

NATIONALE FÄHIGKEITENENTWICKLUNG UND DIE ROLLE INTERNATIONALER ORGANISATIONEN

von Christian Mölling

EINLEITUNG

Durch das Ende des Kalten Krieges haben sich die Parameter der Planung und Entwicklung militärischer Fähigkeiten signifikant verändert. Dies wird insbesondere auf drei Ebenen deutlich. Auf der konzeptionellen Ebene hat sich ein differenziertes Verständnis darüber entwickelt, was eine militärische Fähigkeit darstellt. Auf staatlicher Ebene haben sich nicht nur Planungsannahmen und die militärischen Fähigkeitenansprüche verändert, sondern auch die Prozesse der Fähigkeitengenerierung. Auf internationaler Ebene hat die Rolle internationaler Organisationen wie der Nato und jüngst der EU bei der Fähigkeitengenerierung an Bedeutung gewonnen.

Dieser Artikel will die Frage beantworten, welche Entwicklungen diese drei Ebenen genommen haben und wie sie dabei interagieren. Von besonderem Interesse ist dabei das Wechselspiel zwischen Staaten und internationalen Organisationen. Hier ist bislang weitgehend unklar, welche Rolle internationale Organisationen in der Fähigkeitenentwicklung spielen. Dies bezieht sich sowohl auf ihren Einfluss auf die Definition und Generierung von nationalstaatlichen Fähigkeiten als auch umgekehrt auf die Möglichkeit der Staaten, nationale Interessen- und Zieldefinitionen in die Fähigkeitenplanung von internationalen Organisationen einzubringen.

Zur Beantwortung dieser Fragestellung entwickelt der Artikel zunächst für die konzeptionelle Ebene ein erweitertes Verständnis des Begriffs «militärische Fähigkeiten». Hierbei wird der Begriff analytisch in drei Unterbegriffe aufgespalten, nämlich in *Hardware*, *Software* und *Wetware*. Zum anderen

* Der Autor dankt Claudia Major, Victor Mauer, Daniel Trachsler und Andreas Wenger für wertvolle Kommentare und die sorgfältige Durchsicht des Manuskripts. Alle Fehler und Ungenauigkeiten gehen zu Lasten des Autors. Der Artikel greift auf Forschungsergebnisse der in der Ausarbeitung befindlichen Dissertation des Autors zurück, die im Rahmen des EFSPS.EU.-Programmes gefördert wurde.

werden die idealtypischen Schritte der Fähigkeitendefinition und die Faktoren identifiziert, die während dieser Schritte für die inhaltliche Definition verantwortlich sind, nämlich Ideen, Institutionen und Ressourcen.

Aufbauend auf diesen konzeptionellen Überlegungen beleuchtet der Artikel zunächst die Fähigkeitenentwicklung auf nationalstaatlicher Ebene. Anhand der Beispiele Vereinigtes Königreich, Frankreich und Deutschland werden die Genese und die Unterschiede in den Fähigkeitenentwicklungen nachvollzogen. Diese Länder sind ausgewählt worden, da sie bei einem vergleichbaren politischen Gewicht in Europa zahlreiche Unterschiede im militärischen Bereich und verschiedene Modelle der Zusammenarbeit aufweisen. Dies ermöglicht aussagekräftige Vergleiche. So sind sich Deutschland und Frankreich sicherheitspolitisch eng verbunden. Frankreich hat aber z.B. mit Blick auf den verteidigungspolitischen Horizont viel mehr mit dem Vereinigten Königreich gemeinsam als mit Deutschland.

In einem dritten Schritt wird das Wechselspiel zwischen diesen Entwicklungen und den Trends auf der Ebene der internationalen Organisationen anhand des Beispiels der Europäischen Union (EU) verdeutlicht. Die Wahl der Nato bot sich trotz ihrer Erfahrung im Bereich der Fähigkeitenentwicklung nicht an, da Frankreich offiziell nicht in die militärischen Planungen des Bündnisses eingebunden ist.

Abschliessend eröffnet der Artikel einen Ausblick auf die nächste Generation der zu entwickelnden Fähigkeiten. Die politisch zunehmend als notwendig erachteten Anforderungen eines *Comprehensive Approach* verändern die Rahmenbedingungen der Fähigkeitenentwicklung und verknüpfen diese zunehmend mit den Bedürfnissen der effektiven Friedensförderung.

1 FÄHIGKEITEN – KONZEPTIONELLE ÜBERLEGUNGEN

Dieses Kapitel entwickelt zunächst einen erweiterten Fähigkeitenbegriff. Dies ist aufgrund des bestehenden Verständnisses notwendig, in dem Fähigkeiten insbesondere in materieller Hinsicht interpretiert werden. Die empirische Entwicklung in der Verteidigungsplanung hat die sich daraus ergebenden Unzulänglichkeiten deutlich unterstrichen. Insbesondere Konzepte wie *System of Systems* oder *Effect Based Approach to Operations* (EBAO) weisen nicht

der materiellen Waffenplattform (Panzer, Flugzeug), sondern der Systemebene und ihrer Outputgenerierung die Hauptbedeutung zu. Daran orientiert sich der diesem Artikel zugrunde liegende Fähigkeitenbegriff. In einem zweiten Schritt identifiziert das Kapitel sowohl die idealtypischen Schritte der Fähigkeitenentwicklung als auch jene Faktoren, die während dieser Schritte Einfluss auf die Charakterisierung der Fähigkeiten nehmen.

1.1 WAS SIND FÄHIGKEITEN?

Der Begriff «Fähigkeiten» gehört zu den gebräuchlichsten im militärpolitischen Jargon. Es wird jedoch nur selten eine klare Definition formuliert. Eine Fähigkeit beschreibt laut *Dictionary of Military and Associated Terms* (DOD) die «Befähigung für eine spezifische Handlungsoption oder Vorgehensweise». Fähigkeiten können folglich konkret durch sehr unterschiedliche Dinge dargestellt werden. Traditionell bezieht sich der Ausdruck jedoch auf materielle und quantifizierbare Elemente wie Panzer, Schiffe oder Soldaten.

Selbst im wissenschaftlichen Verständnis herrscht weiterhin die Betonung von materiellen Faktoren vor. Dabei war die ursprüngliche Definition von Kenneth Waltz nicht in diesem Masse festgelegt. Er verstand Fähigkeit als Instrument militärischer Macht. Fähigkeiten waren folglich alle Mittel, die einen Akteur in die Lage versetzen, einen Gegner abzuschrecken oder zu bezwingen. Was konkret diese Fähigkeit ausmacht, definierte Waltz nicht näher.¹

Fähigkeiten sind also zunächst ein relationaler Begriff. Das Verhältnis zwischen Missionsziel und den zur Verfügung stehenden Instrumenten entscheidet darüber, ob man von einer Fähigkeit sprechen kann oder nicht. Der Grund hierfür ist offensichtlich. Der Nutzen spezifischer militärischer Instrumente ändert sich nicht nur über die Zeit hinweg. Auch das Verhältnis des Instruments zur einer konkreten Mission oder einem militärstrategischen Ziel beeinflusst seinen Nutzwert.²

- 1 Waltz, Kenneth. *Theory of International Politics*. New York: McGraw-Hill, 1979; Betts, Richard K. Is strategy an illusion? In: *International Security* 25 (2000), Nr. 2, S. 5–50, hier S. 9f.
- 2 Baldwin, David A. Force, fungibility and influence. In: *Security Studies* 8 (1999), Nr. 4, S. 173–183.

Einen weiter gefassten analytischen Begriff haben Buzan und Herring entwickelt. Sie unterscheiden zunächst *Hardware*, *Software* und *Wetware*.³ Militärische Fähigkeiten umfassen demnach nicht nur die materiellen Instrumente und Artefakte, – also *Hardware* –, sondern auch jene Mittel und Umstände, die diese Instrumente und Artefakte entwickeln, produzieren und bereitstellen. Hinzu tritt die organisatorische Dimension, also die Fähigkeit, die Hardware zu organisieren und so zur Anwendung zu bringen.⁴ Dies kann z.B. Computersoftware sein, ein Datenlink, aber auch standardisierte Verfahren. Auch innerhalb eines Panzers sind diese Organisationen notwendig. Ohne die Vernetzung von Zielerfassung, Feuerleitung und Geschütz wäre er lediglich ein Stück Metall und kein Waffensystem. Diese Dimension wird als *Software* bezeichnet. Die *Wetware* schliesslich bezeichnet den Menschen als ein mit Fertigkeiten und Kenntnissen versehenes Element.

Tabelle: Die Dimensionen von Fähigkeiten

Fähigkeitsenelement	Funktion	Beispiel
Hardware	Ein materielles Artefakt zur Ausführung einer Handlung	Panzer, Fregatte, Kampf- flugzeug
Software	Verbindung, Koordination, Integration und Organisation der Verbindung von Hardware und Wetware	Hauptquartier, Doktrin, Software
Wetware	Nutzung oder Anwendung der Hardware und Software durch ein Individuum, unter Nutzung spezifischer individueller Fähigkeiten und Kenntnisse	Infanterist, Logistiker, Pilot, Rechtsberater

3 Buzan, Barry/Herring, Eric. *The arms dynamic in world politics*. London: Lynne Rienner Publishers 1998.

4 Ross, Andrew L. *The Dynamic of Military Technology*. In: Devitt, David/Haglund, David/Kirton, John (Hrsg.). *Building a New Global Order. Emerging Trends in International Security*. Oxford: Oxford University Press, 1993, S. 106–140.

Die aufgezeigte Verbindung der verschiedenen Elemente verdeutlicht, dass die Funktionen nicht getrennt voneinander betrachtet werden können. Vielmehr ist eine Fähigkeit nur existent, wenn alle drei Faktoren erfüllt sind.

1.2 FAKTOREN DER FÄHIGKEITENENTWICKLUNG

Auch wenn sich die konkreten Fähigkeiten von Land zu Land unterscheiden, lassen sich einige generelle Aussagen über jene Faktoren machen, die die Fähigkeitengenerierung massgeblich beeinflussen. Idealtypischerweise ist die Fähigkeitenentwicklung verbunden mit und inspiriert durch eine entsprechende sicherheits- und militärpolitische Lageanalyse und die daraus resultierende Strategieentwicklung. Diesem strategischen Rahmen inhärent sind sowohl eine Zieldefinition im weiteren sicherheitspolitischen und militärpolitischen Sinne als auch eine Definition der intendierten Mittel zur Erreichung der Ziele. Typischerweise finden sich solche Aussagen in Sicherheits- und Militärstrategien wieder. Die Einflussfaktoren auf die Fähigkeitenentwicklung lassen sich in drei Hauptkategorien unterteilen: Ideen, Institutionen und Ressourcen.

Ideen⁵: Der Begriff der Ideen bezieht sich zum einen auf perzipierte Bedrohungen und Risiken. Zum anderen beinhaltet er Konzepte und Vorstellungen, wie diesen Risiken und Bedrohungen zu begegnen ist. Solche Ideen äussern sich in Sicherheits- oder Militärstrategien, aber auch in ähnlichen Dokumenten mit planerischem Charakter. Die darin entwickelten Konzepte sind weitgehend charakterisiert durch die sicherheitspolitische Kultur eines Landes und reflektieren diese gleichzeitig. Sicherheitspolitische Kulturen beinhalten allgemeine Vorstellungen über schützenswerte Referenzobjekte (Territorium, Bevölkerung, Infrastrukturen, politische Institutionen), die sie betreffenden Risiken, aber auch über jene Mittel, die legitimerweise zu

5 Dies stellt eine idealtypische Beschreibung der ideellen Faktoren der Fähigkeitenentwicklung dar. Es wäre blauäugig anzunehmen, dass die Fähigkeitenentwicklung nur von rein politischen Akteuren und deren sicherheitspolitischen Erwägungen und Interessen geleitet wird. Lobbygruppen wie auch das Militär selbst spielen eine einflussreiche Rolle in diesem Prozess.

ihrem Schutz eingesetzt werden können.⁶ Den Hintergrund hierzu bieten die Interpretation historischer Erfahrungen von Krieg und Frieden, Anschauungen über den Nutzen von militärischer Gewalt oder spezifische Feind- und Bedrohungsmuster. Hinzu treten allgemeine Konzepte bevorzugter Formen von Kooperation und politischer Aktivität.

Neuerungen in der Bedrohungsperzeption wie auch bei Konzepten und Paradigmen generieren also neue Ziele und Vorgaben für die Fähigkeitenplanung. Aber auch neue Mittel können die Vorstellungen über die Angemessenheit und die Folgen des Einsatzes militärischer Gewalt verändern. Ein Beispiel wäre Präzisionsmunition.

Institutionen – Institutionalisierung: Institutionen bezeichnen jene Regeln, Routinen, Vorgaben und Gesetze, die den Ablauf von Prozessen steuern. Sie legen insbesondere fest, welche Akteure wie und zu welchen Zeitpunkten welchen Einfluss auf Prozesse haben können.⁷ Darüber hinaus können Institutionen einen «substantiellen» Charakter besitzen, indem sie inhaltliche Zielvorgaben besitzen und somit der Umsetzung von Ideen und Konzepten dienen. Entsprechend ist die Schaffung dieser Institutionen ein wichtiger Schritt zur Fähigkeitengenerierung. Gleiches gilt für die Veränderungen in der prozeduralen und in der inhaltlichen Dimension der Institutionen. Beispiele dafür sind die Rollendefinition des Planungsstabs im Rahmen der Fähigkeitenentwicklung oder die Anpassung von Ausbildungsprozessen und Doktrinen.

Ressourcen⁸: Die Möglichkeit, neue Konzepte und Vorschriften umzusetzen, ist an das Vorhandensein von Ressourcen gebunden. Die Verände-

6 Buzan, Barry/Waeber, Ole/de Wilde, Jaap. *Security: A New Framework for Analysis*. Boulder, CO: Lynne Rienner, 1998; Katzenstein, Peter J. (Hrsg.). *The Culture of National Security: Norms and Identity in World Politics*. New York: Columbia University Press, 1996.

7 Risse-Kappen, Thomas. Ideas do not Float Freely: Transnational Coalitions, Domestic Structures, and the End of the Cold War. In: *International Organisation* 48 (1994), Nr. 2, S. 184–214; Andréani, Gilles. Why Institutions Matter. In: *Survival* 42 (2000), Nr. 2, S. 81–95; Smith, Michael E. Institutionalization, Policy Adaptation and European Foreign Policy Cooperation. In: *European Journal of International Relations* 10 (2004), Nr. 1, S. 95–136.

8 Hartley, Keithy/Sandler, Todd (Hrsg.). *Handbook of Defence Economics*. Amsterdam: Elsevier, 1995; Deudney, Daniel H. Regrounding Realism: Anarchy, Security, and Changing Material Contexts. In: *Security Studies* 10 (2000), Nr. 1, S. 1–42; Baldwin, David A. Power and International Relations. In: Carlsnaes, Walter/Risse, Thomas/Simmons, Beth (Hrsg.). *Handbook of International Relations*. London: Sage, 2002, S. 177–191, hier S. 177.

rungs- und Anpassungsprozesse bedürfen der materiellen Ausgestaltung. Entsprechend ist die Distribution und die Reallokation von Ressourcen ein entscheidendes Indiz für eine stattfindende Fähigkeitenentwicklung. Dabei gehört zur Fähigkeitenentwicklung nicht nur allgemein ein Budget oder die Personalstärke einer Armee. Die benötigten Elemente umfassen ebenso die Art der Beschaffungsprogramme, die militärische Infrastruktur und die verteidigungsindustrielle Basis.⁹

Die konstatierte Veränderung in der Fähigkeitenentwicklung nach dem Ende des Kalten Krieges resultiert aus Veränderungen bei Ideen, Institutionen oder Ressourcen. Zu welchen Veränderungen in der Fähigkeitenentwicklung hat der Wandel von Ideen, Institutionen und Ressourcen geführt? Bei der im nächsten Kapitel folgenden Untersuchung dieser Frage liegt der Schwerpunkt der Betrachtungen auf dem Planungsbereich. Der Grund hierfür ist, dass im Lebenszyklus von militärischen Fähigkeiten¹⁰ traditionell eine grosse Lücke zwischen den vorherrschenden Ideen und den vorhandenen Fähigkeiten existiert.

2 BEISPIELE: DEUTSCHLAND, FRANKREICH, VEREINIGTES KÖNIGREICH

Das Ende des Kalten Krieges wurde von allen Staaten Europas als eine Wende markiert. Unter dem Eindruck eines grundlegend veränderten strategischen Kontextes haben nahezu alle europäischen Staaten ihre sicherheits- und verteidigungspolitischen Grundlagen einer Prüfung und Revision unterzogen. Dies hatte auch Implikationen für die Fähigkeitenplanung.

Zwei Trends in diesem Kontext finden sich auch in den hier analysierten Ländern wieder. Erstens findet aufgrund neuer Bedrohungsperzeptionen, erweiterter technologischer Möglichkeiten und geringerer Ressourcen ein Konzeptions- und Institutionenwandel von einer bedrohungs-basierten hin zu einer fähigkeitsbasierten Planung statt. Und zweitens verlagert sich

9 Tellis, Ashley J./Bially, Janice/Layne, Christopher/McPherson Melissa. *Measuring National Power in the Postindustrial Age*. Rand Publication MR 1110/1-A. 7. Juli 2008. http://www.rand.org/pubs/monograph_reports/MR1110/.

10 Planung – Entwicklung – Produktion – Beschaffung – Kampfwertsteigerung – Verschrottung.

der Schwerpunkt bei der Fähigkeitenentwicklung von Hardware und Software hin zur Software.

Dennoch existieren auch markante Unterschiede, insbesondere zwischen Deutschland auf der einen und Frankreich und dem Vereinigten Königreich auf der anderen Seite. So spielen z.B. rein national orientierte Fähigkeitsziele für Deutschland keine so zentrale Rolle wie für die beiden Vergleichsländer. Deutschland legt den Schwerpunkt auf die multilaterale Einbettung. Bemerkenswerterweise führen diese Unterschiede jedoch nicht zu grundsätzlich anderen Fähigkeitsdefinitionen. Grund hierfür ist insbesondere die Einsicht aller untersuchten Staaten, dass sie bei der Generierung von Fähigkeiten auf die Kooperation auf internationaler Ebene angewiesen sind. Die Gründe liegen in der damit verbundenen Effektivität und Legitimität.¹¹

2.1 DEUTSCHLAND

Deutschland verfügt nicht wie Frankreich oder Grossbritannien über ausgedehnte Erfahrungen im Bereich von Expeditionsoptionen. Das historische Trauma des Faschismus und des Zweiten Weltkrieges beeinflussen bis heute den gesellschaftlichen Konsens über die Rolle des Militärs und Deutschlands Rolle in der internationalen Sicherheitspolitik.¹² Dies hat auch dazu geführt, dass für Deutschland Szenarien für den unilateralen Truppeneinsatz in der Fähigkeitsdefinition so gut wie keine Rolle spielen. Hier orientiert es sich weitgehend an internationalen Organisationen.

2.1.1 ALLGEMEINE SICHERHEITSPOLITISCHE ORIENTIERUNG

Drei Hauptvorgaben kennzeichnen Deutschlands Rolle in der Sicherheits- und Verteidigungspolitik. Erstens ist die aktive Einbindung in multilaterale Organisationen und die Bevorzugung multilateraler Lösungsansätze ein deutsches Leitmotiv, das sich in allen Grundlagendokumenten wiederfindet. Für

11 Gross, Eva/Giegerich, Bastian. Squaring the Cycle? Leadership and Legitimacy in European Security and Defence Cooperation. In: *International Politics* 43 (2006), Nr. 4, S. 500–509.

12 Hyde-Price, Adrian. Foreign and Security Policy. In: Padgett, Stephen/Paterson, William E./Smith, George (Hrsg.). *Developments in German Politics* 3. Basingstoke: Palgrave, 2004, S.184–205.

Deutschland ist sicherheitspolitisches und militärisches Handeln¹³ ausserhalb eines multilateralen Rahmens nicht denkbar.¹⁴

Darüber hinaus nimmt es eine Brückenposition zwischen der EU und der Nato ein und versucht insbesondere, zwischen den beiden Partnern Frankreich und USA zu vermitteln. Deutschland unterstützt einerseits aktiv den Ausbau der Europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik (ESVP). Dies ist zweifelsohne der traditionellen Beziehung zu Frankreich geschuldet, entspricht aber auch dem deutschen Interesse an einer effektiven ESVP als wichtiger Schritt im europäischen Integrationsprozess und der eigenen Verankerung in den europäischen Strukturen. Andererseits bleibt die Nato als traditionell zweiter Pfeiler der deutschen Westbindung das zentrale Verbindungsglied zu den USA und bildet das Rückgrat der gemeinsamen Verteidigung und des Schutzes Europas.¹⁵ Drittens bevorzugt Deutschland zivile Instrumente in der internationalen Politik. Daneben engagiert es sich für eine Verrechtlichung der internationalen Beziehungen.¹⁶

2.1.2 VERTEIDIGUNGSPOLITISCHE ERFAHRUNG UND AUSRICHTUNG: RISIKOPERZEPTIONEN UND REAKTIONEN

Das internationale Engagement Deutschlands wandelt sich sehr langsam. Während sich Deutschland im Golfkrieg 1991 noch auf die stark kritisierte Scheckbuchdiplomatie beschränkte, entsandte es 1993 erstmals ein nach Zahlen und Auftrag ernstzunehmendes Kontingent nach Somalia (Mission

13 Die einzige Ausnahme bilden Evakuierungsoperationen.

14 Longhurst, Kerry. *Germany and the Use of Force: The Evolution of German Security Policy 1990–2003*. Manchester: Manchester University Press, 2004.

15 Meiers, Franz-Josef. Deutschland: Der dreifache Spagat. In: Erhart, Hans-Georg (Hrsg.). *Die Europäische Sicherheits- und Verteidigungspolitik, Positionen, Perzeptionen, Probleme, Perspektiven*. Baden-Baden: Nomos, 2002, S. 35–48, hier S. 36–38; Regelsberger, Elfriede. Deutschland und die GASP – ein Mix aus Vision und Pragmatismus. In: Müller-Brandeck-Bocquet, Gisela (Hrsg.). *Europäische Außenpolitik, GASP- und ESVP-Konzeptionen ausgewählter EU-Mitgliedstaaten*. Baden-Baden: Nomos, 2002, S. 28–40, hier S. 35–39.

16 Maull, Hanns W. Zivilmacht Deutschland. In: Hellmann, Gunther/Wolf, Reinhard/Schmidt, Siegmund (Hrsg.). *Handbuch zur deutschen Außenpolitik*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, 2007, S. 73–84; Maull, Hanns W. Germany and the Use of Force: Still a Civilian Power? In: *Survival* 42 (2000), Nr. 2, S. 56–80.

UNOSOM II).¹⁷ Der Entscheid des Bundesverfassungsgerichts von 1994, der die so genannten *out of area*-Einsätze der Bundeswehr erlaubte, bereitete schliesslich den Weg für eine weitergehende Übernahme von Aufgaben und Verantwortung und eine langsame Veränderung der sicherheitspolitischen Kultur.¹⁸

Erste Veränderungen spiegelten sich im Weissbuch von 1994 wider.¹⁹ Im Bereich der Fähigkeitenplanung reagierte Deutschland jedoch erst viel später auf die schon im Weissbuch festgestellten Veränderungen. Erst im Mai 2003 erklärten die «Verteidigungspolitischen Richtlinien» (VPR) zum ersten Mal seit Ende des Kalten Krieges die Grundzüge einer deutschen Verteidigungspolitik.²⁰ Darin werden als Hauptbedrohungen der internationale Terrorismus, Konflikte in Europa und an seinem süd- bzw. südöstlichen Rand sowie die Proliferation von Massenvernichtungswaffen definiert.²¹

Die in den VPR genannten Hauptziele sind die Sicherheit und der Schutz der Bevölkerung. Dabei setzt die Bundesrepublik voll auf die multilaterale Einbettung in internationale Sicherheitsorganisationen wie die EU, die Nato und die Uno. Die Rolle internationaler Organisationen geht dabei über deren funktionale Aspekte hinaus. Deutschlands Ziel ist die Schaffung des vollen Spektrums an sicherheitspolitischen Mitteln im Rahmen der internationalen Organisationen.²²

Angeichts steigender Ansprüche, mangelnder Ressourcen und der Feststellung, dass die Strukturen der Bundeswehr diesen Ansprüchen nicht mehr gewachsen sind, leitete die «Weisung zur Weiterentwicklung der Bundeswehr» aus dem Jahr 2003 einen weiteren Reformschritt ein: die Reorganisation

17 Becher, Klaus: German Forces in International Military Operations. In: *Orbis* 48 (2004), Nr. 3, S. 397–408.

18 Harnisch, Sebastian/Longhurst, Kerry. Understanding Germany: The Limits of «Normalization» and the Prevalence of Strategic Culture. In: Taberner, Stuart/Cooke, Paul (Hrsg.). *German Culture, Politics, and Literature into the 21st Century: Beyond Normalization*. New York: Camden House, 2006, S. 49–60.

19 Bundesministerium für Verteidigung (Hrsg.). *Weissbuch 1994: Weissbuch zur Sicherheit der Bundesrepublik Deutschland und zur Lage und Zukunft der Bundeswehr*, Bonn: Presse- und Informationsamt der Bundesregierung, 1994.

20 Bundesminister der Verteidigung: *Verteidigungspolitische Richtlinien für den Geschäftsbereich des Bundesministers der Verteidigung vom 21. Mai 2003*, im folgenden abgekürzt als VPR.

21 VPR, S. 5–7.

22 VPR, S. 22.

der Bundeswehr. Ziel war die Bündelung und Konzentration auf Kernbereiche. Die Streitkräfte wurden in drei Kategorien gegliedert: Eingreif-, Stabilisierungs- und Unterstützungskräfte. Die Eingreifkräfte sollten zukünftig 35 000 Krisenreaktionskräfte umfassen. Die Stabilisierungskräfte mit einer Soll-Stärke von 70 000 Mann sind für multinationale, streitkräftegemeinsame militärische Operationen niedriger und mittlerer Intensität und längerer Dauer im breiten Spektrum friedensstabilisierender Massnahmen vorgesehen. Die verbleibenden knapp 148 000 Soldaten sollen die Eingreif- und Stabilisierungskräfte in der Einsatzvorbereitung und -durchführung unterstützen.²³

2.1.3 PLANUNGSANNAHMEN UND SZENARIEN

In der Fähigkeitenplanung verabschiedet sich die Bundeswehr von konkreten Szenarien. Stattdessen umschreibt sie das Einsatzspektrum. Hier liegt das Hauptaugenmerk auf Konfliktverhütung und Krisenbewältigung einschliesslich des Kampfes gegen den internationalen Terrorismus. Die Landesverteidigung verliert hingegen an Bedeutung. Daraus resultieren vier grundlegende Aufgaben für die Bundeswehr²⁴: erstens die Sicherung der aussenpolitischen Handlungsfähigkeit, zweitens der Beitrag zur Stabilität im globalen und europäischen Rahmen, drittens die Gewährleistung der nationalen Sicherheit und Verteidigung sowie ein Beitrag zur Verteidigung der Bündnispartner und viertens die Förderung multinationaler Zusammenarbeit und Integration. Generell wird ein fähigkeitsbasierter Ansatz bevorzugt, der eine möglichst breite Handlungsfähigkeit ermöglichen soll.²⁵

2.1.4 IDENTIFIKATION VON FÄHIGKEITEN

Für den Bereich der Fähigkeitenentwicklung bereiten die Grundlagendokumente einen klaren Wandel vor: Teilstreitkraft (TSK)-basierte Fähigkeiten sollen zugunsten eines fähigkeitsorientierten und TSK-übergreifenden

23 Bundesminister der Verteidigung. *Konzeption der Bundeswehr* vom 9. August 2004, im folgenden abgekürzt als KdB.

24 VPR, S. 24.

25 Schneiderhan, Wolfgang. Ziel der Transformation der Bundeswehr ist die Verbesserung der Einsatzfähigkeit. In: *Europäische Sicherheit* 54 (2005), Nr. 2, S. 22–32.

Gesamtansatzes aufgegeben werden. Dieser Gesamtansatz konzentriert sich auf die Bereiche Führungsfähigkeit, Nachrichtengewinnung und Aufklärung, Mobilität, Wirksamkeit im Einsatz, Unterstützung und Durchhaltefähigkeit sowie Überlebensfähigkeit und Schutz. Priorität geniessen dabei jene Felder, in denen Deutschland bislang über keine Fähigkeiten verfügte. Dies sind Führungsmittel und -systeme, Aufklärung und strategischer Transport.²⁶

Einen weiteren Schwerpunkt bildet die vernetzte Operationsführung. Sie soll über ein gemeinsames Lagebild und Führungssysteme ermöglichen, Material und Ausrüstungsbestände langfristig zu reduzieren. Dafür muss jedoch im Gegenzug die Vernetzungsfähigkeit der verbleibenden Instrumente sichergestellt werden.

2.2 FRANKREICH

Traditionell beansprucht Frankreich eine besondere Verantwortung und Vorreiterrolle in der Europäischen Sicherheitspolitik. Zwar versteht auch Frankreich die Nato als die zentrale Organisation für die gemeinsame Verteidigung. Jedoch betont es von jeher die Rolle der autonomen Entscheidungs- und Handlungsmöglichkeiten der EU vis-à-vis den USA und der Nato.²⁷ In der Fähigkeitenentwicklung setzt Frankreich auf seine Bemühungen auf der Ebene der EU. Dabei wird jedoch eine mit einem Souveränitätsverzicht einhergehende EU-Integration in diesem Bereich klar ausgeschlossen.

2.2.1 ALLGEMEINE SICHERHEITSPOLITISCHE ORIENTIERUNG

Das Ende des Kalten Krieges bedeutete auch für Frankreich eine sicherheitspolitische Neuorientierung. Das sicherheitspolitische Umfeld wie auch die Anforderungen an die Organisation und die Mechanismen zur Gewährleistung von Sicherheit und Verteidigung änderten sich dramatisch.²⁸ Frankreich musste zunächst feststellen, dass es weder mit Blick auf Fähigkeiten

26 VPR, S 31.

27 Menon, Annand. From independence to Cooperation: France, NATO and European Security. In: *International Affairs* 71 (1995), Nr. 1, S. 19–34.

28 Brezinzski, Zbigniew. *The Grand Chessboard: American Primacy and Its Geostrategic Imperatives*. London: Basic Books, 1998, S. 61.

noch hinsichtlich seiner strategischen Ausrichtung für die neuen Herausforderungen gewappnet war. Diese Einschätzung basierte zum einen auf den Folgen der Desintegration der Sowjetunion und anderer kommunistischer Staaten. Den Balkankriegen kam dabei eine besondere Bedeutung zu. Diese verdeutlichten, dass weder Frankreich noch die Europäische Gemeinschaft auf solche Ereignisse vorbereitet waren, und unterstrichen die Abhängigkeit Europas von den militärischen Fähigkeiten der USA.

Die französischen Entscheidungsträger fürchteten den Verlust der relativ unabhängigen Machtposition, die Frankreich während des Kalten Krieges innehatte. Dies drückte sich zum einen in der Ablehnung einer US-zentrierten, unipolaren Welt aus. Zum anderen wurde die Vereinigung Deutschlands als Machtverlust perzipiert. Sie schürte darüber hinaus das Misstrauen gegenüber Deutschland und die Sorge um die damit einhergehenden zentrifugalen Kräfte in Europa.²⁹ Zudem verloren in dem neuen sicherheitspolitischen Kontext die Nuklearwaffen an Bedeutung, was wiederum mit einem Prestigeverlust einherging. In der Tat hat Frankreich durch die neuen strategischen und diplomatischen Rahmenbedingungen massgeblich an internationalem Rang und Status eingebüsst. Frankreichs Position in der Welt ist zwar nach eigener Wahrnehmung nicht gänzlich verschwunden, aber die traditionellen französischen Stärken haben an Bedeutung verloren.

Dies verdeutlichte die Dringlichkeit einer strategischen und operativen Anpassung der französischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik. Da Frankreich jedoch weder über die internationale Statur noch über die notwendigen Ressourcen verfügte, die neuen Herausforderungen im Alleingang zu bewältigen, strebte es eine zweigleisige Lösung an. Einerseits wurden Reformen auf nationaler Ebene initiiert, andererseits verstärkte Paris sein Engagement im Bereich der europäischen Zusammenarbeit. Beide Komponenten wurden als Instrumente für eine französische Einflusssteigerung verstanden.³⁰

29 Aggestam, Lisbeth. *A European foreign policy? Role conceptions and the politics of identity in Britain, France and Germany*. Stockholm: Stockholm University Press, 2004, S. 96.

30 Ould-Abdallah, Ahmedou. Le redéploiement de la puissance militaire et stratégique dans un monde en mutation. In: *La revue internationale et stratégique* 63 (2006), Nr. 1, S. 81–86, hier S. 83f; Rieker, Pernille. From Common Defence to Comprehensive Security: Towards the Europeanization of French Foreign and Security Policy? In: *Security Dialogue* 37 (2006), Nr. 4, S. 509–528, hier S. 517.

2.2.2 VERTEIDIGUNGSPOLITISCHE ERFAHRUNG UND AUSRICHTUNG: RISIKOPERZEPTIONEN UND REAKTIONEN

Auf militärischer Ebene hatte bereits das französische Engagement im Golfkrieg 1991 die Notwendigkeit zur Anpassung des verteidigungspolitischen Rahmens verdeutlicht. Hier mussten das französische Militär und die Politik anerkennen, dass die für die erwünschte Machtprojektion notwendige eigene Organisationsstruktur und das erforderliche Fähigkeitspektrum nicht vorhanden waren. Im Gegenteil, Frankreich konnte sogar in klassischen Szenarien nicht mit den US-Streitkräften mithalten.³¹ Letztere profitierten bereits zu diesem Zeitpunkt von der Integration von Informationstechnologien und neueren Entwicklungen in der Sensorik in ihre operationalen und strategischen Konzepte.

Das neue französische Sicherheits- und Strategieverständnis drückte sich erstmals im *Livre Blanc* von 1994 aus, und zwar sowohl in Bezug auf Europa als auch hinsichtlich der militärischen Reformen.³² Das *Livre Blanc* wies auch eine explizite politische Programmatik auf. Frankreich hatte verstanden, dass es nur dann eine weltweite politische Rolle spielen konnte, wenn es in der Lage war, die europäischen Entwicklungen massgeblich zu steuern. Das *Livre Blanc* definiert folglich «Europäische Verteidigung» als Priorität. Hier wird der Unterschied zum vorherigen *Livre Blanc* von 1972 deutlich, in welchem dieser Begriff keine Erwähnung fand.³³

Diese Entwicklung wird durch die französische Verteidigungsstrategie von 2001 unterstrichen. Diese definierte drei Interessenkategorien: a) Vitale Interessen: Wahrung der Integrität des Staatsgebietes und seiner Zugänge zu See und Luft, freie Ausübung der Souveränität und Schutz der Bevölkerung; b) Strategische Interessen: Aufrechterhaltung des Friedens in Europa und seiner Grenzregionen, freier Handel und Zugang zu Ressourcen; c) Machtinteressen: Interessen, die sich aus der Rolle Frankreichs in der Welt,

31 Freedman, Lawrence. *The Revolution in Strategic Affairs. Adelphi Paper 318*. London: International Institute for Strategic Studies, 1998.

32 Ministère de la Défense. *Livre blanc sur la défense 1994*. Paris: 1994.

33 Irondelle, Bastian. *Europeanisation without the European Union? French Military Reforms 1991–96*. In: *Journal of European Public Policy* 10 (2003), Nr. 2, S. 208–26.

seiner Mitgliedschaft im Uno-Sicherheitsrat sowie seiner Rolle als Nuklearwaffenstaat ergeben.³⁴

2.2.3 PLANUNGSANNAHMEN UND SZENARIEN

Hinsichtlich der militärischen Dimension schrieb das *Livre Blanc* von 1994 die Verlagerung des Schwerpunkts von Landesverteidigung zu Auslandeseinsätzen, insbesondere Krisenmanagementoperationen, fest. Gleichzeitig steigerte Frankreich sein multilaterales Engagement in materieller und finanzieller Hinsicht, beispielsweise durch die Beteiligung an friedenssichernden Operationen. Dies bot sowohl die Gelegenheit, die Einsatzfähigkeit französischer Krisenreaktionskräfte zu trainieren, als auch die Möglichkeit, auf der internationalen Bühne Präsenz und Einfluss zu demonstrieren. Dieses internationale Engagement scheint auf den ersten Blick Frankreichs politisches Leitmotiv der Unabhängigkeit in Frage zu stellen. Letztendlich dient es jedoch genau diesem Bestreben, da durch das internationale Engagement das französische Macht- und Einflussstreben konsolidiert werden sollte.

Das langfristige Ziel Frankreichs war es, eine autonome, von der Nato und den USA unabhängige Handlungsfähigkeit der EU im Krisenmanagement herzustellen. Frankreich verfügte jedoch weder über die notwendigen und adäquaten Konzepte noch über die Streitkräftestruktur, die Ausrüstung und die Fähigkeiten, um erfolgreich in dem neuen Sicherheitsumfeld operieren zu können. Folglich wurde, wie im *Livre Blanc* 1994 angekündigt, eine grundlegende Reform der französischen Streitkräfte initiiert. Die Hauptaspekte waren die Redefinition der Aufgaben, die Abschaffung der Wehrpflicht und das Engagement für eine verstärkte Entwicklung von Fähigkeiten zur Machtprojektion.³⁵ Diese ersten Reformschritte wurden im langfristigen Reformprojekt *Modèle d'armée 2015* weitergeführt, das Bestandteil des militärischen Programmgesetzes 2003–2008 ist. Es definiert vier strategische

34 Ministère de la Défense. *La stratégie de défense de la France*. Paris: 2001, Kapitel 2.3.

35 Ebd.

Funktionen der Streitkräfte: Nukleare Abschreckung, Prävention, Schutz und Projektion.³⁶

2.2.4 IDENTIFIKATION VON FÄHIGKEITEN

Die nukleare Dimension in der Fähigkeitenplanung unterstreicht das nationale Selbstverständnis Frankreichs als zentraler Akteur in der Sicherheitspolitik. Sie hat jedoch im Sinne des staatlichen Risikomanagements keine operative Fähigkeit zur Folge. Hingegen ist insbesondere die letztgenannte Funktion der Machtprojektion entscheidend. Hierauf beziehen sich die grundlegenden Fähigkeitenanforderungen: Schnelle Verlegbarkeit und Durchhaltefähigkeit, auch über weite Distanzen. Im Detail lassen sich vier Fähigkeitenbereiche identifizieren³⁷: a) Informationsgewinnung: Hier strebt man nach einem europäischen Verbund von Aufklärungs- und Informationsmitteln, einschliesslich weltraumbasierter Systeme; b) Schnelle Krisenreaktion/*Armée 2015*: Mobilität und schnelle Verlegefähigkeit sollen durch eine Initialkapazität in den Bereichen See, Luft und Land erreicht werden. Hierzu wurde im Bereich der Landstreitkräfte ein spezieller Kräftegenierungsmechanismus aufgebaut – die «*Cellule Guépard*»³⁸; c) *Command and Control*. Darüber hinaus wurde der Bedarf an funktionierenden Führungsstrukturen und -systemen konstatiert, um sowohl individuelle als auch multinationale Operationen planen und ausführen zu können; d) Wirksysteme: Die französische Armee benötigte ausserdem neue, plattformbasierte und netzwerkgenerierte Wirksysteme. Bei der Schaffung dieser Fähigkeiten setzte Frankreich auf seine Bemühungen auf der Ebene der EU.

2.3 VEREINIGTES KÖNIGREICH

Traditionell positioniert sich die britische Sicherheits- und Verteidigungspolitik in enger Anlehnung an die USA. Hier lässt sich nach den Enttäuschun-

36 Loi no 2003-73 du 27 janvier 2003 relative à la programmation militaire pour les années 2003 à 2008 (I), NOR : DEFX0200133L, Annexe 2.2.

37 Ebd., Rapport Annexe, 2.3.1.

38 Ein 5000 Mann starker Pool aus Landstreitkräften. Interview mit der *Délégation aux Affaires Stratégiques*, Paris, März 2007.

gen der 1990er Jahre ein zwischenzeitlicher Wandel auf sicherheitspolitischer Ebene feststellen. Dieser ermöglicht es, bei der Fähigkeitenentwicklung näher an die Europäer heranzurücken.³⁹

2.3.1 ALLGEMEINE SICHERHEITSPOLITISCHE ORIENTIERUNG

Die Nato bildet den Referenzpunkt für die Organisation von internationaler Sicherheit und das Rückgrat der kollektiven Verteidigung Europas. Dabei werden Kooperationen mit anderen Staaten nur soweit toleriert, wie dies mit dem nationalen Souveränitätsverständnis und der transatlantischen Bindung vereinbar ist. Folglich sieht das Vereinigte Königreich Ad-hoc-Kooperationen als einen pragmatischen Weg im Krisenmanagement an. Die EU ist insoweit wichtig und sinnvoll, wie sie einen Beitrag zur Lastenteilung innerhalb der Nato erbringt und damit auch die Briten von bestimmten Aufgaben entbindet. London ist wie Paris nicht bereit, über intergouvernementale Formen der Kooperation hinaus die Integrationsbestrebungen Deutschlands zu unterstützen. Ebenso liegt eine stärkere Unabhängigkeit der ESVP von der Nato nicht im britischen Interesse.⁴⁰

2.3.2 VERTEIDIGUNGSPOLITISCHE ERFAHRUNG UND AUSRICHTUNG: RISIKOPERZEPTIONEN UND REAKTIONEN

Das Vereinigte Königreich hat eine lange, bewusste und positiv besetzte Tradition des militärischen Engagements. Darüber hinaus ist eine Mehrheit der britischen Kräfte bereits einmal im Ausland stationiert gewesen.

Die erste verteidigungspolitische Analyse *Options for Change* führte 1991 zu einer drastischen Reduktion der für den Kalten Krieg ausgelegten Fähig-

39 Quinlan, Michel. *European Defense Cooperation. Asset or threat to NATO?* Washington: Woodrow Wilson Center Press, 2001.

40 George, Stephen. *An Awkward Partner: Britain in the European Community*. Oxford: Oxford University Press, 1998; Deutschmann, Alru Die britische Position zur GASP/ESVP: von Maasricht nach Nizza In: Erhart, Hans-Georg (Hrsg.). *Die Europäische Sicherheits- und Verteidigungspolitik: Positionen, Perzeptionen, Probleme, Perspektiven*. Baden-Baden: Nomos, 2002, S. 58–73; Williams, Paul D. *British Foreign Policy under New Labour, 1997–2005*. Basingstoke: Palgrave, 2005.

keiten, die eine enorme Belastung des Haushaltes darstellten.⁴¹ Die britische Verteidigung hatte nach dem Ende des Kalten Krieges drei grundlegende Aufgaben zu erfüllen: a) die Verteidigung des *Mainland* und der abhängigen Gebiete, b) die Generierung von Sicherheit gegen eine grosse externe Bedrohung von Grossbritannien oder seinen Alliierten, und c) die Unterstützung der breiteren Sicherheitsinteressen durch die Aufrechterhaltung des internationalen Friedens und der Stabilität.⁴²

Für die sicherheitspolitische Weiterentwicklung des Vereinigten Königreichs waren die Erfahrungen aus den vergangenen Konflikteilnahmen entscheidend. Der Golfkrieg von 1991 verdeutlichte, dass die USA – Grossbritanniens militärtechnologischer Referenzpunkt – dem Vereinigten Königreich weit voraus waren. Die Möglichkeit, auch in Zukunft gemeinsam mit den USA Operationen durchführen zu können, hing davon ab, inwieweit man diese Lücke zu schliessen vermochte.⁴³ Der Jugoslawienkonflikt offenbarte, dass zu diesem Zeitpunkt in Europa nur das Vereinigte Königreich und Frankreich in der Lage waren, einen ernst zu nehmenden Anteil der benötigten Fähigkeiten zu stellen. In der praktischen Kooperation mit Frankreich wurden positive Erfahrungen gesammelt. Wenig Verlass war hingegen auf die anderen europäischen Staaten. Dies führte zu einer ungleichen Verteilung der Lasten und Risiken solcher Einsätze, was zur Folge hatte, dass Grossbritannien seine Kräfte überlastete. Gleichzeitig blieb die erbetene Hilfe durch die USA aus bzw. erfolgte erst sehr spät. Darüber hinaus wurde auch offensichtlich, dass die Uno nicht in der Lage war, einen effektiven Rahmen für die nach britischer Ansicht notwendige Form des Krisenmanagements zu gewährleisten.

41 Garden, Timothy/Ramsbotham, David. About Face. The British Armed Forces: Which Way to Turn? In: *RUSI-Journal* 149 (2004), Nr. 3, S. 9–13.

42 Ministry of Defence. *Strategic Defence Review 1993*. London: 1993, S. 71; Ministry of Defence. *British Defence Doctrine*. London: February 1997.

43 Interview mit Jonathan Eyal, *London Royal United Services Institute*, Juni 2006; Interview im *Ministry of Defence*, London, vom Mai 2006.

2.3.3 PLANUNGSANNAHMEN UND SZENARIEN

Diese Erkenntnisse flossen zunächst in die begonnene Reorientierung im Rahmen der *Strategic Defence Review* (SDR) von 1998 ein.⁴⁴ Dies führte jedoch nur zu einer begrenzten Redefinition von Aufgaben und Fähigkeiten. Die drei Aufgaben wurden durch acht Hauptszenarien ersetzt, in denen die britischen Kräfte zu agieren in der Lage sein sollten: a) Sicherheit in Friedenszeiten; b) Sicherheit der Überseegebiete; c) Verteidigungsdiplomatie; d) Unterstützung der britischen Interessen; e) friedensunterstützende und humanitäre Operationen; f) regionale Konflikte ausserhalb des Gebietes der Nato; g) regionale Konflikte innerhalb des Gebietes der Nato; h) strategischer Angriff auf die Nato.⁴⁵

Die SDR 1998 bestätigte die Rolle der Nato als Garant für Sicherheit in Europa. Die EU und andere Organisationen erfuhren weitaus weniger Aufmerksamkeit. Deutlich wird in dem Dokument auch die Verschiebung in den Planungsannahmen hinsichtlich der Hauptkonfliktform: Es wurde nicht mehr die umfassende Auseinandersetzung erwartet, sondern eine regionale Krise, bei der britische Interessen betroffen sind. Auch geografisch brachte die SDR neue Aussagen. Als zukünftige Konfliktherde wurden Gebiete an der Nato-Peripherie definiert, so die Golfregion, Nordafrika und der Nahe Osten. Das *Defence White Paper* von 2003 erweiterte diese Liste geografisch um Subsahara-Afrika und Südasien sowie thematisch um den internationalen Terrorismus.⁴⁶

2.3.4 IDENTIFIKATION VON FÄHIGKEITEN

Die SDR 1998 war sehr klar in ihren Aussagen zur Fähigkeitenentwicklung. Sie definierte zwei Säulen der Fähigkeitenentwicklung: zum einen Streitkräfte zur schnellen Krisenreaktion, zum anderen teilstreitkräfteübergreifende Operationsfähigkeit (*Jointness*). Diese sollten ermöglichen, auch bei einer uneindeutigen Lagebeurteilung und plötzlichen Veränderungen der

44 Ministry of Defence. *Strategic Defence Review 1998*. London: 1998. Nachfolgend zitiert als SDR 1998.

45 SDR 1998, Kapitel 3.

46 Ministry of Defence. *White Paper 2003*. London: 2003, S. 7.

Situation zu reagieren.⁴⁷ Die SDR identifizierte ebenso klar die dafür notwendigen Veränderungen im Fähigkeitenportfolio. Dies betraf insbesondere den Wechsel von den in Europa immer noch überwiegenden schweren, landbezogenen Verbänden hin zu mobilen, flexiblen und modularen Verbandsstrukturen und -elementen. Diese sollten die Grundlage für eine schnell verlegbare Expeditionstruppe bieten, die auch in weit entfernten Krisen eingesetzt und versorgt werden kann. Konkrete Ziele waren der Bau zweier neuer Flugzeugträger und der Aufbau der *Joint Rapid Reaction Force* (JRRF).⁴⁸ Gleichzeitig erhoffte man sich von der mit dem *Jointness*-Gedanken verbundenen Reduktion von Redundanzen und TSK-basierten Fähigkeiten bedeutende Kosteneinsparungen. Aus den genannten zwei Hauptsäulen resultierten weitere Fähigkeitenanforderungen: a) die Einführung eines ISTAR-Systems (*Intelligence, Surveillance, Target Aquisition, Reconnaissance*), b) die Verbesserung der C3-Fähigkeiten (*Command, Control, Communications*) insbesondere für Nato- und multinationale Einsätze, und c) die Schaffung von *Network Enabled Capabilities* (NEC).⁴⁹

In einer ersten Bilanzierung dieser Konzeption im Rahmen des *Defence White Paper 2003* wurde der Weg hin zur *Jointness* als richtiger Schritt angesehen. Die JRRF bilden hierbei das Rückgrat der Transformation der britischen Streitkräfte.⁵⁰ Zudem formulierte das *White Paper 2003* weitere Konkretisierungen. Die Streitkräfte wurden gemäss diesem Dokument in drei Gruppen unterteilt: leichte, mittlere und schwere Kräfte. Deren richtige Mischung sollte die Entwicklung eines Portfolios ermöglichen, mit dem je nach Verlauf und Dauer einer Krise adäquat reagiert werden kann. Hinzu kamen Veränderungen bei den strategischen Fähigkeiten. Ein neues Logistiksystem wie auch die Beschaffungsumstellung sollten Risiken und Kosten bei der Planung und Durchführung von Operationen reduzieren. Darüber hinaus konstatierte das Papier den Bedarf an strategischen Transportkapazitäten sowohl zu Luft wie auch zu Wasser.

47 SDR 1998, S. 14; Dodd, Tom/Oakes, Mark. *The Strategic Defence Review White Paper. Research paper 98/91*. London: Library of the Commons, Oktober 1998.

48 Connaughten, Richard M. *Organizing British Joint Rapid Reaction Forces*. In: *Joint Forces Quarterly*, 28 (2000), Nr. 2, S. 87–94.

49 SDR 1998, Kapitel 5.

50 Ministry of Defence, *White Paper 2003*, S. 7f.

2.4 ZWISCHENFAZIT: GEMEINSAMKEITEN UND BESONDERHEITEN

Zunächst lassen sich in der Fähigkeitenentwicklung Trends identifizieren, die über die untersuchten Länder hinaus in den westlichen Staaten anzutreffen sind. Dies betrifft zum einen die grundlegenden Faktoren für die Fähigkeitenentwicklung, zum anderen die daraus resultierende Entwicklung der Fähigkeiten selbst.

2.4.1 NEUE KONZEPTE UND INSTITUTIONEN, WENIGER RESSOURCEN

Ein zentraler Schritt in der Fähigkeitenplanung war der Wandel von der bedrohungsorientierten hin zur fähigkeitsorientierten Planung. Die klassische Bedrohung, bei der Akteur, Fähigkeiten und Intention klar bestimmbar sind, war mit dem Ende des Kalten Krieges nicht mehr vorhanden. An ihre Stelle traten Risiken, die sich durch ihre Diversität und unklare Eintrittswahrscheinlichkeit auszeichneten.

Fähigkeitsbasierte Planung als Institution wird zum neuen Leitbild in den westlichen Streitkräften. Hier wird versucht, unter den Bedingungen anhaltender Unsicherheit und begrenzter Ressourcen eine Bandbreite von Fähigkeiten zu entwickeln, die auf möglichst viele negative Effekte von Risikoeintritten angewandt werden können. Im Gegensatz zur Planung unter Einbeziehung gegnerischer Fähigkeiten beginnt dieser Ansatz mit der Definition jener militärischen Aufgaben, die ein Akteur zu bewältigen imstand sein will. Gleichzeitig wird mit diesem Ansatz eine Steigerung der ökonomischen Effektivität erwartet. Hintergrund ist die massive Reduktion der Verteidigungshaushalte seit dem Ende des Kalten Krieges.

2.4.2 VON HARDWARE UND WETWARE ZU SOFTWARE

Inhaltlich orientieren sich neue Fähigkeitenplanungen an dem durch die Vereinigten Staaten vorgeprägten Paradigma der *Revolution in Military Affairs*.⁵¹ Dieses basiert auf der Idee, die Ergebnisse des wissenschaftlich-technischen

51 Freedman, *Revolution*; Möller, Bjørn. *The Revolution in Military Affairs: Myth or Reality?* COPRI Working Paper 15. Kopenhagen, 2002.

Fortschrittes der 1980er Jahre (höhere Präzision und Automatisierung in der Kriegsführung) systematisch in die Streitkräfteentwicklung einzuspeisen. Ziel ist dabei, durch Vernetzung und folglich erleichterten, schnelleren und erhöhten Informationsfluss ein System zu schaffen, das zum einen weniger auf spezifische kostenintensive und schwere Waffenplattformen ausgerichtet ist, sondern auf den notwendigerweise zu erzielenden Effekt. Die so genannte «*Forcemultiplier*»-Wirkung eröffnet die Perspektive, mit weniger und leichtem Gerät ins Feld zu gehen als früher. Zum anderen soll aufgrund der Automatisierung weniger Personal benötigt werden. Gleichzeitig steigen jedoch die Anforderungen an die Ausbildung des Personals. Zu guter Letzt soll der reibungslosere und vor allem schnellere Ablauf der einzelnen Phasen einer Operation ermöglicht, d.h. Planung, Vorbereitung und Durchführung sowie Unterstützung enger und dynamischer miteinander verwoben werden.

Mit Blick auf die drei untersuchten Länder lassen sich sowohl Unterschiede als auch Gemeinsamkeiten in den sicherheits- und verteidigungspolitischen Vorstellungen erkennen. Gleichzeitig unterliegen diese Vorstellungen einem Wandel, der zu sehr ähnlichen Fähigkeitenanforderungen führt. Diese sind insbesondere auf die schnelle Krisenreaktion und auf die Anforderungen multilateraler Operationen ausgelegt. Darüber hinaus institutionalisieren alle drei Staaten die Transformation der Fähigkeiten in Programmen und Konzepten. Bei einer genaueren Betrachtung der zeitlichen Zusammenhänge wird jedoch klar, dass Deutschland in seiner Entwicklung den beiden anderen Staaten nachsteht.

2.4.3 SICHERHEITSPOLITISCHE PRÄGUNGEN

Die drei Staaten wiesen am Ende des Kalten Krieges sehr unterschiedliche sicherheitspolitische Prägungen auf. Während Frankreich und das Vereinigte Königreich gewohnt waren, auch im Kalten Krieg ihre nationalen Positionen zu vertreten, war Deutschland bestrebt, nicht als sicherheitspolitischer Akteur in Erscheinung zu treten.

Das Ende des Kalten Krieges führte zwar zu einer Reduzierung der Unterschiede, jedoch nicht zu deren kompletten Nivellierung. Frankreich und das Vereinigte Königreich mussten anhand des Golfkriegs von 1991 und des Einsatzes in Jugoslawien die Erosion ihrer eigenen Handlungsfähigkeit

konstatieren. Die fortschreitende Verknappung der Ressourcen und die wachsenden Ansprüche Operationen führten dazu, dass sich beide Staaten verstärkt internationalen Sicherheitsorganisationen zuwandten bzw. die Kooperation mit Partnern suchten. Ziel war und ist es, die entstandenen Lücken zu schliessen und den eigenen Handlungsdruck und damit verbundene Verschleisserscheinungen zu reduzieren.

Entsprechend sah sich Deutschland verstärkt unter Druck, auch diese Lücken in der Handlungsfähigkeit zu minimieren und folglich seine oft kritisierte Rolle als Zaungast bei der internationalen Friedenssicherung aufzugeben. Dies implizierte zum einen eine Umorientierung der Armee. Zum anderen brauchte es Formen der Mitbestimmung, die Deutschland nicht in das Licht einer aufstrebenden Führungsmacht stellten. Nur so liess sich mit dem Einsatz von Ressourcen auch politische Mitbestimmung verbinden. Die Lösung hierfür war ebenso ein verstärktes Engagement in internationalen Sicherheitsorganisationen.

2.4.4 VERTEIDIGUNGSPOLITISCHE EBENE

Hier ist die Analyse des Sicherheitsumfelds und der resultierenden Anforderungen in allen drei Staaten deckungsgleich. Mit dem Ende des Kalten Krieges fanden sie sich in einem komplexen Umfeld wieder. Die gestiegene Komplexität drückt sich in den Dokumenten durch den Schwenk von klaren Bedrohungen hin zu einer differenzierten, aber auch uneindeutigeren Risikowahrnehmung aus. Die Akteure, ihre Intentionen und ihre Fähigkeiten sind nicht klar erkennbar.⁵² Eine zentrale Folge ist die Zunahme möglicher Einsatzszenarien. Während des Kalten Krieges war insbesondere die Varianz an möglichen Szenarien begrenzt gewesen. Hinzu kam, dass der Gegner bekannt war und Überraschungen und Unsicherheiten hinsichtlich seiner Absichten und Fähigkeiten selten. Entsprechend eindeutig waren die Identi-

52 Daase, Christopher. Internationale Risikopolitik. Ein Forschungsprogramm für den sicherheitspolitischen Paradigmenwechsel. In: Daase, Christopher/Feske, Susanne/Peters, Ingo (Hrsg.). *Internationale Risikopolitik – Der Umgang mit neuen Gefahren in den internationalen Beziehungen*. Baden-Baden: Nomos, 2002, S. 9–35.

fikation und die nachfolgende Generierung von Fähigkeiten. Diese Planungen blieben über einen langen Zeitraum stabil.

Das Ende der Erwartungssicherheit bedingte aber auch ein Ende der Handlungssicherheit – den drei Ländern eröffnete sich ein weites, jedoch sehr allgemein ausgeführtes und diffuses Feld an Aufgaben und Szenarien im Rahmen der internationalen Sicherheit. Insgesamt ist eine Verschiebung hin zu Auslandseinsätzen und zum Krisenmanagement zu beobachten. Dabei spielen internationale Sicherheitsorganisationen für alle drei Staaten eine zunehmend grössere Rolle, auch wenn die mit ihnen traditionell verbundene Funktionalität vorerst erhalten bleibt. Für Frankreich und das Vereinigte Königreich sind sie Teil der nationalen Interessenpolitik. Diese Dimension erscheint in Deutschland erst langsam ein legitimer Grund zu werden. Für Deutschland ist vielmehr die multinationale Zusammenarbeit und die europäische (und transatlantische) Kooperation ein zentrales Interesse. Dies wird durchgängig in allen Dokumenten betont. Diese prinzipielle Ausrichtung fehlt in den Grundlagendokumenten der beiden anderen Staaten.

2.4.5 FÄHIGKEITENPLANUNG

Dies schlägt sich auch im Fähigkeitenbereich nieder. Neben den internationalen Verpflichtungen definieren Paris und London davon unabhängige Fähigkeitsziele, die der nationalen und unabhängigen Zieldurchsetzung dienen. Insbesondere im Bereich der schnellen Krisenreaktionskräfte sind hierfür Ende der 1990er Jahre nationale Generierungsmechanismen (*Cellule Guépard* in Frankreich, JRRF im Vereinigten Königreich) vorhanden. Solche Institutionen existieren in Deutschland nicht. Erst 2003 fand eine erste grobe Definition von Krisenreaktionskräften durch die VPR statt. Für Deutschland bleiben die internationalen Organisationen der zentrale Bezugspunkt. Die in der ESVP festgelegten Fähigkeitsziele sind ebenso explizit als Zielmarke für Deutschland genannt wie die in der Nato formulierten.

Neben diesen Unterschieden bei Ideen und Institutionen sahen sich alle drei Länder mit dem Problem deutlich eingeschränkter Ressourcen konfrontiert. Dies förderte als Reaktion zwei Konzepte zu Tage: TSK-übergreifende Ansätze (*joint*) und multilaterale (*combined*) Operationen. Beide Elemente tragen der relativen Überforderung der nationalen Streitkräfte bzw. Fähig-

keitenportfolios Rechnung. Die *Jointness* der Ansätze zielt darauf ab, mittelfristig Fähigkeiten unabhängig von spezifischen Waffenplattformen oder TSK zu generieren. «*Combined*» bedeutet die Verteilung der Lasten und Aufgaben auf mehrere Partner.

So resultierten die nationalen Reformulierungen in sehr ähnlichen Fähigkeitenanforderungen, nämlich erstens geringere Quantitäten und flexiblere Elemente, zweitens und kompensatorisch die Steigerung der Qualität durch Vernetzung und drittens die Betonung der schnellen Krisenreaktion. Daraus ergaben sich wiederum folgender Spezifizierungen in den Anforderungen, nämlich: a) Führungsfähigkeit: C3-Strukturen und Systeme; b) Nachrichtengewinnung und Aufklärung: Gesamtbandbreite der Instrumente und Mittel; c) Mobilität: strategischer Luft und Seetransport und taktische Beweglichkeit; d) Wirksamkeit im Einsatz: C4ISTAR; e) Unterstützung und Durchhaltefähigkeit: Logistische Konzepte und f) Überlebensfähigkeit und Schutz.

3 DIE ROLLE INTERNATIONALER ORGANISATIONEN – DIE EUROPÄISCHE UNION

Im Folgenden soll das Wechselspiel zwischen den Staaten und der EU bei der Fähigkeitengenerierung analysiert werden. Das Interesse gilt dabei sowohl dem Einfluss der EU auf die Definition und die Generierung von nationalstaatlichen Fähigkeiten als auch umgekehrt der Möglichkeit der Staaten, nationale Interessen- und Zieldefinitionen in die Fähigkeitenplanung der EU einzubringen. Für die Analyse wird das Europäisierungsmodell genutzt. Mit dem zentralen Begriff «*Upload*» wird die Einbringung nationaler Präferenzen auf die EU-Ebene beschrieben, mit «*Download*» die Übernahme von Präferenzen der EU-Ebene auf die nationale Ebene.⁵³ Untersucht werden die beiden zentralen Fähigkeitendefinitionsschritte innerhalb der EU, nämlich das *Helsinki Headline Goal* (HHG) 1999 und das *Headline Goal 2010* aus dem Jahre 2004.

53 Major, Claudia. Europeanisation and Foreign and Security policy – Undermining or Rescuing the Nation State? In: *Politics* 25 (2005), Nr. 3, S. 175–190.

3.1 DAS HELSINKI HEADLINE GOAL

Kurz nach der Gründung der ESVP im Juni 1999 wurde bereits im Dezember 1999 anlässlich des Helsinki-Gipfels mit dem *Helsinki Headline Goal* (HHG) ein erstes Streitkräfteplanziel auf der Ebene der EU definiert. Es beinhaltete eine quantitative Vorgabe von 60 000 Mann, die innerhalb von 60 Tagen und für ein Jahr einsetzbar sein sollten, sowie die Schaffung neuer Strukturen zur politischen Steuerung und strategischen Leitung militärischer EU-Operationen. Die Kräfte sollten über folgende Fähigkeiten verfügen: Führungsfähigkeit und Strukturen, Nachrichtengewinnung und Aufklärung, Unterstützung und Durchhaltefähigkeit und im Bereich der Mobilität über strategischen Luft- und Seetransport und taktische Beweglichkeit.⁵⁴ Ein Teil der Kräfte sollte zur schnellen Krisenreaktion befähigt sein. Ebenso wurden TSK-gemeinsame Operationen angedeutet.

Diese Anforderungen entsprachen in hohem Masse den damaligen britischen und französischen Forderungen. Beide Länder beeinflussten die Definition des HHG massgeblich. So gehen erste Vorlagen auf bilaterale Treffen der beiden Staaten im Vorfeld des Helsinki-Gipfels zurück. Im Rahmen des *Agenda Setting* für das HHG gelang es den beiden Staaten, die jeweiligen nationalen Defizite und die daraus resultierenden Bedürfnisse auf die Ebene der EU zu projizieren (*Upload*). Darüber hinaus flossen die gemeinsamen Erfahrungen aus den Balkankriegen insbesondere in die quantitative Dimension mit ein. Die Motivation, ihre Bedarfsanalysen zu europäisieren, lag für beide Länder darin, dass sie sich davon einen substantielleren Beitrag anderer europäischer Staaten zum Risikomanagement und zum Lastenausgleich erhofften. Dazu mussten nach übereinstimmender Analyse Frankreichs und Grossbritanniens die anderen Länder ihre Bemühungen im Bereich der Fähigkeitenentwicklung intensivieren.

Deutschland konnte sich zu diesem Zeitpunkt nicht mit einer nationalen Position einbringen. Eine den neuen Herausforderungen angepasste Fähigkeitsdefinition war in Deutschland zu diesem Zeitpunkt nicht vorhanden.

54 Europäischer Rat (Helsinki). *Schlussfolgerungen des Vorsitzes*. Kapitel II, sowie Anlage I zu Anlage IV, *Zwischenbericht des Vorsitzes an den Europäischen Rat (Helsinki) über die Stärkung der Gemeinsamen Europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik*. Helsinki, 10.–11. Dezember 1999.

Aber aufgrund seiner eingegangenen Verpflichtungen u.a. gegenüber der EU konnte es über den Mechanismus des HHG die internationalen Fähigkeitenbedürfnisse in nationale Bedarfe transformieren (*Download*). Aufgrund des sicherheitspolitischen Rollenverständnisses, das die feste Einbindung Deutschlands in internationale Organisationen und die Erbringung entsprechender Beiträge vorsieht, war Deutschland in der Lage, substantiell zur Erfüllung des HHG beizutragen. So unterstützte Deutschland das HHG politisch explizit und meldete überproportional viele Einheiten für das Planziel.

Zur Einordnung des HHG ist anzumerken, dass es keinen hohen Verbindlichkeitsgrad besass. Gemeldete Verbände waren deshalb nicht unbedingt verfügbar. So war der erhoffte Zugewinn an tatsächlichen Fähigkeiten gering. Es war jedoch das erste gemeinsame militärische Planziel der EU und damit ein wichtiger erster Schritt.

3.2 DAS HEADLINE GOAL 2010 UND DAS BATTLEGROUP-KONZEPT

Für die Jahre 2003–2004 war der Revisionsprozess des HHG vorgesehen. Trotz anerkannter Fähigkeitenlücken wurde das HHG 2003 für abgeschlossen erklärt und Verhandlungen für ein neues Planziel begonnen. Parallel brachten die Briten und die Franzosen eine weitere Initiative auf der Ebene der EU ein.⁵⁵ Sie schlugen die Entwicklung kleinerer und schnell verlegbarer Einheiten vor, die binnen 10 Tagen im Einsatzgebiet sein sollten und so eine präventive Wirkung entfalten könnten. Dies ist das so genannte *Battle-group*-Konzept (BG-Konzept). Dieses Element floss in das 2004 neu definierte *Headline Goal* (HG) 2010 ein und hatte eine deutliche Akzentverschiebung zur Folge.⁵⁶

Erneut setzten sich Frankreich und Grossbritannien weitgehend mit ihren Vorschlägen durch (*Upload*). Diese beruhten auf zwei Erfahrungen. Zum einen versuchten Frankreich und Grossbritannien, die fehlende Umsetzbar-

55 Mölling, Christian. EU-Battlegroups. Stand und Probleme der Umsetzung in Deutschland und für die EU. *SWP Diskussionspapier*. Berlin: März 2007.

56 Council of the European Union. HG2010 – Headline Goal 2010. Brüssel: 2006. Granholm, Niklas/Jonson, Pål. *EU-Battlegroups in Context. Underlying Dynamics, Military and Political Challenges*. FOI Report Nr. FOI-R--1950—SE. Stockholm: März 2006. <http://www2.foi.se/rapp/foir1950.pdf>.

keit des HHG und damit den bis dato mangelnden Fähigkeitenzuwachs anzugehen. Das BG-Konzept zeichnet sich in dieser Hinsicht durch höhere Verbindlichkeit und Durchführbarkeit aus. Darüber hinaus flossen erneut jüngste Erfahrungen aus Einsätzen das Konzept ein: dies waren die Missionserfahrungen aus Sierra Leone auf britischer⁵⁷ und aus der DR Kongo auf französischer Seite.⁵⁸

Der mit den *Battlegroups* vorgeschlagene Generierungsmechanismus ist in beiden Staaten auf nationaler Ebene bereits vorhanden. Hier bezieht sich der Vorschlag also erneut nicht auf zusätzliche Beiträge durch Briten und Franzosen oder auf ein *Download* durch die beiden, sondern auf die Erhöhung der Leistungsfähigkeit der anderen Europäer durch erhofftes bzw. erwartetes *Download* von deren Seite. Der Grund dafür ist derselbe wie früher: Frankreich und Grossbritannien trugen den Hauptanteil an militärischen Operationen, weil sie ihre Kräfte bereits neu ausgerichtet hatten. Dieses relative Ungleichgewicht wollte man ausbalancieren.⁵⁹

Im Rahmen des *Agenda Setting* meldete sich dieses Mal Deutschland klarer zu Wort. Hier war zu diesem Zeitpunkt mit der «Weisung für die Weiterentwicklung der Bundeswehr»⁶⁰ eine grundlegende Evaluierung und Fähigkeitsdefinition abgeschlossen. Deutschland setzte einerseits durch, dass das Konzept multilateralisiert wurde: nach der Formel «1+2» sollte immer ein grosses EU-Land und zwei kleine eine *Battlegroup* bilden. Frankreich und das Vereinigte Königreich bevorzugten rein nationale Verbände. Dies wäre zum einen militärisch effektiver und würde zum anderen ermöglichen, dass beide Länder ohne zusätzlichen Aufwand ihre nationalen Generierungsmechanismen nutzen könnten.⁶¹ Andererseits erreichte Deutschland, dass die geografische Fokussierung der Verbände auf Afrika aufgehoben wurde. Auch hier

57 Dorman, Andrew. Britain and Defence Transformation: A Model of Success or a Warning of its Dangers? In: *Defence Studies* 6 (2006), Nr. 2, S. 150–168.

58 Boyer, Yves. *Battlegroups: Catalyst for a European Defence Policy*. Policy Department External Policies, European Parliament, Directorate-General for External Policies of the Union. Brüssel: Oktober 2007.

59 Interviews im *Ministry of Defence*, London, Mai 2006, und im *Ministère de la Défense* in Paris, März, 2007.

60 Bundesminister der Verteidigung. *Weisung zur Weiterentwicklung der Bundeswehr* vom 1. Oktober 2003.

61 Interviews im Bundesministerium der Verteidigung, Berlin, März 2008; Europäischer Militärstab, Brüssel, März 2008.

waren die nationalen Interessen Frankreichs und Grossbritanniens Grund für die Aufnahme dieses Punktes auf der Agenda gewesen.⁶² Beide Länder spielen als ehemalige Kolonialmächte immer noch eine Rolle in Afrika. Deren Wahrnehmung wird aber immer kostenintensiver und schwieriger.

Beide Punkte, die Multilateralisierung und die Vermeidung des Fokus auf Afrika, spiegeln traditionelle deutsche Interessen wider. Nachdem sich Deutschland national also positioniert hatte, war es in der Lage, diese Interessen auch auf der internationalen Ebene einzubringen (*Upload*). Dies gelang selbst gegen die Interessen Frankreichs und Grossbritanniens. Für Deutschland war die internationale Organisation dabei erneut als Transformationsriemen für die eigenen Interessen notwendig.

Einigkeit herrschte unter den drei Ländern hinsichtlich der allgemein stärkeren Betonung kleiner, flexibler und schnell einsetzbarer Einheiten. Gleichzeitig nahm man die Anforderungen des HHG wieder auf und konkretisierte sie: a) Verfügbarkeit und Einsatzfähigkeit, b) Interoperabilität, c) Verlegbarkeit und d) Durchhaltefähigkeit wurden angestrebt.

Die mit dem HG 2010 und dem BG-Konzept auf europäischer Ebene zum *Download* bereitgestellte Fähigkeitenplanung präzisiert zum einen die erwartete nationale Fähigkeitenpalette. Zum anderen beinhaltet das BG-Konzept aber auch Identifikation, Generierung und Vorbereitung von Kräften in einem internationalen Kontext. Der Kern des BG-Konzeptes ist die Generierung von operativen Fähigkeiten im Verbund mit anderen Staaten. Dieser erfahrungsgemäss schmerzliche und oft langwierige Prozess des Bittens und Feilschens um die Bereitstellung von Fähigkeiten ist nun zeitlich *vor* einen möglichen Einsatz verlagert worden. Diese Schritte sind mit der Bereitstellung einer *Battlegroup* abgeschlossen und damit auch entpolitisiert. Damit sind auch die erkannten Probleme des HHG angegangen worden. Einschränkend ist anzumerken, dass es sich hierbei jedoch um eine deutlich kleinere Grössendimension handelt. Die konstant bereitgestellte Zahl umfasst ca. 2 000 Soldaten.

Gleichzeitig muss das BG-Konzept in einem erweiterten Kontext der Fähigkeitenentwicklung gesehen werden. Zur schnellen Krisenreaktion gehören nach einer politischen Entscheidung nicht nur die Kräfteidentifikation

62 Interview Europäischer Militärstab, Brüssel, März 2008.

bzw. Kräftegenerierung.⁶³ Es werden ebenso Fähigkeiten benötigt z.B. zur Planung und Führung des Einsatzes wie auch zur Verlegung der Kräfte ins Operationsgebiet.

Diese Fähigkeiten muss jede Nation, die die Führung einer BG übernimmt, selbst besitzen oder organisieren. Durch die Verpflichtung aller Mitgliedsstaaten der ESVP an der Teilnahme bei den EU BG wurden diese also in die Pflicht genommen. Anders als bei den anderen Bemühungen zur Schaffung von Fähigkeiten waren die Staaten bemüht, nicht nur die BG, sondern auch andere Fähigkeiten für sich bereitzustellen. Entsprechend stehen ab 2007 nicht nur für den Einsatz einer BG, sondern darüber hinaus u.a. auch folgende Fähigkeiten zur Verfügung:⁶⁴

*Tabella: Übersicht über EU-Fähigkeiten in den Bereichen Planung und Führung sowie Strategischer Transport.*⁶⁵

Planung und Führung des Einsatzes	Grundsätzlich verfügt die EU über drei konkrete Optionen: ⁶⁵ a) EU-gemeinschaftliche Fähigkeit (EU- Operationszentrum), b) durch die Mitgliedstaaten, diese haben fünf nationale Hauptquartiere als potentielle EU Operations-Hauptquartiere angegeben. c) über «Berlin +» Rückgriff auf Nato-Fähigkeiten bei SHAPE.
Strategischer Transport	Hier gibt es keine EU-eigene Lösung. Stattdessen haben sich Konsortien gegründet, die Transportkapazitäten und Bereitschaftszeiten weitgehend auf dem zivilen Markt gekauft haben. Ein Beispiel hierfür ist die <i>Strategic Airlift Interim Solution (SALIS)</i> für den Lufttransport. Darüber hinaus hat man die Koordinationsinstitutionen verbessert. So kann das Movement Coordination Center Europe die Kapazitäten der angeschlossenen Mitgliedsstaaten koordinieren und so eine bessere Auslastung der Kapazitäten erreichen.

63 EU Military Committee. MRRC – EU Military Rapid Response Concept. Brüssel: 2003.

64 Lindstrom, Gustav. Enter the EU Battlegroups. *Chaillot Paper* 97. Paris: EU ISS, Februar 2007.

65 Dunn, Rob. *Developing Command and Control for EU-Operations*. In: Truppendienst, Folge 290, Nr. 2, 2006. <http://www.bmlv.gv.at/truppendienst/ausgaben/artikel.php?id=430>.

3.3 WELCHE ROLLE FÜR INTERNATIONALE ORGANISATIONEN?

Entscheidend für die Qualität der Fähigkeitenentwicklung und deren Gemeinschaftscharakter auf der Ebene der internationalen Organisationen sind die Überschneidungen der sicherheitspolitischen und vor allem der verteidigungspolitischen Konzeptionen (Ideen) auf nationaler Ebene. Nur sie machen die Schaffung gemeinsamer Institutionen, die Fähigkeitenmanagement betreiben, und die Disposition oder Assignierung von Fähigkeiten zu den jeweiligen Organisationen (Allokation von Ressourcen) möglich. Dies gilt aufgrund der grossen Deckungsgleichheit von Nato und EU in diesem Bereich für beide Organisationen.

Faktisch besteht die Rolle der EU darin, die vorhandenen Fähigkeiten der Nationalstaaten zu organisieren und zu koordinieren. Ihr Mehrwert ist die Schaffung einer gemeinsamen Gesamtfähigkeit, die zuvor auf individueller nationaler Ebene nicht existiert hat (Synergieeffekte). Hierzu ist die institutionalisierte Organisation von Fähigkeiten entscheidender als z.B. die Schaffung neuer materieller Instrumente.

Auf absehbare Zeit wird daraus keine gemeinsame europäische Armee entstehen. Keiner der drei untersuchten Staaten zeigt auch nur marginale Bereitschaft, Souveränität im Bereich der Verteidigungspolitik abzugeben. Im Gegenteil, die entsprechenden Entscheidungsgremien und Prozedere reflektieren zu jedem Zeitpunkt das Prinzip der Einstimmigkeit und der nationalen Prärogative. So bedeutet die Bereitstellung von Kräften keinen «Automatismus» zum Einsatz dieser Kräfte. Die souveräne nationale Entscheidungsbefugnis der truppenstellenden Nationen bleibt erhalten. Dies bedeutet, dass ein Beschluss des Europäischen Rats, eine Operation durchzuführen, auch durch die jeweiligen nationalen Entscheidungsprozesse begleitet und autorisiert werden muss.

Wie weitreichend dennoch der Einfluss der EU sein kann, zeigt die *Battle-group*-Initiative. Sie reflektiert die Konzeptionen und Präferenzen insbesondere Frankreichs und des Vereinigten Königreiches: Schnelle Krisenreaktion. Die Erwartung war nicht, dass die Länder selbst mehr Kräfte über eine EU-Initiative dazu gewinnen würden. Vielmehr war das Ziel, andere europäische Staaten zur Weiterentwicklung ihrer Fähigkeiten zu motivieren und die eigenen Fähigkeitenkonzeptionen als Modelle auf die EU-Ebene zu projizie-

ren (*Upload*). So sollte die Initiative insbesondere für kleinere EU-Staaten die Möglichkeit eröffnen, an der laufenden Transformation der Streitkräfte teilzunehmen.

Das Ziel war dabei, über die Kooperation grössere Synergieeffekte zu erzielen. Diese Teilnahme und der Aufbau entsprechender Kontingente sollen mittelfristig dazu führen, dass die Risiken und Lasten der europäischen Sicherheit auf mehr Schultern verteilt werden können. Somit übernimmt die EU dann eine gewisse entlastende Funktion für die überstrapazierten Kontingente einzelner Mitgliedstaaten. Sie generiert dabei keine neuen Fähigkeiten durch neue Ressourcen, sondern durch Institutionen. Indirekt motiviert und forciert die EU jedoch die Fähigkeitengenerierung und die interne Transformation der Streitkräfte in allen an den BG beteiligten Staaten, ausser in Frankreich und in Grossbritannien. Um sich an den BG beteiligen zu können, müssen die anderen Staaten die von Frankreich und Grossbritannien bereits geleisteten Transformationsschritte initiieren.⁶⁶ Gleichzeitig liegen aber auch die Modelle hierzu vor.

Internationale Organisationen bieten also den organisatorischen und koordinierenden Kontext für die Fähigkeitengenerierung. Gerade das Beispiel der *EU-Battlegroups* verdeutlicht, dass die Staaten zwar die Kontrolle über ihre eingebrachten Fähigkeiten behalten. Die konstante Bereitstellung der Fähigkeit «Schnelle Krisenreaktion» über Jahre hinweg ist jedoch nur in einem koordinierten Rahmen und mit Beiträgen aller Beteiligten möglich. Damit kann eine internationale Organisation prinzipiell die Generierung von Fähigkeiten auf nationaler Ebene anregen und unterstützen. Diese erfolgt jedoch immer noch unter nationaler Souveränität.

Zusammenfassend zeigt sich, dass Frankreich und Grossbritannien ihre Präferenzen erfolgreich auf die EU-Ebene projizieren konnten. Dies trifft insbesondere für die *Battlegroups* zu. Eine klare Definition der eigenen Präferenzen erleichtert einen erfolgreichen *Upload*. Im Gegenzug dazu konnte Deutschland seine Interessen im HG 2010 massgeblich einbringen, d.h. als erste Transformations- und Definitionsschritte auf nationaler Ebene erfolgt waren. Um den europäischen Zielen gerecht zu werden, mussten die massgeblich von Grossbritannien und Frankreich entwickelten Zielvorstellungen

66 Granholm/Jonson, *Battlegroups in Context*.

in Deutschland auf die nationale Ebene übersetzt werden, was weitreichende nationale Anpassungen zur Folge hatte. Folglich hat die EU die deutsche Fähigkeitenentwicklung vergleichsweise mehr beeinflusst als die französische und britische. Darüber hinaus sind Staaten, die sich wie Deutschland multilateralen Zielen verschrieben haben, für die normativen Forderungen internationaler Organisationen besonders empfänglich.

Der Einfluss der EU auf die nationale Fähigkeitenentwicklung hängt also in grossem Masse davon ab, dass zuvor die nationalen Präferenzen erfolgreich auf die EU Ebene projiziert wurden (*Upload*). Diese Fähigkeit wiederum erfordert, dass die nationalen Präferenzen zuvor klar definiert werden.

4 AUSBLICK

Der Artikel zeigt Trends und Grenzen in der Fähigkeitengenerierung auf nationaler und internationaler Ebene auf. Das Beispiel der EU verdeutlicht die Entwicklung hin zu einer verstärkten Rolle der internationalen Organisationen. Durch die Definition eines Fähigkeitsziels auf internationaler oder regionaler Ebene bieten die internationalen Organisationen ihren Mitgliedstaaten einen Rahmen an, in dem sie Handlungsoptionen und Fähigkeiten generieren können. Mitgliedstaaten sind dabei in der Lage, auf internationaler Ebene Fähigkeiten zu generieren, ohne ihre Souveränität oder die Kontrolle über Fähigkeiten abgeben zu müssen. Die Entwicklung vom HHG zum HG 2010 hat sogar eine deutliche Steigerung der Qualität und Verbindlichkeit bei den Fähigkeitsanforderungen, aber auch der Zusagen der Akteure untereinander mit sich gebracht. Dementsprechend werden aber auch die Grenzen deutlich. Diese liegen offensichtlich in der eigenständigen Definition von Fähigkeiten durch die Organisation selbst. Keiner der untersuchten Staaten hat bis heute auf die Ausübung seiner Souveränitätsrechte im sicherheitspolitischen Bereich verzichtet. Davon ist auch in Zukunft nicht auszugehen.

Dennoch steht zu erwarten, dass die Funktion der Organisationen als koordinierender Kontext, aber auch als Bezugspunkt und Transformationsriemen von nationalen und kollektiven Interessen in den kommenden Jahren zunehmen dürfte. Steigende Anforderungen an das Krisenmanagement bei

gleich bleibend hohem Kostendruck machen solche Koordinationsoptionen schon aus Effizienzgründen erforderlich. Nur so lässt sich auf absehbare Zeit überhaupt noch signifikante Handlungsfähigkeit generieren.

Das Beispiel Deutschland zeigt jedoch, dass internationale Organisationen auch einen normativen Bezugspunkt bieten. Die notwendige Abstimmung und das gemeinsame Handeln schaffen Legitimität im Gegensatz zu einzelstaatlichem Handeln.

Angesichts dieser effizienz- und legitimationsgeleiteten wachsenden Relevanz von Organisationen steht aber auch die nächste Generation von Fähigkeiten vor zwei Herausforderungen. Dabei handelt es sich zunächst um die Anpassung an die steigenden Anforderungen bei der internationalen Kooperation. Dies betrifft zum einen Staaten untereinander, aber auch verstärkt die Einbindung nichtstaatlicher Akteure und nicht zuletzt die Kooperation zwischen mehreren internationalen Organisationen. Damit einher geht die Notwendigkeit zur verstärkten Entwicklung bzw. Einbeziehung der zivilmilitärischen Koordination.

Beide Aspekte sind Gegenstand der derzeit intensiv geführten Debatte um den so genannten *Comprehensive Approach*, d.h. einen umfassenden, zivile und militärische Elemente verbindenden Ansatz im Krisenmanagement. Hierbei gilt es, nicht erst im Feld über die Koordinierung nachzudenken, sondern bereits von Beginn an entsprechende Aspekte in die Fähigkeitsplanungen mit einzubeziehen. Betrachtet man die derzeitigen Probleme in den angesprochenen Bereichen, so liegt die Herausforderung für die Fähigkeitenentwicklung weder bei den Ressourcen noch bei der Möglichkeit, technologisch z.B. die Kommunikation zu erleichtern und Informationen bereitzustellen. Vielmehr sind es die unterschiedlichen Ideen und die daraus resultierenden Interessen und Konzepte, die die notwendige gemeinsame Zielformulierung bislang nur sehr allgemein ausfallen lassen. Möglicherweise muss man aufgrund der neuen, komplexen Gemengelage derzeitiger Konflikte erneut über neue Wege in der Fähigkeitenentwicklung nachdenken.