



Arbeitspapier Sicherheitspolitik, Nr. 3/2017

# Strategiefähigkeit fördern und ausbauen – Den Vernetzten Ansatz weiterentwickeln

von *Armin Staigis*

**Strategiefähigkeit in der Sicherheitspolitik erfordert vor dem Hintergrund der komplexen Herausforderungen gerade in Zeiten, in denen innere und äußere Sicherheit nicht mehr trennscharf voneinander abzugrenzen sind, vernetzte gesamtstaatliche Ansätze. Für die Bundesrepublik Deutschland wird im Weißbuch 2016 hierzu ein Rahmen gesetzt, den es jetzt auszufüllen gilt. Auf dieser Grundlage werden Denkanstöße zur inhaltlichen und strukturellen Weiterentwicklung sowie zu den personellen Voraussetzungen des vernetzten Ansatzes vorgestellt, um insbesondere auf der politisch-strategischen Ebene in viel stärkerem Maße als bisher von vernetzter Rhetorik zu vernetzter Realität zu gelangen.**

„Sicherheit im 21. Jahrhundert kann nur im Verbund aller sicherheitspolitischen Akteure und Instrumente gewährleistet werden.“ Klarer kann die Politik ihren Gestaltungswillen zum vernetzten Ansatz im „obersten sicherheitspolitischen Grundlagendokument Deutschlands“, dem Weißbuch 2016 zur Sicherheitspolitik und zur Zukunft der Bundeswehr wohl kaum dokumentieren. Der inhaltliche Rahmen hierzu ist im Abschnitt „Sicherheitspolitische Gestaltungsfelder Deutschlands“ gesetzt, muss nun aber gesamtstaatlich und ressortübergreifend unter Berücksichtigung vielfältig gewonnener Erkenntnisse und Erfahrungen weiterentwickelt und umgesetzt werden, insbesondere auf der politisch-strategische Ebene, allein schon, weil hier die Grundlagen für erfolgreiches Handeln gelegt werden müssen.

Der US-General Toni Zinni hat schon vor einiger Zeit den Unterschied zwischen strategischer, operativer und taktischer Ebene sehr treffend beschrieben: Auf strategischer Ebene machen die Architekten den großen Plan und setzen den Rahmen, auf der operativen Ebene entwickeln die Ingenieure die Schritte für die Umsetzung und auf der taktischen Ebene führen die Meister und Facharbeiter diese Schritte aus. Die größten Defizite im vernetzten Ansatz liegen bis heute bei den Architekten auf der strategischen Ebene. Dass trotzdem vieles gelingt, liegt an den Ingenieuren, Meistern und Facharbeitern auf der operativen und taktischen Ebene, sowohl im staatlichen als auch im nichtstaatlichen Bereich, weil dort im Zwang des Handelns vor Ort mit Initiative und Einsatz sehr viel Gutes und Zielführendes geleistet wird und die Defizite der politisch-strategischen Ebene, soweit dies möglich ist, kompensiert werden.

Klaus Naumann vom Hamburger Institut für Sozialforschung hat anlässlich des Workshops zu Perspektiven des nationalen Handlungsrahmens während des Weißbuch-Prozesses auf gleicher Linie argumentiert: „Man vermisst den uneingeschränkten Gestaltungswillen der Politik, sich den gesamtstaatlichen Ansatz zu eigen zu machen, vorhandene Erfahrungen zu bündeln und die Kohärenz der Sicherheitsarchitektur voranzubringen.“

Jetzt ist dieser Gestaltungswille im Weißbuch 2016 verankert. Auf der politisch-strategischen Ebene muss nun aus vernetzter Rhetorik vernetzte Realität werden. Die nachfolgenden Überlegungen sollen hierzu Denkanstöße geben, wie Strategiefähigkeit gefördert und vernetzte Ansätze weiterentwickelt werden könnten.

## **1. Es bedarf der Vereinbarung von Leitlinien - eines Einvernehmens im Grundsätzlichen - zum vernetzten Ansatz als ein wesentliches Element einer nationalen Strategiedebatte und als Voraussetzung gesamtstaatlichen Handelns.**

Kritiker werden sagen, das gebe es doch: schon im Weißbuch 2006 – übrigens ganze zwei Seiten! –, oder durch die Bekräftigung der vernetzten Sicherheit in den Verteidigungspolitischen Richtlinien 2011, im Koalitionsvertrag zur 18. Wahlperiode, im „Review 2014“ des Auswärtigen Amts, im Aktionsplan Zivile Krisenprävention, Konfliktlösung und Friedenskonsolidierung von 2004 und in den Ressortübergreifenden Leitlinien für eine kohärente Politik der Bundesregierung gegenüber fragilen Staaten von 2012. Und jetzt folgt das Weißbuch 2016 mit den Forderungen „Strategiefähigkeit fördern und ausbauen“ sowie „Vernetzten Ansatz weiterentwickeln“. Vieles bleibt jedoch lediglich deklaratorisch oder sektoral und strukturell bezogen – dazu nur zwei Beispiele aus dem Weißbuch 2016:

„Die ressortübergreifende Strategieentwicklung der Bundesregierung wird gefördert und ausgebaut, indem [...]

- Prioritäten des Krisenmanagements der Bundesregierung und gemeinsame Handlungsansätze für konkrete Krisenlagen in geeigneten ressortgemeinsamen Gremien abgestimmt werden; [...]
- strategische Dokumente regelmäßig aktualisiert, aufeinander abgestimmt und möglichst mit messbaren Kriterien versehen werden; [...].“

Auch der vom Auswärtigen Amt unter dem Arbeitstitel „Leitlinien Krisenmanagement und Friedensförderung“ initiierte Prozess, ein Nachfolgedokument zum Aktionsplan Zivile Krisenprävention, Konfliktlösung und Friedenskonsolidierung von 2004 zu schaffen, ist auf die Schwerpunkte des deutschen zivilen Krisenmanagements konzentriert und damit trotz des ressortübergreifenden Vorgehens und der Einbindung nichtstaatlicher Akteure sowie der Wissenschaft wieder sektoral und damit nicht umfassend.

Es bedarf jedoch einer Leitidee und vereinbarter Leitlinien für den gesamtstaatlichen vernetzten Ansatz in Deutschland, für die Bundesregierung, im Zusammenwirken im föderalen System zwischen Bund und Ländern und im Zusammenwirken mit der Zivilgesellschaft und ihren Institutionen. Die Maßnahmen zur Bewältigung der Flüchtlings- und Migrationskrise, spät und anfänglich von ad-hoc-Handeln gekennzeichnet, sowie Bundesinnenminister de Maizières in der Frankfurter Allgemeinen Zeitung veröffentlichte „Leitlinien für einen starken Staat in schwierigen Zeiten“ und die damit ausgelöste Diskussion führen uns die Notwendigkeit eines solchen Vorgehens deutlich vor Augen.<sup>1</sup>

Es geht um die Qualität des Regierens, durch Responsivität, Inklusivität, Transparenz und Nachvollziehbarkeit in einer höchst komplexen globalisierten und interdependenten Welt. „Die Krise ist [dabei] kein Ausnahmefall der Globalisierung, sie ist eine dauernde Begleiterscheinung, vielfach sogar das Produkt der Globalisierung“, wird im „Review 2014“ des Auswärtigen Amts treffend beschrieben. Für diese Krisen brauchen wir ein vereinbartes Vorgehen zum Zusammenwirken aller staatlichen Akteure – Parlament und Regierung, Bund und Länder – sowie für die Einbeziehung der zivilgesellschaftlichen nichtstaatlichen Akteure in offenen, dynamischen Prozessen. In der Anwendung müssen dann Lehren gezogen und solche Leitlinien kontinuierlich weiterentwickelt werden. Eine Leitidee und Leitlinien ersetzen jedoch keine Strategie, was direkt zum zweiten Vorschlag führt.

---

<sup>1</sup> Siehe de Maizières, Thomas (2017): Leitlinien für einen starken Staat in schwierigen Zeiten, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung (3. Januar), <http://www.bmi.bund.de/SharedDocs/Namensartikel/DE/2017/namensartikel-faz.html>

## **2. Es bedarf einer Strategie für jede Krise und jeden Konflikt, in der Ziele, Instrumente und Ressourcen aufeinander abgestimmt werden, einbezogen in den multinationalen Rahmen deutscher Sicherheitspolitik.**

Gleich vorweg: Eine Gesamtstrategie oder eine Sicherheitsstrategie für Deutschland erscheint wenig zielführend. Nach langen Debatten würde man sich in Allgemeinplätzen verlieren, denen (fast) alle zustimmen könnten und die im konkreten Anwendungsfall nicht weiterhelfen würden. Es bedarf jedoch einer Strategie für jede Krise und jeden Konflikt, wenn Deutschland betroffen ist – geltend und, wo erforderlich, fortgeschrieben für alle Phasen, von der Konfliktprävention, über die Krisen- und Konfliktbewältigung bis hin zur Friedenskonsolidierung. Ein „Hineinschlittern“ in Krisen muss, wo immer möglich, vermieden werden, durch strategische Vorausschau und eine frühzeitige ressortübergreifende gesamtstaatliche Strategieentwicklung, die ständig fortgeschrieben und in dessen Prozess zeitgerecht die notwendigen politischen Entscheidungen vorbereitet und getroffen werden. Wesentliche Inhalte der jeweiligen Strategie müssen klare Zieldefinitionen und Verpflichtungen zur Bereitstellung der notwendigen Instrumente und Ressourcen zur Zielerreichung unter Berücksichtigung der multinationalen Bezüge und Verpflichtungen sein – letzteres ein Imperativ deutscher Politik.

Ein Ausgangspunkt dieser Überlegungen könnten die Mandate zum bewaffneten Einsatz der Bundeswehr bilden, gerade auch zur Einbeziehung des Parlaments. Hier werden in einem sicherheitspolitischen Gesamtrahmen Ziele, Aufgaben und Ressourcen des militärischen Einsatzes definiert und entschieden. Beim vernetzten gesamtstaatlichen Ansatz muss dies aber inhaltlich viel weiter gefasst werden – es bedarf einer Gesamtstrategie unter Einbeziehung aller notwendigen und verfügbaren Instrumente. Ein wichtiger Effekt eines solchen Ansatzes könnte sein, dass sich die Parlamentarier weg von ihrem viel zu häufig praktizierten Mikromanagement militärischer Einsätze hin zu politisch-strategischer Verantwortung und Kontrolle der Exekutive bewegen.

In diesem Kontext wäre über die Finanzierung von Maßnahmen des Krisen- und Konfliktmanagements nachzudenken. Heute ist dies immer noch von Ressortdenken geprägt. Ausnahmen bilden hier die vom Auswärtigen Amt und dem Bundesministerium der Verteidigung gemeinsam konzipierte und finanzierte Ertüchtigungsinitiative. Es wäre zu überlegen, ob zumindest für sogenannte „Anfangsoperationen“ ein gesonderter Einzelplan im Bundeshaushalt vorgehalten wird, um die Kostenfrage ganzheitlich zu betrachten. Denn eine ausreichende Finanzierung entscheidet wesentlich über den zeitgerechten Beginn und letztlich mit über Erfolg oder Misserfolg eines Krisenengagements.

In den Zusammenhang von Strategie und deren konsequenter Umsetzung gehört die Thematik der Evaluierung, mit der Folge notwendiger Korrekturen, Anpassungen und Nachsteuerungen, unter Einbeziehung aller Akteure, besonders auch der nichtstaatlichen. Dies gilt besonders für die politisch-strategische Ebene. Eine Referentin im Auswärtigen Amt hat die Problematik im Review-Prozess des Amts sehr treffend auf den Punkt gebracht: „Uns fehlt ein Kanal zu sagen, was falsch läuft.“ Ebenso wichtig ist jedoch, dass die politisch Verantwortlichen bereit sind, Fehler zuzugeben und Korrekturen zu veranlassen.

## **3. Es bedarf einer verbesserten Führung und neuer Strukturen auf politisch-strategischer Ebene unter Berücksichtigung der verfassungsrechtlichen und politischen Rahmenbedingungen.**

In diesem Feld wurden und werden immer wieder neue Vorstellungen und Modelle entwickelt. Es hat jedoch wenig Sinn, wenn dabei die verfassungsrechtlichen und politischen Gegebenheiten in unserem Lande nicht zur Grundlage genommen werden. Es ist davon auszugehen, dass das Ressortprinzip, die Richtlinienkompetenz und das Kollegialprinzip des Artikels 65 des Grundgesetzes, das föderale System der Bundesrepublik und der Parlamentsvorbehalt beim bewaffneten Einsatz der Bundeswehr unverrückbar sind. Weiterhin werden wir es auf absehbare Zeit mit Koalitionsregierungen zu tun haben. Diese Rahmenbedingungen sind politisch, verfassungsrechtlich und historisch gewachsen und sollten daher zum Ausgangspunkt der

Überlegungen gemacht werden. Im Weißbuch 2016 werden auf dieser Grundlage zu Führung und Struktur folgende wesentliche Aussagen getroffen:

- Stärkung des Bundessicherheitsrats in seiner „Rolle als strategischer Impulsgeber“, unter Wahrung des Ressortprinzips,
- Stärkung der politischen Arbeits- und Entscheidungsstrukturen der Bundesregierung zu zentralen Fragen der Außen- und Sicherheitspolitik,
- Vernetzung der Lagezentren auf strategischer und operativer Ebene, Teilen und Bündeln der Informationen für die politische Ebene.

Folgende Handlungsoptionen lassen sich daraus weiterentwickeln:

- Ausbau der Führungs- und Koordinierungsfunktion des Bundeskanzleramts als Voraussetzung zur Stärkung des Bundessicherheitsrats: Trotz des Ressortprinzips muss im vernetzten gesamtstaatlichen Ansatz in der Exekutive jemand die Fäden zusammenhalten und die Entscheidungen herbeiführen. Das kann nur das Bundeskanzleramt, wie die (zu spät) getroffenen strukturellen Entscheidungen in der Flüchtlings- und Migrationskrise zeigen. Es immer wieder mit Ad-hoc Lösungen zu versuchen – häufig, wenn es fast schon zu spät ist und zu negativen Folgen führt – kann zukünftig nicht tragen. Es bedarf konsequenter strukturell-organisatorischer Vorkehrungen zur Krisen- und Konfliktbewältigung im Bundeskanzleramt unter Nutzung des Bundessicherheitsrats.
- Vertikale, eingeübte Steuerungsorgane und -mechanismen innerhalb der Bundesregierung zur Entscheidungsvorbereitung durch Weiterentwicklung und Stärkung des Bundessicherheitsrats: Es gibt diese bereits vereinzelt, unstrukturiert und überwiegend nur auf ad-hoc-Basis. Es gilt hier, ein strukturiertes System verschiedener Hierarchieebenen zu bilden, in dem die politisch zu treffenden strategischen Entscheidungen vorbereitet und deren Umsetzung koordiniert und kontrolliert wird.
- Die Einrichtung eines Gemeinsamen Lage- und Analyseentrums der Bundesregierung zur sicherheitspolitischen Krisen- und Konfliktbewältigung: Dieser Vorschlag reicht über die Vernetzung von Lagezentren und die Teilung und Bündelung von Informationen hinaus. Ein Diplomat betrachtet eine krisenhafte Entwicklung anders als ein Soldat, ein Beamter des BMZ oder als ein Vertreter des Wirtschafts- oder des Gesundheitsministeriums. Es gilt, diese Sichtweisen personell und organisatorisch zusammenzuführen, um eine gemeinsame gesamtstaatliche Analyse zum Ausgangspunkt des politischen Handelns machen zu können.
- Prüfung ressortinterner Strukturen und deren Anpassung an gesamtstaatliche Prozesse: Das Auswärtige Amt hat mit seinem „Review 2014“ damit begonnen und Strukturen zukunftsorientiert verändert. Es wäre sicher an der Zeit, Ressortzuschneidungen und Ressortstrukturen innerhalb der Bundesregierung einer grundsätzlichen Prüfung in Zeiten der fortschreitenden Globalisierung und Digitalisierung auch mit Blick auf den vernetzten gesamtstaatlichen Ansatz zu unterziehen, spätestens nach der nächsten Bundestagswahl.
- Bildung von Dialogforen mit nichtstaatlichen Akteuren: Nichtstaatliche Akteure wie Verbände, Großunternehmen, Gewerkschaften, Medien und soziale Netzwerke, Interessengruppen und Nichtregierungsorganisationen beeinflussen heute politische, ökonomische, ökologische und gesellschaftliche Entwicklungen in erheblichem Maße, gerade auch in Krisen und Konfliktlagen. Die Exekutive, aber auch die Legislative, sind daher aufgefordert, diese Akteure in den Dialog und in die Zusammenarbeit einzubinden, in viel größerem Ausmaß als das bisher geschehen ist.

Zu diesen Einzelvorschlägen ist eine wichtige Schlussbemerkung zu machen: All diese grundsätzlichen strukturellen Erwägungen sind den inhaltlichen Überlegungen – wie in den Vorschlägen 1 und 2 aufgezeigt – nachzuordnen. Die Leitlinien und die Strategieentwicklung zum vernetzten gesamtstaatlichen Ansatz und die dazu definierten Prozesse bestimmen die Strukturen - und nicht andersherum wie zu häufig bei Reformvorhaben praktiziert.

#### **4. Es bedarf eines erheblichen Ausbaus der ressortübergreifenden Aus- und Weiterbildung von Führungspersonal sowie einer umfassenden Intensivierung des Personalaustausches zwischen den Ressorts der Bundesregierung, den Ländern und, wo immer möglich, dabei der Einbeziehung nichtstaatlicher Institutionen.**

Im Weißbuch 2016 sind diese Erfordernisse anerkannt. Deren konsequente Umsetzung ist von grundlegender Bedeutung, um die Voraussetzungen für die Verwirklichung der aufgezeigten Vorschläge zur Weiterentwicklung des vernetzten Ansatzes zu schaffen. Seien wir uns bewusst, ob staatlich oder nichtstaatlich tätig: Wir kommen aus unterschiedlichen „Welten und Kulturen“, sind unterschiedlich sozialisiert und denken anders, ja, wir sprechen teilweise eine andere Sprache, trotz gleicher Muttersprache. Das gilt schon für die Ressorts der Bundesregierung und erst recht bei Vertretern der zivilgesellschaftlichen Institutionen. Es betrifft nicht nur die kognitive, sondern ganz besonders die emotionale Ebene, das Verstehenwollen des Anderen, das Verständnis für den Anderen. Im Kern geht es um Vertrauensbildung und Empathie.

All das kann nicht erzwungen werden; es muss wachsen. Es müssen dafür „Räume“ geschaffen werden. Deshalb sind gemeinsame Aus- und Weiterbildung und ein intensiver Personalaustausch so wichtig. Hier wird gelernt, sich selbst in das Ganze einzuordnen, den anderen zu verstehen und zu respektieren, Vertrauen zu schaffen, und die für das Zusammenwirken so wichtigen Netzwerke zu bilden und zu pflegen.

Zur Umsetzung bedarf es des politischen Willens, und es geht selbstverständlich nicht ohne zusätzliche personelle und finanzielle Ressourcen. Es bedarf reformierter Personalentwicklungskonzepte und angepasster Förderstrategien, ressortübergreifend, zukunftsorientiert unter Einbeziehung der zivilgesellschaftlichen Akteure. So sollten beispielsweise für die Förderung in eine Führungsposition im ministeriellen Bereich Vorverwendungen in mindestens zwei Ressortbereichen oder bei einer nichtstaatlichen Institution oder internationalen Organisation wesentliche Voraussetzungen sein. Das immer noch praktizierte „Abschieben“ in ein anderes Ressort oder das „Wegbrüsseln“ von Mitarbeitern in den internationalen Bereich muss beendet werden. Hier liegt der Schlüssel zum Gelingen eines vernetzten gesamtstaatlichen Ansatzes.

#### **Fazit**

Die aufgezeigten Lösungsansätze und Vorschläge konzentrieren sich auf das nationale außen- und sicherheitspolitische Handeln, das heute vom innenpolitischen nicht mehr zu trennen ist. Zugleich muss es kohärent mit unserem multinationalen Handeln sein, in Wahrnehmung der internationalen Verantwortung Deutschlands als verlässlicher Partner im internationalen Bereich. Die zielführende Anwendung vernetzten Handelns ist gleichermaßen eine der schwierigsten Aufgaben für alle internationalen Organisationen, seien es die Europäische Union, NATO, OSZE oder Vereinte Nationen. Auch hierzu muss unser Land substantielle Beiträge leisten. Voraussetzung dazu ist aber, dass wir „unsere Hausaufgaben“ im Nationalen gemacht haben.

Politik und Gesellschaft müssen sich diesen komplexen Herausforderungen, gerade in Zeiten fortschreitender Globalisierung und Digitalisierung, stellen und die notwendigen Schritte zur Verwirklichung eines vernetzten gesamtstaatlichen Ansatzes konsequent weiterverfolgen. Überlegungen und Vorschläge liegen vor – es gilt nun, diese in der Praxis weiter mit Leben zu füllen.

*Brigadegeneral a.D. Armin Staigis ist Vorsitzender des Freundeskreises der Bundesakademie für Sicherheitspolitik e.V. und war von 2013 bis 2015 Vizepräsident der Bundesakademie für Sicherheitspolitik. Der Autor gibt seine persönliche Meinung wieder.*