

Arbeitspapier

Forschungsgruppe Sicherheitspolitik
Stiftung Wissenschaft und Politik
Deutsches Institut für Internationale
Politik und Sicherheit

Christian Mölling

Bundeswehrreform: Ausgangspunkt, Zwischenbilanz und 10 Punkte für eine Reform der Reform

FG3-AP Nr 02
April 2011
Berlin

Inhalt

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

SWP-Arbeitspapiere sind
Online-Veröffentlichungen der
Forschungsgruppen. Sie
durchlaufen kein förmliches
Gutachterverfahren. Sie dürfen
nur mit Zustimmung der
jeweiligen Autoren/
Herausgeber zitiert werden.

Warum braucht Deutschland eine Armee – und
warum eine Reform? 3
Ausgangspunkt: Notwendigkeit einer umfassenden
Reform 3
Sicherheitspolitische Grundlagen und Leitbilder 3
Militärische Fähigkeiten und Strukturen 4
Ökonomische Unterfütterung 4
Reformbemühungen – Zwischenbilanz 5
Schwieriges Sparen 5
Militärverwaltung statt Sicherheitspolitik 5
Geringe öffentliche Beteiligung 5
Verteidigungsplanung von unten nach oben 5
Wie weiter? 10 Punkte für die Reform der Reform 6
Fazit 8

Warum braucht Deutschland eine Armee – und warum eine Reform?

Die Kosten für die Bundeswehr entsprechen 2011 zwei Dritteln der Nettoneuverschuldung des Bundes: 32,1 Mrd. Euro. Unklar aber bleibt, wozu diese Armee notwendig ist. Mit der Strukturreform erhält Deutschland die Chance, die Existenz der Bundeswehr nach dem Ende des Kalten Krieges sicherheitspolitisch neu zu begründen. Bislang wurde die Reform jedoch vor allem vom Sparzwang diktiert. Transparent sind weder die Kriterien für die Festlegung der Mannstärke auf ca. 185 000 noch für die Bezifferung des Sparvolumens auf 8,4 Mrd. Euro bis 2015. Am Ende eines solchen Reformkurses könnte Deutschland mit einer billigeren Armee dastehen, die aber den gegenwärtigen und zukünftigen sicherheitspolitischen Herausforderungen im Einsatz wie im Heimatland immer noch nicht gewachsen ist. Um das zu verhindern, muss die Reform der Reform die Bundeswehr in ein gesamtstaatliches Sicherheitskonzept einbinden, dessen Prioritäten für Gesellschaft, Politik und internationale Partner verständlich sind. Zudem muss die Armee militärisch effektiver und ökonomisch angemessener ausgestattet werden.

Mit dem Wechsel an der Spitze des Verteidigungsministeriums droht der Schatten der Vergangenheit sich über die Gründe für die Reform zu legen: nicht die Sparzwänge haben das „Denken vom Einsatz her“ erforderlich gemacht. Es waren und sind die anhaltend schlechten militärischen und strategischen Bedingungen, unter denen deutsche Soldaten in Afghanistan kämpfen müssen. Während die Reform als größte in der Geschichte der Bundeswehr angekündigt wurde, hat sie jedoch wenige der grundlegenden Probleme geklärt.

Seit dem Ende des Kalten Krieges vermeidet es die deutsche Politik, über die strategischen Grundlagen deutscher Sicherheitspolitik und die Legitimation der Bundeswehr zu diskutieren. Afghanistan offenbart den Teufelskreis von fehlender Debatte sicherheitspolitischer Ziele, unklarer Effektivität des Militäreinsatzes und sinkender Unterstützung der Bevölkerung für Politik und Militär.

Zudem wird das sicherheitspolitische Leitbild Deutschlands, der ressortübergreifende Ansatz, bislang unzureichend umgesetzt. So bleibt der Anspruch umfassender Sicherheitspolitik ohne praktische Relevanz. Schließlich vernachlässigt deutsche Militär- und Rüstungspolitik internationale Partner, globale Risiken und die Auswirkungen der Finanzkrise.

Die Krise hat schlagartig den Druck auf den chronisch unterdimensionierten Verteidigungshaushalt erhöht. So wurde die derzeitige Reform erst ausgelöst. Doch die bisherigen Maßnahmen und die neu belebte Diskussion um eine Reformagenda für die Bundeswehr verfehlen den sicherheitspolitischen Kern. Stattdessen dominieren Wehrform- und Standortdebatten.

Der Blick auf Ziele und Zukunft der Sicherheitspolitik fehlt. Statt einen dem angemessenen politischen Auftrag zu erhalten, bleibt die Bundeswehr bis heute auf den schmerzhaften und auslaugenden Spagat zwischen theoretischer Landesverteidigung Deutschlands und Einsatzrealität festgelegt.

Deshalb bedarf diese Reform eine an der Sicherheitspolitik orientierten Reform. Sie muss die sicherheitspolitische Rolle der Bundeswehr und ihre militärische Beschaffenheit klären, sie auf eine solide ökonomische Basis stellen und Parlament und Zivilgesellschaft in den Reformprozess einbeziehen. 10 Punkte können dabei Orientierung geben.

Ausgangspunkt: Notwendigkeit einer umfassenden Reform

Probleme in den Bereichen sicherheitspolitische und militärische Grundlagen sowie deren finanzielle Unterfütterung haben eine Bundeswehrreform notwendig gemacht

Sicherheitspolitische Grundlagen und Leitbilder

Die Konzentration auf Auslandseinsätze hat die bisherige Hauptaufgabe der Bundeswehr als Verteidigungsarmee in Frage gestellt. Die seitdem vermiedene politische Debatte über die neuen strategischen Grundlagen deutscher Sicherheitspolitik, also deren Prioritäten und Mittel und damit über den Auftrag der Bundeswehr, hat das Verständnis für sicherheitspolitische Fragen und die Akzeptanz der Armee in Bevölkerung und Politik verschlechtert.

Statt Risiken, Ziele und Mittel neu zu bewerten und zu gewichten, stellen Weissbücher und Richtlinien eine Sammlung von Problemen aus allen Sektoren und Regionen dar. Deutsche und europäische Ziele sind – historisch begründet und verständlich aus der Sorge vor einem Sonderweg – ohne Diskussion über Alternativen Anfang der 1990er Jahre gleichgesetzt worden. Damit entfiel die Notwendigkeit, aber auch die Möglichkeit, deutsche Interessen zu diskutieren, zu definieren und in die Gestaltung multilateraler Sicherheitspolitik einzubringen.

Bis zum Einsatz am Hindukusch konnten deutsche Regierungen das seit den ersten Auslandseinsätzen entstandene Bild des bewaffneten Entwicklungshelfers im Dienste für die Menschenrechte bemühen, um die Frage nach Zielen und Interessen zu beantworten. Mit dem nun schon zehn Jahre andauernden Afghanistan-Einsatz, der mittlerweile Kriegsqualität aufweist, ist dieses Bild nicht mehr aufrecht zu halten. Regierungen lernen nun, dass die Effektivität und die Durchhaltbarkeit von Militäroperationen auch von der öffentlichen Meinung der eigenen Bevölkerung bestimmt werden. Welches strategische Ziel Deutschland am Hindukusch verfolgt, kann niemand mehr gegenüber der Bevölkerungsmehrheit glaubhaft erklären. Mit der abnehmenden Zustimmung bröckelt inzwischen auch der politische Konsens unter der Mehrheit der politischen Parteien. Die Sicherheitspolitik der Regierung wird so innenpolitisch leichter erpressbar.

Gleichzeitig wird das propagierte sicherheitspolitische Leitbild Deutschlands, der ressortübergreifende oder umfassende Ansatz, bislang unzureichend in den politischen Institutionen und in der sicherheitspolitischen Praxis umgesetzt. Politisch aufgeladene Konzepte wie „vernetzte Sicherheit“ und „zivile Krisenprävention“ stehen ungeklärt nebeneinander. Die mit einer Umsetzung des einen oder anderen Konzeptes erforderliche Restrukturierung der politischen Institutionen vor allem der ministeriellen Zuständigkeiten scheuen nahezu alle Akteure. Dementsprechend gering ist die umfassende Handlungsfähigkeit Deutschlands im praktischen Krisenmanagement.

Gleichzeitig verlangt der große Strauß an sicherheitspolitischen Entwicklungen, von Globalisierung, über Cyberrisiken bis hin zum neuen strategischen Konzept der NATO wie auch die Notwendigkeit, die Lehren aus den bisherigen Auslandseinsätzen zu ziehen, eine bewusste Überprüfung der sicherheitspolitischen Planungen.

Militärische Fähigkeiten und Strukturen

Der Afghanistaneinsatz offenbarte Mängel in der Ausrüstung und Vorbereitung der Bundeswehr. Auch wenn sich die sicherheitspolitische Welt gewandelt hatte, die Fähigkeitsplanung und Ausrüstungsschaffung der Bundeswehr hatte es nicht. Doch Panzerabwehrhubschrauber, Haubitzen und Luftüberlegenheitsjäger können, wenn sie überhaupt verfügbar sind, in den heutigen Operationen nur wenig ausrichten.

Neben der antiquierten Rüstungspolitik ist auch der Rüstungsprozess bis heute defizitär: Beschaffungsprojekte dauern zu lange, sind zu teuer und liefern nicht, was erwartet wird. Der „Einsatzbedingte Sofortbedarf“ ist dabei nur eine gute Notlösung zur Korrektur kleinerer Defizite im Rüstungsmanagement. Er ist aber keine Antwort auf die Frage was und wie Deutschland in Zukunft beschaffen sollte. Dabei wird es ohne Abstimmung im internationalen Kontext keine dauerhafte Lösung geben.

Die Streitkräftestruktur wird seit Anfang der 1990er Jahre auf die neuen Aufträge eingestellt. Dennoch stößt die Bundeswehr auch 2011 mit weniger als fünf Prozent ihrer Personalstärke im Einsatz bereits an ihre Belastungsgrenze. Das im Rahmen der NATO vereinbarte Ziel, 10% der Landstreitkräfte dauerhaft einsetzen zu können, wird verfehlt. Die Einteilung der Bundeswehr in Eingreif-, Stabilisierungs- und Unterstützungskräfte erwies sich eher als Hemmschuh denn als erfolgreiche Anpassung an das tatsächliche Aufgabenspektrum der Bundeswehr.

Ökonomische Unterfütterung

Die Bundeswehr ist seit Jahren finanziell nicht solide aufgestellt. Die mit den zunehmenden Einsätzen steigenden Kosten für Material und Personal mussten zumeist durch Einsparungen in anderen Bereichen, z.B. der Infrastruktur der Bundeswehr, aufgebracht werden. Gleichzeitig ist jedoch ein großer Prozentsatz der Ausgaben langfristig gebunden, auch in Ausrüstungsprojekten, wie dem Eurofighter. Hier finden sich wiederum zahlreiche Projekte, die entweder nicht (Panzerabwehrhubschrauber Tiger) oder nicht mehr im vorgesehenen Umfang (Schützenpanzer Puma) erforderlich sind.

Darüber hinaus ist die so genannte Schichtung im Verteidigungshaushalt, also die Ausgaben für die drei Hauptpositionen „Investitionen“, „Personal“ und „Materialerhalt“ aus dem Ruder gelaufen. So werden z.B. die jährlich zu veranschlagenden Kosten für Rüstungsprojekte durch deren ständige Verzögerung ein Risiko für die langfristige Haushaltsplanung. Hinzu kommen aber auch „sachfremde“ Kosten. Die Entscheidung etwa, die Korvette 130 oder die Fregatte 125 von einer Arbeitsgemeinschaft der relevanten Marinewerften bauen zu lassen, ist primär eine strukturpolitische Entscheidung. Sie schlägt sich jedoch im sicherheitspolitischen Haushalt nieder.

In dieser desolaten Verfassung trifft die Finanzkrise die öffentlichen Haushalte und fordert schnelle und umfassende Einschnitte. Dies erhöht schlagartig den

Druck auf den Verteidigungshaushalt, nicht in Richtung einer Sicherheitspolitik nach Kassenlage, sondern nach effizienterem Ressourceneinsatz.

Reformbemühungen – Zwischenbilanz

Die sicherheitspolitischen, militärischen und ökonomischen Probleme konnten im bisherigen Verlauf der Reform noch nicht bewältigt werden. Es ist gelungen, die Bundeswehrreform in den öffentlichen Raum zu tragen. Das Ministerium hat auch erhebliche Aktivitäten entwickelt. Leider hat die Reform bislang wenig mit den Ausgangsproblemen zu tun.

Schwieriges Sparen

Den Auslöser der Reform lieferte nicht die Afghanistandebatte, sondern die Finanzkrise, die zu einer Krise der öffentlichen Haushalte in Europa wurde. Daher forderte der Bundesfinanzminister im Frühjahr 2010 einen Beitrag des Verteidigungsministeriums zur Haushaltskonsolidierung. Mit dem Kabinettsbeschluss vom 7. Juni 2010 wurde offiziell die Strukturreform der Bundeswehr eingeläutet. Das Verteidigungsministerium war bereit, bis 2015 8,3 Mrd. € einzusparen.

In einer ersten Sparwelle wurden 2010 kurzfristig Flugzeuge, Panzer, Artillerie und Schiffe außer Dienst gestellt. Zusätzliche Entlastung soll die Abschaffung der Wehrpflicht bringen. Alles Weitere sind Vorschläge: wie etwa die Liste „Priorisierung Materialinvestitionen“, die Hinweise darauf gibt, welche Ausrüstungen in geringerer Stückzahl oder über einen längeren Zeitraum gestreckt beschafft werden könnten. Zusätzlich soll das Ministerium reorganisiert und verkleinert und Prozesse optimiert werden.

Absehbar ist, dass mit den bisherigen Vorschlägen die Einsparziele nicht zu erreichen sind. Zum einen bleiben bislang internationale Potentiale, beispielsweise durch gemeinsamen Kauf oder Betrieb von Ausrüstung, ungenutzt. Zum anderen entstehen erhebliche Transformationskosten. Gleichzeitig zeigt der Blick nach Großbritannien, wohin eine unsaubere Kostenrechnung führt. Hier wird man die bereits abgeschlossene sicherheitspolitische Überprüfung (strategic defence and security review SDSR) korrigieren müssen; denn die bisherigen Schätzungen haben sich als unhaltbar und zu optimistisch erwiesen.

Für ein systematisches Sparprogramm fehlt jedoch die Antwort auf die Frage, was Deutschland in Zukunft brauchen wird und worauf es verzichten kann. Dafür ist neben der nationalen sicherheitspolitischen Richtschnur auch das Wissen um die zukünftigen

Fähigkeiten und Prioritäten der Verbündeten in NATO und EU wesentlich.

Militärverwaltung statt Sicherheitspolitik

Das bisherige Ambitionsniveau der Reform war weniger eine politisch geleitete Reform als ein Umbau der Administration durch die Administration. Dies implizieren auch die Arbeitsanweisungen und die Ergebnisse der Weise-Kommission: sie gehen nicht auf die politischen Rahmenbedingungen ein, sondern fokussieren auf administrative Prozesse. Hierfür liefert die Kommission zahlreiche beachtenswerte Vorschläge. Prozedurale Optimierung hat ihre Berechtigung und kann teilweise ohne neue inhaltliche Zielvorgaben auskommen. Doch eine reine Verwaltungsreform kann die Bundeswehr nicht besser machen als die politischen Rahmenvorgaben innerhalb derer sie agiert.

Geringe öffentliche Beteiligung

Sicher auch wegen der Geschwindigkeit, mit der die Reform vorangetrieben wurde, ist die öffentliche Beteiligung bislang zu kurz gekommen. Das Parlament ist mit eigenen Impulsen bisher wenig in Erscheinung getreten. Die Ausschüsse und einzelne Abgeordnete werden regelmäßig informiert und melden sich zu Wort. Zu einer intensiven, systematischen Befassung des gesamten Parlamentes ist es jedoch bislang nicht gekommen.

Der Öffentlichkeit gegenüber ist die sicherheitspolitische Bedeutung der Reform nicht vermittelt worden. Die Diskussion über Grundlagen und Alternativen kocht auf kleiner Flamme. Die intensivste Debatte im Kontext der Bundeswehrreform rankte um ein sicherheitspolitisch drittrangiges Thema: die Wehrpflicht.

Verteidigungsplanung von unten nach oben

Die bisherige Verteidigungsplanung orientiert sich nicht an sicherheitspolitischen Notwendigkeiten, sondern an der Zahl der Soldaten. Ausgehend von der gewünschten Personalstärke der Streitkräfte sollen offensichtlich „von unten nach oben“ die Struktur der Streitkräfte und die konzeptionellen Grundlagen in Form einer neuen „Konzeption der Bundeswehr“ und neuer verteidigungspolitischen Richtlinien geschrieben werden. Den Abschluss soll dann ein neues Weißbuch bilden. Dieser Versuch, die Realität an der Verteidigungsplanung auszurichten, birgt Risiken, die sich vielleicht schon im nächsten Einsatz auswirken.

Bislang waren Gesamtumfänge und die Personalgewinnung eher nachgeordnet zu sehen, wollte man

die Frage beantworten, wofür die Bundeswehr eigentlich eingesetzt werden soll. Die neue Größe der Bundeswehr von mindestens 185.000 ist willkürlich gewählt – ebenso wie die zuvor ausgegebene Zahl von 163.000. Eine transparente und sicherheitspolitisch schlüssige Herleitung gibt es für beide nicht. Heute geht es weniger um absolute Größe als um Einsatzfähigkeit – die Frage, ob Deutschland am Ende der Reform anstatt 7.000 dann 10.000 oder 14.000 Soldaten ins Feld schicken kann, ist relevanter für die Alliierten und wird im Zweifelsfall mehr Mitbestimmung erfordern als eine Truppe, die größtenteils zuhause bleiben muss und dennoch Geld verbraucht.

Wie weiter?

10 Punkte für die Reform der Reform

Um den verbleibenden Defiziten zu begegnen, wäre eine Reform der Reform erforderlich. Der Ministerwechsel bietet hierfür die Chance. Dabei müssen vor allem die sicherheitspolitischen Grundlagen in die Reform eingeführt werden. Die Finanzkrise konnte als Starter und Hilfsmotor der Reform dienen. Ohne einen sicherheitspolitischen Kurs droht die Reform jedoch im Bermudadreieck zwischen Kostendämpfung, Standortpolitik und Parteipolitik abhanden zu kommen.

1. Reformprozess durchdacht fortsetzen. Dem Verteidigungsministerium bleiben viele Spielräume für eine Reform erhalten. Bislang hat kein Akteur sicherheitspolitische Kriterien als Maßstab für die Reform abgelehnt. Solche Kriterien sollten deshalb die weitere Planung und Implementierung leiten, statt vornehmlich bei den vorzufindenden Bausteinen anzusetzen. Eine durchdachte Planung aus einem Guss braucht Zeit und kann sich nicht an politische Kalender halten.

2. Nationales Sicherheitskonzept. In einem Sicherheitskonzept wird erklärt, für welche Ziele Deutschland seine sicherheitspolitischen Instrumente einsetzt und wofür im Härtefall deutsche Soldaten sterben. Dieser eigene sicherheitspolitische Ansatz erlaubt es, deutsche Prioritäten international einzubringen, etwa in EU, Nato und VN. Er begründet Verantwortungsübernahme in den Bereichen und in der Art, wie Deutschland sie versteht. Multilaterale Strukturen verlieren so keineswegs an Wert – im Gegenteil. Ihre Bedeutung wird sogar unterstrichen, denn nur mit ihnen können deutsche Ziele wie Prävention und Frie-

den erreicht werden. Ein Sicherheitskonzept leitet sich aus drei Fragekomplexen ab:

1. Welchen Risiken und Chancen steht Deutschland künftig gegenüber? Welche Rolle spielt es in der Welt und welche sicherheitspolitische Verantwortung ergibt sich daraus?

2. Wie will Deutschland diesen Risiken, Chancen und Verpflichtungen begegnen und welche Rolle soll die Bundeswehr dabei spielen?

3. Welche militärischen Fähigkeiten sind am besten geeignet, der Politik die benötigten Optionen bereitzustellen? Referenzpunkt ist dabei der politische Auftrag der Bundeswehr, nicht der aktuelle Einsatz.

3. Eckpunkte der deutschen sicherheitspolitischen

Ausrichtung. Sicherheitspolitische Konstanten und gravierende Veränderungen müssen sich in der neuen Bundeswehr widerspiegeln. Die Bandbreite der Einsatzszenarien wird nicht geringer werden. Auch wenn Stabilisierungsoperationen im Vordergrund stehen dürften, kann der Bündnisfall nicht ausgeschlossen werden. Neue Risiken wie Cyberangriffe müssen auf ihre Sicherheitsrelevanz überprüft werden.

Politische Größe und Wirtschaftskraft bedeuten Interesse und Verantwortung. Als viertgrößte Handelsnation der Welt und wichtigste Wirtschaftsmacht Europas ist Deutschland interessiert an freiem Handel. Als Mitglied im VN-Sicherheitsrat will Deutschland das Konfliktmanagement verbessern. Interesse und Verantwortung kann man gleichermaßen nachgehen, wenn man etwa die Handelswege wie im Falle der Piraterie vor Somalia kurzfristig über Marinebeiträge und nachhaltig über die Behebung von Konfliktursachen sichert.

Aus der Mitgliedschaft in EU, Nato und VN resultieren de facto gemeinsame Aufträge. Hierzu wird Deutschland einen verlässlichen, seiner politischen Größe und Wirtschaftskraft entsprechenden Beitrag leisten wollen.

4. Ressortübergreifender Ansatz: Reform über die Bundeswehr hinaus. Der ressortübergreifende Ansatz in der Sicherheitspolitik verlangt eine Reform über die Grenzen des Verteidigungsministeriums hinaus. Damit entsteht auch die Chance, diesen Ansatz auszubauen. Die Bundeswehr soll integraler Bestandteil des deutschen Sicherheitsinstrumentariums sein. Dafür müssen Kooperationskonzepte in Regierung und Verwaltung angepasst werden. Das heißt, dass ein neues Sicherheitskonzept von den relevanten Ministerien (Auswärtiges, Innen, Entwicklung und andere) mit-

entwickelt und mitgetragen werden muss. Dabei müssten die ideologisch gefärbten Konzepte unterschiedlicher Regierungen und Akteursgruppen – »vernetzter Sicherheit« und »zivile Krisenprävention« in ein konsistentes Verhältnis zu einander gesetzt werden. Es müsste das Ressortprinzip gelockert werden.

Zunächst aber sollten die Erfahrungen mit dem ressortübergreifenden Ansatz ausgewertet werden. Die Ressorts sollten schon bei der Risikoanalyse gemeinsame sicherheitspolitische Instrumente entwickeln, also weit vor der Missionsplanung. Dafür empfehlen sich integrierte, ständige Planungsstäbe.

5. Strategieprozesse gestalten und verstetigen.

Deutschland sollte den politischen Prozess, der seine Sicherheitskonzeption und den Auftrag der Bundeswehr definiert, selbst gestalten, anstatt sich von weltgeschichtlichen Ereignissen oder überbordendem Reformdruck treiben zu lassen. Getragen werden muss der Prozess von der organisierten Öffentlichkeit, also Wissenschaft, Parteien, Kirchen und anderen gesellschaftlichen Gruppen, denn sicherheitspolitische Eliten und Debatten gibt es kaum. Eine alltäglich wahrnehmbare sicherheitspolitische Kultur wird sich erst langfristig bilden und nur über Anreize zur regelmäßigen Auseinandersetzung. Dazu könnte ein von der Regierung organisierter Prozess zur Erstellung eines Sicherheitskonzepts dienen. Frankreich, Großbritannien und die Schweiz bieten Anhaltspunkte dafür, wie Strategieprozesse erfolgreich ressortübergreifend und partizipatorisch gestaltet werden können.

Dieser Strategieprozess sollte regelmäßig (alle vier Jahre) wiederholt werden. Einerseits ändern sich die sicherheitspolitischen Determinanten schneller als im Kalten Krieg, andererseits erhalten tagespolitische Einflüsse weniger Einfluss.

6. Parlament und Öffentlichkeit beteiligen. Das Parlament sollte bei der Reform aktiv durch eigene Entwürfe mitwirken. Die Implementierung der Reform ist zwar Aufgabe des Verteidigungsministeriums, ihre Begleitung und Bewertung gehören jedoch in die Öffentlichkeit. Hier muss das Parlament seine Verantwortung gegenüber Steuerzahlern und Soldaten wahrnehmen.

Ministerium und Regierung sind an einem starken Partner interessiert. Wenn das Parlament über den Einsatz der Bundeswehr entscheidet, sollte es auch bei ihrer Gestaltung Gehör finden können. Diese Einbindung kann gewährleisten, dass Möglichkeiten und

Grenzen von Streitkräften und die Rolle des Parlamentes jedem schon vor der Entsendung klar sind.

Es ist im Interesse der Politik, das Thema Bundeswehreinsetze durch öffentliche Diskussion zu entschärfen, statt durch Tabuisierung Risiken zu erzeugen. Ein Auftrag, der nicht von der Gesellschaft mitgetragen wird, nimmt den Einsatzkräften die Moral und der Bundeswehr die politische Zustimmung. Wird die Bevölkerung für das »Produkt« Sicherheit sensibilisiert, dürfte die sicherheitspolitische Meinung weniger stark schwanken und damit die Parteien weniger erpressbar werden, etwa bei Mandatsverlängerungen. Mehr Verlässlichkeit und Transparenz deutscher Entscheidungen könnten auch die internationale Skepsis gegenüber dem Parlamentsvorbehalt reduzieren.

7. Mit EU und Nato koordinieren. Es ist ökonomisch wie sicherheitspolitisch geboten, die Reform mit den Partnern bei EU und Nato zu koordinieren. Deutschland ist Teil einer Sicherheitsgemeinschaft, also sollten Einschnitte in die Substanz der Bundeswehr nur in Abstimmung stattfinden. Besonders weil Partner wie Großbritannien und Frankreich ihre Streitkräfte ebenfalls restrukturieren, darf die Komplementarität der verbleibenden europäischen Fähigkeiten nicht aus den Augen verloren werden.

Bislang hinkten Beratungen und Entscheidungen in Nato und EU den nationalen Reformplänen und Maßnahmen hinterher. Erst spät und mit wenigen greifbaren Ergebnissen wurden bilateral und auf Ebene von Nato und EU Initiativen gestartet. Die Reform der Reform eröffnet Deutschland die Chance, die nationale Ebene mit den internationalen Prozessen zu synchronisieren und eine Vorreiterrolle bei der Abstimmung zu übernehmen.

8. Zukunftsfähige militärische Fähigkeiten. Die Bundeswehr wird zwar noch einige Zeit in Afghanistan gebunden sein, doch schon heute muss sie sich auf die Zeit nach Afghanistan vorbereiten. Sie wird Fähigkeiten für ein breiteres Aufgabenspektrum benötigen. Hinweise für dessen Gestaltung ergeben sich aus eigenen sicherheitspolitischen Überlegungen, den Konzepten von Nato und EU sowie aktuellen Entwicklungen.

Für eine kleinere Armee, die voraussichtlich verstärkt im Konfliktspektrum niedriger bis mittlerer Intensität operieren wird, bleiben Durchhaltefähigkeit, Mobilität und Flexibilität zentrale Fähigkeiten. Die neue Streitkräftestruktur muss diese generieren können. Daneben verpflichtet das neue Nato-Konzept

Deutschland, über seinen Beitrag zur Bündnisverteidigung nachzudenken.

Allen Sparzwängen zum Trotz ist klar, dass Deutschland seine militärischen Kapazitäten nicht uneingeschränkt verkleinern kann. Womöglich werden sie in manchen Bereichen sogar aufgestockt werden müssen. Neben maritimen Fähigkeiten mag dies auf Hubschrauber und unbemannte Systeme zutreffen.

9. Rüstung und Beschaffung europäisieren. Um die Beschaffung neu auszurichten, muss eine bewusste Rüstungs(industrie)-politik auf europäischer Ebene betrieben werden, und zwar nicht nur, weil der Wettbewerb fehlt und die Stückkosten explodieren. Darüber hinaus stehen massive Veränderungen an. Märkte und Produktionsstätten werden nach Asien und Südamerika verlagert und Mitte 2011 wird die EU-Beschaffungsrichtlinie in Kraft treten, die die nationalen Rüstungsmärkte stärker für EU-Anbieter und damit für Wettbewerb öffnet.

All dies macht es umso dringender für die deutsche Rüstungspolitik, sich im internationalen Kontext grundlegend neu zu positionieren. Dazu wird Deutschland im EU-Kontext darlegen müssen, welche rüstungsindustriellen Fähigkeiten es braucht und fördern möchte und welche es abzugeben bereit ist. Gleichzeitig wird man sich um eine weitere Konsolidierung der Nachfrage unter den EU-Staaten bemühen müssen.

10. Sparziel und Reformziel abstimmen. Sparen und Reformieren sind zwei widerstreitende Vorhaben. Wenn man sie unter einen Hut bringen will, muss man nicht nur akzeptieren, dass Veränderung Kosten verursacht und so dem Sparziel zunächst zuwiderläuft, sondern auch, dass Spareffekte durch Strukturreform Zeit brauchen.

Um Planungssicherheit und einen geordneten Neuanfang der Reform zu gewährleisten, sollte das Parlament einen zehnjährigen Haushalt beschließen. Er sollte die von der Reform verursachten Mehrkosten abdecken, aber auch den finanziellen Ausstiegspunkt aus der Reform markieren. Dieser Haushalt sollte in den ersten fünf Jahren zusätzliche Mittel enthalten, so für Personalanwerbung und -ablösung sowie für Vertragsstrafen, die anfallen können, wenn man aus unnötigen Rüstungsprojekten aussteigen will. In den zweiten fünf Jahren sollten diese Zusatzmittel entfallen. Zudem sollten Spareffekte in den Haushalt einbezogen werden, die aus der Reform und aus

internationaler Kooperation (Pooling und Sharing) entstehen. Analog dazu sollte das Verteidigungsministerium die Ausgaben für Personal, Investitionen und Materialerhalt nach der Reformphase so veranschlagen, dass Ausgabenschwankungen vermieden werden.

Fazit

Auch ohne diese zehn Punkte wird die Bundeswehr bald eine andere sein. Sie wird kleiner werden und vielleicht auch irgendwann billiger. Ob sie ein angemessenes sicherheitspolitisches Mittel darstellen wird, ist offen. Reform bedeutet Veränderung – aber nicht jede Veränderung ist eine Reform. Entscheidende Kriterien sind Qualität und Ratio mit denen Veränderungen geschehen. Diese zu bestimmen ist nicht nur Aufgabe des Verteidigungsministers. Sicherheit ist eine gesamtstaatliche Aufgabe.