

SWP-Studie

Stiftung Wissenschaft und Politik
Deutsches Institut für Internationale
Politik und Sicherheit

Timo Noetzel / Benjamin Schreer

Spezialkräfte der Bundeswehr

Strukturerefordernisse für den
Auslandseinsatz

S 26
September 2007
Berlin

Alle Rechte vorbehalten.

Abdruck oder vergleichbare
Verwendung von Arbeiten
der Stiftung Wissenschaft
und Politik ist auch in Aus-
zügen nur mit vorheriger
schriftlicher Genehmigung
gestattet.

© Stiftung Wissenschaft und
Politik, 2007

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 1611-6372

Inhalt

5	Problemstellung und Empfehlungen
7	Der strategische Kontext
7	Herausforderungen durch irreguläre Kräfte
8	Breites Fähigkeitsspektrum
8	Die internationale Dimension
10	<i>USA als Vorreiter</i>
10	<i>Bedeutungszuwachs bei europäischen Bündnispartnern</i>
12	<i>Entwicklungen in der Nato</i>
13	Die Spezialkräfte der Bundeswehr – Struktur und Einsatzerfahrungen
13	Struktur
13	<i>Die Spezialkräfte des Heeres</i>
14	<i>Die Spezialkräfte der Marine</i>
14	Bisherige Einsätze der Spezialkräfte
15	<i>Bewertung: Exekutive und legislative Defizite</i>
17	Handlungsbedarf für Politik und Bundeswehr
17	Verändertes politisches Verständnis erforderlich
18	Anpassung der legislativen und exekutiven Strukturen
18	<i>Legislative Ebene</i>
20	<i>Exekutive Ebene</i>
21	Die militärische Ebene
21	<i>Reorganisation der militärischen Führungsebene</i>
22	<i>Anpassungen bei den Spezialkräften</i>
24	Abkürzungen

*Dr. Timo Noetzel und Benjamin Schreer sind Wissenschaftliche
Mitarbeiter der Forschungsgruppe Sicherheitspolitik*

**Spezialkräfte der Bundeswehr.
Strukturerfordernisse für den Auslandseinsatz**

Obwohl im Zusammenhang mit den Auslandseinsätzen der Bundeswehr auch die Spezialkräfte in den Blickpunkt der Öffentlichkeit gerückt sind, wurde ihre Rolle als Instrument der deutschen Außen- und Sicherheitspolitik bislang kaum thematisiert. Eine nüchterne Bewertung des Potentials von Spezialkräften, die auf einer Analyse der zur Verfügung stehenden Ressourcen und Führungsstrukturen basiert, erscheint aber notwendig und an der Zeit. Bei dieser Analyse zeigt sich eine zentrale Herausforderung für die Führung einer Bundeswehr, die sich auf absehbare Zeit kontinuierlich im Einsatz befinden wird. Der Wandel zu einer Einsatzarmee soll durch einen umfassenden Prozess der Streitkräftetransformation sichergestellt werden. Allerdings sind die institutionellen Einsatzführungsstrukturen bislang nicht ausreichend in diese Entwicklung einbezogen worden. Während die Streitkräfte reformiert werden, sind die politischen und militärischen Führungsstrukturen für Auslandseinsätze nahezu unangetastet geblieben.

Besonders deutlich wird dieses Manko im Umgang mit den Spezialkräften, die innerhalb der Führungsstrukturen des Verteidigungsministeriums jedoch keinen Sonderfall darstellen. Auch wenn sie in mancher Hinsicht nicht mit herkömmlichen Kräften gleichgesetzt werden können, sind die grundlegenden Prinzipien der Führung von Spezialkräften und jener von herkömmlichen Kräften auf der strategischen Ebene letzten Endes identisch. Aus diesem Grunde wird die Untersuchung der Führung von Spezialkräfteeinsätzen hier in den größeren Kontext der politischen und militärischen Einsatzführung deutscher Streitkräfte im Ausland insgesamt gestellt.

In dieser Studie wird zunächst das Potential der Spezialkräfte als Instrument deutscher Sicherheits- und Verteidigungspolitik analysiert. Im Fokus stehen dabei die veränderten Einsatzbedingungen für die Bundeswehr, die internationalen Entwicklungstendenzen im Bereich Spezialkräfte sowie die bisherigen Erfahrungen beim Einsatz deutscher Spezialkräfte. Darauf aufbauend werden die gegenwärtige Struktur der Spezialkräfte sowie ihre Führung durch die Exekutive und ihre parlamentarische Kontrolle beleuchtet. Mit Blick auf den künftigen Umgang wird

abschließend die Führung von Spezialkräften der Bundeswehr im Kontext der institutionellen Struktur des Verteidigungsministeriums sowie unter dem Aspekt der ressortübergreifenden Zusammenarbeit auf exekutiver und legislativer Ebene diskutiert.

Dabei kommen wir zu folgenden Schlussfolgerungen und Empfehlungen:

- ▶ Aufgrund der veränderten Einsatzerfordernisse und der internationalen Streitkräfteentwicklungen dürften die Spezialkräfte für die deutsche Sicherheits- und Verteidigungspolitik noch wichtiger werden. Umso notwendiger ist daher ein verändertes politisches Verständnis ihres besonderen Fähigkeitsspektrums, aber auch der operativen Grenzen dieser Einheiten. Dazu gehört die Erkenntnis, dass die verstärkte Zuweisung von Einsatzaufgaben herkömmlicher Einheiten an die Spezialkräfte mittel- bis langfristig zu einer problematischen Zweckentfremdung dieser Kräfte führen wird. Zum einen sind der Durchhaltefähigkeit der Spezialkräfte aufgrund ihrer relativ geringen Größe enge Grenzen gesetzt. Zum andern scheint sich in der deutschen Politik der Eindruck verfestigt zu haben, als bestünde der wesentliche Wert der Spezialkräfte in der Durchführung von Kampfoperationen auf dem Boden, um so einerseits multilateralen Bündnisverpflichtungen nachzukommen, andererseits aber eine innenpolitisch schwierige Debatte über den Kampfeinsatz herkömmlicher Landstreitkräfte zu vermeiden. Auch ist festzustellen, dass in der politischen und militärischen Betrachtung das besondere Fähigkeitsspektrum von Spezialkräften, das gerade in komplexen Stabilisierungsoperationen wie in Afghanistan von großem Nutzen ist, nicht ausreichend berücksichtigt wird.
- ▶ Ein verändertes politisches Verständnis im Umgang mit Spezialkräften würde durch eine Anpassung der parlamentarischen Kontrollstrukturen an die veränderte Einsatzrealität deutscher Streitkräfte insgesamt gefördert werden. Eine Option wäre die Einrichtung eines parlamentarischen »Einsatzausschusses«, der aus Mitgliedern aller Ressortausschüsse zusammengesetzt sein sollte, die sich mit Auslandseinsätzen der Bundeswehr befassen. Zentrale Aufgaben dieses Ausschusses wären die Vorbereitung und Begleitung von Entsendeentscheidungen des Deutschen Bundestages, die Kontrolle laufender Operationen unter zivilen und militärischen Gesichtspunkten sowie die Auswertung laufender und beendeter Auslandseinsätze deutscher Streit- und Sicherheitskräfte. Um der besonderen Geheimschutzbedürftigkeit von Spezialkräfteeinsätzen gerecht zu werden, erschiene es außerdem sinnvoll, einen Unterausschuss für geheimschutzbedürftige Operationen von Streit- und Sicherheitskräften einzurichten. Diesem Ausschuss würden dann Vertreter der mit geheimschutzbedürftigen Operationen befassten Ressortausschüsse für Auswärtiges, Inneres und Verteidigung angehören.
- ▶ Als Alternativmodell wäre ein »Einsatzausschuss« als Unterausschuss des Auswärtigen Ausschusses denkbar. Dieses Modell, das eher eine Anpassung im Rahmen bestehender Strukturen vollziehen würde, könnte gleichwohl zu einer verbesserten Verzahnung der an Auslandseinsätzen der Bundeswehr beteiligten Ressortausschüsse führen.
- ▶ Eine eigenständige sicherheitspolitische Abteilung im Bundeskanzleramt könnte als ressortübergreifende ministerielle Organisationseinheit und Ablauforganisation maßgeblich dazu beitragen, dass die Koordination der mit der Durchführung von Auslandseinsätzen beauftragten zivilen und militärischen Kräfte der Bundesregierung verbessert wird. Durch die Einrichtung einer solchen Abteilung entstünde nicht nur eine institutionelle Verknüpfung der Streitkräfte mit zivilen Behörden auf der Ministerialebene, es würde auch dem konzeptionellen Ansatz einer »vernetzten Sicherheitspolitik« zugleich eine institutionelle Verortung gegeben. Zudem wäre die Einrichtung einer derartigen Abteilung der Ansatzpunkt für eine Weiterentwicklung der bislang mit Fragen der Auslandseinsätze befassten ressortübergreifenden Staatssekretärs-Runde zu einem institutionalisierten Gremium mit fester Geschäftsordnung und böte perspektivisch den dafür benötigten ministeriellen Unterbau.
- ▶ Die bisherigen Einsätze – auch der Spezialkräfte – haben gezeigt, dass die weiterhin überwiegend auf den territorialen Verteidigungsfall zugeschnittene institutionelle Struktur des Verteidigungsministeriums die Einsatzwirksamkeit erheblich einschränkt. Die auf dem Trennungsgebot der Artikel 87a und 87b des Grundgesetzes basierende Struktur ist nicht auf effektive Führung, sondern auf die Verwaltung von Streitkräfteeinsätzen ausgerichtet. Eine Option zur Anpassung des Ministeriums wäre es, alle für die Einsätze der Streitkräfte zuständigen Organisationseinheiten in einem Einsatzstab zusammenzuführen, der dem Generalinspekteur der Bundeswehr zugeordnet ist.

Der strategische Kontext

Der Einsatz von Spezialkräften der Bundeswehr als Instrument der Sicherheitspolitik wird für die deutsche Sicherheits- und Verteidigungspolitik zunehmend an Bedeutung gewinnen. Ein wesentlicher Grund für die steigende Bedeutung der Spezialkräfte liegt darin, dass sich die Einsatzbedingungen für die deutschen Streitkräfte seit dem Ende des Ost-West-Konflikts fundamental geändert haben. Im Vordergrund steht nun nicht mehr die Territorialverteidigung, sondern – zunehmend stärker – der Einsatz der Bundeswehr im außereuropäischen Raum. Die deutsche Politik hat auf diese Entwicklung mit einer Reihe konzeptioneller Veränderungen reagiert, so zuletzt mit dem Erlass neuer Verteidigungspolitischen Richtlinien (VPR) im Jahr 2003 und der Veröffentlichung eines neuen Weißbuchs der Bundesregierung im Jahr 2006. Um den internationalen Verpflichtungen Deutschlands gerecht zu werden, werden darin auch weltweite Militäreinsätze an der Seite von Koalitionspartnern zur Wahrung und Wiederherstellung von Frieden und Stabilität nicht ausgeschlossen.¹

Herausforderungen durch irreguläre Kräfte

Die VPR und das neue Weißbuch folgen damit auf konzeptioneller Ebene den veränderten Realitäten deutscher Sicherheits- und Verteidigungspolitik. Die Bundeswehr wandelt sich in eine moderne Einsatzarmee, die sich im Einsatz zunehmend mit asymmetrischen Bedrohungen durch zumeist nichtstaatliche Akteure konfrontiert sieht. Ein wesentliches Merkmal dieser asymmetrischen Konfliktszenarien ist das Ungleichgewicht der Gewaltmittel, die den jeweiligen Konfliktparteien zur Verfügung stehen. Die Gegner in solchen Konflikten sind den modernen Streitkräften in einer offenen militärischen Konfrontation unterlegen. Um dies zu kompensieren, greifen sie auf Mittel wie Anschläge und punktuelle Überfälle zurück. Ziel ist dabei nicht der militärische Sieg,

¹ Vgl. Bundesministerium der Verteidigung, *Verteidigungspolitische Richtlinien für den Geschäftsbereich des Bundesministers der Verteidigung*, Berlin 2003; Bundesministerium der Verteidigung, *Weißbuch 2006 zur Sicherheitspolitik Deutschlands und zur Zukunft der Bundeswehr*, Berlin 2006.

sondern die langfristige Zermürbung des gegnerischen Willens zum Streitkräfteeinsatz.²

Dabei sind solche Vorgehensweisen nicht neu, sondern werden schon seit jeher eingesetzt, um einen materiell und personell überlegenen Gegner zu bezwingen. Neu ist jedoch, dass diese asymmetrischen Konfliktformen – nicht zuletzt durch die Teilnahme an der Nato-geführten International Security Assistance Force (ISAF) in Afghanistan – zu einer zentralen Herausforderung deutscher Streitkräfte geworden sind. Dies verlangt der Bundeswehr eine Anpassung ihrer Strukturen sowie ihrer militärisch-operativen Vorgehensweisen und Taktiken ab. Denn ähnlich wie viele andere westliche Streitkräfte sind die deutschen Kampfverbände bislang überwiegend auf konventionelle militärische Auseinandersetzungen ausgerichtet, sodass sie in asymmetrischen Konfliktkonstellationen ihre Wirkung nur bedingt entfalten können.

Zudem erwartet die Öffentlichkeit in westlichen Demokratien von ihrer politischen und militärischen Führung in hohem Maße, dass sie Verluste eigener Soldaten und Opfer in der Zivilbevölkerung möglichst vermeidet. Folglich wird es künftig verstärkt darauf ankommen, durch eine wirkungszentrierte Operationsführung mit einem minimierten militärischen Aufwand einen maximalen Effekt zu erzielen.³ In diesem Zusammenhang hat die Fähigkeit zur umfassenden Aufklärung feindlicher Kräfte gerade in komplexen Stabilisierungsoperationen wie in Afghanistan mit unübersichtlichen Bedrohungslagen größere Bedeutung. In derartigen Szenarien erscheint der Einsatz herkömmlicher Infanterieeinheiten nur noch bedingt ausreichend, da sie insbesondere nicht geeignet sind, punktuelle Wirkung zu entfalten. Dagegen wird der Einsatz kleiner, flexibler, mit geringfügiger Unterstützung operierender Verbände zur Durchführung präziser Aufklärungs- und begrenzter Wirkungs-

² Vgl. Stephen Blank, »Rethinking the Concept of Asymmetric Threats in U.S. Strategy«, in: *Comparative Strategy*, 23 (Oktober/Dezember 2004), S. 344–353.

³ Siehe zum Konzept der sogenannten »Effects-Based Operations« (EBO) ausführlich Paul K. Davis, *Effects-Based Operations: A Grand Challenge for the Analytical Community*, Santa Monica, Cal.: RAND, 2001.

operationen zunehmend wichtiger.⁴ Das gilt auch für die Bundeswehr. Dem Einsatz von Spezialkräften wird daher aufgrund ihrer besonderen Fähigkeiten in der Konfrontation mit irregulären Gegnern in asymmetrischen Konflikten künftig eine höhere Relevanz zukommen.

Breites Fähigkeitsspektrum

Spezialkräfte (Special Operations Forces – SOF) sind gemäß Nato-Doktrin für militärische Operationen vorgesehen, die wegen der Besonderheit des Auftrags, der Aufgabenerfüllung und der Bedeutung der Ziele nach anderen Grundsätzen und Verfahren durchgeführt werden müssen als die Einsätze herkömmlicher Kräfte. Übergeordnete Erwägungen können dabei verdeckte Einsatzverfahren und die Akzeptanz hoher Risiken erfordern. Aufgrund der hohen Anforderungen sind diese Kräfte personell besonders sorgfältig ausgewählt, speziell ausgebildet und gegliedert und nutzen auch eine spezielle Ausrüstung.⁵ Dieses Verständnis von Spezialkräften liegt auch dieser Studie zugrunde.

Innerhalb der Bundeswehr sind zwei Kategorien von Spezialeinheiten zu unterscheiden. Zum einen gibt es die sogenannten »Spezialkräfte«, deren Kernfähigkeit darin besteht, in sehr kleinen Personalkräften ein breites Spektrum militärischer Wirkungsmöglichkeiten in den unterschiedlichsten Einsatzräumen zu entfalten, ohne dabei auf die Unterstützung anderer Truppenteile angewiesen zu sein. Ihr Aufgabenspektrum umfasst Aufklärungseinsätze gegen besonders hochwertige Ziele, den direkten Kampfeinsatz, den Einsatz schwerer Waffen und besonderer Wirkmittel, aber auch das Leiten von Einsätzen der Luftstreitkräfte. Zum anderen kann auf die sogenannten »spezialisierten Kräfte« zurückgegriffen werden, die sich entweder durch die Bereitstellung sehr spezifischer Fähigkeiten auszeichnen oder in bestimmten Fähigkeitsbereichen Schwerpunkte bilden, wie bei speziellen infanteristischen Einsatzverfahren, die etwa beim Kampf gegen irreguläre Kräfte zur Anwendung kommen.

⁴ Vgl. Richard B. Andres/Craig Wills/Thomas E. Griffith, Jr., »Winning with Allies. The Strategic Value of the Afghan Model«, in: *International Security*, 30 (Winter 2005/2006) 3, S. 124–160 (160).

⁵ Vgl. Nato Military Committee, *MC 437/1 – Special Operations Policy*, Juni 2006, S. 3.

Ein klassisches Ziel bei Einsätzen von Spezialkräften ist es, durch eigenständig operierende Verbände den Gegner an einer zusammenhängenden Operationsführung zu hindern. Spezialkräfte können zudem auch zur Vorbereitung oder Unterstützung einer Gesamtoperationsführung eingesetzt werden, da sie in der Lage sind, mit kleinen, logistisch selbständigen Einheiten tief in Gebieten zu operieren, die nicht durch eigene Kräfte kontrolliert werden. In den vergangenen Jahren zeichnete sich auf internationaler Ebene der Trend ab, die Aufgaben der Spezialkräfte immer weniger auf direkte Kampfeinsätze zu konzentrieren und stattdessen stärker auf ein breiteres Einsatzspektrum auszurichten. Daher lassen sich – wie die Abbildung auf Seite 9 zeigt – »direkte« und »indirekte« Einsatzbereiche für Spezialkräfte identifizieren.⁶

Aufgrund dieses breiten Fähigkeits- und Einsatzspektrums sind Spezialkräfte als Instrument westlicher Sicherheitspolitik gerade in komplexen Stabilisierungsoperationen wie in Afghanistan in den vergangenen Jahren immer wichtiger geworden. Auch bei den wichtigsten Verbündeten und Partnern Deutschlands steigt der Bedarf an solchen Kräften.⁷

Die internationale Dimension

Die Bundeswehr operiert grundsätzlich in einem multinationalen Rahmen. Veränderungen bei den Streitkräften verbündeter und befreundeter Staaten liefern daher wichtige Impulse für die Transformation der eigenen Streitkräfte. Zudem sind die deutschen Streitkräfte etwa im Rahmen der Nato oftmals direkt von solchen Entwicklungen betroffen.

⁶ Vgl. zur Abbildung ebd., S. 4–5; Michael Fitzsimmons, »The Importance of Being Special: Planning for the Future of US Special Operations Forces«, in: *Defence & Security Analysis*, 19 (September 2003) 3, S. 203–217 (207–210); David Tucker/Christopher J. Lamb, *Restructuring Special Operations Forces for Emerging Threats*, Washington, D.C.: Institute for National Strategic Studies, National Defence University, Januar 2006 (Strategic Forum Nr. 219), S. 1.

⁷ Vgl. Corey Dvorkin u.a., *Western Defence Trends 2006*, Ottawa: Department of National Defence Canada, Directorate of Strategic Analysis, Policy Planning Division, November 2006, S. 47; Nicholas Fiorenza, »Universal Appeal: Europeans Embrace Special-Operations Forces«, in: *Armed Forces Journal*, 1.2.2004, S. 28.

Abbildung

Einsatzspektrum von Spezialkräften

Direkte Einsatzbereiche	Indirekte Einsatzbereiche
Special Reconnaissance (SR): Einsätze zur Gewinnung von spezifischen, klar definierten und zeitkritischen Informationen mit strategischer und operativer Bedeutung.	Unconventional warfare: Dies beinhaltet die Zusammenarbeit mit und Unterstützung von lokalen Einheiten bei der Bekämpfung von Guerillas, Sabotage, Informationsgewinnung sowie die Durchführung weiterer verdeckter Operationen im gegnerischen Einflussbereich oder in politisch sensiblen Gebieten.
Direct Action (DA): Offensive, zielgerichtete, räumlich und zeitlich eng umschriebene Einsätze, um Personen festzusetzen/zu befreien, Material/Einrichtungen in Besitz zu nehmen oder zu zerstören/beschädigen.	Foreign Internal Defense (FID): Militärische Ausbildung, Beratung und Unterstützung ausländischer Streitkräfte, paramilitärischer Kräfte sowie ziviler Institutionen bei der Bekämpfung feindlicher Aktivitäten, Zuständen von Gesetzlosigkeit sowie Aufständischen.
Military Assistance (MA): Militärische Einsätze zur mittelbaren oder unmittelbaren Unterstützung und zur Verbesserung der inneren und äußeren Sicherheit und Stabilität von Staaten.	Civil Affairs (CA): Koordinierung nationaler militärischer Aktivitäten mit ausländischen nichtmilitärischen Organisationen und Nichtregierungsorganisationen.
Special Air Operations: Einsätze besonders befähigter Luftstreitkräfte, schwerpunktmäßig zur Unterstützung anderer Spezialkräfteeinsätze. Diese umfassen nicht nur Aufgaben des Lufttransportes, sondern auch den Einsatz spezifischer luftgestützter Waffensysteme.	
Counter-terrorism (CT) und Counter-insurgency (COIN): Dachbegriff für alle Einsätze oder offensiven Maßnahmen zur Abwehr terroristischer Bedrohung und den Kampf gegen subversive Kräfte durch frühzeitige Aufklärung von Bedrohungspotentialen und deren gezieltes Ausschalten.	
Hostage Release Operations (HRO): Retten und Befreien von Personen aus Gefangenschaft, Geiselhaft oder terroristischer Bedrohung, notfalls auch unter Anwendung militärischer Gewalt.	
Personnel Recovery (PR): Dachbegriff für den Einsatz spezialisierter Kräfte zur Bergung von Personen oder eigenen Kräften aus feindlichen Gebieten, die aufgrund der Umstände aus eigenen Mitteln nicht dazu in der Lage sind. Dies umfasst auch die Bergung von Besatzungen abgestürzter Flugzeuge und Helikopter.	

USA als Vorreiter

Die USA verfügen mit gegenwärtig circa 52 000 Mann über das weltweit größte Potential an Spezialkräften. Alle vier Teilstreitkräfte der US-Armee (Heer, Marine, Luftwaffe, Marineinfanterie) besitzen eigene, teilweise mehrere solcher Spezialkräfte.⁸ Diese unterstehen einem Oberkommando für Spezialkräfte, dem United States Special Operations Command (USSOCOM). Diesem ist auch das teilstreitkräftegemeinsame operative Führungskommando der Spezialkräfte zugeordnet, das Joint Special Operations Command (JSOC). Diese Struktur versetzt die US-amerikanischen Spezialkräfte in die Lage, das skizzierte breite Fähigkeitspektrum abzudecken.

Seit den Terroranschlägen von 2001 haben die Spezialkräfte in der amerikanischen Militärpolitik an Bedeutung gewonnen. So wurde im Quadrennial Defense Review (QDR) Report des US-Verteidigungsministeriums von 2006 das Ziel vorgegeben, die Stärke der Spezialkräfte in den kommenden Jahren um ein Drittel zu erhöhen.⁹ Im Falle einer Umsetzung entspräche dies dem höchsten Zuwachs seit dem Vietnamkrieg. Noch in diesem Jahr soll ihre Gesamtstärke um 4000 Mann erhöht werden. Bis zum Jahr 2011 soll die personelle Verstärkung um 14 000 Mann abgeschlossen sein. Die geschätzten Kosten dieser Maßnahmen betragen dabei insgesamt etwa 28 Mrd. US-Dollar.¹⁰ Darüber hinaus wurden amerikanische Spezialkräfte verstärkt zum Einsatz gebracht. Dies betraf nicht nur die Militäroperationen in Afghanistan.¹¹ Auch am Irakkrieg 2003 waren verschiedene Spezialkräfteeinheiten intensiv beteiligt, sowohl an der Vorbereitung der Kampfhandlungen¹² wie auch während des Krieges, bei dem mit bis zu 10 000 Mann die größte Zahl an Spezialkräften seit dem Vietnam-

krieg zum Einsatz kam.¹³ Sie trugen wesentlich zur schnellen Eroberung der irakischen Hauptstadt Bagdad bei und wurden seitdem auch zur Bekämpfung von irakischen Aufständischen und Terrorzellen eingesetzt.¹⁴ Schließlich operierten US-Spezialkräfteeinheiten im Februar 2007 gegen al-Qaida-Führer in Äthiopien¹⁵ und zuvor gegen südamerikanische Drogenkartelle.¹⁶

Aus deutscher Sicht ist besonders beachtenswert, dass Spezialkräfteeinheiten des US-Heeres während des Irakkriegs gut mit einheimischen bewaffneten Kräften zu kooperieren vermochten, weil die kulturelle Anpassungsfähigkeit einer ihrer Ausbildungsschwerpunkte war. Dies betraf insbesondere die Zusammenarbeit mit den kurdischen Peschmerga-Kämpfern im Nordirak.¹⁷ Auch für die Bundeswehr wird diese Fähigkeit zur Kooperation bei Einsätzen in Regionen mit unterschiedlichen Kulturen an Relevanz gewinnen. Eine solche Zusammenarbeit kann nicht nur die eigenen Streitkräfte bei Landoperationen entlasten, sondern auch zur Gewinnung wertvoller nachrichtendienstlicher Erkenntnisse beitragen. Generell zeigt sich, dass die amerikanischen Spezialkräfte in komplexen Stabilisierungsoperationen überwiegend nicht für direkte Kampfeinsätze herangezogen werden, sondern im Bereich der militärischen Unterstützung lokaler Kräfte.

Bedeutungszuwachs bei europäischen Bündnispartnern

Auch bei Deutschlands europäischen Verbündeten gewinnen Spezialkräfte immer mehr an Bedeutung. So hat **Großbritannien** nach den Einsatzerfahrungen in Afghanistan und im Irak Maßnahmen zur Stärkung seines Dispositivs an Spezialkräften ergriffen. Die britischen Einheiten waren in diesen Einsätzen aufgrund

⁸ Siehe zur Struktur der amerikanischen Spezialkräfte Andrew Feickert, *U.S. Special Operations Forces (SOF): Background and Issues for Congress*, Washington, D.C.: Congressional Research Service, April 2006.

⁹ Vgl. U.S. Department of Defense, *Quadrennial Defense Review Report*, Washington, D.C. 2006, S. 5.

¹⁰ Vgl. Benjamin Schreer, *Weltweiter Einsatz gegen Terrorismus. Der »Quadrennial Defense Review Report« des US-Verteidigungsministeriums*, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, Februar 2006 (SWP-Aktuell 10/06), S. 2.

¹¹ Stephen D. Biddle, »Allies, Airpower, and Modern Warfare. The Afghan Model in Afghanistan and Iraq«, in: *International Security*, 30 (Winter 2005/2006) 3, S. 161–176 (168).

¹² Vgl. dazu John Donnelly/Tom Allard, »Undercover War Begins As US Forces Enter Iraq«, in: *Sydney Morning Herald* (online), 6.1.2003.

¹³ Vgl. U.S. Department of Defense, »Iraqi Freedom Largest Spec Ops Effort since Vietnam«, in: *American Forces Press Service*, 4.3.2003, <www.defenselink.mil/news/Apr2003/n04042003_200304045.html> (eingesehen am 4.4.2007).

¹⁴ Vgl. Thom Shanker, »Special Operations: High Profile, but in Shadow«, in: *New York Times* (online), 29.5.2007.

¹⁵ Vgl. Michael R. Gordon/Mark Mazzetti, »U.S. Used Bases in Ethiopia to Hunt Al Qaeda in Africa«, in: *International Herald Tribune* (online), 22.2.2007.

¹⁶ Vgl. Michael Kenney, »From Pablo to Osama: Counterterrorism Lessons from the War on Drugs«, in: *Survival*, 45 (Herbst 2003) 3, S. 187–206 (199–204).

¹⁷ Vgl. Babak Dehghanpisheh, »Now We Have America«, in: *Newsweek*, (7.4.2003) 141, S. 35.

begrenzter personeller Ressourcen an die Grenzen ihrer Leistungsfähigkeit gestoßen. Ein weiterer Anstoß zur Veränderung war beispielsweise, dass Einheiten des Special Air Service Regiment (SAS) des Heeres in Afghanistan mit militärischen Aufgaben betraut wurden, die eher herkömmlichen Kräften zuzuordnen sind, was teilweise zu einer militärisch-operativen Zweckentfremdung dieser Einheiten führte.¹⁸ Daher beschloss das britische Verteidigungsministerium im April 2005, zusätzlich zu den bereits bestehenden Haupteinheiten der britischen Spezialkräfte – dem SAS und dem Special Boat Service Regiment (SBS) der Marine¹⁹ – ein sogenanntes Special Reconnaissance Regiment (SRR) des Heeres aufzubauen, das künftig insbesondere weltweite Überwachungs- und Aufklärungsoperationen durchführen soll.²⁰ Mit dieser Maßnahme sollen vermutlich die Einheiten des SAS und des SBS von der Aufgabe der strategischen Informationsgewinnung entlastet werden.

Zudem ist geplant, einen neuen Verband spezialisierter Kräfte mit einer Zielgröße von 650 Mann aus Teilen eines Fallschirmjägerbataillons sowie Angehörigen der britischen Marineinfanterie und der Luftwaffensicherungstruppe zu bilden.²¹ Diese seit April 2006 im Aufbau befindliche Special Forces Support Group (SFSG)²² soll den wachsenden Bedarf an hochleistungsfähiger Infanterie für direkte Kampfhandlungen auf gegnerischem Territorium decken. Ein wichtiges Ziel ist auch hier die Entlastung des SAS und des SBS. Zudem soll die SFSG zur direkten taktischen Unterstützung der Spezialkräfte eingesetzt werden.

¹⁸ Vgl. Andres/Wills/Griffith Jr., »Winning with Allies« [wie Fn. 4], S. 148.

¹⁹ Neben den klassischen Aufgabengebieten, wie der Ausbildung von Spezialeinheiten anderer Staaten, wird der SAS auch im Inland quasi als polizeiliche Spezialeinheit für verdeckte Operationen, im Antiterrorereinsatz oder zur Geiselnbefreiung eingesetzt. Vgl. Jonathan Stevenson, »The Role of the Armed Forces of the United Kingdom in Securing the State against Terrorism«, in: *Connections*, 4 (Herbst 2005) 3, S. 122–123. Der SBS ist Bestandteil der Marineinfanterie (Royal Marines) der britischen Marine und legt seinen operativen Schwerpunkt auf amphibische Einsätze im und am Wasser sowie auf Landungsoperationen.

²⁰ Vgl. Sean Rayment, »Britain Forms New Special Forces Unit to Fight Al-Qaida«, in: *Daily Telegraph* (online), 25.7.2004.

²¹ Vgl. Sean Rayment, »Britain to Double Commitment to the War on Terror with »SAS Lite«, in: *Sunday Telegraph*, 17.4.2005.

²² Zur Aufstellung der SFSG siehe Ministry of Defence, Media Release (online), *Special Forces Support Group Forms in Wales*, 20.4.2006, <www.mod.uk/DefenceInternet/DefenceNews/MilitaryOperations/SpecialForcesSupportGroupFormsInWales.htm>.

Mit dem Ausbau der neuen Einheiten steigt die Gesamtstärke der britischen Spezialkräfte auf ungefähr 2000 Mann und erreicht damit den höchsten Stand seit dem Zweiten Weltkrieg.²³ Die britischen Spezialkräfte werden seit 1987 in den sogenannten United Kingdom Special Forces (UKSF) zusammengefasst, die vom Director Special Forces (DSF), einem Brigadegeneral, geführt werden. Dem DSF ist ein entsprechender Führungsstab zugeordnet, der unmittelbar im britischen Verteidigungsministerium angesiedelt ist. Die Spezialkräfte werden somit strategisch und operativ direkt vom britischen Verteidigungsministerium geführt.

Auch **Frankreichs** Streitkräfte haben auf die veränderten Rahmenbedingungen reagiert. Durch personale und strukturelle Anpassungen sollen die Spezialkräfteeinheiten künftig ein breiteres Spektrum an Fähigkeiten abdecken können. Alle drei Teilstreitkräfte verfügen jeweils über Spezialkräfte, die seit 1992 von einem teilstreitkräftegemeinsamen Kommando geführt werden, dem Commandement des Opérations Spéciales (COS). Darüber hinaus wurde beim Heer eine neue Spezialkräftebrigade aufgestellt, die sogenannte Brigade des Forces Spéciales Terre (BFST). Zudem ist geplant, ein Regiment speziell für »military assistance« aufzubauen. Bis 2010 sollen circa 460 Millionen Euro für den Ausbau des COS bereitgestellt und die gegenwärtig ungefähr 3000 Mann umfassenden Spezialkräfte um bis zu 900 Mann aufgestockt werden. Schließlich wird angestrebt, die Fähigkeiten zum taktischen und strategischen Lufttransport zu verstärken, um eine eigenständigere Operationsführung zu ermöglichen. Leitend dafür ist die Vorstellung der französischen Militärführung, die Spezialkräfte künftig häufiger in größerem Umfang und über einen längeren Zeitraum einsetzen zu können.²⁴

Schließlich haben auch **kleinere Nato-Mitglieder** in den letzten Jahren Spezialkräfte verstärkt für multinationale Operationen zur Verfügung gestellt. Gerade Staaten mit einem relativ begrenzten Streitkräfteumfang und Verteidigungshaushalt, wie Dänemark, die Niederlande oder Norwegen, können durch die Bereitstellung von Spezialkräften eine wichtige Nischenfähigkeit für Nato-Operationen anbieten. Dies gilt auch für neue Nato-Mitglieder wie Polen. So spielten

²³ Vgl. Rayment, »Britain to Double Commitment« [wie Fn. 21].

²⁴ Vgl. Stephan Sjöberg, *The Evolution of the French Special Forces: Experiences from the Past, Adapted for the Future*, Stockholm: Swedish Defence Research Agency, 2004, <www.client.foi.se/pdf/FOIR1255.pdf>.

die seit 1990 mit amerikanischer und britischer Unterstützung aufgebauten polnischen Spezialkräfte, die Grupa Reagowania Operacyjno Mobilnego (GROM), während des Irakkriegs 2003 eine wichtige Rolle bei der Eroberung des strategisch bedeutenden irakischen Hafens Umm Qasr.²⁵ Schließlich hat Italien im Jahr 2004 mit dem Comando Forze Speciali (COFS) ein gemeinsames Kommando für seine vier Spezialkräfteinheiten der Teilstreitkräfte aufgebaut. Diese Veränderungen bei den westlichen Streitkräften zeigen unverkennbar die Tendenz zu einer Stärkung der Spezialkräftefähigkeiten.

Entwicklungen in der Nato

Diese Entwicklungen werden vermutlich mittel- bis langfristig Auswirkungen auf die Atlantische Allianz – und damit auch auf die deutschen Spezialkräfte – haben. Wie die Operation in Afghanistan zeigt, wächst der Bedarf der Nato an verbesserten Strukturen und Abläufen beim Einsatz von Spezialkräften.²⁶ Aus diesem Grunde hat die Allianz die sogenannte Nato Special Operations Forces Transformation Initiative (NSTI) ins Leben gerufen. Ziel ist eine stärkere Integration der Spezialkräftefähigkeiten der Nato-Mitglieder auf strategischer, operativer und taktischer Ebene. Im Rahmen der NSTI ist bereits mit dem Aufbau eines Nato Special Operations Coordination Centre (NSCC) auf dem amerikanischen Stützpunkt in Stuttgart-Vaihingen begonnen worden. Beschlossen wurde außerdem eine Erweiterung des Special Operations Office (SOO) im Nato-Hauptquartier und die Bildung eines Verbundes von Trainingseinrichtungen für Spezialkräfte der Nato-Mitgliedstaaten.²⁷

Während Spezialkräfte als militärisches Instrument bisher strikt unter nationaler Verfügung der einzelnen Mitgliedstaaten gehalten wurden, ist aufgrund der veränderten Einsatzerfordernissen langfristig auch mit einer stärkeren multilateralen Integration solcher Kräfte zu rechnen. Konzeptionelle Modelle zum langfristigen Aufbau einer Nato Special Opera-

tions Force existieren bereits.²⁸ Auf die Möglichkeit einer solchen Entwicklung in der Allianz müssen sich die deutsche Politik und die Führung der Bundeswehr deshalb einstellen. Dies gilt langfristig in ähnlicher Weise auch für die mögliche Einrichtung einer EU Special Operations Force im Rahmen der Europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik (ESVP). Denn gerade bei schnellen Anfangsoperationen der sich im Aufbau befindlichen EU-Battlegroups dürfte Spezialkräften eine nicht unerhebliche Rolle zukommen.

²⁵ Vgl. Dvorkin u.a., *Western Defence Trends 2006* [wie Fn. 7].

²⁶ Vgl. David C. Gompert/Raymond C. Smith, »Creating a Nato Special Operations Force«, in: *Defense Horizons*, 52 (März 2006), S. 1–8.

²⁷ Vgl. James L. Jones, »A Blueprint for Change: Transforming Nato Special Operations«, in: *Joint Forces Quarterly*, 45 (2007), <www.ndu.edu/inss/Press/jfq_pages/editions/i45/11.pdf> (eingesehen am 18.5.2007).

²⁸ Vgl. Gompert/Smith, »Creating a Nato Special Operations Force« [wie Fn. 26].

Die Spezialkräfte der Bundeswehr – Struktur und Einsatzerfahrungen*

Struktur

Zu den Spezialkräften der Bundeswehr gehören gegenwärtig das Kommando Spezialkräfte (KSK) in Calw und die Kampfschwimmerkompanie in Eckernförde. Das KSK ist ein eigenständiger Truppenverband auf Brigade-Ebene des Heeres und verfügt über alle für die Einsatzführung erforderlichen Unterstützungselemente. Dagegen ist die Kampfschwimmerkompanie auf der Bataillons-Ebene den spezialisierten Einsatzkräften Marine (SEK M) zugeordnet und kann nicht auf eigene Unterstützungsteile zurückgreifen.

Die Spezialkräfte des Heeres

Nachdem während des Bürgerkrieges in Ruanda 1994 deutsche Staatsbürger durch belgische Fallschirmjäger evakuiert werden mussten, entschied die Bundeswehr, eigene Kräfte für mögliche Evakuierungsoperationen aufzustellen.²⁹ Den Rahmen dafür bildete der Ende 1994 geschaffene sogenannte »Standard Evakuierungsverband«. Dieser umfasste im vorhinein bestimmte, nur im Bedarfsfall alarmierte und dann zusammengeführte Truppenteile, die im Kern aus Teilen der Luftlandebrigade 26 bestanden und durch weitere Unterstützungsteile ergänzt wurden. Ende 1995 begann die Umwandlung der ehemaligen Luftlandebrigade 25 in das KSK, dessen Verband im Oktober 1996 offiziell in Dienst gestellt wurde.³⁰

Im Jahr 2001 wurde das aus der ehemaligen 4. Panzergrenadierdivision in Regensburg hervorgegangene Kommando Luftbewegliche Kräfte (KLK) in die Division Spezielle Operationen (DSO) umgewandelt. Zusammen mit den Luftlandebrigaden 26 und 31 wurde das KSK dieser neuen Division unterstellt. Die DSO stellt seit-

her die Spezialkräfte für Einsätze bereit, führt im Einsatz allerdings nur die sogenannten »spezialisierten Kräfte«, wohingegen die Spezialkräfte von eigenen Komponenten geführt werden.³¹ Der Begriff der Spezialisierung impliziert eine Abgrenzung zu den »Spezialkräften« und meint hier, dass der Schwerpunkt auf bestimmte infanteristische Einsatzverfahren gesetzt wird, wie etwa das Einnehmen eines Flugplatzes als Voraussetzung für eine Folgeoperation oder den Kampf gegen irreguläre Kräfte. Die spezialisierten Kräfte des Heeres sind in den Fallschirmjägertruppen der DSO zusammengefasst.

Gegenwärtig gliedert sich das KSK in die Einsatzkräfte mit vier Kommandokompanien und eine Spezialkompanie als Truppensteller, einen Unterstützungsbereich zur logistischen Versorgung und Führungsunterstützung sowie den Stab KSK und eine Gruppe Weiterentwicklung. Nahezu 80 Prozent des Personals auf den insgesamt rund 1000 Dienstposten sind im Unterstützungs-, Stabs- oder Fernmeldebereich eingesetzt.³² Damit steht nur eine begrenzte Zahl an Soldaten für tatsächliche Einsätze zur Verfügung.

Aufgrund der Einsatzerfahrungen im Rahmen der Operation Enduring Freedom (OEF) in Afghanistan wurden Binnenstruktur und Grundlagenausbildung des KSK angepasst. Die wichtigste Veränderung war dabei die Schaffung einer eigenständigen Führungsorganisation der Spezialkräfte. Die bis dato bestehende Abteilung Spezialoperationen im Einsatzführungskommando der Bundeswehr wurde personell verstärkt und zu einem eigenständigen Kommando Führung Operationen von Spezialkräften (Kdo FOSK) ausgebaut. Im Verteidigungsministerium wurde zudem ein Referat im Führungsstab der Streitkräfte eingerichtet.

Mit der 2004 verabschiedeten Konzeption der Bundeswehr (KdB) wurde die Transformation der Bundeswehr auf eine neue Grundlage gestellt.³³ Aus der KdB resultierten nachgeordnete Dokumente wie die Teil-

* Die folgenden Ausführungen profitieren in erheblichem Maße von der Kooperation mit dem Bundesministerium der Verteidigung. Eine Vielzahl von Interviews mit Angehörigen der Spezialkräfte sowie hochrangigen Vertretern des Ministeriums und der Teilstreitkräfte ermöglichten einen tiefen Einblick in den Themenkomplex.

²⁹ Vgl. Susanne Koelbl, »Auf Augenhöhe«, in: *Der Spiegel*, (2003) 45, S. 54–56.

³⁰ Interview mit einem Offizier des KSK in Calw, 23.4.2007.

³¹ Vgl. Peter Struck, *Grundzüge der Konzeption der Bundeswehr*, Bonn: Bundesministerium der Verteidigung, August 2004, <www.bundeswehr.de> (eingesehen am 3.5.2007).

³² Interview mit einem Offizier des KSK in Calw, 23.4.2007.

³³ Struck, *Grundzüge der Konzeption der Bundeswehr* [wie Fn. 31].

konzeption Einsatz der Spezialkräfte (TK EinsSpezKr) von 2004, die das Aufgabenspektrum der Spezialkräfte erweiterte. Zu den Einsatzaufgaben gehören seither auch das Ergreifen von Zielpersonen zur anschließenden Übergabe an die Ermittlungsbehörden, die Durchführung verdeckter Operationen im Aufgabenspektrum der Streitkräfte sowie die militärische Ausbildungsunterstützung in Drittstaaten. Bei den Einsatzarten kam die Durchführung von Unterstützungseinsätzen in Aufnahmestaaten hinzu.³⁴ Erstmals wurden zudem die Spezialkräfte der Marine konzeptionell erfasst und ihre Aufgaben in Abgrenzung zum KSK festgelegt.³⁵ Seitdem wird der Begriff »Spezialkräfte« nicht mehr synonym zur Bezeichnung KSK verwendet, sondern es wird entweder von den »Spezialkräften der Bundeswehr« in ihrer Gesamtheit gesprochen oder zwischen »Spezialkräfte Heer« und »Spezialkräfte Marine« unterschieden.

Die Spezialkräfte der Marine

Die Kampfschwimmer bilden den maritimen Teil der Spezialkräfte der Bundeswehr. Sie sind seit 1964 auf dem Marinestützpunkt Eckernförde stationiert und waren während des Kalten Krieges als Seekriegsmittel gegen Hafenanlagen und Schiffe vorgesehen. Nach dem Ende der Blockkonfrontation wurden sie zunächst in der sogenannten Waffentauchergruppe mit Teilen der Minentaucher zusammengeführt. Seit 2003 sind die Kampfschwimmer und die Minentaucher mit einer Boardingkompanie und einer Marine-Ausbildungseinrichtung in den Spezialisierten Einsatzkräften Marine (SEK M) zusammengefasst.

Die Kampfschwimmerkompanie stellt innerhalb des Verbandes der SEK M mit knapp über 80 Soldaten nur einen personell kleinen Anteil. Dies könnte sich angesichts der gestiegenen Einsatzbelastungen mit Blick auf die Durchhaltefähigkeit dieser Kräfte als zunehmend problematisch erweisen. Darüber hinaus sollten sich die militärische Führung und die Führung der Teilstreitkraft Marine in den kommenden Jahren mit der Tatsache auseinandersetzen, dass die Kampfschwimmer in Afghanistan ausschließlich an Land operierten³⁶ und ihre traditionelle Rolle als Seekriegsmittel aufgrund der veränderten Konfliktbedingungen

vermutlich noch weiter in den Hintergrund rücken wird. Dieser Aufgabenwandel sollte sich noch stärker in Ausbildung und Ausrüstung der Kräfte niederschlagen. Zudem ist festzustellen, dass die Kampfschwimmer im Gegensatz zum KSK weder auf einen ausreichend ausgestatteten personellen Unterstützungsbereich zurückgreifen können noch über eine eigene Abteilung Weiterentwicklung verfügen. Dadurch kann ihre Einsatzerfahrung nicht systematisch ausgewertet und in Anforderungen für neues Material und Ausbildung übersetzt werden. Hier gilt es von Seiten der militärischen Führung Abhilfe zu schaffen.

Bisherige Einsätze der Spezialkräfte

Das KSK wurde Ende der neunziger Jahre zunächst auf dem Balkan eingesetzt, beispielsweise bei der Festnahme eines ehemaligen Kommandanten eines serbischen Internierungslagers im Juni 1998, aber auch bei weiteren Festnahmen auf dem Balkan zwischen 1999 und 2001. Während des Kosovo-Krieges 1999 wurden KSK-Einheiten zudem zu Aufklärungszwecken eingesetzt.³⁷ Die konzeptionell ursprünglich vorgesehene Konzentration des KSK auf Evakuierungseinsätze war damit hinfällig.

Doch erst mit der Teilnahme an der Operation Enduring Freedom (OEF) rückten die Spezialkräfte als strategisches Handlungsinstrument deutscher Sicherheits- und Verteidigungspolitik stärker in den Fokus der politischen Debatte. Unmittelbar nach den Terroranschlägen von New York und Washington im September 2001 sicherte Bundeskanzler Gerhard Schröder dem amerikanischen Verbündeten Deutschlands uneingeschränkte Solidarität zu, die auch eine militärische Unterstützung im Kampf gegen den internationalen Terrorismus umfasste.³⁸ Die US-Regierung erwartete von ihrem deutschen Bündnispartner dabei auch die Bereitschaft, sich in Afghanistan an Kampfeinsätzen am Boden zu beteiligen. Die logische Konsequenz war die Entsendung von Spezialkräften. Denn zum einen waren die USA in der ersten Phase des Afghanistaneinsatzes vorrangig an solchen militärischen Nischenfähigkeiten interessiert und zum andern war es fraglich, ob ein risikoreicher Einsatz

³⁴ Vgl. Bundesministerium der Verteidigung, *Teilkonzeption Einsatz der Spezialkräfte*, Berlin, 27.10.2004, S. 5–10.

³⁵ Ebd., S. 10.

³⁶ Interview mit einem Offizier des SEK M in Eckernförde, 25.4.2007.

³⁷ Interview mit einem Offizier des KSK in Calw, 23.4.2007.

³⁸ Vgl. Kerry Longhurst, *Germany and the Use of Force*.

The Evolution of German Security Policy 1990–2003, Manchester 2004, S. 82–83.

herkömmlicher Landstreitkräfte innenpolitisch durchsetzbar gewesen wäre.³⁹ Im Vergleich zu herkömmlichen Kräften sind Spezialkräfte in höherem Maße selbstschutzbefähigt und sie operieren verdeckt, wodurch ihr Einsatz dem Blick der Öffentlichkeit weitgehend entzogen blieb. In der Folge sah das Bundestagsmandat für Einsätze der Bundeswehr im Rahmen von OEF insbesondere auch den Einsatz des KSK vor. Diese Kräfte wurden vom damaligen Bundeskanzler Schröder ausdrücklich nicht als Landstreitkräfte eingestuft, da sie anders als reguläre Heeresverbände nicht für längere Kontingenteinsätze konzipiert seien.⁴⁰

Das KSK beteiligte sich im Rahmen von OEF an Einsätzen gegen Kräfte der Taliban und al-Qaida in Afghanistan. Dabei operierten die deutschen Spezialkräfte eng mit Spezialkräfteeinheiten verbündeter und befreundeter Staaten. Mit der Bereitstellung des KSK konnte die Bundesregierung in dieser Phase die Glaubwürdigkeit des deutschen Beitrags zur internationalen Koalition gegen den Terrorismus demonstrieren.⁴¹ Gleichwohl traten im weiteren Einsatzverlauf verstärkt militärisch-operative Probleme für die deutschen Spezialkräfte auf. Eines der zentralen Defizite bestand in der nahezu vollständigen Abhängigkeit von den Lufttransportfähigkeiten und Führungsmitteln der US-Spezialkräfte, beides elementare Voraussetzungen für eigenständige Operationen. In der Summe führten diese Defizite dazu, dass der amerikanische Verbündete sukzessive das Interesse an dem deutschen Spezialkräfteverband verlor.

Zu Beginn von OEF wurde das KSK zunächst im Süden um Kandahar für stationäre Beobachtungs- und Aufklärungsoperationen sowie zur Durchsuchung von Zielobjekten eingesetzt. Nach der Verlegung nach Bagram im September 2002 operierte das »Deutsche Einsatzkontingent Spezialkräfte Heer« in einem eigenen Einsatzraum südlich von Kabul an der Grenze zu Pakistan. Dabei übernahmen die Einheiten zunehmend Aufklärungsmissionen im Rahmen offener Patrouillen, die auch von herkömmlichen Kräften

hätten durchgeführt werden können. Dies wurde von einigen eingesetzten Kommandeuren als schleichende militärisch-operative Zweckentfremdung der KSK-Einheiten bewertet. Gleichwohl wurden solche Einsätze bis zum Frühjahr 2003 fortgesetzt. Ende 2003 wurde schließlich die gesamte Mission der Spezialkräfte im Rahmen von OEF beendet.

2005 wurden Kräfte des KSK und erstmals auch der Kampfschwimmer sowohl im Rahmen von OEF als auch von ISAF zusammen eingesetzt. Unter OEF-Mandat waren sie an der pakistanischen Grenze in der Provinz Paktia an der Aufklärung und Bekämpfung oppositioneller militärischer Kräfte beteiligt. Im Norden übernahmen sie im Zusammenhang mit den Provincial Reconstruction Teams (PRT) der ISAF Aufgaben bei der Ausbildung der neuen afghanischen Armee. 2006 wurden die Kräfte im Norden des Landes zur Aufklärung gegen die wachsende Bedrohung durch unkonventionelle Sprengvorrichtungen (Improvised Explosive Device – IED) eingesetzt. Ziel war es dabei, gegnerische Kräfte bei der Errichtung von IEDs aufzuspüren und gegebenenfalls auszuschalten. Schließlich trugen die Spezialkräfte zur Verbesserung des Lagebildes für die deutschen PRTs bei. Dieses Einsatzspektrum unterstreicht nicht zuletzt auch die bereits skizzierte Entwicklung bei den Kampfschwimmern, deren Einsatzschwerpunkt sich mit den Erfahrungen in Afghanistan weg von der traditionellen Seekriegführung hin zu Landoperationen verschiebt.

Bewertung: Exekutive und legislative Defizite

Die Einsätze deutscher Spezialkräfte im Rahmen von OEF und ISAF können unter politischen und militärisch-operativen Aspekten teilweise kritisch bewertet werden. Mit Blick auf die Exekutive drängt sich der Eindruck auf, dass die Spezialkräfte nach 2001 bevorzugtes militärisches Instrument der Bundesregierung waren, das es ihr erlaubte, einerseits gegenüber den Bündnispartnern Solidarität zu demonstrieren, andererseits eine Beteiligung herkömmlicher Kräfte an risikoreichen Einsätzen zu vermeiden. Von einem sorgsamem Umgang mit diesem hochwertigen Instrument kann in diesem Kontext aber nur bedingt die Rede sein.

Auf legislativer Ebene wurden Schwächen des gegenwärtigen Systems parlamentarischer Kontrolle von Auslandseinsätzen der Bundeswehr und insbesondere der Spezialkräfte offensichtlich. Wie die bisherige Debatte im Umfeld des Kurnaz-Unter-

³⁹ Vgl. Lothar Rühl, »Ein Dienstleistungsbetrieb bei amerikanischem Bedarf«, in: *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 20.11.2002, S. 6.

⁴⁰ Vgl. Michael Inacker, »Deutsche an vorderster Front. Erweiterter Auftrag für KSK in Afghanistan«, in: *Frankfurter Allgemeine Sonntagszeitung*, 3.11.2002, S. 1–2.

⁴¹ Vgl. Kurt Kister, »Deutsche Soldaten am Hindukusch. Statt des Scheckbuchs ist das Militär wieder zum Mittel deutscher Außenpolitik geworden«, in: *Süddeutsche Zeitung*, 31.12.2001, S. V 2/15.

suchungsausschusses zeigt, hat sich in Teilen des Deutschen Bundestags die Auffassung verfestigt, die Einsätze der Spezialkräfte könnten sich der parlamentarischen Kontrolle entziehen und damit verselbständigen. Verstärkt wird diese Auffassung in der Öffentlichkeit und in Teilen der Politik noch dadurch, dass Einsätze von Spezialkräften naturgemäß unter Geheimschutz durchgeführt werden, um den Erfolg der Operationen und das Leben der Soldaten nicht zu gefährden. Damit wird jedoch Gerüchten, Spekulationen und Verdächtigungen Vorschub geleistet, die die Einsatzrealität von Spezialkräften verkennen.⁴²

Die gegenwärtigen Kontrollmechanismen sehen vor, dass die Bundesregierung bei Einzeloperationen von Spezialkräften die Vorsitzenden und stellvertretenden Vorsitzenden der Ausschüsse für Auswärtiges und Verteidigung sowie die Obleute der Bundestagsfraktionen in den entsprechenden Ausschüssen auf vertraulicher Basis über die Entsendung informiert. Diese Information erfolgt allerdings nur auf freiwilliger Basis. Zudem existieren schriftlich festgelegte Regeln für die Informationsverfahren nur in groben Zügen. Diese Praxis kann jedoch zu Informationsdefiziten auf Seiten der Abgeordneten führen. Insofern fehlt es an einem effizienten System der parlamentarischen Kontrolle von Spezialkräften. Erschwert wird dadurch nicht nur die notwendige politische Entmystifizierung von Spezialkräften, sondern auch ihr durchweg zweckmäßiger Einsatz.

Problematisch ist außerdem, dass die Einsätze der Spezialkräfte in Afghanistan im Rahmen der Bundestagsmandate für die Beteiligung aller deutschen Streitkräfte an OEF geregelt wurden. Denn zum einen war damit das Einsatzspektrum der Spezialkräfte relativ allgemein gehalten und zum andern sind Bundestagsmandate für den Einsatz bewaffneter Kräfte der Bundeswehr im Ausland in der Regel auf perspektivisch längere Missionen ausgelegt. Spezialkräfteinheiten sind jedoch schon aufgrund der begrenzten personellen Ressourcen nur für eine sehr kurze Einsatzdauer konzipiert. Die Mandatierung ihrer Einsätze im Rahmen des gegenwärtigen Entsendeverfahrens birgt also das Risiko einer zu langen Verweildauer dieser Kräfte sowie ihrer militärisch-operativen Zweckentfremdung im Verlauf einer Operation. Der Afghaneinsatz hat dieses Risiko deutlich werden lassen.

⁴² Siehe »KSK soll bleiben«, in: *ZEIT online*, 20.10.2006.

Handlungsbedarf für Politik und Bundeswehr*

Verändertes politisches Verständnis erforderlich

Wie aufgezeigt sprechen das veränderte Konfliktumfeld, die Entwicklungstendenzen bei den Streitkräften verbündeter und befreundeter Staaten sowie die besonderen militärischen Fähigkeiten von Spezialkräfteeinheiten dafür, dass die Spezialkräfte der Bundeswehr als Instrument deutscher Sicherheits- und Verteidigungspolitik zunehmend an Bedeutung gewinnen werden. Exekutive und Legislative sollten sich nun verstärkt mit der Grundsatzfrage befassen, zu welchem Zweck und auf welche Weise die Spezialkräfte künftig eingesetzt werden sollen. Offensichtlich ist, dass die Bundesregierung im Rahmen multinationaler Operationen der Nato und der EU durch den Einsatz von Spezialkräften Einfluss ausüben kann. Je hochwertiger die eingesetzte militärische Fähigkeit, desto bedeutender der nationale Einfluss auf die multinationale Operationsführung. Gerade bei Operationen mit hohem Gefährdungspotential wie in Afghanistan ist der Einsatz von Spezialkräften aufgrund ihrer Selbstschutzbefähigung und der bei ihren Einsätzen geübten Geheimhaltungspraxis zudem auch unter innenpolitischen Gesichtspunkten für die deutsche Politik eine bevorzugte Option.

Aus diesem Grunde ist ein neues politisches Verständnis für den Umgang mit Spezialkräften notwendig. Deutlicher als bisher sollte sich die Politik der Möglichkeiten, aber auch der Grenzen dieser Einheiten bewusst werden. Die bisherigen Spezialkräfteeinsätze haben gezeigt, dass hier Nachholbedarf besteht. Auch die in Teilen der Politik verbreitete Vorstellung, Spezialkräfteeinheiten seien in erster Linie für unliebsame Kampfeinsätze geeignet, sollte kritisch hinterfragt werden. Sicherlich ist es richtig, dass diese Kräfte in besonderem Maße dazu befähigt sind, punktuelle Kampfaufträge unter größtmöglicher Vermeidung ziviler Opfer durchzuführen. Allerdings

* Die in diesem Kapitel entwickelten konzeptionellen Überlegungen wurden durch eine Reihe von Interviews mit Abgeordneten des Deutschen Bundestages und hochrangigen Vertretern des Verteidigungsministeriums bereichert.

hat der Einsatz von Spezialkräften in Afghanistan in letzter Konsequenz der Bundesregierung über viele Jahre die Möglichkeit geboten, einer innenpolitisch hochsensiblen, aber notwendigen Debatte über eine Beteiligung herkömmlicher Landstreitkräfte an Kampfeinsätzen aus dem Weg zu gehen.⁴³

Zwar hat die Bundeswehr seit 2001 wiederholt Spezialkräfte in Afghanistan unter Mandaten eingesetzt, die auch die Durchführung von Kampfaufträgen einschlossen. Aufgrund der Geheimhaltungsbedürftigkeit wurden aber keine Informationen über diese Einsätze veröffentlicht. Folglich konnte sich auch keine intensive politische Diskussion über die Frage der Beteiligung der Bundeswehr an Nato-Kampfeinsätzen im Rahmen der ISAF-Mission in Afghanistan entwickeln. Die Bereitschaft zur Beteiligung wurde von Nato-Bündnispartnern ab 2006 aufgrund der verschlechterten Sicherheitslage sowie des erweiterten ISAF-Operationsgebiets in zunehmenden Maße von Deutschland gefordert. Eine ausreichende politische Legitimation für die Durchführung von Kampfeinsätzen in Afghanistan hätte jedoch eine breite öffentliche Diskussion zwingend vorausgesetzt.

Nicht zuletzt als Reaktion auf die Kritik der Verbündeten schloss Verteidigungsminister Franz Josef Jung einen weiteren Einsatz des KSK in Afghanistan öffentlich nicht aus.⁴⁴ Gleichwohl wird sich der Druck der Bündnispartner, der die Bundesregierung dazu bewegen soll, auch deutsche Truppen für Kampfeinsätze zur Verfügung zu stellen, durch die wiederholte Entsendung von Spezialkräften dauerhaft wohl nicht kompensieren lassen. Zudem könnte diese Aufgabe aus militärisch-operativer Sicht im Falle einer tatsächlichen deutschen Beteiligung an Kampfeinsätzen im Süden Afghanistans durch die personell wesentlich

⁴³ Vgl. Timo Noetzel/Benjamin Schreier, »Krieg oder Nicht-Krieg? Plädoyer für eine ernsthafte Debatte über den Bundeswehreininsatz in Afghanistan«, in: *Internationale Politik*, 62 (April 2007) 4, S. 100–106; »Interview mit Hans-Ulrich Klose: »Es geht um Kampfunterstützung«, in: *Der Tagesspiegel*, 10.2.2007, S. 4.

⁴⁴ Vgl. »Jung schließt Bundeswehr-Einsatz im gefährlichen Süden nicht aus«, in: *Welt am Sonntag* (online), 4.2.2007, <www.welt.de/data/2007/02/03/1199836.html> (eingesehen am 5.2.2007).

stärker besetzten, auf den infanteristischen Einsatz fokussierten spezialisierten Kräfte der DSO besser erfüllt werden. Unter militärischen Gesichtspunkten wäre dabei eine integrierte Operationsführung sinnvoll, in der Spezialkräfte mit spezialisierten Kräften innerhalb ihrer jeweiligen Fähigkeitsspektren eingesetzt würden.

Folglich sollte die deutsche Politik die Spezialkräfte der Bundeswehr künftig als strategisches Mittel der Außen- und Sicherheitspolitik betrachten. Die besonderen Fähigkeiten der Spezialkräfte prädestinieren sie nicht nur für punktuelle, hochsensible Kampfeinsätze in asymmetrischen Konfliktkonstellationen, sondern zunehmend auch für Beiträge zur Durchführung komplexer multinationaler Stabilisierungsoperationen. Neben der strategischen Aufklärung dürfte die Militärausbildung einheimischer Kräfte (*military assistance*) in Einsatzgebieten der Bundeswehr künftig ein bedeutsameres Aufgabenfeld für deutsche Spezialkräfte werden. Die Notwendigkeit eines Ausbaus dieser Fähigkeiten wird von der deutschen Politik aber erst in Ansätzen erkannt und sollte deshalb stärker gefördert werden.

Anpassung der legislativen und exekutiven Strukturen

Um die politische Führung und Kontrolle von Bundeswehrauslandseinsätzen zu verbessern, erscheint eine Anpassung der institutionellen Strukturen auf legislativer und exekutiver Ebene erforderlich. Dabei sollten Spezialkräfteeinsätze nicht als jeweils spezifischer Einzelfall, sondern im generellen Kontext der Führung von Auslandseinsätzen deutscher Streitkräfte betrachtet werden.

Legislative Ebene

Das Parlament sollte Einsätze der Bundeswehr (inklusive der Spezialkräfte) intensiver als bisher begleiten. Die Wahrung der parlamentarischen Kontrolle ist nicht nur verfassungsrechtlich geboten. Aufgrund der künftig wahrscheinlichen langfristigen Einsätze deutscher Soldaten in multinationalen Missionen ist eine wirksame parlamentarische Kontrolle auch aus Gründen der politischen Legitimität unverzichtbar. Sie dürfte hierzulande eine entscheidende Komponente sein, um öffentliche Unterstützung für langwierige,

komplexe Auslandseinsätze der Bundeswehr zu gewinnen und zu sichern.

Gerade bei der parlamentarischen Kontrolle von Operationen der Spezialkräfte sind in der Vergangenheit jedoch Mängel erkennbar geworden. Dies betraf insbesondere die Praxis der Information über laufende Spezialkräfteeinsätze durch die Exekutive. Hier kollidierte das Prinzip der Geheimhaltung wiederholt mit dem Anspruch des Parlaments auf eine umfassende Unterrichtung.⁴⁵ Dieses Informationsdefizit sorgte vermehrt für Unzufriedenheit auf Seiten des Parlaments. Auch als Reaktion auf diese Problematik vereinbarten Verteidigungsminister Franz Josef Jung und Außenminister Frank-Walter Steinmeier im Rahmen der Verlängerung des OEF-Mandats im Oktober 2006 mit den Vorsitzenden der Bundestagsfraktionen ein besonderes Unterrichtsverfahren zum Einsatz von Spezialkräften. Entsprechend dieser Vereinbarung werden die Obleute der Bundestagsfraktionen im Auswärtigen und im Verteidigungsausschuss sowie die Vorsitzenden und stellvertretenden Vorsitzenden des Auswärtigen und des Verteidigungsausschusses vor und nach Abschluss wichtiger Einsätze sowie turnusmäßig alle sechs Monate unterrichtet. Das neue Verfahren war zunächst bis Juni 2007 befristet.⁴⁶

Allerdings ist fraglich, ob diese neue Regelung ausreicht, um die parlamentarische Kontrolle von Spezialkräften innerhalb des Gesamtkontextes von Auslandseinsätzen der Bundeswehr zu verbessern. Denn zum einen wurde das bisherige Informationsverfahren nur unwesentlich verändert. Das Verfahren wurde zwar schriftlich fixiert und der Kreis der zu informierenden Abgeordneten erweitert, doch ist die Kontrollpraxis nach wie vor nur informeller Natur. Weiterhin existiert kein institutionalisiertes Verfahren mit klaren Zuständigkeiten und vor allem Verantwortlichkeiten. Zum anderen stellt sich generell die Frage nach dem Sinn getrennter Informationsverfahren für Einsätze von Spezialkräften und für solche herkömmlicher Kräfte, zumal das erstgenannte Verfahren nicht formal institutionalisiert ist und weiterhin von Teilen des Parlaments als intransparent betrachtet wird. Die Beibehaltung unterschiedlicher Informationsverfahren führt dauerhaft zu divergierenden Informa-

⁴⁵ Vgl. Timo Noetzel/Benjamin Schreer, *Spezialstreitkräfte der Bundeswehr. Politischer Handlungsbedarf*, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, November 2006 (SWP-Aktuell 50/06), S. 4.

⁴⁶ Vgl. Frank-Walter Steinmeier (Bundesminister des Auswärtigen) und Franz Josef Jung (Bundesminister der Verteidigung) an die Vorsitzenden der Fraktionen im Deutschen Bundestag, 8.12.2006.

tionszugängen auf Seiten der Abgeordneten. Zudem zeigt die Einsatzpraxis, dass bei größeren Operationen der Bundeswehr Spezialkräfte und herkömmliche Kräfte gemeinsam operieren beziehungsweise Berührungspunkte aufweisen. Diese Überschneidungen in der Praxis erschweren die Abgrenzung der Informationsweitergabeverfahren zusätzlich.

Schließlich stellt sich die konzeptionelle Grundsatfrage, inwieweit der Wandel von einer ressortgesteuerten zu einer integrierten Sicherheitspolitik auf die exekutive Ebene beschränkt werden kann oder ob nicht notwendigerweise auch analoge Veränderungen auf der legislativen Kontrollebene einzuleiten sind. Es besteht ein breiter politischer Konsens darüber, dass eine veränderte sicherheitspolitische Praxis erforderlich ist, die die scharfe Trennung zwischen der militärischen, polizeilichen und zivilen Einsatzoption überwindet und ein neues Einsatzspektrum mit fließenden Übergängen zwischen der Verwendung der einzelnen Kräfte ermöglicht. Fraglich ist jedoch, ob der Bundestag, dessen Ausschussarbeit nach dem klassischen Ressortprinzip strukturiert ist, den sicherheitspolitischen Einsatzrealitäten von Streitkräften und zivilen Organisationen überhaupt noch gerecht werden kann.

Vor diesem Hintergrund könnte über die Einrichtung eines parlamentarischen »Einsatzausschusses« nachgedacht werden, der sich aus Mitgliedern der Ausschüsse für Auswärtiges, Entwicklung, Haushalt, Inneres, Justiz und Verteidigung zusammensetzt. Die zentralen Aufgaben dieses Ausschusses wären die Vorbereitung und Begleitung der durch das Parlament getroffenen Entsendeentscheidungen, die Kontrolle laufender Operationen unter zivilen und militärischen Gesichtspunkten sowie die Auswertung laufender und beendeter Auslandseinsätze der Bundeswehr, inklusive der Einsätze von Spezialkräften. Diese Zusammensetzung entspräche nicht nur dem vielfach beschworenen ressortübergreifenden Ansatz auf exekutiver Ebene. Die bisher in den verschiedenen Gremien des Bundestages geführten Debatten über Auslandseinsätze deutscher Streit- und Sicherheitskräfte und ihre Folgewirkungen würden auch nicht mehr parallel ablaufen, sondern an einem Ort zusammengeführt. Damit könnten eine stringenter Informationsweitergabe und ein Plus an parlamentarischer Kontrolle erreicht werden.

Ausgestattet mit ausreichenden Haushalts- und Sanktionsmitteln wäre dieser Einsatzausschuss mit der Begleitung und Kontrolle von Auslandseinsätzen der Bundeswehr und in diesem Zusammenhang eben-

falls entsandten zivilen Kräften sowie mit Auslandseinsätzen anderer Sicherheitskräfte befasst.⁴⁷ Das Gremium müsste regelmäßig von Exekutivorganen über aktuelle Lageanalysen und Planungen von Nato und EU informiert werden. Für laufende Auslandseinsätze bestünde eine Informationspflicht. Im Einsatzausschuss würden Gesetzentwürfe und sonstige Initiativen diskutiert und formuliert, um dann dem Plenum zur Beschlussfassung vorgelegt zu werden. Entsendeentscheidungen als solche würden somit weiterhin durch das Plenum des Deutschen Bundestages getroffen werden. Der Tendenz der letzten Jahre, bei verschiedenen Instrumenten unterschiedliche Verfahren der Beschlussfassung einzuführen, könnte so entgegengewirkt werden. Das Recht eines jeden Abgeordneten, eine individuell begründete Gewissensentscheidung über die Entsendung von Streitkräften zu treffen, bliebe unangetastet. Gleichzeitig würde jedoch das bisherige Prinzip der ressortgesteuerten Sicherheitspolitik abgelöst von einem integrierten sicherheitspolitischen Ansatz aller mit Auslandseinsätzen der Bundeswehr befassten Ressorts. Die sich aus den heutigen Streitkräfteeinsätzen ergebende Anforderung einer vernetzten Sicherheitspolitik würde mittels eines solchen Einsatzausschusses auf der legislativen Ebene abgebildet.

Für Einsätze von Spezialkräften wäre in diesem Zusammenhang die Einrichtung eines Unterausschusses für »geheimchutzbedürftige Operationen von Streit- und Sicherheitskräften« denkbar. Ihm würden Vertreter der Ausschüsse für Auswärtiges, Inneres und Verteidigung angehören, da nur die entsprechenden Bundesressorts mit der Durchführung geheimchutzbedürftiger Operationen im Auftrag der Bundesregierung befasst sind. Dieser Unterausschuss würde gesonderte Verfahren der Information über Einsätze anwenden und sich mit der Kontrolle von Einsätzen befassen, die einer besonderen Geheimchutzbedürftigkeit unterliegen. Dazu gehören auch sensible Spezialkräfteoperationen, bei denen die Geheimhaltung im Interesse des Schutzes der Soldaten und im Interesse eines erfolgreichen Einsatzverlaufes gewahrt bleiben muss.

Ein »Einsatzausschuss« könnte die parlamentarische Begleitung von Auslandseinsätzen der Bundeswehr schon aufgrund seiner Zusammensetzung besser

⁴⁷ Für eine Kritik an dieser Option siehe Hans-Ulrich Klose, »Geteilte Verantwortung. Ist der so genannte Parlamentsvorbehalt bei Auslandseinsätzen der Bundeswehr ein sinnvolles politisches Instrument?«, in: *Internationale Politik*, 62 (Mai 2007) 5, S. 22–27 (27).

als die gegenwärtig parallel tagenden jeweiligen Ressortausschüsse gewährleisten. Im Falle der Spezialkräfte würde zudem die mit der bisherigen Praxis verbundene Problematik unterschiedlicher Informationsniveaus der Abgeordneten beseitigt und damit der Weg für einen sachlicheren Umgang mit dem Instrument Spezialkräfte auf parlamentarischer Ebene geebnet werden.

Eine Alternative zu dem oben vorgeschlagenen Modell könnte die Einrichtung eines »Einsatzausschusses« als Unterausschuss des Auswärtigen Ausschusses sein. Dies entspräche eher einer Anpassung im Rahmen bestehender Ausschussstrukturen und könnte dennoch zu einer verbesserten Verzahnung der an Auslandseinsätzen der Bundeswehr beteiligten Ressortausschüsse führen. Sinnvoll wäre zudem, wenn die mit der Thematik befassten jeweiligen Obleute der Bundestagsfraktionen in diesem Ausschuss vertreten wären.

Eine Anpassung der parlamentarischen Verfahrensstrukturen bei Auslandseinsätzen der Bundeswehr ist jedoch – gerade vor dem Hintergrund der verstärkten Integration in multilaterale Streitkräftestrukturen von Nato und EU – in jedem Fall erstrebenswert. Um sich schon im Vorfeld auf diese Integrationsentwicklung einzustellen, erscheint die Etablierung einer Kontrollstruktur erforderlich, die einerseits dem effektiven Einsatz deutscher Streitkräfte (inklusive Spezialkräfte) in zunehmend integrierten multinationalen militärischen Strukturen nicht im Wege steht, andererseits aber die parlamentarische Kontrolle und Verantwortung gewährleistet. Bleibt diese Anpassung aus, könnte sich Deutschland im multinationalen Rahmen zusehends dem Vorwurf ausgesetzt sehen, dass der deutsche Parlamentsvorbehalt einer fortschreitenden Integration der deutschen Streitkräfte in internationale Sicherungssysteme zuwiderläuft.

Exekutive Ebene

Institutionelle Anpassungen sollten aber nicht auf die legislative Ebene beschränkt bleiben. Schließlich haben die jüngsten Bundeswehrauslandseinsätze gezeigt, dass neben dem Verteidigungsministerium eine Vielzahl weiterer staatlicher Institutionen an den Gesamtoperationen beteiligt ist. Erforderlich sind daher ein hohes Maß an Koordination und entsprechende Strukturen, um einen möglichst reibungslosen Ablauf zu ermöglichen. Die Einsätze von Spezialkräften bilden dabei keine Ausnahme, vielmehr ist in

ihrem Fall der politische Koordinationsbedarf schon aufgrund der häufig gegebenen politischen Sensibilität ihrer Operationen besonders groß.

Das Paradigma zunehmend integrierter Strukturen und Abläufe bei Auslandseinsätzen der Bundeswehr wird im Weißbuch 2006 mit dem Begriff der vernetzten Sicherheit umschrieben.⁴⁸ Dies sollte auch auf der institutionellen Ebene der Exekutive stärker abgebildet werden. Während der Oberbefehl über die deutschen Streitkräfte aus verfassungsrechtlichen und politischen Gründen weiterhin beim Verteidigungsminister liegen wird, wäre eine neue politische Führungsstruktur bei der Koordination von Auslandseinsätzen (inklusive Spezialkräfteeinsätze) zwischen den beteiligten Ämtern und Behörden sinnvoll. Der Bundessicherheitsrat kann diese Koordinationsleistung nicht erbringen.⁴⁹ Die Koordination von Auslandseinsätzen zwischen den Bundesressorts und involvierten Institutionen ist bislang nicht institutionalisiert und erfolgt daher überwiegend auf informeller Basis. Wie die Erfahrung zeigt, sind damit ständige Reibungsverluste programmiert.

Eine sinnvolle Option wäre daher die Einrichtung einer ministeriellen Organisationseinheit, die die Auslandseinsätze der Bundeswehr zwischen den einzelnen Ministerien und Ämtern koordiniert. Die Koordinationsaufgabe sollte in jedem Fall im Geschäftsbereich des Bundeskanzleramtes angesiedelt sein. Es könnte sich beispielsweise um eine eigenständige sicherheitspolitische Abteilung im Bundeskanzleramt handeln. Eine ihrer Schwerpunktaufgaben wäre die Koordination der im Rahmen von Auslandseinsätzen eingesetzten militärischen und zivilen Kräfte. Die Abteilung würde ressortübergreifend mit Beamten aller im weitesten Sinne mit Auslandseinsätzen der Bundeswehr befassten Bundesressorts besetzt. Diese Abteilung im Bundeskanzleramt könnte innerhalb der Bundesregierung auch den Unterbau und Aufhängepunkt für ein neues, ressortübergreifend besetztes Gremium bilden, das auf Grundlage einer festen Geschäftsordnung zu konstituieren wäre. Damit würde die provisorisch bislang mit Fragen der Auslandseinsätze befasste Staatssekretärs-Runde ersetzt. Eine solche Maßnahme würde die notwendige

⁴⁸ Bundesministerium der Verteidigung, *Weißbuch 2006* [wie Fn. 1].

⁴⁹ Vgl. Rudolf Adam, *Fortentwicklung der deutschen Sicherheitsarchitektur – Ein nationaler Sicherheitsrat als strukturelle Lösung?* Vortrag vor der Auftaktkonferenz der Veranstaltungsreihe »Gesamtstaatliche Sicherheit«, Berlin, 13.1.2006, <www.baks.bundeswehr.de> (eingesehen am 20.2.2006).

ressortübergreifende Koordination und Zusammenarbeit bei Auslandseinsätzen der Bundeswehr auf höchster politischer Ebene mit fester Geschäftsordnung institutionell verankern. Diese institutionelle Weiterentwicklung wäre ein wichtiger Baustein auf dem Weg zur Umsetzung des Konzepts der vernetzten Sicherheit auf exekutiver Ebene. Im Falle der Spezialkräfte wäre eine solche Struktur einer integrierten Führung von Operationen mit Personal des Auswärtigen Amtes, des Bundesnachrichtendienstes oder der Bundespolizei dienlich. Zudem würden auf Ministerialebene die Voraussetzungen geschaffen, das breitere Einsatz- und Fähigkeitsspektrum der Spezialkräfte jenseits direkter Kampfeinsätze effizienter zu nutzen. Dies betrifft insbesondere die Bereiche Aufklärung und Ausbildung, in denen durch eine stärkere Verzahnung mit Fähigkeiten des Bundesnachrichtendienstes und der Bundespolizei Synergien erzielt werden könnten.

Die militärische Ebene

Reorganisation der militärischen Führungsebene

Auch die Strukturen innerhalb des Verteidigungsministeriums sind mit Blick auf die Führung von Auslandseinsätzen der Bundeswehr (inklusive Spezialkräfte) auf den Prüfstand zu stellen. Die aus den Anfängen der Bundesrepublik stammende Ministerialstruktur ist vom Prozess der Streitkräftetransformation bislang nahezu unberührt geblieben. Viele Probleme bei Spezialkräfteeinsätzen resultierten in den letzten Jahren auch daraus, dass die Einsatzführungsstrukturen des Verteidigungsministeriums und der Bundeswehr insgesamt dem veränderten Aufgabenspektrum der Streitkräfte nicht ausreichend angepasst wurden. Während die Durchführung von Auslandseinsätzen inzwischen zur zentralen Aufgabe der Streitkräfte geworden ist, tragen die Einsatzführungsstrukturen im Verteidigungsministerium dieser Entwicklung nur unzureichend Rechnung.

Der Einsatz von Streitkräften wird de facto weiterhin als eine eher administrative Aufgabe des Verteidigungsministeriums behandelt, was zu einer in jeder Hinsicht gleichartigen Behandlung von Truppenteilen im In- und Ausland führt. Das Geflecht von Verantwortlichkeiten und Beteiligungspflichten nach dem Prinzip der Mitzeichnung auf Abteilungs- und Referatebene hat sich zudem gerade bei länger andauernden Einsätzen größerer Kontingente als Führungs-

problem erwiesen, da es eine schnelle, reibungslose Steuerung und Koordinierung der Operationen erschwert. Anzustreben ist daher bei der Einsatzführung eine kürzere Befehlskette mit integrierter bereichsübergreifender, klarer und umfassender Verantwortung auf der strategischen Ebene des Ministeriums.

Dies gilt auch für den Einsatz von Spezialkräften. Bisher ist für sie auf strategischer Ebene des Verteidigungsministeriums ein eigenständiges, der Stabsabteilung V »Einsatz Bundeswehr« zugeordnetes Referat 6 »Einsatz Spezialkräfte« zuständig. Allerdings ist die Stabsabteilung V in Fragen von Einsätzen nur eingeschränkt entscheidungs- und weisungsbefugt. Dies führt in der Praxis kontinuierlich zu einem erheblichen Bedarf an Koordinierung mit anderen Stabsabteilungen und, als Folge, zu langwierig administrierten Abläufen auf der Ministerialebene. Auf operativer Ebene wurde im Mai 2005 das »Kommando Führung Operationen von Spezialkräften« (Kdo FOSK) als eigenständiges Führungskommando aufgestellt, das seither operativ alle Spezialkräfte von Heer und Marine im Einsatz sowie alle in solche Operationen einbezogenen Unterstützungskräfte führt. Es ist damit formell gleichberechtigt mit dem Einsatzführungskommando (EinsFüKdoBw), das alle anderen Einheiten der Bundeswehr im Einsatz führt.

Die Teilstreitkräfte des Heeres und der Marine – konkret das Heeresführungskommando im Falle des KSK und das Flottenkommando im Falle der Kampfschwimmer – haben *de jure* keinen Einfluss auf die direkte strategische Führung der Spezialkräfte. Mittelbar haben sie aber durch die truppendienstliche Verantwortung, zum Beispiel bei Rüstungsvorhaben, dennoch Einflussmöglichkeiten. Die Abgrenzung zwischen Ministerialebene, Führungskommandos und nachgeordneten Ämtern gestaltet sich in der Praxis generell oftmals schwierig. Hinzu kommt, dass das EinsFüKdoBw durch einen Generalleutnant, das Kdo FOSK aber »nur« durch einen Oberst geführt wird. Dies erschwert schon aufgrund der unterschiedlichen militärischen Hierarchieebenen eine reibungslose Zusammenarbeit auf »Augenhöhe« zwischen beiden Kommandos. Darüber hinaus hat auch hier das Geflecht themenspezifischer unterschiedlicher Verantwortlichkeiten nach Einschätzung von Beteiligten zu erheblichem Bedarf an Koordination zwischen dem Kdo FOSK und den Teilstreitkräften Heer und Marine sowie zu damit verbundenen Abstimmungsproblemen geführt.

Angesichts der skizzierten Problematiken sollte auf strategischer Ebene über eine Reorganisation der Führungsstrukturen bei Auslandseinsätzen der Bundeswehr nachgedacht werden. Generell scheint es sinnvoll, die strategische Führung von Einsätzen der Streitkräfte auf Ebene des Ministeriums zusammenzuführen. Die gegenwärtig mit Einsatzaufgaben befassten Organisationseinheiten des Verteidigungsministeriums könnten dabei in einem Einsatzstab verbunden werden. Dieser neu gebildete Stab, in dem die für die Einsätze entscheidenden Funktionsbereiche des Ministeriums vertreten wären, könnte dem Generalinspekteur direkt unterstellt werden. Auch die Spezialkräfte würden in diesen neuen Stab integriert, schon um sicherzustellen, dass die für die Einsätze von Spezialkräften benötigte Expertise auf strategischer Ebene bei Einsatzentscheidungen gewährleistet ist. Eine solche Umstrukturierung auf Ebene des Ministeriums könnte nicht nur für eine optimierte und stringendere strategische Führung aller Auslandseinsätze der Bundeswehr sorgen, sondern auch die oben aufgezeigten Probleme auf operativer Ebene des Kdo FOSK minimieren, da dieses dann in erster Linie die strategischen Vorgaben des neuen Einsatzstabs umsetzen würde. Zudem würde auf diese Weise mit dem Einsatzstab im Verteidigungsministerium ein direkter Ansprechpartner für die in dieser Studie erwogene sicherheitspolitische Abteilung im Bundeskanzleramt eingerichtet, die ressortübergreifend für Auslandseinsätze zuständig wäre.

Der alternativ ebenfalls vorstellbare Aufbau einer eigenen »Stabsabteilung Spezialkräfte« innerhalb des Führungsstabs der Streitkräfte ist dagegen nicht zielführend. Dieser Reformansatz orientiert sich am britischen Modell des Director Special Forces, weist aber eine Reihe von Nachteilen auf. Schon auf strategischer Ebene würde die klare Trennung zwischen Spezialkräften und herkömmlichen Kräften vorgegeben werden, wodurch man die angestrebte Verwirklichung der Prinzipien integrierter Operationsführung eher behindern als fördern würde. Letztendlich würden die Spezialkräfte zum »Sonderfall« deklariert und die Bemühungen um streitkräftegemeinsame Organisationsformen unterlaufen. Stattdessen hätte man eine weitere Sonderstruktur geschaffen, und der hieraus resultierende Abstimmungsbedarf würde eher noch zunehmen.

Die Umsetzung der hier vorgeschlagenen Reorganisation wäre zweifelsohne mit erheblichen Transaktionskosten verbunden. Dies betrifft insbesondere die künftigen Aufgaben des Führungsstabs der Streit-

kräfte (Fü S). Die Einrichtung eines Einsatzstabs und das damit verbundene Aufbrechen der interministeriellen Mitzeichnungspflicht würden dazu führen, dass der Fü S künftig in erster Linie den Grundbetrieb der Bundeswehr im Inland sicherstellen würde. Der damit einhergehende Kompetenzverlust auf Seiten des Fü S dürfte zumindest kurzfristig innerministerielle Widerstände hervorrufen. Allerdings stellt sich für die Politik und die Führung der Bundeswehr die Frage, ob es dazu eine sinnvolle Alternative gibt. Angesichts der rapiden Zunahme von Auslandseinsätzen der Bundeswehr und der aufgezeigten Defizite der bestehenden ministeriellen Strukturen bei der Führung solcher Operationen erscheint eine Restrukturierung des Ministeriums, ausgerichtet auf eine Bundeswehr im Dauereinsatz, unumgänglich.

Anpassungen bei den Spezialkräften

Aber es gibt auch über die strategische Ebene hinaus bei den Spezialkräften Optimierungspotential. Dies betrifft zunächst mögliche neue Formen der Kooperation zwischen den Spezialkräften und den spezialisierten Kräften des Heeres. Wie der Afghanistaneinsatz gezeigt hat, gewinnen leichte, hochmobile Infanterieeinheiten in der Auseinandersetzung mit nichtstaatlichen Gegnern und bei der Bekämpfung von Aufständischen an Bedeutung. In kleinen Teams können diese spezialisierten Kräfte zudem auf spezialkräftenahen Aufgabenfeldern eingesetzt werden, beispielsweise zur Gewinnung von Schlüsselinformationen oder bei der Unterstützung erweiterter Patrouillen-einsätze in unübersichtlichem Terrain.⁵⁰ Eine solche »Leistungsinfanterie« könnte ein ideales Unterstützungselement für die Spezialkräfte sein, zumal deren direkte taktische Unterstützung durch die spezialisierten Kräfte der DSO im sogenannten »Einsatzverbund Spezialkräfte« bereits konzeptionell angelegt ist. Die DSO ist zudem innerhalb der Bundeswehr die Division mit der höchsten Einsatzbereitschaft und der ausgeprägten Fähigkeit, schnell auf Krisen zu reagieren. Denn sie verfügt als einzige Division des Heeres über eigene Sanitäts- und Logistik-

⁵⁰ Vgl. Michael Fiszer, »Future European Infantry Requirements: Europe's Soldier Systems of the 21st Century Leave Past Behind«, in: *Journal of Electronic Defence*, 28 (1.4.2005) 4, <http://goliath.ecnext.com/coms2/gi_0199-4190150/Future-European-infantry-requirements-Europe.html> (eingesehen am 18.5.2007).

kräfte und kann somit weitgehend eigenständig und unabhängig von anderen Einheiten operieren.

Im Vergleich mit anderen Einheiten – beispielsweise solchen der britischen Marineinfanterie – ist diese Fähigkeit allerdings noch ausbaufähig. Dies betrifft zum einen Nachbesserungen bei Waffensystemen: So ist zum Beispiel die konsequente Ausstattung der Infanterieeinheiten innerhalb der DSO mit dem Waffensystem Infanterist der Zukunft (IdZ) – einer hochleistungsfähigen Kampfausstattung, bestehend aus mobilen Kommunikations- und Informationssystemen, modularen Schutz- und Tragewesten, elektronischen Sichtsystemen und Bewaffnung – noch nicht erfolgt. Folglich fehlen den Kräften der DSO wichtige Ausrüstungsbestandteile.

Eine weitere zentrale Maßnahme zur Verbesserung des Einsatzwertes der DSO wäre die Aufstellung einer eigenen taktischen Lufttransportfähigkeit. Alle in absehbarer Zukunft zur Verfügung stehenden Hubschrauberkräfte werden zurzeit in der Division Luftbewegliche Operationen (DLO) zusammengefasst. Bei Zusammenlegung der Fähigkeiten von DSO und DLO könnte ein deutlich breiteres Fähigkeitsspektrum im Bereich der spezialisierten Kräfte abgebildet werden, die so zudem ihre Fähigkeit zur Unterstützung der Spezialkräfte deutlich erweitern könnten. Als Resultat einer solchen Umstrukturierung entstünde eine Heeresdivision, die eine hochmobile Infanterie zur Verfügung stellen könnte. Eine derartige Weiterentwicklung wäre auch unter politischen Gesichtspunkten relevant, da die Beiträge des deutschen Heeres zur Nato Response Force (NRF) und den EU-Battlegroups aus Sicht der Verbündeten in Nato und EU vorwiegend aus ebensolchen Hochleistungsinfanterieeinheiten bestehen sollten.

Die Führung der Bundeswehr sollte überlegen, wie die Spezialkräfte in die Lage versetzt werden könnten, einen substantiellen Beitrag zur Ausbildung von lokalen militärischen Kräften in Einsatzgebieten zu leisten. Dies wäre insbesondere deshalb wichtig, weil durch die Einbindung deutscher Spezialkräfte in diese Ausbildungsaufgabe wesentlich zur Stabilisierung von Einsatzgebieten beigetragen werden könnte. Hierfür wäre es aber notwendig, eigene Kräfte in diesem Bereich aufzubauen. Denkbar wäre zum Beispiel, die Erfahrung älterer Soldaten zu nutzen, die bislang aus Altersgründen den Spezialkräfteverband verlassen müssen. Diese erfahrenen Soldaten könnten in einer eigenen »Military Assistance«-Einheit innerhalb des Spezialkräfteverbandes zusammengezogen werden.

Schließlich sollte die Führung der Bundeswehr über eine Optimierung der Personalentwicklung bei den Spezialkräften nachdenken. Ein grundlegendes Problem ist bisher, dass die Spezialkräfte nicht auf ausreichend Führungsoffiziere mit entsprechender Grundlagenausbildung und Erfahrung mit dem Einsatz von Spezialkräften zurückgreifen können. Das kann gerade im Falle des KSK angesichts seines erst zehnjährigen Bestehens nicht überraschen. In Zukunft sollte jedoch darauf geachtet werden, dass Führungsnachwuchs mit Einsatzerfahrung im Bereich Spezialkräfte auch entsprechende Führungspositionen in den Verbänden der Spezialkräfte übernimmt.

Darüber hinaus wäre – gerade mit Blick auf eine mögliche Aufstellung eines Einsatzstabs im Verteidigungsministerium – eine verstärkte Verwendung von Offizieren mit Spezialkräfteerfahrung auf der strategischen Ebene in entsprechenden Schlüsselpositionen des Ministeriums sinnvoll. Auf dieser Ebene ist nicht nur Spezialkräfteexpertise erforderlich, die Führungsoffiziere der Spezialkräfte müssen auch auf die besondere politische Sensibilität ihrer Einsätze vorbereitet werden. Schließlich kann eine stärkere Berücksichtigung von Offizieren mit Erfahrung in Spezialkräfteverwendungen im erweiterten Umfeld der politischen und militärischen Führung zu einer nüchternen politischen Analyse der Fähigkeiten und künftigen Verwendung dieses Instrumentes beitragen. Eine solche Personalpolitik ist aufgrund der geringen Größe des Spezialkräfteverbandes allerdings eine besondere Herausforderung für die Personalplanung der Bundeswehr.

Abkürzungen

BFST	Brigade des Forces Spéciales Terre (Frankreich)
CA	Civil Affairs
COFS	Comando Forze Speciali (Italien)
COIN	Counter-insurgency
COS	Commandement des Opérations Spéciales (Frankreich)
CT	Counter-terrorism
DA	Direct Action
DLO	Division Luftbewegliche Operationen
DSF	Director Special Forces (Großbritannien)
DSO	Division Spezielle Operationen
EBO	Effects-Based Operations
EinsFüKdoBw	Einsatzführungskommando
ESVP	Europäische Sicherheits- und Verteidigungspolitik
FID	Foreign Internal Defense
Fü S	Führungsstab der Streitkräfte
GROM	Grupa Reagowania Operacyjno Mobilnego (Polen)
HRO	Hostage Release Operations
IdZ	Infanterist der Zukunft
IED	Improvised Explosive Device
ISAF	International Security Assistance Force
JSOC	Joint Special Operations Command
KdB	Konzeption der Bundeswehr
Kdo FOSK	Kommando Führung Operationen von Spezialkräften
KLK	Kommando Luftbewegliche Kräfte
KSK	Kommando Spezialkräfte
MA	Military Assistance
Nato	North Atlantic Treaty Organization
NRF	Nato Response Force
NSCC	Nato Special Operations Coordination Centre
NSTI	Nato Special Operations Forces Transformation Initiative
OEF	Operation Enduring Freedom
PR	Personnel Recovery
PRT	Provincial Reconstruction Team
QDR	Quadrennial Defense Review
SAS	Special Air Service (Großbritannien)
SBS	Special Boat Service (Großbritannien)
SEK	Spezialisierte Einsatzkräfte
SEK M	Spezialisierte Einsatzkräfte Marine
SFSG	Special Forces Support Group (Großbritannien)
SOF	Special Operations Forces (US)
SOO	Special Operations Office
SR	Special Reconnaissance
SRR	Special Reconnaissance Regiment (Großbritannien)
TK EinsSpezKr	Teilkonzeption Einsatz der Spezialkräfte
UKSF	United Kingdom Special Forces
USSOCOM	United States Special Operations Command
VPR	Verteidigungspolitische Richtlinien