

Heiko Borchert (Hrsg.)

**Weniger Souveränität – Mehr Sicherheit**  
**Schutz der Heimat im Informationszeitalter**  
**und die Rolle der Streitkräfte**

Seit  1789

Verlag E.S. Mittler & Sohn GmbH  
Hamburg · Berlin · Bonn

## Inhalt

|  |     |
|--|-----|
| <b>Heiko Borchert</b> .....  | 7   |
| Schutz der Heimat und die Rolle der Streitkräfte: Einleitung   |     |
| <b>Heiko Borchert und Thomas Pankratz</b> .....  | 17  |
| Homeland Security aus europäischer Perspektive   |     |
| <b>Richard A. Teltschik</b> .....  | 39  |
| Homeland Security aus US-amerikanischer Perspektive  |     |
| <b>Anja Dalgaard-Nielsen</b> .....   | 59  |
| Homeland Security and the Role of the Armed Forces:<br>A Scandinavian Perspective  |     |
| <b>Roman Schmidt-Radefeldt</b> .....   | 76  |
| Homeland Security durch Streitkräfte:<br>Verfassungsrechtliche Rahmenbedingungen für innereuropäische<br>Militäreinsätze   |     |
| <b>Ralph Thiele</b> .....  | 95  |
| Intervention und die Sicherheit zu Hause in Deutschland:<br>Transformation der Sicherheitspolitik unter neuen Vorzeichen   |     |
| <b>René Eggenberger</b> .....  | 116 |
| Homeland Security, die Rolle der Streitkräfte und der neue<br>Verteidigungsbegriff   |     |
| <b>Gustav Gustenau</b> .....   | 134 |
| Sicherheitspolitische Aspekte der Homeland Security aus österreichischer<br>Sicht oder Verteidigungspolitik versus Homeland Security: Zum Stand<br>der Debatte in Österreich |     |
| <b>Thomas Dittler und Adolf Neubecker</b> .....  | 147 |
| Homeland Security und die Notwendigkeit eines gesamtheitlichen<br>Sicherheitsansatzes  |     |

Thomas Dittler und Adolf Neubecker

## **Homeland Security und die Notwendigkeit eines gesamtheitlichen Sicherheitsansatzes**

### **Sicherheit in einer sich verändernden Welt**

Es ist ein Kennzeichen terroristischer Bedrohung, dass sie nicht auf Spitzentechnologie basiert, sondern dass infolge der interdependenten Strukturen der modernen Welt „kleine“, asymmetrische Störungen durch intelligenten Einsatz einfacher, in der Regel käuflicher Mittel sowie eine umfassende Medienpräsenz ausreichen, um große Wirkungen zu erzielen. Der Angriff auf das World Trade Centre hatte zwar auch erhebliche direkte Wirkungen (3'000 Todesopfer, Sachschaden in Milliardenhöhe), aber um mehrere Größenordnungen höhere weltweite Folgewirkungen durch Kursstürze an den Börsen, Umsatzrückgänge aller Fluggesellschaften, Auswirkungen auf die weltweite Konjunkturentwicklung, die Veränderung politischer Strategien mit weiteren Folgewirkungen, die allesamt die Primärwirkungen um ein Vielfaches überstiegen.

Die Interdependenzen und Verflechtungen erschweren auch die Isolierung von Konflikten selbst über große geographische Distanzen. Niemand kann heutzutage noch davon ausgehen, dass ihn die Probleme beispielsweise in Afghanistan („Deutschland wird am Hindukusch verteidigt“, sagte der deutsche Verteidigungsminister) oder im Nahen und Mittleren Osten nicht betreffen können. Damit findet eine Globalisierung von vormals primär nationalen oder regional bezogenen Sicherheitsinteressen statt. Ungeachtet geografischer Schwerpunkte muss Sicherheitspolitik deshalb heute grundsätzlich global ausgerichtet sein.

Gegenüber asymmetrischen Angriffen lassen sich Schutz- und Verteidigungserfordernisse der Gesellschaft auch nicht mehr den „klassischen“ Kategorien innere und äußere Sicherheit, Krieg und Frieden, Kombattanten und Nicht-Kombattanten zuordnen.<sup>176</sup> Die bisherige Klassifizierung verliert ihre Trennschärfe, wenn es zum Beispiel möglich ist, Informationsangriffe über das Internet aus Fernost auf Strukturen in Deutschland durchzuführen – deren Folgewirkungen über Kaskadeneffekte auf die Infrastrukturen anderer Länder zurückwirken. Die bisherigen Verantwortlichkeiten und Zuständigkeiten, die mit den Beg-

---

<sup>176</sup> Siehe hierzu den Beitrag von René Eggenberger in diesem Band.

riffen innere und äußere Sicherheit verbunden sind, decken deshalb neuartige Bedrohungen nicht mehr ausreichend ab.

Daraus leitet sich aber zwangsläufig die Notwendigkeit einer umfassenden Überprüfung und erforderlichenfalls Anpassung aller sicherheitspolitischen Instrumentarien ab. Sicherheit und Schutz der Gesellschaft sind damit nicht mehr trennbar in „innere Sicherheit“ in der Verantwortung des Bundesministers des Inneren und „äußere Sicherheit“ in der Verantwortung des Bundesministers der Verteidigung, sondern erfordern ressortübergreifende Ansätze und Lösungen. Sicherheit und Schutz der Gesellschaft sind auch nicht mehr durch den einzelnen Staat allein zu organisieren, sondern erfordern Zusammenarbeit und gemeinschaftliches, länderübergreifendes Handeln. Die Politik ist aufgerufen, dieser Tatsache in rechtlicher, organisatorischer, materieller und personeller Hinsicht Rechnung zu tragen.

### **Anforderungen an die sicherheitspolitischen Instrumentarien**

#### *Für einen gesamtheitlichen Sicherheitsansatz*

Terrorismus wird heute als die wesentlichste Bedrohung unserer Lebensordnung empfunden. Jeder spektakuläre Anschlag – zuletzt in Beslan im September 2004 oder in Madrid im März 2004 – löst neue Ängste der Bürger aus und veranlasst die Politiker zu öffentlichkeitswirksamen, in der Regel aktionistischen Stellungnahmen und Maßnahmen, die meist nur eine kurze Halbwertszeit haben und die im Grunde demonstrieren, dass wir von einer langfristig angelegten, umfassenden, nationalen – geschweige denn internationalen – Strategie der Terrorismusbekämpfung noch weit entfernt sind. Wir erleben Ansätze selektiver Schwerpunktbildungen – wie die Intensivierung polizeilicher Überwachung, die Beschränkungen der bisherigen Zuwanderungs- und Asylantenpraxis, die Forderung nach Austausch von Informationen zwischen den Behörden, die organisatorische Zusammenfassung und Konzentration von Behörden, die Anpassung und Erweiterung der gesetzlichen Grundlagen der Terroristenbekämpfung.

Diese wenigen Beobachtungen deuten darauf hin, dass Maßnahmen gegen den Terrorismus überwiegend taktischen und operationellen Charakter haben, dass aber ein übergreifendes, nationales, strategisches Konzept im Sinne eines umfassenden, ausgewogenen und aufeinander abgestimmten kurz-, mittel- und langfristigen angelegten Maßnahmenbündels fehlt. In der Auslegung eines solchen strategischen Konzeptes wird es aber gerade darauf ankommen, Terrorismusbekämpfung nicht als Summe von unabhängigen Einzelmaßnahmen im

Rahmen der Ressortzuständigkeiten, sondern als umfassenden gesellschaftlichen Prozess zu verstehen, der dem sich ständig verändernden Umfeld, der Weiterentwicklung der Globalisierung, der technischen Innovationen mit ihren Folgewirkungen in Wirtschaft und Gesellschaft, der Entwicklung der Beziehungen zwischen den Völkern und den gesellschaftliche Strömungen Rechnung trägt.

Dieser umfassende Ansatz muss notwendigerweise ressortübergreifend sein – und er sollte auch die Bevölkerung mit einbeziehen. Terrorismusabwehr ist auch eine öffentliche Aufgabe, sie schließt auch den Bürger mit ein – durch öffentlich geführte Diskussionen, durch Vermitteln von Einsichten in erforderliche Notwendigkeiten, durch einschlägige Übungen. Nur so ist zu vermeiden, dass Politik und Öffentlichkeit von spektakulären terroristischen Aktionen (das gilt auch für Naturkatastrophen) letztlich immer wieder überrascht werden und Fragen aufwerfen, wie so etwas passieren konnte und warum wir darauf nicht besser vorbereitet waren. Schnell wird gerade in solchen Situationen auch die Forderung nach „mehr Staat“ laut: mehr gesetzgeberische Maßnahmen, Verstärkung von Personal, Verbesserung von technischer Ausstattung und Organisation und dergleichen mehr. Alle diese Maßnahmen mögen im Einzelfall sinnvoll sein und mögen eine Lücke schließen – aber es sind Einzelaktionen, die in der Regel taktischer, „reaktiver“ Natur sind.

Eine „Transformation“ der Sicherheitsstruktur ist nicht aus dem Stand zu bewältigen. Sie bedarf kreativer konzeptioneller Ideen als Ergebnis konstruktiven Zusammenwirkens aller relevanten Kräfte aus Staat, Wirtschaft, Forschung und Gesellschaft und umfassender Instrumentarien (Planübungen, Simulationen, Test, Erprobung, Übungen) zur „experimentellen“ Erprobung und Weiterentwicklung zukunftsorientierter Lösungsansätze. Eine geeignete ressortübergreifende Organisationsstruktur sorgt für deren Umsetzung und Integration in einem ganzheitlichen Ansatz. Umfassende Sicherheitsvorsorge für die Gesellschaft wird damit in einen breiteren Ansatz der Strategieentwicklung, Krisenprävention, Krisenmanagement, Ressourcenplanung, Budgetierung und Implementierung einmünden müssen, als es heute üblich ist.

Die Deutsche Bundesregierung hebt in ihrem Aktionsplan „Zivile Krisenprävention, Konfliktlösung und Friedenskonsolidierung“<sup>177</sup> zu recht hervor, Krisenprävention erfordert ein kohärentes und koordiniertes Handeln aller beteiligten staatlichen und nichtstaatlichen Akteure. Nur durch die Verzahnung der ver-

---

<sup>177</sup> Aktionsplan „Zivile Krisenprävention, Konfliktlösung und Friedenskonsolidierung“ (Berlin: Bundesregierung, 2004), <[http://www.auswaertiges-amt.de/www/de/aussenpolitik/friedenspolitik/ziv\\_km/aktionsplan.pdf](http://www.auswaertiges-amt.de/www/de/aussenpolitik/friedenspolitik/ziv_km/aktionsplan.pdf)> (Zugriff: 26. Oktober 2004).

schiedenen Politikbereiche können Maßnahmen, die auf die Beseitigung der Ursachen nationaler und regionaler Konflikte gerichtet sind, Effizienz und Nachhaltigkeit gewinnen. Bisher erfolgten allerdings derartige Überlegungen weitgehend ressortbezogen:

- Der erwähnte Aktionsplan „Zivile Krisenprävention, Konfliktlösung und Friedenskonsolidierung“ beabsichtigt, die Außen-, Sicherheits- und Entwicklungspolitik noch stärker für die zivile Krisenprävention zu nutzen, die ihrerseits noch stärkeren Eingang in die Wirtschafts-, Finanz- und Umweltpolitik finden soll. Gerade weil Krisenprävention eine Querschnittsaufgabe ist, ist es erstaunlich, dass militärische Instrumente ebenso wenig Gegenstand des Aktionsplans sind wie Bezüge zur Arbeit des Innenministeriums. Damit bleibt der Aktionsplan letztlich ein Ressortpapier.
- Ähnlich verhält es sich auch mit der im Mai 2004 vom Bundesinnenministerium veröffentlichten Dokumentation „Nach dem 11. September 2001: Maßnahmen gegen den Terror“,<sup>178</sup> die zwar eine breite Fülle von Einzelmaßnahmen beschreibt, die nicht aus einem übergreifenden Masterplan zum Schutz Deutschlands abgeleitet worden sind, sondern die ressortspezifische Sicht- und Handlungsweise spiegeln.
- Und auch der Transformationsprozess der Bundeswehr ist letztlich das Ergebnis ressortinterner Überlegungen, gebilligt durch das Kabinett und das Parlament. Es bleibt abzuwarten, inwieweit die Einbindung der anderen Ressorts in den durch die Bundeswehrtransformation ausgelösten Prozess der ressortübergreifenden Vernetzung (z.B. zur Herstellung des gemeinsamen Lagebildes und im Rahmen der Konzepterprobung und Entwicklung, CD&E) gelingen kann. Die isoliert auf die Bundeswehr bezogene Budgetdebatte lässt befürchten, dass Deutschland noch ein gutes Stück vom ressortübergreifenden Sicherheitsansatz entfernt ist.

Unter dem Eindruck des 11. September hat die Bundesregierung 2002 ein Drei-Milliarden-Programm zur Bekämpfung des Terrorismus aufgelegt. Vordergrundig war dieses Programm ressortübergreifend – die meisten Ressorts der Bundesregierung erhielten – wenn auch in unterschiedlichem Umfang – zusätzliche Haushaltsmittel. Die Mittelanforderung erfolgte jedoch ausschließlich Bot-

---

<sup>178</sup> *Nach dem 11. September 2001: Maßnahmen gegen den Terror* (Berlin: Bundesministerium des Innern, 2004).

tom-Up; jedes Ressort war aufgefordert, seine Anforderungen im Rahmen seines Verantwortungsbereichs zu begründen. Ein großer Teil der bereitgestellten Mittel wurde für die Schaffung neuer Planstellen und damit für die Aufbauorganisation in den Ressorts aufgewendet – bevor ressortübergreifende Abläufe, Prozesse, Aufgaben und Prioritäten definiert waren. Sie fehlen bis heute!

Deutschland ist in den letzten Jahren glücklicherweise von einem gravierenden terroristischen Überfall verschont geblieben. Es ist deshalb nur sehr schwer abschätzbar, ob die in Deutschland von der Bundesregierung und der Parlamentsmehrheit als ausreichend erachtete Ressortzusammenarbeit auf geschäftsordnungsmäßiger Basis die künftigen Sicherheitsherausforderungen abdecken kann, zumal regelmäßige Großübungen in der Bundesrepublik, die zu einer Beantwortung dieser Frage beitragen können, bisher fehlen. Ein erweiterter Sicherheitsansatz, der von einer umfassenden Sicherheitslage und einer darauf bezogenen Dimensionierung von Sicherheitskräften und -maßnahmen ausgeht, würde aber Überlappungen reduzieren, die zwangsläufig durch die verschwimmende Trennschärfe zwischen innerer und äußerer Sicherheit bei gleichzeitigem Festhalten an den derzeitigen Ressortzuständigkeiten entstehen müssen. Er würde auch Prävention im Sinne des *Aktionsplans* des Auswärtigen Amtes als abgestimmten Bestandteil in die Sicherheitsvorsorge einbeziehen. Ein ressortübergreifender Sicherheitsansatz würde Zuständigkeiten fokussieren, Voraussetzungen für ein integriertes Konzept von Sicherheitskräften und Maßnahmen schaffen und damit der Bedrohungslage besser gerecht werden.

#### *Aufgaben einer zentralen Koordinierungsinstanz*

Die Realisierung eines ressortübergreifenden Sicherheitsansatzes erfordert eine zentrale Koordinierungsinstanz. Die USA haben mit der Einrichtung des Department of Homeland Security die in der Vergangenheit über alle Ressorts verteilten Zuständigkeiten und Überlappungen in einer Superbehörde zusammengefasst.<sup>179</sup> Eine derartige Behörde mit 170'000 Mitarbeitern verteilt auf 22 Behörden und nachgeordnete Bereiche, unter dem Eindruck des 11. September geplant und realisiert, ist sicher geeignet, die offensichtlichen, früheren Sicherheitsdefizite in den USA zu reduzieren und die sicherheitsrelevanten Entscheidungsprozesse zu beschleunigen. Ob dieser organisatorische Ansatz allerdings auch für die Bundesrepublik geeignet wäre, kann bezweifelt werden. Die Dimension der Sicherheitsvorsorge in Deutschland ist doch erheblich von der der USA verschieden. Die Frage stellt sich deshalb, ob die Forderung nach einem ressort-

---

<sup>179</sup> Siehe hierzu den Beitrag von Richard Teltschik in diesem Band.

übergreifenden Sicherheitsansatz in Deutschland nicht mit anderen Mitteln erreicht werden kann.

Mit dem Bundessicherheitsrat existiert in der Bundesrepublik unter Vorsitz des Bundeskanzlers auf Kabinettschene eine Institution für übergreifende Aufgaben der Sicherheitsmanagements. Seine Beschlüsse beziehen sich in aller Regel auf den akuten sicherheitspolitischen Abstimmungsbedarf der Bundesregierung. Der Bundessicherheitsrat ist bisher nicht sehr häufig zusammengetreten.

In Anbetracht der sich verändernden Sicherheitslage gibt es gute Gründe für die Vitalisierung des Bundessicherheitsrates. Als *Sicherheitskabinett* könnte seine Aufgabe in der Entwicklung einer langfristig angelegten nationalen *Sicherheitsstrategie* bestehen, in der die Sicherheitslage und die daraus resultierenden kurz-, mittel- und langfristigen Erfordernisse abgeleitet, nach Prioritäten geordnet und mit den Haushaltsgegebenheiten in Einklang gebracht werden. Daraus ergeben sich die Ressortzuständigkeiten im Einzelnen, in deren Rahmen entsprechende Einsatzmittel und Strategien geplant und umgesetzt werden.

Eine langfristig angelegte Sicherheitsstrategie wäre die Grundlage für einen „Einzelplan Sicherheit“ als Instrument der Umsetzung und der haushälterischen Zuordnung von Budgetmitteln zur Realisierung der geplanten, ressortbezogen abgestimmten und priorisierten Maßnahmen. Aus dem „Einzelplan Sicherheit“ werden die sicherheitsrelevanten Einzelentscheidungen für die einzelnen Sicherheitsbereiche zuständigen Ressorts entsprechend der Einschätzung der Sicherheitslage budgetiert und zugeordnet. Ein derartiger Ansatz würde zumindest „horizontal“ – das heißt auf Bundesebene – die insgesamt nicht unerheblichen sicherheitsrelevanten Aufwendungen Deutschlands stärker miteinander in Bezug bringen und harmonisieren, ohne gleich an eine neue, allumfassende Behörde in Form eines nationalen Bundessicherheitsministeriums zu denken.

Ein außerordentlich sensibles Problem stellt die Koordinierung der im Rahmen der föderalen Struktur der Bundesrepublik den einzelnen Bundesländern zukommenden Zuständigkeiten und Aufgaben dar. Unterschiedliche Auffassungen über die Anpassung der Strukturen, die Verbesserung der Zusammenarbeit, den Informationsaustausch, die Kompetenzverteilung unter die Wahrung der Interessen von Bund und Ländern bremsen die erforderliche Veränderungsdynamik erheblich. Die jüngste Debatte im Bundesrat über eine gemeinsam einzurichtende Terrordatei ist ein Beispiel für die zähen und schwierigen Bemühungen.<sup>180</sup>

---

<sup>180</sup> Süddeutsche Zeitung vom 25. Oktober 2004, S. 12.



Ähnlich der von der Bundeswehr im Rahmen ihres Transformationsprozesses verfolgten Verbesserung ihrer Fähigkeiten würde ein gemeinsames, netzwerkzentriertes, die Aufgaben und Zuständigkeiten der föderalen Struktur abbildendes Informations-, Kommunikations- und Führungssystem für die Gefahrenabwehr den notwendigen Informationsaustausch, den Aufbau und die Nutzung einer gemeinsamen und umfassenden Lage, die Nutzung der für Maßnahmen am besten geeigneten Ressourcen, die Standardisierung der Zusammenarbeit u.v.a. fördern.<sup>181</sup>

Das Sicherheitskabinett ist ein Gremium zur übergreifenden Abstimmung und Beschlussfassung; es bedarf administrativer Strukturen zur Entscheidungsvorbereitung und Umsetzung der Beschlüsse. Ein Stab im Bundeskanzleramt kann diese Aufgabe wahrnehmen. Er könnte sich auf gemischte, ressortübergreifend zusammengesetzte Arbeitsgruppen stützen, die nach Maßgabe ihres Mandats auch Vertreter anderer, nicht behördlicher, sicherheitsrelevanter Organisationen umfassen. Der im Rahmen des Aktionsplans „Zivile Krisenprävention, Konfliktlösung und Friedenskonsolidierung“ vorgeschlagene *Ressortkreis Zivile Krisenprävention* ist ein Beispiel, wie so etwas funktionieren könnte. Er müsste allerdings ergänzt werden durch weitere Arbeitskreise, um dem Anspruch auf ressortübergreifende Sicherheitsvorsorge und Management zu genügen.

Es ist schon angeklungen, dass Sicherheitsvorsorge aufgrund der Globalisierung der Bedrohung nur durch internationale Zusammenarbeit zu lösen ist. Dies nicht zuletzt auch aufgrund unzureichender Finanzkraft der mittleren Nationen zur Finanzierung ihrer Sicherheitskräfte. Es ist daher absehbar, dass die Sicherheit Deutschlands und der Nationen, die sich gemeinsamer Werte verpflichtet fühlen, nur noch durch *gemeinsame* Anstrengungen im Rahmen von Arbeitsteilung, gemeinsamen Betrieb und Einsatz von Sicherheitskräften – nicht nur der Streitkräfte – auf der Basis von Souveränitätsverzicht erreicht werden können. Sie kann umso effektiver erfolgen, je präziser nationale Positionen formuliert und ressortübergreifend koordiniert sind. Eine durch ein Sicherheitskabinett erarbeitete Sicherheitsstrategie schafft die konzeptionelle Ausgangsbasis, aber auch die notwendigen Weichenstellungen für eine internationale Zusammenarbeit. Hierbei kommt der Gestaltung einer Sicherheitsvorsorge im Rahmen der Europäischen Union eine besondere Bedeutung zu.

---

<sup>181</sup> Erste Denk- und Planungsansätze in dieser Richtung liegen z.B. mit dem NIAS-System der Arge NIAS (Nationale Innere und Äußere Sicherheit) vor.

### **Konsequenzen für die Streitkräfte**

Die Streitkräfte gehören neben den Nachrichtendiensten und Verfassungsschutzämtern, der Polizei der Länder zur Sicherung der *inneren Ordnung* der Bundesländer mit polizeilichen Mitteln, dem Zoll und den Zollfahndungsdiensten, der Verkehrs- und Transportüberwachung, den Fahndungsdiensten, dem Bundeskriminalamt zur Bekämpfung der nationalen und internationalen Kriminalität sowie des Terrorismus durch kriminalpolizeiliche Mittel in Zusammenarbeit mit den Polizeien der Länder und unterstützenden Einrichtungen internationaler Organisationen sowie dem Bundesgrenzschutz zu den operativen Sicherheitskräften. Die Zuordnung der Sicherheitskräfte zu unterschiedlichen Ressorts wirft jedoch zwangsläufig die Frage auf, ob die Aufgabenteilung zwischen den Ressorts noch bedrohungsadäquat ist, wie die Fähigkeiten der Sicherheitskräfte den Veränderungen erforderlichenfalls anzupassen sind und ob die Aufgabenteilung zwischen den Sicherheitskräften noch angemessen ist und neue Kooperationsstrukturen zu entwickeln sind.

Die damit in Gang gekommene Diskussion über den Einsatz der Bundeswehr im Inneren ist aus der Sicht von Bundesverteidigungsminister Struck<sup>182</sup> jedoch eine Scheindebatte. Nach seiner Auffassung ist die Bundeswehr keine Hilfspolizei, und ihre Aufgaben sowie ihre Ausrüstung decken sich nicht mit dem, was die Polizei zu leisten hat. Im Übrigen sehe das Grundgesetz ein breites Spektrum von Einsatzmöglichkeiten vor, denen die Bundeswehr in der Vergangenheit nachgekommen sei. Mit dem Bundestagsbeschluss über das Luftsicherheitsgesetz sei zudem gerade für den Fall eines terroristischen Angriffs aus der Luft eine wichtige Lücke geschlossen worden.

Diese Äußerung des Bundesverteidigungsministeriums mag im Kern auf die gegenwärtige Situation zutreffen und es ist sicher richtig, zunächst die bestehenden Möglichkeiten der Kooperation auszuschöpfen, bevor an komplexe, gesetzgeberische Maßnahmen gedacht wird. Nichtsdestoweniger sind Szenarien denkbar, die Zweifel aufkommen lassen, ob die Prinzipien der Ressortzusammenarbeit zwischen Verteidigungs- und Innenressort in der Zukunft noch ausreichend sind und damit polizeiliche und militärische Fähigkeiten neu justiert und aufeinander abgestimmt werden müssen. Diese Szenarien sind mit weitreichenden Konsequenzen nicht nur für die Aufgabenteilung, sondern auch für die Vorbereitung der Sicherheitskräfte verbunden.

---

<sup>182</sup> Anlässlich einer Pressekonferenz am 30. März 2004.

*Mögliche Aufgaben der Streitkräfte im Rahmen von Homeland Security*

Militärische Streitkräfte leisten heute bereits einen unumstrittenen, signifikanten Beitrag zu Homeland Security (HLS) durch Auslandseinsätze wie z.B. die Sicherungsaufgaben in Afghanistan oder am Horn von Afrika. Darüber hinaus gibt es jedoch eine Reihe von Aufgaben, die die Bundeswehr *im Innern* leisten kann, weil sie dazu befähigt ist, die aber nichtsdestoweniger aus Gründen des Verfassungsrechtes und aufgrund anders geregelter Zuständigkeiten und Abgrenzungen umstritten sind.<sup>183</sup> Derartige mögliche Aufgaben sind:

- *ABC-Schutz*: Die Bundeswehr hat auf diesem Gebiet umfassende Kompetenz; sie unterhält entsprechende Forschungs- und Erprobungseinrichtungen. Der Bundeswehr könnte die Federführung für die ABC-Abwehr durch die Sicherheitskräfte übertragen werden. Sie bildet die ABC-Abwehr entsprechend der Aufgaben der Sicherheitskräfte aus (z.B. der Feuerwehr), beschafft Ausrüstung zentral und sorgt so für deren Kompatibilität und hohen technischen Standard.
- *Die Unterstützung im Bereich Transport* bei großen Katastrophen oder im anderweitigen Bedarfsfall von nationalem Interesse – eine Aufgabe, die am wenigsten umstritten sein dürfte.
- *Sicherungseinsätze in der Bundesrepublik* wie Küstenschutz, Luftraumüberwachung (in der Ultima Ratio durch das Luftsicherungsgesetz legitimiert), Schutz von Infrastrukturen, Sicherung der Regierungsfähigkeit, Einsatz bei Entführung und Geiselnahmen. Sicherungseinsätze liegen bisher in der Verantwortung des Bundesgrenzschutzes und der Polizei der Länder. In Anbetracht knapper Haushaltsmittel, aber auch unter dem Gesichtspunkt knapper personeller Ressourcen, dem Erfordernis schneller Reaktionsfähigkeit, der Einheitlichkeit der Führung und verbesserter Effizienz muss eine entsprechende Überprüfung möglich sein.
- *Business Continuity (dt. Überlebensfähigkeit der Infrastrukturbasis)*: Kritische Infrastrukturen (wie Energieversorgung, Telecom-Netzwerke, Transport/Logistik-Ressourcen) sind wegen ihrer wechselseitigen Vernetzung und der unabsehbaren Kaskadenwirkungen extrem anfällig gegenüber IT-basierten Angriffen. Infrastrukturen bedürfen daher des Schutzes durch Sicherungsmaßnahmen, aber auch durch offensive IT-basierte Gegenmaßnahmen im Cyberspace. Militärische Cyberspace-

---

<sup>183</sup> Siehe hierzu den Beitrag von Roman Schmidt-Radefeldt in diesem Band.

Waffentechnologie ist Gegenstand des nationalen Forschungs- und Technologieprogrammes.

- *Einsatz von Pioniergerät*, zweckmäßigerweise zwischen Technischem Hilfswerk (THW) und Bundeswehr festzulegen.
- *Sensorgestützte Such- und Überwachungseinsätze*
- *Sanität*: Einsatz und Bereitstellung im Katastrophenfall – weitgehend unstrittig und geregelt.
- *Wissensüberlegenheit*: Durch die vorhandenen Verfahren der Nachrichtengewinnung und Auswertung sowie durch neue Ansätze insbesondere im Bereich der Konzeptentwicklung und Erprobung sowie der wirkungsorientierten Planung verschaffen sich die Streitkräfte methodische Kompetenzen zur Erlangung von Wissensüberlegenheit. Diese Kompetenz ist auch für zivile Sicherheitskräfte von vitaler Bedeutung, so dass zu erwarten ist, dass die „intellektuellen Fähigkeiten“ der Streitkräfte künftig gerade unter HLS-Aspekten mindestens ebenso bedeutend sind wie deren „Kampfkraft“.
- *Bereitstellung von Führungsfähigkeit und Führungsmitteln*. Nahe liegend ist deshalb die grundsätzliche Mitwirkung der Bundeswehr in Krisenstäben.
- *Teilnahme an gemeinsamen Übungen der Sicherheitskräfte*

#### *Aufgaben und Fähigkeiten der Streitkräfte*

Der Auftrag der Bundeswehr und seine Abgrenzung gegenüber den anderen Sicherheitskräften ist durch die Verfassung klar geregelt. Danach hat die Bundeswehr den Auftrag, einen bewaffneten Angriff auf die Bundesrepublik Deutschland abzuwehren. Darüber hinaus soll sie im Rahmen der NATO oder im Auftrag der Vereinten Nationen bei Krisen und Konflikten auch außerhalb des Bundesgebietes eingesetzt werden können. Entsprechend ihrem grundgesetzlichen Auftrag darf die Bundeswehr im Inneren nur im Fall eines außergewöhnlichen Notstandes eingesetzt werden, der in der „Notstandsgesetzgebung“ von 1968 genau definiert worden ist: bei einer Naturkatastrophe oder einem besonders schweren Unglücksfall (Art. 35), im Verteidigungs- oder im Spannungsfall zum Schutz ziviler Objekte (Art. 87a Abs. 3), zur Abwehr von Gefahren für den Bestand des Staates oder die freiheitlich-demokratische Grundordnung beim Schutz von zivilen Objekten und bei der Bekämpfung organisierter und bewaffneter Aufständischer (Art. 87a Abs. 4).

Aus dem verfassungsmäßigen Auftrag leiten sich die Aufgaben ab, die die Bundeswehr im Einzelnen wahrzunehmen hat, um ihren Auftrag zu erfüllen. Die Aufgaben sind allerdings keine unveränderlichen Determinanten, sondern sie hängen von den längerfristigen gesellschaftlichen Veränderungen, den sicherheitspolitischen Entwicklungen und den sich verändernden Macht- und Kräftekonstellationen ab. Sie definieren sich ständig neu. So dürfte der Einsatz von Streitkräften in „Stadtlandschaften“ (Urban Warfare) gerade im Kampf gegen den Terrorismus erheblich an Bedeutung gewinnen.

Vorgabe für den Transformationsprozess ist die Gliederung der Streitkräfte in drei Streitkräftekategorien:

- *Eingreifkräfte* für multinationale, streitkräftegemeinsame und vernetzte Operationen hoher Intensität und kürzerer Dauer.
- *Stabilisierungskräfte* für streitkräftegemeinsame militärische Operationen niedriger und mittlerer Intensität und längerer Dauer sowie den Einsatz für friedensstabilisierende Maßnahmen wie Trennen von Konfliktparteien oder Überwachungsaufgaben.
- *Unterstützungskräfte* für die streitkräftegemeinsame und durchhaltefähige Unterstützung der Eingreif- und Stabilisierungskräfte sowie die Sicherstellung des Grundbetriebs der Bundeswehr einschließlich der Führungs- und Aufbauorganisation

Die technischen Entwicklungen beeinflussen „von außen“ nicht nur die Fähigkeiten der Streitkräfte als Ganzes, sondern auch die Fähigkeiten und Erfahrungen des handelnden Soldaten. Wir haben es z.B. heute mit einem im Vergleich zu früher umfassend informierten Soldaten zu tun. Die Verfügbarkeit von Mobiltelefonen, der Medien oder des Internets verbindet Soldaten auch in Einsätzen in entlegenen Gegenden mit der Welt und die Verfügbarkeit von umfangreichen Informationen durch Medien über die Lage, den Verlauf militärischer Operationen, die Systemwirksamkeit und Einsatzerfordernisse wirkt rückkoppelnd auf militärisches Handeln ein.

Nicht zuletzt die Einführung der vernetzten Operationsführung (NetOpFü) wird mehr sein als nur eine Reform von Streitkräften – sie wird im Rahmen des Transformationsprozesses zu völlig neuartigen Streitkräftefähigkeiten führen. Das wird u.a. auch die Führungsprozesse und damit auch eine Veränderung der militärischen Hierarchie zur Folge haben. Von einer heute vertikalen Organisa-

tion mit vielen Hierarchieebenen geht die Entwicklung zu Netzstrukturen und flachen Hierarchien in der militärischen Grundordnung.

#### *Fähigkeitsanalyse und Transformation*

Das Instrument der Planung militärischer Fähigkeiten ist die Fähigkeitsanalyse. Sie leistet gleichzeitig den Prozess der ständigen Anpassung der Fähigkeiten an das sich verändernde Umfeld und damit auch an die Veränderungen des Aufgabenspektrums. Dieses Vorgehen ist beispielhaft für die Transformation der anderen Sicherheitskräfte und sollte daher ressortübergreifend angewendet werden.

Fähigkeitsanalyse muss sich deshalb sowohl mit der Frage befassen, *welche Fähigkeiten* zur Aufgabenerfüllung erforderlich sind, als auch mit der Frage nach Qualität und Quantität der einzelnen Teilfähigkeiten absolut und relativ zueinander. Am Ende der Fähigkeitsanalyse stehen „ausgewogene“ Streitkräfte.

Die Fähigkeitsanalyse stellt höchste Anforderungen an die Analysefähigkeit der Bundeswehr. In der Vergangenheit krankte sie u.a. daran, dass sie unter der Annahme der Unabhängigkeit der Fähigkeiten voneinander durchgeführt wurde und dass sie im Wesentlichen auf die Ausrüstung und auf unmittelbare Wirkungen ausgerichtet war. Fähigkeiten wurden nicht wirklich operationalisiert, d.h. die Forderungen waren im Sinne der Neigung zur Minimierung des Planungsrisikos durchgängig auf schneller, weiter und mehr ausgerichtet; die Herausarbeitung komplexer Wechselwirkung zwischen den Teilfähigkeiten und daraus resultierender synergistischer Fähigkeitssteigerungen wurde durch die Fähigkeitsanalyse praktisch nicht abgedeckt. Das ist aber gerade für komplexe HLS-Aufgaben zwingend erforderlich.

Gerade wegen dieser inhärenten Komplexität, der Breite des Ansatzes und der dafür erforderlichen Instrumente ist Fähigkeitsanalyse nicht (mehr) *allein* mit militärischem Sachverstand (der zudem eher vergangenheitsorientiert ist) zu bewältigen. Forschung, Analyse, Industrie und Vertreter sicherheitsrelevanter Einrichtungen können mit ihrem Wissen und ihrer Erfahrung maßgeblich beitragen.

Entscheidend für die Fähigkeitsanalyse ist die „rationale“ Nachvollziehbarkeit von Argumenten und Folgerungen sowohl unter operativen als auch unter betrieblichen und haushälterischen Gesichtspunkten. Eine weitere wesentliche Voraussetzung ist die Operationalisierung der Ziele und Fähigkeiten, d.h. ihre weitgehende quantitative Messbarkeit. Damit entstehen Hierarchien von Metriken, die insbesondere auch die „kognitive Domäne“ erfassen wie z.B. die Bemessung der Willensbildung bei potentiellen Gegnern oder die Messung der na-

tionalen öffentlichen Meinung. Auch die „Randbedingungen“ aus dem ökonomischen, sozialen und kulturellen Bereich sind zu berücksichtigen. Damit sind Fähigkeiten unmittelbar mit ihrem „Nutzen“ für die Zielerreichung verbunden.

Fähigkeitsanalyse umfasst den gesamten Planungszeitraum von Streitkräften in ihrer kurz-, mittel- und langfristigen Perspektive. Die Fähigkeitsanalyse unterstützt deshalb einen kontinuierlichen, langfristig angelegten Planungsprozess, der Top-Down-Fähigkeiten mit Bottom-Up-Fähigkeiten verbindet und moderne, alle Bereiche der Streitkräfteplanung abdeckende Planübungs- und Simulationsinstrumentarien umfassend nutzt.

Fähigkeitsanalyse ist integraler Teil des Transformationsprozesses; ihre Zielsetzung sind „Streitkräfte für den Einsatz“. Die Erarbeitung von Fähigkeiten spielt sich *immer* vor dem Hintergrund von Szenarien ab. In der politischen Argumentation erfreuen sich Szenarien nur einer sehr begrenzten Akzeptanz, da sie kausale Zusammenhänge eröffnen, die politische Argumentation nicht immer unterstützt. Deshalb wird die Bedeutung der Szenarien für die militärische Planung<sup>184</sup> häufig heruntergespielt – es wird z.B. mit der unendlichen Vielfalt konkreter Szenarien argumentiert und mit der inhärenten Ungewissheit ihres Eintretens. Die Ausflucht, deshalb kein Szenario zu definieren oder sich auf das universale „Worst Case-Szenario“ zurückzuziehen führt aber im in der Regel zu wenig differenzierter Argumentation und meist zu Aussagen von der Form „schneller, weiter, mehr“, die sich sowohl der Nachprüfbarkeit in den Kategorien „Warum?“ und „Wozu?“ entziehen als auch das (finanziell) realistisch Machbare übersteigen.

In jedem Szenario stellt sich die Frage der Multinationalität:

- Unter welchen Bedingungen, in welcher Konstellation und in welche Koalition will man bzw. wird man in das Szenario eintreten?
- Wie kann man bzw. will man die Beiträge zu den Fähigkeiten auf die Partner verteilen?
- Was kann man von den Partnern erwarten?

---

<sup>184</sup> Und natürlich auch für die „zivile“ Sicherheitsvorsorge: Noch vor noch nicht allzu langer Zeit betonte der Bundesinnenminister, „er halte nichts von der Entwicklung und Untersuchung von Szenarien – das beunruhige lediglich die Bevölkerung.“ Diese Position scheint sich inzwischen verändert zu haben.

Daher ist Interoperabilität eine Grundfähigkeit moderner Streitkräfte. Dies gilt gleichermaßen für moderne Sicherheitskräfte. Sie steht damit in der Analyse mit am Anfang des Prozesses und ist kontinuierlich mit zu behandeln.

Die Fähigkeitsanalyse kann den Anforderungen von Komplexität, Vernetzung und Transformation nur gerecht werden, wenn sie in einem ganzheitlichen Ansatz Operationskonzept, Doktrin, Organisation, Struktur, Logistik, Ausbildung und Training zu einem verbindet und sie miteinander verzahnt. Es entspricht nicht der Philosophie der Transformation und der Fähigkeitsanalyse, alles Überkommene über Bord zu werfen und die Streitkräfte prinzipiell über neue Projekte mit zukünftigen Systemen und Technologien neu zu gestalten.

Eine auf dem Prinzip des vernetzten Denkens aufbauende Fähigkeitsanalyse fragt vielmehr danach:

- Welches sind die richtigen (die „wahren“) Zusammenhänge und Bindungen, in denen Streitkräfte zukünftig agieren?
- Wie kann in einem ganzheitlichen Ansatz (System of Systems) unter Einhaltung von Randbedingungen nach umfassenden Zielsetzungen optimiert werden?

Eine dergestalt konzipierte Fähigkeitsanalyse zeigt auch auf, was mit vorhandenem Mitteln und Möglichkeiten in einer vernetzten Struktur „optimal“ machbar ist. Vorhandene Systeme werden z.B. auf ihre Netzwerkfähigkeit hin überprüft und evtl. netzwerkfähig gemacht. Eine auf dem Prinzip des vernetzten Denkens aufbauende Fähigkeitsanalyse wird deshalb in ihrer Konsequenz nicht zu einer Reform der Bundeswehr auf der Basis evolutionärer Weiterentwicklung vorhandener Systeme, Konzepte und Strukturen führen, sondern zu einer Transformation mit „revolutionären“ Änderungen, wenn evolutionäre Maßnahmen nicht zu den aus der Fähigkeitsanalyse abgeleiteten Zielen führen.

Damit wird offensichtlich, dass nur durch einen auf netzwerkorientiertem Denken aufbauenden Transformationsansatz die verfügbaren Haushaltsmittel optimal im Sinne eines ganzheitlichen Zukunftsansatzes disponiert werden können. Das erfordert Antizipationsfähigkeit über die gesamte Bandbreite möglicher Entwicklungen.

Eine derartige Aufgabe ist nur durch konsequente Nutzung von Simulation zu leisten. Simulationen sind unabdingbar erforderlich bei der Erarbeitung der Problemfelder, die zu den Zielsetzungen, Aufgaben und Fähigkeiten führen. Simulationen sind vollends unabdingbar, wenn es darum geht, komplexere Lö-



sungsmöglichkeiten oder Lösungspakete in einem spezifischen Szenario aufzuzeigen und in Simulationsexperimenten zu „beweisen“, dass sie die postulierten Fähigkeiten erbringen können.

Die Definition derartiger Experimente, ihre Durchführung und Nachbereitung erfordern „Experimentalteams“, in denen

- mehrjährige Erfahrung mit Experiment und Analyse,
- die Multidisziplinarität im Ansatz und im Monitoring,
- entsprechende „Tool“-Erfahrung und
- Fähigkeit zur Aufbereitung und Präsentation der Ergebnisse

zusammengeführt werden.

Das Team muss jeweils in der Lage sein, nicht einzelne Fakten, sondern Einsicht in die Zusammenhänge zu erzeugen und zu vermitteln und deren Einbindung in einen integrierten Prozess der Konzeptentwicklung, der experimentellen Erprobung und der Bewertung (Concept Development & Experimentation, CD&E) sicher zu stellen. CD&E wird damit zu einem integrierten Bestandteil der Streitkräfteplanung, ist wichtigstes Element des künftigen Planungsprozesses und wesentliches Instrument der aufgaben- und budgetgerechten Weiterentwicklung der Fähigkeiten der Streitkräfte.

Diese Fähigkeit zur prozessorientierten Entwicklung ihrer Fähigkeiten zur Erfüllung ihrer (künftigen) Aufgaben ist die Voraussetzung für die Transformation der Bundeswehr und kann sinngemäß auf andere Sicherheitskräfte übertragen werden.

#### *Zusammenwirken und Verbund der Sicherheitskräfte*

Der Transformationsprozess der Streitkräfte findet ohne eine gleichzeitige Transformation aller Sicherheitskräfte statt. Das bedingt Risiken für die Zusammenarbeit zwischen den Sicherheitskräften. Analog dem von der Bundeswehr etablierten Transformationszentrum ist zur Minderung der Risiken ein Nationales Zentrum für die Transformation der Sicherheitskräfte erforderlich. Ziel ist die Weiterentwicklung der Sicherheitskräfte in einem ganzheitlichen, ressortübergreifenden Ansatz.

Kernstück der Transformation der Sicherheitskräfte ist ein permanenter Prozess der Konzeptentwicklung auf der Basis absehbarer Szenarien und deren experimenteller Weiterentwicklung und Verbesserung mit dem Ziel der Generierung „robuster“ Sicherheitslösungen im Rahmen eines Konzeptentwicklungs-

und Experimentalprozesses. Die Mittel zur Konzeptentwicklung, ihrer experimentellen Bewertung und Konkretisierung bzw. Verfeinerung sind Simulationen, Planspiele und Einsatzübungen. Das Transformationszentrum der Bundeswehr würde eng mit dem Transformationszentrum der Sicherheitskräfte vernetzt sein und die bundeswehrrelevanten Ergebnisse für die Bundeswehr verfeinern und optimieren.

Ein nationales Transformationszentrum der Sicherheitskräfte würde sich zum Beispiel mit der Frage befassen, ob die Sicherheitskräfte für Aufgaben der Stabilisierung robuste Polizeikräfte nach dem Muster Frankreichs, Italiens, der Niederlande oder Spaniens benötigen, die sich aus Personal des Bundesgrenzschutzes, der Polizei und der Stabilisierungskräfte der Bundeswehr zusammensetzen könnte, die ihre Aufgaben im abgestimmten Einsatz mit den Stabilisierungskräften der Bundeswehr wahrnehmen und damit z.B. die Bundeswehr entlasten könnten. Deutschland hat bisher aus rechtlichen Gründen<sup>185</sup> auf den Aufbau solcher Einheiten verzichtet, aber im Licht zukünftiger Szenarien sind durchaus die rechtlichen Belange gegenüber den Vorteilen einer derartigen Lösung abzuwägen. Dies nicht zuletzt auch deshalb, weil eine Reihe unserer Nachbarländer wie Frankreich, Italien, Spanien, die Niederlande über entsprechende Kräfte verfügen und anlässlich eines informellen Treffens der EU-Verteidigungsminister am 18. September 2004 in Brüssel den Aufbau einer European Gendarmerie Force (EGF) mit Kontingenten u.a. der genannten Länder verabredet haben.

Fragen wie die Abstimmung zwischen den Pionierkräften der Bundeswehr und dem THW, der GSG-9 des Bundesgrenzschutzes und dem Kommando Spezialkräfte oder der Zusammenarbeit zwischen Polizei, Nachrichtendiensten, Verfassungsschutz, und militärischem Nachrichtenwesen sind ebenfalls im Rahmen eines CD&E Prozesse lösbar. Ein Nationales Transformationszentrum der Sicherheitskräfte könnte damit die Grundlagen für eine nachvollziehbare Entscheidungsgrundlage liefern.

#### *Einsatzübungen und Ausbildung*

Ein wichtiger Zwischenschritt auf dem Weg zur Transformation der Sicherheitskräfte ist die Verzahnung der Ausbildung der Sicherheitskräfte. Die Ausbildung der Sicherheitskräfte, insbesondere die Führerausbildung sollte aufeinander abgestimmt sein; z.B. könnten Bundeswehr, Polizei und Grenzschutz jeweils

---

<sup>185</sup> Minister Struck dazu am 18. September 2004: „Aus gutem Grund sind in Deutschland polizeiliche und militärische Aufgaben voneinander getrennt.“

wechselseitig Ausbildungskontingente in ihren Führungsakademien anbieten und belegen.

Auf den ersten Blick würde dies scheinbar einer klaren Arbeitsteilung zwischen den Sicherheitskräften zuwiderlaufen. Gemeinsame Ausbildung schafft jedoch wechselseitige Einsichten und Bindungen (man denke nur an die Beziehungsgeflechte, die im Rahmen der Generalstabsausbildung der Bundeswehr entstehen), die längerfristig über das so entstehende personelle Netzwerk sowohl Einsichten und Synergieeffekte als auch arbeitsteilige Strukturen begünstigen.

Auch gemeinsame Einsatzübungen sind geeignet, die Zusammenarbeit zwischen den Sicherheitskräften zu fördern. In Anbetracht der zunehmenden Komplexität der Szenarien und der zunehmenden Vernetzung wirtschaftlicher, gesellschaftlicher und staatlicher Funktionen (kritische Infrastrukturen) werden Wirkungen und Folgewirkungen von (Natur-)Katastrophen und terroristischen Einwirkungen und damit erforderlicher Management- und Präventionsverfahren immer weniger überschaubar. Eine Vielzahl von staatlichen Institutionen im Rahmen der föderalen Struktur, Hilfs- und Unterstützungsorganisationen (NGO) sowie Einrichtungen der öffentlichen Versorgung wie Gesundheitswesen, Energie und Wasserversorgung, Verkehrswesen, Telekommunikation u.v.a. sind Bestandteil einer umfassenden Sicherheitsvorsorge und des Krisenmanagements im konkreten Ereignisfall. Deren erfolgreiches Zusammenwirken kann nur im Rahmen szenariobezogener Einsatzübungen getestet und verbessert werden. Trotz selektiver Initiativen erscheint das Übungswesen der Sicherheitskräfte in der Bundesrepublik insgesamt unzureichend. Eine Großübung mit der Dimension von Top-Off des US Department of Homeland Security hat in der Bundesrepublik noch nicht stattgefunden – wenn man von den WINTEX-Übungen zu Zeiten des Kalten Krieges absieht. Dieses Problem könnte mit der Schaffung eines ressortübergreifenden *Übungszentrums Sicherheitskräfte (RÜS)*<sup>186</sup> behoben werden. Das Zentrum wäre verantwortlich für:

- die Entwicklung von Szenarien
- die Entwicklung von Einsatzkonzepten und Prozeduren durch Simulation und Planspiele
- die Definitionen von Übungen im Sinne von Einsatzexperimenten
- den Test von konzeptionellen Vorstellungen

---

<sup>186</sup> Ein Übungszentrum könnte zu einem späteren Zeitpunkt die Funktion eines Transformationszentrums für die Sicherheitskräfte übernehmen.

- die Entwicklung und den Test von Kooperationsstrukturen und Einsatzkonzepten
- die Übung des Zusammenwirkens horizontal und vertikal in komplexen Szenarien
- die Ausbildung im Rahmen von Krisenprävention und Krisenreaktion

In diesem Sinne definiert das Übungszentrum „Einsatzexperimente“ und führt diese unter Beteiligung aller relevanten Einrichtungen der Sicherheitskräfte, zuständiger Behörden, der Nichtregierungsorganisationen, der Industrie, und der Forschungseinrichtungen durch. Damit stellt RÜS auch gleichzeitig Beiträge für die Transformation der Sicherheitskräfte bereit. Die Definition, Durchführung und Auswertung von Einsatzübungen erfolgen unter folgenden Kriterien:

- Die Übungen sind szenarioorientiert
- Die Übungen sind ressortübergreifend – es geht um übergreifende Zusammenarbeit zwischen den Ressorts im Sinne der Entwicklung „harmonischer“ Sicherheitskräfte
- Die Übungen sind „öffentlich“ zur Förderung des öffentlichen Bewusstwerdungsprozesses
- Die Übungen dienen dem Schließen von Lücken in der Ausrüstung, Zusammenarbeit horizontal und vertikal, Ausbildung, Führungsfähigkeit und im Gesetzgebungsbedarf
- Die Übungen erproben technische Konzepte und Einsatzkonzepte
- Die Übungen verbessern Reaktionsfähigkeit unter variablen Bedrohungssituationen und Einsatzbedingungen

### **Zusammenfassung und Ausblick**

Die Bedrohung ist heute primär auf die Unterminierung der Wirtschaft, der Gesellschaft und der staatlichen Glaubwürdigkeit gerichtet. Die daraus resultierenden Konfliktsituationen sind asymmetrischer Natur. Innere und äußere Sicherheit verlieren ihre Trennschärfe. Sicherheitszusammenarbeit in Deutschland funktioniert überwiegend noch im Rahmen der „klassischen“ Ressortzuständigkeiten. Dies gilt auch für die Sicherheitskräfte. Ressortübergreifende Sicherheitsansätze sind bisher kaum erkennbar, obwohl Gestaltungsmöglichkeiten bestehen:

- Über den Bundessicherheitsrat die Entwicklung eines nationalen Sicherheitskonzeptes
- Ein Sicherheitskabinett mit administrativer Unterstützung durch Bundeskanzleramt und gemischte Ausschüsse (wie z.B. den Ressortkreis für zivile Krisenprävention)
- Ein ressortübergreifendes Sicherheitsbudget
- Die Einleitung einer Transformation der Sicherheitskräfte und die Schaffung eines nationalen Transformationszentrums
- Die Einrichtung eines nationalen Übungszentrums
- Abstimmung der Aufträge an die Sicherheitskräfte (z.B. Einrichtung einer Miliz) im Sinne einander ergänzender Fähigkeiten und aufeinander abgestimmter Systemausstattungen.
- Die Ausbildung der Sicherheitskräfte nach gemeinsamen Kriterien entsprechend ihrer Fähigkeiten und ihrer erforderlichen stärkeren Verzahnung
- Die Einrichtung eines die föderale Struktur abbildenden „netzwerkzentrierten Informations-, Führungs- und Krisenmanagementsystems“ (kompatibel zu NetOpFü der Bundeswehr)

Die Streitkräfte als Bestandteil der Sicherheitskräfte haben einen ressortbezogenen Transformationsprozess eingeleitet. Dieser Transformationsansatz wird, wenn er aufgrund weiterer Budgetkürzungen nicht scheitern wird, zu modernen, interoperablen Streitkräften führen, mit Fähigkeiten, die den künftigen HLS-Herausforderungen entsprechen werden. Gleichzeitig dürften neue kooperative Strukturen und arbeitsteilige Ansätze zwischen den Nationen in Europa entstehen, so dass die gemeinsamen Aufgaben der Sicherheitsvorsorge zunehmend im internationalen Verbund (EU, NATO) geleistet werden.

Wir sehen die Bundeswehr auf gutem Wege – man sollte sie jetzt in Ruhe ihre Transformation durchführen lassen! Wir sehen aber Handlungsbedarf für ein ressortübergreifendes Sicherheitskonzept und dessen Umsetzung im Rahmen der Transformation der Sicherheitskräfte. Der Transformationsansatz der Bundeswehr ist ohne weiteres auf die Sicherheitskräfte zu übertragen.