



Tagungsbericht

SPANNUNGSFELD BUNDESWEHR

Nikolai Beland und Carmen Krusche

Expertenkonferenz
der Hanns-Seidel-Stiftung
am 25. Februar 2016
im Konferenzzentrum München

Empfohlene Zitierweise

Beim Zitieren empfehlen wir hinter den Titel des Beitrags das Datum der Einstellung und nach der URL-Angabe das Datum Ihres letzten Besuchs dieser Online-Adresse anzugeben.

[Vorname Name: Titel. Untertitel (Datum der Einstellung).

In: <http://www.hss.de/...pdf> (Datum Ihres letzten Besuches).]

Das Aufgabenspektrum der Bundeswehr ist komplex geworden. So gewinnen neue Akteure im internationalen Sicherheitsgefüge zunehmend an Bedeutung, während klassische Formen der Kriegsführung hybriden Praktiken der Konfliktaustragung weichen. In einem Expertenkreis widmeten sich Prof. Dr. Ralf Roloff, Prof. Dr. Daniel-Erasmus Khan, Bundesdisziplinaranwältin Sylvia Spies, Brigadegeneral Helmut Dotzler und Prof. Dr. Peter Schmidt dem Spannungsfeld aus neuen Anforderungen, rechtlichen Rahmenbedingungen und beschränkten Ressourcen, in dem sich die Bundeswehr aktuell behaupten muss.

Die Rolle der Bundeswehr im globalen Sicherheitsgefüge

Im Zuge einer Analyse der aktuellen sicherheitspolitischen Lage Deutschlands und der Welt wurden drei unterschiedliche Staatsverständnisse und ihre konflikträchtige Beziehung zueinander als Ursache für den

zu beobachtenden Zerfall der internationalen und regionalen Ordnung identifiziert: Auf Grundlage des insbesondere für Demokratien charakteristischen **postmodernen Staatsverständnisses** geben Staaten einen Teil der Souveränität an überstaatliche Akteure ab. Im Rahmen des in autokratischen Staaten vorrangig geltenden **klassischen Staatsverständnisses** vereint die Staatsmacht das Gros der Souveränität in sich. Schließlich ist in den sogenannten „failed states“ die **zerfallene Staatlichkeit** anzutreffen. Die Folgen der Kollision dieser drei Konzepte sind Radikalisierung von Individuen und

Hybride Kriegsführung

Der Begriff der hybriden Kriegsführung bezeichnet eine „zumeist **gleichzeitige und synergetische Kombination konventioneller und irregulärer Kampfweisen** in Verbindung mit terroristischen Aktionen und kriminellen Verhalten in einem Kampfgebiet, um politische Ziele zu erreichen“¹. Die veränderte Qualität dieser „neuen“ Form der Kriegsführung besteht im Wesentlichen in der **Komplexität, Intransparenz und Dynamik der Mittel sowie Begebenheiten**, die eine völkerrechtliche Bewertung der Auseinandersetzung nur schwer greifbar machen. Im Gegensatz zu Kriegen klassischer Art, die mit ausschließlich militärischen Ressourcen geführt werden, liegt die hybride Natur dieser neuartigen Kriegsförm in der „abgestimmte[n] Anwendung diplomatischer, militärischer, humanitärer, ökonomischer, technologischer und informationeller Mittel“². Das Spektrum der Kombattanten reicht von uniformierten Soldaten mit Hoheitsabzeichen bis zu in ziviler Hülle agierenden Untergrundkämpfern.

Gesellschaften, hybride Kriegsführung nichtstaatlicher Akteure und Fluchtbewegungen seitens der Zivilbevölkerung, welche wiederum teilweise zu einer Renationalisierung der Aufnahmegesellschaften führen. All diese Mechanismen haben das Potential, die globale Sicherheitsarchitektur entscheidend zu verändern.

Angesichts der skizzierten Gemengelage wurde das Prinzip der „Führung aus der Mitte“ als vielversprechende Handlungsdirektive herausgestellt. Dieses Konzept bestehe daraus, wie Bundesministerin der Verteidigung Dr. Ursula von der Leyen bereits auf der Münchner Sicherheitskonferenz 2015 anführte, dass sich Deutschland „in der Mitte der transatlantischen und europäischen Politik“³ befinde und „selbst das Beste an Ressourcen und Fähigkeiten in die Bündnisse und Partnerschaften“⁴ einbringen solle.

Um diesen neuen Kurs in der Sicherheitspolitik zu konkretisieren, kündigte die Bundesministerin der Verteidigung ein 2016 neu erscheinendes Weißbuch an, das die Rolle Deutschlands im sicherheitspolitischen Gefüge klar definieren und den Aufgabenbereich der Bundeswehr abstecken soll. In diesem Sinne reiht sich das Weißbuch in einen internationalen Prozess der Neustatuierung künftiger sicherheitspolitischer Maximen ein, die auf eine Revision der europäischen Sicherheitsstrategie (ESS) sowie die Überarbeitung einer gemeinsamen NATO-Strategie abzielt. Die im „Berlin-Plus“-Abkommen vertraglich geregelte Beziehung von NATO und EU, die der EU einen Rückgriff auf die Kompetenzen der NATO erlaubt, verändert sich momentan dahingehend, dass sich die europäische Außen- und Sicherheitspolitik zunehmend von der US-amerikanischen emanzipiert und somit eine Neuausrichtung der Beziehung zwischen EU und NATO von Nöten sein wird. Man darf gespannt sein, welche Züge eine Überarbeitung dieses Verhältnisses tragen wird.

Weißbuch zur Sicherheitspolitik und zur Zukunft der Bundeswehr

Das Weißbuch ist ein **Grundsatzdokument**, das dazu dient, das Regierungshandeln auf dem Feld der Sicherheits- und Verteidigungspolitik national wie international transparent zu machen, **sicherheitspolitische Leitlinien** für die kommenden Jahre zu definieren und somit den öffentlichen Diskurs über Sicherheitspolitik zu bereichern.⁵ Dabei handelt es sich nicht um einen Gesetzestext mit rechtlich bindendem Charakter. Das letzte Weißbuch stammt aus dem Jahr 2006.

Von wesentlicher Bedeutung wird hierbei eine „Wiederbelebung“ der Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE) sein, deren Aktionspotential derzeit erheblich durch die Position Russlands eingeschränkt ist. Diese Voraussetzungen machen die kontinuierliche Etablierung des vernetzten Sicherheitsbegriffs, der die oberste Maßgabe der deutschen Außen- und Sicherheitspolitik darstellt, notwendig. Dieser gründet auf multilateraler und bereichsübergreifender Koordination, Zusammenarbeit der Institutionen und gesamtstaatlicher Sicherheitsvorsorge.

In Bezug auf die Funktionsfähigkeit der Bundeswehr angesichts abnehmender Truppenstärke und eines breiteren Aufgabenspektrums waren sich die Experten weitestgehend einig. Die Sorge, dass aufgrund dessen die Kernkompetenzen der Bundeswehr nicht mehr wahrgenommen werden könnten, sei trotz des medialen Fokus auf etwaige Ausrüstungsmängel derzeit noch unbegründet.

Rechtliche Rahmenbedingungen des Einsatzes der Bundeswehr

Neben den aktuellen sicherheitspolitischen Bedingungen, die mitunter eine Erweiterung der Kompetenzen des Militärs sowie eine Weiterentwicklung der Kampfmittel und -methoden erfordern, definieren rechtliche Statuten das Handlungsspektrum der Bundeswehr im Inneren und Äußeren. Als oberste rechtliche Maxime gilt in jedem zwischenstaatlichen Krieg das humanitäre Völkerrecht, das die gewaltfreie und friedliche Beilegung von Konflikten zum Ziel hat und durch die rechtliche Einfassung des Krieges die „Antithese zum Totalen Krieg“ darstellt, wie einer der Experten hervorhob. Der hohe Stellenwert dieses Rechts lässt sich an seiner doppelten Natur ablesen: Zum einen beschränkt das hu-

manitäre Völkerrecht den militärischen Aktionsradius; zum anderen gewährt es den Soldaten die Sicherheit, auch im Krieg legitim handeln zu können, und stellt gleichzeitig die Forderung an die Soldaten, ihr Handeln an humanitären Maßstäben auszurichten. Grundsätzlich jedoch ist das humanitäre Völkerrecht mit dem Dilemma der Lückenhaftigkeit behaftet, denn es kommt „immer einen Krieg zu spät“:

Humanitäres Völkerrecht

Als wesentlicher Bestandteil des Völkerrechts bezieht sich das Humanitäre Völkerrecht auf Zeiten bewaffneter Konflikte und „enthält Bestimmungen sowohl zum **Schutz von Personen**, die nicht oder nicht mehr an den Feindseligkeiten teilnehmen, als auch **Beschränkungen der Kriegsmethoden und -mittel**.“⁶ Es orientiert sich an der internationalen Realität bewaffneter Konflikte, lässt jedoch Gründe oder die völkerrechtliche Berechtigung zur Führung eines Kriegs unbeachtet. Somit ist es vielmehr ein **Recht der Menschen** als ein Recht der Völker oder Staaten. Die Meilensteine der im 19. Jahrhundert entstandenen Kodifikationsbewegung bilden die *Haager Abkommen* zur erlaubten und nicht erlaubten Kriegsführung (1899 und 1907) sowie die 1949 verabschiedeten *Genfer Abkommen* mit ihren Zusatzprotokollen von 1977 und 2005, die den Schutz von Verwundeten, Kriegsgefangenen und Zivilisten in bewaffneten Konflikten regeln. Allen voran stellen die Regeln zum Schutz der Zivilbevölkerung vor den Auswirkungen des Kriegs heute ein **universal geltendes Völkergewohnheitsrecht** dar.

Stets sind Präzedenzfälle notwendig, um auf die in ständigem Wandel begriffenen Dimensionen der Kriegsführung adäquat zu reagieren. Das Völkerrecht kann natürlicherweise nur reagieren, nicht agieren. Eine Möglichkeit, diese Lückenhaftigkeit auszunutzen, besteht darin, militärische Handlungsspielräume nach eigenem Ermessen auszudehnen. Um einem derartigen Missbrauch entgegenzuwirken, sollte das gesamte Instrumentarium des Rechts für die Wahrung der Menschenrechte nutzbar gemacht werden. Zudem muss eindeutig definiert werden, ob neben den „klassischen“ staatlichen Akteuren auch kollektiven nichtstaatlichen Akteuren der Status als Subjekt des Völkerrechts zugesprochen werden sollte, und ferner, wie in einem solchen Falle die Einhaltung des Rechts gewährleistet werden kann.

Einsatz der Bundeswehr im Inneren

Ebenso wie der Einsatz der Bundeswehr im Äußeren rechtlich nicht unumstritten ist, sind auch die rechtlichen Grundlagen eines Streitkräfteeinsatzes im Inneren stets von der Interpretation des Rechts im Einzelfall abhängig. Dies manifestiert sich exemplarisch an der Auslegung des 2005 eingeführten Luftsicherheitsgesetzes. Die Terroranschläge vom 11. September 2001 veranlassten viele Staaten – darunter auch Deutschland – dazu, verschärfte Regelungen in Bezug auf die Luftsicherheit einzuführen. Die Verabschiedung dieses Gesetzes wurde hierzulande von einer Debatte begleitet, die insbesondere mit moralisch-humanitären Einwänden auf Erwägungen von militärischen Einsätzen zur Gefahrenabwehr im Inneren antwortete. Als Hauptstreitpunkt galt die Tatsache, dass die staatliche Aufopferung von Menschenleben nicht mit den Werten des Grundgesetzes in Einklang stehe. Demgegenüber ist die „Amtshilfe“, die eine unterstützende Übernahme der Tätigkeit einer Behörde durch eine andere Behörde darstellt, im Grundgesetz eindeutig vorgesehen und bildet somit die Handlungsgrundlage der Bundeswehr in der Flüchtlingshilfe.

Während die subsidiären Hilfeleistungen der Bundeswehr im Inneren weitgehend positiv beurteilt werden, stoßen die Auslandseinsätze bisweilen auf harsche Kritik. Hierbei ist jedoch festzustellen, dass ein Einsatz im Inneren juristisch sehr diffizil ist, während die Rechtsgrundlage für einen Einsatz im Äußeren vergleichsweise eindeutig ist.

Die Tagung hat die Bundeswehr, ihre Herausforderungen und Perspektiven, im Licht der gegenwärtigen sicherpolitischen Konstellation, differenzierend analysiert und eine Stoßrichtung für die künftige Entwicklung der Bundeswehr vorgegeben. Die Vielfalt der in der Diskussion vertretenen Standpunkte hat gezeigt, dass im Feld der Verteidigungspolitik Theorie und Praxis bisweilen in gewissem Maße divergieren. Trotz oder gerade wegen der Unterschiedlichkeit der Blickwinkel konnten in Rahmen der Tagung neue Ansätze in der Bewertung aktueller sicherheitspolitischer Fragestellungen zusammengebracht werden.

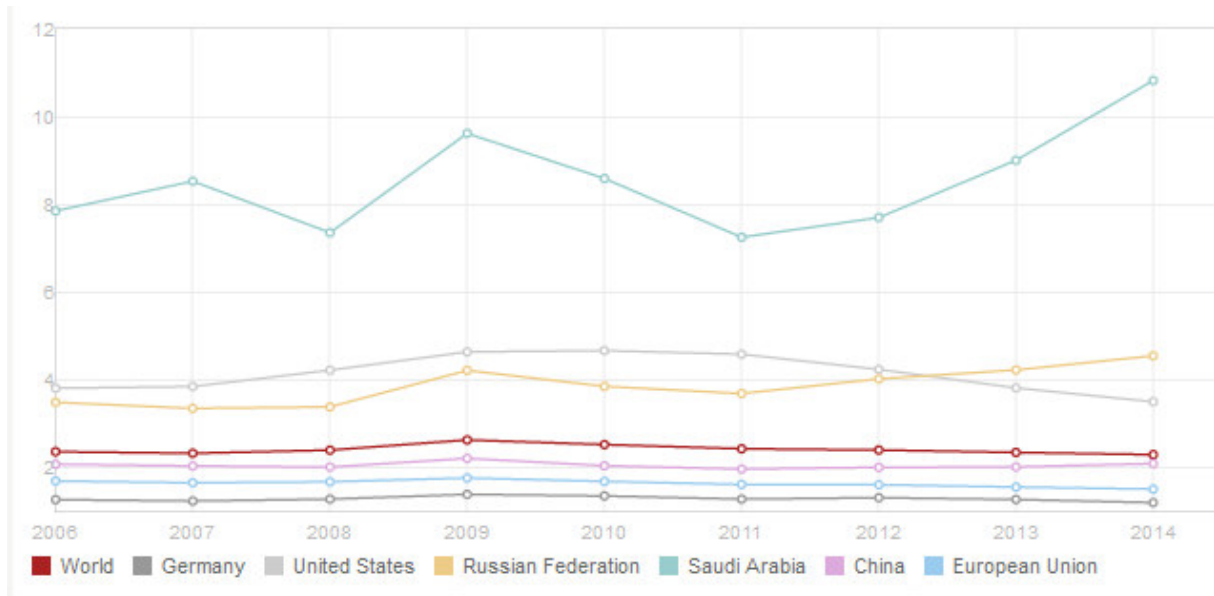
Sicherheitsauftrag von Polizei und Bundeswehr

Das Grundgesetz sieht eine grundsätzliche Trennung von polizeilichem und militärischem Auftrag vor, die nur „in sehr eng umgrenzten Fällen durchbrochen werden darf“⁷. Während die Polizei mit der Wahrung der inneren Sicherheit betraut ist, besteht die Aufgabe der Bundeswehr in der Verteidigung der Bundesrepublik vor externen Bedrohungen. Als Ausnahmen dieser Regelung sieht das Grundgesetz die **Katastrophenhilfe** (Art. 35 Abs. 2, Satz 2, Abs. 3 GG) vor, den **Inneren Notstand** (Art. 87 a IV GG), der im Falle einer Gefährdung für die demokratische Grundordnung beziehungsweise den Bestand der Bundesrepublik Deutschland vorliegt, sowie die **Amtshilfe** (Art. 35 Abs. 1 GG), die ausschließlich auf subsidiäre Unterstützung wie Unterbringung, Versorgung oder Transport beschränkt ist und keine hoheitlichen Tätigkeiten umfasst.⁸ Zusätzlich zur Selbstverteidigung und der kollektiven Selbstverteidigung im NATO-Bündnisfall schuf das Urteil des Bundesverfassungsgerichts aus dem Jahr 1994 die Grundlage für bewaffnete Auslandseinsätze der Bundeswehr auch außerhalb des NATO-Bündnisgebietes – im Rahmen eines sog. **Systems der kollektiven Sicherheit** wie NATO oder UNO. Generell bedürfen bewaffnete Auslandseinsätze allerdings der konstitutiven **Zustimmung des Bundestages**.

Die Bundeswehr in Zahlen⁹

Aktuell umfasst die Bundeswehr 178.573 aktive Soldaten und Soldatinnen, von denen 167.896 Berufs- und Zeitsoldaten und 10.677 Freiwillig Wehrdienstleistende sind (Stand: 31.01.2016). Seit 2001 stehen Frauen alle Bereiche der Bundeswehr offen, heute leisten 19.480 Soldatinnen den Dienst an der Waffe. Insgesamt 3.005 deutsche Soldatinnen und Soldaten werden derzeit im Ausland eingesetzt, von denen mit 841 die meisten im Rahmen der Mission *Resolute Support* in Afghanistan und Usbekistan tätig sind (Stand: 22.02.2016). Der Rest verteilt sich auf 14 weitere Auslandsmissionen. Der Etat der Bundeswehr für das Jahr 2016 beträgt rund 34,3 Mrd. Euro. Dies ist ein Anstieg von 1,3 Mrd. Euro im Vergleich zum Vorjahr. Der prozentuale Anteil des Verteidigungsetats am Bruttoinlandsprodukt betrug 2015 ebenso wie in den beiden Vorjahren 1,2%. Dies entspricht einem Etatanteil von 10,82 Prozent. Die für alle NATO-Mitglieder ausgegebene Richtlinie beträgt 2,0%.¹⁰

Militärausgaben ausgewählter Staaten als prozentualer Anteil am BIP¹¹



¹ Tamminga, Oliver, Hybride Kriegsführung. Zur Einordnung einer aktuellen Erscheinungsform des Krieges. SWP-Aktuell März 2015, S. 1: http://www.swp-berlin.org/fileadmin/contents/products/aktuell/2015A27_tga.pdf, Stand: 02.03.2016.

² Vgl. ebd., S. 3.

³ Manuskript der Rede der Bundesministerin der Verteidigung, Dr. Ursula von der Leyen, anlässlich der 51. Sicherheitskonferenz, München, 6. Februar 2015, S. 5: [http://www.bmvg.de/portal/a/bmvg/!ut/p/c4/NyVBCsIwEET_aLFBXvRmKIjgSQpaL5I2S1hokrJu68WPNzI0Bh4Mj8EXlia3cXDKObkZnzhMfBq_MMYtQOTEHyXhNYInee8bhDwlfNS7J5hyIq1USsqFQZxmgSWLztWsIsUAexwa09nGNHvM79jfbH9p2ON3tXdcYjz_AR1x1eA!/,](http://www.bmvg.de/portal/a/bmvg/!ut/p/c4/NyVBCsIwEET_aLFBXvRmKIjgSQpaL5I2S1hokrJu68WPNzI0Bh4Mj8EXlia3cXDKObkZnzhMfBq_MMYtQOTEHyXhNYInee8bhDwlfNS7J5hyIq1USsqFQZxmgSWLztWsIsUAexwa09nGNHvM79jfbH9p2ON3tXdcYjz_AR1x1eA!/) Stand: 01.03.2016.

⁴ Vgl. ebd., S. 3.

⁵ Vgl. Pauli, Heike: „Was ist ein Weißbuch?“, Bundesministerium der Verteidigung: [http://www.bmvg.de/portal/a/bmvg/!ut/p/c4/04_SB8K8xLLM9MSSzPy8xBz9CP3IEyrpHK9pNyydL3y1Mzi4qTS5Ay99KLSvJScxPTUPP2CbEdFAOQreHc!/,](http://www.bmvg.de/portal/a/bmvg/!ut/p/c4/04_SB8K8xLLM9MSSzPy8xBz9CP3IEyrpHK9pNyydL3y1Mzi4qTS5Ay99KLSvJScxPTUPP2CbEdFAOQreHc!/) Stand: 01.03.2016.

⁶ http://www.auswaertiges-amt.de/DE/Aussenpolitik/InternatRecht/HumanitaeresVoelkerrecht_node.html, Stand: 03.03.2016.

⁷ Gareis, Sven / Klein, Paul (Hrsg.): Handbuch Militär und Sozialwissenschaft. 2. aktualisierte und erweiterte Auflage. Wiesbaden 2006, S. 112.

⁸ Vgl. Trettenbach, Marc: Einsatz im Inneren: Rechtliche Möglichkeiten und Grenzen. Website der Bundeswehr: [http://www.bundeswehr.de/portal/a/bwde/!ut/p/c4/DcrBDYAgDAXQWVygvtXtzC_X2kYINpBIsur7mXR_v_DM8muF6GSqvB06h5fCG4Vu76JeOiS5U07DYkUWI4zkHZkKHH-62il2ak3CrSzTBz-HN40!/,](http://www.bundeswehr.de/portal/a/bwde/!ut/p/c4/DcrBDYAgDAXQWVygvtXtzC_X2kYINpBIsur7mXR_v_DM8muF6GSqvB06h5fCG4Vu76JeOiS5U07DYkUWI4zkHZkKHH-62il2ak3CrSzTBz-HN40!/) Stand: 03.03.2016.

⁹ Vgl. <http://www.bundeswehr.de/portal/a/bwde>, Stand: 09.03.2016.

¹⁰ Vgl. <http://de.statista.com/statistik/daten/studie/234725/umfrage/anteil-der-militaerausgaben-am-bruttoinlandsprodukt-der-natostaaten/>, Stand: 14.03.2016.

¹¹ Vgl. <http://www.worldbank.org/>, Stand: 10.03.2016.