

# Die Bundeswehr 2014 – Zwischen Kabul und Krim

Für die Bundeswehr sind Einsätze im Ausland Normalität geworden. Das Jahr 2014 ist jedoch in zweifacher Hinsicht eine Zäsur: Erstens endet in Afghanistan der längste und intensivste Einsatz der Bundeswehr. Zweitens zieht mit dem Konflikt um die Ukraine wieder der Schatten einer Bedrohung des Bündnisgebietes herauf. Was bedeutet dies für die Neuausrichtung der Bundeswehr?

Von Martin Zapfe

Jede Armee tendiert dazu, den jeweils letzten Krieg noch einmal kämpfen zu wollen, sagt ein militärisches Bonmot. Zugleich wird kein zukünftiger Einsatz der Bundeswehr den Gefallen tun, genau in ihr Planschema zu passen. Die Bundeswehr der Zukunft muss daher vor allem flexibel und einsatzbereit sein. Im Prinzip erfüllt die Neuausrichtung der Bundeswehr diese Anforderungen und ist richtig und durchdacht.

Die Krise um die Ukraine zeigt jedoch ein Spannungsverhältnis auf, das die Neuausrichtung seit Beginn begleitet: In dem Versuch, das gesamte Spektrum möglicher Einsätze abzudecken, läuft die Bundeswehr Gefahr, für keines der wahrscheinlichen Szenarien optimal aufgestellt zu sein. Es droht ein unterfinanzierter Mittelweg, der die Einsatzbereitschaft für viele Missionen reduziert.

Zudem werden sich die Rahmenbedingungen für militärische Integration in den Bündnissen entscheidend verändern: Die Rückkehr von «symmetrischen» Bedrohungen in der Ukraine-Krise wird integrierte Kooperationsmodelle, wie sie vor allem nach 2000 erprobt wurden, erschweren. Einsätze in Nato und EU werden in Zukunft wohl nach dem Prinzip geplant, das «ad-hoc plus» genannt werden könnte: die spontane Zusammenstellung von Einsatzverbänden, erleichtert durch ein hohes Mass an Interoperabilität. Die multinatio-



Ein CH-53 der Bundeswehr mit Kanzlerin Angela Merkel an Bord landet in Masar-e Scharif, Afghanistan, eskortiert von zwei Kampfhubschraubern «Tiger», 10. Mai 2013. Kay Nietfeld / Reuters

nale Kooperation wird eher den 1990er-Jahren als jenen nach 2000 gleichen.

Die Neuausrichtung der Bundeswehr betrifft alle Teilstreitkräfte und militärischen Organisationsbereiche. Für Luftwaffe und Marine gelten jedoch andere Prinzipien, gerade der Multinationalität, als für das Heer. Zugleich werden die meisten der wahrscheinlichen Einsätze am Boden stattfinden. Daher konzentriert sich diese

Analyse auf das deutsche Heer und vernachlässigt andere Dimensionen der Reform und Integration.

## Die Bündnisarmee im Einsatz

Die Bundeswehr ist aus historischen Gründen wie keine andere europäische Armee in Bündnissen verankert. Bis auf wenige Ausnahmen – insbesondere die bewaffnete Rückführung von Staatsbürgern im Ausland – führt die Bundeswehr be-

waffnete Einsätze nur im Rahmen von Nato, EU, OSZE und UNO durch. Unter diesen Organisationen ist eindeutig die Nato mit ihren integrierten Militärstrukturen am bedeutendsten, gefolgt von der EU und ihrer Gemeinsamen Sicherheits- und Verteidigungspolitik (GSVP).

Seit dem Ende der territorialen Bedrohung der Bundesrepublik und der Bündnisgebiete richtete sich die Bundeswehr Schritt für Schritt auf Auslandseinsätze aus. In den 1990er-Jahren waren dies primär die Operationen auf dem Balkan, gipfelnd im Luftkrieg um den Kosovo, an dem Bundeswehrflugzeuge massgeblich beteiligt waren. Nach 2001 standen die Operationen in Afghanistan im Mittelpunkt. Die ISAF-Mission am Hindukusch stellt nicht nur den längsten Einsatz der Bundeswehr dar; sie sah auch die intensivsten Gefechte deutscher Streitkräfte seit dem Zweiten Weltkrieg. Kurz gefasst: In Afghanistan hat die Bundeswehr das Kämpfen gelernt.

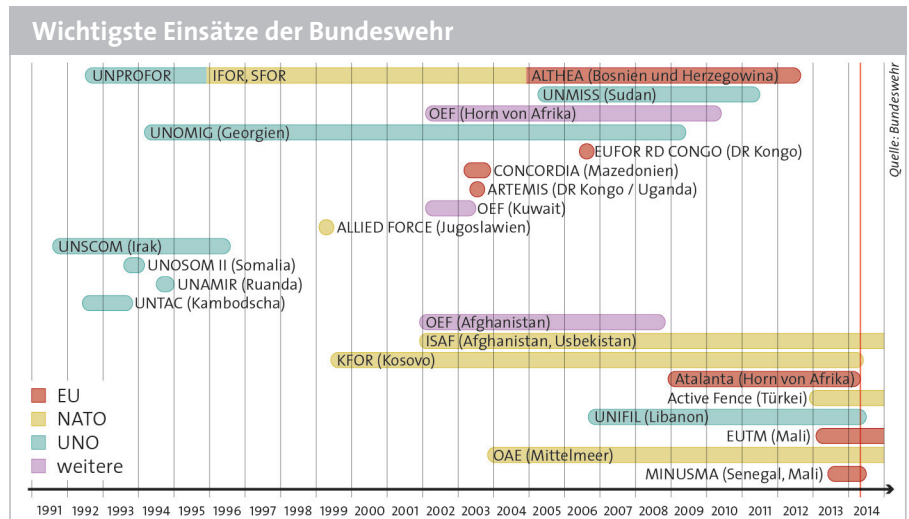
Über Afghanistan hinaus beanspruchen Einsätze der Bundeswehr alle militärischen Organisationsbereiche. Die meisten Missionen, insbesondere solche im Rahmen der EU, wählen bewusst einen indirekten Ansatz der Ausbildung und Unterstützung – also der Befähigung lokaler Akteure, selber Sicherheitsaufgaben wahrzunehmen. So bilden Soldaten der Bundeswehr in Mali Kräfte der malischen Ar-

## In Afghanistan hat die Bundeswehr das Kämpfen gelernt.

mee aus. Angesichts der geringen Truppenstärken in diesen Einsätzen und des geringeren Risikos für die eingesetzten Soldaten werden solche Einsätze in Zukunft eher noch zunehmen – grosse Einsätze wie in Afghanistan sind zunächst eher unwahrscheinlich.

### Die Neuausrichtung der Bundeswehr

In den letzten Jahren sah die Bundeswehr zahlreiche, oft in rascher Folge verordnete Reformen. Mit jedem Schritt wurde sie kleiner, um sich neuen Bedrohungen besser anzupassen und eine Friedensdividende zu generieren. Zudem beinhalteten die meisten Reformen eine Abstufung der Armee nach Einsatzbereitschaft und Fähigkeiten. Nicht so die effektiv im Jahr 2011 unter dem damaligen Verteidigungsminister Thomas de Maizière begonnene «Neuausrichtung der Bundeswehr».



Die Verteidigungspolitischen Richtlinien (VPR) von 2011 – geschrieben unter den Vorzeichen der Finanzkrise – setzten den politischen Rahmen der Neuausrichtung. In ihnen vollzog de Maizière einen wenig beachteten Schwenk: Erste Aufgabe der Bundeswehr sollte nicht mehr, wie seit 2003 gültig, «internationale Konfliktverhütung und Krisenbewältigung» – sprich: Einsätze wie im Kosovo oder Afghanistan – sondern nun «Landesverteidigung als Bündnisverteidigung» sein. Also durchaus auch Einsätze ausserhalb des eigenen Staatsgebiets, aber zur Verteidigung verbündeter Staaten. Internationale Konfliktverhütung, so legt es die Konzeption der Bundeswehr von 2013 fest, sei die wahrscheinlichste, Bündnisverteidigung die anspruchsvollste Aufgabe. Beiden Aufgaben in engen finanziellen Grenzen gerecht zu werden, ist die Planungsherausforderung der Bundeswehr.

Damit wurde das Grundprinzip der Neuausrichtung festgelegt: Die Bundeswehr soll keine Stabilisierungs-Armee werden, sondern im Bündnis Einsätze jeder Intensität führen können – gegen Taliban in Afghanistan ebenso wie gegen militärisch organisierte Kräfte an der Bündnisgrenze. Dazu sollen alle notwendigen Fähigkeiten zumindest rudimentär national verfügbar sein, festgehalten im Prinzip «Breite vor Tiefe».

Möglich wurden die Reformvorhaben der Neuausrichtung nur durch die ebenfalls 2011 erfolgte Aussetzung der Wehrpflicht. Erst damit konnte der Grundstein für eine Armee gelegt werden, die in ihrer ganzen

Breite einsetzbar ist. Der Gedanke einer einheitlichen Struktur für alle Aufgaben zieht sich durch die Strukturplanung insbesondere des Heeres.

Bis 2017 soll die Neuausrichtung abgeschlossen sein – falls die neue Ministerin Ursula von der Leyen den Prozess unverändert weiterführt. Die Bundeswehr wird dann bis zu 185'000 Soldaten umfassen, ausschliesslich Zeit- und Berufssoldaten sowie freiwillige Kurzdiener. Aus dieser Struktur heraus soll die Bundeswehr friedensfördernde Einsätze als Rahmennation massgeblich gestalten und auch auf konventionelle Herausforderungen an den Bündnisgrenzen vorbereitet sein.

Im Heer übersetzt sich dieses Prinzip in eine Struktur aus drei Divisionen: zwei praktisch identischen mechanisierten Divisionen à drei Brigaden sowie der Division Schnelle Kräfte (DSK), in der die luftbeweglichen Kräfte des Heeres sowie dessen Spezialkräfte gebündelt sind. Das Heer soll dabei in der Lage sein, durchgehend eine Brigade (bis zu 6000 Soldaten) in Stabilisierungseinsätzen zu halten oder aber eine Division mit zwei Brigaden für Operationen hoher Intensität zu verlegen – zum Beispiel an die Grenzen des Bündnisgebietes.

Keine Armee würde je behaupten, sie habe ausreichend Geld. Für die Bundeswehr gilt, dass sie im europäischen Vergleich in der Tat relativ wenig unter der Krise der öffentlichen Finanzen gelitten hat. Dennoch ist der deutsche Verteidigungshaushalt wohl zu gering, um den hehren Ansprüchen der Neuausrichtung zu genügen.

Schrumpfende Streitkräfte werden nur effektiver, wenn dabei materielle Ausstattung, Ausbildung und Training besser werden. Ein zu grosser Teil der investiven Verteidigungsausgaben der Bundeswehr wird jedoch weiterhin von langfristigen, teils Jahrzehnte alten Beschaffungsvorhaben in Anspruch genommen; und bei ausgewähltem Grossgerät kann geschicktes Management eine zu geringe Stückzahl nur begrenzt ausgleichen. Gerade die Einheitsstruktur des Heeres macht jedoch nur Sinn, wenn sie auf voller und gleichwertiger Ausbildung und Aufrüstung aufbaut. Tut sie dies nicht, dann erfüllen sich weder die Versprechen der Einheitsstruktur, noch können die Vorteile aus Spezialisierungen gewonnen werden. Die Bundeswehr würde mit den Nachteilen beider Welten enden.

**Schwieriger Mittelweg**

Die zukünftige Struktur des Heers ist erheblich vom ISAF-Einsatz in Afghanistan beeinflusst. Dennoch ist das deutsche Heer keine «Afghanistanarmee»; und genau hier liegt das Planungsdilemma. Weder ist das Heer optimal auf Stabilisierungsoperationen ausgerichtet, noch ist sicher, dass es auf Bündnisverteidigung ausreichend vorbereitet ist. Drei Beispiele machen das Dilemma deutlich.

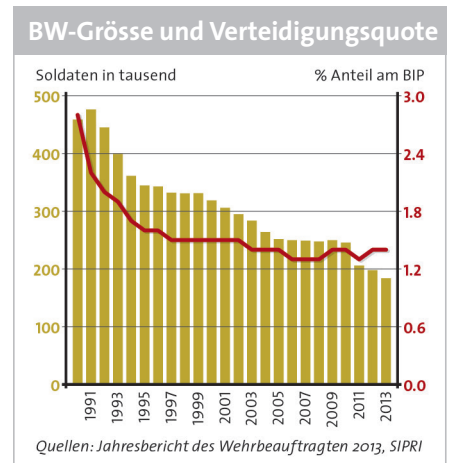
*Erstens* droht das Heer zu leicht für die Krim und zu schwer für Kabul zu werden. Seine beiden Panzerdivisionen werden gemeinsam nur noch über 225 Kampfpanzer verfügen. Ansonsten dominieren die Panzergrenadiere mit ihren Schützenpanzern sowie die Spezialisierungen der Infanterie. Die zugrundeliegende Ausrichtung auf Stabilisierungseinsätze, die tendenziell die Infanterie beanspruchen und von langer Dauer sind, wird nun von politischen Beobachtern ebenso wie von einigen Generalen in der Bundeswehr angesichts der Ukraine-Krise zunehmend kritisch gesehen, während andere die noch immer inkonsequente Ausrichtung auf Auslandseinsätze hervorheben. Das Problem ist, entgegen gewohnheitsmässig geäusselter Kritik, nicht die Qualität der Ausrüstung. Insgesamt ist die Bundeswehr mit Blick auf die Einsätze exzellent ausgerüstet. Allerdings ist oftmals ist die Stückzahl für eine spezialisierte Vorbereitung zu gering, und ein grosser Teil der hochwertigen Ausrüstung dient der geschützten Präsenz im Einsatzgebiet gegen einen asymmetrisch kämpfenden Gegner. Noch wurden nicht alle in Afghanistan identifizierten Fähigkeitslücken geschlossen, und gleichzeitig zeigt die potenzielle Bündnisverteidigung neue Lücken auf.

*Zweitens* soll die Bundeswehr besser auf die Ausbildung fremder Streitkräfte ausgerichtet werden. Bisher konnte für diese in den meisten Einsätzen zunehmend wichtige Tätigkeit nur mühsam verfügbares und geeignetes Personal gefunden werden. Verbessert werden soll dies durch eine Vergrösserung der Brigadestäbe, um das zusätzliche Personal als Ausbilder in den Einsatz zu entsenden. Das Ziel dieser Massnahme ist richtig. Allerdings ist sie zugleich ein Beispiel für einen suboptimalen Mittelweg. Das bisherige Modell, auch in Afghanistan, funktioniert zwar, reizt jedoch die Möglichkeiten nicht annähernd aus. Andere Armeen schreiben vergleichbare Aufgaben Spezialkräften zu; die Bundeswehr will dies noch nicht. Um die Einheitsstruktur der Brigaden zu erhalten, wird so die Effektivität im Ausbildungseinsatz reduziert, ohne die Fähigkeit zur Bündnisverteidigung erheblich zu steigern.

*Drittens* besteht ein Spannungsverhältnis zwischen Brigadestruktur und Einsatzverbänden. Künftig soll die Einheitsstruktur des Heeres sicherstellen, dass die Soldaten nach vier Monaten im Einsatz 20 Monate zuhause verbringen sollten. Die Begründung ist einleuchtend und auf langfristige Einsätze angelegt. Allerdings wird jeder Einsatz das Kontingentsystem aufbrechen. Zudem liegt der Mehrwert der Heeresstruktur, soll sie das gesamte Operationspektrum abdecken, gerade in einer erhöhten Operations- und Durchhaltefähigkeit der Brigaden in konventionellen Operationen – um diese effektiv zu erhalten, muss das Kontingentsystem notwendig geschwächt werden. Priorisierungen sind hier unabwendbar.

Zusammengenommen zieht die Bundeswehr viele notwendige und verallgemeinerbare Schlüsse aus dem ISAF-Einsatz. Ideal ist aber auch die neue Struktur nicht auf vergleichbare Einsätze ausgerichtet, sondern sie versucht einen «dritten Weg» zu finden, der in ein Planungsdilemma führt. Gemildert werden kann dieses Dilemma durch konsequente Personalpolitik.

Organisationen entwickeln sich primär durch die Förderung von geeignetem Personal. Insbesondere in den Kampftruppen des Heeres und wichtigen Unterstützungseinheiten verfügen Soldaten aller Dienstgrade über erhebliche Einsatz- oder Kampferfahrung. Dieses Personal weiter zu fördern, ist unabhängig von Strukturentscheidungen wesentlich. Lässt sich die Kampferfahrung aus Afghanistan in dauerhaft hochwertige Ausbildung und eine



hohe Einsatzbereitschaft in allen Szenarien übersetzen, könnten Schwächen der Struktur graduell ausgeglichen werden. Erste Anzeichen sind ermutigend, garantiert ist ein nachhaltiger Erfolg aber noch nicht. Eine Rückkehr konventioneller Bedrohungen darf in keinem Fall die Abkehr von Afghanistan-erfahrenem Personal bedeuten.

Gemildert werden sollten planerische Zwänge bisher zudem durch multinationale Integrationsvorhaben (siehe Textbox). Aber auch dies wird wohl schwierig.

**Wandel in EU und Nato**

Mit der Krise um die Ukraine ändern sich die politischen Rahmenbedingungen der Bündnisse nachhaltig und erschweren politisch genehme Lösungen. Erstens werden multinationale Einsätze wieder zunehmend ad-hoc geplant – im Rahmen von «Koalitionen der Willigen» unter Nato- bzw. EU-Führung. Und zweitens werden Aushängeschilder der Kooperation – *Smart Defence* in der Nato, *Pooling & Sharing* (P&S) in der EU – geschwächt und operativ wohl weniger relevant.

**Multilateralismus «ad hoc plus»**

Vor 1990 folgte die militärische Integration von Bodestreitkräften innerhalb der Nato einem einfachen Prinzip: Die Führungsstrukturen der Allianz waren integriert und umfassten Soldaten der meisten Mitgliedstaaten; unterhalb der operativen Führungsebenen der Korps waren die Streitkräfte jedoch rein national. Zwar gab es Ausnahmen, aber die militärischen Erfordernisse des konventionellen Krieges, verbunden mit nationalen Vorbehalten, machten eine Integration auf niedrigerer Ebene grundsätzlich unpraktisch.

Um Geld zu sparen und dennoch über ein-satzfähige moderne Verbände zu verfügen, passten sich Nato und EU nach den Erfahrungen des Kosovo-Krieges auf unterschiedliche Art den Herausforderungen der Einsätze an. Beiden gemeinsam war jedoch das Vorhaben, durch multinationale, schnell verfügbare Einsatzverbände und feste Planungszyklen eine Integration auch auf den Ebenen bis hin zum Bataillon zu erreichen. Heute noch relevant sind die NATO Response Force (NRF) und die EU Battle Groups (EUBG). Beide Verbände wurden jedoch bisher nicht eingesetzt – und aus politischen wie militärischen Gründen ist ein zukünftiger Einsatz zunehmend zweifelhaft.

An die Stelle dieser ehrgeizigen Kooperationsmodelle wird wohl ein «Ad hoc plus»-Modell rücken: Einsatzverbände werden wahrscheinlich spontan in einem kurzfristigen Abstimmungsprozess der teilnehmenden Staaten gebildet und dann den Bündnisstrukturen unterstellt. An die Stelle von EUBG und NRF werden Kooperationsmodelle wie die Unterstellung einer niederländischen luftbeweglichen Brigade unter die Division Schnelle Kräfte (DSK) der Bundeswehr treten: Das Resultat ist eine verbesserte Einsatzfähigkeit und Interoperabilität, ohne dass ein Partner notwendig auf Fähigkeiten verzichtet. Dieser Prozess ist politisch und bürokratisch mühsam und ein Rückschritt gegenüber den ambitionierten Plänen der letzten zwanzig Jahre, aber er funktioniert hinreichend gut. Die Vorteile von NRF und EUBG werden beibehalten, die Fiktion eines Einsatzes aber aufgegeben und die Flexibilität erhöht.

#### Weniger smarte Verteidigung

Der Lissabon-Gipfel der Nato von 2010 fand auf die doppelte Herausforderung des Unterhalts expeditioneller Streitkräfte und budgetärer Zwänge nach der Finanzkrise eine Antwort: *Smart Defence* sollte eine bessere Kooperation der Militärs untereinander fördern. Ähnliche Wege ging die EU mit dem Konzept des *Pooling & Sharing* (siehe Textbox). Beide Konzepte zielten somit primär auf Effizienz, nicht auf Effektivität. Sie sind wertvoll insbesondere in gemeinsamen Ausbildungs- und Trai-

### Militärische Intergrationskonzepte in EU und Nato

Die multinationale militärische Kooperation in EU und Nato wird von drei Begriffen geprägt: *Pooling & Sharing*, *Smart Defence* und dem *Framework Nation Concept*.

- *Pooling & Sharing* in der EU bzw. *Smart Defence* in der Nato sind Konzepte der ökonomischen und effizienten Verteidigungsplanung. Staaten können entweder einige Fähigkeiten zusammenlegen (*Pooling*) oder aber völlig aufgeben und sich auf andere Verbündete abstützen (*Sharing*). *Smart Defence* bzw. *Pooling & Sharing* beruhen auf *bottom-up*-Initiativen einiger Verbündeter, um Geld zu sparen; Effizienz geht bewusst vor Effektivität.
- Demgegenüber ist das *Framework Nation Concept* ein *top-down*-Konzept und bewusst auf die Schliessung von gemeinsam identifizierten Fähigkeitslücken angelegt. Im Rahmen des Nato-Verteidigungsplanungsprozesses (*NATO Defence Planning Process*) sollen ausgewählte Staaten kooperieren, um die Lücken zu schliessen. Dabei lehnen sie sich an eine Rahmennation an. Die Staaten sollen ihre nationale Autonomie beibehalten und nicht zwingend auf Fähigkeiten verzichten.

Siehe dazu auch: Daniel Möckli, *Sicherheitskooperation neu denken: Pooling & Sharing, Smart Defence und die Schweiz*, CSS-Analysen zur Sicherheitspolitik Nr. 126 (2012).

ningsvorhaben, schon jetzt jedoch nicht mit Blick auf die Nutzung im Einsatz.

Zwei Faktoren werden den Nutzen beider Konzepte weiter senken, ein politischer und ein militärischer. Zum einen werden die Verteidigungsbudgets in den Bündnissen angesichts der Krise um die Ukraine zunächst wohl nicht weiter sinken. In ausgewählten Bereich werden sie vielleicht sogar moderat steigen. Damit sinkt der ohnehin begrenzt effektive ökonomische Impetus zur Kooperation. Wenn einzelne Staaten nun ihre Ausgaben erhöhen, werden diese Investitionen primär in nationale Fähigkeiten geleitet. Das enorme politische Vertrauen zwischen den Staaten, das für funktionierende Integrationsmodelle zwingend notwendig ist, ist momentan nicht vorhanden. Zum anderen sind Modelle der «smarten Verteidigung» wesentlich auf Einsätze niedriger Intensität ausgerichtet. In Operationen hoher Intensität ist noch weniger Spielraum für Reibungsverluste – die partielle Rückkehr konventioneller Konfliktszenarien mit der Krise in der Ukraine setzt der modulartigen Gestaltung einzelner Gefechtsverbände deutliche Grenzen.

Die gemeinsame Verteidigung von Nato und EU wird nicht nur politisch, sondern auch militärisch eher den Strukturen der 1990er-Jahre als jenen von heute ähneln. Das könnte sogar die Effektivität europäischer Verteidigung stärken – auf Kosten

der Effizienz. Profitieren wird davon vor allem die Nato, denn nur sie verfügt über die institutionelle Erfahrung. Im Gegensatz zu *Smart Defence* könnte das Konzept der *Rahmennation*, das von Deutschland in die Diskussion eingebracht wurde, auch unter neuen politischen Vorzeichen tragfähig sein – um in einem abgestimmten Prozess Fähigkeitslücken der Allianz koordiniert zu schliessen. Hier ist die Bundeswehr mit ihren breiten Fähigkeiten der Einsatzunterstützung ein militärisch geeigneter Anlehnungspartner. Die Bereitschaft jedoch, eigene Fähigkeiten dauerhaft aufzugeben, wird in den verbündeten Staaten wohl sinken und nicht, wie oft angenommen, zunehmen.

Die Illusion von zugleich günstiger und effektiver militärischer Integration in Europa ist auf nahe Sicht aufzugeben. Partielle Integration wird angesichts der Krim-Krise zunächst nicht zu einer schlagkräftigen europäischen Armee führen – und die Bundeswehr kann auf ihrem Mittelweg keine einfache europäische Abkürzung nehmen.

Dr. **Martin Zapfe** ist Senior Researcher am Center for Security Studies (CSS) der ETH Zürich und leitet das Team «Global Security». Er ist Autor von u.a. *Sicherheitskultur und Strategiefähigkeit* (2011) und weiteren Analysen zu Einsätzen und Entwicklung der Bundeswehr.

Die CSS Analysen zur Sicherheitspolitik werden herausgegeben vom Center for Security Studies (CSS) der ETH Zürich. Jeden Monat erscheinen zwei Analysen auf Deutsch, Französisch und Englisch. Das CSS ist ein Kompetenzzentrum für schweizerische und internationale Sicherheitspolitik.

Herausgeber: Christian Nünlist und Matthias Bieri  
Lektorat: Christian Nünlist  
Layout und Infografiken: Miriam Dahinden  
ISSN: 2296-0236

Feedback und Kommentare: [analysen@sipo.gess.ethz.ch](mailto:analysen@sipo.gess.ethz.ch)  
Bezug und Abonnement: [www.css.ethz.ch/cssanalysen](http://www.css.ethz.ch/cssanalysen)

Zuletzt erschienene CSS-Analysen:

**Bewährungsprobe für Saudi-Arabiens Aussenpolitik** Nr. 153  
**Russlands Militärreform: Fortschritte und Hürden** Nr. 152  
**«Dual Use»: Der schwierige Umgang mit Urananreicherung** Nr. 151  
**Kosovo zwischen Stagnation und Umbruch** Nr. 150  
**Mehr Verantwortung? Deutsche Aussenpolitik 2014** Nr. 149  
**Interreligiöse Spannungen in Süd- und Südostasien** Nr. 148