehnten fragen "Wann geben die Deutschen endlich die Wehrpflicht auf?" lautet zeitgleich mit deren Aussetzung die Überraschungsnachricht: Die USA können sich eine Freiwilligenarmee nicht länger leisten. Man werde sich künftig weitaus stärker auf die Reservisten abstützen, die etwa zwei Drittel weniger pro Mann/Frau kosten. Auch die enge Zusammenarbeit mit Verbündeten und Partnern gewinnt wieder an Gewicht – sofern man sich auf sie verlassen kann und diese relevante Fähigkeiten einbringen können.

Apropos Wehrpflicht. Zur Aussetzung der Wehrpflicht hat der SWR 2 am 1. Juli 2011 eine Radiosendung über Gerhard von Scharnhorst ausgestrahlt – dem Architekten der Wehrpflicht und zugleich dem geistigen Vater der Politisch-Militärischen Gesellschaft. Es war eine schöne Geste

von Michael Reitz, in seine Sendung den Vorsitzenden der Politisch-Militärischen Gesellschaft einzubinden.

Ralph Thiele, Vorstandsvorsitzender

In dieser Ausgabe

1 Die Auswirkungen der Finanzkrise auf die Europäische Verteidigung

Dr. Sophie Brune &
Dr. Christian Mölling

4 China als Aufgabe atlanticus

5 In der Verantwortung

Ralph Thiele

12 Warten auf den Nationalen Aktionsplan

Alexandra Jonas &
Gerhard Kümmel

15 Hinweis: Scharnhorst im Radio

Michael Reitz

THEMEN

Die Auswirkungen der Finanzkrise auf die Europäische Verteidigung

Im Auftrag des Unterausschusses für Sicherheit und Verteidigung des Europäischen Parlamentes haben Sophie Brune und Christian Mölling von der SWP eine Studie erstellt mit dem Titel: "The impact of the financial crisis on European defence". Darin untersuchen Sie den Verteidigungsbereich aller 27 EU Mitgliedstaaten auf drei Fragen hin:

1. Vor welchen Herausforderungen stehen die EU und ihre Mitgliedstaaten angesichts der Finanzkrise?
2. Wie haben sie bislang auf diese Herausforderungen reagiert?
3. Welche gemeinsamen Anstrengungen haben sie insbe-

sondere im Kontext der neu aufflammenden Debatte um Pooling und Sharing in der EU unternommen?

Auf Grundlage einer Analyse der Veränderungen in den Verteidigungsbereichen aller 27 EU-Staaten (u. a. Ambitionsniveau, Fähigkeiten, Beschaffung, Verteidigungsindustrie) gibt die Studie einen umfassenden Überblick über jüngste Entwicklungen. Darüber hinaus identifiziert sie die Herausforderungen die die Finanzkrise für den EU-Verteidigungsbereich bedeuten und synthetisiert erste gemeinsame Trends aber auch Unterschiede in der Art, wie die EU Staaten mit diesen Herausforderungen umgehen. Dabei finden Aktivitäten im Zusammenhand mit der derzeitigen Debatte um Pooling und Sharing besonderes Augenmerk.

In der EU kollidieren derzeit zwei Probleme: Ein ineffizienter Mechanismus zur Schaffung militärischer Fähigkeiten und die Auswirkungen der Finanzkrise.

Das Defizit im Fähigkeitsbereich entsteht durch drei Probleme:

- Die EU hat zwar über ihre verschiedenen Institutionen und Mechanismen (Headline Goals, EU-Battlegroups) ein Problembewusstsein für Ihre Fähigkeitslücken geschaffen. Zusätzliche Ressourcen, um die gesteckten Ziele zu erreichen, wurden jedoch nicht bereit gestellt.
- Der Rüstungsbereich befindet sich weitestgehend außerhalb des EU-Rahmens und orientiert sich weniger an sicherheitspolitischen Kriterien als an technologie-, industrie-, und strukturpolitischen Erwägungen.
- Das größte Defizit besteht jedoch in der mangelnden konzeptionellen, und institutionellen Kohärenz zwischen der Fähigkeitsentwicklung und dem Rüstungsbereich die durch eine fragmentierte Ressourcenverteilung verstärkt wird: die Mitgliedstaaten entwickeln ihre Ausrüstung nicht gemeinsam, deshalb kaufen und betreiben sie sie auch nicht gemeinsam, oder kämpfen gemeinsam damit.

Die Finanzkrise im Verteidigungsbereich: Aussicht auf 20 Jahre sparen

Die Finanzkrise hat dem Verteidigungssektor schnell und massiv Ressourcen entzogen. Bislang unterscheiden sich die Reaktionen der Mitgliedstaaten auf diese Herausforderung. Grund sind die individuell verfügbaren Reserven, die verschiedenen ökonomischen Traditionen im Umgang mit Schuldenständen und die politischen Prioritäten die der Verteidigung eingeräumt werden. Stärkste Einschnitte in die Verteidigungshaushalte sind mit 30 Prozent derzeit vor allem bei kleineren Mitgliedstaaten zu beobachten bzw. geplant: bei dem meisten mittleren Mitgliedstaaten kommt es zu Kürzungen um die 10-15 Prozent. Die großen Mitgliedsstaaten kommen bislang mit Kürzungen unter acht Prozent, wie Deutschland und Großbritannien, davon. Ausnahme von der Regel sind Länder, wie Schweden oder Frankreich, deren Budgets zunächst entweder wachsen oder wenigstens nicht nennenswert sinken.

Viel gravierender ist jedoch die Aussicht, dass diese Kürzungen keine vorübergehende Delle in den Verteidigungshaushalten darstellt, sondern der Beginn einer rund zwei Jahrzehnte anhaltenden signifikanten Absenkung der Budgets ist. Ungefähr für diese Zeit sieht die EU Kommission es als notwendig an, ein Prozent des EU Bruttoinlandsproduktes allein für den Schuldendienst aufzuwenden, um auch nur annähernd auf das Niveau von 2008 zurück zu kommen. Vor diesem Hintergrund scheint es plausibel, dass kein Land mittelfristig seinen Verteidigungshaushalt vor den Auswirkungen der Finanzkrise schützen kann.

Die Reaktion der Mitgliedstaaten: Auf dem Weg zu 27 Bonsai-Armeen?

Die Staaten Europas steht an einem Scheidepunkt ihrer militärischen Handlungsfähigkeit und deren industrieller Grundlagen – mit noch unklarer Richtungswahl. Die Finanzkrise verstärkt dabei nur den bislang eher schleichenden Verlust von militärischer über die

letzten Jahrzehnte. Doch sie führt dazu, dass den Europäern die Zeit noch schneller davon läuft.

Die Sparzwänge haben die Ineffizienzen des Verteidigungsbereiches offen gelegt und bereits schmerzhaft Einschnitte gefordert. Da diese aber individuell und sukzessive vorgenommen werden, kommt es nicht zu einem schnellen „Big Bang“ der Fähigkeitsverluste sondern eher zu einem langsamen und stillen Tod der Europäischen Verteidigungsfähigkeit.

Die Staaten der EU und der NATO scheinen die sich entwickelnde Dynamik und die damit entstehenden langfristig dramatischen Folgen für die Europäische Verteidigung bislang zu verneinen. Sie reagieren auf die kurzfristigen Sparanforderungen entlang traditioneller Muster: Reduzierung und Reform militärischer Fähigkeiten, ohne Rückkopplung mit den Verbündeten, rein nach nationaler Ratio. Auf den damit auf lange Sicht eingeleiteten Verlust militärischer Handlungsfähigkeit wird bislang nicht mit der proaktiven Koordinierung der nationalen Reformen reagiert.

Zwar halten die EU wie auch die Mehrzahl ihrer Mitgliedstaaten am bisherigen militärischen Ambitionsniveau fest. De facto jedoch findet bereits eine Spezialisierung statt – erklärt oder durch jüngste Einschnitte. Die kleinen und einige mittlere Mitgliedstaaten haben Nischenbeiträge zu Stabilisierungsoperationen zum offiziellen Ziel gemacht. Bei anderen führen die derzeitigen Kürzungen zu einem Verlust von Fähigkeiten, der auf eine ähnliche zukünftige Nischenbildung verweist. Auch größere EU-Länder, wie Großbritannien und Deutschland, sind davon nicht ausgenommen. Beide haben ihr Ambitionsniveau gesenkt und werden Fähigkeiten abbauen; Frankreich dürfte im nächsten Jahr folgen. Durch die mangelnde Koordination weiten sich Fähigkeitslücken wahrscheinlich eher aus.

Obwohl in den EU Ländern die Personalkosten regelmäßig über 50 Prozent des Verteidigungs-

haushaltes ausmachen, sind signifikante Kosteneinsparungen hier kaum zu erwarten. Die Verträge sind oft auf mittel- und lange Frist geschlossen. „Golden Handshakes“ bringen zusätzliche Kosten, die sich aber rechnen könnten.

Im Bereich der Ausrüstung und Beschaffung droht ein wachsender Graben. Einige modernisieren zwar langsamer aber kontinuierlich weiter. Andere Länder sind gezwungen, Beschaffungs- oder Modernisierungsprojekte aufzugeben. Bei jenen, die zurückfallen sinkt die Möglichkeit, an gemeinsamen Operationen der Partner in EU und NATO teilzunehmen.

Im verteidigungsindustriellen Bereich klaffen immer größere Lücken zwischen den Strategien der Regierungen und jenen der Rüstungsindustrien. Die größeren Rüstungsfirmen schauen sich nach neuen Märkten um, denn sie nehmen an, dass die Haushaltskürzungen Europa davon abhalten wird, große neue Rüstungsprojekte aufzulegen. Gleichzeitig verweigern sich die Staaten einer Konsolidierung oder Bündelung ihrer Nachfrage und verhindern damit kostensparende, größere Produktionslose und einfachere Beziehungen zwischen Industrie und Staaten. Stattdessen versuchen die Mitgliedstaaten derzeit noch, ihre nationalen Verteidigungsindustrien als solche zu erhalten und denken nicht über deren staatsübergreifende Strukturreinigung der Überkapazitäten in der Produktion nach.

Beim Betrieb der Streitkräfte ist eine umfassende Außerdienststellung alten Gerätes zu verzeichnen. Es wird aber auch am Training und Routinebetrieb gespart. Dies kann mittelfristig Rückwirkungen auf den Ausbildungs- und Bereitschaftsgrad der Verbände haben.

Der Rückzug von Beiträgen im Rahmen internationaler Einsätze ist bislang die Ausnahme, obgleich Beiträge häufig reduziert und Schwerpunkte entlang nationaler Prioritäten gesetzt werden.

The Pooling and Sharing Debatte: einige neue und viele alte Initiativen

Gleichzeitig haben die Mitgliedstaaten eine Reihe von bi- und multilateralen Initiativen unternommen, mit dem Ziel, militärische Fähigkeiten zu bündeln oder Aufgaben und Ausrüstung zu teilen. Dies meinen die Begriffe „Pooling und Sharing“.

Unklar ist, ob diese Aktivitäten [Gemeint sind: der Franco-Britische Verteidigungspakt, die Nordische Verteidigungskooperation NORDEFCO, der Nordisch Baltische Pakt, der verteidigungsministerielle Prozess in Süd-Ost Europa (South Eastern Europe Defence Ministerial process), der "Visegrad Four", das "Weimarer Dreieck, die Deutsch-Französische Kooperation im Verteidigungsbereich und der Gent Prozess] Anzeichen eines neuen politischen „bottom-up“ Prozesses in der EU verkörpern oder ob sie den politischen und militärischen Rahmen der Gemeinsamen Sicherheits- und Verteidigungspolitik (GSVP) unterhöheln werden. Bislang bietet sich ein disparates Bild: die Anzahl der Teilnehmer sowie die konkreten Ziele der Initiativen variieren stark. Wirklich neu ist dabei nur die Gent-Initiative. Dieser jedoch fehlt die politische Führung, weshalb sie droht, in den nationalen Verteidigungsbürokratien zu versanden. Die Erwartungen und Herangehensweisen der Mitgliedstaaten lassen sich in drei Gruppen einteilen: Die Aktivisten wie die Niederlande und Deutschland, die sich sehr um weitergehende Kooperation im Verteidigungsbereich bemühen; die Pessimisten wie Großbritannien oder Dänemark; und die Spezialisten, die bereits nur noch Nischenfähigkeiten besetzen und hier ihre Kooperation weiter ausbauen wollen.

Trotz der enormen Aufmerksamkeit für die neuen Initiativen, ist es hilfreich, diese ins Verhältnis zu den an die 100 bereits existierenden Projekten im Bereich „Pooling und Sharing“ zu setzen. Eine Erste Auswertung lässt sich wie folgt zusammenfassen: Die Staaten Europas leben schon lange mit einer ganzen Reihe von „pooling

und sharing“ Aktivitäten, innerhalb und außerhalb von EU und auch NATO – und es geht ihnen nicht zu schlecht dabei. Ungeachtet der Varianz der Themen und Charakteristika der Kooperationen, lassen sich einige übergreifende Merkmale skizzieren: Diese Projekte kommen regelmäßig „Bottom up“ zu Stande. Dabei sind bilaterale Kooperationen mit rund 20 Prozent aller Initiativen die Regel; zwei Drittel weisen nicht mehr als fünf Partner auf. Konkrete Projekte an denen alle Partner gleichzeitig kooperieren gibt es nicht.

Auch die Auslöser solcher Kooperationen sind vielfältig, da die Staaten sehr unterschiedliche Vorstellungen darüber haben, was Gegenstand von Pooling und Sharing werden kann. Zum einen sind es Nutzergruppen von Ausrüstung, etwa bei Torpedos, Flugzeugen, oder Raketen. Oder aber es gibt eine besondere Lücke, die nur gemeinsam geschlossen werden kann, wie bei strategischem Lufttransport oder AWACS. Während die meisten Initiativen auf vorhandenen politischen Kooperationsstrukturen aufbauen, sind die wenigsten im EU-Rahmen verankert. Die EU hat nur eine Initiative mit konkretem Ergebnis hervorgebracht: die EU-Battlegroups, hinzukommen die erfolgreichen Projekte und Aktivitäten der Europäischen Verteidigungsagentur wie das Hubschrauberpilotentraining oder Gemeinsame Investitionsprogramme (JIP). Die größeren Kooperationen finden sich in der NATO.

Erfolgsfaktoren oder solche, die ein Zustandekommen begünstigen, sind schwer verallgemeinerbar. Einige Faktoren sind jedoch stetig wiederkehrend: ähnliche strategische Kultur, regionale Nähe, ähnliche Größe des Landes und der Streitkräfte, gleiches Verständnis von den Kooperationszielen, Vertrauen und Solidarität unter den Partnern und gleiche Wettbewerbsbedingungen für die Verteidigungsindustrien.

Für eine umfassende EU-Strategie im Verteidigungsbereich

Dass der Verlust der Europäischen Verteidigungsfähigkeit kei-

ne Zukunftsmusik mehr ist, hat der Libyeneinsatz verdeutlicht: die USA werden in der Zukunft weniger verfügbar sein, wenn es um primär europäische Sicherheitsbelange geht. Gleichzeitig aber hat sich Abhängigkeit der EU von den USA, allen Deklarationen zum Trotz nicht verringert – sie ist sogar gestiegen. Weder jeder Staat für sich noch die Staaten Europas insgesamt sind in der Lage ihre Sicherheit zu garantieren, geschweige denn, militärische Macht über eine Entfernung von nicht einmal 1.000 km zu projizieren.

Um dem Verlust der Verteidigungsfähigkeit entgegenzuwirken, müssen die Europäer neben kurzfristigen aber koordinierten „Feuerwehrmaßnahmen“ eine umfassende Strategie im Verteidigungsbereich entwickeln. Der Schlüssel dazu liegt die kohärente Verbindung von militärischer Fähigkeitsentwicklung und ihrer verteidigungsindustriellen Basis: was man gemeinsam entwickelt und baut, kann man auch einfach gemeinsam kaufen, gemeinsam betreiben oder gemeinsam damit kämpfen.

Zunächst wird Europa sich aber die Karten legen müssen mit Blick darauf, was es militärisch überhaupt noch leisten kann, wie weit dies angesichts absehbarer Bedrohungen und Risiken ausreicht und wie es diese Handlungsfähigkeit über eine gezielte (Verteidigungs-)Industriepolitik langfristig erhält und vielleicht wieder stärkt. Dabei werden zusätzliche Investitionen kaum zu vermeiden sein. Der Weg hin zu einer effizienteren (Verteidigungs-)wirtschaft ist immer mit Transformationskosten verbunden. Kurzfristige Spareffekte sind also eher nicht zu erwarten.

Die Strategie besteht aus konzeptionellen, institutionellen und materiellen Elementen: Konzeptionell sollten die Staaten Europas zügig eine Bilanzierung ihrer noch vorhandenen Fähigkeiten vornehmen, und dann vergleichen, inwiefern sie damit die selbstgesteckten Ziele noch erreichen können. Institutionell gilt es die Rolle der Europäischen Verteidigungsagentur endlich vollständig zu entfalten. Hierzu könnten gemeinsame Sitzungen der Verteidigungsminister

mit den Finanzministern neue Lösungswege aufzeigen. Schließlich aber ist Restituierung und in Kraftsetzung der Agentur als ein Akteur der über die ganze Bandbreite des Verteidigungsbereiches tätig sein kann, eine Aufgabe der Staats- und Regierungschefs. Mit gutem Grund waren sie es, die die Agentur auch gegründet haben. Die Gemeinsamen Investitionsprojekte der Verteidigungsagentur, wie auch vergleichbare Aktivitäten in der NATO weisen darüber hinaus den Weg zur effizienteren Nutzung schwindender Ressourcen.

Hinzu kommen spezifische Maßnahmen in einzelnen Bereichen. Bei der Fähigkeitsentwicklung sollten die EU-Battlegroups als eine Art Laboratorium für Pooling und Sharing genutzt werden. Sie stellen eine perfekte und funktionierende „Nachbildung“ der EU-Verteidigungspolitik dar und bieten bereits jetzt einen großen Erfahrungsschatz. Im verteidigungsindustriellen Bereich sollten die Staaten Europas ein Planziel für industrielle Fähigkeiten entwickeln. Ziel eines solchen „Industrial Headline Goal 2030“ wäre es, zu definieren, welche verteidigungsindustriellen Fähigkeiten Europa in 20 Jahren besitzen möchte. Dazu gehörte folglich, die Stärken und Schwächen der europäischen verteidigungsindustriellen Basis zu identifizieren, sich unter den Staaten auf industrielle Prioritäten zu einigen, Politiken zu koordinieren und schließlich die Beschaffungszyklen schrittweise einander anzupassen.

Für den damit anstehenden Wandel des Verteidigungssektors bietet die EU den besten Rahmen, denn nur sie verfügt neben ausreichender militärischer Expertise auch über die Steuerungsmöglichkeiten im zivilen Bereich von Industrie-, Technologie-, Ordnungs- und Strukturpolitik. Diese Felder müssen für eine grundlegende Transformation des Verteidigungsbereiches mit genutzt und koordiniert werden.

Die Alternative hierzu ist, im Laufe weniger Jahre militärische Handlungsfähigkeit auf lange Sicht zu verlieren, deshalb größere Risiken zu akzeptieren und auf die Durch-

setzung seiner Interessen jenseits diplomatischer Mittel zu verzichten. Gleichzeitig wird Verteidigungskooperation aber schwieriger, weil es am Kooperationsgegenstand mangelt. Damit entfällt aber auch die mit der Verteidigungskooperation verbundene, rückversichernde Funktion über die Intensionen der Partner. Wenn die Europäer ihre unter einander gegebenen Rückversicherungen nicht mehr einhalten können, dürfte das für die NATO und die EU zentrifugale Kräfte freisetzen. Die Kosten einer höheren Unsicherheit Europas, nicht nur gegenüber anderen sondern auch gegenüber sich selbst, dürften letztlich noch größer sein, als die nun erforderlichen Investitionen für eine effizientere Verteidigungsfähigkeit.

*Dr. Sophie Brune &
Dr. Christian Mölling &, Berlin*

Dr. Sophie Brune und Dr. Christian Mölling sind wissenschaftlicher Mitarbeiter der Forschungsgruppe Sicherheitspolitik der Stiftung Wissenschaft & Politik (SWP), Berlin. Der Beitrag gibt ausschließlich die persönliche Auffassung der Autoren wieder. Die komplette Studie erschien im Auftrag des Unterausschusses für Sicherheit und Verteidigung des Europäischen Parlamentes und ist einzusehen unter www.europarl.europa.eu/document/activities/cont/201106/20110623ATT22406/20110623ATT22406EN.pdf

THEMEN

China als Aufgabe

Rezension: Henry Kissinger, On China, New York 2011 (Penguin Press)

Chinas Wirtschaftsdynamik verändert die Welt: In den letzten drei Jahrzehnten wuchs die Volkswirtschaft des bevölkerungsreichsten Landes der Erde im Jahresdurchschnitt um nahezu 10 Prozent. Selbst für asiatische Verhältnisse ist dies ein dramatisches Tempo: Die ebenfalls hohen Wachstumsraten der kleinen Tiger Korea, Taiwan, Singapur und Hong Kong wurden von der Volksrepublik signifikant übertroffen. Nichts spricht dagegen, dass China im nächsten Jahrzehnt zur bedeutendsten

Wirtschaftsmacht der Erde aufsteigen wird.

Diese Entwicklung hat unübersehbare geopolitische Konsequenzen. Lagen nach dem Kalten Krieg erstmals in der Menschheitsgeschichte die politischen und wirtschaftlichen Entscheidungszentren der Welt ein Jahrzehnt lang ausschließlich in der westlichen Hemisphäre, so wurde die trügerische Hoffnung, diese Konstellation könne als *novus ordo saeculorum* Bestand haben, am 11. September 2001 erschüttert. Heute, nach den kostspieligen, weitgehend erfolglosen Feldzügen im Irak und in Afghanistan, der Zerrüttung des US-Staatshaushalts und des internationalen Finanzsystems, stehen Washington und Manhattan, White House und Wall Street, vor der schwierigen Aufgabe, den Niedergang amerikanischer Weltmachtstellung abzuwenden oder zumindest zu verzögern.

Henry Kissinger, 88 Jahre jung und weiterhin bedeutendster außenpolitischer Denker der USA, bietet in dieser Lage Orientierungshilfe. In seinem jüngsten Buch erweist sich der ehemalige Harvard-Professor einmal mehr als richtungsweisender Lehrer, der diesen, in konfuzianischen Gesellschaften höchst respektierten Ehrentitel, in jeder Hinsicht verdient. Kissinger langweilt nicht mit theoretischen Diskursen und politisch korrekten Formeln, sondern verbindet persönliche Erfahrung mit historischer Betrachtung. Glänzend geschrieben und klug formuliert bietet „On China“ nicht nur ein sommerliches Lesevergnügen. Vielmehr ist das Buch Pflichtlektüre für jeden, der die zentralen sicherheits- und geopolitischen Herausforderungen des 21. Jahrhunderts verstehen will.

Kissingers „On China“ führt die große Tradition europäischer, nicht zuletzt kontinentaleuropäischer Geschichtsbetrachtung des 19. Jahrhunderts fort. Meisterhaft ergänzt er deren Maximen durch Beispiele angelsächsischer Pragmatik und Lehren asiatischer Diplomatie, wie sie ihm vor allem durch die Begegnungen mit Mao Tse Tung, Tschu En Lai und Deng

Hsiao Ping vermittelt wurden. Selbst liberale Kritiker der von Kissinger vertretenen realpolitischen Schule haben in ersten Rezensionen die Bedeutung des beeindruckenden Alterswerkes neidlos anerkannt.

Sie haben ihre guten Gründe dafür: Wer Kissingers Epilog sorgfältig liest, der spürt die drängende Sorge, die den Staatsmann und Historiker im Rückblick auf sein Lebenswerk umtreibt. Wird es den USA gelingen, den Wettbewerb mit der gewaltigen Macht Chinas friedlich und konstruktiv zu gestalten? Oder nehmen jene Stimmen und Tendenzen überhand, die gegenüber dem Reich der Mitte militärische Stärke und eindämmende Allianzen fordern? Warnend verweist Kissinger auf das britische Empire, dessen Führung es vor dem 1. Weltkrieg aus Fatalismus und Fehlkalkül versäumte, Deutschland dauerhaft in ein auf gegenseitigen Vorteil ausgerichtetes Geflecht politisch-diplomatischen Zusammenwirkens einzubinden. So bleibt zu hoffen, dass die Verantwortlichen in Washington und Peking Kissinger nicht nur aufmerksam studieren, sondern aus seinen Lehren auch die richtigen Folgerungen ziehen.

atlanticus

THEMEN

In der Verantwortung

Reflexionen zu den Verteidigungspolitischen Richtlinien

In der Pflicht – so hießen die Lebenserinnerungen von General a.D. Ulrich de Maizière, dem Vater des heutigen Verteidigungsministers. Darin schildert der 4. Generalinspekteur der Bundeswehr Schlüsselereignisse des 20. Jahrhunderts aus der Sicht eines historisch wichtigen Akteurs. Sie gelten bis heute als ein bedeutendes Zeugnis der jüngeren deutschen Militärgeschichte.

In der Verantwortung – so könnten einmal die Lebenserinnerungen

von Bundesminister der Verteidigung Dr. Thomas de Maizière heißen. Derzeit trägt er eine doppelt schwere Verantwortung – für die Soldaten im Einsatz und für die Bundeswehr der Zukunft. Mit den Verteidigungspolitischen Richtlinien (VPR) vom 18. Mai 2011 hat er ein ambitioniertes, verantwortungsethisch geprägtes Papier vorgelegt und mit den Leitsätzen überschrieben: *Nationale Interessen wahren – Internationale Verantwortung übernehmen – Sicherheit gemeinsam gestalten*. Als Pflichtenheft nehmen die Richtlinien insbesondere zwei Fragen ins Visier:

- Was ist der sicherheitspolitische Auftrag der neuausgerichteten Bundeswehr?
- Welches Fähigkeitsprofil soll diese in Zukunft haben?

Zeit der Veränderungen

Streitkräfte sind nicht alles. Dennoch sind sie ein wesentlicher Teil des gesellschaftlichen Fähigkeitspektrums für die allfälligen Sicherheitsaufgaben des Staates. Früher wurde die Gesellschaft mobilisiert, um das Militär bei einem Angriff zu unterstützen. Heutzutage ist es umgekehrt: Die Streitkräfte sind ein Teil derjenigen Kräfte, die ein Gemeinwesen mobilisiert, um Herausforderungen der äußeren Sicherheit zu begegnen. Deshalb sind sie darauf vorzubereiten, als Bestandteil einer umfassenden Antwort auf sicherheitspolitische Herausforderungen gemeinsam mit anderen Instrumenten der Politik eingesetzt werden zu können.

Der Auftrag und die Aufgaben der Bundeswehr müssen sich durch Erfordernisse der äußeren Sicherheit begründen lassen. Die öffentliche Akzeptanz ihres Einsatzpektrums bildet das Rückgrat gesellschaftlicher Rückbindung und Legitimation. Auch ohne einen hochgerüsteten Gegner an der Landesgrenze muss diese Begründung überzeugend gelingen. Deswegen sind ministerielle Grundsatzdokumente vom Zuschnitt der Verteidigungspolitischen Richtlinien eine wichtige Grundlage für die Kommunikation der sicherheitspolitischen Überlegungen in die Öffentlichkeit. Sie sind darüber hinaus auch Grund-

lage für weiterführende konzeptionelle Planungen der Bundeswehr selbst.

Die VPR sehen als Kern der sicherheitspolitischen Herausforderungen für Deutschland, seine Verbündeten und Partner eine Trias aus

- internationalem Terrorismus,
- der Verbreitung von Massenvernichtungswaffen und
- dem Zerfall staatlicher Strukturen,

die sich unmittelbar auf den Verbund innerer und äußerer Sicherheit von entwickelten Informationsgesellschaften auswirkt. Diese Sicherheitsrisiken sind existenziell, gerade auch weil sie weder eindeutig zuzuordnen, noch einfach zu begrenzen sind. Immer häufiger stehen dabei schwache oder gar zerfallende Staaten, aus denen heraus starke nichtstaatliche Akteure agieren, im sicherheitspolitischen Fokus.

Transnationale Entwicklungen und Regionen übergreifende Risiken bestimmen zunehmend die Handlungserfordernisse. Mittel der asymmetrischen Konfliktaustragung werden zur Regel. Akteure, die über keine ausgeprägten militärischen Fähigkeiten verfügen, verlagern Auseinandersetzungen in *schwieriges* Gelände wie Städte und den Informationsraum. Der wissenschaftlich-technologische Fortschritt und die steigende Vernetzung, eine zunehmende Globalisierung und die Verwundbarkeit moderner Industriegesellschaften verstärken deren Erfolgchancen.

Gemäß der VPR versteht sich Deutschland als ein souveräner, starker und verlässlicher Partner im Bündnis, in Europa und in der Welt. Durch den vernetzten Einsatz von zivilen und militärischen Mitteln will es auch künftig seine Stabilitätsbeiträge erbringen. Das Konzept der *Vernetzten Sicherheit* setzt konsequent auf einen ressortgemeinsamen Einsatz. Wer Sicherheit gewährleisten will, braucht die dafür notwendigen Mittel. Diese müssen im Verbund optimal wirken. *Kollateralschäden* werden von der Gesellschaft nicht akzeptiert. Wer wirksam zur internationalen Sicherheit beitragen

will, kann dies nur, wenn die Instrumente richtig aufgestellt sind und ineinandergreifen. Der Staat muss deshalb neue Antworten finden, denn nicht nur die sicherheitspolitischen Herausforderungen haben sich erheblich verändert, sondern auch die technischen Möglichkeiten sowohl für den Angriff als auch für dessen Abwehr. Ich werde darauf unten am Beispiel von Cyberbedrohungen detaillierter eingehen.

Die veränderte Qualität der Herausforderungen erfordert die orchestrierte Zusammenarbeit ganz unterschiedlicher Akteure. In einem ganzheitlichen und ressortübergreifenden Ansatz entstehen Fähigkeiten, die Bevölkerungen nachhaltig schützen können. Die strikte Einteilung der Sicherheitsarchitektur in innere und äußere Sicherheit ist vor diesem Hintergrund überholt, denn die asymmetrischen Bedrohungen – insbesondere durch den internationalen Terrorismus – lassen eine eindeutige Zuordnung nicht mehr zu. Auch die Grenzen zwischen ziviler und militärischer Sicherheit sind längst perforiert. Dies belegen die Verschränkungen von militärischen und polizeilichen Aufgaben in den Einsätzen in zerfallenden Staaten oder selbst auf Hoher See, absehbar auch beim Schutz Kritischer Infrastruktur¹ in Deutschland selbst. Darüber hinaus sind auch staatliche und private Akteure zur Erreichung der gemeinsamen Ziele auf enge Zusammenarbeit angewiesen. Zwischen den beteiligten nationalen und internationalen Akteuren ist deshalb deren Zusammenwirken mit Blick auf ein wirkungsvolles gemeinsames Handeln zu regeln – insbesondere an den Schnittstellen.

Eine starke Bindung in die Gesellschaft

Die meisten der Bedrohungen des 21. Jahrhunderts sind nicht weniger gefährlich als die früherer Epochen, aber sie sind abstrakter

¹ Dies sind Organisationen und Einrichtungen mit wichtiger Bedeutung für das staatliche Gemeinwesen, bei deren Ausfall oder Beeinträchtigung nachhaltig wirkende Versorgungspässe sowie erhebliche Störungen der öffentlichen Sicherheit oder andere dramatische Folgen eintreten.

und daher politisch schwieriger zu vermitteln. Mittels ihrer Neuausrichtung soll die Bundeswehr mit Blick auf ihre sicherheits- und verteidigungspolitischen Aufgaben leistungsfähig werden. Sie soll der Politik ein möglichst breites Spektrum an Handlungsoptionen bieten. Sie soll ebenfalls mitten in der Gesellschaft verankert bleiben bzw. wieder werden.

Gerade der letzte Punkt ist nicht trivial. Die neu ausgerichtete Bundeswehr braucht eine starke Bindung in die Gesellschaft. Der Dienst in den Streitkräften soll wieder als Ehrendienst verstanden werden. Dem Minister geht es deshalb bei der Verankerung von Militär- und Sicherheitspolitik in der Gesellschaft ganz wesentlich um die Qualität und Breite der sicherheitspolitischen Debatte in Deutschland und um den notwendigen öffentlichen Rückhalt für eine verantwortungsethisch begründete Sicherheitspolitik. Bei der Vorstellung der Verteidigungspolitischen Richtlinien am 18. Mai 2011 verdichtete Verteidigungsminister de Maizière diese Überlegungen in der Formulierung: „*Wohlstand begründet Verantwortung.*“ Als einer großen und wohlhabenden Exportnation komme Deutschland eine besondere internationale Verantwortung zu, die sich nicht immer auf Diplomatie, Entwicklungshilfe und wirtschaftliche Verflechtung begrenzen kann und darf.

Grundlage für die verantwortungsethische Begründung einer deutschen Beteiligung an internationalen Einsätzen sind die Werte und Grundsätze des deutschen Grundgesetzes und des Völkerrechtes. Als gestaltendes Mitglied der internationalen Staatengemeinschaft setzt sich Deutschland aktiv für eine bessere und sichere Welt ein. Nicht zuletzt deshalb haben die VPR die internationale Geltung der Menschenrechte und die Glaubwürdigkeit der Sicherheitspolitik hervor. Nach Jahrzehnten deklaratorischer Außen- und Sicherheitspolitik besteht gerade verantwortungsethisch Wachstumspotenzial in der Außen- und Sicherheitspolitik nicht nur Deutschlands.

Wichtige Fragen müssen beantwortet werden: Wann sollte sich Deutschland an einem internationalen Militäreinsatz beteiligen und wann nicht? Überzeugende Antworten brauchen nachvollziehbare Maßstäbe. Wolfgang Ischinger hat hierzu jüngst überzeugende Kriterien vorgestellt²:

- Ein Mandat, das den Einsatz rechtlich-politisch legitimiert. Für dieses Mandat ist in aller Regel eine Mandatierung des VN-Sicherheitsrats erforderlich. Allerdings sollte es hierzu Ausnahmen geben, wenn hier ständige Mitglieder von ihrem Veto-Recht Gebrauch machen, ein Eingreifen aber verantwortungsethisch dennoch dringend geboten ist.
- Die Unterstützung der Region in der ein Einsatz stattfinden soll. In Libyen beispielsweise war die Zustimmung bzw. die Forderung der Arabischen Liga zu einer Flugverbotszone Voraussetzung für den Beschluss des VN-Sicherheitsrats. Ausnahmen zu dieser Zustimmung sollte es allerdings dann geben, wenn beispielsweise Nachbarn ein verbrecherisches Regime unterstützen.
- Die klare Definition einer tatsächlich erreichbaren politischen Zielsetzung einschließlich der bereitzustellenden Mittel – im Grunde eine Forderung, die sich bis auf Carl von Clausewitz zurückverfolgen lässt. Hierbei geht es um die Formulierung einer Gesamtstrategie, die alle einzusetzenden politischen, diplomatischen, wirtschaftlichen und militärischen Instrumente synergetisch und zielgerichtet miteinander verbindet. Die damit verbundene Zielsetzung muss erreichbar sein. Außerdem müssen auch hinreichende Mittel zur Zielerreichung zur Verfügung stehen. Gerade dieses Kriterium wurde in Einsätzen der letzten Jahrzehnte häufig sträflich vernachlässigt.
- Eine überzeugende Darlegung deutscher, europäischer und atlantischer Interessen. Nationale Interessen sind ein Ter-

minus, der den Deutschen für viele Jahrzehnte abhanden gekommen war und erst mit dem Weißbuch der Bundesregierung aus dem Jahr 2006 wieder Eingang in das Vokabular deutscher Außen- und Sicherheitspolitik gefunden hat. Die Umstände des jähren Dienstzeitendes des vormaligen Bundespräsidenten Horst Köhler verdeutlichen die innenpolitische Brisanz, die nach wie vor im Umgang mit deutschen Interessen und deren Artikulation liegt.

Disruptive Innovation

Wenn der Deutsche Bundestag die deutschen Streitkräfte in einen Einsatz schickt, dann sollen sie dort militärisch erfolgreich und politisch wirksam sein. Diese Zielsetzung hat einen Preis. Er bemisst sich in Größe, Struktur und Ausrüstung der Bundeswehr, darüber hinaus auch in Ausbildung, Identität und gesellschaftlicher Anerkennung. In der Realität klappt bisher die Schere von Anspruch und Wirklichkeit weit auseinander. Mit Begriffen wie *Sicherheit*, *Gerechtigkeit* oder auch *Gleichheit* verbinden sich in der Wertschätzung der Öffentlichkeit weitaus höhere Skalenausschläge als mit *Wettbewerb*, *Reform* oder gar *Transformation*. Die Neigung an Vertrautem festzuhalten hat wesentlich mehr Anhänger als der Aufbruch zu permanenter, disruptiver Innovation³, die – man denke nur an die Erfindung des Autos – dennoch immer wieder zu nachhaltigen Umbrüchen in der Entwicklung von Gesellschaften und Wirtschaften führt.

Diese skeptische Haltung ist auch in Streitkräften selbst Stil bildend – es sei denn, Einsatzerfahrungen sprechen eine deutlich andere Sprache. Schon seit Jahrzehnten gibt es laute Forderungen in den Streitkräften, ihre Weiterentwicklung ungestört vom politischen Betrieb durchführen zu können und der Truppe (Reform-)Atempausen zu gewähren. Für Wirtschaft und Prosperität resultiert aus dieser

Haltung ein Verlust an Dynamik, Innovationsfreude und Fortschrittsanspruch, mithin Tugenden, die im Grunde die Zukunftsfähigkeit deutscher Produkte auf internationalen Märkten sicherstellen. Für Streitkräfte stehen deren Funktionsfähigkeit und Relevanz auf dem Spiel.

Tatsächlich führt die sich intensivierende Globalisierung – mit ihrem ungeschmälert enormen Entwicklungspotenzial – in allen entwickelten Informationsgesellschaften und darüber hinaus zu einer immer höheren Innovationstaktzeit. Der Erfolg der Vergangenheit sichert keine fortgesetzte Prosperität und Leistungsfähigkeit. Auch erfolgreiche Nationen, Organisationen und Unternehmen sind darauf angewiesen, einen Wandel ihrer Verhaltensmuster von der derzeit vorherrschenden inkrementellen Innovation in die Strukturinnovation zu wagen. Dies bedeutet letztlich die Entwicklung neuer Produkte und Fähigkeiten in immer kürzerer Zeit. Mit anderen Worten: Reformen reichen nicht. Es geht um Transformation – der Verbindung von Bewährtem und Neuem zu etwas Neuem.

Transformation bedient sich der neuen leistungsfähigen, preiswert verfügbaren Technologien und nutzt zugleich systematisch verfügbares Wissen. Wissen ist in dieser analytischen Sicht der entscheidende Rohstoff, aus dem alle gesellschaftlichen Prozesse und sozialen Organisationen gebildet sind. Im Zuge der Entwicklung zur Wissensgesellschaft wird der Zugang zu Wissen und der Austausch von Informationen immer universeller: für Einzelne, gesellschaftliche Gruppen, politisch und wirtschaftlich relevante Akteure, Staaten und Bündnisse. Die Bedeutung von Wissen wird auch dadurch nicht vermindert, dass es durch die großangelegten Datenbanken zu einer höheren Sicherheitsanforderung an die Analyse, Bereitstellung und Speicherung von Wissen kommt. Die Verletzlichkeit der Wissensbestände besteht sowohl von außen, als auch von innen. Die Diskussion darüber, was Datendiebstahl für organisationspraktische Konsequenzen hat, ab es zu einer Segmentierung der

² Süddeutsche Zeitung vom 27.05.2011, S. 2 „Die Last der Verantwortung“.

³ Disruptive Innovationen sind technologische Produkte, Dienstleistungen oder Fähigkeiten, die bisher dominierende Technologien vom Markt verdrängen.

Wissensbestände oder gar zu einer weitgehenden Dezentralisierung der Organisationsstruktur kommen wird, hat gerade erst eingesetzt.

Gleichzeitig eröffnet die Existenz derartiger Dokumentenbestände auch die Möglichkeit, handlungsleitend in das System einzugreifen – einerseits konstruktiv über eingesetzte *Business Intelligence Werkzeuge*, andererseits über manipulierte Informationen. Deshalb ist es bedeutsam, besondere Kontrollen vorzusehen. Das aber steht im potentiellen Widerspruch zu einem zentralen, jedoch enthierrarchisierten Netz an Informationsanbietern und -nutzern. Wissen organisiert sich nicht selbst und die Frage, wer die Organisationsprinzipien festlegt und kontrolliert, muss in der *Kultur der Zusammenarbeit* festgelegt werden, um sich auf einen politischen Zweck verständigen zu können, dessen Operationalisierung transparent und konsensual erfolgen muss – soll die notwendige Legitimation erzielt werden.

Auch im Kampf gegen sicherheitsbezogene Herausforderungen gewinnt Wissen eine höhere Bedeutung. So erhöhen beispielsweise schnelle Veränderungen und die Verbreitung der Biotechnologie auch die Fähigkeiten eines Gegners, Biowaffen einzusetzen. Daher ist die Organisation, Diffusion und Proliferation von Wissen ein Kernproblem der kommenden Jahre. Das sieht man nicht zuletzt am Beispiel Weltraum. Dieser ist bereits heute zu relativ geringen Kosten auch für kleinere Staaten, nicht-staatliche Akteure oder Personen/-gruppen nutzbar.

Die Revolution in der Informations- und Kommunikationstechnologie ist Bestandteil eines größeren, strukturellen Transformationsprozesses: hochleistungsfähige Netze und Netzverbindungen und die damit verbundenen Datenströme bilden die grundlegende Infrastruktur für ein funktionell verbundenes, weltweites Wirtschaftssystem. Sie ist zugleich ein wesentlicher Faktor der Wettbewerbsfähigkeit und Produktivität von Ländern, Regionen und Un-

ternehmen in der ganzen Welt, indem sie eine neue internationale Arbeitsteilung einleitet – nicht zuletzt auch mit Blick auf einen international und ressortübergreifend wirksamen Sicherheitsverbund. In den damit verbunden Innovationsprozessen werden wesentliche Treiberfunktionen wirksam, die bedingt durch den Eintritt in das Informationszeitalter und eine immer globaler verbundene Wissensgesellschaft eine immer raschere Änderung des Bedarfsprofils an Produkten, Dienstleistungen und Fähigkeiten auslösen. Zwei Treiberfunktionen stehen dabei in absehbarer Zukunft im Vordergrund – die *Dynamik technologischer Entwicklungen und die Entwicklung auf dem Sicherheitsmarkt*.

Treiber: Technologie

Unter einer ganzen Bandbreite von Zukunftstechnologien mit disruptivem Innovationspotenzial haben vor allem Informations- und Kommunikationstechnologien (IKT) in den vergangenen Jahren eine enorme Bedeutung für die Wirtschaft, den Bürger und somit auch den Staat gewonnen. Ihr Beispiel unterstreicht, dass es angesichts einer noch nicht dagewesenen Dynamik technologischer Entwicklungen darauf ankommt, durch Technologiemonitoring, Technologiebewertung und Technologieintegration den eigenen Erkenntniszuwachs zeitnah in verbesserte Fähigkeiten umzusetzen. Mit Innovationszyklen von zum Teil unter zwei Jahren treiben IKT wirtschaftliche und gesellschaftliche Entwicklungen und zugleich Chancen und Risiken unserer Sicherheit. Es gibt keine bemerkenswerte Industrie, die ohne irgendeine Form der IKT-Unterstützung arbeitet.

Die privatwirtschaftlichen Aspekte und Charakteristika stellen sich im Wesentlichen als Teilmenge der gesellschaftlichen Aspekte dar. Globalisierung einerseits und Spezialisierung andererseits sind grundlegende Treiber für Wirtschaft und Gesellschaft. Viele neue Geschäftsmodelle bauen ausschließlich auf moderner Informations- und Kommunikationstechnologie auf, steigern damit Effizienz und Effektivität, lassen sich allerdings zugleich auf nicht unkri-

tische Sicherheitsaspekte ein. Letztere werden – meist aus finanziellen Gründen – nur marginal berücksichtigt. Als kritische Aspekte kann man beispielhaft die Datensicherheit im Rahmen von *Cloud Computing*⁴, Industriespionage über *Hacker-Angriffe* sowie *Social Engineering* anführen. Über Kooperationsmodelle und im Rahmen der Beschaffung von beispielsweise *Commercial-Off-The-Shelf-Produkten* werden Abhängigkeiten und Risiken nachhaltig auf die Sicherheitskräfte und *First Responder*⁵ übertragen bzw. eingebracht.

Der Cyberraum wird längst von kriminellen, terroristischen und nachrichtendienstlichen Akteuren genutzt. Angriffe auf Informationsinfrastrukturen nehmen derzeit bei gleichzeitiger Professionalisierung der Akteure signifikant zu. Sie können sich zu schwerwiegenden asymmetrischen Bedrohungen bis hin zu nachhaltigen militärischen Operationen entwickeln. Da die Angriffe in aller Regel verschleiert erfolgen, kaum zu lokalisieren sind und ihren Ursprung sowohl im In- als auch im Ausland haben können sowie über Identität und Motivation der Angreifer keine gesicherten Informationen bestehen, ist deren Abwehr eine anspruchsvolle Herausforderung. Informationsinfrastrukturen gehören heute zu den *Kritischen Infrastrukturen* von Informationsgesellschaften. Die Cybersicherheitsstrategie für Deutschland 2011 zählt hierzu insbesondere die Sektoren Energie, Finanz- und Versicherungswesen, Information und Telekommunikation, Transport und Verkehr sowie Staat und Verwaltung.

Michael Hange, der Präsident des Bundesamtes für Sicherheit in der Informationstechnik, stellte kürzlich aus Anlass der offiziellen Eröffnung des Cyber-Abwehrzentrums der Bundesregierung fest: „*Die Lage im Cyberraum eskaliert.*“ Zugleich machte er deutlich, dass eine gesamtstaatliche Sicherheitsvorsor-

⁴ *Cloud Computing* steht für einen Ansatz, bei dem IT-Infrastrukturen – z. B. Rechenkapazität, Datenspeicher, Netzwerkkapazitäten oder auch fertige Software – dynamisch an den Bedarf angepasst über ein Netzwerk zur Verfügung gestellt werden.

⁵ *First Responder* sind die Mitarbeiter der Blaulichtorganisationen.

ge ein breites Spektrum von Herausforderungen abdecken muss – beginnend bei dem Schutz der persönlichen Rechte des Einzelnen bis hin zur nachhaltigen Abwehr von Gefahren für nationale Schlüsselbereiche. Ein Versagen in dieser Schutzfunktion birgt in letzter Konsequenz für unsere staatliche Ordnung existenzgefährdendes Potenzial.

In der Bundeswehr gründet die Abwehr von Cyber-Angriffen auf ihr IT-System auf einer engen Zusammenarbeit zwischen den zuständigen Dienststellen, darunter das Kommando Strategische Aufklärung, der Leistungsverbund BWI⁶, das IT-Amt der Bundeswehr mit dem nachgeordneten IT-Zentrum sowie das Streitkräfteunterstützungskommando mit seinen Betriebsführungs- und Steuerungseinrichtungen. Ressortübergreifend ist ein enger Informationsaustausch, speziell mit dem Nationalen Cyber-Abwehrzentrum sowie dem CERT Bund⁷ des Bundesamtes für Sicherheit in der Informationstechnik, aber auch mit Kompetenzträgern aus der Wirtschaft, für eine effektive Cyber Defence entscheidend. Aufgrund der weltweiten Vernetzung der IT-Systeme darf dieser Informationsaustausch allerdings nicht an Landesgrenzen halt machen. Er muss vielmehr weltweit vertrauenswürdige Partner einbinden.

Die Bundeswehr stellt sich dieser Herausforderung. Allerdings sind auch für die Domäne Cyber die damit einhergehenden finanziellen Anstrengungen zu berücksichtigen. Der Bundesminister der Verteidigung erklärte dazu in seiner Rede zu Vorstellung der Eckpunkte der Streitkräftereform am 18. Mai 2011: „Sicherheit ist wichtig. Ich sage sogar: Sicherheit ist prioritär. Es ist die erste Staatsaufgabe. Aber auch Sicherheit muss bezahlt werden, und zwar vom Steueraufkommen. Das begrenzt zu Recht Ausgabenwünsche und zwingt, ganz im Sinne

von Clausewitz, zur Konzentration auf das Notwendige.“

Treiber: Marktentwicklung

Dynamische technologische Entwicklungen eröffnen Chancen für Märkte. Dies gilt auch für den Sicherheitsmarkt. Produkte, Anbieter- und Nachfragestrukturen entwickeln sich mit großer Dynamik. Insbesondere kaufkräftige Märkte im Mittleren Osten, Südostasien oder auch Südamerika stimulieren die Nachfrage nach neuen Produkten, die – zunehmend im Kontext von Systemlösungen – in immer kürzerer Folge meist nur durch den Einsatz neuer Technologien marktakzeptabel entwickelt werden können. Unter Optimierung des Preis-/Leistungsverhältnisses profitieren – anders als in der Vergangenheit – zunehmend Erstanbieter von dieser dynamischen Marktentwicklung. Die Follower müssen sich auf wesentlich geringere Marktanteile als bisher einstellen.

Es kommt zu einer permanenten Verkürzung der zeitlichen Rhythmen. Alles geht schneller und zwingt Staat wie Unternehmer zu raschen Reaktionen nicht nur auf den technologischen, sondern auch auf den wirtschaftlichen Wandel. Veränderte Rahmenbedingungen, neue Märkte, neue Verbrauchergewohnheiten, neue Mitbewerber und neue Möglichkeiten der Kundenansprache erfordern permanent Erneuerungsinvestitionen. Mit Blick auf strukturelle Innovationsvorhaben sind nicht nur neue Produkte und Dienstleistungen zu entwickeln, sondern mit zunehmender Dringlichkeit auch zugleich auf neuen Märkten zu platzieren.

Nach Erhebungen von Roland-Berger wird der Sicherheitsmarkt im globalen Maßstab bis 2015 überdurchschnittlich wachsen. Produkte und Anbieterstrukturen entwickeln sich derzeit mit hoher Dynamik. Terroristische Bedrohungen und Piraterie, Wirtschaftsspionage und zerfallende Staaten führen weltweit zu wachsender Nachfrage nach Sicherheitslösungen. Die Konvergenz der Märkte für Safety-, Security- und Defence-Produkte eröffnet zusätzliche Entwicklungsperspektiven.

Die bisher im Bereich Sicherheit dominanten militärischen Bedrohungen und die daraus resultierenden klassischen Produkte der Rüstungsindustrie werden zunehmend durch einen neuen Produkt- und Dienstleistungsmarkt zur Lösung von Problemen der zivilen Sicherheitspolitik abgelöst bzw. ergänzt. War es ursprünglich Aufgabe hoch dotierter Forschungs- und Entwicklungsaktivität am Militärssektor – siehe USA, Russland, Frankreich, Großbritannien etc. – neue Technologien ausschließlich für klassische, militärische Szenare zu entwickeln, nimmt nun die für den Zivilschutz und die Erhöhung der Sicherheit für kritische Infrastrukturen etc. notwendige Entwicklungsbandbreite an erforderlichen neuen Technologien stark zu. Dies wiederum bedeutet, dass die früher eher zeitverzögerten und oft nur marginalen Nutzungsmöglichkeiten für ausschließlich klassische militärische Aufgaben entwickelten Technologien mit der Erweiterung der Entwicklungsaktivitäten im Themengebiet *Schutz und Sicherung ziviler Einrichtungen und Institutionen* eine viel größere Bandbreite an branchenübergreifenden Nutzungsmöglichkeiten bietet – sogenannte Spin-off Effekte.

Auf Basis der heute völlig neuen und wesentlich größeren Krisen- und Gefahrenszenarien entsteht hier Zug um Zug eine Sicherheitsindustrie, die in ihrer strukturellen Vernetzung und in ihrer Bedeutung mit der Automobilbranche vergleichbar wird. Als Empfänger und Nutzer dieser neuen Sicherheitsprodukte und -dienstleistungen kommen Institutionen, wie Polizei, Feuerwehr, Rettung etc. in Frage, ebenso der militärische Bereich, der zunehmend in immer engerer Integration mit den vorhin genannten Institutionen bei Unfällen, Naturkatastrophen, Terroranschlägen, aber auch bei internationalen Einsätzen zusammenarbeitet, darüber hinaus auch Unternehmen in Privatbesitz. Der daraus entstehende dynamisch steigende Bedarf an neuen Produkten und Dienstleistungen zeigt sich bereits bei Aktivitäten in Exportländern, in denen neben klassischen militärischen Aufgaben immer mehr die Sicherung und der Aufbau von Inf-

⁶ Der Leistungsverbund BWI besteht aus den Unternehmen BWI Informationstechnik, BWI Systeme und BWI Services und erbringt seine Leistungen für die Bundeswehr in verschiedenen Standorten und Rechenzentren.

⁷ Computer Emergency Response Team (CERT) für die Bundesverwaltung.

rastrukturen zur Stabilisierung der politischen Situation vor Ort oder auch neuer Wirtschaftszweige in den Vordergrund treten.

Szenare als Wegweiser?

Sicherheitsprodukte und -dienstleistungen werden Bedarfsträger und Märkte nur erreichen, wenn

- Innovation in immer kürzerer Zeit gestaltet wird
- hierzu neue Verfahren und Technologien eingesetzt werden
- der Innovationsprozess durch Parallelprozesse in Entwicklung, Produktion und Vertrieb unterlegt wird.

Szenare können beitragen, den Weg zu einem wirksamen Sicherheitsverbund kostensparend und zugleich leistungsfördernd zu gestalten sowie die Innovationsentwicklung der beteiligten Akteure synergetisch zu lenken.

Mit Blick auf die Neuausrichtung der Bundeswehr gestatten Szenare einen ganzheitlichen Ansatz hinsichtlich

- der strukturellen und organisatorischen Neuordnung von Verteidigungsministerium und nachgeordnetem Bereich
- Personalmanagement und Nachwuchsgewinnung
- der Bestimmung von Bildungs- und Qualifizierungserfordernissen
- der Planung und Ausgestaltung von Ausrüstung, Nutzung und Informationstechnologien
- Infrastruktur, Dienstleistungen und Stationierung
- Steuerung und Controlling

Insbesondere die zielorientierte Steuerung der Bundeswehr im Kontext Vernetzter Sicherheit könnte von Szenaren profitieren. Schließlich soll sie über ein leistungsfähiges Controlling die Führungskräfte bei der Steuerung ihrer Aufgaben unterstützen und in allen Planungskategorien relevante Informationen transparent darstellen.

Aufgrund der Vernetzung der Akteure und deren Fähigkeiten im Sicherheitsverbund gelten die Einsichten für die Bundeswehr zugleich auch im Grundsatz für al-

le Sicherheitskräfte, -produkte und -dienstleistungen. Die bisher praktizierte lineare Weiterentwicklung führt nicht zum Erfolg. Das unterstreichen die Erfahrungen der letzten Jahre. Mittels Szenaren lassen sich hingegen Situationen in ihrer Komplexität reduzieren, beschreiben und so handhabbar für einen Zweck z. B. eine Analyse oder eine Planung gestalten. Mit ihrer Hilfe lassen sich wahrscheinliche Entwicklungen bezogen auf identifizierte Treiberfunktionen abschätzen. Sie gestatten, eine komplexe Entwicklung zutreffender als bisher zu beurteilen.

Wie nutzt man Szenare? Für einen gewählten Zeithorizont werden umfassende Kernszenare entworfen, in denen hinsichtlich prinzipieller Konstellationen entscheidende Einflussfaktoren berücksichtigt werden, beispielsweise die Entwicklung sozialer und politischer Strukturen, die Umweltbelastung und Globalisierung sowie die Technik Trends und veränderte Kunde-/Bedarfsträgerbedürfnisse. Durch Retropolation⁸ lassen sich daraus Aufgaben und Problemstellungen identifizieren, die heute in staatlichen und nicht-staatlichen Organisationen sowie in Unternehmen angegangen werden müssen, um in der Welt von morgen bestehen zu können. Die Herausforderung besteht nun darin, konkrete Umsetzoptionen zu erarbeiten – also Roadmaps⁹ mit hoher Trefferquote zu entwickeln.

Jeder zivile – staatliche wie wirtschaftliche – und militärische Akteur stellt andere Ansprüche an Szenare, da häufig selbst bei gleichem Anwendungsbereich unterschiedliche Zwecke und Sichtweisen dominieren. In der Bundeswehr sind in der Vergangenheit partikulare Szenare entstanden, die zum größten Teil keinen Bezug zu den Szenaren anderer Organisationsbereiche oder Anwendungsbereiche haben. Einen weiteren Komplexitätsgrad bildet die

Multinationalität. Jede Nation nutzt für sich jeweils eigene, spezifisch zugeschnittene Szenare, aber auch jedes der Bündnisse, in denen sich die Einzelstaaten bewegen, wie z. B. NATO, EU oder VN.

Mit einer bundeswehrgemeinsamen Szenarlandschaft will die Bundeswehr künftig einen Beitrag zu einer zielorientierten Top-down Orientierung liefern. Hierzu wird aufgabenorientiert für alle Organisationsbereiche und Anwendungsbereiche der Bundeswehr eine Basis an Szenaren geschaffen, in denen die Vorgaben der Verteidigungspolitischen Richtlinien sowie der Konzeption der Bundeswehr nach den Faktoren der Truppenführung – Kräfte, Raum, Zeit, Information – operationalisiert werden. Diese sogenannten Kernszenare werden ministeriell abgestimmt und bieten eine umfangreiche Auswahl der künftigen Einsatzarten der Bundeswehr. Sie sind Ausgangspunkt für die Entwicklung von Vertiefungsszenaren.

Aufgrund dieses Ansatzes sind diese Vertiefungsszenare über die Grenzen ihres konkreten Anwendungszweckes hinaus mit anderen Szenaren innerhalb der Bundeswehr kompatibel und darüber hinaus. Für die Bundeswehr sowie die Sicherheitskräfte, mit denen die Bundeswehr vor dem Hintergrund Vernetzter Sicherheit eng zusammenarbeitet, entsteht ein gemeinsamer, kongruenter Zeichenvorrat. Leitziel ist die Harmonisierung von nationalen Szenaren mit den Szenaren von NATO und EU. Teilbereiche bzw. Überlegungen von NATO-/EU-Szenaren können so in die bundeswehrgemeinsame Szenarlandschaft übernommen werden und umgekehrt. Dieser Ansatz ließe sich ggf. auch auf die ressortübergreifende Zusammenarbeit sowie die Kooperation mit der Wirtschaft und NGOs übertragen.

Situational Awareness

Die derzeit laufenden Transformationsprozesse in den Informationsgesellschaften verfolgen einen doppelten Zweck:

- sie sollen die Effizienz verbessern und dadurch beitragen, Kosten zu sparen

⁸ Eine zeitlich rückwärts gerichtete Extrapolation.

⁹ Unter einer Roadmap wird in diesem Zusammenhang ein Projektplan verstanden, der dazu dient, langfristige Projekte in einzelne, leichter zu bewältigende Schritte zu strukturieren, wobei Unsicherheiten und mögliche Szenare zur Zielerreichung betrachtet werden. Roadmaps werden verwendet, um (langfristig) Fehlentscheidungen zu vermeiden.

- sie sollen zugleich die Effektivität der zur Verfügung stehenden sicherheitspolitischen Instrumente mit Blick auf die veränderten sicherheitspolitischen Herausforderungen steigern.

Hierzu werden die Instrumente im Rahmen eines gemeinsamen Informations-, Führungs- und Wirkungsverbandes zusammengefasst. In einem ressortübergreifenden Ansatz wird Zug um Zug innerhalb und zwischen den Ressorts eine Vernetzung hergestellt, die auch nichtstaatliche, private Akteure einbezieht sowie das gemeinsame Lagebewusstsein und Lageverständnis über ein gemeinsames Lagebild fördert. Die USA, Schweden und andere Nationen mehr treiben diese Entwicklung seit knapp einem Jahrzehnt energisch voran. Mit dem NATO Common Operational Picture entsteht bis Ende des Jahres 2012 erstmals eine entsprechende Fähigkeit auf multinationaler Ebene.

Staatliche und nichtstaatliche Kräfte müssen sich zunehmend auf Handeln im Verbund und Multinationalität einrichten. Alle Beteiligten weisen in den Randbereichen der Gewalteskalation erhebliche Fähigkeitsdefizite auf. Durch Koordination – teilweise auch Synchronisation – der beteiligten Ressorts sowie einbezogener NGOs muss deshalb entlang von Kriterien wie Funktionalität, Fähigkeiten und Prozessen eine neu gewichtete Aufgabenverteilung erfolgen, die den absehbaren und wahrscheinlichen Herausforderungen gerecht wird, ohne den Kernauftrag der jeweiligen Organisation zu vernachlässigen. Dabei bedeutet die regelmäßige Beteiligung Dritter und anderer Ressorts einen erhöhten Koordinations- und Planungsaufwand – sowohl in der Vorbereitung als auch in der Durchführung etwaiger Operationen – und damit auch gegenseitige Abhängigkeiten und Verantwortlichkeiten.

Es liegt auf der Hand, dass die vielfältigen Fähigkeiten, über die Streitkräfte – teilweise als einzige Organisation – verfügen, Bestandteil eines umfassenden *Sicherheitsverbundes* sein müssen. In diesem Verbund sind alle für die

öffentliche Sicherheit zuständigen Stellen zu integrieren, darunter Polizei, Sanitätswesen, Bundesgrenzschutz und Feuerwehr, insbesondere auch Nachrichtendienste. Leistungsfähige Entscheidungsprozesse setzen künftig auf eine noch engere Integration dieser Instrumente des Konflikt- und Krisenmanagements. Natürlich bedeutet ein solcher *Sicherheitsverbund* einen Bruch mit traditionellen Zuständigkeitsstrukturen und Verantwortungssträngen.

Diese Integration ist Kern einer umfassenden Antwort auf die Frage nach wirksamen Strukturen für die Zusammenarbeit der öffentlichen Hand mit anderen Teilen der Gesellschaft – national, insbesondere aber auch grenzüberschreitend – mit Blick auf die veränderte Sicherheitslage. Ein dreigleisiger Ansatz aus Maßnahmen zur Prävention, zum Schutz Kritischer Infrastruktur und zur Verbesserung der Leistungsfähigkeit von Einsatz-/Rettungskräften wird erforderlich. Dem Aufbau aufgabengerechter Strukturen kommt besondere Bedeutung zu, z.B. eindeutige Verantwortlichkeiten, Informationsaustausch und gemeinsame Planungsprozesse. Besonders wichtig ist jedoch die Herausbildung einer *Kultur der Zusammenarbeit*, einer Need to Share der Informationen unter den zivilen und militärischen Akteuren sowie Behörden und Organisationen, deren gemeinsame Kenntnis Grundlage für die erfolgreiche Wahrnehmung von Sicherheitsaufgaben ist.

Angesichts der bisherigen Erfahrungen ist dies eine der größten anstehenden Herausforderungen. Denn die Zusammenarbeit unterschiedlicher Sicherheitsorgane scheitert sehr häufig an deren bürokratischer Konkurrenz, unterschiedlichen organisatorischen Kulturen und verschiedenen Routinen und Programmen, mit denen sie jeweils auf bestimmte Herausforderungen zu reagieren gewohnt sind. Das Ziel eines gemeinsamen Lageverständnisses ist schon zwischen den unterschiedlichen staatlichen Agenturen anspruchsvoll, reicht aber nicht aus, um die Komplexität der Gesamtlage abzubilden.

Deshalb ist dabei die Wirtschaft einzubeziehen, in deren Besitz bzw. Betrieb sich der weit überwiegende Teil der kritischen Infrastruktur befindet, ebenso eine Reihe von Nicht-Regierungsorganisationen. Denn nicht nur staatliche, auch nichtstaatliche Organisationen verfügen über große Sachkenntnis. Häufig befinden sie sich bereits vor einer Intervention in den Krisengebieten und sind mit der Situation vor Ort bestens vertraut. Diese ist besonders wertvoll bei der Planung von Maßnahmen und Wirkungen, Bewertungsmethoden und der Auswertung von Ergebnissen, denn sie können zu einer verbesserten Kontinuität in Übergangsphasen beitragen. Ihre frühzeitige Einbindung ist von wesentlicher Bedeutung.

Neue Wege

Die derzeit existierenden Fähigkeiten Deutschlands werden den sicherheitspolitischen Herausforderungen nur bedingt gerecht. Insbesondere die mit den asymmetrischen Konfliktformen einhergehenden Bedrohungen sowie die daraus resultierenden neuen Aufgaben wie z. B. der Schutz kritischer Infrastruktur, Terrorismusabwehr, Maßnahmen zur Eindämmung der Verbreitung von Pandemien oder auch Massenvernichtungswaffen und zugehörigen Technologien spiegeln sich nur in Ansätzen in der Fähigkeitsentwicklung der Sicherheitskräfte in Deutschland. Damit fehlen jedoch entscheidende Bausteine zur Beherrschung der beschriebenen Komplexität, darüber hinaus ebenso eine umfassende Sicherheitsstrategie sowie ressort-gemeinsam und länderübergreifend definierte Prozesse und Strukturen.

Nicht nur die Bereitschaft, sondern mehr noch die Fähigkeit zum Wandel werden den Ausschlag dafür geben, dass Transformation im gesamten Sicherheitsverbund Antworten auf die sich verändernden Herausforderungen finden kann, die der globale gesellschafts- und sicherheitspolitische Wandel mit sich bringt. Diese Fähigkeit erfordert Zusammenarbeit – undogmatisch und grenzüberschreitend, interkulturell und werbebezogen, zwischenbehördlich und interdisziplinär. Sie erfordert

den Einsatz moderner Technologien, Prozesse und Verfahren und den Mut zu neuem Denken.

Das Zusammenwirken von Bedarfsträgern und Bedarfsdeckern, Industrie und Forschung soll nicht nur die Komplexität moderner *System of System*-Lösungen bewältigen, sondern diese vielmehr optimieren. Hierzu sind neue Wege zu gehen. Innovationen, Komplexität und Dynamik erfordern in Zeiten der Globalisierung und Transnationalisierung eine fortgesetzte Anpassung von Sicherheitskonzepten unter Nutzung moderner Technologien, bei Wahrung einer austarierten Balance des Verhältnisses von Mensch, Organisation und Technik mit klarem Wertebezug. Auf der Ausrüstungsseite zwingen existierende Budgetbegrenzungen zu einer Balance zwischen noch leistungsfähigen *Legacy-Systems* einerseits und neuartigen *Disruptiver Technologien* andererseits. Die Performance des Gesamtsystems, die synergetische Orchestrierung seiner Instrumente ist ausschlaggebend für einen leistungsfähigen Sicherheitsverbund.

Dorthin gelangen die Beteiligten in einem ebenso breit wie tief angelegten Dialog über die jeweiligen Selbstverständnisse der Akteure, die im *Sicherheitsverbund* zusammengefasst werden sollen – und zur Zielerreichung auch müssen. Denn noch liegen einige der jeweiligen Organisationsidentitäten soweit auseinander, dass eine zeitnahe Verzahnung ihrer Fähigkeiten mit den jeweiligen Selbstverständnissen nicht vereinbar erscheint. Hieraus resultiert die überragende Bedeutung der Aufgabe, eine gemeinsame Kultur der Zusammenarbeit zu entwickeln. Vor diesem Hintergrund verbindet sich mit der Neuausrichtung der Bundeswehr eine Verantwortung, die weit über das Verteidigungsressort hinausgeht.

Ralph Thiele, Köln

Ralph Thiele ist Gründungsmitglied und Vorstandsvorsitzender der pmg von Anfang an. Der Beitrag gibt die persönliche Auffassung des Autors wieder.

THEMEN

Warten auf den Nationalen Aktionsplan

Die VN-Resolution 1325 und die deutsche Sicherheits- und Verteidigungspolitik

Die Vorgabe der Vereinten Nationen ist eindeutig: Moderne Außen-, Sicherheits- und Verteidigungspolitik muss gender-sensibel gestaltet werden. Dies impliziert, dass Frauen in Konfliktregionen hervorgehobene Beachtung zugemessen wird und sowohl zivile als auch militärische Missionen somit einen „*embedded feminism*“¹⁰ aufweisen. Schriftlich fixiert wurde die Forderung nach einer gender-sensiblen Herangehensweise an Konfliktprävention, Krisenmanagement und Friedenskonsolidierung zuvorderst in der Resolution 1325 des Sicherheitsrates der Vereinten Nationen (UNSCR 1325) aus dem Jahr 2000, flankiert durch die vier thematisch anknüpfenden Folgeresolutionen UNSCR 1820, UNSCR 1888, UNSCR 1889 und UNSCR 1960 aus den Jahren 2008-2010. Zusammengenommen bilden diese Resolutionen die Agenda der Vereinten Nationen (VN) zu Frauen, Frieden und Sicherheit.¹¹

Gemäß dem Motto *“Without women’s security, you cannot build any security”*¹², geht der VN-Sicherheitsrat davon aus, dass sowohl ziviles als auch militärisches Engagement in Konfliktregionen nur dann erfolgreich sein kann, wenn Geschlechter-Aspekte besondere Berücksichtigung erfahren. Dabei soll der Rolle von Frauen auf zwei Ebenen verstärkte Aufmerksamkeit zukommen: Einerseits auf der **Empfänger-ebene**, als besonders von Gewalt betroffene Gruppierung in Konflikt-

¹⁰ Unmüßig, Barbara (2011): *Im Namen der Frauen*. In: Böll. Thema, 1/2011, 6-7: 6. Online: <http://www.boell.de/publikationen/publikatione-n-boell-thema-ausgabe-1-2011-maenner-frauen-frieden-11266.html>.

¹¹ Vgl. Dornig, Swen/Goede, Nils (2010): *Ten Years of Women, Peace and Security. Gaps and Challenges in Implementing Resolution 1325*. In: INEF Policy Brief 7/2010, Duisburg: Institut für Entwicklung und Frieden: 3.

¹² Margot Wallstrom, zitiert in King, Paul (2010): *Women and Conflict: A Frontline Issue?* – Editorial. In: NATO Review 2010. Online: <http://www.nato.int/docu/review/2010/Women-Security/EN/index.htm>.

regionen, andererseits auf der **Entsendeebene**, als Träger(innen) einer gender-sensiblen sicherheitspolitischen Herangehensweise auf allen Entscheidungsebenen nationaler bzw. multinationaler sicherheitspolitischer Institutionen sowie als Teil ziviler und militärischer Missionen. Der NATO-Generalsekretär Anders Fogh Rasmussen sieht in diesem umfassenden, zwei Ebenen einbeziehenden Ansatz den großen Mehrwert der Kernresolution 1325: *„Resolution 1325 is a landmark resolution because it not only recognizes the impact of conflict on women, it also recognizes the important role that women can play – and indeed must play – in preventing and resolving conflict and in building peace.“*¹³

Menschliche Sicherheit ist mehr als nur männliche Sicherheit¹⁴

Die wahrscheinlich wichtigste Antriebskraft für die Verabschiedung von UNSCR 1325 waren die massiven Vorfälle sexueller Gewalt in den Bürgerkriegen in Bosnien-Herzegowina und Ruanda in den 1990er Jahren, die von den Medien in eine schockierte Öffentlichkeit transportiert wurden und eine Reihe zivilgesellschaftlicher Akteure auf den Plan riefen. Hinzu kam der mit dem sicherheitspolitischen Paradigmenwechsel nach Ende des Ost-West-Konflikts einhergehende Fokus auf „menschliche Sicherheit“¹⁵, welche der physischen und psychischen Unversehrtheit des Individuums Priorität über die staatlich-territoriale Sicherheit einräumt und die weiblichen Bevölkerungsanteile in Kon-

¹³ Rasmussen, Anders Fogh (2010): *Empowering Women in Peace and Security. Speech by NATO Secretary General Anders Fogh Rasmussen at the Conference on the Role of Women in Global Security*. Copenhagen, 27 January 2010. Online: http://www.nato.int/cps/en/natolive/opinions_67602.htm.

¹⁴ Vgl. Ulbert, Cornelia (2008): *Menschliche Sicherheit = männliche Sicherheit? Der Einfluss von Gender und Identität(en) auf die kulturelle Konstruktion von (Un-)Sicherheit*. In: Ulbert, Cornelia/Werthes, Sascha (Hg.) (2008): *Menschliche Sicherheit. Globale Herausforderungen und regionale Perspektiven*, Stiftung Entwicklung und Frieden, Band 21, Baden-Baden: Nomos: 51-65.

¹⁵ Vgl. etwa Debiel, Tobias, Werthes, Sascha (2005): *Human Security – Vom politischen Leitbild zum integralen Baustein eines neuen Sicherheitskonzepts?* In: S&F (Sicherheit und Frieden), 1, 7-14.

fliktregionen unwillkürlich in den Mittelpunkt rückte. Schließlich sind diese im Rahmen großflächiger, gewalttätig ausgetragener Konflikte besonders häufig von geschlechtsspezifischen Vorkommnissen wie sexueller Gewalt und Vergewaltigungen, aber auch strategischem Missbrauch, insbesondere durch Massenvergewaltigungen, betroffen.¹⁶ Für die jeweilige Gesamtgesellschaft zieht dies oftmals eklatante Folgen nach sich – von der Zerstörung familiärer Strukturen bis hin zu ökonomischen Einbußen durch die Arbeitsunfähigkeit breiter Teile der weiblichen Bevölkerung oder die rasante Verbreitung von HIV/AIDS. Dass darüber hinaus auch nach dem virulenten Konflikt, in Post-Konfliktphasen, die Gewalt für Frauen oftmals nicht beendet ist, liegt mitunter daran, dass von Kampfeinsätzen zurückkehrende männliche Familienmitglieder vermehrt zur Anwendung häuslicher Gewalt neigen oder sich Geschlechterhierarchien erneut auswirken.¹⁷ Jenseits des Imperativs „menschliche Sicherheit“, lässt sich allerdings bereits aus dem Interesse an regionaler Stabilität die Notwendigkeit einer gender-sensiblen Herangehensweise ableiten: Empirische Studien belegen mittlerweile, dass sich ein direkter Zusammenhang zwischen der Stabilität eines Staates einerseits und der physischen Sicherheit der weiblichen Bevölkerung eben dieses Staates – einschließlich ihrer geschlechtlichen Gleichbehandlung – andererseits herstellen lässt.¹⁸

Die Gender-Perspektive „exportieren“

Neben der Empfängerebene – den Mädchen und Frauen in Konfliktregionen – umfassen UNSCR 1325 sowie ihre Folgeresolutionen allerdings auch die Forderung

nach dem verstärkten Einbezug der Geschlechterperspektive in der Entsendeebene. So gilt die Beteiligung eines erhöhten Frauenanteils auf allen Entscheidungsebenen nationaler bzw. multinationaler sicherheitspolitischer Institutionen sowie als Teil ziviler und militärischer Missionen bereits als Möglichkeit, den geschlechtsspezifischen Problematiken in Konfliktregionen erhöhte Aufmerksamkeit zukommen zu lassen. Als konkrete Vorteile einer stärkeren Beteiligung von Frauen in Missionen zur Krisenprävention und Konfliktbearbeitung werden dabei üblicherweise vier Argumente genannt: Erstens würde eine Vorbildfunktion hinsichtlich geschlechtlicher Gleichberechtigung wahrgenommen und die Gleichberechtigung von Mann und Frau gewissermaßen in instabile und von Konflikten betroffene Regionen „exportiert“. Zweitens könnte dadurch ein besserer Zugang zu Frauen und Kindern in der lokalen Bevölkerung gewährleistet werden. Drittens verringere man das Risiko sexuellen Fehlverhaltens der männlichen Kollegen in den verschiedenen Friedens- und Stabilisierungsmissionen durch horizontale Kontrolle. Viertens könne eine typisch weibliche Herangehensweise an Konfliktlösung zu den männlichen Verhaltensweisen ergänzend wirken.¹⁹

¹⁹ Vgl. etwa Hudson, Heidi (2000): *Mainstreaming Gender in Peacekeeping Operations: Can Africa Learn from International Experience?* In: *African Security Review*, 9, 18-33: 20f. Das vierte Argument der typisch weiblichen Herangehensweise wird in der Literatur verschiedentlich definiert, unter anderem durch Attribute wie Empathiefähigkeit oder Intuition, vgl. z.B. Tagliavini, Heidi (2010): *Women in Peace Operations – What You Should Know*. Rede in Genf, 11. November; Shoemaker, Jolynn/Park, Jennifer (2010): *Progress Report on Women in Peace & Security Careers*. Washington, D.C.: *Women in International Security*, Center for Peace and Security Studies, Georgetown University. Online: <http://wiis.georgetown.edu/92624.html>. Kritisch zum diesem Aspekt z.B. Valenius, Johanna (2007): *Gender Mainstreaming in ESDP Missions*, Chaillot Paper 101, Paris: European Union Institute for Security Studies. Online: <http://www.iss.europa.eu/uploads/media/cp101.pdf>.

11 Jahre UNSCR 1325: Gescheiterte Agenda oder Norm im Werden?

Primäre Verantwortung für die Umsetzung der Resolution tragen die Nationalstaaten. So forderte der ehemalige VN-Generalsekretär Kofi Annan bereits im Jahr 2005, Nationale Aktionspläne zur Implementierung der Resolution zu entwickeln. Ergänzt wurde diese Forderung durch den im Oktober 2010 verabschiedeten Plan, den Fortschritt bei der Umsetzung der VN-Agenda für Frauen, Frieden und Sicherheit durch 26 qualitative sowie quantitative Indikatoren zu überwachen.²⁰ Insbesondere die Nationalen Aktionspläne gelten als Schlüsselement zur effektiven Implementierung der VN-Agenda für Frauen, Frieden und Sicherheit, da sie detaillierte Richtlinien und konkrete Elemente zur Umsetzung der VN-Resolutionen in den relevanten Ressorts umfassen – beispielsweise zur gender-sensiblen Ausbildung militärischen Personals. Bislang haben jedoch nur sehr wenige Staaten – noch dazu in sehr unterschiedlicher Intensität – Nationale Aktionspläne entwickelt. So haben sich von den über 190 Staaten dieser Erde gerade einmal 25 Staaten, darunter 14 Mitgliedsstaaten der Europäischen Union, dieses Vorhabens angenommen. Dazu zählen weder die drei ständigen Mitglieder des VN-Sicherheitsrates China, Russland und die USA, noch die Bundesrepublik Deutschland.²¹ Dass jedoch auch jenseits der Existenz eines Nationalen Aktionsplans die deutschen, in Konfliktregionen engagierten Ressorts gut beraten sind die in ihrer Notwendigkeit schlüssige und für sicherheitspolitische Effektivität unabdingbare VN-Agenda für Frauen, Frieden und Sicherheit wahr zu nehmen und umzusetzen, liegt auf der Hand. Für die Bundeswehr gilt dies ganz besonders. Schließlich stellt die Umsetzung der UNSCR 1325 sowie ihrer Folgeresolutionen für

²⁰ Norville, Valerie (2011): *The Role of Women in Global Security*, USIP Special Report 264, Washington, D.C.: United States Institute of Peace: 7. Online: http://www.usip.org/files/resources/SR264-The_role_of_Women_in_Global_Security.pdf.

²¹ Wenngleich mittlerweile drei Berichte der Bundesregierung zu Maßnahmen der Umsetzung von UNSCR 1325 existieren.

¹⁶ Kümmel, Gerhard (2010): *Sex in the Army. Militärische Organisationen und Sexualität*. In: Apelt 2010: 221–242: 230f.; Dittmer, Cordula (2010): *Krieg, Militär und Geschlechterverhältnisse*. In: Apelt, Maja (Hg.) (2010): *Forschungsthema: Militär. Militärische Organisationen im Spannungsfeld von Krieg, Gesellschaft und soldatischen Subjekten*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, 87-106: 94.

¹⁷ Ulbert (2008), ebd: 57f.

¹⁸ Hudson, Valerie M. et. al (2008/09): *The Heart of the Matter. The Security of Women and the Security of States*. In: *International Security*, 33: 3, 7-45.

den Verteidigungssektor, als traditionell männerbesetzte und für Genderfragen schwer zu sensibilisierende Domäne, eine besonders große Herausforderung dar – steht das Militär doch nach wie vor für klassisch männliche Tugenden wie körperliche Stärke, Aggressivität oder Tapferkeit und das Bild eines männlichen Primats in der Sicherheitspolitik.²² Interessanterweise sind sowohl die NATO als auch die EU ihren Mitgliedsstaaten hinsichtlich der Implementierung einer gender-sensiblen Herangehensweise in militärischen Operationen deutlich voraus: So existieren innerhalb beider Organisationen sowohl auf konzeptionell-strategischer als auch auf operationeller Ebene eine Vielzahl von Elementen zur Umsetzung der VN-Agenda für Frauen, Frieden und Sicherheit. Hierzu zählen offizielle Resolutionen, neu geschaffene Strukturen und Evaluierungskriterien ebenso wie eine zunehmend gender-sensible Einsatzführung. So sind beispielsweise Gender-Experten im Rahmen der ISAF sowohl im Kabuler Hauptquartier als auch in einer Reihe von *Provincial Reconstruction Teams* (PRTs) vertreten und sind dort zuständig für die Entwicklung von Richtlinien zu Gender-Sensibilität im Einsatz sowie die kontinuierliche Weiterbildung des ISAF-Personals zu Gender-Aspekten der Operation. Berücksichtigt man jedoch, dass multinationale militärische Einsätze eben doch nur die Summe der mitgliedstaatlichen Beiträge sind und nationale Eigenheiten bzw. Vorbehalte oftmals schwer ins Gewicht fallen, werden die Bemühungen durch NATO und EU um die effektive Implementierung der UN-Agenda für Frauen, Frieden und Sicherheit deutlich relativiert.

Aus einer handlungsbezogenen Perspektive ist somit der Bewertung, dass die nationale Umsetzung der VN-Agenda für Frauen, Sicherheit und Frieden bislang insgesamt unzureichend ist und von mangelnden politischen Willen zeugt, wenig entgegenzusetzen.²³ Bedient man sich jedoch

des politikwissenschaftlichen Forschungsstrangs zu internationalen Normen, eröffnet sich ein alternatives Bewertungsschema, welches Raum für die Identifizierung nuancierter Handlungsoptionen lässt. Angelehnt an die Forschung von Finnemore und Sikkink²⁴ und angeregt durch die Analysen und Modelle von Robert Axelrod²⁵, Gregory Raymond²⁶, der Forschungsgruppe Menschenrechte²⁷ und dem Autorenkollektiv um

Thomas Risse²⁸ wurde daher der im Folgenden dargestellte Lebenszyklus von Normen konzipiert und auf die VN-Agenda für Frauen, Frieden und Sicherheit angewandt. Das Konzept trägt dazu bei, die Entstehung und allgemeine Anerkennung internationaler Normen analytisch zu fassen und hilft, diejenigen Faktoren zu bestimmen, die die Gültigkeit und Aufrechterhaltung der Norm beeinflussen.

Der Lebenszyklus internationaler Normen

| | Phase 1: Normen- Emergenz | Phase 2: Normen-Kaskade Normen-Diffusion | Phase 3: Normen- Internalisierung |
|------------------------------|---|---|--|
| Akteure | Normen-Unternehmer (staatliche, nicht-staatliche) mit organisatorischen Plattformen | Staaten, Internationale Organisationen, Transnationale Netzwerke | Gesetzgeber, Bürokratie, Berufe |
| Motivlagen | Altruismus, Empathie, Eigen-Interesse, instrumentelle Rationalität | Legitimität, Reputation, Wertschätzung, Eigen-Interesse, instrumentelle Anpassung | Konformität |
| Dominante Mechanismen | Kommunikativ-argumentative Überzeugung, Persuasion, moralische Bewusstseinsbildung, strategisches Verhandeln, Zwang | Sozialisierung, Institutionalisierung, Demonstration, Dominanz, Machtbalance | Habitualisierung, Institutionalisierung |

Bundesregierung zu UN-Resolution 1325 liest sich streckenweise wie ein amüsanter Besinnungsaufsatz – oder wie ein Märchen aus einer Parallelwelt. Berlin: Heinrich-Böll-Stiftung/Gunda-Werner-Institut. Online: http://www.gwi-boell.de/downloads/Kommentar_Ute_Scheub_zum_3_Bericht_der_Bundesregierung_zur_Umsetzung_von_Resolution_1325.pdf.

²⁴ Finnemore, Martha/Sikkink, Kathryn (1998). *International Norm Dynamics and Political Change*. In: *International Organization*, 52: 4, 887-917: 895-905.

²⁵ Axelrod, Robert (1986). *An Evolutionary Approach to Norms*. In: *American Political Science Review*, 80: 4, 1095-1111.

²⁶ Raymond, Gregory A. (1997): *Problems and Prospects in the Study of International Norms*. In: *Mershon International Studies Review*, 41: Supplement 2: 205-245.

²⁷ Forschungsgruppe Menschenrechte (1998): *Internationale Menschenrechtsnormen, transnationale Netzwerke und politischer Wandel in den Ländern des Südens*. In: *Zeitschrift für Internationale Beziehungen*, 5: 1, 5-41.

Der Lebenszyklus internationaler Normen

In der ersten Phase, der der Normen-Emergenz, sind Normen-Unternehmer die entscheidenden Akteure, wobei sie nicht-staatlicher, aber auch staatlicher Natur sein können. Sie bringen eine Norm gewissermaßen auf die Tagesordnung und werben mit Mitteln der Persuasion, aber durchaus auch mit Mitteln des Zwangs, und mit unterschiedlichen Instrumentarien für deren Akzeptanz. Sobald eine kritische Masse von staatlichen Akteuren

²⁸ Risse, Thomas/Jetschke, Anja/Schmitz, Hans Peter (2002): *Die Macht der Menschenrechte. Internationale Normen, kommunikatives Handeln und politischer Wandel in den Ländern des Südens*, Baden-Baden: Nomos.

²² Ulbert (2008), ebd: 55.

²³ Vgl. z.B. die pointierte Position von Scheuch, Ute (2010): *Ein vorbildlicher Klassenletzer*. Der aktuelle Umsetzungsbericht der

der Norm zustimmen kann und diese in ihre (außen-)politischen Handlungsrepertoires integrieren, ist eine Schwelle (*"tipping point"*) überschritten, und es erfolgt ihre rasche Diffusion. In dieser zweiten Phase, die als Normen-Kaskade bezeichnet wird, wirken Faktoren wie Sozialisierungsdruck (von Seiten von Staaten, die die Norm bereits anerkennen), Anpassungsdruck, Imitationsdynamik und Gleichgewichtspolitik, aber auch das Streben von Regierungen nach internationaler Legitimation und von Staatsmännern/frauen nach persönlicher Integrität, Ruhm und Ehre. Die kritische Schwelle ist dann erreicht, wenn für rund ein Drittel aller Staaten in einem internationalen System diese Norm quasi intersubjektiv gültig ist. Zum anderen ist dies indes auch abhängig davon, welcher Staat oder welche Staaten die Norm akzeptieren. Die Zustimmung einiger Staaten zu der jeweiligen Norm ist meist wichtiger und entscheidender als die anderer Staaten. Dazu schreibt Robert Axelrod: *"[I]t is easier to get a norm started if it serves the interests of the powerful few"*.²⁹ Die dritte Phase, die Normen-Internalisierung, lässt sich in der Regel nicht so trennscharf von der zweiten Phase abgrenzen, wie es zwischen der ersten und der zweiten Phase möglich ist, da die Übergänge zwischen einer lediglich instrumentell motivierten Akzeptanz der Norm und ihrer „echten“ Internalisierung fließend sein können.

Wendet man dieses theoretisch-konzeptionelle Rüstzeug nun auf den Fall der UNSCR 1325 sowie ihrer Folgeresolutionen an, so wird zunächst deutlich, dass im Lebenszyklus der Norm „Frieden mit Frauen und Frieden für Frauen“³⁰ die erste Phase der Normen-Emergenz bereits durchschritten ist. Gegenwärtig befindet sich die Norm in der Phase der Normen-Kaskade, in welcher sie in die internationalen Beziehungen und ihre Akteure hinein diffundiert. Das wichtigste Instrument hierbei sind die Nationalen Aktionspläne. Wür-

den diese extensiv erstellt und im Anschluss daran institutionell und gesetzgeberisch umgesetzt und in norm-konformes reales Verhalten umgesetzt, wäre die dritte Phase der Normen-Internalisierung erreicht. Die Zahl von aktuell insgesamt 25 Nationalen Aktionsplänen zeugt jedoch davon, dass die kritische Schwelle noch nicht erreicht, geschweige denn überschritten ist.

Die Zukunft der „Frauen-Norm“ und die Bundeswehr

Die sicherheitspolitische und gleichermaßen globale Bedeutung der VN-Agenda für Frauen, Frieden und Sicherheit lässt sich in einem Satz zusammenfassen: *„Building lasting peace and security requires women's participation. Half of the world's population cannot make a whole peace“*.³¹ Die Umsetzung der UNSCR 1325 sowie ihrer Folgeresolutionen wird somit zur *conditio sine qua non* für eine moderne, einsatzorientierte und effektive Sicherheits- und Verteidigungspolitik, die sich der „menschlichen Sicherheit“ verschrieben hat und die sowohl über nationale Ressorts hinweg als auch international anschlussfähig ist. Dass Großbritannien, einer der wichtigsten europäischen Partner Deutschlands, erst kürzlich einen Nationalen Aktionsplan vorgelegt hat, könnte in diesem Sinne auch als Weckruf verstanden werden.

Um die dritte Phase – die der Normen-Internalisierung – zu erreichen, wäre die Erarbeitung weiterer Nationaler Aktionspläne durch einflussreiche staatliche Akteure vonnöten. Auch ein Nationaler Aktionsplan durch einen weltordnungspolitisch und auch UN-organisationspolitisch ambitionierten Akteur wie Deutschland kann die Geltung der Norm befördern. An diesem Punkt könnten nicht nur nationale und transnationale Advocacy-Networks mit ihrer Lobby-Arbeit ansetzen, sondern auch staatliche Normen-Unternehmer aus den fachlichen Ressorts, wie etwa dem deutschen Verteidigungsministerium und der Bundeswehr.

Alexandra Jonas &
Gerhard Kümmel, Berlin

Alexandra Jonas, M.A., ist Wissenschaftliche Mitarbeiterin am Sozialwissenschaftlichen Institut der Bundeswehr (SOWI) in Strausberg und forscht zu Fragen der Europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik. Dr. Gerhard Kümmel arbeitet ebenfalls am SOWI und beschäftigt sich mit der Integration von Frauen in die Streitkräfte.

Der vorliegende Artikel basiert auf dem Buchbeitrag der Autoren „A Piece for Peace or just another Piece of Paper? Die Resolution 1325 des UN-Sicherheitsrates und die deutsche Sicherheitspolitik“. Dieser erscheint in: Seiffert, Anja /Langer, Phil /Pietsch, Carsten (Hg.) (im Erscheinen): *Der Einsatz der Bundeswehr in Afghanistan* (Arbeitstitel). Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.

Die in dem vorliegenden Beitrag vorgetragenen Ansichten und Meinungen sind ausschließlich diejenigen der Autoren und geben nicht notwendigerweise die Sicht oder die Auffassung des Bundesministeriums der Verteidigung wieder.

HINWEIS

Architekt der Wehrpflicht

Der Militär-Reformer Gerhard von Scharnhorst

Von Michael Reitz

In Deutschland wird die Wehrpflicht zum 1. Juli abgeschafft. Der SWR 2 hat an diesem Tag eine Sendung zum Architekten der Wehrpflicht ausgestrahlt, an der auch der Vorsitzende der pmg zu Wort kommt. Sie ist unter dem nachfolgenden Link nachzuhören: <http://www.swr.de/swr2/programm/sendungen/wissen/architekt-der-wehrpflicht/-/id=660374/nid=660374/did=8085218/fjr4un/>



Gerhard von Scharnhorst (Kupferstich)

General von Scharnhorst (1755-1813) gilt als der bedeutendste preußische Heeresreformer Anfang des 19. Jahrhunderts. Er sah einen direkten Zusammenhang zwischen der Neuordnung des Militärs und gesellschaftlichen Veränderungen: Ein Bürger, der nichts von seinem Staat hält, wird ihn auch nicht verteidigen wollen. Damit ist der General einer der

²⁹ Axelrod, Robert (1986), ebd: 1108.

³⁰ Braun, Sylvia (2007): *Die UN Resolution 1325: Frieden mit Frauen und Frieden für Frauen*, unveröffentlichte Magisterarbeit, Regensburg.

³¹ Norville (2011), ebd: 1.

geistigen Väter des "Bürgers in Uniform" – des Mottos der Bundeswehr. Deren Gründung wurde bewusst auf den 200. Geburtstag des Reformers gelegt. In der Einführung einer allgemeinen Wehrpflicht hatte Scharnhorst die beste Garantie für ein Staatswesen, das nicht vom Militär dominiert werden kann, gesehen.

Sendetermin:
01.07.2011, 08.30 Uhr, SWR2
Wissen, SWR2

IMPRESSUM

Denkwürdigkeiten

Journal der
Politisch-Militärischen
Gesellschaft e.V.

Herausgeber

Der Vorstand der **pmg**

Redaktion

Ralph Thiele (V.i.S.d.P.)

Tel.: +49 (221) 8875920

E-Mail: info@pmg-ev.com

Webseite: www.pmg-ev.com

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

