

Heiko Borchert (Hrsg.)

# Zu neuen Ufern

Politische Führungskunst in  
einer vernetzten Welt



Nomos

Die Reihe „Vernetzte Sicherheit“  
wird herausgegeben von

Ralph Thiele und Heiko Borchert

Band 6

Heiko Borchert (Hrsg.)

# **Zu neuen Ufern**

**Politische Führungskunst in  
einer vernetzten Welt**



**Nomos**

Die Deutsche Bibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über <http://dnb.ddb.de> abrufbar.

ISBN 3-8329-1977-5

Die Bände 1 - 3 der Schriftenreihe sind erschienen bei Verlag E. S. Mittler & Sohn, Hamburg

1. Auflage 2006

© Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden 2006. Printed in Germany. Alle Rechte, auch die des Nachdrucks von Auszügen, der photomechanischen Wiedergabe und der Übersetzung, vorbehalten. Gedruckt auf alterungsbeständigem Papier.

## Inhalt

Abbildungs- und Tabellenverzeichnis	7
Abkürzungsverzeichnis	8
Vorwort <i>Ulrike Merten</i>	11
Zu neuen Ufern: Einleitung <i>Heiko Borchert</i>	14
Transformation in der Allianz: Wo bleibt die Politik? <i>Michael Rühle</i>	25
Transformation im Rahmen der EU <i>Sammi Sandawi</i>	38
From NATO's Civil-Military Cooperation (CIMIC) Towards Coherency of Civil and Military Interaction in Future Complex Engagements A Case Study in the Context of NATO's Transformation <i>Rainer Meyer zum Felde</i>	55
Transformation in der Sicherheitspolitik und gesamtstaatliche Führung in Deutschland <i>Gerd Bischof</i>	76
Sicherheitspolitische Herausforderungen, Vernetzung und Transformation: Eine politische Betrachtung <i>Eckart von Klaeden</i>	84
Die sicherheitspolitische Vernetzung und die parlamentarische Dimension – das Europäische Parlament <i>Alexander Graf Lambsdorff</i>	97
Die Transformation der Bundeswehr als Innovationsmotor für die deutsche verteidigungs- und sicherheitstechnische Industrie <i>Thomas Dittler und Heiko Landahl-Gette</i>	112

Die Transformation verändert das Geschäftsmodell der wehrtechnischen Industrie <i>Burkhard Theile</i>	132
Militärisch-Industrielle Integration Neue Wege der Zusammenarbeit unter den Anforderungen der Transformation <i>Andreas Lang</i>	144
Die Autoren	154

## Zu neuen Ufern: Einleitung

*Heiko Borchert*

Die sicherheitspolitische Vernetzung und die Transformation sind Antworten auf die neuen Sicherheitsrisiken und die damit verbundene Forderung nach der Umsetzung eines umfassenden Sicherheitsbegriffs, der nicht nur verschiedene Risikoursachen, sondern auch alle relevanten staatlichen und nichtstaatlichen Wirkmittel zu deren Bekämpfung berücksichtigt. Die sicherheitspolitische Vernetzung stärkt dabei die Kohärenz des Denkens und Handelns durch die systematische Verbindung aller sicherheitsrelevanten Fähigkeiten, Instrumente, Mittel, Prozesse und Strukturen. Die Transformation verbessert die Einsatzfähigkeit dieser Elemente, indem die Flexibilität und die Lernfähigkeit gesteigert werden. Beide Vorhaben sind darauf ausgerichtet, Wissensüberlegenheit zu erzielen, um daraus Entscheidungs- und Wirkungsüberlegenheit zu generieren. Vernetzung und Transformation sind daher zentrale Vorhaben zur Sicherstellung und zur Stärkung der politischen Beurteilungs-, Entscheidungs- und Handlungsfähigkeit.

Vernetzung und Transformation dienen der Erreichung politischer Zielsetzungen und vollziehen sich daher innerhalb bestehender politischer Rahmenbedingungen. Diese Zielsetzungen und Rahmenbedingungen werden jedoch ihrerseits durch die Vernetzung und die Transformation beeinflusst. Diese Rückkoppelung wird zurzeit erst ansatzweise erkannt und diskutiert. Das ist insofern problematisch, als der Wirkungsgrad der mit Vernetzung und Transformation einhergehenden Veränderungen dadurch bislang vor allem auf die Ebene der einzelnen Streit- und Sicherheitskräfte bzw. den Zuständigkeitsbereich einzelner Ressorts beschränkt blieb. Künftig wird es daher darauf ankommen, die durch Vernetzung und Transformation im administrativen Bereich des politischen Systems eingeleiteten Veränderungen auf der exekutiven und legislativen Seite konsequent fortzuführen und durch politische Führung gezielt weiterzuentwickeln.

Die angesprochenen Wechselwirkungen sind Gegenstand des vorliegenden Sammelbandes. Da die Diskussion über die damit verbundenen Konsequenzen für die politische Führung durch Regierung und Parlament erst am Anfang steht, liefern die Beiträge noch keine abschließenden Antworten. Sie machen aber deutlich, welche Aspekte dabei von besonderer Bedeutung sind und geben damit wichtige Impulse zur Gestaltung dieser Diskussion. Folgende Überlegungen spielen eine zentrale Rolle:

- Vernetzung und Transformation basieren auf der konsequenten Fähigkeits- und Wirkungsorientierung aller sicherheitsrelevanten Akteure. Das erhöht die Anforderungen an die konzeptionellen Grundlagen politischen Handelns im Sinne *strategischer Vorgaben*. Nicht ohne Grund wird verstärkt eine nationale Sicherheitsstrategie für Deutschland eingefordert, die das notwendige Bindeglied zwischen den internationalen Vorgaben z.B. des strategischen Konzepts

der NATO bzw. der Europäischen Sicherheitsstrategie und den konkreten internationalen Beiträgen Deutschlands darstellt. Dabei ist zwischen Produkt und Prozess zu unterscheiden. Das Produkt „nationale Sicherheitsstrategie“ ist ein wichtiges Instrument, um ressortübergreifend zu definieren, weshalb, wozu, wann, wo und wie die staatlichen Wirkmittel zur Umsetzung internationaler, europäischer und deutscher Zielsetzungen eingesetzt werden. Allerdings ist es erst der Prozess, der die Akteure zusammenbringt und es diesen erlaubt, ihre sicherheitspolitischen Vorstellungen laufend an die sich verändernden Umweltbedingungen anzupassen. Was in einzelnen Ressorts bereits funktioniert, sollte daher in Form eines ressortübergreifenden sicherheitspolitischen Weißbuchprozesses künftig auf die gesamtstaatliche Ebene übertragen werden. Auf dieser Basis könnten zukunftsrobuste sicherheitspolitische Konzepte und Maßnahmen vor dem Hintergrund laufend aktualisierter Lagebilder, der systematischen Erfassung bzw. Analyse künftiger Herausforderungen und ihrer Konsequenzen sowie die darauf abgestimmte Entwicklung der Fähigkeitsprofile der staatlichen Wirkmittel erarbeitet werden.

Ein solches Vorgehen erfordert von den politischen Akteuren in Exekutive und Legislative eine veränderte Einstellung gegenüber der Selbstbindung durch strategische Vorgaben. Diese ist gemeinhin nur schwach ausgeprägt, weil Selbstbindung als Einschränkung der Entscheidungs- und Handlungsfreiheit abgelehnt und ad hoc-Lösungen bevorzugt werden. Es ist jedoch davon auszugehen, dass die mit den multinationalen Verpflichtungen einhergehende Verantwortung sowie die aus der Transformation resultierenden Zeitgewinne den Handlungsdruck tendenziell erhöhen und dadurch den Spielraum für ad hoc-Entscheidungen einschränken. Unter diesen Umständen sind es gerade die strategischen Vorgaben, die Handlungsspielraum überhaupt erst schaffen und durch den angeregten sicherheitspolitischen Weißbuchprozess gezielt genutzt werden können.

- Indem Vernetzung und Transformation auf die Erzielung von Wirkungsüberlegenheit ausgerichtet sind, rücken sie die Art und Weise, wie *Wissens- und Entscheidungsüberlegenheit* als Voraussetzung dafür erzielt werden, in den Vordergrund. Der Aufbau eines Gemeinsamen Rollenorientierten Einsatz-Lagebildes (GREL) sowie die Konzeptentwicklung und deren experimentelle Überprüfung (CDE) sind hierfür zwei wesentliche Ansätze. Wie könnte die politische Führung diese Ansätze für sich nutzen?

Als gesamtstaatliches Führungsinstrument wird das GREL alle Führungsebenen – vom Bundessicherheitsrat bis zum Wirkmittel im Einsatz – miteinander verknüpfen können. Das bedingt eine durchgängig definierte gesamtstaatliche Führungsarchitektur, die die verschiedenen Akteure auf allen Ebenen des föderalen Bundesstaates berücksichtigt. Noch ist offen, wie sich dadurch die Machtbalance zwischen Exekutive und Legislative verändert. Schon heute sucht die Regierung den Kontakt zu den Fraktionen, wenn es um grundlegende sicherheitspolitische Entscheidungen geht. Die mit dem GREL-Aufbau verbundene Arbeit an einer gemeinsamen, ressortübergreifenden Wissensbasis sowie die Unterstützung der Entscheidungsprozesse durch die systematische



Auswertung offener Informationsquellen (Open Source Intelligence) können dabei zu einer neuen Qualität der Entscheidungsfindung beitragen. Insbesondere dann, wenn Exekutive und Legislative gleichermaßen auf diese Quellen zugreifen können, was im Sinne der Förderung des gemeinsamen Lagebewusstseins und -verständnisses sowie der Beschleunigung der Entscheidungsprozesse zu begrüßen wäre.<sup>1</sup>

Eine ähnliche Erweiterung insbesondere der legislativen Beurteilungsfähigkeit könnte auch durch die Anwendung von CDE im politischen Umfeld erzielt werden. Was spricht beispielsweise dagegen, moderne Instrumente der Modellbildung und Simulation zur Unterstützung der parlamentarischen Entscheidungsfindung im Zusammenhang mit Beschaffungsvorhaben einzusetzen? Das würde es den Bundestagsabgeordneten erlauben, die Vor- und Nachteile eines spezifischen Projekts unter Berücksichtigung der Zusammenhänge mit bereits in Dienst gestellten bzw. anderen noch geplanten Vorhaben zu beurteilen. Ebenso könnten solche Methoden dazu beitragen, die Lebenswegkostenbetrachtung weg von Plattformen hin zu Fähigkeiten zu lenken. Modellbildung und Simulation könnten darüber hinaus auch eingesetzt werden, um das Zusammenspiel zwischen Exekutive, Legislative und den Einsatzkräften im Rahmen internationalen Operationen im NATO- und EU-Kontext oder der nationalen Sicherheitsvorsorge zu üben und dadurch Aufschluss über Stärken und Schwächen der nationalen Sicherheitsarchitektur zu gewinnen.

- Die beschriebenen Veränderungsprozesse finden innerhalb sehr enger Grenzen statt, die wesentlich durch den immer kleiner werdenden finanziellen Handlungsspielraum der öffentlichen Hand definiert werden. Eine zentrale Herausforderung für Regierung und Parlament besteht somit darin, die *finanzielle Flexibilität für Transformation und Vernetzung zu erhöhen*. Angesichts der langjährigen Verpflichtungen, die insbesondere den Verteidigungshaushalt in ein enges Korsett zwingen, ist dies nicht einfach. Zwei Ansätze sollten daher näher geprüft werden. Erstens sollte nicht nur die Planung, sondern auch die Budgetierung/Finanzierung künftig fähigkeitsorientiert gestaltet werden. Indem Finanzmittel anstelle plattformgebundener Einzelvorhaben den z.B. in der Konzeption der Bundeswehr definierten Fähigkeitskategorien zugewiesen werden, entsünde mehr Handlungsspielraum für Planer, Operateure und die Industrie. Erstere könnten innerhalb einer Fähigkeitskategorie auf nicht transformationsrelevante Vorhaben verzichten, ohne die Finanzmittel zu verlieren. Letztere könnten ihre Planungssicherheit beibehalten, wenn sie in der Lage sind, flexibel auf die veränderten Fähigkeitsanforderungen des Bedarfsträgers zu reagieren. Zweitens ist zu überlegen, ob die durch die jährliche Haushaltsplanung künstlich erzwungene „Stückelung“ von Beschaffungsvorhaben durch „Stabilisierungskonten“ ausgeglichen werden kann. Wie der jüngste Be-

<sup>1</sup> Allerdings sind dabei Aspekte wie z.B. der Umgang mit sensitiven Informationen speziell zu berücksichtigen.

richt zur Überprüfung des Beschaffungsverfahrens des US-amerikanischen Verteidigungsministeriums vorschlägt, könnten solche Konten

mitigate the tendency to stretch programs due to shortfalls in the Department of Defense non-acquisition accounts that ultimately increase the total costs of programs. This will substantially reduce the incidence of 'breaking' programs to solve budget year shortfalls and significantly enhance program funding stability.<sup>2</sup>

- Die vorgenannten Überlegungen werden auch zu einer vertieften Analyse gegenwärtiger *Strukturen exekutiver und legislativer Entscheidungsfindung bzw. Aufsicht* führen, wie das Bundespräsident Horst Köhler sowie die Bundestagsabgeordneten Markus Meckel und Andreas Weigel kürzlich angeregt haben.<sup>3</sup> Die überwiegende Mehrheit der 22 Ausschüsse des Bundestags sind direkt bzw. indirekt sicherheitsrelevant. Fraglich ist jedoch, wie diese mit der durch wirkungsorientierte Operationen geförderten Integration ziviler und militärischer Fähigkeiten umgehen werden. Die einzelfallbezogene Durchführung gemeinsamer Sitzung z.B. des Auswärtigen, des Innen- und des Verteidigungsausschusses dürfte nicht mehr ausreichen. Vielmehr zeichnet sich ab, dass die Vernetzung im Einsatz, wie sie beispielsweise durch die zivilmilitärischen Wiederaufbauteams in Afghanistan erfolgt, auch eine entsprechende Vernetzung der politischen Steuerung durch die Ministerien sowie der politischen Aufsicht durch das Parlament erfordert. Insbesondere dann, wenn künftig verstärkt Haushaltsmittel unterschiedlicher Ressorts in gemeinsamen Pools gebündelt werden und daraus dereinst ein möglicher „Einzelplan Sicherheit“ entstehen könnte.
- Transformation und Vernetzung stellen darüber hinaus auch die *Wissenschaft* und die *Industrie* vor neue Herausforderungen, bei deren Bewältigung die Politik eine wichtige Rolle spielen kann. Die Beschleunigung von Innovationszyklen, die bessere Nutzung von Synergien zwischen ziviler, sicherheits- und verteidigungsrelevanter Forschung sowie der Abbau bürokratischer Hemmnisse zur erleichterten Zusammenarbeit zwischen Bedarfsträger und Industrie bzw. Wissenschaft sind nur einige der Stichworte, die hierbei zu berücksichtigen sind.<sup>4</sup> Politischer Handlungsbedarf ergibt sich insbesondere mit Blick auf die Koordination und die Steuerung der Maßnahmen in unterschiedlichen Po-

2 Defense Acquisition Performance Assessment. Executive Summary (Washington, D.C.: Assessment Panel of the Defense Acquisition Performance Project, 2005), S. 14.

3 Horst Köhler, „Einsatz für Freiheit und Sicherheit“, Rede bei der Kommandeurtagung der Bundeswehr am 10. Oktober 2005 in Bonn, S. 9 <[http://www.bundespraesident.de/Anlage/original\\_627291/Rede-Kommandeurtagung.pdf](http://www.bundespraesident.de/Anlage/original_627291/Rede-Kommandeurtagung.pdf)>; Markus Meckel und Andreas Weigel, „Aufruf zur Bildung einer Enquete-Kommission zur Reform der Sicherheitspolitik“, 22. November 2005, <[http://www.markus-meckel.de/pdf2/3\\_poli/sicher/05-11-22\\_MM\\_Weigel\\_Enquete\\_Sicherheit.pdf](http://www.markus-meckel.de/pdf2/3_poli/sicher/05-11-22_MM_Weigel_Enquete_Sicherheit.pdf)> (Zugriff: 16. Januar 2006).

4 Siehe hierzu insbesondere: Heinrich Höfer und Jürgen Wengel (Hrsg.), *Verkrustungen aufbrechen – Innovation entsteht durch Austausch. Impulskreis Austauschprozesse Wirtschaft-Wissenschaft-Politik in der Initiative „Partner für Innovation“*. Zwischenbilanz eines Arbeitsjahres (Stuttgart: Fraunhofer IRB Verlag, 2005).

litikfeldern. Zu diesem Zweck ist die Schaffung eines Koordinators der Bundesregierung für die strategische Industrie angeregt worden, der die Brücke zwischen Sicherheits- und Verteidigungsindustrie schlagen könnte.<sup>5</sup> Sinnvollerweise würde der Koordinator auch zu einer besseren Abstimmung zwischen Industrie- und Technologiepolitik auf der einen sowie Wissenschafts- und Bildungspolitik auf der anderen Seite beitragen. Die verstärkte Integration dieser Bereiche ist unerlässlich, um das von der Transformation eingeforderte Denken und Handeln in Fähigkeitskategorien und Systemdimensionen umsetzen zu können. Die Hauptverantwortung für die Sicherstellung der Innovationsfähigkeit liegt allerdings weiterhin bei der Industrie und der Wissenschaft. Mit Hilfe einer verbesserten Koordination und der in diesem Sammelband vorgeschlagenen Clusterbildung könnten deren Anstrengungen, die Fähigkeitsanforderungen der militärischen Teilstreitkräfte und der zivilen Sicherheitskräfte sowie flankierende politische Maßnahmen optimaler als bisher aufeinander abgestimmt werden, um die Wettbewerbsfähigkeit des Standorts Deutschland zu stärken und neue Exportmärkte besser zu erschließen.

Vor diesem Hintergrund beleuchten die Beiträge dieses Sammelbands verschiedene Aspekte der Wechselwirkungen zwischen Vernetzung und Transformation sowie politischer Führung aus drei thematischen Blickwinkeln. Im Vordergrund des ersten Teils steht die internationale Dimension mit Beiträgen zur NATO und zur EU sowie dem an strategischer Bedeutung gewinnenden Kooperationsfeld der zivil-militärischen Zusammenarbeit.

Michael Rühles Analyse zur Rolle der Politik im Transformationsprozess der NATO verdeutlicht, dass die Entwicklung der Allianz von Phasen geprägt ist, in denen die politische Führung stärker zutage trat, während in anderen Zeitabschnitten wesentliche Impulse für Fortschritte von militärischen Sachzwängen ausgingen. Das Konzept der wirkungsorientierten Operationsführung nimmt die politische Führung der Allianz in die Pflicht, um u.a. die politische Grundsatzdiskussion zur Zukunft des Bündnisses zu führen sowie die politischen Vorgaben (Comprehensive Political Guidance, CPG) zur politisch-strategischen Steuerung der Transformation zu erarbeiten. Darüber hinaus sieht Rühle drei Entwicklungstendenzen, die die Erweiterung der Transformationsagenda der Allianz um eine spezifisch politische Dimension erfordern. Zuerst weist er auf den brüchigen Sicherheitskonsens zwischen den Partnern im Umgang mit den neuen Herausforderungen hin. Diese Situation macht es erforderlich, dass die NATO den Verbündeten – stärker als in der Vergangenheit – ein Forum für eine echte Strategiedebatte bietet. Das erfordert, dass die Arbeitsabläufe im Hauptquartier gestrafft werden, um den Rat zu entlasten, damit sich dieser seiner strategischen Funktion stärker annehmen kann. Zudem ist eine neue „Streitkultur“ nötig, die es der Allianz erlaubt, Themen von langfristiger Bedeutung zu diskutieren, ohne damit gleich im Verdacht zu stehen, eine neue Militäroperation vorzubereiten. Zweitens erfordert die Integration von zivilen und militärischen Fä-

5 „Sicherheit in der neuen Legislaturperiode“, *Griephan special* 03/05 (September 2005), S. 2.

higkeiten in moderne Operationsformen, dass die NATO mehr Einfluss auf den politischen Prozess nimmt, der zum Frieden führen soll. Damit eng verbunden ist schließlich sein Plädoyer für den Aufbau strategischer Partnerschaften mit anderen Internationalen Organisationen, nichtstaatlichen Organisationen und ausgewählten Staaten. Im Zentrum der verstärkten institutionellen Zusammenarbeit steht für Rühle das EU-NATO-Verhältnis. Dieses könnte in Zukunft im Sinne der konsequenten Wirkungsorientierung so ausgestaltet werden, dass nicht nur die EU auf Fähigkeiten der Allianz zurückgreifen kann, sondern diese umgekehrt insbesondere auch von den zivilen Fähigkeiten der EU profitiert.

Sammi Sandawi stellt den Stand der transformationsrelevanten Entwicklungsschritte innerhalb der Sicherheitspolitik der Europäischen Union dar. Im Grundsatz gilt, dass die EU aufgrund der strukturellen Verknüpfung von politischen, wirtschaftlichen und militärischen Fähigkeiten der idealen Organisationsform für die Umsetzung wirkungsorientierter Operationen zumindest auf dem Papier bereits sehr nahe kommt. In der Praxis ist jedoch noch großer Handlungsbedarf zu erkennen, den Sandawi anhand von sechs Punkten herausarbeitet: Die EU verfügt mit der Sicherheitsstrategie über ein gutes Grundlagendokument. Dieses muss jedoch für die Umsetzung konkretisiert und dabei verstärkt auf andere Basiskonzepte der Union – zu denken ist beispielsweise an das Haager Programm<sup>6</sup> – abgestimmt werden. In der noch unzureichenden politisch-strategischen Kohärenz sieht der Autor denn auch ein wesentliches Defizit, das die effektive Anwendung der in Aufbau befindlichen Fähigkeiten behindert. Zweitens sind umfangreiche Entscheidungsstrukturen zur Beschlussfassung unter Berücksichtigung ziviler und militärischer Aspekte etabliert worden. Trotz großer Fortschritte erweist sich das Fehlen eines kodifizierten Konzepts für die umfassende zivil-militärische Koordination teilweise als hinderlich. Mit dem Aufbau der zivil-militärischen Planungszelle im EU-Militärstab hat die Union, drittens, einen wichtigen Schritt in Richtung verbesserte Kohärenz gemacht, doch der Auf- und Ausbau dieser Zelle werden durch den Widerstreit staatlicher Interessen behindert. Ebenso zukunftsweisend ist, viertens, die Möglichkeit der Union, ihre unterschiedlichen Wirkmittel in integrierten Operationen zum Einsatz zu bringen. Was Markenzeichen der europäischen Sicherheitspolitik werden soll, ist jedoch im Moment noch durch geringe Kohärenz und Parallelität ziviler, polizeilicher und militärischer Strategieoptionen gekennzeichnet. Die gemeinsame Fähigkeitsentwicklung als fünfter Punkt verzeichnet konkrete Zwischenergebnisse. Handlungsbedarf besteht vor allem noch in ausgewählten militärischen Bereichen für Einsätze im oberen Aufgabenspektrum sowie in der Verknüpfung der Anstrengungen, die für den Außen- bzw. den Inneneinsatz (Stichwort: Homeland Security) der europäischen Fähigkeiten vorgesehen sind. Ob schließlich, sechstens, die europäische Verteidigungsagentur durch die Harmonisierung und die Konsolidierung von rüstungsindustriellem Angebot und entsprechender Nachfrage einen substanziellen Beitrag zur

6 Gegenwärtig fehlt das Bindeglied zwischen der Europäischen Sicherheitsstrategie und dem Haager Programm, wodurch gerade in dem strategisch bedeutenden Themenfeld der umfassenden Sicherheitsvorsorge (Homeland Security) eine konzeptionelle Lücke entsteht.

Unterstützung der europäischen Transformation leisten kann, wird sich erst in Zukunft beurteilen lassen.

Ein mögliches Bindeglied zur verstärkten EU-NATO-Zusammenarbeit stellt die zivil-militärische Zusammenarbeit dar, die im Hinblick auf die Umsetzung wirkungsorientierter Operationen eine Schlüsselrolle spielt. Rainer Meyer zum Felde stellt hierzu die Ansätze des NATO Allied Command Transformation anhand des Konzepts der Enhanced CIMIC vor. Der gesteigerte Wirkungswert dieser Zusammenarbeit resultiert dabei in erster Linie aus der verbesserten Kohärenz im Zusammenwirken der NATO mit anderen Internationalen Organisationen und nicht-staatlichen Akteuren, die durch systematischen Informationsaustausch und den Einbezug Dritter in NATO-geführte Operationen erzielt wird. Zu diesem Zweck beabsichtigt die NATO in einem zweistufigen Vorgehen zuerst die qualitative Verbesserung allianzeigener CIMIC-Fähigkeiten (z.B. durch konsequente Berücksichtigung von CIMIC-relevanten Lehren in den Doktringrundlagen sowie die durch CDE-gestützte Entwicklung neuer CIMIC-Konzepte), die danach zu einem größeren, wirkungsorientierten Rahmenkonzept effektiver zivil-militärischer Zusammenarbeit zwischen den erwähnten Organisationen und Akteuren weiterentwickelt werden sollen (z.B. durch den Aufbau einer umfassenden Wissensbasis zur Analyse des Umfeldes und der angestrebten Zielsetzungen aus allen Wirkungsdimensionen oder die Unterstützung der NATO-Mitglieder bei der Verbesserung der ressortübergreifenden Zusammenarbeit auf nationaler Ebene). Der Erfolg dieses Prozesses hängt allerdings wesentlich davon ab, dass er von der politischen Führung in der Allianz unterstützt und durch entsprechende Vorgaben (CPG) in die richtigen Bahnen gelenkt wird. Bleibt diese strategische Unterstützung aus, ist es schwierig, die organisationsübergreifende zivil-militärische Zusammenarbeit operativ voranzutreiben – mit dem Ergebnis, dass die NATO auf die wichtigsten Herausforderungen des 21. Jahrhunderts nur mangelhaft vorbereitet wäre.

Im Mittelpunkt des zweiten Teils steht der politische Blick auf die Transformation aus exekutiver und legislativer Sicht. Gerd Bischof nähert sich dem Thema aus der Perspektive der gesamtstaatlichen Führung. Er beschreibt, welche Maßnahmen im Spannungsfeld zwischen Kanzlerprinzip, Ressortprinzip und Kabinettsprinzip zur Stärkung von Vernetzung und Transformation in Deutschland eingeleitet wurden. Mit dem Hinweis, dass der ressortübergreifende Ansatz auf der politischen und auf der administrativen Ebene umgesetzt wird, zieht er ein positives Zwischenfazit. Um dieses zu illustrieren, stellt er verschiedene neue Institutionen wie z.B. das Gemeinsame Terrorismusabwehrzentrum, das Gemeinsame Melde- und Lagezentrum sowie den Aktionsplan Zivile Krisenprävention vor. Diesen Neuerungen ist gemeinsam, dass sie der verbesserten Koordination und Integration von zivilen und militärischen bzw. länderspezifischen und bundeseigenen Fähigkeiten und Kapazitäten dienen. Speziell diskutiert Bischof die Rolle des Bundessicherheitsrats (BSR), dessen Rolle als nationaler Koordinator ressortübergreifender Sicherheitspolitik weiterentwickelt und gestärkt werden könnte. Hierzu ist es denkbar, die im Vorbereitungsausschuss tagenden Staatssekretäre mit eigener Entscheidungskompetenz auszustatten oder die Institutionalisierung des BSR zu stärken, indem dieser strukturell stärker mit anderen weitigen Arbeitskapazitäten verbunden wird.

Eckart von Klaeden erörtert in seinem Beitrag, wie Deutschlands Sicherheitspolitik an die neuen Herausforderungen angepasst werden sollte. Zur Reform der deutschen Sicherheitsarchitektur regt er die Neuausrichtung der nationalen Spitzengliederung insbesondere durch die Stärkung des BSR, die Ernennung eines Sicherheitskoordinators und den Aufbau eines umfassenden Lagezentrums zur Krisenbewältigung an, das die Informationen bestehender Lagezentren zu einer „gesamtstaatlichen Lage“ zusammenfasst. Zudem spricht er sich für die Reorganisation der föderalen Sicherheitsarchitektur von Verfassungsschutz und Kriminalpolizei, die Stärkung und Erweiterung der Kompetenzen des Bundes im Bereich des transnationalen Terrorismus, die Schaffung einer Verbunddatei/Datenbank „Islamistischer Terrorismus“ sowie die Zusammenführung von Zivil- und Katastrophenschutz aus. Die Bundeswehr soll insbesondere befähigt werden, substanzielle Beiträge zur NATO Response Force (NRF) und zu den EU Battlegroups zu leisten, weshalb der Autor für die konsequente Fortführung der Transformation eintritt. Darüber hinaus unterbreitet er Vorschläge zur Neugliederung der militärischen Führungsspitze und zur Aufwertung der Bundeswehrhochschulen zu Elite-Universitäten für den militärischen, diplomatischen bzw. juristischen Nachwuchs. Ferner regt er einen generellen Unterstützungsauftrag der Streitkräfte zugunsten ziviler Behörden im Innern an. Im Hinblick auf die Mandatierung von Bundeswehreinheiten in multinationalen Verbänden wie der NRF stellt von Klaeden zur Diskussion, dass der Bundestag Vorratsbeschlüsse mit einem Rückholrecht im Ernstfall fällt. Gleichzeitig argumentiert er, dass Deutschland seinen Verpflichtungen in der Allianz insbesondere durch ein nationales Konzept zum Prague Capabilities Commitment mehr Nachdruck verleihen muss und dabei auch für neue Ansätze wie die Zusammenführung von Fähigkeiten und Ressourcen (Pooling) offen sein sollte. Im ESVP-Kontext sieht er für Deutschland eine Führungsrolle als Framework Nation und fordert den Aufbau eines Stabilitätskorps, an dem sich die Bundespolizei durch entsprechende Vorbereitung und Ausrüstung beteiligen sollte.

Alexander Graf Lambsdorff bringt die Sicht des Europäischen Parlaments in die Diskussion ein. Die ESVP ist in seiner Einschätzung gegenwärtig von einer „Verantwortlichkeitslücke“ geprägt, die sich aus dem Umstand ergibt, dass nationale Parlamente zwar in hohem Maße für die demokratische Kontrolle der ESVP zuständig sind, diesen aber gleichzeitig der Blick für die europäische Gesamtperspektive fehlt. Bei Beschlüssen europäischer Tragweite reichen Beiträge nationaler Parlamente allein nicht mehr aus. Das Europäische Parlament wird daher künftig stärker gefordert sein, diese „Verantwortlichkeitslücke“ zu schließen. Indem es die Herausforderungen der sicherheitspolitischen Vernetzung aktiv annimmt und umsetzt, könnte es seine Rolle stärken. Schon heute übernimmt z.B. das European Security Research Advisory Board, ein Beratungsausschuss zur Begleitung der EU-Sicherheitsforschung, eine wichtige Vermittlungsfunktion an der Schnittstelle überlappender Zuständigkeiten zwischen Sicherheit, Verteidigung und Industrie. Eine weitere Veränderung geht von der Forderung der Europäischen Sicherheitsstrategie nach stärkerer Integration militärischer und ziviler Fähigkeiten aus. Mit Blick auf den Haushalt könnte dies dereinst zu einem europäischen „Einzelplan Sicherheit“ führen, der jedoch gegenwärtig aus Sicht des Autors noch an den Widerständen der verschiedenen



Akteure in Exekutive und Rat scheitern dürfte. Eine ähnliche Entwicklung zeichnet sich auch in struktureller Hinsicht ab. Die Praxis zeigt, dass der bisherige Zuschnitt der EP-Aus- und Unterausschüsse nicht ausreicht, um allen Facetten des umfassenden Sicherheitsbegriffs Rechnung zu tragen. Dass das EP in der Außenhandelspolitik bereits deutlich weiter ist, macht Graf Lambsdorff am Beispiel des „133er-Ausschusses“ deutlich, der gesamteuropäisch geltende Handelsabkommen aushandeln kann. Abschließend geht er auf das Verhältnis zwischen EP und nationalen Parlamenten ein und regt die verstärkte Zusammenarbeit, z.B. durch mehr gemeinsame Sitzungen und die Angleichung von Arbeitsplänen, an und thematisiert die Mandatierung Europäischer Battlegroup-Einsätze durch das EP.

Der dritte Teil ist der Rolle der Industrie bzw. ihren Erwartungen an die politische Führung zur erfolgreichen Gestaltung von Transformation und sicherheitspolitischer Vernetzung gewidmet. Die Autoren dieser Beiträge sind sich darin einig, dass die Transformation auch von der Industrie ein neues Geschäftsmodell erfordert, das sich in Umrissen bereits abzeichnet. Thomas Dittler und Heiko Landahl-Gette schlagen mit ihrem Beitrag ein neues Kapitel in der Betrachtung der industrierelevanten Konsequenzen der Transformation auf. Sie argumentieren, dass die bisherige Diskussion zur Sicherstellung der geforderten Wettbewerbsfähigkeit zu sehr auf die strukturelle Erhaltung von Arbeitsplätzen ausgerichtet ist und dabei den eigentlichen Treiber der Innovationskraft – nämlich die Generierung geistigen Eigentums (Intellectual Property, IP) im Sinne von wissenschaftlichem und technologischem Wissen – weitgehend vernachlässigt. Um dieses Defizit zu beheben und damit eine wettbewerbsfähige Sicherheits- und Verteidigungsindustrie am Standort Deutschland erhalten zu können, schlagen die Autoren drei Maßnahmenswerpunkte vor. Erstens regen sie den Aufbau von IP-Clustern in der sicherheits- und verteidigungstechnischen Industrie an, mit deren Hilfe die Fähigkeiten und Kapazitäten unterschiedlicher Akteure aus Wissenschaft und Forschung, Politik, Staat und Wirtschaft systematisch aufeinander abgestimmt werden können. Solche Cluster würden es insbesondere erlauben, Synergien zwischen unterschiedlichen Wissenschafts- und Technologiefeldern und den daraus resultierenden sicherheitsrelevanten Fähigkeiten optimal zu nutzen. Der Staat spielt beim Aufbau solcher Cluster eine Schlüsselrolle, indem er politisch attraktive Rahmenbedingungen für deren Entstehung definieren, die Cluster als Vermittler (z.B. von strategisch relevanten Informationen) fördern und als anspruchsvoller Kunde (z.B. durch innovative Beschaffungsverfahren) wesentlich zur Stärkung der Innovationsfähigkeit beitragen kann. Zweitens können Bundeswehr und Sicherheitskräfte als Schlüsselkunden die Leistungsfähigkeit der nationalen Industrie durch Demonstration von gelungenen Technologieanwendungen und durch die Unterstützung ihrer marktlichen Interessen im Ausland unterstreichen. Drittens spielt insbesondere die Politik eine wesentliche Rolle bei der Förderung von Exportrahmenbedingungen, die der deutschen Industrie Zugang zu ausländischen Märkten eröffnen und die Marktkräfte beim Austausch von Rüstungs- und Sicherheitsgütern zwischen Staaten stärken.

Burkhard Theile sieht eine große Herausforderung für die Industrie im Wandel von der Plattform- zur Fähigkeitsorientierung. Haben die Streitkräfte den Fähigkeitsverbund in der Vergangenheit selbst zusammengestellt, so rückt – nicht zuletzt

aufgrund der technischen Komplexität – immer mehr die Industrie in diese Rolle. Dadurch entsteht mit dem Systemintegrator (Lead System Integrator, LSI) ein neuer Akteur am Markt, der insbesondere in den Bereichen der Modellbildung und Simulation sowie hinsichtlich seiner sonstigen Ressourcen (z.B. zur eigenfinanzierten Entwicklung von Demonstratoren oder zur Absicherung der Risiken von Großprojekten) anspruchsvolle Anforderungen erfüllen muss. Die Streitkräftetransformation wirkt sich auch auf die Geschäftsbeziehung zwischen Bedarfsträger und Bedarfsdecker aus. Theile sieht dabei fünf Herausforderungen: Erstens ist der fähigkeitsorientierte Systemverbund weniger durch harte als durch weiche Parameter gekennzeichnet, die ein stärkeres Miteinander beider Seiten bei der Definition der Systemgrenzen und -funktionalitäten bedingen, die in der Regel nur durch Tests und Simulationen überprüft werden können. Dieser enge Dialog wird jedoch, zweitens, durch die grundgesetzlich vorgesehene Trennung zwischen Wehrverwaltung und Streitkräften erschwert. Diese behindert insbesondere das gleichzeitige Einbringen von Wissen und Erfahrung durch den Nutzer, den öffentlichen Auftraggeber und den Lieferanten. Dieser Austausch erfordert, drittens, vor allem im Rahmen von CDE einen neuen Umgang mit dem Schutz geistigen Eigentums. Da Unternehmen mit breiter Fähigkeitsbandbreite eher geschützt sind als solche mit kleiner, zeichnen sich vertikale (z.B. durch Kauf) und horizontale Unternehmensintegrationen (z.B. durch feste Beziehungen zwischen Auftraggeber Subunternehmer) ab. Viertens haben transformationsorientierte Systemverbesserungen bis zu einem gewissen Grade einen experimentellen Charakter, was in der Vergangenheit nicht akzeptabel war. Das erfordert Kompromisse zwischen technologischer Aktualität und technischer Reife. Dabei ist jedoch noch weitgehend unbeantwortet, wie der öffentliche Kunde auf sporadische Fehler komplexer Systeme reagiert und wer für die Korrektur der Ursachen verantwortlich ist. Und schließlich rückt der Anspruch zur teilstreitkraft- und ressortübergreifenden Zusammenarbeit die Schnittstellenproblematik ins Zentrum der Bemühungen. Unterschiedliche industrielle Konsortien haben sich bereits gebildet, um Antworten auf die damit zusammenhängenden Probleme zu geben.

Abschließend unterstreicht Andreas Lang die Notwendigkeit einer deutlich stärkeren Zusammenarbeit zwischen Industrie und öffentlichem Auftraggeber. Aus der politischen Positionierung Deutschlands als Lead Nation im internationalen Kontext erwachsen spezifische Verpflichtungen für den wirkungsvollen Einsatz der zur Verfügung stehenden Machtmittel. Am Beispiel der transformatorischen Forderungen nach maximaler Vernetzung und Interoperabilität verdeutlicht Lang, in welchen einsatzrelevanten Bereichen gegenwärtig die Herausforderungen liegen. Die mit der Transformation beabsichtigte deutliche Steigerung der Einsatz- und Leistungsfähigkeit der Bundeswehr nimmt die Industrie besonders in die Pflicht. Drei Bereiche hebt er dabei besonders hervor: Erstens muss die Industrie pro-aktiv Lösungen bzw. Lösungsansätze für die benötigten Fähigkeitspakete in unternehmensübergreifender Zusammenarbeit bereitstellen. Das erfordert neue Prozesse des Informationsaustauschs und der Kooperation, die durch einen Sicherheitskoordinator initiiert und moderiert werden könnten. Zweitens spricht er sich dafür aus, die verschiedenen, auf der Auftraggeber- sowie auf der Industrieseite vorhandenen Fähigkeiten für Tests und Simulation in eine umfassende Föderation zu integrieren. Gerade multinational



tätige Unternehmen könnten einzelnen Staaten dadurch die Gelegenheit eröffnen, auf Systeme in anderen Ländern zuzugreifen und dadurch ihre Einsätze im Rahmen der NRF oder der EU Battlegroups optimal vorzubereiten. Den LSI-Ansatz entwickelt Lang weiter, indem er den Gedanken lanciert, die Ausstattung eines internationalen Verbandes an ein LSI-geführtes Konsortium zu übergeben, das insbesondere Ausrüstungs- und Interoperabilitätsanforderungen gemäß den Fähigkeitsdefinitionen des Auftraggebers sicherstellen würde. Diese Idee könnte der Sicherheitskoordinator genauso mit der Industrie diskutieren wie die Frage, wie insbesondere deutsche industrielle Fähigkeiten Eingang in die nationale Sicherheitskonzeption und die internationale Positionierung Deutschlands finden könnten. Damit spricht er eine konzeptionelle Grundsatzfrage an, die z.B. Großbritannien jüngst mit der Veröffentlichung der Defence Industrial Strategy<sup>7</sup> beantwortet hat.

Die Beiträge dieses Bandes wurden im Oktober 2006 anlässlich eines vom Düsseldorfer Institut für Außen- und Sicherheitspolitik (DIAS) e.V. organisierten Workshops gemeinsam mit den Autoren diskutiert. Der Herausgeber dankt den Autoren für die gute Zusammenarbeit. Die Drucklegung wurde von Thales, der IABG und Rheinmetall finanziell unterstützt. Weiterführende Materialien zum vorliegenden Sammelband stehen über [www.vernetzte-sicherheit.net](http://www.vernetzte-sicherheit.net) zum Download zur Verfügung.

7 Defence Industrial Strategy (London: Ministry of Defence, 2005).