

Sicherheits- und Verteidigungspolitik: vor einer Neudefinition?

von Wilfried von Bredow

2014 sollte der Beginn einer neuen Dynamik der deutschen Sicherheits- und Verteidigungspolitik werden. Vor dem Hintergrund sich intensivierender internationaler Konflikte sowie Divergenzen auch zwischen den Partnern von NATO und Europäischer Union war das ein notwendiges, aber ambitioniertes Projekt. Dessen militärische Komponente, die Bundeswehr, hatte in den Folgejahren aber mit einer ganzen Palette von Problemen zu kämpfen, von Mängeln der Rüstungsbeschaffung bis hin zum Streit um das Traditionsverständnis. Ministerin von der Leyen, ein Neuling in dieser Materie, leitete eine ganze Phalanx von Veränderungen ein, von denen viele allerdings erst in der Zukunft Früchte tragen können. Zugleich brauchte sie durch zuweilen falsch bedachte öffentliche Äußerungen ihren Vertrauensvorschluss bei der Truppe weitgehend auf. Insgesamt kann man die letzten vier Jahre als Ankündigungs- und Übergangszeit bei der Neudefinition der deutschen Sicherheits- und Verteidigungspolitik und der Umstellung der Bundeswehr ansehen.

The German government designated the year 2014 as the starting point for a more dynamic security and defence policy. In view of the growing number of international conflicts and mounting differences between NATO and European Union member states, this turned out to be a rather ambitious project. Its military component, the Bundeswehr, was confronted with many internal problems: deficits in armament, difficulties in military procurement and controversies on its tradition. Ursula von der Leyen, a minister without previous experience in military affairs, started a broad range of organizational changes, but failed to take the Armed Forces with her in a number of hastily produced and, in parts, clearly ill-advised policies. As a result, the last four years formed mainly a transitional period for Germany's security and defence policy.

Nach den Wahlen ist vor den Wahlen, heißt es. In Ländern mit fest verankerten demokratischen Institutionen reißt der Wahlkampf zwischen den politischen

Parteien nie ganz ab – mal mehr als Hintergrundrauschen, mal eher schrill und so zugespitzt, als ginge es bei der nächsten Entscheidung in der Wahlkabine um die existentielle Alternative zwischen Rettung oder Bruchlandung des Gemeinwesens. Solche wellenförmige, medial im Handumdrehen aufschäumbare Aufgeregtheit bricht sich allerdings zum Teil an der durch Erfahrung gewonnenen Skepsis des Wahlvolks, das in vielen Fällen den Wahlprogrammen und Wahlversprechungen nicht wirklich traut – welche Haltung entweder ein Ausdruck politischer Urteilskraft oder von Verdrossenheit und Unmut sein kann. Sie trifft aber auch, und das fällt fast noch mehr ins Gewicht, auf eine politische *force des choses*, die politische Veränderungen ein großes Stück weit entdramatisiert, verlangsamt und von Wahlergebnissen abkoppelt. Im Amt bestätigte oder neu ins Amt gewählte Regierungen können, um einen Slogan aus der Regierungserklärung von Bundeskanzler *Schröder* vom November 1998 zu variieren, keineswegs „alles anders machen“, sich allenfalls bemühen, „viele besser zu machen“. Das allerdings sollten sie möglichst auch.

Anders gesagt, jede wiedergewählte oder neue Regierung hat auf allen Politikfeldern mit meist ziemlich schwer beweglichen politischen Beständen umzugehen. In der Sicherheits- und Verteidigungspolitik sind das in erster Linie die langfristigen nationalen Interessen, die sich nicht von heute auf morgen umdefinieren lassen. Zweitens gehören die internationalen Rahmenbedingungen dazu, wie Bündniskonstellationen, Bedrohungswahrnehmungen und der eigene Status im Gefüge globaler Politik. Und drittens sind hier die nationalen Sicherheits- und Verteidigungsorganisationen zu nennen, im Falle Deutschlands also neben der Polizei vor allem die Bundeswehr, die ihr eigenes, von vielen Sachfaktoren getaktetes Entwicklungstempo besitzt. Es ist nicht so, dass diese drei Bestände auf Dauer immer gleich bleiben. Im Gegenteil, sie verändern sich permanent, aber eben meist langsam bis unmerklich und jedenfalls weitgehend unberührt von Aussagen und Versprechungen in nationalen Wahlkämpfen.

Dennoch sind deren Ergebnisse nicht zu vernachlässigen, wenn man die Kontinuitäten und Wandlungsprozesse nationaler Sicherheits- und Verteidigungspolitik analysieren will. Wahlen bieten Hinweise auf und Ansatzpunkte für Zäsuren. Denn ihr so oder so ausfallender Ausgang bietet die Chance für ein paar neue Akzentsetzungen und kann die Einleitung eines Politikwechsels erleichtern, der sich von dem neuem Spitzenpersonal in der Regierung (oder auch von dem alten mit erneuerter Führungslegitimation) mit frisch angekurbelter Dynamik anpeilen lässt. Insofern ist es, wiewohl eine Vereinfachung komplexer Konstellationen, sinnvoll, wenn man Zäsuren in der Entwicklung der Sicherheits- und Verteidi-

gungspolitik auch an den Personen festmacht, die den zuständigen Ressorts vorstehen, im Fall der Bundeswehr also den Verteidigungsministern. Manche von ihnen haben im Lauf der über 60-jährigen Geschichte der Bundeswehr prägend gewirkt (etwa die Minister *Strauss* und *Schmidt*), manche aus unterschiedlichen Gründen auch wieder nicht. Die Dauer der jeweiligen Amtszeit spielte dabei nicht unbedingt eine entscheidende Rolle.

Nicht zuletzt kommt es darauf an, unter welchen Auspizien das im Gefüge der Bundesministerien zu Recht als besonders schwierig geltende Amt des Verteidigungsministers angetreten wird. Probleme werden als drückendes Erbe übernommen; zuweilen kann aber auch der eine oder andere Erfolg, dessen Vorbereitung in früheren Amtsperioden liegt, auf die eigenen Fahnen geschrieben werden.

In der großen Koalition von CDU/CSU und SPD amtiert *Ursula von der Leyen* seit Mitte Dezember 2013 als Bundesministerin der Verteidigung. Sie hat es in dieser Zeit mit zahlreichen Schwierigkeiten und Konflikten zu tun bekommen und hat eine Reihe von Schwerpunktentscheidungen über das Profil der Bundeswehr getroffen, von denen einige beträchtliche öffentliche und organisationsinterne Kontroversen ausgelöst oder verschärft haben. Eine Bilanz der Sicherheits- und Verteidigungspolitik der letzten vier Jahre muss mehr einbeziehen als nur die Erfolge und Misserfolge in der Bundeswehrrpolitik. Bei deren Abwägung darf aber die Person der Ministerin nicht vernachlässigt werden.

Spätestens in dieser Legislaturperiode wurde selbst für oberflächliche Betrachter unübersehbar, dass die herkömmlichen politischen Vorstellungen und Rezepte für die deutsche Sicherheits- und Verteidigungspolitik erheblich ergänzungsbedürftig geworden sind. Viele dieser Vorstellungen und Rezepte haben ihr Zielversprechen nicht oder nur in Ansätzen eingelöst. Außerdem haben sich einige der Rahmendaten für die deutsche Sicherheits- und Verteidigungspolitik (wieder einmal) deutlich verändert. Insofern ist der Titel dieses Beitrags nicht so sehr als Frage, vielmehr als Anregung aufzufassen, auf diese Veränderungen schneller, entschlossener und substantieller einzugehen.

Gegliedert ist er folgendermaßen: Zunächst wird auf die programmatischen und politischen Schwerpunkte der Amtszeit *von der Leyens* eingegangen und ihr Umstellungs-Management analysiert. Im Vordergrund stehen dabei die Themen Rüstungsbeschaffung und innere Gestalt sowie das Selbstverständnis der Bundeswehr. Anschließend wird die wechselseitige Durchdringung der externen und der internen Entwicklungen auf dem Feld der Sicherheits- und Verteidigungspolitik unter dem Gesichtspunkt künftiger Schwerpunktsetzungen (nicht nur, aber

auch der Bundeswehr) behandelt. Den Abschluss bilden eine kurze Bilanz des Wirkens der Verteidigungsministerin während der letzten Legislaturperiode und ein Ausblick auf die nächste.

I. Sicherheitsgefährdungen und Sparpolitik

Die globalen und regionalen Sicherheitsgefährdungen haben sich in den letzten Jahren intensiviert. Zugleich vertieften sich die Risse in der Sicherheitsarchitektur des Westens. Das transatlantische Bündnis ist durch den amerikanischen Präsidentschaftswahlkampf und den Wahlsieg von *Donald Trump* in eine Krise geraten. Die Gemeinsame Sicherheits- und Verteidigungspolitik der Europäischen Union (GSVP) blieb bislang ein Papier- und Gremientiger. Und der im Juni 2016 per Referendum beschlossene Austritt des Vereinigten Königreichs aus der Europäischen Union wird diese in Angelegenheiten der Sicherheits- und Verteidigungspolitik zunächst nicht eben handlungsfähiger machen¹.

Betrachtet man die Sicherheitsgefährdungen im Weltgeschehen nicht unter systematischen Gesichtspunkten, sondern von möglichen „Was wäre, wenn...“-Fällen her, sieht man sich sogleich mit einer nach oben offenen Zahl von Gewaltkonflikten konfrontiert, deren Eskalationspotential unterschiedlich hoch sein mag, von denen jedoch viele alles andere als unplausibel sind. Kürzlich hat das *EU Institute for Security Studies* eine Auswahl solcher Fälle zusammengestellt. Aufgelistet werden unter anderem ein IS-Angriff auf ein Kreuzfahrtschiff im Mittelmeer, der Zerfall Bosnien-Herzegowinas oder der Kriegausbruch zwischen Pakistan und Indien². Die (direkten und indirekten) Verbindungslinien zwischen solchen Konflikten und der Sicherheit Deutschlands lassen sich nicht übersehen. Dies ist unter dem Vorzeichen der internationalen Verflechtungen im Übrigen nicht allein auf das eigene Territorium und das der Verbündeten bezogen, sondern steht in einem umfassenden großregionalen und weltpolitischen Zusammenhang. „Deutschland muss ein attraktiver und verlässlicher Sicherheitspartner in der gesamten Bandbreite der sicherheitspolitischen Handlungsinstrumente sein“, lautet der Anspruch an die deutsche Politik in der Formulierung des Weißbuchs 2016.³

Obleich das in der Regel bei allen Beteiligten und der politischen Öffentlichkeit hierzulande ein Gefühl des Unbehagens hervorruft, darf im Zusammenhang mit

1 Major, C./von Voss, A.: Brexit und europäische Verteidigung, in: SWP-Aktuell, 46 (2017).

2 Gaub, F. (Hg.): What if... Conceivable Crises in 2017, Unmanageable in 2020?, in: EUISS Reports, 34 (2017).

3 Weißbuch zur Sicherheitspolitik und zur Zukunft der Bundeswehr, Berlin, 2016, 23.

der Sicherheitslage auch die Kassenlage nicht unerwähnt bleiben. Dieses Gefühl ist hierzulande, so scheint es, vergleichsweise stärker ausgebildet als bei unseren Nachbarn und Verbündeten, obwohl auch diese, wie gerade der neugewählte Präsident Frankreichs *Emmanuel Macron*, beachtliche Streichungen am Budget der Streitkräfte verfügt haben⁴.

Nach dem Ende des Ost-West-Konflikts haben aber die Aufgaben für die Streitkräfte und andere Sicherheitskräfte der westlichen Staaten quantitativ und qualitativ nicht etwa ab-, sondern vielmehr zugenommen. Insofern war die Euphorie in Europa über saftige „Friedens-Dividende“ und weitere Kürzungen auf dem Sicherheits-Sektor immer schon wirklichkeitsfremd – wenn auch populär, besonders in Deutschland. Hier war den Experten zwar klar, dass die militärisch als notwendig erachteten Reformen, Transformationen und Neueinstellungen⁵ nur gelingen können, wenn genügend Mittel dafür bereitgestellt würden. Im öffentlichen Diskurs rutschte das Thema, nicht ohne Mithilfe seitens der Bundesregierungen, jedoch bald in den Einspar-Modus. So beschloss das Bundeskabinett im Jahr 2010, dass der unter Verteidigungsminister *zu Guttenberg* eingeleitete große Reformschritt bei der Bundeswehr eine Ersparnis von über 8 Mrd. Euro erbringen sollte, was den Minister insofern in die Bredouille brachte, als die Langzeitschäden, die dieses Sparziel anrichten würde, sogleich unübersehbar wurden⁶.

Im Hintergrund solcher Sparabsichten stand, was die Motivation dazu immerhin ein Stück weit verständlich macht, die internationale Finanzkrise, eine Kombination von Bankenkrisen und Staatsverschuldung. Angesichts ihrer akuten und weiter befürchteten Auswirkungen auf die Stabilität und finanzielle Sicherheit der Euro-Zone erschienen Ausgaben für militärische Sicherheit nachrangig. Seit 2007/2008 sind die Militäretats der allermeisten europäischen Staaten demzufolge weiter ausgedünnt worden, was die Handlungsfähigkeit der Streitkräfte und damit der staatlichen Sicherheitspolitik überall merklich beeinträchtigte. Zugleich ließ es auch die Bereitschaft in den europäischen Gesellschaften schrumpfen, die nationalen Rüstungsetats wieder aufzustocken.

- 4 *Tzermias, N.*: Frankreichs Armee muss erneut sparen. Generalstabschef de Villiers tritt aus Protest zurück, in: *NZZ*, 19.07.2017.
- 5 Vgl. als Übersicht: *von Bredow, W.*: Bundeswehr-Reform: kleine Schritte und ein großer Sprung, in: *ZSE* 8/3 (2010), 384-411; detailliert zum Prozess der Neuausrichtung: *Hesse, J. J.*: Die Neuausrichtung der Bundeswehr. Ansatz, Umsetzung und Ergebnisse im nationalen und internationalen Vergleich, Baden-Baden, 2015.
- 6 *Guttenberg* hat nach dem Kabinettsbeschluss versucht, dieses Sparziel als nicht erreichbar zu erklären, aber das war zu spät: *o. A.*: Guttenberg schraubt seine Sparziele herunter, in: *Spiegel Online*, 05.12.2010.

II. Die Bundeswehrpolitik der Jahre 2013-2017

Bei den Wahlen zum 18. Deutschen Bundestag am 22. September 2013 gewann die CDU/CSU 41,5 % der Zweitstimmen (ein Zuwachs von 7,7 % auf 2009); die SPD wählten 25,7 % der Wähler (2,7 % mehr als 2009). Das folgenreichste Wahlergebnis betraf aber die FDP, deren Stimmenanteil nur noch 4,8 % betrug, ein Minus von 9,8 % gegenüber 2009. Damit fiel sie nicht nur aus der Regierung, sondern auch aus dem Bundestag. Das in den Folgewochen zusammengestellte Kabinett der alten und neuen Bundeskanzlerin *Angela Merkel* stützte sich, wie vor 2009, auf eine Große Koalition („schwarz-rot“). Zugleich bekam die „schwarz-gelbe“ Koalition zwischen 2009 und 2013 die Aura nicht erfüllter Wählererwartungen.

Im neuen Kabinett gab es in den Ressorts Außenpolitik und Verteidigung Ende Dezember 2013 einen personellen Führungswechsel. Am 18. Dezember folgte *Ursula von der Leyen* als erste Frau an der Spitze des Bundesministeriums auf *Thomas de Maizière*. Das langjährige Konzept einer proaktiveren Sicherheits- und Verteidigungspolitik, das seit 2009 vom Verteidigungsministerium verfolgt wird, umfasst auch weitreichende organisatorische und verwaltungstechnische Veränderungen der Bundeswehr, die nicht von jetzt auf gleich umgesetzt werden können, vielmehr einen unterschiedlichen langen zeitlichen Vorlauf benötigen. Dieses Teilprojekt, die bis dahin gediehene „Neuaustrichtung“ und deren noch vorhandenen Leerstellen, sind also in gewissem Sinne ein „Erbe“, in das *Ursula von der Leyen* mit der Amtsübergabe eintrat.

Spitzenpolitiker, zumal wenn sie ehrgeizig und profilbewusst sind, gehen in der Regel, das ist genderübergreifend, durchaus robust mit solchem „Erbe“ um, zumal wenn es auch problematische Parteien aufweist. Die Verantwortung für Problematisches lässt sich leicht den Vorgängern ankreiden. Statt einen bereits angestoßenen Prozess nur weiterlaufen zu lassen, werden gerne Akzentverlagerung und Kurskorrektur vorgenommen, die freilich, wenn sie greifen sollen, mit der Bundeskanzlerin und mitbetroffenen Ressorts abgestimmt und im eigenen Haus als sinnvoll und machbar wahrgenommen werden müssen.

1. Ärger mit der Rüstung

Das Rüstungsbeschaffungswesen der Bundeswehr ist seit ihren Anfängen immer wieder kritisiert worden. Offenbar verläuft das oft mit einer populären Verschwörungsvokabel als „militärisch-industrieller Komplex“ bezeichnete Zusammenspiel von Rüstungsforschung, Streitkräften, Rüstungswirtschaft und Parlament immer schon ziemlich holprig.

Nach dem Expertengutachten des Wirtschaftsprüfungs- und Beratungsunternehmens KPMG „Umfassende Bestandsaufnahme und Risikoanalyse zentraler Rüstungsprojekte“ vom Oktober 2014 ist das Ministerium häufig nicht in der Lage, seine Kosten-, Termin- und Leistungsziele gegenüber der Industrie durchzusetzen⁷. Dafür gibt es viele Gründe, wozu unter anderem der große Zeitbedarf bei den Forschungs- und Entwicklungsarbeiten moderner hochkomplexer Rüstungsgüter gehört, Veränderungen im Anforderungskatalog innerhalb dieses Zyklus, ein schwer durchschaubares Haushaltsrecht, personelle Fluktuation (und damit Erfahrungsverluste aufseiten der Verantwortlichen im Ministerium) sowie entsprechend juristisch abgeschirmte Verhandlungsvorteile der Rüstungsindustrie. Im Prinzip ist das seit langem bekannt; ebenso, dass man nicht alle, aber doch etliche dieser Sand-im-Getriebe-Faktoren neutralisieren kann.

In den Amtszeiten der Minister *de Maizière* (2011 bis 2013) und seiner Nachfolgerin haben sich die Beschaffungsprobleme der Bundeswehr in aller Drastik gezeigt. Medienberichte mokierten sich über die „Materialkrise der Bundeswehr“⁸, die „Dauerbaustelle“ Rüstungsbeschaffung⁹, fragten, „warum die Bundeswehr auf einem Haufen Schrott sitzt“¹⁰ oder kennzeichneten die Truppe als „kleinste und marodeste Bundeswehr aller Zeiten“¹¹. Kostensteigerungen, Lieferverzögerungen, zu spät erkannte Herstellungsmängel und nicht zuletzt auch Defizite bei der Ersatzteilbeschaffung haben sich in der Amtszeit *von der Leyens* zu einem Syndrom verdichtet. Darunter litt die Einsatzbereitschaft der Bundeswehr, was infolge spektakulärer Ausfälle von Großgeräten (Transportflugzeuge, Hubschrauber, U-Boote usw.) nicht nur bei den Verbündeten, sondern auch in der heimischen Öffentlichkeit viel Kopfschütteln auslöste, zuweilen auch ein bisschen Schadenfreude.

Das Ministerium reagierte gereizt und zuweilen heftig, wenn auch nicht immer an der richtigen Stelle. Paradigmatisch steht dafür die etwas rätselhafte Pirouette mit dem G36-Gewehr, dem Sturmgewehr der Bundeswehr. Seit etwa 2012 tauchten Berichte über die beschränkte Tauglichkeit des Gewehrs der Herstellungsfirma *Heckler & Koch* auf, die sich auf interne Schreiben aus dem Bundesamt für Wehrtechnik und Beschaffung beriefen. Nach Dauerfeuer oder schnellem Einzelfeuer würde die Treffpräzision des Gewehrs stark nachlassen. Die Vorstellung,

7 Näheres, auch einige Einwände gegen dieses Gutachten bei *Hesse*, a.a.O., 101-123.

8 *Leithäuser, J.*: Mängel bei der Bundeswehr. Zur Sanierung verdammt, in: FAZ 30.09.2014.

9 *Weinlein, A.*: Werkeln an der Dauerbaustelle, in: Das Parlament, 13.10.2014.

10 *Happel, S.*: Warum die Bundeswehr auf einem Haufen Schrott sitzt, in: Wirtschaftswoche, 02.10.2014.

11 *Jungholt, T.*: Die kleinste und marodeste Bundeswehr aller Zeiten, in: Die Welt, 26.01.2016.

deutsche Kontingente seien bei ihren Auslandseinsätzen mit mangelbehafteten Infanteriegewehren ausgestattet, wurde im Ministerium als Albtraum empfunden. Ministerin *von der Leyen* entschied daraufhin gegen Ende April 2015, dass alle knapp 170.000 G36-Gewehre ausgemustert werden. Hart und entschieden im Sinne der kämpfenden Truppe.

Leider ergab sich im anschließenden Rechtsstreit zwischen dem Ministerium und der Herstellungsfirma ein anderes Urteil. Das Gewehr erfüllt alle Erfordernisse, die es laut Anforderungskatalog zu erfüllen hat. Außerdem konnte eine Umfrage unter Soldaten, die mit dem G36-Gewehr Kampferfahrungen gemacht haben, die Mängelvorwürfe nicht erhärten. Dennoch: seit Mitte April 2017 läuft nun das Ausschreibungsverfahren für eine neues Standardgewehr der Bundeswehr.

Ein Infanteriegewehr ist kein militärisches Großgerät. Aber ein Streit über seine Funktionsangemessenheit hat wegen der hohen Stückzahl und seines besonderen Platzes in der Ausstattung der Soldaten mehr als nur die Bedeutung eines Einzelfalls. Seitdem die mannigfachen Ausrüstungsprobleme bei Marine, Luftwaffe und Heer sozusagen in geballter Form aufgetreten und von der Öffentlichkeit auch (überrascht, erstaunt und, wie gesagt, zuweilen mit etwas Häme) wahrgenommen worden sind, stießen die seit Amtsantritt unternommenen Versuche der Ministerin, das mangelhafte Beschaffungswesen der Bundeswehr durch moderne Managementmethoden effizienter zu machen, auf größere öffentliche Aufmerksamkeit. „Die Ursula von McKinsey“¹² hatte mit resoluten Personalentscheidungen begonnen. Die beiden Staatssekretäre *Rüdiger Wolf* und *Stéphane Beemelmans* wurden Ende 2013 bzw. im Februar 2014 in den einstweiligen Ruhestand geschickt und durch *Gerd Hoofe*, einen langjährigen vertrauten Mitarbeiter *von der Leyens*, und *Katrin Suder* ersetzt. Letztere war bis zu ihrer Berufung die Leiterin des Berliner Büros der Beratungsfirma McKinsey. Besonders ihre Wahl galt ein programmatisches Signal.

Ein solcher Personalwechsel ist größtenteils legitim, vor allem, wenn damit eine programmatische Neuausrichtung eingeleitet werden soll. Zwei Probleme sind allerdings in diesem konkreten Fall nicht zu unterschätzen. *Erstens* ist die Organisation der Streitkräfte nur dann mit der zweifelsfrei notwendigen Einführung moderner Management-Methoden zu versöhnen, wenn dabei das überkommene soldatische Selbstverständnis nicht achtlos beiseite geschoben wird¹³. Und *zwei-*

12 So die Überschrift eines Artikels in der ZEIT vom 22.05.2014.

13 Das ist kein neues oder nur der Bundeswehr eigenes Problem. Vgl. etwa: *Martin, M. L.*: *Warriors to Managers. The French Military Establishment since 1945*, Chapel Hill, 1981.

tens sind die nicht erst seit kurzem bekannten Schwierigkeiten im Rüstungs-Beschaffungswesen, das ja nicht nur eine nationale, sondern auch eine internationale Dimension hat, nur in behutsamer Schrittfolge zu mildern. Anders gesagt: gerade hier brauchen Reformen Zeit. Im Hau-Ruck-Verfahren geht gar nichts.

2. Attraktivität als Arbeitgeber

Fälschlicherweise wird in manchen Kreisen der Öffentlichkeit, aber auch in der Bundeswehr selbst, oft angenommen, die Aussetzung der Wehrpflicht 2011 habe der Bundeswehr ein Rekrutierungsproblem beschert. Das hatte sie aber schon vorher, trotz des für die Bundeswehr günstigen Umstandes, dass aus dem (allerdings gar nicht mehr besonders umfangreichen) Pool der wehrpflichtigen Soldaten diejenigen mit dem Wunsch nach längeren Verpflichtungszeiten herausgefischt werden konnten. Die Bundeswehr braucht nicht erst seit kurzem ein Personal mit hohen fachlichen Qualitäten auf sehr unterschiedlichen Gebieten, um das sie auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt mit zivilen Arbeitgebern konkurriert. Weil das so ist, spricht vieles für die Entscheidung der Ministerin, die Bundeswehr als Arbeitgeber für die Soldatinnen und Soldaten attraktiver zu machen. Das Bündel von Maßnahmen, das zu diesem Zweck konzipiert und teilweise implementiert wurde (etwas pompös genannt „Agenda Bundeswehr in Führung – Aktiv. Attraktiv. Anders“), umfasst etwa moderne Arbeitszeitmodelle, bessere Infrastruktur für die Kinderbetreuung oder das Reduzieren belastender Versetzungen. Im Mai 2015 ist dazu das *Gesetz zur Steigerung der Attraktivität des Dienstes in der Bundeswehr* in Kraft getreten. Das kann im Großen und Ganzen als ein effektvoller Beitrag zur Verbesserung der Rekrutierungslage gelten. Er ist allerdings in der Öffentlichkeit und Teilen der Bundeswehr auf (zuweilen unverständlich herabwürdigende) Kritik gestoßen, weil trotz aller PR-Aktivitäten des Ministeriums die Vermittlung zwischen den auch jedem zivilen Betrieb gut anstehenden Maßnahmen zur Erhöhung der Zufriedenheit am Arbeitsplatz und den spezifisch militärischen Funktionszusammenhängen nicht recht gelungen ist.

Warum das so ist, warum es nicht nur zwischen Öffentlichkeit und Bundeswehrspitze, sondern auch innerhalb der Bundeswehr selbst¹⁴ eine konstruktive Auseinandersetzung über die Ziele und Mittel der deutschen Sicherheits- und Verteidigungspolitik und die dafür am besten angemessene Gestalt der Bundeswehr nur in Ansätzen gibt¹⁵, beruht auf vielen Gründen. Nicht der geringste darunter be-

14 Wenn man denn die im diesem Nicht-Diskurs vielleicht etwas überrepräsentierte Zahl pensionierter Offiziere zur Bundeswehr dazurechnet.

15 Vgl. Thiels, C.: Es fehlt am Willen zur Debatte, in: tagesschau.de, 11.02.2017.

steht in dem „Missverständnis der Eindimensionalität“. Die Spitze des Ministeriums betrachtet die Bundeswehr als eine Art Großkonzern, was sie ja *auch* ist, aber eben nicht *nur*. Zwar lässt sich nicht leugnen, dass moderne Managementmethoden zur organisatorischen Ordnung der Streitkräfte einen wichtigen Beitrag leisten können. Jedoch müssen sie mit deren Aufgaben kompatibel bleiben oder an sie angepasst werden. Wenn ein Maßnahmenpaket zur Erhöhung der Attraktivität der Bundeswehr als Arbeitgeber mit dem Ziel, die Nachwuchswerbung zu erleichtern und das vorhandene Personal bei der Stange zu halten, gerade *nicht* zu einer Stimmungsaufhellung in der Truppe beiträgt, dann fehlen in ihm wichtige Ingredienzien.

Deutlich wird dies auch an einem – vorerst – gescheiterten Versuch der Ministerin, für die Bundeswehr einen Verhaltenskodex (*corporate compliance codex*) einzuführen, wie es ihn in der Wirtschaft gibt. Darin sollte es unter anderem um restriktive Regeln für den Kontakt von Angehörigen der Bundeswehr zu Abgeordneten und zu den Medien gehen¹⁶, was nicht von ungefähr an einen „Maulkorb-Erlass“ denken lässt. Kritik seitens des Wehrbeauftragten und des Beirates Innere Führung haben die Einführung dieses Kodex erst einmal verhindert.

3. Noch ein ganz saurer Apfel

Das geschäftsmäßige und auf ein hohes Tempo bei den Veränderungen der Bundeswehr drängende Auftreten der Ministerin war zwar nicht der einzige, aber ein wichtiger Grund dafür, dass zu all den anderen Baustellen im Jahr 2017 noch eine weitere hinzutrat, was nur die wenigsten Experten so vorausgesehen haben – die Traditionsdebatte. Sie hat sich auf ganz eigentümliche Weise entwickelt. Erst kamen etliche unappetitliche Übergriffe und Vorkommnisse bei der Ausbildung der Soldaten an zwei Standorten ans Licht, dann die auf einer völlig anderen Ebene angesiedelte Geschichte des Leutnants *A.*, der sich 2016 mit möglicherweise perfiden Hintergedanken beim Bundesamt für Migration und Flüchtlinge erfolgreich als Flüchtling aus Syrien registrieren ließ, was dann zur Aufdeckung seiner verquaster rechtsextremer Weltanschauung und zu dem Verdacht führte, dass sich noch mehr von solchem Gedankengut in der Bundeswehr verstecken könnte. Da zudem von 2016 auf 2017 die Zahl der beim Wehrbeauftragten oder an anderer Stelle gemeldeten Beschwerden über Verstöße von Vorgesetzten gegenüber Untergebenen, über sexuelle Belästigungen und über Rechtsextremismus in der Truppe anstieg, entschloss sich *von der Leyen* zu einer die Ge-

16 Vgl. ders.: Vorerst kein „Maulkorb-Erlass“, in tagesschau.de, 11.02.2017.

samtheit dieser Vorfälle abdeckenden Reaktion, zusammengefasst in dem von ihr im Nachhinein nachdrücklich bedauerten Satz „Die Bundeswehr hat ein Haltungsproblem. Und sie hat offensichtlich eine Führungsschwäche auf verschiedenen Ebenen.“¹⁷

Dieses „bewusste Zusammenziehen von räumlich und zeitlich getrennten Vorfällen“ sei ein schwerer Fauxpas der Ministerin gewesen, meinte der Vorsitzende des Deutschen Bundeswehrverbandes¹⁸. Ihre Fernsehaussagen ließen sich gar nicht anders denn als eine organisationsweite Pauschalkritik verstehen, was absehbar einen Aufschrei der sich ungerecht über einen Kamm geschoren fühlenden Soldaten auslöste. Nach der häufiger wiederholten Rücknahme ihrer Pauschalkritik, einer Übung im Schlucken selbst fabrizierter Kröten, beruhigte sich die Stimmung ein wenig. Das Verhältnis der Truppe zu ihrer obersten Dienstherrin hat allerdings gelitten: „Eigentlich kann sie so nicht weiter führen“¹⁹.

Allerdings konnte die Rücknahme der Feststellung eines Haltungsproblems und der Führungsschwäche in der Bundeswehr nicht verhindern, vielleicht sollte es das auch gar nicht, dass sich zu all den Problemen der Bundeswehr mit ihrer *hardware* jetzt auch eines mit ihrer organisations-integrativen *software* auftat. Das Verhältnis der Bundeswehr zur militärischen Vergangenheit Deutschlands machte sich schon gleich zu Beginn ihrer eigenen Geschichte bemerkbar. Drei von den zehn Kapiteln im Handbuch Innere Führung behandeln diese Vergangenheit, in der Regel unter dem Gesichtspunkt, was davon als Überlieferung in der Gegenwart besonders gepflegt werden soll²⁰. Aus zwei Gründen war diese Frage damals besonders brisant: Die erste Offiziers- und Unteroffiziersgeneration der Bundeswehr hatte vorher in der Reichswehr oder der Wehrmacht gedient, und die Bundeswehr sollte/musste anders als ihre Vorgängerstreitkräfte von Anfang an zuverlässig demokratiekompatibel sein. Das schloss Bewerber aus, die in der nationalsozialistischen Weltanschauung befangen oder an Kriegsverbrechen beteiligt waren. Zudem gab es schon frühzeitig eine Art Konkurrenz zwischen der Bundeswehr und der NVA der DDR um authentische Traditionspflege. Letztendlich spitzte sich damals alles auf die Frage zu: Wie hältst Du es mit der Wehrmacht?

17 Aussage der Ministerin in der ZDF-Sendung *Berlin direkt* am 30.04.2017.

18 *Labhunh, W.*: Die Bundeswehr als Ganzes hat an Vertrauen verloren. Interview mit dem Vorsitzenden des Deutschen Bundeswehrverbandes, OTL André Wüstner, in: Europäische Sicherheit & Technik, 66/7 (2017), 35-37.

19 Gespräch mit Generalmajor a.D. *Christian Trull*, in: FAZ, 27.07.2017 (interessanterweise nicht im politischen Teil der Zeitung, sondern als Aufmacher im Feuilleton).

20 *Bundesministerium für Verteidigung* (Hg.): Handbuch Innere Führung, Bonn, 1957.

Was damals gewissermaßen ein biographisch heißes Thema war, hat nur scheinbar durch den zeitlichen Abstand zum Zweiten Weltkrieg an Aktualität eingebüßt. Die Traditionserlasse von 1965 und 1982 konzentrierten die Traditionspflege weitgehend auf das Einhalten politischer Distanz zur Wehrmacht. Jetzt hat die Ministerin eine Überarbeitung des Traditionserlasses angekündigt und dekretiert, dass diese Distanz zu einer Art *firewall* ausgebaut werden soll. Hauptanlass waren die bizarre Geschichte des Leutnants *A.* und die Vermutung, dass sich in der Bundeswehr noch mehr neo-nationalsozialistisches Gedankengut verbirgt – gut gemeint, aber erstaunlich unbedarft umgesetzt. Die von oben angeordnete Suche in den Kasernen und Liegenschaften der Bundeswehr nach Insignien der Wehrmacht (etwa Helme, Dolche, Waffen) und die erneute Durchforstung des Verzeichnisses der Kasernennamen nach aus heutiger Sicht „nicht mehr sinnstiftenden“ Namensträgern aus früherer Zeit sowie schließlich die Wiederholung der Aufforderung an die Truppe, ihre „sinnstiftenden“ Traditionselemente der eigenen Bundeswehrgeschichte zu entnehmen, hat entgegen den Erwartungen des eher linken Teils der Öffentlichkeit keinen „Abgrund von Verfassungsverrat“ aufgedeckt (das immerhin ist einigermaßen beruhigend). Es hat aber zu einer kleinen, medienwirksamen Provokation der Ministerin geführt, über die sich manch einer im eher rechten Teil der Öffentlichkeit belustigt empören konnte. Mitte Mai 2017 wurde nach gezielter Lancierung bekannt, dass in dem Flur eines Studentenwohnheims der Bundeswehr-Universität Hamburg – sie trägt den Namen *Helmut-Schmidt-Universität* – ein Foto des ehemaligen Verteidigungsministers und Bundeskanzlers abgehängt wurde. Es stammt aus dem Jahr 1940 und zeigt *Schmidt* in der Uniform als Leutnant der Luftwaffe. Mit dieser Aktion wurde das kurz vorher von der Ministerin angeordnete Durchkämmen der Bundeswehrkasernen nach Wehrmachtsinsignien und -devotionalien dermaßen drastisch überzogen, dass die Zwiespältigkeit einer solchen Kupierung der Wehrmacht aus dem Traditionsverständnis der Bundeswehr mit Händen greifbar wurde. Entsprechend gab es, um einmal diese beliebte gewordene Metapher zu benutzen, einen Aufschrei in der Öffentlichkeit, in der SPD und in der Bundeswehr selbst. Das hat dann dazu geführt, dass das Foto wieder aufgehängt wurde, allerdings mit einem erläuternden Text, in dem mit historiographischer Freihändigkeit mitgeteilt wird, „dass *Schmidt* bereits als junger Reserveoffizier durch kritische Bemerkungen zur NS-Führung auffiel.“²¹

Die Spitze des Ministeriums scheint entschlossen, die einmal eingeschlagene

21 o. A.: Bundeswehr-Universität hängt Schmidts Wehrmachtsfoto wieder auf, in: FAZ 15.06.2017.

Linie einer puristischen Traditionspolitik fortzusetzen. Gut beraten ist sie damit nicht, selbst wenn zugestanden werden muss, dass das weitgehende Wegschneiden der Vergangenheit als Überlieferungs-unwürdig eine auch in der deutschen Gesellschaft eingübte Verhaltensweise ist. Die Deutschen haben es sich angewöhnt, die eigene Vergangenheit in Schwarz-Weiß-Manier zu betrachten. Alles, was den gegenwärtig gerade gültigen Standards an Menschenrechten, Demokratie und politischer Moral nicht genügt, wird verworfen. Damit verdunkelt sich diese Vergangenheit insgesamt, und nur ein paar wenige Lichtpunkte scheinen daraus hervor, die man aber auch, wenn sich die Maßstäbe verschieben, jederzeit gewissermaßen auspusten kann.

Was etwa die Wehrmacht betrifft, so darf es gewiss nicht darum gehen, die Aufklärung über das, was etwas pauschal „die Verbrechen der Wehrmacht“ genannt wird, rückgängig zu machen oder zu ignorieren. Aber die Wehrmacht und ihre Angehörigen ebenso pauschal als unbrauchbar für Reflexionen über die eigene Herkunft und die Evolution des eigenen Berufsbildes ausscheiden zu wollen, macht Tradition steril. Im Rückblick auf die eigene Geschichte (egal ob es die Familie betrifft, eine Firma, die Militärorganisation oder die Nation) kann es nämlich nicht wirklich darum gehen, in säuberlicher Zweiteilung die „guten“ von den „bösen“ Anteilen zu trennen. Die Kriterien dafür greifen eindeutig nur bei den Makro-Ausnahmen wie Völkermord und andere Menschheitsverbrechen. Ansonsten muss die Zwiespältigkeit des menschlichen Handelns als solche erkannt, durchdacht und ausgehalten werden. Im Fall der Wehrmacht sehen wir ein Nebeneinander von Erfolg und Scheitern, von militärischer Professionalität und politischer Ahnungslosigkeit oder Verirrung. Will man dieses Durcheinander „säubern“, kann das nicht gut gehen.

III. Sicherheit und Verteidigung

Das Verteidigungsministerium ist in erster Linie das Bundeswehr-Ministerium. Das stellt sich zumindest so dar, wenn man die Kommuniqués, Nachrichten und Berichte aus dem und über das Ministerium verfolgt. Dadurch wird aber verdeckt, dass Ministerium und Bundeswehr-Führung nicht nur mit der eigenen Organisation sich zu beschäftigen gehalten sind, sondern auch eine wichtige Rolle für die gesamtstaatliche Sicherheits- und Verteidigungspolitik ausfüllen müssen, auf der nationalen wie auf der internationalen Ebene. Dabei sind sie Mitglied eines größeren Ensembles, das unter anderem das Bundeskanzleramt, das Auswärtige Amt und weitere Ministerien (zumindest mit ihren diesbezüglich relevanten Abteilungen) umfasst. Es geht dabei darum, nationale Sicherheitsinte-

ressen zu definieren und Prioritäten zu setzen, eine nationale Sicherheitsstrategie zu entwickeln, fortzuschreiben und nach innen wie nach außen zu kommunizieren, Bündnisstrukturen zu pflegen, Bündnisverpflichtungen nachzukommen sowie die konzeptionelle Überzeugungskraft und die materielle Glaubwürdigkeit der deutschen Außen- und Sicherheitspolitik zu gewährleisten. Auch wenn das die Amtsinhaber auf der Hardthöhe oder im Bendlerblock so niemals ausgedrückt haben – die meisten von ihnen entwickelten eine gewisse Vorliebe für die Aufgaben und Handlungsmöglichkeiten als auch international agierender „Sicherheitsminister“ gegenüber den häufig im organisatorischen Kleinklein steckenbleibenden Alltagsaufgaben als „Bundeswehrminister“.

Das trifft gewiss auch für *Ursula von der Leyen* zu, für die bei ihrem Amtsantritt das Militärische eine ganz neue Materie darstellte. Sie hat damals sogleich mit der ihr eigenen Verve Anstöße für die allerdings auch dringend nötige Weiterentwicklung der deutschen Sicherheits- und Verteidigungspolitik aufgegriffen und in einem weithin beachteten Auftritt auf der 50. Sicherheitskonferenz in München Anfang 2014 gemeinsam mit Bundespräsident *Gauck* und Außenminister *Steinmeier* neue Akzentuierungen angekündigt: „Wenn wir über die Mittel und Fähigkeiten verfügen, dann haben wir auch eine Verantwortung, uns zu engagieren (...) Dies bedeutet nicht, dass wir dazu tendieren sollten, unser ganzes militärisches Spektrum einzusetzen – auf keinen Fall (...) Aber es bedeutet, dass wir die Verpflichtung und die Verantwortung haben, unseren Beitrag zu einer schrittweisen Lösung der aktuellen Krisen und Konflikte zu erbringen. Gleichgültigkeit ist für ein Land wie Deutschland keine Option, weder aus sicherheitspolitischer noch aus humanitärer Sicht.“²² Der Ausdruck „Übernahme von mehr Verantwortung“ bei der Lösung von Krisen und Konflikten soll die Bereitschaft Berlins signalisieren, sich rascher, entschlossener und mit höherem Einsatz auf der weltpolitischen Bühne zu engagieren. Das schließt auch den Anspruch auf eine Führungsrolle ein, wenn solche Führung auch gemäß der deutschen politischen Kultur des Multilateralismus möglichst einvernehmlich mit allen anderen Akteuren ausgeübt werden soll. Die Einsicht, dass beides zusammen häufig nicht geht, hat die deutsche Politik immer noch nicht ganz erreicht.

Kurz: Außen- und Verteidigungspolitik wird als erweiterte Sicherheitspolitik verstanden, in deren Rahmen den Streitkräften eine wichtige Rolle zukommt, allerdings immer abgestimmt und im Zusammenhang mit nicht-militärischen

22 *von der Leyen, U.*: Rede anlässlich der 50. Münchner Sicherheitskonferenz am 31.01.2014, auch dokumentiert bei: <http://www.ag-friedensforschung.de/themen/Sicherheitskonferenz1/leyen.html>.

Maßnahmen. Diese Botschaft durchzieht auch das Zentraldokument der Sicherheits- und Verteidigungspolitik der letzten vier Jahre. Das *Weißbuch 2016 zur Sicherheitspolitik und zur Zukunft der Bundeswehr* ist eine ambitionierte Absichtserklärung für gleich mehrere Felder der Sicherheitspolitik²³: von den Kriseninterventionen und Auslandseinsätzen über die Stabilisierung der Ostflanke der NATO, die durch Russlands militärisch gestützte Annexion der Krim (März 2014) und seine Destabilisierung des östlichen Teils der Ukraine notwendig wurde, bis hin zur Frage der erweiterten Möglichkeiten von Einsätzen der Bundeswehr im Inneren und die Abwehr von Cyber-Angriffen auf Deutschland allgemein wie die Bundeswehr im Besonderen²⁴. Freilich sind alle diese Themen, zumal das zuletzt genannte, engstens mit den Zukunftsplanungen für die Bundeswehr verknüpft.

1. Auslandseinsätze

Auslandseinsätze der Bundeswehr, sei es als Stabilisierungsmission und Krisenintervention oder als Ausbildungsmission (immer in multinationalem Rahmen), standen in den letzten beiden Jahrzehnten innerhalb und außerhalb der Streitkräfte im Vordergrund. Sie sind inzwischen Routine geworden. Gegenwärtig sind über 3.000 Soldaten und Soldatinnen an solchen Einsätzen beteiligt²⁵, fast ein Drittel davon (immer noch) in Afghanistan. Das große Problem solcher Einsätze, das kann man gut am Übergang von ISAF zur Nachfolgemission *Resolute Support* studieren, besteht in der geringen Chance, auf absehbare Zeit, wenn überhaupt jemals, zu einem erfolgreichen Ende zu kommen – erfolgreich für die Menschen vor Ort und für die westlichen Eingreiftruppen. Der Kampf gegen islamistische Terrormilizen wie *Al Qaida*, die *Taliban* oder den sogenannten *Islamischen Staat* blieb in Afghanistan wegen der lokalen und regionalen Bedingungen so gut wie aussichtslos.

Anderenorts, wie im syrischen Bürgerkrieg oder in Mali, beide Male sind Bundeswehrsoldaten an den dort laufenden Operationen beteiligt, sieht es nicht wirklich aussichtsreicher aus. Mit dieser Einschätzung sollen die vom Bundestag getroffenen Entscheidungen nicht umstandslos kritisiert werden, denn in der Tat ist „Gleichgültigkeit keine Option“, weder unter sicherheitspolitischen, noch unter humanitären Gesichtspunkten. Jedoch sind in der zu Ende gehenden Legislaturperiode mit einer kleinen Ausnahme kaum Anlässe für auch medienwirksam

23 Vgl. von Bredow, W.: Eine Bundeswehr für alle Fälle? Von der Schwierigkeit, sicherheitspolitische Prioritäten zu setzen, in: ZSE, 14/4 (2016), 519-544.

24 Zedler, D.: Zur strategischen Planung von cyber security in Deutschland, in: Zeitschrift für Außen- und Sicherheitspolitik, 10/1 (2017), 67-85.

25 Vgl. die Übersicht „Auslandseinsätze der Bundeswehr“ auf www.bundeswehr.de, Stand Juli 2017.

positive Ereignisse bei diesen Einsätzen aufzuzählen. Und selbst die kleine Ausnahme, nämlich die materielle und personelle Unterstützung der kurdischen *Peschmerga*-Kämpfer in Syrien, hat ihre problematischen Nebenwirkungen.

Für die komplexen, oftmals viel mehr von diplomatischen und weniger von militärischen Kalkülen geprägten Entscheidungen, sich an einem Auslandseinsatz zu beteiligen, gibt es außerhalb der engeren sicherheitspolitischen Öffentlichkeit wenig Verständnis. Auch deswegen haben die Auslandseinsätze der Bundeswehr in den letzten vier Jahren das sicherheitspolitische Profil der Ministerin nicht schärfen können.

2. NATO und Europäische Union

Seit der Gründung der Bundeswehr waren die Verteidigungsminister immer auch mit einem beträchtlichen Teil ihrer Arbeitszeit „Bündnisminister“. Es gehört zu ihren Aufgaben, die deutschen Sicherheitsinteressen im transatlantischen und im europäischen Verteidigungsbündnis angemessen zu vertreten und mit ihren Partnern abzugleichen. Das Schlüsselwort lautet hier *Bündnissolidarität*. Das ist ein Begriff, der viele Kratzer vertragen können muss, ohne dass er seine politische Strahlkraft ganz einbüßen darf.

Unbezweifelbar hat die sicherheitspolitische Bündnissolidarität von NATO und Europäischer Union im letzten Jahr fünf nicht unerheblich gelitten. Was die NATO betrifft, sei nur an die transatlantischen Kommunikationsprobleme in letzter Zeit oder an die Auseinandersetzungen zwischen der deutschen und der türkischen Regierung wegen der in der Türkei stationierten Soldaten der Bundeswehr erinnert. Und die GSVP der Europäischen Union gebiert zwar emsig Gremien und Institutionen sowie wohlklingende Strategiepapiere, zuletzt im Sommer 2016 die *Globale Strategie für die Außen- und Sicherheitspolitik der Europäischen Union*²⁶; zugleich gibt es aber überdeutliche Anzeichen für die Unfähigkeit der EU, sich auf gemeinsame Linien in sicherheitspolitisch wichtigen Feldern (Flüchtlingspolitik, Türkei-politik, Energiepolitik) einigen zu können. Vom Brexit und seinen für die europäische Sicherheitspolitik schwer absehbaren Folgen ganz zu schweigen.

In dieser unübersichtlichen Situation gab es für die Vertreter der deutschen Sicherheits- und Verteidigungspolitik wenig Möglichkeiten für eine Fortsetzung des vielbeachteten Auftritts auf der Münchner Sicherheitskonferenz 2014. Es blieb

26 Europäische Kommission (Hg.): Shared Vision, Common Action: A Stronger Europe. A Global Strategy for the European Union's Foreign and Security Policy, https://europa.eu/globalstrategy/sites/globalstrategy/files/eugs_de_0.pdf.

eigentlich nur die stete Wiederholung der eigenen Absichten, allen bündnisinternen Widrigkeiten zu trotzen und unverdrossen an der Bündnissolidarität in NATO und EU festzuhalten. Inhaltlich ist das kaum zu monieren. Es hat aber dazu beigetragen, das öffentliche Bild der Verteidigungsministerin als in der Hauptsache mit dem Ausmessen von Defiziten der Bundeswehr und den kurzfristig noch nicht wirklich anschlagenden Versuchen zu deren Milderung zu festigen.

3. Trendumkehr und Schwerpunktverlagerung

Es ist unmittelbar einsehbar, dass die zahlreichen und sehr unterschiedlichen Aufgaben im Rahmen von Auslandseinsätzen zur Krisenintervention und -bewältigung andere Herausforderungen für die Streitkräfte darstellen als die „klassischen“ Aufgaben der Landes- und Bündnisverteidigung. Die Auslandseinsätze von meist gar nicht so umfangreichen Kontingenten der Bundeswehr²⁷ waren in den vergangenen Jahrzehnten einigermaßen mit dem finanziellen und personellen Schrumpfprozess der Streitkräfte zu vereinbaren. Dieser Prozess soll nun angehalten und in die Gegenrichtung gesteuert werden. Eine solche „Trendwende“ würde von mehreren Faktoren befördert. Die beiden wichtigsten darunter sind die anhaltende Unsicherheit an der Ostflanke der NATO und der schärfer gewordene Druck der neuen US-Administration, die eingegangene Verpflichtung, mindestens 2 % des Bruttoinlandsprodukts für die Streitkräfte bereitzustellen, endlich zu erfüllen. Das wird so rasch nicht gehen, aber immerhin stieg der Verteidigungsetat von 34,29 Mrd. Euro im Jahr 2016 um 6,8 % auf 36,61 Mrd. Euro im Jahr 2017. Der Finanzplan des Bundes sieht bis 2020 einen Anstieg des Verteidigungshaushaltes auf 39,2 Mrd. Euro vor²⁸.

In den kommenden Jahren sollen zudem 14.300 militärische und 4.400 zivile Mitarbeiter der Bundeswehr neu eingestellt werden. Mit diesen neuen Ressourcen will man das Leistungsprofil der Bundeswehr verändern und sie mehr auf die Landes- und Bündnisverteidigung sowie die Bündnissolidarität ausrichten²⁹. Nach der längerfristigen Planung soll bis 2032 eine „radikale Abkehr von der bisherigen Ausrichtung der Bundeswehr an Auslandseinsätzen“³⁰ vollzogen werden. Ob das

27 Die verschiedenen Einsätze im Gebiet des ehemaligen Jugoslawien (Bosnien-Herzegowina, Albanien) und in Afghanistan können hier als Ausnahmen gelten.

28 Weinlein, A.: Streit um den Kurs, in: Das Parlament, 37/38 (2016), 8.

29 Näher dazu Generalleutnant Bühler, E.: Aktuelle Planung in der Bundeswehr: Anspruch und Ambition, <https://www.dbwv.de/dbwv-info-portal/blickpunkt/bei-trag/news/aktuelle-planung-in-der-bundeswehr-anspruch-und-ambition/>, veröffentlicht am 16.03.2017.

30 o. A.: Bundeswehr-Pläne: Heer soll drei volle Divisionen bekommen, <https://www.dbwv.de/dbwv-info-portal/politik-verband/beitrag/news/bundeswehr-plaene-heer-soll-drei-volle-divisionen-bekommen/>, veröffentlicht am 19.04.2017.

strategische Pendel wirklich soweit ausschlagen wird, steht allerdings in den Sternen. Ebenso, ob diese Akzentverschiebung der strategischen Weisheit letzter Schluss ist.

IV. Fazit und Ausblick

Die vergangenen vier Jahre lassen sich am ehesten verstehen als Ankündigungs- und Übergangszeit für eine etwas anders definierte, nämlich auf größere Nachdrücklichkeit angelegte Sicherheits- und Verteidigungspolitik Deutschlands. Der noch weitgehend allgemein gehaltenen, aber dennoch als neue Richtungsweisung verstandenen Ankündigung auf der 50. Münchner Sicherheitskonferenz Anfang 2014 folgte zwei Jahre später das immer noch recht allgemein gehaltene³¹ *Weißbuch 2016*, das Zentraldokument dieser Legislaturperiode. Das Echo darauf war in der *scientific community* überwiegend freundlich; das Interesse der Öffentlichkeit hielt sich aber, trotz des etwas mühselig auf Öffentlichkeitswirksamkeit ausgerichteten Erarbeitungsprozesses dieses Dokuments in engen Grenzen. Vereinzelt kam es auch zu scharfer Kritik³².

Die etwas pompös so bezeichneten „Trendwenden“ beim Personal und bei den Finanzen sowie die Stärkung der in ihren Grundkomponenten konventionellen Abschreckungs- und Verteidigungsfähigkeit signalisieren eine strategische Aufbruchsstimmung – oder symbolisieren sie sie nur? Darauf kann es jetzt noch keine fundierte Antwort geben.

Das liegt nicht zuletzt daran, dass die Versuche zu einer Neuausstattung der sicherheits- und verteidigungspolitischen Bühne im Schatten von Ereignissen unternommen wurden, deren Auswirkungen auf die sicherheits- und verteidigungspolitische Lage Deutschlands nur schwierig abzuschätzen sind: der Anstieg des Konfliktpiegels innerhalb der NATO und der Europäischen Union, die Instrumentalisierung der Flüchtlingskrise durch transnationale Terrorgruppen sowie das Weiterköcheln der Sicherheitskrisen in der Ukraine und im Nahen Osten, die sich bislang allen konstruktiven Lösungsansätzen entziehen. Angesichts dieser Entwicklungen ist es nicht leicht, den selbst gesetzten sicherheitspolitischen Imperativ „früher, entschiedener, substantieller“ umzusetzen. Die *NATO Battlegroup Lithuania*, für die Deutschland im Rahmen des Konzepts der *NATO Enhanced*

- 31 Das soll in diesem Zusammenhang nicht als Kritik verstanden werden – das Genre schließt eine zu sehr ins Detail gehende Sprache aus politischen Gründen aus. Vielleicht wurde hier mit der PRP (Public-Relations-Polierung) etwas übertrieben.
- 32 Weit überzogen, aber trotzdem anregend: *Sebaldt, M.*: Nicht abwehrbereit. Die Kardinalprobleme der deutschen Streitkräfte, der Offenbarungseid des Weißbuchs und Wege aus der Gefahr, Berlin, 2017.

Forward Presence die Rolle der Führungsnation übernommen hat, ist sicherlich ein Warnsignal an Russland – als solches sinnvoll, jedoch nicht viel mehr.

Für die in Militärfragen auf viel Fach- und Beratungswissen angewiesene Ministerin *Ursula von der Leyen* wurden die „großen Perspektiven“ der Sicherheits- und Verteidigungspolitik immer wieder durch aktuelle bundeswehrinterne Probleme verdrängt. Dass sich in ihrer Amtszeit die Schwierigkeiten mit der Ausstattung, vom Standardgewehr bis hin zu den großen Waffensystemen in allen Truppenteilen, kumulierten und sich dahinter ein völlig ungesundes Verhältnis zur Rüstungsindustrie zeigte, kann ihr nur zum allerkleinsten Teil angelastet werden. Änderungen sind eingeleitet, aber bevor sie wirken, wird noch einige Zeit vergehen. Zudem stößt die stark betriebswirtschaftlich akzentuierte Sicht auf die Bundeswehr als „Großkonzern“ unter den Soldaten insbesondere höherer Dienstgrade auf einige Skepsis.

Das Bekanntwerden von einzelnen Ausbildungsmängeln und „Skandalen“ im Betriebsklima der Bundeswehr sowie die bizarre Geschichte des Leutnants *A.*³³ sollte man der Ministerin nicht auf ihr Minuskonto schreiben. Womit sie allerdings viele Soldaten aller Dienstgrade vergrätzt hat, war ihre Reaktion darauf. Sie hat auf die aufgetretenen Ausbildungsmängel nicht mit punktueller Entschlossenheit reagiert, sondern diese Ereignisse mit Spekulationen über rechts-extremes Gedankengut und über ein nostalgisches Wehrmachts-Andenken vermengt und sich zu der fatalen Formulierung vom „Haltungsproblem“ und der „Führungsschwäche“ in der Bundeswehr hinreißen lassen. Dass sie fast sogleich wieder zurückgerudert ist und die Leistungen der Soldaten im Alltag und bei ihren Einsätzen nachdrücklich herausgestellt hat, hat diese Missstimmung nicht neutralisieren können.

Mitte 2017 stellt sich das Verhältnis zwischen der Ministerin und der Truppe vielleicht nicht gleich als zerrüttet, aber doch als ziemlich gestört dar. Hinzugekommen sind im Jahr 2017 auch noch wahlkampf-antizipierende Verzerrungen in der Großen Koalition, deren sozialdemokratischer Teil (unter Einschluss des sehr meinungsfreudigen Wehrbeauftragten) die Ministerin immer weniger unterstützte³⁴. Ob all das personelle Konsequenzen nach den Bundestagswahlen haben wird, ist allerdings nicht ausgemacht. Wer immer nach den Wahlen und der Regierungsbildung an der Spitze des Verteidigungsministeriums stehen wird, er

33 Von dem alle Welt den Vornamen kennt, aber sonst so gut wie nichts.

34 So lehnte die SPD das geplante Leasing von israelischen Heron-TP-Drohnen im Juni 2017 erst einmal ab. Vgl. *Wiegold, T.*: Vorerst keine bewaffnungsfähigen Drohnen für die Bundeswehr, <http://augengeradeaus.net/2017/06/keine-bewaffnungsfaehigen-drohnen/>, veröffentlicht am 27.06.2017.

oder sie hat es mit einer Großbaustelle zu tun, auf der die alte Sicherheitsarchitektur am Abbröckeln gehindert und eine neue konstruiert werden muss. Dabei ist auch wichtig, den zeitlichen Aufwand für das eine wie das andere so präzise wie möglich zu kalkulieren und Prioritäten zu setzen. In der Sprache der Berliner *think-tanks* SWP und DGAP klingt das so: „Deutschland muss sich in der nächsten Legislaturperiode der Aufgabe stellen, eigene sicherheitspolitische Konzeptionen zu entwickeln. Das gilt in geografischer Hinsicht, etwa für den Nordosten Europas, wo Deutschland Sicherheit im Wesentlichen über die NATO und EU gestaltet. Das gilt aber auch für funktionale Themen wie Energie und kritische Infrastrukturen.“³⁵ Das wird schwierig: die deutsche Sicherheitspolitik soll zugleich nationaler und europäischer werden und möglichst transatlantisch bleiben.

Was die Gestalt und das Profil der Bundeswehr betrifft, gilt es, in den nächsten Jahren mit einer Reihe von Weichenstellungen voran zu kommen:

Die Bundeswehrführung sollte sich intensiv um ein realistisches und effizientes Reservistenkonzept bemühen. Die wenigen Sätze dazu im *Weißbuch 2016*³⁶ umreißen die Schwierigkeit der Aufgabe, ohne Ansätze zu ihrer Bewältigung anbieten zu können. Klar ist auf jeden Fall, dass in Zeiten ohne Wehrpflicht Reservisten ganz anders als früher definiert werden müssen.

Ein größerer Teil der Ressourcen aus der „finanziellen“ und „personellen“ Trendwende sollte für den Auf- und Ausbau des *Kommandos Cyber- und Informationsraum* zur Verfügung stehen. Hier gibt es schon konkrete Planungen. Dennoch wird dieser zivile und militärische Aspekte der Sicherheit zusammenbindende Aktionsbereich so rasch wichtiger, dass er verstärkte Aufmerksamkeit verlangt. Denn hier steht die Resilienz von Bundeswehr und Gesellschaft auf dem Spiel.

Die behutsam eingeleitete und keineswegs auf eine „Militarisierung“ der Politik hinauslaufende Kooperation der Bundeswehr mit anderen Sicherheitsorganisationen für Inlandseinsätze muss angesichts des Gefährdungspotentials von Attentätern und Terroristen vertieft und zur Routine werden.³⁷

Nicht nur für diesen Bereich, sondern für alle Truppenteile benötigt die Bundeswehr geeigneten Nachwuchs. Den zu rekrutieren wird nicht leicht. Insofern muss die Attraktivitätsinitiative der letzten Jahre mit frischem Schwung fortgeführt werden, ungeachtet des gelegentlichen Grummelns pensionierter Generäle darüber.

35 Major, C./Mölling, C.: Was genau heißt ‘neue Verantwortung’?, in: Internationale Politik, 72/2 (2017), 92.

36 Weißbuch 2016, a.a.O., 125.

37 Vgl. von Bredow, W.: Der Streit um Einsätze der Bundeswehr im Inland, in: Europäische Sicherheit & Technik, 66/7 (2017), 13-15.

Und dann gibt es die Traditions-Debatte. Einmal in Fahrt gekommen, wird es hier nicht ohne eine Menge Reflexion und Konsultation abgehen. Simple Überarbeitungen bestehender Erlasse und sonstiger Dokumenten reichen nicht hin. Es wäre hilfreich, wenn diese Debatte nicht hitzköpfig und mit den bekannten Klischees geführt würde, sondern mit historischem Sachverstand und politischer Urteilskraft.

Alles in allem, meinte neulich ein ausländischer Beobachter, habe die Ministerin gar nicht so viel falsch gemacht. Nur *wie* sie es gemacht hat, das habe berechtigte Kritik auf sich gezogen.