

Stellungnahme zur öffentlichen Anhörung des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages am 9. Mai 2022

zum Gesetzesentwurf der Bundesregierung zur Änderung des Grundgesetzes (Artikel 87 a)
und
zum Gesetzesentwurf der Bundesregierung zur Errichtung eines „Sondervermögens Bundeswehr“
(Bundeswehrsondervermögensgesetz – BwSVerMG)

1. Einleitung

Russlands Angriffskrieg in der Ukraine fordert die euro-atlantische Gemeinschaft in einem seit dem Kalten Krieg ungekannten Maße heraus. Während die osteuropäischen Länder, die baltischen und nordischen Staaten spätestens seit der völkerrechtswidrigen Annexion der Krim ihre Bedrohungsperzeptionen gegenüber Russland angepasst haben, hat Deutschland Moskaus militärische (nukleare) Modernisierung sowie seine aggressiven hybriden Aktivitäten unterschätzt. Bestehende Risiken und sich entwickelnde Gefahrenlagen wurden nicht angemessen adressiert oder ernst genommen.¹

Die Unterschätzung der Gefahr für die europäische Sicherheitsordnung, die bereits seit Jahren von Moskau ausgeht, hat u.a. dazu geführt, dass, trotz eines langsam steigenden Verteidigungsetats seit 2014, die Einsatzfähigkeit der Bundeswehr durch Fähigkeitslücken und mangelnde Modernisierung reduziert wurde. Die Bundesregierung muss daher schnell und entschlossen handeln, um diese Einsatzfähigkeit signifikant zu verbessern. Sie muss hier allerdings mit strategischer Weitsicht vorgehen, und darf sich nicht auf ein verengtes Verständnis von Sicherheit stützen, sondern sollte im Sinne eines erweiterten Sicherheitsbegriff handeln, der sowohl die rein militärisch-technische Ausstattung der Bundeswehr als auch flankierende Maßnahmen umfasst, insbesondere in der Cybersicherheit, der elektronischen Aufklärung, Analysefähigkeiten, strategische Vorausschau und strategische Risikoreduktion.

2. Der erweiterte Sicherheitsbegriff

Die zunehmende Komplexität von sicherheits- und verteidigungspolitischen Herausforderungen über verschiedene Dimensionen hinweg hat in den vergangenen Jahrzehnten dazu geführt, dass klassische Militärpolitik sukzessive um eine wirtschaftliche und umweltpolitische Dimension sowie den Aspekt der humanitären Sicherheit erweitert worden ist. Traditionell wurden Annahmen über die Militärpotenziale eines potenziellen Gegners auf Basis relativ sicheren Wissens getroffen; heute dominieren diffuse, ineinander verwobene Risiken und Bedrohungslagen (Daase, 2010).

¹ Darunter fallen u.a. Präsident Putins aggressive Reaktion auf den NATO-Gipfel von Bukarest 2008, die kontinuierliche Destabilisierung von Regionen in Georgien (Abchasien und Südossetien) und Moldau (Transnistrien), Moskaus Verletzung von Abkommen wie dem INF-Vertrag¹ und dem Vertrag über den Offenen Himmel, die nukleare Aufrüstung u.a. in Kaliningrad (Kristensen/Korda, 2021; Kristensen, 2018), die massive Modernisierung der Nordflotte und der Baltischen Flotte, die Etablierung neuer Militärbasen um die Barentssee, in der arktischen Region und entlang der Nordost-Passage, die Entwicklung neuer militärischer Kapazitäten im Weltraum, auf dem Meeresgrund und im digitalen Bereich (The Norwegian Armed Forces, 2021), Präsident Putins wiederholte verbale Schläge gegen die westliche liberale Weltordnung in Europa (Putin, 2014; Putin, 2007), sowie Desinformationskampagnen u.a. mit Hilfe von als Diplomaten getarnten GeheimdienstmitarbeiterInnen und andere Techniken der psychologischen Kriegsführung und verdeckter Einflussnahme (Estonian Foreign Intelligence Service, 2021).

Damit einher geht eine Verschiebung des sicherheitspolitischen Fokus von der nationalen zur multinational/internationalen Ebene, die Entgrenzung von konventionellen Konflikten und Taktiken der hybriden und politischen Kriegsführung. Die Antwort auf diese Bedrohungen ist im Idealfall eine Kombination aus Maßnahmen des außen-, verteidigungs- und entwicklungspolitischen Spektrums. Dieser Ansatz mündete in einem breiteren Verständnis davon, was Sicherheitspolitik leisten *kann* und höhere Ansprüche daran, was sie leisten *soll*, sowie in der zunehmenden Überschneidung von Verantwortlichkeiten.

Das Weißbuch 2006 hat, um der steigenden Komplexität moderner Konflikte Rechnung zu tragen, den Begriff der vernetzten Sicherheit etabliert (BMVg, 2006). Es hat damit den Weg für eine umfassende und globale Sicherheitspolitik geebnet, die sich durch einen „whole government approach“ auszeichnet, die ressortübergreifende Vernetzung als Teil multinationaler Anstrengungen des Krisenmanagements (Wittkowsky/Meierjohann, 2011). Im Kontext steigender Spannungen zwischen dem Westen und Russland hat das Weißbuch 2016 eine Re-Fokussierung auf die Landes- und Bündnisverteidigung eingeleitet (BMVg, 2016), die gleichrangig neben Aufgaben des internationalen Krisenmanagements steht (BMVg, 2018; BMVg, 2020).

Neben der beschriebenen Entdifferenzierung des Sicherheitsbegriffs (Daase, 2010) ist eine Gleichzeitigkeit von Risiken, Bedrohungen und Krisen ein Hauptcharakteristikum der Anforderungen an Sicherheits- und Verteidigungspolitik. Sicherheit muss umfassender, über den offenen militärischen Konflikt hinaus gedacht werden. Europa muss sich bereits jetzt darauf einstellen, dass der militärische Konflikt zwischen Russland und der Ukraine früher oder später in eine Post-Konflikt-Phase eintreten wird. Europa könnte sich dann in einer kontinuierlichen Konfrontation mit Moskau unter der Schwelle eines offenen Konfliktes befinden, was ein vorausschauendes Management von strategischer Instabilität erfordern wird. Dies erhöht die Notwendigkeit, in den Kategorien eines weiteren, statt eines verengten Sicherheitsbegriffs zu denken und planen.

3. Das geplante Sondervermögen und der Gesetzesentwurf zur Änderung des Grundgesetzes

Das geplante Sondervermögen stellt eine effektive Maßnahme dar, um bestehende Fähigkeitslücken in der Ausrüstung der Bundeswehr zu schließen, sowohl was die persönliche Ausrüstung von SoldatInnen angeht, als auch die Umsetzung von Großvorhaben, deren Finanzierung bisher noch nicht (vollständig) gesichert war. Der Kabinettsbeschluss vom 13.04.2022 spiegelt zudem die Notwendigkeit wider, das Sondervermögen nicht allein für die Ausrüstung der Streitkräfte einzusetzen, sondern einen Anteil in Maßnahmen fließen zu lassen, die unter ein erweitertes Sicherheitsverständnis fallen. Flankierend muss eine schnelle und umfassende Reformierung des Beschaffungswesens stattfinden.

3.1 Umsetzung im Sinne eines erweiterten Sicherheitsbegriffs

Wie bereits unter 2. besprochen, können internationale Konflikte nicht mehr allein unter dem Gesichtspunkt rein militärischer Maßnahmen betrachtet werden. In ihrer Begründung zum Entwurf des Gesetzes zur Errichtung eines "Sondervermögens Bundeswehr" schreibt die Bundesregierung folgendes: „[A]ngesichts der aktuellen Herausforderungen (...) benötigt die Bundeswehr ein breites und modernes sowie innovationsorientiertes Fähigkeitsspektrum. Dies erfordert – ressortübergreifend – insbesondere die Finanzierung hochkomplexer und/oder multinational zu realisierender Großvorhaben mit großen Finanzvolumina“. Dem fügt die Stellungnahme des Bundesrates zu dem Gesetzesentwurf hinzu, dass „die neue und komplexe Bedrohungslage in Europa auch eine Anpassung der Strukturen der Außen- und Sicherheitspolitik erfordert. Entwicklungs-, Wirtschafts-, Energie- und Klimapolitik sind in der Sicherheitspolitik mitzudenken“. Zudem sei eine „Ergänzung der Sicherheitsarchitektur“ notwendig.

Neben dem Kernanliegen, die Einsatzfähigkeit der Bundeswehr durch Großgerät und persönliche Ausrüstung zu stärken, sollten dementsprechend weitergehende Maßnahmen im Sinne eines „whole-of-system approach“ (McInnis/Starling, 2021) mitgeplant und möglichst konkret im Wirtschaftsplan definiert werden.

Russlands hybride Taktiken haben gezeigt, dass die Sicherheit und Resilienz im Cyber- und Informationsraum ausgebaut werden muss – einem Bereich, den das Fähigkeitsprofil der Bundeswehr (BMVg 2018) als Teil der „Grundaufstellung“ definiert. Hierzu gehören der Schutz von Lieferketten für militärische Ausrüstung gegen Cyberangriffe oder -spionage ebenso wie die verbesserte Resilienz militärischen Geräts. Ebenso müssen bestehende Fähigkeiten im Bereich der elektronischen Kampfführung (EloKa) verbessert werden.² Die Resilienz gegenüber Desinformationskampagnen innerhalb staatlicher Institutionen muss erhöht werden. Auch sollten bestehende Aufklärungs- und Analysekapazitäten noch weiter unterstützt werden, beispielsweise bezüglich der Unterwasseraufklärung in der Ostsee. Ebenso sollte das Sondervermögen dazu verwendet werden, nationale und internationale Trainings und Übungen zu finanzieren bzw. zu unterstützen. In der Vergangenheit waren deutsche Truppen im Kontext von multilateralen Übungen durch einen Mangel an Munition eingeschränkt. Dies gilt es in der Zukunft zu vermeiden.

Eine weitsichtige Strategie gegenüber Russland beinhaltet zudem eine verstärkte Investition in diejenigen Bereiche, in denen Militär und Diplomatie zusammenlaufen. Hierzu gehören insbesondere, in der Abwesenheit realistischer Perspektiven für Rüstungskontrolle, Maßnahmen der Risikoreduktion und -minimierung, verbesserte Militär-zu-Militär-Kontakte zur Abwendung gefährlicher militärischer Zusammenstöße, das Offenhalten diplomatischer Kanäle, sowie verstärkte Investition in Ausbildung und strategische Vorausschau. Darüber hinaus sollte Wert auf klimafreundliche Beschaffung gelegt werden.

3.2 Bündnis- und Landesverteidigung

Deutschland muss innerhalb der NATO und der EU-Verteidigungsstruktur weiterhin ein verlässlicher Partner bleiben, weshalb es unumgänglich ist, dass die bestehenden Fähigkeitslücken der Bundeswehr geschlossen und notwendige Modernisierungsvorhaben auf den Weg gebracht werden.

Eine weitere Anhebung der Verteidigungsausgaben, ausgerichtet an den tatsächlichen Bedarfen der Bundeswehr, sollte ein Ziel für die deutsche Verteidigungspolitik darstellen. Bedeutsam in diesem Kontext ist außerdem die 20%-Quote, welche die NATO 2016 auf ihrem Gipfel in Warschau nochmals bekräftigt hat (NATO, 2016). Demnach sind die Mitgliedstaaten dazu angehalten, mindestens 20% ihrer Verteidigungsausgaben in Großgerät und damit zusammenhängende Forschung und Entwicklung zu investieren. Derzeit beträgt der Anteil für Deutschland lediglich 18,6% (NATO, 2022). Ein Aufwuchs auf 20% kann durch das Ineinandergreifen von Sondervermögen und steigendem Verteidigungsetat bewältigt werden und würde nicht zuletzt dazu beitragen, die Glaubwürdigkeit Deutschlands innerhalb der Allianz zu stärken.

3.3 Reformierung des Beschaffungswesens

Die effektive und effiziente Ausstattung der Bundeswehr mit dem notwendigen Großgerät und persönlicher Ausstattung für die SoldatInnen kann nur gewährleistet werden, wenn die Prozesse innerhalb des Beschaffungswesens umfassend reformiert werden. Andernfalls droht die Gefahr, dass Mittel ineffizient abfließen und damit den tatsächlichen Bedarfen nur in reduziertem Umfang zugutekommen.

Neben strukturellen Reformen innerhalb des BAaINBw muss daher (a) sichergestellt werden, dass bei geplanten Anschaffungen nicht unverhältnismäßig kostspieligen, zeitintensiven „Ideallösungen“ gegenüber effizienteren Lösungen „von der Stange“ der Vorzug gegeben wird. Zudem ist es (b) wichtig, dass jenseits der Führungsebene der Bundeswehr in ausreichendem Maße Konsultationen mit den VertreterInnen der Truppe stattfinden. Und (c) sollte nach dem Maßstab einer steigenden Interoperabilität innerhalb der NATO und der EU-Verteidigungsstruktur gehandelt werden. Das Ziel muss

² Russlands modernisierte EloKa- und Cyber-Fähigkeiten stellen im Kontext möglicher A2AD²-Zonen im Baltikum, der Arktis oder dem Schwarzen Meer eine ernstzunehmende Bedrohung dar (Schütz, 2019).

sein, Waffensysteme zu harmonisieren und/oder gebündelt zu beschaffen. Nach Schätzungen der EU belaufen sich die zusätzlichen Kosten wegen mangelnder Zusammenarbeit im Verteidigungsbereich auf zwischen 25 und 100 Mrd. EUR jährlich. Mehr gebündelte Beschaffungsmaßnahmen könnten die Verteidigungskosten für die europäischen Länder signifikant reduzieren (Europäische Kommission, 2017).

4. Fazit

Das geplante Sondervermögen bietet einen angemessenen Rahmen, um die Einsatzfähigkeit der Bundeswehr signifikant zu erhöhen und gleichzeitig Maßnahmen im Sinne eines erweiterten Sicherheitsbegriffs zu finanzieren. Dies muss im Kontext eines reformierten Beschaffungswesens und verbesserter strategischer Vorausschau geschehen. Zudem müssen geplante Großvorhaben mit den NATO- und EU-Partnern im Sinne einer erhöhten Interoperabilität abgestimmt werden. Innerhalb der NATO kann eine effektive Verzahnung von Sondervermögen und steigendem Verteidigungsetat dazu beitragen, dass die 20%-Quote schnell erreicht wird, wovon nicht nur die Streitkräfte, sondern auch Deutschlands Glaubwürdigkeit innerhalb der NATO profitiert.

Literaturhinweise

Andreas Wittkowsky & Jens Philip Meierjohann, Das Konzept der Vernetzten Sicherheit: Dimensionen, Herausforderungen, Grenzen, ZIF Policy Briefing, 2011, https://www.zif-berlin.org/sites/zif-berlin.org/files/inline-files/ZIF_Policy_Briefing_AG_VerSic_Apr_2011.pdf.

Bundesministerium der Verteidigung, Fortschreibung des Fähigkeitsprofils der Bundeswehr, 2020, <https://www.bmvg.de/de/aktuelles/fortschreibung-des-faehigkeitsprofils-der-bundeswehr-5012678>.

Bundesministerium der Verteidigung, Neues Fähigkeitsprofil komplettiert Konzept zur Modernisierung der Bundeswehr, 2018, <https://www.bmvg.de/de/aktuelles/neues-faehigkeitsprofil-der-bundeswehr-27550>.

Bundesministerium der Verteidigung, Weißbuch 2006, http://archives.livreblancdefenseetsecurite.gouv.fr/2008/IMG/pdf/weissbuch_2006.pdf.

Bundesministerium der Verteidigung, Weißbuch 2016, <https://www.bmvg.de/de/themen/dossiers/weissbuch>.

Christopher Daase, Wandel der Sicherheitskultur, Aus Politik und Zeitgeschichte, 2010, https://zeithistorische-forschungen.de/sites/default/files/medien/material/2010-2/Daase_2010.pdf.

Daniel Hecken & Ingo Henneberg, Nachhaltige Finanzierung der Bundeswehr statt teurem Strohfeuer, Heinrich Böll Stiftung, 2022, <https://www.boell.de/sites/default/files/2022-03/Impulspapier-9-Finanzierung-der-Bundeswehr.pdf>.

Estonian Foreign Intelligence Service, International Security and Estonia 2021, <https://www.valisluureamet.ee/en.html>.

Europäische Kommission, Der Europäische Verteidigungsfonds, Factsheet, 2017, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/de/memo_17_1476.

Hans Kristensen, Russia Upgrades Nuclear Weapons Storage Site in Kaliningrad, Federation of American Scientists, 2018, <https://fas.org/blogs/security/2018/06/kaliningrad/>.

Hans Kristensen & Matt Korda, Russian nuclear weapons, 2021, <https://www.tandfonline.com/doi/pdf/10.1080/00963402.2021.1885869>.

NATO, Defence Expenditure of NATO Countries (2014-2021), 2022, https://www.nato.int/nato_static_fl2014/assets/pdf/2022/3/pdf/220331-def-exp-2021-en.PDF.

NATO, Warsaw Summit Communiqué, 2016, https://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_133169.htm/

The Norwegian Armed Forces, Focus 2021, https://www.forsvaret.no/en/organisation/norwegian-intelligence-service/focus/Focus2021-english.pdf/_attachment/inline/a437a870-375e-4b4b-a007-b8c4492e4f9a:21c5241a06c489fa1608472c3c8ab855c0ac3511/Focus2021-english.pdf

Vladimir Putin, Meeting of the Valdai International Discussion Club, 2014, <http://en.kremlin.ru/events/president/news/46860>.

Vladimir Putin, Speech and the Following Discussion at the Munich Conference on Security Policy, 2007, <http://en.kremlin.ru/events/president/transcripts/24034>.