

Sparen als Staatsräson

Zur Debatte über die Bundeswehrreform

Jana Puglierin und Svenja Sinjen | **Es sollten nicht Sparzwänge sein, die über Umfang, Struktur und Ausrüstung der Bundeswehr bestimmen. Ausschlaggebend sind vielmehr eine Analyse der Bedrohungslage und die daraus resultierenden Aufgaben. Doch welchen sicherheitspolitischen Anspruch und welche Bündnisverpflichtungen hat Deutschland überhaupt?**

Als im Mai 2010 Etatkürzungen für die Bundesministerien anstanden, bekam Verteidigungsminister Karl-Theodor zu Guttenberg den größten Betrag verordnet: Rund acht Milliarden Euro bis 2014 soll das Verteidigungsministerium künftig einsparen. Seitdem wird die aktuelle Diskussion über die Ausgestaltung deutscher Sicherheits- und Verteidigungspolitik vor allem von Sparzwängen geleitet: Debattiert wird über den Umfang der Streitkräfte und Stellenabbau, die Zahl von Kasernen und Standortschließungen, teure Rüstungsprojekte und Streichlisten. Doch während sich die Debatte auf das finanziell Mögliche konzentriert, wird über das sicherheitspolitisch Nötige viel zu wenig diskutiert.

Besonders deutlich wurde diese Diskrepanz am Beispiel der Wehrpflicht. Obwohl schon die Weizsä-

cker-Kommission im Jahr 2000 zu dem Ergebnis kam, dass die Wehrform „zu große Personalumfänge bei gleichzeitig zu schwachen Einsatzkräften“ produziere,¹ interessierte dieses sicherheitspolitische Sachargument lange Zeit niemanden in der Union, die im Staatsbürger in Uniform ein Stück ihrer Identität sah. Erst das leere Portemonnaie des Finanzministers und die Schuldenbremse sorgten dafür, dass zu Guttenberg zunächst sich selbst und dann auch seine Parteifreunde Hals über Kopf davon überzeugen konnte, dass die Wehrpflicht überholt ist. Erstaunlich schnell wurde aus der „Identitätsfrage“ Horst Seehofers doch eine Haushaltsfrage.

Nun ist es durchaus begrüßenswert, dass die Sparzwänge die Reformdebatte angestoßen und von einigen Tabus befreit haben. So war

¹ Gemeinsame Sicherheit und Zukunft der Bundeswehr, Bericht der Kommission an die Bundesregierung, 23.5.2000, S. 13.

die Aussetzung der Wehrpflicht tatsächlich sicherheitspolitisch sinnvoll und lange überfällig. Doch kann Sparen in der Sicherheitspolitik tatsächlich Staatsräson sein? Sollte der eigentliche Impuls für die Reformen nicht vielmehr in den sicherheitspolitischen Veränderungen unserer Zeit bestehen? Und sollte die Ausgestaltung der Bundeswehr nicht eher durch die Bedrohungslage als durch den Rotstift Wolfgang Schäubles bestimmt werden?

Fast schien es zu Beginn der Reformdebatte, als könne der Verteidigungsminister den Sparimpuls nutzen, um jene überfällige Diskussion über Deutschlands Sicherheitspolitik anzustoßen, die seit vielen Jahren von Experten gefordert wird. Allerdings leider nur fast. Zwar hat zu Guttenberg wiederholt betont, dass es ihm in erster Linie um die Einsatzfähigkeit der Truppe gehe. Doch er hat dies – zumindest in der Öffentlichkeit – bisher weder hinlänglich erklärt noch wird darüber ausreichend diskutiert. Beides ist allerdings notwendig, um einen zukunftsfähigen sicherheitspolitischen Konsens herzustellen. Die am Bundeshaushalt orientierten Sparauflagen und ihre Folgen für Personal, Organisation, Struktur und Ausrüstung der Bundeswehr werden isoliert behandelt und eben nicht in einen strategischen Gesamtzusammenhang gestellt.

Rückgriff auf das Weißbuch

Dabei bedarf eine umfassende Reform der Streitkräfte zunächst einmal der Beantwortung einiger grundlegender Fragen: Welche Ziele verfolgt deutsche Sicherheitspolitik? Gegen welche Bedrohungen müssen wir uns vertei-

digen? Welchen sicherheitspolitischen Ansatz legen wir der Bedrohungs- bekämpfung zugrunde? Welche Mittel müssen dafür bereitgestellt werden? Welche Rolle sollen unsere Streitkräfte einnehmen? Welche Verpflichtungen hat sich Deutschland im Rahmen von NATO, EU und UN auferlegt? Vor allem aber: Welche Aufgaben und Verpflichtungen kann die Bundeswehr angesichts der Sparauflagen zukünftig nicht mehr

übernehmen? Welche Lehren zieht man aus dem Afghanistan-Einsatz? Will die Bundesregierung nach den dortigen Erfahrungen weiter an den Konzepten „Risiken an der Quelle bekämpfen“ und „Schutz Deutschlands aus der Distanz“ festhalten? Erst wenn diese Fragen beantwortet sind, kann man klären, was personell, organisatorisch und strukturell möglich ist und welche Ausstattung die Bundeswehr braucht.

Doch statt eine Debatte zu führen, die die Vergewisserung oder gar Neudefinition des sicherheitspolitischen Anspruchs der Bundesrepublik zum Ziel hat, diskutiert man in Berlin lieber über Haushaltszahlen und Mannschaftsstärken – und verweist ansonsten gerne auf Altbewährtes: Schließlich habe das Weißbuch von 2006, auf der Grundlage der Verteidigungspolitischen Richtlinien von 2003, alle Fragen bereits beantwortet.

Deutschland hat sich demnach nichts Geringeres vorgenommen, als das eigene Territorium, seine Bevölkerung und seine Alliierten zu schützen sowie regionale Krisen und Konflikte zu verhindern bzw. zu bewälti-

Eine ehrliche Diskussion über die Grundlagen deutscher Sicherheitspolitik findet wieder einmal nicht statt

gen. Daneben will man globalen Herausforderungen wie Terrorismus und Massenvernichtungswaffen wirksam begegnen, zur Achtung der Menschenrechte und zur Stärkung der internationalen Ordnung beitragen, den freien und ungehinderten Welthandel fördern sowie die Kluft zwischen armen und reichen Weltregionen überwinden helfen.

Die Liste der Bedrohungen, denen sich die Bundesrepublik ausgesetzt sieht, ist lang. Sie umfasst neben Terrorismus, Proliferation und regionalen Konflikten auch den illegalen Waffenhandel, „Entwicklungshemmnisse“, Failing und Failed States, Ressourcen- und Energiemangel, Migration, Pandemien und Seuchen.

Deutschland will überall auf der Welt zur Stelle sein können, um allen denkbaren Risiken zu begegnen

Der sicherheitspolitische Ansatz, der all diesen Bedrohungen entgegenwirken soll, setzt auf Früherkennung, Prävention und Vernetzung und umfasst das gesamte Instrumentarium politischer Macht – einschließlich militärischer Mittel.²

Ohne Übertreibung kann man folglich sagen, dass der sicherheitspolitische Anspruch Deutschlands nicht gerade bescheiden wirkt. Im Gegenteil: Wir möchten überall auf der Welt zur Stelle sein können, um allen denkbaren Risiken zu begegnen. Unsere Bundeswehr haben wir dabei meistens im Gepäck. Und wir stellen

sie im Rahmen unserer Maxime, nur in Bündnissen zu handeln, auch anderen zur Verfügung. In Zahlen ausgedrückt bedeutet dies: Für die NATO Response Force will Deutschland bis zu 15 000 Einsatzkräfte bereithalten,³ im Rahmen der EU-Battlegroups sind es bis zu 18 000, das UN Standby Arrangement System verlangt weitere 1000 Soldatinnen und Soldaten. Dazu kommen noch einmal 1000 Kräfte für die Evakuierung deutscher Staatsbürger. In diesen Zahlen sind die Kräftebeiträge für laufende Einsätze wie in Afghanistan und auf dem Balkan nicht einmal enthalten.⁴

Da Gegenteiliges von der Bundesregierung nicht vernommen wurde, kann man davon ausgehen, dass Deutschland in Anbetracht der komplexer werdenden internationalen Lage auf diesem Anspruch beharrt – und ihn noch erweitern muss. So zumindest ist das Ja zum neuen Strategischen Konzept der NATO zu verstehen, das nicht nur die Liste der Bedrohungen ausdehnt (Cyber-Attacken), sondern entgegen mancher Vorhersagen neben der Bündnisverteidigung auch die Bereitschaft zur internationalen Krisenprävention und zum Krisenmanagement aufrechterhält.⁵ Auch in diesem Zusammenhang wurde der „Level of Ambition“, den die NATO 2006 festgelegt hat, bislang nicht geändert: Neben einer groß angelegten Operation zur Bündnisverteidigung haben sich die Bündnismitglie-

² Vgl. Bundesministerium der Verteidigung: Weißbuch 2006 zur Sicherheitspolitik Deutschlands und zur Zukunft der Bundeswehr, Berlin 2006, S. 19 ff.

³ Davon 5000 in Bereitschaft, 10 000 in Vor- und Nachbereitung. Vgl. ebda, S. 77.

⁴ Vgl. ebda.

⁵ Vgl. Heads of State and Government: Active Engagement, Modern Defence – Strategic Concept for the Defence and Security of the Members of the North Atlantic Treaty Organisation, Lissabon 2010, Abs. 4 und 20–25.

Bild nur in Printausgabe verfügbar

© dpa / picture-alliance

der verpflichtet, gleichzeitig (!) zwei größere Operationen mit jeweils bis zu 60 000 Einsatzkräften und sechs „kleinere“ Operationen mit jeweils 20 000 bis 30 000 Einsatzkräften außerhalb des Bündnisgebiets durchführen zu können.⁶

Für Deutschland sind dies keine bloßen Lippenbekenntnisse, sondern Verpflichtungen, die Geld kosten. Zwei aktuelle Beispiele: Im Zuge der allgemeinen finanziellen Zwänge beabsichtigt die NATO, ihre Kommandostruktur zu reformieren. Das Ergebnis könnte allerdings für die einzelnen Bündnismitglieder zusätzliche Kosten nach sich ziehen. Geplant ist eine massive Reduzierung der bestehenden zehn Hauptquartiere auf fünf – bei gleichbleibendem „Level of Ambition“. Die daraus entstehende Fähigkeitslücke gedenkt die NATO auf

einfache Weise zu schließen. Sobald die im Bündnis vorhandenen Fähigkeiten aufgebraucht bzw. gebunden sind, wird sie ihre Mitglieder um die Bereitstellung fehlender Hauptquartiere bitten. Die Forderungen der NATO an die Mitglieder – und damit auch an Deutschland – könnten sich durch die Straffung der NATO-Kommandostruktur also noch erhöhen.

Auf dem Lissabonner Gipfel hat sich die NATO zudem entschlossen, ein territoriales Raketenabwehrsystem aufzubauen, um sich gegen die wachsende Gefahr durch ballistische Raketen zu schützen. Obwohl die USA einen erheblichen Beitrag zu diesem längst überfälligen Projekt leisten werden, ist derzeit noch nicht geklärt, wie die Lasten der restlichen Komponenten, die man für die Erhöhung der Systemeffektivität benötigt,

Gegen welche Bedrohung müssen wir uns verteidigen? Welche Mittel müssen wir bereitstellen? Welche Rolle sollen unsere Streitkräfte einnehmen?

⁶ Vgl. Press Briefing by NATO Spokesman James Appathurai after the Meeting of the North Atlantic Council at the Level of Defence Ministers, Brüssel 2006, www.nato.int/docu/speech72006/s060608m.htm.

aufgeteilt werden (z.B. weitere Abfangraketen). Fest steht, dass auch Deutschland einen gewichtigen Beitrag leisten muss, wenn es seine Bündnisverpflichtungen erfüllen will. Gemeinsam verteidigen heißt eben auch, die politische Zustimmung in konkrete finanzielle und personelle Beteiligung umzumünzen.

Anspruch und Wirklichkeit

Betrachtet man den deutschen sicherheitspolitischen Anspruch und die Sparpläne, die dem Verteidigungsministerium auferlegt wurden, erkennt man einen gravierenden Widerspruch. Zum einen folgt aus der Vielzahl der möglichen Bedrohungen, dass die Bundeswehr die ganze Bandbreite des Einsatzspektrums abdecken muss – von hochintensiven Kampfeinsätzen bis hin zu humanitären Hilfeinsätzen. Dafür muss sie kurzfristig einsetzbar, über lange Distanzen verlegbar und durchhaltefähig sein.

Zum anderen kann die Bundeswehr schon heute die an sie gestellten Ansprüche kaum erfüllen – das zeigt der Afghanistan-Einsatz ganz deut-

lich (Verfügbarkeit von einsatzfähigen Soldaten, Einsatzvorbehalte, qualitative und quantitative

Materialmängel, Ausbildungsmängel, mangelnde Rechtssicherheit für Soldaten etc.). Sie muss daher dringend weiter optimiert werden. Allerdings erfordert diese Reform erst einmal genau das Geld, das der Schäublesche Rotstift dem Verteidigungsetat entzieht. Dieser Widerspruch ist bei Aufrechterhaltung beider Ansprüche –

Optimierung der Bundeswehr und schnelle Einsparungen – nicht aufzulösen. Damit die Schere zwischen sicherheitspolitischem Anspruch und finanzpolitischer Wirklichkeit nicht noch weiter auseinandergeht, sind nur zwei Optionen denkbar.

Eine erste Option wäre, den eigenen sicherheitspolitischen Anspruch herunterzuschrauben – mit allen Konsequenzen, die eine solche Entscheidung mit sich brächte. Dies würde vor allem Deutschlands militärisches Engagement in den Bündnissen betreffen. Es liegt auf der Hand, dass eine abgespeckte Bundeswehr weniger Verpflichtungen in NATO, EU und UN übernehmen könnte. Auch wenn sich das deutsche Gewicht in der Allianz nicht allein am Streitkräfteumfang messen lässt, so wird Deutschland doch erheblich an Einfluss und Glaubwürdigkeit verlieren, wenn es seine politischen Verpflichtungen nicht finanziell und personell untermauert. Diese Zusammenhänge sollten offen diskutiert werden. Betrachtet man aber den Verlauf der deutschen Reformdebatte über die letzten Monate hinweg, fällt auf, dass die Bündnisverpflichtungen darin kaum eine Rolle spielen. Die Bundeswehrreform wird als rein nationales Projekt betrachtet.

Die zweite Option wäre, die Bundeswehr nach dem eigenen sicherheitspolitischen Anspruch auszurichten. Dies hieße zunächst, den finanziellen Druck vom Verteidigungsminister zu nehmen und ihm mehr Zeit zu geben, bevor eventuelle Einsparungen wirksam werden müssen. Diese Zeit könnte er nutzen, um die Reformvorschläge, die auf dem Tisch liegen, zu durchdenken und Entschei-

Beides gleichzeitig geht nicht: Optimierung der Bundeswehr und schnelle Einsparungen

dungen gemäß den strategischen Leitfragen zu treffen. Dass zu Guttenberg die Bundeswehr einsatzfähiger machen will, ist im Grundsatz richtig. Allerdings ist ein solcher Umbau nicht billig zu haben. Auch die Reformvorschläge der Weise-Kommission,⁷ wie zum Beispiel der großangelegte Personalabbau, kosten zunächst einmal mehr Geld, bevor sie langfristige Sparperspektiven eröffnen – das hat die Kommission selbst immer wieder betont.

Doch diese Investition ist erforderlich: Denn Massenvernichtungswaffen und Terrorismus sind keine Phantasien, sondern spiegeln heute mehr denn je die sicherheitspolitische Wirklichkeit wider, die man sich nicht je nach Kassenlage zurechtbiegen kann. Genauso wie internationale Krisen und Konflikte lassen sich diese Bedrohungen nicht auf Eis legen, bis Deutschland seine Staatsfinanzen saniert hat. Als regionale Mittelmacht mit globaler Verantwortung kann Deutschland die Bekämpfung dieser Bedrohungen nicht anderen überlassen und sicherheitspolitisch Trittbrett fahren. Umfang, Organisation, Struktur und Ausrüstung der Bundeswehr müssen daher konsequent durch die Bedrohungslage und die daraus resultierenden Aufgaben bestimmt sein – nicht durch die Sparmaßnahmen des Finanzministers.

Die politische Führung in Berlin muss offen darüber reden, was genau

die Bundeswehr zukünftig überhaupt leisten soll und was nicht. Denn wer sagt, mit dem Weißbuch von 2006 seien die entscheidenden Fragen abschließend beantwortet, hat offensichtlich vergessen, dies der Bevölkerung in überzeugendem Maße nahe zu bringen.

Wie wenig dies bislang geschehen ist, zeigten die Reaktionen auf die Äußerung von Bundespräsident Horst Köhler, der über die Andeutung stürzte, deutsche Soldaten notfalls auch zur Absicherung von Handelswegen einzusetzen. Damit bezog er sich auf das Weißbuch 2006. Einer Öffentlichkeit, die ihn heftig ins Visier nahm und seinen Rücktritt forderte, war das offensichtlich nicht bewusst.



Dr. des. JANA PUGLIERIN ist wissenschaftliche Mitarbeiterin am BFZ im Forschungsinstitut der DGAP.



SVENJA SINJEN leitet das Berliner Forum Zukunft (BFZ) im Forschungsinstitut der DGAP.

⁷ Vgl. Bericht der Strukturkommission der Bundeswehr: Vom Einsatz her denken – Konzentration, Flexibilität, Effizienz, Oktober 2010.