

# Höchste Zeit für Reformen

## Die Bundeswehr vor wichtigen Entscheidungen

von Henning Riecke

Seit zwei Jahren versucht die Führung der Bundeswehr einen unmöglichen Spagat. Sie soll auf der einen Seite eine grundlegende Reform durchführen, die für die Handlungsfähigkeit der deutschen Streitkräfte unabdingbar ist, aber nichts kosten darf, und soll auf der anderen Seite Deutschlands gleichberechtigte Beteiligung an immer mehr internationalen Kriseneinsätzen ermöglichen. Dieses ehrgeizige Doppelprojekt wird durch eine andauernde Unterfinanzierung zusätzlich erschwert.

In dieser prekären Situation haben der 11. September 2001 und der Krieg gegen internationale terroristische Netzwerke die Aufmerksamkeit abrupt auf die Risiken des internationalen Terrorismus sowie die Proliferation von Massenvernichtungswaffen und Raketentechnologie gelenkt, die bisher nicht von allen Teilen der sicherheitspolitischen „community“ ernst genommen worden sind. Eine umfassende Strategie im Umgang mit diesen Gefährdungen muss aus diplomatischen sowie wirtschafts-, entwicklungs- und kulturpolitischen Maßnahmen gleichermaßen bestehen. Als Reaktion auf die Terroranschläge wurde außerdem eine

Reihe von Militäroperationen durchgeführt, zu denen Seeraumüberwachung, direkte Kriegseinsätze und langangelegte Stabilisierungsmissionen gehören. Welche Auswirkungen hat diese Entwicklung auf die deutsche Verteidigungspolitik und die Bundeswehrreform?<sup>1</sup>

Immer deutlicher wird, dass die Möglichkeit einer Invasion auf deutsches oder Bündnisterritorium auf längere Sicht unwahrscheinlich geworden ist – also das Szenario, das bei Gründung der Bundeswehr das wahrscheinlichste war und als Möglichkeit von den Planern so lange mitgedacht wird, wie die Demokratie in Russland und den angrenzenden Staaten auf tönernen Füßen steht. Je mehr sich Russland zum Partner der NATO entwickelt und sich auch strukturell mit dem Westen vernetzt, desto theoretischer wird diese Perspektive. Wahrscheinlicher sind länger andauernde Einsätze im Rahmen von Stabilisierungsoperationen, wie denjenigen auf dem Balkan und in Afghanistan, außerdem zeitlich begrenzte und kleinere Operationen im Rahmen des Krieges gegen den Terrorismus.

Auch die NATO steht auf dem Prüfstand. Während der Operation „Enduring Freedom“ beschränkt sich das Bündnis auf sekundäre Aufgaben. Die Ausrichtung der NATO auf die neuen Risiken dürfte die Voraussetzung dafür sein, dass sie von den USA wieder als zentrale Instanz für die eu-

Dr. Henning Riecke,  
Wissenschaftlicher Mitarbeiter im  
Forschungsinstitut der DGAP, Berlin.

ropäische und internationale Sicherheit wahrgenommen wird. Die Gründe, die die Deutschen nennen, wenn es um die Relevanz des Bündnisses geht, sind meist auf Europa bezogen – strukturelle Nichtangriffsfähigkeit, Einbindung Russlands oder Stabilitätstransfer. Die USA verlangen aber von der NATO Fähigkeiten gegen Terroristen und die Proliferation von Massenvernichtungswaffen und den Willen zum Einsatz außerhalb des Bündnisgebiets.

Die „Relevanzkrise“ der NATO stellt wiederum den Ausbau der Europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik (ESVP) unter erhöhten Erfolgsdruck. Die Mitgliedstaaten der EU haben parallel zur Initiative zu den Verteidigungsfähigkeiten (DCI) der NATO einen Katalog teurer, aber notwendiger Beschaffungsmaßnahmen aufgestellt. Die ESVP ist aber inzwischen zu einem Symbol für die Bereitschaft der Europäer geworden, auch außenpolitisch eine Rolle zu spielen – nie wirklich auf Augenhöhe mit den USA, aber immer mit Blick auf die amerikanischen Einflussmöglichkeiten. Deutschland will bei all diesen Prozessen in der ersten Reihe stehen, auch um den Einfluss auf die USA nicht zu verlieren; es sieht sich gezwungen, diesen Platz mit umfangreichen Zusagen zu sichern.

## Reform außer Atem

Die Neuausrichtung der Bundeswehr war eines der Reformvorhaben der rot-grünen Regierung. Auf Grund der vergleichsweise weit ge-

henden Empfehlungen eines hochrangigen Expertengremiums unter der Leitung von Richard von Weizsäcker und eines konkurrierenden Eckwertepapiers des damaligen Generalinspektors, Hans-Peter von Kirchbach, legte Verteidigungsminister Rudolf Scharping im Frühsommer 2000 seine Reformpläne vor.<sup>2</sup> Scharpings Reform sah eine Verringerung der Truppenstärke und ein Festhalten an der Wehrpflicht vor.<sup>3</sup> Das Verteidigungsministerium gab eine Grobausplanung für die Struktur und im Januar 2001 eine Feinausplanung über die genauen Personalstärken und Stationierungsorte heraus. Kurz darauf wurden 38 Standortschließungen angekündigt – eine moderate Zahl. Sichtbares Ergebnis der Reform ist auch die Neustrukturierung der Teilstreitkräfte. Zu Heer, Luftwaffe, Marine und Sanitätsdienst ist die Streitkräftebasis gekommen, die Querschnittsaufgaben in den Bereichen Führung, Aufklärung, Ausbildung und Unterstützung übernimmt. Die Reform gliedert sich im Weiteren in drei Aufgabenbereiche.<sup>4</sup>

1. Die neue Personalstruktur soll 285 000 Dienstposten umfassen, von denen 202 400 Berufs- und Zeitsoldaten, 80 000 Wehrdienstleistende und 2600 Reservisten auf Wehrübung sein werden (die Weizsäcker-Kommission hatte eine Gesamtstärke der Truppe von 240 000 und 30 000 Wehrdienstleistende gefordert). Die Dauer des Wehrdiensts wurde mit Beginn des Jahres 2002 von zehn auf neun Monate gesenkt. Die Einsatzkräfte werden eine Stärke von 150 000 Mann haben, über 110 400 von ihnen dienen

in der militärischen Grundorganisation, 22 000 stehen in Ausbildung und Weiterqualifikation.

2. Grundlage der Beschaffungsplanung sind die Vorgaben aus der DCI der NATO und aus den Streitkräftezielen der EU. Schwerpunkte der Beschaffungsprogramme sind Führungsfähigkeit, Nachrichtengewinnung und Aufklärung, strategische Verlegefähigkeit, Wirksamkeit im Einsatz, Durchhaltefähigkeit und Überlebensfähigkeit.<sup>5</sup> Einige der Großprojekte, wie das Transportflugzeug A400M, werden allerdings nicht aus dem Verteidigungshaushalt finanziert, sind also gewissermaßen konjunkturabhängig.<sup>6</sup>

3. Verschiedene interne Dienstleistungen der Bundeswehr (z.B. Bekleidungswesen, Flottenmanagement) werden externen Unternehmen übertragen. Außerdem werden nicht mehr benötigte Liegenschaften zum Verkauf angeboten. Die Verantwortung für die Reform des Dienstleistungssektors der Bundeswehr hat die Gesellschaft für Entwicklung, Beschaffung und Betrieb mbH (g.e.b.b.). Die Profiterwartungen der Gesellschaft scheinen aber zu hoch angesetzt, Entlastungen können deshalb nicht so schnell erfolgen, wie es für die Bundeswehrreform notwendig wäre.<sup>7</sup>

Verkleinerung, Modernisierung und Effizienzsteigerung – dies klingt nach Reformschritten in die richtige Richtung. Es gibt allerdings zwei Probleme: erstens die immer noch veraltete Aufgabenstellung der Bundeswehr und zweitens das fehlende Geld.

Der Reform der Bundeswehr liegt ein Aufgabenkatalog zu Grunde, an

dessen oberster Stelle die Landesverteidigung als konstitutive Aufgabe der Bundeswehr steht, heute praktisch gleichzusetzen mit der kollektiven Verteidigung im Bündnis. Zur Landesverteidigung gehört auch die Wahrung der Souveränität durch Überwachung des Luft- und Seeraums. Es klafft allerdings eine Lücke zwischen dem unwahrscheinlichen Einsatzszenario einer territorialen Invasion in Deutschland oder im Bündnisgebiet und den drängenderen Aufgaben im Bereich der Konfliktverhütung, Krisenbewältigung und Friedenserhaltung im Namen der UN oder durch die NATO bzw. EU. „Nicht Verteidigung der eigenen Grenzen, sondern umfassende militärische Ordnungssicherung wird zur Aufgabe der Bundeswehr.“<sup>8</sup> Das Primat der Territorialverteidigung führt nun dazu, dass auch die „neue“ Bundeswehr zu viele schwere Einheiten hat, immer noch über fünf mechanisierte (Panzer-)Divisionen verfügt.

Die Umsetzung der Reformpläne wird überdies durch das magere Budget behindert, ganz zu schweigen von der Belastung bei laufenden Einsätzen. Zwar ist der Verteidigungshaushalt nicht gering, aber der Großteil der Mittel fließt in die Personalausgaben. 2001 lag der Verteidigungshaushalt bei 46,7 Milliarden D-Mark, weil ihm die Ausgaben für den KFOR-Einsatz zugeschlagen worden waren. Nach dem 11. September finanzierte die Bundesregierung durch die Erhöhung der Tabak- und Versicherungssteuer ein Paket von zusätzlich drei Milliarden Mark zur Terrorbekämpfung, von denen die Hälfte dem Ver-

teidigungsministerium zugeschlagen wurde – in heutiger Währung 767 Millionen Euro. Bis 2006 steht damit ein jährlicher Plafond von knapp 24,4 Milliarden Euro fest. Da der größte Teil davon jedoch in die Personalkosten geht, bleiben nur 24,5 Prozent für Beschaffung, Forschung und Entwicklung (2002). Experten schätzen, dass ein Investitionsanteil von 30 bis 35 Prozent nötig wäre, um gegenüber den europäischen Verbündeten aufzuschließen.<sup>9</sup>

Eine substanzielle Aufstockung des Verteidigungshaushalts ist aber nahezu ausgeschlossen. Bundeskanzler Gerhard *Schröder* lehnte auf der Kommandeurtagung in Hannover im April 2002 sogar eine lediglich lineare Erhöhung der Verteidigungsausgaben ab und räumte der Haushaltssanierung eindeutige Priorität ein – in Erfüllung der Vorgaben des Stabilitätspakts. Dieser Einschränkung würde sich auch der Kanzler einer von CDU/CSU geführten Regierung nicht entziehen können.<sup>10</sup>

## Die Wehrpflicht

Die Wehrpflicht wurde in der Reformdebatte von vielen als ein Königsweg zur Verkleinerung und Kostenersparnis bei der Bundeswehr gesehen. Die dabei vorgebrachten Argumente lassen sich im Licht der aktuellen Entwicklungen diskutieren.

Dem Wunsch nach Mobilisierungsfähigkeit liegt in erster Linie die Aufgabenstellung der traditionellen Landes- und Bündnisverteidigung zu Grunde. Eine territoriale Invasion in

Deutschland oder im NATO-Gebiet ist unwahrscheinlich geworden. Legitimiert dieses Szenario den Erhalt der Wehrpflicht? Für Auslandseinsätze, so das Argument der Kritiker, könne man Wehrpflichtige nicht heranziehen, eine Berufsarmee sei dafür besser geeignet. Allerdings haben freiwillig Wehrdienstleistende einen nicht geringen Anteil an den Auslandseinsätzen.

Ein Hauptargument für die Wehrpflicht ist der Umstand, dass die Bundeswehr etwa die Hälfte ihres Nachwuchses aus Wehrdienstleistenden bezieht, die sich während des Dienstes dazu entscheiden, Soldat zu werden. Die Abschaffung der Wehrpflicht würde zu ähnlichen Nachwuchsproblemen führen, wie bei den Nachbarn, die sich für eine Freiwilligenarmee entschieden haben, und eine weitere Verkleinerung der Bundeswehr unumgänglich machen.

Die im Vergleich zu den Berufssoldaten geringeren Personalkosten der Wehrdienstleistenden stehen den Aufwendungen für deren Ausbildung gegenüber; diese bindet gegenwärtig etwa 20 000 Mann, die nicht für Einsätze zur Verfügung stehen. Allerdings müsste die Bundeswehr nach dem Ende der Wehrpflicht teure Anreize für die Anwerbung schaffen. Daneben trägt die Gesellschaft Opportunitätskosten, denn ihr entgeht der Arbeitswert der Wehrdienstleistenden, den die jungen Männer bei normaler Beschäftigung erwirtschaften würden.

Die Wehrpflicht bindet die Armee an die Gesellschaft, die Armee vermittelt den Rekruten und Soldaten demokratische Werte. In dieser Hinsicht

ist die Wehrpflicht eine Reaktion auf die Erfahrung mit dem Berufsmilitär in der ersten Hälfte des 20. Jahrhunderts. In der heutigen Gesellschaft kann dieser Aufgabe vermutlich eine geringere Bedeutung zugeschrieben werden als in der Nachkriegszeit.

Unlösbar mit der Wehrpflicht ist der Zivildienst verbunden. Die Zivildienstleistenden – im Jahr 2003 sind bislang nur noch 110 000 geplant – bilden eine Armee von billigen Arbeitskräften im Sozialbereich und in der medizinischen Versorgung. Doch der Erhalt des Zivildiensts rechtfertigt nicht den Erhalt einer obsoleten Wehrpflicht.

Das wichtigste Argument, und eigentlich das einzig gültige, das für die Zukunft der Bundeswehr in Betracht gezogen werden sollte, ist daher tatsächlich der sicherheitspolitische Bedarf. Wenn dieser aber nicht gegeben ist, weil man die Bundeswehr ohnehin für neue Aufgaben verkleinern muss, dann muss auch die Wehrpflicht fallen. Denkbar, als Zwischenstadium, ist auch eine erhebliche Verkleinerung des Anteils der Wehrdienstleistenden, wie ihn die Weizsäcker-Kommission vorgeschlagen hat.

Es ergibt sich aus der entstandenen Debatte aber noch kein politischer Schub, die Wehrpflicht abzuschaffen. Im Parteienspektrum wächst zwar die Unterstützung für eine reine Berufsarmee. Die kleinen Parteien PDS, Bündnis 90/Grüne und FDP sind inzwischen gegen, die beiden großen Parteien für den Erhalt der Wehrpflicht. In der SPD und auch in der CDU gibt es aber zunehmend Stimmen, die ein Umdenken fordern.

Nicht zu vergessen ist eine andere gesellschaftliche Gruppe: Die Bundeswehr ist eindeutig für die Beibehaltung der Wehrpflicht.

Die derzeitigen Anforderungen an die Bundeswehr haben sie längst an die Grenzen ihrer Leistungsfähigkeit gebracht. Die anvisierte Reform geht in die richtige Richtung und hat die Einsetzbarkeit der Streitkräfte in der Krisenreaktion bereits verbessert. Die Reform hat allerdings Schwächen: das Festhalten an der unwahrscheinlichen Möglichkeit einer territorialen Invasion und die fehlende Bereitschaft, für die zugesagten Verbesserungen der Bundeswehr auch die nötigen Mittel bereit zu stellen.

Die Bundesregierung hat nun drei Optionen:<sup>11</sup>

- eine zügige Fortsetzung der ambitionierten Reform, wobei eine substanzielle Erhöhung des Verteidigungshaushalts unabdingbar ist;
- eine Reform der Reform. Die Bundeswehr müsste sich verkleinern, Standorte schließen, ihre Strukturreform hin zu weniger schwerem Material weiterführen, sich von der Wehrpflicht und traditionellen Vorstellungen von der Landesverteidigung verabschieden, Beschaffungsprogramme aber weiterführen;
- eine Fortsetzung der Improvisation und der zu hoch gesteckten Zusagen, in der Hoffnung, dass Deutschland bald aus seinem finanziellen Engpass herauskommt.

Option eins ist aus Kostengründen unwahrscheinlich; Option drei ist gleichermaßen das wahrscheinlichste wie ungünstigste Szenario. Nummer

zwei wäre wünschenswert, würde aber kaum kurzfristige Einsparungen mit sich bringen und erhebliche politische Energie kosten. Vor allem muss sich die Idee vom Ende der Wehrpflicht erst in der Öffentlichkeit durchsetzen. Denkbar ist, dass nach dem mühseligen Erfolg die bisherigen Reformbemühungen im Sinne von Option zwei fortgesetzt werden. Mittelfristige Einsparmöglichkeiten würden sich auch aus einer Zusammenlegung von Kapazitäten und der Aufgabenteilung unter den europäischen Staaten ergeben, die im Kontext der ESVP möglich werden. Ein Beispiel ist die im Aufbau befindliche Lufttransportkoordinie-

rungszelle in Eindhoven als Vorstufe eines geplanten Europäischen Lufttransportkommandos.

Die Kernfrage lautet aber nach wie vor: Wofür brauchen wir die Bundeswehr? Die Frage, worin die Landes- und Bündnisverteidigung heute eigentlich genau besteht, ist indes noch nicht laut genug gestellt, geschweige denn beantwortet worden. Die Terroranschläge des 11. September haben gezeigt, dass es aber sehr wohl eine Bedrohung auch der deutschen Bevölkerung geben kann, gegen die sich die Bundeswehr unter dem Gebot der Landesverteidigung in der Pflicht wissen muss.

## Anmerkungen

- <sup>1</sup> Zur Bundeswehrreform gibt es ab August 2002 ein detailliertes Policy-Forum auf dem DGAP-Internetportal unter <[www.welt-politik.net](http://www.welt-politik.net)>.
- <sup>2</sup> Vgl. Die Bundeswehr – sicher ins 21. Jahrhundert. Eckpfeiler für eine Erneuerung von Grund auf. Bundesminister der Verteidigung, 14.6.2000. Der Weizsäcker-Bericht ist in Auszügen abgedruckt in: *Internationale Politik (IP)*, 10/2000, S. 93–116.
- <sup>3</sup> Vgl. dazu Mary Elise Sarotte, German Military Reform and European Security, Oxford/New York 2001; vgl. ebenso Johannes Warwick, Die Bundeswehr reformieren, in: *IP*, 7/2000, S. 61–64.
- <sup>4</sup> Vgl. Bundeswehr 2002: Sachstand und Perspektiven, Bundesministerium der Verteidigung, Berlin, April 2002.
- <sup>5</sup> Vgl. Generalinspekteur der Bundeswehr, Material- und Ausrüstungskonzept für die Streitkräfte der Zukunft (MatKonz). Bundesministerium der Verteidigung, Berlin, 16.3.2001. <[http://www.bundeswehr.de/ie/reform/ausruestung/ref\\_aus\\_grund.php](http://www.bundeswehr.de/ie/reform/ausruestung/ref_aus_grund.php)>.
- <sup>6</sup> Vgl. Karl Feldmeyer, Bestellen, ohne zu bezahlen. Was die Regierung will und was die Armee kann, in: *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 20.12.2001.
- <sup>7</sup> Vgl. Hans-Jürgen Leesch, Kritik an Privatisierungen bei der Bundeswehr, in: *Die Welt*, 15.5.2002; Friedemann Weckbach Mara, Bundeswehrreform scheint am Geld zu scheitern, *ebd.*, 14.4.2002.
- <sup>8</sup> Christoph Bertram, Verteidigung braucht Zukunft, in: *Die Zeit*, Nr. 24, 6.6.2002.
- <sup>9</sup> Vgl. Früherer Heeresinspekteur fordert eine Hightech-Armee. Interview mit Helmut Willmann, in: *Süddeutsche Zeitung*, 6.6.2002.
- <sup>10</sup> Die CDU hat in ihrem Regierungsprogramm 2002–2006 angekündigt, den Verteidigungshaushalt „spürbar“ anzuheben – und das für 300 000 Soldaten und 100 000 Wehrpflichtige, die auch innenpolitische Aufgaben erfüllen sollen. Vgl. „Leistung und Sicherheit. Zeit für Taten. Regierungsprogramm 2002–2006 der CDU“, S. 70 f. <[www.cdu.de/regierungsprogramm](http://www.cdu.de/regierungsprogramm)>.
- <sup>11</sup> Vgl. Redefining German Security: Prospects for Bundeswehr Reform. American Institute for Contemporary German Studies (*German Issues*, Nr. 25), Washington DC 2002, S. 41.