

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

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

Ralph Thiele

Intervention und die Sicherheit zu Hause in Deutschland: Transformation der Sicherheitspolitik unter neuen Vorzeichen

Konfliktverhütung und Prävention

Der Grundgedanke von Konfliktverhütung und Prävention entspricht der allgemeinen Erkenntnis, dass Vorbeugen besser ist als Heilen. Gemessen an dem erforderlichen Aufwand zur Durchführung groß angelegter Interventionen und zur Krisennachsorge trifft diese Erkenntnis auch auf die Verhütung von Konflikten zu, ganz zu schweigen von der Tatsache, dass große menschliche Tragödien, darunter Hunger, Vertreibung, Krieg, Völkermord, möglicherweise verhindert werden können.

In den Demokratien des Westens ist es heute für die Mehrheit der Bevölkerung eine Selbstverständlichkeit, dass ihre Freiheit von der Freiheit der anderen abhängt. Mit zunehmender gesellschaftlicher und globaler Verflechtung ist das eigene Leben in Würde nur in Solidarität mit anderen möglich. Die Kollektivprobleme des Global Village lassen sich häufig nicht länger intern und nationalstaatlich bewältigen. Ressourcenverknappung und Migrationen, Verelendung großer Teile einer wachsenden Weltbevölkerung und der Zerfall von Staatlichkeit in einigen Weltregionen, grenzüberschreitende Konflikte und Terrorismus, Proliferation von Massenvernichtungswaffen und internationale Kriminalität – sie alle lassen sich als globale Probleme nur gemeinsam lösen.

Fragen der inneren Sicherheit in Deutschland, kritischer deutscher Infrastruktur und Großereignisse sowie Deutscher im Ausland spielen bisher in der öffentlichen Diskussion und selbst in sicherheitspolitischen Fachkreisen erst seit dem 11. September 2001 eine gewisse Rolle. Allerdings werden sie bis heute noch immer eher als untergeordnete Themen betrachtet. Dies überrascht vor allem aus drei Gründen. Erstens besteht ein klarer Zusammenhang zwischen der Verwundbarkeit eines Staates und der von ihm ergriffenen Maßnahmen zur Sicherheitsvorsorge auf der einen Seite und seinem politischen Handlungsspielraum auf der anderen.¹²⁷ Mit anderen Worten: Vor dem Hintergrund der Veränderungen im internationalen System – die Stichworte Terrorismus, Verbreitung

¹²⁷ Hierzu ausführlicher der Beitrag von Heiko Borchert und Thomas Pankratz im diesem Band.

von Massenvernichtungswaffen und Organisierte Kriminalität reichen gemeinsam zur Beschreibung – kann ein Staat oder auch ein Zusammenschluss von Staaten, der in der internationalen Arena aktiv Politik gestalten will, keinesfalls darauf verzichten, in der Heimat Vorsorge- und Schutzmaßnahmen zu treffen, um Verwundbarkeiten zu reduzieren bzw. die Folgen eventueller Angriffe abzumildern.

Zweitens ist insbesondere im deutschsprachigen Raum eine gewisse Verengung des Transformationsgedankens auf den militärischen Bereich zu erkennen. Dies trifft für Länder wie Großbritannien, die USA und Schweden weniger zu. Es wird inzwischen allgemein anerkannt, dass die Streitkräfte den Transformationsprozess durchlaufen müssen, um den gegenwärtigen und zukünftigen sicherheitspolitischen Herausforderungen gerecht zu werden. Zudem wäre ohne Transformation die Interoperabilität der Streitkräfte innerhalb der EU stark gefährdet. Allerdings muss noch deutlicher herausgestellt werden, dass es sich bei der Transformation um einen gesamtgesellschaftlichen Prozess handelt. Neben der militärischen Ebene ist Transformation eben auch für die Bereiche Politik, Wirtschaft, Recht, Wissenschaft und Technik von hoher Relevanz. Und dies sind just die Felder, die mit Blick auf das Ziel der Sicherheit kritischer Infrastruktur und der Bevölkerung zu Hause miteinander vernetzt werden müssen – in nationaler wie in internationaler Hinsicht.

Drittens ist das eher geringe Interesse deswegen erstaunlich, weil die Verbindung von Intervention und der Sicherheit zu Hause in Deutschland in der Vielzahl und im Mix von militärischen *und* zivilen Fähigkeiten besteht, die für beides benötigt werden. Militärische Interventionen sind wie das Streben nach Heimatsicherheit nur dann erfolgreich, wenn sie im Rahmen eines umfassenden Konzeptes durch administrative, polizeiliche, justizielle, soziale, infrastrukturelle und weitere Elemente begleitet werden und die Verhältnisse vor Ort, sowie insbesondere die Mentalitäten, Denkweisen und Ideologien der beteiligten Menschen und Akteure hinreichend und zutreffend in Rechnung stellen. Hierin liegt die Kernaussage des vorliegenden Beitrags, die nachfolgend weiter erläutert wird.

Intervention für Stabilität

„Man fängt keinen Krieg an, oder man sollte vernünftigerweise keinen anfangen, ohne sich zu sagen, was man mit und was man in demselben erreichen will,

das erstere ist der Zweck, das andere das Ziel.¹²⁸ Diese Feststellung des preußischen Kriegsphilosophen Carl von Clausewitz wird von den Erfahrungen der Weltgemeinschaft in den Krisenmanagementeinsätzen des letzten Jahrzehnts unterstrichen. Solange nationale Sicherheitsinteressen nicht unmittelbar betroffen sind, ist die politische Zwecksetzung meist sehr vage und allgemein gehalten – z.B. Schutz der Menschenrechte. Entsprechend vage bleibt dann auch die Zielsetzung für den Einsatz der Streitkräfte. Fehlen dann auch noch schlüssige Konzepte für eine Nachkriegsordnung bei innerstaatlichen Konflikten, ist der Einsatz von Streitkräften bei der Krisenbewältigung besonders herausfordernd.

Eine klare Zielsetzung sowie straffe und einheitliche Führung mit klar festgelegten Verantwortlichkeiten sind damit Grundlage eines effektiven Einsatzes von Streitkräften bei der Krisenbewältigung. Sie lassen sich am einfachsten national sicherstellen. Demgegenüber stehen die Realität und das Erfordernis einer überwiegend multinationalen Krisenbewältigung. Kein Land kann diese Aufgabe alleine bewältigen. Die Weltmacht USA mag Kriege im Alleingang gewinnen können. Die Stabilität bildenden Maßnahmen, die der Intervention folgen müssen, beanspruchen jedoch in aller Regel weitaus mehr Ressourcen, als es selbst eine Weltmacht ohne Weiteres bereitstellen kann und will. Die aus dem multinationalen Ansatz resultierende geringere militärische Effektivität könnte durch eine konsequente Umsetzung des Transformationsgedankens unter Nutzung sämtlicher Möglichkeiten der Vernetzung mehr als kompensiert werden.¹²⁹ Dies ist aus Gründen der Legitimation ohnehin zweckmäßig.

Die Grundüberlegung, dass man das, was man schützen will, nicht zerstören darf, verkörpert eine wichtige Rahmenbedingung externer Interventionen bei innerstaatlichen Konflikten. Die Gewaltanwendung darf dabei naturgemäß nur sehr begrenzt und sehr selektiv sein. Wenn sich der potentielle Gegner jedoch in der zu schützenden Bevölkerung, um mit Mao zu sprechen, wie „*ein Fisch im Wasser*“ bewegt, stößt man allerdings rasch an die Grenzen dessen, was militärisch machbar ist. Neben den Möglichkeiten auch die Grenzen des militärischen

¹²⁸ Carl von Clausewitz, *Vom Kriege*. VIII, 2 (Bonn: Dümmler, 1980), S. 952

¹²⁹ Transformation soll hier verstanden werden als ein gesamtstrategisch und ressortübergreifend angelegter, multinational ausgerichteter, fortlaufender, vorausschauender Weiterentwicklungsprozess der außen- und sicherheitspolitischen Instrumente und Entscheidungsfindung eines Staates an die immer schneller ablaufenden politischen, gesellschaftlichen, wirtschaftlichen und technologischen Umwälzungen. Bei der Vernetzung geht es darum, Sensoren und Wissen, Effektoren sowie Führungs- und Unterstützungselemente aller Ebenen über eine zweckmäßige Architektur systematisch in einem Netzwerk zu verbinden.

Mittels zu erkennen ist daher eine wichtige Voraussetzung für zielgerichtete, wirkungsvolle politische Führung.

Schwerwiegende Entscheidungen wie der Einsatz von Streitkräften erfordern in Demokratien einen breiten politischen und gesellschaftlichen Konsens. Diesen zu erzielen kostet viel Zeit, ebenso die erforderlichen multilateralen Absprachen mit Bündnispartnern. Konsens fällt um so schwerer, je weniger konkret eigene nationale Sicherheitsinteressen betroffen sind. Häufig sind Kompromisse erforderlich. Einem langwierigen politischen Entscheidungsfindungsprozess folgt dann in der Regel sehr spät, aber ad hoc die Forderung nach einem Streitkräfteeinsatz, und dieser wird zudem häufig mit einschränkenden Auflagen versehen. Dies reduziert die erforderliche Zeit für Vorbereitung und Effektivität von Einsätzen zur Krisenbewältigung zuweilen unterhalb des erforderlichen Minimums. Letztlich wird dadurch die Notwendigkeit einer langfristigen Vorbereitung und Planung wie auch rechtzeitiger Prävention konterkariert.

Grundsätzlich ist ein Streitkräfteeinsatz möglichst im Anfangsstadium eines Konfliktes anzustreben, um einen möglichen Aggressor frühzeitig zu stoppen und mit dem Einsatz begrenzter militärischer Macht Schlimmeres zu verhindern. Andererseits stellt der Einsatz militärischer Macht die *Ultima Ratio* der Politik dar und erfordert ein genaues Abwägen der Verhältnismäßigkeit der Mittel. Dies verlängert die Reaktionszeit. Zudem ist vorher häufig nicht abzusehen, ob eine militärische Intervention einen Konflikt erst recht anheizt. Hierin liegt das Dilemma des „äußersten“ Mittels der Politik, welches dann, wenn seine Anwendung notwendig ist, möglichst frühzeitig eingesetzt werden müsste, um erfolgreich sein zu können.

Erfolgreiche Konfliktverhütung setzt ein funktionierendes Frühwarnsystem voraus. Da Konflikte in aller Regel eine Vorgeschichte haben, sind sie theoretisch frühzeitig erkennbar und bis zu einem gewissen Grad auch prognostizierbar. Das entscheidende Problem liegt jedoch in der richtigen Bewertung der Vielzahl von Informationen und rechtzeitig gezogenen Schlussfolgerungen. Das Kriterium „rechtzeitig“ offenbart das Dilemma des Frühwarnens. Frühzeitige Warnungen, denen dann keine unmittelbaren Handlungen folgen, machen unglaubwürdig. Eine rechtzeitige Frühwarnung bedeutet noch lange nicht, dass auch schnell und präventiv gehandelt wird, um beispielsweise den Ausbruch eines Konfliktes oder Krieges zu verhindern oder zu begrenzen, wie die Beispiele Ruanda oder Balkan zeigen. Da unmittelbare nationale Interessen der potentiell intervenierenden Staaten bei der internationalen Konfliktverhütung häufig nicht auf dem Spiel stehen, lässt sich der Aufwand, der auch mit präventiven Maß-

nahmen verbunden ist, vor der eigenen Bevölkerung häufig nur schwer rechtfertigen. Selbst wenn erfolgreiche Krisenprävention gelingt, droht diese zum Opfer ihres eigenen Erfolges zu werden. Frühzeitiges Handeln ist kein hinreichender Beweis, dass es nur deshalb nicht zum Krieg oder Konflikt gekommen ist. Wird aber zu spät gewarnt, verliert die Warnung ihren Sinn.

In diesem Zusammenhang ist darauf hinzuweisen, dass die Sicherung von Stabilität zu den zentralen Aufgaben der Bundeswehr gehört. Dementsprechend stellt eine Intervention immer die Ausnahme von der Regel dar. Eine Intervention kommt für deutsche Streitkräfte – mit der Ausnahme der Abwehr unmittelbar bevorstehender Großschadensereignisse – vor allem dann gegebenenfalls in Frage, wenn die politischen Umstände in der betroffenen Region eine Intervention erzwingen, um überhaupt Stabilität herstellen zu können, oder aber eine Eskalation die Intervention erzwingt, um Stabilitätsoperationen fortsetzen zu können bzw. Menschen in Not zu evakuieren.

Generell besteht beim Kampfeinsatz von Streitkräften das Operationsziel in der Zerschlagung der gegnerischen Fähigkeit zur Kriegführung. Abhängig von den konkreten Rahmenbedingungen bedingt dies einen jeweils angepassten Zuschnitt und Mix an militärischen Fähigkeiten („tailored for mission“). Analog dazu sollte auch die dem Einsatz folgende Stabilisierungsphase nicht als „standing procedure“ begriffen werden, denn auch sie unterliegt spezifischen, von Fall zu Fall unterschiedlich geprägten Gegebenheiten. Durch die Zerschlagung der gegnerischen Fähigkeit zur Kriegführung und die damit einhergehende Schädigung seines – wie auch immer gearteten – Ordnungssystems werden diese Gegebenheiten verändert („After-Action-Zustand“). Die Erfahrungen auf dem Balkan, in Afghanistan und auch im Irak liefern hierfür reichlich Anschauungsmaterial. Für die eigene Planung kommt der Prognose und Beurteilung des zu erwartenden „After-Action-Zustandes“ eine entscheidende Bedeutung zu. Dieser erwartete Zustand stellt eine der wesentlichen Stellgrößen für den weiteren Verlauf und das Erreichen der politischen Zielsetzung hinsichtlich Stabilisierung, Demokratisierung und Nation-Building dar.

Beide Phasen – Intervention und Stabilisierung – dürfen natürlich nicht isoliert von einander gesehen werden. Von besonderer Bedeutung ist die gegenseitige Wechselwirkung. Für die „Stabilisierungsphase“ ist ganz entscheidend, wie die bewaffnete Auseinandersetzung zuvor geführt wurde. Dabei ist vor allem die mentale-psychologische Disposition der Beteiligten von Bedeutung. Fühlt sich der Gegner entscheidend geschlagen, wird er in der Stabilisierungsphase eher bereit sein, sich in das Stabilisierungsprogramm konstruktiv einzubringen. Das

im Folgenden dargestellte Modell (Abbildung 2) verdeutlicht, wie stark die Voraussetzungen für diesen Prozess divergieren können. Betrachtet werden dabei entscheidende Zustandsindikatoren wie die Fähigkeit zur Kriegführung sowie Sicherheit, Ordnung, Wirtschaft, Gesellschaft, Politik, Kultur und Wertehierarchie. Die horizontale Fläche markiert die Null-Linie. Die Säulen bilden oberhalb der Null-Linien-Ebene einen progressiven, unterhalb dieser Ebene einen regressiven Zustand ab.

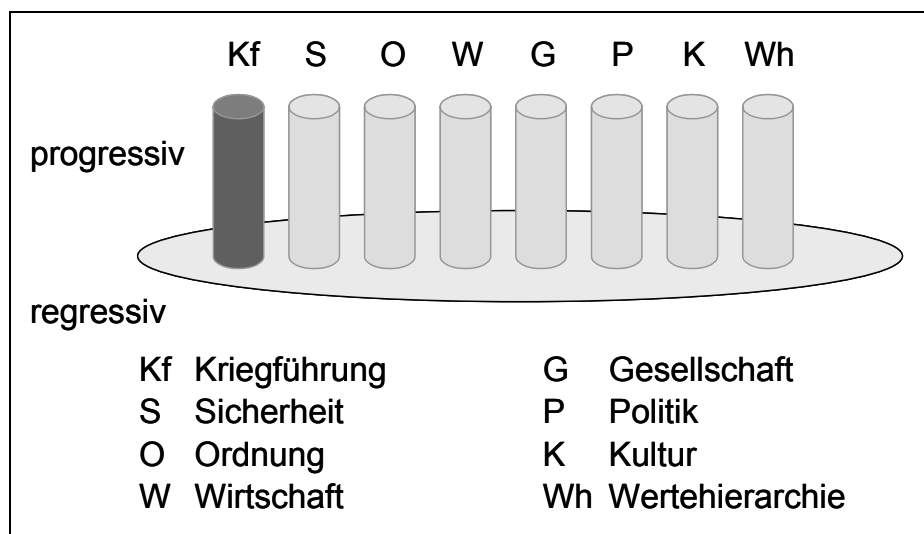


Abbildung 2: Komponenten der Stabilisierung

Abbildung 3 zeigt die Situation in Deutschland im Jahr 1945 auf. Mit der Kapitulation war Deutschlands Fähigkeit zur Kriegführung zerschlagen. Die übrigen betrachteten Bereiche wiesen unterschiedlich stark ausgeprägte Schädigungen auf, waren aber zumindest eingeschränkt funktionsfähig und als Grundlage für die Folgephase geeignet. Alle Bereiche ließen die klare Tendenz und den eindeutigen Willen der Bevölkerung erkennen, die zurückliegenden traumatischen Ereignisse mit positiver Grundrichtung zu überwinden.

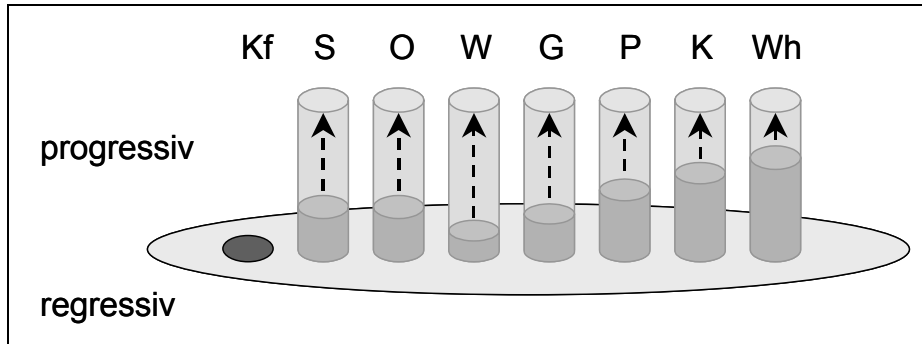


Abbildung 3: Stabilisierungsbeispiel 1 – Deutschland nach 1945

Im Vergleich dazu die Situation im Irak 2003/2004 (Abbildung 4). Im Verlauf der Operation Iraqi Freedom wurden die strukturierten Potentiale und damit die vordergründige Fähigkeit des Irak zur Kriegführung zerschlagen. Deshalb verkündete US-Präsident Bush auf dem Flugzeugträger USS Lincoln am 1. Mai 2003 das Ende der Hauptkampfhandlungen („mission accomplished“). Jedoch bildete sich innerhalb kürzester Zeit mit einer dichten Abfolge von Terroranschlägen, Selbstmordattentaten, Geiselnahmen und Erpressungsversuchen ein neues Gewaltformat aus, das sich der Kategorie der „kleinen“ oder „neuen Kriege“ zuordnen lässt.¹³⁰ Die Verluste der Koalitionstruppen durch diese subversive Kampfform überstiegen innerhalb weniger Wochen die Ausfallrate der eigentlichen Hauptoperation.

Die damit einhergehende latente Gefährdungslage beeinflusst die übrigen Zustandsindikatoren sehr deutlich. Teile der Bevölkerung tragen die angestrebte Entwicklung zum Positiven, das heißt in Richtung Stabilisierung und Demokratisierung, mit, während der wohl größere Anteil sich dieser Zielsetzung versagt und entgegenzuwirken versucht. Vor dem Hintergrund unbewältigter historischer Verwerfungen, aber auch ethnischer und religiöser Unruheherde zeigen sich damit vielschichtige Herausforderungen. Die Interdependenzen zwischen den einzelnen Handlungsfeldern steigern die Komplexität der Aufgabenstellung in erheblichem Maße.

¹³⁰ Herfried Münkler, *Die neuen Kriege* (Reinbek: Rowohlt, 2002); Zentrum für Analysen und Studien der Bundeswehr, *Studie Streitkräfte, Fähigkeiten und Technologie im 21. Jahrhundert, SFT 21* (Waldbröl, 30. September 2002).

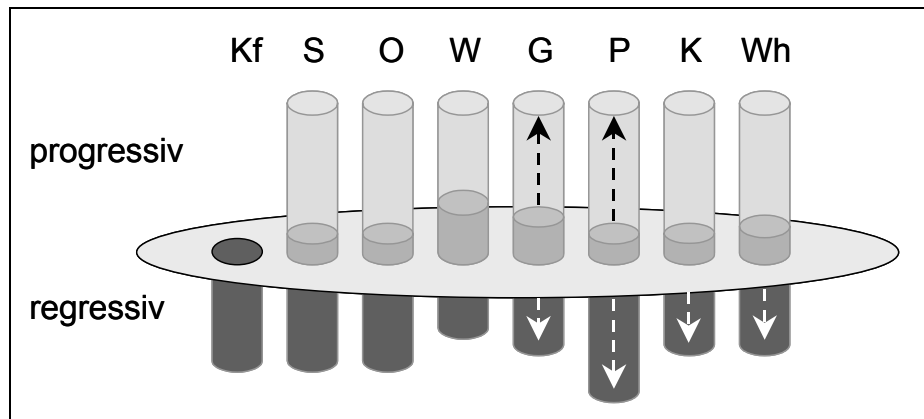


Abbildung 4: Stabilisierungsbeispiel 2 – Irak 2003/2004

Im Ergebnis führt der Vergleich der genannten Beispiele zu der Erkenntnis, dass der Begriff „Stabilisierung“ nur als Terminus der Abstraktion trägt. In der konkreten Situation verlangt der Begriff eine äußerst differenzierte, zwischen allen Beteiligten abgestimmte und insbesondere auf die Umsetzung der beabsichtigten kurz-, mittel- und langfristig kohärenten Wirkungen hin orientierte Planung. In der Zukunft wird auf kurze Kriege eine lange Stabilisierungsphase folgen, die zu einem integralen Bestandteil der Interventionsplanung werden muss.¹³¹ Zukünftige Gegner werden deshalb die Konfrontation vor allem während der Stabilisierungsphase suchen.

Szenarien

Die Erfahrungen aus den internationalen Einsätzen seit 1990 zeigen, dass sich die Streitkräfte im Wesentlichen zwei Hauptszenarien (Abbildung 5) gegenübersehen – einem „weichen“ und einem „harten“ –, für die zwei Streitkräftekategorien erforderlich sind: Stabilisierungskräfte und Eingreifkräfte. Dies ist natürlich eine modellhafte Betrachtung, denn in der Praxis gehen die Szenarien häufig ineinander über und wechseln auch nicht selten überraschend. Die Kategorisierung dient damit in erster Linie der einsatzbezogenen Fokussierung in Ausbildung,

¹³¹ Siehe hierzu weiterführend: *Operation TELIC – United Kingdom Military Operations in Iraq. Report by the Comptroller and Auditor General, HC 60 Session 2003-2004* (London: National Audit Office, 2003), S. 31-34; *Operations in Iraq. Lessons for the Future* (London: Ministry of Defence, 2003), S. 61-69.

Ausrüstung und Bereitschaft. Beide Streitkräftekategorien müssen jedoch die Übergänge zu und die Grundanforderungen in den jeweils anderen Szenarien beherrschen.

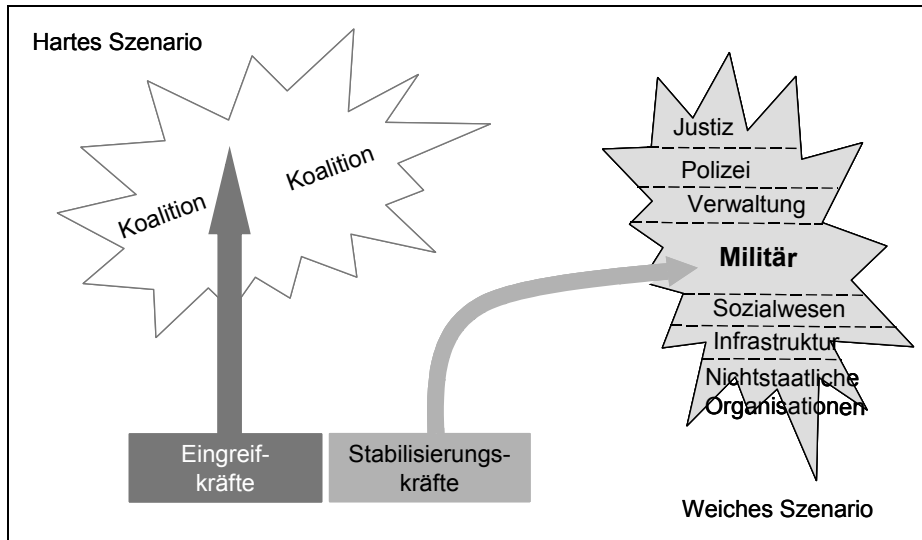


Abbildung 5: Zwei Hauptszenarien

In einem weichen Szenario (Abbildung 6) handelt das Militär als Stabilisierungstruppe, die eine Reihe anderer, ziviler Elemente wie z.B. Polizei, Zivilverwaltung oder nichtstaatliche Organisationen unterstützt. Eingreifkräfte sind nicht erforderlich, halten sich jedoch für den Fall einer Eskalation bereit. Dies schließt nicht aus, dass das Militär in der Anfangsphase einer „weichen“ Intervention zunächst das gesamte Spektrum der aufgezeigten Aufgaben übernehmen muss, bis die zivilen Kräfte eintreffen und ihre jeweiligen Aufgabenpakete übernehmen. Dies belegen die Erfahrungen im Kosovo, aber auch in Bosnien sowie im Irak.

In einem harten Szenario (Abbildung 7) sind Koalitionen von Eingreifkräften erforderlich, um gegen feindliche Kräfte zu kämpfen und Gefechte zu gewinnen. Die Stabilisierungskräfte bleiben im Hintergrund, bis sich die Lage stabilisiert hat.

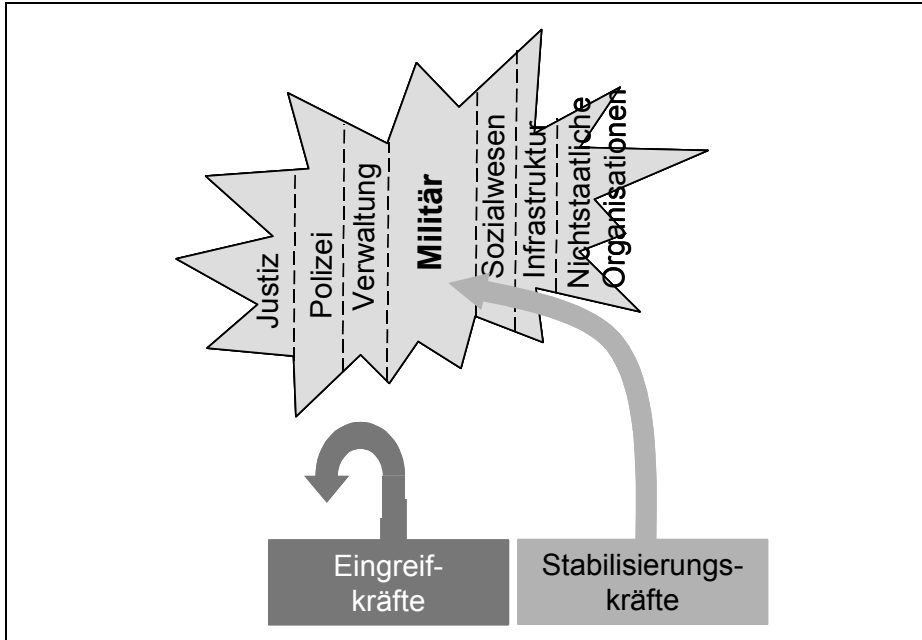


Abbildung 6: Weiches Szenario

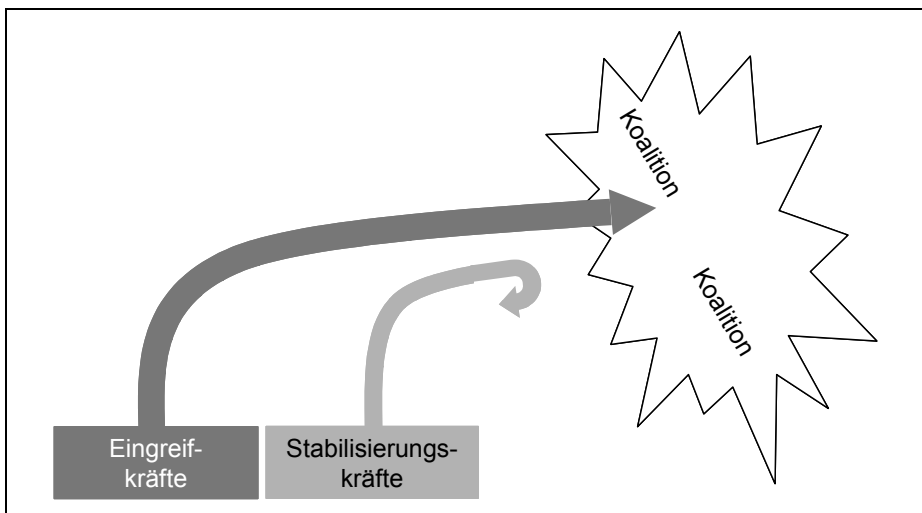


Abbildung 7: Hartes Szenario

In einem von Deeskalation gekennzeichneten Übergangsszenario (Abbildung 8) können die Eingreifkräfte schrittweise reduziert werden, während die Stabilisierungskräfte zum Einsatz kommen. Entwickelt sich das Übergangsszenario in ein weiches Szenario, werden die Eingreifkräfte zurückgezogen, und die Stabilisierungskräfte übernehmen die Gesamtverantwortung.

Im Fall der Eskalation (Abbildung 9) müssen die Stabilisierungskräfte schrittweise reduziert werden, während die Eingreifkräfte zum Einsatz kommen. Entwickelt sich das Übergangsszenario weiter in ein hartes Szenario, werden die Stabilisierungskräfte zurückgezogen, und die Eingreifkräfte übernehmen die Gesamtverantwortung.

Derartige Szenarien sind nicht nur hinsichtlich des benötigten Personalaufwands äußerst herausfordernd, sondern sie erfordern auch eine spezielle Konfiguration der eingesetzten Kräfte. Im Mai 2003 waren 158'000 Soldaten als Koalitionskräfte auf irakischem Boden eingesetzt. Diese Truppe bestand im Wesentlichen aus Kampfverbänden. Es fehlten Feldjäger und vergleichbare Kräfte wie z.B. Carabinieri und Guardia Civil, die nicht nur zur Stabilisierung der Sicherheitslage erforderlich waren, sondern auch für die Ausbildung irakischer Polizeikräfte und deren Eingliederung in einen neuen Sicherheitsapparat. Zusätzlich wurden die Koalitionskräfte unmittelbar mit der Notwendigkeit konfrontiert, ein breites Spektrum an verwaltungstechnischen Aufgaben zu übernehmen.

Auch in zukünftigen Konflikten könnte es lange Zeit dauern, bis zivile Polizeikräfte und Verwaltungsfachkräfte eintreffen und erste Ergebnisse ihres Einsatzes sichtbar werden, wenn die Nachkriegsphase so instabil wie im Irak ist und keine konkreten Vorkehrungen vorab während der Einsatzplanungsphase getroffen wurden. Diesem Umstand muss durch den Einsatz entsprechend zusammengestellter Streitkräfte Rechnung getragen werden. Durch ihren Auftrag, Ausbildung und mentale Vorbereitung auf den jeweiligen Einsatz müssen die Streitkräfte die Fähigkeit zu einem reibungslosen Übergang von Kampfhandlungen zu friedensstabilisierenden Handlungen (und umgekehrt) erhalten. Darüber hinaus müssen sie in der Lage sein, nicht nur bei der Lebensmittelbevorratung sowie dem Aufbau von Versorgungseinrichtungen und der Schaffung von Grundstrukturen eines neuen Staates in Kooperation mit zivilen Katastrophenhelfern unterstützend mitzuwirken, sondern die Maßnahmen auch aktiv zu fördern.

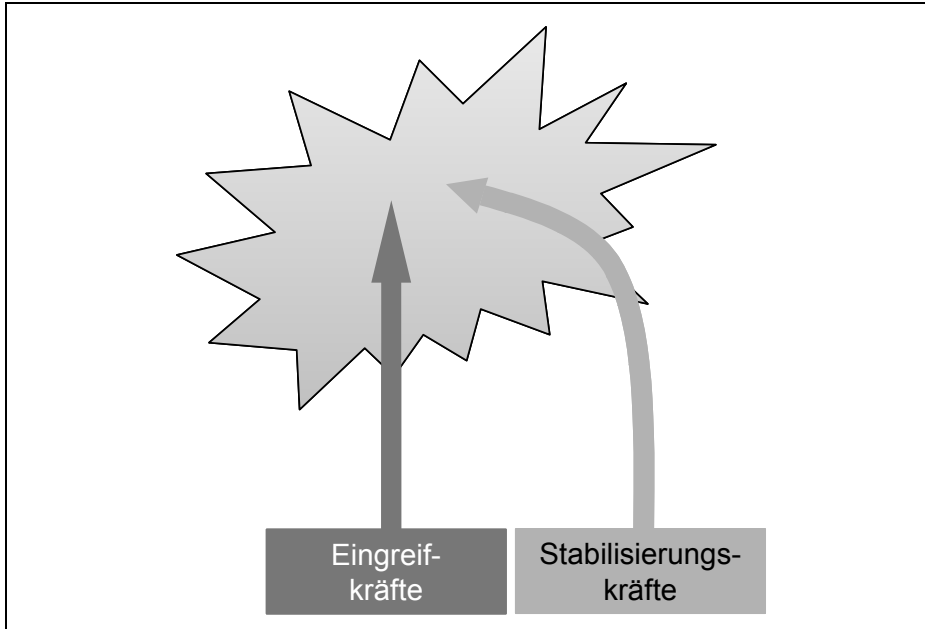


Abbildung 8: Übergangsszenario Deeskalation

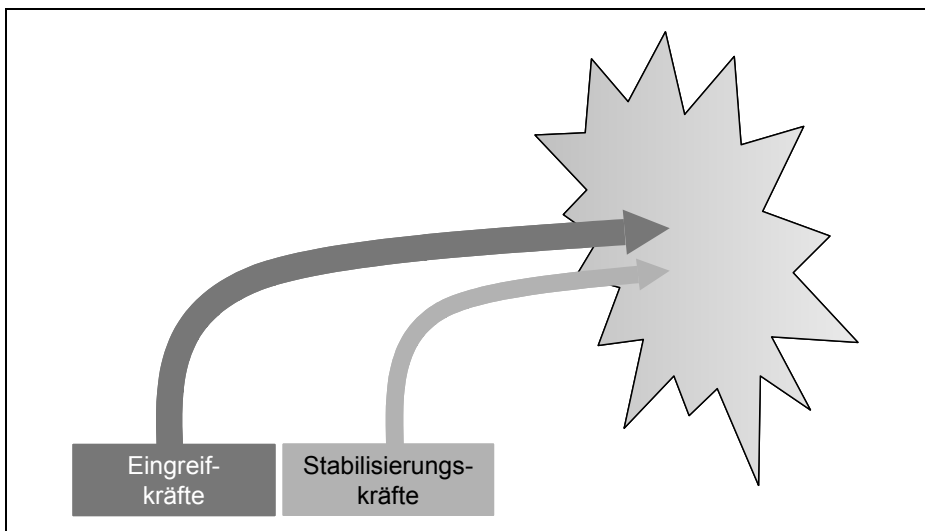


Abbildung 9: Übergangsszenario Eskalation

Insgesamt entsprechen die Fähigkeiten, über die Streitkräfte im Stabilisierungseinsatz verfügen müssen, durchaus den Erfordernissen für das Sicherstellen der Sicherheit in Deutschland. Zu Hause wie im Auslandseinsatz kann das Militär mit Blick auf das Ziel der Wahrung bzw. Wiederherstellung von Stabilität nur dann erfolgreich agieren, wenn es integraler Bestandteil eines polizeiliche, justizielle, administrative und weitere Elemente vereinenden Ansatzes ist. Bei Auslandseinsätzen arbeitet die Bundeswehr jetzt schon eng mit Justiz, Polizei, Verwaltung, den für Soziales und Infrastruktur verantwortlichen Stellen sowie Nichtregierungsorganisationen zusammen. Zu Hause in Deutschland wären die Bedingungen einer wirkungsvollen, leistungsfähigen Zusammenarbeit noch deutlich besser und zugleich eine wesentliche Voraussetzung für das Streben nach Sicherheit in Deutschland. Dem stehen allerdings – abgesehen von wenigen Ausnahmefällen – die bestehenden grundgesetzlichen Festlegungen entgegen.

Wirkungsorientierte Operationen

Demokratisches Nation-Building erfordert einen ausreichenden Einsatz von Menschen, Geld und Zeit und nicht zuletzt auch die Bereitschaft der Menschen, mit Hilfe der internationalen Staatengemeinschaft „demokratisiert“ werden zu wollen. Der damit zusammenhängende Aufwand beispielsweise für ein Land von der Größe des Irak ist gewaltig. Die Schaffung eines sicheren Umfelds im Irak in der Weise, wie es die NATO in Bosnien und im Kosovo etablieren konnte, würde eine militärische Stabilisierungstruppe von bis zu 500'000 Soldaten sowie eine internationale Polizeitruppe von mehr als 50'000 Mann erfordern. Bis heute waren die Vereinigten Staaten und ihre Partner nicht in Lage, mehr als 158'000 Soldaten einzusetzen, eine internationale Polizeitruppe kam überhaupt nicht zum Einsatz. Um den wirtschaftlichen Wiederaufbau auf den Stand zu bringen, der in Bosnien erreicht wurde, dürfte eine beträchtliche Außenhilfe über mehrere Jahre erforderlich sein.

Folglich wird der Einsatz einer multinationalen Koalition besonders wichtig, wenn man eine entsprechende Truppenstärke, Geldmenge oder Einsatzdauer über einen anhaltenden Zeitraum bewerkstelligen will. Dies erfordert die umfassende Einbindung der Vereinten Nationen und der NATO, was ohnehin aus Gründen der Legitimation zweckmäßig ist. Eng verbunden mit netzwerkgestützten Konzepten sind die wirkungsorientierten Operationen (Effects Based Operations, Abbildung 10), die zunehmend als militärisches Konzept bei der Behandlung aller Aspekte von Interventionen in den Vordergrund treten. Wirkungsori-

enterte Operationen bieten eine Perspektive, die durch Maßnahmen in den Bereichen Diplomatie, Information, Wirtschaft und Militär explizit auf Operationen mit politischen, militärischen, wirtschaftlichen, sozialen, infrastrukturellen und Informationswirkungen ausgerichtet ist. Die Kernfähigkeit wirkungsorientierter Operationen ist ein übergeordneter Führungsprozess, der es – gestützt auf ein Netzwerk staatlicher und nichtstaatlicher Sachkenntnis und Instrumente – ermöglicht, einzelstaatliche Macht frühzeitig zur Anwendung zu bringen, um so maximale Wirkung zu erreichen. In der Regel werden hierbei diejenigen Mittel eingesetzt, die am besten geeignet sind, ein Ziel, das vorab klar definiert sein muss, zu erreichen.

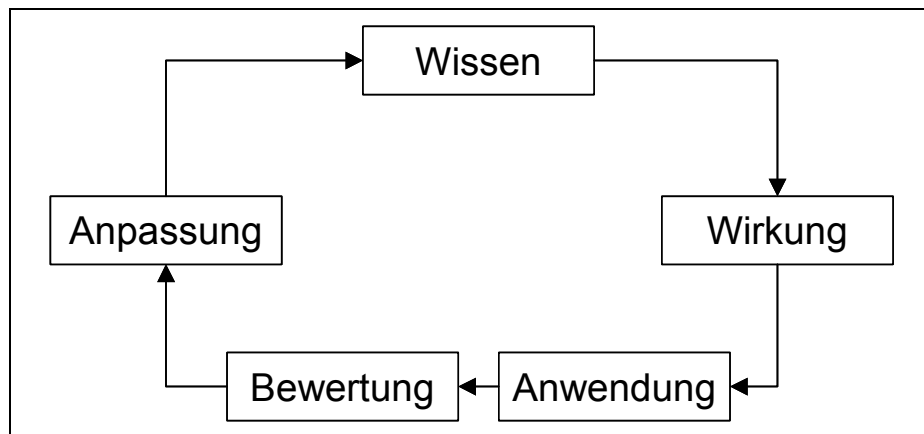


Abbildung 10: Regelkreis für wirkungsorientierte Operationen

Ein wirkungsorientierter Ansatz zur Stabilisierung von Operationen umfasst alle Instrumente nationaler und multinationaler Maßnahmen. Dies schließt die internationale humanitäre und Wiederaufbaugemeinschaft ein. Zuallererst bedarf es politisch-strategischer Führung zur Erstellung eines einheitlichen Plans mit militärischen und nichtmilitärischen Regierungselementen und Nichtregierungsorganisationen. Ein strategischer Rahmen muss die klare Struktur für wirkungsorientierte Operationen aller beteiligten Akteure liefern. Zu den zu berücksichtigenden Elementen gehören allgemeine und aktualisierte Dokumentation, multinationale Ausbildung, das Schließen von Interoperabilitätslücken, Kenntnis und die Beachtung kultureller Sensitivitäten sowie Standardterminologie.

Ressortübergreifende Zusammenarbeit

Flexibilität und Anpassungsfähigkeit sind entscheidende Faktoren für eine effiziente und effektive Harmonisierung von ressortübergreifender Zusammenarbeit. Der frühzeitige Einsatz nichtmilitärischer Machtinstrumente ist von wesentlicher Bedeutung. In diesem Zusammenhang lassen sich zivile Organisationen in aller Regel nicht einfach einbinden, sondern bestehen auf ein hohes Maß an Autonomie, die es zu respektiert gilt. Häufig befinden sie sich bereits vor einem militärischen Eingreifen vor Ort in den Krisengebieten. Damit tragen sie für eine verbesserte Kontinuität in Übergangsphasen bei.

Nicht nur staatliche, auch nichtstaatliche Organisationen verfügen über große Sachkenntnis. Diese ist besonders wertvoll bei der Planung von Maßnahmen und Wirkungen, Bewertungsmethoden und der Auswertung von Ergebnissen. Folglich muss eine Vorgehensweise entwickelt werden, die eine Beteiligung von Nichtregierungsorganisationen ermöglicht, deren Autonomie und Neutralität jedoch achtet.

Zivile und militärische Führung müssen bei ressortübergreifenden Maßnahmen aufeinander abgestimmt werden. Dabei bietet sich an, die Gesamtführung der Operationen bei Kampfhandlungen einem militärischen Befehlshaber anzuvertrauen. Je weiter die Operation in den politischen Bereich rückt und je klarer die militärische Rolle untergeordnet ist, desto mehr ist ein qualifizierter Zivilist in der Gesamtverantwortung gefragt. Eine Zivilbehörde ist zu benennen und von Beginn der Krisenfallplanung an einzubeziehen, um so einen nahtlosen Übergang von den Kampfhandlungen hin zu Stabilisierungsoperationen nach Beendigung der Kampfhandlungen sicherzustellen. Es besteht eine offenkundige Notwendigkeit zur Festlegung von Grundsätzen, Techniken und Verfahren, die eine multinationale Informationsnutzung ermöglichen. Der Nutzen der gemeinsamen Wissensbasis ist abhängig von der Fähigkeit, Daten in der Praxis rechtzeitig gemeinsam zu nutzen.

Sicherheit im 21. Jahrhundert erfordert eine umfassende Vorgehensweise. Aus diesem Grund heißt das Schlüsselwort zukunftsgerichteter Sicherheitspolitik „ressortübergreifende Kooperation“. Es genügt nicht länger, sich nur auf die militärische Seite zu konzentrieren. Vielmehr nimmt die zivile Seite, zu der Polizei, Sanitätswesen, Grenzschutz usw. gehören, eine gleichermaßen wichtige Rolle ein. Es liegt auf der Hand, dass dies eine enorme Herausforderung für die Bundesregierung darstellt, die für die Koordinierung aller die nationale Sicherheit betreffenden Maßnahmen verantwortlich ist. Und was für die Auslandseinsätze der Bundeswehr zutrifft, gilt auch für die Heimatsicherheit.

Vernetzte Sicherheit

Die Unabhängige Kommission zur Flutkatastrophe in Sachsen 2002 hat ausführlich die Mängel des Katastrophenschutzes im Inland untersucht. In ihrem Bericht wird festgestellt:

Nach Auffassung der Kommission ist die Aufteilung der Verantwortlichkeiten zwischen Bund mit der Verantwortung für den Zivilschutz und den Ländern für den Katastrophenschutz nicht mehr sachgerecht. Mit dem Ende des kalten Krieges ist diese Unterscheidung weitgehend obsolet geworden. Großkatastrophen müssen gemeinsam bewältigt werden. (...) Es gibt für die Bewältigung von Großkatastrophen auch nur ein Gesamtkräfteedispositiv, das geschlossen zu betrachten, zu beurteilen und weiterzuentwickeln ist. (...) Die Kommission hält eine koordinierende Rolle des Bundes bei länderüberschreitenden Katastrophen für erforderlich. (...) Einheitliche Grundsätze für die Führung im Katastrophenschutz erscheinen genauso geboten wie eine einheitliche Struktur von Kräften der Hilfsorganisationen und die Verzahnung des Katastrophenschutzes mit der normalen Gefahrenabwehr.¹³²

Die Rolle der Bundeswehr sollte, so ein weiteres Fazit der so genannten „Kirchbach-Kommission“, bei entsprechenden Überlegungen berücksichtigt werden. Denn:

Die Bundeswehr nahm mit ihren leistungsfähigen und zahlenmäßig starken Einsatzkräften in vielen Bereichen eine Schlüsselrolle zur Bewältigung der Katastrophe ein. Eine Führungsrolle hat sie nicht beansprucht, sie ist ihr aber an vielen Orten zugewachsen. Dabei war es für die Behörden hilfreich, dass sie in fast allen Bereichen autark handeln kann, dies auch tat und dass sie über alle wesentlichen Mittel zur Bekämpfung einer Katastrophe selbst verfügt. Der geordnete Einsatz von Kräften und Mitteln ist geübte Praxis ihrer Führer und ihrer Führungsorganisation.¹³³

¹³² Bericht der Unabhängigen Kommission der Sächsischen Staatsregierung Flutkatastrophe 2002, S. 248.

¹³³ Ebd., S. 235.

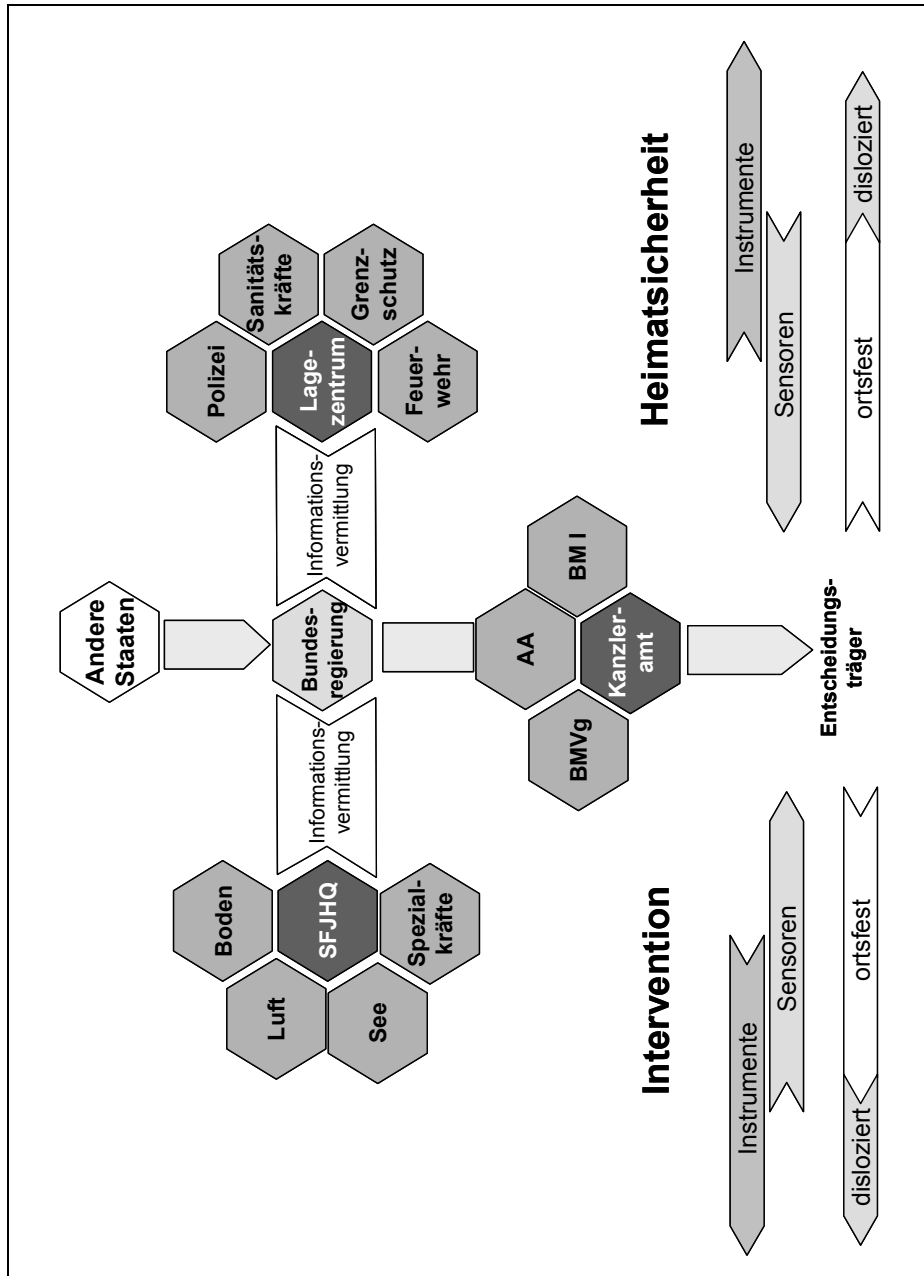


Abbildung 11: Ressortübergreifende Zusammenarbeit

Es liegt auf der Hand, dass die vielfältigen Fähigkeiten, über die die Bundeswehr – teilweise als einzige Organisation – verfügt, Bestandteil eines umfassenden „Sicherheitsverbundes“ werden sollten. In diesem Verbund müssen alle für die öffentliche Sicherheit zuständigen Stellen integriert sein, darunter Polizei, Sanitätswesen, Bundesgrenzschutz und Feuerwehr, insbesondere auch Nachrichtendienste.

Vor diesem Hintergrund ist hervorzuheben, dass sich die Vernetzung der militärischen Anteile des „Sicherheitsverbundes“ bereits in der Realisierung befindet, die der zivilen Anteile aber noch stockt. Die in der Abbildung 11 dargestellten Elemente Land-, Luft- und Seestreitkräfte sowie Spezialkräfte und das Standing Joint Forces Headquarters durchlaufen mit der Transformation einen Prozess, der die Wirksamkeit der vorhandenen Fähigkeiten durch deren Vernetzung signifikant wachsen lassen wird. Demgegenüber ist die Vernetzung der zivilen Seite des „Sicherheitsverbundes“ mit den Elementen Polizei, Sanitätswesen, Grenzschutz, Feuerwehr trotz des Vorhandenseins einzelner Führungszentralen bisher nur rudimentär ausgebildet.

Natürlich würde ein solcher „Sicherheitsverbund“ einen Bruch mit traditionellen Zuständigkeitsstrukturen und Verantwortungssträngen bedeuten. Vor dem Hintergrund der grundlegend veränderten sicherheitspolitischen Rahmenbedingungen stellt jedoch das Festhalten an überkommenen Handlungsmustern keine Option dar. Um das Ziel der Bewahrung von Stabilität im Inland wie im Ausland zu erreichen, ist eine nüchterne Analyse der tatsächlichen Risiken und Bedrohungen für Deutschland und Europa erforderlich einschließlich der entsprechenden Konsequenzen für eine verantwortliche Sicherheitspolitik.

Schlussbetrachtungen

Stabilität in benachbarten Regionen und Regionen von strategischem Interesse ist gleichermaßen wichtig für unsere innere und äußere Sicherheit. Die Möglichkeiten und Erfolgsaussichten, durch gewaltsame Einmischung von außen die inneren Angelegenheiten anderer Staaten positiv und nachhaltig gestalten zu können, sind allerdings sehr begrenzt. Deswegen und aufgrund der damit verbundenen langfristigen Übernahme politischer Verantwortung sowie der Bindung eigener Kräfte und Mittel sollten derartige „*Interventionen*“ zur Krisenbewältigung nur äußerst selektiv und nach reiflicher Überlegung erfolgen. Die Gefahr, zwischen die Fronten zu geraten oder nicht auflösbare „*Konstrukte*“ und Konfliktsituationen zu schaffen und zu befestigen darf nicht übersehen wer-

den. Darüber hinaus: Wer will sich schon in einem „Dauerprotektorat“ über Jahrzehnte festzurren?

Die politische Führung eines Landes muss sich über die grundsätzlichen Möglichkeiten und Grenzen ihres militärischen Instrumentariums im Klaren sein, um keine unrealistischen politischen Forderungen und Erwartungen zu stellen. Man muss gelegentlich akzeptieren, dass bestimmte Krisen- und Konfliktsituationen weder mit zivilen Mitteln noch mit Militär geregelt werden können¹³⁴, bei anderen hingegen der Einsatz von Militär – wenn überhaupt – dann frühzeitig erfolgen sollte.

Trotz der in vieler Hinsicht begrenzten Möglichkeiten, die selbst der Einsatz von Streitkräften im Rahmen des Krisenmanagements bietet, darf nicht übersehen werden, dass sich ein wesentlicher Teil seiner Wirkung bereits aus der bloßen symbolischen Präsenz im Sinne der „Demonstration von Stärke“ ergibt. Entscheidend sind dabei zwei Dinge: zum einen der Aufbau von Vertrauen und zum anderen der Faktor Abschreckung. Gerade die Möglichkeiten des Mittels Abschreckung gewinnen für Konfliktverhütung und Krisenbewältigung wieder an Bedeutung. Vorbedingung ist allerdings, dass die Fähigkeit zum militärisch wirksamen Einsatz glaubwürdig ist und ebenso der Wille, diese – wenn erforderlich – einzusetzen. Demgegenüber sind die Erfolgsaussichten eines Einsatzes umso skeptischer zu bewerten, je mehr faktische Aufgaben der Friedenssicherung tatsächlich erforderlich sind – z.B. der Kampf gegen Aufständische, Guerilla- oder Terrorakteure. Daraus folgt, dass der Einsatz von Streitkräften zur Krisenbewältigung dann besonders erfolgreich erscheint, wenn er faktisch eigentlich gar nicht notwendig ist, während er dort, wo tatsächliches Handeln erforderlich ist, sehr schnell an die Grenzen des Machbaren stößt.

Die Beseitigung innerer, den Aufbauprozess einer Krisenregion behindernder Faktoren, Strukturen und Interessengruppen kann nicht allein von außen erfolgen. Ein „Mehr“ an internationaler Hilfe ist hierbei nicht zielführend, solange nicht interne gesellschaftliche und politische Kräfte diesen Prozess nachhaltig

¹³⁴ Die Entwicklung im Kosovo seit dem Einmarsch von KFOR 1999 hat gezeigt, dass die KFOR-Kräfte einen wirksamen Schutz für die kosovarische Bevölkerung vor einer erneuten staatlich gelenkten Aggression Serbiens darstellen. Diesbezüglich war und ist die KFOR in der Lage, ihren Auftrag zu erfüllen. Sicherheit und Stabilität innerhalb des Landes kann KFOR jedoch nur eingeschränkt gewährleisten. Die Herstellung eines sicheren Umfeldes für die Rückwanderung geflohener Serben war von Anfang an ein unrealistischer, nicht erfüllbarer Auftrag. Wechselseitige Übergriffe der Bevölkerungsgruppen gegeneinander können auch mit Militär nicht verhindert werden. Dies liegt nicht etwa am Versagen der eingesetzten KFOR-Kräfte, sondern daran, dass es sich hierbei strukturell um Aufgaben handelt, die nicht „lösbar“ sind und für die Militär grundsätzlich auch nicht geschaffen ist.

unterstützen – auch gegen Widerstände in den eigenen Reihen. Abschreckung, Konditionierung und entsprechende Rückkoppelung gewinnen ihre Bedeutung für Stabilisierungseinsätze erst im Verbund. Internationale Finanz-, Wirtschafts- und Wiederaufbauhilfe muss als aktives Steuerungsmittel der Krisenbewältigung genutzt und direkt an das „*Wohlverhalten*“ von Konfliktparteien und sonstigen Akteuren gekoppelt werden. Dabei sind allerdings die unterschiedlichen zeitlichen Wirkungsverzögerungen bei der Anwendung der verschiedenen Instrumente ebenso zu beachten wie mögliche Zielkonflikte zwischen diesen.¹³⁵ Bei Ausschreitungen und Übergriffen, insbesondere wenn sich diese gegen eigene Kräfte richten, ist sofort und deutlich zu reagieren. Eigenschutz, Durchsetzungsfähigkeit und die Fähigkeit zur Eskalation bei Friedenstruppen in einer Krisenregion dürfen auch nach längeren ruhigen Phasen nicht vernachlässigt werden.

Ein wesentliches Kennzeichen gegenwärtiger Kriege oder Konflikte ist die häufig asymmetrische Art ihrer Austragung, beispielsweise in Form von „*Guerilla- oder Terrorstrategie*“. Zu beachten ist hierbei, dass diese Strategie in der Regel immer auf die indirekte psychologische Wirkung der eigenen Aktionen ausgerichtet ist, um damit einen Erfolg auf der politisch/strategischen Ebene anzustreben. Die unmittelbar physischen Auswirkungen von Attacken und Anschlägen sind in diesem Zusammenhang nur Mittel zum Zweck. Vor diesem Hintergrund ist ein Mangel an geistiger und mentaler Vorbereitung der eigenen Gesellschaft – Bevölkerung, Politik, Medien etc. – auf diese, unter Umständen verlustreiche, Art der Auseinandersetzung, die sich schnell auch gegen Ziele im eigenen Land richten kann, eine besonders empfindliche Schwachstelle, derer man sich bewusst sein sollte.

Krisen und Konflikte finden häufig innerhalb anderer Kulturkreise statt und sind zudem oft religiös oder ideologisch geprägt. Eine erfolgreiche Krisenbewältigung setzt deshalb Zugang zu diesen Herausforderungen und das Eingehen auf genau diese Aspekte voraus. Ein Ignorieren dieser Dimension ist nicht zielführend. Jedes noch so erfolgreiche Agieren auf wirtschaftlicher, sozialer, humanitärer, diplomatischer, militärischer und politischer Ebene bleibt letztendlich unzureichend, solange man die geistig-moralische Auseinandersetzung nicht erfolgreich bestreitet. Das Agieren in einem anderen, fremden Kulturkreis erfordert, sich auf grundlegend verschiedene Lebensweisen, Wertvorstellungen und

¹³⁵ Hierzu weiterführend vor allem mit Blick auf den Friedensaufbau: Roland Paris, „Peacebuilding and the Limits of Liberal Internationalism“, *International Security* 22:2 (Fall 1997), S. 54-89.

Mentalitäten einzustellen. Wird dies nicht hinreichend beachtet, ist jeder nachhaltige Erfolg eigenen Handelns in Frage gestellt. Eine geistig-moralische Selbstdefinition ist eine unentbehrliche Voraussetzung für einen erfolgreichen Dialog. Kulturelle Kompetenz und die Fähigkeit zur geistigen Auseinandersetzung mit einem fremden Kulturkreis müssen systematisch erworben werden.¹³⁶ Dies kann nur in einem dem erweiterten Sicherheitsbegriff entsprechenden ressortübergreifenden und interdisziplinären Ansatz geschehen. Dieser muss letztendlich alle Ebenen der politischen und militärischen Führung wie auch die ausführenden Organe umfassen.

Deutschland verfügt über Stärken, die es für Aufgaben der Konfliktverhütung und des Krisenmanagements einbringen kann. Es besitzt Streitkräfte, die den Einsatz im Rahmen von Aufgaben des Nation-Building begünstigen, denn die Bundeswehr ist durch das Prinzip der Inneren Führung geprägt, wahrt in ihrem Auftreten bewusst Zurückhaltung und ist zudem bestrebt, ihren Soldaten ein bestimmtes Maß an kultureller Kompetenz zu vermitteln. Von Vorteil ist auch, dass Deutschland keine nennenswerte koloniale Vergangenheit hat und daher in vielen Regionen der Welt mit weniger Vorbehalten aufgenommen wird als manche ehemalige Kolonialmacht. Eine bewusste Kultur und Politik der Zurückhaltung in der Außen- und Sicherheitspolitik unterstreicht diesen Aspekt.

Am Schluss bleibt eine Erkenntnis von Carl von Clausewitz: Krieg ist ein Akt der Gewalt, um den Gegner zur Erfüllung des eigenen Willens zu zwingen.¹³⁷ Sie gilt auch für militärische Stabilitätsoperationen und Interventionen. Ohne die Bereitschaft, die daraus resultierenden Konsequenzen zu tragen, ist jeder militärische Einsatz, selbst wenn er in noch so friedfertiger oder humanitärer Absicht erfolgt, zum Scheitern verurteilt.

¹³⁶ Zu den daraus resultierenden militärischen Konsequenzen: Robert H. Scales, „Culture-Centric Warfare“, *Proceedings* 130:10 (October 2004), S. 32-36.

¹³⁷ Clausewitz, *Vom Kriege* I, 1, S. 191 f.