

Die stärksten konventionellen NATO-Streitkräfte in Europa

Dr. Johann Wadehul MdB

Die Bundeswehr – Streitkräfte mit Alleinstellungsmerkmalen

Die Bundeswehr ist etwas Besonderes. Sie weist Alleinstellungsmerkmale auf, die in anderen Streitkräften nicht zu finden sind. Da wäre die Innere Führung, der Garant, einer Demokratie Streitkräfte zu geben, in denen die freiheitlich-demokratischen Rechte der Soldatin und des Soldaten ebenso gewährleistet sind wie die Grundlagen des Rechtsstaates, ohne dass die Besonderheiten militärischen Dienens (Stichworte: Befehl und Gehorsam) und damit die Schlagkraft der Streitkräfte aufgegeben werden. Was zu Beginn der Bundeswehr vielen Soldaten, die noch die Wehrmacht kannten, als unmilitärischer, gefährlicher Nonsens galt, hat sich im Laufe der Jahrzehnte als international vielfach anerkanntes Erfolgsrezept erwiesen.

Da wäre als weiteres Alleinstellungsmerkmal der ausgeprägte Charakter der Bundeswehr als einer Parlamentsarmee. Streitkräften also, bei denen das Parlament nicht nur über deren Größe, Ausstattung und Strukturen durch das Budgetrecht entscheidet, sondern deren Soldatinnen und Soldaten ihre Belange über das Hilfsorgan des Wehrbeauftragten direkt dem Parlament zu Gehör bringen können. Und schließlich ist es der Bundestag, der die Auslandseinsätze der Bundeswehr mandatiert und damit eine besondere Verantwortung für eine mögliche Verwicklung von Soldatinnen und Soldaten in eine bewaffnete Auseinandersetzung übernimmt.

Das dritte Alleinstellungsmerkmal hat wie kein anderes den Charakter der Bundeswehr, ihre Strukturen, ihren Auftrag und das sicherheitspolitische Selbstverständnis der Bundesrepublik geprägt: das der (fast) vollständigen Bündnisintegration der Bundeswehr in die NATO. Es ist dieses Merkmal, das jetzt aufgrund der

verschlechterten Lage von besonderer Bedeutung ist. Es bietet die Chance, der notwendigen Neujustierung der deutschen Sicherheits- und Verteidigungspolitik ein klares Ziel zu geben.

Bündnisintegration als Erfolgsrezept

Die Bündnisintegration ist die DNA der Bundeswehr. Schon bevor die Bundeswehr gegründet wurde, trat die Bundesrepublik Deutschland der NATO bei. Bei keiner der anderen Streitkräfte der NATO war dies der Fall. Und von Beginn an wurde die Bundeswehr innerhalb der Strukturen der NATO aufgebaut und es waren NATO-Forderungen, die den Aufbau in Qualität und Quantität steuerten. Heute ist die Bundeswehr bis auf sehr wenige kleine Teile, etwa die Fähigkeit zu national organisierten Evakuierungen oder Befreiungsoperationen (deswegen „fast“), in allen Teilen und in allen Ebenen integraler Bestandteil der NATO-Strukturen. Das gilt nicht für die Streitkräfte der meisten anderen NATO-Mitgliedstaaten, allen voran nicht für die der USA, Frankreichs, Großbritanniens oder der Türkei.

Es ist diese Bündnisintegration, die auch die größte sicherheitspolitische Wirkmacht entfaltet hat. Erstens ist die Bundeswehr im Kalten Krieg – geografisch fast zwangsläufig – zu einem der zentralen Pfeiler der NATO-Verteidigung geworden. In den 1980er-Jahren galt die Bundeswehr als eine der größten, modernsten und schlagkräftigsten Streitkräfte der NATO überhaupt. Später, in den Jahrzehnten, in denen internationales Krisenmanagement im Mittelpunkt stand, war die Bundeswehr in den Missionen von NATO und EU stets einer der zuverlässigsten und größten Truppensteller. Das galt für Afghanistan und den Kosovo ebenso wie für kleinere Einsätze wie etwa ATALANTA oder aktuell noch immer bei IRINI. Auch bei den ständigen Marineverbänden der NATO gilt die Deutsche Marine als zuverlässigster Beiträger. Und jetzt, in der Folge des russischen Angriffskrieges auf die Ukraine, ist die Bundeswehr von zentraler Bedeutung für die Stärkung der NATO-Ostflanke durch eigene Verbände und Fähigkeiten und durch logistische Unterstützung für die Streitkräfte anderer Staaten bei ihren Marschbewegungen durch Deutschland.

Die Bundeswehr muss zum Rückgrat der konventionellen Verteidigung in Europa werden.

Zweitens ist die Bundeswehr durch ihre eigene Bündnisintegration vor allem in den vergangenen zwei Jahrzehnten selbst zu einem Integrationsmotor innerhalb der NATO und EU geworden. Was mit der Deutsch-Französischen Brigade begonnen hat, nimmt jetzt in der deutsch-niederländischen Zusammenarbeit eine ganz andere Dimension an. Die Bundeswehr und die niederländischen Streitkräfte gehen auf allen Ebenen und in fast allen Bereichen der Teilstreitkräfte vollständige gegenseitige Integrationen ein. Das ist in dieser Form und Größenordnung weltweit einmalig. Mit den geplanten Affiliationen mit Litauen, Rumänien und Tschechien und der konsequenten Umsetzung des deutschen Ansatzes der Rahmegration wird die Bundeswehr zu einer Nabe innerhalb eines Speichenrades an Kooperationen und Integrationsprojekten. Dies wird noch unterstützt durch die initiativ von Deutschland und Frankreich 2017 in der EU aus der Wiege gehobenen PESCO (Ständige Strukturierte Zusammenarbeit). Seitdem sind Dutzende multinationale Kooperationsprojekten begonnen worden, darunter einige zentrale unter deutscher Beteiligung oder Federführung.

Die Zeitenwende seit 2014

Mit dem Angriff Russlands auf die Ukraine im Februar 2022 hat sich die sicherheitspolitische Lage dramatisch verschlechtert und sicherheits- und verteidigungspolitische Fragen haben plötzlich einen Stellenwert in der Wahrnehmung der Öffentlichkeit und in der politischen Debatte gewonnen wie seit Jahrzehnten nicht. Doch es gab eine Vorgeschichte und die Zeitenwende begann eigentlich schon Jahre zuvor. In der NATO begannen erste Debatten über eine Neupriorisierung beziehungsweise eine Rückwendung des Bündnisses weg vom internationalen Krisenmanagement und hin zur „klassischen“ Bündnisverteidigung schon nach dem Georgienkrieg 2008. Initiiert wurden sie durch die osteuropäischen Bündnispartner, für die eine völlig neue Bedrohungsperzeption galt. Im Strategischen Konzept der NATO von 2010 fand dies noch keinen Widerhall, galt doch der Mehrzahl der Mitgliedstaaten ein konventioneller Angriff auf die Allianz als unwahrscheinlich. *Collective Defence* wurde als Kern der NATO zwar betont, doch *Crisis Management* und *Cooperative Security* hervorgehoben. Dabei galt auch expressis verbis Russland als ein Partner, mit dem man zusammenarbeiten wollte.

Im gleichen Zeitraum wurde in der Bundeswehr mit dem Konzept der Rahmennation ein neues Format für Kooperation und Integration entwickelt. Es waren Jahre teils drastischer Sparmaßnahmen bei den Streitkräften der europäischen NATO-Staaten infolge der Finanz- und Schuldenkrise. Auch die Bundeswehr wurde weiter verkleinert und die Strukturen, die bestehen blieben, weder personell noch materiell aufgefüllt. Die Stichworte lauteten „dynamisches Verfügbarkeitsmanagement“ und „Breite vor Tiefe“. In den Streitkräften anderer Staaten wurden solche Kürzungen und Verkleinerungen vielfach noch drastischer umgesetzt. So schafften die Niederlande die komplette Panzerwaffe ab – bei der Bundeswehr war es „nur“ die Heeresflugabwehr.

Insgesamt nahm diese allgemeine Reduzierung der Verteidigungsanstrengungen ein sicherheitspolitisch besorgniserregendes Ausmaß an, geschah sie doch ohne jede gegenseitige Absprache der Staaten und ohne Rücksicht auf langfristige Auswirkungen. Der damalige NATO-Generalsekretär Anders Fogh Rasmussen sprach davon, es drohe eine Zweiteilung der NATO: in Staaten, die kleine und kleinste Streitkräfte mit einigen wenigen (Rest-)Fähigkeiten unterhalten, und Staaten, die (noch) Streitkräfte mit umfangreicherem, breiter angelegtem Fähigkeitsspektrum unterhalten. Damit, so Rasmussens Warnung, werde sich zwangsläufig auch die Frage stellen, ob alle NATO-Staaten politisch gleichberechtigt an der Willensfindung der Allianz teilnehmen dürften.

Mit dem Konzept der Rahmennation bot die Bundeswehr Verbündeten mit kleineren Streitkräften ohne einen ähnlichen finanziellen und strukturellen Unterbau, wie die Bundeswehr ihn trotz aller Sparmaßnahmen noch besaß, an, sich „anzulehnen“ und sich innerhalb größerer Strukturen der Bundeswehr einzubringen und damit auch von den deutschen Ausbildungs- oder Stabsstrukturen zu profitieren. Damit sollte es den Verbündeten ermöglicht werden, Fähigkeiten auch in kleinem, eigentlich unwirtschaftlichem Maßstab zu betreiben. Und der Bundeswehr sollte es ermöglicht werden, ihrer Fähigkeitsbreite mit den Beiträgen der Verbündeten eine Tiefe zu geben.

2014 jedoch, mit der Annexion und der russischen Intervention in der Ostukraine, wandelte sich das sicherheitspolitische Bild und die Strategie des Bündnisses grundlegend. Die NATO war jetzt bereit,

eine neue Bedrohungsanalyse durchzuführen und vollzog mit der Verabschiedung des Zwei-Prozent-Ziels auf dem Gipfel von Wales, der Initiierung des „Readiness Action Plans“ und späteren Aufstellung der schnellen Speerspitze (VJTF) und den NATO-Kampfgruppen an der Ostflanke (*Enhanced Forward Presence*) eine sicherheitspolitische und strategische Kehrtwende hin zu den klassischen Aufgaben der Verteidigung und Abschreckung. Jetzt galt der Dreiklang: *Deterrence*, *Defence* und *Dialogue*.

Deutschland zog daraus klare praktische Schlussfolgerungen und die Bundeswehr begann mit einer veritablen Neuaufstellung und einem Wiederaufbau. Stichworte können hier genügen: Trendwenden bei Finanzen, Material und Personal, dem Fähigkeitsprofil der Bundeswehr und weiteres. Dies fand seinen strategischen und konzeptionellen Niederschlag im *Weißbuch* von 2016. Die Landes- und Bündnisverteidigung wurde wieder als prioritäre Aufgabe definiert und daraus konzeptionell und strukturell Schlussfolgerungen gezogen und Umsetzungsmaßnahmen ergriffen.

Im *Weißbuch* war die Absicht zentral, die Kooperation und Integration verstärkt voranzutreiben und die Ziele und Anforderungen von NATO und EU eins zu eins in der Streitkräfte- und Fähigkeitsplanung umzusetzen. Damit wurde die Bündnisintegration der Bundeswehr ebenso erneut gestärkt, wie die potenzielle Rolle der Bundeswehr als die eines Kerns für Kooperation und Integration innerhalb der Bündnisse ausbuchstabiert wurde.

Klare politische Notwendigkeiten und Erwartungen

Heute, nach der Zäsur des russischen Angriffes auf die Ukraine, erlangen diese Vorgaben und Ziele eine neue Bedeutung. Denn in dieser Zeit größter Krisen und sicherheitspolitischer Herausforderungen ist die Bundeswehr wie wohl keine andere europäische Armee dazu prädestiniert, perspektivisch eine neue und größere Aufgabe auf sich zu nehmen: zu den größten und stärksten konventionellen NATO-Streitkräften in Europa zu werden und somit zu einem der zentralen militärischen Pfeiler der NATO und EU überhaupt. Das ist eine ambitionierte politische Zielformulierung. Der

Weg dahin ist noch beträchtlich, es bedarf großer Anstrengungen und klarer politischer Vorgaben und eines langen politischen Atems.

Zuallererst bedarf sie einer nachvollziehbaren Begründung. Die ist mehrteilig. Erstens, Deutschland und seine Verbündeten sind gefährdet – sie werden indirekt, zunehmend sogar sehr direkt und unverhohlen bedroht, wie seit Jahrzehnten nicht mehr. Zuallererst von Russland. Zwar mögen die russischen Streitkräfte durch den Krieg mit der Ukraine geschwächt sein, doch zum einen bleibt ein großes militärisches Potenzial nach wie vor bestehen, das durch eine breit aufgestellte russische Rüstungsindustrie auch wieder aufgefüllt werden kann. Zweitens bleibt die Bedrohung durch das enorme russische Nukleararsenal, das gerade im substrategischen Bereich eine klare und gefährliche Überlegenheit gegenüber der NATO besitzt. Vor allem aber hat die Tatsache des russischen Angriffskrieges gezeigt, dass Russland absolut willens ist, vor den Augen der Welt Waffengewalt für Machtprojektion und Annexion entgegen allen völkerrechtlichen Regeln und Vereinbarungen einzusetzen. Das ist eine ungeheure Lageverschärfung für die Ostflanke des Bündnisses.

Gleichzeitig bleiben der NATO die potenziellen und die schwelenden Hotspots des Krisenbogens vom Westen Nordafrikas bis in den Nahen und Mittleren Osten erhalten. Weder ist die Gefahr des internationalen Terrors gebannt – wie das Engagement der NATO zur langfristigen Eindämmung des sogenannten Islamischen Staates (IS) im Irak verdeutlicht, noch hat die Stabilität der Staaten der Region zugenommen. Wie wenig dauerhaft mit einer Lageverbesserung zu rechnen ist, zeigt der Blick auf die Situation im Westbalkan. Auch wenn die politischen, demografischen und wirtschaftlichen Rahmenbedingungen in Bosnien-Herzegowina und dem Kosovo sehr viel besser sind als in den instabilen Staaten des Nahen Ostens und Afrikas, ist ein sicherheitspolitisches Engagement von EU in Form von ALTHEA beziehungsweise NATO durch KFOR auch nach über 20 Jahren noch immer nötig. Letztendlich zeigt eine kühle Analyse, dass es in den kommenden Jahrzehnten eher wieder zu einer Zunahme statt einer Abnahme des Engagements von NATO und EU kommen wird, um an der Peripherie Europas Stabilität und Frieden zu bewahren.

Beides – kollektive Verteidigung und Abschreckung auf der einen und Krisenmanagement und Krisenprävention durch Engagement

vor Ort abseits des Bündnisgebietes auf der anderen Seite – verlangt moderne, schlagkräftige und schnell einsatzbereite und verlegbare Streitkräfte in einer Zahl und Qualität, wie sie derzeit von den europäischen NATO-Staaten nur unter größten Anstrengungen und beträchtlichen Verzögerungen bereitgestellt werden können. Und dies auch nur unter maßgeblicher Unterstützung der USA, deren strategische *Enabler* (strategischer Luft- und Seetransport, Luftbetankung, strategische Führungs- und Aufklärungsfähigkeiten – um nur einige zu nennen) und Truppenentsendungen auf den europäischen Kontinent nach wie vor unentbehrlich sind, wie uns die Monate nach dem russischen Angriff auf die Ukraine eindringlich vor Augen geführt haben.

Und hier liegt die zweite Begründung, warum die Bundeswehr qualitativ und quantitativ gestärkt werden muss: Es geht darum, den europäischen Beitrag innerhalb der NATO zu vergrößern. Nur so kann die Debatte um eine faire Lastenteilung zwischen den USA und Europa entschärft werden. Ferner sollte bei den Europäerinnen und Europäern der Schock der US-Präsidentschaft Donald Trumps, der der NATO dezidiert ablehnend gegenüberstand, noch nachwirken. Die USA werden immer eine – de facto *die* – zentrale Rolle im Bündnis spielen. Doch wenn Europa nicht dazu in der Lage ist, ein gehöriges Gewicht in Brüssel in die Waagschale zu werfen, besteht die Gefahr, dass eine zukünftige US-Administration ihr Engagement im Bündnis zumindest qualitativ überdenkt. Vor allem, wenn eine solche Administration eine eher isolationistische Politik verfolgen sollte.

Doch selbst wenn es nicht zu einem solchen Szenario und den damit verbundenen bündnisinternen Spannungen kommen sollte, ist schon heute deutlich, dass die USA ihren Fokus vermehrt auf China richten müssen. Ob sie sich also auch in einem Jahrzehnt mit einem vergleichbaren Aufwand in Europa engagieren, wie im Krisenjahr 2022, ist zumindest unsicher. Und so scheint es plausibel, was viele Expertinnen und Experten immer wieder diskutieren: Ob es de facto zu einer Art Aufgabenteilung kommen wird zwischen den europäischen NATO-Partnern und den USA. Während die USA in einem solchen Szenario im Schwerpunkt ihren Blick auf China richten und die pazifische Flanke des demokratischen Westens schützen, richtet Europa den Blick auf Russland und Afrika und schützt so die europäische Flanke. Um ein solches Szenario in Betracht ziehen zu

können, braucht es ein deutliches Mehr an europäischen Fähigkeiten, einen deutlich tragfähigeren und breiteren europäischen Pfeiler in der NATO. Dafür braucht es eine deutliche Stärkung der Bundeswehr als Streitkräfte, die nicht nur geografisch im Mittelpunkt des europäischen Teils der NATO stehen, sondern die aufgrund ihrer potenziellen Qualität und Quantität von zentraler Bedeutung sind.

Denn drittens steht Deutschland aufgrund seines demografischen Gewichts und seiner volkswirtschaftlichen und finanziellen Stärke innerhalb der EU und innerhalb der europäischen NATO-Staaten in einer Verpflichtung, einen dementsprechenden Beitrag für die gemeinsame Verteidigung aufzuwenden. Ein Beitrag, der größer sein muss als er es in den vergangenen zwei Jahrzehnten war und der zwangsläufig – im europäischen Vergleich – zu hohen Verteidigungsausgaben führen würde. So geht das Institut der Deutschen Wirtschaft in einer Analyse aus dem Sommer 2022 davon aus, dass Verteidigungsausgaben in Höhe von zwei Prozent des Bruttoinlandsproduktes (BIP) im Falle Deutschlands 2023 rund 80 Milliarden Euro umfassen müssten; 2024 – dem Stichjahr für das Zwei-Prozent-Ziel – schon über 80 Milliarden Euro. Das sind gewaltige Summen, kein Zweifel (IDW Policy-Paper 4/2022, S. 9). Doch diese Summen sind angemessen, denn sie entsprechen proportional dem, was andere kleinere Staaten prozentual aufwenden, die das Zwei-Prozent-Ziel schon jetzt einhalten oder übertreffen. Und es sind Investitionssummen in die Bundeswehr, die diese dringend benötigt, um ihre Fähigkeitslücken zu füllen, den Investitionsstau abzubauen und eine grundlegende Modernisierung durchzuführen.

Aktuell ist die Einsatzbereitschaft der Bundeswehr nicht zufriedenstellend. Das ist angesichts der Rolle, die die Bundeswehr schon jetzt für die Stärkung der Ostflanke der NATO und für die Missionen von NATO und EU spielt, außen- und sicherheitspolitisch nicht akzeptabel. Vor dem Hintergrund der notwendigen Steigerung von Fähigkeiten und Kapazitäten in einer sicherheitspolitisch kritischeren Zeit muss hier schleunigst aufgeholt werden.

Dass die Bundeswehr zu den stärksten konventionellen NATO-Streitkräften Europas ausgebaut wird, entspricht klar den Erwartungen unserer Partner. Sie erwarten, dass Deutschlands starke Schultern mehr von der verteidigungspolitischen Last des Bündnisses tragen

und sie selbst entlastet werden. Aus ihrer Sicht hat die Bundesrepublik im Kalten Krieg sich auf teils große Anstrengungen der Bündnispartner stützen können. Nach dem Ende des Kalten Krieges und der Teilung Europas hat das wiedervereinigte Deutschland wie keine andere Nation von der neuen Freiheit und den neuen wirtschaftlichen Möglichkeiten des geeinten und sicheren Europas profitiert. Für sie ist es an der Zeit, dass Deutschland auch etwas von der Friedensdividende und der gewonnenen Sicherheit (vom Frontstaat des Kalten Krieges zum glücklichen Umstand, „von Freunden umzingelt zu sein“) zurückgibt, an die, die wie unsere ost- und mitteleuropäischen Verbündeten einer ungleich höheren direkten Bedrohung gegenüberstehen.

Diese politische Erwartungshaltung ist nachvollziehbar. Sie erhält noch besonderes Gewicht durch die politische Verantwortung, die Deutschland aufgrund seiner Geschichte gegenüber diesen Staaten zuwächst. Doch es geht nicht um das Abtragen einer historischen Schuld, sondern darum, die traditionelle Rolle Deutschlands als Wahrer der Interessen der Staaten Osteuropas in NATO und EU und als Vermittler zwischen ihnen und den Mittelmeeranrainern unter den Verbündeten auch in verteidigungspolitischer Hinsicht wahrzunehmen. Doch dafür muss Deutschland investieren: politisches Kapital und Engagement, aber eben auch in eine größere und stärkere Bundeswehr als Rückgrat des europäischen Pfeilers der NATO.

Damit könnte auch die oben beschriebene Rolle als Rahmennation durch die Bundeswehr noch intensiver wahrgenommen werden und durch die Umsetzung und mögliche Ausweitung der Affiliationen könnte die Bundeswehr zu einer „Sockel-Armee“ für viele Streitkräfte verbündeter Staaten werden. Doch ein solcher Sockel muss stark und breit aufgestellt sein. Er muss Verbündeten Fähigkeiten bieten, die diese aus finanziellen, technologischen oder strukturellen Gründen nicht eigenständig aufstellen oder betreiben können. So wäre es mittel- bis langfristig sinnvoll, für die Bundeswehr *Enabler*-Fähigkeiten zu beschaffen, von denen das Bündnis ganz besonders profitiert, weil sie eine echte Mangelfähigkeit sind, absehbar bleiben werden und in überwältigendem Anteil derzeit von den USA gestellt werden. Zu denken ist etwa an Lufttransport, U-Boote, Fähigkeiten zur elektronischen Aufklärung oder zum elektronischen Kampf, Fähigkeiten in der Dimension Weltraum sowie im Cyber- und

Informationsraum. Diese Fähigkeiten zu beschaffen oder sogar zu entwickeln, übersteigt meist selbst die Ressourcen der Bundeswehr. Deswegen bieten sich Kooperation und Integration mit vielen Verbündeten – auch den kleineren – besonders an. Umso mehr, weil Deutschland die technologischen und industriellen Kapazitäten besitzt, um bei der Entwicklung und dem Betrieb solcher Hochwertfähigkeiten einen entscheidenden Beitrag leisten zu können. Die Entwicklung von Rüstungs- und Beschaffungsklustern könnte für alle Beteiligten von großem Interesse sein.

Was zu tun ist

Die Sicherheit Europas braucht eine starke und schlagkräftige Bundeswehr. Dies sollte deutlich geworden sein. Um dies zu gewährleisten, muss eine langfristige Planung für die Bundeswehr entwickelt werden, die über das Klein-Klein nationaler Debatten hinausblickt und die Bündnisdimension der Fragen in den Blick nimmt. Vor allem aber braucht es den klaren politischen Willen, die Bedeutung der Bundeswehr anzuerkennen und dementsprechend in sie zu investieren. Die Bundeswehr muss größer werden, sie muss ihre Fähigkeitslücken schließen und neue Fähigkeiten aufbauen und sie muss bestehende Strukturen, Infrastruktur und Material modernisieren und voll ausstatten. Das Sondervermögen für die Bundeswehr ist ein wichtiger Schritt – aber eben nur einer. Viel wichtiger wäre es, den eigentlichen Verteidigungshaushalt so auszustatten – und das heißt de facto zu steigern –, dass er über die nächsten Jahre den Wiederaufbau und die Modernisierung der Bundeswehr und ihren Betrieb ermöglicht. Nur so wird eine langfristige Planung erst denkbar. Alles dies sind politische Entscheidungen, um die jetzt in der deutschen Öffentlichkeit und im Bundestag gerungen werden müssen. Die Zeit dafür drängt.