
**Zwischen Krisen und Verantwortung:
Eine erste Bilanz der neuen
deutschen Verteidigungspolitik**

**Claudia Major
Christian Mölling**

Dezember 2015

Comité d'études des relations franco-allemandes

Das Französische Institut für Internationale Beziehungen (Ifri) ist in Frankreich das wichtigste unabhängige Forschungszentrum, das über große internationale Fragen informiert und diskutiert. Von Thierry de Montbrial im Jahr 1979 gegründet, ist das IFRI als gemeinnütziger Verein anerkannt (Gesetz des Jahres 1901). Es ordnet sich keiner Amtsvormundschaft unter, legt nach eigenem Ermessen seine Aktivitäten fest und publiziert regelmäßig seine Berichte.

Durch seine Studien und Debatten, die interdisziplinär angelegt sind, bringt das Ifri Politiker, Wirtschaftswissenschaftler, Forscher und Experten auf internationaler Ebene zusammen.

Mit seinem zweiten Büro in Brüssel (Ifri-Bruxelles) positioniert sich das Ifri als eines der wenigen französischen *think tanks* im Kern der europäischen Debatte.

*Die Verantwortung für die im weiteren Text
geäußerten Standpunkte tragen die Autoren.*

Die Arbeit am Manuskript wurde Anfang November 2015 abgeschlossen.

Die Aktivitäten des Cerfa (Forschung, Editing und Publikationen) werden von dem Referat Frankreich des Auswärtigen Amtes und dem Planungsstab des Ministère des Affaires étrangères et du Développement international gefördert.



Herausgeber: Dr. Barbara Kunz, Prof. Dr. Hans Stark

ISBN: 978-2-36567-497-3

© Ifri – 2015 – Tous droits réservés

Ifri
27 rue de la Procession
75740 Paris Cedex 15 – FRANCE
Tel.: +33 (0)1 40 61 60 00
Fax: +33 (0)1 40 61 60 60
Email: accueil@ifri.org

Ifri-Bruxelles
Rue Marie-Thérèse, 21
1000 – Bruxelles – BELGIQUE
Tel.: +32 (0)2 238 51 10
Fax: +32 (0)2 238 51 15
Email: info.bruxelles@ifri.org

Website: ifri.org

Autoren

Dr. Christian Mölling ist Senior Resident Fellow beim German Marshall Fund in Berlin. Hier arbeitet er zu Fragen europäischer Sicherheit, Verteidigung und Rüstungsindustrie mit einem Schwerpunkt auf Deutschland. Frühere Stationen beinhalten die Stiftung Wissenschaft und Politik, das Royal United Services Institute in London, das European Union Institute for Security Studies in Paris und das Center for Security Studies der ETH Zürich.

Dr. Claudia Major ist Senior Associate in der Forschungsgruppe Sicherheitspolitik an der Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP) in Berlin und leitet dort das Projekt „Security and Defence in Northern Europe“. Ihre Schwerpunkte sind Sicherheits- und Verteidigungspolitik in Europa (NATO, EU, Deutschland). Sie ist Mitglied im Beirat Zivile Krisenprävention im Auswärtigen Amt. Sie war zuvor u.a. tätig an der ETH Zürich, dem EUISS Paris, der DGAP Berlin, Sciences Po Paris und im Auswärtigen Amt.

Zusammenfassung

In Deutschland wird seit den Reden von Präsident Joachim Gauck, Außenminister Frank-Walter Steinmeier und Verteidigungsministerin Ursula von der Leyen auf der Münchener Sicherheitskonferenz Anfang 2014 über neue Verantwortung in der Außen- und Sicherheitspolitik diskutiert. Dieser neue Anspruch, aber auch Veränderungen im internationalen Umfeld und nationale Herausforderungen haben die deutsche Politik seitdem geprägt. Zwei Jahre nach Amtsantritt der Regierung und dem von ihr formulierten Anspruch ist es Zeit für eine Bilanz: Wo und wie hat sich deutsche Verteidigungspolitik verändert?

Trotz vieler Fortschritte fällt es schwer, eine neue Politik aus einem Guss zu erkennen. Die Entwicklung der Verteidigungspolitik wird eher von internen und externen Krisen vorangetrieben. Am ehesten sichtbar wird eine neue Verantwortungspolitik dort, wo durch Partner oder Ereignisse Druck auf die deutsche Politik entsteht: Bei Einsätzen und Verteidigungskooperation, sei es die Ukraine, der IS oder Spardruck beim Material.

Gleichzeitig hat die Debatte um deutsche Verantwortung erst ermöglicht, dass der Handlungsdruck für deutsche Sicherheitspolitik, der aus den akuten Krisen resultiert, in die richtige Richtung kanalisiert werden kann: hin zu einem größeren deutschen Beitrag zur internationalen Sicherheit. Die Herausforderung liegt nun darin, die konzeptionelle Folie „Verantwortung“ und krisen-getriebenen Handlungsdruck konstruktiv zu einer kohärenten neuen deutschen Verteidigungspolitik zu verbinden. Ein Ausbuchstabieren, was Verantwortungsübernahme bedeutet und welche politischen, militärischen und finanziellen Veränderungen dies voraussetzt, kann hier helfen zu erkennen, welche Hausaufgaben Berlin noch vor sich hat und welche Rolle auf die sicherheitspolitischen Partner zukommt, die auf ein noch größeres Engagement Deutschlands hoffen.

Executive Summary

Since the speeches delivered by President Joachim Gauck, Minister of Foreign Affairs Frank-Walter Steinmeier and Minister of Defence Ursula von der Leyen at the 2014 Munich Security Conference, Germany has seen a debate on new responsibilities in its foreign and security policy. This new ambition, changes in the international environment, and national challenges have combined to shape German policy ever since. Two years after the new government took office and formulated its ambitions, the time has come for an evaluation: In what respect and how has German defense policy changed?

Although much progress has been made, it is difficult to distinguish a homogeneous new policy. It appears that the evolution of defense policy is being driven to a large extent by both internal and external crises. A new “policy of responsibility” is mostly visible when it concerns matters where events or partners put pressure on German politics: operations and defense cooperation, Ukraine, ISIS, or the necessity to save on materiel.

At the same time, the debate on German responsibility has enabled the pressure on German security policy, resulting from the recent crises, to be channeled in the right direction: toward a greater German contribution to international security. The challenge now consists of merging the notion of “responsibility” and the crisis-driven pressure in a way that leads to the development of a new and coherent German defense policy. Defining what exactly assuming responsibility means, along with the necessary political, military and financial changes, will clarify the work that Berlin must still complete. It will also help to clarify the role lying ahead for Germany’s partners in security policy, who are hoping for even greater German engagement.

Inhaltsverzeichnis

EINLEITUNG: WAS TREIBT DEUTSCHE VERTEIDIGUNGSPOLITIK?	6
Gefährlicheres Umfeld	6
Innere Herausforderungen.....	7
DIE NEUE DEBATTE: VOM META-DISKURS ZU KONKRETEN THEMEN	8
Wenig verteidigungspolitische Impulse aus der Außenpolitik.....	8
Weißbuch: eine vorsichtige Annäherung an die Rolle moderner Streitkräfte	9
Die Rühle-Kommission: Parlamentsvorbehalt, Auslandseinsätze und Bündnisintegration.....	10
Rüstungspolitik: konzeptionelle Fortschritte, praktische Ambivalenz.....	12
VERTEIDIGUNGSKOOPERATION: KONZEPTE UND PRAKTISCHE FORTSCHRITTE	15
Top down: Verteidigungsunion, Europa-Armee – bislang ohne Effekt.....	15
Bottom up: das Rahmennationenkonzept wartet auf Implementierung.....	16
Praktische Bilateralismen mit Polen und den Niederlanden .	16
STREITKRÄFTE	18
Die 2010er-Reform: zu schnell, zu tief.....	18
Die Reform der Reform	19
Steigender Verteidigungshaushalt.....	21
ON THE GROUND: BEREITSCHAFT IM OSTEN, OPERATIONEN IM SÜDEN	22
Dialog: Engagement in der Krise in und um die Ukraine.....	22
Deterrence: Deutsche Schlüsselrolle in der NATO – und ihre Grenzen.....	23
Enhance and Enable I: Führungsrolle bei EUTM Mali.....	24
Enhance and Enable II: Irak	25

FAZIT UND AUSBLICK	26
Mehr Krise als Design	26
Sicherheitspolitische Verantwortung: ausbuchstabieren statt selektieren	26
Die Bevölkerung mitnehmen	27
Hausaufgaben für Berlin	28
NOTES DU CERFA	29
Letzte Veröffentlichungen des Cerfa	29
DAS CERFA	30

Einleitung: Was treibt deutsche Verteidigungspolitik?

In Deutschland wird seit 2014 über neue Verantwortung in der Außenpolitik diskutiert. Seit den denkwürdigen Reden von Bundespräsident Joachim Gauck, Außenminister Frank-Walter Steinmeier und Verteidigungsministerin Ursula von der Leyen auf der Münchener Sicherheitskonferenz Anfang 2014 haben vor allem der Außen- und die Verteidigungsministerin viele Veränderungen angestoßen. Dieser neue Anspruch, aber auch Veränderungen im internationalen Umfeld und nationale Herausforderungen haben die deutsche Verteidigungspolitik seitdem geprägt.

Ab Herbst 2016 wird der Wahlkampf für die Bundestagswahl 2017 beginnen, was den politischen Gestaltungsraum erfahrungsgemäß begrenzt. Deshalb ist es zwei Jahre nach Amtsantritt der Regierung und dem von ihr formulierten Anspruch Zeit für eine Bilanz: Wo und wie hat sich deutsche Verteidigungspolitik verändert? Sind diese Veränderungen vom neuen Anspruch getrieben oder eher Reaktionen auf die auf nationaler Ebene ohnehin vorhandenen Probleme? Der Bundesregierung bleibt nun noch circa ein Jahr, um die auf den Weg gebrachten Änderungen zu konsolidieren. Vor welchen Herausforderungen steht Berlin, wenn es den eingeschlagenen Kurs weiter umsetzen will?

Gefährlicheres Umfeld

Nahezu zeitgleich mit dem neuen Anspruch an die deutsche Politik hat sich das sicherheitspolitische Umfeld stark verändert. Der Krisenbogen in der europäischen Nachbarschaft hat sich nicht nur ausgeweitet, sondern auch intensiviert, sei es durch die Ukraine Krise oder den IS.

Vor diesem Hintergrund steht die deutsche Verteidigungspolitik vor einer mehrfachen Bewährungsprobe: Sie muss sich konzeptionell an die neuen äußeren Bedingungen anpassen und zugleich Deutschlands Rolle bei der Antwort darauf neu definieren: Was bedeutet es konkret, mehr Verantwortung in einer zunehmend krisengeschüttelten Welt zu übernehmen? Welche belastbaren Angebote macht Deutschland seinen Partnern? Zugleich muss eine verlässliche Verteidigungspolitik in Krisenzeiten auf funktionierende Organisation und Material zurückgreifen können.

Innere Herausforderungen

Gleichzeitig steht Deutschlands Verteidigungspolitik auch vor massiven inneren Herausforderungen. Die Antworten darauf werden bestimmen, was die Bundeswehr überhaupt noch zur internationalen Sicherheit heute und in zehn Jahren beitragen kann:

Demografie: Menschen sind die wichtigste Ressource einer Armee. Seit dem Ende der Wehrpflicht hat die Bundeswehr große Probleme, Personal zu gewinnen und zu halten. Was kann sie der nächsten Soldatengeneration bieten? Wie viel Geld, wie viel Sicherheit und wie viel Anerkennung? Wie müsste sich die Bundeswehr verändern?

Rüstung: Ihre Ausrüstung hat die Bundeswehr schlecht gewartet und kann sie deshalb nicht einsetzen; neues Material wird zu spät von der Rüstungsindustrie geliefert. Die Industrie selbst steht vor dramatischen Umbrüchen. Sie muss entweder schrumpfen oder noch mehr exportieren, um überleben zu können. Gleichzeitig aber lehnt die Bevölkerung mehrheitlich Rüstungsexporte ab.

Bündnisse und Partner: Deutschland kann seine innere und äußere Sicherheit nicht allein gewährleisten. Nur mit Partnern in EU und NATO lassen sich die notwendigen Bandbreite militärischer Mittel vorhalten und Einsätze über längere Zeit durchhalten. Gegenseitige Abhängigkeit ist also der Normalzustand in der europäischen Sicherheitspolitik. Souveränität existiert nur noch bei der Wahl der Partner für europäische Arbeitsteilung. Eine Debatte über die Folgen dieser Lage im verteidigungspolitisch wichtigsten Land Europas wird richtungweisend sein für all seine Partner und für die Zukunft der europäischen Verteidigung.

Militär als Mittel der Außenpolitik: Der Afghanistaneinsatz steht für die Erfahrung, dass sich Kriegsformen verändern. Eindeutige Siege verschwinden. Beides stellt die bisherige Praxis militärischer Interventionen in Frage. Gleichzeitig hat die Ukraine-Krise die Debatte über die präventive Wirkung von Militär wieder belebt. Dies zwingt dazu, die Rolle des Militärs neu zu bestimmen: unter welchen Bedingungen ist der Einsatz von Soldaten geboten?

Ressourcen: Alle politischen Möglichkeiten stehen unter Finanzierungsvorbehalt. Das französische Weißbuch 2013 verweist darauf, dass Lösungen bezahlbar sein müssen; selbst die USA bauen ihre Armee nach Finanzvorgaben um. Deutsche Verteidigungspolitik muss sich damit befassen, wie sich das derzeitige Fähigkeitsportfolio solide finanzieren lässt, oder Prioritäten für den Abbau von Kapazitäten und für eine weitergehende Arbeitsteilung in Europa identifizieren.

Die neue Debatte: vom Meta-Diskurs zu konkreten Themen

Die Anfang 2014 angestoßene Debatte hat Überlegungen in präzisen Bereichen angestoßen, etwa im Auswärtigen Amt mit dem Review-Prozess, im Bereich Rüstungspolitik oder der Rüge Kommission zur Zukunft des Parlamentsvorbehalts.

Wenig verteidigungspolitische Impulse aus der Außenpolitik

2014 führte das Auswärtige Amt den *Review*-Prozess durch. Das Ergebnis beeinflusst die Neuorientierung deutscher Sicherheits- und Verteidigungspolitik jedoch weniger als erwartet. Der Prozess sollte laut Außenminister Steinmeier eine „Selbstverständigung über die Perspektiven deutscher Außenpolitik“ sein und eine Debatte über deren Ziele, Interessen und Instrumente.¹

Im Kern wird das Auswärtige Amt bis 2016 reorganisiert. Die neuen Strukturen sollen es in die Lage versetzen, seine Aufgaben effektiver und präventiver wahrzunehmen. Diese Neuordnung wird von den Themen „Krise - Ordnung - Europa“ geleitet, die laut *Review*-Prozess Schlüsselbegriffe für Deutschlands Außenpolitik sind.² „Europa“ soll als Querschnittsthema künftig in allen Abteilungen früher und konsequenter mitgedacht werden.

Ein wichtiger Teil des Prozesses war die Einbeziehung der Zivilgesellschaft. Der Minister und führende Beamte haben im Rahmen einer „Road Show“ mit der Bevölkerung über Außenpolitik diskutiert, um die Verantwortung Deutschlands, die in den Reden von München 2014 im Mittelpunkt stand, der Bevölkerung zu kommunizieren und diese so mitzunehmen. Diese Dimension scheint allerdings wenig Bedeutung zu haben. Doch gerade in einem Land wie Deutschland, in dem Außen- und Sicherheitspolitik nicht auf

1. Antrittsrede von Außenminister Frank-Walter Steinmeier am 17. Dezember 2013; siehe <www.auswaertiges-amt.de>.

2. Auswärtiges Amt, *Review 2014. Außenpolitik weiter denken. Krise – Ordnung – Europa*, Berlin, 2015; siehe <www.auswaertiges-amt.de>. Siehe auch: Annegret Bendieck, „Der Review 2014: Grundpfeiler deutscher Außenpolitik und weltweite Erwartungen“, *Note du Cerfa* n°123, Paris, Mai 2015.

einem etablierten Konsens der politischen Eliten aufbaut, sondern für jede Frage bzw. Krise neu definiert werden muss, ist die Rolle der Bevölkerung wichtig. Tatsächlich scheint diese bereit zu sein für eine solche Debatte und offen für gute Argumente: Die viel diskutierte Umfrage „Einmischen oder zurückhalten“, die die Körber-Stiftung im Auftrag des Auswärtigen Amtes 2014 erarbeitet hatte, zeigte zwar auf den ersten Blick, dass sich anscheinend die pazifistische Grundeinstellung in Deutschland nicht wesentlich geändert hat.³ Doch ein genauerer Blick in die Daten zeigt, dass die Mehrheit der Deutschen sich Militär-Einsätze unter konkreten Bedingungen sehr wohl vorstellen kann.

Weißbuch: eine vorsichtige Annäherung an die Rolle moderner Streitkräfte

Das „Weißbuch zur Sicherheitspolitik und zur Zukunft der Bundeswehr“ ist eine Gelegenheit, Deutschlands neue Ambitionen langfristig zu verankern. Mit dem Weißbuch möchte die Bundesregierung bis 2016 die Rolle von Streitkräften in der Außenpolitik und in Konflikten klären. Es ersetzt das gültige Weißbuch aus dem Jahr 2006.

Das neue Weißbuch soll die Grundzüge, Ziele und Rahmenbedingungen deutscher Sicherheitspolitik, die Lage der Bundeswehr und die Zukunft der Streitkräfte darstellen und an oberster Stelle in der Hierarchie sicherheitspolitischer Grundlagendokumente stehen. Themenfelder, die im Weißbuch angesprochen werden, sind – neben der Analyse der internationalen sicherheitspolitischen Lage – die Perspektiven der Bündnisse und Partnerschaften, der nationale Handlungsrahmen, Cybersicherheit und die Perspektiven für die Bundeswehr.

Die Verteidigungsministerin möchte mit diesem Prozess die sicherheitspolitische Debatte in Deutschland voranbringen. Deshalb wurde in der ersten, seit Anfang 2015 laufenden sogenannten Partizipationsphase, die Öffentlichkeit durch Expertenworkshops, z.B. zu Prävention, hybriden Kriegen oder Cyber, und durch öffentliche Veranstaltungen einbezogen. Ende 2015 beginnt die zweite Phase, die sogenannte Redaktionsphase, in der der Text verfasst und interministeriell abgestimmt wird. Das Weißbuch soll nach der Verabschiedung im Kabinett im Sommer 2016 veröffentlicht werden.

Gleichzeitig weist das Weißbuch erhebliche Unterschiede zu seinen Pendanten in Frankreich oder Großbritannien auf. Es wirft keinen umfassenden Blick auf Sicherheit und wird nicht aus einer nationalen Sicherheitsstrategie abgeleitet. Es befasst sich

3. Körber-Stiftung, *Einmischen oder Zurückhalten*, Berlin, 2014; siehe <www.koerberstiftung.de>.

stattdessen mit einem kleinen Ausschnitt staatlicher Sicherheitsvorsorge, nämlich nur jenem, bei dem die Bundeswehr als Mittel der Außenpolitik zum Einsatz kommen kann. Insbesondere die immer stärkere Verbindung von innerer und äußerer Sicherheit wird wohl keine große Rolle spielen, auch wenn dieser Nexus die deutsche Sicherheitspolitik zunehmend prägt.

Der Grund dafür liegt nicht zuletzt in einer anderen Besonderheit: die Federführung für das Weißbuch liegt zwar im Verteidigungsministerium. Doch es ist ein Dokument der gesamten Regierung, das immer nur den größten gemeinsamen Nenner festschreiben kann: es kann nur die Aussagen und Sichtweisen auf die Realität verankern, die alle Regierungsmitglieder anerkennen – eine Einzelmeinung kann sich hier nicht durchsetzen. Dies betrifft nicht zuletzt die Frage der Zuständigkeiten. Außen- und Innenministerium werden darauf achten, dass ihre Geschäftsbereiche durch das Weißbuch nicht eingeschränkt werden.

Das Weißbuch ist zudem ein politisches Dokument - mit Blick auf den Zeitpunkt seines Erscheinens: nach der Veröffentlichung im Sommer 2016 beginnt der Wahlkampf für die Bundestagswahl 2017. Es besteht durchaus das Risiko, dass kühne Ideen deshalb wenig Gehör finden. So könnte eine politische Chance verpasst werden: Deutschlands internationale Partner sehen das Weißbuch als Test, ob die in München angekündigte neue Politik auch schriftlich niedergelegt wird. Bisher herrscht in den europäischen Hauptstädten eine gewisse Überraschung über die geringe Einbindung internationaler Partner in den Erarbeitungsprozess und die recht traditionelle Ausrichtung der Debatte. Dies könnte in Enttäuschung umzuschlagen, wenn sich diese inhaltliche Tendenz bestätigt.

Die Rühle-Kommission: Parlamentsvorbehalt, Auslandseinsätze und Bündnisintegration

Mit großer Spannung ist vor allem im Ausland das Ergebnis der Rühle-Kommission zum Parlamentsvorbehalt erwartet worden. Denn obwohl der Bundestag noch nie einen Einsatz der Bundeswehr verhindert hat, identifizieren vor allem internationale Partner den Parlamentsvorbehalt als Problem für Berlins Bündnisfähigkeit.

Die sogenannte Rühle-Kommission (benannt und geleitet vom ehemaligen Verteidigungsminister Volker Rühle) wurde im Frühjahr 2014 eingesetzt um zu prüfen, wie die Parlamentsrechte bei der Mandatierung von Auslandseinsätzen der Bundeswehr angesichts fortschreitender Bündnisintegration gesichert werden können und sollte gegebenenfalls Änderungen am Parlamentsbeteiligungsgesetz vorschlagen. Im Juni 2015 hat die Kommission ihren

Abschlussbericht veröffentlicht.⁴ Die Vorschläge für Gesetzesänderungen zielen unter anderem darauf, den Genehmigungsprozess für nationale Trainings- und Unterstützungseinsätze zu vereinfachen. An der sehr viel grundsätzlicheren Fragestellung zur Verteidigungsintegration gehen sie jedoch vorbei.⁵ Die Kommission hat im Wesentlichen fünf Vorschläge gemacht:

Den Einsatzbegriff schärfen: Was implizit zuvor als Einsatz verstanden wurde und was nicht unter diesen Begriff fällt, das soll nun durch die Ausführung von Einsatzszenarien, die nicht als bewaffnete Unternehmung gelten, explizit werden.

Mitwirkung in militärischen Stäben und Hauptquartieren: Sofern die Bundeswehr- Soldaten nicht in einen bewaffneten Konflikt einbezogen sind, soll ihre Mitarbeit in militärischen Stäben und Hauptquartieren von der Zustimmungspflicht des Bundestages ausgenommen werden.

Unterrichtungspflicht: Die Bundesregierung soll bilanzierende Bewertungen über Auslandseinsätze vorlegen und dabei u.a. auf die Entwicklungen der politischen und humanitären Situation im Einsatzgebiet eingehen, sowie nach Einsatzen einen ressortübergreifenden Evaluierungsbericht vorlegen.

Multilaterale Verbundfähigkeiten: Die Bundesregierung soll dem Bundestag jährlich einen Bericht über bestehende multilaterale Verbundfähigkeiten vorlegen und darin die zu erwartenden Abhängigkeiten erläutern.

Geheime Einsätze: Die seit 2006 gängige Unterrichtspraxis zu geheimhaltungsbedürftigen Einsätzen der Spezialkräfte soll in das Parlamentsbeteiligungsgesetz aufgenommen werden.

Diese Vorschläge verändern den grundlegenden Rechtsrahmen nicht, sondern wollen über mehr Details größere Rechtssicherheit für Politik und Militär schaffen. Es bleibt dabei, dass das Parlament Einsatzentscheidungen grundsätzlich vorher billigen muss. Auch die Ausnahmen von dieser Regel sind bereits in der bisherigen Praxis verankert.

Auch das für die zunehmende Bündnisintegration charakteristische Zusammenlegen von Fähigkeiten kann ohne Änderung des Rechtsrahmens verbindlich und damit sicher für die Verbündeten geschehen. Für den tatsächlichen Einsatz hat jeder europäische Staat einen politischen Vorbehalt – nicht nur

4. Deutscher Bundestag, „Unterrichtung durch die Kommission zur Überprüfung und Sicherung der Parlamentsrechte bei der Mandatierung von Auslandseinsätzen der Bundeswehr“, Berlin, 16. Juni 2015, Drucksache 18/5000.

5. Christian Mölling, Alicia von Voss: „So wird es nichts mit der europäischen Armee“, *Die Zeit Online*, 20. Juni 2015, <www.zeit.de>.

Deutschland. Die Entscheidung zum Einsatz liegt also bei mehreren Staaten. Deshalb machen sogenannte Verbundfähigkeiten einen Einsatz weder mehr noch weniger wahrscheinlich. Sie erhalten nur auf lange Sicht die Möglichkeit, überhaupt noch politisch-militärisch handlungsfähig zu sein.

Weil Parlamente eine immer größere Rolle in der Verteidigungskooperation spielen, wäre ein Blick über den nationalen Tellerrand hinaus wichtig, um zu verstehen, welche Rolle nationale Parlamente in den europäischen Partnerstaaten in unterschiedlichen Phasen von Verteidigungskooperation spielen und wie sie die Kooperationsbedingungen verbessern könnten. Dazu äußert sich die Rühle-Kommission allerdings nicht.

Rüstungspolitik: konzeptionelle Fortschritte, praktische Ambivalenz

Rüstungspolitik ist seit Beginn der Bundesrepublik das Stiefkind der deutschen Sicherheitspolitik. Doch seit 2014 debattiert Deutschland intensiv und streitbar darüber. Mit dem „Strategiepapier der Bundesregierung zur Stärkung der Verteidigungsindustrie in Deutschland“ vom Juli 2015 gibt es sogar zum ersten Mal eine rüstungsindustrielle Strategie. Jedoch offenbart das Papier auch die Lücken, die in der europa-, außen- und sicherheitspolitischen Ausrichtung deutscher Rüstungspolitik fortbestehen.

Auslöser der wahrscheinlich intensivsten rüstungspolitischen Diskussion in Deutschland seit den 1990er Jahren war die Ankündigung des SPD-Parteivorsitzenden Sigmar Gabriel 2013, Rüstungsexporte restriktiver handhaben zu wollen. Dies verbreitete große Unruhe im Verteidigungsbereich: die Industrie befürchtete, dass weitere Einschränkungen ihre Chancen auf dem überlebenswichtigen Exportmarkt massiv reduzieren würden. Das Verteidigungsministerium musste als Folge dessen um die industrielle Basis fürchten, die in weiten Teilen die Einsatzbereitschaft der Streitkräfte sicherstellt.

Dennoch zogen Industrie und Verteidigungsministerium nicht am gleichen Strang. Stattdessen verschärfte sich der parallel existierende Konflikt zwischen Industrie und Verteidigungsministerium darüber, wer die Verantwortung für Kostenexplosionen, Pannen und Leistungsdefizite bei jüngsten Rüstungsprojekten trägt. Weitestgehend abwesend bei diesen Debatten war das Auswärtige Amt, dem formal die außen- und sicherheitspolitische Begründung für Exporte zufällt.

Ein Versuch, diese außergewöhnlich heftig ausgetragene Debatte einzufangen, war die Definition sogenannter Schlüsseltechnologien durch das Verteidigungsministerium. Damit sind solche Technologien gemeint, deren nationale Verfügbarkeit aus

Sicht des Verteidigungsministeriums unverzichtbar für die souveräne Handlungsfähigkeit Deutschlands ist und die daher politisch schützenswert sind. Weil dies aber unmittelbar Konsequenzen für die damit verbundenen Industriestandorte hat, rief der Definitionsversuch wiederum zusätzlich die Parlamentarier auf den Plan, die um Arbeitsplätze in ihrer Region fürchteten.

Erst mit dem Rüstungsstrategiepapier der Bundesregierung vom Juli 2015 konnte ein relativer Konsens unter den Beteiligten hergestellt werden. Der Preis dafür sind fortbestehende Lücken in der europa-, außen- und sicherheitspolitischen Ausrichtung deutscher Rüstungspolitik.

Grundlage für diesen Konsens ist das bessere Verständnis, das vor allem Regierung und Parlament durch die Auseinandersetzung gewonnen haben. Drei Punkte stehen dabei im Mittelpunkt: 1. Es ist legitim, dass die Rüstungsindustrie ökonomische Gewinne erzielen möchte und dafür versucht, ihre Marktposition zu stärken und global zu exportieren. 2. Die Bundesregierung kann Rüstungsexporte nur aus sicherheitspolitischen Erwägungen, nicht aber aus industriepolitischen genehmigen. Deshalb ist die regelmäßige Genehmigung für Exporte in NATO und EU-Länder ebenso richtig, wie die Einzelfallprüfung für andere Staaten. 3. Der Konflikt zwischen Staat und Industrie hat auch die gegenseitige Abhängigkeit offengelegt: Der Staat ist für seine Sicherheits- und Verteidigungspolitik von der Industrie abhängig. Umgekehrt braucht die Industrie den Staat als Kunden und Unterstützer im Export, um zu überleben.

Dieser wachsende, prinzipielle Konsens hat jedoch noch nicht seinen Weg in die rüstungspolitische Praxis gefunden; diese bleibt ambivalent. Inoffiziell nutzt Deutschland sehr wohl die außen- und verteidigungspolitische Funktion von Rüstung, vertritt diesen Nutzen aber nicht öffentlich, weil Regierung und Regierungsparteien die öffentliche Reaktion beim Tabuthema „Rüstung“ scheuen. Stattdessen steht auch in den jüngsten politischen Begründungen für Exporte und für eine nationale Rüstungsindustrie der Erhalt der Industrie und von Arbeitsplätzen im Vordergrund, obwohl es sich schon lange nicht mehr um eine prosperierende Wachstumsbranche mit Bedeutung für das BIP handelt.⁶

Dieses Infragestellen von Rüstung in Deutschland als sicherheitspolitische Ressource schränkt nicht nur die Möglichkeiten ein, durch Rüstungsexporte und -kooperation deutsche Verteidigungs- und Außenpolitik zu gestalten. Sowohl Deutschlands Partnern als auch der Industrie fehlt das notwendige Vertrauen in Berlins Bereitschaft, seinen Beitrag in der Rüstung verlässlich festzulegen.

6. Siehe z.B. Christian Mölling: „Der europäische Rüstungssektor. Zwischen nationaler Politik und industrieller Globalisierung“, *SWP-Studien 2015*, Juni 2015.

Wenn Deutschland die anstehenden Konsolidierungsprozesse in der europäischen und globalen Rüstungsindustrie in seinem Sinne mit gestalten möchte und sicherheitspolitische Verantwortung auch verteidigungspolitisch und damit rüstungspolitisch umsetzen will, dann muss der erarbeitete Konsens zu den Fragen: Welches sind die sicherheitspolitischen Begründungen für deutsche Rüstungspolitik und Rüstungsexporte und welche Rolle spielt Europa darin, in der politischen Praxis sichtbare Anwendung finden. Anknüpfungspunkte bietet die weitere Ausgestaltung der erarbeiteten Rüstungsstrategie.

Verteidigungskooperation: Konzepte und praktische Fortschritte

Neben der Verantwortungsdebatte haben andere Impulse die verteidigungspolitische Entwicklung gerade im Bereich Kooperation vorangetrieben.

Top down: Verteidigungsunion, Europa-Armee – bislang ohne Effekt

Nahezu gleichzeitig schlugen zwei Begriffe in die konzeptionelle Debatte um Integration und Kooperation im Verteidigungsbereich ein: im März 2015 forderte der EU-Kommissionspräsident Jean-Claude Juncker eine europäische Armee – vier Tage später präsentierte der ehemalige NATO-Generalsekretär und Hohe Repräsentant der EU Javier Solana seinen Bericht *More Union in European Defence*. Die Europa-Armee hat in Deutschland zu einer unerwartet langen und intensiven Debatte über die Zukunft der Verteidigungskooperation geführt. Selbst Kanzlerin und Außenminister sahen sich genötigt, sich für eine Europa-Armee auszusprechen – jedoch immer auf lange Sicht.

Am weitesten ging die Verteidigungsministerin mit ihrem Wunsch nach konkreten Schritten für die Umsetzung. Sie griff die Solana Idee auf, indem sie eine Verteidigungsunion forderte. Im August 2015 erarbeitete daraufhin die CDU einen 10-Punkte Plan.⁷ Die SPD hat bereits Ende 2014 ein „Positionspapier zur Europäisierung der Streitkräfte“ vorgelegt.⁸ Im Kern verweisen beide Papiere auf Möglichkeiten (gemeinsame Rüstungspolitik, ständige strukturierte Zusammenarbeit) hin, die im Rahmen der GSVP bereits seit dem Lissabon Vertrag bestehen und schlagen neue Institutionen wie einen Verteidigungsministerrat vor. Der Unterschied liegt in der Rolle, die der NATO zugewiesen wird.

7. „Auf dem Weg zur Europäischen Verteidigungsunion“, *CDU*, 20. August 2015.

8. „Positionspapier zur Europäisierung der Streitkräfte“, *SPD Bundestagsfraktion*, Berlin, 10. Dezember 2014.

Beide Papiere sind ein klares Bekenntnis für Europa und reflektieren doch gleichzeitig eine typisch deutsche Debatte. Nicht zuletzt, weil für diesen großen Wurf die politischen Partner fehlen, verhalten die Vorschläge bislang: Die Mehrheit der EU-Staaten hält kritische Distanz zur Idee einer EU-Armee und verweigert sich der Frage, wie Souveränität schrittweise und kontrolliert abgegeben werden kann.

Bottom up: das Rahmennationenkonzept wartet auf Implementierung

Eine vertiefte Verteidigungskooperation in Europa ist ein traditionelles Ziel deutscher Sicherheits- und Verteidigungspolitik. Damit will Deutschland seine Politik europäisch und multilateral einbetten. Das 2013 in die NATO eingebrachte Rahmennationenkonzept ist ein klassischer Ausdruck dieser Politik.⁹

Die Zahl der Staaten, die an einer solchen Kooperation mit Deutschland interessiert sind, ist zwar mittlerweile von zehn auf sechzehn gestiegen. Doch es fehlen sichtbare Ergebnisse. Dies und die Selbstverpflichtung, beim Warschauer Gipfel der NATO im Juli 2016 konkrete Ergebnisse vorzulegen, erhöht den Druck auf Deutschland zu zeigen, dass das Konzept funktionieren kann. Deshalb sind nun im Verteidigungsministerium mehrere Abteilungsleiter gemeinsam beauftragt worden, vorzeigbare „deliverables“ zu schaffen.

Praktische Bilateralismen mit Polen und den Niederlanden

Praktisch und greifbar geht die Kooperation vor allem bilateral voran. Im Zentrum der Aktivitäten steht die weitere Integration der deutschen und niederländischen Heere. Nachdem bereits 2014 mit der niederländischen 11. *Luchtmobiele Brigade* (11. luftbewegliche Brigade) erstmals ein Kampfverband der Niederlande in die deutschen Streitkräfte integriert wurde, soll nun auch die 43. Mechanisierte Brigade in die 1. Panzer-Division der Bundeswehr integriert werden.

Parallel intensiviert Deutschland die Kooperation mit Polen. Das jüngste Beispiel ist die Absichtserklärung zur Deutsch-Polnischen Heereskooperation. Sie sieht u.a. eine Kooperation auf

9. Claudia Major, Christian Mölling: The Framework Nations Concept. Germany's Contribution to a Capable European Defence, *SWP-Comments 2014/C 52*, December 2014.

Ebene der Kampftruppenbrigaden bis hin zu einer wechselseitigen Unterstellung von Kampftruppenbataillonen vor. Dies baut auf einer Rahmenvereinbarung von 2012 auf, die u.a. schon die engere Zusammenarbeit der deutschen und polnischen Marine vorsah.

Offen bleibt, ob diese Modelle sich auch auf andere Partner übertragen lassen, etwa auf Frankreich. Obwohl beide Seiten die Notwendigkeit zur Kooperation immer wieder betonen, herrscht im verteidigungspolitischen Bereich Stillstand. Ein Ansatzpunkt wäre die Einbettung der Deutsch-Französischen Brigade in den *Readiness Action Plan* (RAP) der NATO. Die Brigade würde so nicht nur eine nützliche Aufgabe erhalten, sondern auch zwei Ansätze innerhalb der NATO vereinen: Staaten, die wie Deutschland primäre Verantwortung für Bündnisverteidigung mit Fokus auf Osteuropa übernehmen, und Staaten wie Frankreich, die auf die Bedeutung von Krisenmanagement im Süden verweisen.

Streitkräfte

Die Umsetzung einer neuen Verteidigungspolitik muss mit zwei Herausforderungen umgehen: Nicht nur die Sicherheitslage hat sich geändert, auch die 2010 begonnene Bundeswehrreform weist erhebliche Mängel auf.

Die 2010er-Reform: zu schnell, zu tief

Die Reform, angestoßen 2010 durch den Bericht der Strukturkommission („Vom Einsatz her denken – Konzentration, Flexibilität, Effizienz“) und in der „Neuausrichtung der Bundeswehr“ (2012) verankert, zielt darauf ab, die Bundeswehr zu verkleinern, zu professionalisieren, und sie auf Stabilisierungseinsätze und Krisenmanagement auszurichten.¹⁰ Gleichzeitig wurde die Finanzkrise zum wesentlichen Faktor der Reform: die Bundesregierung wollte 2011-2014 beim Verteidigungshaushalt 8,3 Mrd. Euro einsparen.

Dafür wurde die Größe auf bis zu 185.000 Soldaten begrenzt und die Wehrpflicht durch einen Freiwilligen Dienst ersetzt. Standorte und ziviles Personal sollten zusammengestrichen werden. Die Verteidigungspolitischen Richtlinien (2011) verschoben den Schwerpunkt klar auf Stabilisierungseinsätze.¹¹ Die Struktur sollte zwar das bisherige Fähigkeitsspektrum abbilden. Die Durchhaltefähigkeit sollte aber über die Beiträge anderer Nationen geschaffen werden, die sich an Deutschland als Rahmennation ankoppeln könnten. Dies mündete in die Formel „Breite vor Tiefe“, also die Idee, ein breites Fähigkeitsspektrum vorzubehalten und dafür eine Reduzierung der Durchhaltefähigkeit („Tiefe“) in Kauf zu nehmen.

10. „Vom Einsatz her denken. Konzentration, Flexibilität, Effizienz“, *Bericht der Strukturkommission der Bundeswehr*, Berlin, Oktober 2010; „Die Neuausrichtung der Bundeswehr. Nationale Interessen wahren – Internationale Verantwortung übernehmen – Sicherheit gemeinsam gestalten“, *Bundesministerium der Verteidigung*, Berlin, März 2012.

11. Verteidigungspolitische Richtlinien. Nationale Interessen wahren – Internationale Verantwortung übernehmen – Sicherheit gemeinsam gestalten, Berlin, 27. Mai 2011. Zur Einschätzung siehe auch Christian Mölling: „Deutsche Verteidigungspolitik. Eckpunkte für eine überfällige Debatte zur militärisch-konzeptionellen Ausrichtung der Bundeswehr“, *SWP-Aktuell Nr. 18*, März 2012.

Die neuen Aufgaben und Struktur sowie der Sparzwang schlugen sich schnell in Beschlüssen wider. Deutschland wollte vor allem schweres Material, das für die Bündnisverteidigung vorgehalten wurde, abschaffen, insgesamt nur noch 70% der Vollausrüstung bereithalten und diese dann nach Bedarf verteilen. Gleichzeitig wurden ohne viel Aufsehen die Ersatzteilbestände reduziert; auf spezielles Personal wurde weniger Wert gelegt. Die Sparaufgaben wurden dennoch nicht erreicht.

Die Reform der Reform

Die neue Regierung begann 2014 eine Reform der laufenden Reform. Dies war jedoch weniger den Ambitionen der neuen Führung geschuldet als dem mittlerweile dramatischen Zustand der Streitkräfte. Die Ukraine-Krise zwang die Bundeswehr zum Offenbarungseid: Die Einsparungen der letzten Jahre hatten dazu geführt, dass Deutschland weder die klassische Rolle des konventionellen Rückgrats spielen noch schnell substantielle Beiträge zur Luftüberwachung leisten konnte. Deutschland hatte seine Panzerflotte gerade auf 225 reduziert und die Einsatzbereitschaft seiner Jagdflugzeugflotte sank auf 30%, weil Personal und Ersatzteile fehlten. Hinzu kamen spektakuläre Ausfälle bei Flugzeugen und Hubschraubern.

Deshalb will das Bundesverteidigungsministerium seit 2014 leise die Entscheidungen der Vergangenheit neu justieren. Beim Personal geht es darum, die Konsequenzen aus dem Ende der Wehrpflicht und dem demographischen Wandel aufzufangen. Schon heute kann die Bundeswehr ihren Bedarf an qualifizierten Fachkräften nicht mehr ausreichend decken. Die 2014 beschlossene „Agenda Attraktivität“ und ein entsprechendes Gesetz sollen die Rekrutierung und Bindung von Personal verbessern.¹²

Reformiert werden soll auch der Rüstungsbereich, der stets ein unkalkulierbares Minenfeld für die Verteidigungsminister war. Die vorherigen Minister de Maizière und zu Guttenberg sind beide durch Skandale im Rüstungsbereich ins Straucheln geraten. Deshalb ist Ministerin von der Leyen, anders als ihre Vorgänger, die Rüstungsthemen offensiv angegangen. Umgehend nach Amtsantritt hat sie einen harten Schnitt gemacht: sie hat den zuständigen Staatssekretär entlassen und den Leiter der Rüstungsabteilung versetzt. Mit Katrin Suder (zuvor McKinsey) hat sie die Leitung der Rüstungsabteilung extern besetzt. Diese versucht seitdem mit der „Agenda Rüstung“ die chronischen Probleme im Rüstungsbereich in

12. „Entwurf eines Gesetzes zur Steigerung der Attraktivität des Dienstes in der Bundeswehr.“, (Bundeswehr-Attraktivitätssteigerungsgesetz – BwAttraktStG), *Deutscher Bundestag*, 7. Januar 2015, Drucksache 18/3697.

den Griff zu bekommen.¹³ Aufbauend auf der von der Ministerin geordneten „KPMG-Studie“¹⁴, einer Analyse der Defizite im Rüstungsmanagement, soll Rüstungspolitik klarere Aussagen zu Schlüsseltechnologien und europäischer Kooperationen machen und das Rüstungsmanagement vor allem um ein Risikomanagement weiterentwickelt werden, um Probleme früher zu erkennen und Alternativen zu ermöglichen. Ein wichtiger Testfall dafür, wie tiefgreifend der Politikwechsel ist, wird die Vergabe der Produktion der Korvette „MKS 180“ sein – es ist das erste größere Rüstungsprojekt, das Deutschland europaweit ausgeschrieben hat.

Zudem wird das strukturleitende Konzept der Streitkräfte, nämlich „Breite vor Tiefe“, relativiert. Deutschland erhöht wieder die Zahl der Kampf- und Schützenpanzer und will die Einsatzbereitschaft des Materials durch bessere Wartung steigern. Ob die Materialausstattung insgesamt wieder auf 100% aufgefüllt werden soll, ist noch nicht beschlossen, auch wenn derzeit generell mehr Qualität und Quantität bei der Ausrüstung gefordert wird.

Zudem will das Bundesverteidigungsministerium offensichtlich eine neue „Teilstreitkraft“ aufbauen: ein Cyber- und Informationsraumkommando, abgekürzt CIRK. Zwar gibt es schon jetzt Einheiten in der Bundeswehr zu diesen Themen. Der neue Organisationsbereich soll diese Aktivitäten, von der Informationstechnik bis zur Nachrichtensammlung, bündeln und entlang von Vorbildern aus den USA und Israel deutlich über den engen Begriff der Cyber-Kriegführung hinausgehend bearbeiten.

Die Richtung der Adjustierung der Bundeswehrreform bleibt jedoch unklar. Insbesondere die Rolle von Kooperation könnte in Frage gestellt werden: Der Verteidigungshaushalt steigt, und Deutschland möchte der Bitte nach deutschem Engagement, das aus der aktuellen sicherheitspolitischen Lage erwächst, gern nachkommen. Die Streitkräfte wollen dies nutzen, um sich neu aufzustellen und zu wachsen. In dieses Ziel passt es nicht unbedingt, Bereiche zu identifizieren, in denen man Kooperation mit anderen braucht (wie im Konzept Breite vor Tiefe angedacht). Gleichzeitig ist klar, dass die derzeitigen Budgeterhöhungen nicht ausreichen, um das Fähigkeitsprofil über die nächste Dekade stabil zu halten oder sogar zu steigern. Dazu wären zusätzliche etwa 3 bis 5 Milliarden Euro pro Jahr im Verteidigungshaushalt erforderlich.

13. Informationen dazu auf der Webseite des BMVg: <www.bmvg.de>.

14. KPMG, P3 Group, TaylorWessing: „Exzerpt – Umfassende Bestandsaufnahme und Risikoanalyse zentraler Rüstungsprojekte“, 30. September 2014.

Steigender Verteidigungshaushalt

Der Verteidigungshaushalt soll 2016 um 1,39 auf 34,4 Milliarden Euro steigen.¹⁵ Circa ein Drittel soll in Ausrüstung fließen. Dies sind v.a. laufende Beschaffungen wie das Kampfflugzeug Eurofighter, das Transportflugzeug Airbus A400M, der Hubschrauber NH90 und die Fregatte 125.

Insgesamt will Deutschland bis 2019 circa 8 Milliarden Euro mehr für Verteidigung ausgeben, so dass der Wehretat 2019 die Marke von 35 Milliarden Euro übersteigen würde.

	2015	2016	2017	2018	2019
Verteidigungs haushalt in Mrd. Euro	32,97	34,21	34,76	34,88	35,01

Das Gros der Steigerungen ist jedoch jetzt schon gebunden: es muss für die Steigerung bei den Löhnen ausgegeben werden sowie für die Rücknahme der ausgelagerten Kosten für ziviles Personal in den Verteidigungshaushalt – letzteres stellt eine reine Umschichtung von einem Haushalt in den anderen dar. Insgesamt machen diese Personalkosten 60-80% der Steigerungen aus. Die Steigerungen bei der Beschaffung um circa 600 Millionen Euro in 2016 wurden durch wachsende Kosten verursacht, weil in den vergangenen Jahren Material und Ausrüstung verspätet geliefert wurde. Der Anteil der Zusatzausgaben für Material und Training an diesen circa 8 Milliarden bis 2019 machen 1,45 Milliarden Euro aus, oder circa 18%.

Damit eröffnen die Erhöhungen keine besonderen Spielräume. Das Problem bleibt bestehen: Struktur der Bundeswehr und Höhe und Verteilung des Verteidigungshaushaltes passen nicht zusammen. Die derzeit positive Stimmung in der großen Koalition in Sachen Verteidigung könnte eine weitere Erhöhung des Verteidigungsetats möglich machen.

15. Entwurf der Bundesregierung für den Verteidigungshaushalt 2016 (18/5500, Einzelplan 14), Berlin, 9. September 2015.

On the ground: Bereitschaft im Osten, Operationen im Süden

Am deutlichsten sichtbar wird eine Veränderung deutscher Verteidigungspolitik bei Aktivitäten im internationalen Kontext. Zugleich bleiben traditionelle Präferenzen relevant: während die Rolle als Rückgrat der Bündnisverteidigung im Osten für Deutschlands Eliten und die Bevölkerung akzeptabel ist, bleibt die als Unterstützer in Afrika und im Mittleren Osten umstritten.

Dialog: Engagement in der Krise in und um die Ukraine

Das deutsche Engagement, insbesondere der Kanzlerin und des Außenministers, bei der Suche nach Lösungen für den Ukraine Konflikt wird vielfach als Beispiel für eine neue deutsche Sicherheitspolitik zitiert. Zusammen mit dem persönlichen Engagement der Kanzlerin, etwa durch Telefonate mit dem russischen Präsidenten Putin, hat sich Deutschland bei der Behandlung der Ukraine Krise als zentraler Akteur herauskristallisiert.

Dieses Engagement war in der Regel europäisch eingebettet und fand nicht im Alleingang statt. Dazu gehört der gemeinsame Besuch mit den (damaligen) Außenministern Frankreichs und Polens, Laurent Fabius und Radosław Sikorski im Februar 2014, vor allem aber das Engagement im Normandie-Format und in zahlreichen anderen multilateralen Formaten.

Der Begriff Normandie-Format bezieht sich auf eine Vierer-Gesprächsrunde auf Ebene der Staatschefs und Außenminister von Russland, Deutschland, Frankreich und der Ukraine, das im Juni 2014 am Rande des Weltkriegs-Gedenkens in der Normandie entstand. Das Format hat maßgeblich zur Vermittlung der Abkommen Minsk I und II beigetragen, die einen Waffenstillstand in der Ukraine etablieren wollen. Auch die Übernahme des OSZE-Vorsitzes 2016 verdeutlicht das deutsche Engagement.

Deterrence: Deutsche Schlüsselrolle in der NATO – und ihre Grenzen

Bemerkenswert ist ebenfalls das deutsche Engagement in der NATO. Auf dem NATO-Gipfel in Wales im September 2014 wurde die tiefgreifendste militärische Anpassung der Allianz seit dem Ende des Kalten Krieges beschlossen.¹⁶ Als Reaktion auf die Ukraine Krise will die NATO ihre Fähigkeit zur Bündnisverteidigung stärken. Dafür erhöht sie ihre Einsatzbereitschaft und Reaktionsfähigkeit, etwa durch eine neue schnelle Eingreiftruppe (*Very High Readiness Joint Task Force*, abgekürzt VJTF), die Stärkung von regionalen Hauptquartieren und den Aufbau von Nato-Aufnahmestäben (*NATO Force Integration Units*, abgekürzt NFIU) in Osteuropa. Gesteuert wird diese Neuaufstellung durch den *Readiness Action Plan* (RAP).

Deutschland hat diese konzeptionelle Weichenstellung in Wales maßgeblich mit gestaltet und legt auch die materielle Basis für die Umsetzung. Sechs Heeres-Brigaden sowie große Teile von Marine und Luftwaffe sind traditionell vollständig für NATO-Einsätze eingeplant. Deutschland hat sich zudem zu zusätzlichen Beiträgen verpflichtet, etwa mehr Soldaten für Übungen. Es beteiligt sich an allen NFIUs und verdoppelt beim Multinationalen Korps Nordost in Stettin das Personal auf 120 Soldaten. Als erster Staat hat es 2015 die Führung der VJTF übernommen und stellt circa 2.700 der insgesamt etwa 5.000 Soldaten.

Damit bildet Deutschland das Rückgrat für die erfolgreiche Umsetzung der Wales-Beschlüsse. Gleichzeitig kritisieren einige Beobachter, z.B. aus Osteuropa, dass Deutschland zwar viel, aber nicht genug tun würde.¹⁷ Im Gegensatz dazu wurde allerdings auch Kritik laut, etwa aus Frankreich, dass Deutschland eine solch starke Konzentration auf die Bündnisverteidigung als Möglichkeit nutze, sich aus dem Krisenmanagement etwa in Afrika zurück zu ziehen.¹⁸

Gleichzeitig steht Deutschland vor massiven finanziellen, politischen und militärischen Problemen bei der Umsetzung. Politisch muss Deutschland die Voraussetzungen dafür schaffen, dass Entscheidungen über einen Einsatz rasch getroffen werden können. Militärisch bedeuten die deutschen Verpflichtungen einen langfristigen Mehrbedarf an Personal, Ausrüstung und Übungstätigkeit. Finanziell können die substantiellen Beiträge und die dafür notwendigen Veränderungen aus laufenden Mitteln nicht getragen werden.

16. Claudia Major: NATO's Strategic Adaptation. Germany Is the Backbone for the Alliance's Military Reorganisation, *SWP Comments 2015/C 16*, März 2015.

17. Siehe z.B. Justyna Gotkowska: NATO's presence in the Baltic states – reassurance of allies or deterrence for Russia?, *OSW Commentary*, Nr. 169, Warschau, 29. April 2015.

18. Interview Französisches Verteidigungsministerium, Juni 2015.

Enhance and Enable I: Führungsrolle bei EUTM Mali

Weitgehend unbeachtet von der Öffentlichkeit nimmt Deutschland seit Beginn 2013 an der EU Trainingsmission (*European Union Training Mission*, EUTM) in Mali teil und hat im August 2015 ihre Führung übernommen.¹⁹

Die Bundesregierung sieht die Mission als praktische Anwendung ihrer *Enhance and Enable Initiative* (E2I), die sie 2013 in die EU eingespeist hatte.²⁰ Ziel von E2I ist die Ertüchtigung von regionalen Akteuren, damit diese selber Verantwortung für Sicherheit übernehmen können. Bei der Übernahme der Führung von EUTM Mali betonte die Bundesregierung, dass sie in Mali einen Schwerpunkt ihres Engagements setzen wolle. Die Bundeswehr stellt (Pionier-) Ausbilder und ein Einsatzlazarett, die Personalobergrenze liegt bei 350 Soldaten. Bisher wurden am Standort Koulikoro nahe Bamako nach Bundeswehrrangangaben etwa 5.500 malische Soldaten ausgebildet. Deutschland stellte der malischen Armee zudem militärisches Material zur Verfügung, beispielsweise mehr als 90 Fahrzeuge, jedoch keine Waffen.

Die Reaktionen auf die deutsche Rolle sind durchwachsen. Einerseits wird wohlwollend bemerkt (gerade in Paris), dass Berlin sich nun auch zunehmend in Afrika engagiert, was lange als Tabu in der deutschen Sicherheitspolitik galt. Neben EUTM Mali ist die Bundeswehr mittlerweile mit circa 600 Soldaten in Afrika engagiert.²¹ Andererseits wird kritisiert, dass sich Deutschland traditionell auf die Krisenvor- und -nachsorge konzentriert, die Kampfeinsätze jedoch, die erst die Voraussetzung für Beratung und Ausbildung schaffen, anderen überlässt. Die Risikoverteilung bliebe daher ungerecht.

Diese Einschätzung könnte sich jedoch ändern: Das Verteidigungsministerium hat im Oktober 2015 angekündigt zu prüfen, ob der deutsche Einsatz in den Norden Malis ausgeweitet wird und deutsche Soldaten im Rahmen der UN-Mission Minusma in Gao eingesetzt werden. Im Gespräch ist der Einsatz einer Aufklärungskompanie. Bisher lag der Schwerpunkt der deutschen Beteiligung im eher als sicher angesehenen Süden des Landes. Der Norden Malis gilt als Rückzugsgebiet für islamistische Gruppierungen

19. Ein Armeeputsch im März 2012 hatte Mali ins Chaos gestürzt. Frankreich griff im Januar 2013 militärisch ein, um radikalislamische Kämpfer und andere Rebellen zu stoppen und die Regierungstruppen zu unterstützen. Später übergab Paris die Verantwortung an die UN-Blaumhelmtruppe „MINUSMA“. Siehe auch Fact Sheet des EAD: <www.eeas.europa.eu>.

20. Claudia Major, Christian Mölling, Judith Vorrath: Conflict management: Germany's light-footprint approach is not enough, *Global Affairs*, Vol. 1, Nr. 2, S. 209-213, 2015.

21. Siehe: „Einsatzzahlen – Die Stärke der deutschen Einsatzkontingente“, <www.bmvg.de>, Stand 2. Oktober 2015.

und aufgrund der Kämpfe zwischen der malischen Regierung und Turag-Rebellen als gefährlich. Deshalb wären eine signifikante Schutzkomponente und ein robustes Mandat notwendig, selbst wenn Berlin den Schwerpunkt auf Aufklärung legt. Als möglicher Start ist Januar 2016 im Gespräch. Das Mandat muss jedoch noch zur Abstimmung vorgelegt werden.

Enhance and Enable II: Irak

Im März 2015 stimmte der Bundestag dem Einsatz der Bundeswehr im Nordirak zu. Der Einsatz ist bis zum 31. Januar 2016 befristet. Bis zu 100 deutsche Soldaten sollen die kurdischen Sicherheitskräfte im Kampf gegen die Terrormiliz IS ausbilden. Eine begrenzte Anzahl deutscher Soldaten soll zudem in Stäben der internationalen Allianz gegen den IS im Irak und Kuwait eingesetzt werden.

Der Einsatz löste zu Beginn innenpolitische Kontroversen aus, da die rechtliche Grundlage umstritten ist. Jeder Bundeswehreininsatz erfordert eine verfassungsrechtliche Grundlage, typischerweise Artikel 24 Absatz 2 des Grundgesetzes (GG). Demzufolge kann sich Deutschland „zur Wahrung des Friedens einem System gegenseitiger kollektiver Sicherheit einordnen“. Wenn Deutschland dies tut, geht damit die Übernahme von Aufgaben einher, wie etwa der Einsatz der Bundeswehr im Rahmen und nach den Regeln des Systems. Beispiele sind Einsätze im Rahmen der NATO oder der VN. Doch der Irakeinsatz findet nicht im Rahmen der VN, EU oder NATO statt, sondern unter dem Dach der losen Allianz gegen den IS. Dennoch stützt sich die Bundesregierung auf Art. 24 Absatz 2 des GG, mit dem Argument, die Bundeswehr handele als Teil der internationalen Anstrengungen im Kampf gegen den IS.

Diese Argumentation wurde vielfach kritisiert. Einige Beobachter betonen, dass die rechtlichen Grundlagen der aktuellen sicherheitspolitischen Lage nicht mehr angepasst sind, weil NATO, EU und VN eben nicht mehr in allen Situationen den angepassten Rahmen bieten können. Daher sei eine neue Wehrverfassung notwendig. Andere hingegen befürchten, dass dies ein Präzedenzfall sein könnte, um die strengen Regeln für Auslandseinsätze der Bundeswehr aufzuweichen.²²

22. Siehe z.B. Norbert Röttgen: „Bitte keine Blankoschecks“, *Die Zeit* Nr. 4, 22. Januar 2015.

Fazit und Ausblick

Mehr Krise als Design

Trotz vieler Fortschritte fällt es schwer, eine neue Politik aus einem Guss zu erkennen. Am ehesten sichtbar wird eine neue Verantwortungspolitik dort, wo durch Partner oder Ereignisse Druck auf die deutsche Politik entsteht: Bei Einsätzen und Verteidigungskooperation, sei es die Ukraine, der IS oder Spardruck beim Material.

Obwohl sich das Motiv „Verantwortung“ anbietet, um daraus systematisch konkrete Politik abzuleiten, scheint die Entwicklung der Verteidigungspolitik eher krisengetrieben – intern und extern. So zwang die Ukrainekrise zu unmittelbarer Reaktion. Gleichzeitig haben diese Krisen Veränderungen erst ermöglicht, da sie den notwendigen Handlungsdruck erzeugt haben. Die Herausforderung liegt nun darin, Verantwortung und krisenbedingte Aktivitäten konstruktiv zu verbinden. Dies erfordert aktives Engagement und bleibt eine Herausforderung, weil beide Perspektiven unterschiedliche Lösungsoptionen anbieten und mit anderen Zeithorizonten planen.

Verteidigungspolitik bleibt der Bereich, den die deutsche Sicherheitspolitik erst seit kurzem entdeckt und bearbeitet – und Rüstungspolitik das ungeliebte Stiefkind, vor dem man sich am liebsten distanzieren würde. Während in der Verteidigungspolitik bereits Fortschritte zu verzeichnen sind, etwa bei der Reform der Bundeswehrreform oder bei der Übernahme von Verantwortung in der NATO, sind in der Rüstungspolitik die Versuche, eine stärker sicherheitspolitische Begründung zu etablieren, bislang nicht in die politische Praxis umgesetzt worden. Diese Aufgabe bleibt für die nächste Legislaturperiode.

Sicherheitspolitische Verantwortung: ausbuchstabieren statt selektieren

Deutschland hat 2014 seine sicherheitspolitische Neuausrichtung begonnen – und seitdem viel getan. Vor allem im Kontext der Ukrainekrise hat Berlin sowohl diplomatische als auch militärische Verantwortung und Führung übernommen.

In anderen Fällen, wie in Nordafrika, Syrien und im Kampf gegen den IS hält sich Deutschland eher bedeckt, leistet nur kleine, selektive Beiträge. Erst als diese Krisen zu einem innenpolitischen Thema wurden, vor allem durch die Flüchtlingsströme seit Sommer 2015, trat Deutschland in Erscheinung. Noch also ist Verantwortungsübernahme eine Wahl, und sie bleibt oft reaktiv.

Sicherheitspolitische Verantwortung erklärt die wahrscheinlichen Folgen eigenen Handelns zum Maßstab sicherheitspolitischer Entscheidungen und Handlungen. Deutschland trägt mindestens für sich selbst sicherheitspolitische Verantwortung und für die sicherheitspolitische Gemeinschaft, die es als Mitglied von NATO, EU und VN mit gestaltet. Verantwortung besteht in dem Maße, in dem Deutschland die Möglichkeit hat, durch Handeln oder Nichthandeln die eigene sicherheitspolitische Lage zu verbessern, oder aber mindestens nicht zu verschlechtern, und seine sicherheitspolitischen Ziele und Interessen zu erreichen. Insofern ist Deutschland nicht nur verantwortlich für Wandel und Stabilität in der Welt, wo es handelt, sondern auch dort, wo es *nicht* handelt, aber sein Handeln einen sicherheitspolitischen Mehrwert hätte.

Das bedeutet, dass sich Deutschland – in der nächsten Legislaturperiode – der Aufgabe stellen muss, eigene sicherheitspolitische Konzeptionen zu entwickeln. Das gilt in geographischer Hinsicht, etwa für den Nordosten Europas, wo Deutschland Sicherheit im Wesentlichen über die NATO und EU gestaltet, wie auch für funktionale Themen wie Energie und kritische Infrastrukturen. Die besondere Herausforderung wird darin liegen, die in der Realität bereits weitgehend aufgegebene Trennung zwischen äußerer und innerer Sicherheit auch in der Regierung nachzuvollziehen.

Die Bevölkerung mitnehmen

Während Deutschland seinen Partnern neue Politikansätze präsentiert, bleiben Teile der Bevölkerung skeptisch. Es bleibt also eine Lücke zwischen außenpolitischen Ambitionen und dem Rückhalt dafür in der Bevölkerung. Wenn Deutschland glaubhaft seine Verlässlichkeit international beweisen möchte, wird es seine Entscheidungen für oder gegen Einsätze sicherheitspolitisch und nachvollziehbar begründen müssen – und das vor allem im eigenen Land. Regierung und Bundestag werden aktiv für diesen Kurswechsel werben müssen. Dazu gehört z.B., der Öffentlichkeit besser zu vermitteln, wie tiefgreifend sich die NATO gerade verändert, wie substantiell und notwendig der deutsche Beitrag dafür ist und warum beides erforderlich ist.

Ein wesentlicher Schritt in diese Richtung könnte mit dem Weißbuch getan werden. Dafür muss schon jetzt darüber nachgedacht werden, wie die Ergebnisse kommuniziert werden und

wie ein konstruktiver Dissens um ein Regierungspapier erzeugt werden kann, das per Definition ein Konsenspapier sein wird.

Hausaufgaben für Berlin

Um darüber hinaus seine neue verteidigungspolitische Rolle auszufüllen, muss Berlin politische, militärische und finanzielle Aufgaben bewältigen:

Politisch müsste Berlin die Voraussetzungen dafür schaffen, dass Entscheidungen über einen Einsatz und die deutschen Anteile daran, gegebenenfalls in multinationalen Strukturen, effizienter getroffen werden können. Das heißt, dass der Bundestag umfänglich über die deutschen Beiträge, ihre potentielle Rolle in einem Bündnisfall und NATO/EU-Entscheidungsverfahren informiert sein muss und zügig einen Beschluss fassen kann. Im Kontext einer engeren Zusammenarbeit im Rahmennationenkonzept gehen die Anforderungen noch weiter: Berlin müsste vor allem selbst bereit sein, die Folgen einer so engen Kooperation zu tragen, also sicherheits- und verteidigungspolitische Autonomie dauerhaft abzugeben.

Militärisch bedeuten die deutschen Verpflichtungen und Pläne einen langfristigen Mehrbedarf an Personal, Ausrüstung und Übungstätigkeit sowie eine Reform bestehender Pläne und Prozesse. Derzeit sind lediglich die deutschen gepanzerten Brigaden in vollem Umfang fähig, an Operationen nach Artikel 5 des Washingtoner Vertrages teilzunehmen. Und auch diese Brigaden müssten ergänzend mit Personal und Material ausgestattet werden. Hinzu kommen erhöhte Anforderungen an die Logistik und verstärkte Übungstätigkeit, um den veränderten Anforderungen genügen zu können.

Finanziell können diese substantiellen Beiträge und die dafür notwendigen Veränderungen nicht aus laufenden Mitteln getragen werden. Die angekündigte Erhöhung des Verteidigungshaushaltes kompensiert vor allem Personalkosten und die Folgen der Bundeswehrreform. Doch wenn mehr geübt, anderes Material benötigt und dieses intensiver genutzt sowie mehr Personal entsendet wird, steigen auch die Kosten. Effizientere Zusammenarbeit und Arbeitsteilung können vorübergehend Mehrausgaben auffangen, langfristig müsste der Verteidigungshaushalt jedoch steigen. Dafür besteht ein politisches Fenster bis zum Herbst 2016, wenn der Wahlkampf beginnt.

Notes du Cerfa

Die Reihe „Notes du Cerfa“ erscheint seit 2003 in monatlichem Rhythmus und analysiert die politische, wirtschaftliche und soziale Entwicklung des heutigen Deutschlands: Außen- und Innenpolitik, Wirtschaftspolitik und Gesellschaftsthemen. Die „Notes du Cerfa“ bieten kurze wissenschaftliche Analysen mit einer klaren policy-Orientierung. Die Publikation wird in elektronischer Form kostenlos an etwa 2.000 Abonnenten versandt, ebenso wie die „Visions franco-allemandes“, und ist zudem auf der Internetseite des Cerfa verfügbar, von der die Beiträge ebenfalls kostenlos heruntergeladen werden können.

Letzte Veröffentlichungen des Cerfa

George Tzogopoulos, « Greek-German relations in times of crisis », *Note du Cerfa* n°126, November 2015.

Nele Katharina Wissmann, « Die Alternative für Deutschland: Gekommen um zu bleiben? », *Note du Cerfa* n°125, September 2015.

Gabriel Felbermayr, « Die TTIP Debatte in Deutschland », *Note du Cerfa* n°124, Juni 2015.

Franca Diechtl, Severin Fischer, « Unter neuen Vorzeichen: Transformationsprozesse und Kooperationsmodelle in den deutsch-französischen Energiebeziehungen », *Vision franco-allemande*, n°26, Juni 2015.

Annegret Bendiek, « Der Review 2014: Grundpfeiler der deutschen Außenpolitik und weltweite Erwartungen », *Note du Cerfa*, n°123, Juni 2015.

Frank Umbach, « Die deutsche Energiewende am Scheideweg: Globaler Energiedruck versus grüne Insel », *Note du Cerfa*, n°122, Mai 2015.

Marcus Engler, Martin Weinmann, « EU-Migration nach Deutschland: Aktuelle Trends », *Note du Cerfa*, n°121, mars 2015.

Das Cerfa

Das „Comité d'études des relations franco-allemandes“ (Studienkomitee für deutsch-französische Beziehungen, Cerfa) wurde 1954 durch ein Regierungsabkommen zwischen der Bundesrepublik Deutschland und Frankreich gegründet. Die Amtsvormundschaft des Cerfa kommt seitens Frankreich dem Ifri und seitens Deutschland der DGAP zu. Das Cerfa wird paritätisch durch das Ministère des Affaires étrangères et du Développement international und das Auswärtige Amt finanziert. Des Weiteren besteht der Verwaltungsrat aus einer gleichen Anzahl an deutschen und französischen Persönlichkeiten.

Das Cerfa setzt sich das Ziel, Prinzipien, Bedingungen und Lage der deutsch-französischen Beziehungen auf politischer, wirtschaftlicher und internationaler Ebene zu analysieren; Fragen und konkrete Probleme, die diese Beziehungen auf Regierungsebene stellen, zu definieren; Vorschläge und praktische Anregungen zu finden und vorzustellen, um die Beziehungen zwischen den beiden Ländern zu vertiefen und zu harmonisieren.

Dieses Ziel wird durch regelmäßige Veranstaltungen und Seminare, die hohe Beamte, Experten und Journalisten versammeln sowie durch Studien in Bereichen gemeinsamen Interesses verwirklicht.

Prof. Dr. Hans Stark leitet das Generalsekretariat des Cerfa seit 1991. Dr. Barbara Kunz ist wissenschaftliche Mitarbeiterin. Nele Wissmann ist wissenschaftliche Mitarbeiterin und für das Projekt „Deutsch-französischer Zukunftsdialog“ zuständig. Lea Metke ist Projektbeauftragte im Cerfa.