

Strukturoptimierung reicht nicht – Bundeswehrreform braucht Politikreform

Stellungnahme der Kommission „Europäische Sicherheit und Zukunft der Bundeswehr“ am IFSH*

1. Das Urteil der Strukturkommission: Ineffizienz der Streitkräfte durch Überdimensionierung und Fehlstrukturierung

Verteidigungsminister Karl-Theodor zu Guttenberg ist zurückgetreten, die Herkulesaufgabe Bundeswehrreform aber bleibt. Dafür spricht nicht nur der Auftrag an die Streitkräfte, bis 2015 über acht Milliarden Euro einzusparen. Vor allem klaffen Anforderungen der Politik und Leistungsvermögen der Bundeswehr teilweise weit auseinander.

Der Bericht der Strukturkommission vom Oktober 2010 „Vom Einsatz her denken. Konzentration, Flexibilität, Effizienz“¹ dient auch dem Neuen im Amt, Thomas de Maizière, als Grundlage zur Streitkräfte reform. Erarbeitet hat ihn eine sechsköpfige Kommission unter Leitung von Frank-Jürgen Weise, der sich bislang vor allem durch den Umbau der Bundesagentur für Arbeit einen Namen gemacht hat. Diese Personalentscheidung entspricht dem im schwarz-gelben Koalitionsvertrag erteilten Auftrag, „Eckpunkte einer neuen Organisationsstruktur der Bundeswehr, inklusive der Straffung der Führungs- und Verwaltungsstrukturen“² vorzulegen. Dementsprechend identifiziert die Kommission organisatorische Missstände. Ihr Verdikt lautet in nahezu allen behandelten Teilaspekten: Ineffizienz durch Überdimensionierung und Fehlstrukturierung. Um nur die größten Mängel zu nennen: Derzeit bedürfe es 250.000 Soldatinnen und Soldaten, um gerade einmal 7.000 in den Einsatz zu bringen.³ Die Anzahl von 3.000 Beschäftigten im Verteidigungsministerium könne etwa halbiert werden und die Verantwortlichkeiten müssten klarer erkennbar sein. Der Beschaffungsprozess bei Rüstungsgütern sei viel zu umständlich und damit auch zu teuer.

Strukturdefiziten will die Kommission mit Strukturoptimierung begegnen. Dies ist nicht grundsätzlich falsch, wirft aber Probleme auf, wenn versäumt wird, vorab die Frage nach grundsätzlichem Sinn und Zweck sowie konkretem Auftrag der Bundeswehr zu beantworten. Denn das Grundgesetz nennt in Artikel 87a im Verbund mit Artikel 115a einen einzigen Zweck, der Aufstellung und Einsatz von Streitkräften rechtfertigt: Verteidigung Deutschlands gegen einen militärischen Angriff. Ein solcher Fall gilt aber mittlerweile als äußerst unwahrscheinlich.

* Autoren: Detlef Bald, Jörg Barandat, Michael Brzoska, Hans-Georg Ehrhart, Hans-Günter Fröhling, Hans-Joachim Gießmann, Jürgen Groß, Sabine Jaberg, Lars Klingbeil, Berthold Meyer, Reinhard Mutz, Winfried Nachtwei, Bernhard Rinke, Paul Schäfer.

1 Bericht der Strukturkommission der Bundeswehr Oktober 2010: Vom Einsatz her denken. Konzentration, Flexibilität, Effizienz (zit.: Strukturkommission), <http://www.bmvg.de>.

2 Wachstum, Bildung, Zusammenhalt. Der Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und FDP vom 26. Oktober 2009, <http://www.cdu.de>, S. 124.

3 Vgl. Strukturkommission, S. 10.

Da die Strukturkommission diesen Problemkomplex jedoch vollständig ausblendet, kommt sie zu einem primär betriebswirtschaftlich begründeten Ergebnis: Der Gesamtumfang der Streitkräfte sei auf ca. 180.000 Frauen und Männer zu senken, die Anzahl zeitgleich einsetzbarer Soldaten und Soldatinnen hingegen auf 15.000 zu erhöhen. Die Kommandokette müsse gestrafft und die Rolle des Generalinspektors aufgewertet werden. In einer Einsatzarmee wie der heutigen Bundeswehr lasse sich die Wehrpflicht nicht länger begründen und sei auszusetzen. Das Ministerium müsse verkleinert und der Bonner Standort aufgelöst werden. Mit der deutschen wehrtechnischen Industrie sei ähnlich der Automobilbranche eine Entwicklungspartnerschaft anzustreben, der Rüstungsexport zu fördern und eine zentrale Einkaufsorganisation einzurichten.

2. Grundlegende Defizite der aktuellen Reformdebatte

Auch wenn über die militärische Sinnhaftigkeit sowie über den mutmaßlichen Beitrag einzelner Empfehlungen zur Effizienzsteigerung gestritten werden mag, so liegen die drängenden Probleme der Bundeswehrreform doch auf einem anderen Feld: Wer sich einen Werkzeugkasten einrichtet, muss in etwa wissen, wozu er ihn benötigt. Für das sicherheitspolitische Instrument „Streitkräfte“ gilt Ähnliches. Dazu findet sich im Bericht aber nichts. Stattdessen bestreitet die Kommission in der Figur einer „volatile[n] sicherheitspolitische[n] Welt“⁴ geradezu die Möglichkeit einer realitätskonformen Begründung. Eine solche Situation verlange „nach Einsatzfähigkeit, ohne die möglichen Einsatzszenarien zu kennen“.⁵ Auf diese Weise erscheint die Frage der Einsatzfähigkeit auf den ersten Blick als „unpolitisches“, das heißt nur unter Funktionsgesichtspunkten zu behandelndes Problem. Bei genauerem Hinsehen zeigt sich jedoch, dass die Kriterien, an denen die Strukturkommission ihre Entscheidungen ausgerichtet hat, durchaus politisch aufgeladen sind: Da wäre zum ersten der „Respekt vor den politischen und rechtlichen Vorentscheidungen zum Auftrag der Bundeswehr“⁶. Die Absicht der Kommission besteht darin, der „politischen Führung“ hierfür „möglichst viele Optionen über das gesamte Fähigkeitsspektrum [zu] bieten“⁷ – „umgehende Verfügbarkeit hochqualifizierter Streitkräfte“⁸ inklusive. Dies ist politisch brisant: Denn seit Ende des globalen Macht- und Systemkonflikts und Herstellung der deutschen Einheit haben

4 Ebd., S. 18.

5 Ebd., S. 18.

6 Ebd., S. 23.

7 Ebd., S. 18.

8 Ebd., S. 10.

sich die Streitkräfte über den in der Verfassung fixierten Verteidigungsauftrag hinausgehend faktisch zu einem (fast) „normalen“ Instrument der Außenpolitik entwickelt. Beispielsweise dient der seit 2003 mehrfach verstärkte Einsatz der Bundeswehr in Afghanistan auch dazu, das nach der Auseinandersetzung um den Irakkrieg angeschlagene Verhältnis zu den USA zu kurieren. Militärisches Engagement in Friedensmissionen der Vereinten Nationen unterstreicht den Anspruch Deutschlands auf einen (ständigen) Sitz im Sicherheitsrat. Vor dem Horn von Afrika schützt die Marine See- und Handelswege. Der Einsatz der Bundeswehr zur Ressourcensicherung ist nicht erst seit den umstrittenen Äußerungen des damaligen Bundespräsidenten Horst Köhler ein Thema.

Zum zweiten ersetzt die willkürliche Festlegung des politisch Gewollten die akribische Ermittlung des sicherheits- und verteidigungspolitisch Notwendigen. Dieser sogenannte *level of ambition* wird zum dritten durch die Bündnispartner mitbestimmt. Insbesondere an nachhaltigen Beiträgen – so die Meinung der Strukturkommission – lasse sich Bündnissolidarität und Bündnisfähigkeit bemessen.⁹ Der „Blick der anderen“ spielt offenkundig auch bei der Bestimmung struktureller Parameter eine Rolle. Gemessen am Verteidigungsbeitrag der Partner gilt ein Gesamtumfang der Bundeswehr von etwa 180.000 Soldatinnen und Soldaten als „angebracht“.¹⁰ Ein prominentes Mitglied der Strukturkommission, General a.D. Karl-Heinz Lather, spricht ausdrücklich von einer „politischen Zahl“,¹¹ die sich – wie letztlich auch die Marge von 15.000 Einsatzkräften – an den Kapazitäten Großbritanniens, Frankreichs und Italiens orientiere. Die deutsche Politik lagert damit zumindest einen Teil ihrer Verantwortung für die Bundeswehrreform auf die Bündnispartner aus.

3. Anforderungen an die weitere Debatte über die Bundeswehrreform

Bevor die Bundeswehr zielstrebig und erfolgreich reformiert werden kann, müssen zunächst die richtigen Fragen gestellt werden. Erstens: Welchen Bedrohungen gilt es zu begegnen? Gibt es darüber hinaus weitere absehbare bzw. wahrscheinliche Erfordernisse, denen Rechnung zu tragen ist? Das setzt eine nüchterne Analyse und Bewertung der gegenwärtigen wie zukünftigen sicherheits- und verteidigungspolitischen Lage voraus. Zweitens: Was können Streitkräfte zur Problembewältigung prinzipiell beitragen? Das verlangt nach sorgfältiger Auswertung der über zwanzigjährigen Erfahrung mit Auslandseinsätzen. Und drittens: Wozu dürfen Streitkräfte überhaupt genutzt werden? Das erfordert eine kritische Erörterung der Legalität und Legitimität ihres Einsatzes und zwar wiederum vor dem Hintergrund der Fälle militärischen Gewaltgebrauchs in den beiden zurückliegenden Jahrzehnten einschließlich deren wechselnder Begründungen.

Demnach kann eine grundlegende Reform der Bundeswehr ausschließlich dann gelingen, wenn sie durch eine gesamt-

gesellschaftliche Debatte über den aktuellen wie zukünftigen Auftrag der Streitkräfte begleitet wird. Hier darf „Einsatz“ nicht länger als Selbstzweck dargestellt und hingenommen werden, sondern er muss an den verteidigungs- und friedenspolitischen Auftrag des Grundgesetzes rückgebunden und in die Institutionen bundesdeutscher Politik zurückgeholt werden – außer der Regierung steht vor allem das Parlament in der Verantwortung. Diese Aufgabe wiegt umso schwerer, als die militärische Praxis mittlerweile im Spannungsfeld anderer Kriterien stattfindet: der Verfolgung nationaler Interessen, den Erwartungen der Bündnispartner, dem Gewicht Deutschlands in der Welt.

4. Die neuen Verteidigungspolitischen Richtlinien – Chance für Neuanfang genutzt?

Der neue Verteidigungsminister hätte nicht nur die Chance, sondern auch die Pflicht, Impulse für eine grundsätzliche Kursüberprüfung und -korrektur zu setzen. Die Zeichen stehen aber eher auf Kontinuität. Die Verteidigungspolitischen Richtlinien, die de Maizière nach nicht einmal drei Monaten im Amt am 18. Mai 2011 erlassen hat, stellen den bisherigen sicherheitspolitischen Gesamtrahmen nicht infrage: Sie übernehmen im Wesentlichen sowohl die Bedrohungsanalyse als auch den Streitkräfteauftrag aus dem Weißbuch 2006 und schreiben die Einsatzorientierung der letzten Jahre grundsätzlich fort. Zwar rangiert der Schutz Deutschlands und seiner Bürgerinnen und Bürger wieder an erster Stelle des Aufgabekatalogs der Streitkräfte,¹² nachdem er im Weißbuch hinter der internationalen Konfliktverhütung und Krisenbewältigung einschließlich des Kampfes gegen den Terrorismus sowie der Unterstützung der Bündnispartner auf den dritten Platz abgerutscht war.¹³ Ausschlaggebend für das Struktur- und Fähigkeitsprofil der Bundeswehr wird der Verteidigungsauftrag jedoch nicht. Vielmehr ergebe sich die „Priorisierung innerhalb des Fähigkeitsspektrums [...] aus der Wahrscheinlichkeit, mit der Risiken und Bedrohungen einen militärischen Beitrag erforderlich machen“.¹⁴ Da aber eine unmittelbare territoriale Bedrohung Deutschlands mit konventionellen militärischen Mitteln „unverändert unwahrscheinlich“¹⁵ sei, bestimmten eben die „wahrscheinlicheren Aufgaben der internationalen Konfliktverhütung und Krisenbewältigung [...] die Grundzüge der neuen Struktur der Bundeswehr“.¹⁶ Damit legt sich der Minister auf absehbare Zeit fest. Seine erste Chance auf eine Neubesinnung in der Sicherheits- und Verteidigungspolitik hat er – ebenso wie die Bundesregierung insgesamt seit Beginn der Legislaturperiode – ungenutzt verstreichen lassen.

12 Vgl.: Bundesministerium der Verteidigung: Verteidigungspolitische Richtlinien. Berlin, 18. Mai 2011, <http://www.bmvg.de>, (zit.: VPR 2011), S. 11.

13 Vgl.: Bundesministerium der Verteidigung: Weißbuch 2006 zur Sicherheitspolitik Deutschlands und zur Zukunft der Bundeswehr. Berlin, 25. Oktober 2006, S. 72.

14 VPR 2011, S. 16.

15 VPR 2011, S. 1.

16 VPR 2011, S. 16.

9 Ebd., S. 26.

10 Ebd., S. 26.

11 Guttenberg: Bundeswehrreform binnen acht Jahren, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 27. Oktober 2010.