

Von Revolution in Military Affairs zu Vernetzte Sicherheit.

Die Entwicklung und eingeschränkte Umsetzung des Vernetzungsgedankens in der deutschen
Außen- und Sicherheitspolitik

Inauguraldissertation

zur

Erlangung des Doktorgrades

der

Wirtschafts- und Sozialwissenschaftlichen Fakultät

der

Universität zu Köln

2017

vorgelegt

von

Master of Arts Simon Dominik Hermann Ruhnke

aus

Köln

Referent: Prof. Dr. Thomas Jäger, Universität zu Köln

Korreferent: Prof. Dr. Wolfgang Leidhold, Universität zu Köln

Tag der Promotion: 12. Juni 2018

Vorwort

Diese Dissertationsschrift wurde 2017 als Inauguraldissertation zur Erlangung des Doktorgrades der Wirtschafts- und Sozialwissenschaftlichen Fakultät der Universität zu Köln eingereicht. Sie wäre ohne die Begleitung und Hilfe vieler Menschen nicht entstanden. Es ist guter akademischer Brauch, diese Personen an dieser Stelle zu nennen und ihnen öffentlich zu danken.

Mein erster Dank gilt dem Betreuer meiner Dissertation Professor Dr. Thomas Jäger, ohne dessen Zutrauen in meine akademischen Fähigkeiten ich diese Dissertation nicht hätte beginnen können und angegangen wäre. Er hat die Arbeit von Beginn wohlwollend, geduldig und mit wertvollen Hinweisen begleitet und mir zugleich die Freiheit gelassen, mein Dissertationsthema selbst zu gestalten und meine eigenen Ideen zu entfalten. Auch in den Aufgaben an seinem Lehrstuhl hat er stets großes Vertrauen in mich gesetzt und es mir ermöglicht, mich persönlich und beruflich weiterzuentwickeln. Ebenso danke ich Professor Dr. Wolfgang Leidhold, der sich dieser Dissertation als Zweitgutachter angenommen hat, für seine freundliche Begleitung. Frau Professorin Dr. Martina Fuchs danke ich für die Übernahme des Vorsitzes bei meiner Disputation.

Ein herzlicher Dank geht an meine Kolleginnen und Kollegen aus sechs Jahren am Lehrstuhl für Internationale Politik und Außenpolitik: Kai Oppermann, Anna Daun, Henrike Viehrig, Alexander Höse, Rasmus Beckmann, Friederike Sawatzki, Miriam Möller, Thomas Hartmann, Maja Henke und Verena Diersch haben mich an unterschiedlichen Zeitpunkten der Erstellung dieser Arbeit von ihrem Wissen und ihren Hinweisen profitieren lassen und kollegial unterstützt – genauso wie Edward Lloyd, dessen Tod ein unbegreiflicher Verlust bleibt.

Den beiden lieben Kollegen und wichtigsten inhaltlichen Begleiterinnen und Begleitern während der Fertigstellung dieser Arbeit, Danae Ankel und Stephan Liedtke, bin ich zu besonderem Dank für ihre klugen Anmerkungen und steten Ermutigungen sowie ihr kritisches Auge bei der Lektüre der Arbeit verpflichtet. Mischa Hansel danke ich ebenso innig für die Initiative zu unserem gemeinsamen Artikel, sein Einverständnis diesen in meine Dissertationsschrift einzubetten, seine kritischen inhaltlichen Hinweise und Einschätzungen und seine freundschaftliche Begleitung auch aus Gießen und Baesweiler. Kirstin Radtke, Ole Ringmann und David Prinz

danke ich für ihr waches Auge bei der redaktionellen Bearbeitung einzelner Teile der Dissertationsschrift.

Der größte Dank gilt meinen Freunden und meiner Familie – meinen Eltern, meinem Bruder, meinen Schwiegereltern und meinem Schwager. Sie haben meine Arbeit an der Dissertation unterstützend begleitet, über meine akademischen Spitzfindigkeiten hinweggesehen und mich immer wieder ermutigt, nicht aufzugeben.

Schließlich wäre es mir ohne die Liebe meiner Frau Isabelle nicht möglich gewesen, diese Arbeit fertigzustellen und sechs Tage bevor wir Eltern einer wunderbaren Tochter wurden, einzureichen. Ihr danke ich für ihre Nachsicht, ihre Geduld, ihre Zuneigung, ihre Kraft, ihren Ansporn und ihre Unterstützung.

Ihr und unserer Tochter Clara ist diese Arbeit gewidmet.

Köln, im Juni 2018

Simon Ruhnke

Inhaltsverzeichnis

Kapitel 1

Einleitung

Kapitel 2

Die Rezeption der Revolution in Military Affairs und die Ursprünge der Vernetzten Sicherheit im deutschsprachigen Diskurs

This is a post-peer-review, pre-copyedit version of an article published in *Zeitschrift für Außen- und Sicherheitspolitik*. The final authenticated version is available online at: <http://dx.doi.org/10.1007/s12399-016-0580-2>

Kapitel 3

A Revolution of Democratic Warfare? Assessing Regime Type and Capability Based Explanations of Military Transformation Processes

The final, definitive version of this paper has been published in, *International Journal: Canada's Journal of Global Policy Analysis* 72(3), by SAGE Publications Ltd, All rights reserved. © Hansel & Ruhnke.

Please cite this article as:

Hansel, Mischa & Ruhnke, Simon. (2017). "A revolution of democratic warfare? Assessing regime type and capability-based explanations of military transformation processes", *International Journal: Canada's Journal of Global Policy Analysis* 72(3), 356-379. DOI: 10.1177/0020702017724806.

<http://dx.doi.org/10.1177/0020702017724806>

Kapitel 4

The Bureaucratic Politics of Blocking Institutional Security Reforms

Begutachtungsergebnis: Revise and Resubmit bei *German Politics*

Kapitel 5

A capability gap: Why Germany did not and will not live up to mid-size power status in international security politics

Konferenzpapier vorgestellt auf 55. International Studies Annual Convention in Toronto, 26.-29. März 2014

Kapitel 6

Bürokratische Zusammenarbeit. Reaktionen auf aktuelle sicherheitspolitische Bedrohungen mit Mitteln der Zivilen Verteidigung und des Zivilschutzes

Zur Veröffentlichung angenommen in Jäger, Thomas/Daun, Anna/Freudenberg, Dirk (Hg.) (im Erscheinen). *Krisenmanagement: Risiken, Reaktionen, Resilienz*. Wiesbaden: Springer VS.

7 Literaturverzeichnis

Kapitel 1

Einleitung

Die vorliegende Dissertationsschrift ist im Fach Politikwissenschaft angefertigt worden und innerhalb dieser Disziplin im Bereich der Internationalen Beziehungen angesiedelt. Die Internationalen Beziehungen untersuchen einerseits das Geflecht der zwischenstaatlichen und transnationalen politischen Beziehungen von Staaten und anderen Akteuren globaler Politik. Andererseits werden in der Teildisziplin der sogenannten Außenpolitikanalyse die Akteure, Prozesse, Formulierung und Implementation außenpolitischer Handlungen von Staaten untersucht. Unabhängige Variablen werden in den Internationalen Beziehungen in drei Ebenen eingeteilt (Waltz 1959). Man unterscheidet die Ebene des Systems, die Ebene des Akteurs und die Ebene des Individuums. Die dieser Dissertationsschrift zu Grunde liegenden Publikationen bearbeiten die untersuchte Thematik sowohl mit Theorien der Internationalen Beziehungen als auch mit einer Theorie der Außenpolitikanalyse. Die in den Publikationen angewandten Theorien sind entweder auf der System- oder der Akteursebene angesiedelt und werden genutzt um die Umsetzung von Vernetzung im Politikfeld Außen- und Sicherheitspolitik zu analysieren.

Vernetzung, als Mittel zur Besserung Verzahnung von Sicherheitspolitik, hat sich seit den 1990er Jahren zu einem der zentralen Konzepte in sicherheitspolitischen Debatte entwickelt. Vernetzung als Anforderung an eine moderne Außen- und Sicherheitspolitik ist das zentrale Motiv dieser Arbeit. In der Literatur zu Vernetzung lassen sich verschiedene Felder erkennen, in denen davon ausgegangen wird, dass Vernetzung bzw. die Vertiefung von Vernetzung zu einer verbesserten Gewährleistung von Sicherheit führt. Das erste Feld in dem Vernetzung debattiert und vorgeschlagen wurde bezieht sich auf das Militär. In den Vereinigten Staaten von Amerika vorgedacht und entwickelt, nimmt Vernetzung einen zentralen Platz in der sogenannten *Revolution in Military Affairs* ein.¹ Dies ist der wissenschaftlich Begriff für eine militärische Transformation, in deren Mittelpunkt die Verbesserung oder Herstellung von Vernetzung

¹ Siehe hierzu unter anderem (Alberts 1996; Arquilla/Ronfeldt 1993, 1997, 1999; Cebrowski/Alberts 1998; Owens 2001, Alberts/Garstka/Stein 1999; Helmig/Schörning 2008; Wiesner 2013).

zwischen militärischen Einheiten innerhalb einer Teilstreitkraft und zwischen den verschiedenen Teilstreitkräften steht. Hierauf aufbauend wurde Vernetzung als zentrales Konzept und Instrument auch in Debatten um nicht-militärische Aspekte von Sicherheitspolitik eingeführt. Damit wurde das Konzept aus dem Feld der Militär- und Verteidigungspolitik auf das Feld der Außen- und Sicherheitspolitik übertragen und dieses sodann auch unter dem Aspekt von zu verbessernder Vernetzung untersucht.² In der deutschsprachigen Debatte hat sich für diese Anwendung der Ideen der *Revolution in Military Affairs* auf den gesamten Bereich von Sicherheitspolitik, verstanden in einem ganzheitlichen Verständnis ohne die klassische Trennung in innere und äußere Sicherheit, und Außenpolitik der Begriff *Vernetzte Sicherheit* entwickelt.

Die skizzierte Thematik ist von hoher wissenschaftlicher und politischer Relevanz, da die Vernetzung von Sicherheitsbürokratien – im Sinne einer sachbereichsübergreifenden Herausforderung an die politische Steuerungsfähigkeit der zivilen Führung und ihrer multinationalen Kooperationsfähigkeit – immer bedeutsamer und zugleich komplexer wird: Denn im Angesicht transnationaler Risiken und vernetzter Gefahrenpotentiale ist der Stand der Vernetzung sicherheitsrelevanter Institutionen ein entscheidendes Element, um staatliche Handlungsfähigkeit zu gewährleisten. Neben der wissenschaftlichen besteht auch eine hohe gesellschaftliche Relevanz dieser Fragestellung. Wie Nationalstaaten innere und äußere Sicherheit als eine der Grundvoraussetzungen sozialer, politischer, wirtschaftlicher und gesellschaftlicher Prozesse von industriell organisierten Informationsgesellschaften gewährleisten, berührt in höchstem Maße die Frage nach der (Über)-Lebensfähigkeit westlicher Gesellschaften. Der wissenschaftliche Diskurs zur Vernetzung lässt bereits darauf schließen, dass Netzwerkbildung ein entscheidendes Element zur Verbesserung von Sicherheit ist (siehe Fußnote 1).

Diese sicherheitspolitische, politikpraktische und wissenschaftliche Debatte bietet den Hintergrund der in dieser politikwissenschaftlichen Dissertationsschrift zusammengeführten Publikationen. Die Debatte um Vernetzung wird in den fünf dieser Dissertation zu Grunde liegenden Publikationen in unterschiedlicher Art und Weise als Ausgangspunkt genutzt, um die politikwissenschaftliche Forschung und deren Erkenntnisstand fortzuentwickeln.

² Für den deutschen Strang dieser Übertragung siehe unter anderem (Borchert 2004a,b,c,d, 2005a,b; Jäger/Thiele 2011a; Borchert/Thiele 2012; Zapfe 2011; Mükusch 2013).

Das zweite Kapitel ist in alleiniger Autorenschaft verfasst worden und unter dem Titel „Die Rezeption der Revolution in Military Affairs und die Ursprünge der Vernetzten Sicherheit im deutschsprachigen Diskurs“ in einer der führenden deutschsprachigen wissenschaftlichen Zeitschriften im Feld der Internationalen Beziehungen und Außenpolitikforschung, der *Zeitschrift für Außen- und Sicherheitspolitik*, erschienen. Die Publikation arbeitet die Rezeption der wissenschaftlichen Debatte um die *Revolution in Military Affairs* im deutschen Sprachraum auf. Hierbei richtet sich der Fokus insbesondere auf die spezifischen Abwandlungen, die sich im deutschsprachigen Diskurs ergeben haben. Dadurch wird es möglich, die Ursprünge des Konzepts der Vernetzten Sicherheit herauszuarbeiten und Vernetzte Sicherheit zu definieren. Methodisch werden hierbei grundlegende Texte des akademischen Diskurses zur *Revolution in Military Affairs* inhaltsanalytisch untersucht. Mit der gleichen Methode wurden die wichtigsten deutschsprachigen Publikationen zu Vernetzter Sicherheit untersucht, die in einer Reihe von Sammelbänden, Sonderheften wissenschaftlicher Zeitschriften und einigen wenigen Monographien zu finden sind. Abschließend plausibilisiert die Publikation die negativen Auswirkungen der militärischen und sicherheitspolitischen Ursprünge des Konzepts Vernetzter Sicherheit auf seine politische Tragfähigkeit. Damit bildet diese Publikation eine Grundlage für die übrigen in der Dissertationsschrift gebündelten Arbeiten, indem der inhaltliche und thematische Zusammenhang zwischen *Revolution in Military Affairs* und Vernetzter Sicherheit untersucht wird. Außerdem liefert die Definition Vernetzter Sicherheit die Basis für die Auseinandersetzung mit der Umsetzung der damit verbundenen programmatischen Reformen in weiteren Publikationen.

Das dritte Kapitel ist in Ko-Autorenschaft mit Dr. Mischa Hansel erstellt worden. Dr. Hansel arbeitet als wissenschaftlicher Mitarbeiter an der Justus-Liebig-Universität Giessen und wurde 2012 an der Universität zu Köln mit einer Arbeit über internationale Cyber-Sicherheits-Kooperation promoviert. Dr. Hansel leitet gemeinsam mit Prof. Dr. Klaus Brummer, Katholische Universität Eichstätt-Ingolstadt, und Dr. Kai Oppermann, University of Sussex, ein DFG-Forschungsprojekt mit dem Titel „Individuals Matter: Der Einfluss von Überzeugungen und Führungsstilen auf die deutsche Außenpolitik“ und eine von der Deutschen Stiftung Friedensforschung geförderte Pilotstudie mit dem Titel „Die Revolution in Military Affairs: Ein Index als Grundlage für vergleichende Ursachenanalysen“. Der bei der englischsprachigen Zeitschrift *International Journal* zur Veröffentlichung angenommene Artikel mit dem Titel „A

Revolution of Democratic Warfare? Assessing Regime Type and Capability Based Explanations of Military Transformation Processes“ wurde von Dr. Hansel und dem Autor dieser Dissertationsschrift auf verschiedenen internationalen Konferenzen, unter anderem der 55. International Studies Annual Convention in Toronto und der 8. European Consortium for Political Research Conference in Glasgow vorgestellt. Der Artikel untersucht erstens die rüstungspolitischen Beschaffungsprogramme von 33 Staaten vor dem Hintergrund der *Revolution in Military Affairs* und zweitens zwei theoriebasierte unabhängige Variablen für die Ursachen der *Revolution in Military Affairs*. Hierbei werden drei Bereiche der *Revolution in Military Affairs* unterschieden, die jeweils eigene Beiträge zu stärkerer Vernetzung leisten: Drohnennutzung, Satellitennutzung und Cyber-Krieg. Für die drei Bereiche wurde anhand eines von den Autoren entworfenen Indikatorensets festgestellt, welche militärischen Fähigkeiten durch die untersuchten Staaten zu welchem Zeitpunkt beschafft, beziehungsweise nicht akquiriert wurden. Im Ergebnis war dadurch eine Kategorisierung der 33 untersuchten Staaten in einen Index der *Revolution in Military Affairs* möglich. Dieser RMA-Index besteht aus den Kategorien Führende, Vordere, Verfolger, Nachzügler, Anfänger und Nicht-Teilnehmer (RMA-leaders, uppers, followers, stagglers, entrants, non-participants). Der Index ist das weltweit erste – gleichwohl durch die begrenzte Staatenzahl (N=33) limitierte – standardisierte Datenset zur *Revolution in Military Affairs*. Durch die Erstellung der sechs Kategorien ist es nun möglich, die empirische Varianz graduell darzustellen. Hierdurch wird der methodische Wert der zusammengetragenen Daten erhöht. Der RMA-Index kombiniert demnach qualitative Beobachtungen und deren Quantifizierung in einem quantitativ-qualitativen Index. Die Ergebnisse wurden genutzt, um eine liberale und eine neorealistische Erklärung der Ursachen der *Revolution in Military Affairs* mittels einer Korrelationsanalyse zu untersuchen. Als Resultat wurde festgestellt, dass es eine starke Korrelation für die neorealistischen Annahmen gibt und die liberale Hypothese keinen statistisch signifikanten Zusammenhang erkennen lässt.

Für die Erstellung dieser Publikation kooperierten der Autor dieser Dissertationsschrift und Dr. Mischa Hansel sehr eng. Die methodische Grundlage für den RMA-Index und die Indikatorensets in den drei untersuchten Fallbereichen wurden ebenso gemeinsam erarbeitet und verfasst, wie die Diskussion der theoretischen Erklärungsmuster der *Revolution in Military Affairs* in den beiden zur Analyse gewählten Theorien und den daraus abgeleiteten Schlussfolgerungen. Dr. Mischa Hansel erhob die empirischen Daten in den Bereichen Satellitennutzung und Cyber-Krieg und verfasste die entsprechenden Abschnitte. Der Autor

dieser Dissertationsschrift erhob die empirischen Daten im Bereich Drohnennutzung, untersuchte die Gesamtergebnisse in der Korrelationsanalyse und verfasste die entsprechenden Abschnitte. Die Publikation wurde demnach zu gleichen Teilen von beiden Autoren erstellt.

Durch die Untersuchung der militärischen Transformation in einer large-N-Studie ordnet die Publikation die *Revolution in Military Affairs* aus vergleichender Perspektive. Somit macht die Publikation deutlich, inwieweit die *Revolution in Military Affairs* empirisch tatsächlich fortgeschritten ist. Die Publikation trägt dazu bei, die zu beklagende Forschungslücke bezüglich standardisierter Daten zur *Revolution in Military Affairs* zu schließen. Zudem wird durch die Diskussion der beiden konkurrierenden unabhängigen Variablen eine Akzentverschiebung in der Diskussion zur *Revolution in Military Affairs* angeschoben. Bis dato wurden in erster Linie die Herausforderungen der Implementation von Regulierungsinitiativen (Definition, Verifikation) im Bereich der *Revolution in Military Affairs* betrachtet. Die Publikation leistet einen Beitrag eine methodisch belastbare Ursachenforschung zur *Revolution in Military Affairs* zu betreiben und stößt diese mit den vorgestellten Ergebnissen zu zwei führenden Theorien der Internationalen Beziehungen an.

Das vierte Kapitel hat der Autor dieser Dissertationsschrift selbständig verfasst. Der Artikel „The Bureaucratic Politics of Blocking Institutional Security Reforms“ ist bei der führenden internationalen politikwissenschaftlichen Zeitschrift mit explizitem Fokus auf die Politik der Bundesrepublik Deutschland, *German Politics*, zur Begutachtung eingereicht worden. Der Artikel führt eine theoriegeleitete Außenpolitikanalyse zur Umsetzung institutioneller Reformen gemäß den Anforderungen Vernetzter Sicherheit in der deutschen Außen- und Sicherheitspolitik durch. Hierfür wird der bürokratiethoretische Ansatz nach Graham T. Allison verwandt und durch die von Klaus Brummer in seiner Habilitationsschrift erarbeitete Erweiterung ergänzt. Der Zeitrahmen der Untersuchung ist deckungsgleich mit der Legislaturperiode 2009 bis 2013, in welcher die Bundesregierung von CDU/CSU und FDP gestellt wurde. Da der Untersuchungszeitraum eine Periode jüngeren Datums in einem Politikfeld mit hoher Geheimhaltung untersucht, werden die methodischen Schwierigkeiten in der Anwendung der Bürokratiethorie verstärkt, denn offizielle Regierungsdokumente, wie beispielsweise Protokolle sind nicht öffentlich zugänglich. Methodisch basiert die Analyse daher auf einer Kombination des inhaltsanalytischen Studiums von öffentlich zugänglichen Primärquellen, wissenschaftlichen Veröffentlichungen und einer begrenzten Anzahl von ExpertInneninterviews.

Der Artikel zeigt auf, dass die schwarz-gelbe Koalition keine signifikanten Reformen zu Gunsten von verstärkter Vernetzter Sicherheit verabschiedete. Diese Abweichung von den in den Wahlprogrammen der regierenden Parteien formulierten politischen Zielen kann durch die bürokratiethoretische Perspektive überzeugend erklärt werden. Die empirischen Ergebnisse werden im Sinne der Theorie als *Resultants*, also nicht-intendierte und zufällige Folgen politischer Entscheidungs- und Aushandlungsprozesse, charakterisiert. Entgegen Brummers Annahmen kann in der Fallstudie nicht nachgewiesen werden, dass politische EntscheiderInnen den organisatorischen Präferenzen der von ihnen vertretenen Organisation nur dann folgen, wenn diese nicht eigenen politischen Überzeugungen entgegenstehen. Hierdurch wird die deutsche Debatte um bürokratiethoretische Erklärungen von Außenpolitik erweitert, denn bezogen auf die Bürokratiethorie gehört die Untersuchung zu einer äußerst kleinen Gruppe von Schriften, die diese auf Fälle aus der deutschen Politik anwenden. Mit dieser theoriegeleiteten Analyse wird ferner der limitierte Fundus an akteursbezogenen Studien zur deutschen Außenpolitik erweitert. In der Zusammenstellung der fünf Publikation in dieser Dissertationsschrift nimmt dieser Artikel einen besonderen Rang ein, da hier erstens die äußerst eingeschränkte Umsetzung der mit Vernetzter Sicherheit verbundenen Reformen und Ideen in der deutschen Außen- und Sicherheitspolitik empirisch dokumentiert wird und diese zweitens mit Hilfe einer Theorie der Außenpolitikforschung erklärt werden kann.

Das fünfte der in dieser Dissertationsschrift gebündelten Kapitel ist ebenfalls vom Autor eigenständig verfasst worden. Das Konferenzpapier „A capability gap: Why Germany did not and will not live up to mid-size power status in international security politics “ wurde vom Autor auf der 55. International Studies Annual Convention in Toronto präsentiert. In dieser Publikation wird die sprichwörtliche Zurückhaltung in der deutschen Außen- und Sicherheitspolitik auf fehlende Fähigkeiten und Instrumente zurückgeführt. Hierzu weist der Beitrag auf, wie das Weissbuch der Bundeswehr von 2006 Vernetzte Sicherheit definiert, um in der Analyse zu demonstrieren, dass die fehlende Umsetzung dieser Vernetzungsreformen ein Grund dafür ist, dass Deutschland außen- und sicherheitspolitisch auch weiterhin vordringlich zurückhaltend handeln *kann*. Obgleich die Zurückhaltung der Bundesrepublik in der internationalen Politik freilich nicht komplett und ausschließlich mit fehlenden Fähigkeiten erklärt werden kann, zeigt das Papier auf, dass in dieser „capability gap“ eine nicht zu vernachlässigende Ursache für deutsche Zurückhaltung zu suchen ist. Diese These wurde in der Folgezeit in der von

Bundespräsident Joachim Gauck angestoßenen Debatte um Deutschlands Rolle in der Welt gestützt, da er forderte, Deutschland müsse „früher, entschiedener und substantieller“ (Gauck 2014: 118) in der globalen Arena handeln. Eine substantiellere deutsche Außen- und Sicherheitspolitik braucht nämlich neben einem grundlegenden strategischen Bekenntnis zu mehr internationaler Verantwortung auch die zur Umsetzung notwendigen Instrumente.

Das sechste Kapitel hat der Autor dieser Dissertationsschrift selbständig verfasst. Der Beitrag „Bürokratische Zusammenarbeit. Reaktionen auf aktuelle sicherheitspolitische Bedrohungen mit Mitteln der Zivilen Verteidigung und des Zivilschutzes“ wird im von Prof. Dr. Thomas Jäger, Dr. Anna Daun und Dr. Dirk Freudenberg herausgegeben Sammelband *Krisenmanagement: Risiken, Reaktionen, Resilienz* publiziert. Die Publikation untersucht die bürokratische Zusammenarbeit im Feld der Zivilen Verteidigung und des Zivilschutzes aus Perspektive der Anforderungen Vernetzter Sicherheit. Hierbei wird aufgezeigt, welche konkreten Anforderungen Vernetzter Sicherheit für das Feld der Zivilen Verteidigung und des Zivilschutzes gelten und welche Vorteile mit einer Erfüllung dieser Anforderungen einhergehen. Der Beitrag untersucht empirisch den Status Quo bürokratischer Zusammenarbeit im Bereich des Zivilschutzes mit Fokus auf Cyber-Bedrohungen und Cyber-Sicherheit und zeigt Missstände in den Bereichen Planung, Steuerung, gemeinsamer Budgets und Strategieentwicklung auf. Basierend auf diesen Erkenntnissen formuliert der Beitrag Politikempfehlungen für Reformen zur Stärkung der Effizienz und Verbesserung der bürokratischen Zusammenarbeit im untersuchten Sachbereich.

Die unten stehende Übersicht der fünf, dieser Dissertation zu Grunde liegenden Texte, zeigt synoptisch den Publikationsstatus und den inhaltlichen Gegenstand der Publikationen auf. Hieraus wird der Bezug, der zwischen den Manuskripten besteht, noch einmal verdeutlicht. Die erste Publikation bereitet durch die Auseinandersetzung mit wichtigen Teilen der Literatur zur Vernetzung den Boden für die politikwissenschaftlichen Untersuchungen von Vernetzung in den vier weiteren Publikationen (Kapitel 2). Die zweite Publikation untersucht Vernetzung im Zuge der *Revolution in Military Affairs* im Vergleich (Kapitel 3). Die übrigen drei Publikationen untersuchen spezifische Aspekte von Vernetzung und insbesondere ihre Umsetzung in der Außen- und Sicherheitspolitik der Bundesrepublik Deutschland (Kapitel 4-6). Da alle fünf Publikationen in eigenen Schlussfolgerungen münden, soll in dieser Einleitung kein Fazit gezogen und der Arbeit auch keine Konklusion an den Schluss gestellt werden.

Tabelle 1: Übersicht der einzelnen Publikationen

	Titel	Gegenstand	Status
2	<i>Die Rezeption der Revolution in Military Affairs und die Ursprünge der Vernetzten Sicherheit im deutschsprachigen Diskurs</i>	Aufarbeitung der Rezeption im deutschen Diskurs und Entwicklung der Definition Vernetzter Sicherheit als Grundlage der weiteren Publikationen.	Veröffentlicht <i>Zeitschrift für Außen- und Sicherheitspolitik</i> Online First am 12. September 2016 DOI: 10.1007/s12399-016-0580-2
3	<i>A Revolution of Democratic Warfare? Assessing Regime-Type and Capability Based Explanations of Military Transformation Processes</i>	Vergleichende Arbeit zur Umsetzung militärischer Transformation mit einer large-N-Studie. Der Artikel untersucht rüstungspolitische Beschaffungsprogramme vor dem Hintergrund der <i>Revolution in Military Affairs</i> . Analyse von zwei erklärenden Variablen für die Ursachen der <i>Revolution in Military Affairs</i> mittels einer Korrelationsanalyse.	Accepted for publication <i>International Journal</i>
4	<i>The Bureaucratic Politics of blocking institutional security reforms</i>	Theoriegeleitete Fallstudie, in welcher nachvollzogen wird, dass die schwarz-gelbe Koalition (2009-2013) keine signifikanten Reformen zu Gunsten von Vernetzter Sicherheit verabschiedete. Diese Abweichung von den in den Wahlprogrammen der regierenden Parteien formulierten politischen Zielen kann durch die bürokratiethoretische Perspektive überzeugend erklärt werden.	Revise and Resubmit <i>German Politics</i>
5	<i>A capability gap: Why Germany did not and will not live up to mid-size power status in international security politics</i>	Analyse von Fähigkeiten und Instrumenten deutscher Außen- und Sicherheitspolitik vor dem Hintergrund der Ansprüche Vernetzter Sicherheit. Die Publikation benennt die fehlende Umsetzung von Reformen Vernetzter Sicherheit als eine materielle Ursache für den zurückhaltenden Charakter deutscher Außenpolitik.	Vorge stellt auf der 55. International Studies Annual Convention in Toronto, 26.-29. März 2014
6	<i>Bürokratische Zusammenarbeit. Reaktionen auf aktuelle sicherheitspolitische Bedrohungen mit Mitteln der Zivilen Verteidigung und des Zivilschutzes</i>	Analyse des Status Quo von Vernetzung im Bereich Zivilschutz mit Politikempfehlungen (Fallstudie).	Angenommen für Jäger, Thomas/Daun, Anna/Freudenberg, Dirk (Hg.) (im Erscheinen): <i>Krisenmanagement: Risiken, Reaktionen, Resilienz.</i>

Literatur

- Alberts, David (1996). *Information age transformation - getting to a 21st century military*. Washington D.C.: CCRP publication series.
- Alberts, David/Garstka, John/Stein, Frederick (1999). *Network centric warfare - developing and leveraging information superiority*, Washington D.C.: CCRP publication series.
- Arquilla, John/Ronfeldt, David (1993). "Cyberwar is Coming!", *Comparative Strategy*, 12(2), 141-165.
- Arquilla, John/Ronfeldt, David (1997). „A New Epoch - and Spectrum - of Conflict", in: John Arquilla/David Ronfeldt (Hg.): *In Athena's Camp: Preparing for Conflict in the Information Age*, Santa Monica, CA: RAND, 1-20.
- Arquilla, John/Ronfeldt, David (1999). *The Emergence of Noopolitik: Toward an American information Strategy*, Santa Monica, CA: RAND.
- Borchert, Heiko (2004a). „Vernetzte Sicherheit und die Transformation des Sicherheitssektors“, *Europäische Sicherheit*, 53(6), 33-38.
- Borchert, Heiko (Hg.) (2004b). *Vernetzte Sicherheit als Leitidee der Sicherheitspolitik im 21. Jahrhundert*. Hamburg et al. : Mittler.
- Borchert, Heiko (Hg.) (2004c). *Potentiale statt Arsenale: Sicherheitspolitische Vernetzung und die Rolle von Wirtschaft, Wissenschaft und Technologie*, Hamburg et al.: Mittler.
- Borchert, Heiko (Hg.) (2004d): *Weniger Souveränität – Mehr Sicherheit. Schutz der Heimat im Informationszeitalter und die Rolle der Streitkräfte*, Hamburg et al.: Mittler.
- Borchert, Heiko (Hg.) (2005a). *Europas Zukunft zwischen Himmel und Erde: Weltraumpolitik für Sicherheit, Stabilität und Prosperität*. Baden-Baden: Nomos.
- Borchert, Heiko (Hg.) (2005b). *Verstehen, dass die Welt sich verändert hat. Neue Risiken, neue Anforderungen und die Transformation der Nachrichtendienste*. Baden-Baden: Nomos.
- Borchert, Heiko/Thiele, Ralph (2012). „Vernetzte Sicherheit. Eine konstruktive Zwischenbilanz“, *Zeitschrift für Außen- und Sicherheitspolitik Sonderheft 4 2012*.

- Cebrowski, Arthur/Alberts, David (1998). "Network-Centric Warfare: Its Origin and Future", *Proceedings* 124(1), 28-35.
- Gauck, Joachim (2014). "Deutschlands Rolle in der Welt – Anmerkungen zu Verantwortung, Normen und Bündnissen", *Zeitschrift für Außen- und Sicherheitspolitik* 2 2014, 115-122.
- Helmig, Jan/Schörning, Niklas (Hg.) (2008). *Die Transformation der Streitkräfte im 21. Jahrhundert: Militärische und politische Dimensionen der aktuellen ‚Revolution in Military Affairs‘*. Frankfurt a. M.: Campus.
- Jäger, Thomas/ Thiele, Ralph (Hg.) (2011a). *Transformation der Sicherheitspolitik. Deutschland, Österreich, Schweiz im Vergleich*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Mükusch, Caroline (2011). *Vernetzte Energiesicherheit. Energiesicherheit für die Bundesrepublik Deutschland*. Wiesbaden: Springer VS.
- Owens, William A. (2001). *Lifting the Fog of War*. Baltimore, MD: Johns Hopkins UP.
- Waltz, Kenneth N. (1959). *Man, the State, and War: a theoretical analysis*. New York: Columbia UP.
- Wiesner, Ina (2013). *Importing the American Way of War? Network-Centric Warfare in the UK and Germany*. Baden-Baden: Nomos.
- Zapfe, Martin (2011). *Sicherheitskultur und Strategiefähigkeit - Die ressortgemeinsame Kooperation der Bundesrepublik Deutschland für Afghanistan*, Univ.-Diss., Konstanz: Bibliothek der Universität Konstanz. Retrieved 2012-06-18 at: <http://kops.uni-konstanz.de/handle/123456789/16831>

Kapitel 2

Die Rezeption der Revolution in Military Affairs und die Ursprünge der Vernetzten Sicherheit im deutschsprachigen Diskurs

Abstract

Die Revolution in Military Affairs hat einschneidende Veränderungsprozesse bei Streitkräften ausgelöst, aber auch allgemein Einfluss auf die Sicherheitspolitik gehabt. Dieser Beitrag dokumentiert die Rezeption der RMA in der deutschen Literatur und zeigt ferner auf, welche spezifischen Abwandlungen sich im deutschsprachigen Diskurs mit dem Konzept der Vernetzten Sicherheit ergeben haben. Abschließend plausibilisiert der Beitrag, dass die militärischen und sicherheitspolitischen Ursprünge des Konzepts Vernetzter Sicherheit negative Auswirkungen auf seine politische Tragfähigkeit hatten.

Keywords: Revolution in Military Affairs, Transformation, Deutsche Außen- und Sicherheitspolitik, Vernetzte Sicherheit, Comprehensive approach, Deutscher Diskurs

This is a post-peer-review, pre-copyedit version of an article published in Zeitschrift für Außen- und Sicherheitspolitik. The final authenticated version is available online at: <http://dx.doi.org/10.1007/s12399-016-0580-2>

2.1 Einleitung

Unter der Überschrift der Transformation und der *Revolution in Military Affairs* wird bereits seit Mitte der 1990er Jahre ein sicherheitspolitischer Diskurs geführt. Ausgehend von Autoren in den Vereinigten Staaten von Amerika (vgl. Alberts 1996; Arquilla/Ronfeldt 1993, 1997, 1999, Cebrowski/Alberts 1998; Owens 2001, Alberts/Garstka/Stein 1999) entwickelte sich eine Konzeptualisierung von Veränderungsnotwendigkeiten der Streitkräfte. Die Transformationskonzepte zielen auf verschiedene Formen der Neugestaltung militärischer Handlung und Organisation. Ursächlich für diese Forderungen ist die Feststellung einer sich verändernden Charakteristik des Krieges. Diese Debatte um Transformation soll im Folgenden derart nachgezeichnet werden, dass ihre Auswirkungen auf die deutsche Literatur und Rezeption in dieser dokumentiert wird. Ferner soll dann aufgezeigt werden, welche spezifischen Abwandlungen sich im deutschsprachigen Diskurs ergeben haben. Dies weist schließlich auf die enge Verbindung von Transformation und *Revolution in Military Affairs* einerseits und dem Konzept der Vernetzten Sicherheit andererseits hin. Abschließend wird kurz plausibilisiert, dass die militärischen und sicherheitspolitischen Ursprünge negative Auswirkungen auf die politische Tragfähigkeit des Konzepts Vernetzter Sicherheit hatten und haben.

2.2 Blick auf die RMA

Grundlage der militärischen Strategien zur *Revolution in Military Affairs* sind unter anderem die Thesen des Ehepaars Heidi und Alvin Toffler zu Beschleunigung, Vergänglichkeit, Neuheit und Diversität (Toffler 1970; 1980; 1990; Toffler/Toffler 1995). Der Analyse dieser ZukunftsforscherInnen nach kommt es zu einer schrittweisen Herausbildung einer neuen Gesellschaftsordnung, in der Information und Wissen als neue Machtgrundlage, neuer Produktionsfaktor und „Verstärker“ zum analytischen Dreh- und Angelpunkt werden (Toffler 1990: 8-17). Im Gegensatz zu auf Landwirtschaft bzw. Industrieproduktion ausgelegten Gesellschaften früherer Epochen entwickle sich nun also eine Informations- und Wissensgesellschaft. Diese zeichne sich durch eine revolutionierte Form der Kommunikation aus, in der Distanzen unbedeutend würden und Informationsaustausch völlig neu strukturiert sei.³ Diese grundlegende Beobachtung gelte auch und gerade im Bereich der Sicherheit und

³ Vor dem Hintergrund der scheinbar uferlosen Debatte um soziale Netzwerke, deren Rolle in politischen Prozessen (z.B. Arabischer Frühling), deren Auswirkungen auf die politische Kultur sowie der generellen

Kriegführung, da sich wirtschaftliches Handeln der Gesellschaft und kriegerisches Handeln von Gewaltakteuren in alle Epochen ähnelten: „The way we make war reflects the way we make wealth“ (Toffler/Toffler 1995: 2). Die Rolle des Wissens werde für erfolgreiche Kriegführung daher immer wichtiger und überhole in Bedeutung die Faktoren Arbeit und Energie (Toffler/Toffler 1995: 79-80). Hiermit sind bereits die beiden zentralen Elemente der Revolution in Military Affairs genannt: Dies ist einerseits die Ausrichtung an ökonomischen Erkenntnissen und Modellen, andererseits die Fokussierung auf den Faktor Information.

Betreffend der Ausrichtung auf betriebswirtschaftliche Methoden und Konzepte werden in der Literatur verschiedene Aspekte angeführt. Francis Fukuyama und Abram N. Shulsky schlugen Business-Modelle wie *flattening* und *informating* vor, welche die Organisationsstruktur des Militärs optimieren sollten, um bessere Ergebnisse zu erzielen (Fukuyama/Shulsky 2006). Dieser Vorschlag zum Abbau hierarchischer Strukturen wird in der Literatur auf andere sicherheitspolitische Behörden erweitert, wie später gezeigt werden wird (Borchert 2004a: 36). In Bezug auf Streitkräfte ist eine Optimierung von Organisationsstrukturen insofern relevant, als dass dies Interoperabilität der Teilstreitkräfte verbessert bzw. überhaupt erst ermöglicht (Carter 2001). Interoperabilität ist wichtig, da nur bei Gewährleistung der Interoperabilität, digitale Vernetzung im Einsatzfall dazu führen kann, dass beispielsweise eine Feindlokalisierung durch Einheiten der Marine einen Angriff der Luftwaffe nach sich zieht. Es gilt also sicherzustellen, dass verschiedene Organisationen (z.B. Marine und Luftwaffe) über zwei Dinge verfügen, die es vor der Transformationsentwicklung nicht gab: *erstens* einen Grad an inner- bzw. interorganisatorischer Vernetzung, der den Transfer der benötigten Information und das Reagieren mit einem Luftschlag als Routine charakterisiert und somit organisatorisch legitimiert;⁴ und *zweitens* digitale Vernetzung zur störungsfreien, direkten Kommunikation und Informationsübertragung (Alberts/Garstka/Stein 1999; Cebrowski/Alberts 1998). So kann man zum Beispiel mit dem transformatorischen Vernetzungsgedanken den Vorschlag zur Abschaffung der Teilstreitkräfte-Inspektoren in der Bundeswehr begründen (Strukturkommission 2010: 31), da eine symbolische wie organisatorische innerbehördliche

Veränderungen zwischenmenschlicher Kommunikation erscheint diese Tofflersche These beeindruckend visionär und aktuell.

⁴ Zur Thematik von Routinen bzw. Standard Operating Procedures in der Arbeit von Organisationen siehe bspw. Allison/Zelikow 1999 und Jäger/Oppermann 2006.

Trennung von Heer, Luftwaffe und Marine abgeschafft werden soll, die einer innerorganisatorischen Vernetzung im Wege steht.

In Bezug auf die Revolution der Kommunikationstechniken, ziehen TransformationsautorInnen den Schluss, dass die Generierung bzw. der Zugang zu Information zentraler Baustein einer zukunftsfähigen Armee sei (Alberts 1996, Alberts/Garstka/Stein 1999). *Erstens*, weil die Informationsrevolution einerseits zu einer – weitgehend kostenfreien – Bildung von sich austauschenden Gefahrenquellen wie dem transnationalen Terrorismus führe. In diesem Zusammenhang lässt sich die zentrale Bedeutung von Information leicht auch auf andere mit Sicherheit befassten Akteure erweitern. Dies gilt beispielsweise für die Überwachung terroristischer Aktivitäten durch unterschiedliche geheimdienstliche Organisationen und polizeiliche Behörden (Zegart 1999; 2007). Eine aktuelle Herausforderung für die Informationsdimension bilden die sogenannten RückkehrerInnen aus Syrien, welche dort auf Seiten des IS am Konflikt beteiligt waren. Hier sind Zoll, Geheimdienste und Polizei gleichermaßen gefragt und ihre jeweiligen Informationen elementar. *Zweitens* bedeute die Möglichkeit sich mittels Technologien moderner Informatik zu vernetzen, dass Wissen und Information sekundenschnell innerhalb einer Armee geteilt werden könne. Dies wiederum erhöhe die Abwehrfähigkeit gegenüber neuartigen Risiken (Alberts et al. 1999). Beispielsweise können Kampfdrohnen zu einer drastischen Reduktion des *sensor-to-shooter gap* führen, denn hier werden Sensoren und Waffensysteme auf einer Plattform integriert, wodurch physische Gewalt wesentlich präziser und dosierter eingesetzt werden kann. *Drittens* ergebe sich aus der Wichtigkeit von Informationen sowohl für Kontrahenten als auch für eigenes Militär, dass ein neuer bzw. auf Grund der Neuerungen noch wichtigerer Raum der Kriegführung entstehe – nämlich der Informationsraum. Bezüglich des Informationsraums lassen sich zwei Ausprägungen unterscheiden. Auf der einen Seite geht es um Informationskriegführung, also um den Schutz eigener Kommunikationsstrukturen. Diese defensive Komponente des *Cyberwar* wird vielfach als grundlegende Fähigkeit einer modernen Armee gesehen (Libicki 1996). Darüber hinaus kann Kriegführung im Informationsraum aber auch offensive Aktionen gegen die Streitkräfte und das Kommunikationssystem des Gegners beinhalten. Die Bundeswehr hat mit der geplanten Indienststellung eines Cyber-Kommandos Schritte in beide Richtungen unternommen (BMVg 2016a). Auf der anderen Seite geht es um klassischere Informationsaspekte. Die Unterrichtung sowohl der eigenen als auch der feindlichen Gesellschaften über das Kriegsgeschehen haben schon seit jeher eine wichtige Rolle in gewaltsamen Auseinandersetzungen gespielt.

Insbesondere die Möglichkeit einer Fehlinformation kann für Konfliktableute ein wichtiges Instrument nach außen wie innen sein. Im Zuge des Ukraine-Konflikts wird genau dieses informationsbezogene Handeln der Regierung der Russischen Föderation oftmals als hybride Kriegführung bezeichnet (Erhart 2016). Aufbauend auf diese strategische Perspektiven wird ein Kern der RMA formuliert: *Substituierung von physischer Feuerkraft durch überlegene Informationen*.

Zusammengeführt werden die Überlegungen zur Ökonomie und zur Information durch das Konzept von Netzwerken: „Hierarchisch organisierte Institutionen stünden dem effizienten Informationsfluss entgegen und drohten im Wettstreit um Wissen bedeutungslos zu werden. Netzwerke dagegen seien die dominante Organisationsform des Informationszeitalters“ (Hansel 2011: 299; Arquilla/Ronfeldt 1993: 143-144). In diesem Schluss steckt dann auch das Revolutionäre der *Revolution in Military Affairs*. Vor dem Hintergrund dieses Paradigmas geht es nicht nur um eine militärische Anpassung an die Evolution von Technologien, sondern um die revolutionäre Umgestaltung von Strategie und Taktik in militärischen Konflikten und dem Organisationsprinzip von Streitkräften.

Das beschriebene Paradigma wird innerhalb der militärischen Strukturen vieler Staaten angewandt. Ein vergleichender globaler Überblick über mit der RMA verbundene Fähigkeiten fehlt bis dato (Hansel/Ruhnke 2014). Die Deutsche Stiftung Friedensforschung fördert ein Projekt, welches diese Lücke schließen soll (DSF 2016). Zu unterscheiden ist hierbei die Investition in moderne Technologien wie beispielsweise Drohnen, Satellitentechnik oder Cyberfähigkeiten einerseits (Hansel/Ruhnke 2014) von veränderten Führungsstrategien und Einsatzplänen andererseits (Borchert 2004e: 54, Thiele 2004a: 36). Für letzteres hat sich im amerikanischen Sprachgebrauch der Begriff „network-centric operations“ (Alberts 1996: 54) etabliert, in Deutschland spricht die Bundeswehr von der Vernetzten Operationsführung, (Lange 2004; BMVg 2006: 24). Die Begrifflichkeit in der NATO für diese Vernetzung von Kapazitäten und Akteuren ist „comprehensive approach“ (Lisbon Summit Declaration 2010: 1). Dieser NATO-Ansatz soll explizit auch zivilgesellschaftliche Kapazitäten und Akteure einbeziehen und geht somit über reine militärische Vernetzung hinaus. Ein Beobachter des Diskurses hat entsprechend treffend von einer „emphatischen Beschwörung der Vernetzung“ in der Transformationsliteratur gesprochen (Hansel 2011: 299). Hinter dem Konzept steht also die Auffassung, dass bessere Vernetzung zwischen Akteuren bessere Ergebnisse im Kampfgebiet und für die Sicherheit hervorbringt. Vernetzung ist ein, wenn nicht *das* Kernelement der RMA

und wirkt von dort auf den gesamten Bereich der Sicherheitspolitik. Diese Wirkung ist auch in Deutschland zu konstatieren und soll nun beleuchtet werden.

2.3 Deutsche Rezeption

Wie gerade beschrieben ist die Vernetzung in der zum Militär geführten Transformationsdebatte zum Kernkonzept geworden. Auch in Deutschland wurde dies verfolgt. Diese Rezeption beschränkte sich wenig überraschend zunächst auf Militärs und SicherheitsexpertInnen. Verschiedene Stationen der in Deutschland geführten Auseinandersetzung mit den Gedanken der Vernetzung und Transformation sollen im Folgenden herausgearbeitet werden.

2.3.1 Forschungsstand

Die Revolution in Military Affairs wurde in Deutschland zuvorderst im erst 2008 erschienenen Sammelband von Jan Helmig und Niklas Schörnig debattiert (Helmig/Schörnig 2008). In dem bei der Hessischen Stiftung für Friedens- und Konfliktforschung angefertigten Werk werden unterschiedlichste Aspekte der RMA diskutiert und zwei Schwerpunkte besonders ins Licht gerückt: *Erstens* sind dies technologische Veränderungen und Strategieadaption durch Militärs beispielsweise in den Bereichen Automatisierung, Cyber und Nanotechnik. *Zweitens* sind dies die politischen und wirtschaftlichen Konsequenzen z.B. in Bezug auf die Rolle von privaten Militärfirmen, Rüstungskontrolle und transatlantische Beziehungen. Dieser Band ist in der deutschsprachigen Politikwissenschaft insofern einmalig, als dass das Phänomen der *Revolution in Military Affairs* an sich auf abstrakter Ebene Betrachtung findet. Die Auseinandersetzung findet nicht explizit aus einer deutschen oder einer Implementierungsperspektive, wie in der übrigen besprochenen Literatur, heraus statt. Entsprechend gering war die polit-praktische Strahlkraft des eher wissenschaftlich ausgerichteten Sammelbandes.⁵

Davor hatte sich bereits ab 2004 eine Schriftenreihe namens *Vernetzte Sicherheit* zur zentralen Plattform der Rezeption entwickelt. In den Beiträgen wurden die zentralen Thesen der *Revolution in Military Affairs* auf Deutschland, aber auch Österreich und die Schweiz übertragen. Diese Reihe wurde von Heiko Borchert, später gemeinsam mit Ralph Thiele, herausgegeben. Mit

⁵ Auch weitere Beiträge von Schörnig untersuchen eher die Metatrends der RMA, siehe z.B. seinen Journalartikel zur Verbreitung bewaffneter Drohen zusammen mit Frank Sauer (Sauer/Schörnig 2012).

dem Titel der Reihe *Vernetzte Sicherheit* ist das sich entwickelnde deutsche Schlagwort genannt. Vernetzte Sicherheit wurde spätestens mit dem Weißbuch der Bundeswehr (BMVg 2006) der prägende Begriff in der deutschen sicherheitspolitischen Debatte.⁶ Mit den beiden Personen sind zentrale Rezipienten und Multiplikatoren der RMA-Ideen identifiziert. Oberst a.D. Thiele bekleidete verschiedene Positionen bei der Bundeswehr und im Verteidigungsministerium, unter anderem als Kommandeur des Zentrums für Transformation der Bundeswehr. Heiko Borchert arbeitet als Berater für Wirtschaft und Politik in Österreich, der Schweiz und Deutschland.

Aus (politik-)wissenschaftlicher Warte wurde das Konzept Vernetzter Sicherheit erst später betrachtet. Zentral ist hierbei die Arbeit von Martin Zapfe (2011). Zapfe analysiert in seiner politikwissenschaftlichen Dissertation die Umsetzung von Ideen Vernetzter Sicherheit am Beispiel der ressortgemeinsamen Bemühungen im Zuge des deutschen Engagements in Afghanistan (Zapfe 2011). Ina Wiesner veröffentlichte 2013 eine Analyse der militärischen Adaption vernetzter Operationsführungsmethoden in Deutschland und dem Vereinigten Königreich (Wiesner 2013). Caroline Mükusch beschäftigte sich in ihrer Dissertation mit vernetzter Energiesicherheit, also den Verbindungen staatlicher und nicht-staatlicher Akteure im Feld der Energieversorgung, verstanden als kritische Infrastruktur (Mükusch 2013). Ferner erschien 2011 ein Sammelband zur *Transformation in der Sicherheitspolitik* mit Fokus auf die Länder Deutschland, Österreich und die Schweiz (Jäger/Thiele 2011a). Zwei der Monographien zu Vernetzter Sicherheit ist gemein, dass sie in erster Linie einsatz- und militärbezogene Analysen vorlegen. Während sich Wiesner (2013) komplett auf diese militärische Komponente beschränkt, weitert Zapfe den Blick in dem er eine institutionalistische Perspektive auf die Kooperation der zentralen Regierungsakteure in Afghanistan anwendet (Zapfe 2011). Der Sammelband von Thomas Jäger und Ralph Thiele setzt sich mit Vernetzter Sicherheit in Bezug auf ein weit gefasstes Feld von Sicherheitspolitik jenseits reiner Verteidigungspolitik auseinander, in dem er aufbauend auf eine wissenschaftliche Definition von militärischer und sicherheitspolitischer Transformation (Jäger/Thiele 2011b), verschiedene sicherheitspolitische Felder in Österreich, der Schweiz und Deutschland analysiert. Hierbei geht es in der deutschen Perspektive mit Fokus auf das Militär um Bedrohungswahrnehmungen (Kaestner 2011),

⁶ Die anderen Begrifflichkeiten blieben militärischer Natur (Vernetzte Operationsführung, Revolution in Military Affairs und Transformation) oder bezogen auf einen bestimmten Akteur (*comprehensive approach* und NATO).

Streitkräftetransformation (Wiesner 2011), Interoperabilität (Neureuther 2011) und Zukunftsfähigkeit (Föhrenbach 2011). Über die militärische Komponente hinaus werden das Verhältnis von Polizei und Militär (Fischer 2011) und die zivil-militärische Zusammenarbeit (Broemme 2011) untersucht.

Diese schlaglichtartige Übersicht soll im Folgenden vertieft werden, lässt aber bereits zwei Schlüsse zu. *Erstens*, blieb die Idee Vernetzter Sicherheit ein gutes halbes Jahrzehnt lang (politik-)wissenschaftlich mehr oder minder unangerührt. Damit fanden die unmittelbare Rezeption und daraus folgende Überlegungen maßgeblich aus sicherheits- und praxisbezogener Perspektive statt. Dies soll hier als erste Generation Vernetzter Sicherheitsliteratur bezeichnet werden. *Zweitens*, wurde in der darauf folgenden zweiten Generation Vernetzter Sicherheitsliteratur der militärische und sicherheitspolitische Charakter der Debatte weitgehend auch von politikwissenschaftlicher Seite fortgeführt.

2.3.2 Die erste Generation Vernetzter Sicherheitsliteratur: Inhaltliche Weiterung der RMA-Thesen

Aufbauend auf diese Zwischenüberlegung wird nun die erste Generation der Literatur zur Vernetzten Sicherheit vorgestellt werden. Die Debatte um *network-centric warfare*, welche in den USA als Folge der Transformationsliteratur und Teil der *Revolution in Military Affairs* stattfand, wurde notwendigerweise auch beim NATO-Partner in Deutschland wahrgenommen. Eines der ersten deutschsprachigen Werke ist hierbei *Vernetzt zum Erfolg? Network-Centric Warfare zur Bedeutung für die Bundeswehr* aus dem Jahr 2003 (Mey/Krüger 2003). Dieser kurzen Schrift des Institut für Strategische Analysen folgten im Jahr 2004 die drei ersten von insgesamt sieben Bänden der angesprochenen Reihe *Vernetzte Sicherheit* (Borchert 2004b,c,d). Der erste Band stellt Vernetzte Sicherheit als „Leitidee der Sicherheitspolitik im 21. Jahrhundert“ (Borchert 2004c) vor. Bis auf das letzte Kapitel liegt der Fokus auf den militärischen Aspekten der RMA und ihrer Folgen in den Bereichen „Network Centric Warfare“ (Feigl 2004: 9), Reorganisation von Streitkräften und Rüstungstechnologien (Theile 2004) und vernetzter Operationsführung (Neujahr 2004). Das letzte Kapitel versucht aufzuzeigen, welche Verbindungen es zwischen diesen militärischen Veränderungen und dem Management von Sicherheit mit nicht-militärischen Instrumenten gibt und wie daher eine Transformation des gesamten „Sicherheitssektors“ aussehen könnte (Borchert 2004e: 53). Der folgende zweite Band (Borchert 2004c) widmet sich ebenfalls in erster Linie militärischen Fragestellungen und untersucht die bestehenden Verbindungen militärischer Vernetzung zu technologischen

Aspekten wie unter anderem den Mikrowissenschaften (Geiger 2004; Eggenberger/Borchert 2004) und der Rolle der Rüstungsindustrie (Theile/Härle 2004; Pankratz /Vogel 2004). Band drei (Borchert 2004d) erweitert die Perspektive dann deutlich. Drei Beiträge beschäftigen sich mit Streitkräfte betreffenden Fragestellungen (Schmidt-Radefeldt 2004; Eggenberger 2004; Gustenau 2004). In den Übrigen wird der Blickwinkel vergrößert, indem Heimatsicherung über die Rolle des Militärs hinaus als sicherheitspolitische Herausforderung, die die Einbeziehung verschiedener staatlicher Akteure erfordert, von fünf Beiträgen analysiert wird (Borchert/Pankratz 2004; Teltschik 2004; Dalgaard-Nielsen 2004; Thiele 2004b; Dittler/Neubecker 2004). Die beiden in 2005 erschienenen Sammelbände der Reihe rücken zum *ersten* die Rolle des Weltraums für erfolgreiche (vernetzte) Sicherheitspolitik (Borchert 2005a) und zum *zweiten* die neuen Anforderungen für nachrichtendienstliche Arbeit in das Zentrum der Analyse (Borchert 2005b) und sind für die hier eingenommenen Perspektive daher weniger relevant. Aus dem Band von 2006, der ganz generell politische, gesellschaftliche und ökonomische Konsequenzen der angestoßenen Veränderungen analysiert (Borchert 2006), sind hier insbesondere die Beiträge des damaligen außenpolitischen Sprechers der CDU/CSU-Bundestagsfraktion Eckhardt von Klaeden (von Klaeden 2006) und des Referatsleiters im Bundeskanzleramt Oberst i.G. Gerd Bischof (Bischof 2006) interessant. Der für vier Jahre vorerst letzte Band erschien 2008 und widmete sich nochmals intensiv den Verflechtungen von Wirtschaft und Staat bei der Gewährleistung von Sicherheit (Borchert 2008). Dieser Band und andere Publikation hatten ab dem Jahr 2006 einen neuen Referenzpunkt, denn der Begriff *Vernetzte Sicherheit* wurde im Weißbuch der Bundeswehr auch politisch eingeführt (BMVg 2006: 24). Sabine Jaberg untersuchte den Begriff phänomenologisch und erkennt zwei Kerndimensionen. *Erstens* sei Sicherheit als umfassendes Phänomen inhaltlich entgrenzt, *zweitens* sei der Anspruch „die Vernetzung sicherheitspolitischer Strukturen“ (Jaberg 2009: 7).

Konzeption Vernetzter Sicherheit

Basierend auf dieser kurzen Literaturschau, soll nun die Konzeption Vernetzter Sicherheit durch die VertreterInnen der ersten Generation im Detail nachverfolgt werden. Hierbei helfen eine Reihe von Fragen als Orientierungsmarken: Wie genau wird Vernetzte Sicherheit von den AutorInnen der ersten Generation definiert? Welche sind die Verbindungen in die Literatur zur Revolution in Military Affairs? Woraus wird die Notwendigkeit zu Reformen abgeleitet? Welche

grundlegenden Reformen werden als notwendig angesehen? Welche konkreten Reformvorschläge werden gemacht?

Gemein ist den untersuchten Texten die Feststellung der Existenz neuer Gefahren (Vgl. Borchert 2004e: 54; von Klaeden 2006: 84; Jaberg 2009). Diese Feststellung ist vor dem Hintergrund des beendeten Ost-West-Konfliktes sowie des Aufkommens neuartiger Risiken wie zum Beispiel internationalem Terrorismus und Staatszerfall zu sehen. Im Zuge dieser gedanklichen und empirischen Öffnung für Risiken über klassische zwischenstaatliche Konflikte hinaus, werden zusätzliche Aspekte als Risiken wahrgenommen, so beispielsweise der Klimawandel, Migrationsbewegungen, demografischer Wandel, organisierte Kriminalität, Konflikte um Energieressourcen, Piraterie und Pandemien (Jäger/Thiele 2011b: 9). Effekte des von der Kopenhagener Schule als Versicherheitlichung oder „securitization“ (Buzan/Waever/de Wilde 1998: 31) beschriebenen Prozesses sind hier zu beobachten. Auf Grund der Neuartigkeit der aufgezählten und anderen Gefahren schlussfolgern die AutorInnen, dass durch „neue Gefahren [...] neue Operationstypen gefordert“ sind (Borchert 2004e:54) und die veränderte Sicherheitslage „neue Bekämpfungsstrategien [...] erfordert“ (von Klaeden 2006: 84).

Für die Herstellung von Sicherheit mit militärischen Mitteln seien daher „künftig eher Faktoren wie Information und Wissen, Flexibilität und Mobilität, Integration und Vernetzung“ die Schlüssel (Thiele 2004a: 36). Ohne Vernetzung sei man nämlich nicht in der Lage „Entscheidungen schneller treffen und umsetzen zu können, als der Gegner reagieren kann“ (Thiele 2004a: 39) und wirkungsorientierte Operationen vorzunehmen. Vernetzte und „„beschleunigte Führungsprozesse“ führten hingegen zu „schnellen, flexiblen und präzisen Einsätzen [unter Einsatz] geringer eigener Kräfte“ (Thiele 2004a: 36). Zentraler Aspekt ist hierbei aus Sicht der AutorInnen nicht nur die Herbeiführung dafür notwendiger technischer Grundlagen, sondern es sei wichtig, „dass die Managementkompetenz der zentralen Organisationseinheit ausgebaut wird“ (Borchert 2004e: 66). Kämen diese beiden Aspekte zusammen, führe dies zu der Möglichkeit effizienter „Zusammenarbeit zwischen Teilstreitkräften (Jointness)“ (Borchert 2004e: 62). Die so erlangte Interoperabilität des Militärs solle nicht nur national ermöglicht werden sondern insbesondere im Verteidigungsbündnis der NATO und in der Gemeinsamen Sicherheits- und Verteidigungspolitik der EU auch multinational erreicht werden.

Übertrag auf die gesamte Sicherheitsarchitektur

Die AutorInnen postulieren es sei „inzwischen allgemein anerkannt, dass die Streitkräfte den Transformationsprozess durchlaufen müssen“ (Thiele 2004b: 96). Doch sei das Militär nur ein „Bestandteil eines umfassenden „Sicherheitsverbundes““ (Thiele 2004b: 112). Nicht nur für militärische Einsätze sei „[I]etztlich [...] eine Vernetzung, also das Herstellen von Verbindungen und Abhängigkeiten, Voraussetzung für das Erzielen von Wirkung“ (Bischof 2006: 77). Vielmehr ließen sich „diese Überlegungen [der network-centric warfare] sinngemäß auf die Reorganisation des gesamten Sicherheitssektors übertragen“ (Borchert 2004e: 55). Das Anstoßen dieser Übertragung auf nicht-militärische Bereiche, sei denn auch die Kernbotschaft Vernetzter Sicherheit, die „die gedankliche Brücke von der vernetzten Operationsführung zur vernetzten Sicherheitspolitik [...] als neue Leitidee des Sicherheitsmanagements im 21. Jahrhundert“ schlage (Borchert 2004e: 53). Die VertreterInnen der ersten Generation Vernetzter Sicherheitsliteratur fordern also nicht weniger als die Anerkennung der „[zwangsläufig][en] Notwendigkeit einer umfassenden Überprüfung und erforderliche[n] Anpassung aller sicherheitspolitischen Instrumentarien“ (Dittler/Neubecker 2004: 148). Borchert formuliert dies so: Vernetzte Sicherheit zielt auf die „grundlegende Reorganisation der bestehenden Sicherheitsinstitutionen“ (Borchert 2004e: 65).

Borchert argumentiert also, die Logik der militärischen Transformation könne „sinngemäß auf die Transformation des gesamten Sicherheitssektors übertragen werden“ (Borchert 2004a: 34). Im deutschsprachigen Diskurs ist daher die Vernetzung zwischen Behörden verschiedenen Auftrags innerhalb einer Exekutive bzw. der Bundesregierung von zentraler Bedeutung. Diese inter-bürokratische Kooperation soll ebenso wie die Interoperabilität sowohl im nationalen als auch im multinationalen Rahmen auf dem Gebiet der Sicherheit erreicht werden (Borchert 2004a; Thiele 2003, 2004a; Alberts 1996; Alberts et al. 1999). Da sich sicherheitspolitische Probleme nicht mehr allein mit Militär begegnen ließen, müsse inter-bürokratische oder anders formuliert ressortübergreifende Vernetzung zwischen verschiedenen Regierungsorganisationen gewährleistet werden (Thiele 2004b; Borchert 2004e; Jäger/Thiele 2011b). Hierbei liegt der Fokus insbesondere auf der Verzahnung von sicherheits-, entwicklungs-, außen- und innenpolitischen *policies*. Die logische Unterfütterung dieses Anspruchs besteht darin, dass alle vier Politikfelder auf die Bereitstellung des Wertes Sicherheit einzahlen. Ein konkretes Beispiel für inter-bürokratische oder ressortübergreifende Vernetzung ist der Einsatz in Afghanistan, wo mit Auswärtigem Amt, Bundeswehr und

Entwicklungsministerium nur drei der beteiligten Akteure genannt sind (Zapfe 2011: 162). Auch könnte das Erreichen von vernetzt agierenden Sicherheitsorganisationen, zum Beispiel Polizei, Feuerwehr und Katastrophenschutz, zu einem erheblich verbesserten, weil ganzheitlicherem, Lagebild präventiv und im Anschluss an terroristische Akte führen (Unger 2010).

Mit Blick auf die Forderung nach einer kompletten Reorganisation der Sicherheitspolitik gestehen die VertreterInnen ein, „dass dies eine enorme Herausforderung für die Bundesregierung darstellt, die für die Koordinierung aller die nationale Sicherheit betreffenden Maßnahmen verantwortlich ist“ (Thiele 2004b: 109). Dennoch wird beklagt, dass „bislang mit zu wenig Nachdruck an der Umsetzung [...] gearbeitet“ werde (Borchert 2004e: 53). Ferner wird moniert, dass „im deutschsprachigen Raum eine gewisse Verengung des Transformationsgedankens auf den militärischen Bereich zu erkennen“ sei (Thiele 2004b: 96). Thiele kommt zu dem Schluss, dass „Vernetzung der zivilen Seite des „Sicherheitsverbundes“ [...] rudimentär ausgebildet“ bleibe (Thiele 2004b: 112). Thomas Dittler und Alfred Neubecker stimmen dem zu und stellen fest, „dass [...] ein übergreifendes, nationales, strategisches Konzept im Sinne eines umfassenden, ausgewogenen und aufeinander abgestimmten kurz-, mittel- und langfristigen angelegten Maßnahmenbündels fehlt“ (Dittler/Neubecker 2004: 148).

Notwendige Reformen

Durch die bisherigen Ausführungen ist deutlich geworden, auf Grundlage welcher Annahmen Reformen beim Militär und – wichtiger noch – in der gesamten Sicherheitspolitik aus der Perspektive Vernetzter Sicherheit als notwendig erachtet werden. Doch wodurch genau, soll diese „grundlegende Reorganisation“ (Borchert 2004e: 65) gekennzeichnet sein und welche Bereiche soll sie konkret betreffen? Die Reformvorschläge lassen sich in vier Kategorien gliedern: Ressortübergreifende Zusammenarbeit, strategische Neuausrichtung, vernetzte Planung und konkrete organisatorische Änderungen. Im ersten Feld der ressortübergreifenden Zusammenarbeit geht es um den Abbau von Ressortegoismen und ausschließlichen Zuständigkeiten zu Gunsten einer vernetzteren Herangehensweise. Borchert argumentiert, „das [militärische] Vernetzungsparadigma erfordert funktionsorientierte und organisationsübergreifende anstelle ressortspezifischer Lösungsansätze“ (Borchert 2004e: 56). Thiele pflichtet dieser Erkenntnis bei in dem er schlussfolgert, „[a]us diesem Grund heißt das Schlüsselwort zukunftsgerichteter Sicherheitspolitik „ressortübergreifende Kooperation“ (Thiele

2004b: 109). Neu ist hierbei– im Vergleich zur Literatur zur *Revolution in Military Affairs* –, dass der „Blick von der militärischen Kooperation auf die Zusammenarbeit aller Sicherheitskräfte zu richten“ sei, insbesondere auf die Polizei, paramilitärische Einheiten, Grenzschutz, Nachrichtendienste, Feuerwehr und Sanitätswesen (Borchert 2004e: 62). Auch Dittler und Neubecker konstatieren die Erfordernis „ressortübergreifender Ansätze und Lösungen“ (Dittler/Neubecker 2004: 148). Eine Vernetzte Sicherheits-Reform bedeutet entsprechend den Abbau ressortspezifischer Zuständigkeit und im Gegenzug ein (ressort)gemeinsames Handeln, in dem die jeweiligen Instrumente (Militär, Polizei, Diplomatie, Entwicklungshilfe, etc.) entsprechend aufeinander abgestimmt und in der Anwendung „bewusst“, also zielgerichtet, „miteinander vernetz[t]“ werden (Borchert 2004e: 55). Ein solcher Beitrag „zur verbesserten Zusammenarbeit zwischen den Sicherheitskräften“ führe schlussendlich zu einer effizienteren Sicherheitspolitik (Borchert 2004e: 56).

Die Forderung nach einer strategischen Neuausrichtung zielt, *zweitens*, auf eine strategische Erneuerung und die Schaffung neuer Hierarchien. So wird argumentiert, dass die Herstellung einer „integrierten Strategiedefinition [...] von zentraler Bedeutung“ sei um ressortübergreifendes Handeln zu legitimieren und effizient umsetzen zu können (Borchert 2004e: 67). Es bedarf hierbei laut Dittler und Neubecker der „Entwicklung einer langfristig angelegten nationalen Sicherheitsstrategie“ (Dittler/Neubecker 2004: 152). Eine solche ressortgemeinsame Strategie wird als wichtiger erster Schritt zur Umsetzung von zu Vernetzung beitragenden Reformen gesehen. Außerdem erleichterten und verbesserten sie die behördliche Kooperation in konkreten Fällen. Zu einer solchen stärkeren Effizienz ressortgemeinsamen Handels trage auch die Einrichtung von Hierarchien bei: Es „müssen nationale Spitzengliederungen handlungsfähig werden und Führungs- und Koordinationsaufgaben wahrnehmen“ (Dittler/Neubecker 2004: 85), damit Vernetzte Sicherheit erfolgreiche Umsetzung findet.

Die als *dritter* Aspekt vorgeschlagene Vernetzung von Planungskapazitäten adressiert den Faktor Wissen. Zusätzlich zu der bereits aufgelisteten Forderung, dass „die ressortspezifischen Rivalitäten zwingend abgebaut werden müssen, soll die integrierte Planung Realität werden“ (Borchert 2004e: 67). Grundlage von planerischen Entscheidungen ist immer Wissen über das zu Planende. In der Sicherheitspolitik könnte dies bspw. ein Einsatz in einem Krisengebiet, die Terrorismusbekämpfung, aber auch die Bedarfsplanung in Bezug auf Personal sein. Aus Sicht Borcherts braucht es hier ein „neues Gleichgewicht“ in dem „die langfristigen

und prospektiven Planungsaufgaben am ehesten gemeinsam und ressortübergreifende organisiert werden“; selbiges gelte auch für Krisenfälle (Borchert 2004e: 67). Es geht also darum den Planungsprozess ressortgemeinsam zu gestalten und damit insbesondere das Wissen verschiedener sicherheitspolitischer Akteure zu bündeln. Aus der Perspektive Vernetzter Sicherheit ist nur durch dieses Zusammenbringen von Wissen und Planungsprozessen eine effektive Wahl von Mitteln und Instrumenten möglich.

Viertens münden diese generellen Überlegungen in konkrete Reformvorschläge bezogen auf existierende oder zu schaffende sicherheitspolitische Organisationseinheiten der Bundesregierung oder einer Exekutive. Grundlegend kann als konkrete Forderung die „Einrichtung eines die föderale Struktur abbildenden netzwerkzentrierten Informations-, Führungs- und Krisenmanagementsystems“ genannt werden (Dittler/Neubecker 2004: 165). Die AutorInnen sind sich einig, dass ein derartiges System „eine zentrale Koordinierungsstelle [erfordert]“ (Dittler/Neubecker 2004: 151; ähnlich: Thiele 2004a,b; Bischof 2006). Es werden in erster Linie zwei Varianten einer solchen Koordinierungsstelle diskutiert. Einerseits schlagen Autoren vor, den Bundessicherheitsrat, also ein bereits existierendes Gremium des Kabinetts, hierfür zu nutzen und fordern daher eine „Vitalisierung des Bundessicherheitsrates“ (Dittler/Neubecker 2004: 152) oder dass, „[d]ie Rolle des BSR [Bundessicherheitsrats] als nationaler Koordinator ressortübergreifender Sicherheitspolitik [...] weiterentwickelt und gestärkt werden“ könne (Bischof 2006: 79). Andererseits gehen andere AutorInnen etwas weiter und fordern, dass das Bundeskanzleramt das „sicherheitspolitische Zentrum“ der Bundesregierung in der Sicherheitspolitik werden solle (von Klaeden 2006: 86), denn es bedürfe „administrativer Strukturen zur Entscheidungsvorbereitung und Umsetzung der Beschlüsse. Ein Stab im Bundeskanzleramt kann diese Aufgabe wahrnehmen“ (Dittler/Neubecker 2004: 153). Auch im Zuge einer solchen neuen Aufgabenzuschreibung an das Kanzleramt müsse „der Bundessicherheitsrat (BSR) zum zentralen Steuerungsinstrument [...] aufgewertet“ werden (von Klaeden 2006: 85). Ferner „sollte im Bundeskanzleramt ein Sicherheitskoordinator eingesetzt werden“ und „ein Lagezentrum zur Krisenbewältigung eingerichtet [...] werden“ (von Klaeden 2006: 85). Im Gegensatz zu einer Stärkung des Bundessicherheitsrats geht es in diesem Reformvorschlag also darum, das Kanzleramt mit dem Taktstock deutscher Sicherheitspolitik auszustatten und ihm damit die beteiligten Ministerien wie das Auswärtige Amt, das Bundesministerium der Verteidigung und das Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung im Feld der Sicherheit weisungsrechtlich zu unterstellen.

Damit liegt dieser Vorschlag mit den zentralen administrativen Regelungen des Ressortprinzips über Kreuz und würde diesem das Kanzlerprinzip vorziehen. Über die Fragen von Koordinierung und Steuerung hinaus wird die Vorbereitung von Einsatzkräften als wichtiges Feld gesehen. Hier solle die „Ausbildung der Sicherheitskräfte nach gemeinsamen Kriterien“ erfolgen (Dittler/Neubecker 2004: 165). Es wird angemerkt, dass nach einer ressortgemeinsamen Ausbildung auch weiter zusammen geübt werden müsse, es hierfür aber an Programmen fehle. Dieses Problem unzureichender Übungen „könnte mit der Schaffung eines ressortübergreifenden *Übungszentrums Sicherheitskräfte (RÜS)* behoben werden“ (Dittler/Neubecker 2004: 163), womit die Gründung einer neuen Behörde gefordert wird. Schließlich wird gefordert, Netzwerkbildung über Anreizsysteme zu fordern und zu fördern. Ein Vorschlag ist hierfür bewusst die Finanzierung von Organisationen zu verändern (Borchert 2004e: 69).

Gesellschaftliche Dimension

Schlussendlich soll neben diesen Veränderungen administrativer Natur, auch eine Vernetzung hin zur Gesellschaft betrieben werden. In diesem Sinne sollten die beteiligten Akteure Transformation „als umfassenden gesellschaftlichen Prozess [...] verstehen“ (Dittler/Neubecker 2004: 149). Nahezu analog formuliert Thiele den Anspruch, es „muss noch deutlicher herausgestellt werden, dass es sich bei der Transformation um einen gesamtgesellschaftlichen Prozess handelt“ (Thiele 2004b: 96). Mittels dieses Prozesses sollen gesellschaftliche Gruppen und Akteure, deren Arbeit Bezüge zu Sicherheitsfragen aufweisen, in staatliche Bemühungen zur Sicherheitsvorsorge eingebunden bzw. bei diesen mitberücksichtigt werden. Dies betrifft humanitäre Organisation, die in Krisengebieten agieren ebenso, wie Betreiber kritischer Infrastrukturen. Aus Sicht der VertreterInnen Vernetzter Sicherheit lassen sich Risiken und Bedrohungen nicht ohne die Teilhabe dieser Akteure effektiv bekämpfen, weshalb die Einbindung dieser Akteure notwendig sei.

Zusammenfassung

Die Forderung nach Vernetzung kann demnach als vereinfachtes analytisches Bild mehrteilig verstanden werden und vollzieht sich vom Nukleus hin zur Peripherie: Stufe 1: innerorganisatorische Vernetzung innerhalb einer Organisation, deren Ziel bspw. bei Streitkräften die Interoperabilität ist; Stufe 2: inter-bürokratische bzw. ressortübergreifende

Vernetzung eines Politikfelds über Ressortgrenzen hinweg; Stufe 3: multinationale Vernetzung innerhalb eines Politikfeldes; Stufe 4: Ausweitung der Vernetzung auf gesellschaftliche Akteure. Vernetzung lässt sich also auf das gesamte Politikfeld Sicherheit erweitern. Die Vernetzte Sicherheit hat somit, ebenso wie die Revolution in Military Affairs, direkte Bezüge zur eingangs erwähnten Transformations- und Zukunftsforschung. Bereits die Tofflers hatten in Bezug auf öffentliche Verwaltung postuliert, dass Bürokratien im Begriff seien, ihre straffe Hierarchie den in der Wirtschaft ausgreifenden flacheren Organisationsformen anzugleichen (Toffler 1990: 254). Über solche organisatorische Anpassungen hinaus wurden Bürokratien vor der Herausforderung gesehen, stärker abgestimmt zu agieren: „a problem [...] requires integrated action by many bureaucracies simultaneously“ (Toffler 1990: 256). Dies sei einerseits der Fall, weil gesellschaftliche Probleme und Risiken verknüpft seien (Toffler 1990: 256) und andererseits, weil die nötigen Informationen und das Wissen zur Lösung komplexer Probleme nicht in einer, sondern in mehreren Organisationen aufzufinden seien. Um vielfältige Handlungsstränge vis-à-vis ganz unterschiedlicher sicherheitspolitischer Problemen zu koordinieren, brauche es demnach Vernetzung.

2.4 Plausibilisierung: Warum es Vernetzte Sicherheit schwer hat

Bis hierhin konnte aufgezeigt werden, welches inhaltliche und strategische Programm die VertreterInnen Vernetzter Sicherheit in der ersten Generation der Literatur entwickelten. Auffällig ist hierbei insbesondere die enge Anbindung an den militärischen Diskurs der Transformation bzw. *Revolution in Military Affairs*. Betrachtet man die TeilnehmerInnen der Debatte in dieser ersten Generation, fällt zudem auf, dass, obwohl eine Kernbotschaft Vernetzter Sicherheit die Überbrückung von Grenzen zwischen Verteidigungspolitik, Außenpolitik und Entwicklungspolitik ist, die überwiegende Mehrzahl von AutorInnen einen militärischen Hintergrund hat. Ausnahmen hierzu stellen einzelne, als BerufspolitikerInnen arbeitende AutorInnen wie Eckhardt von Klaeden dar, aber auch dieser ist eher Außen- und Sicherheitspolitiker, als Mitglied der EZ-Community oder Diplomat.

Dieser Befund ist nicht unbedingt überraschend, denn Vernetzte Sicherheit ist, wie beschrieben, ein Konzept, das aus der Rezeption militärischer Diskurse entstand. Dennoch führte und führt dieser Umstand zu Schwierigkeiten in der Akzeptanz der Vorschläge Vernetzter Sicherheit und ihrer Umsetzung. Darüber hinaus ist das Konzept seit seiner politischen *Uraufführung* im Weißbuch der Bundeswehr von 2006 eindeutig mit dem

Bundesverteidigungsministerium assoziiert. Dieser Umstand wurde durch das Verhalten des Verteidigungsministers Jung, in dessen Amtszeit die Veröffentlichung des Weißbuchs 2006 fällt, noch gestärkt. Der Grünen-Politiker und Vernetzte Sicherheits-Expert Winfried Nachtwei führte hierzu aus: „Eine kontraproduktive Überhöhung von oben praktizierte Minister Jung. Wo er Vernetzte Sicherheit zur Strategie erklärte und wie eine Monstranz vor sich her trug, verstärkten sich v.a. bei den Praktikern die Abwehrreflexe“ (Nachtwei 2012: 35; ähnlich Wittkosyky et al. 2012: 117).

Für die entwicklungspolitische Community hat Weller festgestellt, dass Vernetzte Sicherheit als Versuch des Verteidigungsministeriums wahrgenommen wird, „das Kommando deutscher Friedenspolitik [...] unmittelbar“ zu übernehmen (Weller 2008: 127), womit zivile Krisenprävention „zum „Baustein“ degradiert“ werde (Weller 2008: 128). Dem pflichtet Nachtwei bei, denn nach seiner Erfahrung „[...] ist dieser Ausdruck [Vernetzte Sicherheit] in Teilen der Fachöffentlichkeit wie kontaminiert“ (Nachtwei 2012: 25). Ganz ähnlich wird dies von Seiten humanitärer Nicht-Regierungsorganisation gesehen, deren Interessenverband Vernetzte Sicherheit als „konturenlos und unbrauchbar“ beschreibt (VENRO 2012: 1). Auch auf politischer Ebene wurde Vernetzte Sicherheit durch die Außenminister Steinmeier und Westerwelle und die EntwicklungshilfeministerInnen Wieczorek-Zeul, Niebel und Müller „auffällig beschwiegen“ (Nachtwei 2012: 24; Ruhnke 2016). Die BefürworterInnen der Vernetzten Sicherheit erkannten diese Problematik und forderten „eine Transformation in den Köpfen“ (Jäger/Thiele 2011b: 18). Diese Transformation hat jedoch bis heute nicht stattgefunden. Allerdings haben sich die Strategien derer, die Ziele Vernetzter Sicherheit erreichen wollen, geändert. Aufmerksame LeserInnen des Weißbuchs 2016 der Bundeswehr werden feststellen, dass der Begriff Vernetzte Sicherheit kein einziges Mal Erwähnung findet (BMVg 2016b). Gerade die Aspekte Strategie und Planung und eine Stärkung der Rolle des Bundessicherheitsrats, also originäre Forderungen der ersten Generation Vernetzter Sicherheitsliteratur, sind aber (wieder) explizit im Dokument aufgeführt (BMVg 2016b: 138). Wo 2006 Vernetzte Sicherheit stand, wird im aktuellen Weißbuch der Terminus „vernetzter Ansatz“ bevorzugt (BMVg 2016b: 138).⁷ Hier wird sprachlich also die Vernetzung von der Sicherheit entkoppelt. Auch der Prozess der Erstellung des Weißbuchs unterschied sich fundamental von 2006. Dieser war inklusiv angelegt und gab

⁷ In anderer grammatikalischer Form (der vernetzte Ansatz, in unserem vernetzten Ansatz, etc.) findet sich der Terminus insgesamt zwölfmal im Text.

auf einer öffentlichen Auftaktveranstaltung, in insgesamt zehn Workshops mit Fachleuten „aus Politik, Wissenschaft, Medien und Industrie“ und bei anderen öffentlichen Veranstaltungen die Möglichkeit zu einer intensiven politischen und gesellschaftlichen Debatte (BMVg 2016c: 18; Schlie 2015). Dies mögen Schritte sein, die Blockade vernetzter Reformen aufzulösen. Den grundsätzlich sinnvollen Ideen der Vernetzten Sicherheit wäre dies zu wünschen.

Literatur

Alberts, David (1996): *Information age transformation - getting to a 21st century military*.

Washington D.C.: CCRP publication series.

Alberts, David/Garstka, John/Stein, Frederick (1999): *Network centric warfare - developing and leveraging information superiority*, Washington D.C.: CCRP publication series.

Arquilla, John/Ronfeldt, David (1999): *The Emergence of Noopolitik: Toward an American information Strategy*, Santa Monica, CA: RAND.

Arquilla, John/Ronfeldt, David (1997): „A New Epoch - and Spectrum - of Conflict“, in: John Arquilla/David Ronfeldt (Hg.): *In Athena's Camp: Preparing for Conflict in the Information Age*, Santa Monica, CA: RAND, 1-20.

Arquilla, John/Ronfeldt, David (1993): "Cyberwar is Coming!", *Comparative Strategy*, 12 (2), 141-165.

Bischof, Gerd (2006): „Transformation in der Sicherheitspolitik und gesamtstaatliche Führung in Deutschland“, in: Heiko Borchert (Hg.), *Zu neuen Ufern. Politische Führungskunst in einer vernetzten Welt*. Baden-Baden: Nomos, pp. 76-83.

BMVg (2006): *Weißbuch 2006 zur Sicherheitspolitik Deutschlands und zur Zukunft der Bundeswehr*. Berlin: Bundesministerium der Verteidigung.

BMVg (2016a): *Tagesbefehl. 26. April 2016*. Tagesbefehl der Bundesministerin zur Einrichtung des Kommando Cyber- und Informationsraum. Berlin: Bundesministerium der Verteidigung. Letzter Zugriff: 15. Mai 2016:
http://www.bmvg.de/portal/a/bmvg/!ut/p/c4/04_SB8K8xLLM9MSSzPy8xBz9CP3I5EyEyrp9pNyydL2s_NlioKheSn5xcWZqUbFecmVSapF-QbajlgD93eVB/

BMVg (2016b): *Weißbuch 2016 zur Sicherheitspolitik und zur Zukunft der Bundeswehr*. Berlin: Bundesministerium der Verteidigung.

BMVg (2016c): *Weißbuch 2016. Wege zum Weißbuch*. Berlin: Bundesministerium der Verteidigung.

Von Boemcken, Marc (2008): „Network Centric Warfare oder die Automatisierung des Krieges“, in: Jan Helmig/Niklas Schörning (Hg.) *Die Transformation der Streitkräfte im 21.*

Jahrhundert: Militärische und politische Dimensionen der aktuellen ‚Revolution in Military Affairs‘, Frankfurt am Main: Campus, 81–101.

Borchert, Heiko (2004a): „Vernetzte Sicherheit und die Transformation des Sicherheitssektors“, *Europäische Sicherheit*, 53(6), 33-38.

Borchert, Heiko (Hg.) (2004b) *Vernetzte Sicherheit als Leitidee der Sicherheitspolitik im 21. Jahrhundert*. Hamburg et al. : Mittler.

Borchert, Heiko (Hg.) (2004c): *Potentiale statt Arsenale: Sicherheitspolitische Vernetzung und die Rolle von Wirtschaft, Wissenschaft und Technologie*, Hamburg et al.: Mittler.

Borchert, Heiko (Hg.) (2004d): *Weniger Souveränität – Mehr Sicherheit. Schutz der Heimat im Informationszeitalter und die Rolle der Streitkräfte*, Hamburg et al.: Mittler.

Borchert, Heiko (2004e): „Vernetzte Sicherheitspolitik und die Transformation des Sicherheitssektors: Weshalb neue Sicherheitsrisiken ein verändertes Sicherheitsmanagement erfordern“, in Heiko Borchert (Hg.) *Vernetzte Sicherheit als Leitidee der Sicherheitspolitik im 21. Jahrhundert*. Hamburg et al. : Mittler, pp. 53-79.

Borchert, Heiko (Hg.) (2005a): *Europas Zukunft zwischen Himmel und Erde: Weltraumpolitik für Sicherheit, Stabilität und Prosperität*. Baden-Baden: Nomos.

Borchert, Heiko (Hg.) (2005b): *Verstehen, dass die Welt sich verändert hat. Neue Risiken, neue Anforderungen und die Transformation der Nachrichtendienste*. Baden-Baden: Nomos.

Borchert, Heiko (Hg.) (2006): *Zu neuen Ufern. Politische Führungskunst in einer vernetzten Welt*. Baden-Baden: Nomos.

Borchert, Heiko (Hg.) (2008): *Wettbewerbsfaktor Sicherheit: Staat und Wirtschaft im Grand Pas de Deux für Sicherheit und Prosperität*. Baden-Baden: Nomos.

Borchert, Heiko/Pankratz, Thomas (2004): „Homeland Security aus europäischer Perspektive“, in: Heiko Borchert (Hg.), *Weniger Souveränität – Mehr Sicherheit. Schutz der Heimat im Informationszeitalter und die Rolle der Streitkräfte*, Hamburg et al.: Mittler, pp. 17-38.

Borchert, Heiko/Thiele, Ralph (2012): „Vernetzte Sicherheit. Eine konstruktive Zwischenbilanz“, *Zeitschrift für Außen- und Sicherheitspolitik Sonderheft 4 2012*.

- Broemme, Albrecht (2011): „Die zivil-militärische Zusammenarbeit in Deutschland“, in Thomas Jäger/Ralph Thiele (Hg.), *Transformation der Sicherheitspolitik: Deutschland, Österreich, Schweiz im Vergleich*, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, pp. 195-206.
- Buzan, Barry/Wæver, Ole/de Wilde, Jaap (1998): *Security: A New Framework for Analysis*. Boulder: Lynne Rienner Publishers.
- Carter, Ashton B. (2001): „Keeping the Edge. Managing Defense for the Future“, in Ashton B. Carter und John P. White, *Keeping the Edge. Managing Defense for the Future*. Cambridge, MA: MIT Press.
- Cebrowski, Arthur/Alberts, David (1998): 'Network-Centric Warfare: Its Origin and Future', *Proceedings* 124(1).
- Dalgaard-Nielsen, Anja (2004): „Homeland Security and the Role of Armed Forces: A Scandinavian Perspective“, in: Heiko Borchert (Hg.), *Weniger Souveränität – Mehr Sicherheit. Schutz der Heimat im Informationszeitalter und die Rolle der Streitkräfte*, Hamburg et al.: Mittler, pp. 59-75.
- Dittler, Thomas/Neubecker, Adolf (2004): „Homeland Security und die Notwendigkeit eines gesamtstaatlichen Sicherheitsansatzes“, in: Heiko Borchert (Hg.), *Weniger Souveränität – Mehr Sicherheit. Schutz der Heimat im Informationszeitalter und die Rolle der Streitkräfte*, Hamburg et al.: Mittler, 147-65.
- DSF (2016): *Deutsche Stiftung Friedensforschung: Förderprofil*. Revolution in Military Affairs: Ein Index als Grundlage für vergleichende Ursachenanalysen. Deutsche Stiftung Friedensforschung: Osnabrück. Letzter Zugriff: <http://www.bundesstiftung-friedensforschung.de/index.php/17-details-foerderprofil/426-ps-hansel>
- Eggenberger, René (2004): „Homeland Security, die Rolle der Streitkräfte und der neue Verteidigungsbegriff“, in: Heiko Borchert (Hg.), *Weniger Souveränität – Mehr Sicherheit. Schutz der Heimat im Informationszeitalter und die Rolle der Streitkräfte*, Hamburg et al.: Mittler, pp. 116-133.
- Eggenberger, René/Borchert, Heiko (2004a): „Wissenschaft und Technologie in der Schweizer Armee“, in: Heiko Borchert (Hg.), *Potentiale statt Arsenale: Sicherheitspolitische Vernetzung und die Rolle von Wirtschaft, Wissenschaft und Technologie*, Hamburg et al.: Mittler, pp. 74-94.

- Erhart, Hans-Georg (2016): „Unkonventioneller und hybrider Krieg in der Ukraine: zum Formenwandel des Krieges als Herausforderung für Politik und Wissenschaft“, *Zeitschrift für Außen- und Sicherheitspolitik* 9(2), 223-241.
- Feigl, Hubert (2004): „Überlegungen zu Network Centric Warfare (NWC)“, in Heiko Borchert (Hg.) *Vernetzte Sicherheit als Leitidee der Sicherheitspolitik im 21. Jahrhundert*. Hamburg et al. : Mittler, pp. 9-19.
- Fischer, Uwe (2011): „Das Verhältnis von Militär und Polizei in internationalen Einsätzen in Deutschland“, in Thomas Jäger/Ralph Thiele (Hg.), *Transformation der Sicherheitspolitik: Deutschland, Österreich, Schweiz im Vergleich*, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, pp. 161-178.
- Föhrenbach, Gerd (2011): „Vorbereitet auf welche Zukunft? Stand und Probleme langfristiger Planung“, in Thomas Jäger/Ralph Thiele (Hg.), *Transformation der Sicherheitspolitik: Deutschland, Österreich, Schweiz im Vergleich*, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, pp. 265-278.
- Fukuyama, Francis/Shulsky, Abram N. (2006): „Military Organization in the Information Age: Lessons from the World of Business“, in: John P. White (Hg.), *The Changing Role of Information in Warfare*, Santa Monica, CA: RAND.
- Geiger, Gebhard (2004): „Die sicherheitspolitische Bedeutung der Mikrowissenschaften und der Mikrotechnik“, in: Heiko Borchert (Hg.), *Potentiale statt Arsenale: Sicherheitspolitische Vernetzung und die Rolle von Wirtschaft, Wissenschaft und Technologie*, Hamburg et al.: Mittler, pp. 11-33.
- Gustenau, Gustav (2004): „Sicherheitspolitische Aspekte der Homeland Security aus österreichischer Sicht oder Verteidigungspolitik versus Homeland Security: Zum Stand der Debatte in Österreich“, in: Heiko Borchert (Hg.), *Weniger Souveränität – Mehr Sicherheit. Schutz der Heimat im Informationszeitalter und die Rolle der Streitkräfte*, Hamburg et al.: Mittler, pp. 134-146.
- Hansel, Mischa (2011): „Eine Revolution in Military Affairs? – Visionäre und Skeptiker“, in Thomas Jäger/Rasmus Beckmann, *Kriegstheorie*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.

- Hansel, Mischa/Ruhnke, Simon (2014): *A Revolution of Democratic Warfare: Testing Liberal Explanations of Military Transformation Processes*, Konferenzpapier ECPR General Conference, Glasgow, 3.-6. September 2014.
- Helmig, Jan/ Schörnig, Niklas (Hg.) (2008): *Die Transformation der Streitkräfte im 21. Jahrhundert: Militärische und politische Dimensionen der aktuellen ‚Revolution in Military Affairs‘*, Frankfurt am Main: Campus.
- Hull, Cecilia (2011): *Focus and Convergence through a Comprehensive Approach: but which among the many?* Stockholm: Swedish Defence Research Agency, FOI.
- Jaberg, Sabine (2009): „Vernetzte Sicherheit? Phänomologische Rekonstruktion und kritische Reflexion eines Zentralbegriffs im Weißbuch 2006“, *SOW kontrovers* 5, Hamburg: Führungsakademie der Bundeswehr.
- Jäger, Thomas/Thiele, Ralph (Hg.) (2011a): *Transformation der Sicherheitspolitik: Deutschland, Österreich, Schweiz im Vergleich*, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Jäger, Thomas/Thiele, Ralph (2011b): „Transformationsprozesse im Vergleich“, in Thomas Jäger/Ralph Thiele (Hg.), *Transformation der Sicherheitspolitik: Deutschland, Österreich, Schweiz im Vergleich*, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, pp. 9-26.
- Lange, Sascha (2004): *Netzwerk-basierte Operationsführung (NBO): Streitkräfte-Transformation im Informationszeitalter*. Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik.
- Libicki, Martin C. (1996): “The Emerging Primacy of Information”, *Orbis* 40(2), 261-274.
- Lisbon Summit Declaration (2010): *Lisbon Summit Declaration*. 20.11.2010. PR/CP(2010)0155. North Atlantic Treaty Organization: Brussels.
- Kaestner, Roland (2011): „Risiko-, Bedrohungsanalyse und Bedrohungswahrnehmungen in Deutschland“, in Thomas Jäger/Ralph Thiele (Hg.), *Transformation der Sicherheitspolitik: Deutschland, Österreich, Schweiz im Vergleich*, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, pp. 59-72.
- Von Klaeden, Eckhart (2006): „Sicherheitspolitische Herausforderungen, Vernetzung und Transformation: Eine politische Betrachtung“, in: Heiko Borchert (Hg.), *Zu neuen Ufern. Politische Führungskunst in einer vernetzten Welt*. Baden-Baden: Nomos, pp. 84-96.

- Mey, Holger H./Krüger, Michael K.-D. (2003): *Vernetzt zum Erfolg? Network-Centric Warfare zur Bedeutung für die Bundeswehr*. ISA Institut für strategische Analysen. Bonn: Report Verlag.
- Mükusch, Caroline (2011): *Vernetzte Energiesicherheit. Energiesicherheit für die Bundesrepublik Deutschland*. Wiesbaden: Springer VS.
- Neujahr, Martin (2004): „Vernetzte Operationsführung und das neue operative Umfeld: Gesteigerte Einsatzwirksamkeit durch verbesserte Führungsfähigkeit“, in Heiko Borchert (Hg.) *Vernetzte Sicherheit als Leitidee der Sicherheitspolitik im 21. Jahrhundert*. Hamburg et al. : Mittler, pp. 38-52.
- Neureuther, Jörg (2011): „Der Transformationsprozess und die Fähigkeit zur Interoperabilität: Wertschöpfung durch Vernetzung in Deutschland“, in Thomas Jäger/Ralph Thiele (Hg.), *Transformation der Sicherheitspolitik: Deutschland, Österreich, Schweiz im Vergleich*, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, pp. 117-134.
- Owens, William A. (2001): *Lifting the Fog of War*. Baltimore, MD: Johns Hopkins UP.
- Pankratz, Thomas/Vogel, Alfred (2004): „Der Aufbau sicherheitspolitischer Fähigkeiten und der Beitrag von Wirtschaft und Wissenschaft: Status quo der Sicherheitsforschung in Österreich“, in: Heiko Borchert (Hg.), *Potentiale statt Arsenale: Sicherheitspolitische Vernetzung und die Rolle von Wirtschaft, Wissenschaft und Technologie*, Hamburg et al.: Mittler, pp. 95-111.
- Sauer, Frank/Schörnig, Niklas (2012): “Killer Drones: The ‚Silver Bullet‘ of Democratic Warfare?”, *Security Dialogue* 43(4), pp. 363-380.
- Schmidt-Radefeldt, Roman (2004): „Homeland Security durch Streitkräfte: Verfassungsrechtliche Rahmenbedingungen für innereuropäische Militäreinsätze“, in: Heiko Borchert (Hg.), *Weniger Souveränität – Mehr Sicherheit. Schutz der Heimat im Informationszeitalter und die Rolle der Streitkräfte*, Hamburg et al.: Mittler, pp. 76-94.
- Schnaubelt, Christopher M. (2001): *Towards a Comprehensive Approach: Integrating Civilian and Military Concepts of Strategy*. Rome: NATO Defense College, NDC Forum Paper.
- Strukturkommission (2010): *Bericht der Strukturkommission der Bundeswehr Oktober 2010: Vom Einsatz her denken – Konzentration, Flexibilität, Effizienz*. Berlin: Bundesministerium

- der Verteidigung. Letzter Zugriff 10.12.2010:
<http://www.bmvg.de/fileserving/PortalFiles/C1256EF40036B05B/W28AL8JU967INFODE/Bericht%20der%20Strukturkommission%20der%20Bundeswehr.pdf>
- Teltschik, Richard A. (2004): „Homeland Security aus US-amerikanischer Perspektive“, in: Heiko Borchert (Hg.), *Weniger Souveränität – Mehr Sicherheit. Schutz der Heimat im Informationszeitalter und die Rolle der Streitkräfte*, Hamburg et al.: Mittler, pp. 39-58.
- Theile, Burkhard (2004): „Transformation: Veränderte Streitkräfte und neue Rüstungstechnik“, in Heiko Borchert (Hg.) *Vernetzte Sicherheit als Leitidee der Sicherheitspolitik im 21. Jahrhundert*. Hamburg et al. : Mittler, pp. 20-37.
- Theile, Burkhard/Härle, Norbert (2004): „Streitkräftetransformation aus der Sicht der Rüstungsindustrie“, in: Heiko Borchert (Hg.), *Potentiale statt Arsenale: Sicherheitspolitische Vernetzung und die Rolle von Wirtschaft, Wissenschaft und Technologie*, Hamburg et al.: Mittler, pp. 55-73.
- Thiele, Ralph (2003): *Bundeswehr Transformation – Towards a 21st Century Transatlantic Partnership*. Rede bei einer Veranstaltung der Heritage Foundation und der Konrad-Adenauer-Stiftung am 31. Oktober 2003 in Washington, DC. Letzter Zugriff 10.12.2010:
http://www.kas.de/db_files/dokumente/7_dokument_dok_pdf_3302_1.pdf
- Thiele, Ralph (2004a): „Transformation und die Notwendigkeit der systemischen Gesamtbetrachtung“, in: Heiko Borchert (Hg.), *Potentiale statt Arsenale: Sicherheitspolitische Vernetzung und die Rolle von Wirtschaft, Wissenschaft und Technologie*, Hamburg et al.: Mittler, pp. 34-54.
- Thiele, Ralph (2004b): „Intervention und Heimatsicherheit: Transformation der Sicherheitspolitik unter neuen Vorzeichen“, in: Heiko Borchert (Hg.), *Weniger Souveränität – Mehr Sicherheit. Schutz der Heimat im Informationszeitalter und die Rolle der Streitkräfte*, Hamburg et al.: Mittler, pp. 95-115.
- Toffler, Alvin (1970): *Future Shock*, New York, NY et al.: Bantam Books.
- Toffler, Alvin (1980): *The Third Wave*, New York, NY et al.: Bantam Books.
- Toffler, Alvin (1990): *Powershift: Knowledge, Wealth, and Violence at the Edge of the 21st Century*, New York, NY et al.: Bantam Books.

Toffler, Alvin/Toffler, Heidi (1995): *War and Anti-War: Making Sense of Today's Global Chaos*, New York, NY: Warner Books.

Unger, Christoph (2010): „Die strategische Krisenmanagementübung LÜKEX 2009/10“, *Zeitschrift für Außen- und Sicherheitspolitik*, 3 (4), 433-444.

Wiesner, Ina (2013). *Importing the American Way of War? Network-Centric Warfare in the UK and Germany*. Baden-Baden: Nomos.

Zapfe, Martin (2011): *Sicherheitskultur und Strategiefähigkeit - Die ressortgemeinsame Kooperation der Bundesrepublik Deutschland für Afghanistan*, Univ.-Diss., Konstanz: Bibliothek der Universität Konstanz.

Zegart, Amy (1999). *Flawed by Design: The Evolution of the CIA, JCS, and NCS*. Stanford: Stanford UP.

Zegart, Amy (2007). *Spying Blind: The FBI, the CIA, and the Origins of 9/11*. Princeton: Princeton UP.

Kapitel 3

A Revolution of Democratic Warfare? Assessing Regime Type and Capability Based Explanations of Military Transformation Processes

Abstract

Armament policies are determined by domestic rather than international politics according to liberal IR perspectives. More specifically, military transformation processes in democratic countries are understood as being informed, by the political need to limit the number of casualties during military operations. Consequently, liberal scholars assume a distinct democratic eagerness to resort to precision-guided munitions, drones or even cyber attacks. Our analysis challenges this explanation of democratic armament policies. We evaluate the timing and programmatic choices of armament policies of thirty-three countries, democratic and nondemocratic, combining different indicators of information technology procurement and usage by national militaries. Based on this data countries are categorized into RMA-leaders, uppers, followers, stragglers, entrants, and non-participants. Finally we test the explanatory power of two competing independent variables, representing casual-shyness versus capability-based explanations of military transformation processes. Our results show that realist assumptions yield strong correlations, while liberal assumptions do not produce statistically significant results.

Keywords: Revolution in Military Affairs, Realism, Liberalism, Military Procurement, Democratic Warfare

The final, definitive version of this paper has been published in, International Journal: Canada's Journal of Global Policy Analysis 72(3), by SAGE Publications Ltd, All rights reserved. © Hansel & Ruhnke.

Please cite this article as:

Hansel, Mischa & Ruhnke, Simon. (2017). "A revolution of democratic warfare? Assessing regime type and capability-based explanations of military transformation processes", International Journal: Canada's Journal of Global Policy Analysis 72(3), 356-379. DOI: 10.1177/0020702017724806. <http://dx.doi.org/10.1177/0020702017724806>

3.1 Introduction

Armament policies can be explained in different terms based on different theoretical readings. This paper tests two competing arguments in order to enhance our overall understanding of the drivers of the Revolution in Military Affairs (RMA). According to liberal IR perspectives armament policy decisions are determined by domestic rather than international politics (i.e. Castellano 2014; Fordham and Walker 2005: 141-157; Sagan 1996/1997: 63-73; Mayer and Khademian 1996: 180-190; Evangelista 1990: 502-528). This general argument is elaborated in the literature about democratic distinctiveness in defence policy and warfare (Mello 2014; Geis, Müller and Schörnig 2013; Wagner and Geis 2011; Geis, Brock and Müller 2006; Stam and Reiter 2002). One of the main arguments in this body of literature is that democratic decision-makers and defence planners, facing the challenge of casualty-averse publics, will develop strong preferences for risk-minimizing stand-off and precision weaponry (Schörnig 2014; 67-82; Sauer and Schörnig 2012: 363-380; Schörnig and Lembcke 2006: 204-227; Mandel 2004: 13-14). From this point of view, it is only logical that many democratic countries seem to want to press ahead with the 'Revolution in Military Affairs (RMA)', a process in which information and automation technologies allegedly substitute for indiscriminate firepower and 'boots on the ground' (Arquilla and Ronfeldt 1997: 2; Libicki 1996: 261-274). Our paper questions this particular interpretation of democratic armament policies and the RMA. Thus, the article tests the explanatory power of liberal explanations for RMA-leaning armament policies against neorealist explanations of RMA-leaning armament policies, which in a nutshell state that rich and powerful countries will be at the top of RMA-developments. The article evaluates the timing and programmatic choices of armament policies of more than thirty countries, democratic and non-democratic, combining different indicators of information technology procurement and usage

by national militaries. In doing so, the paper wants to enhance our understanding of the political drivers of the RMA.

The outline of our analysis is as follows: First, we take a closer look at theoretical propositions by liberal and neorealist theory. Our main focus in this chapter will be on the purported link between democratic institutions or norms and casualty shyness, in order to substantiate the hypothesis we intend to test, which states that democratic institutions weigh in on decisions on weapons research and acquisitions. Second, we explain our sampling method and categorization scheme. In the third section, we focus on the dependent variable. On the basis of three data sets on cyber-attack capabilities, satellite acquisition and usage, and drone programs respectively, countries are categorized into RMA-leaders, uppers, followers, stragglers, entrants, and non-participants.

In the remainder of the article we seek to test the explanatory power of two competing independent variables, country-specific Unified Democracy Scores (UDS) representing democratic casual-shyness versus GDP and military expenditure per country as capability-based explanations of military transformation processes. The correlation analysis reveals that membership in RMA-categories is statistically not correlated with regime type. However, the statistical analysis provides support for a correlation between military expenditure and RMA-performance as well as GDP and RMA-performance. Our conclusion wraps up our results and discusses a number of factors that future research on military transformation processes might include.

3.2 Theoretical Propositions on the Revolution in Military Affairs and its Causes

In the next two sections, we focus on two competing narratives about the causes and drivers of the RMA: While the liberal narrative emphasizes the restraining influence of democratic

institutions and norms on armament policy and warfare, a realist narrative highlights both military competition and unequal material resources.

3.2.1 Democratic Warfare and the 'Revolution in Military Affairs' (RMA): Propositions and Evidence

Liberal IR scholars, facing ambiguous findings concerning the so-called democratic peace thesis⁸, have started to explore “antinomies” or the “dark side of the democratic peace” and thereby attempted to gain a more nuanced understanding of democratic distinctiveness in terms of warfare and defence policy more generally (Müller 2002: 46-81; Geis, Bock and Müller 2006). One of the factors that seems to contribute to an ambivalent pattern of democratic war initiation is public casualty-aversion and the way it impacts both on the selection of weaponry and military campaigns respectively.⁹

On the one hand, public casualty-aversion arguably dissuades decision-makers from initiating and escalating military endeavours in the first place. On the other hand though, it might also motivate decision-makers to seek less costly and less visible ways of warfare, whether through enlistment of private military companies or by acquisition of stand-off weaponry and precision-guided munitions (see above). With the prospect of clandestine,

⁸ For recent overviews and debates see Dafoe, Oneal and Russett 2013; Ungerer 2012; Hayes 2001.

⁹ There are, however, different views on the causes and boundaries of public casualty-aversion. Diverging positions reflect either rationalistic or sociological variants of the democratic peace thesis. See Sauer and Schörnig 2012: 368. From the sociological viewpoint, casualty aversion is a direct manifestation of democratic norms of dialogue and peaceful conflict resolution. In contrast, rationalistic variants of the democratic peace point to more narrow concerns for the safety of friends and family members which are channelled into foreign policy and defence planning preferences by democratic institutions. The more casualty-aversion reflects democratic political culture in general, as in the sociological perspective, the more likely it applies to soldiers and civilians of all conflict parties, A narrower concern for the safety of fellow citizens would logically limit public casualty to a country's own casualty numbers only.

riskless and/or surgical warfare, democracies' distinct institutions and its ethical dispositions lose much of their pacifying influence (Kaag and Kreps 2014: 53-66).

Here the debates about democratic warfare and the revolution in military affairs intersect. While the former attributes a particular demand for casualty-minimizing military options to democracies (Müller 2002: 57), adherents of the RMA-thesis view recent advances in information technologies as being able to deliver exactly such options¹⁰: Stealth attack capabilities, (semi-)autonomously operating combat devices, guided weapons etc. Considering political demand and technological supply, it seems only logical for democracies to put themselves in the driver's seat of the RMA by funnelling their R&D spending in this particular direction. Likewise we should expect them to reorient weapons acquisition budgets towards IT-enabled military capabilities and postures.

One caveat applies in this regard: Scholars arrived at the link between democracy and casualty aversion primarily deductively and less by empirical testing. One reason is that casualty aversion itself is almost impossible to measure without conflation with other variables.¹¹ The evidence that we have was therefore primarily gained by case-studies and not by large-N research designs.¹² That being said, the casualty-aversion literature as a whole seems intricately wedded to the idea of democracy as an enabling or necessary condition for any causal links

¹⁰ See Arquilla and Ronfeldt, 2001. A comprehensive treatment of the RMA-debate is beyond the reach of this article. Some excellent reviews, most of them written from a rather critical viewpoint, are provided by Helmig and Schörnig 2008; Benbow 2004; Lonsdale 2004; Møller 2002; Biddle 1998.

¹¹ Public opinion polls almost never directly ask casualty-aversion or acceptance ('would you (still) support/oppose the war if the number of killed soldiers/civilians would increase up to XY') but simply support or opposition to specific military interventions. Of course, they can be correlated with data on war casualties. Yet for many states outside the United States and major Western countries, regular polling data is lacking. Data on war casualties, in contrast, is made available by a number of major research institutes. However, the number of war casualties alone hardly qualifies as a proxy for national casualty aversion. First and obviously, casualty numbers are influenced by numerous factors other than defence policy planning. Second, supposed there still is some relationship between the two (defence planning and casualty numbers), treating actual casualties as a proxy of casualty-aversion entails the risk of conflating dependent and independent variables and, thus, of tautological reasoning. Once we regard low casualty numbers as an indicator of casualty-aversion, we can no longer hope to be able to prove that casualty-aversion influences the choice of certain weaponry if this choice indeed resulted in lower casualties.

¹² Probably the most well-known study still is by John E. Mueller (1973). More recent case studies include Vuga 2014: 357-381; Levy 2012; Gentry 2011: 242-253; An experimental study was done by Gartner 2008: 95-106.

between public casualty-aversion and foreign and security policy output. Without the prospect of electoral risks, decision-makers simply would not need to care about public preferences at all. Thus, whilst there is disagreement about the situational circumstances that increase or reduce public casualty-aversion,¹³ all studies, in one way or the other, emphasise the possibility that democratic decision-makers, contrary to their autocratic counterparts, might be become restrained by casualty-averse public moods at some point.¹⁴ What is more, the differentiation between situational determinants of public casualty-aversion and the structural possibility of its restraining influence is particularly important when it comes to explanations of defence acquisition decisions. Given that procurement processes take years, if not decades (not to mention research and development cycles), armament policy involves primarily long-term planning and cannot respond to situational circumstances of ongoing military campaigns. Decisions about procurement or development of RMA-related capabilities are therefore unlikely to be influenced by situationally-dependent and fluctuating levels of casualty-aversion. Rather they will reflect structurally-dependent factors. All things being equal, democratic politics should increase the 'risk' of having to take into account casualty-averse publics and therefore democracies should have more incentives to invest in stand-off precision weapons than non-democracies. This is not to say that authoritarian countries would refuse to reap the benefits of the RMA or that they feel completely comfortable with lagging behind. The argument rather is

¹³ For example, Smith differentiates between wars of necessity and wars of choice and discusses the argument that only in the latter case high numbers of casualties will eventually undermine public support. See Smith 2005) 487-512. See also Echevarria II 2011: 436. Gelpi, Feaver and Reifler, without saying that the American public was indifferent to human costs of war, argue that it tolerates even high numbers of casualties as long as it believes in the overall success of the military mission (2005/06: 7-46). In sum, all these studies support the notion that the relevance of casualty-aversion is context-dependent.

¹⁴ Arguably the one truly non-liberal theory of casualty-aversion is Edward Luttwak's explanation of post-heroic warfare as the result of low birth rates and reduced mortality rates in Western societies. See Luttwak 1994: 23-28; and Luttwak 1995: 109-122. Empirical data, however, show that, for example, dramatic reductions in terms of neo-natal mortality and significant increases of male life expectancy took place already in the interwar period and therefore cannot convincingly explain higher casualty-aversion in the second half of the 20th century. See Feaver and Miller 2014: 151-153. What is more, birthrates in Western countries began declining already in the early 20th centuries without preventing European and North American societies from fighting in two devastating world wars. See Krebs and Levy 2001: 75-76.

that democracies are more ready to embrace and accelerate the RMA than autocracies are (Müller and Schörnig 2002: 356; Schörnig and Lembcke 2006: 208). It is not by coincidence, liberal scholars argue, that democratic states are ahead in terms of recent military transformations (Müller and Schörnig 2002: 354: 363). IT-enabled military capabilities, such as automated combat drones, are the “silver bullet” of democratic warfare, there is a “distinct democratic eagerness to employ” such tools (Sauer and Schörnig 2012: 371) and drones in particular (Franke 2013: 7-9). Concluding it is fair to say that democratic institutions and norms work as reinforcements or even indirect causes of the RMA (Eissing 2006: 16, 22).

So far, however, there is a lack of empirical studies supporting the above claims. Some supporting evidence is provided by Schörnig and Lembcke in a study on armament advertising, who show that a language of casualty aversion is systematically used therein as a major selling point (Schörnig and Lembcke 2006). What they do not prove, however, is that casualty-minimization options matter more for democratic governmental buyers than for authoritarian ones. This is because their sample included only advertisements by “firms located in wealthy and established western democracies.” (Schörnig and Lembcke 2006: 205). As the authors point out themselves, the major customers of these weapons manufactures tend to be either their own national government or the government of other democracies (Schörnig and Lembcke 2006: 2011-12). Consequently, the advertisements tell us little about the preferences of defence planners in authoritarian countries.

Sauer and Schörnig, in another article, point to the fact that among those 34 countries, which, according to the *Military Balance*, can deploy of medium or heavy-sized UAVs, 24 “can safely be called democratic” based on their score in the Polity IV democracy index (2012: 363). Franke offers a similar argument (2012: 364). Yet even if democracies are overrepresented in the drones club, the old caveat applies that correlation is not causation. Sauer and Schörnig, of

course, acknowledge this. However, they do not consider the influence of third variables, except for economic wealth, which they treat in a straw man-like fashion by saying that no defence budget was limitless and that military transformations did therefore not purely follow technological innovations (Sauer and Schörnig 2012: 364).

3.2.2 Realist theories and causes of RMA

Neorealist explanations of national defence policies differ from liberal theories by focussing on system-level rather than unit-level factors (Buzan and Herring 1998: 83-100; Müller and Schörnig 2006). Under the condition of international anarchy, the reasoning goes, states constantly power-balance against each other either by improving their military capabilities or by forming or enlarging alliances (Waltz 1979: 102-128). While the latter strategy creates fears of abandonment and can therefore not reliably guarantee a nation's security, the first is dependent on sufficient national resources. Unilaterally usable military power, thus, is a function of relative national wealth. Neorealist scholars deduce strong tendencies of emulation from the working of the interstate environment (Resende-Santos 2007, 1996). Nothing else enters the equation and, as a result, variations between defence policies of major powers will be very limited.¹⁵ Every successful military innovation will diffuse throughout the international system:

“Competition produces a tendency toward the sameness of the competitors [...]

Contending states imitate the military innovations contrived by the country of greatest capability and ingenuity. And so the weapons of major contenders, and

¹⁵ Other theories differ from neorealist explanations in one or both of the following ways: Either they agree with respect to the observation of strong tendencies of military isomorphism but differ in terms of explanatory factors. The constructivist preoccupation with the transnational diffusion of narratives and norms is a case in point. See, for example, Pretorius 2008. Or they point to still imperfect emulation tendencies and thus disagree on the puzzle to be explained. For example, neoclassical realism focusses on variations of responses to systemic pressures, pointing to state institutions and ideologies in this regard. See Taliaferro 2006; Rose 1998. On military bureaucratic politics as a particular obstacle to transnational diffusion see Grauer 2015.

even their strategies, begin to look much the same all over the world.” (Waltz, 1979: 127)

The more they promise to increase military efficiency and effectiveness, the more system-induced pressures exist to adjust defence spending and military procurement policies accordingly. Information-centred military capabilities are no different in this regard. States, as defensive positionalists (Grieco 1990: 44-45; Waltz 1986), will seek to not fall too far behind in the process of the RMA. Consequently, they devote a maximum of available resources to the transformation of their military forces. Otherwise, they would suffer from declining military prowess and, eventually, find themselves surrounded by better-equipped rivals.

3.3 Methodological Considerations and Sampling

The following analysis is based on a sample of 33 countries. Our selection criteria seek to maximize the variation of those causal influences we are interested in (regime type, gross domestic product etc.) while avoiding biases which may simply be the result of data availability issues (more transparent defence policies of NATO members etc.). At the same time, we wanted to make sure that our sample reflects the globalized nature of contemporary international politics. Therefore, we decided to include each member state of the United Nations Security Council from January 2010 to December 2013. The resultant sample encompasses countries that presumably all share a minimum ambition in world politics but differ in terms of geographical background, defence spending, regime type etc.

Data acquisition and analysis proceeds in two steps. First, we focus on the dependent variable by conceptualizing categories of gradual RMA-achievements: RMA-leaders, uppers,

followers, stragglers, entrants and non-participants.¹⁶ Second, the emphasis lies on two competing explanatory variables, regime type versus capabilities. Our categories reflect the observation that what matters in the theoretical debate about the drivers of military transformation processes is not so much the exact ranking of countries but groupings or clusters of them. Thus, middle-range theories based on neorealist assumptions would predict a clustering according to national resource bases (elaborated in section 6). Regional security competitors, in particular, should find themselves in the same RMA-category, due to ongoing balancing efforts. Liberal theory, in contrast, expects predominantly democratic clusters on top of the RMA-Ranking. The reason is regime-type specific benefits (see above) and democracies particular eagerness and ability to cooperate with each other, and thus their need to address interoperability issues in their defence policy.

3.4 Who is in the Driver's Seat? On Leaders, Laggards and Those in between

The following RMA-categorization of 33 sample countries results from consideration of military capabilities in three issue areas: drones, satellites and cyber warfare. These capabilities represent the core of the RMA: Lack of firepower and armor, but heavy reliance on information and huge networking potential. Measurements of drone, satellite and cyber capabilities therefore promise greater external validity than a comparative analysis of R&D budgets (including all kinds of technological innovations) or IT components of conventional military platforms (hard to quantify). What is more, data on drone usage or satellite purchases is more

¹⁶ In terms of our labels, groups are formed based on quintiles, so countries in the highest quintile (values 0.8 to 1) are leaders, countries in the second highest quintile (values 0.61 to 0.8) are uppers, and so on. Additionally, we introduce a sixth category for countries with no indication of RMA-activities, which thus receive the score of 0. We do so, because in a qualitative reasoning they must be differentiated from those countries that do participate, but very modestly, our entrants (values 0.01 to 0.2).

available and much more standardized than data on stealth technology¹⁷ or precision-guided munitions.¹⁸

3.4.1 Drones

Unmanned aerial vehicles (UAVs), commonly also referred to as drones, play a prominent role in the RMA.¹⁹ They significantly improve tactical situation awareness and they reduce the material costs of obtaining such information. They operate without endangering their human operators, reduce the sensor-to-shooter gap to a minimum and they are more enduring than regular aircraft. The use of drones by US and British military forces in Afghanistan and by the CIA in Pakistan, Yemen and other places has demonstrated their tactical effectiveness against irregular militias and terrorist groups (Bergen and Tiedemann 2011: 12). Experts predict that drones will soon be equipped with stealth technology and dispose of greater machine autonomy and thereby they should also play an important role during high-intensity military engagements (Mayer 2015). In short, UAVs provide excellent assets for the conduct of both conventional warfare and counterinsurgency campaigns. The fusion of remotely controlled reconnaissance and fire power in particular has been hailed as a revolution by RMA theorists, enabling an

¹⁷ A non-exhaustive overview of contemporary stealth aircraft developing programmes is provided by Zikidis and Tokas 2014, 134. Other reports deal with country-specific characteristics that do not lend themselves easily to comparative analysis. See, for example, Eaglen and Szaszdi 2010; Chansoria 2010.

¹⁸ One recent study of the proliferation of precision-strike capabilities, for example, covers Russia, Iran and China but does not provide a comprehensive worldwide overview. See Huiss 2012. Other reports provide cursory evidence of the proliferation of very different weapon systems or they focus on regional proliferation trends. See Haas 2013; Kopp 2007.

¹⁹ Whether or not they are remotely controlled from military bases, part of the interest in their rise from technicians, military thinkers, and scholars alike seems to relate to UAVs' robot-like nature. UAVs are often perceived of as autonomously flying fighters and thus an embodiment of robot warfare in the skies. Although this is not true for the large majority of military drones currently in operation, it seems to boost the drones' perceived importance.

information-centred kind of warfare in which sensor-to-shooter gaps are almost non-existent (Libicki 1996: 263).

Reliable data sources about the development and use of UAVs are at premium. States differ in the degree of secrecy they apply to their military drones. We made use of a number of different sources to gauge the extent of UAV-usage in our sample states²⁰. The best and most encompassing data were retrieved from the annual issues of the Military Balance and the SIPRI Arms Transfers Database (Military Balance 2014; SIPRI 2014). We also consulted a list drawn up by *The Guardian* (2012), armed forces' or parliamentary documents available online, webpages of drone producing companies (i.e. Cassidian, Elbit Systems, In Situ, Israeli Aerospace Industries), and regional journals and think tanks (i.e. Americas Society/Council of the Americas, Asian Military Review, Eurasia Review) as well as *Jane's International Defence Review*. It is possible that the data we gathered are incomplete, for some states even manipulated, however, we believe that they are encompassing enough to allow the categorization of UAV users as RMA-leaders, uppers, followers, stragglers, entrants, and non-participants.

Based on such publically available material we considered five different indicators:

- (1) total number of tactical and strategic UAVs (excluding mini-UAV for which data were not consistent enough)
- (2) date of first UAV procurement
- (3) maximum range of long range/strategic UAVs with a minimum range of 200km
- (4) maximum range of tactical UAVs with less than 200km range
- (5) Maximum payload of UAV (to indicate the likeliness of existent combat drones:UCAVs)

²⁰ We would like to express our gratitude to XX, who helped us a great deal in understanding the empirical puzzle and provided parts of xx's database.

We located the sample states into quintile groups. For Indicator 2 “first procurement” we attributed 1 point for states that procured UAVs before 1990 and divided the time up until 2010 into 5-year-periods. A score of 0.8 was allocated if states procured UAVs by 1995, 0.6 by 2000; 0.4 by 2005, 0.2 by 2010 and were assigned a 0 if they had not yet procured UAVs or did so after 2010. For the two range indicators “long range” and “small range” as well as for the indicator “payload” we assigned the 0.2-stepped scores according to descending order among the 33 sample states. For our first indicator “number of UAVs” we assigned scores as derivatives of the sample state with the largest arsenal of UAVs (the United States). In doing so, the maximum number of drones “MaxUAV” in the sample was set as 1.0. So to score a 1.0, a country needed to have at least 4/5 of the maximum number of drones in the sample, to score 0.8 at least 3/5 and so on. The final score is calculated by adding each indicator score and dividing it by five.

Table 1: Procurement of Drones

Country	UAV Score	Label
United States	1	RMA-Leader
France	0,76	Upper
Turkey	0,76	Upper
United Kingdom	0,76	Upper
PR China	0,72	Upper
Germany	0,68	Upper
India	0,68	Upper
Russian Fed.	0,6	Follower
South Africa	0,6	Follower
Australia	0,56	Follower
Colombia	0,56	Follower
Brazil	0,52	Follower
Chile	0,48	Follower
South Korea	0,48	Follower
Azerbaijan	0,44	Follower
Mexico	0,44	Follower
Morocco	0,44	Follower
Pakistan	0,4	Straggler
Lebanon	0,32	Straggler
Nigeria	0,32	Straggler
Argentina	0,28	Straggler
Japan	0,24	Straggler
Portugal	0,24	Straggler
Uganda	0,16	Entrant
Austria	0,08	Entrant
Bosnia and Herzegovina	0	Non-participant
Chad	0	Non-participant
Gabon	0	Non-participant
Guatemala	0	Non-participant
Lithuania	0	Non-participant
Luxemburg	0	Non-participant
Rwanda	0	Non-participant
Togo	0	Non-participant

3.4.2 Space Capabilities

Space assets such as surveillance, navigation or communication satellite systems serve as the backbone of the RMA (Müller and Schörnig 2002: 372) and they are necessary for achieving and sustaining information superiority in wartime (Handberg 2000: 87-118; Mowthorpe 2004: 165-184; Hays 2009). Some data on the increasing use of space assets during US military campaigns in the 1990s and 2000 are illustrative in this regard. For instance, the percentage of guided munitions (via lasers or GPS signals) grew from just eight per cent in the 1991 Gulf War to 34 per cent in the 1999 Kosovo air campaign and 59 per cent during Operation Enduring Freedom (OEF) in Afghanistan 2001/02. By the time Operation Iraqi Freedom (OIF) took place, that figure had risen to 68 per cent (Dolman, Hays and Mueller 2006: 3). By 1991, the majority of intra-theatre and inter-theatre communications (85 per cent) were transmitted by satellites. That being said, 500,000 US soldiers in 1991 had seven times less bandwidth at their disposal than 50,000 in Afghanistan 2001 (Lambeth 1999: 74). By exploiting those space-based systems and services conventional military power could be used more decisively, selectively, and efficiently than ever before. Precision warfare superseded attrition. Most notably, risks to soldiers were minimized, at least in conventional battle (Shaw 2005: 10).

A nation's investment in space capabilities may thus be one of the most credible indicators of its attitude vis-à-vis the RMA. What complicates these matters, however, is the dual-use character of space technology. The very same space assets, according to this logic, can be used for both civil/commercial and military purposes. Knowing which space assets are dedicated to military end users does therefore not reveal the full spectrum of military ambitions. Considering all space assets with even the slightest military value would however be an even less reliable method of inference. Weighting the pros and cons, we therefore settled on the first method of categorizing military space capacities.

Our data acquisition in this chapter rests on the comprehensive and publicly available satellite database of the Union of Concerned Scientists (UCS). This database lists all known operational satellites, provides technical parameters and details about builders, launchers, owners and operators. The last category is further divided into governmental, civil, commercial, scientific and military end users. Only the latter was included in our analysis for reasons mentioned above. Another methodological issue, no less important, relates to the timing of satellite launches and projects. Although the database provides launching dates, it is inadequate for sequential analysis because decommissioned satellites are not listed. The database, in other words, represents a single data point, September 1st 2013 in our case (the day of the last update). Yet there simply is no accessible, reliable and comprehensive alternative. Therefore we decided to make use of the UCS database despite this one major disadvantage.

Our analysis differentiated two aspects: Numbers and satellite applications. First, we took into account absolute and relative numbers of satellites operated by a sample country's military. On that basis, we grouped our sample countries in the following manner: Those with more than one hundred operational military satellites (only the US) were assigned a full point, those with at least fifty (Russia) were credited with 0.8, those with ten or more (France and China) received 0.6, those with at least five (India, Germany and the UK) were assigned 0-4, those with at least a single satellite (Turkey, Mexico, Pakistan, South Korea, Australia, Chile) each went with 0.2, the rest got zero points.

Second, we included a qualitative criterion by focussing on various satellite applications. The more comprehensive the portfolio of a military's space capabilities, we argue, the more accurate it is to view the respective country as a leader in the RMA. Five categories were separately coded: Communications, navigational and location services, surveillance and reconnaissance, electronic and signal intelligence (ELINT & SIGINT), and technological

development projects. Only the US military appeared to dispose of all five applications. It was credited with a full point accordingly. While Russia, France and China (each being allocated a 0.8) covered four applications respectively, none of our other sample countries reached the threshold of three different satellite applications. Germany and India were credited with 0.2 points each for their two applications while the UK, Chile, Australia, South Korea, Pakistan, Mexico and Turkey each received the minimum of 0.2. Finally, we computed an average value made of both indicators for every sample country.

Table 2: Military Satellite Use

Country	Space Score	Label
United States	1	RMA-Leader
Russian Fed.	0,80	Upper
PR China	0,73	Upper
France	0,73	Upper
Germany	0,40	Straggler
India	0,40	Straggler
United Kingdom	0,33	Straggler
South Korea	0,20	Entrant
Turkey	0,20	Entrant
Australia	0,20	Entrant
Chile	0,20	Entrant
Mexico	0,20	Entrant
Pakistan	0,20	Entrant
Pakistan	0	Non-participant
Argentina	0	Non-participant
South Africa	0	Non-participant
Azerbaijan	0	Non-participant
Colombia	0	Non-participant
Morocco	0	Non-participant
Lebanon	0	Non-participant
Nigeria	0	Non-participant
Japan	0	Non-participant
Portugal	0	Non-participant
Uganda	0	Non-participant
Austria	0	Non-participant
Bosnia and Herzegovina	0	Non-participant
Chad	0	Non-participant
Gabon	0	Non-participant
Guatemala	0	Non-participant
Lithuania	0	Non-participant
Luxemburg	0	Non-participant
Rwanda	0	Non-participant
Togo	0	Non-participant

3.4.3 Cyber Attack Capabilities

Cyber-attack capabilities, some say, will revolutionize how war is waged at some point in the future, probably more than any other single operational capability. Attrition via physical destruction may become completely dispensable as future enemies no longer need to be physically disarmed. Instead, one could paralyze them through computer-based sabotage acts against their command and control systems and/or against other vital infrastructures (Schwartau 1994; Molander, Riddile and Wilson 1996). The 2011 malware attacks against Iranian uranium-enrichment plants are a case in point.

We do not argue that expectations of completely virtual warfare will ever come true. On the contrary, we concur with many sceptical strategists who doubt that cyberwar will ever be able to disentangle warfare from physical violence (Lonsdale 2012; Lawson, 2011). That being said, such hopes should resonate well with the preferences of democratic decision-makers according to the democratic war thesis. If this is true democracies should be systematically more inclined toward the acquisition of military cyber-attack capacities than other regime types, since they face higher incentives to avoid physical violence.

As with the other technological issues, our aim was to infer a ranking of the military prowess of our sample countries. To this purpose we needed to consider data availability and interpretation issues at the beginning. First, dual-use issues and resultant ambiguities are high (Owens, Dam and Lin 2009: 315-317); Cyber-attack capabilities, whether they relate to technological knowledge or organizational capacities, are able to serve many different purposes, ranging from crime to industrial espionage to censorship and domestic surveillance tasks. We therefore had to be very careful in choosing indicators that primarily support the military utility as driving factors of attack capabilities. The Global Cybersecurity Index of International Telecommunication Union (ITU) is a case in point in this regard, as it primarily covers civil

aspects of cyber use (including, for instance, legal measures). Thus, we chose not to include it. Also, we could only make use of indicators that cover the countries under investigation. This is why the Cyber Power Index of the Economist Intelligence Unit and Booz Allen Hamilton had to be disregarded. Second, R&D programs, military doctrines, war games, and organizational competencies have all been selectively disclosed by only some countries, and there are few, if any, opportunities to the veracity of this information. Our data acquisition therefore heavily relies on expert judgements and a few authoritative studies on the subject.

All in all, our categorization depends on four indicators. Our first indicator is based on a study conducted by James A. Lewis and Katrina Timlin on behalf of UNIDIR (2011) and data from The Military Balance (2014). Amongst other things, the UNIDIR-study lists all countries on which information on military cyber doctrines and relevant military organizations is publicly available. Also Military Balance began mapping cyber capabilities in the 2014 edition, including doctrines and cyber-related military organizations. Each of our sample countries that has passed a military cyber doctrine and possesses specialized military cyber capabilities according to either of the two sources was credited with 0.25 points, the other were recorded with zero. Moreover, each country, for which there was evidence of offensive capabilities and/or intentions received an additional 0.25.

Third, we consulted a survey commissioned by McAfee among senior operatives of critical infrastructures (Baker, Waterman and Ivanov 2011). The study is highly relevant in this case because, amongst other things, respondents were asked to name one state, which, in their view, represents the biggest threat to their country/industrial sector (Baker, Waterman and Ivanov 2011, 30-31). All in all, six countries were named: The US and China leading with wide margins (36 and 33 percent respectively), followed by Russia (12 percent) as well as France, the UK and Germany (each less than ten percent). Despite these differences, we decided to assign

0.25 points to each one of the six countries which also appear in our sample. This is because of the particular way in which the survey question was posed. Although it matters, of course, by how many experts a country is coined the single most dangerous threat, what matters more, in our view, is the fact that all of these countries were considered by at least some experts as being the world leader of cyber-attack capabilities.

Our fourth indicator is based on the Information Warfare Monitor Project, a multinational and interdisciplinary research endeavour, which lasted from 2002 until January 2012.²¹ Every sample country which had been tagged there has been assigned an additional 0.25 points. Adding up the results provided by each of the four indicators, our overall ranking in respect of cyber warfare capabilities is as follows:

Table 3: Cyber Attack Capacities

Country	Cyber Score	Label
United States	1	RMA-Leader
PR China	1	RMA-Leader
Germany	1	RMA-Leader
Russian Fed.	0,75	Upper
South Korea	0,75	Upper
France	0,75	Upper
United Kingdom	0,75	Upper
India	0,5	Straggler
Argentina	0,5	Straggler
Turkey	0,25	Entrant
Australia	0,25	Entrant
Colombia	0,25	Entrant
Brazil	0,25	Entrant
Pakistan	0,25	Entrant
Japan	0,25	Entrant

²¹ See <http://www.infowar-monitor.net/>

Austria	0,25	Entrant
South Africa	0	Non-participant
Chile	0	Non-participant
Azerbaijan	0	Non-participant
Mexico	0	Non-participant
Morocco	0	Non-participant
Lebanon	0	Non-participant
Nigeria	0	Non-participant
Portugal	0	Non-participant
Uganda	0	Non-participant
Bosnia and Herzegovina	0	Non-participant
Chad	0	Non-participant
Gabon	0	Non-participant
Guatemala	0	Non-participant
Lithuania	0	Non-participant
Luxemburg	0	Non-participant
Rwanda	0	Non-participant
Togo	0	Non-participant

3.4.4 Overall categorization

To identify how countries score overall, we combined our three variables. Based on our assessment this picture emerges:

Table 4: RMA Score

Country	RMA Score	Label
United States	1	RMA-Leader
PR China	0,86	RMA-Leader
France	0,78	Upper
Germany	0,73	Upper
Russian Fed.	0,71	Upper
United Kingdom	0,65	Upper
India	0,56	Follower
South Korea	0,51	Follower
Turkey	0,41	Follower
Australia	0,35	Straggler
Argentina	0,3	Straggler
Pakistan	0,28	Straggler
Colombia	0,28	Straggler
Brazil	0,28	Straggler
Mexico	0,26	Straggler
Chile	0,23	Straggler
South Africa	0,2	Entrant
Azerbaijan	0,2	Entrant
Morocco	0,2	Entrant
Austria	0,15	Entrant
Japan	0,13	Entrant
Lebanon	0,13	Entrant
Nigeria	0,13	Entrant
Portugal	0,13	Entrant
Lithuania	0,08	Entrant
Uganda	0,06	Entrant
Bosnia and Herzegovina	0	Non-participant
Chad	0	Non-participant
Gabon	0	Non-participant
Guatemala	0	Non-participant
Luxemburg	0	Non-participant
Rwanda	0	Non-participant
Togo	0	Non-participant

The results are interesting and somewhat surprising. No surprise is of course the fact that the lone super-power and its contender score the highest. Quite unexpected is the score for the United Kingdom, which one would have probably expected to score a lot better. In general, it is interesting to note that stragglers, entrants, and non-participants form a much larger group than those leading the pack. Non-participants actually form the second largest group together with stragglers, with entrants being the largest. The overall number of states in the three lowest categories is more than two and a half times higher than of those in the highest three groups (24 to 9). In fact, the number of entrants (10) alone is higher than the number of countries in the upper half (RMA-Leaders, uppers, and followers). This can be interpreted in two ways. One could argue that the RMA is not as large or intensive as suggested. Or one could take the position that it is still accelerating, given the fact that entrants are most prominent in our sample.

3.5 Correlation Analysis

Based on above discussion of theoretical arguments it has become clear that liberal assumption hypothesises a correlation between RMA-leadership and regime type, namely democratic institutions and norms. Methodologically this requires us to rely on measurements of democracy that are able to simultaneously capture institutional incentives and constraints as well as democratic values and norms. Consequently, a number of widely used but rather unidirectional democracy indices measuring institutional constraints only, proved inadequate. For example, neither the Vanhanen index nor the Polity IV index takes into account democratic norms such as civil rights and liberties (Munck and Verkuilen 2002). Freedom House, another well-known democracy index, considers institutions and civil and political rights as equally relevant, but faces significant reliability and validity problems (Schmidt 2010: 385-386; Müller

and Pickel 2007: 532-533). Instead of relying on any individual democracy index, we chose to base our analysis on the more recently developed Unified Democracy Scores (UDS) (Pemstein, Meserve and Melton 2010). The UDS approach is cumulative by synthesizing a new measure of democracy from 10 extant scales, “building on a model of the democracy rating process.” (Pemstein, Meserve and Melton 2010: 427). It does not

“simply improve measurement confidence but also minimize the impact of idiosyncratic errors that occur in individual measures and take advantage of the level of agreement between raters to perform a form of intercoder validation across major democracy scales.” (Pemstein, Meserve and Melton 2010: 427)

Equally important for the purpose of our study, the UDS represent the single most comprehensive approach to democracy measurement, combining indices with a focus on institutional constraints (Vanhanen, Polity, PACL, Arat) with those putting special emphasis on democratic values and political liberties (Polyarchy, Freedom House) and with mixed indices (BLM, Bollen, Hadenius, PRC). Finally, another advantage of UDS is the covered time-period. UDS are available for almost every country from 1946 to 2012. Since it is often said that the RMA proved its full potential during and after the 1991 Gulf War, we limited the regime-type measurement to the years 1990-2010. We calculated a UDS score mean for each sample country.

Neorealist explanations of the RMA capability-gaps (see above) tend to be straightforward. Rather than being the result of regime-type specific incentives, this rank order emerges out of a large variance of national wealth. Rich nations appear on top of the RMA, poor nations will lack behind or they will be unable to compete at all. In order to test this alternative neorealist explanation we use mean gross domestic product (GDP) (in current US Dollars) from

1990-2010 and mean military expenditure 1990-2010 (in constant 2011 dollars) as independent variables.²²

Given the nature of our data, running a simple analysis of correlations greatly improves our leverage in interpreting the data and inferring about the causes of participation in the Revolution in Military Affairs. The results are presented in the table below:

²² Note that we might face a modest endogeneity problem here; resulting from the fact that satellite and drone equipment is comparatively expensive and, thus, lead to higher overall defence spending.

Table 5: Correlations of RMA with liberal and realist independent variables

		RMA Score	UDS Score	GDP	MilExp
RMA Score	Pearson	1	.257	.627**	.655**
	Correlation				
	Sig. (2-tailed)		.150	.000	.000
	N	33	33	33	33
UDS Score	Pearson	.257	1	.408*	.320
	Correlation				
	Sig. (2-tailed)	.150		.018	.069
	N	33	33	33	33
GDP	Pearson	.627**	.408*	1	.942**
	Correlation				
	Sig. (2-tailed)	.000	.018		.000
	N	33	33	33	33
MilExp	Pearson	.655**	.320	.942**	1
	Correlation				
	Sig. (2-tailed)	.000	.069	.000	
	N	33	33	33	33

** . Correlation is significant at the 0.01 level (2-tailed).

* . Correlation is significant at the 0.05 level (2-tailed).

The most obvious result is that the statistical analysis does not support the democratic peace hypothesis about casualty-shyness (UDS to RMA_Score). The Pearson Correlation coefficient is at a mere .257, which indicates a weak correlation. Converting this into the determination coefficient only six percent of the variance in the dependent variable (RMA) can be explained by the regime type. Also, the correlation is statistically insignificant with $p = .150$. Secondly, GDP and military expenditure better correlate with RMA-scores. The correlation between military expenditure and RMA is strongest at .655 and it is statistically significant with $p < .001$. We can interpret that there is a strong relation between the two variables. The determination coefficient is 42 percent. GDP to RMA yields a Pearson value of .627. This is also a strong relationship and it is statistically significant since $p < .001$. 39 percent of the variance in RMA-scores can be explained by GDP according to the determination coefficient.

In sum, this implies a strong relation between GDP as well as military expenditure on the one hand and RMA on the other hand. Also the significance level is very high at the .001-level in a 2-tailed significance test. But when looking at the determination coefficient one sees that neither GDP nor military expenditure fully explains the RMA-picture. Around sixty percent of the RMA-puzzle cannot be accounted for as the determination coefficient reveals. This supports our proposal to conduct a broader (larger N) and deeper (more and correlated variables) research project into the reasons for participation in revolutionizing military affairs.

Interesting, albeit not highly surprising, side notes from this statistical analysis are that GDP and military expenditure correlate almost perfectly ($r = .942^{**}$) and that a high GDP can explain a high democracy score better ($r = .408^*$) than democracy can explain participation in the RMA.

The correlations for the separate indicators are also interesting because we see some degree of variance. Drone procurement is worst explained by GDP and military expenditure

(.502** and .522** respectively). Regime type cannot explain any of the indicators just as it could not explain RMA overall (relations below .3). So the statistics suggest that different elements of the RMA have somewhat different underlying causes. Again, this advances our claim that a better understanding of RMA causes is needed. Moreover, another result suggests that the level of democracy is ill-prepared to explain RMA as advanced in liberal theory. The correlation of UDS and military expenditure (.320; $p = .069$) is stronger than between UDS and RMA (.257; $p = .150$), albeit both relations work at statistically insignificant levels. If democracy explains military expenditure better, yet still poorly, than RMA, the claims of liberal scholars appear mistaken.

3.6 Conclusion

The main conclusion to be drawn from the above analysis is that the casualty-aversion argument in liberal IR theory does not explain RMA-leaning armament policies. Thus, our initial questioning of this regime-based explanation for RMA-developments proves justified. Democracy does not explain participation in the RMA successfully. Much better estimates are provided by the variables put forward in neorealist arguments, which we used to test the explanatory power of liberal IR theory. Military expenditure and GDP provide better explanations of RMA-leaning armament policies. In conclusion, neorealist explanations of RMA participation carry more leverage than liberal ones.

However, even the realist variables do not explain the complete picture, as shown by the determination coefficients. This is exemplified in our study by outliers like Portugal, Austria, and Russia, which remain under-explained by a capability-based account of the RMA. We thus argue that there is a need to incorporate additional variables in the explanation of RMA-participation.

Examining the outliers, we can find hints at possible missing variables. Austria, for instance, subscribes to the national security principle of neutrality while Japan still considers itself a civilian power, limiting military power to the purpose of territorial self-defence only. We think a number of indicators might teach us more about the causes of RMA-trends, i.e. technological prowess, defence commitments, civil-military relationships, enduring international rivalries, or alliance membership. By looking at defence commitments and alliance memberships for instance we might be able to learn more about the way in which the political organization of defence plays into decisions to participate in the RMA. In a similar fashion it might be interesting to look into the role of civil-military relationships. Finally, it could be worthwhile to find out whether the existence of enduring international rivalries has an effect on RMA.

Given our research results we do not expect any single variable to be *the* explaining factor for RMA-leaning armament policies. Rather, we estimate that various combinations of factors make decisions for partaking in the RMA more or less likely. One should hope a more accurate comprehensive, and empirics-based explanation of RMA-processes worldwide could be reached by including the above mentioned factors in future studies.

References

- ALBRIGHT, DAVID, BRANNAN, PAUL, AND WALROND, CHRISTINA. (2011) *Stuxnet Malware and Natanz: Update of ISIS December 22, 2010 Report*, 15.02.2011, Washington DC: Institute for Science and International Security, available at: http://www.isis-online.org/uploads/isis-reports/documents/stuxnet_update_15Feb2011.pdf (accessed: 12.03.2014).
- ARQUILLA, JOHN AND RONFELDT, DAVID. (1997) A New Epoch – and Spectrum – of Conflict. In Arquilla John and Ronfeldt David eds. *In Athena's Camp: Preparing for Conflict in the Information Age*. Santa Monica, CA: RAND, 1-20.
- ARQUILLA, JOHN AND RONFELDT, DAVID. (1993) Cyberwar is Coming! *Comparative Strategy* 12(2): 141-165.
- BAKER, STEWART, AND WATERMAN, SHAUN, AND IVANOV, GEORGE. (2011) *In the Crossfire: Critical Infrastructure in the Age of Cyber War*. Santa Clara, CA: MacAfee.
- BENBOW, TIM. (2004) *The Magic Bullet? Understanding the 'Revolution in Military Affairs'*. London: Brassey's.
- BERGEN, PETER AND TIEDEMANN, KATHERINE. (2011) Washington's Phantom War. *Foreign Affairs* 90(4): 12.
- BIDDLE, STEVEN. (1998) The Past as Prologue: Assessing Theories of Future Warfare. *Security Studies* 8(1): 1-74.
- BOYLE, MICHAEL J. (2013) The Costs and Consequences of Drone Warfare. *International Affairs* 89(1).

BUZAN, BARRY AND HERRING, ERIC. (1998) *The Arms Dynamic in World Politics*.

Boulder/London: Lynne Rienner.

CASTELLANO, ISAAC M. (2013) Kantian Peace Extended: Liberal Influences and Military

Spending, *Theses and Dissertations--Political Science*, Paper no. 4, University of Kentucky
available at: http://uknowledge.uky.edu/polysci_etds/4 (accessed: 31.07.2015)

CHANSORIA, MONIKA.(2010) Flight of the Dragon: China's First Stealth Aircraft is Ready. *India*

Strategic, available at: <http://www.indiastrategic.in/topstories926.htm> (accessed 29 July
2015).

CHUBIN, SHARAHM. (2007) Iran: Domestic Politics and Nuclear Choices. In Ashley J. Tellis and

Michael Wills, eds., *Strategic Asia 2007-2008: Domestic Political Change and Grand
Strategy*, Seattle and Washington DC: National Bureau of Asian Research.

DAFOE, ALLAN, AND ONEAL, JOHN R., AND RUSSETT, BRUCE. (2013) The Democratic Peace:

Weighing the Evidence and Cautious Inference. *International Studies Quarterly* 57, 201-
214.

DEITELHOFF, NICOLE AND ZÜRN, MICHAEL. (2013) Die Internationalen Beziehungen: Ein

einführender Überblick. In Manfred Schmidt (ed.) *Studienbuch Politikwissenschaft*.
Wiesbaden: VS Verlag, 381-410.

DEROUEN, KARL AND HEO, UK. (2000) Defense Contracting and Domestic Politics. *Political*

Research Quarterly 53(4).

DOLMAN, EVERETT C, AND HAYS PETER, AND MUELLER, KARL P.(2006) *Toward a U.S. Grand*

Strategy in Space. Washington, DC: The George C. Marshall Institute.

- EAGLEN, MACKENZIE SZASZDI, AND LAJOS F. (2010) *What Russia's Stealth Fighter Developments Mean for America*, Backgrounder on National Security and Defense no. 2494 Washington DC: The Heritage Foundation, available at:
<http://www.heritage.org/research/reports/2010/12/what-russias-stealth-fighter-developments-mean-for-america> (accessed 29 July 2015).
- ECHEVARRIA, ANTULIO J. II (2011) "American Strategic Culture: Problems and Prospects", in Hew Strachan and Sibylle Scheipers, (eds.), *The Changing Character of War* (Oxford: Oxford University Press).
- EISSING, THOMAS. (2006) *Die Revolution in Military Affairs und ihre Auswirkungen auf die Bereitschaft westlicher Demokratien zum Streitkräfteeinsatz*. Universität der Bundeswehr: Hamburg.
- EVANGELISTA, MATTHEW. (1990) "Cooperation Theory and Disarmament Negotiations in the 1950s." *World Politics* 42(4): 502-528.
- FEAVER, PETER D. AND MILLER, CHARLES (2014) "Provocations on Policymakers: Casualty Aversion and Post-Heroic Warfare", in Sibylle Scheipers, (eds.), *Heroism and the Changing Character of War: Toward Post-Heroic Warfare?* Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- FORDHAM, BENJAMIN O. AND WALKER, THOMAS C. (2005) Kantian Liberalism, Regime Type, and Military Resource Allocation: Do Democracies Spend Less? *International Studies Quarterly* 49(1): 141–157.
- FRANKE, ULRIKE E. (2013) *Just the New Hot Thing? The Diffusion of UAV Technology Worldwide and its Popularity among Democratic States*, Paper presented at the 2013 ISA Annual Convention in San Francisco, available at:

https://www.google.de/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&cad=rja&ved=0CCwQFjAA&url=http%3A%2F%2Ffiles.isanet.org%2FConferenceArchive%2F4269932e782d47248d5269ad381ca6c7.pdf&ei=99IFU6GxKbGZ0AXRv4H4Bw&usg=AFQjCNG6FPeVFO1Imt8UJIOUpE1IR2Diqg&sig2=8k5OVxnQqKtQQEDHcZv_ZA&bvm=bv.61725948,d.d2k
(accessed: 20-02-2014).

GARTNER, SCOTT SIGMUND (2008) The Multiple Effects of Casualties on Public Support for War: An Experimental Approach, *American Political Science Review* 102(1): 95-106.

GEIS, ANNA, AND MÜLLER, HARALD, AND SCHÖRNIG, NIKLAS. (2010) Liberale Demokratien und Krieg: Warum manche kämpfen und andere nicht – Ergebnisse einer vergleichenden Inhaltsanalysen von Parlamentsdebatten. *Zeitschrift für Internationale Beziehungen* 17(2): 171-202.

GEIS ANNA, AND BROCK, LOTHAR, AND MÜLLER, HARALD EDS. (2006) *Democratic Wars: Looking at the Dark Side of the Democratic Peace*. Houndmills: Palgrave Macmillan.

GELPI, CHRISTOPHER, FEAVER, PETER D. AND REIFLER, JASON (2005/06) Success Matters: Casualty Sensitivity and the War in Iraq, *International Security* 30, no. 3: 7-46

GENTRY; JOHN A. (2011) Casualty Management: Shaping Civil-Military Operational Environments, *Comparative Strategy* 30(3): 242-253.

GRIECO, JOSEPH. (1990) *Cooperation among Nations: Europe, America, and Non-Tariff Barriers to Trade*. Ithaca: Cornell University Press.

GUARDIAN. (2012) Drones by Country: Who Has All the UAVs?, Guardian Datablog, available at <http://www.guardian.co.uk/news/datablog/2012/aug/03/drone-stocks-by-country>
(accessed: 15-01-2014).

- HAAS, MICHAEL. (2013) *The Proliferation of Advanced Conventional Weapons*. CSS Analysis of Security Policy no. 145, Zürich: ETH Zürich, available at: <http://www.css.ethz.ch/publications/pdfs/CSS-Analysis-145-EN.pdf> (accessed 29 July 2015).
- HANDBERG, ROGER. (2000) *Seeking New World Vistas: The Militarization of Space*. Westport, CT: Praeger.
- HAYES, JARED. (2012) The Democratic Peace and the New Evolution of an Old Idea. *European Journal of International Relations* 18(4): 767-791.
- HAYS, PETER. (2009) Space and the Military. In Damon Coletta and Frances T. Pilch eds. *Space and Defence Policy*. New York: Routledge, 105-201.
- HELMIG, JAN AND SCHÖRNIG, NIKLAS EDS. (2008) *Die Transformation der Streitkräfte im 21. Jahrhundert: Militärische und politische Dimensionen der aktuellen ‚Revolution in Military Affairs‘*. Frankfurt a. M.: Campus.
- HUISS, RANDY. (2012) *Proliferation of Precision Strike: Issues for Congress* Washington DC: Congressional Research Service.
- KAAG, JOHN AND KREPS, SARAH. (2014) *Drone Warfare*. Cambridge: Polity Press.
- KOPP, CARLO. (2007) *Precision-Guided Munitions in the Region*. Technical Report APA-TR-2007-0109, Air Power Australia, available at: <http://www.ausairpower.net/APA-Regional-PGM.html> (accessed 29 July 2015).
- KREBS, RONALD R. AND LEVY, JACK S. (2001) "Demographic Change and the Sources of International Conflict", in Myron Weiner and Sharon Stanton Russell, (eds.), *Demography and National Security*. New York/Oxford: Berghahn Books.

- LAMBETH, BENJAMIN. (1999) Air Power, Space Power, and Geography. In Colin S. Gray (ed.) *Geopolitics, Geography and Strategy*. London: Frank Cass, 63-82.
- LAWSON, SEAN. (2011) *Beyond Cyber-Doom: Cyberattack Scenarios and the Evidence of History*. Fairfax, VA: George Mason University, available at:
http://mercatus.org/sites/default/files/publication/beyond-cyber-doom-cyber-attack-scenarios-evidence-history_1.pdf (accessed: 12-04-2014).
- LEWIS, JAMES A. AND TIMLIN, KATRINA. (2011) *Cybersecurity and Cyberwarfare: Preliminary Assessment of National Doctrine and Organization*. Washington, DC: Center for Strategic and International Studies.
- LIBICKI, MARTIN C. (1996) The Emerging Primacy of Information. *Orbis* 40(2): 261-274.
- LONSDALE, DAVID J.(2004) *The Nature of War in the Information Age: Clausewitzian Future*. London et al.: Frank Cass.
- LIPSON, CHARLES. (2005) *Reliable Partners: How Democracies Have Made a Separate Peace*. Princeton: Princeton University Press.
- LUTTWAK, EDWARD (1994) "Where Are the Great Powers? At Home with the Kids", *Foreign Affairs* 73, no. 4: 23-28.
- LUTTWAK, EDWARD (2004) "Toward Post-Heroic Warfare", *Foreign Affairs*, 74, no. 3: 109-122.
- MANDEL, ROBERT (2004) *Security, Strategy and the Quest for Bloodless War*. Boulder: Lynne Rienner.
- MARCH, JAMES G. AND OLSEN, JOHAN P. (1989) *Rediscovering Institutions: The Organizational Basis of Politics*. New York: The Free Press.

- MAYER, MICHAEL (2015) "The New Killer Drones: Understanding the Strategic Implications of Next-Generation Unmanned Combat Aerial Vehicles", *International Affairs* 91, no. 4.
- MAYER, KENNET R. AND KHADEMIAN, ANNE M. (1996). "Bringing Politics Back in: Defense Policy and the Theoretical Study of Institutions and Processes. *Public Administration Review* 56(2).
- MILITARY BALANCE. (2014) *The Military Balance. An IISS (International Institute for Strategic Studies) publication*. Taylor and Francis Online. Available at:
<http://www.tandfonline.com/loi/tmib20#.UyHLPI5OIV> (accessed: 10-01-2014).
- MOLANDER, ROGER C., AND RIDDILE, ANDREW .S, AND WILSON, PETER A (1996) *Strategic Information Warfare: A New Face of War*. Santa Monica, CA: RAND.
- MOWTHORPE, MATTHEW. (2004) *The Militarization and Weaponization of Space*. Lanham, MI: Lexington Books.
- MUELLER JOHN E. (1973) *War, Presidents and Public Opinion* (New York et al.: John Wiley & Sons).
- MÜLLER, HARALD. (2002) Antinomien des demokratischen Friedens. *Politische Vierteljahresschrift* 43(1): 46-81.
- MÜLLER, HARALD AND SCHÖRNIG, NIKLAS. (2006) *Rüstungsdynamik und Rüstungskontrolle*. Baden-Baden: Nomos.
- MÜLLER, HARALD AND SCHÖRNIG, NIKLAS. (2002) Mit Kant in den Krieg? Das problematische Spannungsverhältnis zwischen Demokratie und der Revolution in Military Affairs. *Die Friedenswarte* 77(4): 353-375.

- MÜLLER, THOMAS AND PICKEL, SUSANNE. (2007) Wie lässt sich Demokratie am besten messen?
Zur Konzeptqualität von Demokratie-Indizes. *Politische Vierteljahresschrift* 48(3): 511-539.
- MUNCK, GERARDO L. AND VERKUILEN, JAY. (2002) Conceptualizing and Measuring Democracy: Evaluating Alternative Indices. *Comparative Political Studies* 35(1): 5-34.
- MØLLER, BJORN. (2002) *The Revolution in Military Affairs: Myth or Reality*. Kopenhagen: Copenhagen Peace Research Institute.
- OWENS, WILLIAM A., AND DAM, KENNETH W., AND LIN, HERBERT S. (2009) *Technology, Policy, Law, and Ethics Regarding U.S. Acquisition and Use of Cyberattack Capabilities*. Washington, DC: The National Academies Press.
- OWENS, WILLIAM A. (2001) *Lifting the Fog of War*. Baltimore, MD: Johns Hopkins University Press.
- PEMSTEIN, DANIEL, AND MESERVE, STEPHEN A., AND MELTON, JAMES. (2010) Democratic Compromise: A Latent Variable Analysis of Ten Measures of Regime Type. *Political Analysis* 18(4): 426-449.
- PRETORIUS, JOELIEN. (2008) The Security Imaginary: Explaining Military Isomorphism. *Security Dialogue* 39(1): 97-118.
- RESENDE-SANTOS, JOÃO. (2007) *Neorealism, States and the Modern Mass Army*. Cambridge: Cambridge University Press.
- RESENDE-SANTOS, JOÃO. (1996) Anarchy and the Emulation of Military Systems: Military Organization and Technology in South America, 1870-1930. *Security Studies* 5(3): 193-260.

- RUNDQUIST, BARRY S. AND CARSEY, THOMAS M. (2002) *Congress and Defense Spending: The Distributive Politics of Military Procurement* Oklahoma: University of Oklahoma Press.
- SAGAN, SCOTT D. (1996) Why Do States Build Nuclear Weapons? Three Models in Search of a Bomb. *International Security* 21(3): 63-73.
- SAUER FRANK, AND SCHÖRNIG, NIKLAS. (2012) Killer Drones: The ‚Silver Bullet‘ of Democratic Warfare? *Security Dialogue* 43(4): 363-380.
- SCHMIDT, MANFRED G. (2010) *Demokratietheorien: Eine Einführung*, Wiesbaden: VS Verlag.
- SCHÖRNIG NIKLAS. (2007) *Theoretisch gut gerüstet? Die amerikanische Rüstungsindustriepolitik der 1990er Jahre aus IB-Perspektive*. Baden-Baden: Nomos.
- SCHÖRNIG NIKLAS AND LEMBCKE, ALEXANDER C. (2006) The Vision of War without Casualties: On the Use of Casualty Aversion in Armament Advertisements. *Journal of Conflict Resolution* 50(2): 204-227.
- SCHWARTAU, WINN. (1994) *Information Warfare: Chaos on the Electronic Superhighway*. New York, NY: Thunder’s Mouth Press.
- SHAW, MARTIN. (2005) *The New Western Way of War: Risk-Transfer War and its Crisis in Iraq*. Cambridge: Polity Press.
- SHERILL, CLIFTON W. (2012) Why Iran Wants the Bomb and What It Means for US Policy. *Nonproliferation Review* 19(1): 31-49.
- SIPRI. 2014. *SIPRI Arms Transfers Database*. Available at:
<http://portal.sipri.org/publications/pages/transfer/splash> (accessed: 10-01-2014).
- SMITH, MERRITT R AND MARX, LEO EDS. (1994) *Does Technology Drive History? The Dilemma of Technological Determinism*. Cambridge, MA: The MIT Press.

- SMITH, HUGH (2005) What Costs Will Democracies Bear? A Review of Popular Theories of Casualty Aversion, *Armed Forces & Society* 31, no. 4: 487-512.
- TALIAFERRO, JEFFREY W. (2006) State Building for Future Wars: Neoclassical Realism and the Resource-Extractive State. *Security Studies* 15(3): 464-495.
- THORPE, REBECCA U. (2014) *The American Warfare State: The Domestic Politics of Military Spending* Chicago: The University of Chicago Press.
- UNGERER, JAMESON L. (2012) Assessing the Progress of the Democratic Peace Research Program. *International Studies Review* 14, 1-31.
- VUGA JANJA (2014) Safety Bubble versus Risk Awareness: Casualty Aversion among the Slovenian Public, *Armed Forces and Society* 40(2): 357-381.
- WALTZ, KENNETH N. (1986) A Response to my Critics. In Robert O. Keohane ed. *Neorealism and its Critics*. New York: Columbia University Press.
- WALTZ, KENNETH N. (1979) *Theory of International Politics*. Boston: McGraw Hill.
- WINNER, Langdon. (1986) *The Whale and the Reactor: A Search for Limits in an Age of High Technology*. Chicago/London: University of Chicago Press.
- WINNER, LANGDON. (1977) *Autonomous Technology: Technics-out-of-Control as a Theme in Political Thought*. Cambridge, MA: The MIT Press.
- ZIKIDIS, ALEXIOS SKONDRAS AND TOKAS, CHARISIOS. (2014) Low Observable Principles, Stealth Aircraft and Anti-Stealth Technologies. *Journal of Computations and Modelling* 4(1).

Kapitel 4

The Bureaucratic Politics of Blocking Institutional Security Reforms

Abstract

This article conducts a theory-based analysis of German foreign and security policy. In doing so it employs Graham T. Allison's Governmental Politics Model to a case study on the implementation of specific elements of Vernetzte Sicherheit. Precisely, this paper looks at the bureaucratic pulling and hauling concerning Vernetzte Sicherheit reforms during the time of the CDU/CSU and FDP coalition between 2009 and 2013. The article demonstrates that significant institutional security reforms did not get enacted by that coalition, although the governing parties had campaigned in their favor and had included a pledge for Vernetzte Sicherheit in their coalition agreement. It is shown that only coalitions of ministries were capable of determining the substance of decisions, while single ministries could not force their positions onto others. Thus, the political outcome is best described as resultants or unintended compromise solutions. The article concludes that the theoretical perspective allowed for an improved understanding of the political debate on Vernetzte Sicherheit.

Keywords: German foreign and security policy, Governmental Politics, Vernetzte Sicherheit, institutional security reforms, Christian-liberal coalition

Begutachtungsergebnis: Revise and resubmit bei *German Politics*, eingereicht am 18. Juli 2016, Decision letter vom 09. Oktober 2016 (FGRP-2016-0037).

4.1 Introduction

The provision of security is a paramount task of the modern nation state.²³ Security policy in the Federal Republic of Germany is different to many other nations, because the military element of foreign and security policy continues to lack the support of a structural majority of the public (Körber-Stiftung 2015). This hesitant view of military engagement has been partially reduced over the last decade, especially due to the Bundeswehr mission in Afghanistan and a changed threat perception of the political elite after 9/11. The concept of *Vernetzte Sicherheit*²⁴ played a pivotal role in this process and became the buzz word of German foreign and security policy. The debate about German security policy has been revitalized by the concerted speeches of Federal President Joachim Gauck, Foreign Minister Frank-Walter Steinmeier, and Defense Minister Ursula von der Leyen at the 2014 Munich Security Conference (i.e. Hellmann/Jacobi/Stark Urrestarazu 2015; Giegerich/Terhalle 2016; Gauck 2014). This article focuses on the implementation of specific elements of *Vernetzte Sicherheit* in the realm of foreign and security policy. Precisely, this paper looks at the bureaucratic ‘pulling and hauling’ concerning *Vernetzte Sicherheit* during the time of the Christian-liberal coalition of CDU/CSU and FDP led by Chancellor Angela Merkel between 2009 and 2013. The article does not deal with military deployments, which have been central not only in previous academic research on *Vernetzte Sicherheit*, namely concerning the deployment to Afghanistan (Zapfe 2011; Erhart 2011; Schroeder/Hansen 2015, Brummer/Fröhlich 2011), but also in Governmental Politics approaches to German foreign policy as well (Brummer 2012, 2013a, b). The article demonstrates that significant institutional security reforms did not get enacted by that coalition.

Observers of the implementation of *Vernetzte Sicherheit* often list constitutional obstacles as important. Explicitly, they argue that federalism and more importantly the departmental principle (*Ressortprinzip*) are legally detrimental to the goals associated with *Vernetzte Sicherheit* (Vad/Linz 2012: 43-45). This view is amended in this article, because

²³ The author would like to express his gratitude to Prof. Sebastian Harnisch and Prof. Klaus Brummer for their comments on earlier drafts of this paper at a Workshop organized by the “Subgroup on Foreign and Security Policy” of the German Political Science Association (DVPW) in September 2014 in Magdeburg.

²⁴ *Vernetzte Sicherheit* literally translates into ‘networked security’. However, the translation ‘comprehensive approach’ is used more often, because of its application in the NATO-framework. In this article the German term *Vernetzte Sicherheit* will be used in order to better grasp the specific connotations and implications related to the German discourse.

Vernetzte Sicherheit is understood as a politically contested concept. Thus, the origins of political competition between governmental organizations are explicitly attributed to the logic of Graham T. Allison's Governmental Politics Model. As a result, observations can be connected to causal hypotheses, which allow for a depiction of a political process of the bureaucratic blocking of institutional security reforms.

In doing so, the article conducts a theory-based analysis of German foreign and security policy, which focuses on actor-specific rather than structural reasons. Such applications are rare in German-language and international scholarship on German foreign policy (Brummer 2013a: 20-24). When it comes to the Governmental Politics Model and the case of Germany in particular, Brummer authored the authoritative work, which includes a theoretical advancement discussed later (2013a). Other studies focus on foreign policy in general (Haftendorn 1978; Schneider 1997), democracy promotion (Rotter 2011), decisions on military deployments (Bodenstein 2001, Brummer 2013b), domestic security reform (Brummer 2009), and economic policy in the Euro crisis (Wood 2016).

This paper proceeds as follows. First, the concept of Vernetzte Sicherheit and the prospect for reforms at the outset of the Christian-liberal coalition are discussed. Second, the three main propositions of the Governmental Politics Model of Allison are introduced. This outline includes a discussion dedicated to the origins of organizational interests as well as the identification of the relevant bureaucratic actors for this study. Third, the abstract organizational interests of the identified organizations vis-à-vis Vernetzte Sicherheit reforms are worked out. Fourth, the theoretical model is applied to the bargaining process between the involved governmental actors in the empirical analysis. Fifth, the political outcomes are interpreted in light of the resultant proposition of Allison's model. Finally, the conclusion presents a summary of the empirical and theoretical findings and points to prospects of future research.

4.2 The prospects for Vernetzte Sicherheit at the beginning of the CDU/CSU-FDP coalition

Vernetzte Sicherheit is a concept based on the assumption that contemporary security threats are much more diverse than before, therefore necessitating new approaches in foreign and security policy (Borchert/Thiele 2012). Thus, Vernetzte Sicherheit is connected to other concepts such as the Revolution in Military Affairs (Owens 2001; Alberts 1996; Helmig/Schörnig 2008), network-centric warfare (Alberts/Garstka/Stein 1999; Cebrowski/Alberts 1998), and the

comprehensive approach (Schraubelt 2011; Hull 2011). All these concepts derive from a changed threat perception and define new ways of providing security. Interconnectedness of branches of the military and integration into joint military efforts are proposed as effective instruments against new security threats (Hansel 2011: 299). The comprehensive approach is a widely used concept with varying meanings in different settings (Hull 2011: 7). NATO's application and policy is of interest for this article. NATO's comprehensive approach acknowledges the role of civilian capabilities in (post)-crisis settings and thus focuses on improving civil-military cooperation (Schraubelt 2011; Hull 2011). However, while it shares the assumption that civilian and military means need to be combined in view of new threats, *Vernetzte Sicherheit* goes beyond the military perspective (Borchert/Thiele 2012:4-12). What is special to *Vernetzte Sicherheit* is its focus on the improvement of coordination among governmental actors (Zapfe 2011). These actors are supposed to develop common objectives, processes, structures, and instruments (Borchert/Thiele 2012:7). With regard to governments, the ultimate goal is to reach a comprehensive integration of security policy organizations (Borchert 2004: 65; Thiele 2004: 109). The concept ascribes a key role to the common understanding of problems, threats, and risks, which is to be reached through inter-departmental strategic thinking, analysis, and planning (Dittler/Neubecker 2004: 149-53). Therefore, the concept specifically calls for institutional security reforms in form of a permanent, connected, and inter-departmental security architecture. *Vernetzte Sicherheit* as a concept was developed by security experts and has received rather little academic attention in Germany.²⁵ Most academic work touching on *Vernetzte Sicherheit* so far has focused on its application in the Bundeswehr's deployment to Afghanistan (Zapfe 2011; Erhart 2011; Schroeder/Hansen 2015; Brummer/Fröhlich 2011).

The concept of *Vernetzte Sicherheit* was politically introduced in Germany by the White Paper on German Security Policy and the Future of the Bundeswehr (BMVg 2006). However, the White Paper did not reflect the full extent of *Vernetzte Sicherheit* proposals described above, because two conflicts arose during the consultations on the original draft of the White Paper. Firstly, there was no agreement regarding the domestic deployment of Bundeswehr troops in times of crisis. The defense ministry had to replace a section, which called for a change of the constitutional provisions, with a more modest claim. Secondly, the entire section on inter-

²⁵ For exceptions to this observation see: Zapfe (2011); Mükusch (2011); Jäger/Thiele (2011).

departmental (*ressortübergreifend*) planning capacities was eliminated from the text due to pressure from the Foreign Office (Siebert 2006; Schlie 2015: 147-8). However, the document was still perceived as an attempt by the defense ministry to advance into the formerly civilian area of crisis prevention and to “degrade” civilian efforts in comparison to military ones (Weller 2008: 128).²⁶

When the CDU/CSU-FDP government took office in 2009 the concept of Vernetzte Sicherheit had already been part of the political debate for three years, since the publication of the White Paper. The grand coalition had not incorporated the full spectrum of ambitions into the White Paper and significant reforms had thus not taken place. This was in part due to concerns of the SPD (Nachtwei 2012: 24). In 2009, however, conditions for the advancement of Vernetzte Sicherheit looked promising. Both parties had endorsed the concept in their election manifestos (CDU/CSU 2009; FDP 2009). The CDU/CSU supported the concept staunchly. In 2008 the parliamentary group of the CDU/CSU had held a Security Conference, which was used to present the faction’s call for a security strategy for the Federal Republic (CDU/CSU Parliamentary Group 2008). The paper called for a legal basis allowing for the deployment of the Bundeswehr in domestic crises²⁷ and the establishment of a National Security Council with “a staff capable of acting” and working inter-departmentally (CDU/CSU Parliamentary Group 2008: 12-3). Then Interior Minister Wolfgang Schäuble specified in a radio interview that this was to improve the strategic and inter-departmental capabilities of the government (Deutschlandfunk 2008: 4-5). So Vernetzte Sicherheit was back on the agenda in its full-spectrum dimensions, including the proposal of regular inter-departmental planning capacities. Exactly those revisionary elements were and still are contested. Then Defence Minister Franz-Josef Jung made clear that for him Vernetzte Sicherheit as spelled out in the White Paper was “at the core of our national security strategy” (Jung 2008: 2). The CDU/CSU-FDP coalition agreement originated from the parties’ electoral platforms clearly stating that “[w]e adhere to the concept of Vernetzte Sicherheit” and signaled a bundling of inter-departmental efforts (Coalition Agreement 2009: 122, 123). Given this point of departure, one should not have expected too many problems in advancing Vernetzte Sicherheit including its revisionary elements.

²⁶ Direct quotes from German-language sources are the own translation of the author.

²⁷ This idea floats the political landscape regularly. For instance in April of 2016, when parts of the first draft of the new 2016 White Paper were cited in newspapers (Süddeutsche Zeitung 2016). Foreign Minister Steinmeier immediately refuted the idea (Spiegel Online 2016).

4.3 Governmental Politics: main propositions and organizational interests

The Governmental Politics Model was introduced to foreign policy analysis by Graham Allison in his seminal work *Essence of Decision* of 1971, in which he introduced three distinct models of governmental decision-making based on rational actors, organizational process and governmental politics (Allison 1971). Halperin (1974; Halperin/Clapp 2006) provided a very similar perspective towards understanding foreign policy decision-making. Allison revised his work in a second edition together with Philip Zelikow (Allison/Zelikow 1999), which shall be used as the main point of reference here. Originating in the United States, some argue that the model is best suited to be used for the analysis of presidential system decision-making (i.e. Freedman 1976: 436). The original authors however maintained that it is applicable to “most modern governments in industrialized nations” (Allison/Halperin 1972: 43).²⁸The model contains three main hypotheses that illustrate how political decisions come about in complex systems of foreign policy decision-making.

Hypothesis one treats the origins of political preferences and is summarized in the renowned dictum: “where you stand depends on where you sit” (Allison/Zelikow 1999: 307). This stand-sit-proposition stipulates that bureaucratic actors are bound to the general interests of the organization they represent. The logic is that the same person would hold different policy preferences when working for the foreign ministry, than when working for the defense or any other ministry. Even within organizations, a head of division for international organizations would differently interpret a given problems and propose policy options, than a head of division for security policy of the same organization. Allison and Zelikow do not hold that the causal relationship between ‘sit’ and ‘stand’ is perfect, but argue that the former strongly affects the latter (1999: 307). This stand-sit-proposition has received outspoken criticism in that it puts too much emphasis on organizational interests and cannot explain the role of actor-specific individual interests (Brummer 2013a: 48-52; Freedman 1976).

Brummer put forward an elaborate analysis of governmental politics in the Federal Republic (2013a), which focuses on foreign military deployments of the *Bundeswehr* to the African continent. In doing so, Brummer amended Allison’s model by combining it with the poliheuristic theory of foreign policy (see Mintz 1993 & 2003). Brummer proposed to use the two-tiered

²⁸ See Brummer (2012 and 2013a) for detailed discussions on critique of the Governmental Politics Model and the question of presidential vs. parliamentary systems of government in particular.

decision-model of the poliheuristic theory (see Mintz 1993, 2003, 2004) to analyse decisions by bureaucratic actors. He thus added the heuristic variable of "noncompensatory *organizational-loss aversion*" modelled on the Governmental Politics Model into the first stage of decision making (Brummer 2013a: 54). Actors would thus eliminate options which include unacceptable costs for their organization early on in their decision-process. On the second stage individuals are expected to evaluate remaining options rationally along both organizational and domestic politics lines. As in poliheuristic theory the analytical focus in Brummer's amended model is on top-level political decision makers (Brummer 2013a: 60) and their individual (domestic) political calculations are incorporated. This study can shed light on Brummer's integrated approach, because one bureaucratic actor in this study, Minister for Development Cooperation Dirk Niebel, provides with for good example of top-level political decision-makers and the conflict of organizational and individual preferences.

Notwithstanding such criticism, the stand-sit-proposition rests on the assumption that bureaucratic actors pursue the organizational interests because this rationally suits their individual career interests, because bureaucrats internalize the goals of their organization through socialization, and because interest-based behavior is rewarded in the selective recruiting process of organizations (Jäger/Oppermann 2006: 120-121; Saalfeld 2006; Freedman 1976). Allison as well as Halperin built their perception of organizational interests on findings from organizational theory and process-oriented foreign policy analysis (Brummer 2013b: 4). First, organizations identify a purpose they serve with their inherent specialized set of skills, which is referred to as "organizational essence" (Halperin/Clapp 2006: 27). The assumption is that policies are favored when they are in line with this *organizational essence* and rejected if they are not. Second, organizations try to maximize their *autonomy*, which they measure by way of their budget and personnel as well as influence in policy-making (Halperin/Clapp 2006: 52). They neglect inter-organizational cooperation if they can. If not they favor those options that are least intrusive to their autonomy. Moreover, organizations consider the peculiar expertise and skills-set they develop their *turf*, which they defend (Hudson 2007: 78). *Turf expansion* is only aspired if it strengthens the organizational essence, but *turf loss* is never accepted (Peters 2012: 24). Fourth, organizations care about the *morale and motivation* of their employees, because positive morale positively impacts the smooth running of functions and the chances of personnel expansion (Peters 2012: 31). Lastly, organizations measure their financial and staff *resources* relative to other organizations and value relative losses or gains more strongly than

absolute ones (Peters 2010: 232). This observation ties in with the second hypothesis of the Governmental Politics Model.

Hypothesis two states that policy preferences of organizations compete with each other. Since organizational interests differ, preferences on policy outcomes vary. This competition is conceptualized as a political bargaining process (Allison/Zelikow 1999: 255). Even similarly perceived problems –say a terrorist attack or a failed state – trigger different policy responses from different organizations, which are then subject to “the pulling and hauling that is politics” (Allison/Zelikow 1999: 255). In addition to these differences in regard to content, political organizations differ “with respect to power” (Brummer 2013b: 504) or, put differently, their level of influence on political outcomes (Allison/Zelikow 1999: 300). Power rests on resources at an organization’s disposal, but also stems from its formal position within in the bureaucratic structure. The Governmental Politics Model defines the bureaucratic division of tasks as “action channels”, which define the regular procedure of governmental working (Jäger/Oppermann 2006: 119). It is precisely this political bargaining conditioned by unevenly distributed power which studies using the Governmental Politics Model investigate.

Hypothesis three deals with the political outcomes of the bureaucratic bargaining process. Allison and Zelikow propose that political decisions of governments are mostly not the product of rational decision-making processes. Instead they understand policy outcomes as unintended compromise solutions that do not reflect the original policy preferences of the participant actors (1999: 294). They introduce the term “resultant” for such compromise outcomes (Allison/Zelikow 1999: 294). Especially since regular circumstances are characterized by the lack of one actor which is powerful enough to impose its preference, representatives of organizations have to compromise in inter-departmental bargaining processes. This leads to policy outcomes that can either be a lowest common denominator or a coincidental compromise formula.

The extant body of literature has commonly recognized that the methodological requirements for studies using Allison’s Governmental Politics Model are fairly high, because internal cabinet deliberations, which reflect bureaucratic positions, usually take place behind closed doors (Brummer 2013a, b, Allison and Zelikow 1999: 312–313). Also, ministries or ministers do not necessarily make their organizational interest public. Since this study focuses on recent political decisions in the secretive field of foreign and security policy, this problem is amplified as access to official documents or minutes of governmental meetings is impossible. Therefore, this study has to combine primary sources such as

publically available government strategies, implementation reports, and ministerial speeches with academic literature and a limited number of expert interviews.

As a first step in analyzing the depicted case, the relevant bureaucratic actors and their stances need to be identified on an abstract level. There are four main governmental actors in the process, the Ministry of Defense²⁹, the Foreign Office, the Ministry for Economic Cooperation and Development, and the Chancellery. The three ministries are relevant actors, because the strategic goals of Vernetzte Sicherheit touch upon the 'bread and butter' issues of the ministries, security and defence, foreign policy, and developmental cooperation, respectively. Since they form part of the respective action channels within the government, their say in political decisions on the matter is guaranteed. The Chancellery has to be considered, because of its coordinating functions both in terms of different layers of foreign policy and in terms of inter-ministerial cooperation. Moreover, the chancellor is in the position to break deadlocks in debates between ministers. This leaves the Ministry of the Interior out. This ministry is significant, because it is responsible for domestic security and the police. However, as this paper focuses on the foreign policy aspects of Vernetzte Sicherheit, it is reasonable to exclude it from the analysis.

4.4 Where do the actors stand? – Bureaucratic positions towards Vernetzte Sicherheit

The Ministry of Defense (*BMVg*) had a very strong position in favor of implementing Vernetzte Sicherheit reforms at the time the coalition began working in October 2009. This does not come as a surprise as the concept originated within that ministry. The new defence minister Karl-Theodor zu Guttenberg used one of his first Bundestag speeches in his new office to signal support for reforms, stating that "it remains appropriate to bundle inter-departmental efforts" (zu Guttenberg 2009). Vernetzte Sicherheit reforms were seen as favorable for the ministry's organizational interests in a number of ways. Even the call for inter-departmental structures that runs counter the assumption that organizations tend to defend their autonomy against coordination mechanisms was incorporated into this positive view.

Enacting Vernetzte Sicherheit reforms would have benefitted the organizational essence of the *BMVg*, which naturally is the provision of military security. In the absence of a network

²⁹ The Ministry of Defense is named first, because of its pivotal role in introducing the concept through the 2006 White Paper.

approach, the *BMVg* had been sidelined in all aspects of foreign policy and crisis prevention, in which a military contribution was not an option. This would have changed if all foreign policy issues were to be analyzed inter-departmentally. As pointed out above the *BMVg* was seen to „advance into the domain of crisis prevention“ by “degrading” civil forms of crisis prevention to a “mere component” (Weller 2008: 127; 128). The *essence* of the ministry would thus have been exported into an area of politics formerly impenetrable for it. The ministry could have *expanded its turf* without having to fear a loss of *autonomy*. Such a loss would have been rather improbable, because the conduction of military deployments is an exclusive area of expertise of the Ministry of Defence, which was not bound to be eroded as a result. The restrictions to the ministry from new forms of inter-departmental cooperation would have been offset by the gains in terms of new avenues of influence and possible action. Also, competing ministries (Foreign Office and Ministry for Economic Cooperation and Development in particular) would have experienced a much greater *relative turf loss*.

Moreover, Vernetzte Sicherheit called for the creation of common situational awareness through inter-departmental strategy and planning units. Strategy and planning were seen as areas of utmost expertise by the ministry (Interview 1). Thus, the ministry would have brought in its primary expertise and stimulated *morale and motivation* of its own employees, if they excelled in inter-departmental institutions. Lastly, from the defense ministry’s point of view an expansion of the tasks of the Bundeswehr concerning domestic assignments belonged to real Vernetzte Sicherheit reforms. This long-held objective was seen as advantageous to the organizational interest, too. Incidents in which the Bundeswehr had been used domestically (i.e. large scale flooding at river Oder in 2002) had boosted the armed forces’ image. In terms of security threats like international terrorism, domestic assignments were understood as an integral part of security provision and thus the department’s *organizational essence*. In sum, *turf expansion* along the lines of the *organizational essence* is the major element in explaining the positive position of the Ministry of Defense towards Vernetzte Sicherheit reforms.

The hesitant position of the *Foreign Office* towards Vernetzte Sicherheit had not substantially changed since its original criticism of the White Paper. The new Foreign Minister Guido Westerwelle did not include Vernetzte Sicherheit in his initial public remarks. He only mentioned networked approaches in Bundestag speeches during debates on the extension of existing Bundeswehr deployments (Westerwelle 2010a,b,c, 2011). Vernetzte Sicherheit conflicted with the organizational interests of the *Foreign Office*. Diplomacy and multilateralism

were the guiding principles of the *Foreign Office*. This *organizational essence* could have eroded in a foreign policy approach that put more emphasis on security matters. The *Foreign Office* was satisfied with a low level of inter-departmental cooperation in foreign affairs, because of its general coordination function on all aspects of foreign policy (Andreae/Kaiser 1998). A stronger combination of developmental and military efforts on a general level would have jeopardized this position. The status quo protected its bureaucratic power, while any possible Vernetzte Sicherheit reform could have reduced its *autonomy* in this regard. From the perspective of the *Foreign Office* there was no need to develop more integrated planning capacities. Thanks to its network of embassies, long established information asymmetries worked in its favor. Thus, sharing or bundling *resources* in this domain ran against organizational interests and would have meant a *turf* loss. Overall, defending the diplomatic aspects of the *organizational essence* and *resources* as well as the avoidance of decreased *autonomy* and *turf* loss explain the *Foreign Office's* stance in governmental politics terms.

The *Ministry for Economic Cooperation and Development (BMZ)* had strong reservations against Vernetzte Sicherheit (Interview 2), however the new Minister Dirk Niebel had been known "to be an avowed advocate of Vernetzte Sicherheit" (Erhart 2011: 72). The ministry's *organizational essence* and *turf* was put in danger by the concept of Vernetzte Sicherheit, which spilled right into crisis prevention and post-crisis policies. Security and defense would have trumped development if Vernetzte Sicherheit reforms had gotten enacted (cf. Weller 2008). Therefore, the *BMZ* had to preserve its *autonomy* vis-à-vis an expansionary project. It also needed to defend its material *resources*, because subjugation to a more security-based conflict prevention policy would have redirected funding. Last not least, the *BMZ* had to apprehend a decline of *moral and motivations* of its personnel if the aforementioned consequences had occurred. The development ministry's position based on the stand-sit proposition is grounded in the defense of a status quo that accredited the organization *autonomy* and *resources* in its primary functions.

As Brummer points out, "[i]t is more difficult to delineate the organizational interests of the [C]hancellery" compared to ministries, which are responsible for certain policy areas (Brummer 2013b: 11). Still, some general points can be made regarding the *interests* of this institution. It wants government business to run smoothly and without internal conflict. Regarding foreign policy in particular the *Chancellery* is interested in maintaining a strong international role for Germany, maintaining balance between the involved ministers, even more

so, when they represent different parties, and an influential position for the Chancellor especially in matter of high salience. Against the background of possible Vernetzte Sicherheit reforms the general concerns weighted stronger than issue-specific calculations, which resulted in an overall conservative positioning.³⁰ The *Chancellery* could have gained responsibilities if a national security council had been created under its auspices or if its foreign affairs division had been transformed into an inter-departmental unit responsible for overall strategy and planning. However, those gains might have outweighed the risks associated with restricting ministerial autonomy. Thus, the *Chancellery* had to choose between turf gain and balanced ministerial rivalry. It could have attempted to expand its turf, which included risks that ran counter to its overall *organizational essence* and *function* primary of upholding smooth governmental functions and reducing bureaucratic competition to a minimum.

4.5 The *invisible* bargaining process

Despite these bureaucratic positions, Vernetzte Sicherheit reforms seemed imminent at the beginning of the CDU/CSU-FDP coalition. The coalition agreement called for them. Moreover, the coalition partners introduced a new sub-committee for civil crisis prevention and networked security in the Bundestag (Unterausschuss "Zivile Krisenprävention und vernetzte Sicherheit"). The creation nurtured expectations, that issues pertaining to Vernetzte Sicherheit would be tackled. The following analysis will show how those anticipations did not materialize and highlight the role of bureaucratic politics in this process.

A substantial Vernetzte Sicherheit reform did not take place between 2009 and 2013. „Difficult decisions to implement Vernetzte Sicherheit were avoided. Either there was no action at all or the realized approaches were fragmented and not complementary” (Borchert/Thiele 2012: 1). Observing the bargaining process is not a straightforward adventure in such a case as it is difficult to trace something that was avoided. However, two aspects, which sufficiently portray the process, can be focused on. First, there were some clearly agreed upon reform plans. An evaluation of their implementation can highlight whether Vernetzte Sicherheit moved forward or halted. Second, the Federal Government passed three new strategy documents in

³⁰ This is a different strategy than in European affairs, in which the Chancellery has been depicted as stripping the Foreign Office of influence (Rinke 2010). However, there is only one antagonist for the Chancellery in European affairs, not a combination of ministries.

the area of foreign and security affairs: the *Defence Policy Guidelines* by the Ministry of Defense, which delineate the tasks of the Bundeswehr (BMVg 2011); a new strategy regarding fragile states, called “Für eine kohärente Politik der Bundesregierung gegenüber fragilen Staaten” (*Fragile State Guidelines*) (Bundesregierung 2012), which was jointly drafted by the *Foreign Office*, the *BMVg*, and the *BMZ*; a concept for the conduct of foreign policy in a multipolar world, which focused on emerging powers and is commonly referred to as “Gestaltungsmächtekonzept” (*Emerging Powers Concept*) (Auswärtiges Amt 2012a). Studying the content of these documents can reveal the extent to which elements of Vernetzte Sicherheit featured in new strategies. Moreover, during the drafting period of these strategies there was political and academic discourse on the meaning, shortcomings, and future of Vernetzte Sicherheit. Especially public ministerial statements, individual publications by civil servants, and studies conducted by subordinate agencies of the ministries can thus be analyzed to infer the positioning of the relevant actors. Behind-closed-door consultations about the content of the new strategies did not feature in the press, but were be partially traced back with interviews.

4.5.1 Concrete reform plans

Two concrete reform pledges were to strengthen the Inter-ministerial Civilian Crisis Prevention Steering Group (*Ressortkreis zivile Krisenprävention*) by connecting it more closely to political decision-makers and to conduct and sustainably establish a national simulation on crisis management. The strengthening of the steering group was set as a goal in the first report on the implementation of the civil crisis prevention action plan drafted by the coalition, which was the third such report overall (Deutscher Bundestag 2010). Based on the guidelines of the coalition agreement the report reaffirmed the “necessity of an improved linkage with the top-level political management of the ministries” (Deutscher Bundestag 2010: 76). The steering group delegates were also in line with this objective as the coalition took office (Deutscher Bundestag 2010: 76). Such a change would have introduced a configuration of the steering group that included state secretaries, without the transfer of political decision-making power. The governmental actors viewed a strengthened steering group very differently. Defense Minister zu Guttenberg saw the introduction of a state secretary-level cabinet committee on Afghanistan as an “important step” towards more coordination, which would take place in a strengthened steering group (2009: 2). A policy paper by the Center for International Peace Operations a subordinate agency of the Ministry of Foreign Affairs stated on the contrary that “subsidiarity

and specialized division of labor are absolutely reasonable” (Wittkowsky/Meierjohann 2011:1). Thus, two main actors disagreed on this topic and the steering group’s composition was not changed. State secretaries do not participate in its meetings (Deutscher Bundestag 2014). The fourth implementation report in 2014 did neither mention that the third report of 2010 had called for this improvement or analyze eventual changes, nor did it repeat this call (Deutscher Bundestag 2014)³¹. The funds that had originally been allocated to the steering group and had run out in 2008 had not been continued. In sum, political decisions to strengthen the steering group could not be taken and knowledgeable observers lamented a “lack of sufficient staff and financial resources” of the unreformed steering group (Nachtwei 2012: 28).

Regarding the conduction a national simulation on crisis management, the federal government repeated its commitment in the 2010 report at the beginning of the CDU/CSU-FDP coalition: “The envisaged national simulation game, which had been scheduled for the reporting period of the second implementation report, has been rescheduled due to necessary updates. It is now planned for the current legislative period. The Federal Academy for Security Policy (BAKS) is charged with its implementation now” (Deutscher Bundestag 2010: 10). Thus, the simulation was still on the agenda, but the *BMVg* lost influence, since the responsibility was taken from the “Military Academy of the German Armed Forces” (FüAkBw). The simulation “had been thwarted” by the Foreign Office (GKKE 2010: 26): While the BAKS is a federal agency not assigned to a specific ministry and headed by a civilian, the FüAkBw is part of the military command structure and reports to the *BMVg*. The implementation report named the complexity of the development of simulation scenarios as one reason for the delay. More importantly it stated that “the group of participants, which had originally been planned, had not been large enough” (Deutscher Bundestag 2010: 73), because the simulation should encompass all relevant governmental actors. So in addition to stating a concrete period of time for its conduction (the current legislative period), the government extended the scope of the simulation. However, the simulation exercise has since not taken place. The fourth report did not explain why this is the case, nor did it renew the plan to hold such a simulation (Deutscher Bundestag 2014), so the simulation game has died a lengthy death of bureaucratic pulling and hauling.

³¹ The reporting period from June 2010 until May 2014 mainly covers the CDU/CSU-FDP coalition. Only the first five months of 2014 saw a grand coalition government again, which of course finalized the report.

4.5.2 New strategy documents in the area of foreign and security policy

Only two of the three strategy documents in question had an inter-agency element in their drafting. The *Fragile States Guidelines* were commonly drafted by the three ministries. The *Emerging Powers Concept* was drafted by the Foreign Ministry and put through an interdepartmental coordination process. The *Defense Policy Guidelines* however, were a product of the *BMVg* alone.

Since no consultation process took place regarding the *Defense Policy Guidelines*, bargaining processes between governmental actors cannot be studied here. Yet, the *Defense Policy Guidelines* can still be perceived as a political statement by the Ministry of Defense and thus be analyzed in terms of bureaucratic positioning on the topic of Vernetzte Sicherheit. Their purpose was to define the level of aspiration and specific tasks as well as priorities for the armed forces. As such, they focused on the Bundeswehr itself and not on security and defense policy in general. However, the guidelines contained no direct mentioning of the term. The section on “values, objectives and interests” stated however that safeguarding security and national interests can only be achieved through inter-departmental coordination (BMVg 2011: 4-6). Minister de Mazière underpinned this when he presented the guidelines to the Bundestag by stating that Vernetzte Sicherheit “forcefully emphasizes inter-departmental” actions (de Mazière 2011: 1). However, the *Defense Policy Guidelines* did not repeat the revisionary calls of the White Paper in detail. While this was no megaphone diplomacy, it was still an apparent indicator that ministry and Minister remained in support of Vernetzte Sicherheit.

When the *Foreign Office* published its *Emerging Powers Concept* in 2012 this was a chance to delineate its organization’s strategic view of foreign affairs. Unlike the Ministry of Defense, which publishes the White Paper (albeit not very regularly), the Foreign Office does not generally publish strategy papers. The decision to draft this paper can thus already be interpreted as a conscious step to carve out priorities and tasks of the organization, including vis-à-vis other governmental actors. It was also a pet project of Minister Westerwelle. There was a round of ministerial consultations on the paper, but it mainly touched issues indisputably charged to the Foreign Office. So other ministries could not and did not voice meaningful objections (Interview 1; Interview 2). The *Emerging Powers Concept* thus has to be treated as an epitome of the ministry’s own strategic thinking. The main message of the document was that Germany would react to the shifts in global power and order, epitomized by the rise of new

players like the BRICS³², by actively engaging with those new powers in order to build partnerships (Auswärtiges Amt 2012a). When it comes to Vernetzte Sicherheit, the strategic thinking was deprecatory. In line with this positioning, the *Emerging Powers Concept* stipulated that the Foreign Office ought to be at the core of all foreign-related endeavors of the Federal Government: „Country-specific Inter-ministerial Steering Groups serve as points of information and coordination and take place on working level [...] The Foreign Office chairs them as a matter of principle” (Auswärtiges Amt 2012a: 54). It only touched inter-departmental coordination at the very end of the document on little more than one page and made clear that any coordination efforts did not undermine the overall political responsibility of the involved ministries concerning their areas of competence (Auswärtiges Amt 2012a: 54-55).

Parallel to drafting the *Emerging Powers Concept* the Director of the policy planning staff of the ministry, Thomas Bagger, had indicated in an article that Vernetzte Sicherheit would “have to be embedded in an overarching concept of ‘network-oriented’ foreign policy” (Bagger/von Heynitz 2012: 54). In that article he further noted: “It becomes ever more apparent, that the sum of internationalized departmental policies do not yield [coherent] foreign policy [...] ‘systems integration’ is needed” (Bagger/von Heynitz 2012: 54). From its own perspective the *Foreign Office* was the obvious provider of this coherence and integration. Bagger referred to the *Emerging Powers Concept* in this regard, stating “the Foreign Office – as exemplified in the *Gestaltungsmächte*konzept – is charged with this platform function” (Bagger/von Heynitz 2012: 58). So, the Foreign Office concluded that the unopposed *Emerging Powers Concept* had tilted the balance in its direction. Interestingly enough, the cited article was headed ‘*The networked diplomat’: from Vernetzte Sicherheit towards ‘network-oriented foreign policy’*’.

Summing up, the *Emerging Powers Concept* was a good example that the foreign ministry attempted to contain the revisionary elements of Vernetzte Sicherheit through the accentuation of its own coordinating function. It was not policy or strategic planning that needed to be networked from this point of view, but the diplomat. In this perspective the foreign ministry was placed at the very center of foreign and security policy. It furthermore

³² The acronym BRICS refers to the countries of Brazil, the Russian Federation, India, China, and South

implied a clear hierarchy in which foreign policy came first and was only to be supplemented by other policy areas such as defense or development cooperation.

When discussions started about the *Fragile State Guidelines* (Bundesregierung 2012), the three authoring ministries and the Chancellery represented different positions on the topic. The coalition treaty had called on the Ministries for Foreign Affairs, Defense, and Development Cooperation to come up with a joint strategy regarding foreign and security policy on fragile and failing states. As depicted above, this had been done against the background of electoral platforms of the governing parties that were generally supportive of Vernetzte Sicherheit.

The *Chancellery's* position can be traced in an article by the Head of the subdivision on defense policy in that office, Brigadier General Erich Vad. That article featured three main lines of argument. First, it deemed increased inter-agency coordination problematic by stating that “additional interfaces [...] appear rather obstructive if time is pressing” (Vad/Linz 2012: 43). This was essentially a dismissal of the idea of upgrading the foreign affairs division of the Chancellery or staffing the Federal Security Council in order to transform it into a true National Security Council. Second, Vernetzte Sicherheit was depicted as a mission-centered concept. The authors argued “that successful departmental integration [...] on one mission will in all likelihood not be a formula for success in a different scenario” (Vad/Linz 2012: 46). The article concluded that no general revisions of the structures underlying Vernetzte Sicherheit were necessary, because a novel networked approach had to be designed for the specific circumstances of every new challenge in foreign and security policy. Third, the authors underlined the passive role for the *Chancellery* in formulating a new policy of Vernetzte Sicherheit. The article stressed that “inter-departmental action must not weaken departmental responsibility” (Vad/Linz 2012: 44). The message was that the *Chancellery* would not solve departmental deadlocks with reference to the chancellor principle.³³ So, the *Chancellery* prioritized departmental responsibility (*Ressortprinzip*) over the chancellor's guiding competence (*Richtlinienkompetenz*). In doing so, it set the rules of the bureaucratic game in a way, which forced ministries to form a compromise on the issue.

³³ The chancellor principle and the guiding competence delineate the special position of the chancellor within the cabinet and in general governmental functions. According to these principles the chancellor is *primus inter pares* among the cabinet members so that he/she can decide ministerial conflicts. The chancellor may also decide on the general course of political action of the government and can ask ministers to resign, if they disagree with this course.

The *BMZ* insisted that policy areas had to be treated on equal footing and with regard to their specific cultures. Minister Niebel clarified that “development cooperation shall not be perceived as subordinate to security policy” (Niebel 2012: 64). Instead, he argued for an “equitable division of labor on equal footing” (Niebel 2012: 66). Nevertheless, he maintained a “requisite for departmental integration and coherence” (Niebel 2012: 66) and did speak of “Vernetzte Sicherheit” (Niebel 2012: 65; 67). This view had to be a left-over of his “staunch” support of the policy (Erhart 2011: 72) prior to taking office and not a political view shared by his ministry, because it is known, that Vernetzte Sicherheit had become a “polemical term” in the development cooperation community quickly after the White Paper (Interview 2). However, this supportive notion was curtailed by the minister’s call for “tailor-made” networked approaches in specific contexts and situations (Niebel 2012: 72), which contradicted general functions and organizational units. Notwithstanding this debate on terminology, a clear posture towards equal footing of policy areas and against general organizational change can be observed.

The *BMVg* remained in favor of the revisionary elements of Vernetzte Sicherheit, but realized “the concept has remained a rather ‘military term’ to date” (Neureuther 2012: 91; Interview 1). Due to this, it used a more modest language when arguing for Vernetzte Sicherheit. Then Defense Minister zu Guttenberg called inter-departmental cooperation on Afghanistan “first class” (zu Guttenberg 2011: 1). His successor de Mazière suggested a reflection on the elements of Vernetzte Sicherheit, the missing pieces and a revitalization of it (de Mazière 2011: 3). Furthermore, Minister de Mazière accommodated the critical view of the development cooperation community by stating “Vernetzte Sicherheit is no militarization of security, but the expansion of security through other policy areas” (de Mazière 2012: 2). This was a change in comparison to earlier behavior, especially from Defense Minister Jung, who has been accused of “a top-down excessive exaggeration” of Vernetzte Sicherheit (Nachtwei 2012: 35; similarly Wittkowsky et al. 2012: 117).

Similar to its positioning through the *Emerging Powers Concept*, the *Foreign Office* wanted the Fragile State Guidelines to highlight its coordinating role and install checks for too much interdepartmental cooperation. An article by the coordinator of a working group on Vernetzte Sicherheit in the Center for International Peace Operations stated that “the most intense form of inter-departmental cooperation is not always desirable” (Wittkowsky et al. 2012: 116). Similarly policy planning chief Bagger argued, that “country and issue specific *task forces*” are a conscious decision against “permanent” inter-departmental structures such as in

the United States or the United Kingdom (Bagger/von Heynitz 2012: 54). Moreover, the *Foreign Office* made chairing such task forces a condition. Unlike the other actors, representatives of the *Foreign Office* chose to refer to coordinated foreign policy as *vernetzter Ansatz* and avoided the term *Vernetzte Sicherheit* whenever possible or only employed as an ancillary part of this overarching comprehensive approach. The Foreign Minister adhered to this wording as well in the press release on the publishing of the Fragile State Guidelines (Auswärtiges Amt 2012b).

The Fragile State Guidelines were agreed upon by the three ministries in September 2012 and presented in a joint press conference of Ministers Westerwelle, de Mazière, and Niebel on September 19th. The manuscript did not mention *Vernetzte Sicherheit* but placed foreign policy towards fragile states in the context of a “comprehensive approach” (Bundesregierung 2012: 2). Regarding the organizational structure the extant coordinating elements such as the Inter-Ministerial Steering Group on Crisis Prevention were deemed “valuable” assets for joint action (Bundesregierung 2012: 3). It was decided not to introduce new permanent structures. In contrast, the Fragile State Guidelines codified the reactive, country- and issue-specific approach. In case of crises or indirect threats so-called country “Task Force[s]” were seen as an “adequate example” allowing for the “swift” bundling of government resources (Bundesregierung 2012: 6). The guidelines clarified that the Foreign Office was to chair meetings of those task forces and that meetings were to generally take place on working level, with the exception of meetings on state secretary level in rare instances. This reactive outlook was underscored as the guidelines stipulated that “German measures towards fragile states are decided upon on a case-by-case basis” (Bundesregierung 2012: 3).

4.6 Resultants - unintended outcomes or successful blocking of reforms

As introduced above, Allison suggested perceiving political decisions as resultants or unintended compromise solutions of bargaining processes within the executive (Allison/Zelikow 1999: 294). This advice is illuminating when looking at the above policy decisions as well. The Inter-Ministerial Steering Group on Crisis Prevention was not strengthened during the time period covered here. This can be explained as a lowest common denominator resultant, because the bureaucratic actors had conflicting interests, which could not be reconciled in a coincidental compromise. Thus, the status quo prevailed and i.e. the original financing mechanism was not prolonged, because co-financing was legally unfeasible and unwanted by the actors. Department-based financing would have meant increased influence for one actor, which was

unacceptable to the others. The example of the unimplemented simulation exercise demonstrates how the active blockade of an actor (Foreign Office) can completely impede the execution of an agreed-on program. This resultant embodies an unintended compromise between cancellation and continuation, which is delay.

The degree of influence by other governmental actors on both the Defense Policy Guidelines and the Emerging Powers Concept was so limited, that their content does not represent resultants but the bureaucratic position of the *BMVg* and the *Foreign Office* respectively. The content of the Fragile State Guidelines can very well be explained as resultants. Three actors (*Chancellery*, *Foreign Office*, and *BMZ*) preferred – for different reasons – the established routine of case-by-case decision making. Only the *BMVg* saw more coherent and overarching policy formulation as advantageous. The resultants are country- and issue specific task forces and a clear pledge to case-by-case decisions. So in combination, the three actors leveraged enough bargaining power to influence the outcome substantially. Yet, this is still an example of unintended compromises, as the specific tool of task forces was not part of the original preferences of all of the influential actors. Regarding permanent strategy and planning facilities, two actors positioned themselves in opposition (*Chancellery* and *BMZ*). One actor argued strategy and planning was already done by its staff in the embassies and headquarters (*Foreign Office*), so that there was no need for adjustments, instead the Foreign Office's leading role ought to be codified. Another actor was favorable towards the establishment of permanent staff structures in the *Chancellery* (*BMVg*). The resultant was that no decision on common planning was taken at all. This outcome most closely represented the preferences of the *Chancellery* and *BMZ*, but still is an unintended compromise solution.

These resultants demonstrate that the division of power among the bureaucratic actors was instrumental in reaching decisions. Only coalitions of ministries were capable of determining the substance of decisions. Single ministries could not force their positions onto others. Thus, we see resultants – unintended compromise solutions – on those matters with diverging preferences. Solely the establishment of task forces could be interpreted as the imposition of the will of the combination of three governmental actors.

4.7 Conclusions and implications

This article has shown that significant Vernetzte Sicherheit reforms did not get enacted during the CDU/CSU-FDP coalition, although the governing parties had campaigned in their favor and

had included a pledge for Vernetzte Sicherheit in their coalition agreement. This conclusion is shared amongst others by the renowned expert Winfried Nachtwei who stated in 2010 “there are no real advancements“ (Deutscher Bundestag 2010 Wortprotokoll), as well as by Alamir in a publication of the Ministry of Defense (2011) and by the original mastermind of Vernetzte Sicherheit (Schlie 2015).

By using Allison’s Governmental Politics Model, it was possible to explain the non-implementation through organizational interests. Bureaucratic actors arguably based their stance towards eventual reforms on the effects these would have had on the interests of their departments. Thus, the stand-sit proposition proved generally correct. This insight was underpinned by the positioning of Minister Niebel, who had been regarded as a supporter of Vernetzte Sicherheit before the coalition. However, once in office, he adapted his preferences along the lines of the ministry. This was exemplified by his clear posture towards equal footing and against general organizational change, although it ran counter to his previous fully-fledged support of Vernetzte Sicherheit including its revisionary elements. By supporting Allison’s original stand-sit proposition, this case contradicts Brummer’s theoretical assertion that political decision makers adhere to a principle of noncompensatory organizational-loss aversion in a first phase of their decision-making, but conduct domestic political as well as organizational calculations in a second phase. This contradiction is only true, however, as long as Minister Niebel’s domestic calculus is assumed to be more influential than his organizational allegiance and moreover prone to a more supportive stance regarding Vernetzte Sicherheit.

If one were to interpret the resultants in terms of winners and losers, the BMZ held its ground, but only in combination with other actors. The Ministry of Defense clearly lost, because none of the resultants reflect its preference, which included turf expansion. Especially the codification of task forces does not reflect the original goals of Vernetzte Sicherheit as a security policy approach “at all” (Schlie 2015: 148; Borchert/Thiele 2012; Nachtwei 2012). The Foreign Office actually features closest to being the winner. Firstly, it blocked (albeit not alone) reforms that would have advantaged the Ministry of Defense. Secondly, it was able to position itself as the coordinating organization in foreign affairs, because its favored policy concept, *Vernetzter Ansatz* reduces military tools and developmental aid to instruments of an overall foreign policy approach. However, the general ideas of the concept are still part of the German debate on security policy: While the new version of the White Paper of July 2016 does not employ the

term Vernetzte Sicherheit, it calls for a more integrated and inter-departmental policy process and the expansion of tasks and powers of the national security council (BMVg 2016b).

Analyzing the political process through the lenses of the Governmental Politics Model allowed for an improved understanding of the political debate. Arguments and strategies employed by the participants can be better understood against the backdrop of Allison's theory. From a theoretical viewpoint it is interesting to note that the Chancellery did not act as a deal-maker. It could have tilted the balance towards more encompassing reforms along the lines of the Ministry of Defence. Although such reforms would have led to greater resources and increased influence for the department, the Chancellery supported or accepted resultants that did not improve its own position, but kept the distribution of power between the ministries closer to the status quo. This supports the assumption of (Peters 2010: 24) that organizations only seek more responsibilities if those sustain the essence of the organization's function. This finding should be further explored across policy areas³⁴ and countries.

³⁴ In the refugee crisis for instance policies have been partially centralized at the expense of the Ministry of Interior in particular since Peter Altmeier, the Chancellery Minister, was put in charge of coordinating the German refugee policy (Spiegel Online 2015; FAZ 2016)

Bibliography

- Alamir, Fouzieh Melanie (2011). „Vernetzte Sicherheit – viel erreicht, aber wenig gewonnen?“, *Reader Sicherheitspolitik*. Berlin: Bundesministerium der Verteidigung. Retrieved 2015-02-08 at: [http://www.bmvg.de/portal/a/bmvg/!ut/p/c4/bY4xD4lwEIV_kS3EYIKbBBNdhFwUF1LopVygLTmuuPjjbQcTBu8lb3jvu-TJl4xyakWjGL1Tk3zKpsdj9xadXY1YsB-ABkBeZj8h4yiUM9B5BkGgNFD7B9nvNqEaGQJBG5xu0S1MwYKL7xskhSNHyMIHGqRB9N4BJ-clY3RDij2J2RNPqQkUcRaoZZPldZXI2e_yT3luLsWtPBT1tbrL2drTF5OVCFw/!](http://www.bmvg.de/portal/a/bmvg/!ut/p/c4/bY4xD4lwEIV_kS3EYIKbBBNdhFwUF1LopVygLTmuuPjjbQcTBu8lb3jvu-TJl4xyakWjGL1Tk3zKpsdj9xadXY1YsB-ABkBeZj8h4yiUM9B5BkGgNFD7B9nvNqEaGQJBG5xu0S1MwYKL7xskhSNHyMIHGqRB9N4BJ-clY3RDij2J2RNPqQkUcRaoZZPldZXI2e_yT3luLsWtPBT1tbrL2drTF5OVCFw!/)
- Alberts, David (1996): *Information age transformation - getting to a 21st century military*. Washington D.C.: CCRP publication series.
- Alberts, David/Garstka, John/Stein, Frederick (1999): *Network centric warfare - developing and leveraging information superiority*, Washington D.C.: CCRP publication series.
- Allison, Graham T. (1971). *Essence of Decision: Explaining the Cuban Missile Crisis*. Boston: Little Brown and Company.
- Allison, Graham T./Halperin, Morton H. (1972). Bureaucratic Politics: A Paradigm and Some Policy Implications, *World Politics* 24 (Supplement), 40-79.
- Allison, Graham T./Zelikow, Philip (1999). *Essence of Decision: Explaining the Cuban Missile Crisis*, 2nd Edition, New York: Longman.
- Andreae, Lisette/Kaiser, Karl (1998). “Die „Außenpolitik“ der Fachministerien“. In: Karl Kaiser and Wolf-Dieter Eberwein (Eds.), *Deutschlands neue Außenpolitik*, Band 4: Institutionen und Ressourcen. pp. 29-46. München: de Gruyter Oldenbourg.
- Auswärtiges Amt (2012a). *Globalisierung gestalten – Partnerschaften ausbauen – Verantwortung teilen. Konzept der Bundesregierung*. Berlin: Auswärtiges Amt. Retrieved 2012-12-13 at: <https://www.auswaertigesamt.de/cae/servlet/contentblob/608384/publicationFile/169965/Gestaltungsmaechtekonzept.pdf>
- Auswärtiges Amt (2012b). *Fragile Staaten – eine Herausforderung für die Sicherheit*. Pressemitteilung des Auswärtigen Amts. 19.09.2012. Retrieved 2012-12-13 at: http://www.auswaertigesamt.de/DE/Aussenpolitik/AktuelleArtikel/120919_Fragile_Staaten_node.html

- Brummer, Klaus (2013b). The Reluctant Peacekeeper: Governmental Politics and Germany's Participation in EUFOR RD Congo. *Foreign Policy Analysis* 9 (1), 1-20.
- Brummer, Klaus/Fröhlich, Stefan (Eds) (2015). „Zehn Jahre Deutschland in Afghanistan“, *Zeitschrift für Außen- und Sicherheitspolitik* Sonderheft 3 2011.
- Bundesregierung (2009). *Wachstum. Bildung. Zusammenhalt. Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und FDP, 17. Legislaturperiode*. Berlin: Bundesregierung.
- Bundesregierung (2012). *Für eine kohärente Politik der Bundesregierung gegenüber fragilen Staaten. Ressortübergreifende Leitlinien*. Berlin. Retrieved 2012-12-13 at: https://www.bmz.de/de/zentrales_downloadarchiv/Presse/leitlinien_fragile_staaten.pdf
- Cebrowski, Arthur/Alberts, David (1998): 'Network-Centric Warfare: Its Origin and Future', *Proceedings* 124(1).
- CDU/CSU (2009). *Wir haben die Kraft – gemeinsam für unser Land*. Regierungsprogramm 2009–2013. Verabschiedet in einer gemeinsamen Sitzung des Bundesvorstands der CDU und des Parteivorstandes der CSU. Berlin.
- CDU/CSU Parliamentary Group (2008). *Eine Sicherheitsstrategie für Deutschland. Beschluss der CDU/CSU-Bundestagsfraktion vom 6. Mai 2008*. Berlin: CDU/CSU Fraktion im Deutschen Bundestag. Retrieved 2014-05-13 at: https://www.cducsu.de/sites/default/files/Sicherheitsstrategie_Bechluss_080506_1.pdf
- Coalition Agreement (2009). *Wachstum. Bildung. Zusammenhalt. Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und FDP, 17. Legislaturperiode*. Berlin.
- Deutscher Bundestag (2006). Drucksache 16/1809. „Unterrichtung durch die Bundesregierung. 1. Bericht der Bundesregierung über die Umsetzung des Aktionsplans „Zivile Krisenprävention, Konfliktlösung und Friedenskonsolidierung““. Berlin: Deutscher Bundestag.
- Deutscher Bundestag (2008). Drucksache 16/10034. „Unterrichtung durch die Bundesregierung. Zweiter Bericht der Bundesregierung über die Umsetzung des Aktionsplans „Zivile Krisenprävention, Konfliktlösung und Friedenskonsolidierung“ – Krisenprävention als gemeinsame Aufgabe“. Berlin: Deutscher Bundestag.
- Deutscher Bundestag (2010). Drucksache 17/2300. „Unterrichtung durch die Bundesregierung. Dritter Bericht der Bundesregierung über die Umsetzung des Aktionsplans „Zivile Krisenprävention, Konfliktlösung und Friedenskonsolidierung““. Berlin: Deutscher Bundestag.

- Deutscher Bundestag (2010 Wortprotokoll). Protokoll Nr. 17/4. Auswärtiger Ausschuss. UA Zivile Krisenprävention und vernetzte Sicherheit (3). Wortprotokoll 4. Sitzung, Öffentliche Anhörung. Berlin: Deutscher Bundestag.
- Deutscher Bundestag (2014). Drucksache 18/3213. „Unterrichtung durch die Bundesregierung. Vierter Bericht der Bundesregierung über die Umsetzung des Aktionsplans „Zivile Krisenprävention, Konfliktlösung und Friedenskonsolidierung““. Berlin: Deutscher Bundestag.
- Deutschlandfunk (2008). *Schäuble weist Kritik an Sicherheitskonzept der Union zurück*. Deutschlandradio. May 7. Retrieved 2014-05-15 at: http://www.deutschlandfunk.de/schaeuble-weist-kritik-an-sicherheitskonzept-der-union.694.de.html?dram:article_id=65737
- Dittler, Thomas/Neubecker, Adolf (2004): 'Homeland Security aus europäischer Perspektive', in Heiko Borchert (Ed.): *Weniger Souveränität – Mehr Sicherheit. Schutz der Heimat im Informationszeitalter und die Rolle der Streitkräfte*. Hamburg et al.: Mittler, pp.147-65.
- Erhart, Hans-Georg (2011). „Zivil-militärische Zusammenarbeit und vernetzte Sicherheit: Der Fall Afghanistan“, *Zeitschrift für Außen- und Sicherheitspolitik* Sonderheft 3 2011, 65-85.
- FAZ (2016). "Im Auftrag Ihrer Kanzlerin", *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, February 16. Retrieved 2016-04-12 at: http://www.faz.net/aktuell/politik/fluechtlingskrise/fluechtlingskrise-regierungsapparat-hat-in-krisenmodus-geschaltet-14073811.html?printPagedArticle=true#pageIndex_2
- FDP (2009). *Die Mitte stärken. Deutschlandprogramm 2009*. Programm der Freien Demokratischen Partei zur Bundestagswahl 2009. Beschlossen auf dem Bundesparteitag vom 15.-17. Mai 2009. Hannover.
- Freedman, Lawrence (1976). "Logic, Politics and Foreign Policy Processes: A Critique of the Bureaucratic Politics Model", *International Affairs* 52, 434-449.
- Giegerich, Bastian/Terhalle, Maximilian (2016). „The Munich Consensus and the Purpose of German Power“, *Survival* 58(2), 155-166.
- GKKE (2010). *Aktionsplan Zivile Krisenprävention: notwendig, nicht lästig. Kommentar zum 3. Bericht der Bundesregierung zur Umsetzung des Aktionsplans „Zivile Krisenprävention, Konfliktlösung und Friedenskonsolidierung“*. GKKE-Schriftenreihe 52. Berlin: Gemeinsamen Konferenz Kirche und Entwicklung. Retrieved 2016-03-25 at: http://www3.gkke.org/fileadmin/files/publikationen/2010/GKKE_52.pdf

Gross, Eva (2009). *The Europeanization of National Foreign Policy. Continuity and Change in European Crisis Management*. Basingstoke: New York: Palgrave Macmillan.

zu Guttenberg, Karl-Theodor (2009). *Rede des Verteidigungsministers vor dem Deutschen Bundestag im Rahmen der Regierungserklärung am 10. November 2009*. Berlin: Bundesministerium der Verteidigung. Retrieved 2014-02-19 at: [http://www.bmvg.de/portal/a/bmvg/!ut/p/c4/NY3BCslwEET_KGmFlInpTiiClerP1EtJkSReb pGw2FcSPtxU6A-_yBkY-5dygJ3SaMQY9yEa2BvfdW3R-csJjwMRAmL1wkEyPpmdQfzcBMAbFI4NL61AlQFblrqES9OguldoI6IPVi4zQ-iAnHwstxaEiQF44SwYZzrSHEmMkXhYTCaajUAr26Ksj0VZrCm_2-Z-2dTbqjpfTzc5en_4AfwEVH8!/?](http://www.bmvg.de/portal/a/bmvg/!ut/p/c4/NY3BCslwEET_KGmFlInpTiiClerP1EtJkSReb pGw2FcSPtxU6A-_yBkY-5dygJ3SaMQY9yEa2BvfdW3R-csJjwMRAmL1wkEyPpmdQfzcBMAbFI4NL61AlQFblrqES9OguldoI6IPVi4zQ-iAnHwstxaEiQF44SwYZzrSHEmMkXhYTCaajUAr26Ksj0VZrCm_2-Z-2dTbqjpfTzc5en_4AfwEVH8!/)

zu Guttenberg, Karl-Theodor (2011). *Rede des Verteidigungsministers vor dem Deutschen Bundestag im Rahmen der Debatte zur Fortsetzung des ISAF-Mandats am 21. Januar 2011*. Berlin: Bundesministerium der Verteidigung. Retrieved 2014-02-19 at: [http://www.bmvg.de/portal/a/bmvg/!ut/p/c4/NY3BCslwEET_KGkPhepNrYoXPWq9hDRZ OsUmKdtNBfHjTYXOwLu8gZFPmRv0jE4zxqAH-ZCtwW33Fp2fnfAYcGlgTF44mEyPpmdQfzcDMAbFI4Kb1qGaAFmVm6oSL02D4h6ijaQ-SbnEDKEDcvK-3FoQJgbghVkwZjrSHEmMkXhYTCLKRqCVbVE2-6ls1pTfujmeD21dVJfr6SZH73c_arNgzg!!/?](http://www.bmvg.de/portal/a/bmvg/!ut/p/c4/NY3BCslwEET_KGkPhepNrYoXPWq9hDRZ OsUmKdtNBfHjTYXOwLu8gZFPmRv0jE4zxqAH-ZCtwW33Fp2fnfAYcGlgTF44mEyPpmdQfzcDMAbFI4Kb1qGaAFmVm6oSL02D4h6ijaQ-SbnEDKEDcvK-3FoQJgbghVkwZjrSHEmMkXhYTCLKRqCVbVE2-6ls1pTfujmeD21dVJfr6SZH73c_arNgzg!!/)

Haftendorn, Helga (Ed.) (1978). *Verwaltete Außenpolitik. Sicherheits- und entspannungspolitische Entscheidungsprozesse in Bonn*. Köln: Verlag Wissenschaft und Politik.

Halperin, Morton H. (1974). *Bureaucratic Politics and Foreign Policy*. Washington, DC: Brookings Institution.

Halperin, Morton H./Clapp, Priscilla A. (2006). *Bureaucratic Politics and Foreign Policy*, 2nd Edition Washington, DC: Brookings Institution.

Hansel, Mischa (2011): 'Eine Revolution in Military Affairs? – Visionäre und Skeptiker', in: Thomas Jäger and Rasmus Beckmann (Eds.): *Handbuch Kriegstheorien*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, pp.298-309.

Hellmann Gunther/Jacobi, Daniel/Stark Urrestarazu, Ursula (Eds) (2015). „Früher, entschiedener und substantieller“? Die neue Debatte über Deutschlands Außenpolitik“, *Zeitschrift für Außen- und Sicherheitspolitik* Sonderheft 6 2015.

- Helmig, Jan/ Schörnig, Niklas (Eds.) (2008): *Die Transformation der Streitkräfte im 21. Jahrhundert: Militärische und politische Dimensionen der aktuellen ‚Revolution in Military Affairs‘*. Frankfurt am Main: Campus.
- Hudson, Valerie M. (2007). *Foreign Policy Analysis. Classic and Contemporary Theory*. Lanham, MD: Rowman & Littlefield.
- Hull, Cecilia (2011): *Focus and Convergence through a Comprehensive Approach: but which among the many?* Stockholm: Swedish Defence Research Agency, FOI.
- Interview 1. Interview with a former general staff officer in the Ministry of Defence. October 20, 2015.
- Interview 2. Interview with a former consultant for the Ministry for Economic Cooperation and Development and its implementing organizations. September 26, 2014.
- Jäger, Thomas/Oppermann, Kai (2006). „Bürokratie- und organisationstheoretische Analysen der Sicherheitspolitik: Vom 11. September zum Irakkrieg“, in: Alexander Siedschlag (Ed.): *Methoden der sicherheitspolitischen Analyse*, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, p. 105-134.
- Jäger, Thomas/Thiele, Ralph (Ed.) (2011): *Transformation der Sicherheitspolitik: Deutschland, Österreich, Schweiz im Vergleich*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Jung, Franz-Josef (2008). *Rede des Bundesministers der Verteidigung bei der Sicherheitskonferenz der CDU/CSU-Bundestagsfraktion*. Berlin: CDU/CSU Fraktion im Deutschen Bundestag. Retrieved 2014-05-15 at: <https://www.cducsu.de/presse/texte-und-interviews/vernetzte-sicherheitspolitik-stand-und-perspektiven>
- Körber-Stiftung (2015). *Umfrage Außenpolitik. Einmischen oder zurückhalten?* Körber-Stiftung: Hamburg. Retrieved 2016-06-15 at: http://www.koerberstiftung.de/fileadmin/user_upload/internationale_politik/sonderthemen/umfrage_aussenpolitik/2015/Koerber-Stiftung_Umfrage-Aussenpolitik-2015_Zusammenfassung.pdf
- de Maizière, Thomas (2011). *Regierungserklärung zur Neuausrichtung der Bundeswehr*. Berlin: Bundesministerium der Verteidigung. Retrieved 2014-02-23 at: http://www.bmvg.de/portal/a/bmvg/!ut/p/c4/NY3BDolwEET_qKUHgnoTOehRLoqXprSbsgltYXbBxPjxggkzybu8SUa-5NpoFvSGMUUzyqfsLJ76t-jD4kXAIjMbcA7CQ7YD2oFB_90CxIAO_Rx93oc6A7JWx7IUPKRgsnagg8EPAoF8bHcOhE0ReCNDZFzpyXA IMSXicTMz0WoEOtkVqqkLVexR38P1Ut_boqqaW93KKYtZD0vw1tE!/

- de Maizière, Thomas (2012). *Rede des Bundesministers der Verteidigung Thomas de Maizière bei der Deutschen Gesellschaft für Auswärtige Politik e.V. „Die Neuausrichtung der Bundeswehr – Eine Antwort auf die sicherheitspolitischen Herausforderungen unserer Zeit“ am 14. Juni 2012 in Berlin*. Berlin: Bundesministerium der Verteidigung. Retrieved 2014-02-23 at: [http://www.bmvg.de/portal/a/bmvg/!ut/p/c4/NY3BCslwEET_KGkoFevNUgSvHtR6CWmy pAtNUjbbCuLH2wqdgXd5AyNfcm00C3rDmKIZ5VN2Fk_9W_Rh8SJgxMxAOfhIdsB7cCg_24BYkCHfo4-70OdAVmruqoEDymYrB3oYPCDQCAf250DYVME3sgQGvd6MpxITII43MxMtBqBTnaFaptCFXvU93ivL_WhLlv22tzkFML5BypmX3I!/?](http://www.bmvg.de/portal/a/bmvg/!ut/p/c4/NY3BCslwEET_KGkoFevNUgSvHtR6CWmy pAtNUjbbCuLH2wqdgXd5AyNfcm00C3rDmKIZ5VN2Fk_9W_Rh8SJgxMxAOfhIdsB7cCg_24BYkCHfo4-70OdAVmruqoEDymYrB3oYPCDQCAf250DYVME3sgQGvd6MpxITII43MxMtBqBTnaFaptCFXvU93ivL_WhLlv22tzkFML5BypmX3I!/)
- Mintz, Alex (1993). The Decision to Attack Iraq. A Noncompensatory Theory of Decision Making, *Journal of Conflict Resolution* 37(4), 595-618.
- Mintz, Alex (Ed.) (2003). *Integrating Cognitive and Rational Theories of Foreign Policy Decisions Making*. New York: Palgrave Macmillan.
- Mükusch, Caroline (2011): *Vernetzte Energiesicherheit. Energiesicherheit für die Bundesrepublik Deutschland*. Wiesbaden: Springer VS.
- Nachtwei, Winfried (2012). "Akteur oder Zuschauer? Was Vernetzte Sicherheit für den Deutschen Bundestag bedeutet. Ein Erfahrungsbericht", *Zeitschrift für Außen- und Sicherheitspolitik* Sonderheft 4 2012, 23-39.
- Niebel, Dirk (2012). „vernetzte Sicherheit: Erfahrungen in Afghanistan und Lehren für die Zukunft“, *Zeitschrift für Außen- und Sicherheitspolitik* Sonderheft 4 2012, 63-72.
- Owens, William A. (2001): *Lifting the Fog of War*. Baltimore, MD: Johns Hopkins UP.
- Overhaus, Marco (2009). *Die deutsche NATO-Politik. Vom Ende des Kalten Krieges bis zum Kampf gegen den Terrorismus*. Baden-Baden: Nomos.
- Neureuther, Jörg (2012). „Vernetzung in Sicherheitspolitik und militärischer Organisation: Versuch einer Bilanz“, *Zeitschrift für Außen- und Sicherheitspolitik* Sonderheft 4 2012, 85-100.
- Peters, Guy B. (2010). *The Politics of Bureaucracy. An Introduction to Comparative Public Administration*. 6th Edition. London: Routledge.
- Rotter, Maria Elisabeth (2011). *Faktor Bürokratie. Der Einfluss bürokratischer Politik auf deutsche und amerikanische Demokratieförderung in Polen und der Ukraine*. Münster: LIT.

- Rinke, Andreas (2010). „Kanzleramt entreißt Westerwelle Europapolitik“, in: *Handelsblatt*, February 22. Retrieved 2015-10-17 at: <http://www.handelsblatt.com/politik/deutschland/kanzleramt-entreisst-westerwelle-europapolitik/3374752.html>
- Schlie, Ulrich (2015). „Der Weg zum Weißbuch 2006 und Folgerungen für die sicherheitspolitische Diskussion“, *Zeitschrift für Außen- und Sicherheitspolitik* Sonderheft 6 2015, 139-56.
- Schnaubelt, Christopher M. (2011): *Towards a Comprehensive Approach: Integrating Civilian and Military Concepts of Strategy*. Rome: NATO Defense College, NDC Forum Paper.
- Schneider, Gerald (1997). „Die bürokratische Politik der Außenpolitikanalyse. Das Erbe Allison im Licht der gegenwärtigen Forschungspraxis“, *Zeitschrift für Internationale Beziehungen* 4(1), 107-123.
- Schroeder, Robin/Hansen, Stefan (Eds.) (2015). *Stabilisierungseinstze als gesamtstaatliche Aufgabe. Erfahrungen und Lehren aus dem deutschen Afghanistaninsatz zwischen Staatsaufbau und Aufstandsbewltigung (COIN)*. Baden-Baden: Nomos.
- Siebert, Sven (2006). „Blutige Nase beim Weißbuch“, *Sächsische Zeitung*, October 16.
- Spiegel Online (2015). „Kanzleramt übernimmt: Merkel macht Flüchtlingshilfe zur Chefsache“, *Spiegel Online*, October 06. Retrieved 2016-04-14 at: <http://www.spiegel.de/politik/deutschland/merkel-macht-fluechtlingshilfe-zur-chefsache-a-1056478.html>
- Spiegel Online (2016). „Bundeswehr-Einsatz im Innern: Steinmeier schließt Grundgesetzänderung aus“, *Spiegel Online*, April 12. Retrieved 2016-04-12 at: <http://www.spiegel.de/politik/deutschland/bundeswehr-einsatz-im-innern-steinmeier-schliesst-grundgesetzaenderung-aus-a-1086750.html>
- Süddeutsche Zeitung (2016). „Einsatz der Bundeswehr im Inneren soll erleichtert werden“, *Süddeutsche Zeitung*, April 12. Retrieved 2016-04-12 at: <http://www.sueddeutsche.de/politik/sicherheit-einsatz-der-bundeswehr-im-inneren-soll-erleichtert-werden-1.2945279>
- Thiele, Ralph (2004): „Intervention und Heimatsicherheit: Transformation der Sicherheitspolitik unter neuen Vorzeichen“, in: Heiko Borchert (Ed.): *Weniger Souveränität – Mehr Sicherheit. Schutz der Heimat im Informationszeitalter und die Rolle der Streitkräfte*. Hamburg et al.: Mittler, pp. 95-115.

- Vad, Erich/Linz, Oliver (2012). „Vernetzte Sicherheit: Grenzen eines erfolgreichen Ansatzes“, *Zeitschrift für Außen- und Sicherheitspolitik* Sonderheft 4 2012, 41-47.
- Weller, Christoph (2008). „Zivile Krisenprävention und Konfliktbearbeitung: Politische Herausforderungen und der Aktionsplan der Bundesregierung“, in: Grasse, Renate/Nolte, Wilhelm/Schlotter, Peter (Eds.): *Berliner Friedenspolitik? Militärische Transformation – zivile Impulse – europäische Einbindung*. (AFK-Friedensschriften, Band 34). pp. 109-36. Baden-Baden: Nomos.
- Westerwelle, Guido (2010a). *Regierungserklärung von Bundesaußenminister Westerwelle vor dem Deutschen Bundestag zu Afghanistan*. July 09. Retrieved 2013-09-12 at <http://www.auswaertiges-amt.de/DE/Infoservice/Presse/Reden/2010/100709-BM-BT-AFG.html>
- Westerwelle, Guido (2010b). *Rede von Außenminister Westerwelle im Deutschen Bundestag zur deutschen Beteiligung an der Operation "ATALANTA" am Horn von Afrika*. November 24. Retrieved 2013-09-12 at <http://www.auswaertiges-amt.de/DE/Infoservice/Presse/Reden/2010/101124-BM-Atalanta-Rede.html>
- Westerwelle, Guido (2010c). *Regierungserklärung von Bundesaußenminister Guido Westerwelle vom 16. 12. 2010: Fortschritte und Herausforderungen in Afghanistan*. November 24. Retrieved 2013-09-12 at http://www.auswaertiges-amt.de/DE/Infoservice/Presse/Reden/2010/101216-BM_Reg_Erkl_AFG.html
- Westerwelle, Guido (2011). Rede Außenminister Westerwelles vor dem Deutschen Bundestag : "Eigenverantwortung und Partnerschaft- eine neue Perspektive für Afghanistan". Retrieved 2013-09-12 at http://www.auswaertiges-amt.de/DE/Infoservice/Presse/Reden/2011/111215_BM_BT_AFG.html
- Wittkowsky, Andreas/Hummel, Wanda/Pietz, Thomas (2012). ""Vernetzte Sicherheit": Intentionen, Kontroversen und eine Agenda für die Praxis", *Zeitschrift für Außen- und Sicherheitspolitik* Sonderheft 4 2012, 113-126.
- Wittkowsky, Andreas/Meierjohann, Jens Philip (2011). *Das Konzept der Vernetzten Sicherheit: Dimensionen, Herausforderungen, Grenzen*. Policy Briefing. Berlin: Zentrum für Internationale Friedenseinsätze.
- Wood, Luke (2016). "The Bureaucratic Politics of Germany's First Greek Bailout Package", *German Politics and Society* 34(1), 25-53.

Zapfe, Martin (2011). *Sicherheitskultur und Strategiefähigkeit - Die ressortgemeinsame Kooperation der Bundesrepublik Deutschland für Afghanistan*. Konstanz: Univ., Diss.
Retrieved 2012-06-18 at: <http://kops.uni-konstanz.de/handle/123456789/16831>

Kapitel 5

A capability gap: Why Germany did not and will not live up to mid-size power status in international security politics

Konferenzpapier vorgestellt auf 55. International Studies Annual Convention in Toronto, 26.-29. März 2014. Online abrufbar unter:

<http://web.isanet.org/Web/Conferences/Toronto%202014/Archive/ab67694a-c9de-458a-a87a-af25fad99460.pdf>

5.1 Introduction

It seems clear to observers that Germany is a “reluctant hegemon” in Europe (The Economist 2013, Bulmer and Paterson 2013, Paterson 2011). For instance, Germany has – while not leading the way – at least unwillingly become the decisive factor in Euro crisis management. In the area of security the track record is quite different, however. Germany famously turned down military involvement in the Libya mission, could not convince itself of more actively supporting France in Mali, and the country is very hesitant to engage in more than diplomatic talks over Syria.

This paper argues, that the main cause for this (in)action is to be seen in Germany’s inadequate security reforms. Since the White Book of 2006, Germany’s security strategy is officially based on the concept of “Vernetzte Sicherheit” (networked security) (Weißbuch der Bundeswehr 2006). However, the ideas have not been implemented into the bureaucratic and military structures sufficiently. (In)action can thus be explained by a capability gap. Based on the empirical demonstration of this capability gap, this paper hypothesizes that international partners should not expect Germany to change its inactive course in security matters for the rest of the decade unless the gap is finally bridged.

Before engaging in the discussion of Germany’s path towards networked security over the decade or so, it will be useful to take a quick look at two things – the first being abstract and theoretical, the second empirical. In order to properly assess Germany’s concept of “Vernetzte Sicherheit”, it is helpful to understand the origins of this idea to make foreign policy actions more interconnected. Generally, this is the result of a debate, largely American in nature, on how to make military operations more effective. In the US, but also internationally, this original debate has been termed “Revolution in Military Affairs” (RMA). Put simply, the RMA calls on armed forces to change the way they fight wars, by doing this in a more interconnected manner, i.e. real-time connection between any soldier on the field and the commanders responsible. A lot of this rests on the advances in information technology, which allow for direct communication lines, real-time video links (remember President Obama watching the arrest of Usama bin Ladin in the Oval Office), and the like. The idea is to exponentially increase the level of knowledge and information in a fight, so as to overwhelm the opponent. In addition the RMA involves creating or rather incorporating new fields of warfare such as space capabilities and cyberwar for instance. Different concepts have been developed along this path – sometimes as national variants of the main debate – the most prominent ones include network-centric

warfare, networked-enabled capability (UK), Vernetzte Operationsführung (Germany) or comprehensive approach (NATO).

While the first participants in this debate came from military institutions or government-related think tanks such as the RAND Corporation (Alberts 1996; Alberts et al. 1999, Fukuyama/Shulsky 2006), academics from political science entered the debate, too. They extended the focus to include security actors besides the armed forces (Zegart 2000, 2007), to point to organizational and bureaucratic hurdles to closer cooperation among government organizations (Hudson 2004; Zegart 2000, 2007), the role of national security strategies in change management and started to compare the ways in which countries changed their security efforts (Wiesner 2013). Excellent reviews of the entire RMA-debate, most of them written from a rather critical viewpoint, are provided by Helmig and Schörnig (2008), Benbow (2004), Lonsdale (2004), Møller (2002), and Biddle (1998).

The debate on the Revolution in Military Affairs and especially the element of network centric warfare have been perceived in the German security community as well (Borchert 2004; Thiele 2003, 2004a,b; Jäger/Thiele 2011). An observer of the academic and political discussion of *Transformation* concludes that the theoretical rigor or “concept faithfulness” was actually quite high (Wiesner 2013: 128). We will look at this more closely in part two of this research article and try to assess the degree of implementation of the ideas.

The second element worth considering at the start of this analysis is the way in which network-centric warfare has been crucial in recent military engagement of the West, and the US in particular. When looking at the operations that took place or are still ongoing in Afghanistan, Iraq, the Horn of Africa, Libya, also Mali, RMA-like or network-based military and political actions are at the core of policies. Arquila (2008) and Boot (2003) argued that Operation Enduring Freedom in Afghanistan was the first to be based on network-centric warfare. Operation Iraqi Freedom shows many signs of a regular military campaign, mainly because it involved the full scale invasion of a country. Yet, network abilities also played a significant role in Iraq (Wilson 2007).

5.2 Germany’s reading of the RMA and networked security – How The White Book revises the national security strategy

The White Book of 2006 marks the political and strategic introduction of a network approach to the conduct of German foreign and security policy. It was published by the Ministry of Defense,

but has to be regarded as the overall strategic document of the Federal Government. This is due to the fact that Germany does not publish National Security Strategies. However, the fact that the White Book originated in the Ministry of Defense demonstrates itself in the title of the document, which reads “zur Sicherheitspolitik Deutschlands und zur Zukunft der Bundeswehr” (Weißbuch der Bundeswehr 2006: 1). This translates into: White Book on Germany’s security policy and the future of the German Armed Forces. This double standard is characteristic of Germany’s approach to networked security as we shall discuss later.

The main innovation of the White Book is that it proclaims: “Deutsche Sicherheitspolitik beruht auf einem umfassenden Sicherheitsbegriff. [...] Erforderlich ist vielmehr ein umfassender Ansatz, der nur in vernetzten sicherheitspolitischen Strukturen sowie im Bewusstsein eines umfassenden gesamtstaatlichen und globalen Sicherheitsverständnisses zu entwickeln ist“ (Weißbuch der Bundeswehr 2006: 25)³⁵. This is the conceptual bar against which Germany’s efforts to implement *Vernetzte Sicherheit* can be measured. The fact that networked security lies at the heart of this strategy can be seen by the frequency with which the term *vernetzt*, *Vernetzung* is used in the document. With 47 appearances it can be found just as often as *Heer*, *Marine* or *Luftwaffe* (Army, Navy, Air Force) respectively.

5.2.1 *Vernetzte Sicherheit in Germany’s Armed Forces*

Regarding the German Armed Forces the conclusion of this proclamation is threefold. In order to live up to the set strategic goal of *networked security*, the Bundeswehr needs to (1) increase *jointness* (the ability of the different military branches to communicate and act jointly in tactical aspects), (2) enable *inter-operability* (the ability to work together with armed forces of NATO and other international partners), (3) reach the possibility of *Vernetzte Operationsführung (NetOpFü)* (the ability for the command level to access all available intelligence and reconnaissance in order to lead all soldiers in a mission, independent of hierarchical level or branch). These goals were also incorporated in other strategic documents of the Bundeswehr. Already three years before the Weißbuch was passed, another document deduced conclusions regarding the operational requirements the Bundeswehr had to accomplish in order to live up to the new conception of security (policy). These “Verteidigungspolitische Richtlinien 2003”

³⁵ „German security policy rests on a broad understanding of security. [...] Needed is a comprehensive approach, which can only be developed in networked governance structures of security policy and aware of a whole-of-nation and global security understanding.” (own translation)

(Defense Policy Guidelines) spelled out what needed to be done in rather general terms (Verteidigungspolitische Richtlinien 2003). In 2004 a “Konzeption der Bundeswehr” (Conception of the Armed Forces) was introduced. This classified document dealt with concrete ways of implementing the requirements of network-centric warfare as laid out in the *Guidelines*. It deals with the armed forces only and is lowest in hierarchy among the policy papers discussed.

Given this brief discussion of the reforms foreseen for the German Armed Forces, one can try to establish the success of them by asking three questions. Are the German army, navy, and air force capable of conducting military tasks in the sense of *jointness*? Are the German Armed Forces *inter-operable* with NATO and other partners? Are missions lead by *NetOpFü*?

Regarding *jointness*, the results are not very good. Deployed forces in Afghanistan have lacked or only enjoyed a very partial ability to communicate across military branches, sometimes even from one vehicle to another (i.e. tanks and helicopters) (Wiesner 2013: 120). Cultural differences between the different branches posit another problem. Also, an overarching command post charged with implementing the goals of network-centric warfare has not been installed. The *Transformation Centre* established in 2006 in Strausberg had no commanding authority, lacked budget and resources, and could thus not fulfill the role just described. It is not by coincidence that it was dissolved in 2012.

The point of *inter-operability* is somewhat stronger, because of obligations within the transatlantic alliance. However, to comply with such demands, Germany needed more time than other nations. When NATO introduced the Afghan Mission Network as a multinational network for C4ISR (Command, control, computer, communication, intelligence, surveillance, and reconnaissance) upon US requests in 2008, Germany took two years to respond. The response was actually to lease “an off-the-shelf CIS” product produced by the French company Thales (Wiesner 2013: 122).

The worst implementation record has to be noted regarding *NetOpFü*. There are several reasons. The above noted lack of a central implementation authority also weight on the failure to establish a truly networked commanding capacity in the Bundeswehr. While the *Transformation Centre* worked as a think tank and thus focused on the conceptual elements of RMA and network-centric warfare, no equivalent with a focus on the operational side was set up. Although the transformation project was meant to increase the readiness to operate, it therefore remained largely up in abstract, mind-related skies and did not break through into operational reality. This is epitomized by the fact that the Armed Forces started work on a

common communication platform that would allow for *NetOpFü* called *FüInfoSys SK*. Yet, the three branches also continued to update, renew, and expand their own communication systems in parallel. Half a decade after the introduction of networked security, only every fourth weapon system was *NetOpFü*-ready (Forster 2010). The Chief of the Bundeswehr Staff, General Schneiderhan, ordered a joint demonstration exercise in 2009, in order to test and show the *NetOpFü*-capabilities of the Bundeswehr. The exercise was scheduled to take place in 2013. After two years of intensive planning – mostly by the *Transformation Centre*, with its described lack of influence and operational perspective – the session was cancelled (Dyson 2013).

5.2.2 *Vernetzte Sicherheit as the overarching concept for foreign policy*

Despite the authorship of the Weißbuch, which lay in the exclusive hands of the Ministry of Defense, the approach of *Vernetzte Sicherheit* was propagated as the overarching foreign policy concept of the German government. In its heydays, *Vernetzte Sicherheit* formed part of most politicians' speeches on foreign policy, the military, and the Afghanistan mission in the Bundestag. In line with this other foreign policy actors, were meant to become more interoperable among one another and conduct their policies more jointly, too. The most important institutions in this regard are the Federal Chancellery, the Foreign Office, the Ministry for Cooperation and Development, the Ministry of the Interior (given multiple police missions abroad), and their respective subordinates, but also organizations pertaining to civil society. Networked thinking also made its way into internal security debates. Given the federal structure of Germany's police and intelligence community, networked internal security, largely meant improving the ties between the 16 *Länder*-organizations and those on the federal level. The creation of the Joint Counter-Terrorism Center (GTAZ) in 2004 and the National Cyberdefence Centre (NCAZ) in 2010 can be understood as results. Their function, efficacy, and achievements are not discussed here³⁶.

When it comes to foreign policy efforts, results are somewhat different. We shall investigate the effectiveness of the efforts to establish *Vernetzte Sicherheit* in the intra-governmental dimension.

In the intra-governmental dimension the passing of the *Aktionsplan Zivile Krisenprävention, Konfliktlösung und Friedenskonsolidierung* (Action Plan Civil Crisis Prevention,

³⁶ For a

Conflict Resolution, and Peace Consolidation) in 2004 (Aktionsplan 2004) is key. This action plan puts a focus on *ressortübergreifendes Handeln* (cross-departmental policy action). It is thus similar to the Weißbuch (2006). It is a truly cross-departmental paper and as thus published by the government and not by a ministry. A central element of this action plan with 161 concrete objectives for action is the introduction of the *Ressortkreis zivile Krisenprävention* (Cross-departmental Committee Civil Crisis Prevention, CDCCP). The reading of the tasks of the CDCCP differed among the actors. The action plan installs it as a contact and information point for inter-departmental and public needs. It is tasked with the advancement of country or region-specific coordination among ministries and consulting of ministries on crisis prevention. While these tasks leave little room for disagreement, the committee was also charged with monitoring the action plan (Aktionsplan 2004: 68). Some misunderstood this as “implementing”. However, the committee never received the personnel nor financial resources needed for this. It had a 10 million € budget line at its disposal for a couple of years, provided for by the Ministry of Defense, but was never allocated its own budget. In addition, the CDCCP suffered from its hierarchical positioning. Members of the committee were not from the top hierarchy of their respective ministers. State secretaries or heads of department were not present at the meetings. Instead, the board was composed of ministries’ Commissioners for civil crisis prevention. Usually they ranked as unit heads or even regular unit officers.

A close observer of the CDCCP and member of its Board of Advisors concludes: “[Es]war ein Hauptmanko, dass [...] der Ressortkreis „Zivile Krisenprävention“ ohne Steuerungskompetenz und ausreichende Ressourcen blieb”³⁷ (Nachtwei 2013). Others feel that the government bids a “silent farewell” to the goals of the action plan (Stellungnahme zum 3. Umsetzungsbericht 2010: 1). Nachtwei further notes, that the federal government missed the chance to conceptually twin the goals of the action plan and the White Book more eagerly (2013). A reason for this missed opportunity has to be seen in the lack of leadership support for the action plan and the CDCCP. This is a key parallel to the military case of implementing networked approaches.

³⁷ „It was a main problem that the CDCCP remained without controlling competencies and sufficient resources” own translation.

5.3 Conclusion – Implications for German foreign policy

The empirical discussion has tried to demonstrate, how the German government failed to implement its core security concept of the first decade of the 21st century. While a rhetorical commitment to *Vernetzte Sicherheit* dominates core strategic documents drafted in the first five years of the decade, the conceptual ideas of a more interconnected, joint, cross-departmental, and common action were at best partially implemented. The Bundeswehr did not reach satisfactory standards regarding jointness and network enabled command capacities. Its record on international inter-operability is better, mainly because of the operational needs in Operation Enduring Freedom in Afghanistan. The efforts to reach a common security understanding (*Lagebild*, situational awareness) among the relevant foreign policy actors remained fruitless. A cross-departmental commission did not receive binding authority, lacked its own funding, and suffered from negligence by the political leadership of the involved ministries.

In conclusion, the ideas have not been implemented into the bureaucratic and military structures sufficiently. My argument is that this capability gap explains the (in)action of Germany in its foreign policy, sometimes labelled as a reluctant hegemony (The Economist 2013, Bulmer and Paterson 2013, Paterson 2011). This is epitomized in the case of Libya, which already is a classic example for German foreign policy reluctance in the literature (Miskimmon 2012, Oppermann 2012, Stahl 2012, Rühl 2011).

The perspective I would like to highlight is not one of legitimacy of action, public support for foreign policy or transatlantic expectations. Rather, I would like to point out, that much of what one would expect of a mid-size power, simply cannot be done by Germany foreign policy, because of lacking instruments. These instruments could have been developed under the security doctrine of *Vernetzte Sicherheit*. However, the concept remains unimplemented.

As two observers have noted with regard to implementing the new security concept in Germany, “(t)here was simply neither the financial resources nor the political will to expand Germany’s international role” (Harnisch/Longhurst 2006: 54). If this verdict is true, which I subscribe to using the term capability gap, international partners should not expect Germany to

change its inactive course in security matters for the rest of the decade unless the capability gap is finally bridged.

Bibliography

- Aktionsplan (2004): *Aktionsplan Zivile Krisenprävention, Konfliktlösung und Friedenskonsolidierung*. Berlin: Bundesregierung.
- Alberts, David (1996): *Information age transformation - getting to a 21st century military*. Washington D.C.: CCRP publication series.
- Arquilla, John (2008): *Worst Enemy*. Chicago: Dee.
- Benbow, Tim (2004): *The Magic Bullet? Understanding the 'Revolution in Military Affairs'*, London: Brassey's.
- Biddle, Stephen (1998): „The Past as Prologue: Assessing Theories of Future Warfare“, *Security Studies* 8 (1), 1-74.
- Boot, Max (2003): „The new American Way of War“, *Foreign Affairs*, 82 (4), 41-58.
- Borchert, Heiko (2004): „Vernetzte Sicherheit und die Transformation des Sicherheitssektors“, *Europäische Sicherheit*, 53(6), 33-38.
- Bulmer, Simon/Paterson, William E. (2013): „Germany as the EU's reluctant hegemon? Of economic strength and political constraints“, *Journal of European Public Policy*, 20 (10), 1387-1405.
- Dyson, Tom (2013): „German Defence Politics: A View from Abroad.“ In: Wiesner, Ina (Ed.): *Understanding German Defence*. Baden-Baden: Nomos.
- Forster, Michael (2010): „GeoPowers Verteidigungs- und Sicherheitspolitik 1999-2009“.
- Fukuyama Francis/Shulsky, Abram N. (2006): „Military Organization in the Information Age: Lessons from the World of Business“, in: John P. White (Hg.), *The Changing Role of Information in Warfare*, Santa Monica, CA: RAND.
- Harnisch, Sebastian/Longhurst, Kerry (2006): Understanding Germany: The Limits of ‚Normalization‘ and the Prevalence of Strategic Culture. In Taberner, Stuart/Cooke, Paul (Eds.): *German Culture, Politics, and Literature into the Twenty-First Century. Beyond Normalization*. Rochester: Camden House. pp- 46-60.

- Helmig, Jan/Schörnig, Niklas (Eds) (2008): *Die Transformation der Streitkräfte im 21. Jahrhundert: Militärische und politische Dimensionen der aktuellen ‚Revolution in Military Affairs‘*, Frankfurt a. M.: Campus.
- Hudson, Leila (2004): Lessons from Wal-Mart and the *Wehrmacht*: Team Wolfowitz on Administration in the Information Age, *Middle East Policy* Vol. XI, No. 2.
- Jäger, Thomas/ Thiele, Ralph (Eds.) (2011): *Transformation der Sicherheitspolitik. Deutschland, Österreich, Schweiz im Vergleich*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Lonsdale, David J. (2004): *The Nature of War in the Information Age: Clausewitzian Future*, London et al.: Frank Cass.
- Miskimmon, Alister (2012): "German Foreign Policy and the Libya Crisis." *German Politics*, 21 (4), 392-410.
- Møller, Bjørn (2002): *The Revolution in Military Affairs: Myth or Reality*, Kopenhagen: Copenhagen Peace Research Institute.
- Nachtwei, Winfried (2013): *Ich will's nicht lassen: Erneut Ko-Vorsitzender des Beirats Zivile Krisenprävention (AA) - Unterausschuss muss fortgesetzt werden!* Retrieved 20-02-2014 from:
<http://nachtwei.de/index.php?module=articles&func=display&aid=1249&theme=print>
- Oppermann, Kai (2012): "National role conceptions, domestic constraints and the new 'normalcy' in German foreign policy: the Eurozone crisis, Libya and beyond." *German Politics*, 21 (4), 502-519.
- Paterson, William E. (2011): „The reluctant hegemon? Germany moves Centre Stage in the European Union.“, *Journal of Common Market Studies*, 49, Annual Review, 57-75.
- Rühl, Lothar (2011): "Deutschland und der Libyenkrieg", *Zeitschrift für Außen- und Sicherheitspolitik*, 4 (4), 561-571.
- Sloan, Elinor C. (2008): *Military Transformation and Modern Warfare: A Reference Handbook*. Westport: Praeger.
- Stahl, Bernhard (2012): „Taumeln im Mehr der Möglichkeiten: Die deutsche Außenpolitik und Libyen“, *Zeitschrift für Außen- und Sicherheitspolitik*, 5 (4), 575-603.
- Stellungnahme zum 3. Umsetzungsbericht (2010): *Stillschweigender Abschied vom Aktionsplan Zivile Krisenprävention?* Cologne/Berlin: Plattform zivile Konfliktbearbeitung und Forum Menschenrechte. Retrieved 20-02-2014:
http://www.bicc.de/fileadmin/Dateien/pdf/press/2010/Stellungnahme_2010.pdf

- The Economist (2013, June 15th): *Germany and Europe. The reluctant hegemon*. Retrieved 10-02-2014 from: <http://www.economist.com/news/leaders/21579456-if-europes-economies-are-recover-germany-must-start-lead-reluctant-hegemon>
- Thiele, Ralph (2004a): „Transformation und die Notwendigkeit der systemischen Gesamtbetrachtung“, in: Heiko Borchert (Hg.), *Potentiale statt Arsenale: Sicherheitspolitische Vernetzung und die Rolle von Wirtschaft, Wissenschaft und Technologie*, Hamburg et al.: Mittler.
- Thiele, Ralph (2004b): „Intervention und Heimatsicherheit: Transformation der Sicherheitspolitik unter neuen Vorzeichen“, in: Heiko Borchert (Hg.), *Weniger Souveränität – Mehr Sicherheit. Schutz der Heimat im Informationszeitalter und die Rolle der Streitkräfte*, Hamburg et al.: Mittler.
- Unger, Christoph (2010): „Die strategische Krisenmanagementübung LÜKEX 2009/10“, *Zeitschrift für Außen- und Sicherheitspolitik*, 3 (4), 433-444.
- Verteidigungspolitische Richtlinien (2003): *Verteidigungspolitische Richtlinien für den Geschäftsbereich des Bundesministers der Verteidigung*. Berlin: Bundesministerium der Verteidigung.
- Weißbuch der Bundeswehr (2006): *Weißbuch 2006 zur Sicherheitspolitik Deutschlands und zur Zukunft der Bundeswehr*. Berlin: Bundesministerium der Verteidigung.
- Wiesner, Ina (2013): *Importing the American Way of War? Network-Centric Warfare in the UK and Germany*. Baden-Baden: Nomos.
- Wilson, Clay (2007): “Network Centric Warfare. Background and Oversight Issues for Congress”, Document No RL32411. Washington, DC: Congressional Research Service.
- Zegart, Amy B. (2000): *Flawed by Design: The Evolution of the CIA, JCS, and NSC*. Stanford: Stanford UP.
- Zegart, Amy B. (2007): *Spying Blind. The CIA, the FBI, and the Origins of 9/11*. Princeton: Princeton UP.

Kapitel 6

Bürokratische Zusammenarbeit. Reaktionen auf aktuelle sicherheitspolitische Bedrohungen mit Mitteln der Zivilen Verteidigung und des Zivilschutzes

Zur Veröffentlichung angenommen in Jäger, Thomas/Daun, Anna/Freudenberg, Dirk (Hg.) (im Erscheinen). *Krisenmanagement: Risiken, Reaktionen, Resilienz.*

6.1 Einleitung

In diesem Beitrag soll aufgezeigt werden, welche Rolle eine verbesserte bürokratische Zusammenarbeit für die Zivilschutz und die Zivile Verteidigung spielen kann. Wie in den anderen Beiträgen, die sich Reaktionen auf sicherheitspolitische Risiken widmen, liegt hier also der Fokus nicht auf den Risiken an sich, sondern auf möglichen und sinnvollen Wegen diesen zu begegnen. Sicherheitspolitischen Bedrohungen, Risiken und Herausforderung mit Auswirkungen auf Zivile Verteidigung und Zivilschutz sind unlängst im Sammelband von Ehrhart und Neuneck umfassend analysiert worden (Ehrhart/Neuneck 2015). Dieser Beitrag wird sich auf die Chancen besser vernetzter bürokratischer Zusammenarbeit im Bereich von Cyber-Sicherheit fokussieren, welche im genannten Sammelband als „kurz- und mittelfristige technologische Bedrohungen und Risiken“ diskutiert werden (Alwardt/Neuneck 2015: 23; 50-67).

Der Beitrag gliedert sich in drei Teile. Zunächst wird aufgezeigt, seit wann Forderungen nach stärkerer bürokratischer Zusammenarbeit in der sicherheitspolitischen Debatte zu verzeichnen sind. Diese Forderungen nach Vernetzter Sicherheit werden konkretisiert und analytisch in verschiedene Forderungsfelder geordnet. Außerdem werden die Vorteile bürokratischer Zusammenarbeit und deren Hindernisse diskutiert. Zweitens wird der Status Quo bürokratischer Zusammenarbeit im Bereich des Zivilschutzes mit Fokus auf Cyber-Bedrohungen bzw. Cyber-Sicherheit vorgestellt. Analytisch wird hierbei untersucht, wie der Zivilschutz in der Bundesrepublik in den verschiedenen Forderungsfeldern Vernetzter Sicherheit aufgestellt ist. Darauf aufbauend werden drittens mögliche Reformen zur stärkeren Vernetzung diskutiert.

6.2 Forderungen nach stärkerer bürokratischer Zusammenarbeit in der sicherheits-politischen Debatte

Vernetzung, sprich bessere und engere bürokratische Zusammenarbeit, ist das Credo Vernetzter Sicherheit. Vernetzte Sicherheit ist ein Begriff, welcher im Weißbuch der Bundeswehr von 2006 als sicherheitspolitisches Konzept eingeführt wurde (Weißbuch der Bundeswehr 2006). Das Weißbuch 2006 stellt fest, dass es zur „Erstellung des [gemeinsamen] nationalen Lagebilds [...] eines ressortübergreifenden Ansatzes“ bedarf (BMVg 2006: 25). Debatten zu den Inhalten und zum Begriff sind allerdings bereits älter (Borchert 2004a,b,c,d, 2005a,b, 2006; Thiele 2004a,b; Ruhnke 2016). Das Konzept baut auf einen Literaturstrang zu militärischer Transformation auf (Alberts 1996, Arquilla/Ronfeldt 1993, 1997, 1999, Cebrowski/Alberts 1998; Owens 2001,

Alberts/Garstka/Stein 1999). Vernetzte Sicherheit formuliert dabei ein Konzept, das nicht rein auf militärische Instrumente von Sicherheitspolitik beschränkt ist (Borchert 2004a,e; Broemme 2011). Vielmehr werden gerade die (zu schaffenden) Verbindungen zwischen militärischer, polizeilicher und ziviler Perspektive auf Sicherheit in den Mittelpunkt gerückt. Vernetzte Sicherheit geht hierbei davon aus, dass durch die Vernetzung verschiedener Organisationen und deren Instrumente Sicherheit besser und effizienter erreicht werden kann. Die Literatur zur Vernetzten Sicherheit zeichnet sich vor diesem Hintergrund durch eine Reihe an Reformvorschlägen aus. Der wichtigste Aspekt ist hierbei stets der Abbau von Ressortzuständigkeiten zugunsten eines stärker ressortübergreifenden Vorgehens durch die Einführung neuer organisatorischer Routinen (Ruhnke 2016). Ressortübergreifendes Handeln hat als minimale Herausforderung die Vernetzung verschiedener bürokratischer Akteure durch Informationsaustausch (Thiele 2004b, Borchert 2004e; Jäger/Thiele 2011). Als nächste zu erreichende Stufe wird der Aufbau von Fähigkeiten zur vernetzten und integrierten Planung vorgeschlagen (Borchert 2004e: 67). Noch einen Schritt weiter geht die Forderung nach einem „zentralen Steuerungsinstrument“ (von Klaeden 2006: 85), sprich einer Organisation, welche als erforderlich für die hierarchische Durchsetzung vernetzter Zusammenarbeit gesehen wird (Dittler/Neubecker 2004:51; Bischof 2006: 79; Thiele 2004a,b). In dieselbe Kerbe schlägt der Vorschlag Budgets zweckgebunden und nicht ressortgebunden zuzuteilen, damit ressortübergreifende Herangehensweisen und Lösungen budgettechnisch gefördert und überhaupt ermöglicht werden (Borchert 2004e: 69).

Neben dem Ausbau ressortübergreifender organisatorischer Strukturen wird durch die Vernetzte Sicherheit auch die Bereitstellung von Informations- und Kommunikationssystemen gefordert, die Behörden und Organisation technisch in die Lage versetzen sollen, rasch und häufig Informationen auszutauschen. Hier geht es lediglich um die Schaffung technischer Voraussetzungen, nicht aber um die Veränderung organisatorischer Routinen. Als weiterer wichtiger Aspekt zur Verbesserung vernetzter Fähigkeiten gilt die Entwicklung ressortübergreifender Aus- und Weiterbildung sowie Übung (Dittler/Neubecker 2004: 163). Dadurch soll die Bereitschaft zur direkten Kommunikation und gemeinsamen Handlungen in Einsätzen gefördert werden und damit die Einsatzeffektivität erhöht werden. Als zusätzlicher wichtiger Aspekt bei der Vorbereitung auf Einsatzszenarien und vernetztes Handeln wird die Entwicklung gemeinsamer Strategien eingefordert. Durch die „Entwicklung einer langfristig angelegten nationalen Sicherheitsstrategie“ und andere Strategiedokumente könne die

behördliche Zusammenarbeit in konkreten Gefahrensituationen vorbereitet, legitimiert und verbessert werden (Dittler/Neubecker 2004:142; Borchert 2004e: 67; Zapfe 2011). Schlussendlich wird zur Erreichung eines ausgeprägten Grades Vernetzter Sicherheit ein Kulturwandel bzw. „eine Transformation in den Köpfen“ (Jäger/Thiele 2011: 18) gefordert.

Zusammenfassend können also die in der nachfolgenden Tabelle zusammengeführten fünf Felder festgestellt werden, in denen aus der Perspektive Vernetzter Sicherheit Handlungsbedarf zur Einleitung von Reformen besteht. Diese sind in der folgenden Tabelle aufgeführt.

Tabelle 1: Forderungsfelder und Ziele Vernetzter Sicherheit mit Bezug auf bürokratische Zusammenarbeit

<i>Forderungsfeld</i>	<i>Ziel</i>
Ressortübergreifende organisatorische Routinen in den Bereichen <ul style="list-style-type: none"> • Informationsaustausch/Vernetzung • Planung • Steuerung • Budgets 	<ul style="list-style-type: none"> • Beseitigung von Informationsasymmetrien • Ressortgemeinsame Lagebeurteilung • Ressortgemeinsame Entscheidungen bei Einsätzen • Ressortgemeinsamer Einsatz von Mitteln
Einführung von Informations- und Kommunikationssystem	Technologische Bedingungen für Austausch schaffen
Vernetzte Aus/Weiterbildung und Übung	Erhöhung der Effektivität vernetzten Handelns in Einsätzen
Strategieentwicklung	Vorbereitung und Legitimierung ressortübergreifender Tätigkeiten
Kulturwandel	Normalisierung und Erlernen vernetzter Handlungsroutinen für/durch die beteiligten Akteure

(eigene Darstellung)

Die These der Vernetzten Sicherheit, dass stärkere Vernetzung und engere bürokratische Zusammenarbeit Vorteile birgt ist nicht ausschließlich in den Thesen der militärischen Transformationsliteratur begründet. Auch sicherheitspolitische Analysen mit institutionalistischer Perspektive haben aufgezeigt, dass Vernetzung Vorteile bringen bzw. Ressortegoismen und fehlende Kooperation zu Nachteilen führen kann (Zegart 1999). Ebenso wurde dies in organisationstheoretischen Analysen aufgezeigt (Zegart 2007; Jäger/Oppermann 2006). Ebenso zeigen strategisch aufgestellte Arbeiten auf, dass Vorteile von engerer Zusammenarbeit verschiedener Organisationen zu erwarten sind (Zapfe 2011; Mükusch 2011). Im Kern geht es bei den in der Literatur herausgearbeiteten Vorteilen engerer bürokratischer Zusammenarbeit immer um die (1) Vermeidung doppelten Ressourceneinsatzes bzw. sich konterkarierender Ressourcen, (2) die bessere Verzahnung eingesetzter Instrumente und (3) die Verbesserung des (gemeinsamen) Lageverständnisses. Alle drei Aspekte zählen insgesamt auf eine effizientere Problembehandlung ein. Die Vermeidung doppelten Ressourceneinsatzes ist ein klassisch rationalistisches Argument zu Kostenersparnis. Ohne einen Informationsaustausch zwischen Organisationen kann nicht geprüft bzw. erkannt werden, ob zwei oder mehr verschiedene Akteure jeweils eigene Ressourcen in denselben oder angrenzenden Problemfeldern einsetzen. Problematischer ist natürlich noch der Einsatz gegenläufig intendierter Ressourcen, die die beabsichtigten Effekte schlimmstenfalls gegenseitig aufheben könnten. Ebenso kosten-nutzen-basiert ist die Idee den Einsatz von Mitteln und Instrumenten besser aufeinander abzustimmen. Somit können intendierte Effekte optimiert werden. Dies ist nicht möglich, ohne über den Austausch von Informationen zum Mitteleinsatz auch Strategien und Ziele zwischen Organisationen transparent zu machen. Des Weiteren ist dies unter Bedingungen notwendig, unter denen die Bearbeitung eines (Sicherheits-)Problems durch einzelne Organisationen nicht mehr ausreichend erfolgreich geschehen kann.³⁸ Schlussendlich zielt die Verbesserung oder Erzielung eines gemeinsamen Lageverständnisses darauf ab, die Probleme der Punkte 1 und 2 von Grund auf zu vermeiden. Hierbei wird angenommen, dass als Folge eines gemeinsamen Lageverständnisses die rational ableitbaren Strategien, Ziele und Mittel gemeinsam entwickelt werden und somit von Anfang an aufeinander bezogen sind. Ohne

³⁸ Gerade diese Annahme der Unmöglichkeit der Bearbeitung von sicherheitspolitischen Problemen durch einzelne Regierungsorganisationen – sei es Militär, Polizei, oder andere Einsatzkräfte – liegt der Argumentation der Vernetzten Sicherheit aus risikoanalytischer Perspektive zu Grunde.

eine solche Aufeinanderbezogenheit von Strategien kommt es zu einem „strategischen Vakuum“ welches zielorientiertes Handeln nahezu unmöglich macht (Zapfe 2011: 26).

Diesen in der Literatur entwickelten Vorteilen bürokratischer Zusammenarbeit steht eine Reihe von Hindernissen gegenüber, die es unwahrscheinlich machen, dass bürokratische Organisationen eine solche Zusammenarbeit eingehen. Zegart hat in ihren Studien eine ganze Reihe von Aspekten herausgearbeitet, die pareto-optimalen Organisationsformen und damit auch der Zusammenarbeit bürokratischer Organisationen entgegenstehen. Sie zeigt auf politischer Eben auf, dass sich Parlament und Exekutive augenscheinlich mit ihren Reformvorschlägen selten gegen die Bürokratie durchsetzen (Zegart 1999: 224-225). Außerdem sieht sie in den politischen Ränkespielen widerstreitender Parteien und in dem für die Sicherheitspolitik als *high politics* zu konstatierenden geringem gesellschaftlichen Interesse Ursachen für die Schwierigkeit Regierungsorganisationen zu verändern und stärker zu vernetzen (Zegart 1999: 233). Ferner zweigt sie auf, dass existierende Organisationen die Aufgabe von Autonomie ebenso ablehnen, wie die Einrichtung gemeinsamer Budgetlinien (Zegart 1999: 224). Diese Aspekte sind auch aus der Organisationstheorie bekannt. Diese geht davon aus, dass Organisationen die Essenz der eigenen Tätigkeit bzw. Fähigkeit ausbauen oder verteidigen (Halperin/Clapp 2006: 27) und ihre Handlungsautonomie gemessen in Budgetanteilen und Personalgröße maximieren wollen (Halperin/Clapp 2006: 52). Insbesondere ist wichtig, dass Organisationen die eigene Autonomie und politische Bedeutung im Verhältnis zu konkurrierenden Organisationen messen, weshalb sie die Zusammenlegung von Fähigkeiten oder Aufgaben grundsätzlich ablehnen (Peters 2010: 232). Zapfe weist darauf hin, dass diese grundsätzliche Problematik durch hierarchisch übergeordnete Instanzen gelöst werden könnte, sofern diese über die rechtliche Legitimation, aber auch die fachliche Expertise verfügten (Zapfe 2011: 228-230). So wie Zegart für das Präsidialsystem USA feststellt, dass dies selten erfolgreich umgesetzt werden kann (Zegart 1999: 225), wird es auch in Studien mit der parlamentarisch geprägten und weniger Exekutiv-dominierten Bundesrepublik als Forschungsgegenstand gesehen (Brummer 2009; Ruhnke 2016).

6.3 Status Quo der bürokratischen und öffentlich-privaten Zusammenarbeit im Bereich des Zivilschutzes

Die Überlegungen der Vernetzten Sicherheit zu besserer bürokratischer Zusammenarbeit sind auch für das Feld des Zivilschutzes valide. Einerseits legt dies der selbst formulierte Anspruch

der Vernetzten Sicherheit nahe (Borchert 2004e). Andererseits betrifft der Zivilschutz als Bestandteil der zivilen Verteidigung ganz direkt auch die klassische, verteidigungspolitische Sicherheitspolitik (vgl. Libicki 1996), auch wenn der Fokus ziviler Verteidigung der Schutz der Bevölkerung ist. Grundsätzlich ist der wichtigste bürokratische Akteur im Zivilschutz das Bundesministerium des Innern (BMI). Neben diesen Akteure tritt das Bundesamt für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe (BBK), welches eine dem BMI nachgeordnete Bundesoberbehörde ist. Auch auf Bundesebene und im gleichen Rang ist die Bundesanstalt Technisches Hilfswerk angesiedelt, welche operative Fähigkeit für den Einsatz vorhält. Darüber hinaus obliegt es aber den Ländern im Zuge einer Auftragsverwaltung den Katastrophenschutz und die ihnen vorbehaltenen Aufgaben des Zivilschutzes zu regeln (§ 2 ZSKG 2009). Zwischen den genannten Organisationen ist also aus Sicht der Vernetzten Sicherheit eine enge bürokratische Zusammenarbeit und Vernetzung zu gewährleisten.

In dem für diesen Beitrag als Fallstudie gewählten Feld der Cyber-Sicherheit sind zudem weitere Akteure und Einrichtung zu beachten und in diesen Vernetzungsgedanken einzuschließen. Dazu gehört das Bundesamt für Sicherheit in der Informationstechnik (BSI), welches wie das BBK dem BMI nachgeordnet ist aber nur den Rang einer zivilen oberen Bundesbehörde innehat. Beim BSI angesiedelt ist das Nationale IT-Lagezentrum, welches die aktuelle IT-Sicherheitslage in der Bundesrepublik „sowohl auf staatlicher Ebene als auch in der Wirtschaft“ einschätzt (BSI 2016: o.S.). Außerhalb der „täglich[en] Bürozeiten“ wird eine Grundüberwachung durch das Gemeinsame Lagezentrum Bund Länder (GMLZ) beim BBK vorgenommen (BSI 2016: o.S.), was die Leistungsfähigkeit des IT-Lagezentrums doch stark in Frage stellt. Außerdem hat das National Cyber-Abwehrzentrum (NCAZ) seinen Sitz beim BSI. Im NCAZ kommen BSI und BBK sowie das Bundesamt für Verfassungsschutz, die Bundespolizei, das Zollkriminalamt, der Bundesnachrichtendienst und die Bundeswehr zusammen um Informationen zu Cyber-Angriffen zusammenzuführen (BMI 2016a). Das NCAZ hat somit die Funktion Informationsaustausch zu fördern.

Der Beauftragte der Bundesregierung für Informationstechnik, im Range eines Staatssekretärs, ist im BMI angesiedelt und unter anderem für die ressortübergreifende IT-Zusammenarbeit der Bundesverwaltung zuständig (CIO Bund 2016). Hierzu leitet er den IT-Rat, der die behördliche Arbeit betrifft. Außerdem leitet er den 2011 eingerichteten Nationalen Cyber-Sicherheitsrat, in dem von Seiten des Bundes die Ressorts Kanzleramt, Auswärtiges, Verteidigung, Justiz und Verbraucherschutz, Bildung und Forschung sowie Finanzen und die

Bundesländer Baden-Württemberg und Hessen vertreten sind (BMI 2016b). Der Cyber-Sicherheitsrat hat als assoziierte Mitglieder außerdem Vertreter der Wirtschaft des Bundesverbands der Deutschen Industrie (BDI) des Bundesverbands Informationswirtschaft, Telekommunikation und neue Medien (BITKOM), des Deutschen Industrie- und Handelskammertags (DIHK) und des Übertragungsnetzbetreibers Amprion (BMI 2016b). Die Abstimmung zwischen Staat und Wirtschaft im Bereich Cyber-Sicherheit ist somit auch ein Aufgabengebiet des Beauftragten der Bundesregierung für Informationstechnik.

Diese Zusammenarbeit zwischen Staat und Wirtschaft wird auf Arbeitsebene durch UP-KRITIS umgesetzt. Dies ist eine öffentlich-private Zusammenarbeit zwischen Betreibern Kritischer Infrastrukturen (KRITIS), vertreten durch Verbände und Unternehmen, und den zuständigen Behörden (UP KRITIS 2014). Im Prozess von UP-KRITIS wird Cyber- und IT-Sicherheit auf Grund der besonderen Bedeutung für die Funktionsfähigkeit und Resilienz Kritischer Infrastrukturen als wichtigstes Element der Zusammenarbeit verstanden (UP KRITIS 2014: 4-6). Daher ist UP KRITIS ein relevantes Beispiel für institutionalisierte Zusammenarbeit von Staat und Wirtschaft im Feld der Cyber-Sicherheit und für den Zivilschutz relevant, da Kritische Infrastrukturen eine wichtige „Bedeutung für das staatliche Gemeinwesen“ haben und ihr Ausfall das öffentlich Leben, die öffentlich Sicherheit durch Versorgungsengpässe erheblich beeinträchtigen kann (KRITIS-Strategie 2009: 3). UP KRITIS hat vierzehn Branchen- und acht Themenarbeitskreise gebildet und hat ein Plenum, einen Stab, eine Geschäftsstelle und einen Rat, der Strategie und Projekte bestimmt sowie ein Mitglied in den Nationalen Cyber-Sicherheitsrat entsendet (UP KRITIS 2014: 23-27). UP KRITIS will „langfristige Bedrohungs- und Risikosituation gemeinsam“ analysieren und bewerten (UP KRITIS 2014: 18), dass Mitglieder sich gegenseitig über sicherheitsrelevante Cyber-Vorkommnisse informieren und Krisenmanagementstrukturen etablieren sowie sich auf diese durch Übungen vorbereiten (UP KRITIS 2014: 18-20). Partner des UP KRITIS nahmen auch an der länderübergreifenden Krisenmanagementübung / Exercise (LÜKEX) im Jahr 2011 teil. Diese LÜKEX ging im Übungsszenario „von zielgerichteten IT-Angriffen aus“, in deren Folge erhebliche IT-Störungen „Beeinträchtigungen bei Kritischen Infrastrukturen und Versorgungsengpässe“ entstanden (BBK 2012: 9).

Der Grad der Zusammenarbeit der genannten Akteure und Strukturen soll nun vor dem Hintergrund der entwickelten Forderungsfelder Vernetzter Sicherheit eingeordnet werden. Das Forderungsfeld des ressortübergreifenden Austauschs gliederte sich auf in die Bereiche

Informationsaustausch/Vernetzung, Planung Steuerung und Budgets. Was den Austausch an Informationen betrifft wird dies durch einige beobachtete Strukturen gewährleistet. So ist das Nationale Cyber-Abwehrzentrum eine Struktur, die den Informationsaustausch zwischen einer Vielzahl staatlicher Akteure fördert. Ähnliches gilt für das IT-Lagezentrum, das seine Informationen und Analysen dem NCAZ und den Behördenpartnern zur Verfügung stellt bzw. sie in deren Auftrag anfertigt. Außerdem ist das IT-Lagezentrum dafür vorgesehen in Bedrohungslagen zum IT-Krisenreaktionszentrum zu werden und damit zum zentralen Kontaktpunkt des Informationsflusses innerhalb der Bundesregierung. Das Gemeinsame Lagezentrum Bund Länder beim BBK ist im Vernetzungssinne insbesondere dadurch wichtig, dass die föderalen Verbindungen hier bearbeitet werden. Auch der Cyber-Sicherheitsrat ist ein Ort der Vernetzung, wobei es hier nicht um Austausch operativer Informationen, sondern um die Organisation von Informationsaustausch innerhalb der Administration, aber auch mit der Wirtschaft, geht. UP KRITIS bietet eine recht gut funktionierende Plattform für Informationsaustausch zwischen KRITIS-Betreibern, deren Effizienz allerdings von der Bereitschaft der Partner abhängt, IT-Vorfälle auch mitzuteilen. Insgesamt sind im Bereich der Vernetzung und des Informationsaustauschs also das BBK und das BSI von besonderer Bedeutung. Deutlich weniger wichtig ist der Beauftragte der Bundesregierung für die Informationstechnik.

Im Bereich Planung, soll der Nationale Cyber-Sicherheitsrat gemäß der Cybersicherheitsstrategie präventive und übergreifende politische Ansätze im Feld der Cyber-Sicherheit koordinieren (Cyber-Sicherheitsstrategie 2011:9-10). Eine wirkliche Planungskapazität oder Steuerungsfunktion hat der Cyber-Sicherheitsrat hier aber nicht zugeschrieben bekommen oder entwickelt. Deutlich aktiver, aber eher operativ als strategisch fungierend und auf Planung beschränkt ist hier UP KRITIS, in welchem aber per Definition keine staatlichen Behörden miteinander verzahnt werden, da BBK und BSI hier die Vernetzung zwischen den Betreibern Kritischer Infrastrukturen unterstützen, aber nicht die eigene oder die weiteren staatlichen Stellen. Der Beauftragte der Bundesregierung für die Informationstechnik ist hier genauso wenig aktiv, wie der von ihm geleitete Cyber-Sicherheitsrat.

Steuerungsfunktionen sind im Sinne einer vernetzten Steuerung der Aktivitäten anderer Behörden nicht entwickelt. Fachlich und rechtlich liegt die Verantwortung im BMI, aber der Beauftragte der Bundesregierung für die Informationstechnik ist in keiner Weise in der Lage

Steuerungsfunktionen auszuüben. Budgets sind weiterhin behördlich zugeteilt und bieten somit keine Vernetzungsanreize.

Für das Forderungsfeld der Einführung von Informations- und Kommunikationssystemen gilt, dass dies grundsätzlich geschehen ist. Informations- und Kommunikationssysteme sind im IT-Lagezentrum und im Gemeinsamen Lagezentrum Bund Länder entwickelt. Das NCAZ hat kein gemeinsames Informations- und Kommunikationssystem, da die Aufgaben zwar kooperativ aber aus der jeweiligen Zuständigkeit heraus wahrgenommen werden, allerdings ist es mit den Lagezentren vernetzt.

Das Forderungsfeld der Vernetzten Aus/Weiterbildung und Übung ist in den letzten Jahren stark bearbeitet worden. Führende Behörden sind hierbei das BBK und das BSI. So hat das BBK, die dort konzipierte und vorbereitet LÜKEX im Jahr 2011 zur IT-Sicherheit durchgeführt. Da LÜKEX als Stabsarbeitsübung von Krisenstäben konzipiert ist, handelt es sich hierbei um die intensivste Beübung zur IT-Sicherheit aus vernetzter Perspektive, da nicht nur technische Voraussetzungen getestet werden, sondern Vertreter der teilnehmenden Behörden tatsächlich dem Übungsszenario ausgesetzt sind (Unger 2010). An der LÜKEX 2011 nahmen auch UP KRITIS-Partner teil. Ein besonderes Element der LÜKEX 2011 war, die enge Kooperation von BBK und BSI in der Vorbereitung der Übung durch fachliche Beratung und Unterstützung durch das BSI. Im Jahr 2013 führte das BSI die TI-Krisenmanagementübung „Eltville 2013“ durch, die für die Partner des UP KRITIS aufgesetzt wurde. Das BSI hat darüber hinaus an einer Reihe von Übungen teilgenommen, die seine Vernetzung mit europäischen Partnern beübten (Cyber Europe 2010, EURCYBEX, Cyber Atlantic 2011). UP KRITIS übte auch in der „Bundessonderlage IT 2009“, die eine Teilübung der LÜKEX 2009 war. Außerdem hat UP KRITIS einen Themenarbeitskreis Übungen, welcher diese vorbereitet. Zusätzlich gibt es mit der Akademie für Krisenmanagement, Notfallplanung und Zivilschutz (AKNZ) des BBK in Bad Neuenahr-Ahrweiler eine geeignete Einrichtung für die Durchführung von Veranstaltungen, Workshops, Seminaren und ähnlichem. An der AKNZ finden in 2016 laut Jahresprogramm vier Veranstaltungen mit direktem Bezug zu Fragen der IT-Sicherheit statt (AKNZ-Jahresprogramm 2015: 49, 94, 98, 99).

Im Forderungsfeld der Strategieentwicklung haben seit der Veröffentlichung KRITIS-Strategie (2009) und der Cyber-Sicherheitsstrategie (2011) keine weitere Entwicklung der strategischen Ausrichtung und Fähigkeiten stattgefunden. Ob ein Kulturwandel stattgefunden hat, kann hier nicht untersucht werden. Der Status Quo der Vernetzung und bürokratischen

Zusammenarbeit von Akteuren des Zivilschutzes und der Zivilen Verteidigung im Bereich der Cyber-Sicherheit ist in der folgenden Tabelle synoptisch dargestellt.

Tabelle 2: Status Quo der bürokratischen Zusammenarbeit und Vernetzung im Feld Cyber-Sicherheit

<i>Forderungsfeld</i>		<i>Status Quo</i>
Ressortübergreifende organisatorische Routinen in den Bereichen		
	Informationsaustausch/Ver netzung	Nationaler Cyber-Sicherheitsrat IT-Lagezentrum NCAZ IT-Krisenreaktionszentrum Gemeinsame Lagezentrum Bund Länder (GMLZ) UP KRITIS BBK BSI
	Planung	Nationale Cyber-Sicherheitsrat (eingeschränkt aktiv) UP KRITIS
	Steuerung	nicht entwickelt
	Budgets	nicht entwickelt

Einführung von Informations- und Kommunikationssystem	IT-Lagezentrum Gemeinsames Lagezentrum Bund Länder (GMLZ)
Vernetzte Aus/Weiterbildung und Übung	Übungen: Bundessonderlage IT 2009 LÜKEX 2011 Eltville 2013 Cyber Europe 2010 EURCYBEX Cyber Atlantic 2011 Aus/Weiterbildung: AKNZ als Ausbildungseinrichtung
Strategieentwicklung	KRITIS-Strategie (2009) Cyber-Sicherheitsstrategie (2011) seit fünf Jahren keine Fortentwicklung
Kulturwandel	nicht bewertbar

(eigene Darstellung)

6.4 Mögliche Reformen zur stärkeren Effizienz und Verbesserung der bürokratischen Zusammenarbeit

Die Analyse der bürokratischen Zusammenarbeit zeigt deutlich auf, wo eben diese bereits Umsetzung erfährt. Ebenso wird aber auch deutlich welche Aspekte engerer bürokratischer Zusammenarbeit weniger stark oder überhaupt nicht ausgeprägt sind. In den Feldern des Informationsaustausches und der Übung bzw. Aus- und Weiterbildung sind zahlreiche Strukturen, Programme und Institutionen vorhanden. Der Grad an bürokratischer Zusammenarbeit muss hier also als fortgeschritten und positiv eingestuft werden. Weniger

ausgeprägt ist die Existenz von Informations- und Kommunikationssystemen, wobei auch hier ein befriedigender Ist-Zustand konstatiert werden kann. Die Felder der Planung und Strategieentwicklung sind deutlich weniger weit entwickelt. Die existierenden Strategien sind älter als fünf Jahre. Planung im Sinne strategischer Prioritätensetzung und Etablierung von Programmen findet nur rudimentär statt. Der Beauftragte der Bundesregierung für Informationstechnik ist hier gar nicht aktiv, während im Nationalen Cyber-Sicherheitsrat und durch UP KRITIS erste, eingeschränkte Schritte unternommen werden. Dieser Zustand ist aus Sicht Vernetzter Sicherheit nicht genügend. In den Feldern Steuerung und Budgets gibt es keine staatlichen Befugnisse oder Instrumente. Daher gibt es keine Institution, die aus hierarchischen Gründen heraus Reformen durchsetzen und den Status Quo verändern könnte.

Aus diesem Befund ergeben sich sechs Vorschläge, deren Umsetzung zu einer höheren Effizienz und einer Verbesserung der bürokratischen Zusammenarbeit beitragen könnte. Erstens betrifft dies die programmatische Aufgabenzuteilung im BMI. Hier erscheint es sinnvoll durch eine Funktionsteilung Aufgaben zu trennen. Es wäre sinnvoll dem Beauftragen der Bundesregierung für Informationstechnik die dort angesiedelte Verantwortlichkeit für Cyber-Sicherheit zu entziehen. Diese Aufgaben könnten dann einem Beauftragen des Bundes für Cyber-Sicherheit zugewiesen werden. Damit gäbe es eine Trennung zwischen Aufgaben der IT-Konsolidierung und IT-Sicherheit in den Netzen des Bundes einerseits und der Bearbeitung von Cyber-Risiken andererseits. Dies könnte Kapazitäten frei machen und die Bearbeitung von Cyber-Sicherheitsproblemen zur ersten Priorität der zuständigen Stelle machen. Der Beauftragte des Bundes für Cyber-Sicherheit sollte die thematische Verantwortung für alle damit verknüpften Themen bündeln, den Vorsitz im Cyber-Sicherheitsrat ausüben und die Arbeit des NCAZ kontrollieren. Äußerst innovativ und sinnvoll wäre wenn er gleichzeitig Präsident des BSI wäre, wodurch diese Behörde aufgewertet würde. *Zweitens* sollte der Beauftragte der Bundesregierung für Informationstechnik mit Entscheidungs- und Steuerungskompetenzen ausgestattet werden. Bei einer Einführung der beiden beschriebenen Ämter, sollte dies auf beide Beauftragten zutreffen. Dies würde die Durchsetzungsfähigkeit des Amtes (bzw. der Ämter) deutlich stärken und damit dazu beitragen, die Lücken in Planung und Steuerung zu schließen. *Drittens* sollte das NCAZ über die Funktion des Informationsaustausches hinaus mit Planungskompetenzen ausgestattet werden, um die positiven Effekt der dortigen Arbeit nachhaltiger zu machen. Ein Beauftragter der Bundesregierung für Cyber-Sicherheit mit Zuständigkeit für das NCAZ und Steuerungskompetenz würde diesen Effekt verstärken. *Viertens*

sollte die Vernetzung zwischen Cyber-Sicherheitsrat und UP KRITIS ausgebaut werden. Eine Verbindung besteht bereits, da UP KRITIS einen Vertreter in das Gremium entsendet. Eine engere Vernetzung birgt jedoch die Möglichkeit behördliches Handeln und Maßnahmen der Wirtschaft enger abzustimmen und verstärkt gemeinsam zu entwickeln. *Fünftens* sollte es für KRITIS-Betreiber verpflichtend werden, Meldungen über Cyber-Vorfälle in UP KRITIS und mit dem NCAZ zu teilen. So würde der Informationsstand erhöht und dies könnte ein Beitrag sein, den anzustrebenden Kulturwandel zu forcieren. *Sechstens* sollte das BSI weiter durch den Aufbau zusätzlicher ziviler Fähigkeiten zur Gefahrenabwehr im Bereich Cyber gestärkt werden, damit es eine federführende Rolle bei der Weiterentwicklung der Cyber-Sicherheitsbezogenen Fähigkeiten im Bereich Ziviler Verteidigung und Zivilschutz übernimmt. BSI und BBK, als Zentrum des Zivilschutz und der Zivilen Verteidigung in der Bundesrepublik, sind eng verzahnt. Dies wurde nicht zuletzt durch die Kooperation in der Vorbereitung und Planung der LÜKEX 2011 nachgewiesen. Insofern erscheint sinnvoll zur Verbesserung der zur Verfügung stehenden Mittel der Zivilen Verteidigung und des Zivilschutzes zur Bearbeitung sicherheitspolitischer Bedrohungen im Bereich Cyber, die fachliche Expertise des BSI weiter auszubauen, da ein Übermaß an bürokratischer Rivalität zwischen den beiden zuständigen Behörden nicht zu erwarten wäre.

Die hier vorgeschlagenen Maßnahmen zur besseren Reaktion auf sicherheitspolitische Bedrohungen lassen sich grundsätzlich vom Bereich Cyber auch auf andere den Zivilschutz und die Zivile Verteidigung betreffende Felder ausweiten. Wie in diesem Beitrag gezeigt wurde, sollte hierbei der Fokus insbesondere auf Planung und Steuerung liegen, wenn befriedigende Instrumente zum Informationsaustausch vorhanden sind. Das Bundesamt für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe, so wäre zu erwarten, ist im Regelfall die Behörde, die mit zusätzlichen Planungs- und Steuerungskompetenzen ausgestattet werden sollte.

Literatur

AKNZ-Jahresprogramm (2015): *Jahresprogramm 2016 Akademie für Krisenmanagement, Notfallplanung und Zivilschutz (AKNZ)*. Bad Neuenahr-Ahrweiler: Bundesamt für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe Akademie für Krisenmanagement, Notfallplanung und Zivilschutz.

http://www.bbk.bund.de/SharedDocs/Downloads/BBK/DE/Downloads/AKNZ/AKNZ_Box_Jahresprogramm_2016.pdf?__blob=publicationFile. Zugegriffen: 03. Aug. 2016.

Alberts, David (1996): *Information age transformation - getting to a 21st century military*. Washington D.C.: CCRP publication series.

Alberts, David/Garstka, John/Stein, Frederick (1999): *Network centric warfare - developing and leveraging information superiority*, Washington D.C.: CCRP publication series.

Alwardt, Christian/Neuneck, Götz (2015): "Kurz- und mittelfristige technologische Bedrohungen und Risiken", in Hans-Georg Ehrhart und Götz Neuneck (Hg.), *Analyse sicherheitspolitischer Bedrohungen und Risiken unter Aspekten der Zivilen Verteidigung und des Zivilschutzes*. Baden-Baden: Nomos, pp. 23-79.

Arquilla, John/Ronfeldt, David (1993): "Cyberwar is Coming!", *Comparative Strategy*, 12 (2), 141-165.

Arquilla, John/Ronfeldt, David (1997): „A New Epoch - and Spectrum - of Conflict", in: John Arquilla/David Ronfeldt (Hg.): *In Athena's Camp: Preparing for Conflict in the Information Age*, Santa Monica, CA: RAND, 1-20.

Arquilla, John/Ronfeldt, David (1999): *The Emergence of Noopolitik: Toward an American information Strategy*, Santa Monica, CA: RAND.

BBK (2012): *Auswertungsbericht „LÜKEX 11“: IT-Sicherheit in Deutschland*. Bonn: Bundesamt für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe. https://www.bevoelkerungsschutz-portal.de/SharedDocs/Downloads/BVS/DE/Zustaendigkeiten/Bund_Laender/luekex_2011_de.pdf?__blob=publicationFile. Zugegriffen: 03. Aug. 2016.

Bischof, Gerd (2006): „Transformation in der Sicherheitspolitik und gesamtstaatliche Führung in Deutschland“, in: Heiko Borchert (Hg.), *Zu neuen Ufern. Politische Führungskunst in einer vernetzten Welt*. Baden-Baden: Nomos, pp. 76-83.

- BMI (2016a). *Nationales Cyber-Abwehrzentrum. Ein Zusammenschluss deutscher Bundesbehörden geht gemeinsam gegen Cyberspionage, -Kriminalität und -Sabotage vor.* Berlin: Bundesministerium des Innern.
<https://www.bmi.bund.de/DE/Themen/Sicherheit/IT-Cybersicherheit/Cyberabwehrzentrum/cyberabwehrzentrum.html>. Zugegriffen: 03. Aug. 2016.
- BMI (2016b). *Cyber-Sicherheitsrat. Kernelement der Cyber-Sicherheitsstrategie für Deutschland: Zusammenarbeit zwischen Staat und Wirtschaft.* Berlin: Bundesministerium des Innern.
http://www.bmi.bund.de/DE/Themen/Sicherheit/IT-Cybersicherheit/Cybersicherheitsrat/cybersicherheitsrat_node.html. Zugegriffen: 03. Aug. 2016.
- BMVg (2006): *Weißbuch 2006 zur Sicherheitspolitik Deutschlands und zur Zukunft der Bundeswehr.* Berlin: Bundesministerium der Verteidigung.
- Borchert, Heiko (2004a): „Vernetzte Sicherheit und die Transformation des Sicherheitssektors“, *Europäische Sicherheit*, 53(6), 33-38.
- Borchert, Heiko (Hg.) (2004b) *Vernetzte Sicherheit als Leitidee der Sicherheitspolitik im 21. Jahrhundert.* Hamburg et al. : Mittler.
- Borchert, Heiko (Hg.) (2004c): *Potentiale statt Arsenale: Sicherheitspolitische Vernetzung und die Rolle von Wirtschaft, Wissenschaft und Technologie,* Hamburg et al.: Mittler.
- Borchert, Heiko (Hg.) (2004d): *Weniger Souveränität – Mehr Sicherheit. Schutz der Heimat im Informationszeitalter und die Rolle der Streitkräfte,* Hamburg et al.: Mittler.
- Borchert, Heiko (2004e): „Vernetzte Sicherheitspolitik und die Transformation des Sicherheitssektors: Weshalb neue Sicherheitsrisiken ein verändertes Sicherheitsmanagement erfordern“, in Heiko Borchert (Hg.) *Vernetzte Sicherheit als Leitidee der Sicherheitspolitik im 21. Jahrhundert.* Hamburg et al.: Mittler, pp. 53-79.
- Borchert, Heiko (Hg.) (2005a): *Europas Zukunft zwischen Himmel und Erde: Weltraumpolitik für Sicherheit, Stabilität und Prosperität.* Baden-Baden: Nomos.
- Borchert, Heiko (Hg.) (2005b): *Verstehen, dass die Welt sich verändert hat. Neue Risiken, neue Anforderungen und die Transformation der Nachrichtendienste.* Baden-Baden: Nomos.

- Borchert, Heiko (Hg.) (2006): *Zu neuen Ufern. Politische Führungskunst in einer vernetzten Welt*. Baden-Baden: Nomos.
- Broemme, Albrecht (2011): „Die zivil-militärische Zusammenarbeit in Deutschland“, in Thomas Jäger/Ralph Thiele (Hg.), *Transformation der Sicherheitspolitik: Deutschland, Österreich, Schweiz im Vergleich*, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, pp. 195-206.
- Brummer, Klaus (2009): „The Bureaucratic Politics of Security Institution Reform“, *German Politics*, 18 (4), 501–518.
- Cebrowski, Arthur/Alberts, David (1998): ‘Network-Centric Warfare: Its Origin and Future’, *Proceedings* 124(1).
- CIO Bund (2016). *Der Beauftragte der Bundesregierung für Informationstechnik*. Berlin: Der Beauftragte der Bundesregierung für Informationstechnik.
http://www.cio.bund.de/Web/DE/Startseite/startseite_node.html. Zugegriffen: 03. Aug. 2016.
- Cyber-Sicherheitsstrategie (2011): *Cyber-Sicherheitsstrategie für Deutschland*. Berlin: Bundesministerium des Innern.
http://www.bmi.bund.de/SharedDocs/Downloads/DE/Themen/OED_Verwaltung/Informationsgesellschaft/cyber.pdf?__blob=publicationFile. Zugegriffen: 03. Aug. 2016.
- Dittler, Thomas/Neubecker, Adolf (2004): „Homeland Security und die Notwendigkeit eines gesamtstaatlichen Sicherheitsansatzes“, in: Heiko Borchert (Hg.), *Weniger Souveränität – Mehr Sicherheit. Schutz der Heimat im Informationszeitalter und die Rolle der Streitkräfte*, Hamburg et al.: Mittler, 147-65.
- Ehrhart, Hans-Georg/Neuneck, Götz (Hg.) (2015): *Analyse sicherheitspolitischer Bedrohungen und Risiken unter Aspekten der Zivilen Verteidigung und des Zivilschutzes*. Baden-Baden: Nomos.
- Halperin, Morton H./Clapp, Priscilla A. (2006). *Bureaucratic Politics and Foreign Policy*, 2nd Edition Washington, DC: Brookings Institution.
- BSI (2016). *IT-Lagezentrum*. Bonn: Bundesamt für Sicherheit in der Informationstechnik.
https://www.bsi.bund.de/DE/Themen/Industrie_KRITIS/Aktivitaeten/IT-Lagezentrum/lagezentrum_node.html. Zugegriffen: 03. Aug. 2016.

- Jäger, Thomas/Oppermann, Kai (2006). „Bürokratie- und organisationstheoretische Analysen der Sicherheitspolitik: Vom 11. September zum Irakkrieg“, in: Alexander Siedschlag (Ed.): *Methoden der sicherheitspolitischen Analyse*, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, p. 105-134.
- Jäger, Thomas/Thiele, Ralph (2011): „Transformationsprozesse im Vergleich“, in Thomas Jäger/Ralph Thiele (Hg.), *Transformation der Sicherheitspolitik: Deutschland, Österreich, Schweiz im Vergleich*, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, pp. 9-26.
- Von Klaeden, Eckhart (2006): „Sicherheitspolitische Herausforderungen, Vernetzung und Transformation: Eine politische Betrachtung“, in: Heiko Borchert (Hg.), *Zu neuen Ufern. Politische Führungskunst in einer vernetzten Welt*. Baden-Baden: Nomos, pp. 84-96.
- KRITIS-Strategie (2009): *Nationale Strategie zum Schutz Kritischer Infrastrukturen (KRITIS-Strategie)*. Berlin: Bundesministerium des Innern.
http://www.bmi.bund.de/SharedDocs/Downloads/DE/Broschueren/2009/kritis.pdf?__blob=publicationFile. Zugegriffen: 03. Aug. 2016.
- Libicki, Martin C. (1996): “The Emerging Primacy of Information”, *Orbis* 40(2), 261-274.
- Mükusch, Caroline (2011): *Vernetzte Energiesicherheit. Energiesicherheit für die Bundesrepublik Deutschland*. Wiesbaden: Springer VS.
- Owens, William A. (2001): *Lifting the Fog of War*. Baltimore, MD: Johns Hopkins UP.
- Peters, Guy B. (2010). *The Politics of Bureaucracy*. An Introduction to Comparative Public Administration. 6th Edition. London: Routledge.
- Ruhnke, Simon (2016): „Die Rezeption der Revolution in Military Affairs und die Ursprünge der Vernetzten Sicherheit im deutschsprachigen Diskurs“, *Zeitschrift für Außen- und Sicherheitspolitik* 9(3), Zur Veröffentlichung angenommen.
- Thiele, Ralph (2004a): „Transformation und die Notwendigkeit der systemischen Gesamtbetrachtung“, in: Heiko Borchert (Hg.), *Potentiale statt Arsenale: Sicherheitspolitische Vernetzung und die Rolle von Wirtschaft, Wissenschaft und Technologie*, Hamburg et al.: Mittler, pp. 34-54.
- Thiele, Ralph (2004b): „Intervention und Heimatsicherheit: Transformation der Sicherheitspolitik unter neuen Vorzeichen“, in: Heiko Borchert (Hg.), *Weniger Souveränität – Mehr*

Sicherheit. Schutz der Heimat im Informationszeitalter und die Rolle der Streitkräfte,
Hamburg et al.: Mittler, pp. 95-115.

Unger, Christoph (2010): „Die strategische Krisenmanagementübung LÜKEX 2009/10“,
Zeitschrift für Außen- und Sicherheitspolitik, 3 (4), 433-444.

UP KRITIS (2014). *UP KRITIS: Öffentlich-Private Partnerschaft zum Schutz Kritischer
Infrastrukturen. - Grundlagen und Ziele -*. Bonn: Geschäftsstelle des UP KRITIS.
[http://www.kritis.bund.de/SharedDocs/Downloads/Kritis/DE/UP_KRITIS_Fortschreibung
sdokument.pdf?__blob=publicationFile](http://www.kritis.bund.de/SharedDocs/Downloads/Kritis/DE/UP_KRITIS_Fortschreibung_sdokument.pdf?__blob=publicationFile). Zugegriffen: 03. Aug. 2016.

Zapfe, Martin (2011): *Sicherheitskultur und Strategiefähigkeit - Die ressortgemeinsame
Kooperation der Bundesrepublik Deutschland für Afghanistan*, Univ.-Diss., Konstanz:
Bibliothek der Universität Konstanz.

Zegart, Amy (1999). *Flawed by Design: The Evolution of the CIA, JCS, and NCS*. Stanford: Stanford
UP.

Zegart, Amy (2007). *Spying Blind: The FBI, the CIA, and the Origins of 9/11*. Princeton: Princeton
UP.

ZSKG (2009). *Gesetz über den Zivilschutz und die Katastrophenhilfe des Bundes (Zivilschutz- und
Katastrophenhilfegesetz – ZSKG)*.

Literaturverzeichnis

- AKNZ-Jahresprogramm (2015). *Jahresprogramm 2016 Akademie für Krisenmanagement, Notfallplanung und Zivilschutz (AKNZ)*. Bad Neuenahr-Ahrweiler: Bundesamt für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe Akademie für Krisenmanagement, Notfallplanung und Zivilschutz.
http://www.bbk.bund.de/SharedDocs/Downloads/BBK/DE/Downloads/AKNZ/AKNZ_Box_Jahresprogramm_2016.pdf?__blob=publicationFile. Zugegriffen: 03. Aug. 2016.
- Aktionsplan (2004). *Aktionsplan Zivile Krisenprävention, Konfliktlösung und Friedenskonsolidierung*. Berlin: Bundesregierung.
- Alamir, Fouzieh Melanie (2011). „Vernetzte Sicherheit – viel erreicht, aber wenig gewonnen?“, *Reader Sicherheitspolitik*. Berlin: Bundesministerium der Verteidigung. Retrieved 2015-02-08 at:
http://www.bmvg.de/portal/a/bmvg/!ut/p/c4/bY4xD4lwEIV_kS3EYIKbBBNdHFwUF1LopVygLTmuuPjjbQcTBu8lb3jvu-TJl4xyakWjGL1Tk3zKpsdj9xadXY1YsB-ABkBeZj8h4yiUM9B5BkGgNFD7B9nvNqEaGQJBG5xu0S1MwYKL7xskhSNHyMIHGqRB9N4BJ-clY3RDij2J2RNPqQkUcRaoZZPldZXl2e_yT3luLsWtPBT1tbrL2drTF5OVCFw!/
- Alberts, David (1996). *Information age transformation - getting to a 21st century military*. Washington D.C.: CCRP publication series.
- Alberts, David/Garstka, John/Stein, Frederick (1999). *Network centric warfare - developing and leveraging information superiority*, Washington D.C.: CCRP publication series.
- Albright, David/Brannan, Paul/Walrond, Christina (2011). *Stuxnet Malware and Natanz: Update of ISIS December 22, 2010 Report*, 15.02.2011, Washington DC: Institute for Science and International Security, available at: http://www.isis-online.org/uploads/isis-reports/documents/stuxnet_update_15Feb2011.pdf (accessed: 12.03.2014).

- Allison, Graham T. (1971). *Essence of Decision: Explaining the Cuban Missile Crisis*. Boston: Little Brown and Company.
- Allison, Graham T./Halperin, Morton H. (1972). Bureaucratic Politics: A Paradigm and Some Policy Implications, *World Politics* 24 (Supplement), 40-79.
- Allison, Graham T./Zelikow, Philip (1999). *Essence of Decision: Explaining the Cuban Missile Crisis*, 2nd Edition, New York: Longman.
- Alwardt, Christian/Neuneck, Götz (2015). "Kurz- und mittelfristige technologische Bedrohungen und Risiken", in Hans-Georg Ehrhart und Götz Neuneck (Hg.), *Analyse sicherheitspolitischer Bedrohungen und Risiken unter Aspekten der Zivilen Verteidigung und des Zivilschutzes*. Baden-Baden: Nomos, pp. 23-79.
- Andreae, Lisette/Kaiser, Karl (1998). "Die „Außenpolitik“ der Fachministerien". In: Karl Kaiser and Wolf-Dieter Eberwein (Eds.), *Deutschlands neue Außenpolitik*, Band 4: Institutionen und Ressourcen. pp. 29-46. München: de Gruyter Oldenbourg.
- Arquilla, John (2008). *Worst Enemy*. Chicago: Dee.
- Arquilla, John/Ronfeldt, David (1993). "Cyberwar is Coming!", *Comparative Strategy*, 12(2), 141-165.
- Arquilla, John/Ronfeldt, David (1997). „A New Epoch - and Spectrum - of Conflict", in: John Arquilla/David Ronfeldt (Hg.): *In Athena's Camp: Preparing for Conflict in the Information Age*, Santa Monica, CA: RAND, 1-20.
- Arquilla, John/Ronfeldt, David (1999). *The Emergence of Noopolitik: Toward an American information Strategy*, Santa Monica, CA: RAND.
- Auswärtiges Amt (2012a). *Globalisierung gestalten – Partnerschaften ausbauen – Verantwortung teilen. Konzept der Bundesregierung*. Berlin: Auswärtiges Amt. Retrieved 2012-12-13 at: <https://www.auswaertiges-amt.de/cae/servlet/contentblob/608384/publicationFile/169965/Gestaltungsmaechtekonzept.pdf>

- Auswärtiges Amt (2012b). *Fragile Staaten – eine Herausforderung für die Sicherheit*. Pressemitteilung des Auswärtigen Amts. 19.09.2012. Retrieved 2012-12-13 at: http://www.auswaertiges-amt.de/DE/Aussenpolitik/AktuelleArtikel/120919_Fragile_Staaten_node.html
- Bagger, Thomas/von Heynitz, Wolfram (2012). „Der vernetzte Diplomat“: Von Vernetzter Sicherheit zu einer „netzwerkorientierten Außenpolitik“, *Zeitschrift für Außen- und Sicherheitspolitik* Sonderheft 4 2012, 49-61.
- Baker, Stewart/Waterman, Shaun/Ivanov, George (2011). *In the Crossfire: Critical Infrastructure in the Age of Cyber War*. Santa Clara, CA: MacAfee.
- BBK (2012). *Auswertungsbericht „LÜKEX 11“. IT-Sicherheit in Deutschland*. Bonn: Bundesamt für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe. https://www.bevoelkerungsschutz-portal.de/SharedDocs/Downloads/BVS/DE/Zustaendigkeiten/Bund_Laender/luekex_2011_de.pdf?__blob=publicationFile. Zugegriffen: 03. Aug. 2016.
- Benbow, Tim (2004). *The Magic Bullet? Understanding the ‚Revolution in Military Affairs‘*, London: Brassey's.
- Bergen, Peter/Tiedemann, Katherine (2011). Washington's Phantom War. *Foreign Affairs* 90(4): 12.
- Biddle, Stephen (1998). „The Past as Prologue: Assessing Theories of Future Warfare“, *Security Studies* 8 (1), 1-74.
- Bischof, Gerd (2006). „Transformation in der Sicherheitspolitik und gesamtstaatliche Führung in Deutschland“, in: Heiko Borchert (Hg.), *Zu neuen Ufern. Politische Führungskraft in einer vernetzten Welt*. Baden-Baden: Nomos, pp. 76-83.
- BMI (2009). *Nationale Strategie zum Schutz Kritischer Infrastrukturen (KRITIS-Strategie)*. Berlin: Bundesministerium des Innern. http://www.bmi.bund.de/SharedDocs/Downloads/DE/Broschueren/2009/kritis.pdf?__blob=publicationFile. Zugegriffen: 03. Aug. 2016.

- BMVg (2016c). *Weißbuch 2016. Wege zum Weißbuch*. Berlin: Bundesministerium der Verteidigung.
- Bodenstein, Thilo (2001). „Vetospiele in Krisenentscheidungen. Eine Analyse der Entscheidungsprozesse zum Afghanistan- und Tschetschenienkonflikt“, *Zeitschrift für Internationale Beziehungen* 8(1), 41-72.
- Boot, Max (2003). „The new American Way of War“, *Foreign Affairs*, 82 (4), 41-58.
- Borchert, Heiko (2004a). „Vernetzte Sicherheit und die Transformation des Sicherheitssektors“, *Europäische Sicherheit*, 53(6), 33-38.
- Borchert, Heiko (Hg.) (2004b). *Vernetzte Sicherheit als Leitidee der Sicherheitspolitik im 21. Jahrhundert*. Hamburg et al. : Mittler.
- Borchert, Heiko (Hg.) (2004c). *Potentiale statt Arsenale: Sicherheitspolitische Vernetzung und die Rolle von Wirtschaft, Wissenschaft und Technologie*, Hamburg et al.: Mittler.
- Borchert, Heiko (Hg.) (2004d): *Weniger Souveränität – Mehr Sicherheit. Schutz der Heimat im Informationszeitalter und die Rolle der Streitkräfte*, Hamburg et al.: Mittler.
- Borchert, Heiko (2004e). „Vernetzte Sicherheitspolitik und die Transformation des Sicherheitssektors: Weshalb neue Sicherheitsrisiken ein verändertes Sicherheitsmanagement erfordern“, in Heiko Borchert (Hg.) *Vernetzte Sicherheit als Leitidee der Sicherheitspolitik im 21. Jahrhundert*. Hamburg et al.: Mittler, pp. 53-79.
- Borchert, Heiko (Hg.) (2005a). *Europas Zukunft zwischen Himmel und Erde: Weltraumpolitik für Sicherheit, Stabilität und Prosperität*. Baden-Baden: Nomos.
- Borchert, Heiko (Hg.) (2005b). *Verstehen, dass die Welt sich verändert hat. Neue Risiken, neue Anforderungen und die Transformation der Nachrichtendienste*. Baden-Baden: Nomos.
- Borchert, Heiko (Hg.) (2006). *Zu neuen Ufern. Politische Führungskunst in einer vernetzten Welt*. Baden-Baden: Nomos.
- Borchert, Heiko (Hg.) (2008). *Wettbewerbsfaktor Sicherheit: Staat und Wirtschaft im Grand Pas de Deux für Sicherheit und Prosperität*. Baden-Baden: Nomos.

- Borchert, Heiko/Pankratz, Thomas (2004). „Homeland Security aus europäischer Perspektive“, in: Heiko Borchert (Hg.), *Weniger Souveränität – Mehr Sicherheit. Schutz der Heimat im Informationszeitalter und die Rolle der Streitkräfte*, Hamburg et al.: Mittler, pp. 17-38.
- Borchert, Heiko/Thiele, Ralph (2012). „Vernetzte Sicherheit. Eine konstruktive Zwischenbilanz“, *Zeitschrift für Außen- und Sicherheitspolitik* Sonderheft 4 2012.
- Borchert, Heiko/Thiele, Ralph (2012). „Vernetzte Sicherheit: Grundlagen, Zwischenbilanz und Entwicklungspotenzial“, *Zeitschrift für Außen- und Sicherheitspolitik* Sonderheft 4 2012, 1-22.
- Boyle, Michael J. (2013). The Costs and Consequences of Drone Warfare. *International Affairs* 89(1).
- Broemme, Albrecht (2011). „Die zivil-militärische Zusammenarbeit in Deutschland“, in Thomas Jäger/Ralph Thiele (Hg.), *Transformation der Sicherheitspolitik: Deutschland, Österreich, Schweiz im Vergleich*, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, pp. 195-206.
- Brummer, Klaus (2009). „The Bureaucratic Politics of Security Institution Reform“, *German Politics*, 18 (4), 501–518.
- Brummer, Klaus (2012). *Governmental Politics in Parliamentary Systems of Government*. Paper prepared for the 2012 Annual Meeting of the American Political Science Association. Retrieved 2013-04-13 at: http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2104580
- Brummer, Klaus (2013a). *Die Innenpolitik der Außenpolitik. Die Große Koalition, „Governmental Politics“ und Auslandseinsätze der Bundeswehr*. Wiesbaden: Springer VS.
- Brummer, Klaus (2013b). The Reluctant Peacekeeper: Governmental Politics and Germany's Participation in EUFOR RD Congo. *Foreign Policy Analysis* 9 (1), 1-20.
- Brummer, Klaus/Fröhlich, Stefan (Hg.) (2015). „Zehn Jahre Deutschland in Afghanistan“, *Zeitschrift für Außen- und Sicherheitspolitik* Sonderheft 3 2011.

- BSI (2016). *IT-Lagezentrum*. Bonn: Bundesamt für Sicherheit in der Informationstechnik.
https://www.bsi.bund.de/DE/Themen/Industrie_KRITIS/Aktivitaeten/IT-Lagezentrum/lagezentrum_node.html. Zugegriffen: 03. Aug. 2016.
- Bulmer, Simon/Paterson, William E. (2013). "Germany as the EU's reluctant hegemon? Of economic strength and political constraints", *Journal of European Public Policy* 20 (10), 1387-1405.
- Bundesregierung (2009). *Wachstum. Bildung. Zusammenhalt. Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und FDP, 17. Legislaturperiode*. Berlin: Bundesregierung.
- Bundesregierung (2012). *Für eine kohärente Politik der Bundesregierung gegenüber fragilen Staaten. Ressortübergreifende Leitlinien*. Berlin. Retrieved 2012-12-13 at: https://www.bmz.de/de/zentrales_downloadarchiv/Presse/leitlinien_fragile_staaten.pdf
- Buzan, Barry/Herring, Eric. (1998). *The Arms Dynamic in World Politics*. Boulder/London: Lynne Rienner.
- Buzan, Barry/Wæver, Ole/de Wilde, Jaap (1998). *Security: A New Framework for Analysis*. Boulder: Lynne Rienner Publishers.
- Carter, Ashton B. (2001). „Keeping the Edge. Managing Defense for the Future“, in Ashton B. Carter und John P. White, *Keeping the Edge. Managing Defense for the Future*. Cambridge, MA: MIT Press.
- Castellano, Isaac M. (2013). *Kantian Peace Extended: Liberal Influences and Military Spending, Theses and Dissertations--Political Science*, Paper no. 4, University of Kentucky available at: http://uknowledge.uky.edu/polysci_etds/4 (accessed: 31.07.2015)
- CDU/CSU (2009). *Wir haben die Kraft – gemeinsam für unser Land*. Regierungsprogramm 2009–2013. Verabschiedet in einer gemeinsamen Sitzung des Bundesvorstands der CDU und des Parteivorstandes der CSU. Berlin.
- CDU/CSU Parliamentary Group (2008). *Eine Sicherheitsstrategie für Deutschland. Beschluss der CDU/CSU-Bundestagsfraktion vom 6. Mai 2008*. Berlin: CDU/CSU Fraktion im Deutschen

Bundestag. Retrieved 2014-05-13 at:
https://www.cducsu.de/sites/default/files/Sicherheitsstrategie_Bechluss_080506_1.pdf

Cebrowski, Arthur/Alberts, David (1998). "Network-Centric Warfare: Its Origin and Future",
Proceedings 124(1), 28-35.

Chansoria, Monika (2010). Flight of the Dragon: China's First Stealth Aircraft is Ready. *India Strategic*, available at: <http://www.indiastrategic.in/topstories926.htm> (accessed 29 July 2015).

Chubin, Sharahm (2007). Iran: Domestic Politics and Nuclear Choices. In Ashley J. Tellis and Michael Wills, eds., *Strategic Asia 2007-2008: Domestic Political Change and Grand Strategy*, Seattle and Washington DC: National Bureau of Asian Research.

CIO Bund (2016). *Der Beauftragte der Bundesregierung für Informationstechnik*. Berlin: Der Beauftragte der Bundesregierung für Informationstechnik.
http://www.cio.bund.de/Web/DE/Startseite/startseite_node.html. Zugegriffen: 03. Aug. 2016.

Coalition Agreement (2009). *Wachstum. Bildung. Zusammenhalt. Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und FDP*. 17. Legislaturperiode. Berlin.

Dafoe, Allan/Oneal, John R./Russett, Bruce (2013). The Democratic Peace: Weighing the Evidence and Cautious Inference. *International Studies Quarterly* 57, 201-214.

Dalgaard-Nielsen, Anja (2004). „Homeland Security and the Role of Armed Forces: A Scandinavian Perspective“, in: Heiko Borchert (Hg.), *Weniger Souveränität – Mehr Sicherheit. Schutz der Heimat im Informationszeitalter und die Rolle der Streitkräfte*, Hamburg et al.: Mittler, pp. 59-75.

Deitelhoff, Nicole/Zürn, Michael (2013). Die Internationalen Beziehungen: Ein einführender Überblick. In Manfred Schmidt (ed.) *Studienbuch Politikwissenschaft*. Wiesbaden: VS Verlag, 381-410.

DeRouen, Karl/Heo, Uk (2000). Defense Contracting and Domestic Politics. *Political Research Quarterly* 53(4).

Deutscher Bundestag (2006). Drucksache 16/1809. „Unterrichtung durch die Bundesregierung. 1. Bericht der Bundesregierung über die Umsetzung des Aktionsplans „Zivile Krisenprävention, Konfliktlösung und Friedenskonsolidierung““. Berlin: Deutscher Bundestag.

Deutscher Bundestag (2008). Drucksache 16/10034. „Unterrichtung durch die Bundesregierung. Zweiter Bericht der Bundesregierung über die Umsetzung des Aktionsplans „Zivile Krisenprävention, Konfliktlösung und Friedenskonsolidierung“ – Krisenprävention als gemeinsame Aufgabe“. Berlin: Deutscher Bundestag.

Deutscher Bundestag (2010 Wortprotokoll). Protokoll Nr. 17/4. Auswärtiger Ausschuss. UA Zivile Krisenprävention und vernetzte Sicherheit (3). Wortprotokoll 4. Sitzung, Öffentliche Anhörung. Berlin: Deutscher Bundestag.

Deutscher Bundestag (2010). Drucksache 17/2300. „Unterrichtung durch die Bundesregierung. Dritter Bericht der Bundesregierung über die Umsetzung des Aktionsplans „Zivile Krisenprävention, Konfliktlösung und Friedenskonsolidierung““. Berlin: Deutscher Bundestag.

Deutscher Bundestag (2014). Drucksache 18/3213. „Unterrichtung durch die Bundesregierung. Vierter Bericht der Bundesregierung über die Umsetzung des Aktionsplans „Zivile Krisenprävention, Konfliktlösung und Friedenskonsolidierung““. Berlin: Deutscher Bundestag.

Deutschlandfunk (2008). *Schäuble weist Kritik an Sicherheitskonzept der Union zurück*. Deutschlandradio. May 7. Retrieved 2014-05-15 at: http://www.deutschlandfunk.de/schaeuble-weist-kritik-an-sicherheitskonzept-der-union.694.de.html?dram:article_id=65737

Dittler, Thomas/Neubecker, Adolf (2004): „Homeland Security und die Notwendigkeit eines gesamtstaatlichen Sicherheitsansatzes“, in: Heiko Borchert (Hg.), *Weniger Souveränität – Mehr Sicherheit. Schutz der Heimat im Informationszeitalter und die Rolle der Streitkräfte*, Hamburg et al.: Mittler, 147-65.

Dolman, Everett C./Hays, Peter/Mueller, Karl P. (2006) *Toward a U.S. Grand Strategy in Space*. Washington, DC: The George C. Marshall Institute.

DSF (2016). *Deutsche Stiftung Friedensforschung: Förderprofil*. Revolution in Military Affairs: Ein Index als Grundlage für vergleichende Ursachenanalysen. Deutsche Stiftung Friedensforschung: Osnabrück. Letzter Zugriff: <http://www.bundesstiftung-friedensforschung.de/index.php/17-details-foerderprofil/426-ps-hansel>

Dyson, Tom (2013). „German Defence Politics: A View from Abroad.” In: Wiesner, Ina (Ed.): *Understanding German Defence*. Baden-Baden: Nomos.

Eaglen, Mackenzie/Szaszdi, Lajos F. (2010). *What Russia’s Stealth Fighter Developments Mean for America*, Backgrounder on National Security and Defense no. 2494 Washington DC: The Heritage Foundation, available at: <http://www.heritage.org/research/reports/2010/12/what-russias-stealth-fighter-developments-mean-for-america> (accessed 29 July 2015).

Echevarria, Antulio J. II (2011). “American Strategic Culture: Problems and Prospects”, in Hew Strachan and Sibylle Scheipers, (eds.), *The Changing Character of War* (Oxford: Oxford University Press.

Eggenberger, René (2004). „Homeland Security, die Rolle der Streitkräfte und der neue Verteidigungsbegriff“, in: Heiko Borchert (Hg.), *Weniger Souveränität – Mehr Sicherheit. Schutz der Heimat im Informationszeitalter und die Rolle der Streitkräfte*, Hamburg et al.: Mittler, pp. 116-133.

Eggenberger, René/Borchert, Heiko (2004). „Wissenschaft und Technologie in der Schweizer Armee“, in: Heiko Borchert (Hg.), *Potentiale statt Arsenale: Sicherheitspolitische Vernetzung und die Rolle von Wirtschaft, Wissenschaft und Technologie*, Hamburg et al.: Mittler, pp. 74-94.

Ehrhart, Hans-Georg/Neuneck, Götz (Hg.) (2015). *Analyse sicherheitspolitischer Bedrohungen und Risiken unter Aspekten der Zivilen Verteidigung und des Zivilschutzes*. Baden-Baden: Nomos.

- Eissing, Thomas (2006). *Die Revolution in Military Affairs und ihre Auswirkungen auf die Bereitschaft westlicher Demokratien zum Streitkräfteinsatz*. Universität der Bundeswehr: Hamburg.
- Erhart, Hans-Georg (2011). „Zivil-militärische Zusammenarbeit und vernetzte Sicherheit: Der Fall Afghanistan“, *Zeitschrift für Außen- und Sicherheitspolitik* Sonderheft 3 2011, 65-85.
- Erhart, Hans-Georg (2016). „Unkonventioneller und hybrider Krieg in der Ukraine: zum Formenwandel des Krieges als Herausforderung für Politik und Wissenschaft“, *Zeitschrift für Außen- und Sicherheitspolitik* 9(2), 223-241.
- Evangelista, Matthew (1990). “Cooperation Theory and Disarmament Negotiations in the 1950s.”, *World Politics* 42(4), 502-528.
- FAZ (2016). “Im Auftrag Ihrer Kanzlerin“, *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, February 16. Retrieved 2016-04-12 at: http://www.faz.net/aktuell/politik/fluechtlingskrise/fluechtlingskrise-regierungsapparat-hat-in-krisenmodus-geschaltet-14073811.html?printPagedArticle=true#pageIndex_2
- FDP (2009). *Die Mitte stärken. Deutschlandprogramm 2009*. Programm der Freien Demokratischen Partei zur Bundestagswahl 2009. Beschlossen auf dem Bundesparteitag vom 15.-17. Mai 2009. Hannover.
- Feaver, Peter D./Miler, Charles (2014). “Provocations on Policymakers: Casualty Aversion and Post-Heroic Warfare”, in Sibylle Scheipers, (eds.), *Heroism and the Changing Character of War: Toward Post-Heroic Warfare?* Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Feigl, Hubert (2004). „Überlegungen zu Network Centric Warfare (NWC)“, in Heiko Borchert (Hg.) *Vernetzte Sicherheit als Leitidee der Sicherheitspolitik im 21. Jahrhundert*. Hamburg et al. : Mittler, pp. 9-19.
- Fischer, Uwe (2011). „Das Verhältnis von Militär und Polizei in internationalen Einsätzen in Deutschland“, in Thomas Jäger/Ralph Thiele (Hg.), *Transformation der Sicherheitspolitik: Deutschland, Österreich, Schweiz im Vergleich*, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, pp. 161-178.

Föhrenbach, Gerd (2011). „Vorbereitet auf welche Zukunft? Stand und Probleme langfristiger Planung“, in Thomas Jäger/Ralph Thiele (Hg.), *Transformation der Sicherheitspolitik: Deutschland, Österreich, Schweiz im Vergleich*, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, pp. 265-278.

Fordham, Benjamin O./Walker, Thomas C. (2005). Kantian Liberalism, Regime Type, and Military Resource Allocation: Do Democracies Spend Less? *International Studies Quarterly* 49(1), 141–157.

Forster, Michael (2010). „GeoPowers Verteidigungs- und Sicherheitspolitik 1999-2009“.

Franke, Ulrike E. (2013). *Just the New Hot Thing? The Diffusion of UAV Technology Worldwide and its Popularity among Democratic States*, Paper presented at the 2013 ISA Annual Convention in San Francisco, available at:

https://www.google.de/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&cad=rja&ved=0CCwQFjAA&url=http%3A%2F%2Ffiles.isanet.org%2FConferenceArchive%2F4269932e782d47248d5269ad381ca6c7.pdf&ei=99IFU6GxKbGZ0AXRv4H4Bw&usg=AFQjCNG6FPeVFO1Imt8UJIOUpE1IR2Diqg&sig2=8k5OVxnQqKtQQEDHcZv_ZA&bvm=bv.61725948,d.d2k
(accessed: 20-02-2014).

Freedman, Lawrence (1976). „Logic, Politics and Foreign Policy Processes: A Critique of the Bureaucratic Politics Model“, *International Affairs* 52, 434-449.

Fukuyama Francis/Shulsky, Abram N. (2006). „Military Organization in the Information Age: Lessons from the World o Business“, in: John P. White (Hg.), *The Changing Role of Information in Warfare*, Santa Monica, CA: RAND.

Gartner, Scott Sigmund (2008). „The Multiple Effects of Casualties on Public Support for War: An Experimental Approach“, *American Political Science Review* 102(1), 95-106.

Gauck, Joachim (2014). „Deutschlands Rolle in der Welt – Anmerkungen zu Verantwortung, Normen und Bündnissen“, *Zeitschrift für Außen- und Sicherheitspolitik* 2 2014, 115-122.

- Geiger, Gebhard (2004). „Die sicherheitspolitische Bedeutung der Mikrowissenschaften und der Mikrotechnik“, in: Heiko Borchert (Hg.), *Potentiale statt Arsenale: Sicherheitspolitische Vernetzung und die Rolle von Wirtschaft, Wissenschaft und Technologie*, Hamburg et al.: Mittler, pp. 11-33.
- Geis, Anna/Brock, Lothar/Müller, Harald (Hg.) (2006). *Democratic Wars: Looking at the Dark Side of the Democratic Peace*. Houndmills: Palgrave Macmillan.
- Geis, Anna/Müller, Harald/Schörnig, Niklas (2010). Liberale Demokratien und Krieg: Warum manche kämpfen und andere nicht – Ergebnisse einer vergleichenden Inhaltsanalysen von Parlamentsdebatten. *Zeitschrift für Internationale Beziehungen* 17(2), 171-202.
- Gelpi, Christopher/Feaver, Peter D./Reifler, Jason (2005/06). “Success Matters: Casualty Sensitivity and the War in Iraq², *International Security* 30(3), 7-46.
- Gentry; John A. (2011) “Casualty Management: Shaping Civil-Military Operational Environments”, *Comparative Strategy* 30(3), 242-253.
- Giegerich, Bastian/Terhalle, Maximilian (2016). „The Munich Consensus and the Purpose of German Power“, *Survival* 58(2), 155-166.
- GKKE (2010). *Aktionsplan Zivile Krisenprävention: notwendig, nicht lästig. Kommentar zum 3. Bericht der Bundesregierung zur Umsetzung des Aktionsplans „Zivile Krisenprävention, Konfliktlösung und Friedenskonsolidierung“*. GKKE-Schriftenreihe 52. Berlin: Gemeinsamen Konferenz Kirche und Entwicklung. Retrieved 2016-03-25 at: http://www3.gkke.org/fileadmin/files/publikationen/2010/GKKE_52.pdf
- Grieco, Joseph (1990). *Cooperation among Nations: Europe, America, and Non-Tariff Barriers to Trade*. Ithaca: Cornell University Press.
- Gross, Eva (2009). *The Europeanization of National Foreign Policy. Continuity and Change in European Crisis Management*. Basingstoke: New York: Palgrave Macmillan.

Guardian (2012). Drones by Country: Who Has All the UAVs?, Guardian Datablog, available at <http://www.guardian.co.uk/news/datablog/2012/aug/03/drone-stocks-by-country> (accessed: 15-01-2014).

Gustenau, Gustav (2004). „Sicherheitspolitische Aspekte der Homeland Security aus österreichischer Sicht oder Verteidigungspolitik versus Homeland Security: Zum Stand der Debatte in Österreich“, in: Heiko Borchert (Hg.), *Weniger Souveränität – Mehr Sicherheit. Schutz der Heimat im Informationszeitalter und die Rolle der Streitkräfte*, Hamburg et al.: Mittler, pp. 134-146.

zu Guttenberg, Karl-Theodor (2009). *Rede des Verteidigungsministers vor dem Deutschen Bundestag im Rahmen der Regierungserklärung am 10. November 2009*. Berlin: Bundesministerium der Verteidigung. Retrieved 2014-02-19 at: [http://www.bmvg.de/portal/a/bmvg/!ut/p/c4/NY3BCslwEET_KGmFlnpTiiClerP1EtJkSReb pGw2FcSptxU6A-_yBkY-5dygJ3SaMQY9yEa2BvfdW3R-csJjwMRAMl1wkEyPpmdQfzcBMAbFI4NL61AlQFblRqrES9OgulDol6IPVi4zQ-iAnHwstxaEiQF44SwYZzrSHEmMkXhYTCaajUAr26Ksj0VZrCm_2-Z-2dTbqjpfTzc5en_4AfwEVH8!/?](http://www.bmvg.de/portal/a/bmvg/!ut/p/c4/NY3BCslwEET_KGmFlnpTiiClerP1EtJkSReb pGw2FcSptxU6A-_yBkY-5dygJ3SaMQY9yEa2BvfdW3R-csJjwMRAMl1wkEyPpmdQfzcBMAbFI4NL61AlQFblRqrES9OgulDol6IPVi4zQ-iAnHwstxaEiQF44SwYZzrSHEmMkXhYTCaajUAr26Ksj0VZrCm_2-Z-2dTbqjpfTzc5en_4AfwEVH8!/)

zu Guttenberg, Karl-Theodor (2011). *Rede des Verteidigungsministers vor dem Deutschen Bundestag im Rahmen der Debatte zur Fortsetzung des ISAF-Mandats am 21. Januar 2011*. Berlin: Bundesministerium der Verteidigung. Retrieved 2014-02-19 at: [http://www.bmvg.de/portal/a/bmvg/!ut/p/c4/NY3BCslwEET_KGkPhepNrYoXPWq9hDRZ OsUmKdtNBfHjTYXOwLu8gZFPmRv0jE4zxqAH-ZCtwW33Fp2fnfAYcGlgTF44mEyPpmdQfzcDMAbFI4Kb1qGaAFmVm6oSL02D4h6ijaQ-SbnEDKEDcvK-3FoQJgbghVkwZjrSHEmMkXhYTCLKRqCVbVE2-6ls1pTfujmeD21dVJfr6SZH73c_arNgzg!!/?](http://www.bmvg.de/portal/a/bmvg/!ut/p/c4/NY3BCslwEET_KGkPhepNrYoXPWq9hDRZ OsUmKdtNBfHjTYXOwLu8gZFPmRv0jE4zxqAH-ZCtwW33Fp2fnfAYcGlgTF44mEyPpmdQfzcDMAbFI4Kb1qGaAFmVm6oSL02D4h6ijaQ-SbnEDKEDcvK-3FoQJgbghVkwZjrSHEmMkXhYTCLKRqCVbVE2-6ls1pTfujmeD21dVJfr6SZH73c_arNgzg!!/)

Haas, Michael (2013). *The Proliferation of Advanced Conventional Weapons*. CSS Analysis of Security Policy no. 145, Zürich: ETH Zürich, available at: <http://www.css.ethz.ch/publications/pdfs/CSS-Analysis-145-EN.pdf> (accessed 29 July 2015);

- Haftendorn, Helga (Hg.) (1978). *Verwaltete Außenpolitik. Sicherheits- und entspannungspolitische Entscheidungsprozesse in Bonn*. Köln: Verlag Wissenschaft und Politik.
- Halperin, Morton H. (1974). *Bureaucratic Politics and Foreign Policy*. Washington, DC: Brookings Institution.
- Halperin, Morton H./Clapp, Priscilla A. (2006). *Bureaucratic Politics and Foreign Policy*, 2nd Edition Washington, DC: Brookings Institution.
- Handberg, Roger (2000). *Seeking New World Vistas: The Militarization of Space*. Westport, CT: Praeger.
- Hansel, Mischa (2011). "Eine Revolution in Military Affairs? – Visionäre und Skeptiker", in: Thomas Jäger and Rasmus Beckmann (Eds.): *Handbuch Kriegstheorien*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, pp.298-309.
- Hansel, Mischa/Ruhnke, Simon (2014). *A Revolution of Democratic Warfare: Testing Liberal Explanations of Military Transformation Processes*, Konferenzpapier ECPR General Conference, Glasgow, 3.-6. September 2014.
- Harnisch, Sebastian/Longhurst, Kerry (2006). Understanding Germany: The Limits of ‚Normalization‘ and the Prevalance of Strategic Culture. In Taberner, Stuart/Cooke, Paul (Eds.): *German Culture, Politics, and Literature into the Twenty-First Century. Beyond Normalization*. Rochester: Camden House. pp- 46-60.
- Hayes, Jared (2012). The Democratic Peace and the New Evolution of an Old Idea. *European Journal of International Relations* 18(4), 767-791.
- Hays, Peter (2009). Space and the Military. In Damon Coletta and Frances T. Pilch eds. *Space and Defence Policy*. New York: Routledge, 105-201.
- Hellmann Gunther/Jacobi, Daniel/Stark Urrestarazu, Ursula (Hg.) (2015). „Früher, entschiedener und substantieller“? Die neue Debatte über Deutschlands Außenpolitik“, *Zeitschrift für Außen- und Sicherheitspolitik* Sonderheft 6 2015.

- Helmig, Jan/Schörnig, Niklas (Hg.) (2008). *Die Transformation der Streitkräfte im 21. Jahrhundert: Militärische und politische Dimensionen der aktuellen ‚Revolution in Military Affairs‘*. Frankfurt a. M.: Campus.
- Hudson, Leila (2004). "Lessons from Wal-Mart and the *Wehrmacht*: Team Wolfowitz on Administration in the Information Age", *Middle East Policy* Vol. XI, No. 2.
- Hudson, Valerie M. (2007). *Foreign Policy Analysis. Classic and Contemporary Theory*. Lanham, MD: Rowman & Littlefield.
- Huiss, Randy (2012). *Proliferation of Precision Strike: Issues for Congress* Washington DC: Congressional Research Service.
- Hull, Cecilia (2011). *Focus and Convergence through a Comprehensive Approach: but which among the many?* Stockholm: Swedish Defence Research Agency, FOI.
- Interview 1. Interview with a former general staff officer in the Ministry of Defence. October 20, 2015.
- Interview 2. Interview with a former consultant for the Ministry for Economic Cooperation and Development and its implementing organizations. September 26, 2014.
- Jaberg, Sabine (2009). „Vernetzte Sicherheit? Phänomologische Rekonstruktion und kritische Reflexion eines Zentralbegriffs im Weißbuch 2006“, *SOW kontrovers* 5, Hamburg: Führungsakademie der Bundeswehr.
- Jäger, Thomas/Oppermann, Kai (2006). „Bürokratie- und organisationstheoretische Analysen der Sicherheitspolitik: Vom 11. September zum Irakkrieg“, in: Alexander Siedschlag (Ed.): *Methoden der sicherheitspolitischen Analyse*, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, p. 105-134.
- Jäger, Thomas/ Thiele, Ralph (Hg.) (2011a). *Transformation der Sicherheitspolitik. Deutschland, Österreich, Schweiz im Vergleich*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.

- Jäger, Thomas/Thiele, Ralph (2011b). „Transformationsprozesse im Vergleich“, in Thomas Jäger/Ralph Thiele (Hg.), *Transformation der Sicherheitspolitik: Deutschland, Österreich, Schweiz im Vergleich*, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, pp. 9-26.
- Jung, Franz-Josef (2008). *Rede des Bundesministers der Verteidigung bei der Sicherheitskonferenz der CDU/CSU-Bundestagsfraktion*. Berlin: CDU/CSU Fraktion im Deutschen Bundestag. Retrieved 2014-05-15 at: <https://www.cducsu.de/presse/texte-und-interviews/vernetzte-sicherheitspolitik-stand-und-perspektiven>
- Kaag, John/Kreps, Sarah (2014). *Drone Warfare*. Cambridge: Polity Press.
- Kaestner, Roland (2011). „Risiko-, Bedrohungsanalyse und Bedrohungswahrnehmungen in Deutschland“, in Thomas Jäger/Ralph Thiele (Hg.), *Transformation der Sicherheitspolitik: Deutschland, Österreich, Schweiz im Vergleich*, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, pp. 59-72.
- Kopp, Carlo (2007). *Precision-Guided Munitions in the Region*. Technical Report APA-TR-2007-0109, Air Power Australia, available at: <http://www.ausairpower.net/APA-Regional-PGM.html> (accessed 29 July 2015).
- Körper-Stiftung (2015). *Umfrage Außenpolitik. Einmischen oder zurückhalten?* Körper-Stiftung: Hamburg. Retrieved 2016-06-15 at: http://www.koerberstiftung.de/fileadmin/user_upload/internationale_politik/sonderthemen/umfrage_aussenpolitik/2015/Koerber-Stiftung_Umfrage-Aussenpolitik-2015_Zusammenfassung.pdf
- Krebs, Ronald R./Levy, Jack S. (2001). “Demographic Change and the Sources of International Conflict”, in Myron Weiner and Sharon Stanton Russell, (eds.), *Demography and National Security*. New York/Oxford: Berghahn Books.
- Lambeth, Benjamin (1999). Air Power, Space Power, and Geography. In Colin S. Gray (ed.) *Geopolitics, Geography and Strategy*. London: Frank Cass, 63-82.
- Lange, Sascha (2004). *Netzwerk-basierte Operationsführung (NBO): Streitkräfte-Transformation im Informationszeitalter*. Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik.

- Lawson, Sean (2011). *Beyond Cyber-Doom: Cyberattack Scenarios and the Evidence of History*. Fairfax, VA: George Mason University, available at: http://mercatus.org/sites/default/files/publication/beyond-cyber-doom-cyber-attack-scenarios-evidence-history_1.pdf (accessed: 12-04-2014).
- Lewis, James A./Timlin, Katrina (2011). *Cybersecurity and Cyberwarfare: Preliminary Assessment of National Doctrine and Organization*. Washington, DC: Center for Strategic and International Studies.
- Libicki, Martin C. (1996). "The Emerging Primacy of Information", *Orbis* 40(2), 261-274.
- Lipson, Charles (2005). *Reliable Partners: How Democracies Have Made a Separate Peace*. Princeton: Princeton University Press.
- Lisbon Summit Declaration (2010). *Lisbon Summit Declaration*. 20.11.2010. PR/CP(2010)0155. North Atlantic Treaty Organization: Brussels.
- Lonsdale, David J. (2004). *The Nature of War in the Information Age: Clausewitzian Future*, London et al.: Frank Cass.
- Luttwak, Edward (1994). "Where Are the Great Powers? At Home with the Kids", *Foreign Affairs* 73(4), 23-28.
- Luttwak, Edward (2004). "Toward Post-Heroic Warfare", *Foreign Affairs* 74(3), 109-122.
- Mandel, Robert (2004). *Security, Strategy and the Quest for Bloodless War*. Boulder: Lynne Rienner.
- March, James G./Olsen, Johan P. (1989). *Rediscovering Institutions: The Organizational Basis of Politics*. New York: The Free Press.
- Mayer, Michael (2015). "The New Killer Drones: Understanding the Strategic Implications of Next-Generation Unmanned Combat Aerial Vehicles", *International Affairs* 91(4).
- Mayer, Kennet R./Khademian, Anne M. (1996). "Bringing Politics Back in: Defense Policy and the Theoretical Study of Institutions and Processes", *Public Administration Review* 56(2).

de Maizière, Thomas (2011). *Regierungserklärung zur Neuausrichtung der Bundeswehr*. Berlin: Bundesministerium der Verteidigung. Retrieved 2014-02-23 at: http://www.bmvg.de/portal/a/bmvg/!ut/p/c4/NY3BDolwEET_qKUHgnoTOehRLoqXprSbsgltYXbBxPjxggkzybu8SUa-5NpoFvSGMUUzyqfsLJ76t-jD4kXAiJmBcA7CQ7YD2oFB_90CxIAO_Rx93oc6A7JWx7IUPKRgsnagg8EPAoF8bHcOhEOReCNDZFzpyXA IMSXicTMz0WoEOtkVqqkLVexR38P1Ut_boqqaW93KKYtZD0vw1tE!/

de Maizière, Thomas (2012). *Rede des Bundesministers der Verteidigung Thomas de Maizière bei der Deutschen Gesellschaft für Auswärtige Politik e.V. „Die Neuausrichtung der Bundeswehr – Eine Antwort auf die sicherheitspolitischen Herausforderungen unserer Zeit“ am 14. Juni 2012 in Berlin*. Berlin: Bundesministerium der Verteidigung. Retrieved 2014-02-23 at: http://www.bmvg.de/portal/a/bmvg/!ut/p/c4/NY3BCslwEET_KGkoFevNUgSvHtR6CWmy pAtNUjbbCuLH2wqdgXd5AyNfcm00C3rDmKIZ5VN2Fk_9W_Rh8SJgxMxAOAfHdsB7cCg_24BYkCHfo4-70OdAVmruqoEDymYrB3oYPCDQCAf250DYVME3sgQGVd6MpxITII43MxMtBqBTnafaptCFXvU93ivL_WhLlv22tzkFML5BypmX3I!/

Mey, Holger H./Krüger, Michael K.-D. (2003). *Vernetzt zum Erfolg? Network-Centric Warfare zur Bedeutung für die Bundeswehr*. ISA Institut für strategische Analysen. Bonn: Report Verlag.

Military Balance (2014). *The Military Balance. An IISS (International Institute for Strategic Studies) publication*. Taylor and Francis Online. Available at: <http://www.tandfonline.com/loi/tmib20#.UyHLJPI5OIV> (accessed: 10-01-2014).

Mintz, Alex (1993). The Decision to Attack Iraq. A Noncompensatory Theory of Decision Making, *Journal of Conflict Resolution* 37(4), 595-618.

Mintz, Alex (Hg.) (2003). *Integrating Cognitive and Rational Theories of Foreign Policy Decisions Making*. New York: Palgrave Macmillan.

Miskimmon, Alister (2012). "German Foreign Policy and the Libya Crisis", *German Politics* 21(4), 392-410.

- Molander, Roger C./Riddile, Andrew S./Wilson, Peter A (1996). *Strategic Information Warfare: A New Face of War*. Santa Monica, CA: RAND.
- Møller, Bjørn (2002). *The Revolution in Military Affairs: Myth or Reality*, Kopenhagen: Copenhagen Peace Research Institute.
- Mowthorpe, Matthew (2004). *The Militarization and Weaponization of Space*. Lanham, MI: Lexington Books.
- Mueller, John E. (1973). *War, Presidents and Public Opinion* (New York et al.: John Wiley & Sons).
- Mükusch, Caroline (2011). *Vernetzte Energiesicherheit. Energiesicherheit für die Bundesrepublik Deutschland*. Wiesbaden: Springer VS.
- Müller, Harald/Schörnig, Niklas (2002). Mit Kant in den Krieg? Das problematische Spannungsverhältnis zwischen Demokratie und der Revolution in Military Affairs. *Die Friedenswarte* 77(4), 353-375.
- Müller, Harald/Schörnig, Niklas (2006). *Rüstungsdynamik und Rüstungskontrolle*. Baden-Baden: Nomos.
- Müller, Harald (2002). Antinomien des demokratischen Friedens. *Politische Vierteljahresschrift* 43(1), 46-81.
- Müller, Thomas/Pickel, Susanne (2007). Wie lässt sich Demokratie am besten messen? Zur Konzeptqualität von Demokratie-Indizes. *Politische Vierteljahresschrift* 48(3), 511-539.
- Munck, Gerardo L./Verkuilen, Jay (2002). „Conceptualizing and Measuring Democracy: Evaluating Alternative Indices“, *Comparative Political Studies* 35(1), 5-34.
- Nachtwei, Winfried (2012). „Akteur oder Zuschauer? Was Vernetzte Sicherheit für den Deutschen Bundestag bedeutet. Ein Erfahrungsbericht“, *Zeitschrift für Außen- und Sicherheitspolitik* Sonderheft 4 2012, 23-39.

Nachtwei, Winfried (2013). *Ich will's nicht lassen: Erneut Ko-Vorsitzender des Beirats Zivile Krisenprävention (AA) - Unterausschuss muss fortgesetzt werden!* Retrieved 20-02-2014 from:

<http://nachtwei.de/index.php?module=articles&func=display&aid=1249&theme=print>

Neujahr, Martin (2004). „Vernetzte Operationsführung und das neue operative Umfeld: Gesteigerte Einsatzwirksamkeit durch verbesserte Führungsfähigkeit“, in Heiko Borchert (Hg.) *Vernetzte Sicherheit als Leitidee der Sicherheitspolitik im 21. Jahrhundert*. Hamburg et al. : Mittler, pp. 38-52.

Neureuther, Jörg (2011). „Der Transformationsprozess und die Fähigkeit zur Interoperabilität: Wertschöpfung durch Vernetzung in Deutschland“, in Thomas Jäger/Ralph Thiele (Hg.), *Transformation der Sicherheitspolitik: Deutschland, Österreich, Schweiz im Vergleich*, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, pp. 117-134.

Neureuther, Jörg (2012). „Vernetzung in Sicherheitspolitik und militärischer Organisation: Versuch einer Bilanz“, *Zeitschrift für Außen- und Sicherheitspolitik* Sonderheft 4 2012, 85-100.

Niebel, Dirk (2012). „Vernetzte Sicherheit: Erfahrungen in Afghanistan und Lehren für die Zukunft“, *Zeitschrift für Außen- und Sicherheitspolitik* Sonderheft 4 2012, 63-72.

Oppermann, Kai (2012). “National role conceptions, domestic constraints and the new ‘normalcy’ in German foreign policy: the Eurozone crisis, Libya and beyond.” *German Politics*, 21 (4), 502-519.

Overhaus, Marco (2009). *Die deutsche NATO-Politik. Vom Ende des Kalten Krieges bis zum Kampf gegen den Terrorismus*. Baden-Baden: Nomos.

Owens, William A. (2001). *Lifting the Fog of War*. Baltimore, MD: Johns Hopkins UP.

Owens, William A./Dam, Kenneth W./Lin, Herbert S. (2009). *Technology, Policy, Law, and Ethics Regarding U.S. Acquisition and Use of Cyberattack Capabilities*. Washington, DC: The National Academies Press.

- Pankratz, Thomas/Vogel, Alfred (2004). „Der Aufbau sicherheitspolitischer Fähigkeiten und der Beitrag von Wirtschaft und Wissenschaft: Status quo der Sicherheitsforschung in Österreich“, in: Heiko Borchert (Hg.), *Potentiale statt Arsenale: Sicherheitspolitische Vernetzung und die Rolle von Wirtschaft, Wissenschaft und Technologie*, Hamburg et al.: Mittler, pp. 95-111.
- Paterson, William E. (2011). „The reluctant hegemon? Germany moves Centre Stage in the European Union“, *Journal of Common Market Studies*, 49, Annual Review, 57-75.
- Pemstein, Daniel/Meserve, Stephen A./Melton, James (2010). Democratic Compromise: A Latent Variable Analysis of Ten Measures of Regime Type. *Political Analysis* 18(4), 426-449.
- Peters, Guy B. (2010). *The Politics of Bureaucracy. An Introduction to Comparative Public Administration*. 6th Edition. London: Routledge.
- Pretorious, Joëlien (2008). The Security Imaginary: Explaining Military Isomorphism. *Security Dialogue* 39(1), 97-118.
- Resende-Santos, João (1996). Anachy and the Emulation of Military Systems: Military Organization and Technology in South America, 1870-1930. *Security Studies* 5(3), 193-260.
- Resende-Santos, João (2007). *Neorealism, States and the Modern Mass Army*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Rinke, Andreas (2010). „Kanzleramt entreißt Westerwelle Europapolitik“, in: *Handelsblatt*, February 22. Retrieved 2015-10-17 at: <http://www.handelsblatt.com/politik/deutschland/kanzleramt-entreisst-westerwelle-europapolitik/3374752.html>
- Rotter, Maria Elisabeth (2011). *Faktor Bürokratie. Der Einfluss bürokratischer Politik auf deutsche und amerikanische Demokratieförderung in Polen und der Ukraine*. Münster: LIT.

- Rühl, Lothar (2011). "Deutschland und der Libyenkrieg", *Zeitschrift für Außen- und Sicherheitspolitik*, 4 (4), 561-571.
- Ruhnke, Simon (2016). „Die Rezeption der Revolution in Military Affairs und die Ursprünge der Vernetzten Sicherheit im deutschsprachigen Diskurs“, *Zeitschrift für Außen- und Sicherheitspolitik* 9(3), Zur Veröffentlichung angenommen.
- Rundquist, Barry S./Carsey, Thomas M. (2002). *Congress and Defense Spending: The Distributive Politics of Military Procurement* Oklahoma: University of Oklahoma Press.
- Sagan, Scott D. (1996). Why Do States Build Nuclear Weapons? Three Models in Search of a Bomb. *International Security* 21(3), 63-73.
- Sauer, Frank/Schörning, Niklas (2012). "Killer Drones: The ‚Silver Bullet‘ of Democratic Warfare?", *Security Dialogue* 43(4), pp. 363-380.
- Schlie, Ulrich (2015). „Der Weg zum Weißbuch 2006 und Folgerungen für die sicherheitspolitische Diskussion“, *Zeitschrift für Außen- und Sicherheitspolitik* Sonderheft 6 2015, 139-56.
- Schmidt, Manfred G. (2010). *Demokratiethorien: Eine Einführung*, Wiesbaden: VS Verlag.
- Schmidt-Radefeldt, Roman (2004). „Homeland Security durch Streitkräfte: Verfassungsrechtliche Rahmenbedingungen für innereuropäische Militäreinsätze“, in: Heiko Borchert (Hg.), *Weniger Souveränität – Mehr Sicherheit. Schutz der Heimat im Informationszeitalter und die Rolle der Streitkräfte*, Hamburg et al.: Mittler, pp. 76-94.
- Schnaubelt, Christopher M. (2011). *Towards a Comprehensive Approach: Integrating Civilian and Military Concepts of Strategy*. Rome: NATO Defense College, NDC Forum Paper.
- Schneider, Gerald (1997). „Die bürokratische Politik der Außenpolitikanalyse. Das Erbe Allison im Licht der gegenwärtigen Forschungspraxis“, *Zeitschrift für Internationale Beziehungen* 4(1), 107-123.

Schörnig, Niklas/Lembcke, Alexander C. (2006). The Vision of War without Casualties: On the Use of Casualty Aversion in Armament Advertisements. *Journal of Conflict Resolution* 50(2), 204-227.

Schörnig, Niklas (2007). *Theoretisch gut gerüstet? Die amerikanische Rüstungsindustriepolitik der 1990er Jahre aus IB-Perspektive*. Baden-Baden: Nomos.

Schroeder, Robin/Hansen, Stefan (Hg.) (2015). *Stabilisierungseinsätze als gesamtstaatliche Aufgabe. Erfahrungen und Lehren aus dem deutschen Afghanistaninsatz zwischen Staatsaufbau und Aufstandsbewältigung (COIN)*. Baden-Baden: Nomos.

Schwartau, Winn. (1994). *Information Warfare: Chaos on the Electronic Superhighway*. New York, NY: Thunder's Mouth Press.

Shaw, Martin (2005). *The New Western Way of War: Risk-Transfer War and its Crisis in Iraq*. Cambridge: Polity Press.

Sherill, Clifton W. (2012). "Why Iran Wants the Bomb and What It Means for US Policy", *Nonproliferation Review* 19(1), 31-49.

Siebert, Sven (2006). „Blutige Nase beim Weißbuch“, *Sächsische Zeitung*, October 16.

SIPRI (2014). *SIPRI Arms Transfers Database*. Available at:

<http://portal.sipri.org/publications/pages/transfer/splash> (accessed: 10-01-2014).

Sloan, Elinor C. (2008). *Military Transformation and Modern Warfare: A Reference Handbook*. Westport: Praeger.

Smith, Merritt R./Marx, Leo (Hg.)(1994). *Does Technology Drive History? The Dilemma of Technological Determinism*. Cambridge, MA: The MIT Press.

Smith, Hugh (2005). "What Costs Will Democracies Bear? A Review of Popular Theories of Casualty Aversion", *Armed Forces & Society* 31(4), 487-512.

Spiegel Online (2015). „Kanzleramt übernimmt: Merkel macht Flüchtlingshilfe zur Chefsache“, *Spiegel Online*, October 06. Retrieved 2016-04-14 at:

<http://www.spiegel.de/politik/deutschland/merkel-macht-fluechtlingshilfe-zur-chefsache-a-1056478.html>

Spiegel Online (2016). „Bundeswehr-Einsatz im Innern: Steinmeier schließt Grundgesetzänderung aus“, *Spiegel Online*, April 12. Retrieved 2016-04-12 at: <http://www.spiegel.de/politik/deutschland/bundeswehr-einsatz-im-innern-steinmeier-schliesst-grundgesetzanderung-aus-a-1086750.html>

Stahl, Bernhard (2012). „Taumeln im Mehr der Möglichkeiten: Die deutsche Außenpolitik und Libyen“, *Zeitschrift für Außen- und Sicherheitspolitik*, 5 (4), 575-603.

Stellungnahme zum 3. Umsetzungsbericht (2010). *Stillschweigender Abschied vom Aktionsplan Zivile Krisenprävention?* Cologne/Berlin: Plattform zivile Konfliktbearbeitung und Forum Menschenrechte. Retrieved 20-02-2014:
http://www.bicc.de/fileadmin/Dateien/pdf/press/2010/Stellungnahme_2010.pdf

Strukturkommission (2010). *Bericht der Strukturkommission der Bundeswehr Oktober 2010: Vom Einsatz her denken – Konzentration, Flexibilität, Effizienz*. Berlin: Bundesministerium der Verteidigung. Letzter Zugriff 10.12.2010:
<http://www.bmvg.de/fileserving/PortalFiles/C1256EF40036B05B/W28AL8JU967INFODE/Bericht%20der%20Strukturkommission%20der%20Bundeswehr.pdf>

Süddeutsche Zeitung (2016). „Einsatz der Bundeswehr im Inneren soll erleichtert werden“, *Süddeutsche Zeitung*, April 12. Retrieved 2016-04-12 at: <http://www.sueddeutsche.de/politik/sicherheit-einsatz-der-bundeswehr-im-inneren-soll-erleichtert-werden-1.2945279>

Taliaferro, Jeffrey W. (2006). „State Building for Future Wars: Neoclassical Realism and the Resource-Extractive State“, *Security Studies* 15(3), 464-495.

Teltschik, Richard A. (2004). „Homeland Security aus US-amerikanischer Perspektive“, in: Heiko Borchert (Hg.), *Weniger Souveränität – Mehr Sicherheit. Schutz der Heimat im Informationszeitalter und die Rolle der Streitkräfte*, Hamburg et al.: Mittler, pp. 39-58.

The Economist (2013, June 15th). *Germany and Europe. The reluctant hegemon*. Retrieved 10-02-2014 from: <http://www.economist.com/news/leaders/21579456-if-europes-economies-are-recover-germany-must-start-lead-reluctant-hegemon>

Theile, Burkhard (2004). „Transformation: Veränderte Streitkräfte und neue Rüstungstechnik“, in Heiko Borchert (Hg.) *Vernetzte Sicherheit als Leitidee der Sicherheitspolitik im 21. Jahrhundert*. Hamburg et al. : Mittler, pp. 20-37.

Theile, Burkhard/Härle, Norbert (2004). „Streitkräftetransformation aus der Sicht der Rüstungsindustrie“, in: Heiko Borchert (Hg.), *Potentiale statt Arsenale: Sicherheitspolitische Vernetzung und die Rolle von Wirtschaft, Wissenschaft und Technologie*, Hamburg et al.: Mittler, pp. 55-73.

Thiele, Ralph (2003). *Bundeswehr Transformation – Towards a 21st Century Transatlantic Partnership*. Rede bei einer Veranstaltung der Heritage Foundation und der Konrad-Adenauer-Stiftung am 31. Oktober 2003 in Washington, DC. Letzter Zugriff 10.12.2010: http://www.kas.de/db_files/dokumente/7_dokument_dok_pdf_3302_1.pdf

Thiele, Ralph (2004). „Intervention und Heimatsicherheit: Transformation der Sicherheitspolitik unter neuen Vorzeichen“, in: Heiko Borchert (Ed.): *Weniger Souveränität – Mehr Sicherheit. Schutz der Heimat im Informationszeitalter und die Rolle der Streitkräfte*. Hamburg et al.: Mittler, pp. 95-115.

Thiele, Ralph (2004a). „Transformation und die Notwendigkeit der systemischen Gesamtbetrachtung“, in: Heiko Borchert (Hg.), *Potentiale statt Arsenale: Sicherheitspolitische Vernetzung und die Rolle von Wirtschaft, Wissenschaft und Technologie*, Hamburg et al.: Mittler, pp. 34-54.

Thiele, Ralph (2004b). „Intervention und Heimatsicherheit: Transformation der Sicherheitspolitik unter neuen Vorzeichen“, in: Heiko Borchert (Hg.), *Weniger Souveränität – Mehr Sicherheit. Schutz der Heimat im Informationszeitalter und die Rolle der Streitkräfte*, Hamburg et al.: Mittler, pp. 95-115.

Thorpe, Tebecca U. (2014). *The American Warfare State: The Domestic Politics of Military Spending* Chicago: The University of Chicago Press.

- Toffler, Alvin (1970). *Future Shock*, New York, NY et al.: Bantam Books.
- Toffler, Alvin (1980). *The Third Wave*, New York, NY et al.: Bantam Books.
- Toffler, Alvin (1990). *Powershift: Knowledge, Wealth, and Violence at the Edge of the 21st Century*, New York, NY et al.: Bantam Books.
- Toffler, Alvin/Toffler, Heidi (1995). *War and Anti-War: Making Sense of Today's Global Chaos*, New York, NY: Warner Books.
- Unger, Christoph (2010). „Die strategische Krisenmanagementübung LÜKEX 2009/10“, *Zeitschrift für Außen- und Sicherheitspolitik* 3(4), 433-444.
- Ungerer, Jameson L. (2012). „Assessing the Progress of the Democratic Peace Research Program“, *International Studies Review* 14, 1-31.
- UP KRITIS (2014). *UP KRITIS: Öffentlich-Private Partnerschaft zum Schutz Kritischer Infrastrukturen. - Grundlagen und Ziele -*. Bonn: Geschäftsstelle des UP KRITIS.
http://www.kritis.bund.de/SharedDocs/Downloads/Kritis/DE/UP_KRITIS_Fortschreibung_sdokument.pdf?__blob=publicationFile. Zugegriffen: 03. Aug. 2016.
- Vad, Erich/Linz, Oliver (2012). „Vernetzte Sicherheit: Grenzen eines erfolgreichen Ansatzes“, *Zeitschrift für Außen- und Sicherheitspolitik* Sonderheft 4 2012, 41-47.
- Verteidigungspolitische Richtlinien (2003). *Verteidigungspolitische Richtlinien für den Geschäftsbereich des Bundesministers der Verteidigung*. Berlin: Bundesministerium der Verteidigung.
- Von Boemcken, Marc (2008). „Network Centric Warfare oder die Automatisierung des Krieges“, in: Jan Helmig/Niklas Schörning (Hg.) *Die Transformation der Streitkräfte im 21. Jahrhundert: Militärische und politische Dimensionen der aktuellen ‚Revolution in Military Affairs‘*, Frankfurt am Main: Campus, 81–101.
- Von Klaeden, Eckhart (2006). „Sicherheitspolitische Herausforderungen, Vernetzung und Transformation: Eine politische Betrachtung“, in: Heiko Borchert (Hg.), *Zu neuen Ufern. Politische Führungskraft in einer vernetzten Welt*. Baden-Baden: Nomos, pp. 84-96.

- Vuga, Janja (2014). "Safety Bubble versus Risk Awareness: Casualty Aversion among the Slovenian Public", *Armed Forces and Society* 40(2), 357-381.
- Waltz, Kenneth N. (1959). *Man, the State, and War: a theoretical analysis*. New York: Columbia University Press.
- Waltz, Kenneth N. (1979) *Theory of International Politics*. Boston: McGraw Hill.
- Waltz, Kenneth N. (1986). "A Response to my Critics", In Robert O. Keohane ed. *Neorealism and its Critics*. New York: Columbia University Press.
- Weller, Christoph (2008). „Zivile Krisenprävention und Konfliktbearbeitung: Politische Herausforderungen und der Aktionsplan der Bundesregierung“, in: Grasse, Renate/Nolte, Wilhelm/Schlotter, Peter (Eds.): *Berliner Friedenspolitik? Militärische Transformation – zivile Impulse – europäische Einbindung*. (AFK-Friedensschriften, Band 34). pp. 109-36. Baden-Baden: Nomos.
- Westerwelle, Guido (2010a). *Regierungserklärung von Bundesaußenminister Westerwelle vor dem Deutschen Bundestag zu Afghanistan*. July 09. Retrieved 2013-09-12 at <http://www.auswaertiges-amt.de/DE/Infoservice/Presse/Reden/2010/100709-BM-BT-AFG.html>
- Westerwelle, Guido (2010b). *Rede von Außenminister Westerwelle im Deutschen Bundestag zur deutschen Beteiligung an der Operation "ATALANTA" am Horn von Afrika*. November 24. Retrieved 2013-09-12 at <http://www.auswaertiges-amt.de/DE/Infoservice/Presse/Reden/2010/101124-BM-Atalanta-Rede.html>
- Westerwelle, Guido (2010c). *Regierungserklärung von Bundesaußenminister Guido Westerwelle vom 16. 12. 2010: Fortschritte und Herausforderungen in Afghanistan*. November 24. Retrieved 2013-09-12 at http://www.auswaertiges-amt.de/DE/Infoservice/Presse/Reden/2010/101216-BM_Reg_Erkl_AFG.html
- Westerwelle, Guido (2011). Rede Außenminister Westerwelles vor dem Deutschen Bundestag : "Eigenverantwortung und Partnerschaft- eine neue Perspektive für Afghanistan.

Retrieved 2013-09-12 at [http://www.auswaertiges-
amt.de/DE/Infoservice/Presse/Reden/2011/111215_BM_BT_AFG.html](http://www.auswaertiges-
amt.de/DE/Infoservice/Presse/Reden/2011/111215_BM_BT_AFG.html)

Wiesner, Ina (2013). *Importing the American Way of War? Network-Centric Warfare in the UK and Germany*. Baden-Baden: Nomos.

Wilson, Clay (2007). "Network Centric Warfare. Background and Oversight Issues for Congress", Document No RL32411. Washington, DC: Congressional Research Service.

Winner, Langdon (1977). *Autonomous Technology: Technics-out-of-Control as a Theme in Political Thought*. Cambridge, MA: The MIT Press.

Winner, Langdon (1986). *The Whale and the Reactor: A Search for Limits in an Age of High Technology*. Chicago/London: University of Chicago Press.

Wittkowsky, Andreas/Hummel, Wanda/Pietz, Thomas (2012). "'Vernetzte Sicherheit': Intentionen, Kontroversen und eine Agenda für die Praxis", *Zeitschrift für Außen- und Sicherheitspolitik* Sonderheft 4 2012, 113-126.

Wittkowsky, Andreas/Meierjohann, Jens Philip (2011). *Das Konzept der Vernetzten Sicherheit: Dimensionen, Herausforderungen, Grenzen*. Policy Briefing. Berlin: Zentrum für Internationale Friedenseinsätze.

Wood, Luke (2016). "The Bureaucratic Politics of Germany's First Greek Bailout Package", *German Politics and Society* 34(1), 25-53.

Zapfe, Martin (2011). *Sicherheitskultur und Strategiefähigkeit - Die ressortgemeinsame Kooperation der Bundesrepublik Deutschland für Afghanistan*, Univ.-Diss., Konstanz: Bibliothek der Universität Konstanz. Retrieved 2012-06-18 at: <http://kops.uni-konstanz.de/handle/123456789/16831>

Zegart, Amy (1999). *Flawed by Design: The Evolution of the CIA, JCS, and NCS*. Stanford: Stanford UP.

Zegart, Amy B. (2007). *Spying Blind. The CIA, the FBI, and the Origins of 9/11*. Princeton: Princeton UP.

Zikidis, Alexios Skondras/Tokas, Charisios (2014). Low Observable Principles, Stealth Aircraft and Anti-Stealth Technologies. *Journal of Computations and Modelling* 4(1).

ZSKG (2009). *Gesetz über den Zivilschutz und die Katastrophenhilfe des Bundes (Zivilschutz- und Katastrophenhilfegesetz – ZSKG)*.