

# Für eine sicherheitspolitische Begründung der Bundeswehr

Zehn Punkte für die Reform der Reform

*Christian Mölling*

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 etwa 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 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.

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.

Deshalb bedarf diese Reform einer Reform. Durch sie müssen die sicherheitspolitische Rolle der Bundeswehr und ihre militärische Beschaffenheit geklärt, die Armee auf eine solide ökonomische Basis gestellt und Parlament und Zivilgesellschaft in den Reformprozess einbezogen werden. Zehn Punkte können dabei Orientierung geben.

### **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 Frieden 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 benötig-

ten 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 drittgrößte 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) mitentwickelt und mitgetragen werden muss. Dabei

müssten die ideologisch gefärbten Konzepte unterschiedlicher Regierungen und Akteursgruppen (vernetzte Sicherheit und zivile Krisenprävention) in ein konsistentes Verhältnis zueinander gesetzt werden. Das Ressortprinzip müsste 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, statt sich von welthistorischen 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 Ereignisse 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 Bundeswehreinsätze 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 wohl 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. Zudem 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

Die Bundeswehr wird bald eine andere sein. Sie wird kleiner werden und eines Tages vielleicht auch billiger. Ob sie jedoch als angemessenes sicherheitspolitisches Mittel dienen kann, hängt von der Qualität der Veränderungen ab. Nicht nur das Verteidigungsministerium ist in der Pflicht, diese zu bestimmen. Sicherheit ist eine gesamtstaatliche Aufgabe.

© Stiftung Wissenschaft und Politik, 2011  
Alle Rechte vorbehalten

Das Aktuell gibt ausschließlich die persönliche Auffassung des Autors wieder

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

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

ISSN 1611-6364