

A decorative background consisting of a grid of small grey dots. Several dots are highlighted in red, scattered across the page, particularly around the title and author information.

Flucht und Migration

Schnelle Hilfe durch die Bundeswehr

HANS-PETER BARTELS

September 2016

Vorwort

Die Flüchtlingskrise hat ohne Frage auch eine sicherheitspolitische Dimension. Bewaffnete Konflikte ohne Aussicht auf zeitnahe Befriedung treiben Menschen in die Flucht. Ihre wachsende Zahl stellt für eine Reihe von Staaten – von der direkten Nachbarschaft mit zum Teil gigantischen Flüchtlingslagern über die Fluchtrouten bis hin zu den Mitgliedstaaten der EU – eine gewaltige Herausforderung dar. Was bedeutet dies für die europäische Sicherheitsordnung und ihre zentralen Akteure wie NATO, Gemeinsame Sicherheits- und Verteidigungspolitik der Europäischen Union (GSVP) und OSZE? Wie wirkt sich die Krise auf die Bundeswehr aus, die mehr und mehr im Inland gefordert wird und im Sinne der Fluchtursachenbekämpfung gleichzeitig auch Verpflichtungen im Ausland hat? Wie verändert die Flüchtlingskrise die Rolle und Selbstwahrnehmung der sicherheitspolitischen Institutionen und welchen Einfluss hat sie auf laufende Strategieprozesse?

Die Friedrich-Ebert-Stiftung hat anerkannte Experten gebeten, die Auswirkungen der Flüchtlingskrise auf die UN, die GSVP, die OSZE und die Bundeswehr zu analysieren. Die Publikationsreihe startete im Juni 2016 mit dem Beitrag »Mitten im Kreuzfeuer. Die Flüchtlingskrise: Sicherheitspolitische und strategische Perspektiven der Vereinten Nationen« von Claire Hajaj and Tuesday Reitano. Ihr folgte im Juli 2016 die Analyse von Steven

Blockmans zur GSVP »New Thrust for the CSDP from the Refugee and Migrant Crisis«.

Der hier vorliegende Beitrag vom Wehrbeauftragten des Deutschen Bundestags, Hans-Peter Bartels, zieht eine Bilanz der Auswirkungen der Flüchtlingskrise auf die Bundeswehr. Die Analyse geht zunächst auf die Umstände ein, unter denen die Bundeswehr seit Herbst 2015 im Inneren und Äußeren bei der Bewältigung der Flüchtlingsströme unterstützend tätig war. Die Jahre seit 1989/1990 waren, nicht zuletzt durch die Aussetzung der Wehrpflicht im Jahr 2011, von einer stetigen personellen Reduzierung und strukturellen Umgestaltung geprägt, während gleichzeitig bis zu 11 000 Soldatinnen und Soldaten der Bundeswehr in multinationalen Auslandseinsätzen gebunden waren. Ungeachtet dieser Belastungen war der Einsatz der Bundeswehr ein wichtiger Beitrag, der Ländern und Kommunen die nötige Zeit verschafft hat, sich personell und strukturell auf die neuen Herausforderungen einzustellen. Gleichzeitig hat die Bundeswehr im Rahmen von EUNAVFOR MED (European Union Naval Force – Mediterranean) Operation Sophia und einer NATO-Grenzmission vor der türkischen Küste dazu beigetragen, die Zahl der nach Deutschland kommenden Flüchtlinge zu reduzieren, und – wichtiger noch – bis Ende Juli 2016 rund 17 500 Flüchtlinge aus Seenot gerettet.

*Anna Maria Kellner
Friedrich-Ebert-Stiftung*

Die Bundeswehr war und ist im Inland wie im Ausland in der Flüchtlingshilfe aktiv. Zu Hause unterstützt sie seit der dramatischen Zunahme der Migration nach Deutschland im Herbst 2015 die Behörden des Bundes, der Länder und der Kommunen bei der Bewältigung ihrer Aufgaben. Im Ausland beteiligt sie sich an der Seenotrettung von Flüchtlingen und an der Schleuserbekämpfung.

Ein Einsatz der Bundeswehr im Inland unterliegt dem Verfassungsvorbehalt des Artikels 87a Absatz 2, der einen solchen Einsatz außer zu Zwecken der Verteidigung nur unter sehr engen Voraussetzungen vorsieht. Das kann beim sogenannten Inneren Notstand nach Artikel 87a Absatz 4 in Verbindung mit Artikel 91 des Grundgesetzes der Fall sein. Ein solcher liegt vor, wenn die demokratische Grundordnung beziehungsweise der Bestand der Bundesrepublik Deutschland unmittelbar gefährdet ist. Daneben ist ein Inlandseinsatz in Fällen der Katastrophenhilfe (Art. 35, 2 und 3) erlaubt. Hier kommt eine Naturkatastrophe oder ein besonders schwerer Unglücksfall infrage. Voraussetzung ist, dass die für die innere Sicherheit vorrangig zuständigen Polizeibehörden der Länder und des Bundes nicht alleine in der Lage sind, Sicherheit und Ordnung wiederherzustellen. Soweit die Theorie.

Tatsächlich sind die Soldatinnen und Soldaten oft gefragt, wenn bei Behörden des Bundes, der Länder oder der Kommunen personelle oder sächliche Engpässe auftreten. Dabei hat die Bundeswehr selbst in den vergangenen Jahrzehnten einen massiven Personalabbau erfahren. Seit der Epochenwende 1989/1990 befindet sie sich in einer Art Dauerreform. Die Begriffe »Heeresstruktur 5«, »Erneuerung von Grund auf«, »Transformation« und »Neuausrichtung« markieren eine stetige personelle Reduzierung und strukturelle Umgestaltung. Hinzu kommt die Aussetzung der Wehrpflicht im Jahr 2011. Die Wehrpflicht stellte über viele Jahrzehnte das personelle Fundament der Bundeswehr dar und ermöglichte, dass die Bundeswehr sich gerade bei Hilfeleistungen außerhalb ihres originären Auftrages besonders flexibel zeigen konnte. Von einem Gesamtumfang beider deutscher Armeen von etwa 600 000 Soldatinnen und Soldaten im Jahr der deutschen Wiedervereinigung schrumpfte der Personalumfang auf eine Zielgröße von aktuell 185 000. Einher gingen diese Einschnitte mit dem Aufwuchs großer multinationaler Auslandseinsätze in der Balkanregion und in Afghanistan sowie vielen mittleren und kleineren Einsätzen weltweit. Zeitweise waren

11 000 Soldatinnen und Soldaten gleichzeitig in den *out of area*-Aufträgen außerhalb des NATO-Bündnisgebietes gebunden. Seit Beginn der deutschen Beteiligung an internationalen Missionen haben mehrere Hunderttausend deutsche Soldatinnen und Soldaten den unterschiedlichsten Einsatzkontingenten angehört.

Diese Rahmenbedingungen dürfen nicht außer Acht gelassen werden, wenn es darum geht, die Kapazitäten unserer Streitkräfte außerhalb ihrer originären Aufgaben auszuloten, denn die Bundeswehr hat alle zusätzlichen Leistungen mit inzwischen sehr stark geschrumpften personellen und materiellen Ressourcen zu bewältigen.

Unter dieser Prämisse ist auch der Tagesbefehl der Bundesministerin der Verteidigung vom 26. August 2015 zu betrachten, mit dem sie anwies, die bis dahin bereits geleistete Unterstützung für Bundesländer, Städte und Gemeinden bei der Flüchtlingshilfe auszuweiten und unter dem Stichwort »maximale Kulanz« engagiert zu helfen, wo immer es für die Bundeswehr vertretbar zu realisieren war. Zur Steuerung der Hilfeleistungen wurde im Bundesministerium der Verteidigung eine zentrale Koordinierungsstelle eingerichtet.

Nach den verfassungsrechtlichen Vorgaben kann eine solche Hilfeleistung ausschließlich als Amtshilfe im Sinne von Artikel 35 Absatz 1 des Grundgesetzes gewährt werden. Bei dieser »einfachen« Amtshilfe liegt die Grenze dort, wo es etwa darum ginge, als Organ der vollziehenden Gewalt unter Androhung oder Anwendung von Zwang tätig zu werden. Konkretisiert wird die Amtshilfe in Bestimmungen des Verwaltungsverfahrensgesetzes (Paragraphen 4 bis 8). So ist für jede gewünschte Hilfeleistung ein Antrag der ersuchenden Behörde erforderlich, über den im Einzelfall von der ersuchten Behörde zu entscheiden ist. Die ersuchte Behörde braucht dann keine Hilfe zu leisten, wenn sie durch die Hilfeleistung die Erfüllung ihrer eigenen Aufgaben ernstlich gefährden würde.

Insofern kommt eine Reihe von Bereichen der Bundeswehr für Amtshilfeleistungen erst gar nicht oder nur in geringem Umfang in Betracht. So hat die Truppe seit Jahren in bestimmten Verwendungen und Laufbahnen erhebliche Personalprobleme, etwa in technischen und informationstechnischen, aber auch in sanitätsdienstlichen Verwendungen. In der Laufbahngruppe der Feldwebel des Sanitätsdienstes liegt die Besetzungsquote im

Bereich Assistenzpersonal für die ambulante medizinische Versorgung unter 50 Prozent. Auch bei den Rettungssanitätären ist lediglich die Hälfte aller Dienstposten besetzt. Darüber hinaus gibt es einen erheblichen Personalmangel bei den Fachärzten. Die flächendeckende sanitätsdienstliche Versorgung der Soldatinnen und Soldaten im Inland kann gegenwärtig nur durch die zusätzliche Inanspruchnahme ziviler Vertragsärzte aufrechterhalten werden.

Folgerichtig wurde deshalb zum Beispiel das Amtshilfeersuchen eines Landesministeriums für die Übernahme der Gesundheitsuntersuchung bei der Erstaufnahme von Flüchtlingen über einen Zeitraum von drei Monaten abgelehnt. Dennoch bot die Bundeswehr mit rund 40 Sanitätskräften im Rahmen der Aufnahmeuntersuchung und der allgemeinen medizinischen Versorgung von Flüchtlingen auch medizinische Hilfe an.

Des Weiteren hat sie folgende Aufgaben übernommen:

- Ermittlung von Bundesliegenschaften, die geeignet sind, als Wartezentrum beziehungsweise Erstaufnahmeeinrichtung Flüchtlinge unterzubringen;
- Unterstützung beim Betrieb der Wartezentren des Bundes und der Erstaufnahmeeinrichtungen der Länder;
- Bereitstellen von Zelten und Containern zur zeitweisen Unterbringung von Flüchtlingen.

Darüber hinaus leisteten und leisten die Streitkräfte schnelle Hilfe in Form der Bereitstellung von Unterstützungspersonal, Transportleistungen und Verpflegung sowie durch die Sicherstellung des abwehrenden Brandschutzes.

Die Bundeswehr unterstützt außerdem das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge mit Personal zur Bearbeitung von Asylanträgen und zur Registrierung von Flüchtlingen und Asylsuchenden.

Bis zu 9000 Soldatinnen und Soldaten waren Ende des Jahres 2015 an über 80 Standorten in Deutschland kontinuierlich zur Betreuung, Verteilung und Unterbringung, zur Registrierung und Erfassung von Flüchtlingen, zu ihrer medizinischen Versorgung sowie zur Unterstützung beim Aufbau von Flüchtlingsunterkünften eingesetzt. Zum gleichen Zeitpunkt befanden sich in sämtlichen mandatierten Auslandseinsätzen der Bundeswehr etwa

3000 Soldatinnen und Soldaten. Diese Zahlen lassen die mit der Flüchtlingshilfe verbundene institutionelle Herausforderung erahnen.

Bis Juli 2016 hat die Bundeswehr in 78 Liegenschaften (Kasernen und Übungsplätze) und zwei Wartezentren Unterbringungsmöglichkeiten für über 50000 Flüchtlinge bereitgestellt. Sie hat mit 80 Bussen den Personentransport unterstützt, etwa 15000 Betten beigesteuert und eine Million Verpflegungseinheiten ausgegeben. Die anfangs umfangreiche Unterstützung durch die Bundeswehr hat den Ländern und Kommunen Zeit verschafft, eigene personelle und materielle Kapazitäten und Ressourcen aufzubauen. Bis zum Sommer 2016 konnten deshalb die für die Flüchtlingshilfe eingesetzten Soldaten deutlich (auf unter 1000 Soldatinnen und Soldaten) reduziert werden. Dieser Trend soll sich weiter fortsetzen, mit dem Ziel, die gebundenen Kräfte schrittweise weiter aus den Aufgaben der Amtshilfe herauszulösen.

Um das zum Teil wochenlang im Dauereinsatz befindliche Leitungspersonal der lokalen Hilfsorganisationen zu entlasten, hat die Bundeswehr auch gezielt eigene Führungskräfte auf den Einsatz in der Flüchtlingshilfe vorbereitet, beispielsweise durch speziell darauf zugeschnittene Lehrgänge am Zentrum für Innere Führung in Koblenz.

Reibungslos verliefen die Unterstützungsleistungen allerdings nicht immer. Beim Wehrbeauftragten des Deutschen Bundestages gab es einen signifikanten Anstieg der Eingaben, und auch auf Truppenbesuchen und in Gesprächen wurden Probleme geschildert.

Die Aufgaben der eingesetzten Soldatinnen und Soldaten lagen in vielen Fällen weit außerhalb ihrer militärischen oder beruflichen Qualifizierung. Je nach Komplexität der Unterstützungsleistung wurden deshalb die erforderlichen Kenntnisse vor Beginn der Tätigkeit in einer Intensivschulung vermittelt, oder eine Einweisung in die Tätigkeit erfolgte zu Beginn am jeweiligen Dienort individuell.

Zu Anfang war der Bundeswehr eine langfristig angelegte Planung für den Einzelnen kaum möglich. Die Einsatzplanung der abgestellten Soldatinnen und Soldaten obliegt ausschließlich den Institutionen, für die Amtshilfe geleistet wird. Aufgrund der Abhängigkeit von deren Vorgaben konnte zunächst keine Zusicherung

für bestimmte Regionen gegeben werden. Am Einsatzort eingetroffen, fehlte gelegentlich eine Anweisung hinsichtlich der konkreten Beschäftigung. Nicht selten fehlten Schichtpläne und oft schien mehr Personal eingeplant, als für die tatsächliche Bewältigung der Aufgaben notwendig war. Manche Soldatinnen und Soldaten, die kurzfristig und heimatfern eingeplant wurden, hatten den Eindruck, vor Ort gar nicht sofort gebraucht zu werden.

Diese strukturellen Probleme durch das Auseinanderfallen von überregionaler Planung und praktischer Entscheidung und Weisungsbefugnis am Einsatzort sind auch den Amtshilferegulungen geschuldet. Der Informationsfluss entspricht nicht immer dem soldatischen Verständnis einer klaren militärischen Führung. Es wurden deshalb Verbindungselemente in den zivilen Organisationen etabliert, die dem Erfordernis militärischer Führung vor Ort Rechnung tragen sollen. Steigern ließe sich die Effektivität der Hilfe aber insbesondere dadurch, dass die Bundeswehr ihr übertragene Aufgaben in Eigenregie übernehmen könnte. Hierfür wäre allerdings eine Überprüfung und gegebenenfalls die Präzisierung des Artikels 35 erforderlich.

Recht bürokratisch stellte sich der Umgang des Verteidigungsministeriums mit zugesagten Zulagen für die zeitweise knapp 700 Soldatinnen und Soldaten dar, die seit September 2015 direkt für das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge ihren Dienst tun. Da das Ministerium zu Beginn fast ausschließlich auf die Freiwilligkeit der Soldatinnen und Soldaten setzte, wurde versprochen, dass die Soldaten sowohl Verpflegungsgeld in Höhe von 25 Euro täglich als auch eine steuerfreie Gehaltszulage von 200 Euro im Monat erhalten würden. Beides wurde später durch ungünstigere Regelungen ersetzt. Auch wenn dafür das Bundesinnenministerium verantwortlich war, hatte das Verteidigungsministerium damit umzugehen, dass das Gegenteil von dem erreicht wurde, was mit der Zulagenankündigung beabsichtigt gewesen war: Statt Soldatinnen und Soldaten zu motivieren, sich freiwillig zu melden, wurden diese jetzt enttäuscht. Diejenigen, die sich wohlmöglich noch freiwillig hatten melden wollen, wurden verprellt.

Einen spürbaren Beitrag zur Flüchtlingsunterbringung in den Kommunen konnte die Bundeswehr durch die Bereitstellung von Wohnraum in ihren selbst genutzten Liegenschaften leisten. Dies bedeutete aber für viele Sol-


datinnen und Soldaten ein Zusammenrücken in den Gemeinschaftsstuben. An verschiedenen Standorten sind oder waren Übungs- und Ausbildungsaktivitäten vom Sport bis zur einsatzvorbereitenden Ausbildung nicht mehr möglich.

Die »auswärtige« Flüchtlingshilfe der Bundeswehr im Rahmen der Schleuserbekämpfung und der Seenotrettung im Mittelmeer basiert zunächst auf einem Beschluss des Deutschen Bundestages vom 1. Oktober 2015. Danach beteiligt sich die Bundeswehr mit bis zu 950 Soldatinnen und Soldaten (real sind es meist deutlich weniger) auf zwei Kriegsschiffen an der europäischen Mission EUNAVFOR MED Operation Sophia, die insgesamt 24 europäische Nationen mit etwa 1 400 Soldatinnen und Soldaten sowie Zivilpersonal umfasst. Das Mandat wurde inzwischen bis zum 30. Juni 2017 verlängert.

Nach dem Operationsplan von EUNAVFOR MED sollen Schiffe und Luftfahrzeuge dazu beitragen, mit Aufklärung und Informationsgewinnung ein Lagebild über die Netzwerke der Schleuser zu erstellen. In einem weiteren Schritt können sie Boote von Schleppern in internationalen Gewässern anhalten, durchsuchen, beschlagnahmen und umleiten. Der Schleuserei Verdächtige dürfen an Bord genommen und an die Strafverfolgungsbehörden eines EU-Mitgliedstaates übergeben werden. Bis Ende Juli 2016 konnten deutsche Marinesoldaten etwa 17 500 Menschen aus Seenot retten. In zwei weiteren Schritten sieht der Operationsplan vor, künftig auch in fremden Hoheitsgewässern und auf fremdem Territorium (Libyen) die beschlossenen Maßnahmen vorzunehmen.

Schließlich gibt es auf deutsche Initiative eine NATO-Grenzmission vor der türkischen Küste. Anfang März 2016 startete der NATO-Verband unter deutschem Kommando in sein Operationsgebiet zwischen den griechischen Inseln und dem türkischen Festland. Aufgabe des Geschwaders, der Standing NATO Maritime Group 2 des Bündnisses, ist die Aufklärung von Schleuserbooten. Beteiligt sind unter anderem auch Schiffe aus Frankreich, Großbritannien, den USA, Kanada, der Türkei und Griechenland.

Bei aller offenen, unvoreingenommenen und selbstverständlichen Bereitschaft unserer Soldatinnen und Soldaten, in einer nationalen Krisensituation im Herbst 2015 für die schnelle Verstärkung der Flüchtlingshilfe zur Verfügung zu stehen, sollten die Rückwirkungen



auf militärische Einsatzbereitschaft und Motivation für den Soldatenberuf nicht aus dem Blick geraten. Zivile Flüchtlingshilfe im Inland kann keine Daueraufgabe der Bundeswehr sein. Der Kernauftrag lautet: kollektive Verteidigung in Europa und Auslandseinsätze *out of area*. Deutschland hat seinen Beitrag zur Sicherheit einer Welt zu leisten, die zunehmend aus den Fugen gerät. Hierfür muss die Parlamentsarmee Bundeswehr angemessen ausgestattet und müssen die Soldatinnen und Soldaten umfassend ausgebildet sein. So werden unsere Streitkräfte ihrer Aufgabe am besten nachkommen, sich an multinationalen Einsätzen zu beteiligen, die auch darauf zielen, Flüchtlingsströme erst gar nicht entstehen zu lassen.



Über den Autor

Hans-Peter Bartels ist Wehrbeauftragter des Deutschen Bundestages und war zuvor Vorsitzender des Verteidigungsausschusses im Deutschen Bundestag.

Impressum

Friedrich-Ebert-Stiftung | Internationale Politikanalyse
Hiroshimastr. 28 | 10785 Berlin | Deutschland

Verantwortlich:
Dr. Michael Bröning, Leiter, Internationale Politikanalyse

Tel.: +49-30-269-35-7706 | Fax: +49-30-269-35-9248
www.fes.de/ipa

Bestellungen / Kontakt:
info.ipa@fes.de

Eine gewerbliche Nutzung der von der Friedrich-Ebert-Stiftung (FES) herausgegebenen Medien ist ohne schriftliche Zustimmung durch die FES nicht gestattet.

Die Internationale Politikanalyse (IPA) ist die Analyseeinheit der Abteilung Internationaler Dialog der Friedrich-Ebert-Stiftung. In unseren Publikationen und Studien bearbeiten wir Schlüsselthemen der europäischen und internationalen Politik, Wirtschaft und Gesellschaft. Unser Ziel ist die Entwicklung von politischen Handlungsempfehlungen und Szenarien aus der Perspektive der Sozialen Demokratie.

Diese Publikation erscheint im Rahmen der Arbeitslinie »Europäische Außen- und Sicherheitspolitik«.
Redaktion: Anna Maria Kellner, anna.kellner@fes.de, Redaktionsassistentin: Sabine Dörfler, sabine.doerfler@fes.de.

Die in dieser Publikation zum Ausdruck gebrachten Ansichten sind nicht notwendigerweise die der Friedrich-Ebert-Stiftung.

Diese Publikation wird auf Papier aus nachhaltiger Forstwirtschaft gedruckt.



ISBN
978-3-95861-606-6