

Theo Sommer

## Eine Reform der Bundeswehr an Haupt und Gliedern ist unumgänglich



*Dr. Theo Sommer, geb. 1930 in Konstanz, Studium von Geschichte und Politischen Wissenschaften in Tübingen, Indiana/USA und an der University of Chicago, seit 1949 Journalist, war von 1967 bis 1970 Lehrbeauftragter für Politische Wissenschaften an der Universität Hamburg, von 1970 bis 1972 Mitglied der Wehrstrukturkommission der Bundesregierung und von 1973 bis 1992 Chefredakteur der ZEIT, deren Editor-at-Large er seit 2000 ist.*

Die Bundeswehr hat gegenwärtig keine gute Presse. Vielmehr ist sie zum Gegenstand mitleidvoller, kritischer, zuweilen hämischer Kommentare geworden.

Dies liegt zum Ersten daran, dass sie mitten in der größten Reform ihrer 47-jährigen Geschichte steckt und derzeit weder Fisch noch Fleisch ist: nicht länger eine Armee zur ausschließlichen Bündnis- und Landesverteidigung, noch nicht eine Armee für internationale Interventionen zur Friedensbewahrung oder Friedenserzwingung in entlegenen Gegenden der Erde. Alles ist im Zustand des Halbbegonnenen und Halbfertigen.

Zum Zweiten rührt das angekratzte Image der Bundeswehr von der Tatsache, dass der amtierende Bundesminister der Verteidigung - zweifelsohne ein hervorragender Fachminister - durch allerlei persönliche Eskapaden, aber auch wegen der ausbleibenden Unterstützung durch den Kanzler gegenüber dem rotstiftbesessenen Finanzminister politisch an Gesicht und Gewicht verloren hat. Die Bundesregierung redet zwar ständig von Deutschlands gewachsener weltpolitischer Verantwortung, doch tut sie nichts dafür, die militärische Unterfütterung dieses Anspruchs durch die Bereitstellung der nötigen Mittel glaubhaft zu machen. Wo es Haushaltsnachschnitte gegeben hat, geschah dies lediglich vor dem Hintergrund neuer Herausforderungen - für Mazedonien, nach dem 11. September 2001 für den Kampf gegen den internationalen Terrorismus, schließlich für den Einsatz in Afghanistan. Die von der Weizsäcker-Kommission für das Gelingen der Bundeswehrreform als unerlässlich bezeichnete Anschubfinanzierung hat der Bundesverteidigungsminister nicht durchsetzen können.

Drittens aber ist der Ansehensverlust der Bundeswehr ihrer eigenen Unfähigkeit zu gekonnter Öffentlichkeitsarbeit zuzuschreiben. Sie stellt ihr Licht unter den Scheffel. Statt die angesobene Reform im Bewusstsein der Bürger zu halten und ihre Einsätze auf dem Balkan, am Horn von Afrika und in Afghanistan kontinuierlich in die Schlagzeilen zu rücken,

scheut sie sich auf unbegreifliche Weise, die Werbetrommel für sich zu rühren. Das Ergebnis: Ihre Schwächen werden von den Medien weidlich ausgeschlachtet, ihre Stärken jedoch, ihre Leistungen, die Reformfortschritte entgehen völlig der öffentlichen Aufmerksamkeit. Keiner im Bendlerblock stösst die Medien mit der Nase darauf. Wer erklärt schon, was die Bundesmarine in den Gewässern zwischen der somalischen und der jemenitischen Küste tatsächlich tut? Dass deutsche „Spezialkräfte“ - Stoßtrupps, von den Kameraden respektvoll „Wollmützen“ genannt - sich bei den afghanischen Höhlenschlachten im Nah- und Nachtkampf neben den amerikanischen Eliteeinheiten so bemerkenswert geschlagen haben, dass Präsident Bush sie beim jüngsten Besuch des Bundeskanzlers im Weißen Haus mit höchstem Lob bedachte? Und wer wüsste auf Grund der amtlich verabreichten Informationen über den Stand der Bundeswehrreform zu berichten? Sie vollzieht sich gleichsam hinter dem Rücken der Zivilgesellschaft. Es rächt sich heute, dass der zwölfte Verteidigungsminister der Bundesrepublik seine „Erneuerung von Grund auf“, die er der Armee im Jahre 2000 verschrieb, nie zur öffentlichen Diskussion stellte. Seitdem - und deshalb - fehlt ihm der dringend nötige Rückhalt.

Wie lässt sich die Bundeswehr aus der Ecke herausholen, in der sie vorwiegend bekittelt wird, unterfinanziert bleibt und in der Wahrnehmung der Öffentlichkeit mehr und mehr verblasst?

Dies Antwort auf diese Frage ist eindeutig. Der Auftrag der Armee, ihre Rolle im NATO-Bündnis, im europäischen Verbund und in allfälligen „Koalitionen der Willigen“ außerhalb von NATO und EU muss neu definiert werden. Ihr Umfang, ihre Ausrüstung, ihre finanzielle Ausstattung sind streng auf diesen neu definierten Auftrag auszurichten. Dabei bedarf die Wehrform - Beibehaltung oder Aussetzung der allgemeinen Wehrpflicht - einer gesonderten Diskussion; man sollte sie nicht scheuen. Schließlich muss die künftige Rolle der Bundeswehr ebenso im Volk verankert werden, wie dies für ihre Rolle während des Kalten Krieges gegeben war.

### **Der Auftrag**

Was tun, wenn der Russe kommt? Diese Frage stand 1950 am Anfang der Wiederbewaffnungsdebatte in Deutschland. Die Antwort war Adenauers Vorschlag, eine westdeutsche Verteidigungsgemeinschaft aufzubauen. Ursprünglich sollte sie im Rahmen einer Europäischen Verteidigungsmacht entstehen, doch da die französische Nationalversammlung das Projekt 1954 zu Fall brachte, wurde ein Jahr darauf die NATO zum Auffangbecken für die neuen deutschen Streitkräfte.

Solange der Kalte Krieg andauerte, war der Auftrag der Bundeswehr eindeutig: Sie sollte einen Beitrag zur Kriegsverhinderung durch Abschreckung leisten und im Falle eines sowjetischen Angriffs neben den Truppen aus sieben verbündeten Nationen die Ostgrenze der Bundesrepublik kämpfend verteidigen. Für diesen Fall war vorgesehen, die Truppenstärke von 500 000 auf 1,3 Millionen Mann anzuheben. Der Zusammenbruch des Kommunismus und die Auflösung der Sowjetunion haben dann die geostrategische Lage von Grund auf verändert. Mit der Ost-West-Konfrontation verschwand die Frontlinie, die sich vierzig Jahre lang mitten durch Deutschland zog. Die existenzielle Bedrohung Deutschlands löste sich auf.

Bündnis- und Landesverteidigung ist auch heute noch der im Grundgesetz verankerte Auftrag der Bundeswehr. Seit dem NATO-Beitritt Polens, Tschechiens und Ungarns wäre Bündnisverteidigung allerdings nicht länger gleichbedeutend mit Landesverteidigung. In-

dessen ist die Wahrscheinlichkeit einer neuen Bedrohung aus dem Osten auf absehbare Zeit gleich null.

An die Stelle der einen großen Bedrohung ist freilich eine Vielzahl kleinerer Risiken und Herausforderungen getreten. Dies verlangt eine neue Art von Sicherheitsvorsorge: Krisenprävention und Krisenbewältigung. Einsätze zu diesem Ende können sich in einem breiten Spektrum bewegen, das von diplomatischen Interventionen und humanitären Maßnahmen über klassische friedenserhaltende Blauhelm-Missionen und die viel zitierten „Petersberg-Aufgaben“ bis hin zu friedens erzwingenden Militäroperationen reicht, an denen sich Deutschland gemeinsam mit seinen Verbündeten beteiligt. Die Fähigkeit zum regional begrenzten Kriseneinsatz wird damit zum entscheidenden Kriterium.

Bis zur Wiedervereinigung 1990 hat die Bundeswehr ungefähr 120 humanitäre Hilfsaktionen in aller Welt ausgeführt. Doch war sie durch die geltende Auslegung des Grundgesetzes daran gehindert, an Einsätzen außerhalb des Bündnisgebietes (out of area) teilzunehmen. Die eingeübte „Kultur der Zurückhaltung“ ließ ihr nur Spielraum zur Beteiligung an Unternehmen, die nicht als Kampfeinsatz zu bewerten waren: 1991 Minenräumen im Persischen Golf; 1992/93 Unterhaltung eines Feldhospitals in Kambodscha; Anfang der 1990er-Jahre Hubschraubertransport der UN-Abrüstungsinspektoren im Irak; während der jugoslawischen Auflösungskriege zu Wasser und in der Luft Überwachung des gegen Belgrad verhängten Embargos; rund 2 000 Hilfsgüterflüge nach Bosnien und Herzegowina; 1992/94 logistische Unterstützung der UN-Truppen in Somalia.

Nach dem Karlsruher Urteil vom 12. Juli 1994, das Out-of-area-Missionen erlaubte, sofern das Parlament ihnen zustimmte, wurden die Einsätze häufiger und von Mal zu Mal robuster. Bei dem Unternehmen Alba rettete ein Stoßtrupp der Bundeswehr (samt Unterstützungsverband 323 Mann) auf dem Flughafen von Tirana 120 bedrohte Europäer, darunter 20 Deutsche, und flog sie nach Montenegro aus. Dabei haben deutsche Soldaten zum ersten Mal seit 1945 im Einsatz wieder scharf geschossen. Ende 1995 entsandte die Bundeswehr 3 600 Soldaten zur Unterstützung der IFOR nach Kroatien; seit Ende 1996 sind sie Teil der SFOR-Truppe in Bosnien und Herzegowina. Ein Einsatz- und Unterstützungsverband wurde Ende 1998 vorsorglich in Mazedonien postiert. Von März bis Juni 1999 beteiligte sich die Luftwaffe mit 14 Tornados am Luftkrieg der NATO gegen Serbien. Seitdem verwaltet die Bundeswehr als Teil der KFOR einen Teil des Kosovo. Im Herbst 2001 schickte sie 900 Mann nach Mazedonien, um dort das Friedensabkommen zwischen slawischen und albanischen Mazedoniern zu überwachen; zum ersten Mal übernahmen die Deutschen dabei als lead nation die militärische Führung. Seit 1994 waren wohl 8 000 deutsche Soldaten auf dem Balkan eingesetzt, insgesamt 100 000 an internationalen Einsätzen beteiligt. Zurzeit stehen dort noch immer rund 7 000 Mann.

Eine neue Herausforderung brachte dann der Afghanistan-Krieg. Die Bundesregierung verpflichtete sich, bis zu 3 900 Soldaten für das Unternehmen „Enduring Freedom“ bereitzustellen. Die Marine patrouilliert heute am Horn von Afrika; das Kommando Spezialkräfte hat die von Präsident Bush gelobten Teams von Einzelkämpfern für hit-an-run-Einsätze entsandt; in Kabul sind zur Aufrechterhaltung von Sicherheit und Ordnung 1 200 Soldaten als Teil der ISAF postiert; in Kuwait steht ein kleines Kontingent von 250 Mann mit acht „Fuchs“-Spürpanzern.

Allerdings: Es gibt keine klare Definition des künftigen Auftrages und Einsatzgebietes der Bundeswehr. Wie weit reicht unser geopolitisches und geostrategisches Interesse? Krisenreaktion im „euro-atlantischen Raum“ - was heißt das? Auf wie viele Einsätze zur gleichen Zeit müssen wir uns einrichten? Reicht die angestrebte Zahl von 150 000 Soldaten der Kri-

senreaktionskräfte aus? Geht die Reform weit genug? Wo endet „uneingeschränkte Solidarität“, wo beginnen die von Bundeskanzler Schröder abgelehnten Abenteuer?

Niemand kennt heute die Antwort. Die Soldaten, aber auch die Öffentlichkeit haben jedoch einen Anspruch darauf. Kein Wunder, dass der frühere Kommandeur der Führungsakademie und heutige Hamburger Senator Rudolf Lange beim Neujahrsempfang der Blankeneser Generalsschmiede ungewöhnlich deutlich forderte: „Weil auf der Bundeswehr zunehmend Verantwortung ruht, haben Bundeswehr und die Soldaten ein Recht auf klare politische Ansagen: Wie werden die Einsätze in Afghanistan und auf dem Balkan konkret aussehen? In welcher Form und für wie lange soll sich die Bundeswehr dort jeweils engagieren? Welche Aufträge soll die Bundeswehr in Zukunft überhaupt ausführen? Welchen Radius kann und soll die deutsche operative Politik ziehen? Wie soll die Bundeswehr dafür ausgebildet und ausgestattet sein?“

Es ist in der Tat höchste Zeit, den Auftrag neu zu formulieren. Wobei es eine Selbstverständlichkeit sein muss, dies im europäischen Rahmen zu tun.

### **Der Wehretat**

Wo ein Auftrag ist, muss freilich auch ein Etat sein - ein Wehrhaushalt, der dem Auftrag entspricht. Dies ist heute nicht der Fall. Die Bundeswehr ist finanziell ausgezehrt. Das Gezerre um die Bestellung von 73 Transportflugzeugen vom Typ Airbus A-400 hat allen vor Augen geführt, wie unsicher die Finanzierungsgrundlage für die großen Beschaffungsvorhaben - Lufttransport, Satellitenaufklärung, moderne Fernmeldetechnik - in Wahrheit ist. Es fehlt der Bundeswehr der Rückhalt in der Regierung und im Parlament.

Nun ist der Verteidigungshaushalt nach dem Ende des Ost-West-Konflikts schon kräftig abgesenkt worden. Auch die Regierung Kohl wollte die „Friedensdividende“ einstreichen, die mit der Wiedervereinigung fällig wurde. Der Anteil der Verteidigungsausgaben am Bruttoinlandsprodukt ist von rund drei Prozent im Jahr 1990 auf inzwischen unter 1,5 Prozent zurückgegangen (NATO-Durchschnitt: 2,29 Prozent; europäischer Durchschnitt ohne die Atommächte Frankreich und Großbritannien und die konventionell hochgerüsteten Südostflankenländer Griechenland und Türkei: 1,69 Prozent). Die Verteidigungsausgaben sanken von 57,4 Milliarden Mark im Jahr 1990 auf 45,5 Milliarden. Zugleich stieg der Anteil der Personalausgaben, während der Anteil der Investitionsausgaben am Wehrhaushalt von gut 30 Prozent auf knapp über 20 Prozent sank. Trotz einschneidenden Stellenabbaus beim Militär wie in der Zivilverwaltung der Bundeswehr - 200 000 Stellen in den 1990er-Jahren - gingen die Personalkosten nicht zurück. Mittlerweile fressen sie die Hälfte des Verteidigungsetats. Zugleich ist an den Betriebskosten gespart worden. Das führt beispielsweise bei der Luftwaffe dazu, dass die Piloten unserer Kampfflugzeuge weit unter den vom Bündnis geforderten 180 Flugstunden bleiben.

Vieles Notwendige ist aus Geldmangel nicht beschafft worden. Es fehlt beim Heer an Munition, an Feldlagern für Kriseneinsätze, an Nachtkampffähigkeit. Der Luftwaffe, die mit ihrem obsoleten Jagdflugzeug Phantom noch immer auf Abwehr groß angelegter Luftangriffe ausgerichtet ist, fehlt es an Präzisions- und Abstandswaffen. Die Marine hinkt bei der Beschaffung von High-Tech-Kommunikationssystemen hinterher, die allein die Interoperabilität mit den verbündeten Kriegsmarinen verbürgen können. Es mangelt an Lufttransportkapazität wie an Aufklärungsmitteln. Als Ergebnis der Mitte des vergangenen Jahrzehnts reduzierten Einstellungsquoten fehlen der Bundeswehr 7 000 Unteroffiziere und

2 000 Zeitoffiziere. Kein Wunder, dass sich der gegenwärtige Verteidigungsminister vor zwei Jahren zu dem harschen Befund veranlasst sah: „Die Bundeswehr ist gegenwärtig nur noch bedingt bündnis- und europafähig“.

Seitdem ist die Lage nicht viel besser geworden. Schon die anhaltenden Einsätze auf dem Balkan - in Bosnien-Herzegowina, im Kosovo und in Mazedonien - haben die Bundeswehr an die Grenzen ihrer Leistungsfähigkeit und ihrer Belastbarkeit geführt. Inzwischen ist auch noch der heikle Afghanistan-Einsatz hinzugekommen. Es ist richtig, dass die unmittelbaren Kosten dieser Einsätze zur Konfliktverhütung und Krisenbewältigung im Wege der Seitenfinanzierung gedeckt werden, aber nicht alle dafür vorgesehenen Summen landen wirklich auch dort. Die Kosovo-Einsätze haben bisher 2,7 Milliarden Euro gekostet, die ersten sechs Monate Mazedonien-Einsatz kosten 120 Millionen Euro, der Beitrag zum Feldzug gegen den Terrorismus („Enduring Freedom“) macht 281 Millionen aus, sechs Monate Afghanistan-Friedenstruppe kommen auf 340 Millionen Euro zu stehen. Indessen reichen die zusätzlich bewilligten Summen nicht aus, um den enormen Materialverschleiß wettzumachen. Auf Dauer wird die Bundeswehr materiell und personell überfordert. Es ist höchste Zeit, Anforderungen und Leistungen, Auftrag und Mittel wieder ins Gleichgewicht zu bringen.

Schon gar nicht erlaubt der enge Haushaltsansatz eine zügige Umsetzung der vom Jahre 2000 eingeleiteten Reform an Haupt und Gliedern. Die Weizsäcker-Kommission hatte bei ihrem Plädoyer für eine Anschubfinanzierung lapidar festgestellt: „Sparen kostet“. Jetzt wird es auf die billige Tour versucht. Dies kann schwerlich gelingen, zumal ja auch die „Verwertungserlöse“, die sich der Minister von Privatisierung, Outsourcing, Leasing und Immobilienverkäufen versprochen hat, weit hinter den ursprünglichen Erwartungen zurückbleiben. Auch sind die Vorschläge der Weizsäcker-Kommission, jedem Großvorhaben ein Gesamtbudget zuzuweisen und im Übrigen den Umbau der Bundeswehr und die fälligen Beschaffungsprojekte durch ein auf sechs Jahre angelegtes Programmgesetz abzusichern, am Widerstand des Bundesfinanzministers gescheitert. Gäbe es solch ein Programmgesetz, so wären die unwürdigen Verrenkungen gänzlich unnötig, die der Verteidigungsminister im Zusammenhang mit der Airbus-Order für die Bundeswehr hat vollführen müssen.

### **Reform und öffentliche Diskussion**

Die Bundesregierung proklamiert eine neue Außen- und Sicherheitspolitik. Sie zielt sich jedoch, die Bundeswehr zur Erfüllung der neuen Aufgaben zu befähigen. Die Bundeswehr ist an der Grenze dessen angekommen, was sie zu leisten vermag.

Ohne eine langfristige Erhöhung des Verteidigungsetats um jährlich mindestens eine Milliarde Euro lässt sich die Reform nicht bewältigen. Ihr Gelingen ist ohnehin schon dadurch gefährdet, dass die Ziele nicht weit genug gesteckt worden sind. Der Umfang der Streitkräfte - 285 000 anstelle der von der Weizsäcker-Kommission empfohlenen 240 000 Mann - ist viel zu üppig ausgefallen. Die dafür notwendigen Strukturen schlottern der Bundeswehr um die Knochen wie ein zu großer Anzug. Auch hat die politische Führung vor den zu erwartenden Widerständen kapituliert und eine viel zu kleine Zahl von Garnisonen und Liegenschaften aufgegeben. Dieser Zuschnitt wird sich auf die Dauer nicht durchhalten lassen. Wer immer in fünf Jahren Verantwortung trägt, wird an diesen Stellen nachsteuern, nachbessern müssen.

Bis dahin wird sich auch ein Thema immer stärker in den Vordergrund drängen, das von der heutigen Bundesregierung - wie von all ihren Vorgängerinnen - gemieden wird wie ein heißes Eisen: die Frage, ob die allgemeine Wehrpflicht politisch und gesellschaftlich noch zu

rechtfertigen ist. Ist es nicht an der Zeit, ihre Abschaffung oder mindestens ihre Aussetzung ins Auge zu fassen? Dem Zug zur Professionalisierung zu folgen, der sich bei allen wichtigen Verbündeten durchgesetzt hat? Dem Trend zur Freiwilligenarmee nachzugeben? Es gibt noch immer gute Gründe für die Beibehaltung der Wehrpflicht, doch mehren sich die Zweifel an deren Sinnhaftigkeit. Die Weizsäcker-Kommission entschied sich vor zwei Jahren mit Mehrheit dafür, an der Wehrpflicht festzuhalten. Doch sprach sich immerhin ein Drittel der Kommissionsmitglieder in einem Sondervotum für den Übergang zu einer Freiwilligenarmee von 220 000 Mann aus - als „konsequente Umsetzung des veränderten Einsatzprofils der Streitkräfte“. Seitdem haben viele in den Ruf nach einer Freiwilligenarmee eingestimmt: die Grünen und die FDP, aber auch namhafte Sozialdemokraten und Christdemokraten. Selbst einige pensionierte Generäle leihen dem Vorschlag ihre Unterstützung.

Daraus folgt zumindest eines: Einer breiten öffentlichen - und am Ende parlamentarischen - Diskussion wird die Bundeswehr nicht mehr ausweichen können. In zwei, drei Jahren wird sie mit Macht ausbrechen. Dann wird nachgeholt werden, was das Team Scharping/Kujat im Jahre 2000 nach Kräften zu unterbinden suchte: eine umfassenden Auseinandersetzung über die Zukunft der Bundeswehr.

Sie ist nicht so schlecht, wie sie oft gemacht wird. Aber sie ist eine Armee im Übergang. Sie war 35 Jahre lang auf eine ganz andere Aufgabe ausgerichtet worden als auf Kriseneinsätze in fernen Weltregionen: auf die Verteidigung des Bundesgebietes. Man darf ihr nicht vorwerfen, dass sie keine Langstreckenflugzeuge für den Truppentransport nach Zentralasien hat - über drei Jahrzehnte hinweg war ihr eigentliches Problem, die Bundeswehr rechtzeitig von Hamburg-Rahlstedt, Neumünster, Fulda oder Hammelburg an die nur 60 Kilometer entfernte Zonengrenze zu schaffen. Der Umbau braucht Zeit. Er braucht Geld. Darüber hinaus bedarf er der nüchternen Einschätzung, welche Kapazitäten die Streitkräfte eigentlich benötigen. Wie lassen sie sich im Rahmen der NATO und der Europäischen Union darstellen, ohne dass wir in einen blinden Nachahmungswahn verfallen, indem wir meinen, alles, was die Supermacht Amerika besitzt, müssten wir auch haben?

Die Bundeswehr verdient eine klare Definition ihres künftigen Auftrages. Dieser Auftrag weist über die alte NATO hinaus, kann aber auch nicht geografisch unbeschränkt sein, sondern muss die Grenzen deutschen und europäischen Interesses im Blick behalten. Ferner ist den Streitkräften die Ausstattung, Ausbildung und Ausrichtung zu geben, die den neuen Herausforderungen entspricht. Schließlich aber braucht die neue Bundeswehr eine neue Fundierung im Volk. Ihre Einsätze dürfen nicht wie Fahrten ins Blaue wirken. Vielmehr muss jeder Einsatz einen erkennbaren Sinn haben. Der Verlauf muss durchschaubar sein. Chancen und Risiken müssen kalkulierbar bleiben. Die Bundeswehrführung sollte die Bürger da ungleich bemühter „mitnehmen“, als dies bei dem derzeitigen Antiterror-Einsatz der Fall ist. In der Demokratie hat Geheimniskrämerei eine Grenze. Wer sie überschreitet, verliert die für seine Sicherheitspolitik unentbehrliche öffentliche Unterstützung.