

Veröffentlicht in: Johannes Varwick (Hrsg.), Johannes Varwick (Hrsg.): Die Beziehungen zwischen NATO und EU. Partnerschaft, Konkurrenz, Rivalität?, Opladen 2005, S. 155-168.

Heiko Borchert

Rollenspezialisierung und Ressourcenzusammenlegung: Sechs Thesen zur konzeptionellen Weiterentwicklung

Die Rollenspezialisierung und die Ressourcenzusammenlegung sind viel versprechende Ansätze, um die sicherheitspolitischen Fähigkeiten Europas zu stärken.¹ In einer ersten Phase vor allem aus der prekären finanziellen Haushaltssituation der meisten europäischen Staaten geboren, gilt es nun, diese Ansätze konzeptionell weiterzuentwickeln und die damit zusammenhängenden Konsequenzen in anderen Bereichen zu analysieren bzw. im Rahmen entsprechender Konzepte zu bearbeiten. Welche Überlegungen dabei eine Rolle spielen sollten, wird in der Folge anhand von sechs Thesen dargestellt. Diese basieren auf drei Grundsatzüberlegungen: Erstens haben die europäischen Staaten mit der Entscheidung zugunsten der Rollenspezialisierung und Ressourcenzusammenlegung² implizit das Ende der nationalen Verfügungsgewalt über die Streitkräfte eingeleitet. Dieser Trend wird durch eine Reihe von Entwicklungen zur operativen Stärkung der ESVP (z.B. EU-Battle Groups, strukturierte Zusammenarbeit, Verteidigungsagentur) künftig noch verstärkt. Zweitens erfordert die Neuausrichtung der Streitkräfte an der Fähigkeits- und Wirkungsorientierung den konzeptionellen Quantensprung vom Denken in Teilstreitkraftkategorien zum streitkräftegemeinsamen Wirkungsverbund. Spezialisierungs- und Poolingansätze müssen daher neu auch darauf ausgerichtet werden. Drittens erweitert die inzwischen auch in Europa anlaufende Diskussion über die Neustrukturierung der nationalen Sicherheitsarchitektur als Antwort auf die neuen Sicherheitsrisiken den Anwendungsbereich der Rollenspezialisierung und der Ressourcenzusammenlegung über das rein Militärische hinaus auf andere Sicherheitsbereiche.

These 1: Die politische Präferenz für ad hoc-Koalitionen und flexible Zusammenarbeit steht in einem potentiellen Spannungsverhältnis mit den militärischen Fähigkeitsanforderungen.

Seit einiger Zeit wird über verschiedene Formen der flexibilisierten Zusammenarbeit im Rahmen der europäischen Integration diskutiert. Dabei herrscht Uneinigkeit, ob sich die Außen- und Sicherheitspolitik dafür überhaupt eignet bzw. wie die damit möglicherweise erzielten Ergebnisse – z.B. Kerneuropa vs. föderale Entwicklung – zu bewerten sind.³ Dessen ungeachtet sieht der nun vorliegende Entwurf der EU-Verfassung die strukturierte Zusammenarbeit auch im Verteidigungsbereich vor und stellt dabei hohe Anforderungen an mögliche Teilnehmer. Wer sich in diesem Rahmen engagieren will, muss Mitglied der Europäischen Union sein, seine Verteidigungsfähigkeit stärken (und dabei gegebenenfalls an multinationala-

¹ Borchert, Heiko und Eggenberger, René: Rollenspezialisierung und Ressourcenzusammenlegung: Wie Europas sicherheitspolitische Fähigkeiten gestärkt werden können, in: Ehrhart, Hans-Georg und Schmitt, Burkard (Hrsg.): Die Sicherheitspolitik der EU im Werden. Bedrohungen, Aktivitäten, Fähigkeiten, Baden-Baden, 2004, S. 230-244.

² So z.B. im EU-Headline Goal 2010, <<http://ue.eu.int/uedocs/cmsUpload/2010%20Headline%20Goal.pdf>>, oder in der NATO-Gipfelerklärung von Prag, <<http://www.nato.int/docu/pr/2002/p02-127e.htm>> (Zugriff: 28. August 2004).

³ Varwick, Johannes: The bigger the better? Konzeptionelle Konsequenzen der Erweiterung für die EU als internationaler Akteur, in: Sicherheit und Frieden (2) 2004, 62-67.

len Streitkräften sowie gemeinsamen, von der Verteidigungsagentur initiierten Rüstungsprojekten teilnehmen) sowie bis 2007 über die Fähigkeit zur Teilnahme an EU-Battle Groups verfügen. Zu diesem Zweck werden die an der strukturierten Zusammenarbeit teilnehmenden Staaten ihr Verteidigungsinstrumentarium durch eine Reihe von Maßnahmen möglichst weitgehend angleichen.⁴

Die Streitkräfteplanung und -entwicklung im Rahmen der EU aber auch innerhalb der NATO war bislang von Freiwilligkeit geprägt. Das ist von Experten zu Recht kritisiert worden,⁵ weil es viel zu lange dauert, um die identifizierten Fähigkeitslücken zu schließen. Indem sich die EU- und die NATO-Staaten entschlossen haben, in beiden Organisationen verstärkt auf die Spezialisierung und das Pooling zu setzen bzw. diese Optionen zu prüfen, schränken sie diese Freiwilligkeit indirekt ein. Es sind zwar immer noch die Staaten, die darüber entscheiden, in welchen Bereichen welche Option gewählt wird. Wie Tabelle 1 jedoch verdeutlicht, müssen für das Engagement in unterschiedlichen Aufgabenbereichen klare Mindestanforderungen erfüllt werden: Wer aufgrund seiner politischen Ambitionen entscheidet, dass er sich an gewissen Operationen beteiligen will (linke Spalte), muss seine Streitkräfte qualifizieren, indem er ihr Fähigkeitsprofil entsprechend definiert (rechte Spalte). Im Umkehrschluss heißt dies jedoch, dass Fähigkeiten zwischen den verschiedenen Einsatzformen entlang des Eskalationsspektrums nur beschränkt „fungibel“ sind. Wer im oberen Bereich des Eskalations- und Aufgabenspektrums tätig sein will, hat andere Ansprüche zu erfüllen als derjenige, der in der Nische oder im unteren Bereich des Spektrums agiert. Für die Rollenspezialisierung und das Pooling bedeutet dies, dass zwischen den unterschiedlichen Anforderungen „Schwellen“ entstehen, so dass Fähigkeiten von Staaten, die sich auf verschiedenen Stufen engagieren, nicht beliebig in einem Pool zusammengeführt werden können. Genauso wenig ist jeder Staat zur Übernahme spezialisierter Aufgaben qualifiziert.

Als Konsequenz daraus sind zwei unterschiedliche Entwicklungen möglich: Im positiven Fall entsteht eine Sogwirkung „nach oben“, d.h. über die Beteiligung insbesondere an Projekten, die zur Übernahme von Aufgaben im oberen Anforderungsspektrum befähigen, heben die Staaten ihre Fähigkeiten und damit das Niveau ihrer Streitkräfteentwicklung an. Im negativen Fall entsteht eine Arbeitsteilung entlang des Eskalationsspektrums, die auf unterschiedlicher Risikoeinschätzung und Risikobereitschaft basiert. In diesem Fall wird es schwierig, die politische und militärische Zusammenarbeitsfähigkeit sicherzustellen.⁶ Um insbesondere das zweite Ergebnis zu verhindern, müssen die Rollenspezialisierung und die Ressourcenzusammenlegung stärker aus der europäischen Perspektive gesteuert werden. Das erfordert die Entwicklung neuer, über die bisherigen Mechanismen (z.B. PARP, CDM) hinausgehender Ansätze, die es erlauben, nationale Beiträge miteinander zu vergleichen, um dadurch die Qualifizierung eines Landes für bestimmte Bereiche zu überprüfen bzw. die Entwicklung seiner Streitkräfteplanung in eine bestimmte Richtung lenken zu können.

⁴ Protokoll über die ständige strukturierte Zusammenarbeit gemäß Artikel I-41 Absatz 6 und Artikel III-312 der Verfassung, Artikel 2. Addendum 1 zu Dokument CIG 87/04, Brüssel, 6. August 2004 <<http://ue.eu.int/igcpdf/de/04/cg00/cg00087-ad01.de04.pdf>> (Zugriff: 11. August 2004).

⁵ Lindley-French, Julian: Plugging the Expanded Petersberg Tasks Gap? Europe's Capabilities and the European Capabilities Action Plan (ECAP), in: Ehrhart/Schmitt, Die Sicherheitspolitik der EU im Werden, S. 201-213; Rynning, Sten: Why Not NATO? Military Planning in the European Union, The Journal of Strategic Studies (1) 2003, S. 53-72; Wiesmann, Klaus: Die vielleicht letzte Chance der NATO. Die Umsetzung der Prager Gipfelentscheidungen, Berlin, 2003, S. 11-12.

⁶ So ähnlich, wenn auch mit Bezug auf die transatlantischen Beziehungen: Lindley-French, Julian: Terms of engagement, Paris, 2002, S. 67.

Type of force	Military assets
Stabilisation and reconstruction force Contributes to low-end, classical peacekeeping operations	Light infantry, air- and sealift
Defensive expeditionary force Contributes with defensive means to an international coalition	The aforementioned assets, plus reconnaissance aircraft, mine hunters, air defence, ballistic missile defence
Offensive expeditionary force Contributes with combat power to an international coalition, for all peace support operations, and conventional warfare. These are likely to be "follow-on forces"	The aforementioned assets, plus surface combatant warships, fighters, submarines, mechanised and infantry units, etc.
Full spectrum expeditionary force Contributes to all peace support operations, conventional and unconventional warfare, including counter-terror and consequence management both at home and abroad. These are likely to be "initial entry forces"	The aforementioned assets, plus air manoeuvre units, special operations forces, marines, etc.

Tabelle 1: Einsatzzwecke und erforderliche Fähigkeiten/Kapazitäten

Quelle: European defence. A proposal for a White Paper. Report of an independent Task Force, Paris, 2004, S. 119

These 2: Die Rollenspezialisierung und die Ressourcenzusammenlegung basieren teilweise auf unterschiedlichen Grundlogiken. Aus europäischer Sicht ist daher sehr genau zu überlegen, welcher Ansatz in welchem Bereich verfolgt werden soll.

Die Ressourcenzusammenlegung basiert vor allem auf der Logik der Skalenerträge: Indem mehrere Staaten z.B. gemeinsam ein neues System beschaffen, erhöht sich die Verhandlungsmacht gegenüber der Industrie, und die Stückkosten können reduziert werden. Pooling ist damit auch ein Instrument des Risikoausgleichs zwischen den beteiligten Partnern und erhöht den Grad der Gemeinsamkeiten zwischen diesen. Überall dort, wo diese beiden Faktoren eine entscheidende Rolle spielen, um beispielsweise zur Angleichung der Interessen zwischen den Partnern beizutragen, sollten Poolinglösungen als integrationsfördernder Ansatz besonders unterstützt werden.⁷ Das gilt neben der Beschaffung vor allem auch für die Bereiche der Planung und der Doktrin. Die Zusammenführung dieser beiden Leistungsbereiche, die an der Spitze der Streitkräfteentwicklung stehen, bieten die beste Gelegenheit, um eigenständige nationale Lösungen, die im Endeffekt zu Duplizierungen und Reibungsverlusten führen können, zu vermeiden (These 6).

In der gegenwärtigen Form erfolgt die Rollenspezialisierung vor allem Bottom Up, d.h., es sind meist spezifische nationale Gegebenheiten, die in einem Staat die Herausbildung von Spezialfähigkeiten begünstigen. Dazu zählen beispielsweise die politische Ambition, die gewisse Streitkräfteeinsätze traditionell bevorzugt (z.B. der Aufbau von Expeditionsfähigkeiten in Großbritannien und in Frankreich), das Vorhandensein spezifischer Industriekompetenzen (z.B. im Bereich der nicht-atomaren Antriebstechnik für den U-Boot-Bau in Deutschland⁸) oder geographische Rahmenbedingungen, die die Entwicklung spezifischer Fähigkeiten erfordern (z.B. Fähigkeit zur Kampfführung im Gebirge in den Alpenländern). Ebenso be-

⁷ Dabei ist besonders die supranationale Verfügungsgewalt über die in den gemeinsamen Pool eingebrachten Fähigkeiten und Kapazitäten anzustreben.

⁸ Die spezielle Antriebstechnik des neuen U-Boots U31 ist deshalb von Bedeutung, weil das U-Boot dadurch Wochen lang unter Wasser bleiben und kaum geortet werden kann. Damit ist U31 insbesondere für Aufklärungsmissionen besonders geeignet.

schränkt sich der Einsatz der Spezialrolle in der Regel auf eine bestimmte Operation (z.B. Einsatz von ECR-Tornados während der Kosovo-Intervention 1999). Bottom-Up generierte Spezialfähigkeiten sind aus europäischer Sicht allerdings nur dann von Nutzen, wenn sie einem tatsächlichen Bedarf entsprechen, insbesondere indem sie eine vorhandene Fähigkeitslücke schließen. Staaten, die ihre Anstrengungen im Rahmen der Spezialisierung auf die Schließung solcher Fähigkeitslücken ausrichten, erhöhen dadurch die Visibilität des eigenen Beitrags und können gegebenenfalls eine überproportionale politische Hebelwirkung erzeugen, indem die Bereitstellung der Fähigkeit entsprechendes politisches „Verhandlungsgewicht“ schafft. Solange jedoch supranationale Mechanismen für diese eher Top Down orientierte Spezialisierung fehlen, hängt die Rollenspezialisierung primär von der nationalen Risikobereitschaft ab. Deshalb müssen Bottom Up-Maßnahmen zur Spezialisierung europäisch koordiniert werden.⁹

These 3: Die Streitkräftetransformation auf der Basis der vernetzten Operationsführung betont die Fähigkeits- und die Wirkungsorientierung als zentrale planerisch-konzeptionelle Leitideen. Diese werden im Rahmen der Rollenspezialisierung und der Ressourcenzusammenlegung bislang noch zu wenig berücksichtigt.

Die vernetzte Operationsführung nutzt die technologischen Fortschritte im Bereiche der Informations- und Kommunikationstechnologie zum Zweck der Informationsüberlegenheit und -dominanz, um einen streitkräftegemeinsamen Verbund von Aufklärung, Führung und Wirkung zu schaffen.¹⁰ Dieser Verbund verbessert die Effektivität militärischen Handelns (z.B. durch wirkungsorientierte Planung und Operationsführung), verkürzt die Entscheidungszyklen (z.B. zwischen Zielidentifizierung und Einsatz der entsprechenden Wirkmittel gegen die Ziele), erhöht dadurch die militärische Flexibilität (z.B. durch „freie Operationen“ mit kleineren, mobileren Einheiten) und erweitert damit den politischen Handlungsspielraum. Die vernetzte Operationsführung erfordert neben der technologischen Ausstattung ein neues, konsequent führungsebenenübergreifendes Denken und Handeln. Das bedingt entsprechende Anpassungen vor allem bei Doktrin, Planung und Ausbildung. Über den militärischen Anwendungsbereich hinaus erfordert die vernetzte Operationsführung ebenfalls weitreichende Anpassungen, um die unterschiedlichen staatlichen Machtinstrumente auf der Basis eines gemeinsamen, ressortübergreifenden Lagebildes (Common Relevant Operational Picture) aufeinander abzustimmen und zu führen.

Die vernetzte Operationsführung richtet den Blick von den Plattformen und Systemen auf die beabsichtigten Wirkungen und die dazu erforderlichen Fähigkeiten. Das ist eine entscheidende konzeptionelle Neuausrichtung, die völlig neue qualitative Herausforderungen an die Streitkräfteplanung und die Planung der übrigen Machtinstrumente stellt. Im Unterschied dazu wird die Diskussion über Spezialisierung und Pooling bislang beinahe ausschließlich plattform- und teilstreitkraftorientiert geführt. Der Bau eines gemeinsamen Transport- und Kampfflugzeugs fällt ebenso in diese Kategorie wie der enge britisch-französische Schulterchluss

⁹ European defence. A proposal for a White Paper. Report of an independent Task Force, Paris, 2004, S. 118, 122-123.

¹⁰ Zum deutschen Ansatz insbesondere: Konzeption der Bundeswehr, Berlin, 2004, S. 11-12; Mey, Holger und Krüger, Michael: Vernetzt zum Erfolg? „Network-Centric Warfare.“ Zur Bedeutung für die Bundeswehr, Frankfurt, 2003; Thiele, Ralph: Innovation an der Spitze des Fortschritts, Europäische Sicherheit (11) 2003, S. 25-29; Neujahr, Martin: Vernetzte Operationsführung und das neue operative Umfeld: Gesteigerte Einsatzwirksamkeit durch verbesserte Führungsfähigkeit, in: Borchert, Heiko (Hrsg.), Vernetzte Sicherheit. Leitidee der Sicherheitspolitik im 21. Jahrhundert, Hamburg, 2004, S. 38-52; Network Centric Capabilities und der Transformationsprozess. Kompendium des Symposiums vom 4. September 2003, Bonn, 2003.

beim Bau eines neuen Flugzeugträgers, die niederländisch-deutsche Zusammenarbeit für ein gepanzertes Fahrzeug (Boxer) oder die französisch-italienische Kooperation im Satellitenbereich. Wie die neue Konzeption der Bundeswehr und das neue Verteidigungsweißbuch Großbritanniens zeigen, wird sich die Streitkräfteplanung und -entwicklung künftig klar an streitkräftegemeinsam hergestellten Wirkungsverbunden orientieren. Natürlich müssen im Endeffekt Systeme beschafft werden, um die Fähigkeiten und die Wirkungen zu generieren, aber es ist die Fähigkeits- bzw. die Wirkungsebene, auf der künftig über den Mix der Systeme entschieden wird und nicht umgekehrt.

Aus der Sicht der Rollenspezialisierung und des Pooling entsteht dadurch eine zweite Generation von Lösungsansätzen, die sich im Wesentlichen durch den streitkräftegemeinsamen Ansatz auszeichnen. Nehmen wir als Beispiel die Fähigkeit der Nachrichtengewinnung und Aufklärung. Diese benötigt zahlreiche Einzelelemente wie z.B. Human Intelligence, Spezialkräfte, Transportmittel, Satelliten und Drohnen, Informations- und Kommunikationstechnologie (inklusive elektronischem Schutz und Abwehr) sowie entsprechende Verfahren zur Herstellung, Gewährleistung und Weiterentwicklung der Wissensüberlegenheit. Je nach Einsatzerfordernis sind innerhalb dieses Verbunds für aufgabenspezifische Zwecke unterschiedliche Schwerpunkte zu bilden. Dieser Verbund basiert einerseits auf einem Pooling teilstreitkraftspezifischer Kapazitäten und kann andererseits als integriertes Fähigkeitspaket in eine internationale Koalition eingebracht werden.

Die zweite Generation von Spezialisierungs- und Poolinglösungen ist somit konzeptionell deutlich anspruchsvoller. Erstens muss die Interoperabilität zwischen den Teilstreitkräften zuerst national sichergestellt werden, um dadurch die nationale und die internationale Zusammenarbeitsfähigkeit sicherzustellen. Zweitens müssen Bewertungsmaßstäbe für die streitkräftegemeinsame Optimierung entwickelt werden, indem der Beitrag einer Teilleistungen vor dem Hintergrund der zu erzielenden Gesamtwirkung untersucht wird. Das gilt für die nationale Ebene der Streitkräfteplanung genauso wie für die internationale Ebene. Drittens ist zu berücksichtigen, dass Wirkungen auch mit nicht-militärischen Fähigkeiten erreicht werden können. Die Optimierung muss daher auch andere staatliche Machtinstrumente z.B. aus den Bereichen der Diplomatie und der Wirtschaft einschließen.¹¹ Dabei ist eine doppelte Hürde zu nehmen, indem die anderen Bereiche staatlichen Handelns ebenfalls fähigkeits- und wirkungsorientiert ausgestaltet werden und diese gemeinsam mit den militärischen Leistungen auf einen einheitlichen konzeptionellen Nenner gebracht werden, um ein Bild des mit allen staatlichen Machtinstrumenten hergestellten Wirkungsverbundes zu erhalten.¹²

Darüber hinaus schaffen die spezifischen Besonderheiten der vernetzten Operationsführung neue Anwendungsbereiche für die Spezialisierung und das Pooling. Dreh- und Angelpunkt der Vernetzung aus technischer Sicht ist der Aufbau der Informations- und Kommunikationsinfrastruktur. Hier eröffnet sich somit ein neues Feld für gemeinsame Lösungen, die von einzelnen Komponenten bis hin zu umfassenden Systemansätzen reichen. Die Beschaffung gemeinsamer Führungs- und Informationssysteme ist aufgrund der technischen Komplexität eine ganz besondere Herausforderung. Gerade deshalb würden gemeinsame Ansätze in diesem Bereich die Zusammenarbeitsfähigkeit substantiell verbessern, weil dadurch die klassischen Schnittstellenprobleme, die aus Divergenzen zwischen nationalen bzw. teilstreitkraftspezifi-

¹¹ US Joint Forces Command, The Effects-Based Operations Process. Concept of Operations Draft Version 0.5 (13. August 2004), S. 17, 26-28.

¹² Thiele, Ralph: Transformation und die Notwendigkeit der systemischen Gesamtbetrachtung, in: Borchert, Heiko (Hrsg.), Potentiale statt Arsenale. Sicherheitspolitische Vernetzung und die Rolle von Wirtschaft, Wissenschaft und Technologie, Hamburg, 2004, S. 34-54, hier S. 49-50.

schen Ansätzen resultieren, behoben werden könnten. Je mehr sich demzufolge die europäischen Staaten auf die vernetzte Operationsführung als gemeinsamen Ansatz der Streitkräfteentwicklung verständigen,¹³ desto mehr liegt in der Europäisierung der Informations- und Kommunikationstechnologie ein künftiges Aufgabenfeld der europäischen Verteidigungsagentur.

Des Weiteren ist die vernetzte Operationsführung wissens- und konzeptintensiv. Wirkungsorientierung hängt wesentlich von der Wissensüberlegenheit ab, denn diese ist entscheidend, um die Verwundbarkeit des zu bekämpfenden Systems in all seinen Facetten erfassen und bewerten zu können sowie um die darauf abgestimmten staatlichen Machtinstrumente zum Einsatz zu bringen.¹⁴ Das stellt neue Anforderungen an die konzeptionelle Vorbereitung entsprechender Aktionen und hat mit der Konzeptentwicklung und Erprobung (Concept Development and Experimentation, CD&E) zur Herausbildung eines neuen Aufgabenbereichs geführt.¹⁵ Beide Bereiche sind aufs Engste miteinander verknüpft. Daher empfehlen sich gemeinsame Lösungen z.B. mit Blick auf die erforderliche Infrastruktur im Bereich der Modellbildung und Simulation (M&S), den Aufbau, die Pflege und die Weiterentwicklung der erforderlichen Datenbanken und der darin enthaltenen Informationen sowie für die benötigten Methoden und Verfahren. Ebenso eröffnen diese neuen Aufgabenbereiche attraktive Möglichkeiten der Spezialisierung z.B. durch spezifische Kompetenzen in den Bereichen der sozialen Netzwerkanalyse, des Operations Research oder der M&S-Techniken

Eng mit diesem Bereich verknüpft sind schließlich auch neue Formen der Zusammenarbeit mit der Rüstungsindustrie, denn deren Expertise und deren Produkte müssen nicht nur schneller, sondern auch früher in die militärischen Leistungserstellungsprozesse integriert werden. Ansätze zum Aufbau integrierter Testbeds, in denen die Bedarfsdecker und die Bedarfsträger gemeinsam nach neuen Lösungen suchen, sollten daher nicht nur auf nationaler Ebene, sondern auch gemeinsam auf europäischer bzw. transatlantischer Ebene eingerichtet, unterhalten und weiterentwickelt werden. Dieser Schritt könnte die Herausbildung europäischer Systemintegratoren (Lead Systems Integrator) unterstützen.¹⁶

These 4: Durch die neuen Sicherheitsrisiken und die technologischen Entwicklungen verschwimmen die Grenzen zwischen den verschiedenen Sicherheitsaufgaben/-organisationen, wodurch die Ansätze der Rollenspezialisierung und der Ressourcenbündelung auch auf neue Sicherheitsbereiche übertragen werden können.

Die neuen Sicherheitsrisiken sind transnational und asymmetrisch. Zu ihrer Bekämpfung müssen gleichzeitig unterschiedliche Sicherheitsinstrumente eingesetzt werden, die in ihrer Vorbereitung und in ihrer Anwendung bislang strikt voneinander getrennt wurden. Die trennscharfe Unterteilung in „innere“ und „äußere“ Sicherheit sowie die den beiden Bereichen zugewiesenen Mittel entpuppt sich heute immer mehr als dysfunktional. In den Vordergrund rücken daher jene Mittel und Fähigkeiten, die von militärischen und zivilen Sicherheitskräften genutzt werden können und dadurch die Zusammenarbeitsfähigkeit zwischen diesen erleichtern und verbessern. Gleichzeitig erfordern der Umgang mit diesen neuen Risiken sowie die Fortschritte im Bereich nicht-militärischer Dual Use-Technologien, die auch missbräuchlich

¹³ Lindley-French, Julian and Aligieri, Franco, A European Defence Strategy, Gütersloh, 2004, S. 43.

¹⁴ Die gleiche Überlegung gilt auch für die systematische Verbesserung der eigenen Schutz- und Abwehrmaßnahmen.

¹⁵ Thiele, Transformation und die Notwendigkeit der systemischen Gesamtbetrachtung, S. 46-50.

¹⁶ Lindley-French/Aligieri, A European Defence Strategy, S. 54.

eingesetzt werden können, den verstärkten Rückgriff auf zivile Technologien, um Sicherheitsprobleme zu lösen. Diese technologische Konvergenz verstärkt den Trend zur Verwischung der Grenzen zwischen innerer und äußerer Sicherheit.¹⁷

Dadurch können die Rollenspezialisierung und die Ressourcenzusammenlegung auf andere Sicherheitsbereiche übertragen werden. Das ist vor allem für die Diskussion über Homeland Security von zentraler Bedeutung. Dabei können drei Anwendungsebenen unterschieden werden:

- Erstens gibt es eine Reihe militärischer Schlüsselfähigkeiten, die auch für die zivilen Sicherheitskräfte (z.B. Feuerwehr, Polizei, Sanität, technische Hilfswerke) von Nutzen sein können. Das gilt insbesondere für die Führung (C4), die Nachrichtengewinnung, Aufklärung und Überwachung sowie für den Schutz.¹⁸ Hierbei sind allerdings neben der nationalen Rechtslage, die den Einsatz militärischer Fähigkeiten/Truppen im Inland bestimmten Regeln unterwirft, auch die spezifischen Einsatzbedingungen im Innern zu berücksichtigen. So sind beispielsweise Sensoren, die auf die Detektion von ABC-Kampfstoffen auf dem Kampffeld ausgerichtet sind, für den Einsatz in Stadtgebieten zu modifizieren.
- Zweitens ist die Ressourcenzusammenlegung zwischen den zivilen Sicherheitskräften zu empfehlen. Typische Beispiele hierfür sind der von der Bundesregierung und den Bundesländern gemeinsam geplante Aufbau eines nationalen Vorrats an Pockenimpfstoffen oder eines digitalen Funknetzes für die Behörden und Organisationen mit Sicherheitsfunktionen.¹⁹ In ähnlicher Weise können über integrierte Leitstellen die unterschiedlichen Informations- und Führungsbedürfnisse der zivilen Sicherheitskräfte abgedeckt werden. Auch hier kann es allerdings die Rechtslage erfordern, dass z.B. gewisse Datenbankbereiche nur einem bestimmten Nutzerkreis zugänglich gemacht werden.
- Drittens spielt die Privatwirtschaft aufgrund ihres Eigentums an der kritischen Infrastruktur eine zentrale Rolle bei der Gewährleistung nationaler Sicherheit. Dort aufgebaute Spezialfähigkeiten (z.B. Schutz der Informations- und der Kommunikationstechnologie oder Berufsfeuerwehr der Chemie- und Pharmaunternehmen) sollten ebenfalls systematisch berücksichtigt werden, weil sie staatliche Fähigkeiten ideal ergänzen können.

Auch im zivilen Sicherheitsbereich wird die langfristig erfolgreiche Nutzung der Rollenspezialisierung und des Pooling von der Stärkung der ressortübergreifenden Planungsmechanismen abhängen. Wichtig ist dabei insbesondere der Übergang zur Fähigkeits- und Wirkungsorientierung, um eine gemeinsame konzeptionelle Basis mit den Transformationsbemühungen der militärischen Streitkräfte sicherzustellen.

These 5: Die Industrie-, Wissenschafts- und Technologiepolitiken müssen konsequent auf die mit der Rollenspezialisierung und dem Pooling angestrebten Ziele ausgerichtet werden.

¹⁷ Hierzu ausführlich: Geiger, Gebhard: Die sicherheitspolitische Bedeutung der Mikrowissenschaften und der Mikrotechnik, in: Borchert, Potentiale statt Arsenale. Sicherheitspolitische Vernetzung und die Rolle von Wirtschaft, Wissenschaft und Technologie, Hamburg, 2004, S. 11-33.

¹⁸ Abhängig von der Gefährdungslage sind der Einsatz von ABC-Schutz- und Abwehrtruppen, der elektronischen Kampfführung zur Sicherstellung der reibungslosen Kommunikation oder von Flugabwehrraketen zum Schutz kritischer Infrastrukturen (z.B. Atomkraftwerke) denkbar.

¹⁹ Entwicklung eines Gesamtkonzepts zur Abwehr bioterroristischer Gefahren. Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Katherina Reiche, Hartmut Koschyk, Dr. Maria Böhmer, weiter Abgeordneter und der Fraktion der CDU/CSU (BT-Drs. 15/1848 vom 16. Oktober 2003), S. 4, 8; Diwell, Lutz: Gesamtstaatliche Sicherheitsvorsorge, in: Bundesakademie für Sicherheitspolitik (Hrsg.), Sicherheitspolitik in neuen Dimensionen. Ergänzungsband I, Hamburg, 2003, S. 47-73, hier S. 55-56.

Die industrielle und die wissenschaftlich-technische Expertise spielen eine Schlüsselrolle bei der Entwicklung, der Bereitstellung und der Bewirtschaftung der erforderlichen Fähigkeiten. Solange die Sicherheits- und Verteidigungspolitik in Europa intergouvernemental organisiert bleibt, ist die nationale Fähigkeit zu Beiträgen in diesem Bereich vom Vorhandensein einer entsprechenden industriellen und wissenschaftlich-technologischen Kompetenzbasis abhängig, die sich jedoch in zunehmendem Maß internationalisiert. Das Beispiel der kurzzeitigen Übernahme der Howaldtswerke-Deutsche Werft AG durch einen US-amerikanischen Investor und die damit verbundene Problematik, das weltweit führende Antriebstechnik im Bereich des U-Boot-Baus national nicht mehr zur Verfügung steht, hat die generelle Problematik unterstrichen. Daher kann es nicht überraschen, dass die Rollenspezialisierung und das Pooling vor allem in jenen Bereichen angestrebt werden, in den die erforderliche industrielle und die wissenschaftlich-technische Expertise vorhanden sind. Das birgt jedoch den Nachteil in sich, dass im Rahmen einer Poolinglösung immer zähle Verhandlungen über die Aufteilung der Arbeitsleistung zwischen den beteiligten Partnern geführt werden müssen und wirkt sich aus der Sicht der Spezialisierung vor allem dann negativ aus, wenn durch einen solchen Schritt Fähigkeiten und damit eben auch industrielle bzw. wissenschaftlich-technische Expertise und Kapazitäten aufgegeben werden sollen/müssen.

Auf der nationalen Ebene ergibt sich daraus die Konsequenz, dass die nationale Sicherheitsstrategie und die Industrie-, Wissenschafts- und Technologiepolitiken deutlich stärker als bislang aufeinander abgestimmt werden müssen. Ob sich ein Land in einem Bereich spezialisiert oder an einer Poolinglösung teilnimmt ist eine Frage seiner sicherheitspolitischen Ambitionen. Diese strategische Entscheidung definiert die zu erbringenden Leistungen, aus denen die erforderlichen Fähigkeiten abgeleitet werden, die wiederum adäquat im Portfolio der industriellen und wissenschaftlich-technischen Kompetenzen abgebildet werden müssen. Eine besondere Herausforderung liegt dabei im Umstand, dass neue, primär zivile Technologien und Wissenschaftsfelder durch die in den Thesen 3 und 4 angesprochenen Entwicklungen an Bedeutung gewinnen. Im Zusammenhang mit der Lancierung des europäischen Sicherheitsforschungsprogramms ist daher zu Recht die besondere Rolle mehrfach nutzbarer Technologien hervorgehoben worden.²⁰ Das erfordert zum einen besondere Anstrengungen, um die neuen Technologiebereiche, die traditionell eher über schwache Beziehungen zum Verteidigungs- bzw. Sicherheitssektor verfügen, systematisch einzubinden. Andererseits müssen sowohl der staatliche Wissenschafts- und Technologiebedarf als auch die in Wirtschaft und Wissenschaft vorhandenen Kompetenzen systematisch erfasst werden, um durch den Soll-Ist-Vergleich die Grundlagen für eine Sicherheitswissenschafts- und -technologiestrategie definieren zu können.

Auf der europäischen Ebene stärken diese Überlegungen die Rolle und die Bedeutung der neuen Verteidigungsagentur sowie des Sicherheitsforschungsprogramms. Beides sind Instrumente, um den Auf-/Ausbau industrieller und wissenschaftlich-technischer Kompetenzbereiche stärker aus der Perspektive der langfristigen Entwicklung der europäischen Sicherheitspolitik und der Sicherheitskräfte bestimmen zu können. Naturgemäß ist hier die Verteidigungsagentur in ihrer Koordinierungsrolle angesprochen. Zusammen mit dem Militärstab wird sie dabei vor allem die oben angesprochene zweite Generation von Lösungsansätzen berücksichtigen müssen.²¹ Entscheidungen zugunsten von Spezialisierungs- und Poolinglösungen sollten

²⁰ Research for a Secure Europe. Report of the Group of Personalities in the Field of Security Research, Luxemburg, 2004.

²¹ Das ist unter anderem auch einer der Gründe, weshalb die Verteidigungsagentur relativ schnell ein eigenes Budget zur Unterstützung spezifischer Transformationsprogramme erhalten sollte.

durch das Sicherheitsforschungsprogramm und die übrigen Maßnahmen der Europäischen Kommission im Bereich von Wissenschaft und Technologie unterstützt werden. So erscheint es z.B. sinnvoll, das Netz der von der EU unterstützten Kompetenzzentren, die die Kommission künftig besonders fördern will,²² auf die erforderlichen Fähigkeiten sowie die nationalen Industrie-, Wissenschafts- und Technologieprofile abzustimmen bzw. über die Einrichtung solcher Zentren gezielte Impulse zum Aufbau spezifischer Kompetenzen zu setzen, damit dadurch Fähigkeitslücken geschlossen werden können. Dabei sollten die Gedanken der Spezialisierung und der Ressourcenzusammenlegung z.B. mit Blick auf die Förderung der Basisforschung oder den Unterhalt kostenintensiver Labors konsequent angewandt werden.

Die Überwindung der Distanz zwischen Sicherheits- und Industriepolitik, die in den Ländern der EU traditionell unterschiedlich ausgeprägt ist, sollte ferner dazu genutzt werden, die Rüstungsindustriepolitik als „Sicherheitsindustriepolitik“ in Europa neu zu gestalten. Dabei spielt die enge Zusammenarbeit mit den klassischen Rüstungsunternehmen sowie mit neuen Anbietern (z.B. Bio-, Gen-, Nanotechnologie, Lebenswissenschaften, Informations- und Kommunikationstechnologie) durch Ansätze der Public-Private Partnership (PPP) eine besondere Rolle. Wie in These 6 ausgeführt wird, gibt es aufgrund der nationalen Organisation der Streitkräfte eine Fülle von Leistungen, die aus europäischer Sicht redundant unterhalten werden. Deshalb empfiehlt es sich, in einer europäischen Gesamtschau jene Prozesse und Leistungen zu identifizieren, die sich beispielsweise für PPPs anbieten:

An examination of potential areas suggested that it would be possible to extend national contractorised support of the military to EU-wide contracts in the areas of motor transport, freight distribution, language training, equipment repair facilities, non-operational IT-systems, base support and a range of specialist training.²³

Zweitens müsste angesichts der Unterschiede im nationalen öffentlichen Recht gleichzeitig mit dieser Analyse auch untersucht werden, welche rechtlichen Hürden national zu beheben bzw. allenfalls europäisch harmonisiert werden könnten, um in den Mitgliedstaaten der EU vergleichbare Voraussetzungen für die Unternehmen der Sicherheitsindustrie zu schaffen. Drittens könnten solche Leistungen europaweit ausgeschrieben und vergeben werden. Das bringt nicht nur in den oben zitierten Bereichen, sondern vor allem auch in der kostenintensiven Logistik ökonomische Vorteile mit sich. Hier ist es inzwischen üblich, zivile Dienstleistungen bis ins Operationsgebiet zu erbringen. Der primär nationale Einkauf dieser Leistungen erschwert jedoch die Koordinierung über internationale Agenturen (z.B. der NATO) und führt im Einsatzgebiet zu einem unnötigen Wettbewerb um knappe Ressourcen.²⁴ Viertens wird es erforderlich sein, klar zu regeln, welche militärischen Leistungen unter welchen Bedingungen von privaten Anbietern erbracht werden können und in welchen Bereichen eine Auslagerung nicht angezeigt ist.

These 6: Um die Synergiegewinne von Rollenspezialisierung und Ressourcenzusammenlegung zu erhöhen, müssen die Prozesse optimiert werden, die zur Generierung der Fähigkeiten füh-

²² Science and technology, the key to Europe's future – Guidelines for future European Union policy to support research, COM(2004), 353, Brüssel, 16. Juni 2004, S. 5.

²³ Garden, Timothy: The Future of ESDP – Defence Capabilities for Europe, The International Spectator (3) 2003, S. 7-14, hier S. 12.

²⁴ Jordan, Wolfgang: Neue multinationale Initiativen in der Logistik, in: Europäische Sicherheit (9) 2003, S. 56-59.

ren. Dabei sollten insbesondere Planung, Beschaffung, Logistik und Ausbildung europäisiert werden.

Die Rollenspezialisierung und die Ressourcenzusammenlegung sind Hilfskonstrukte, um die Defizite zu beheben, die dadurch entstehen, dass Streitkräfte national geplant, eingesetzt und weiterentwickelt werden. Auch wenn beide Ansätze dazu beitragen, Synergiegewinne zu erzielen, erfassen diese – zumindest nach der bisherigen Praxis – nur einzelne Segmente der militärischen Wertschöpfungsketten. Bei der Optimierung dieser Wertschöpfungsketten muss angesetzt werden, um die militärische Zusammenarbeitsfähigkeit zu verbessern und damit die politische Handlungsfähigkeit zu stärken.

Jedes Prozessmodell, das den nationalen Streitkräften zugrunde liegt, weist spezifische Besonderheiten auf, die im Rahmen der vorliegenden Ausarbeitung nicht im Detail diskutiert werden können. Vereinfacht gesprochen können aber fünf Bereiche unterschieden werden. Da ist erstens der Planungsbereich zu nennen, der über die Analyse der aktuellen und künftigen Entwicklungen sowie in Abstimmung auf die politischen Vorgaben die eigentlichen Zielsetzungen für die Streitkräfte definiert. Zu den wesentlichen Aufgaben zählen in der Regel die Steuerung der Gesamtplanung sowie die Langfrist-, Rüstung- und Ressourcenplanung. Je nach dem kann auch die Doktrin diesem Bereich zugeordnet werden. Diese Planungsvorgaben werden zweitens vor allem im Rahmen der Teilstreitkräfte in die eigentliche Produktion der militärischen Einsätze und Leistungen überführt. Dabei wird zwischen verschiedenen Führungsgrundgebieten unterschieden. Als dritter wichtiger Bereich können die Beschaffung und die Logistik genannt werden mit verschiedenen Teilbereichen wie Prüfung geeigneter Beschaffungsoptionen, eigentliche Beschaffung sowie Lebenswegmanagement, d.h. der Unterhalt während der Nutzungsdauer inklusive Außerdienststellung bzw. Entsorgung. Viertens sind die Aus- und Weiterbildung auf allen politischen und militärischen Führungsstufen zu nennen, die auf die Übernahme spezifischer Aufgaben vorbereiten. Parallel zu diesen vier Themenblöcken verlaufen fünftens die unternehmerischen Steuerungsprozesse (wie Strategie- definition und -weiterentwicklung sowie Controlling und Reporting) sowie die Ressourcenprozesse (z.B. Finanzen, Personal, Technologie).

Hält man sich nun auf der europäischen Ebene die gemeinsam zu lösenden Aufgaben vor Augen, dann stellt das „europäische Prozessmodell“, das aus diesen nationalen Strukturen und Abläufen entsteht, ein kaum durchschaubares Dickicht dar. Geht es tatsächlich darum, die europäische Handlungsfähigkeit zu verbessern, dann muss dieses Geflecht an Doppelspurigkeiten konsequent entflochten werden. Dabei ist zu fragen, welche Aufgabe/Leistung national und welche sinnvollerweise europäisch erbracht werden muss/soll. Verfolgen die europäischen Staaten weiterhin abweichende politische Vorstellungen und setzen ihre Streitkräfte daher in unterschiedlicher Form ein, dann ist das Maß der Gemeinsamkeiten im Sinne der gemeinschaftlich zu erbringenden Aufgaben verhältnismäßig gering. Wenn jedoch, und dafür gibt es klare Anzeichen, die politische Grundausrichtung über die EU-Sicherheitsstrategie harmonisiert wird, für die Streitkräfte z.B. durch die vernetzte Operationsführung ein gemeinsamer Transformationspfad beschritten wird, des Weiteren gemeinsame Fähigkeitsziele definiert und gemeinsame Beschaffungsprogramme lanciert werden, dann spricht langfristig immer weniger dafür, die redundanten nationalen Strukturen zu erhalten. Vielmehr liegt es in der Logik der jetzt gefällten Entscheidungen (z.B. Aufbau der Verteidigungsagentur) und der bereits eingeleiteten Maßnahmen (z.B. Einrichtung der EU Movement Coordination Cell, Aufbau einer EU-Planungszelle für die Vorbereitung und die Durchführung militärischer und ziviler Operationen), dass es mittel- bis langfristig zu einer Aufgabenteilung zwischen der europäischen und der nationalen Ebene kommt. Dabei drängen sich vor allem die Planung, die

Beschaffung und die Logistik sowie die Ausbildung als „Kandidaten“ für die Europäisierung auf, weil darüber der größte Grad an Gemeinsamkeit erzielt werden kann.²⁵ Die übrigen Prozesse könnten innerhalb dieses neuen Rahmens konsequent harmonisiert und gestrafft werden. Damit würde im Verteidigungssektor das vollzogen, was die europäischen Staaten mit der Einführung des Euro und der Ablösung der nationalen Notenbanken durch die Europäische Zentralbank im Bereich der Wirtschafts- und Währungspolitik bereits erreicht haben: der Übergang von der nationalen zur europäischen Steuerung der Sicherheits- und Verteidigungspolitik.

Dr. Heiko Borchert (hb@borchert.ch) ist Direktor für Sicherheit und Verteidigung am Düsseldorfer Institut für Außen- und Sicherheitspolitik (DIAS) und führt ein eigenes Unternehmens- und Politikberatungsbüro.

²⁵ So, wenn auch bloß mit Bezug zur Beschaffung, die Argumentation von Julian Lindley-French und Franco Aligieri: „In the longer-run European defence procurement will need to become more like that of a single state in which the only debate that matters is between strategy and the needs of Europe’s land, sea and air forces together with its new security sector, rather than the process of inefficient horse-trading between states that serves Europe’s citizens so poorly”. Zit. gemäß: Lindley-French/Aligieri, A European defence strategy, S. 54.