

20. Wahlperiode



Deutscher Bundestag

Enquete-Kommission Lehren aus
Afghanistan für das künftige vernetzte
Engagement Deutschlands

Wortprotokoll der 38. Sitzung

**Enquete-Kommission Lehren aus Afghanistan
für das künftige vernetzte Engagement Deutschlands**
Berlin, den 13. Mai 2024, 13:00 Uhr
Sitzungssaal 4.900, Paul-Löbe-Haus
10557 Berlin, Paul-Löbe-Allee

Tagesordnung - Öffentliche Anhörung

Einziger Tagesordnungspunkt

Seite 4

Öffentliche Anhörung zum Thema
**„Strategiefähigkeit, Strategieentwicklung und
Operationalisierung für internationales
Krisenmanagement“**

Vorlage zur Anhörung:

Leitfragen an den Sachverständigen
Kommissionsdrucksache 20(28)48

Anlage 1



Eingeladener Sachverständiger:

Brigadegeneral a. D. Armin Staigis
Ehemaliger Vizepräsident der Bundesakademie
für Sicherheitspolitik (BAKS),
Chemnitz

Stellungnahme von Brigadegeneral a. D.
Armin Staigis

Kommissionsdrucksache 20(28)49

Anlage 2

Zusätzliche Stellungnahme von
Brigadegeneral a. D. Armin Staigis

Kommissionsdrucksache 20(28)51

Anlage 3



Mitglieder der Enquete-Kommission (Stand: 13. Mai 2024)

Abgeordnete:

Fraktion	Ordentliche Mitglieder	Stellvertretende Mitglieder
SPD	Müller, Michael Schmid, Christoph Türk-Nachbaur, Derya	Demir, Hakan Özoğuz, Aydan Sthamer, Nadja
CDU/CSU	Beyer, Peter Güler, Serap Hierl, Susanne	Brand, Michael Bröhr, Marlon Dr. Leikert, Katja Dr.
BÜNDNIS 90/ DIE GRÜNEN	Gambir, Schahina Krämer, Philip	Düring, Deborah Spellerberg, Merle
FDP	Gerschau, Knut Sauter, Christian	Jurisch, Ann Veruschka Dr. Müller-Rosentritt, Frank
AfD	Nolte, Jan Ralf	Wundrak, Joachim

Sachverständige Kommissionsmitglieder:

Prof. Dr. Anna Geis

Prof. Dr. Dr. Hans-Joachim Gießmann

Reiner Haunreiter

Prof. Dr. Carlo-Antonio Masala

Dr. Katja Mielke

Winfried Nachtwei

Egon Ramms

Prof. Dr. Ursula Schröder

André Wüstner

Jörg Vollmer

Dr. Ellinor Zeino



Beginn der Sitzung: 13:00 Uhr

Einziger Tagesordnungspunkt

Öffentliche Anhörung zum Thema „Strategiefähigkeit, Strategieentwicklung und Operationalisierung für internationales Krisenmanagement“

Der Vorsitzende: Meine Damen und Herren, liebe Kolleginnen und Kollegen, ich eröffne unsere 38. Sitzung der Enquête-Kommission, eine weitere öffentliche Anhörung. Ich begrüße Sie alle ganz herzlich und natürlich wie immer auch die Gäste auf der Zuschauer-tribüne und diejenigen, die sich zugeschaltet haben in unsere Live-Übertragung. Auch Ihnen allen ein herzliches Willkommen und vielen Dank für Ihr Interesse. Ganz besonders herzlich begrüßen wir alle heute unseren Gast und Experten, Herrn Armin Staigis, Brigade-general a. D. und ehemaliger Vizepräsident der Bundesakademie für Sicherheitspolitik. Wir hatten uns darauf verständigt, dass wir heute mit unserem Guest in der Anhörung über die Fragen der Strategiefähigkeit, der Strategieentwicklung und -umsetzung als Voraussetzung für erfolgreiches internationales Krisenmanagement diskutieren wollen.

Die Bundesregierung hat im letzten Jahr die Nationale Sicherheitsstrategie verabschiedet. Wir werden heute auch auf dieser Grundlage diskutieren, welche Schritte zum Erreichen der Ziele dieser Strategie erforderlich sind. Es geht unter anderem darum, wie wir unsere Kapazitäten im Krisenmanagement weiter stärken können, um frühzeitig innerhalb der Bundesregierung vernetzt und international koordiniert zu handeln und dabei auch auf die sich verändernden Bedingungen vor Ort entsprechend zügig reagieren zu können. Wichtige Aspekte sind eine systematische Vorausschau und Prävention, die Fähigkeit zur Auftragsformulierung und der nötige Entscheidungswille, die Bereitstellung der erforderlichen Mittel und deren Einsatzsteuerung, sowie die Überprüfung und, falls notwendig, die Entschlossenheit zur Anpassung der Maßnahmen. Ein wichtiges Thema, das uns auch schon im ersten Teil unserer Arbeit öfter beschäftigt hat.

Herr General Staigis, Sie haben sich in unterschiedlichen Funktionen mit den Fragen der Strategieentwicklung und der Operationalisierung der daraus abgeleiteten Ziele auseinandergesetzt, darunter als Kommandeur des deutschen SFOR-Kontingents in Bosnien-Herzegowina, in den Stäben der NATO und der EU, im Bundeskanzleramt und im Bundesministerium der Verteidigung. Sie haben umfassende Kenntnisse erworben in den Bereichen, die uns heute sehr interessieren. Wir danken Ihnen auch sehr für die schriftliche Stellungnahme, die Sie uns zugeleitet haben. Sie ist den Mitgliedern der Kommission schon zur Kenntnis gegeben worden und ich will den Gästen nochmal den Hinweis geben, dass sie auch auf der Website des Bundestages eingesehen werden kann. Dort findet man auch die übermittelten Leitfragen zur heutigen Anhörung und natürlich sind Protokolle und weitere Unterlagen unserer Kommissionsarbeit einzusehen. Herr General, Sie haben gleich zehn Minuten Zeit für Ihr Eingangsstatement und wir wollen dann in ein moderiertes Gespräch eintreten. Sie sehen auch einen kleinen Countdown auf diesem Würfel, der dann die zehn Minuten herunterzählt. Wir wollen die Sitzung relativ diszipliniert miteinander gestalten. Wir haben auch nur eine knappe Stunde Zeit, sowohl für Ihr Eingangsstatement wie auch für die sich daraus ergebenden Fragen. Die Fragen bitte relativ kurz und knapp fassen, so dass unser Guest dann auch immer noch Zeit hat, in ein paar Minuten darauf zu antworten. Und ich will abschließend noch festhalten, wie immer, dass zur Erstellung des Protokolls eine Tonaufzeichnung erfolgt, ansonsten aber keine weiteren Bild- und Tonaufnahmen gestattet sind. Gibt es Fragen zum Verfahren von Ihnen? Dann schlage ich vor, treten wir gleich in die Diskussion ein und Sie haben das Wort.

Brigadegeneral a. D. Armin Staigis: Herr Vorsitzender, meine sehr verehrten Damen und Herren Abgeordnete des Deutschen Bundestages und Sachverständige in dieser Enquête-Kommission, meine Damen und Herren. Ich danke zunächst einmal für die freundliche Begrüßung und die Einladung. Ich werde versuchen, in den nächsten zehn Minuten auf die mir gestellten Leitfragen zur Strategiefähigkeit und Strategieentwicklung mit vier Thesen zu



antworten, als eine Grundlage für die anschließende Befragung. Lassen Sie mich mit drei Vorbemerkungen einleiten. Erstens, meine Ausführungen haben ihre Grundlage in den Erkenntnissen und Erfahrungen beruflicher Praxis an der Schnittstelle von Politik und Streitkräften, aber auch im Zusammenwirken mit anderen Akteuren im Krisenmanagement und in der Reflexion darüber in der Lehre an der Bundesakademie für Sicherheitspolitik. Zweitens, ich konzentriere mich ausschließlich auf die nationale politisch-strategische Ebene dort, so wie ich es gerne nenne, wo die Architekten den Plan entwickeln und vorgeben oder zumindest vorgeben sollten, bevor auf der operativen und taktischen Ebene, und das gilt nicht nur für das Militärische, die sogenannten Ingenieure, Meister und Facharbeiter für dessen Umsetzung sorgen. Dritte Vorbemerkung, Sie haben in Ihrem Zwischenbericht den Begriff des Vernetzten Ansatzes bzw. des Vernetzten Engagements gewählt, ich verwende in meinen weiteren Ausführungen den Begriff der Integrierten Sicherheit aus der Nationalen Sicherheitsstrategie. Soweit zu den Vorbemerkungen.

Zur These Eins, eine Strategie muss Ziele definieren, die Wege aufzeigen, wie man diese Ziele erreichen will und beschreiben, welche Mittel dazu erforderlich sind. Die im Juni 2023 herausgegebene Nationale Sicherheitsstrategie setzt zwar klare Ziele in einem breiten Ansatz von Sicherheitspolitik, aber es fehlen die Folgerungen, wie diese Ziele erreicht und durchgesetzt werden sollen. Deshalb müssen umfassend angelegte Herangehensweisen zur Integrierten Sicherheit in einem Folgeschritt der Strategiebildung entwickelt werden, in denen dann die Wege zur Zielerreichung aufgezeigt werden. Dies ist aus meiner Sicht ein Erfordernis einer Strategiedebatte, leider aber immer noch nicht hinreichend anerkannt. Wir haben eine Nationale Sicherheitsstrategie, ich stand dem Projekt einmal kritisch gegenüber, weil ich das Risiko sah, dass man sich nach langen Debatten in Allgemeinplätzen verliert, denen fast alle zustimmen können, die im konkreten Fall aber nicht weiterhelfen. Aber, und das muss man durchaus zugeben, wir haben eine umfassende Lageanalyse mit einer klaren Zieldefinition erhalten. Jedoch fehlt, wie schon in der These gesagt, ein

wesentliches Element, nämlich die Voraussetzung für gesamtstaatliches Handeln, die konkrete Operationalisierung, also das „Wie“ der Umsetzung. Dazu bedarf es nach meiner Auffassung Leitlinien und Strukturen der Integrierten Sicherheit für die Bundesregierung, im Zusammenwirken in der föderalen Ordnung der Bundesrepublik Deutschland mit dem Deutschen Bundestag, mit dem Bundesrat, aber auch mit zivil-gesellschaftlichen Institutionen, um, wie in der Strategie beschrieben, wehrhaft, resilient und nachhaltig werden zu können.

These Zwei: Als weiteren Folgeschritt bedarf es einer Strategie der Integrierten Sicherheit für jede Krise und jeden Konflikt, in der kohärent und kompatibel Ziele, Instrumente und Ressourcen aufeinander abgestimmt werden, unter Berücksichtigung der Verankerung deutscher Sicherheitspolitik in den multinationalen Rahmen. Das ist, glaube ich, eine Raison d'Être deutscher Politik. Eine solche Strategie, das gilt für jede Krise, in allen Phasen von der Konfliktprävention über die Krisen- und Konfliktbewältigung bis hin zur Friedenskonsolidierung, bedarf einer kontinuierlichen Fortschreibung und einer ständigen Wirkungsanalyse. Und lassen Sie mich noch einmal betonen, Sie haben sich ja mit internationalem Krisenmanagement befasst, vor dem Hintergrund des Afghanistan-Einsatzes: Dieses gilt gleichermaßen und ganz besonders in der heutigen Zeit ebenso für die Landes- und Bündnisverteidigung. Dabei, und das ist wichtig, bedarf jeder Fall einer Einzel-betrachtung. Bei Vergleichen und Übertragung von Lehren ist Vorsicht geboten. Unterschiede sind zu analysieren und zu beachten, denn jede Krise, jeder Konflikt ist anders und erfordert deshalb auch ein hohes Maß an Flexibilität. Ein gedanklicher Ausgangspunkt bei dieser Strategiebildung könnten in einer Krise zum Beispiel die Mandate zum bewaffneten Einsatz der Bundeswehr sein. Hier aber erheblich weiter gefasst im Sinne der Integrierten Sicherheit und der Einbeziehung aller Instrumente und Ressourcen. Und ich betone noch einmal den Anwendungsfall Landes- und Bündnisverteidigung, der glaube ich durch die vielschichtige Dimension von Krise und Krieg, den wir gerade erleben, deutlich wird. Und hier hat eigentlich



Integrierte Sicherheit oder der Vernetzte Ansatz in den 1980er Jahren den Ursprung gehabt, nicht im internationalen Krisenmanagement.

These Drei: Wenn ein nationaler Sicherheitsrat als Führungs- und Strukturelement in Deutschland politisch nicht realisierbar ist, sollten andere Optionen zur Stärkung der Umsetzung Integrierter Sicherheit unter Berücksichtigung der verfassungsrechtlichen Rahmenbedingungen entwickelt und implementiert werden. Ich will Ihnen vier Optionen nennen. Erstens, die Stärkung des Bundessicherheitsrats in seiner Führungs- und Koordinierungsfunktion. Zweitens, die Einrichtung vertikaler Koordinierungs- und Steuerungsorgane mit festgelegten Mechanismen innerhalb der Bundesregierung. Drittens, darüberhinausgehend, die Einrichtung eines Lage- und Analysezentrums der Bundesregierung zum sicherheits-politischen Krisen- und Konfliktmanagement. Und viertens, der Ausbau von Dialogforen mit nichtstaatlichen Akteuren. Sicher ist der Nationale Sicherheitsrat die angemessene Lösung, aber ich halte sie derzeit politisch für nicht durchsetzbar. Deshalb sollte man diese anderen Optionen entwickeln bzw. aus dem Bestehenden heraus weiterentwickeln. So ist zum Beispiel das Sicherheitskabinett als entscheidungsbefugter Kabinettsausschuss ein Weg, den man weiter beschreiten sollte, aber hin zu einer Stärkung des Bundessicherheitsrats. Wichtig und besonders wichtig sind mir die Koordinierungs- und Steuerungsorgane, die nicht mehr ad hoc, sondern als festgelegte Institutionen gebraucht werden. Und darauf aufbauend und weiterführend könnte man ein gemeinsames Lage- und Analysezentrum, das später auch zu einer Planungskapazität wird, entwickeln. Und letztens, die Dialogforen mit Außenstehenden, mit Interessengruppen und NGOs sind sehr wichtig, auch zum Beispiel in der Aufnahme in ein solches Lage- und Analysezentrum.

Vierte und letzte These, es bedarf einer Weiterentwicklung der ressortgemeinsamen, ressortübergreifenden Aus- und Fortbildung von Führungskräften, sowie eines Konzepts zum Personalaustausch zwischen den Ressorts der Bundesregierung, den Bundesländern und dabei auch der Einbeziehung von Vertreter-innen und Vertretern aus nichtstaatlichen Institutionen. Wir

haben in Deutschland im Vergleich zum angelsächsischen Bereich keine Tradition der Fortbildung. Das ist schade, aber es ist so. Wir haben Personalentwicklungs-konzepte, die in den Ressorts versäult sind. Es fehlt ein ressort-übergreifendes Fordern und ein Fördern und das ist aus meiner Sicht ein wesentlicher Grund für die Defizite, die wir erleben. Führungskräfte kommen aus unterschiedlichen Welten und Kulturen, sind unterschiedlich sozialisiert, denken unterschiedlich, sprechen teilweise eine andere Sprache, auch wenn sie das in der gleichen Muttersprache tun. Aber es fehlt über das Kognitive hinaus auch an der emotionalen Ebene, am Verstehen wollen des anderen und an Vertrauensbildung und Empathie. Dafür brauchen wir Räume und Zeit. Die Bundesakademie für Sicherheitspolitik, an der ich mal tätig sein durfte, ist hier eine Institution, die wir vor 30 Jahren geschaffen haben, aber bis heute nicht ausreichend nutzen.

Ich habe versucht, mit diesen vier Thesen Ihre Leitfragen zu adressieren. Ich bin etwas anders vorgegangen, vom Konzeptionellen zum Institutionellen und Organisatorischen bis hin zum Bildungsbereich auf der politisch-strategischen Ebene. Und erlauben Sie mir eine Schlussbemerkung. Wenn wir heute zunehmend von hybriden Risiken und Bedrohungen sprechen, dann ist die Antwort unseres Landes darauf die Ausgestaltung und Anwendung von Integrierter Sicherheit. Vielen Dank.

Der **Vorsitzende**: Vielen Dank, Herr Staigis, für Ihren interessanten Einstieg in unsere Diskussion. Ich frage mal, gibt es schon Wortmeldungen, Nachfragen, Kommentare? Jemand, der reagieren möchte? Herr Wundrak ist der Erste. Und dann sammeln wir zwei, drei und Sie bekommen dann zur Beantwortung das Wort. Bitte, Herr Wundrak.

Abg. **Joachim Wundrak** (AfD): Ja, vielen Dank, Herr Vorsitzender. Schön, Sie wiederzusehen, Herr Staigis. Danke auch für Ihren Vortrag. Mich hat gewundert, dass das Wort „Interessen“ überhaupt keine Rolle in Ihrem Vortrag gespielt hat. Da würde ich bitte nochmal nachfragen, welche Rolle nationale Interessen bei der Formulierung einer Nationalen Sicherheits-



strategie spielen würden. Dann eine zweite kurze Frage: Sie haben darauf hingewiesen, dass der Begriff „Integrierte Sicherheit“ jetzt der moderne oder en-vogue-Begriff ist gegenüber der „vernetzten Sicherheit“. Aber gerade die Integrierte Sicherheit würde doch als Voraussetzung verlangen, ein Instrument zu haben wie einen nationalen Sicherheitsrat. Ich erinnere mich, mit einem der Präsidenten (der BAKS) schon 2004 den nationalen Sicherheitsrat mal ins Spiel gebracht zu haben und der ist abgeschmettert worden. Vielleicht können Sie darauf eingehen welche Argumente gegen den nationalen Sicherheitsrat als weiterführendes Instrument Ihnen bisher vorgekommen sind.

Der Vorsitzende: Ich würde gerne nochmal kurz nachfragen, bevor Herr General Vollmer das Wort bekommt. Ich fand Ihren Satz bemerkenswert, der nebenbei gefallen ist: „Es gibt bei uns keine Tradition der Fortbildung“. Für mich als Laien fand ich das erstmal überraschend und erschreckend. Woran würden Sie sich aus Ihrer Perspektive orientieren und wie könnten wir das gegebenenfalls auch besser umsetzen? Das würde mich sehr interessieren. Und jetzt hat Herr Vollmer das Wort.

SV Jörg Vollmer: Auch nochmal herzlichen Dank von meiner Seite. Ich möchte auf Ihre These Vier nochmal zurückkommen, das schließt daran an. Warum reicht die BAKS eigentlich nicht oder was haben wir nicht geschafft in diesen 30 Jahren? Dass die Ressorts nicht genügend Personal dorthin entsenden wollen, woran krankt das?

Der Vorsitzende: Wir nehmen noch Frau Güler für die CDU/CSU-Fraktion und dann haben Sie das Wort für fünf Minuten.

Abg. Serap Güler (CDU/CSU): Ja, vielen Dank. Herr General, Sie haben gesagt, für jede Krise eine eigene Strategie. Ich hatte Sie in Ihren Ausführungen eigentlich so verstanden, dass es eine Strategie für LVBV (Landesverteidigung/Bündnisverteidigung) und für IKM (Internationales Krisenmanagement) geben soll, aber jetzt haben Sie nochmal deutlich gemacht, es braucht eigentlich eine Strategie für jede einzelne Krise. Wie wäre das Ihrer Ansicht nach umzusetzen, vor

allem ohne einen nationalen Sicherheitsrat? Bräuchte man nicht eine Nationale Sicherheitsstrategie, wie Sie zu Beginn ausgeführt haben, die auch auf bestimmte Krisen konkrete Antworten liefert, statt tatsächlich jede Krise gesondert zu betrachten, wenn ich Sie da richtig verstanden habe. Vielleicht können Sie das nochmal ein bisschen ausführen. Danke.

Der Vorsitzende: Sie haben das Wort und danach dann Herr Masala.

Brigadegeneral a. D. Armin Staigis: Ich will versuchen, es kurz zu machen. Herr Abgeordneter Wundrak, das ist jetzt meine persönliche Auffassung: Ich sehe keinen Unterschied zwischen Werten und Interessen. Die verschränken sich ineinander, gerade aus deutscher Sicht vor dem Hintergrund, wie wir Außen- und Sicherheitspolitik betreiben. Da mag das eine einmal mehr im Vordergrund stehen als das andere, um handlungsfähig zu bleiben, aber es gibt für mich nicht den Unterschied, und wir sollten aus meiner Sicht sehr darauf achten, dass das Wertekonzept, das diesem Staat zugrunde liegt, nicht durch eine wie auch immer geartete Interessenpolitik angetastet wird. Zu dem Punkt Integrierte Sicherheit und warum wir keinen nationalen Sicherheitsrat haben. Ich glaube, das hängt natürlich mit unserer Verfassung zusammen, mit dem Artikel 65 des Grundgesetzes und dem Ressortprinzip und der Kollegialitätsverpflichtung im Kabinett mit der Richtlinienkompetenz. Wir haben auch als Lehre aus Weimar keinen Zentralstaat errichtet, wir haben eine föderale Struktur. Deshalb herrscht eine große Vorsicht, wenn beispielsweise, das kann ich aus eigener Erfahrung sagen, man aus dem Kanzleramt in ein Ressort auch nur eine Frage stellt. Dann ist die nächste Frage, die mir dann auch immer wieder gestellt wurde: Wollt ihr das an euch reißen? Nein, wir wollten nur informiert werden, was ein Ressort über eine bestimmte Frage denkt. Und da beginnt das Problem, das wir haben, das natürlich verstärkt wird durch Koalitionsregierungen, mit denen wir mit einer Ausnahme bisher in der Geschichte der Bundesrepublik Deutschland leben müssen und leben sollten, das ist so im Parteienstaat. Von daher glaube ich, dass es schwierig wird, diese beiden Hürden zu überspringen und deshalb kommt mein Vorschlag



aus der Erfahrung, die ich in der Praxis gemacht habe, auf dem indirekten Weg. Ich versuche, so wie ich es aufgezeigt habe in der These Drei, die Institutionen von unten zu stärken und damit eine bessere Koordinierung hin zu Integrierter Sicherheit zu erreichen. Das können wir vielleicht nachher nochmal vertiefen.

Zur Frage Fortbildung: Wenn wir uns insbesondere im angelsächsischen Bereich, aber nicht nur dort, umsehen, dann haben wir in Deutschland eine Kultur, auch im Militär beispielsweise, dass wir sagen, so bei einem Lebensalter um die 30 suchen wir unser Spitzersonal und bilden das aus. Ich schildere mal eine krasse These: Ein hoher Beamter des Bundeskanzleramtes hat mir zur BAKS (Bundeskademie für Sicherheitspolitik) gesagt: Die brauchen wir eigentlich gar nicht. Ich habe zwei juristische Staatsexamen, ich bin promoviert, mehr brauche ich für mein Leben nicht. Da bin ich zusammengezuckt, das sage ich ganz offen. Andere Nationen, bevor sie – nicht nur im Militärischen, sondern auch in anderen Bereichen – Personen in Führungspositionen bringen, holen die nochmal, nachdem die ersten beruflichen Erfahrungen gesammelt worden sind auf den entsprechenden Ebenen, mit etwa 45 bis 50 Jahren aus dieser Maschinerie heraus und qualifizieren sie für die höchsten Verwendungen. Beispiele brauche ich glaube ich nicht anführen, die sind bekannt. Wir machen das bis heute nicht. Das war mal die Idee dieser Bundesakademie für Sicherheitspolitik. Und jetzt zu der Frage, warum das bis heute nicht gelungen ist. Es ist nicht nur deshalb nicht gelungen, weil vielleicht nicht immer das Personal, das dorthin gehört, dahin gekommen ist, sondern es ist auch deshalb nicht gelungen, weil die Ressorts und auch andere nicht bereit sind, Spitzersonal für einen längeren Zeitraum aus ihrer Spitzerverwendung oder angehenden Spitzerverwendung herauszunehmen und für, nehmen wir nur mal das halbe Jahr, das wir gerade 2015 abgeschafft haben an der BAKS, an die Akademie zu geben und zu sagen, lass ihn doch mal ein halbes Jahr im Lebensalter 45 plus über diese Welt nachdenken, über das, was er getan hat und reflektieren und sich vorbereiten auf das, was vor ihm oder ihr steht. Das sind die Fragen, die gestellt werden müssen. Und wenn das so wäre, dann kriegen wir auch das richtige

Personal als Lehrende und Koordinierende an die BAKS, wenn die auf einmal erscheinen und auch eine entsprechende Qualität verlangen. Und da das beides nicht miteinander korrespondiert, sind wir in dieser Lage, in der wir uns derzeit befinden. Wobei das nur eine Institution ist. Man kann darüber nachdenken, ob man noch andere Institutionen schafft. Ich will das jetzt nicht zu einem Plädoyer nur für die Bundesakademie für Sicherheitspolitik machen.

Ihre Frage, Frau Abg. Güler, zu jeder Krise: Ich muss es vielleicht noch mal erläutern. In einer nationalen Sicherheitsstrategie, die sich ja weiterentwickeln soll – das steht ja selbst in der Strategie so drin – brauchen wir dieses „Wie“ in einer Ausformung, die klar macht, wie Ressorts, Bundestag, Bundesrat und andere Institutionen miteinander zusammen-wirken, generell. Das kann man möglicherweise auch unterscheiden für den Fall internationales Krisenmanagement und Landes- und Bündnisverteidigung. Aber wenn eine Krise eintritt, dann, glaube ich, bedarf es eines Verfahrens, eines Mechanismus, dass einer sagt, „Achtung, hier passiert was!“ Deshalb komme ich zu einem Lage- und Analysezentrum, das den Finger sofort hebt und sagt, hier müssen wir aufpassen, vor dem Hintergrund dessen, was, um auf Ihr Wort zurückzukommen, unsere Werte und Interessen sind, und anfangen, über die Frage von Prävention bis hin zur Friedenskonsolidierung, die Dinge miteinander zu behandeln. So gilt das für jede Krise. Das werden wir nicht bei einem einzelnen Terroranschlag, der irgendwo in der Welt geschieht, sofort aufrufen. Aber in dem Moment, wo die Bundesrepublik Deutschland, wo unsere Verbündeten in NATO und EU, da eine Rolle spielen, wo wir in den Vereinten Nationen eine Rolle spielen wollen, müssen wir von vorneherein anfangen, für die jeweilige Krise, die sich abzeichnet, eine Strategie zu entwickeln. Und das tun wir derzeit nicht, aus meiner Sicht.

Der **Vorsitzende**: Vielen Dank. Wir haben jetzt auf einmal sehr viele Wortmeldungen. Ich glaube, es macht gar keinen Sinn, noch weitere anzunehmen. Für den nächsten Block, Herr Masala, dann Herr Nachtwei.



SV Prof. Dr. Carlo-Antonio Masala: Ich würde auf diese ganze Frage Ausbildung nochmal zurückkommen. Nicht, weil ich in diesem Segment tätig bin, sondern weil ich denke, das hätte eigentlich Ihre erste These sein müssen. Ich glaube, ein Grund der problematischen Strategiefähigkeit der Bundesrepublik Deutschland ist die fehlende Ausbildung im strategischen Denken und Handeln des Personals. Da können wir viel über den Nationalen Sicherheitsrat reden. Das sind alles Instrumente, die irgendwie gut sind. Die kann man befürworten, die kann man ablehnen, da bin ich eher auf der Seite der Befürworter. Aber ich glaube, die Essenz ist, und Herr General Staigis hat ganz viel davon gesagt, dass wir nicht gemeinsam ausbilden. Jedes Haus kann sicherlich für sich strategisch denken. Aber kein Haus kann für die Bundesrepublik Deutschland strategisch denken, weil Leute nicht zusammen ausgebildet werden und nicht verstehen, wie andere ticken, wie andere reden. Das ist die Sprache. Wir haben nicht die Orte in den Ministerien und Behörden, wo Zeit zum strategischen Denken ist. Die haben wir ganz einfach nicht. Wir haben zwar überall Planungsstäbe, die tun viel, aber sie planen selten, weil sie vom Tagesgeschäft einfach überwältigt sind. Wir bilden zu spät gemeinsam aus. Selbst bei der BAKS würde ich sagen, mit diesem damaligen Anspruch A15 (Besoldungsgruppe), kommen die Leute zu spät rein. Das ist als weitere Stufe gut, aber wir bilden nicht lange genug aus. Sie sagten, mit Mitte 40. Ich war lange Zeit beim NDC (NATO Defence College), da hatte ich noch Wochenendseminare mit 2- und 3-Sterne-Generälen, die dahin geschickt worden sind, die mussten sich weiter fortbilden und weiter ausbilden, um à jour zu bleiben in geopolitischen und geostrategischen Fragen. Das Zentrale ist nicht die Struktur, sondern wirklich das Mindset (Denkweise), das wir in der Bundesrepublik Deutschland haben, da reden wir nicht nur über Militär oder Diplomaten, da können wir auch über Entwicklungshilfe und selbst das Finanzministerium und Justizministerium reden.

Der Vorsitzende: Herr Nachtwei und Herr Gerschau danach.

SV Winfried Nachtwei: Dankeschön, Herr General Staigis. Folgende erste Frage, und zwar zum Strategieverständnis. Sie haben es als

„Zieldefinition, Wegbeschreibung und dann Mittel“ zusammengefasst, aber wie ist Ihre Wahrnehmung - ist dieses Strategieverständnis bei uns in der Bundesrepublik einigermaßen konsensual oder sehr auseinanderklaffend? Das ist beim Militär ziemlich eindeutig: Diejenigen, die es mit der physischen Welt zu tun haben, haben mit einer planbaren Welt zu tun, während diejenigen, die mit der Gesellschaftswelt zu tun haben, es mit einer fürchterlich unberechenbaren und nicht planbaren Welt zu tun haben. Wie ist es da mit dem Strategie-verständnis? Und dann das zweite, anknüpfend an die Frage mit den Interessen. Wie sehen Sie das Verhältnis von nationalen Interessen und gemeinsamen kollektiven Interessen angesichts der Tatsache, dass das Interesse an kollektiver Sicherheit bei Vereinten Nationen, NATO, EU usw. ganz zentral ist?

Der Vorsitzende: Herr Gerschau.

Abg. Knut Gerschau (FDP): Vielen Dank, Herr General Staigis. Ich setze einen Fokus gerade auch auf nicht-militärische Akteure zum Thema Strategieentwicklung und frage Sie, wie können Ministerien wie z. B. das Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung, das Auswärtige Amt, aber ich gehe auch noch weiter, wie können Nichtregierungsorganisationen effektiv in einen Prozess der Strategieentwicklung für internationales Krisenmanagement einbezogen werden? Die Dialogforen wären mir zu wenig.

Der Vorsitzende: Herr Staigis.

Brigadegeneral a. D. Armin Staigis: Herr Prof. Dr. Masala, ich fange mal mit Ihnen an. Ich kann nur Ja sagen. Das ist, glaube ich, die entscheidende Frage, dass wir Strategie auch aus- und fortbilden müssen, ohne jeden Zweifel. Und dass wir dafür Räume und Zeit schaffen müssen. Vielleicht noch mal ein Aspekt zur Sprache. Ich hatte die Ehre, zwei dieser halbjährlichen Seminare an der Akademie als Vizepräsident leiten zu dürfen. Und meine Erfahrung mit beiden Seminaren war, dass sie, trotz fünf bis sechs Stunden Fortbildung pro Tag, 14 Tage brauchen, um sich miteinander zu verständigen. Da saß der Beamte aus dem BMZ,



neben dem Diplomaten und Soldaten, und dann Vertreter aus der Wirtschaft, die mit einem ganz anderen Hintergrund dabei waren, oder aus einer NGO. Es braucht fast 14 Tage, damit sie überhaupt anfangen, miteinander reden zu können, weil wir uns über die Jahre in der beruflichen Praxis sozialisieren. Das merkt man ja auch selbst. Wenn ich mit meinem Hintergrund anfange zu militarisieren, dass mir die Leute verloren gehen. Weil ich dann sage, jetzt bist du wieder in deinem Feld unterwegs. Das ist völlig klar, dass wir an diesem Mindset arbeiten müssen. Und darüber nachdenken müssen, wie wir dieses Mindset in Deutschland, nicht nur in der Bundesregierung, sondern auch im Wissenschaftsbereich, ausbilden, fortbilden im Sinne von entwickeln und zur Wirkung und Entfaltung bringen können. Da stimme ich Ihnen völlig zu. Wir können über Strategien diskutieren ohne Ende. Aber wenn wir die Grundlagen dafür nicht schaffen, kommen wir da nicht voran. Noch ein Wort zum Thema lebenslanges Lernen.

Wir müssen uns auch überlegen, dass Erstausbildung, Fortbildung in einer bestimmten Lebensphase und dann Schluss nicht ausreicht. Wir müssen uns überlegen, wie wir bis in höchste Verwendungen Personen, immer wieder, auch Abgeordnete, in Kurz-seminaren zusammenbringen, um sie durch Diskussion mit anderen auf den Stand der Dinge zu bringen.

Herr Nachtwei, zu Strategie grundsätzlich. Schwer zu beantworten, ich habe nicht den Eindruck, dass wir eine grundsätzliche Gegnerschaft in Deutschland gegen Strategien haben. Nur wir haben natürlich, und das ist Teil des politischen Spektrums, unterschiedliche Auffassungen, wie so eine Strategie aussehen kann. Das bildet sich auch in dieser Kommission ab, aber ich habe noch niemanden gehört, der gesagt hat, wir brauchen grundsätzlich keine Strategie. Was ich gehört habe, wir brauchen keine Strategie, in der wir alle uns bescheinigen, dass wir Frieden in Freiheit und Wohlstand wollen und das noch gut umschreiben und alle, die dafür verantwortlich waren, das zu entwerfen, mit einer großen Unterschrift versehen. Das bringt uns nicht weiter und das habe ich als Gefahr gesehen bei der Nationalen Sicherheits-strategie. Es freut mich, dass sie anders aus-fallen ist. Sie hat eine klare

Lageranalyse und eine relativ klare Zielbeschreibung. Was fehlt ist, wie kommen wir dahin?

Zur Frage kollektiver Sicherheit. Ich glaube, die Raison d'Être deutscher Sicherheitspolitik insgesamt vor und nach 1990 ist, dass wir uns nur gemeinschaftlich verteidigen können und gemeinschaftlich unsere Werte und Interessen in der Welt umsetzen können. Nicht alleine, dazu sind wir zu klein und auch gar nicht in der Lage. Wenn argumentiert wird, wir könnten uns nicht alleine verteidigen, dann sage ich, das konnten wir noch nie. Das konnte auch die Bundeswehr mit 500.000 Soldaten, aufwuchsfähig bis 1,2 Millionen, wenn ich die Zahlen richtig im Kopf habe, im Jahre 1980 nicht, und das bei bester Ausrüstung. Wir brauchten die Alliierten, um uns allein gegenüber dem damaligen Ostblock verteidigen zu können, Abschreckung wirksam werden zu lassen. Und das gilt, glaube ich, heute und das gilt auch für die Zukunft.

Der **Vorsitzende**: Alles beantwortet? Herr Gerschau.

Abg. **Knut Gerschau** (FDP): Die Frage, wie wir die zusammenbringen.

Brigadegeneral a. D. Armin Staigis: Entschuldigung, zwei Wege: Der eine Weg ist der, den Professor Masala schon angesprochen hat. Wir müssen uns überlegen, wie wir insbesondere in der Fortbildung die Personen, die davon betroffen sind, zusammenbringen. Insbesondere die, die in entsprechende Führungsfunktionen kommen. Und da sind wir auf einem kleinen Weg, irgendwo am Wegesrand, schon stehengeblieben. Das ist das eine. Auch um gemeinsames Denken und gemeinsame Sprache zu lernen. Das zweite ist, das habe ich versucht, an dem Begriff der Steuerungsorgane klarzumachen, zwischen den Ressorts, aber auch gegenüber dem Parlament, dass ich sage, wir machen das derzeit mehr oder weniger ad hoc. Dann wird gesagt, jetzt haben wir eine Krise und dann müssen wir irgendwelche Leute zusammen-bringen. Das habe ich selbst erlebt. Dann kommen die in den Raum und sagen, wer ist das noch mal? Dann brauche ich Tage, um ein Vertrauensverhältnis zwischen den Akteuren



und ein Verständnis entstehen zu lassen. Das heißt, meine Idee ist, mit diesem Vorschlag, den ich bei der These drei hatte, Einrichtung vertikaler Koordinierungs- und Steuerungsorgane mit festgelegten Mechanismen der Bundesregierung, klarzumachen, dass wenn etwas entsteht, dass man dann weiß, auf wen man aus den anderen Ressortbereichen trifft. Wenn man dann den Schritt weitermacht, hin zu Konsultationen, nicht nur mit Vertretern der Regierung, sondern mit denen, die von außen Informationen und Auffassungen mit hinein-bringen können, sich zu überlegen, wie ich die mit einbeziehen kann in diese Prozesse. Das ist immer schwierig, weil ich werde nicht alle einbeziehen können. Ich muss immer eine Auswahl treffen und da beginnt das Problem. Aber wenn ich in Richtung Analyse- und Lagezentrum komme, kann ich überlegen, ob ich in einem rollierenden Verfahren auch Institutionen wie Unternehmerverbände, Gewerkschaften und NGOs mit einbaue.

Der Vorsitzende: Vielen Dank. Wir haben jetzt Herrn Gießmann und dann Frau Zeino.

SV Prof. Dr. Dr. Hans-Joachim Gießmann: Vielen Dank Herr General, ich habe zwei Fragen. Eine bezieht sich nochmal auf die These Zwei, wo Sie schreiben, dass es darum geht, für jede Krise und jeden Konflikt kohärent und kompatibel Ziele, Instrumente und Ressourcen zu bestimmen. Sie sagen das im Kontext der Verankerung in multinationalen Einsätzen. Nun wissen wir, dass die Interessenlage durchaus divergent sein kann, auch unter engsten Verbündeten. Können Sie uns vielleicht an Ihrem Denken teilhaben lassen, wie Sie sich vorstellen, die Kohärenz im multinationalen Maßstab zu erhöhen? Die zweite Frage bezieht sich darauf, was Sie nicht gesagt haben, aber was für uns als Kommission in den vergangenen Monaten auch wichtig war, nämlich die Berücksichtigung der Interessen der lokalen Akteure in den Einsatzländern. Wo kommt das in die Entwicklung der Strategie hinein? Wo sehen Sie da den Zugriffspunkt, um die Lage vor Ort nicht nur im Sinne eines Lagebildes, sondern auch der Interessen der beteiligten Akteure vor Ort, die man zum Teil als Partner gewinnen will, mitzugeben?

Der Vorsitzende: Danke, Frau Zeino und dann Herr Haunreiter.

SVe Dr. Ellinor Zeino: Vielen Dank. Meine Frage ist zum Teil schon beantwortet worden. Ich möchte aber trotzdem noch mal auf den Einbezug von nichtstaatlichen Akteuren zurückkommen, den Sie mehrfach erwähnt hatten. Welche nichtstaatlichen Akteure haben Sie vor allem dabei im Kopf gehabt und welche wurden vielleicht in der Vergangenheit vernachlässigt? Mich interessiert vor allem auch der Einbezug von privatwirtschaftlichen Akteuren und beispielsweise Tech-Unternehmen. Sehen Sie da vielleicht auch Nachholbedarf, das stärker einzubeziehen?

Der Vorsitzende: Herr Haunreiter.

SV Reiner Haunreiter: Vielen Dank, Herr General. Sie haben, wenn ich Sie richtig verstanden habe, gesagt, wir haben jetzt eine Nationale Sicherheitsstrategie und der liegt eine gute Analyse zugrunde. Die haben wir geschafft ohne ein Analyse- und Lagezentrum. Woraus sehen Sie den Mehrwert entstehen aus einem gemeinsamen Analyse- und Lage-zentrum? Denn wir haben eine Fülle von Foren zurzeit, die über alle Ressorts hinweg arbeiten. Und wenn Sie einen Mehrwert sehen, was ich vermute, wo sollte es angesiedelt sein? Es kann ja nicht im luftleeren Raum sein.

Der Vorsitzende: Dann Herr Staigis und wir können dann noch eine Runde machen. Es beginnt dann in der nächsten Runde Frau Mielke, aber wir können auch noch ein, zwei weitere Fragen mit dazunehmen. Bitte, Sie haben erstmal das Wort.

Brigadegeneral a. D. Armin Staigis: Die Frage nach Multinationalität und multinationalem Zusammenwirken, da könnte ich mich gut herausreden und sagen, da bräuchte ich jetzt eine weitere Stunde und wahrscheinlich mehr, weil jetzt natürlich ein ganz schwieriger Aspekt kommt. Wir machen das, darauf haben wir uns beschränkt, national auf der strategischen Ebene.



Und jetzt muss ich dieses in die entsprechenden strategischen Ebenen von NATO, EU, VN, möglicherweise sogar OSZE einbringen. Da beginnt natürlich die Schwierigkeit, ob die Organisationen, von denen ich gerade gesprochen habe, überhaupt in der Lage sind, das selbst umzusetzen und selbst zu instrumentalisieren, im Sinne von dem, was ich national will und was ich national kann. Da sind wir insgesamt in einer immer noch, glaube ich, schwierigen Situation, auch wenn sich mit dem Krieg in Europa und dem Zusammenwirken von NATO und EU beispielsweise einiges getan hat. Aber sicher noch nicht genug, denn wir haben das Problem im internationalen Bereich. Die NATO ist ein politisches Bündnis mit einem militärischen Arm. Die EU ist ein Zusammenschluss, eine Staatengemeinschaft, ein Staatenbund, der sich erst im Laufe der Jahrzehnte einen bedingten militärischen Arm oder Zugriff auf Militärkräfte geschaffen hat, dafür aber in allen anderen Bereichen eine hohe Kompetenz hat. Und jetzt ist die Frage, wie kriege ich das beispielsweise in einer Krisenlage zusammen? Dann haben wir noch die Vereinten Nationen, die gerade im humanitären Bereich, aber auch in der Legitimation von entsprechenden Einsätzen eine ganz wesentliche Rolle spielen. Und jetzt muss ich sehen, wie ich eine national entwickelte Strategie so in die inter-nationalen Organisationen einbringe, dass das dort reflektiert wird. Das ist die ganz große Schwierigkeit, vor der wir bisher schon gestanden haben und auch zukünftig stehen werden, weil aus meiner Kenntnis alle drei Organisationen darauf, wenn wir das mal mit dem Begriff Integrierte Sicherheit machen wollen, nicht ausreichend vorbereitet sind, sondern immer auch nach den Anforderungen der jeweiligen Krise mit Versuch und Irrtum unterwegs sind. Ich hoffe, ich habe Ihre Frage damit einigermaßen beantwortet.

SV Prof. Dr. Dr. Hans-Joachim Gießmann: Ehrlich gesagt, war das meine Frage. Die Frage ist ja, wie kriegt man es hin? Das war eigentlich eher die Frage. Wie kriegt man größere Kohärenz im multinationalen Rahmen hin?

Brigadegeneral a. D. **Armin Staigis:** Das ist die Frage, dass wir auch natürlich in den multilateralen Gremien versuchen, das, was wir Integrierte

Sicherheit nennen, zu implementieren. Ich weiß nicht, an wie vielen Papieren ich zu der Frage Vernetzter Sicherheit sowohl bei NATO und EU mitgeschrieben habe. Aber das Ergebnis ist eigentlich immer wieder ernüchternd gewesen und das ist das Problem. Ich kann nur sagen, nicht aufgeben, weitermachen. Aber es bleibt eine Herausforderung. Zu der Frage der Einbindung von NGOs oder nicht-staatlicher Organisationen. Ich sehe das Ideale immer noch in meinen Erfahrungen an der Akademie. Dort waren in diesen übersichtlichen Seminar 20-25 Teilnehmer, meistens die Hälfte aus nicht-staatlichen Bereichen. Aus Unternehmen, aber auch von den Maltesern, der evangelischen Kirche. Wenn ich darüber noch einmal reflektiere, welche wichtigen Impulse in der Debatte diese Persönlichkeiten eingebracht haben, die uns von unserem typischen, fast ministerialen, politischen Denken auch mal nach außen haben blicken lassen und über Konsequenzen nachdenken ließen, dann habe ich das als äußerst wohltuend und hilfreich empfunden. Wenn man das stärker einbezieht, hilft das allen, deshalb mein Plädoyer dafür. Gerade aus der deutschen Unternehmerschaft waren immer welche dabei. Nicht Unternehmer selbst, sondern aus den Führungsetagen der Unternehmen, die da großartig mitgewirkt haben und uns auf Dinge aufmerksam gemacht haben.

Dann zu der Frage, wie stelle ich mir dieses Lage- und Analysezentrum vor? Ja, ich bin vorsichtig. Man sollte nicht schon wieder einen ministerialen Body (Körper) schaffen. Aber ich glaube an das, was ich häufig erlebt habe in diesen interministeriellen Koordinierungsgruppen oder auch das, was ich an der Akademie erlebt habe, diesen täglichen Austausch mit dem Anderen, das Überlegen, warum argumentiert der so? Warum kommt der oder die mit diesem Thema jetzt so? Und welche Konsequenz hat das für das gesamtstaatliche Handeln oder auch das Handeln in multinationalen Organisationen? Das ist nicht durch ad-hoc-Handeln und vielleicht auch nur sehr bedingt durch diese Steuerungsorgane möglich. Aber wenn die jeden Morgen einmal zusammenkommen und darüber nachdenken, wie sieht die Lage heute aus und worauf müssen wir jetzt aufmerksam machen, um rechtzeitig einsteigen zu können in eine Prävention beispielsweise, dann ist das, glaube ich,



unbezahlbar. Und dann sollte man darüber nachdenken, ob man es macht. Und jetzt kommt die Frage, wo anbinden? Die einfachste Anbindung wäre natürlich, und da kann ich mir vorstellen, dass einige Ressorts gleich aufschreien, beim Bundeskanzleramt. Aber man kann es vielleicht auch, und dafür haben wir auch Beispiele in der deutschen Administration, freihängend machen unter dem Bundeskanzleramt. Aber nicht so, dass einer aus dem Bundeskanzleramt sagt, wo es lang geht, sondern organisatorisch nur angebunden. Gemeinsames Terrorabwehr-zentrum, nur mal als eine Idee, wie das da auch mit einem völlig anderen Beispiel funktionieren kann. In dem Sinne stelle ich mir das vor, wissend, dass es ein paar Planstellen kostet.

Der Vorsitzende: Vielen Dank. Wir haben für die letzte Runde noch vier Wortmeldungen. Frau Mielke beginnt und dann Frau Türk-Nachbaur.

SVe Dr. Katja Mielke: Herr Staigis, herzlichen Dank für Ihre Ausführungen. Ich möchte noch mal nachfragen zu Ihrer These Eins. Hier haben Sie ja beschrieben, wie die Lücke ist zwischen der Lageanalyse und der Ziel-beschreibung. Sie schreiben hier, eine Strategie muss Ziele definieren, die Wege aufzeigen, wie man diese Ziele erreichen will und beschreiben, welche Mittel dazu erforderlich sind. Was ich ein bisschen bei dieser Zielorientierung vermisst habe, ist eine Wirkungsorientierung. Wie sehen Sie das Verhältnis von Ziel- und Wirkungsorientierung? Vielleicht lassen Sie uns noch ein bisschen mehr teilhaben an Ihren Gedanken, welche konkreten Mechanismen eine Strategie dann vorsehen muss, um eben für jede Krise Steuerung zu ermöglichen. Danke.

Der Vorsitzende: Frau Türk-Nachbaur, dann Herr Nachtwei.

Abg. Derya Türk-Nachbaur (SPD): Vielen Dank, Herr General. Sie haben anfänglich in Ihren Ausführungen gesagt, dass es nicht ausreichende Strategieentwicklungspläne in Deutschland gibt. Da stimmen wir Ihnen teilweise zu. Sie meinten vorher, dass im Zusammenspiel NATO und EU sich, wenn man den Krieg in Europa betrachtet, ja

einiges getan hat. Ich glaube, das stellen wir fest. Können Sie vielleicht anhand der aktuellen Situation in Europa konkret benennen, was Good Practice-Beispiele sind und wie wir sie verstetigen und verstärken könnten?

Der Vorsitzende: Herr Nachtwei und abschließend dann Frau Hierl.

SV Winfried Nachtwei: Zu Punkt Nummer Drei, Stärkung integrierter Sicherheit. Da wäre unter dem Punkt Fortbildung es ganz sinnvoll zu ergänzen um üben, üben, üben. Und ist meine Wahrnehmung richtig, dass die Übungspraxis der verschiedenen Ressorts sehr unterschiedlich ist? Und dann, Sie waren ja früher selbst beim Deutsch-Niederländischen Korps und ab 2010 ging da ja die Übungsreihe „Common Effort“ los, die ja ein Pionierunter-nehmen sonder-gleichen ist, was den Integrierten Ansatz angeht. Wenn Sie dazu noch etwas sagen können, wir suchen ja auch nach positiven Beispielen.

Der Vorsitzende: Frau Hierl.

Abg. Susanne Hierl (CDU/CSU): Ja, ganz herzlichen Dank, Herr General. Ich möchte nochmal zurückkommen auf die erste Fragerunde. Sie haben angesprochen, dass der Vernetzte Ansatz seinen Ursprung hat in der Landes- und Bündnisverteidigung, dass er da eigentlich herkommt und wir ihn jetzt in einer ganz anderen Ausprägung diskutieren. Wir kommen von den Lehren, die wir gezogen haben aus dem Afghanistan-Einsatz, der ja ein Stabilisierungseinsatz war, und sollen Empfehlungen geben für zukünftige Einsätze. Sie haben eben nicht nur die Stabilisierung benannt, sondern Landes- und Bündnisverteidigung. Und meine Frage wäre jetzt, ist es aus ihrer Sicht erforderlich und auch realistisch, alle diese Einsatzarten gemeinsam zu betrachten, geht das überhaupt? Und wie würde sich das Auswirken mit der generellen Vorgabe und dann eben in die aktuelle Krisensituation geführt?

Der Vorsitzende: Sie haben das Schlusswort.



Brigadegeneral a. D. **Armin Staigis:** Zur Frage der Wirkungsanalyse: Man kann das auch Evaluierung nennen, und zwar nicht am Ende, sondern im Prozess. Das halte ich für ganz wesentlich. Da sind wir auch nicht besonders gut aufgestellt bisher. Es gibt in dem Bericht des Auswärtigen Amtes zur Reform 2013 den schönen Satz einer Referentin: „Mir fehlt der Kanal, auf dem ich sagen kann, was nicht läuft.“. Und den sollte man sich merken, denn das ist genau das Thema. Umso höher ich in der Verantwortung komme, desto schwieriger wird es natürlich, weil ich das ja politisch verantworten muss nach außen. Auf der Ebene darunter können ja viele sagen, ich habe einen Fehler gemacht. Aber ich glaube, wir müssen gerade auf dieser politisch-strategischen Ebene ehrlich miteinander umgehen und die Fehler benennen und daraus die Schlussfolgerungen ziehen. Vielleicht habe ich das in meiner These nicht so ganz deutlich gemacht. Ich habe es, glaube ich, nachher bei der These Zwei nochmal gesagt. Aber das kann ich nur unterstreichen.

Zusammenarbeit im multinationalen Bereich, NATO, EU, vor dem Hintergrund der derzeitigen Lage, in der wir leben: Da ist vieles besser geworden als das, was ich noch aus meiner Zeit kenne. Bis hin zu der Frage des Austausches von Papieren, die blockiert waren, natürlich aufgrund dieses türkisch-zypriotisch-griechischen Problems, das immer noch nicht ganz überwunden ist, muss man einfach sagen. Auch hier stelle ich mir eine noch engere Zusammenarbeit vor, wo klar wird, wer macht was und wie wird die Arbeitsteilung in Brüssel organisiert. Das sind sechs Kilometer Entfernung zwischen beiden Hauptquartieren. Einer hat mir zu mir gesagt, „ocean wide“ wäre die Entfernung. Man müsste einen ganzen Ozean befahren, um bei dem anderen überhaupt an der Tür klopfen zu können. Das hat sich verbessert. Da können wir nur darauf dringen, weil die unterschiedlichen Instrumente, die da sind, gerade in der jetzigen Lage genutzt werden müssen, aber kohärent in einer Strategie auf das gemein-same Ziel ausgerichtet. Ob das immer schon der Fall ist, habe ich manchmal meine Zweifel, auch in der zeitlichen Abfolge und hier ist Verbesserungsbedarf da, den auch die Bundesregierung als Mitglied in beiden

Organisationen mit auf den Weg bringen kann, unterstützt durch das Parlament.

Übungspraxis: Wir Soldaten, auch noch sozialisiert im Kalten Krieg, wir können uns gar nicht vorstellen, dass man nicht üben darf oder üben soll. Das war Teil der Abschreckung und so sind wir sozialisiert. „Was nicht geübt ist, klappt nicht“, hat man salopp gesagt und das stimmt natürlich auch. Da muss mehr geschehen, auch auf dieser politisch-strategischen Ebene, erheblich mehr als bisher da ist. Das ist aber auch eine Frage von Sinneswandel.

Zu dem Deutsch-Niederländischen Korps will ich nur eins sagen: Wir müssen vorsichtig sein, von welcher Ebene wir sprechen. Mir haben hohe politische Vertreter immer gesagt, wenn das, was ich im Felde erlebe, bei internationalen Kriseneinsätzen, auch nur im Geringsten in Berlin auf meiner Ebene reflektiert wäre, wäre ich sehr zufrieden. Denn die Ingenieure und Facharbeiter und Meister da unten reparieren das, was die Architekten nicht hingestellt haben. So gut sie können. Manchmal wundert man sich über das Haus, das da entstanden ist, weil der Architekt nicht gesagt hat, welches Haus er bauen will. Aber vor Ort wird noch darauf geachtet, dass die Steine nicht so schief werden, dass das Haus sofort zusammenbricht. Deshalb bin ich da vorsichtig. Das ist für mich taktische Ebene, das ist ganz unten und da läuft auch vieles besser.

Vielleicht noch ein Wort zu dem, was vielleicht etwas vernachlässigt ist bei der Aus- und Fortbildung, in einem einzigen Satz: Wenn wir diese Versäulung von „In der Laufbahn nach oben kommen“ in den Ressorts lassen, dürfen wir uns nicht wundern, dass das so weitergeht.

Ich habe mal den brutalen Vorschlag gemacht, dass keiner in dieser Bundesregierung Referatsleiter wird, der nicht in zwei verschiedenen Ministerien war. Das geht, wenn man es will, aber das will keiner bis jetzt. Dann entsteht eine ganz andere Art von Zusammenarbeit, über Aus- und Fortbildung hinein in die berufliche Praxis.



Letzter Punkt zur Landes- und Bündnisverteidigung. Ich bin geprägt durch den ersten Präsidenten der Bundesakademie für Sicherheitspolitik und ehemaligen Generalinspekteur Dieter Wellershoff. Er hat auf meinem Generalstabs-lehrgang 1983 das, was wir hier diskutieren, für Landes- und Bündnisverteidigung mit uns schon diskutiert und so ist er dann auch Präsident dieser Akademie geworden.

Es ist nicht so, dass das ein Ergebnis des internationalen Krisenmanagements ist, es hat einen Ursprung in der Landes- und Bündnisverteidigung der damaligen Zeit in den 1980er-Jahren. Weil wir damals unter dem Begriff Gesamtverteidigung vor den gleichen Herausforderungen standen. Und das müssen wir genauso übertragen in die jetzige Zeit vor dem Hintergrund dessen, wo wir in Europa leider Gottes derzeit stehen.

Der **Vorsitzende**: Vielen Dank, Herr General Staigis, für Ihre interessanten Ausführungen, die bestimmt in unsere weitere Beratung auch mit einfließen werden. Ich beende hiermit die öffentliche Sitzung, verabschiede unsere Gäste und wir beenden die Direktübertragung hier.

Schluss der Sitzung: 13:57 Uhr

Michael Müller, MdB
– Vorsitzender –



75 Jahre
Demokratie
lebendig



Deutscher Bundestag
Enquete-Kommission
Lehren aus Afghanistan für das
künftige vernetzte Engagement
Deutschlands
Kommissionsdrucksache
20(28)48
07.05.2024

Deutscher Bundestag
Enquete-Kommission Lehren
aus Afghanistan für das künf-
tige vernetzte Engagement
Deutschlands

**Öffentliche Anhörung am 13. Mai 2024
zum Thema „Strategiefähigkeit, Strategieentwicklung und Operationalisierung
für internationales Krisenmanagement“**

Leitfragen an Brigadegeneral a. D. Armin Staigis

1. Wie begreifen/definieren Sie Strategiefähigkeit, und was braucht es, damit Strategie als Scharnier zwischen Ziel und konkreter Operationalisierung fungieren kann?
2. Inwiefern zeugen die existierenden strategischen Eckpunktepapiere der Bundesregierung für den Bereich Internationales Krisenmanagement von Strategiefähigkeit, und geben sie ausreichend operationalisierbare Handlungsleitlinien vor? Wo sehen Sie Defizite und Handlungsbedarf, um Strategiefähigkeit zu stärken?
3. Welcher organisatorischen, institutionellen und fiskalischen Innovationen bedarf es in Deutschland, um im Sinne des Vernetzten Ansatzes und trotz Existenz des Ressortprinzips Strategiefähigkeit auszubilden, vorzuhalten und operativ umzusetzen?
4. Sie sagten vor einigen Jahren (2017), dass eine Sicherheitsstrategie für Deutschland wenig zielführend sei und es einer Strategie für jede Krise und jeden Konflikt bedürfe, in der Ziele, Instrumente und Ressourcen aufeinander abgestimmt werden – einbezogen in den multinationalen Rahmen deutscher Sicherheitspolitik. Welche Rolle sehen Sie hierbei a) für den Deutschen Bundestag, b) die Ressorts, c) die Bundesregierung ressortübergreifend und d) nichtstaatliche deutsche Akteure?



75 Jahre
Demokratie
lebendig



Deutscher Bundestag
Enquete-Kommission Lehren
aus Afghanistan für das künf-
tige vernetzte Engagement
Deutschlands

Kommissionsdrucksache 20(28)49

Brigadegeneral a. D. Armin Staigis

Stellungnahme

Öffentliche Anhörung

zum Thema

**„Strategiefähigkeit, Strategieentwicklung und
Operationalisierung für internationales
Krisenmanagement“**

am Montag, 13. Mai 2024

**Anhörung vor dem Deutschen Bundestag, Enquete-Kommission
„Lehren aus Afghanistan für das künftige vernetzte Engagement
Deutschlands“**

**Clustergruppe 2: Strategie und Auftragsbildung I Recht zum Einsatz I
Kommunikation (strategisch)**

Berlin, 13. Mai 2024

Vorbemerkungen

1. Meine Ausführungen haben ihre Grundlage in den Erkenntnissen und Erfahrungen beruflicher Praxis an der Schnittstelle von Politik und Streitkräften im Zusammenwirken mit weiteren Akteuren und in der Reflektion darüber in der Lehre an der Bundesakademie für Sicherheitspolitik.
2. Dabei konzentriere ich mich auf die nationale politisch-strategische Ebene, dort wo die „Architekten“ den Plan entwickeln und vorgeben oder vorgeben sollten für die operative und taktische Ebene, also den „Ingenieuren, Meistern und Facharbeitern“ für deren Umsetzung.
3. Wenn Sie in Ihrem Zwischenbericht vom „vernetzten Ansatz“ oder „vernetzten Engagement“ sprechen, so verwende ich den Begriff „Integrierte Sicherheit“ aus der Nationalen Sicherheitsstrategie in seiner weitgefassten Definition.

Thesen

1. Eine Strategie muss Ziele definieren, die Wege aufzeigen, wie man diese Ziele erreichen will, und beschreiben, welche Mittel dazu erforderlich sind.

Die im Juni 2023 herausgegebene Nationale Sicherheitsstrategie setzt klare Ziele in einem breiten Ansatz von Sicherheitspolitik, aber es fehlen die Folgerungen, wie diese Ziele erreicht und durchgesetzt werden sollen.

Deshalb müssen umfassend angelegte Herangehensweisen zur „Integrierten Sicherheit“ in einem Folgeschritt der Strategiebildung entwickelt werden, mit denen die Wege zur Zielerreichung aufgezeigt werden. Dieses Erfordernis ist in der Strategiedebatte immer noch nicht hinreichend anerkannt.

2. Als weiteren Folgeschritt bedarf es einer Strategie der „Integrierten Sicherheit“ für jede Krise und jeden Konflikt, in der kohärent und kompatibel Ziele, Instrumente und Ressourcen

aufeinander abgestimmt werden, unter Berücksichtigung der Verankerung deutscher Sicherheitspolitik im multinationalen Rahmen.

Dies gilt für alle Phasen, von der Konfliktprävention, über die Krisen- und Konfliktbewältigung bis hin zur Friedenskonsolidierung, und bedarf daher der ständigen Fortschreibung und einer kontinuierlichen Wirkungsanalyse.

Es muss Anwendung finden nicht nur in den Aufgaben des Internationalen Krisenmanagements, sondern gleichermaßen bei der Landes- und Bündnisverteidigung, wo es gerade jetzt von besonderer Wichtigkeit ist.

3. Wenn ein Nationaler Sicherheitsrat als Führungs- und Strukturelement in Deutschland politisch nicht realisierbar ist, sollten andere Optionen zur Stärkung der Umsetzung „Integrierter Sicherheit“ unter Berücksichtigung der verfassungsrechtlichen Rahmenbedingungen entwickelt und implementiert werden.

Folgende Optionen könnten dabei erwogen werden:

- Stärkung des Bundessicherheitsrats in seiner Führungs- und Koordinierungsfunktion
- Einrichtung vertikaler Koordinierungs- und Steuerungsorgane mit festgelegten Mechanismen innerhalb der Bundesregierung
- Einrichtung eines Gemeinsamen Lage- und Analysezentrums der Bundesregierung zum sicherheitspolitischen Krisen- und Konfliktmanagement
- Ausbau der Dialogforen mit nichtstaatlichen Akteuren

4. Es bedarf einer Weiterentwicklung der ressortübergreifenden Aus- und Fortbildung von Führungskräften sowie eines Konzepts zum Personalaustausch zwischen den Ressorts der Bundesregierung, den Bundesländern und dabei auch der Einbeziehung von Vertreterinnen/Vertretern nichtstaatlicher Institutionen.



75 Jahre
Demokratie
lebendig



Deutscher Bundestag
Enquete-Kommission Lehren
aus Afghanistan für das künf-
tige vernetzte Engagement
Deutschlands

Kommissionsdrucksache 20(28)51

Brigadegeneral a. D. Armin Staigis

Zusätzliche Stellungnahme*

Öffentliche Anhörung

zum Thema

**„Strategiefähigkeit, Strategieentwicklung und
Operationalisierung für internationales
Krisenmanagement“**

am Montag, 13. Mai 2024

* Die zusätzliche Stellungnahme hat der Sachverständige nachträglich am 27. Mai 2024 eingereicht.

Deutscher Bundestag
Enquete-Kommission Afghanistan

**Schriftliche Stellungnahme zur Öffentlichen Anhörung am 13. Mai 2024 zum Thema
„Strategiefähigkeit, Strategieentwicklung und Operationalisierung für internationales Krisenmanagement“**

Armin Staigis, Brigadegeneral a.D.

Die Enquete-Kommission hat mich gebeten, die folgenden Leitfragen zu beantworten:

1. Wie begreifen/definieren Sie Strategiefähigkeit, und was braucht es, damit Strategie als Scharnier zwischen Ziel und konkreter Operationalisierung fungieren kann?
2. Inwiefern zeugen die existierenden strategischen Eckpunktepapiere der Bundesregierung für den Bereich Internationales Krisenmanagement von Strategiefähigkeit, und geben sie ausreichend operationalisierbare Handlungsleitlinien vor? Wo sehen Sie Defizite und Handlungsbedarf, um Strategiefähigkeit zu stärken?
3. Welcher organisatorischen, institutionellen und fiskalischen Innovationen bedarf es in Deutschland, um im Sinne des Vernetzten Ansatzes und trotz Existenz des Ressortprinzips Strategiefähigkeit auszubilden, vorzuhalten und operativ umzusetzen?
4. Sie sagten vor einigen Jahren (2017), dass eine Sicherheitsstrategie für Deutschland wenig zielführend sei und es einer Strategie für jede Krise und jeden Konflikt bedürfe, in der Ziele, Instrumente und Ressourcen aufeinander abgestimmt werden – einbezogen in den multinationalen Rahmen deutscher Sicherheitspolitik. Welche Rolle sehen Sie hierbei a) für den Deutschen Bundestag, b) die Ressorts, c) die Bundesregierung ressortübergreifend und d) nichtstaatliche deutsche Akteure?

Nachfolgend werden die Leitfragen mit vier Thesen und deren Begründungen adressiert, wobei die Thesen inhaltlich zunächst die konzeptionelle Dimension, dann die institutionellen bzw. organisatorischen Fragestellungen und abschließend die bildungspolitische Anforderung behandeln.

Den Thesen voran stelle ich drei Vorbemerkungen:

1. Meine Ausführungen haben ihre Grundlage in den Erkenntnissen und Erfahrungen beruflicher Praxis an der Schnittstelle von Politik und Streitkräften im Zusammenwirken mit weiteren Akteuren im Krisenmanagement und in der Reflexion darüber in der Lehre an der Bundesakademie für Sicherheitspolitik.
2. Dabei konzentriere ich mich auf die nationale politisch-strategische Ebene, dort wo die „Architekten“ den Plan entwickeln und vorgeben oder vorgeben sollten für die

operative und taktische Ebene, also den „Ingenieuren, Meistern und Facharbeitern“ für deren Umsetzung.

3. Wenn die Enquete-Kommission in ihrem Zwischenbericht die Begriffe „vernetzter Ansatz“ oder „vernetztes Engagement“ nutzt, so verwende ich dafür in meinen Ausführungen den Begriff „Integrierte Sicherheit“ aus der Nationalen Sicherheitsstrategie in seiner weitgefassten Definition.

These 1

Eine Strategie muss Ziele definieren, die Wege aufzeigen, wie man diese Ziele erreichen will, und beschreiben, welche Mittel dazu erforderlich sind.

Die im Juni 2023 herausgegebene Nationale Sicherheitsstrategie setzt zwar klare Ziele in einem breiten Ansatz von Sicherheitspolitik, aber es fehlen die Folgerungen, wie diese Ziele erreicht und durchgesetzt werden sollen.

Deshalb müssen umfassend angelegte Herangehensweisen zur „Integrierten Sicherheit“ in einem Folgeschritt der Strategiebildung entwickelt werden, mit denen die Wege zur Zielerreichung aufgezeigt werden. Dieses Erfordernis ist in der Strategiedebatte immer noch nicht hinreichend anerkannt.

Der Erarbeitung einer Nationalen Sicherheitsstrategie stand ich zunächst grundsätzlich kritisch gegenüber. Es bestand die Gefahr, dass man sich nach langen Debatten in Allgemeinplätzen verlieren würde, denen (fast) alle zustimmen könnten, die jedoch im konkreten Anwendungsfall nicht weiterhelfen würden.

Als Ergebnis des Auftrags aus dem Koalitionsvertrag der jetzigen Bundesregierung sehen wir erstmals(!) in der Geschichte der Bundesrepublik Deutschland zwar eine Nationale Sicherheitsstrategie mit einer umfassenden, alle Felder der Sicherheitspolitik abdeckenden Lageanalyse und daraus schlussfolgernd klaren Zieldefinitionen.

Es fehlt jedoch ein wesentliches Element als Voraussetzung für gesamtstaatliches, „integriertes“ Handeln, es fehlt an der konkreten Operationalisierung, an dem „Wie“ der Umsetzung, letztlich der Definition der Wege zur Zielerreichung.

Dazu bedarf es vereinbarter Leitlinien und Strukturen zur Integrierten Sicherheit, für die Bundesregierung, im Zusammenwirken innerhalb der föderalen Ordnung der Bundesrepublik Deutschland, mit dem Deutschen Bundestag, dem Bundesrat, aber auch den zivilgesellschaftlichen Institutionen, um „wehrhaft“, „resilient“ und „nachhaltig“ werden zu können. Es geht um die Qualität des Regierens durch Responsivität, Inklusivität, Transparenz und Nachvollziehbarkeit unter höchst komplexen und interdependenten Rahmenbedingungen in jeder Krise und jedem Konflikt.

In der Nationalen Sicherheitsstrategie ist im Schlussabschnitt „Integrierte Sicherheit gemeinsam gestalten“ deren Weiterentwicklung und Umsetzung mit dem Deutschen Bundestag, den Bundesländern und den Bürgerinnen und Bürgern grundsätzlich angelegt. Hier gilt es anzusetzen, gerade um diesen wichtigen fehlenden Teil, die Operationalisierung der Strategie, zu entwickeln und zu vereinbaren.

Die Notwendigkeit hierzu ist in der strategischen Debatte in Deutschland, insbesondere auch in der Wissenschaft, immer noch nicht im ausreichenden Maße erkannt, trotz der klar erkennbaren Defizite in bisherigen Krisen und Konflikten. Eine Auflistung der Fehler und Versäumnisse reicht hier von den Einsätzen auf dem Balkan, in Afghanistan und Mali bis hin zu der Flüchtlingskrise des Jahres 2015 und der Pandemiebekämpfung Anfang dieses Jahrzehnts.

These 2

Als weiteren Folgeschritt bedarf es einer Strategie der „Integrierten Sicherheit“ für jede Krise und jeden Konflikt, in der kohärent und kompatibel Ziele, Instrumente und Ressourcen aufeinander abgestimmt werden, unter Berücksichtigung der Verankerung deutscher Sicherheitspolitik im multinationalen Rahmen.

Dies gilt für alle Phasen, von der Konfliktprävention, über die Krisen- und Konfliktbewältigung bis hin zur Friedenskonsolidierung und bedarf daher der ständigen Fortschreibung und einer kontinuierlichen Wirkungsanalyse.

Es muss Anwendung finden nicht nur in den Aufgaben des Internationalen Krisenmanagements, sondern gleichermaßen bei der Landes- und Bündnisverteidigung, wo es gerade jetzt von besonderer Wichtigkeit ist.

Jeder Fall bedarf der frühzeitigen Einzelbetrachtung, wenn Deutschland und seine Verbündeten davon betroffen sind. Ein „Hineinschlittern“ in Krisen muss, wo immer möglich, vermieden werden, durch strategische Vorausschau und eine frühzeitige ressortübergreifende integrierte Strategieentwicklung, die ständig fortgeschrieben und in dessen Prozess zeitgerecht die notwendigen politischen Entscheidungen vorbereitet und getroffen werden. Dabei ist bei Vergleichen und der Übertragung von Lehren besondere Vorsicht geboten, Unterschiede sind zu analysieren und zu beachten, denn jede Krise, jeder Konflikt ist anders und erfordert deshalb auch bei einem hohen Maß an Flexibilität differenziertes Handeln.

Dies hat unter Berücksichtigung der multinationalen Einbindung und Verpflichtungen zu erfolgen – ein Imperativ deutscher Außen- und Sicherheitspolitik. Abstimmungsprozesse und Entscheidungsfindungen in multinationalen Organisationen sind komplex und zeitaufwändig. Neben der Einbringung nationaler Ziele, Wertvorstellungen und Interessen wird es dabei auch immer darauf ankommen, den Ansatz Integrierter Sicherheit im multinationalen Rahmen mit zu gestalten und voranzubringen, unter Berücksichtigung der unterschiedlichen Fähigkeiten und Mittel von NATO, EU und VN. Gerade deshalb ist es so wichtig, auf der nationalen politisch-strategischen Ebene seine eigenen „Hausaufgaben“ gemacht zu haben, als Voraussetzung für das eigene Vorgehen im multinationalen Rahmen.

Weiterhin sind bei der Strategiebildung im fortlaufenden Prozess des Internationalen Krisenmanagements auch die betroffenen Staaten und deren Bürger mit und über deren zivilgesellschaftlichen Institutionen in die Entscheidungsfindung und deren Umsetzung mit einzubeziehen, wo immer es möglich ist und zur Zielerreichung beitragen kann. Man sollte die Geschichte des Landes/der Länder kennen, insbesondere die Traumata der lokalen Bevölkerung. Es ist sich bewusst zu machen, dass man von außen kommt, immer als der „Fremde“ wahrgenommen wird und sich gerade deshalb von Machbarkeitsillusionen fernhalten und massive Überreaktionen vermeiden muss.

Ein konzeptioneller Ausgangspunkt bei der Strategiebildung in einer Krise könnten die Mandate zum bewaffneten Einsatz der Bundeswehr sein, gerade unter Einbeziehung des Deutschen Bundestages. Hier werden in einem sicherheitspolitischen Gesamtrahmen Ziele, Aufgaben und Ressourcen des militärischen Einsatzes definiert und entschieden. Beim Ansatz Integrierter Sicherheit muss dies 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 in stärkerem und umfänglicherem Maße auf ihre politisch-strategische Verantwortung bei der Kontrolle der Exekutive konzentrieren.

In diesem Kontext wäre auch über die Finanzierung von Maßnahmen des Krisen- und Konfliktmanagements nachzudenken. Dies ist bis heute immer noch von Ressortdenken geprägt. 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 Umsetzung gehört die Thematik der Wirkungsanalyse oder 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 schon vor Jahren im Review-Prozess des Amtes 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.

In Bezug auf eine ressortübergreifende Kontrolle der aufgezeigten möglichen Maßnahmen durch die Legislative bedarf es im Deutschen Bundestag eines neu zu bildenden koordinierenden Gremiums. Die bisherige Praxis der jeweiligen separaten Behandlung in den bisherigen ständigen Ausschüssen oder die praktizierten gemeinsamen Sitzungen des Auswärtigen Ausschusses mit dem Verteidigungsausschuss entsprechen nicht den weiter gefassten Notwendigkeiten der Integrierten Sicherheit. Zur Begleitung und Kontrolle des exekutiven Handelns bedarf es der Bildung eines übergreifenden gemeinsamen Ausschusses, in dem das integrierte Vorgehen der Bundesregierung nachvollzogen und ggf. über Beschlussvorlagen für den Deutschen Bundestages verändert oder angepasst wird.

All das zu dieser These Ausgeführte darf seine Anwendung nicht nur im Internationalen Krisenmanagement finden, sondern hat gerade heute in der Landes- und Bündnisverteidigung vordringliche Relevanz. Hier haben der vernetzte Ansatz bzw. die vernetzte Sicherheit schon in den Achtziger Jahren in der Gesamtverteidigung der Bundesrepublik (West) im Rahmen der NATO-Vorneverteidigung ihren Ursprung. Landes- und Bündnisverteidigung heute mit ihren vielschichtigen Dimensionen – Forward Presence im Osten Europas, „Drehscheibe Deutschland“ als Verstärkungsbasis sowie geografische nicht mehr eingrenzbare Risiken und Bedrohungen, einschließlich des Cyber- und Informationsraums – verdeutlichen sowohl im

NATO-Bündnisrahmen als auch für die EU und national für unser Land die Notwendigkeit Integrierter Sicherheitsansätze nachdrücklich.

These 3

Wenn ein Nationaler Sicherheitsrat als Führungs- und Strukturelement in Deutschland politisch nicht realisierbar ist, sollten andere Optionen zur Stärkung der Umsetzung Integrierter Sicherheit unter Berücksichtigung der verfassungsrechtlichen Rahmenbedingungen entwickelt und implementiert werden.

Folgende Optionen könnten dabei erwogen werden:

- Stärkung des Bundessicherheitsrats in seiner Führungs- und Koordinierungsfunktion
- Einrichtung vertikaler Koordinierungs- und Steuerungsorgane mit festgelegten Mechanismen innerhalb der Bundesregierung
- Einrichtung eines Gemeinsamen Lage- und Analysezentrums der Bundesregierung zum sicherheitspolitischen Krisen- und Konfliktmanagement
- Ausbau der Dialogforen mit nichtstaatlichen Akteuren

Schon lange vorher und besonders im Kontext der Erarbeitung der Nationalen Sicherheitsstrategie ist die Frage der Bildung eines Nationalen Sicherheitsrats intensiv diskutiert worden, konnte aber auch in der derzeitigen Bundesregierung nicht einer einvernehmlichen Lösung zugeführt werden. Deshalb hat man diese institutionell-organisatorische Frage in der Sicherheitsstrategie ausgespart, was deren Operationalisierung zusätzlich erschwert. Die Gründe hierfür liegen in unserer Verfassung, dem Grundgesetz, in dem Macht nach den Erfahrungen von Weimar dezentralisiert ist, so durch das Ressortprinzip des Artikel 65 GG und durch die föderale Struktur der Bundesrepublik Deutschland. Hinzu kommt die Tatsache, dass in der Geschichte des Landes, von einer Ausnahme abgesehen, die Bundesregierungen von Koalitionen der Parteien gebildet wurden, wobei die jeweiligen Bundesminister sehr auf die Wahrung ihrer Ressortzuständigkeit achten.

Die Bildung eines Nationalen Sicherheitsrats im Bundeskanzleramt ist sicher eine mehr als angemessene Lösung für die Verwirklichung von Integrierter Sicherheit, aber erscheint derzeit und auf absehbare Zeit nicht realisierbar. Diese jetzigen politischen und verfassungsrechtlichen Rahmenbedingungen, die auch historisch gewachsen sind, sollten daher zum Ausgangspunkt von Überlegungen gemacht werden. Auf dieser Grundlage wären implizit aus dem Bestehenden heraus, vielleicht auch in mehreren Schritten auf einem eher indirekten Weg eine optimierte Führung und die dazu erforderlichen Strukturen auf politisch-strategischer Ebene erreichbar. Hierzu könnten nachfolgend genannte Optionen erwogen, geprüft und (weiter)entwickelt werden:

- Stärkung der Führungs- und Koordinierungsfunktion des Bundeskanzleramts unter Nutzung und Ausbau des bereits bestehenden Bundessicherheitsrats: Bei Beachtung des Ressortprinzips muss in der konkreten Umsetzung von Integrierter Sicherheit in der Exekutive jemand der strategische Impulsgeber sein und zeitgerecht Entscheidungen herbeiführen. Das kann nur im Bundeskanzleramt geleistet werden, jedes Ressort ist

damit, schon allein von den Kompetenzen her betrachtet, überfordert. Beispiele, wo dieses dann zu spät mit Ad-hoc Lösungen versucht worden ist, sind die Flüchtlingskrise von 2015 und die Pandemiebekämpfung zu Beginn dieses Jahrzehnts. Auch die Bildung des Sicherheitskabinetts als entscheidungsbefugter Kabinettsausschuss nach Beginn des russischen Angriffskrieges in der Ukraine ist ein solcher weiterer Ad-hoc Schritt, der in eine pragmatisch richtige Richtung weist, aber zu kurz greift. 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, koordiniert durch einen gestärkten Bundessicherheitsrat: Es gibt diese Koordinierungsgremien bereits, sehr vereinzelt, unstrukturiert und überwiegend nur auf Ad-hoc-Basis. Es gilt hier, ein strukturiertes System verschiedener Hierarchieebenen zu bilden, in denen man sich kennt und Mechanismen einüben kann, um die politisch zu treffenden strategischen Entscheidungen vorzubereiten und deren Umsetzung koordinieren und kontrollieren zu können.
- Die Einrichtung eines Gemeinsamen Lage- und Analysezentrums 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 Vertreter des BMZ oder ein Beamter des Finanz- oder des Gesundheitsministeriums bewerten sie wiederum anders und kommen zu unterschiedlichen Schlussfolgerungen, um nur einige Akteure zu benennen. Es gilt, diese Sichtweisen personell und organisatorisch zusammenzuführen, um eine gemeinsame gesamtstaatliche Analyse zum Ausgangspunkt des politischen Handelns machen zu können. In einem weiteren Schritt ließe es sich zu einer Planungskapazität erweitern. Es erfordert personelle Ressourcen, die man aber durchaus begrenzen kann und die sich auf der Zeitachse als besonders effektiv erweisen dürften. Dann bliebe die Frage nach der strukturellen Eingliederung. Sinnvoll wäre eine Ein- bzw. Angliederung an den Bundessicherheitsrat im Bundeskanzleramt. Wenn man eine solche Zentralisierung vermeiden will, könnte man diese Institution auch frei ressortübergreifend anlegen.
- Bildung von Dialogforen mit nichtstaatlichen Akteuren: Nichtstaatliche Akteure wie Verbände, Unternehmen, Gewerkschaften, Medien und soziale Netzwerke, Interessengruppen und Nichtregierungsorganisationen beeinflussen 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. Dadurch kann ein erheblicher Erkenntniszugewinn erzielt werden, weil hier häufig aus einer ganz anderen Perspektive analysiert wird und andere Schlussfolgerungen gezogen werden. Auch die Aufnahme von Vertretern in ein Gemeinsames Lage- und Analysezentrum sollte erwogen werden, um deren Expertise hier mit berücksichtigen zu können.

Diesen Einzelvorschlägen ist eine wichtige Schlussbemerkung anzufügen: Die strukturellen Erwägungen müssen den inhaltlich-konzeptionellen Überlegungen – wie in den Thesen 1 und 2 aufgezeigt – nachgeordnet werden, sie müssen diesen folgen und darauf basieren. Deshalb können die aufgezeigten Optionen auch nur Ausgangsüberlegungen und vorläufig sein. Die Weiterentwicklung der Nationalen Sicherheitsstrategie und deren Ergebnisse zur

Operationalisierung der Integrierten Sicherheit bilden die Grundlagen zu Strukturen und Mechanismen - und nicht andersherum, wie zu häufig bei Reformvorhaben zu beobachten.

These 4

Es bedarf einer Weiterentwicklung der ressortübergreifenden Aus- und Fortbildung von Führungskräften sowie eines Konzepts zum Personalaustausch zwischen den Ressorts der Bundesregierung, den Bundesländern und dabei auch der Einbeziehung von Vertreterinnen/Vertretern nichtstaatlicher Institutionen.

Wir haben in Deutschland im akademischen Bereich eine umfassende Erstausbildung zum Berufseinstieg. Diese wird auf dem weiteren beruflichen Lebensweg nicht hinreichend durch eine gezielte Fortbildung im Sinne des „Lebenslangen Lernens“ konsequent fortgesetzt. Es gibt in unserem Land, gerade im Vergleich zum angelsächsischen Bereich, keine „Kultur der Fortbildung“. Dies gilt besonders für den staatlichen Bereich, wo es klar definierte Voraussetzungen für den beruflichen Einstieg gibt, aber keine weiteren Qualifikationsanforderungen für den Aufstieg in Führungspositionen, mit Ausnahme der Bewährung in vorausgegangenen Verwendungen. Ein Fordern und Fördern finden hier weitestgehend nicht statt. Besonders prekär ist es sowohl in der Aus- und Fortbildung hin zum strategischen Denken, also der Strategiebefähigung und Strategiebildung. Abgesehen von einigen wenigen Universitäten und deren dort besonders engagierten Lehrstuhlinhabern wird man im wissenschaftlichen Bereich kaum fündig. In staatlicher Verantwortung ist die Arbeit der Bundesakademie für Sicherheitspolitik bei der Strategiebefähigung im Sinne der Integrierten Sicherheit hervorzuheben, sie leidet aber weiterhin an einer unzureichenden personellen Besetzung und gezielter Auswahl der Seminarteilnehmer, insbesondere durch die Ressorts der Bundesregierung. Die Akademien der Ressorts, z.B. die Führungsakademie der Bundeswehr, können diese Defizite in der Fortbildung von Führungspersonal nicht kompensieren.

Das ist auch deshalb von besonderer Relevanz, weil wir uns bewusst sein sollten, ob staatlich oder nichtstaatlich tätig, dass wir aus unterschiedlichen „Welten und Kulturen“ kommen, verschieden sozialisiert sind, sehr unterschiedlichen Denkmustern unterliegen, 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 Verstehen wollen des Anderen, das Eingehen auf das Gegenüber. Im Kern geht es um Vertrauensbildung und Empathie.

Das kann nicht erzwungen werden; es muss wachsen. Es müssen dafür „Räume“ geschaffen und „Zeit“ dafür gegeben werden. Deshalb sind gemeinsame Aus- und Fortbildung 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. In diesem Kontext ist die Einbeziehung von nichtstaatlichen Akteuren in diese Fortbildungsprozesse von äußerster Wichtigkeit, besonders zur Reflexion durch die staatlichen Verantwortungsträger. Das zeigen die bisherigen Erkenntnisse und Erfahrungen an der Bundesakademie für Sicherheitspolitik eindrucksvoll.

Weiterhin gehört in den Zusammenhang von Aus- und Fortbildung ein Einüben, das Beüben von Strukturen und Mechanismen auf der politisch-strategischen Ebene. Für Streitkräfte, so auch für die Bundeswehr, ist dies eine Selbstverständlichkeit, in anderen Bereichen, z.B. im

Katastrophenschutz findet man es auf unteren, den taktischen Ebenen. Im politisch-strategischen Bereich sind Übungen nach Ende des Kalten Krieges – WINTEX-CIMEX-Übungen – geradezu verkümmert und bedürfen der dringenden „Wiederbelebung“ unter den gravierend veränderten sicherheitspolitischen Rahmenbedingungen.

Zur Umsetzung dieser Vorschläge bedarf es des politischen Willens, und es geht selbstverständlich nicht ohne zusätzliche personelle und finanzielle Ressourcen. Dazu gehören reformierte Personalentwicklungskonzepte und angepasste Förderstrategien, ressortübergreifend, zukunftsorientiert, auch 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. Hier liegt ein ganz wichtiger Schlüssel zum Gelingen von Integrierter Sicherheit, was immer noch nicht ausreichend erkannt und entsprechend adressiert ist.

Schlussbemerkungen

Wenn wir heute in einer Zeit, in der der Krieg nach Europa zurückgekehrt ist, zunehmend von hybriden Risiken und Bedrohungen sprechen, dann ist für unser Land die Antwort darauf die Ausgestaltung und Anwendung der Integrierten Sicherheit.

Die angeführten Thesen und Vorschläge konzentrieren sich auf das nationale außen- und sicherheitspolitische Handeln, das vom innenpolitischen nicht mehr zu trennen ist. Zugleich muss es kohärent mit unserem multinationalem Handeln sein, in Wahrnehmung der internationalen Verantwortung Deutschlands als verlässlicher Partner. Die zielführende Anwendung Integrierter Sicherheit 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 im Grundsätzlichen und in der jeweiligen Krise oder einem Konflikt leisten. Voraussetzung dazu ist aber, dass wir „unsere Hausaufgaben“ im Nationalen gemacht haben.

Politik und Gesellschaft müssen sich diesen komplexen Herausforderungen, gerade in diesen Zeiten stellen und die notwendigen Schritte zur Verwirklichung von Integrierter Sicherheit konsequent, aber auch mit Geduld und Bescheidenheit weiterverfolgen. Überlegungen und Vorschläge liegen in ausreichendem Maße vor – es gilt nun, diese in der Praxis weiter mit Leben zu füllen.