

NDR Info Das Forum

17.11.2018 /19.20-19.50 Uhr

STREITKRÄFTE UND STRATEGIEN

18.11.2018 /12.30-13.00 Uhr

Andreas Flocken

E-Mail: streitkraefte@ndr.de

www.ndr.de/streitkraefte

Inhalt:

- Streit um INF-Abrüstungsvertrag – Ende der russisch-amerikanischen Rüstungskontrolle? Interview mit Ulrich Kühn, Hamburger Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik IFSH
- Deutsche Rüstungsexporte – Verkündete Transparenz mehr Schein als Sein?
- Krisenfrüherkennung – Die Bemühungen der Bundeswehr

Zur Verfügung gestellt vom NDR
Dieses Manuskript ist urheberrechtlich geschützt und darf nur für private Zwecke des Empfängers benutzt werden. Jede andere Verwendung (z.B. Mitteilung, Vortrag oder Aufführung in der Öffentlichkeit, Vervielfältigung, Bearbeitung, Übersetzung) ist nur mit Zustimmung des Autors zulässig. Die Verwendung für Rundfunkzwecke bedarf der Genehmigung des NDR.

Willkommen zu einer neuen Ausgabe unserer Sendereihe, am Mikrofon begrüßt Sie Andreas Flocken.

Diesmal geht es bei uns um diese Themen:

- Streit um INF-Abrüstungsvertrag - Ende der russisch-amerikanischen Rüstungskontrolle? Hierzu ein Interview.
- Deutsche Rüstungsexporte - Verkündete Transparenz mehr Schein als Sein? Und:
- Krisenfrüherkennung - Die Bemühungen der Bundeswehr

Der Vertrag über ein Verbot von landgestützten Mittelstreckenraketen hat offenbar keine Zukunft mehr. Im vergangenen Monat hat Präsident Trump angekündigt, die USA würden aus dem INF-Vertrag aussteigen. Trump wirft Russland vor, sich nicht mehr an diese Vereinbarung zu halten - was Moskau allerdings bestreitet.

Die Abkürzung INF steht für „Intermediate Range Nuclear Forces“. Es geht um Mittelstreckenraketen. Das sind Flugkörper mit einer Reichweite zwischen 500 und 5.500 Kilometern. Das INF-Abkommen war 1987 zwischen US-Präsident Reagan und dem sowjetischen Pateichef Gorbatschow geschlossen worden. Die Vereinbarung führte zur Verschrottung von modernen Pershing-2-Atomraketen und US-Marschflugkörpern. Die Sowjetunion musste neue SS-20-Raketen vernichten. Bis heute gilt das INF-Abkommen als ein wichtiger Eckpfeiler der europäischen Sicherheitsarchitektur.

Eigentlich wollte der russische Präsident Putin am vergangenen Wochenende in Paris mit Donald Trump über den INF-Vertrag reden - am Rande der Zeremonie zum Ende des Ersten Weltkrieges vor 100 Jahren. Doch aus zeitlichen Gründen ist es dann doch nicht zu dem Gespräch gekommen.

Über die Zukunft des Vertrages habe ich mit dem Konfliktforscher Ulrich Kühn vom Hamburger Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik gesprochen. Zunächst habe ich Ulrich Kühn gefragt, ob das nicht zustande gekommene Treffen zwischen Putin und Trump ein Zeichen dafür ist, dass sich der US-Präsident festgelegt hat, das Abkommen zu kündigen, und sich nicht mehr umstimmen lassen wird:

Interview Andreas Flocken / Dr. Ulrich Kühn

Kühn: Das ist momentan schwierig einzuschätzen. Zunächst kam Trumps Aussage, aus dem INF-Vertrag auszusteigen, für die Verbündeten und wohl auch für Russland ziemlich überraschend. Er hat das am Rande einer Wahlkampfveranstaltung so ein bisschen en passant getan. Aber er wirkte dabei doch sehr sehr überzeugt davon, dass dies die richtige Entscheidung ist und er das auch nicht mehr rückgängig macht.

Flocken: Russland hat öffentlich immer wieder deutlich gemacht, dass man an dem INF-Vertrag festhalten möchte. Will Russland den Vertrag wirklich retten oder hat man die Vereinbarung praktisch längst schon abgeschrieben, sagt das aber nur nicht offiziell?

Kühn: Ich denke, dass es in Russland genau wie in den USA zwei Camps gibt: Da gibt es einmal die Hardliner. Die sind der Meinung, dass es sowieso von jeher ein großer Fehler war, diesen Vertrag überhaupt abgeschlossen zu haben, nämlich damals, in den 1980er Jahren noch unter Michail Gorbatschow. Diese Hardliner sind der Meinung, Russland braucht diese landgestützten Mittelstreckenraketen sowohl gegen die NATO, aber auch gegen China - auch wenn das offiziell in Russland niemand sagt. Und dann gibt es die andere Seite, die natürlich schon sieht, dass, wenn man aus einem solchen Vertrag aussteigen würde, wenn man gegen diesen Vertrag verstößt - oder wie wir es jetzt sehen - die Amerikaner vielleicht aussteigen, dass dies für Russland natürlich auch Probleme bringt. Denn eines ist klar: Russland ist nicht die Sowjetunion. Und auf ein wirkliches Wettrüsten mit den USA kann man sich vor allem ökonomisch in Russland nicht mehr einlassen.

Flocken: Die USA werfen Moskau vor, den INF-Vertrag durch die Entwicklung und Stationierung eines landgestützten Marschflugkörpers verletzt zu haben. Die Rede ist von dem Flugkörper SSC-8. Russland bestreitet eine Vertragsverletzung. Warum tun die Russen aber nichts, um diesen Vorwurf ganz offensiv zu widerlegen oder zu entkräften, indem man beispielsweise Inspektionen zulässt?

Kühn: Ja, das ist wirklich die große Frage. Vor allem ist das die Frage, die sich letztlich die Europäer stellen. Denn man muss sich ja schon einmal fragen, gegen wen denn solche Raketen gerichtet wären bzw. wen sie bedrohen würden. Und das wären an erster Stelle die Europäer. Das sind bodengestützte Raketen mit einer Reichweite bis zu 5.500 Kilometern. Damit kann man theoretisch jedes militärische aber auch zivile Ziel in Westeuropa abdecken, inklusive Ziele natürlich auch in Deutschland. Wenn man jetzt von russischer Seite wirklich die amerikanischen Vorwürfe ausräumen möchte, dann wäre es theoretisch recht einfach möglich. Man lädt Inspektoren ein, so wie Sie es eben gesagt haben, man zeigt den entsprechenden Flugkörper, in dem Falle ist es ein Marschflugkörper, man macht vielleicht sogar eine Testvorführung, mit der man zeigt, wie weit der Flugkörper fliegen kann. Und dann können die Amerikaner ja selber

entscheiden, ob sie immer noch der Meinung sind, dass die Russen gegen den INF-Vertrag verstoßen oder nicht. Die Russen tun es jedoch nicht.

Flocken: Warum nicht?

Kühn: Ich bin der Meinung, es hat auch hier etwas mit einer politischen Entscheidung zu tun. Manche Experten sagen, vielleicht sind die Russen hier in eine Rüstungskontrollkrise hineingestolpert, d.h., vielleicht hat einfach die russische Rüstungsindustrie schon etwas entwickelt, wo man sich gar nicht klar darüber war, dass es letztlich sogar gegen einen Vertrag verstoßen könnte. Vielleicht findet das Ganze in einem Graubereich statt. Aber ich denke, dass eine solche Waffe natürlich sehr gut geeignet ist, die NATO zu spalten. Und genau das sehen wir schon jetzt.

Flocken: Russland bestreitet eine Verletzung des INF-Vertrages. Die USA selber haben aber bisher keine handfesten, keine eindeutigen Beweise für die Moskauer Vertragsverletzung vorgelegt. Jedenfalls sind der Öffentlichkeit solche nicht bekannt. Es heißt lediglich, es seien inzwischen zwei Verbände mit diesen SSC-8-Raketen ausgerüstet worden. Warum gibt es keine klaren Belege von den USA, zum Beispiel Fotos? Das ist doch technisch inzwischen alles möglich.

Kühn: Ja, das ist genau das ganz große Problem. Und das ist auch das Problem, dass es in den nächsten Jahren für die europäischen Verbündeten immer schwieriger machen wird, die amerikanische Linie zu unterstützen. Dazu muss man sagen, was für Möglichkeiten hier letztlich geheimdienstliche Erkenntnisse haben, zur Aufklärung beizutragen: Es gibt Satellitenfotos, man kann Wärmebilder anlegen, man kann natürlich auch mit Radaranlagen tief nach Russland hineinschauen. Man kann Telefongespräche der Russen abhören. Vielleicht hat man auch persönliche Informationen, das heißt, vielleicht hat der amerikanische Geheimdienst beispielweise einen Spion in der Rüstungsindustrie. Das Problem ist: so lange die Amerikaner nicht öffentlich wirklich überzeugende Beweise vorlegen, dass die Russen den Vertrag verletzen, so lange wird es eine Diskussion im Graubereich bleiben. Und so lange wird es einfach schwie-

rig werden, hier die Russen offensiv [mit einer Vertragsverletzung] zu konfrontieren, und dann vielleicht auch militärische Gegenmaßnahmen zu rechtfertigen.

Flocken: Russland wirft umgekehrt den USA vor, den INF-Vertrag zu verletzen. Moskau verweist insbesondere auf die in Rumänien stationierten Startgeräte MK41 für die Raketenabwehr. Diese Startgeräte sind bisher auf Kriegsschiffen stationiert. Der Vorwurf: an Land könnten mit diesen Startgeräten auch weitreichende Marschflugkörper abgefeuert werden, und deshalb sei dies auch eine Verletzung des INF-Vertrages. Ist das eine Moskauer Retourkutsche oder ist an diesen Vorwürfen aus Moskau etwas dran? Wie sehen Sie das?

Kühn: Es ist beides. Einerseits will man sich natürlich nicht von den Amerikanern öffentlich an den Pranger stellen lassen, sondern man möchte ebenfalls etwas auf den Tisch legen. Andererseits ist da schon was dran. Es ist nunmal so, dass diese Abschussrampen theoretisch eben auch für offensive Marschflugkörper benutzt werden können. Dazu bedarf es, das hat auch die amerikanische Regierung inzwischen zugegeben, lediglich einer Änderung in der Software...

Flocken: Das wäre dann aber ein Verstoß gegen den INF-Vertrag...

Kühn: Das wäre dann konkret ein Verstoß gegen den INF-Vertrag. Denn es wäre ein landgestütztes System, das Raketen abfeuern würde, die genau im INF-Bereich liegen. Und da ist es letztlich völlig egal, ob man sagt, na ja, das System kommt ursprünglich von einem Schiff, es war dort stationiert bzw. es ist ein defensives System. In dem Moment, wo man das System umwandeln würde, würden die Raketen und übrigens auch die Abschussrampen gegen den INF-Vertrag verstoßen und müssten komplett eliminiert werden. Und zwar alle diese Systeme, die die USA in ihrem Inventar haben.

Flocken: Der INF-Abrüstungsvertrag ist ein bilateralen Vertrag. Geschlossen wurde er 1987 zwischen der Sowjetunion und den USA - also vor dem Fall der Mauer. Er ist insofern ein Relikt des Kalten Krieges. Es gibt aber inzwischen keine bipolare Welt mehr, die Welt hat sich geändert. China, Indien, Pakistan

und auch Nordkorea sind Staaten mit landgestützten Mittelstreckenraketen. Diese Staaten sind vom Vertrag nicht erfasst. Wäre es da nicht sinnvoll, diesen INF-Vertrag zu öffnen, bzw. zu reformieren? Und sollte aus diesem bilateralen Vertrag dann nicht letztlich ein umfassendes, ein multilaterales Abrüstungsabkommen werden? Wäre das nicht sinnvoll?

Kühn: Das wäre durchaus sinnvoll. Vor allem, wenn man sich auch die Begründung anschaut, die aus Washington kommt. Sowohl Präsident Trump als auch sein Sicherheitsberater John Bolton haben nicht nur auf die russische Vertragsverletzung hingewiesen, sondern eben auch auf die wachsenden Potenziale von China. Über die anderen Länder, beispielsweise Iran, der auch über Mittelstreckenraketen verfügt, wurde nicht gesprochen. Aber das deutet letztlich darauf hin, dass diese Welt eben multipolarer geworden ist, dass wir hier deutlich mehr Player haben und dass es nur zwei Länder gibt, die sich entschieden haben, auf Mittelstreckenraketen zu verzichten. Hier sagen die USA - teilweise zu Recht, würde ich sogar zugeben – wir sind im Hintertreffen und wir hätten gerne die Anderen an Bord – zumindest die Chinesen. Und darum geht es den Amerikanern. Ich bin da äußerst skeptisch, weil sich das chinesische Militär genau auf diesen Reichweitenbereich von Raketen verlässt. Das ist auch ganz klar. China definiert seine Sicherheitsinteressen deutlich regionaler und weniger globaler als die USA. Und man möchte vor allem aus chinesischer Sicht nicht, dass die Amerikaner militärisch darüber entscheiden, was im Südchinesischen Meer passiert. Die spannende Frage wäre ja auch, was würden denn die Amerikaner im Gegenzug den Chinesen anbieten, sollten sich die Chinesen auf einen solchen trilateralen Vertrag beispielsweise einlassen. Momentan höre ich hier gar nichts. Und so funktioniert Rüstungskontrolle nicht.

Flocken: Außenminister Heiko Maas plädiert dafür, die Krise um den INF-Vertrag zu nutzen, um die Rüstungskontrolle weiterzuentwickeln. Maas will ein umfassendes Transparenzregime für Raketen und Marschflugkörper voranbringen. Ist das Wunschdenken oder ist das realistisch?

Kühn: Sagen wir es mal so: Ein umfassendes Transparenzregime für Raketen, für Marschflugkörper, für verschiedene Reichweiten, vielleicht sogar auch für

offensive und defensive Waffen - denn wir haben ja vorhin über die russischen Vorwürfe gesprochen, was die MK41 in Rumänien angeht...

Flocken: Das Startgerät für Raketenabwehr.

Kühn: ...Das Startgerät, das momentan in Rumänien stationiert ist und auch demnächst in Polen stationiert wird. Es wäre mehr als wünschenswert, ein solches Transparenzregime zu bekommen. Genau deshalb, weil die Rüstungskontrolle nicht mehr so einfach bipolar funktioniert. Wir haben inzwischen ganz andere Länder, die hier eine Rolle spielen, die Kapazitäten aufbauen. Es ist richtig: Amerikaner und Russen verfügen immer noch über die meisten Nuklear-Sprengköpfe und über die meisten Raketen. Aber das heißt ja noch lange nicht, dass wir die anderen Potenziale komplett außer Acht lassen können. So gesehen wäre das aus meiner Sicht sehr wünschenswert. Realistisch betrachtet glaube ich allerdings, dass eine solche Initiative nur Chancen hätte, wenn es der deutschen Diplomatie gelingen würde, hier wirklich ganz ganz viele Länder an Bord zu bringen, die einen solchen Ruf auch unterstützen. Denn ich sehe nicht, dass Chinesen oder Inder, vielleicht auch Franzosen oder Briten, sich hier auf ein multilaterales Regime einlassen.

Flocken: Wenn Donald Trump wie angekündigt den INF-Vertrag kündigen wird, was passiert dann? Wird es in Europa möglicherweise erneut zu einer Nachrüstung kommen, wie in den 1980er Jahren als Pershing-2 und Marschflugkörper stationiert worden sind, als Reaktion damals auf die Stationierung von sowjetischen SS-20-Raketen? Droht also ein neues Wettrüsten in Europa?

Kühn: Spielen wir mal dieses Szenario Schritt für Schritt durch. Zunächst einmal ist es so, dass Trump aus diesem Vertrag aussteigen kann, ohne Rücksprache mit dem Parlament zu halten, beziehungsweise das Parlament muss nicht zustimmen. Bereits im Jahr 2017 ist vom amerikanischen Senat ein Auftrag an das Pentagon ergangen, ein entsprechendes INF-Forschungsprogramm aufzulegen, also konkret an solchen Raketen zu forschen, an einem Nachfolgesystem für Mittelstreckenraketen und zwar für bodengestützte, konventionelle Marschflugkörper. Dafür braucht man Geld. Und dieses Geld wie-

derrum müsste vom US-Kongress bewilligt werden. Und da ist es eine gute Nachricht, dass jetzt das Repräsentantenhaus wieder in demokratischer Hand ist. Denn viele Demokraten haben bereits gesagt, dass sie mit der Entscheidung von Donald Trump ein Problem haben, beziehungsweise hätten. Nehmen wir mal an, das Repräsentantenhaus bewilligt das Geld für ein solches Programm und die USA entwickeln eine solche Rakete. Dann macht es nur Sinn, diesen Marschflugkörper auch irgendwo zu stationieren. Er müsste dann in Europa beziehungsweise in Ostasien stationiert werden. Und dafür braucht es willige Stationierungsländer. Und da bin ich doch sehr skeptisch.

Flocken: Aber die Osteuropäer, Polen zum Beispiel oder die Balten, fühlen sich ja stärker von Russland bedroht als die Mitteleuropäer, als beispielsweise Deutschland oder Frankreich.

Kühn: Völlig richtiger Hinweis. Und genau das sind die Länder, von denen ich erwarte, dass sie im Zweifelsfalle vielleicht sogar sagen würden: Ja, wir stünden bereit, solche Systeme bei uns zu stationieren. Aber da wären wir genau an dem Punkt: wir stünden vor einer Spaltung der NATO. Nämlich in Länder, die gegen eine neue Stationierung sind, und Länder, die dann vielleicht sogar bilaterale Verträge mit den USA abschließen würden und sagen: ja, wir stationieren diese Waffensysteme. Und das wäre dann wirklich ein Debakel für die Allianz und eine wirkliche Katastrophe für die europäische Sicherheit.

Flocken: Es gibt die Position, bei einem Ende des INF-Abrüstungsvertrages wäre der Ausbau der Raketenabwehr in Europa eine angemessene Antwort auf den SSC-8-Marschflugkörper. Wie sehen Sie das? Ist das eine angemessene Antwort, mit der man dann auf eine Stationierung von landgestützten Mittelstreckenraketen verzichten könnte?

Kühn: Durchaus. Und das ist ja eines der Argumente, die Militärstrategen in den USA angeführt haben, die immer dafür waren, dass die USA an dem Vertrag festhalten. Die Militärstrategen sagen, dass die USA über genug militärische Fähigkeiten verfügen. Selbst wenn die Russen über die SSC-8 verfügen, selbst, wenn sie weitere Bataillone bis zu einem gewissen Punkt damit ausrüs-

ten, kann man das Ganze immer noch kontern. Oder man sagt, dass man zusätzliche see- bzw. luftgestützte konventionelle Systeme nach Europa verlegt. Die sind unter dem INF-Vertrag erlaubt, man müsste hier nicht zwangsläufig neue Nuklearwaffen verlegen, da reichen auch konventionelle Systeme. Das wäre alles möglich. Aber in den USA hat man sich entschieden, dass das alles Quatsch ist und dass man jetzt vielleicht doch wieder die alten landgestützten Systeme brauchen würde.

Flocken: Ende des Monats wollen Präsident Putin und Präsident Trump in Argentinien am Rande des G20-Gipfels noch einmal zusammenkommen, um über den INF-Vertrag zu reden - so ist jedenfalls zu hören. Wie ist denn Ihre Prognose: Lässt sich der INF-Vertrag möglicherweise noch retten oder steht der Vertrag endgültig vor dem Aus?

Kühn: Na ja, machen wir uns mal nichts vor. Wir reden hier vom dem US-Präsidenten Donald Trump. Der ist eine Wundertüte. Theoretisch ist hier alles möglich. Das heißt, ich möchte nicht ausschließen, dass die Beiden sich noch auf irgendetwas verständigen. Es ist ja auch nicht so, dass die Amerikaner mit ihrer Ausstiegsdrohung quasi gar keine Hebel mehr hätten. Wenn Trump clever wäre, würde er beispielsweise diese Drohung benutzen, um – na ja – einen Keil zwischen China und Russland zu treiben. Was wäre beispielsweise, wenn Trump vorschlagen würde, INF-Raketen bleiben weiterhin in Europa und auf der europäischen Seite Russlands verboten, aber in Asien hätten ab jetzt die USA und Russland freie Hand? Würde sich Putin auf einen solchen Deal einlassen? Seine Militärs würden ihm wahrscheinlich raten: ja. Denn sie sind besorgt angesichts der wachsenden militärischen Macht der Chinesen. Gleichzeitig würde Putin aber diese tolle neue Partnerschaft mit Peking letztlich aufs Spiel setzen.

Flocken: Und wie ist Ihre Einschätzung? Würde sich Putin da möglicherweise entscheiden?

Kühn: Ich möchte nicht so weit gehen. Wir bewegen uns hier ganz ganz weit im Bereich der Spekulation. Ich glaube persönlich, dass die Beiden mit sehr viel

netten Gesten und sehr viel Lächeln sich darauf verständigen, auf die sogenannte diplomatische Formel des „agree to disagree“. Das heißt, man stimmt darin überein, dass man nicht übereinstimmt. Ich glaube nicht, dass wir hier noch eine wirkliche positive Wendung sehen. Ich möchte es nicht ausschließen. Ich persönlich würde mich sehr freuen, aber ich glaube es nicht. Und ich denke, dass wir uns auf eine Welt nach dem INF-Vertrag einrichten müssen.

Flocken: Das heißt, Sie gehen davon aus, dass der INF-Vertrag vor dem Aus steht.

Kühn: Davon gehe ich aus.

* * *

Flocken

Ulrich Kühn vom Hamburger Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik IFSH. Eine Langfassung des Interviews finden Sie auf der Internetseite von Streitkräfte und Strategien unter ndr.de/streitkraefte.

Waffenexporte sind umstritten. Die Bundesregierung verfolgt hier offiziell eine restriktive Politik. Außerdem hat sie in den vergangenen Jahren insbesondere unter dem damaligen Wirtschaftsminister Gabriel Maßnahmen beschlossen, die für mehr Transparenz sorgen sollen. Doch wie sieht die Praxis aus? Offenbar gibt es eine Kluft zwischen Anspruch und Wirklichkeit. Otfried Nassauer weiß mehr:

Manuskript Otfried Nassauer

Sigmar Gabriel war guter Laune, als er im März 2015 im Petitionsausschuss des Deutschen Bundestags erschien, um sich an der Diskussion über eine Petition der „Aktion Aufschrei - Waffenhandel stoppen“ für ein weitgehendes Waffenexportverbot zu beteiligen. Der damalige Wirtschaftsminister sah seine Teilnahme als Chance, um sein Eintreten für eine restriktivere Rüstungsexportpolitik öffentlich zu unterstreichen und zu erläutern, was er in seiner bisherigen

Amtszeit schon erreicht habe. Besonders wichtig war ihm der Punkt „mehr Transparenz“. Sigmar Gabriel:

O-Ton Gabriel

„Wir haben ein Maß an Transparenz bei den Rüstungskontrollberichten erreicht in dieser Legislaturperiode, die es in Deutschland noch nie gegeben hat. (...) Alle Entscheidungen, die wir treffen, werden öffentlich.“

Gabriel sprach Veränderungen an, die er selbst zuvor veranlasst hatte: Sein Haus belieferte Parlament und Öffentlichkeit zweimal jährlich mit Berichten über die Genehmigungspolitik der Bundesregierung für Rüstungsexporte - einmal vor der Sommerpause mit einem Jahresbericht über das vergangene Jahr und einmal zum Jahresende mit einem Zwischenbericht über die Genehmigungen des ersten Halbjahres des laufenden Jahres. Die Berichte erfolgten somit zeitnäher und häufiger. Der Inhalt veränderte sich allerdings kaum. Der Bundestag wurde jetzt zudem innerhalb von 10 Tagen informiert, wenn der Bundessicherheitsrat und der zugehörige Vorbereitende Ausschuss der Staatssekretäre sich mit neuen Exportgenehmigungen abschließend positiv befassen hatten. Die früher übliche Geheimhaltung der Sitzungsergebnisse wurde aufgehoben. Diese Mitteilungen betreffen jedoch nur einige Dutzend kontroverse Exporte, über die zwischen Außen-, Verteidigungs- und Wirtschaftsministerium keinen Konsens erzielt wurde oder die nicht zuvor auf nachgeordneter Ebene entschieden werden konnten. Schließlich hatte Gabriels Ministerium eine Anfrage der Linken genutzt, um die Entscheidungen dieser beiden Gremien auch für die letzten Jahre nachträglich öffentlich zu machen. Zweifellos ein Gewinn an Transparenz, aber zugleich nur ein begrenzter. Er betraf und betrifft relativ wenige Genehmigungen, während über das Gros der jährlich mehr als Zehn oder Fünfzehntausend Genehmigungen weiterhin nur summarisch und anonymisiert berichtet wird.

Trotzdem: Gabriel hatte für sein Vorgehen ein grundlegend richtiges Argument:

O-Ton Gabriel

„Eine außen- und sicherheitspolitische Debatte über die Frage, an wen liefern wir eigentlich oder an wen nicht, würde erheblich dazu beitragen, dass wir auch in der Bevölkerung ein klareres Bild bekommen, was wir hier eigentlich tun oder lassen. (...) Allein die Debatte an sich hätte einen Wert.“

Sechs Monate vor Gabriels Auftritt hatte das Bundesverfassungsgericht im Herbst 2014 darüber entschieden, wann und in welchem Umfang die Bundesregierung den Bundestag über Rüstungsexportgenehmigungen informieren muss. Der damalige Bundestagsabgeordnete Hans-Christian Ströbele und die Grünen hatten geklagt, weil sie sich zu spät und unzureichend über einen potenziellen Panzerexport nach Saudi-Arabien informiert sahen. Mehr Transparenz - so das Ziel - sollte helfen, umstrittene Rüstungsexportgeschäfte frühzeitig auf einer gesicherten Informationsbasis politisch debattieren zu können. Rechtzeitig, bevor die Regierung eine Exportgenehmigung erteilen würde und - bildlich gesprochen - das „Kind schon in den Brunnen gefallen“ sei. Am 21. Oktober 2014 wurde die Klage der Grünen in weiten Teilen abgewiesen. Die Begründung hatte es in sich.

Andreas Voßkuhle, der Vorsitzende Richter, hielt damals fest:

O-Ton Voßkuhle

„Die Bundesregierung ist grundsätzlich verpflichtet, Bundestagsabgeordneten auf entsprechende Anfragen hin mitzuteilen, dass der Bundessicherheitsrat ein bestimmtes Kriegswaffenexportgeschäft genehmigt hat oder eine Genehmigung nicht erteilt worden ist.“

Das klang gut, war aber von einer Vielzahl von Einschränkungen der Mitteilungspflicht begleitet:

„Grundsätzlich“ heißt für Juristen: Es gibt Ausnahmen. Die Bundesregierung darf dem Parlament also manchmal auch verschweigen, ob sie eine Exportgenehmigung erteilt hat. Zum Beispiel, wenn die Auskunft das „Staatswohl“ gefährden könnte – ein dehnbarer Begriff. Die Regierung darf dem Parlament auch keine Geschäfts- oder Betriebsgeheimnisse der antragstellenden Firmen mitteilen. Voßkuhle sprach außerdem zwei weitere Einschränkungen an:

O-Ton Voßkuhle

„Darüber hinausgehende Angaben, etwa zu den Gründen der Entscheidung, sind dagegen verfassungsrechtlich nicht geboten. Ebenso wenig müssen Auskünfte zu noch nicht abgeschlossenen Vorgängen erteilt werden, also zum Beispiel über Voranfragen, da der Willensbildungsprozess innerhalb der Bundesregierung in diesem Stadium besonders geschützt ist.“

Die Genehmigung von Rüstungsexporten und der damit zusammenhängende Willensbildungsprozess der Exekutive sei besonders geschützt und stelle im Kontext der Gewaltenteilung ein Privileg der Exekutive dar. Erst nach Abschluss dieses Prozesses sei die Bundesregierung „grundsätzlich“ verpflichtet, dessen Ergebnis mitzuteilen. Voßkuhle sprach nur über Kriegswaffen, nicht aber über Geschäfte mit sonstigen Rüstungsgütern, also den größten Teil deutscher Rüstungsexporte. Dazu gehören zum Beispiel viele Komponenten, die in größere Waffensysteme eingebaut werden sollen oder für militärische Zwecke vorbereitete Lastwagen.

Vier Jahre nach dem Urteil des Gerichts, dreieinhalb Jahre nach Sigmar Gabriels Feststellung nie dagewesener Transparenz und zwei Wirtschaftsminister später, muss man festhalten: Das Urteil des Verfassungsgerichts über die Informationspflichten der Bundesregierung hat in weiten Teilen das Gegenteil von dem bewirkt, was mit dem Gang der Grünen vor das Gericht angestrebt worden war. Statt mehr Transparenz zu ermöglichen, führt die Anwendung des Urteils immer häufiger zu Auskunftsverweigerungen.

Die Beamten des Wirtschaftsministeriums haben es verstanden, das Urteil Schritt für Schritt restriktiver auszulegen. Unter Berufung auf das Verfassungsgericht ist es den Beamten des Wirtschaftsministeriums gelungen, aus zentralen Begrifflichkeiten der Urteilsbegründung wie dem Staatswohl, den Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen und dem Privileg des Exekutivbereichs der Regierung einen sicheren Hafen für Informationen zu machen, die nur der Exekutive und den antragstellenden Firmen vorliegen dürfen. Insofern verfügt der Beamten-Apparat über ein Herrschaftswissen, das sowohl die parlamentarische Kontrolle als auch eine informierte, öffentliche Debatte behindert.

Am offensichtlichsten wird dies bei abgelehnten Exportanträgen. Richter Voßkuhle sah die Bundesregierung in der Pflicht, den Bundestag auf Nachfrage „grundsätzlich“ über endgültig abgelehnte Exporte zu informieren. Das Wirtschaftsministerium verweigert in der Regel konkrete Auskünfte unter Berufung auf die Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse der Firmen oder das Staatswohl. Eine Veröffentlichung könne der Bundesrepublik außenpolitisch Schaden zufügen.

Unter Berufung auf das Staatswohl wird eine wachsende Zahl von Fragen nicht oder nur noch als Verschlussache beantwortet. Mit Bezug auf das Urteil des Verfassungsgerichtes werden immer häufiger Fragen nach konkreten Fakten nicht oder nur so allgemein beantwortet, dass der konkrete Exportvorgang nicht ersichtlich wird. In einigen Fällen wurden Informationen sogar verweigert, weil deren Bereitstellung in Verbindung mit früher öffentlich gemachten Informationen es möglich machen würde, ein bestimmtes Rüstungsexportgeschäft zu identifizieren. Journalisten machten in letzter Zeit sogar die Erfahrung, dass das Ministerium das Urteil des Verfassungsgerichts heranzog, um die Auskunft darüber zu verweigern, ob die Bundesregierung den Export eines konkreten Rüstungsguts - zum Beispiel Waffenstationen für gepanzerte Fahrzeuge an die Vereinigten Arabischen Emirate - also ein kriegführendes Land, je genehmigt habe.

Dazu kommen auch weichere Formen der Informationsverweigerung. Oft heißt es, Fragen seien in der für die Beantwortung zur Verfügung stehenden Zeit nicht zu beantworten. Eine mögliche Fristverlängerung wird dagegen nicht erbeten. Auch die Notwendigkeit einer Auswertung verfügbarer Daten von Hand ist ein gerne genutztes Argument, um Fragen nicht zu beantworten.

Vor etwa 20 Jahren erklärte ein für Rüstungsexportgenehmigungen zuständiger leitender Beamte des Wirtschaftsministeriums dem Autor dieses Beitrags: Aufgabe des Wirtschaftsministeriums sei die *Außenwirtschaftsförderung*, nicht die *Außenwirtschaftsverhinderung*. An einem solchen Selbstverständnis kön-

nen auch Minister scheitern. Denn bekanntlich kommen sie nicht nur, sondern gehen auch wieder. Die Beamten dagegen bleiben im Amt.

* * *

Flocken

Ein Bericht von Otfried Nassauer.

Internationale Krisen kommen immer wieder überraschend. Und manchmal schlagen sie in Kriege um. Für ein erfolgreiches Krisenmanagement ist es dann oft zu spät. Politiker und Forscherteams versuchen daher, Konflikte bereits frühzeitig zu erkennen, um diese dann entschärfen zu können. Die Bundesregierung arbeitet an einem computergestützten System der Krisenfrüherkennung - zusammen mit der Bundeswehr. Doch kann so ein Modell in der Praxis funktionieren? Björn Müller ist dieser Frage nachgegangen:

Manuskript Björn Müller

Vor zwei Jahren hat die Bundesregierung die Krisenfrüherkennung zu einer „strategischen Priorität“ für Deutschland erklärt. In dem 2016 erlassenen Weißbuch - dem Grundlagendokument deutscher Sicherheitspolitik heißt es - Zitat:

Zitat

„Voraussetzung für unser wirksames und frühes Engagement ist Krisenfrüherkennung. Diese muss nationale und internationale, staatliche und nichtstaatliche Expertise zu einem aussagekräftigen Gesamtbild zusammenführen. Dabei gilt es, sowohl innovative Wege und Ansätze, als auch Instrumente und Methoden zu nutzen, die es ermöglichen, die unterschiedlichsten Informationen zu bündeln, zu analysieren und auszuwerten.“

An dieser Fähigkeit zur Krisenfrüherkennung arbeitet nicht nur die Bundeswehr, sondern auch das Auswärtige Amt und das Entwicklungshilfeministerium, sowie der Bundesnachrichtendienst. Das Ziel ist, beispielsweise die Entstehung gewaltsamer Konflikte in unterschiedlichen Regionen schon im Vorfeld zu erkennen. Die Streitkräfte setzen dabei auch auf die Entwicklung einer Prognose-Software. Diese soll in das mit Hilfe Künstlicher Intelligenz - kurz KI – arbeitende Computerprogramm „Watson“ des US-amerikanischen IT-Konzerns IBM

integriert werden. Der Leiter des Projekts, Carlo Masala, Professor an der Universität der Bundeswehr in München:

O-Ton Masala

„Es geht darum, den Analysten im BMVg dabei zu helfen, die riesen Datenmengen, die über politische und gesellschaftliche Entwicklungen in Ländern weltweit vorherrschen, aufzuarbeiten - mittels KI - und Prognosen über die mittelfristige Entwicklung bestimmter politischer Situationen, in bestimmten Ländern auf dieser Welt zu generieren.“

Dabei geht die Bundeswehr von einer breiten Krisendefinition aus: Sie reicht von Anzeichen für Rohstoffengpässe für Deutschland bis zu Unruhen und Kriegen in verschiedenen Regionen der Welt. Für seine IT-Prognose von Krisen greift das eingekaufte IBM-Computerprogramm „Watson“ der Bundeswehr vor allem auf Daten sogenannter Ereignisdatenbanken zurück, z.B. auf das in den USA ansässige „Armed Conflict & Location Event Data Project“. Diese Einrichtung sammelt weltweit Konfliktdaten. Sie werden u.a. sortiert nach Akteuren, Datum und Region. Die auf Künstlicher Intelligenz basierende Software „Watson“ wertet diese Informationen mit Modellen aus, die von IT-Analysten der Unternehmensberatung Deloitte im Auftrag der Bundeswehr entwickelt worden sind. Die Streitkräfte haben noch keine eigenen Experten. Sie müssen erst noch ausgebildet werden. Projektleiter Carlo Masala von der Bundeswehr-Universität München zu den Plänen:

O-Ton Masala

„Wir beginnen ja im Januar hier in München einen Studiengang - das ist ein Master für Security and Intelligence Studies –, der sich spezifisch an das militärische Nachrichtenwesen und an den BND richtet, wo sozusagen die zukünftigen Analysten ausgebildet werden.“

In fünf Jahren könnte die IT-gestützte Krisenfrüherkennung für die Bundeswehr einsatzbereit sein, so Projektleiter Carlo Masala. Die Kosten für Aufbau und Pflege des Systems schätzt er auf rund vier Millionen Euro pro Jahr. Doch in welchem Zeitraum können mögliche Krisen und Konflikte erkannt werden? Carlo Masala:

O-Ton Masala

„Der Rahmen, in dem Vorausschau betrieben wird, ist zwischen drei und sechs Monaten. Man kann es auch längerfristig anlegen, bis zu achtzehn Monate; aber eigentlich ist das Seriöse, drei bis sechs Monate Prognose zu erstellen.“

Die Erwartungen der Militärplaner im Verteidigungsministerium sind allerdings höher: In der Antwort des Ministeriums auf eine Anfrage der Linksfraktion des Bundestages heißt es, die Bundeswehr strebe 18 Monate an. Der Grund - Zitat:

Zitat

„Der Prognosehorizont von sechs bis achtzehn Monaten berücksichtigt den ressortübergreifenden Abstimmungsbedarf in Hinblick auf die Bewertung der Krisenpotenziale“.

Mithilfe der IT-gestützten Krisenfrüherkennung soll also vor allem Zeit gewonnen werden, damit die schwerfälligen und viel beschäftigten Ministerialbürokratien realistische Handlungsoptionen für die Politik entwickeln können. Das maschinelle Auswerten von Daten mittels Software ist ein Fortschritt für die Krisenfrüherkennung, findet Jens Stappenbeck, Daten-Experte der Vorhersage-Plattform „Genocide Alert“. Die Prognosen würden dadurch realistischer:

O-Ton Stappenbeck

„Menschen haben die Tendenz, in Worst-Case Szenarien zu denken, was die Objektivität ihrer Analysen verzerrt und häufig im sogenannten Over-Warning resultiert. Statistisch gesehen brechen sehr viel weniger Völkermorde und Bürgerkriege aus, als Menschen das gemeinhin annehmen. Eine Maschine kennt die Datenbasis besser und lernt effizienter, als wir es tun.“

Die IT-gestützte Krisenfrüherkennung kann menschliche Schwächen bei Analyse und Prognose zwar ausgleichen, den Menschen aber nicht ersetzen. Denn die Entwicklung von Konflikten hin zu offenen Krisen wird maßgeblich von Einzelpersonen und abgeschotteten Machtzirkeln bestimmt. Deren Entscheidungen sind oft psychologischer Natur und nicht allein mit Rahmendaten vorhersehbar. Hier braucht es Analysten, die sich jahrelang mit der Mentalität und Denkweise der Akteure befasst haben. Außerdem gilt es, Informationen aus Geheimdienstquellen zu gewichten. Zudem hat die Krisenfrüherkennung mittels Software eine latente Schwäche, sagt der Daten-Experten Jens Stappenbeck:

O-Ton Stappenbeck

„Die Problematik bei der Krisenfrüherkennung ist, dass Informationen weltweit extrem unterschiedlich verfügbar sind. Man kann sicherlich in den USA mit Hilfe von Daten sehr genau bestimmte Proteste vorhersagen. Das ist deutlich schwieriger im ländlichen Gebiet in Nigeria oder im Südsudan.“

Datensätze basieren meist auf allgemein zugänglichen Nachrichten. Aber gerade in Regionen, die für die Krisenfrüherkennung besonders interessant sind, wie z.B. die Sahel-Zone, ist die Präsenz der Medien sehr eingeschränkt. Es gibt daher auch wenig Informationen bzw. Daten, mit denen sich Auswertungssysteme wie die des IBM-Programms „Watson“ der Bundeswehr füttern lassen. Die Streitkräfte räumen zudem ein, dass sie bisher keine Social Media-Daten für die Krisenfrüherkennung auswerten. Es wird vielmehr noch mit den anderen Ministerien an einer gemeinsamen Vorgehensweise gearbeitet. Die Nichtberücksichtigung dieser Daten sei ein großer Nachteil, findet Jens Stappenbeck von „Genocide Alert“:

O-Ton Stappenbeck

„Generell ist es so, dass Social-Media natürlich genauso wie öffentliche Kommentarspalten auf Nachrichtenseiten, ein extremes Analysepotenzial bieten für politische Stimmungslagen in Gesellschaften. Zum Beispiel hat in Myanmar beim Völkermord das myanmesische Militär ganz massiv im Vorfeld über Social Media, über Facebook, mobilisiert. Da kann es natürlich extrem helfen, das direkt frühzeitig in die eigenen Analysen mit einzubinden.“

Dass die Bundeswehr hier vorsichtig und zurückhaltend agiert, hat sicher auch damit zu tun, dass der Datenschutz, vor allem im Kontext der Sozialen Medien, ein Reizthema unserer Zeit ist. Hier droht den Streitkräften schnell rechtlicher und politischer Ärger. Der Bundestagsabgeordnete der Linken, Andrej Hunko, der die Bundeswehr-Pläne zur Software-Krisenfrüherkennung schon seit längerem kritisch beobachtet :

O-Ton Hunko

„Es gibt immer diesen Bedarf, möglichst große Datenmengen zusammen zu führen. Und da bin ich dann auch aus Datenschutz-Gründen skeptisch; weil natürlich auch so eine Abfrage über bestimmte Merkmale von allen zusammen geführten Daten, am Ende auch eine Art Rasterfahndung [ermöglicht], bei der Menschen dann nach bestimmten Merkmalen herausgefiltert werden. Und das sehe ich halt auch skeptisch.“

Es zeichnet sich also ab: Die Prognose-Software der Bundeswehr auf Basis Künstlicher Intelligenz wird kein Wunderwerkzeug zur Krisenfrüherkennung sein. Sie ist lediglich ein Hilfsmittel mit eingeschränkten Fähigkeiten. Die Politik sollte die Erwartungen an dieses Instrument nicht zu hoch schrauben. Die Analyse und Bewertung durch erfahrene Analysten wird bis auf weiteres die wichtigste Entscheidungsgrundlage der Bundesregierung für sich abzeichnende Krisen bleiben.

* * *

Flocken

Soweit Björn Müller.

Das war's für heute in Streitkräfte und Strategien. Die Sendung können Sie auch als Podcast herunterladen, unter ndr.de/streitkraefte. Über diese Adresse können Sie auch den Newsletter unserer Sendereihe abonnieren. Wir schicken Ihnen dann das Manuskript der Sendung per E-Mail zu. Ein schönes Wochenende wünscht Andreas Flocken.