

September 2013

## Government Foresight

### Strategische Vorausschau in der Bundeswehr

Ein Gespräch mit

| **Generalmajor Frank Leidenberger**, Amtschef, Planungsamt der Bundeswehr und Beirat im Projekt „Government Foresight“ der stiftung neue verantwortung

**1. snv:** Herr General Leidenberger, Sie sind Amtschef des im Herbst 2012 neu aufgestellten Planungsamtes der Bundeswehr. Welche Rolle spielen strategische Vorausschau und langfristige Planung für die Bundeswehr?

**Generalmajor Frank Leidenberger:** Das Umfeld, in dem die Bundeswehr handelt, ist heute dynamischer und komplexer als jemals zuvor. Zwar wird es auch weiterhin einige konstante Rahmenbedingungen für den Einsatz der Bundeswehr geben. Dazu gehören die selbstverständliche Bindung an das Grundgesetz, das Prinzip der Inneren Führung, Grundsätze der vernetzten Sicherheit sowie eine auch zukünftig stark multilateral orientierte deutsche Außen- und Sicherheitspolitik.

Darüber hinaus ist allerdings nahezu alles in unserem Handlungsumfeld stetiger

Veränderung unterworfen und oft sehr ungewiss. Deutschland und die Bundeswehr müssen sich auf Herausforderungen, Gegner, Konfliktkonstellationen und Handlungsräume häufig ganz neuer Art einstellen – von nichtstaatlichen Akteuren und Netzwerken neuer Qualität, über eine zunehmende Abhängigkeit und Verwundbarkeit weltraumbasierter Systeme und Dienstleistungen bis hin zu zwar viel besprochenen, aber noch nicht umfassend durchdrungenen Risiken im Zusammenhang mit dem Cyber- und Informationsraum.

Wir brauchen also Weitblick und müssen eine zu verengte strategische Ausrichtung vermeiden. Das heißt wir müssen uns aufgeschlossen und systematisch mit möglichen zukünftigen Entwicklungen beschäftigen und hierdurch gewonnene Erkenntnisse in der strategischen Planung berücksichtigen. Das klingt einfacher als

es ist. Grundsätzlich sind dabei zwei Fragen wichtig. Erstens: Was kann auf Deutschland zukommen, welche Entwicklungen sind möglich? Und zweitens: Was soll die Bundeswehr als Instrument der Politik eigentlich in Zukunft leisten können, wo wollen bzw. sollen wir hin? Kurz: Strategische Vorausschau ist nicht nur für politische Entscheider, sondern auch für die Bundeswehr nötig, damit sie ihre Aufgaben auch in einem sich wandelnden und teils ungewissen Umfeld erfüllen kann und dafür möglichst zukunftsrobust aufgestellt ist.

**2. snv:** Wie genau beschäftigen Sie sich im Planungsamt mit solchen zukünftigen Entwicklungen?

**Leidenberger:** Im Militär gibt es ja eine Tradition strategischer Vorausschau. Ein bekanntes Beispiel hierfür ist die Arbeit der US-amerikanischen Research And Development Corporation (RAND), insbesondere von Herman Kahn, der Foresight in Zeiten des Kalten Krieges mit dem Credo „Thinking the Unthinkable“ vorangetrieben hat. Seinerzeit oft umstritten, rückblickend durchaus wegweisend.

Auch für die Bundeswehr ist strategische Vorausschau nicht neu. So werden beispielsweise Planspiele seit der Aufstellung der Streitkräfte betrieben. Und seit Ende der 1990er Jahre verfügt die Bundeswehr sogar über eine eigens für strategische Vorausschau eingerichtete Einheit, das Dezernat Zukunftsanalyse. Dieses Dezernat ist heute in einer Abteilung für Zukunftsentwicklung und langfristige Sicherheitsvorsorge im Planungsamt der Bundeswehr verankert. Sein Auftrag ist

es, sich reflektiert und systematisch, ergebnisoffen und weisungsungebunden mit zukunftsrelevanten Fragestellungen auseinanderzusetzen und Erkenntnisse für die Bundeswehr abzuleiten.

Hierfür arbeiten in der Zukunftsanalyse zivile Wissenschaftler so unterschiedlicher Disziplinen wie Biologie/Chemie, Ingenieurwissenschaft, Soziologie, Volkswirtschaftslehre und Politologie Hand in Hand mit Offizieren aus Marine, Heer und Luftwaffe. Ein solcher Perspektivenreichtum ist aus meiner Sicht ein wichtiger Erfolgsfaktor für strategische Vorausschau. Dabei wenden sie ein breites Spektrum zukunftsanalytischer Methoden an, beispielsweise Szenario- und Trendanalysen, und entwickeln diese auch weiter. Zukunftsrelevante Themen und Fragestellungen, die uns derzeit beschäftigen, sind beispielsweise, wie es vor dem Hintergrund demographischer Entwicklungen in Zukunft gelingen kann, qualifiziertes Personal für die Bundeswehr zu gewinnen und zu halten, was der Bedeutungsgewinn nicht-staatlicher Akteure für zukünftige Konfliktkonstellationen und die Bundeswehr bedeutet, welche Auswirkungen Weiterentwicklungen in der Robotik, Nanotechnologie und künstlichen Intelligenz für uns haben oder wie sich Urbanisierungstrends auf das Handlungsumfeld der Bundeswehr auswirken könnten.

**3. snv:** Und wie gelingt die Übersetzung von Erkenntnissen strategischer Vorausschau in Politik und Planung?

**Leidenberger:** Strategische Vorausschau entscheidungsrelevant zu machen, stellt

in der Tat eine große Herausforderung dar.

Hierfür haben wir einige unterstützende Strukturen und Prozesse geschaffen. Dazu gehört vor allem der sogenannte Integrierte Planungsprozess (IPP). Mit dem IPP wurde eine wichtige Voraussetzung für die pro-aktive Gestaltung der Zukunft geschaffen. Durch ihn werden künftig die Bereiche strategische Zielsetzung, mittelfristige Planung und Fähigkeitsentwicklung sowie Aktivitäten zur Aufstellung des Haushaltes eng miteinander verbunden.

Das Planungsamt bündelt auf der nachgeordneten Ebene des BMVg die Aufgaben und Kompetenzen in diesem Bereich. Durch eine enge Zusammenarbeit mit Vertretern der Abteilungen Planung und Politik im Bundesministerium der Verteidigung fließen die Ergebnisse strategischer Vorausschau und Planung in ministerielle Kommunikations- und Entscheidungsprozesse ein.

Innerhalb des Planungsamtes sind Zukunftsentwicklung und langfristige Sicherheitsvorsorge Auftrag der schon erwähnten, gleichnamigen Abteilung I. Dabei handelt es sich um einen kontinuierlichen Prozess, der das Handlungs- und Leistungsvermögen der Bundeswehr an die sich verändernden Rahmenbedingungen des Sicherheitsumfeldes anpassen soll.

Neben dem Dezernat Zukunftsanalyse gibt es in dieser Abteilung auch ein Dezernat für kontinuierliche Zukunftsentwicklung. Zu seinen Aufgaben gehört es unter anderem, bundeswehrinterne und externe Ergebnisse strategischer Vorausschau und sicherheitspolitischer Studien

als Impulse und Initiativen in den IPP einzubringen. Angesichts der Tatsache, dass es das Planungsamt erst seit knapp einem Jahr gibt, gilt es nun diese Strukturen und Prozesse nach und nach mit Leben zu füllen.

Wichtig ist auch das Format, in dem Ergebnisse der Zukunftsanalyse an Adressaten herangetragen werden. Früher geschah dies eher in sehr umfassenden und dicken Studienbänden alle paar Jahre, also nicht sehr adressatengerecht. Für Entscheidungsträger mit wenig Zeit war das kaum verdaulich. Hierfür wurden nun beweglichere Formate gefunden: neben einer umfassenderen Studie werden pro Jahr mehrere Kurzanalysen zu unterschiedlichen zukunftsrelevanten Themen erstellt. Die Produkte der Zukunftsanalyse sind also heute kürzer, die Themen vielfältiger und von noch deutlicher Relevanz für unsere Entscheider und die Informationsfrequenz ist höher. Jedes Produkt wird darüber hinaus durch ein eigenes Dokument mit Handlungsempfehlungen ergänzt – also einer expliziten Übersetzungsleistung der Erkenntnisse hinsichtlich der Bedeutung für die Bundeswehr. Im Einvernehmen mit dem BMVg werden die wichtigsten Erkenntnisse veröffentlicht und sind so auch für andere Ressorts und Akteure nutzbar.

Damit strategische Vorausschau tatsächlich Wirkung entfalten kann, bedarf es neben Strukturen und Instrumenten aber auch eines Mentalitätswandels. Von der Arbeitsebene bis zur Führung muss es eine deutlich stärkere Bereitschaft geben, sich offen mit möglichen Entwicklungen auseinanderzusetzen – auch unerwünschten. Im Grunde ist – um auf Herman Kahn

zurückzukommen – alles denkbar. Das komplexe und dynamische sicherheitspolitische Umfeld erfordert einfach eine vorausschauende und veränderungsbereite Organisations- und Denkkultur in der Bundeswehr. Hierzu wollen wir im Planungsamt aktiv beitragen.

**4. snv:** Welche Rolle spielt die Zusammenarbeit mit anderen Akteuren für strategische Vorausschau und Planung für die Bundeswehr? Wer sind wichtige Partner für Sie?

**Leidenberger:** Vernetztes Denken und vernetzte Sicherheit sind nicht nur im Einsatz, sondern ganz besonders für die langfristige Sicherheitsvorsorge und damit für strategische Vorausschau relevant. Dabei sollte Zusammenarbeit in diesem Bereich sich nicht auf zivile staatliche und militärische Organisationen beschränken. Vielmehr gilt es auch stärker auszuloten, wie das Zusammenwirken mit Unternehmen, und nicht-staatlichen Organisationen gestaltet werden kann, um ein ganzheitliches Verständnis zukünftiger Sicherheitsrisiken zu erlangen.

Um die Zusammenarbeit in diesem Bereich zu befördern, wird im Planungsamt in Zusammenarbeit mit zivilen Foresight-Experten gerade eine prototypische Kollaborationsplattform entwickelt, inklusive eines methodischen Werkzeugkastens, der die Durchführung von Projekten strategischer Vorausschau methodisch unterstützt. Die Plattform ist ganz explizit für eine ressort- und sektoren-übergreifende Nutzung vorgesehen.

Zusammenarbeit ist aber nicht auf die nationale Ebene beschränkt. Multinationalität ist Bestimmungsmerkmal heutiger und zukünftiger Operationen, der Einsatz der Bundeswehr außerhalb des Atlantischen Bündnisses oder der Europäischen Union (EU) ist nur in wenigen Ausnahmefällen – wie bei der Rettung und Evakuierung von deutschen Staatsbürgern – denkbar. Das heißt strategische Vorausschau muss stets auch multinational stattfinden. Wir müssen uns mit unseren Partnern dazu austauschen, welche Risiken und Konflikte auf uns zukommen können, wie wir diese bewerten und wie wir uns gemeinsam besser darauf vorbereiten können. Einige andere Länder haben für strategische Vorausschau und Risikoanalyse interessante Ansätze und Instrumente entwickelt, zu denen wir uns systematischer austauschen sollten.

Auch die NATO mit der „Strategic Foresight Analysis“ (SFA) und dem „Future Framework for Alliance Operations“ (FFAO) und die EU, beispielsweise mit der „Future Global Context“-Arbeit der Europäischen Verteidigungsagentur im Rahmen der Überarbeitung des Fähigkeitsentwicklungsplanes, haben Foresight-Aktivitäten, an denen wir uns aktiv beteiligen. Aufgrund sehr unterschiedlicher strategischer Kulturen und Risikowahrnehmungen ist der multinationale Austausch natürlich nicht immer einfach, dafür aber umso wichtiger.

**5. snv:** Welche Vision haben Sie für die Bundeswehr bis 2030? Und was sind die wichtigsten nächsten Schritte auf dem Weg dorthin?

**Leidenberger:** Meine Vision ist die einer „agilen Bundeswehr“, die auch in einem komplexen und dynamischen Umfeld langfristig handlungsfähig ist. Die zentrale Herausforderung bei der Entwicklung hin zu einer agilen Bundeswehr ist die konsequente und transparente Umsetzung von fünf Grundtugenden: Lernfähigkeit, Antizipation, Flexibilität, Vernetzung und Multinationalität.

Das heißt:

Erstens muss die Bundeswehr eine lernende Organisation werden, die neue Erkenntnisse und Entwicklungen schnellstmöglich in eigenes Handeln umsetzt. Durch systematischeres Lernen aus vergangenen und laufenden Einsätzen werden Erkenntnisse für die zukünftige Ausrichtung der Bundeswehr gewonnen.

Zweitens gilt es jedoch auch, sich abzeichnende neue Entwicklungslinien nicht nur zu analysieren und intellektuell zu verarbeiten, sondern auch stärker in die Ausrichtung der Streitkräfte zu implementieren, um der Gefahr zu begegnen, sich für den vergangenen Krieg vorzubereiten. Auch Ungewissheiten und Eventualitäten müssen stärker in den Blick genommen werden.

Drittens wird es, um auf dynamische Veränderungen besser reagieren zu können, in jedem Fall notwendig, Verfahren zu etablieren, die eine zukunftsorientierte und flexible Organisationsentwicklung begünstigen und die bisher überwiegend auf Kontrolle und Fehlervermeidung optimierten Vorgehensweisen in den Hintergrund treten lassen. Eine fehlertolerantere Führungskultur ist hierfür eine wichtige Voraussetzung.

Viertens muss das Konzept Vernetzter Sicherheit weiter mit Leben gefüllt werden. Über die organisatorisch-menschliche Dimension der Zusammenarbeit hinaus spielt auch die informationstechnische Vernetzung eine immer bedeutendere Rolle.

Und fünftens bleibt Multinationalität in der praktischen Umsetzung eine Herausforderung. Unterschiedliche Sprachen, taktische und operative Vorstellungen, verschiedenste Ausbildungsgänge und kulturelle Prägungen müssen überwunden werden, um echte Interoperabilität zu gewährleisten.

Strategische Vorausschau spielt für alle diese Punkte eine wichtige Rolle. Ich würde mir wünschen, dass wir in diesem Bereich sowohl national als auch international noch stärker als bisher zusammenarbeiten und voneinander lernen.

**6. snv:** Und wie sollte es aus Ihrer Sicht in Deutschland diesbezüglich konkret weitergehen?

**Leidenberger:** Meines Erachtens geht es vor allem darum, einen besseren Informationsaustausch und Synergieeffekte zwischen den zahlreichen Einzelaktivitäten zu erzielen. Natürlich ist Kooperation kein Selbstzweck. Wir sollten deshalb schnellstmöglich jene Themen identifizieren, die wir nicht im Alleingang bewältigen können und bei denen wir noch besser und vorausschauender an einem Strang ziehen sollten. Ganz konkret könnte ich mir hier zeitnah einen Workshop vorstellen, in dem sich interessierte Ressorts und nachgeordnete Behörden ihre jeweiligen Aktivitäten und Themen-

schwerpunkte strategischer Vorausschau vorstellen und ggf. konkrete gemeinsame Pilotprojekte identifizieren. Mit einem solchen Workshop könnten wir den Aufbau eines belastbaren Netzwerkes befördern.

Darüber hinaus sollten wir auch in das Personal der Bundeswehr investieren und es gezielter zu strategischer Vorausschau befähigen. Wir können das zum Beispiel an den Universitäten und der Führungsakademie der Bundeswehr tun. Auch den Vorschlag einer ressortgemeinsamen Ausbildung finde ich unterstützenswert. Dort könnten Mitarbeiter unterschiedlicher Ressorts nicht nur gemeinsam lernen, sondern auch gemeinsam an wichtigen Themen arbeiten.

Schließlich bin ich fest davon überzeugt, dass eine Stelle oder Person sich um die wichtige Aufgabe strategische Vorausschau gezielt und dauerhaft kümmern

sollte. Das gilt sowohl innerhalb der Ressorts aber auch ressortübergreifend. Mir geht es hier nicht um die Schaffung neuer Institutionen oder bürokratischer Vorgänge um ihrer selbst willen, sondern vielmehr um einen kontinuierlichen und systematischen Prozess. Ressourcen hierfür existieren ja vielfach schon an unterschiedlichen Stellen. Sie müssten nur gezielt mit der Aufgabe strategischer Vorausschau betraut werden. Dann gilt es, ein Forum zu schaffen, einzuladen, einen solchen Prozess zu organisieren, zu unterstützen und voranzutreiben. Aktivitäten strategischer Vorausschau dürfen nicht immer wieder dem „Feuerlöschen“ im Alltag zum Opfer fallen. Das sollte uns die Zukunftsfähigkeit Deutschlands wert sein.

### | Generalmajor Frank Leidenberger



Generalmajor Frank Leidenberger ist seit Oktober 2012 Amtschef des Planungsamtes der Bundeswehr. Davor war er eineinhalb Jahre stellvertretender Chef des Stabes Operation im Kommando Operative Führung Eingreifkräfte. Von Mitte 2008 bis Ende 2010 kommandierte er die Luftlandebrigade 31 und diente währenddessen sieben Monate als Regionalkommandeur Nord und Kommandeur Deutsches Einsatzkontingent ISAF. Von Oktober 2002 bis Februar 2005 war er Leiter G3 beim EUROKORPS. Während dieser Zeit verlegte er acht Monate nach Afghanistan und diente als stellvertretender Chef des Stabes HQ ISAF. Generalmajor Leidenberger durchlief verschiedene Verwendungen u.a. im Führungsstab der Streitkräfte, bei der Division Spezielle Operationen, im Panzeraufklärungsbataillon 13 und im SFOR-Einsatz in Sarajevo. Von 1990 bis 1992 absolvierte er den 33. Generalstabslehrgang des Heeres an der Führungsakademie der Bundeswehr. 1982 schloss er sein Studium der Wirtschafts- und Organisationswissenschaften an der Universität der Bundeswehr in München ab.

### | Das Planungsamt der Bundeswehr

Das im Herbst 2012 neu geschaffene Planungsamt der Bundeswehr koordiniert und unterstützt alle an der Planung beteiligten militärischen und zivilen Organisationsbereiche. Im Integrierten Planungsprozess bündelt es Aufgaben, Kompetenzen und Verantwortung auf der nachgeordneten Ebene des Bundesministeriums der Verteidigung (BMVg). Alle Elemente des Planungsprozesses der Bundeswehr sind im Planungsamt miteinander verbunden, um eine kohärente Planung aus einer Hand zu ermöglichen. Es verbindet die strategische Zielsetzung, mittelfristige Planung sowie Fähigkeitsentwicklung und synchronisiert diese mit der Haushaltsaufstellung. In dem ganzheitlichen Ansatz ermitteln Planer, Haushälter und Controller den Bedarf der Streitkräfte. Erkenntnisse aus Wissenschaft, Technik und den Einsätzen fließen frühzeitig in die Planung mit ein. Die Arbeitsergebnisse des Planungsamtes dienen dem BMVg als Entscheidungsgrundlage, um notwendige Projekte zu realisieren.

## | Das Government Foresight Projekt

Strategisches Handeln gehört zu den Kernaufgaben einer Regierung. Die Planung und Umsetzung zukunftsorientierter Politik ist jedoch aufgrund der Vielzahl betroffener Akteure, der wachsenden Interdependenz zwischen den Politikbereichen und des breiten Spektrums an Herausforderungen besonders anspruchsvoll. Beispiele wie der Arabische Frühling und die globale Finanzkrise zeigen, dass Entscheidungsträger, einschließlich ihrer Berater und Kommentatoren, allzu häufig von dynamischen Entwicklungen überrascht werden und mit diesen Veränderungen nicht angemessen umgehen können. Vor diesem Hintergrund gewinnt **Government Foresight** – oder strategische Vorausschau – für die Institutionen auf Bundesebene an Bedeutung. Das Projekt **Government Foresight** verfolgt das Ziel, konkrete Vorschläge für eine Weiterentwicklung von Ansätzen strategischer Vorausschau auf Bundesebene in Deutschland zu erarbeiten. Strukturierte Interviews dienen dabei als Vehikel, um Ideen engagierter Experten sowie Ansätze und Best Practices anderer Länder und Organisationen zu erkunden und als Impulse für die Weiterentwicklung von **Government Foresight** in Deutschland zu nutzen.

### **Fellow**

Kathrin Brockmann, Dezernat Zukunftsanalyse, Planungsamt der Bundeswehr

### **Associates**

Dr. Klaus Brösamle, Research Fellow, Hertie School of Governance

Ingemar Friedrich Buehler, Manager International Advocacy, Bayer AG

Julia Döhrn, Referentin Abteilung Politik, Bundesministerium der Verteidigung

Dr. Beate Freuding, Partnerin, BEYOND – Strategic Consulting

Julian Fricke, Referent Planungsstab, Auswärtiges Amt

Henning Hetzer, Dezernat Zukunftsanalyse, Planungsamt der Bundeswehr

Dr. Claudia Huber, Senior Researcher und Project Developer, Alfred Herrhausen Gesellschaft

Dr. Florian Keisinger, Referent Planungsstab, Bundesministerium der Finanzen

Leopold Schmetzing, Doktorand, Universität Wien

## | Über die stiftung neue verantwortung

Die stiftung neue verantwortung ist ein unabhängiger, gemeinnütziger und überparteilicher Think Tank mit Sitz in Berlin. Sie fördert kreatives, interdisziplinäres und sektorübergreifendes Denken zu den wichtigsten gesellschaftspolitischen Themen und Herausforderungen des 21. Jahrhunderts. Durch ihr Fellow- und Associateprogramm ermöglicht sie den intensiven Austausch junger Experten, Praktiker und Vordenker aus Politik, Wirtschaft, Wissenschaft und Zivilgesellschaft.

## Impressum

Alle Rechte vorbehalten.

Abdruck oder vergleichbare Verwendung von Arbeiten der stiftung neue verantwortung ist auch in Abzügen nur mit vorheriger schriftlicher Genehmigung gestattet.

© stiftung neue verantwortung, 2013

stiftung neue verantwortung e.V.

Kontakt: Kathrin Brockmann

Beisheim Center

Berliner Freiheit 2

10785 Berlin

T. +49 30 81 45 03 78 80

F. +49 30 81 45 03 78 97

[www.stiftung-nv.de](http://www.stiftung-nv.de)

[info@stiftung-nv.de](mailto:info@stiftung-nv.de)