

/// Einführung

SPANNUNGSFELD BUNDESWEHR

PETER SCHMIDT /// Die Bundeswehr sei auch heute noch kein „normales“ Instrument deutscher Außenpolitik, ist die Ausgangsthese eines Buches zur Entwicklung der Bundeswehr.¹ Diese These ist keine Überraschung. Denn die Bundeswehr stand im Verlauf ihrer Geschichte in einer Reihe von spezifischen Spannungsfeldern, die ihre Entwicklung wesentlich prägten und bestimmten. Grundsätzlich kann man fünf Spannungsfelder identifizieren, in der die Bundeswehr in ihrer Entwicklung stand bzw. steht. Die Analysen in diesem Heft behandeln in einem größeren und historischen Rahmen wesentliche Aspekte dieser Spannungsfelder, wie sie sich heute darstellen.

Das erste Spannungsfeld betrifft ein Thema, das heute aus dem Blickfeld geraten ist, jedoch in veränderter Form immer noch im Hintergrund eine Rolle spielt, nämlich das Verhältnis von konventionellen und nuklearen Mitteln. Dies ist der Fall, obwohl die Bundeswehr nicht selbst über nukleare Mittel verfügt. Mit dem Übergang von der massiven (nuklearen) Vergeltung zur flexiblen Vergeltung 1967 verlor die konventionelle Verteidigung der NATO und damit die Bundeswehr ihre bloße Stolperdrahtfunktion für den Einsatz nuklearer Mittel und gewann im Rahmen der Triade (konventionelle Verteidigung, taktisch-nukleare und strategische Nuklearwaffen) eine eigene Abschreckungsfunktion. Aus strategischer Perspektive stellte damit das Verhältnis zwischen konventionellen und nuklea-

ren Mitteln ein wichtiges Spannungsfeld dar, dessen Lösung zwar erfolgreich, in der Praxis jedoch immer prekär war. Dieses Spannungsfeld ist, zumindest derzeit, aufgrund der strategischen Lage nicht auf der Tagesordnung, ohne dass damit eine Garantie für die Zukunft abgegeben werden kann. Nicht völlig ausschließen kann man terroristische Anschläge mit nuklearem Material, ein Bedrohungsszenario, gegen das die Bundeswehr jedoch nur eine sehr beschränkte Antwort bereithalten kann. Diese Form der „nuklearen Bedrohung“ ist ein Element „hybrider Bedrohungsformen“, wie sie im Diskussionsprozess zur Vorbereitung des in diesem Jahr erscheinenden Weißbuches diskutiert wurden.² Sie steht stellvertretend für die Notwendigkeit eines umfassenden Sicherheitskonzepts, das andere Sicher-



Quelle: mauritius images / imageBROKER / dirk entens

Die Bundeswehr entwickelt sich von einer reinen Verteidigungsarmee zur Eingriffstruppe. Die allgemeine Weltlage macht dies unumgänglich.

heitsinstitutionen wie Geheimdienst, Polizei und Katastrophenschutz mit umfasst, aber auch in das schwierig zu fassende Konzept der „Resilienz“ hineinreicht.

Die zweite Spannungslage, mit der sich Bundeswehrplaner und Politik immer wieder auseinandersetzen mussten, ist die Frage, inwieweit die Bundeswehr gesellschaftliche Akzeptanz bzw. Unterstützung findet. Schon der Aufbau der

Bundeswehr in den 50er-Jahren des letzten Jahrhunderts führte zur ersten großen politischen Debatte des jungen Staates. Der Widerstand gegen die Wiederbewaffnung ging quer durch alle Schichten der Bevölkerung. Motive für die Kritik waren „Anti-Militarismus“, aber auch die Einschätzung, dass eine bundesdeutsche Aufrüstung die Wiedervereinigung verhindere. Die bundesrepublikenspezifische Lösung war strikte Einbindung in das NATO-Bündnis, alleinige Konzentration auf Landesverteidigung, Unterstellung unter das Parlament, Verbot eines Angriffskrieges sowie innere Führung und Wehrpflicht. Im Prinzip hielt dieser Rahmen bis zu Beginn der 90er-Jahre. Danach wurden wichtige Teile davon, insbesondere die Konzentration auf Landesverteidigung, zunehmend realitätsfern. Die Umorien-

Eine der Spannungslagen der Bundeswehr seit Beginn ist die gesellschaftliche AKZEPTANZ.

tierung geschah unter der Überschrift „Von der Abschreckungs- zur Einsatzarmee“ und geschieht immer noch.

Interessant ist, dass es zunächst primär eine so genannte „subsidiäre Leistung“ war, die die Unterstützung in der Bevölkerung in den frühen Jahren wachsen ließ, nämlich der massive, wenn auch gemäß dem damaligen Grundgesetzverständnis problematische Bundeswehreininsatz von 40.000 Soldaten im Innern während der Sturmflutkatastrophe 1962 in Hamburg, Schleswig-Holstein und Niedersachsen. Er führte zu einer deutlichen Überwindung der Vorbehalte bei der Bevölkerung gegen die Bundeswehr. Diese wichtige, wenn auch sekundäre Funktion der Bundeswehr kam auch immer wieder zum Tragen, zuletzt bei der Katastrophenhilfe an der Donau, bei der Bewältigung der Flüchtlingskrise und der Sicherung des G-7-Gipfels. Sie sind zwar subsidiär, gleichzeitig aber in Katastrophenfällen für die Gesellschaft sehr wichtig und tragen zur Akzeptanz der Bundeswehr bei. Kampfeinsätze sieht eine Mehrheit der Deutschen aber auch heute noch skeptisch.³

Dies ging in jüngerer Zeit in ein drittes Spannungsfeld über, das sich in der Frage fassen lässt, inwieweit die Bundeswehr gegebenenfalls auch Waffengewalt im Innern der Bundesrepublik anwenden darf, etwas, was das Grundgesetz prinzipiell ausschloss. Die Debatte entzündete sich in Deutschland zwar am Irrflug eines Sportflugzeugs im Januar 2003 über Frankfurt, stand jedoch im Kontext des Terrorangriffs auf das World Trade Center in New York am 11. September 2001 und rüttelte damit ebenfalls an dem Gründungsprinzip der Bundeswehr, die Streitkräfte keinesfalls im Innern einzusetzen. Die politi-

schen Auseinandersetzungen musste das Bundesverfassungsgericht 2011 klären. Es erachtete den „Einsatz der Streitkräfte unter Verwendung spezifisch militärischer Kampfmittel nur unter engen Voraussetzungen“ (Sylvia Spies-Otto in diesem Band) für rechtmäßig. Die Frage, ob diese Regelung evtl. durch eine Grundgesetzänderung weiter geöffnet wird, steht derzeit nicht zur Diskussion, kann sich jedoch jederzeit bei entsprechenden Ereignissen neu stellen.

Der Einsatz der Bundeswehr im Innern mit WAFFENGEWALT unter engen Voraussetzungen ist seit 2011 rechtmäßig.

Die rechtliche Gründungskonstruktion der Bundeswehr mit Blick auf den Einsatz im Innern und bei Auslandseinsätzen brachte nach dem Zusammenbruch der kommunistischen Systeme Anfang der 90er-Jahre ein viertes Spannungsfeld für die Bundeswehr mit sich, die Bündnis- und Landesverteidigung versus Auslandseinsätze. Die Frage lautete: Inwieweit und unter welchen Umständen kann sich die Bundeswehr jenseits des Landes auch an Kampfeinsätzen beteiligen? Damit stand ein weiteres wichtiges Gründungsprinzip, nämlich die Konzentration auf Landes- und Bündnisverteidigung in seiner rechtlichen und politischen Dimension zur Debatte. Die militärischen Auseinandersetzungen im ehemaligen Jugoslawien führten zu einer durchaus positiven Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts. Sie erlaubt Kampfeinsätze im Rahmen eines „Systems kollektiver Sicherheit“, verlangt allerdings die Zustimmung des Bundestages. Damit ist die Grundlage für den Wandel der Bun-

deswehr zu einer „Einsatzarmee“ geschaffen. Und tatsächlich engagiert sie sich heute bei insgesamt 16 Einsätzen, die allerdings teilweise einen sehr geringen Umfang und / oder keinen Kampfcharakter haben.⁴ Die Einsatzentscheidungen sind oft eine politisch brisante Angelegenheit, die natürlich auch mit Blick auf die einsatzskeptische Haltung in der Bevölkerung getroffen werden.

Es stellt sich auch die Frage, ob damit auch heute noch Deutschland nicht eine latente Sonderstellung gegenüber den Bündnispartnern einnimmt. Beim Angriff auf Libyen hat es sich so z. B. vor allem gegen die Bündnispartner Frankreich und Großbritannien gestellt. Allerdings kann man zumindest im Nachhinein, aufgrund der Tatsache, dass Libyen heute ein „zerfallener Staat“ ist, in diesem Falle das Ausscheren durchaus rechtfertigen.

Wichtiger scheint in diesem Zusammenhang allerdings die Frage, wie auf die russische Aggression gegenüber der Ukraine und die latent bedrohliche Haltung gegenüber den baltischen Staaten reagiert werden soll. Es entstand eine latente Spannung zwischen Bündnisverteidigung und Auslandseinsätzen, die durchaus sich unterscheidende militärische Strukturen erfordern. So hat die Verteidigungsministerin sich 2015 entgegen der bisherigen Planungen entschieden, die Ausmusterung von älteren Leopard 2-Panzern zu überprüfen. Zuvor hatte sich das Ministerium angesichts der veränderten Bedrohungslage auch entschieden, 131 zusätzliche Radpanzer vom Typ Boxer zu beschaffen.⁵

Und schließlich besteht fünftens ein Spannungsfeld rund um die Frage, wie in der „unübersichtlichen Gemengelage der internationalen Politik“ (Ralf Roloff) Landes- und Bündnisverteidigung,

internationales Krisenmanagement inkl. möglicher Kampfeinsätze und, wenn auch beschränkter, Einsatz im Innern in Übereinstimmung zu bringen sind. Dabei hat die Bundeswehr mit mehreren generellen Problemen in der Auseinandersetzung um Ressourcen zu kämpfen. Zum einen gibt es keinen expliziten Bezugspunkt für ihre Stärke und Ausrüstung wie im Kalten Krieg mit den Fähigkeiten des Warschauer Pakts mehr. Mögliche Bedrohungslagen sind diffus bzw. wenig vorhersehbar und es ist unklar, mit welchen militärischen Fähigkeiten ihnen im Einzelnen begegnet werden soll bzw. muss. Damit hat die Bundeswehr in Konkurrenz zu den anderen sicherheitsrelevanten Organisationen und Institutionen relativ „schlechte Karten“.⁶ Die Bundeswehr wird deshalb in den kommenden Jahren in einem „komplexen Spannungsfeld aus neuen Herausforderungen und beschränkten Ressourcen agieren“ (Florian Hahn, MdB in diesem Band mit einigen konkreten Forderungen).



Die Bundeswehr wandelt sich zu einer EINSATZARMEE.

Darüber hinaus gibt es für die deutsche Politik „absehbar keine sinnvolle Alternative zum multilateralen Handeln.“⁷ Dies führt sehr leicht dazu, Entscheidungen über Prioritäten der Sicherheitspolitik und der Rolle der Bundeswehr darin, ohne die nötige eigene strategische Orientierung zu treffen, was es

zusätzlich erschwert, Bezugspunkte für den Ausbau und die Weiterentwicklung der Bundeswehr zu definieren.⁸ Und schließlich steht die Bundeswehr in der politischen Praxis im Spannungsfeld der eigenen Identität und der Notwendigkeit, sich nicht nur in der NATO und der EU, sondern auch mit den nationalen Sicherheitsinstitutionen eng zu vernetzen. Denn nur so besteht die Chance, auf die komplexen sicherheitspolitischen Herausforderungen unserer Tage eine angemessene Antwort zu finden.

Nicht zu übersehen ist, dass die Konsequenzen, die aus der komplexen Lage zu ziehen sind, einer breiten Debatte bedürfen, die in positiver Weise auch die Bundeswehr einschließt (siehe den Beitrag von Helmut Dotzler). ///



/// PROF. DR. PETER SCHMIDT

ist Honorarprofessor der Universität Mannheim.

Anmerkungen

¹ Krause von, Ulf: Die Bundeswehr als Instrument deutscher Außenpolitik, Wiesbaden 2013.

² Siehe: Auf der Suche nach der Bundeswehr der Zukunft, www.bmvg.de/portal/a/bmvg/tut/p/c4/NYU9DsIgfEbfFuqi25iFxoNLoob0Bsk8tPApV18eGHwO8lZTj54QSOqzV1FLkX14QnSuL PemQ6bZTu6UnQ1b6YVNF7LPDonwWZSRGpmzCSa7ZZUcpsTZl8LzXnVphbQA58EgMf_uPfk7yL43U8jNNNzLCCGcPkBU_fc1g!!/

³ Gießmann, Hans J. / Wagner, Armin: Auslandseinsätze der Bundeswehr, in: ApuZ 48/2009, S. 7; v. a. mit Blick auf den Einsatz in Afghanistan Mayer, Florens: Der Einsatz der Bundeswehr im Ausland, in: Politische Studien 460/2015, S. 58-64.

⁴ Einen jeweils aktuellen Überblick geben die Informationen des BMVg Presse- und Informationssta-

bes, www.bundeswehr.de/portal/a/bwde/tut/p/c4/04_SB8K8xLLM9MSSzPy8xBz9CP315EyrpHK9pPKUvL3UzLzixNSSqIS90tSk1KKknMzkbL2cxPRU_YJsR0UAWm_fYw!!/

⁵ Siehe: Von der Leyen kippt zentrale Teile der Bundeswehrreform, in: Zeit-Online, 27.2.2016.

⁶ Selbst als es zu Beginn der 70er-Jahre noch eine identifizierbare und durchaus messbare Bedrohung durch den Warschauer Pakt gab und explizit die Entspannungspolitik sich auf die Fähigkeit zur effektiven Verteidigung stützen sollte, wurden in den Budgetauseinandersetzungen die Programme der damals propagierten „inneren Reformen“ den Ausgaben für die Bundeswehr vorgezogen.

⁷ Naumann, Klaus: Wie strategiefähig ist die deutsche Politik, in: ApuZ 48/2009, S. 10.

⁸ Die moderate Erhöhung des Verteidigungshaushalts von 1,6 auf 1,8 % der Bruttoinlandsproduktion ist eher als eine pragmatische Reaktion auf die Ukraine Krise zu verstehen als eine Entscheidung auf strategischer Grundlage.