



Friedensgutachten 2011

Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik
an der Universität Hamburg (IFSH)
Hessische Stiftung Friedens- und Konfliktforschung (HSFK)
Bonn International Center for Conversion (BICC)
Institut für Entwicklung und Frieden (INEF)
Forschungsstätte der Evangelischen Studiengemeinschaft (FEST)

LIT

4.3. Bundeswehrreform – technokratische Optimierung im Raum unbegrenzter militärischer Möglichkeiten

Sabine Jaberg

Historisch soll sie sein, darin sind sich Kommentatoren der Bundeswehrreform einig. Das Urteil bezieht sich bislang zum einen auf die forsche Umgestaltungsrhetorik des nunmehr zurückgetretenen Verteidigungsministers Karl-Theodor zu Guttenberg und das beeindruckende Tempo an der Papierfront: Nur knapp ein Jahr nach Amtsantritt der schwarzgelben Bundesregierung legt die Strukturkommission im Oktober 2010 ihren Abschlussbericht „Vom Einsatz her denken. Konzentration, Flexibilität, Effizienz“¹ vor. Wie im Koalitionsvertrag vorgesehen, formuliert er umfassende „Eckpunkte einer neuen Organisationsstruktur der Bundeswehr, inklusive der Straffung der Führungs- und Verwaltungsstrukturen“². Noch einen Monat früher präsentiert der Generalinspekteur seinen Sonderbericht.³ Die hier erörterten Modelle zur drastischen Verkleinerung der Streitkräfte hält die Strukturkommission – gemessen an der Zahl zeitgleich einsetzbarer Soldatinnen und Soldaten – allerdings für nicht ambitioniert genug.⁴ Zum anderen zeigen sich bereits praktische Konsequenzen: Das von der Bundesregierung am 15. Dezember 2010 auf den Weg gebrachte Wehrrechtsänderungsgesetz sieht die Aussetzung der bislang als unantastbar geltenden Wehrpflicht zum 1. Juli 2011 vor.

Doch reicht das für das Urteil „historisch“? Aus Sicht der Streitkräfte führen die geplanten Veränderungen zweifelsfrei zu tiefen Einschnitten ins organisatorische Gefüge. Aus gesamtpolitischer Perspektive fällt das Urteil bescheidener aus. Demnach handelte es sich lediglich um eine Strukturanpassung an die seit Ende des globalen Macht- und Systemkonflikts veränderten Funktionen der Bundeswehr getreu dem Motto *form follows function*. Im Zeitraffer betrachtet sind sie es, die historisch anmuten: Aus einer Institution zur Abschreckung und Verteidigung gegen einen massiven Angriff ist eine Armee im Einsatz für hochkomplexe Konfliktszenarien teilweise weit entfernt der Heimat

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 Bericht des Generalinspektors der Bundeswehr zum Prüfauftrag aus der Kabinettsklausur vom 7. Juni 2010 (zit.: Generalinspekteur), <http://www.bmvg.de>.

4 Vgl. Strukturkommission, S. 26.

geworden. Die althergebrachten Strukturen tragen diese neuen Aufgaben nicht mehr. Das zumindest ist die Auffassung des damaligen Verteidigungsministers: Die Bundeswehr könne derzeit nicht das leisten, was sie leisten müsse.⁵ Trotz des Auftrags des Bundeskabinetts an die Streitkräfte, bis 2014 über acht Milliarden Euro einzusparen, greift es also zu kurz, die Reform allein oder zuvorderst unter fiskalischen Gesichtspunkten zu betrachten. Die Finanznot erhöht aber nicht nur den Handlungsdruck. Sie verleiht dem Umbau den doppelten Anstrich der Unvermeidbarkeit. Welche Veränderungen zeichnen sich ab und wie sind sie friedenswissenschaftlich zu bewerten?

Umriss der neuen Bundeswehr: kleiner, flexibler, schneller, effizienter

Als „Ausgangs- und Referenzpunkt“⁶ des eingesetzten Arbeitsstabs „Umbau der Bundeswehr“ dient der Bericht der Strukturkommission. Auch wenn die Mühen am Detail noch ausstehen, lassen sich ihm zumindest Grundlinien der auf fünf bis sieben Jahre angelegten Reform entnehmen. Die Handschrift ihrer Architekten tritt klar hervor: Der Leiter der Kommission Frank-Jürgen Weise, Oberst der Reserve, machte sich bislang vor allem durch den Umbau der Bundesagentur für Arbeit einen Namen. Die sicherheits- und verteidigungspolitische Expertise sollten offenbar Hans-Ulrich Klose (damals Koordinator der Bundesregierung für transatlantische Zusammenarbeit) sowie General a.D. Karl-Heinz Lather (zuletzt Chef des Stabes im NATO-Hauptquartier SHAPE) beisteuern. Hinzu kommen Hans Heinrich Driftmann (Präsident des Deutschen Industrie- und Handelstages), Jürgen Kluge (ehemaliger Büroleiter beim Unternehmensberater McKinsey) sowie Hedda von Wedel (frühere Präsidentin des Bundesrechnungshofs). Die über neunzig Namen umfassende Gästeliste weist insbesondere Vertreter aus dem Einzugsbereich des Verteidigungsministeriums aus. Jürgen Groß als Repräsentant des Hamburger Instituts für Friedensforschung und Sicherheitspolitik sowie Volker Perthes als Leiter der Stiftung Wissenschaft und Politik zählen zu den Ausnahmen. Das Verdikt der Kommission in nahezu allen behandelten Teilbereichen lautet: Ineffizienz durch Überdimensionierung und Fehlstrukturierung. Einige Beispiele mögen zur Illustration genügen:

5 Vgl. Zu Guttenberg sieht „Nachholbedarf in der strategisch fundierten Debatte“, <http://www.bmvg.de>.

6 Häufig gestellte Fragen zur Neugestaltung der Bundeswehr (Stand: 3. Dezember 2010), <http://www.bmvg.de>.

- Derzeit bedürfe es – so die Fundamentalkritik der Kommission – 250.000 Soldatinnen und Soldaten, um gerade einmal 7.000 in den Einsatz zu bringen.⁷ Während der Generalinspekteur diese Zahl „lediglich“ auf mindestens 10.000 mit der Möglichkeit einer zeitlich befristeten Überschreitung erhöhen will,⁸ strebt die Kommission von vornherein mehr als eine Verdoppelung des durchhaltefähigen Einsatzpersonals auf 15.000 an. Durch abgebaute Hierarchieebenen freiwerdende Dienstposten seien „konsequent umzuwandeln, so dass sie den Einsatzverbänden zur Verfügung stehen“⁹. Die Auffächerung in Einsatz-, Stabilisierungs- und Unterstützungskräfte gilt als zu umständlich und sei abzuschaffen.¹⁰ Schwerpunkt des Gesamtkräfteedispositivs läge künftig auf „rasch und flexibel einsetzbare[n], hochprofessionelle[n] und schnell lernfähige[n] Elemente[n]“¹¹. Außerdem ließe sich der Umfang zwar nicht auf die vom Generalinspekteur anvisierten 163.500 Soldatinnen und Soldaten,¹² aber immerhin auf ca. 180.000 reduzieren. Davon seien für einen freiwilligen, maximal 23 Monate währenden Militärdienst bis zu 15.000 Stellen vorzusehen. Ganz im Sinne einsetzorientierter Effizienzsteigerung sei seine Dauer so zu bemessen, „dass Ausbildung und Qualifikation eine Teilnahme an Auslandseinsätzen ermöglichen“¹³. Das entspricht nach Einschätzung der Kommission einer Dienstzeit von mindestens fünfzehn Monaten. Damit läge sie deutlich über dem zuletzt von neun auf sechs Monate eingedampften Grundwehrdienst. Das entscheidende Argument zur Aussetzung der Wehrpflicht ist aber ausnahmsweise politisch: „Durch den Wegfall einer massiven, unmittelbaren militärischen Bedrohung kann die Wehrpflicht in der heutigen Form sicherheitspolitisch nicht mehr gerechtfertigt werden“¹⁴.
- Durch Fokussierung aufs politische wie strategische Kerngeschäft, Zusammenführung von Kompetenzen, Beseitigung von Doppelstrukturen und Auflösung des Bonner Standorts ließe sich die Anzahl der Dienstposten im Ministerium von gegenwärtig über 3.000 auf unter 1.500 senken. Von siebzehn Abteilungen und Stäben blieben nur sieben übrig. Klarere Zuständigkeiten könnten herrschender „Verantwortungsdiffusion“¹⁵ entge-

7 Vgl. Strukturkommission, S. 10.

8 Vgl. Generalinspekteur, S. 48.

9 Ebd., S. 31.

10 Vgl. ebd., S. 31.

11 Ebd., S. 18.

12 Vgl. Generalinspekteur, S. 49 f.

13 Strukturkommission, S. 28.

14 Ebd., S. 28.

15 Ebd., S. 34.

genwirken. Die gestraffte Führungskette reichte vom Verteidigungsminister über den zum Oberkommandierenden aufgewerteten Generalinspekteur und den Befehlshaber des Einsatzführungskommandos hin zu den Kräften vor Ort.¹⁶

- Infolge eines vierteiligen und langwierigen Beschaffungsprozesses erhielten die Streitkräfte bislang die geforderte Ausrüstung „zumeist weder im erforderlichen Zeit- noch im geplanten Kostenrahmen“¹⁷. Eine zentrale Einkaufsorganisation soll hier künftig Abhilfe schaffen. Außerdem plädiert die Kommission für eine der Automobilbranche vergleichbaren „Entwicklungspartnerschaft“¹⁸ zwischen Bundeswehr und deutscher wehrtechnischer Industrie. Letztere sei durch den „Hauptkunden Bundeswehr“¹⁹ nicht mehr ausgelastet und deshalb noch mehr von dem Export sowie der zivilen Verwertbarkeit ihrer Produkte abhängig. Schon jetzt verlangt die Kommission „wirksame Unterstützung der deutschen Rüstungsindustrie beim Export durch Verzicht auf deutsche Sonderlösungen zugunsten international nutzbarer Produkte“²⁰ sowie „Angleichung der nationalen Rüstungsexportrichtlinien an europäische Standards“²¹.

Kleiner, flexibler, schneller, effizienter – aber warum nur?

Wer sich einen Werkzeugkasten einrichtet, muss in etwa wissen, wozu er ihn benötigt. Wer ein bestimmtes Streitkräftedispositiv anstrebt, steht vor der gleichen Frage. Und der Strukturbericht plädiert ja nicht nur für die Herstellung allgemeiner Funktionsbedingungen, wie etwa klare Verantwortlichkeiten. Darüber hinaus votiert er für eine ganz bestimmte Quantität und Qualität der Truppe: Bei einer Gesamtstärke von etwa 180.000 Soldaten und Soldatinnen sollen 15.000 zeitgleich eingesetzt werden können; der Schwerpunkt liegt auf schnell und flexibel entsendbaren Kräften; die Allgemeine Wehrpflicht ist ausgesetzt. Für derartige Festlegungen bedürfte es eigentlich einer starken Begründung. Mindestens folgende Fragen drängen auf Antwort. *Erstens*: Welchen Bedrohungen gilt es zu begegnen? Das erforderte eine klare Analyse und Bewertung der gegenwärtigen wie zukünftigen sicherheits- und verteidigungspolitischen Lage. *Zweitens*: Welchen Beitrag können Streitkräfte zur Problembel-

16 Vgl. ebd., S. 32 und S. 11.

17 Ebd., S. 36.

18 Ebd., S. 36.

19 Ebd., S. 36.

20 Ebd., S. 38.

21 Ebd., S. 37.

wältigung prinzipiell leisten? Das verlangte nach sorgfältiger Auswertung der über zwanzigjährigen Erfahrung mit Auslandseinsätzen. Und *drittens*: Wozu dürfen Streitkräfte überhaupt genutzt werden? Das rief nach skrupulöser Erörterung ihrer Legalität und Legitimität.

Nach all dem sucht man im Bericht vergebens. Stattdessen bestreitet die Kommission in der Figur einer „volatile[n] sicherheitspolitische[n] Welt“²² geradezu die Möglichkeit einer sorgfältigen Begründung. Eine solche Situation verlange „nach Einsatzfähigkeit, ohne die möglichen Einsatzszenarien zu kennen“²³. Die Vorschläge zur Strukturreform mögen der Organisationsoptimierung dienen: Analytisch, strategisch, empirisch und normativ bleiben sie weitgehend blind. Wie kommt die Kommission dann aber zu ihren Empfehlungen? Offensichtlich beschreitet sie drei Wege.

Fortschreibung des Analyse- und Strategiedefizits

Der *erste* Weg führt über den bekundeten „Respekt vor den politischen und rechtlichen Vorentscheidungen zum Auftrag der Bundeswehr“²⁴. Bei den Aufgaben referiert die Kommission die aus dem Weißbuch 2006 vertraute Aufzählung:²⁵ internationale Konfliktverhütung und Krisenbewältigung einschließlich des Kampfes gegen den Terrorismus, Unterstützung von Bündnispartnern, Schutz Deutschlands und seiner Bürger, Rettung und Evakuierung, Vorbeugung und Nachsorge von Krisen und Konflikten sowie subsidiäre Hilfeleistungen im In- und Ausland. Krisen und Konflikten müsse „weiterhin frühzeitig vorbeugend begegnet werden, um ihre Auswirkungen auf Deutschland auf Distanz zu halten“²⁶. Neu hinzugekommene Praxisfelder werden in die Zukunft extrapoliert – z.B. die „Notwendigkeit, die See- und Handelswege“ gegen wiederaufgeflamte Piraterie „zu sichern“²⁷. Auch allgemeine Hinweise auf einen Beitrag der Bundeswehr zu Abwehrmaßnahmen im *Cyberspace* fehlen nicht.²⁸ Bei der Festlegung auf 15.000 zeitgleich einsetzbare Soldatinnen und Soldaten bewegt sich die Kommission nur knapp über jener Größenordnung, die die „Konzeption der Bundeswehr“ bereits 2004 vorsieht.²⁹

22 Ebd., S. 18.

23 Ebd., S. 18.

24 Ebd., S. 23.

25 Vgl. ebd., S. 16 und Weißbuch 2006 zur Sicherheitspolitik Deutschlands und zur Zukunft der Bundeswehr. Berlin: Bundesministerium der Verteidigung (zit.: Weißbuch 2006), S. 72.

26 Strukturkommission, S. 16.

27 Ebd., S. 17.

28 Vgl. ebd., S. 17.

29 Vgl. Bundesministerium der Verteidigung: Grundzüge der Konzeption der Bundeswehr. Berlin, August 2004 (zit.: Grundzüge KdB), <http://www.bmvg.de>, S. 26.

Der Umweg über ältere Dokumente überzeugt nicht, schreibt er doch deren Analyse- und Strategiedefizit fort. Oder um es positiv zu formulieren: Er übernimmt das Verständnis, wonach Politik vor allem situatives Handeln in hochkomplexen Situationen darstellt, dem strategische Festlegungen eher abträglich sind. Mit diesem Grundansatz korrespondiert die Absicht der Kommission, der „politischen Führung“ ganz unspezifisch „möglichst viele Optionen über das gesamte Fähigkeitsspektrum [zu] bieten“³⁰ – „umgehende Verfügbarkeit hochqualifizierter Streitkräfte“³¹ (Herv. SJ) inklusive.

Umkehrung des Legitimationsmusters

Der *zweite* Weg der Strukturkommission besteht in einer Umkehrung des Legitimationsmusters. Das Streitkräfteprofil rechtfertigt sich demnach nicht über akribische Ermittlung des sicherheits- und verteidigungspolitisch Notwendigen, sondern durch eher willkürliche Festlegung des politisch Gewollten. Im offiziellen Jargon heißt dies seit der „Konzeption der Bundeswehr“ *level of ambition*.³² Auch die Kommission folgt diesem Pfad. Zwar verortet sie die „Detaillierung [...] des gewünschten Anspruchsniveaus“³³ bei der Leitung des Ministeriums, dennoch schimmert ihre eigene Erwartungshaltung durch. Demnach müsse es „Anspruch der neuen Bundeswehr [...] sein, maßgeblich zur Erfüllung der sicherheitspolitischen und militärischen Zielvorgaben der NATO und der Europäischen Union beizutragen“³⁴.

Externalisierung der Verantwortung

Damit wäre der *dritte* Weg einer Externalisierung der Verantwortung erreicht. Denn neben sicherheits- und verteidigungspolitischen Problemlagen sowie eigenen Ambitionen wirken Erwartungen anderer Akteure auf die Profilbildung der Bundeswehr ein – insbesondere der NATO. Das taucht die geplante Umstrukturierung in ein besonderes Licht: „Bündnissolidarität und Bündnisfähigkeit lassen sich heute allem voran an den nachhaltigen Beiträgen zu verschiedenen Einsatzkontingenten bemessen.“³⁵ Der „Blick der anderen“ spielt offenkundig auch bei der Bestimmung struktureller Parameter eine Rolle. Gemessen am Verteidigungsbeitrag der Partner erscheint der Kommission ein Gesamtum-

30 Strukturkommission, S. 18.

31 Ebd., S. 10.

32 Vgl. Grundzüge KdB, S. 24.

33 Strukturkommission, S. 33.

34 Ebd., S. 3.

35 Ebd., S. 26.

fang der Bundeswehr von 180.000 Soldatinnen und Soldaten „angebracht“³⁶. Ihr Mitglied Lather spricht ausdrücklich von einer „politischen Zahl“³⁷, die sich – wie letztlich auch die Marge von 15.000 Einsatzkräften – an den Kapazitäten Großbritanniens, Frankreichs und Italiens orientiere. „Vom Einsatz her denken“ heißt offenkundig auch: „Vom Bündnis her denken, Partnern nahe-fern“.

Nach dem Bericht der Strukturkommission – wie weiter?

Die Strukturkommission hat ihren Auftrag erfüllt. Die Gesamtausrichtung des Berichts entspricht den politischen Vorgaben. Damit ist die zweite Runde im Reformprozess eingeläutet. Sie besteht vornehmlich darin, die Empfehlungen zu überprüfen, zu konkretisieren und gegebenenfalls anzupassen. Diese Aufgabe obliegt nun dem neuen Verteidigungsminister Thomas de Maizière. Nach einer gründlichen Lagefeststellung will er die begonnene Reform aber „konsequent fortsetzen“³⁸.

Allerdings dürfte die Strukturkommission kaum zur Erreichung eines anderen Ziels beigetragen haben: „Angesichts einer neuen militärischen Qualität der jüngsten Einsätze brauchen Politik und Gesellschaft einen *Konsens* über den *politischen* Auftrag der Bundeswehr und ihre zukünftige Ausrichtung.“³⁹ (Herv. SJ) Dazu war die Kommission nicht ausgelegt, darauf hat sie aber auch nicht hingewirkt: Ihre Zusammensetzung garantiert technokratische Struktur-optimierung, nicht sicherheits- und verteidigungspolitischen Weitblick. Ihre Einladungspraxis steht für monokulturelle Abschottung, nicht für diskursive Öffnung. Ihre Programmatik lautet Fortsetzung und Befestigung bisheriger Lösungswege, nicht Überprüfung des eingeschlagenen Kurses. Ihre Empfehlungen entspringen willkürlicher Setzung, nicht begründeter Ableitung.

Offenbar begreift die Kommission ihren Hinweis auf den erforderlichen politischen Konsens als Defizitfeststellung. Zur Abhilfe empfiehlt sie einen „grundsätzlichen gesellschaftlichen Diskurs über die Bundeswehr, ihren Auftrag und ihre Einsätze“⁴⁰. Da dieser jahrelangen Einforderungen zum Trotz bis heute weitgehend ausgeblieben ist, steht nunmehr die hohe Politik in der

36 Ebd., S. 26.

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

38 De Maizière versetzt Otremba in den einstweiligen Ruhestand, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 5. März 2011.

39 Strukturkommission, S. 17.

40 Ebd., S. 28.

Verantwortung. Denn schließlich war es deren Entscheidung, die angemessene Reihenfolge umzukehren und die Strukturreform schon vor der Neufassung einschlägiger Grundsatzdokumente anzuschieben. Hier besteht nun Nachholbedarf, dem sich auch der neue Minister kaum wird entziehen können. Überarbeiteten Verteidigungspolitischen Richtlinien sowie einer veränderten Konzeption der Bundeswehr soll nach dem Willen seines Vorgängers ein regierungsgemeinsames Weißbuch folgen: „im Umfang deutlich knapper als dasjenige aus dem Jahr 2006, seinem Kern und Selbstverständnis nach in den Grundzügen vielleicht eher einer Nationalen Sicherheitsstrategie entsprechend“⁴¹. Über ihre inhaltliche Ausgestaltung versprechen die Leitlinien des Ministeriums zur „Ausplanung der neuen Bundeswehr“⁴² vom 29. Juni 2010 näheren Aufschluss. Sie dienen nämlich nicht nur der politischen Flankierung der Arbeit an der Strukturreform, sondern lassen sich darüber hinaus als Nukleus eines künftigen Weißbuchs lesen. Im Kern geht es um eine Verknüpfung bekannter Stränge: Vor dem Hintergrund bisheriger Grundannahmen über Gefährdungspotenziale und Aufgaben der Bundeswehr soll diese konsequent auf das „Leistungspaket“⁴³ Einsatz ausgerichtet werden. Zur Einsatzfixierung kommt die Partnerorientierung: Denn die „bereits eingegangenen und in NATO und EU abgestimmten Beiträge“ gelten als „Ausgangspunkt der Planung für das künftige Fähigkeitsspektrum“⁴⁴. Das Motto lautet bislang: „Weiter so, nur mehr davon“.

Friedenspolitische Implikationen des Reformvorhabens

Worin bestehen die friedenspolitischen Implikationen der angestrebten Reform? Mehreren Aspekten lässt sich eine diesbezügliche Relevanz attestieren.

Wehrpflicht – Aussetzung eines friedenspraktisch irrelevanten Relikts

Die Wehrpflichtarmee gilt ihren Anhängern als Garant einer gesellschaftlichen Verankerung der Streitkräfte. Sie wirke der Gefahr entgegen, dass sich die Bundeswehr zum Staat im Staate entwickle. Außerdem ließe sich eine

41 Rede des Bundesministers der Verteidigung, Dr. Karl-Theodor Freiherr zu Guttenberg, anlässlich der Bundeswehrtagung am 22. November 2010 in Dresden, <http://www.bmvg.de>, S. 37.

42 Leitlinien zur Ausplanung der neuen Bundeswehr vom 29. Juni 2010 (zit.: Leitlinien), <http://www.bmvg.de>.

43 Ebd., S. 4.

44 Ebd., S. 3.

Wehrpflichtarmee – zumindest in einer demokratischen Gesellschaft – nicht so leichtfertig in den Einsatz schicken wie eine Berufs- und Freiwilligenarmee.

Selbst dann, wenn diese friedenspolitischen Argumente prinzipiell zuträfen, kämen sie praktisch schon lange nicht mehr zum Tragen.⁴⁵ Über die Jahre ist der Anteil an Berufs- und Zeitsoldaten von 55 Prozent (1984) auf 77 Prozent (seit 2005) angewachsen. Die nochmalige Verkleinerung der Streitkräfte hätte ihn weiter in die Höhe getrieben – im favorisierten Modell des Generalinspektors wäre er für eine Übergangszeit auf 94 Prozent geklettert. Damit lässt sich der Wehrpflicht zum einen kaum mehr eine prägende Wirkung auf den politisch-kulturellen Stil innerhalb der Armee unterstellen. Zum anderen hat sich die Bundeswehr seit Anfang der 1990er Jahre trotz eines relativ hohen Anteils an Wehrpflichtigen von über vierzig Prozent zu einer Interventionsarmee entwickelt, ohne dass dies auf nennenswerten gesellschaftlichen Widerstand gestoßen wäre. Alles in allem steht ein speziell durch die Aussetzung der Wehrpflicht verursachter friedenspolitischer Schaden nicht zu erwarten.

„Parlamentarischer Frieden“ unter Druck

Studien des Forschungsprojekts „Parlamentarische Kontrolle militärischer Sicherheitspolitik“ (PaKS) an der Universität Düsseldorf erhärten die These vom „Parlamentarischen Frieden“. Staaten mit sicherheitspolitisch schwachen Parlamenten haben sich demnach deutlich stärker im Irakkrieg der USA (2003) engagiert als Staaten mit sicherheitspolitisch mächtigeren Parlamenten.⁴⁶ In diesem Lichte betrachtet erweist sich die Fokussierung auf Verpflichtungen in integrierten und schnell einsatzfähigen Verbänden von NATO und EU als problematisch. Sie erhöht den politischen Druck zur Mitwirkung und verringert den Zeitraum parlamentarischer Entscheidungsfindung. Transparenz, Diskurs und Mitwirkung nationaler Parlamente stehen beim Bündnis ohnehin nicht hoch im Kurs. Bei der öffentlichen Anhörung des Auswärtigen Ausschusses des Bundestags am 6. Oktober 2010 zum neuen strategischen Konzept der Allianz unmittelbar im Vorfeld des Lissaboner Gipfels kannte nur der NATO-Vertreter den als geheim eingestuft Entwurf – und musste darüber schweigen.

⁴⁵ Vgl. Generalinspekteur, S. 55.

⁴⁶ Vgl. <http://www.paks.uni-duesseldorf.de>.

Rückkehr des Militärisch-Industriellen Komplexes

Unter dem Etikett „Entwicklungspartnerschaft“ feiert der „Militärisch-Industrielle Komplex“ Wiederauferstehung. Sicherlich lässt sich nicht bestreiten: Wer eine Armee unterhalten will, braucht eine Industrie, die sie ausstattet. Wer im multinationalen Kontext handlungsfähig sein möchte, muss auf weitgehende Interoperabilität seiner Ausstattung achten. Anders als die Klage der Strukturkommission über mangelnde Auslastung der Wehrindustrie aber vermuten lässt, hat Deutschland im Zeitraum von 2004 bis 2009 seinen Rüstungsexport verdoppelt und steht mit einem Weltmarktanteil von elf Prozent nun auf Platz drei.⁴⁷ Zwar fließt ein Großteil zu NATO-Verbündeten, allerdings zählt die Türkei als Hauptabnehmer nicht gerade zu den konfliktberuhigten Regionen. Wenngleich das Stockholmer Friedensforschungsinstitut (SIPRI) Deutschland immer noch wegen seiner vergleichsweise restriktiven Richtlinien für Ausfuhren in Spannungsgebiete lobt: Wehrindustrie und Strukturkommission sind sie ein Dorn im Auge. Weniger Kontrolle, weniger Beschränkungen, mehr Rüstungsexport lautet ihr Credo.

Ungewisse Friedensdividende

Last but not least stellt sich die Frage nach der Friedensdividende neu, auf die viele bereits mit Ende des globalen Macht- und Systemkonflikts gehofft hatten. Denn jetzt soll die Bundeswehr nicht nur kleiner, sondern auch deutlich billiger werden. Allerdings rechnet die Strukturkommission zunächst mit einer Steigerung und erst mittel- bzw. langfristig mit einer Senkung der Kosten.⁴⁸ Dementsprechend vollzieht der damalige Minister eine Kehrtwende: Stilisiert er noch in seiner Initialrede Ende Mai 2010 Schuldenbremse und Haushaltskonsolidierung zum „mittelfristig höchste[n] strategische[n] Parameter“⁴⁹, so heißt sein Leitsatz fortan „keine Bundeswehr nach Kassenlage“⁵⁰. Das Sparziel sei beim geplanten Personalumfang nicht länger darstellbar, sogar eine Anschubfinanzierung unabdingbar.⁵¹ Wenngleich das Finanzministerium – bei

47 Vgl. Paul Holtom/Mark Bromley/Pieter D. Wezeman/Siemon T. Wezeman: Trends in International Arms Transfers, 2009. (SIPRI Fact Sheet; März 2010).

48 Vgl. Strukturkommission, S. 3.

49 Grundsatzrede des Bundesministers der Verteidigung, Dr. Karl-Theodor Freiherr zu Guttenberg, anlässlich des Besuches der Führungsakademie der Bundeswehr und der Kommandeurtagung der Streitkräftebasis am 26. Mai 2010 in Hamburg, <http://www.bmvg.de>, S. 28.

50 Guttenberg: Sparziel für 2014 nicht darstellbar, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 6. Dezember 2010.

51 Vgl. ebd. und Peter Dausend: Mästen statt schlachten, in: Die Zeit vom 3. Februar 2011.

nur einem Jahr Fristverlängerung – auf die vereinbarten Kürzungen des Wehretats pocht:⁵² Das Problem liegt hauptsächlich in der Sache begründet. Die Bundeswehrreform wäre nicht das erste Großprojekt, dessen Kosten zu niedrig taxiert aus dem Ruder laufen. Die Friedensdividende erscheint äußerst ungewiss.

Friedenswissenschaftliche Imperative für eine neue Sicherheits- und Verteidigungspolitik

Was wäre, wenn nun doch positive Begleiterscheinungen überwögen bzw. negative Effekte ausblieben? Schließlich ließe sich die Aussetzung der Wehrpflicht auch zur mentalen wie physischen Demilitarisierung der Gesellschaft stilisieren. Eventuell ermuntern jüngste Erfahrungen beim Einsatz der Bundeswehr in Afghanistan oder finanzielle Engpässe Regierung und Parlament zur restriktiveren Entsendepraxis. Womöglich beißen Rüstungskonzerne bei den politisch Verantwortlichen auf Granit. Vielleicht fiele sogar eine erkleckliche Friedensdividende ab. Wäre die Reform dann als friedenspolitischer Erfolg zu würdigen? Wohl kaum: Denn genauso überholungsbedürftig wie das militärische Instrument ist die Politik, die sich seiner bedient. Aktuelle Einsatzorientierung und jahrelange Entgrenzung militärischer Tätigkeitsfelder erweisen sich im Zusammenspiel als äußerst heikel. Selbst wenn sich der neue Verteidigungsminister zu vorsichtigen und punktuellen Korrekturen verstünde: Mit ihnen wäre es nicht mehr getan. Vielmehr bedürfte es tief einschneidender Veränderungen, die einem Neustart gleichkämen.

Paradigmenwechsel: Einsatzvermeidung statt Einsatzorientierung

Streitkräfte müssen ihr militärisches Handwerk beherrschen. Andernfalls wären sie überflüssig und gehörten abgeschafft. Als abstraktes Prinzip ist Einsatzfähigkeit selbstverständlich. Die gegenwärtige Reform verlangt aber mehr: Ihr geht es um eine umfassende – strukturelle, funktionale und mentale – Zurichtung der Armee auf den Einsatz. Im Verbund mit ökonomischem Effizienzdenken entsteht eine explosive Mischung. Sie droht jene militärische Logik zu entfesseln, die die Innere Führung zumindest dem Anspruch nach doppelt einhegen wollte. Diese unterwirft den militärischen Nutzen zum einen auch einem ethisch-moralischen Urteil, zum anderen betrachtet sie Soldatinnen und Solda-

52 Vgl. Guttenberg bekommt ein Jahr mehr Zeit für Kürzung des Wehretats, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 25. Februar 2011.

ten nicht nur als funktionierende Rädchen einer Gewaltmaschinerie, sondern als Staatsbürger in Uniform.

Allerdings griffe das Plädoyer für eine bewusste Rücksichtnahme auf die Innere Führung im Einsatz zu kurz. Denn der friedenswissenschaftlichen Perspektive ist das Gebot militärischer Zurückhaltung, wenn nicht gar Enthaltbarkeit, normativ eingeschrieben: Nicht vom Einsatz, sondern von der Einsatzvermeidung her muss gedacht werden. Nicht der gewünschte *level of ambition* darf den Ausschlag geben, sondern Art und Ausmaß der Bedrohung sind entscheidend. Nicht das Militär, sondern kluge Politik stellt das Instrument der Wahl dar.

Praxiswechsel: Begrenzung statt Entgrenzung des militärischen Aktionsraums

Das Grundgesetz konditioniert die Streitkräfte in Artikel 87a auf einen Zweck: Verteidigung. Und Artikel 115a definiert den Verteidigungsfall als einen stattfindenden oder unmittelbar bevorstehenden bewaffneten Angriff auf Bundesgebiet. Bereits der gemeinhin als zulässig erachtete militärische Beistand für attackierte Bündnispartner lässt sich nicht so ohne Weiteres dem Wortlaut der Verfassung entnehmen. Mehrere Impulsereignisse haben die Fixierung auf den eng gefassten Verteidigungsauftrag beseitigt und das militärische Instrument vierfach entgrenzt.

- Das Streitkräfteurteil des Bundesverfassungsgerichts von 1994 bewirkt *erstens* eine grundgesetzliche Entgrenzung. Auslandseinsätze gelten fortan auch jenseits der Selbstverteidigung als verfassungskonform, sofern sie im Rahmen friedenswahrender kollektiver Sicherheitssysteme stattfinden. Während die Fachwelt hierunter Einrichtungen wie die UNO versteht, in denen alle potenziellen Widersacher ihre Sicherheit *gemeinsam* nach vereinbarten Normen und Regeln gewährleisten wollen, beziehen die Karlsruher Richter der Möglichkeit nach auch Militärbündnisse wie die NATO ein, in denen sich einige Staaten *gegen* äußere Bedrohungen zusammenschließen.
- Die ordnungspolitische Indifferenz des höchsten Gerichts leistet der Beteiligung am Kosovokrieg der NATO (1999) ohne Mandat der Weltorganisation Vorschub. Nur das fragwürdige Konstrukt der humanitären Intervention schützt hier vor dem Verdikt des Angriffskriegs. Das markiert *zweitens* eine völkerrechtliche Entgrenzung. Diese schreibt sich im Weißbuch 2006 fort. Hier gilt die „Bundeswehr mit ihrem gesamten Fähigkeitsspektrum“ längst als Mittel zur „frühzeitigen Konflikterkennung, Prävention und Kon-

fliktlösung“⁵³. Und die Beistandsverpflichtung für Bündnispartner wird auf Krisen und Konflikte erweitert, „die zu einer konkreten Bedrohung eskalieren können“⁵⁴ (Herv. SJ). Militärische Generalprävention und Nothilfe auf Verdacht sind aber durch Völkerrecht gerade nicht gedeckt. Sie unter-spülen das absolute Gewaltverbot der UNO-Charta.

- Das Engagement der Streitkräfte am Hindukusch trägt *drittens* zur Entgrenzung der Einsatzintensität bei. Dies spiegelt sich nicht zuletzt in der Enttabuisierung des Kriegsbegriffs wider. Seit den tödlichen Anschlägen auf die Bundeswehr am Karfreitag letzten Jahres sieht der damalige Minister Afghanistan – und damit auch die Soldatinnen und Soldaten – zumindest „umgangssprachlich“⁵⁵ im Krieg.
- Der Diskurs führt *viertens* zur doppelten kategorialen Entgrenzung. Zum einen macht die Erweiterung des Sicherheits- und Verteidigungsbegriffs aus ihm eine *Catch-all*-Kategorie. Im Weißbuch 2006 erfasst er so unterschiedliche Dinge wie Recht, Wohlfahrt, Terrorismus und Pandemien. Zum anderen gilt die Bundeswehr zusehends als Instrument der Außenpolitik. Was auf den ersten Blick recht unscheinbar daherkommt, kann in seiner Bedeutung gar nicht überschätzt werden: Wo Außenpolitik stattfindet, ist das nationale Interesse als Leitkategorie in der Regel nicht weit. Macht, Einfluss und Wohlstand stellen aber andersartige Orientierungsmuster dar als Sicherheit und Verteidigung. Bei den einen geht es um Gestaltung und Komfort, bei den anderen um Existenz. Für die einen gilt der Normalmodus, für die anderen der Ausnahmemodus – militärische Mittel eingeschlossen.

Schon seit Jahren würdigen Bundestagsmandate den Einsatz der Marine am Horn von Afrika nicht nur als Maßnahme zur Bekämpfung des transnationalen Terrorismus, sondern als Beitrag zum Schutz dieser für den „Welthandel strategisch wichtige[n] Seepassage“⁵⁶. Noch ummanteln hier UNO-Mandate und Völkerrecht die militärisch gestützte Verfolgung nationaler Interessen. Aber immer stärker drängt die Politik auf deren Freilegung. Die bisherige *hidden agenda* mutierte dann zum Hauptmotiv für militärische Einsätze, die einer weiteren Rechtfertigung nicht mehr bedürften. So stellt im Mai letzten Jahres der damalige Bundespräsident Horst Köhler etwas ungenau fest, „dass im Zweifel, im Notfall auch militärischer Einsatz notwendig ist, um unsere Interes-

53 Weißbuch 2006, S. 20.

54 Ebd., S. 75.

55 Tagesschau vom 4. April 2010 um 20.00 Uhr, <http://www.tagesschau.de>.

56 Deutscher Bundestag, Drucksache 16/3150 vom 25. Oktober 2006, S. 2.

sen zu wahren“⁵⁷. Dazu rechnet er freie Handelswege sowie die Verhinderung regionaler Instabilitäten, die „[negativ] auf unsere Chancen zurückschlagen [...] , bei uns durch Handel Arbeitsplätze und Einkommen zu sichern“⁵⁸. Obwohl sich ähnliche Formulierungen bereits im Weißbuch 2006 finden,⁵⁹ weht ihn ein Sturm medialer Entrüstung aus dem Amt. Als nur wenige Monate später Verteidigungsminister zu Guttenberg die gleiche Position etwas geschmeidiger vorträgt,⁶⁰ regt sich nur noch ein laues Lüftchen des Protests. Damit droht eine weitere Schranke beim Streitkräfteeinsatz zu fallen. Bis auf den militärischen Alleingang jenseits nationaler Rettungs- und Evakuierungsoperationen und den erklärten Angriffskrieg wäre demnach fast alles erlaubt.

Ohne wirksame Begrenzung des militärischen Aktionsraums auf den verfassungsgemäßen Verteidigungsauftrag bleibt jede Strukturreform nur technokratische Optimierung der omnipräsenten Gewaltoption. Gewiss können auch aus friedenswissenschaftlichen Überlegungen quasi-polizeiliche Aufgaben für bewaffnete Kräfte für erforderlich gehalten werden, etwa um Menschen vor Völkermord zu schützen oder auf See begangene Rechtsverletzungen (z.B. Raubfischerei, Piraterie) zu unterbinden. Das gehörte aber nicht zu den angestammten Aufgaben nationaler Streitkräfte oder exklusiver Militärbündnisse, sondern fiel in den originären Zuständigkeitsbereich der UNO. Sie ist der einzig angemessene Ort wirklicher Weltinnenpolitik. Daher müsste sie endlich jene Instrumente erhalten, die sie zur selbständigen Erfüllung ihres Auftrags benötigt.

57 Horst Köhler im Gespräch mit Christopher Ricke im Deutschlandradio vom 22. Mai 2010, <http://www.dradio.de>.

58 Ebd.

59 Vgl. Weißbuch 2006, S. 26 f.

60 Vgl. Guttenberg verteidigt Köhlers umstrittene Thesen, in: Spiegel online vom 9. November 2010, <http://www.spiegel.de>.