

## Breite vor Tiefe

Eine Fessel deutscher Verteidigungs- und Kooperationsplanung?

Marcel Dickow / Hilmar Linnenkamp

Streitkräfteplanungen stoßen immer an Grenzen, die durch finanzielle Ressourcen gesetzt sind. Nicht einmal steigende Budgets sind eine Garantie für eine ausgewogene Planung. Vor diesem Hintergrund ist es geboten, das seit 2013 vom Bundesministerium der Verteidigung etablierte Planungsprinzip »Breite vor Tiefe« zu überprüfen. Denn je breiter das Spektrum der in der Bundeswehr vorzuhaltenden Fähigkeiten ist, desto weniger nachhaltig – in der Sprache der militärischen Planer: durchhaltefähig – sind diese Kapazitäten. Breite und Tiefe verlangen aber nicht nur nationale finanzielle, sondern vor allem multinationale kooperative Anstrengungen. Noch lässt sich nicht erkennen, ob und wie die nationalen verteidigungspolitischen Entscheidungen in ein europäisches Gesamtkonzept einzupassen sind. Eine Betrachtung des »Framework Nation Concept« (FNC) und anderer Kooperationsmodelle legt nahe, dass die Defizite des »Breite vor Tiefe«-Ansatzes nur behoben werden können, wenn Deutschland mit seinen großen Partnern – vor allem mit Frankreich und dem Vereinigten Königreich – intensiver zusammenarbeitet. Dabei bleibt die Spannung zwischen Autonomie und Kooperationsfähigkeit ein Charakteristikum europäischer Verteidigungspolitik.

Ende Januar 2016 legte der Wehrbeauftragte des Deutschen Bundestages seinen Jahresbericht vor. Zur materiellen Einsatzbereitschaft stellt er darin lapidar fest: »Die Bundeswehr hat von allem zu wenig.« Nicht nur die Verteidigungsministerin, auch andere Vertreter der Regierungskoalition fordern eine bessere finanzielle Ausstattung der Bundeswehr. In der mittelfristigen Finanzplanung sind dafür bis 2020 10,2 Milliarden Euro mehr vorgesehen als noch 2015 geplant. In den Jahren bis 2030 sollen rund 130 Milliarden Euro für Investitionen der Bundeswehr ausgegeben werden, um die

»Verwaltung des Mangels« zu beenden. Deutlicher als früher tritt zutage, dass das aktuelle Planungsprinzip der Streitkräfte – »Breite vor Tiefe« (BvT) – weder strukturell noch finanziell ausreichend unterfüttert ist. Mehr Geld allein wird dieses Manko nicht beseitigen können. Punktuelle Linderung kann multinationale Kooperation im Rahmen des »Framework Nation Concept« (FNC) verschaffen. Durch das Andocken einzelner Fähigkeiten kleinerer Partner würde die Durchhaltefähigkeit, also die Tiefe, der Bundeswehr verbessert. Allerdings krankt dieses Konzept daran, dass es über den mili-

tärtechnischen Effekt hinaus keine einigende politische Wirkung entfaltet.

Indem das FNC das aktuelle Streitkräfteplanungsprinzip ergänzt, wird erkennbar, dass es in der deutschen Verteidigungsplanung bereits einen Paradigmenwechsel gegeben hat: Rein nationale Planungen reichen nicht aus, um Breite zu sichern und durchhaltefähig zu bleiben. Das multinationale Kooperationsmodell FNC tastet aber die nationale Planungsautonomie nicht an. Insofern verdienen andere, bereits erprobte Kooperationsformate mehr Aufmerksamkeit: Das Spektrum dieser Formate reicht von gemeinsam finanzierten und betriebenen Fähigkeiten (AWACS) über das Zusammenführen nationaler Fähigkeiten in einem Pool bis hin zu stärker integrierten Verbänden. Die damit verbundenen Einschränkungen der Autonomie werden kompensiert durch den Gewinn an gemeinsam nutzbaren Fähigkeiten.

### **Die Maxime Breite vor Tiefe in der Verteidigungspolitik**

Im Zuge der Neuausrichtung der Bundeswehr nach dem Ende der Wehrpflicht und in Reaktion auf die Finanzkrise hat die Bundesregierung im Jahr 2013 das Planungsprinzip »Breite vor Tiefe« eingeführt. Auch der Koalitionsvertrag von 2013 bekennt sich zu einem »breiten militärischen Fähigkeitsspektrum«. Aufgrund dessen scheint sich die Möglichkeit zu bieten, die vorhandenen Strukturen und materiellen Bausteine der Teilstreitkräfte vor Haushaltskürzungen zu schützen. Dabei fällt auf, dass der Generalinspekteur der Bundeswehr, von Amts wegen Sachwalter der Ausgewogenheit und Logik des Ganzen, mit größerer Vorsicht und Zurückhaltung argumentiert. So bemerkte er, dass Deutschland bei der künftigen Gestaltung europäischer Streitkräfte eine multinational abgestimmte Streitkräfteplanung brauche, bei der es keine Fähigkeitsredundanzen gebe, aber auch keine Fähigkeitslücken. Solche Gemeinsamkeit werde aber auch »nationalen Verzicht« bedeuten, auf den man vorbereitet sein

sollte«. Die Bundesministerin der Verteidigung spricht von angemessener Breite und differenzierter Tiefe. Sie deutet damit an, dass es eine Balance beider Ziele geben muss, sich also eine Dominanz des einen Ziels (Breite der Fähigkeiten) gegenüber dem anderen (Nachhaltigkeit per Tiefe) verbietet. Welche Form aber wird diese Balance annehmen?

Das Spektrum militärischer Fähigkeiten, das die Bundeswehr bislang aufgebaut und unterhalten hat, gerät ebenso wie die Fähigkeitsspektren der meisten unserer Verbündeten und Partner mehr und mehr unter den Druck finanzieller Knappheiten – und das nicht nur wegen zu niedriger Budgets, sondern auch als Folge verteidigungstypischer Kostensteigerungen. Bis jetzt ist dieser Druck durch graduelle Kürzungen in vielen Fähigkeitsbereichen aufgefangen worden. Dabei wird im Zuge der Modernisierung der Arsenale Quantität durch Qualität ersetzt (siehe *SWP-Aktuell 11/2016*, Februar 2016). Es ist aber nicht erkennbar, ob es eine Strategie gibt, die darauf abzielt, einerseits eigene Stärken dauerhaft zu stützen oder gar auszubauen, andererseits aber auch geplant und abgestimmt mit Partnern auf diejenigen Fähigkeiten zu verzichten, die zu einem nachhaltigen deutschen Beitrag zu multinationalen Operationen nicht beisteuern – »nationaler Verzicht« in der Sprache des Generalinspektors.

### **Das »Framework Nation Concept« (FNC) als Rettung?**

Seit 2013 gilt das von Deutschland in die Nato eingebrachte Rahmennationen-Konzept als Instrument, das einen systematischen Entwurf gemeinsamer Streitkräfte- und Verteidigungsplanung ermöglicht. Dieses Instrument würde es erlauben, Stärken größerer Nationen angemessen Geltung zu verschaffen, indem kleinere Streitkräfte in die Zusammenarbeit mit einer Rahmennation spezifische Fähigkeiten einbringen. Die Bundesregierung sieht das FNC nicht nur als geeignetes Mittel zur Stärkung der Multinationalität von Ver-

teidigungspolitik und Streitkräfteplanung, die sicherheitspolitisch erforderlich ist, sondern auch als Legitimation dafür, dass sie an einer angemessenen Breite von Fähigkeiten der Bundeswehr festhält. Die gleichzeitig notwendige Tiefe bzw. Durchhaltefähigkeit von Streitkräftekontingenten im Einsatz soll durch gezielte Beiträge derjenigen Partnerländer erreicht werden, die sich um die Rahmennation scharen und mit ihren Beiträgen ein kohärentes Fähigkeiten-Cluster ermöglichen.

Dieses Konzept gibt Anlass zu drei kritischen Anmerkungen. Erstens bleibt unklar, welche Truppen die Rahmennationen jenseits der genannten Schlüsselfähigkeiten für gemeinsames Handeln zur Verfügung stellen müssen: Wie viel Kampf- und wie viel Kampfunterstützungstruppen lassen sich unter den Bedingungen nationaler Haushaltspolitik ausrüsten, trainieren und einsatzbereit halten? Die Breite der Fähigkeiten nationaler Streitkräfte früherer Tage kann jedenfalls mit den geschrumpften Armeen und den knappen finanziellen Ressourcen nicht aufrechterhalten werden. Auch die größeren Nationen können sich dem Zwang zu Kooperation und Arbeitsteilung in multinationalen Einsätzen – dem heutigen Regelfall – nicht entziehen. Zudem haben sich die operativen Anforderungen, Einsatzräume und -frequenzen stark verändert. Breite lässt sich mittlerweile nur noch multinational herstellen.

Zweitens erweist sich das FNC bei näherem Hinsehen als eine unter Nato-Bedingungen abgewandelte Version des »Battle Group«-Konzepts der Gemeinsamen Sicherheits- und Verteidigungspolitik (GSVP). Auch die »Battle Groups« der EU stützen und stützen sich auf Rahmennationen (lead nations), die hier ebenfalls eine zentrale Rolle spielen. Dabei werden allerdings multinationale Kontingente im Halbjahres-Rhythmus neu zusammengestellt. In der Nato hingegen sollen ständige multilaterale Verbundfähigkeiten gebildet werden, in die einzelne Mitgliedstaaten dauerhaft investieren – Material, Personal, Finanzen. Trotz Detailarbeit am FNC bleibt offen, welche

arbeitsteiligen Schwerpunkte vor allem die größeren Nationen setzen sollen.

Drittens schließlich ist die politische Dimension von auf Dauer gestellten Kooperationsinstrumenten noch nicht ausformuliert. Die Kooperation lässt sich ohne politische Kosten organisieren, wenn die Rahmennation anderen Partnern lediglich Gelegenheiten bietet, Fähigkeitskomponenten technisch-operativ anzudocken, und sich auf diese Weise von eigenen Spezialisierungsentscheidungen entlastet. Die politischen Kosten trägt der kleine Partner, denn er begibt sich in größere Abhängigkeit. So gesehen ist das FNC kein Ersatz für eine abgestimmte europäische Streitkräfteplanung und kann auch dem Anspruch nicht gerecht werden, nationale Breite mit angemessener Tiefe zu bewahren.

### **Kooperation unter Gleichen**

Die Attraktivität des FNC-Kooperationsmodells liegt vor allem darin, dass die Ungleichheit der Partner produktiv gemacht wird. Wenn gleich große Partner kooperieren, müssen die Abstoßungskräfte ihrer Ansprüche auf Souveränität, Autonomie und Breite neutralisiert werden. Die Anreize dafür können Bindungsgewinne finanzieller, militärischer und politischer Natur sein. Wenn mehrere große Staaten im Rahmen ihrer Zusammenarbeit Finanzmittel bündeln, können sie neue, gemeinsame Fähigkeiten entwickeln, die für sie als Einzelne nicht zu realisieren wären. Die schon vor Jahren als Projekt ins Auge gefasste Entwicklung eines schweren Transporthubschraubers ließe sich zum Beispiel nur mit den großen Drei der GSVP (Frankreich, Großbritannien, Deutschland) verwirklichen. Nötig wäre diese Fähigkeit für den taktischen Lufttransport allemal, wie das Beispiel Afghanistan zeigt.

Militärisch kann der gemeinsame Betrieb in drei großen Armeen oder in einem gemeinsamen Pool das Maß an Verfügbarkeit und die Durchhaltefähigkeit steigern. Würden die beteiligten Streitkräfte Ausbildung, Training, Wartung und Betrieb bündeln,

beispielsweise bei der europäischen unbemannten Luftaufklärungsfähigkeit im geplanten Projekt MALE RPAS (Medium Altitude Long Endurance Remotely Piloted Aircraft System), könnten sie viel stärker als bisher von gemeinsamen Erfahrungen profitieren und zudem auf nationale Zertifizierungen verzichten. Die Kooperation mit der Industrie verschafft den beteiligten Streitkräften bzw. dem gebildeten Pool in diesem Fall eine größere Nachfragemacht.

Die bedeutsamsten Vorteile liegen in der politischen Dimension: Kooperation unter Gleichen, insbesondere zwischen Frankreich, Großbritannien und Deutschland, ist eine notwendige Voraussetzung, um das sicherheitspolitische Gewicht Europas zur Geltung zu bringen. Gleichzeitig schafft eine solche Kooperation den Nukleus für gemeinsame Streitkräfteplanung in ganz Europa, wenn sie Kräfte entwickelt, die auch kleinere Staaten binden. In der Vergangenheit sollte die Europäische Verteidigungsagentur (EDA) mit dem »Capability Development Plan« (CDP) eine Koordinierungsrolle spielen. Die EU-Mitgliedstaaten haben es aber versäumt, dieses Instrument sinnvoll zu nutzen. Während sich Formate bi- und multilateraler Kooperation im Bereich der maritimen Fähigkeiten stärker etablieren – Polen und Deutschland, Belgien und die Niederlande, die skandinavischen Länder –, könnte eine Art »Showcase Maritime Capability Planning« in der EDA neue Impulse geben und endlich ein gemeinsames Planen in Gang setzen. Hier hätten zum Beispiel die Staaten des Weimarer Dreiecks (Deutschland, Frankreich und Polen) die Gelegenheit, eine Mischung unterschiedlicher Kooperationsformate zu etablieren, von rollenspezifischer Arbeitsteilung bis zur Bildung integrierter Einheiten und Besatzungen.

Kooperation kann also in einer Weise gestaltet werden – mit politischen Kosten in der Währung abzutretender Souveränität –, dass sich auch die breit aufgestellten Nationen bewusst für Interdependenz und Arbeitsteilung entscheiden. Die maßgebliche Voraussetzung dieser Option ist

eine politische: Interdependenz verlangt den Konsens über Prinzipien und Regeln für den Einsatz des militärischen Instrumentariums. Das heißt in der Praxis, dass die außen- und sicherheitspolitischen Orientierungen der Partner explizit gemacht und international zur Diskussion gestellt werden. In dieser Perspektive wird das bloße Andocken kleinerer Partner als Entlastung vom Zwang entlarvt, die eigene Außenpolitik explizit zu machen. Notwendig ist, dass potentielle Interdependenzpartner miteinander ausloten, unter welchen Bedingungen sie kooperativ organisierte Streitkräfte einsetzen würden.

## Fazit

Auf den ersten Blick scheint es sich bei Breite vor Tiefe um ein militärtechnisches Leitbild zu handeln, das die bisherigen Bundeswehrstrukturen konserviert. Auf den zweiten Blick aber wird erkennbar, dass dieses Prinzip von außen- und sicherheitspolitischen Zielen hergeleitet wird. Wie viel Autonomie will Deutschland behalten, welches Maß an Kooperationsfähigkeit erreichen? Die Antwort auf diese politischen Fragen determiniert je nachdem ein breiteres oder schmaleres Spektrum an militärischen Fähigkeiten, die Auswahl der Partner und damit die Balance von Breite und Tiefe.

Das Jahr 2016 ist sicherheitspolitisch ein Jahr der strategischen Rück- und Vorausschau. In diesem Jahr kann die Bundesregierung sich der Partner – besonders Frankreich, Polen und Vereinigtes Königreich – versichern, denen Erfolg und Scheitern europäischer Verteidigungspolitik ähnlich viel bedeutet wie Deutschland. Eine darauf gerichtete Initiative sollte gemeinsame Projekte in den Blick nehmen, die gezielt Interdependenzen erzeugen und so europäische Konvergenz fördern. Das Ausloten solcher Kooperationen könnte Projekte berücksichtigen, wie sie oben genannt wurden. Das würde das Ende des an Breite orientierten nationalen Planungsprinzips einläuten und eine gemeinsame europäische Streitkräfteplanung voranbringen.

© Stiftung Wissenschaft und Politik, 2016  
Alle Rechte vorbehalten

Das Aktuell gibt die Auffassung der Autoren wieder

**SWP**  
Stiftung Wissenschaft und Politik  
Deutsches Institut für Internationale Politik und Sicherheit

Ludwigkirchplatz 3–4  
10719 Berlin  
Telefon +49 30 880 07-0  
Fax +49 30 880 07-100  
www.swp-berlin.org  
swp@swp-berlin.org

ISSN 1611-6364