

Die Reform der Bundeswehr

Konturen und Defizite einer nicht geführten Debatte

Johannes Varwick

1 Problemaufriss

Die größte Armee Westeuropas ist nach weitgehend einvernehmlicher Einschätzung von Experten nicht mehr voll bündnisfähig, noch nicht europafähig und auch nicht in der Lage, die Verpflichtungen der Zukunft zu erfüllen. Die konzeptionelle Neuausrichtung der Bundeswehr ist deshalb, so Verteidigungsminister Rudolf Scharping, eines der wesentlichen Reformvorhaben der rot-grünen Bundesregierung. Führt man sich vor Augen, dass vor nicht einmal einem Jahrzehnt der Einsatz deutscher Soldaten außerhalb der NATO-Bündnisgrenzen undenkbar war und erst der damalige Verteidigungsminister Volker Rühle Deutschland mit seiner „Salami-taktik“¹ *out of area*-Einsätze gegen großen Widerstand in weiten Teilen der Öffentlichkeit und insbesondere innerhalb der heutigen Regierungsparteien SPD und Bündnis 90/Die Grünen sukzessive durchsetzte, muss die zaghafte und inzwischen gänzlich abgeflaute Debatte über die Legalität und Legitimität der deutschen Beteiligung am Kosovo-Krieg der NATO und die doch insgesamt geringe öffentliche Aufmerksamkeit in Sachen Bundeswehrreform verwundern.

Dennoch ist die Bundeswehr sechs Jahre nach dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts zur Rechtmäßigkeit von Einsätzen auch jenseits der NATO-Bündnisgrenzen² wie selten in ihrer 45-jährigen Geschichte in den Mittelpunkt des politischen Interesses gerückt. Dies ist glücklicherweise weder dem Umstand geschuldet, dass Soldaten der Bundeswehr bei riskanten Einsätzen wie etwa in Kambodscha, Somalia, Bosnien und im Kosovo zahlreich zu Schaden gekommen wären, noch in Zusammenhang mit der Debatte um die Rückkehr des Krieges als Mittel der deutschen Außenpolitik im Sinne einer vermeintlichen „Militarisierung“ zu sehen. Auch die kontrovers diskutierte (und hundertausende junge Männer unmittelbar betreffende) Frage nach Sinn und Zweck der allgemeinen Wehrpflicht erklärt nicht die Brisanz, die in der Debatte um die Zukunft der deutschen Streitkräfte liegt.

Der Streit geht vielmehr tiefer. Er dreht sich um das Einstreichen einer „Friedensdividende“ in Folge des sicherheitspolitischen Umbruchs vor mehr als zehn Jahren vor dem Hintergrund neuartiger, kostspieliger Konfliktformen. Es geht des Weiteren um den Stellenwert der „alten“ Aufgaben im Spektrum kollektiver Verteidigung angesichts der „neuen“ Aufgaben im Spektrum kollektiver Sicherheit und

Krisenmanagement, und es geht um Streitkräfte als Instrument staatlicher Sicherheitspolitik versus Zurückhaltung in diesem Bereich.

In dem folgenden Beitrag soll die konzeptionelle Neuausrichtung der Bundeswehr einer kritischen Analyse unterzogen werden. Dabei geht es weniger um – zugegeben wichtige – Details wie etwa Zahl der Bundeswehrstandorte, Ausrüstungs- und Bewaffnungsfragen, Führungsstrukturen und anderes mehr, sondern um die grundlegende Frage nach der Zukunftsfähigkeit der deutschen Streitkräfte.

2 Der Frieden ist nicht länger der Ernstfall

War die Bundeswehr seit ihrer Gründung im November 1955 eine in die NATO vollständig integrierte Bündnisarmee, deren Aufgabe vor allem in der Abschreckung bestand („Frieden ist der Ernstfall“ hieß es in einer Bundeswehrwerbung) und deren potentieller Gegner der Warschauer Pakt war, sollen deutsche Soldaten in Zukunft – so heißt es in einem Papier des Bundesverteidigungsministeriums vom Sommer 2000 – „auch über längere Zeiträume mobil, flexibel einsetzbar, überlebens- und durchhaltefähig sein“, die „erfolgreiche Durchführung eigener sowie bündnisgemeinsamer oder europäischer Einsätze ebenso sicherstellen wie Einsätze im Rahmen von Ad-hoc-Koalitionen“ und am „Wiederaufbau der gesellschaftlichen Ordnung und der Infrastruktur in Krisengebieten mitwirken“ können.³

Stellte also in den Zeiten des Ost-West-Konflikts der „Friede“ tatsächlich den Normalfall für den deutschen Soldaten dar, muss nun zur Kenntnis genommen werden, dass zum einen Kriege auch in Europa wieder „führbar“ geworden sind und zum anderen aufgrund einer doppelten Herausforderung – den radikalen Veränderungen des internationalen Systems sowie der Vereinigung der beiden deutschen Staaten – deutsche Soldaten im Rahmen multinationaler Operationen im Auftrage internationaler Organisationen in Konflikte einbezogen werden können. Die Rolle Deutschlands nach der Vereinigung unterscheidet sich erheblich von der Rolle der alten Bundesrepublik und hat die Akteursqualität des neuen Deutschlands erhöht.⁴ Die doppelte Herausforderung hat wichtige Rahmenbedingungen für die deutsche Außenpolitik – und damit auch für die Rolle der Bundeswehr – verändert. Nicht die Vereinigung für sich betrachtet, sondern die Verbindung der aus der Vereinigung resultierenden Folgen mit einer fundamentalen Veränderung des internationalen Systems schaffen die neuen Herausforderungen für die deutsche Sicherheitspolitik.

In der öffentlichen Wahrnehmung scheint diese Herausforderung noch nicht vollständig durchgedrungen zu sein. Vielleicht sogar im Gegenteil. In Deutschland hat es einen Wandel der psychologischen Befindlichkeiten dahingehend gegeben, als dass nach dem Ende des Ost-West-Konflikts das Bedrohungsgefühl weggefallen ist und eine Friedensdividende eingefordert wird. Die veränderte Rolle von Streitkräften angesichts vielschichtiger neuer Risiken und Aufgaben wird kaum thematisiert.

2.1 Was ist heute „sicher“?

Die systematische Beschäftigung mit sicherheitspolitischen Fragestellungen erfordert jedoch zunächst eine Klärung wichtiger Begriffe.⁵ Unter *Sicherheit* kann – einem negativen Sicherheitsbegriff folgend – die Abwesenheit von militärischen Gefahren und Bedrohungen verstanden werden. *Sicherheitspolitik* hat demnach die Aufgabe, diese Gefahren und Bedrohungen abzuwehren. Auf einen Staat bezogen bedeutet dies, dass er mit Hilfe der Aufstellung, Ausstattung und Unterhaltung von Streitkräften, dem Abschluss von Verträgen oder Bündnissen und Entspannungs- und Abrüstungsmaßnahmen den Schutz seines Territoriums und der politischen und sozialen Interessen seiner Bürger vor Bedrohung von außen gewährleisten muss.

Zudem hat sich der *Sicherheitsbegriff* gewandelt. So wird Sicherheit nicht mehr prioritär als militärisches Problem wahrgenommen, sondern es wird im Rahmen eines mehrdimensionalen und erweiterten Sicherheitsbegriffs von einem sicherheitspolitischen Gesamtkonzept ausgegangen, bei dem Außen-, Wirtschafts-, Finanz-, Umwelt-, Entwicklungs- und Verteidigungspolitik wechselseitig optimiert werden. Damit wird schließlich die klassische Definition als Schutz vor äußerer Bedrohung relativiert. Das negative Sicherheitsverständnis wird durch ein positives komplettiert, bei dem angestrebt wird, über die Formulierung gemeinsamer Sicherheitsinteressen Ordnungsstrukturen zu schaffen, die Sicherheitsrisiken bereits im Vorfeld minimieren. Damit zusammenhängend kann *Verteidigungspolitik* als eine mit dem Bereich der Sicherheitspolitik nur zum Teil deckungsgleiche Schnittmenge verstanden werden: als den Teil der außengerichteten Sicherheitspolitik, der eine militärische Komponente beinhaltet, also zunächst abschreckend und kriegsverhütend auf potentielle Aggressoren wirken kann. Wenn aber diese Abschreckung versagt, muss Verteidigungspolitik über die Sicherheitspolitik hinausgehend einen Staat (oder mehrere Staaten innerhalb einer internationalen Organisation) in die Lage versetzen, seine Fähigkeit zur politischen Selbstbestimmung durch Verteidigung zu bewahren. Verteidigung wird im folgenden jedoch als *weit gefasster Begriff* verwendet. Der sich wandelnde Aufgabenkatalog der Bundeswehr – neben der Landesverteidigung insbesondere Einsätze im Bereich des Krisenmanagements – lässt schon anklingen, dass sich die Sicherheits- bzw. Verteidigungspolitik nicht auf die klassischen Verteidigungsaufgaben beschränkt, sondern diese umfassend als aktive Vorbereitung auf alle Eventualitäten äußerer Gefährdungen ansieht. Das soll allerdings nicht bedeuten, dass die so verstandene Verteidigungspolitik mit der mehrdimensionalen Sicherheitspolitik – die eben auch und vor allem eine zivile Komponente hat bzw. haben sollte – gleichgesetzt werden soll. Im Vordergrund der politischen Agenda müssen Maßnahmen der kooperativen Sicherheit, der Konfliktprävention und der Projektion von wirtschaftlicher und politischer Stabilität stehen, wobei in erster Linie nichtmilitärische Mittel gefragt sind, auf die jedoch in diesem Beitrag nicht eingegangen werden soll.

Eine so verstandene Verteidigungspolitik verursacht natürlich Kosten. Bei begrenzten Budgets gehen Finanzmittel für den Aufbau und den Unterhalt militärischer Infrastruktur immer zu Lasten anderer Aufgaben. Durch zu hohe Ausgaben für eine *umfassende Verteidigungspolitik* können also zum einen Ressourcen anderen sinnvollen sicherheitspolitischen Aufgaben entzogen werden, und zum anderen kann die Akzeptanz für Verteidigungspolitik in der Bevölkerung verloren gehen:

beides kann die wesentlichen Voraussetzungen für Sicherheit verschlechtern. Es muss also eine möglichst optimale Kombination von erforderlichen Rüstungsausgaben und zivilen Aspekten der Sicherheitspolitik wie Konfliktprävention und ökonomischem Ausgleich angestrebt und der Bevölkerung vermittelt werden.

3 Konturen der gegenwärtigen Reformdebatte

Kommen wir zurück auf die aktuelle Reformdebatte. Mitte Juni diesen Jahres hat das Bundeskabinett die Vorschläge des Verteidigungsministers zur Umgestaltung der Bundeswehr gebilligt, und vorbehaltlich der Zustimmung der parlamentarischen Gremien soll die Reform ab Herbst 2000 mit der Zielvorgabe für den Abschluss 2006 schrittweise umgesetzt werden. Vorausgegangen waren – neben den Stellungnahmen aller im Bundestag vertretenen Parteien – zahlreiche Gutachten und bestellte Berichte der Bundesregierung bzw. des Verteidigungsministers. Zu den inzwischen veröffentlichten direkt entscheidungsrelevanten Papieren gehören eine „Bestandsaufnahme“ des Verteidigungsministeriums, ein „Eckwertepapier“ des Generalinspektors der Bundeswehr und der Bericht der Kommission „Gemeinsame Sicherheit und Zukunft der Bundeswehr“ unter dem Vorsitz von Altbundespräsident Richard von Weizsäcker, die im Frühjahr 1999 von der Bundesregierung berufen worden war.⁶

Was sind die wesentlichen Unterschiede und Gemeinsamkeiten in den Berichten und dem Beschluss des Bundeskabinetts vom 14. Juni 2000 und wie wird das Profil deutscher Streitkräfte in den kommenden Jahren aussehen? Zwar stimmen die genannten Papiere in den konzeptionellen Vorstellungen weitgehend überein, in einigen Fragen sind jedoch deutliche Unterschiede festzustellen. Hinter den unterschiedlichen Vorstellungen steht letztlich die entscheidende Frage, welche Risiken Deutschland mit welcher Priorität in welcher geografischen Reichweite mit welchen Verbündeten und welchen Mitteln zu meistern hat, und welche politisch formulierten Aufgaben sich daraus ergeben. Folgende Übersicht gibt die Kernpunkte der unterschiedlichen Vorschläge wieder, die im folgenden näher erläutert werden.

| | Ist-Stand | Beschluss Bundeskabinett | Vorschlag Generalinspekteur | Weizsäcker-Kommission |
|-------------------------------|--|--|--|--|
| Soldaten | 338.000 | 277.000 | 290.000 | 240.000 |
| Dauer des Wehrdienstes | 10 Monate | 9 Monate bzw. 6 plus 3 | 9 Monate | 10 Monate Auswahlwehrpflicht |
| Wehrpflichtige Besonderheiten | 134.000 | 77.000 | 84.000 | 30.000 |
| | Bundeswehr gilt als überdimensioniert und unterfinanziert und strukturell nicht auf neue Herausforderungen eingestellt | In erster Linie bestimmen Landes- und Bündnisverteidigung Umfang und Struktur der Streitkräfte | Landes- und Bündnisverteidigung bleiben bestimmend, Krisenbewältigung im Einzelfall hinsichtlich der Konfliktintensität gleichrangig | Fähigkeit zum Kriseneinsatz schließt Fähigkeit zur Bündnis- und Landesverteidigung ein |

In der gegenwärtigen Debatte spielen insbesondere vier Themenbereiche eine zentrale Rolle.

3.1 Anpassung an neue Aufgaben

Es ist schon angeklungen, dass sich das Aufgabenspektrum der Bundeswehr radikal erweitert hat. Die geostrategische Lage Deutschlands hat sich zwar stark verbessert, die Sicherheitslage ist jedoch durch eine Reihe militärischer und nichtmilitärischer Risiken mit schwer abzuschätzenden Bedrohungspotentialen gekennzeichnet. Nehmen wir an, es müsste heute eine solide Prognose für die kommenden vier Jahre gemacht werden und ziehen wir weiterhin in Betracht, wie eine solche Prognose 1988 für 1992 ausgesehen hätte, dann zeigt sich, dass die sicherheitspolitische Prognosefähigkeit dürftig ist.

Wichtiger Streitpunkt ist deshalb die Frage nach den realistischen sicherheitspolitischen Szenarien und der Aufgabendefinition für deutsche Streitkräfte. Damit zusammenhängend spielt die Frage der notwendigen Bewaffnung, der Personalstärke und der Wehrform ebenso eine Rolle, wie die Prioritätensetzung auf Landes- und Bündnisverteidigung oder auf Kriseneinsätze außerhalb des Bündnisgebietes. Auch die Frage, nach welchen Kriterien Einsätze erfolgen sollen steht auf der Agenda. Muss in jedem Fall ein eindeutiges Mandat des Sicherheitsrates der Vereinten Nationen vorliegen oder darf – wie im Falle des Kosovo – notfalls auch ohne UN-Mandat interveniert werden? Des Weiteren ist zu fragen, ob und wie schnell Entscheidungen hinsichtlich der Struktur einer Armee sachlich reversibel sind, wenn sich die Annahmen hinsichtlich der unterstellten Szenarien als falsch erweisen. Jedenfalls kann Risikovorsorge nicht erst dann beginnen, wenn eine eventuelle Gefährdung bereits eingetreten ist.⁷

3.2 Europa- und Bündnisfähigkeit

In den vergangenen Jahren ist die deutsche Bundesregierung zahlreiche internationale Verpflichtungen in Bezug auf ihre Streitkräfte eingegangen, ohne dass bisher erkennbar ist, wie diese Verpflichtungen umgesetzt werden sollten.

- Im Zusammenhang mit dem neuen Strategischen Konzept der NATO vom April 1999 wurde vereinbart, die Fähigkeiten in den Schlüsselbereichen Verlegbarkeit und Mobilität, Durchhaltefähigkeit und Logistik, Überlebensfähigkeit und Führung nachhaltig zu verbessern (die sogenannte *Defence Capabilities Initiative*).
- Im Zusammenhang mit der sicherheitspolitischen Aufwertung der Europäischen Union hat der Europäische Rat im Dezember 1999 beschlossen, verbindliche Streitkräfteziele für den Aufbau eines europäischen Krisenreaktionskorps vorzugeben (das sogenannte *European Headline Goal*), das Krisenreaktions-einsätze im Spektrum der so genannten „Petersberger Aufgaben“ (humanitäre Aufgaben und Rettungseinsätze, friedenserhaltende Aufgaben, Kampfeinsätze bei der Krisenbewältigung) übernehmen soll.

- Im Zusammenhang mit der erklärten Absicht der Bundesregierung, die Vereinten Nationen zu stärken, sind Kontingente für eine schnell abrufbare Einsatztruppe unter dem Kommando der Vereinten Nationen zugesagt worden (im Rahmen der so genannten *Stand-by-forces*).

Die Erfüllung dieser Zielvorgaben ist nicht zum Nulltarif zu haben. Um jedoch insbesondere die Ressourcen für den der Aufbau einer europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik bereitzustellen, bedarf es neben dem politischen Willen dazu vor allem eines: mehr Geld für die strategischen Schlüsselgrößen Transport, Aufklärung und Kommunikation (bei denen insbesondere Deutschland erhebliche Defizite hat). Zwar gibt es bei einzelnen europäischen Streitkräften erhebliches Rationalisierungspotenzial – so geben die Europäer zusammen etwa 60 Prozent des US-Verteidigungshaushalts aus, erhalten aber nur rund 10 Prozent der Kampfkraft – ohne stärkeres finanzielles Engagement ist Handlungsfähigkeit aber nicht herzustellen. Teilt man die Auffassung, dass Deutschlands Einbindung in EU und NATO im aufgeklärten Eigeninteresse liegt und zudem Voraussetzung für die Akzeptanz von deutschem Militär bei den Partnern ist, muss der Frage der Bündnis- und Europafähigkeit höchste Priorität zugemessen werden. Alle denkbaren Kriseneinsätze der Bundeswehr werden in Zukunft Koalitionseinsätze sein, d.h. alleine kann die Bundeswehr weder gemäß der bundesdeutschen Verfassung noch der politischen Wirklichkeit eingesetzt werden. Im Umkehrschluss bedeutet dies aber auch, dass die Partner auf den deutschen Beitrag angewiesen sind.

Weitergehende Pläne, die über die bereits praktizierte Multilateralisierung der deutschen Streitkräfte hinaus in Richtung europäischer Streitkräfte gehen, werden zwar diskutiert, ihnen werden aber derzeit kaum Chancen eingeräumt. Die Zeit für eine europäische Armee, die dann nach einer Anschubfinanzierung möglicherweise Geld sparen könnte, ist jedenfalls noch nicht reif.⁸

3.3 Finanzierung der Bundeswehrreform

Eng mit der Debatte um die eingegangenen internationalen Verpflichtungen hängt die Frage der Finanzierung der deutschen Streitkräfte zusammen. Insbesondere wird Deutschland von den Verbündeten vorgeworfen, zu wenig Geld für den militärischen Teil der Sicherheitspolitik auszugeben und die falschen Schwerpunkte in den Bereichen Ausrüstung, Personalumfang und strategische Ausrichtung zu setzen. Die Bundeswehr gilt in Anbetracht der immer neuen Aufgabenzuweisungen als chronisch unterfinanziert. So gab Deutschland für militärische Verteidigung 1999 in absoluten Zahlen trotz höherer Bevölkerungszahl und Wirtschaftsleistung rund 5 Milliarden Euro weniger als Frankreich und 10 Milliarden weniger als Großbritannien aus. Hinsichtlich des Prozentsatzes vom Bruttosozialprodukt ist Deutschland mit rund 1,4 Prozent vor Luxemburg Schlusslicht innerhalb der NATO (der Anteil Frankreichs und Großbritanniens liegt bei jeweils 2,8 Prozent). Für Investitionen in militärisches Gerät werden mit etwa 20 Prozent der Verteidigungsausgaben weit weniger als bei den Verbündeten ausgegeben (GB: 44, F: 45 Prozent) und Deutschland hat inzwischen Schwierigkeiten sich an Aktionen der Partner zu beteiligen: es gilt manchen bereits als Trittbrettfahrer.⁹ Andere weisen darauf hin, dass der Verteidigungshaushalt (nach den Posten Arbeit bzw. Soziales, Zinsen

auf Bundesschuld und Verkehr) viertgrößter Ausgabenposten des Bundeshaushalts ist und nach NATO-Kriterien immerhin gut 12 Prozent des Bundeshaushalts ausmacht. Zudem habe sich auch der Wehretat den allgemeinen Sparzwängen und dem Ziel einer Konsolidierung der Staatsfinanzen unterzuordnen. Nicht zuletzt müsse man die vielfältigen Ausgaben Deutschlands im nichtmilitärischen Bereich – etwa besondere Leistungen zur Unterstützung Mittel- und Osteuropas und Russlands – in die Bilanz mit einbeziehen.

Die grundsätzliche Frage ist, ob die Analyse der sicherheitspolitischen Lage oder die finanzpolitische Situation zum Ausgangspunkt für Umfang, Struktur und Ausrüstung der Streitkräfte gemacht wird.

3.4 Die Debatte um die Wehrpflicht

In der öffentlichen Wahrnehmung spielte die Frage der allgemeinen Wehrpflicht eine übergeordnete Rolle, obgleich eine Berufsarmee bei den sicherheitspolitischen Eliten aus guten Gründen nicht mehrheitsfähig ist. Die Argumente gegen die Wehrpflicht lassen sich wie folgt zusammenfassen. Weil sich die sicherheitspolitische Lage grundlegend verändert habe und eine unmittelbare Bedrohung des Territoriums nicht in Sicht sei, sei die Wehrpflicht nicht nur nicht länger notwendig, sondern den zwangsverpflichteten jungen Männern auch nicht mehr zuzumuten. Der Trend geht zudem in fast allen NATO-Staaten zu schlagkräftigen, hochmobilen, kleinen Berufsarmeen (Belgien, Frankreich, Großbritannien, Kanada, Luxemburg, Niederlande, Portugal, Spanien, USA), Deutschland solle sich in dieser Frage nicht isolieren. Mit einer Berufsarmee ginge zudem eine Professionalisierung der Streitkräfte einher, die dann für Einsätze im Spektrum der Krisenbewältigung besser geeignet seien. Dieser neue Soldatentyp sei nicht im Rahmen einer kurzen Ausbildungszeit auf seine Aufgaben vorzubereiten, weshalb es nicht zu verantworten wäre, Wehrpflichtige für solche Einsätze heranzuziehen. Vereinzelt wird angeführt, dass eine Freiwilligenarmee billiger sei, wobei die Berechnungsgrundlagen hierfür umstritten sind.¹⁰ Schließlich sei keine Wehrgerechtigkeit mehr gegeben, wenn bei einer reduzierten Armee aufgrund geringerer Personalerfordernis nur noch ein geringer Teil eines Jahrgangs eingezogen werden kann.

Die Befürworter der Wehrpflicht argumentieren anders. Neben grundsätzlichen Erwägungen wie dem Argument der demokratischen Einbettung der Streitkräfte in die Gesellschaft durch die Heranziehung von Menschen, die sonst möglicherweise nicht mit der Armee in Kontakt kommen würden (der „Bürgersoldat“ als Ausdruck einer demokratischer Armee) wird darauf hingewiesen, mit einer Wehrpflichtarmee sei eine zusätzliche Bremse für „out of area-Abenteuer“ eingezogen, weil eine Berufsarmee möglicherweise eher eingesetzt werden könnte als eine Armee mit Wehrpflichtigen. Die Wehrpflicht sichere zudem die sogenannte Aufwuchsfähigkeit in einer Krise, die wichtiges Element der internationalen Stabilität sei. Schließlich sei die Wehrpflicht erforderlich, um qualifizierte Zeit- und Berufssoldaten zu gewinnen. Vereinzelt werden auch sachfremde Argumente wie der Hinweis auf die Notwendigkeit des Zivildienstes als Gegenstück zur Wehrpflicht oder die mögliche Aufweichung durch das Urteil des Europäischen Gerichtshofes zum Militärdienst von Frauen herangezogen.

4 Positionen der politischen Parteien

Während es innerhalb der Parteien zwischen den verschiedenen Flügeln durchaus unterschiedliche Nuancen gibt, fordern lediglich Bündnis 90/Die Grünen und die PDS in ihren offiziell verabschiedeten Beschlüssen die Abschaffung der Wehrpflicht. SPD, CDU, CSU und FDP sprechen sich dagegen nachdrücklich für den Erhalt der Wehrpflicht aus, ohne sich allerdings in der konkreten Ausgestaltung einig zu sein.

| | SPD | CDU/CSU | Bündnis 90 | FDP | PDS |
|------------------------|----------|----------|-------------------|----------|-------------------|
| Soldaten | 280.000 | 300.000 | 200.000 | 260.000 | 100.000 |
| Dauer des Wehrdienstes | 9 Monate | 9 Monate | keine Wehrpflicht | 5 Monate | keine Wehrpflicht |
| Wehrpflichtige | 80.000 | 100.000 | keine | 65.000 | keine |

Differenzen zwischen den Parteien sind in dem für notwendig erachteten Umfang und der Finanzierung sowie in der Grundausrichtung der Sicherheitspolitik festzustellen. Insbesondere CDU und CSU sind für eine Verstärkung bzw. Erhöhung des Verteidigungshaushalts, die Grünen setzen auf Sparkurs. Unterschiedliche Akzente in grundsätzlichen sicherheitspolitischen Fragen werden insbesondere zwischen Bündnis 90/Die Grünen und CDU/CSU sichtbar. So legen die Grünen den Schwerpunkt auf Fähigkeiten zur Krisenprävention und wollen keine Bundeswehr als Instrument der Machtprojektion oder globalen militärischen Interessensdurchsetzung. Die FDP will Früherkennung und Verhinderung von Konflikten zwar höchste Priorität einräumen, sieht aber in der abschreckenden Wirkung schlagkräftiger und einsatzbereiter Streitkräfte die nach wie vor entscheidende Rolle bei der Konfliktverhinderung. Für die CDU trägt eine angemessene militärische Fähigkeit zur Bestimmung des außenpolitischen Handlungsspielraums bei, beeinflusst das Gewicht in internationalen Organisationen und ermöglicht den Schutz vitaler deutscher Interessen. Die CSU hält die These für falsch, dass klassische militärische Bedrohungen nicht mehr vorstellbar seien. Deshalb müsse die Fähigkeit erhalten bleiben, den verbleibenden Gefahren angemessen entgegenzutreten, was auch außerhalb Europas der Fall sein könne.¹¹

5 Aktuelle Beschlusslage der Bundesregierung

Nach den Beschlüssen des Bundeskabinetts wird der Umfang der Bundeswehr von nominell 340.000 auf 277.000 Soldaten verringert. Rund 150.000 Soldaten werden den so genannten Einsatzkräften für Krisenmanagementaufgaben, rund 105.000 der Militärischen Grundorganisation zur Verteidigung zugeordnet. Die Einsatzkräfte werden in abgestufter Verfügbarkeit bereit gehalten und eng mit den Kräften der Militärischen Grundorganisation verzahnt. Die von der vorherigen Bundesregierung durchgesetzte Einteilung in Hauptverteidigungskräfte und Krisenreaktionskräfte wird somit modifiziert. Hinzu kommen 22.000 Dienstposten für die Ausbildung. Die Wehrpflicht soll auch auf lange Sicht bestehen bleiben. Die Zahl der

Wehrpflichtigen wird von 135.000 auf 77.000 gesenkt, die Dauer der Wehrpflicht beträgt ab dem Jahr 2002 neun Monate und kann wie folgt flexibel abgeleistet werden:

| 6 Monate | 9 Monate | Bis zu 23 Monate |
|--|---|--|
| Grundwehrdienst von 6 Monaten plus Wehrübungen von insgesamt 3 Monaten | Grundwehrdienst von 9 Monaten mit erhöhtem Wehrsold ab dem 7. Monat, keine Pflichtwehrübungen | Freiwillig längerer Wehrdienst von bis zu 23 Monaten mit erhöhtem Wehrsold ab dem 7. Monat, keine Pflichtwehrübungen |

Rechnet man die bis zu 90.000 zivilen Dienstposten hinzu, so wird die Bundeswehr in Zukunft einen Friedenspersonalumfang von 360.000 umfassen. Der geplante Verteidigungsumfang beträgt ca. 500.000 (255.000 Präsenzumfang und 250.000 Aufwuchsumfang).

| | Heer | Luftwaffe | Marine | Streitkräfte |
|--------------------------|---------|-----------|--------|---|
| Berufs- und Zeitsoldaten | 112.000 | 47.000 | 19.000 | 178.000 |
| Wehrdienstleistende | 60.000 | 13.000 | 4.000 | 77.000 |
| Gesamtzahl | 172.000 | 60.000 | 23.000 | 255.000 plus 25.000 Ausbildungs- posten |

Neben zahlreichen bemerkenswerten Strukturveränderungen (u.a. Schaffung eines Einsatzführungskommandos, Stärkung der Rolle des Generalinspektors, neuartige Zusammenarbeit mit der Wirtschaft in Beschaffung und Unterhalt, neues Ausrüstungs- und Materialkonzept, Neuordnung der Laufbahnstrukturen und der Wehrverwaltung, Öffnung aller Laufbahnen für Frauen) ist die Entscheidung, Struktur, Ausrüstung und Ausrichtung der Armee stärker als bisher von der Verteidigung auf die „Krisenbewältigung out of area“ auszurichten, die einschneidendste Veränderung. Zwar bleiben Landes- und Bündnisverteidigung für Umfang und Struktur der Bundeswehr bestimmend, Konfliktverhütung und Krisenbewältigung werden aber in ihrer Intensität und Komplexität weitgehend mit der kollektiven Verteidigung gleichgesetzt. Das den Planungen zu Grunde gelegte Fähigkeitsprofil deutscher Streitkräfte soll sich damit an den sicherheitspolitischen Bedingungen, den rechtlichen Vorgaben des Grundgesetzes und den internationalen Verpflichtungen orientieren, die Deutschland eingegangen ist. In dem Papier des Verteidigungsministers heißt es wörtlich: „Regionale Konflikte, die die Sicherheit verbündeter Staaten gefährden, können in die Kollektive Verteidigung münden, in der auch Deutschland seine Beistandsverpflichtung einzulösen hat. Dies kann einen teilweisen Aufwuchs der präsenten Kräfte erfordern. Die Fähigkeit zur wirksamen Teilnahme an militärischen Krisenoperationen steht daher in engem Zusammenhang mit der Kollektiven Verteidigung. Folglich gilt es, ein Kontinuum militärischer Kräfte vorzuhalten, das sowohl den Herausforderungen der Kollektiven Verteidigung, als auch der Krisenprävention bis hin zur Krisenbewältigung gewachsen ist“.

Zum Auftrag der Bundeswehr heißt es, „die Bundeswehr schützt Deutschland und seine Staatsbürger vor politischer Erpressung und äußerer Gefahr, verteidigt Deutschland und seine Verbündeten, trägt zur Sicherung von Frieden und Stabilität im euroat-

lantischen Raum bei, fördert den Weltfrieden und die internationale Sicherheit im Einklang mit der Charta der Vereinten Nationen und hilft bei Katastrophen, rettet aus Notlagen und unterstützt humanitäre Aktionen“. Auch die sicherheitspolitische Lage wird in allen vier Papieren ähnlich beurteilt. Sicherheit kann demnach weder vorrangig noch ausschließlich durch militärische Maßnahmen gewährleistet werden. Gleichwohl sind – so heißt es in den vom Kabinett akzeptierten Eckpfeilern des Verteidigungsministers – „politische Bereitschaft und Fähigkeit, internationale Stabilität und Frieden notfalls auch mit militärischen Mitteln durchzusetzen bzw. wiederherzustellen, unverzichtbare Voraussetzung für die Glaubwürdigkeit eines umfassenden Ansatzes von Sicherheitspolitik“. Deutsche Streitkräfte müssen „im gesamten Aufgabenspektrum verwendbar“, auf einen „umfassenden Einsatz vorbereitet und für die wahrscheinlichsten Einsätze rasch verfügbar sein“ sowie „die erfolgreiche Durchführung eigener sowie bündnisgemeinsamer oder europäischer Einsätze ebenso sicherstellen, wie Einsätze im Rahmen von ad-hoc-Koalitionen“.

Paradoxerweise beschließt also eine rot-grüne Regierungskoalition eben jenes Fähigkeitsprofil für deutsche Streitkräfte, welches sie zu Oppositionszeiten bis hin zum Bundesverfassungsgericht bekämpft hatte und das zum Teil im Gegensatz zum eigenen Parteiprogramm steht. So heißt es noch im Programm von Bündnis 90/Die Grünen zur Bundestagswahl 1998 schlicht, man lehne die „Umstrukturierung der Bundeswehr zu einer Interventionsarmee durch den Aufbau von Krisenreaktionskräften“ ab. Und eine Oppositionsfraktion CDU/CSU, die zu Regierungszeiten den Umbau zu einer interventionsfähigen Armee eingeleitet hatte, beklagt heute die mangelnde Ausrichtung auf die Landesverteidigung. Verkehrte Welt in der Berliner Republik?

5.1 Defizite in der Reformdebatte

In der derzeitigen Debatte um die Reform der Bundeswehr sind neben diesen fragwürdigen Aspekten politischer Kultur insbesondere sechs Mängel auffallend.

- *Erstens* ist die Frage, welche Bundeswehr für welche Aufgaben notwendig ist, nicht hinreichend diskutiert. Eine breite und gründliche Debatte über die Bedingungen und Ziele von Bundeswehreinsetzungen sowie über die Konfliktformationen und -regionen, in denen die Bundeswehr eingesetzt werden soll, hat es weder innerhalb der Bundeswehr, noch innerhalb der Gesellschaft gegeben. Ist, wie die Weizsäcker-Kommission empfiehlt, Fähigkeit, Struktur und Umfang primär aus der Eignung zu Kriseneinsätzen abzuleiten und mit diesen Kräften auch die Bündnisverteidigung zu leisten oder muss die Planung weiterhin auf den unwahrscheinlichen Fall der Landes- und Bündnisverteidigung abzielen?
- *Zweitens* ist die Finanzierung der Strukturreform weitgehend ungeklärt und insofern ein Geschäft mit ungedeckten Schecks. Die Weizsäcker-Kommission hat den im Vergleich zum Haushaltsansatz des Jahres 2000 zusätzlichen Finanzierungsbedarf in den kommenden zehn Jahren auf rund 2,7 Milliarden Mark jährlich beziffert, rechnet aber auf einer Basis von lediglich 240.000 Soldaten. Wie mit 277.000 Soldaten, einem Haushalt von 46,8 Milliarden Mark im Jahr 2001 und sinkendem Budget gemäß der mittelfristigen Finanzplanung die Reform finanziert werden kann, bleibt das Geheimnis Scharpings. Dies selbst dann, wenn man erhebliches Einsparpotential im Zuge von Rationalisierungsmaßnahmen

und Privatisierungserlösen einkalkuliert. Es ist eine Binsenweisheit, dass ohne stärkeres finanzielles Engagement Handlungsfähigkeit nicht herzustellen ist, vor allem bedarf es einer Anschubfinanzierung für eine umfassende Reform. „Friedensdividende“ und immer neue Aufgaben passen nicht zusammen.

- Ob jedoch *drittens* die Öffentlichkeit und das Parlament davon überzeugt werden können, mehr Geld für den militärischen Teil der Sicherheitspolitik auszugeben, bleibt fraglich. Bei Meinungsumfragen zu sicherheitspolitischen Themen fällt auf, dass dieses Thema als wenig dringlich wahrgenommen wird und zudem der Sicherheitsbegriff kaum noch einen militärischen Charakter hat. Ob sich jemand *sicher* fühlt oder nicht, hat mit Streitkräften offenbar nur noch wenig zu tun. Zudem konkurrieren andere, im weiten Sinne ebenfalls sicherheitspolitische Aufgaben mit den Ressourcen für die Bundeswehrreform. Diese beziehen sich unter anderem auf die Herausforderungen im Spektrum des erweiterten Sicherheitsbegriffs.
- *Viertens* schließlich geht es um die grundsätzliche Rolle von Streitkräften in der Politik. Bei den neuen Einsatzformen vermischen sich traditionelle Rollen der Soldaten in Richtung einer Verquickung militärischer mit polizeilichen und zivilen Verwaltungsfunktionen. Dies bedeutet in der Konsequenz, dass Streitkräfte flexibler, professioneller und anders ausgebildet werden müssen. Sie verlieren damit nicht an Bedeutung, sondern erlangen mit der Übernahme neuer Rollen sogar eher eine politische Aufwertung.¹²
- *Fünftens* unterliegt derzeit das gesamte Militärwesen einem dramatischen Wandel. „Postmoderne Kriegsführung“, „revolution in military affairs“, „Cyberwar“, „information warfare“ sind hierbei die Schlagwörter. Kleinere, schnellere, mobiler und unabhängiger operierende Verbände dürften zunehmend das Bild künftiger Kriege prägen. Akteure, die den Wandel im Militärwesen am konsequentesten vollziehen, werden einen klaren Vorteil gewinnen und die Machtbeziehungen im internationalen System deutlich verändern.
- Dass *sechstens* ein Bereithalten von Militärpotentialen und notfalls auch militärische Einsätze jedoch nicht in das bekannte Sicherheitsdilemma mitsamt Rüstungswettläufen und gegenseitigem Misstrauen führen, ist glaubwürdig nur möglich, wenn Streitkräfte von Instrumenten nationaler oder alliierter Macht zu Instrumenten der gemeinsamen Friedenswahrung werden, die nur Friedensbrecher, nicht aber beliebig gewählte oder gewachsene Feinde ausgrenzen oder bedrohen. Insofern bleibt es schwer objektivierbar und bedarf kritischer Begleitung durch die Fachöffentlichkeit, zwischen notwendiger Modernisierung auf der einen Seite und Instabilität induzierender Verstärkung des Militärpotentials auf der anderen Seite zu unterscheiden.

6 Ausblick

Sicherheitspolitik steht mit der Bundeswehrreform wieder auf der Tagesordnung. Es kommt darauf an, diese Chance für eine grundlegende Reform zu nutzen, die bündnispolitisch zuverlässig und friedenspolitisch nachhaltig ist sowie von breitem gesellschaftlichen Konsens getragen wird. Doch ein solcher Konsens in sicherheitspolitischen Fragen, der für die Berechenbarkeit der deutschen Außenpolitik

von fundamentaler Bedeutung ist, stellt sich nicht von alleine ein. Um ihn muss auf möglichst informierter Basis gerungen werden. Das sozialwissenschaftliche Desinteresse an sicherheits- bzw. militärpolitischen Fragestellungen mag aus den Erfahrungen mit deutschem Militär im 20. Jahrhundert berechtigt sein. Der unproduktive Streit zwischen „Bellizisten“ und „Pazifisten“ jedoch sollte ad acta gelegt werden und einem konstruktiv-kritischen Diskurs im Umgang mit sicherheitspolitischen Fragestellungen weichen.

Anmerkungen

- 1 Der Begriff „Salamitaktik“ ist in das sicherheitspolitische Vokabular eingezogen, nachdem Rüge Auslandseinsätze der Bundeswehr Schritt für Schritt durchsetzte.
- 2 Das Bundesverfassungsgericht hatte nach kontroverser Debatte am 12. Juli 1994 entschieden, dass Auslandseinsätze der Bundeswehr jenseits der Landes- und Bündnisgrenzen rechtlich zulässig sind, wenn sie im Rahmen von Aktionen der NATO und der WEU zur Umsetzung von Beschlüssen des Sicherheitsrates der Vereinten Nationen erfolgen. Gleiches gilt für eine Beteiligung an allen Einsätzen der Vereinten Nationen. Voraussetzung ist in allen Fällen die vorherige Zustimmung des Deutschen Bundestags.
- 3 Der Bundesminister der Verteidigung: Die Bundeswehr sicher ins 21. Jahrhundert. Eckpfeiler für eine Erneuerung von Grund auf, Berlin 2000, Randnummer 28.
- 4 Zum Gesamtkontext der deutschen Außen- und Sicherheitspolitik siehe als grundverschiedene Beiträge etwa: Alexander Siedschlag: Zwischen gezähmter Macht und gefordertem Engagement. Die Außen- und Sicherheitspolitik des vereinten Deutschland in ihrer ersten Dekade, in: *Gegenwartskunde* (2) 2000, S. 143-156; Ernst-Otto Czempel: Determinanten zukünftiger deutscher Außenpolitik, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte* (24) 2000, S. 13-24; Werner Link: Alternativen deutscher Außenpolitik, in: *Zeitschrift für Politik* (2) 1999, S. 125-143.
- 5 Dazu ausführlich: Johannes Varwick/Wichard Woyke: Die Zukunft der NATO. Transatlantische Sicherheit im Wandel, Opladen 2000, S. 33-45.
- 6 Bei den Papieren, die im Internet unter <http://www.bundeswehr.de> erhältlich sind, handelt es sich um: Bundesministerium der Verteidigung: Bestandsaufnahme. Die Bundeswehr an der Schwelle zum 21. Jahrhundert, Bonn, 3.5.1999; Generalinspekteur der Bundeswehr: Eckwerte für die konzeptionelle und planerische Weiterentwicklung der Streitkräfte, Bonn, 23.5.2000; Kommission Gemeinsame Sicherheit und Zukunft der Bundeswehr: Erneuerung von Grund auf, Berlin, 23.5.2000; Bundesminister der Verteidigung: Die Bundeswehr sicher ins 21. Jahrhundert. Eckpfeiler für eine Erneuerung von Grund auf, Berlin, 1.6.2000. Der Beschluss des Bundeskabinetts vom 14.6.2000 weicht in Teilen von den veröffentlichten Vorlagen ab, ist jedoch nicht öffentlich zugänglich.
- 7 Vgl. Dieter Wellershoff: Wie viel und welche Bundeswehr braucht Deutschland, in: *Frankfurter Allgemeine Zeitung* vom 17.5.2000, S. 9.
- 8 Siehe dazu Johannes Varwick/Wichard Woyke: Die Zukunft der NATO. Transatlantische Sicherheit im Wandel, Opladen 2000, S. 127-147; Wilfried von Bredow: Europäische Streitkräfte. Aussichten und Probleme militärischer Multinationalität, Marburg 2000 sowie den Teil „Der europäische Imperativ“ in dem Bericht der Weizsäcker-Kommission.
- 9 Siehe stellvertretend François Heisbourg: Trittbrettfahrer? Keine europäische Verteidigung ohne Deutschland, in: *Internationale Politik*, (4) 2000, S. 35ff.
- 10 Als Beispiel siehe: Hans-Dieter Lemke: Bundeswehr 2015. Grundzüge und Kosten aufgabengerechter Streitkräftestrukturen, Ebenhausen 2000.
- 11 Die Positionspapiere finden sich auf den jeweiligen Internetseiten der Parteien, eine gekürzte Gegenüberstellung findet sich auch in: *ZEIT-Punkte* (4) 2000: Wohin marschiert die Bundeswehr? Fakten Meinungen und Dokumente zur wichtigsten politischen Debatte des Jahres 2000.
- 12 Dazu ausführlich: Wilfried von Bredow/Gerhard Kümmel: Das Militär und die Herausforderung globaler Sicherheit, Strausberg 1999.