CSS Analysen zur Sicherheitspolitik

CSS ETH Zurich

Nr. 14 • Mai 2007 • 2. Jahrgang

DEUTSCHE VERTEIDIGUNGSPOLITIK: KONTINUITÄT UND WANDEL

Kaum eine Armee in Europa stand nach dem Ende des Kalten Krieges unter grösserem Reformdruck als die deutsche Bundeswehr. Seit Mitte der 1990er Jahre hat Deutschland sich zwar verstärkt an internationalen Stabilisierungseinsätzen beteiligt. Defizite im Bereich der strategischen Verlegefähigkeit, der weltweiten Aufklärung sowie interoperabler Führungssysteme und -mittel sind aber noch nicht überwunden. Die historisch bedingte Skepsis gegenüber Auslandeinsätzen der Bundeswehr ist nach wie vor eine wichtige innenpolitische Rahmenbedingung deutscher Verteidigungspolitik.

Deutscher Soldat der Unifil auf Patrouille vor der Küste Libanons *Alex Grimm/Reuters*

Mit der Verabschiedung des «Weissbuchs zur Sicherheitspolitik Deutschlands und zur Zukunft der Bundeswehr» im Oktober 2006 stellte die deutsche Regierung erstmals nach zwölf Jahren wieder eine grundlegende sicherheitspolitische Konzeption vor. Die im Mai 2003 vom damaligen Verteidigungsminister Peter Struck vorgelegten Verteidigungspolitischen Richtlinien waren zwar eine verbindliche konzeptionelle Grundlage für die deutsche Verteidigungspolitik und die Arbeiten im Bundesministerium der Verteidigung. Erst mit dem Weissbuch trägt aber das gesamte Bundeskabinett den tiefgreifenden sicherheitspolitischen Veränderungen Rechnung, die das internationale System seit der Epochenwende 1989/90 und verstärkt seit dem 11. September 2001 charakterisieren.

So sehr die deutsche Sicherheitspolitik auch den Handlungsmaximen der alten Bundesrepublik folgen mag: Kaum eine Armee in Europa hat sich umfassender auf den Wandel der sicherheitspolitischen Rahmenbedingungen einstellen müssen als die Bundeswehr. Während die Anforderungen in den letzten Jahren deutlich zugenommen haben, stehen Auftrag, Aufgaben und Mittel der deutschen Streitkräfte jedoch nach wie vor nicht im Einklang.

Funktionale und geografische Erweiterung

Mit der Wiedervereinigung Deutschlands, der Auflösung des Warschauer Paktes und dem Wegfall der eindimensionalen sowjetischen Bedrohung gehörte auch das Szenario eines grossen zwischenstaatlichen Konfliktes entlang der Faltlinien des Eisernen Vorhangs der Vergangenheit an. Die Notwendigkeit einer grenznahen Vorneverteidigung mit hoch gerüsteten Panzerarmeen gegen eine sich in Reichweite befindende raumgreifende Landmacht entfiel. Deutschland als einstiger Frontstaat des Kalten Krieges wurde zum Gravitationszentrum europäischer Politik. Und Mitteleuropa wurde in den Worten des ehemaligen deutschen Verteidigungsministers Volker Rühe zur «strategischen Ruhezone».

In der Analyse der sicherheitspolitischen Lage folgt das Weissbuch der Logik der Europäischen Sicherheitsstrategie, wonach an die Stelle der klassischen sicherheitspolitischen Bedrohungen graduell neue Risiken wie Terrorismus, Proliferation und Aufrüstungstendenzen, Regionalkonflikte, illegaler Waffenhandel, Entwicklungshemmnisse und fragile Staatlichkeit gerückt sind. Diese Risiken wirken sich heute in unterschiedlichem Masse auf die äussere und innere Sicherheit Deutschlands aus. Um sie bewältigen zu können, lässt sich die Bundesrepublik von einem geografisch und funktional erweiterten Sicherheitsbegriff leiten. Verteidigung ist geografisch nicht mehr einzugrenzen. Sie wird als die Wahrung nationaler Sicherheit begriffen. Konsequenterweise schliesst Sicherheitsvorsorge Stabilitätsprojektion, Konfliktverhütung und Krisenbewältigung ein. Die neuen internationalen Verpflichtungen dienen dabei als Legitimationsrahmen für die Umgestaltung der Streitkräfte. Dieser Reformprozess ist gekennzeichnet durch Elemente der Kontinuität und des Wandels.

Multilateralismus als traditioneller Leitgedanke

Das vereinte Deutschland sieht sich ungeachtet des fundamentalen Wandels der internationalen Rahmenbedingungen und der Übernahme neuer Aufgaben aussen- und sicherheitspolitisch in der Tradition der alten Bundesrepublik. Seit den frühen Tagen des Kalten Krieges hatte die Einbindung des westlichen Deutschland in die euroatlantischen Strukturen den Westmächten nicht nur Sicherheit mit und für, sondern

© 2007 Center for Security Studies (CSS), ETH Zürich

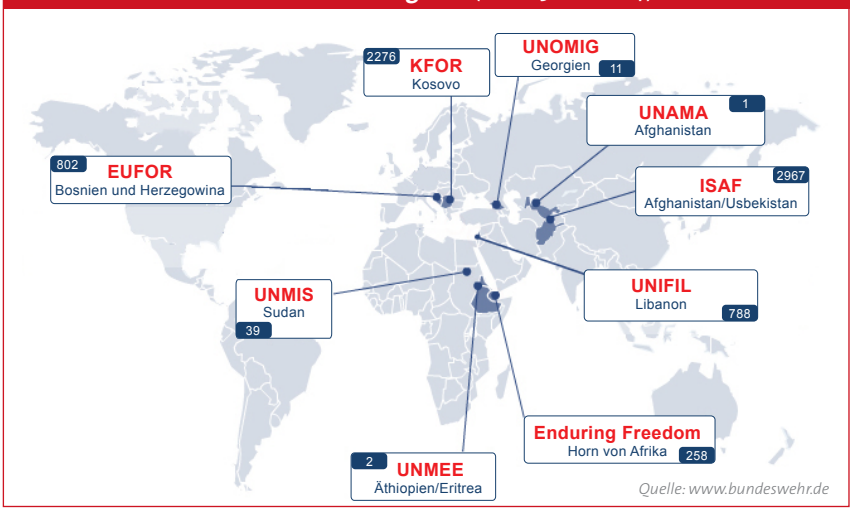
auch vor einem erstarkenden Deutschland ermöglicht. Im Gegenzug eröffnete die Politik der Integration der Bundesrepublik die Gelegenheit, neben dem Bestreben um Anerkennung als gleichberechtigter Staat gestaltend auf die westliche Sicherheitspolitik einzuwirken. In dem Moment, in dem sich die Bundesregierung 1990 bereit erklärte, die Politik der Integration und der freiwilligen Selbsteinbindung in die euro-atlantischen Strukturen fortzusetzen, nahm sie den Verbündeten ebenso wie den skeptischen Nachbarn die Sorge vor einem erneut zwischen Ost und West schwankenden Deutschland. Die deutsche Frage war gelöst, das damit zusammenhängende Sicherheitsdilemma überwunden.

So wie die Territorialverteidigung im Ost-West-Konflikt ausschliesslich im multilateralen Kontext denkbar war, so spielt sich das sicherheitspolitische Handeln Deutschlands auch heute im Zusammenspiel mit Verbündeten und Partnern ab. Zentrale Bedeutung kommt dabei der Nato und der Europäischen Union zu. In beiden Organisationen befürwortete die Bundesrepublik eine vertikale und eine horizontale Erweiterung: um neue Aufgaben angesichts der veränderten sicherheitspolitischen Lage; und um neue Mitglieder, um den Raum der Sicherheit und Stabilität in Europa zu vergrössern. Die Nato als traditionelles Bindeglied zwischen Nordamerika und Europa wurde zu einer stärker politisch ausgerichteten Institution gesamteuropäischer Sicherheit mit globalen Aufgaben im Rahmen der Stabilitätsprojektion, Konfliktverhütung und Krisenbewältigung. Die EU entwickelte sich zu einer politischen Union mit umfassenden aussen- und sicherheitspolitischen Aufgaben vorwiegend an der europäischen Peripherie. Beide Prozesse werden von der Bundesregierung als komplementär betrachtet.

Krisenbewältigung als neuer Hauptauftrag

Aus der Tatsache, dass eine Gefährdung des deutschen Staatsgebietes durch konventionelle Streitkräfte auf absehbare Zeit unwahrscheinlich ist, hat die Bundesrepublik zwei zentrale Konsequenzen gezogen. Erstens werden die Beiträge der Bundeswehr heute als Teil eines umfassenden Konzepts der «zivilen Krisenprävention» begriffen, bei dem das Prinzip des sämtliche Ressorts umfassenden, kohärenten Vorgehens unter Verzahnung aller vorhandenen Instrumente betont wird. Zum Aufbau einer Netzwerkstruktur wurden mit der Errichtung des «Krisenreaktionszentrums des Auswärtigen Amtes», des «Nationalen Lage- und Führungszentrums Sicherheit im Luftraum», des «Gemeinsamen Terrorismusabwehrzentrums» sowie verschiedener Einrichtungen im Bereich des Bevölkerungsschutzes von Bund und Ländern erste Schritte zu einer vernetzten Sicherheitspolitik unternommen. Von einer wirksamen Verzahnung der Gestaltungsmittel von der Terrorabwehr im Inneren über Entwicklungshilfe bis zum Militäreinsatz kann aber schon deshalb nicht die Rede sein, weil die sicherheitspolitische Diskussion in Deutschland stark von Einzelbetrachtungen und Ressortinteressen gekennzeichnet bleibt.

Stärke der deutschen Einsatzkontingente (Stand 9. Mai 2007)



Quelle: www.bundeswehr.de

Zweitens wurden die Aufgaben der Bundeswehr neu gewichtet: Internationale Konfliktverhütung und Krisenbewältigung sind als strukturbestimmender Auftrag an die erste Stelle des Aufgabenspektrums gerückt. Die ausschliesslich für die herkömmliche Landesverteidigung bereitgehaltenen Fähigkeiten und Kapazitäten werden nicht länger benötigt. Dass der Wandel von der Ausbildungs- zur Einsatzarmee und von der Territorialverteidigung im Bündnis zur internationalen Friedenssicherung im multilateralen Rahmen grundsätzlich vollzogen wurde, zeigt sich daran, dass Deutschland seit den frühen 1990er Jahren mehr als 200'000 Soldatinnen und Soldaten in internationale Friedenseinsätze geschickt hat. Das Aufgabenspektrum erweiterte sich dabei kontinuierlich. Allerdings waren eingedenk der historisch begründeten Kultur der Zurückhaltung alle Bundesregierungen darum bemüht, die Missionen als logistische Unterstützungs-, Überwachungs- oder humanitäre Missionen zu definieren. Einzige Ausnahmen waren die Operation *Allied Force* gegen die Regierung in Belgrad und der Einsatz des Kommandos Spezialkräfte in Afghanistan.

Neben der funktionalen vollzog die Bundeswehr auch eine geografische Erweiterung ihres Aufgabenspektrums. Gehörten die humanitären Einsätze in Kambodscha, Irak und Somalia zu Beginn der 1990er Jahre noch zu den kleineren Missionen, so stellt die Bundesrepublik heute sowohl auf dem Balkan als auch in Afghanistan und vor der Küste Libanons eines der grössten internationalen Kontingente. Sämtliche Missionen erfolgten dabei im multilateralen Rahmen, als Reaktion auf internationale Erwartungen bzw. Anfragen – also teilweise auch losgelöst von strategischen Interessen. Diese Missionen fanden zudem meist in einem weitgehend befriedeten Umfeld und mit Zustimmung der Konfliktparteien statt. Führungsaufgaben übernahmen die deutschen Streitkräfte bei zivilen Aspekten der Krisenprävention und -nachsorge, nicht jedoch bei friedenserzwingenden Einsätzen.

Transformation der Streitkräfte

Der Wandel von einer gestaffelten Vorneverteidigung zur Abwehr eines möglichen militärischen Angriffs hin zur Stabilitätsprojektion in einem geografisch erweiterten sicherheitspolitischen Umfeld stellt an das vereinte Deutschland einzigartige Herausforderungen. Wie keine andere Armee der beiden Bündnisse waren die Bundeswehr und die Nationale Volksarmee der DDR bezüglich Auftrag, Aufgaben, Struktur und Ausbildung auf das Konzept der Territorialverteidigung ausgerichtet. Nach der Vereinigung verfügte Deutschland über eine der grössten Armeen, die jedoch anders als die traditionell auf Machtprojektion ausgerichteten Streitkräfte Grossbritanniens und Frankreichs auf die neue sicherheitspolitische Lage völlig

© 2007 Center for Security Studies (CSS), ETH Zürich

unvorbereitet war. So war es verständlich, dass Berlin zwar bei der vertikalen und horizontalen Erweiterung der Nato und der EU eine führende Rolle übernahm, bei der Ausgestaltung der operativen Aspekte der veränderten Bündnisstrategie aber nicht mit Grossbritannien und Frankreich mithalten konnte.

Weil auch nach der zögerlichen Neudefinition des Auftrags der Bundeswehr Mitte der 1990er Jahre Struktur und Fähigkeiten lange Zeit auf die operativen Erfordernisse der Territorialverteidigung ausgerichtet blieben, weist die Bundeswehr mehr als 15 Jahre nach der Epochenwende in zentralen Fähigkeitskategorien noch immer erhebliche Defizite auf. Zu erwähnen sind die Bereiche Führungsfähigkeit, Nachrichtengewinnung und Aufklärung, Mobilität, Wirksamkeit im Einsatz, Unterstützung und Durchhaltefähigkeit sowie Überlebensfähigkeit und Schutz. Die Verteidigungspolitischen Richtlinien von 2003 hatten radikale Reformschritte zwar eingeleitet. Erst das Weissbuch 2006 macht als offizielles Regierungsdokument die Dringlichkeit der Umsetzung der Reformen aber deutlich. Damit ergibt sich die Möglichkeit, die Fähigkeiten für weltweite Machtprojektion, erhöhte Reaktionsfähigkeit und hohe Durchhaltefähigkeit zu verbessern. Die Streitkräfte sind dazu in drei Kräftekategorien gegliedert – Eingreif-, Stabilisierungs- und Unterstützungskräfte –, die jeweils aufgabenorientiert ausgebildet, ausgerüstet und eingesetzt werden.

Die Schweiz und Deutschland: Verteidigungspolitische Partner

Militärische Friedensförderung

- Kosovo: Swisscoy als Teil der Multinationalen Task Force Süd, mit Deutschland als Lead Nation
- Afghanistan: Schweizer Isaf-Beteiligung wird über das Einsatzführungskommando in Potsdam abgewickelt
- Kongo: Mitwirkung von Schweizer Militärärzten im deutschen Einsatzlazarett in der Eufor-Mission im Sommer 2006

Terrorbekämpfung

- Z.B. Zusammenarbeit in der Sicherung des Luftraums gegen Bedrohungen durch zivile Luftfahrzeuge (Ratifizierung Staatsvertrag zweite Jahreshälfte 2007)

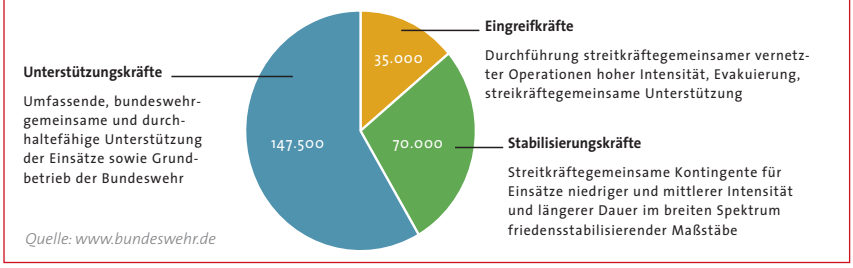
Militärische Ausbildung

- Enge Kooperation, z.B. jährlicher Zusammenarbeitsplan auf Stufe Heer: 2007 sind 64 Massnahmen in der Schweiz und 80 Massnahmen in Deutschland geplant

Konsultationen VBS

- Periodisch auf Ministerebene
- Jährliche trilaterale Treffen «Alpendreieck» (mit Österreich) auf oberster militärischer Stufe; regelmässige bi- oder trilaterale (mit Österreich) Fachgespräche, z.B. Planungsstab, Luftwaffe, Kompetenzzentrum ABC, Rüstung, Bevölkerungsschutz

Kräftekategorien der deutschen Streitkräfte



Quelle: www.bundeswehr.de

Die Bundesrepublik stösst heute mit rund 7300 Soldaten in internationalen Missionen an ihre Grenzen. Sie ist derzeit nicht in der Lage, mehr als 10 Prozent ihrer Streitkräfte ins Ausland zu verlegen. Diesem Defizit soll die Neueinteilung der Kräftekategorien entgegenwirken. Zugleich soll damit der wachsende Bedarf nach friedensunterstützenden Missionen gedeckt werden.

Bei real nach wie vor sinkenden Mitteln soll unter anderem eine Reduzierung der Gesamtstärke auf 250'000 Soldaten unter Beibehaltung der Wehrpflicht dazu führen, dass der investive Anteil an den Verteidigungsausgaben zu Lasten der konsumptiven Ausgaben konstant über 30 Prozent liegen kann. Ein solcher Betrag würde allerdings unverändert deutlich unter den entsprechenden Zahlen der grossen europäischen Bündnispartner Grossbritannien und Frankreich liegen. Dasselbe gilt für den prozentualen Anteil des deutschen Verteidigungshaushaltes am BIP. Während Paris und London bereits im Jahr 2001 ihre Verteidigungsausgaben erhöht haben, sind die deutschen Ausgaben bei eingefrorenem Verteidigungsbudget relativ gesunken. Sie liegen prozentual gesehen unter dem Durchschnitt der Nato-Mitgliedstaaten.

Innenpolitische Dimension der Sicherheitspolitik

Vor dem Hintergrund der strukturellen Bedingungen des Kalten Krieges konnte deutsche Sicherheitspolitik bis 1989/90 im Zweifelsfall auf die Zustimmung der eigenen Bevölkerung zählen. Die tektonischen Verschiebungen des internationalen Systems haben jedoch dazu beigetragen, dass aussen- und sicherheitspolitisches Handeln in Deutschland heute stärker von innenpolitischem Kalkül beeinflusst wird. Teile der Bevölkerung sind generell gegen den Einsatz militärischer Gewalt in Krisen. Die Einsicht in die Notwendigkeit von Auslandeinsätzen ist nicht breit abgestützt, die Zustimmung zu Auslandeinsätzen hat in den zurückliegenden Jahren sogar weiter abgenommen. Politische Entscheidungsträger lassen sich im Vorfeld des Entscheidungsprozesses nicht nur durch die historisch begründete Kultur der Zurückhaltung leiten, sondern ziehen auch Stimmungen bzw. perzipierte Stimmungen in ihr Kalkül mit ein. Dadurch werden nicht nur Einsätze grundsätzlich in Frage gestellt, sondern auch Mandate teilweise zu eng definiert, so dass die multilaterale Mission als Ganzes wie in Afghanistan Nachteile erfahren kann.

Auch in den kommenden Jahren wird die deutsche Sicherheitspolitik durch das Spannungsfeld zwischen den Erwartungen der Verbündeten auf der einen und den Traditionen deutscher Nachkriegspolitik und Präferenzen der eigenen Bevölkerung auf der anderen Seite gekennzeichnet sein. Darüber hinaus wird dem deutschen Anspruch nach gleichberechtigter Partnerschaft in Zukunft vermehrt mit der Forderung begegnet werden, die dazu erforderlichen Mittel zur Verfügung zu stellen. Weit über die einzelnen Missionen hinaus ist es für ein ausbalanciertes Bündnis wie die Nato ebenso wie für die EU als strategischer Akteur unabdingbar, dass die Bundesrepublik den radikalen Reformschritt des Weissbuchs entschlossen umsetzt und Auftrag, Aufgaben und Mittel der deutschen Streitkräfte in Einklang bringt.

- Verantwortlicher Editor: Daniel Möckli analysen@sipo.gess.ethz.ch
- Bezug und Mailingliste: www.ssn.ethz.ch

© 2007 Center for Security Studies (CSS), ETH Zürich