

Gunther Hauser (Hrsg.)

Deutschland – Österreich – Schweiz

Sicherheitspolitische Zielsetzungen –  
militärpolitische Ausrichtungen

*„Der Politiker soll nie vergessen, dass er dient.  
Es ist wichtig, dass er gebildet ist und über den Tellerrand hinausschaut.“*

Helmut Schmidt,  
Bundeskanzler der Bundesrepublik Deutschland 1974-1982



## Inhaltsverzeichnis

Vorwort .....	6
Einleitung .....	8
Dan Krause und Michael Staack	
<b>Die Entwicklung der Sicherheits- und Verteidigungspolitik Deutschlands - Analyse im Spiegel der strategisch-konzeptionellen Grundlagendokumente 2014 bis 2018 .....</b>	<b>11</b>
Einleitung .....	11
Analyse der sicherheitspolitischen Lagebeurteilung .....	15
Implikationen für die sicherheitspolitische Schwerpunktsetzung Deutschlands .....	19
Militärstrategische Ableitungen und Auswirkungen auf die Transformation der Streitkräfte .....	26
Konklusion .....	48
Literaturverzeichnis .....	54
Gunther Hauser	
<b>Österreichs Sicherheits- und Verteidigungspolitik – zwischen Auftrag und politischer Sinnkrise .....</b>	<b>69</b>
Einleitung .....	69
Reformen in der Sicherheits- und Verteidigungspolitik – Reform des Bundesheeres .....	71
Einsätze „an der Grenze“ .....	74
Die Sicherheits- und Verteidigungsdoktrin 2001 .....	76
Die Bundesheerreformkommission 2004 .....	79
Die Wehrdienstreform 2013 .....	79
Die Österreichische Sicherheitsstrategie vom Juli 2013 .....	86
Zustand des Bundesheeres: nicht verfassungskonform .....	89
Neuausrichtung des Bundesheeres? .....	92
Militärische Kooperationen mit mitteleuropäischen Ländern und der Schweiz .....	97
Österreichs militärische Kooperationen innerhalb der EU und NATO Pfp .....	100
Das Bundesheer und die Coronakrise 2020 – Lessons identified .....	104
Schlussfolgerungen .....	107
Literaturverzeichnis .....	112

Mauro Mantovani

<b>Schweizerische Sicherheitspolitik und Armeentwicklung seit dem Ende des Kalten Krieges</b> .....	122
Einleitung.....	122
Schweizerische Sicherheits- und Verteidigungspolitik.....	123
Entwicklung der Schweizer Armee.....	127
Ausblick.....	137
Literaturverzeichnis .....	140
<b>Schlussfolgerungen</b> .....	147
Literaturverzeichnis .....	156
Die Autoren.....	159

## **Vorwort**

Das Institut für Strategie und Sicherheitspolitik der Landesverteidigungsakademie beschäftigt sich thematisch nicht nur mit sicherheits- und verteidigungspolitischen Konzeptionen globaler Akteure, sondern auch mit den verteidigungspolitischen Zielsetzungen von österreichischen Nachbarländern und den daraus abgeleiteten militärischen Kooperationen auf bi- und trilateraler Ebene sowie auch innerhalb der Vereinten Nationen, der NATO-Partnerschaft für den Frieden und innerhalb der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik (GSVP) der Europäischen Union. Deutschland, Österreich und die Schweiz – auch D-A-CH-Länder genannt (abgeleitet von deren Kfz-Länderkennzeichen für Deutschland (D), Österreich (A) und Schweiz (CH)) – arbeiten sowohl jeweils untereinander als auch in internationalen Krisenmanagementeinsätzen innerhalb der NATO-Partnerschaft für den Frieden und innerhalb bzw. mit der EU sehr eng zusammen. Die Autoren dieses Bandes der Schriftenreihe der Landesverteidigungsakademie bezwecken einerseits, auf empirisch-analytischer Grundlage das Wesen und Wirken der jeweiligen sicherheits- und verteidigungspolitischen Konzeptionen für das jeweilige Land zu erörtern, andererseits trotz unterschiedlicher Sicherheits- und Verteidigungskonzeptionen die Notwendigkeit vernetzter bi- und trilateraler militärischer Kooperationen darzustellen und diese auch zu analysieren. Im Zentrum der Analysen der Beiträge steht die jeweilige Sicht auf die sicherheitspolitische Lage seitens der Bundesregierungen in Berlin, Bern und Wien sowie deren sicherheitspolitisch-strategische Antwortversuche und Schwerpunktsetzungen anlässlich der Bedrohungs-Reaktionsszenarien einerseits sowie andererseits – und hier liegen vor allem zwischen Deutschland und Österreich und mittlerweile auch der Schweiz die Diskrepanzen – die tatsächlichen Entwicklungen der Streitkräfte im Spannungsfeld mit den konzeptionellen Entwicklungsintentionen der jeweiligen Regierungen. Die Autoren selbst lehren und forschen in unterschiedlichen militärischen Ausbildungseinrichtungen, sie setzen sich zum Teil bereits seit Jahrzehnten berufsbedingt mit den Sicherheits- und Verteidigungspolitiken ihrer Herkunftsländer auseinander und haben sowohl auf nationaler wie auch auf internationaler Ebene zahlreiche Beiträge zu diesem Thema verfasst.



## Einleitung

Deutschland, Österreich und die Schweiz – das sind vor allem drei Staaten im westlichen Mitteleuropa mit drei unterschiedlichen Sicherheits- und Verteidigungskonzeptionen. Während die Bundesrepublik Deutschland seit 5. Mai 1955 der Nordatlantischen Vertragsgemeinschaft (*North Atlantic Treaty Organization* – NATO) angehört – als Ergebnis der damaligen Blockkonfrontation zwischen den USA und der Sowjetunion –, hat sich die Schweiz seit über 200 Jahren aufgrund des „*Franzosenfalls*“ von 1798 und der „*Französischen Besetzung*“ von 1798-1803 sowie der damit verbundenen Ausrufung der Helvetischen Republik als *völkerrechtlich* neutrales Land definiert. Die Schweiz gilt als Folge des *Wiener Kongresses* von 1815 als Inbegriff eines neutralen Staates mit einer schlagkräftigen Armee, die den Auftrag hat, auf Milizbasis eine umfassende Verteidigung des Landes und der Schweizer Neutralität sicherzustellen. Österreich wurde als Folge der damaligen Blockkonfrontation am 26. Oktober 1955 neutral, jedoch nicht aus Überzeugung, sondern aus Zweckmäßigkeit, um vor allem den Abzug der vier Besatzungsmächte (Sowjetunion, USA, Vereinigtes Königreich und Frankreich) in Hinblick auf die Wiedergewinnung der vollen Unabhängigkeit und staatlichen Freiheit zu bewirken und um vor allem aus sowjetischer Sicht einen neutralen Alpenkeil zu schaffen – bestehend aus der Schweiz und Österreich – mit dem Ziel, die NATO-Nord- von der NATO-Südflanke zu trennen. Die Neutralität sowohl der Schweiz als auch Österreichs war das Ergebnis geostrategischer Realpolitik – Österreich entschied sich aufgrund seiner damals schon engen wirtschaftlichen Verbindungen in die Bundesrepublik Deutschland und nach Italien, enger mit der sich zu diesem Zeitpunkt bildenden Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft zusammenzuarbeiten. Österreich bildete ab 1960 gemeinsam mit der Schweiz und einigen anderen Staaten wie dem Vereinigten Königreich, Finnland, Schweden und Norwegen die Europäische Freihandelszone EFTA (*European Free Trade Association*). Während alle drei Staaten seit den 1960er-Jahren immer stärker auf wirtschaftlicher Ebene kooperierten, bildete sich erst seit der Aufnahme Österreichs in die Europäische Union zwischen Deutschland und Österreich eine umfassende militärische Kooperation im Zuge der sich ab 1999 bildenden Europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik (ESVP) der EU. Die ESVP wurde während der ersten österreichischen EU-Ratspräsidentschaft unter Zustimmung des Vereinigten Königreichs und Frankreichs konzipiert und unter der darauffolgenden deutschen EU-Ratspräsidentschaft im Juni 1999 in Köln offiziell

ins Leben gerufen – zunächst jedoch nicht auf juristischer Ebene. Als Gemeinsame Sicherheits- und Verteidigungspolitik wurde diese erst am 1. Dezember 2009 rechtlich Teil des EU-Vertrags – in der Fassung von Lissabon. Alle drei Länder begannen innerhalb dieses militärpolitischen Rahmens, verstärkt zu kooperieren, um auch in den 2000er-Jahren und darüber hinaus in die Lage versetzt zu werden, die Interoperabilität und Streitkräftestandards auf der Grundlage der militärischen Richtlinien innerhalb der NATO-Partnerschaft für den Frieden und der EU zu verbessern. Alle drei Staaten entsendeten von Beginn an Kontingente in Einsätze der Europäischen Union. Auch darüber hinaus entstanden militärische Kooperationen zwischen Deutschland und Österreich einerseits oder auch zwischen der Schweiz und Österreich andererseits. Innerhalb der NATO-Partnerschaft für den Frieden beteiligen sich alle drei Staaten an unterschiedlichen Übungen – von der Luftraumüberwachung bis zur Bekämpfung von Cyberangriffen. Das Spektrum der Kooperationen umfasst mittlerweile sämtliche Bereiche der Sicherheits- und Verteidigungspolitik.

Die Autoren dieser Publikation – Gunther Hauser (Landesverteidigungsakademie Wien), Dan Krause (Helmut-Schmidt-Universität / Universität der Bundeswehr, Hamburg), Mauro Mantovani (Militärakademie an der ETH Zürich) und Michael Staack (Helmut-Schmidt-Universität / Universität der Bundeswehr, Hamburg), setzen sich mit dieser Projektpublikation zum Ziel, einerseits die sicherheitspolitischen und militärpolitischen Ausrichtungen der drei Länder vorzustellen und zu analysieren, andererseits in diesem Zusammenhang auch die Möglichkeiten umfassender Kooperationen der drei Länder und zwischen diesen Ländern innerhalb internationaler Organisationen, regionaler Projekte der Zusammenarbeit und auch bilateraler Projekte aufzuzeigen und zu erörtern. Trotz unterschiedlicher sicherheitspolitischer Ausrichtungen der drei Staaten – Deutschland als NATO- und EU-Mitglied, Österreich als EU-Mitglied und verfassungsrechtlich neutrales Land, und die Schweiz als verfassungsrechtlich neutrales Land – sind alle drei Staaten auch Mitglieder der Vereinten Nationen (Österreich seit 1955, die Bundesrepublik Deutschland seit 1972 und die Schweiz seit 2002). Diese Studie stellt somit nicht nur einen Überblick über die sicherheits- und verteidigungspolitischen Zielsetzungen – ausgehend von den relevanten Strategie-dokumenten – dieser drei Staaten dar, sondern verdeutlicht in Zeiten zunehmender militärischer Kooperationen in Europa auch den relevanten Stellenwert gemeinsamer Projekte, Übungen und Einsätze vor allem mit dem Ziel, gemeinsame Bedrohungen auch gemeinsam bewältigen zu können.



# **Die Entwicklung der Sicherheits- und Verteidigungspolitik Deutschlands – Analyse im Spiegel der strategisch-konzeptionellen Grundlagendokumente 2014 bis 2018**

**Dan Krause / Michael Staack**

## **Einleitung**

In einer Rede vor der Generalversammlung der Vereinten Nationen (VN) im September 2014 stellte der damalige Außenminister Frank-Walter Steinmeier fest, unsere Welt sei „aus den Fugen geraten. Die Krisen überschlagen sich.“ (Steinmeier 2014a). Diese These, die er in den folgenden Jahren mehrfach (vgl. u. a. Steinmeier 2015; Steinmeier 2016) wiederholte, ließe sich mit einiger Berechtigung hinterfragen. Etwa in langfristiger historischer Perspektive, wie dies beispielsweise Steven Pinker (Pinker 2011) unter Rückgriff auf eine reichhaltige Datenbasis mit wichtigen Kennzahlen menschlicher Entwicklung getan hat. Er kommt zu dem Schluss, dass die menschliche Entwicklung grundsätzlich positiv voranschreitet und die Welt tendenziell immer friedlicher wird. Auch ein Vergleich mit benachbarten Zeiträumen, zum Beispiel den 1990er-Jahren, mit etlichen Kriegen (Irak, Jugoslawien, Tschetschenien, Armenien-Aserbaidschan, Kongo, Somalia), Genoziden und ethnischen Säuberungen (Srebrenica, Ruanda, Kosovo) zum Teil mitten in Europa und mit Millionen Flüchtlingen, lässt erahnen, dass sich die zweite Dekade des 21. Jahrhunderts in ihrer Krisenhaftigkeit nicht derart dramatisch abhebt, wie es manchmal von uns wahrgenommen wird. Aus globaler Perspektive könnte zudem der eine oder andere Erdenbewohner aus krisengeplagten Regionen Afrikas, Lateinamerikas und insbesondere des Nahen Ostens entgegenen, dass seine Welt schon die letzten dreißig, vierzig Jahre oder länger aus den Fugen sei. Dennoch können die Jahre 2014-2018 als eine Zäsur angesehen werden und dies nicht nur aus europäischer oder deutscher Perspektive. Neben ihrer intensiven Rezeption waren diese Jahre mit Ereignissen verbunden, die wesentliche Akteure der internationalen Ordnung und ihr Verhältnis zueinander sowie fundamentale Grundlagen dieser Ordnung betrafen und veränderten. Zudem kam es in

der Folge zu erheblichen außen- und sicherheitspolitischen Implikationen, Kurskorrekturen und Veränderungen. Diese wiederum stehen, insbesondere in dem hier zu analysierenden Politikfeld, in deutlichem Kontrast zu den bisherigen Entwicklungslinien und Annahmen nach 1989/90 (vgl. Bagger 2019), so dass eine aktuelle politikwissenschaftliche Analyse der Entwicklung der Sicherheits- und Verteidigungspolitik Deutschlands mit einiger Berechtigung das Jahr 2014 zum Ausgangspunkt ihrer Betrachtungen erheben darf.

Nach dem konzertierten rhetorischen Auftakt führender deutscher Politiker auf der Münchner Sicherheitskonferenz im Februar 2014 unter dem Schlagwort „*Deutschlands neue Verantwortung*“ (Gauck, Steinmeier, von der Leyen 2014) startete das Auswärtige Amt den multidimensionalen Diskussionsprozess „*Review 2014 – Außenpolitik Weiter Denken*“ (Auswärtiges Amt 2014). Beide Vorgänge dynamisierten den Diskurs um die deutsche Außen- und Sicherheitspolitik und weckten bei einigen Partnern die Erwartung einer *Normalisierung* der deutschen Außen-, Sicherheits- und Verteidigungspolitik im Sinne einer Annäherung an britische oder französische Positionen und Kulturen in diesen Politikfeldern (vgl. Hauswedell 2017; Kunz 2018). Die dann folgenden internationalen außen- und sicherheitspolitischen Ereignisse waren nicht nur eine wesentliche Ursache für das eingangs zitierte Wort von der „Welt aus den Fugen“, sondern hielten zugleich auch eine Vielzahl von Herausforderungen bereit, an denen sich die *neue Verantwortung Deutschlands* in vielfacher Weise bewähren und offenbaren konnte. Zu diesen Ereignissen zählten insbesondere: der Ukraine-Konflikt; die Annexion der Krim durch Russland; der sich verschärfende Syrien-Konflikt; Staatsbildungsversuche des „*Islamischen Staates*“ (IS) in Syrien und dem Irak, und damit einhergehenden Anschlägen in Europa und der Bildung einer internationalen Anti-IS-Koalition; die Aufnahme von fast einer Million Flüchtlinge im Jahr 2015 in Deutschland; das Brexit-Referendum in Großbritannien; das verstärkte Auftreten rechts- und linkspopulistischer Parteien und Bewegungen in Europa und mit der Alternative für Deutschland (AfD) auch in der Bundesrepublik; die Verschärfung der Krise um die Atomwaffenprogramme in Nordkorea und dem Iran; die Wahl Donald Trumps zum US-Präsidenten, verbunden mit erheblichen Differenzen im transatlantischen Verhältnis bis hin zum offen angedrohten Handelskrieg. Zusätzlich offenbarten sich im selben Zeitraum auch das volle Ausmaß und die bedenklichen Folgen der teils konzeptionslosen Schrumpfungsprozesse und politisch-strategischen Fehlentscheidungen hinsichtlich der deutschen Verteidigungspolitik im Allgemeinen und der Bundeswehr als ihrem

zentralen Mittel im Besonderen (vgl. Rühle 2019) und wurden öffentlich sichtbar (vgl. Meiers 2017: 1ff.).

Im Analysezeitraum<sup>1</sup> wurden, neben den bereits erwähnten rhetorischen und diskursiven Beiträgen zu Konzeptionen und Zielen der deutschen Außen- und Sicherheitspolitik, auch wesentliche strategische Grundlagendokumente dieses Politikbereichs erarbeitet, überarbeitet und herausgegeben. So einigten sich die Mitgliedsstaaten der EU im Sommer 2016 auf eine „Globale Strategie für die Außen- und Sicherheitspolitik der Europäischen Union“ (Europäische Union 2016). Damit reagierte die EU – dreizehn Jahre nach der ersten Europäischen Sicherheitsstrategie (ESS) – „auf grundlegende Veränderungen in der politischen Großwetterlage Europas“ (Bendiek 2016: 2). Nur wenig später im selben Jahr veröffentlichte die Bundesregierung erstmals seit 2006 wieder ein „Weißbuch zur Sicherheitspolitik und zur Zukunft der Bundeswehr“ (Bundesregierung 2016). Dieses wurde 2018 durch die abgeleiteten Dokumente des Bundesministeriums der Verteidigung (BMVg) zur „Konzeption der Bundeswehr“ (Bundesministerium der Verteidigung 2018a) und – lediglich intern vollständig veröffentlicht – zum „Fähigkeitsprofil der Bundeswehr“ (Bundesministerium der Verteidigung 2018b) in verteidigungspolitischer Perspektive komplettiert. Den außenpolitischen Gesamtansatz, über die Sicherheitspolitik hinaus im Sinne eines vernetzten Ansatzes, beschrieb die Bundesregierung bereits ein Jahr zuvor, nämlich in dem 2017 veröffentlichten Grundsatzpapier „Krisen verhindern, Konflikte bewältigen, Frieden fördern – Leitlinien der Bundesregierung“ (Bundesregierung 2017). Dessen Entstehung wurde durch den sogenannten „Peace Lab 2016 – Prozess“<sup>2</sup> (Global Public Policy Institute 2016) in öffentlicher Diskussion begleitet. Schließlich gab es, nach ungewohnt schwieriger Regierungsbildung, 2018 noch einen Koalitionsvertrag von CDU/CSU und SPD (Bundesregierung 2018), der auch Aussagen zu den außen- und sicherheitspolitischen Absichten und Vorhaben der neuen Bundesregierung tätigte.

---

<sup>1</sup> Wie in dieser Einleitung thematisiert und begründet liegt der Analysefokus auf den Jahren zwischen 2014 und 2018. Selbstverständlich wurden wichtige Entwicklungen und aktuelle Ereignisse bis zum Zeitpunkt der Abgabe dieses Manuskripts im Februar 2020, wo sinnvoll und notwendig, berücksichtigt.

<sup>2</sup> „Unter dem Schlagwort „PeaceLab2016“ führten das Auswärtige Amt und die Entwicklungs-, Innen-, und Verteidigungsministerien zwischen dem Sommer 2016 und März 2017 einen interaktiven Dialog mit Wissenschaftlern, Praktikern und der interessierten Öffentlichkeit zu der Frage, wie die Bundesregierung in Zukunft besser „Krisen verhindern, Konflikte bewältigen, Frieden fördern“ kann und was dies konkret für ihre zivilen, politischen Strategien und Instrumente bedeutet (vgl. *PeaceLab* o. J.).

Im Zentrum des vorliegenden Beitrags steht zunächst die Analyse der sicherheitspolitischen Lage aus der Perspektive der Bundesregierung unter Berücksichtigung der entsprechenden Strategiedokumente und weiterer Quellen. Dem Weißbuch wird dabei, aufgrund seines zentralen Charakters für das Erkenntnisinteresse, breiter Raum eingeräumt. Dessen konsolidierte Aussagen werden aber stets vor dem Hintergrund weiterer, relevanter nationaler und internationaler Strategiepapiere betrachtet und analysiert. Zusätzlich werden ergänzende, konkretisierende und aktualisierende, schriftliche und mündliche Aussagen aus den Ministerien und von Politiker/innen sowie die Analysen wissenschaftlicher Think-Tanks und Expert/innen herangezogen. Danach soll herausgearbeitet werden, welche sicherheitspolitischen Antworten und Schwerpunktsetzungen angesichts der skizzierten Herausforderungen durch die Bundesregierung gegeben bzw. vorgenommen wurden. Wodurch wurden diese Entscheidungen beeinflusst und welche Fragen blieben möglicherweise unbeantwortet? Gab es wirklich die 2014 angekündigte Übernahme von *mehr* bzw. *neuer Verantwortung*, einhergehend mit einer sich verändernden Rolle Deutschlands im Angesicht gestiegener Erwartungen der Partner und der internationalen Umwelt? Wo liegen die wichtigsten Gestaltungsfelder deutscher Außen- und Sicherheitspolitik? Fand eine *Versicherheitlichung*<sup>3</sup> der deutschen Außenpolitik statt und, falls ja, wurde deshalb *mehr Verantwortung* überwiegend mit mehr Militär, mehr Soldaten übersetzt? Schließlich soll erläutert und analysiert werden, welche Ableitungen für Auftrag, Struktur und Ausstattung bzw. Transformation der Streitkräfte vorgenommen wurden und ob diese zielführend und realistisch waren bzw. sind.

---

<sup>3</sup> *Versicherheitlichung* oder *Securitization* beschreibt den Umstand, dass ein Sachverhalt oder Problem, welches bisher nicht unter sicherheitspolitischen Vorzeichen oder in einem sicherheitspolitischen Zusammenhang wahrgenommen und behandelt wurde, nun als ein Sicherheitsproblem betrachtet oder diesem eine sicherheitspolitische Problematik attribuiert wird. Es wird davon ausgegangen, dass die Wahrnehmung und die Bearbeitung dieser Begriffe sich durch den sicherheitspolitischen Kontext, meist negativ, verändert. So werden z. B. Fragen, wie der Klimawandel oder Migration anders wahrgenommen, rutschen in andere Politikfelder und werden (auch) von anderen Akteuren mit anderen Mitteln bearbeitet, wenn sie primär als ein Sicherheitsproblem betrachtet werden (vgl. Buzan/Waever/de Wilde 1998: 23ff.).

## Analyse der sicherheitspolitischen Lagebeurteilung

### Das Grundgesetz als Ausgangspunkt

Deutschland strebt seit 2014 an, mehr internationale Verantwortung zu übernehmen. Dieses Mehr an Verantwortung soll sich ausdrücklich nicht auf quantitativ und qualitativ erweiterte militärische Fähigkeiten und Potentiale beschränken. Gleichwohl ist dieser Punkt der heikelste, umstrittenste und von den Bündnispartnern am stärksten eingeforderte Aspekt der *neuen Verantwortung Deutschlands* in der Außen- und Sicherheitspolitik (vgl. Kunz 2018). Angesichts dieser Tatsache und verbunden mit der zunehmenden Tendenz zum Einsatz militärischer Mittel in sogenannten *Ad-hoc-Koalitionen* – mit und ohne Mandat des Sicherheitsrates der Vereinten Nationen (VN) – stellt sich die Frage nach einer Klarstellung oder Reform der verfassungsrechtlichen Grundlagen des Einsatzes der Bundeswehr außerhalb der Landes- und Bündnisverteidigung (Weingärtner 2019: 34f.). Damit geht zwangsläufig der Hinweis auf das Grundgesetz als wichtigstem Ausgangsdokument deutscher Sicherheits- und Verteidigungspolitik einher. Aus dessen Präambel ergibt sich die Verpflichtung auf den Frieden und die Menschenwürde als zentrale, auch außen- und sicherheitspolitische Ziele der Bundesrepublik Deutschland. Zudem schreibt das Grundgesetz in Artikel 25 die Bindung des Bundesrechts an die allgemeinen Regeln des Völkerrechts und die Geltung bindender völkerrechtlicher Verträge, wie die Charta der VN, fest. Der Grundgesetzartikel 26 (1) verbietet weiterhin jedwede Handlungen, die sich gegen das friedliche Zusammenleben der Völker richten, insbesondere die Vorbereitung zum Führen eines Angriffskriegs.

In den Artikel 65a und 115b wird die politische Führung des Militärs, im Frieden durch die Bundesministerin für Verteidigung und im Verteidigungsfall durch die Bundeskanzlerin, festgeschrieben und in den Artikeln 24 (2), 35 und 87a, ergänzt durch die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgesetzes und das Parlamentsbeteiligungsgesetz (Deutscher Bundestag 2005), werden die verfassungsrechtlichen Grundlagen des Einsatzes deutscher Streitkräfte konkretisiert. Diese dürfen demnach zur Landes- und Bündnisverteidigung, bei innerem Notstand sowie in außerordentlichen Katastrophenfällen eingesetzt werden. Darüber hinaus dürfen sie auf Beschluss der Bundesregierung und mit einem Mandat des Deutschen Bundestages im Rahmen von Systemen kollektiver Sicherheit und auf der Grundlage eines Mandats des VN-Sicherheitsrates auch im Ausland tätig

werden. Nicht-exekutive Maßnahmen, wie zum Beispiel Training, Ausbildung und Übung, können auch unter niedrigschwelligeren Voraussetzungen durchgeführt werden. Weitere Artikel des Grundgesetzes beschäftigen sich mit der zivilen Wehrverwaltung (87b), der völkerrechtlichen Vertretung des Bundes und seiner außenpolitischen Beziehungen (59), dem Verteidigungsausschuss (45a) und dem Wehrbeauftragten (45b). Wir werden auf einige dieser Punkte im Zuge der ausdrücklichen Erwähnung von *Ad-hoc-Bündnissen* in Weißbuch und Konzeption der Bundeswehr später noch einmal zurückkommen.

### **Die sicherheitspolitische Lageanalyse: Weißbuch, NATO-Gipfel und Global Strategy**

Das zentrale Grundlagendokument zur Einschätzung der gegenwärtigen sicherheitspolitischen Lage Deutschlands ist das „Weißbuch zur Sicherheitspolitik und zur Zukunft der Bundeswehr“ aus dem Jahr 2016. Zur Einordnung muss erwähnt werden, dass es sich hierbei um ein federführend durch das BMVg erarbeitetes Dokument der gesamten Bundesregierung handelt, das schon im Titel und thematisch – besonders im zweiten Abschnitt – einen starken verteidigungspolitischen Bezug aufweist<sup>4</sup>. Da es sich um ein Kompromisspapier zwischen den Ministerien und Koalitionspartnern handelt, sind im Weißbuch auch immer wieder Formelkompromisse oder eher allgemeine bzw. wenig konkrete Aussagen enthalten. Dennoch ist es das zentrale Referenzdokument für alle nationalen und internationalen staatlichen, politischen, wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Partner. Es repräsentiert die transparente regierungsgemeinsame Perzeption der Lage und den konsolidierten Standpunkt der Bundesrepublik Deutschland darüber, wie mit den erkannten sicherheitspolitischen Herausforderungen umzugehen ist und welches die daraus folgenden Antworten und Absichten des zukünftigen eigenen Handelns sind. Konkretere Aussagen über Strukturen, Kapazitäten, Fähigkeiten oder Beschaffungen sind damit nicht verbunden. Im Falle der deutschen Streitkräfte wird dies durch Folgedokumente, konkret die Konzeption der Bundeswehr (KdB) und insbesondere das Fähigkeitsprofil der Streitkräfte, ausgeführt, die di-

---

<sup>4</sup> Zur Debatte um das Weißbuch 2016, seine Einordnung und Einschätzung sowie seinen Entstehungsprozess vgl. u.a.: Kaim/Linnenkamp 2016; Kommission „Europäische Sicherheit und Zukunft der Bundeswehr“ am IFSH 2016; Giessmann 2016; Brugger 2016; Glatz/Hansen/Kaim/Vorrath 2018 sowie Jacobi/Hellmann 2019.

rekt auf dem Weißbuch aufbauen und gemeinsam mit diesem ein Gesamtkonzept zur zukünftigen Entwicklung der Bundeswehr bilden (vgl. Bundesministerium der Verteidigung 2018b).

Verabschiedet wurde das neue Weißbuch vom Bundeskabinett am 13. Juli 2016 und damit nur wenige Tage nach dem NATO-Gipfel in Warschau, gerade einmal zwei Wochen nach der Präsentation der Global Strategy der Europäischen Union und nur gut drei Wochen nach dem Brexit-Referendum in Großbritannien. Da EU und NATO – neben und vor den VN – die zentralen Bezugspunkte deutscher Außen- und Sicherheitspolitik sind und daher auch wesentlichen Einfluss auf die Formulierungen des Weißbuchs genommen haben, hier einige zentrale Stichpunkte zu den wichtigsten Ergebnissen des NATO-Gipfels bzw. der EU-Strategie für unsere Untersuchung: Beide Institutionen reagieren mit ihren Dokumenten und Beschlüssen auf die als grundlegend verändert wahrgenommene Sicherheitslage. Dabei kann – trotz aller ungelösten Fragen der EU-NATO-Beziehung – eine Grundeinigung über die kurz- und mittelfristige (neue) Arbeitsteilung konstatiert werden. Europa bündelt seine Verteidigungsanstrengungen im Rahmen der Allianz, deren Mitglieder sich auf den Gipfeltreffen in Wales und Polen zu deutlichen finanziellen Mehrausgaben, dem schnellen qualitativen und quantitativen Ausbau der Fähigkeiten, erhöhter Übungstätigkeit und dem Schutz und der Rückversicherung der östlichen Mitgliedsstaaten durch verstärkte Vornepräsenz sowie die Verfügbarkeit und die schnellere Verlegefähigkeit relevanter konventioneller Kampftruppenverbände verpflichtet haben. Lediglich das militärische Krisenmanagement im Rahmen der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) bleibt originäre EU-Domäne. Die EU nimmt vor dem Hintergrund des Brexit, aufgrund ihrer „*strategischen Uneinigkeit und gestützt auf die Überzeugung, dass eine verstärkte Einbindung der USA in die europäische Sicherheitspolitik unerlässlich ist*“ (Bendieck 2016: 4), unter dem Schlagwort *Resilienz* eine Fokussierung auf den Ausbau der gesamtgesellschaftlichen zivilen Widerstandsfähigkeit vor. Weiterhin verstärkt sie die Bemühungen um eine Verbesserung der inneren und äußeren Sicherheit, den Ausbau der zivil-militärischen Infrastruktur und der institutionellen und industriell-technologischen Grundlagen europäischer Sicherheits- und Verteidigungskooperation in enger Zusammenarbeit und Abstimmung mit der NATO. Dazu wurden ebenfalls im Jahr 2016 die Punkte für eine verstärkte Zusammenarbeit beider Institutionen (Rat der EU 2016a; Rat der EU 2016b) beschlossen, die an die Berlin-Plus-Vereinbarung von 2003 anknüpfen und letztlich das alte Konzept einer Stärkung des europäischen Pfeilers der NATO aufgreifen (vgl. Ben-

dieck: 4). 2018 wurden diese in einer gemeinsamen Erklärung (Rat der EU 2018) erweitert und bekräftigt.

Auch wenn weiter oben betont wurde, dass es sich beim Weißbuch um ein Dokument mit starkem militärischen Bezug handelt, ist beim aktuellen Dokument das Bemühen erkennbar, die sicherheitspolitische Dimension zu stärken und das Papier stärker in Richtung einer nationalen Sicherheitsstrategie zu entwickeln. Der erste Teil „Zur Sicherheitspolitik“ ist im Vergleich zum Vorgängerdokument umfangreicher, inhaltlich erweitert und versucht, alle Aspekte von Sicherheitspolitik im Sinne eines *umfassenden Sicherheitsbegriffes* und eines *vernetzten Ansatzes* abzudecken und zu thematisieren. Dabei wird an die rhetorischen Ankündigungen aus dem Jahr 2014 angeknüpft. So sei Deutschland bereit, „*sich früh, entschieden und substanziell als Impulsgeber in die internationale Debatte einzubringen, Verantwortung zu leben und Führung zu übernehmen*“ (Bundesregierung 2016: 23). Diese Bereitschaft wird jedoch mit dem Hinweis verknüpft, dass sich die Bundesrepublik nicht um die Führungsrolle gedrängt habe, sondern in diese hineingewachsen sei, auch aufgrund der Schwäche anderer, traditioneller Führungsmächte (vgl. Kaim/Linnenkamp 2016: 2). Das sicherheitspolitische Engagement wird zwar in jeder Hinsicht weitreichend und umfassend definiert, zugleich aber auch realistisch festgestellt: „*Dabei wissen wir um das Maß unserer Möglichkeiten*“ (Bundesregierung 2016: 23).

Bei der Beurteilung der sicherheitspolitischen Lage wird die besondere Erschütterung der Bundesrepublik Deutschland durch den Umbruch und die Erosion der bestehenden internationalen Ordnung (Bundesregierung 2016: 28ff.) thematisiert. Die Infragestellung der europäischen Friedensordnung bzw. deren Scheitern ist durch die Ereignisse auf der Krim und in der Ukraine besonders deutlich geworden; die mehrfache Krise der Europäischen Union mit dem erfolgreichen Brexit-Votum als sichtbarstem Ausdruck; das Zerfasern und der teils offen hingegenommene oder gar durch bisherige Führungsmächte betriebene Verfall der regelbasierten internationalen Ordnung und wichtiger internationaler Institutionen sowie die damit einhergehende Krise des Multilateralismus; all diese Vorgänge haben die Bundesrepublik in besonderem Maße getroffen und verunsichert (vgl. Ebd.: 28ff.; Bagger 2019; Hellmann 2018). Zumal Deutschland auf diese Krisen in mehrfacher Hinsicht – programmatisch-ideologisch, politisch, gesellschaftlich, personell, ressourcen- und fähigkeitstechnisch – ungenügend vorbereitet erscheint, gerade auch im Hinblick auf die Fähigkeiten der Streitkräfte (vgl. ebd.: 26f.; Meiers 2017: 9ff.). Dass der deutsche sicherheitspolitische Horizont global sei (Bundesregierung 2016: 56) ist aufgrund der wirtschaftlichen

und politischen Interdependenz Deutschlands zwar verständlich. Zugleich wirkt es als Postulat, angesichts der begrenzten eigenen Möglichkeiten und Bereitschaft – auch im Verbund mit Partnern – reichlich ambitioniert (vgl. Kaim/Linnenkamp 2016: 2; Hellmann 2018: 26ff.), trotz des obigen Verweises auf das Wissen um das „*Maß unserer Möglichkeiten*“ (Bundesregierung 2016:23).

## **Implikationen für die sicherheitspolitische Schwerpunktsetzung Deutschlands**

Die daraus abgeleiteten Herausforderungen unterscheiden sich nur wenig von den aus Vorgängerdokumenten und vergleichbaren Strategiepapieren bekannten Themen. Auch hier wird erkennbar darauf geachtet, die gesamte Bandbreite an zu bearbeitenden politischen Fragen, Problemen, Konfliktfeldern und Notlagen zu benennen und nicht nur jene, die potenziell mit sicherheits- und verteidigungspolitischen Mitteln zu bearbeiten wären. Darunter fallen alte und neue Themen, wie z. B. Migration, Cyber, Klimawandel sowie Pandemien und Seuchen. Dabei kann, in einem federführend vom BMVg erarbeiteten Dokument, durchaus der Eindruck des Versuchs einer *Versicherbeitlichung* deutscher Außenpolitik (Giessmann 2016: 22) aufkommen. Im Kontext mit den 2017 erschienenen „Leitlinien der Bundesregierung: Krisen verhindern, Konflikte bewältigen, Frieden fördern“ und anderen Dokumenten, wie dem Koalitionsvertrag oder den Afrikapolitischen Leitlinien gelesen, wird dieser Eindruck aber eher nicht bestätigt. Vielmehr stellt sich angesichts des uneindeutigen Charakters des Dokuments und der Schwierigkeiten und politischen Verrenkungen, die mit seiner Entstehung verbunden sind, eher die Frage, ob Weißbücher in ihrer derzeitigen Form und Entstehungsweise nicht eigentlich ausgedient haben (ebd.: 22; Kommission „Europäische Sicherheit und Zukunft der Bundeswehr“ am IFSH 2016). Tatsächlich erscheint angesichts des postulierten umfassenden Anspruchs deutscher Außen-, Friedens-, Entwicklungs- und Sicherheitspolitik, in Verbindung mit dem hier vorgenommenen Versuch, ein sicherheitspolitisches Leitdokument der gesamten Bundesregierung vorzulegen, die Forderung nach einem friedens- und sicherheitspolitischen Grundlagenpapier im Sinne einer Gesamtstrategie Deutschlands in bzw. mit Europa und der Welt schlüssig. Aus diesem ließen sich dann problemlos auch die verteidigungspolitischen und sonstigen Konkretisierungen und

Folgedokumente ableiten (vgl. ebd.; Giessmann 2016: 22; Brugger 2016: 37).

### **Strategische Herausforderungen und Schwerpunktsetzungen im Weißbuch 2016**

Die wesentlichen sicherheitspolitisch-strategischen Prioritäten Deutschlands nach Ansicht der Bundesregierung lauten: gesamtstaatliche Sicherheitsvorsorge; Stärkung von Zusammenhalt und Handlungsfähigkeit in der Nordatlantischen Allianz und der Europäischen Union; ungehinderte Nutzung von Informations-, Kommunikations-, Versorgungs-, Transport- und Handelslinien sowie die Sicherheit der Rohstoff- und Energieversorgung; frühzeitiges Erkennen, Vorbeugen und Eindämmen von Krisen und Konflikten; Engagement für die regelbasierte internationale Ordnung (Bundesregierung 2016: 47). Dabei sind aus verteidigungspolitischer Perspektive die gesamtstaatliche Sicherheitsvorsorge und die Re-Fokussierung auf die Landes- und Bündnisverteidigung von zentraler Bedeutung. Ersteres spiegelt die unter dem Schlagwort *Resilienz* verbreitete defensive Ausrichtung der EU-Sicherheitsstrategie von 2016 wider (Europäische Union 2016). Letzteres ist der nunmehr Strategie gewordene Vollzug der sicherheitspolitisch-strategischen Wende – weg von der Priorisierung der großen Krisenmanagement- und Stabilisierungseinsätze und zurück zum Vorrang der Verteidigung Deutschlands sowie der NATO und EU – aufgrund der veränderten Perzeption der europäischen und der internationalen Sicherheitslage. Dabei werden Nordatlantische Allianz und Europäische Union trotz Priorisierung der NATO als unauflösbarer Zusammenhang dargestellt. Bündnissolidarität sei „*Teil deutscher Staatsräson*“ und die „*Festigung des Zusammenhalts und die Stärkung der Handlungsfähigkeit von NATO und EU [...] für Deutschland von herausragender Bedeutung*“ (Bundesregierung 2016: 49). Diese Aussagen hat Bundeskanzlerin Angela Merkel auf der vorletzten Münchner Sicherheitskonferenz (Merkel 2019) noch einmal bekräftigt. Bemerkenswert sind in diesem Abschnitt auch zwei weitere Aussagen: Zum einen der an Russland gerichtete Satz, dass „*Deutschland weiter das Ziel einer Sicherheitsordnung, die sämtliche Staaten des europäischen Kontinents einbezieht*“ verfolgt (ebd.: 50). Zum anderen die von Kritikern (vgl. u. a. Neu 2016) oftmals unterschlagenen Aussagen zur Bedeutung und Priorisierung von Prävention, lokaler und regionaler Verantwortung sowie Krisenfrüherkennung im gesamtstaatlichen sicherheitspolitischen Ansatz:

„Prävention hat grundsätzlich Vorrang. Nachhaltige Prävention und Stabilisierung gelingen nur auf der Grundlage lokaler und regionaler Eigenverantwortung. Der Stärkung guter Regierungsführung und der Achtung der Menschenrechte in den betreffenden Staaten kommt dabei herausgehobene Bedeutung zu. Voraussetzung für unser wirksames und frühes Engagement ist Krisenfrüherkennung.“ (Bundesregierung 2016: 50). In diesem Zusammenhang wird im Weißbuch aber auch die Ernüchterung über den ausbleibenden Erfolg der großen Krisenmanagement- und Stabilisierungseinsätze der Vergangenheit thematisiert. Hier finden sich dann Aussagen zu den neuen Ansätzen der *Ertüchtigung*<sup>5</sup> lokaler und regional Verantwortlicher und Partner durch Beratung, Ausbildung und Ausrüstung sowie zur geänderten militärischen Primärausrichtung auf die Landes- und Bündnisverteidigung. Schließlich wird die Bedeutung des Erhalts einer regelbasierten internationalen Ordnung, des Rechts, insbesondere des Völkerrechts und der Menschenrechte, für Frieden und Stabilität betont und die Modernisierung und Stärkung der hierfür relevanten Organisationen und Institutionen zum ausdrücklichen Ziel erklärt (vgl. ebd. 52f.).

### **Gestaltungsfelder deutscher Sicherheits- und Verteidigungspolitik**

Bei den Gestaltungsfeldern fällt im Weißbuch die Nennung der Vereinten Nationen an erster Stelle und eine erklärte Offenheit gegenüber einer stärkeren Beteiligung an von den Vereinten Nationen (VN) geführten Einsätzen auf. Beides wurde in jüngerer Zeit durch ein leichtes Mehr an Personal und Fähigkeiten, die den VN zur Verfügung gestellt wurden, unterfüttert (Kaim/Strauß 2017; BMVg 2017). Angesichts der wiederholten Betonung der Bedeutung der VN, der deutschen außenpolitischen Kultur und deren Kompatibilität mit den VN und nicht zuletzt vor dem Hintergrund der Ankündigungen im Weißbuch (Bundesregierung 2016: 63) sowie während der erfolgreichen Bewerbung für einen nichtständigen Sitz im VN-

---

<sup>5</sup> Als *Ertüchtigung* oder *Ertüchtigungsinitiative* wird ein 2015/16 entwickeltes außen- und sicherheitspolitisches Instrument der Bundesregierung im Rahmen des Ansatzes der *Vernetzten Sicherheit* bezeichnet. Es geht von der Erkenntnis aus, dass lokale und regionale Akteure oftmals besser in der Lage sind, Konflikte und Krisen in ihrer Region zu bewältigen oder diesen vorzubeugen, als externe Akteure. Dazu müssten sie aber oftmals auch erst über Hilfe zur Selbsthilfe, Ressourcenzuweisung, Training und Kapazitätsaufbau in die Lage versetzt werden, selbst für Sicherheit und Stabilität sorgen zu können. Seit 2016 hat die Bundesregierung für mehr als 70 größere und kleinere Projekte über 100 Millionen Euro zur Verfügung gestellt. Das Auswärtige Amt und das Bundesministerium der Verteidigung teilen sich die Verantwortung und Zuständigkeit für die Maßnahmen (vgl. u. a. Bundesministerium der Verteidigung 2019a).

Sicherheitsrat, kann der erreichte Grad an personeller Beteiligung Deutschlands an VN-Friedenseinsätzen – Deutschland lag auch im Dezember 2019 mit insgesamt 543 polizeilichen und militärischen Einsatzkräften lediglich an 36. Stelle (Vereinte Nationen 2020) der Truppensteller – aber „*bestenfalls als halbberzig*“ (Kaim/Linnenkamp 2016: 2) bezeichnet werden.

Die beiden wichtigsten Gestaltungsfelder der deutschen Sicherheits- und Verteidigungspolitik bleiben NATO und EU. Der Schwerpunkt der deutschen Sicherheitspolitik liegt in Europa und der unmittelbaren Nachbarschaft der EU (vgl. ebd.: 2). Die Europäische Union ist es, die in allen Politikfeldern – mit deutlichen Abstrichen im verteidigungspolitischen Bereich – mit ihrer Politik und ihren Instrumenten maßgeblich das strategische Umfeld beeinflusst, im Guten, wie im Schlechten. Angesichts der krisenhaften Zuspitzung der Spannungen mit Russland, der damit verbundenen Renaissance von Landes- und Bündnisverteidigung, der wachsenden Bedeutung nuklearer Fragen spätestens mit der Aufkündigung des INF-Vertrages und aufgrund der – trotz erster Reformen – weiterhin mangelhaften sicherheitspolitischen Handlungsfähigkeit der EU, ist die NATO für Deutschland aus verteidigungspolitischer Perspektive das primäre Gestaltungsfeld. Einer wirksamen kollektiven Verteidigung und der Fähigkeit zur Abschreckung wird „angesichts der Rückkehr von Gewalt und Gewaltandrohung in die europäische Politik sowie der Instabilitäten in der Nachbarschaft des Bündnisgebietes“ existenzielle Bedeutung zugewiesen, „erst recht unter den Bedingungen weltweiter Proliferation von Massenvernichtungswaffen und Trägermitteln sowie der umfassenden Aufrüstung in zahlreichen Staaten“ (Bundesregierung 2016: 64f.).

Die starke Fokussierung auf die NATO wurde nach Erscheinen des Weißbuchs durch die Wahl Donald Trumps zum US-Präsidenten, dessen Haltung zu Bündnissen und Partnern im Allgemeinen und der NATO, EU, Europa und Deutschland im Speziellen sowie durch Frankreichs Politik unter Emmanuel Macron und eine gewisse Dynamik in der Gemeinsamen Sicherheits- und Verteidigungspolitik (GSVP), und schließlich, nach dem Ausscheiden Großbritanniens aus der EU, wieder etwas relativiert. Die verschiedenen Projekte, die zu einem Mehr an Handlungsfähigkeit (vgl. Krause 2019) bzw. Souveränität oder strategischer Autonomie (Lippert/Ondarza/Perthes 2019) der EU führen sollen, lauten: Europäischer Verteidigungsfonds (EDF), Transparente Fähigkeits- / Verteidigungsplanung (CARD), Militärisches Planungs- und Führungskommando (MPCC) und Ständige Strukturierte Zusammenarbeit (SSZ/PESCO) sowie Europäische Interventionsinitiative (EI2) (vgl. Wientzek 2018). Mit der neuen EU-

Kommission unter Ursula von der Leyen wurde zudem die bereits ange-dachte Generaldirektion „*Verteidigungsindustrie und Weltraum*“ im Ressort Binnenmarkt und Industrie auf den Weg gebracht, die mittel- und langfris-tig zu einer Vereinheitlichung und Konsolidierung bzw. einem gemeinsa-men europäischen Rüstungs- und Verteidigungsmarkt führen soll (vgl. Be-cker/Kempin 2019). Diese Maßnahmen werden aus deutscher Perspektive als komplementär zur Allianz verstanden, sollen ausdrücklich „*den europäi-schen Pfeiler in der NATO*“ stärken und die Bereitschaft der Europäer be-kunden, „ihren Anteil an der Verantwortung verlässlich und dauerhaft zu übernehmen“ (Bundesregierung 2016: 73). Der Aufbau einer gemeinsamen europäischen Sicherheits- und Verteidigungsunion, die dann tatsächlich die Frage der Relevanz der NATO für die europäische Verteidigung aufwerfen würde (vgl. Krause 2019: 6), wird realistisch als „*Fernziel*“ (Bundesregierung 2016: 73) deutscher Sicherheits- und Verteidigungspolitik bezeichnet.

Relativ kurz wird die OSZE abgehandelt, was nicht nur angesichts des deutschen Vorsitzes im Jahr 2016 doch etwas enttäuscht. Es entspricht aber zum einen dem Bedeutungsverlust dieser Organisation in den letzten Jahren und spiegelt zum anderen den von Vancouver bis Wladiwostok ge-sunkenen Willen, Sicherheit gemeinsam zu denken und zu gestalten wider. Eine ähnlich pessimistische Einstellung scheint auch für das Feld der Rüs-tungskontrolle, Abrüstung und Proliferation zu gelten, welches auf einer knappen Seite wenig ambitioniert dargestellt wird. Angesichts der Kontro-versen und Rückschläge der letzten Jahre und des offensichtlichen Desinte-resses der Großmächte mag dies verständlich sein. Spätestens mit den Entwicklungen auf der koreanischen Halbinsel, den Aufkündigungen des Iran-Atom-Abkommens sowie des INF-Vertrages, letzteres mit erhebli-chen direkten Auswirkungen auf die europäische Sicherheit, und den An-kündigungen oder Tests neuer Trägersysteme oder Technologien in diesem Bereich durch verschiedene Akteure muss dieses Gestaltungsfeld aber wie-der stärker in den Blick der Bundesregierung rücken. Die im März 2019 in Berlin durch das Auswärtige Amt durchgeführte Abrüstungskonferenz zu autonomen Waffensystemen, Cyber und neuen Kriegstechnologien (EU-Info 2019) darf daher nur der Auftakt eines deutlich verstärkten deutschen Engagements in diesem Politikfeld sein.

### **Ad-hoc-Koalitionen**

Der interessanteste und kontroverseste Punkt zu den Gestaltungsfeldern hat bisher erstaunlich wenig Resonanz gefunden. Unter dem Punkt „Bi- und multilaterale Partnerschaften und Ad-hoc-Kooperationen“ (Bundesre-

gierung 2016: 81) wird der Tatsache Rechnung getragen, dass in einer immer komplexeren, weniger verlässlichen, zugleich immer interdependenten und multipolaren Welt mit „*machtpolitischen Veränderungen und institutionellen Friktionen*“ (Glatz/Hansen/Kaim/Vorrath 2018: 25) wechselnde Koalitionen und Kooperationsformate zur Lösung anstehender Probleme notwendig sein können. Nun sind diplomatische und politische bi-, tri-, mini- und multilaterale Formate, wie die deutsch-französische Zusammenarbeit, das Weimarer Dreieck oder wie E3+3, G7 oder G20 nichts Neues, oftmals komplementär zu bestehenden Institutionen, teilweise lange erprobt und erweitern den Handlungsspielraum aller Beteiligten. Dennoch sollte bedacht werden, dass die kurzfristige Erweiterung des Handlungsspielraums langfristig zu Lasten existierender Institutionen gehen und deren doch eigentlich erwünschte Legitimation und Funktionsfähigkeit (VN vs. G20, AU und ECOWAS vs. G5 Sahel) untergraben kann (vgl. Brugger 2016: 36). Der Anwendungsbereich dieser *Ad-hoc-Koalitionen* wird im Weißbuch auch auf den Bereich der Verteidigungspolitik und des internationalen Krisenmanagements und der Konfliktbewältigung ausgeweitet:

*„Insbesondere Ad-hoc-Kooperationen werden als Instrumente der internationalen Krisen- und Konfliktbewältigung weiter an Bedeutung gewinnen. Deutschland wird dieser Entwicklung Rechnung tragen und sich in solchen Fällen, in denen es seine Interessen auf diesem Weg schützen kann, an Ad-hoc-Kooperationen beteiligen oder diese gemeinsam mit seinen Partnern initiieren“* (Bundesregierung 2016: 81).

Dabei gilt es zu bedenken, dass *Ad-hoc-Koalitionen* in besonderem Maße heikle Fragen aufwerfen und nicht nur mittel- und langfristig einige Nachteile mit sich bringen. Dazu zählen vor allem ein Mangel an Transparenz und politischer Kontrolle; ein Mangel an gemeinsamen Ordnungsvorstellungen, was mit den Einsätzen geleistet und politisch erreicht werden soll; ein Mangel an vereinbarten, verbindlichen Festlegungen über die Lastenteilung und die Bereitstellung von Kapazitäten und Ressourcen (vgl. Kaim/Linnenkamp 2016: 5; Glatz/Hansen/Kaim/Vorrath 2018: 25ff.). Für Deutschland werfen derartige *Ad-hoc-Koalitionen* oder *Koalitionen der Willigen* im Verteidigungsbereich zudem erhebliche wehrverfassungsrechtliche Fragen auf (vgl. Weingärtner 2019: 34f.). So liegen bei ihnen wesentliche, durch die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts festgelegte Voraussetzungen, wie insbesondere jene eines *Systems kollektiver Sicherheit*, eindeutig nicht vor (vgl. ebd.: 34; Kaim/Linnenkamp 2016: 5). Dies scheint den Verantwortlichen durchaus bewusst zu sein, denn im zweiten Teil des Weißbuchs zur Bundeswehr wird unter dem Punkt „Rechtliche Rahmenbedingen“ zu Auslandseinsätzen der Bundeswehr formuliert:

*„Gerade in Fällen, in denen die völkerrechtlichen Voraussetzungen für ein militärisches Vorgehen ohnehin vorliegen (etwa in Form einer Unterstützungsbitte der jeweiligen Gastregierung) und die daher auch keiner weiteren völkerrechtlichen Ermächtigung bedürfen, wird die Einbindung in ein System gegenseitiger kollektiver Sicherheit zunehmend schwierig“ (Bundesregierung 2016: 109).*

Diese Aussage scheint letztlich auf den Versuch hinauszulaufen, die gesetzliche Basis für Auslandseinsätze der Bundeswehr und den Spielraum der Regierung aufgrund der veränderten Bedingungen internationaler Sicherheitspolitik deutlich zu erweitern. Eine Abkehr von der Voraussetzung eines Systems kollektiver Sicherheit würde nahezu alle Bundeswehreinätze, die eine (derartige) völkerrechtliche Grundlage hätten, gesetzkonform stellen, wie dies u. a. in Frankreich oder Großbritannien weitgehende Praxis ist. Für einen derart „klaren Bruch mit der bisherigen Sicherheits- und Verteidigungspolitik Deutschlands“ (Keohane 2016: 3), bedürfte es aber einer eindeutigen politischen Willensbekundung des Parlamentes, einer Änderung bzw. Klarstellung des Grundgesetzes bzw. einer veränderten Rechtsauslegung durch das Bundesverfassungsgericht. Letzteres ist übrigens auch durch die Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts vom 17. September 2019 (Bundesverfassungsgericht 2019) über einen Einsatz deutscher Streitkräfte im Rahmen einer Ad-hoc-Koalition gegen den IS in Syrien nicht erfolgt. Allerdings wurde in diesem Urteil die EU eindeutig als System kollektiver Sicherheit (wichtigstes Kriterium = Zweck der Friedenswahrung) bezeichnet und der Einsatz der Bundeswehr gegen einen nicht-staatlichen Gegner in einem souveränen Staat auf Basis eines Bundestags-Mandats unter Bezug auf Resolutionen des VN-Sicherheitsrates und Artikel 51 der VN-Charta (Recht zur kollektiven und individuellen Selbstverteidigung) und Artikel 42 Absatz 7 des Vertrags über die Europäische Union (Beistandsklausel) als möglich bezeichnet. Die Regierung genieße einen notwendigen weitgehenden außenpolitischen Handlungsspielraum, der die Handlungsfähigkeit Deutschlands ermöglichen solle. Über die Rechtskonformität von *Ad-hoc-Koalitionen* ohne Mandat des VN-Sicherheitsrates traf der Zweite Senat in diesem Urteil jedoch keine Aussage (vgl. Ebd.). Sollte die Bedeutung derartiger Koalitionen und Einsätze weiter zunehmen, wie sich ja auch an der Einrichtung der nicht-institutionalisierten Europäischen Interventionsinitiative (EI2) zeigt, muss daher dringend eine Debatte über die politischen Ziele, die Legitimation und die verfassungsrechtlichen Grundlagen der Auslandseinsätze der Bundeswehr geführt werden. Dies wird dann auch, etwas verklausuliert, angesprochen. Zwar bliebe die regelbasierte Ordnung mit ihren Systemen kollektiver Sicherheit auch zukünftig der bevorzugte

Rahmen deutschen Engagements, aber gleichzeitig wird empfohlen, der Bundestag möge sich in einem geeigneten Verfahren über eine mögliche Reform des verfassungsrechtlichen Rahmens für Auslandseinsätze der Bundeswehr analog zu den Empfehlungen der „Rühe-Kommission“<sup>6</sup> befassen (ebd.: 109). Dass hier nur indirekt Stellung bezogen wird und die damalige Ministerin für Verteidigung auf Nachfrage sich zu diesem Punkt äußerte, es gäbe keinen Abschied von den Vorgaben des Grundgesetzes (Wiegold 2016), zeigt, wie dringend hier eine Klarstellung geboten ist (vgl. Weingärtner 2019). Dazu passt auch, dass zwar der Parlamentsvorbehalt bestätigt, aber durch den Zusatz der notwendigen „*Handlungs- und Gestaltungsfähigkeit in einem verlässlichen Rahmen*“ (Bundesregierung 2016: 109) seinerseits unter einen gewissen Vorbehalt gestellt wird.

## **Militärstrategische Ableitungen und Auswirkungen auf die Transformation der Streitkräfte**

Im Vergleich mit früheren Weißbüchern fällt auf, dass in Teil II auf konkretere Aussagen und Vorgaben zur Struktur und Organisation der Bundeswehr und ihrer Teilstreitkräfte nahezu völlig verzichtet wurde. Diese wurden in die Folgedokumente, zum einen die „Konzeption der Bundeswehr“, zum anderen in das weitgehend nichtöffentliche „*Fähigkeitsprofil*“, ausgelagert. Dieser zweite Teil des Weißbuchs zur „Zukunft der Bundeswehr“ hat daher auch vergleichsweise weniger Aufmerksamkeit erfahren und ist überwiegend kurz kommentiert worden (Vgl. u. a. Keohane 2016; Kaim/Linnenkamp 2016).

---

<sup>6</sup> Damit wird die „Kommission zur Überprüfung und Sicherung der Parlamentsrechte bei der Mandatierung von Auslandseinsätzen der Bundeswehr“ bezeichnet, die 2014 vom Deutschen Bundestag unter Vorsitz des ehemaligen Verteidigungsministers Volker Rühe mit der Arbeit zu diesem Thema beauftragt wurde und 2015 einen entsprechenden Bericht vorlegte. Es ging dabei insbesondere um die Vereinbarkeit oder etwaige Reformbedürftigkeit der rechtlichen Vorgaben und Prozeduren der Mandatierung von Bundeswehreinmätsätzen in Zeiten zunehmender Integration der Streitkräfte und multilateraler Einsätze in EU, NATO und VN. Die Empfehlungen der Kommission wurden nicht umgesetzt, weil sie der CDU/CSU-Bundestagsfraktion nicht weit genug gingen.

## Weißbuch

Gleich zu Beginn wird betont, dass für die Bundeswehr zukünftig die Landes- und Bündnisverteidigung, als wesentliche Anforderung an die Streitkräfte, neben und vor die Einsatzorientierung der vergangenen zwei Jahrzehnte tritt (vgl. Bundesregierung 2016: 88). Dabei wird die Bundeswehr als ein sicherheitspolitisches Instrument neben anderen bezeichnet, das – auch aufgrund des zunehmend hybriden Charakters der Bedrohungen – nur in einem gesamtstaatlichen Ansatz deutscher Sicherheitspolitik einen erfolgreichen Beitrag leisten kann. Mit dem wieder neu als Aufgabe dazugekommenen Heimatschutz und der nationalen Krisen- und Risikovorsorge wird dem defensiven Ansatz der Global Strategy der Europäischen Union Rechnung getragen. Ebenfalls neu hinzugekommen ist der Aufgabenbereich „*Cyber und Informationsraum*“ (ebd.: 93), der zum Zeitpunkt der Erwähnung bereits organisatorisch ausgeplant war und mit dem gleichnamigen Kommando im Frühjahr 2017 auch offiziell aufgestellt wurde.

Insgesamt wird aber in diesem zweiten Teil des Weißbuchs die erhebliche und wieder gestiegene Bedeutung der NATO deutlich. Der EU wird in der Verteidigungspolitik keine eigene Rolle mehr zugestanden. Während zur Europäischen Union daher eher allgemeine Aussagen in Bezug auf deren Alleinstellungsmerkmal aufgrund umfassender Möglichkeiten in nahezu allen Politikbereichen und zum weiteren Ausbau der GSVP-Institutionen getätigt werden, werden zur NATO sehr konkrete Verpflichtungen und Anforderungen sowie eigene Beiträge benannt. So seien die Bündnisvorgaben, ergänzt durch EU-Planungen, primärer Treiber der Bundeswehrplanungen: „*Sie bestimmen die Ausrichtung des Fähigkeitsprofils der Bundeswehr auf Landes- und Bündnisverteidigung, internationales Krisenmanagement sowie die Entwicklung partnerschaftlicher Beziehungen*“ (ebd.: 97). Die Entwicklungen in der NATO verlangten „eine deutliche Akzentuierung der Anstrengungen im Rahmen der Landes- und Bündnisverteidigung“ und damit ginge das Ziel einher, „*die Fähigkeiten der Europäer – auch als europäischer Pfeiler innerhalb der NATO – zu stärken*“ (ebd.: 97). Als konkreter Beitrag wird das von Deutschland initiierte Rahmennationenkonzept benannt. An dieser Stelle können zudem die – trotz zum Teil heftiger Differenzen (vgl. Spiegel Online 2019a) – grundsätzlich wieder gestiegenen Verteidigungsausgaben und insbesondere die deutschen Beiträge zur Rückversicherung der mittelosteuropäischen Bündnismitglieder namentlich des Baltikums und Polens ge-

nannt werden. Bei der Verstärkten Vornepräsenz<sup>7</sup> der NATO mit jeweils einer Battlegroup von ca. 1.000-1.500 Soldaten in den jeweiligen Staaten ist Deutschland (in Litauen) eine der Führungsnationen (vgl. NATO 2018). Bei der sogenannten NATO-Speerspitze (Very High Readiness Joint Task Force/VJTF),<sup>8</sup> mit ca. 5.000-8.000 Soldaten, ist Deutschland 2019 und 2023 Rahmennation und stellt daher den Hauptanteil an Personal und Material (vgl. NATO 2019). Die relativ starke Betonung der NATO als primäres Forum deutscher sicherheits- und verteidigungspolitischer Anstrengungen hat seit dem Weißbuch 2016 zwar keine grundlegende Änderung erfahren, wurde aber, wie bereits weiter oben ausführlich thematisiert, in der Folge durch EU- und bilaterale Entwicklungen im Gefolge von Trump und Brexit etwas relativiert. Alle EU-Maßnahmen werden jedoch, wie Bundeskanzlerin Angela Merkel auf der Münchner Sicherheitskonferenz (Merkel 2019) versicherte, als Stärkung des europäischen Pfeilers der NATO und komplementär zur Allianz verstanden und gedacht. So ist z. B. auch das von Deutschland geleitete PESCO-Projekt für ein europäisches Logistiknetzwerk in Verbindung mit dem wesentlich von und in Deutschland vorangetriebenen NATO-Vorhaben (Enhanced Host Nation Support), dem Aufbau von Logistik-Kommandos für NATO und EU sowie einer EU-Initiative zur Verbesserung der militärischen Mobilität zu sehen (vgl. Wiegold 2018a; Behörden Spiegel 2019a, Bundesministerium der Verteidigung 2018c).

## Die Konzeption der Bundeswehr

In der *„Konzeption der Bundeswehr“* (KdB) heißt es gleich zu Anfang: *„Die KdB übersetzt den im Weißbuch 2016 formulierten Willen Deutschlands zur Übernahme von mehr Verantwortung in der Welt in Vorgaben zum Handeln für die gesamte Bundeswehr unter Führung des Bundesministeriums der Verteidigung (BMVg)“*

---

<sup>7</sup> Als Enhanced Forward Presence (deutsch: Verstärkte Vornepräsenz) wird eine Initiative der NATO bezeichnet, die 2016 zur Rückversicherung der östlichen Mitgliedsstaaten und Sicherung der Ostflanke der Allianz in Folge der russischen Annexion der Krim und des Krieges in der Ostukraine beschlossen wurde. Zur Umsetzung werden seither – unter Beachtung der Bestimmungen der NATO-Russland-Grundakte – multinationale NATO-Battlegroups in Stärke von ca. 1.000 Soldaten in den baltischen Republiken und Polen rotierend stationiert.

<sup>8</sup> Die sogenannte „NATO-Speerspitze“, die VJTF, ist der besonders schnell einsatzbereite und verlegbare Teil der Krisenreaktionskräfte der Allianz, der NATO Response Force (NRF). Sie umfasst etwa eine Kampfbrigade mit 5.000 Soldaten, die innerhalb von 48 bis maximal 72 Stunden überall hin verlegbar sein sollen, wo sie gebraucht werden.

(Bundesministerium der Verteidigung 2018e: 4). Es geht hier also darum, wie die Bundeswehr ihre sicherheitspolitische Aufgabe wahrnehmen soll. Die Re-Fokussierung auf die Landes- und Bündnisverteidigung und die wiederholt betonte Wichtigkeit der NATO finden sich in der KdB dabei nicht ausdrücklich wieder. Statt einer Priorisierung heißt es: „Die [...] Aufgaben der Bundeswehr sind gleichrangig, aber nicht alle gleichzeitig wahrzunehmen. Sie werden untereinander nicht priorisiert, sondern ganzheitlich betrachtet“ (Bundesministerium der Verteidigung 2018e: 5). Die einsatzbereite und bündnisfähige Bundeswehr soll in einem sich stetig wandelnden und schwer vorhersehbaren Sicherheitsumfeld zukünftig im Prinzip alles und dies über das „gesamte Fähigkeitspektrum im Verbund von Führung, Aufklärung, Wirkung und Unterstützung“ leisten können (ebd. 7). Sie soll zudem als Rahmennation kleinere Partner „flexibel und synergetisch integrieren und führen“ und dabei über Hochwertfähigkeiten verfügen, die kleinere Partner nicht bereitstellen könnten (vgl. ebd.). Da die Kräfte und Fähigkeiten der Bundeswehr jedoch nur einmal vorhanden seien – das sogenannte *Single Set of Forces* – stünden diese nach einer Einsatzentscheidung nicht mehr für andere Aufgaben zur Verfügung. Um dennoch möglichst vielen der nationalen und internationalen Aufgaben gerecht zu werden, müssten die Streitkräfte über flexible, moderne, adaptionsfähige, multifunktionale und nachhaltige Strukturen und Personal verfügen und sich konsequent Zukunftstechnologien erschließen (ebd.: 9f.). Dazu gesellen sich weitere schön und modern klingende Aussagen zum vernetzten Ansatz, der Einsatzorientierung und der Resilienz.

Den Verfassern der KdB ist klar, dass für die ambitionierten Ziele „entsprechende finanzielle Ausstattung“, eine „nachvollziehbare, abgestimmte und zielgerichtete Finanzbedarfsplanung“ sowie eine „verstetigte Finanzausstattung“ die erforderlichen Grundlagen sind (ebd.: 6). Um diese zu erreichen, seien zudem die erfolgreichen Umsetzungen der *Trendwenden* „unabdingbare Voraussetzung“ (ebd.: 4). Die KdB und das daraus abgeleitete Fähigkeitsprofil (FäPro) sind im Juli bzw. im September 2018 erlassen worden. Schon zu diesem Zeitpunkt hätte – siehe weiter unten 4.4. – eine realistischere Einschätzung hinsichtlich des Erfolgs und vor allem der Dauer der *Trendwenden* berücksichtigt werden müssen. Insbesondere für Personal und Material war absehbar, dass die Ziele trotz aller eingeleiteten Maßnahmen kurz- und mittelfristig nicht im vorgesehenen Rahmen und Umfang erreicht werden würden. Auch die positive Finanzentwicklung blieb bereits zu diesem Zeitpunkt – trotz aller internationalen Zusagen und regierungsoffiziellen Rhetorik – hinter den ursprünglichen Forderungen und Annahmen zurück.

Unter dem Punkt „Rahmenbedingungen“ findet sich in der KdB erneut der Hinweis auf den Einsatz der Bundeswehr in den rechtlich umstrittenen *Ad-hoc-Koalitionen*, wie er auch schon im Weißbuch erwähnt wurde. Die Bundeswehr, so wird hier postuliert, werde sich nicht nur an diesen beteiligen, sondern behalte sich vor, diese „auch als Rahmennation, zu initiieren“ (ebd.: 25). Trotz der eingangs erwähnten Gleichrangigkeit der Aufgaben und der bewussten Vermeidung jedweder Priorisierung wird in der KdB die Wende zum eindeutigen Schwerpunkt auf die Landes- und Bündnisverteidigung deutlich: „*Als anspruchsvollste und aufwändigste Aufgaben werden dabei die Landes- und Bündnisverteidigung (LV/BV) sowie die nationale Krisenvorsorge im Fokus des Handlungs- und Leistungsvermögens der Bundeswehr stehen*“ (ebd.: 5). Die Anstrengungen im Rahmen der Gemeinsamen Sicherheits- und Verteidigungspolitik der EU werden ausschließlich komplementär zur NATO und als Stärkung des europäischen Pfeilers in der Allianz betrachtet. „*Deutsche Sicherheits- und Verteidigungspolitik soll in ihrer Grundausrichtung transatlantisch bleiben und zugleich europäischer werden*“ (ebd.: 6). Auch weiter hinten, unter dem Punkt „Auftrag und Aufgaben“, finden sich „*Landes- und Bündnisverteidigung im Rahmen von NATO und EU*“ vor dem Punkt „*Krisenmanagement*“ wieder (ebd.: 19). Zudem wird Bündnissolidarität wiederholt als Teil deutscher Staatsräson beschrieben (ebd.: 20). Neu hinzugekommen ist der Auftrag „*Heimatschutz, nationale Krisen- und Risikovorsorge und subsidiäre Unterstützungsleistungen in Deutschland*“ (ebd.: 20). Zudem findet die „*Ertüchtigung der Sicherheitsstrukturen von Partnern und Regionalorganisationen*“ ausdrückliche Erwähnung. Bei der Ausdifferenzierung dieser Aufgaben finden sich Herausforderungen, wie etwa die konventionelle Landesverteidigung im Rahmen eines gesamtstaatlichen Ansatzes ziviler und militärischer Mittel sowie mit Verbündeten im Bündnis, hier mit der Fähigkeit, als Gastnation agieren zu können. Hybride Bedrohungen, das Nutzen des Cyber- und Informationsraums sowie des Weltraums und Resilienz, die Abwehr von konventionellen wie asymmetrischen und terroristischen Angriffen staatlicher und nicht-staatlicher Akteure lauten die Herausforderungen und Aufgaben in diesem Zuge (vgl. ebd.: 22f.). Es wird darauf hingewiesen, dass die Vergleichbarkeit mit der Zeit des Kalten Krieges inklusive einer symmetrischen gleichzeitigen Bedrohung des gesamten Bündnisgebietes nicht zu erwarten sei. Aufgrund der erwartbaren hochagilen und gleichzeitig hybriden Vorgehensweise eines potenziellen Gegners mit hochtechnologischen Fähigkeiten sei jedoch grundsätzlich das gesamte Bündnisgebiet bedroht (vgl. ebd.: 23). „*Die nach wie vor doktrinär hinterlegte und faktisch vorhandene Möglichkeit eines Einsatzes von nuklearen Waffen komplementiert dies*“ (ebd.). Weitere konkrete Auf-

gaben in diesem Kontext sind die bereits erwähnten *einsetzgleichen Aufgaben* bei der Luftraumüberwachung, den Ständigen Marine-Einsatzverbänden der NATO sowie der Bereitstellung von Kräften im Rahmen der Verstärkten Vornepräsenz, NATO-Speerspitze und den EU-Battlegroups (EU-BG) sowie entsprechenden Übungen und Vorbereitungen (vgl. ebd.: 24).

Hinsichtlich des Internationalen Krisenmanagements wird der Bundeswehr im Rahmen von NATO, EU, VN und den *Ad-hoc-Koalitionen* die gesamte Aufgabenpalette ins Auftragsbuch geschrieben. Gemeinsam mit anderen staatlichen und nicht-staatlichen Partnern sollen Aufträge in den folgenden Bereichen geleistet werden können: Krisenfrüherkennung und Aufklärung; präventive Maßnahmen; *Ertüchtigungsmaßnahmen*; Stabilisierung einschließlich von Bereichen wie Gesundheitsversorgung, Infrastruktur, Flugsicherung und kommunale Dienste; Entwaffnung und Demobilisierung; konfliktbegleitende und -nachsorgende Rüstungskontroll- und Nichtverbreitungsmaßnahmen; friedenserhaltende und friedens erzwingende Einsätze bis hin zu hochintensiven Kampfoperationen kurzer Dauer (ebd.: 24f.).

Diese extrem herausfordernde Auftragsbeschreibung dürfte sich insbesondere für die Umsetzung der angekündigten Rückkehr zum Heimatschutz und zum nationalen Risiko- und Krisenmanagement sowie zur Leistung subsidiärer Unterstützung im Inland nur mit erheblichem Aufwand bewältigen lassen. Wer miterlebt hat, wie die Bundeswehr hier über Jahre hinweg Kapazitäten abgebaut, Fähigkeiten und Personal verloren, Depots geschlossen, ihre Ressourcen aufgebraucht, von der Substanz gelebt und sich nahezu ausschließlich auf den Einsatz im Ausland hin orientiert hat, der weiß, dass dies unter den gegebenen Vorzeichen und in Zeiten ausgesetzter Wehrpflicht eine äußerst schwierige, teure und langfristige Aufgabe werden dürfte. Zudem ist hier auch in den klassischen Aufgaben und Schwerpunkten die gesamte Bandbreite vom Katastrophenfall, über See- und Luftraumüberwachung, Flugkörperabwehr, Such- und Rettungsdienst auf See und an Land, schwere Unglücksfälle, Schutz kritischer Infrastrukturen im Verteidigungsfall bis zur Hilfe bei der Terrorabwehr gefordert. Neu hinzugekommen ist hier die Unterstützung beim Schutz des Cyber- und Informationsraums. Ebenfalls in diesem Kapitel finden sich auch die bekannten Aufgaben des Schutzes und der Evakuierung bzw. Rettung bedrohter deutscher Staatsangehöriger im Ausland (vgl. ebd. 26f.). Schließlich kommen der Bundeswehr zahlreiche Spezialaufgaben im Bereich der *Ertüchtigung*, der Zusammenarbeit, des Trainings mit Partnern und Partnerorganisationen zu sowie Aufgaben im Rahmen der Rüstungskontrolle, bei Maßnahmen zur Nichtverbreitung von Massenvernichtungswaffen und bei vertrauensbil-

denden Maßnahmen sowie im Rahmen humanitärer internationaler Not- und Katastrophenhilfe (ebd. 28ff.).

In diesem Zuge, Stichwort Heimat- und Katastrophenschutz sowie Bundeswehrpräsenz in der Fläche, und im Zuge des geplanten personellen Aufwuchses, hat die Bundeswehr schon im Sommer 2018 damit begonnen, ihr Stationierungskonzept von 2011 zu überarbeiten und einzelne Kasernen und Standorte länger zu erhalten bzw. deren beabsichtigte Schließung komplett auszusetzen (Vgl. Bundesministerium der Verteidigung 2018f). Vor dem Hintergrund besserer Ausstattung und erweiterter Fähigkeiten im Rahmen der Landes- und Bündnisverteidigung sowie der Unterstützung als *Host Nation*, wurden zudem „*acht bereits aufgegebenen Lager für Material und Munition wieder in Betrieb*“ (Wiegold 2019a) genommen. Dieser Punkt taucht in der Konzeption auch noch einmal als „Basis Inland und Drehscheibe Deutschland“ (Bundesministerium der Verteidigung 2018e: 60f.) auf. Erste konkrete Schritte finden sich hier im Rahmen des Ausbaus bzw. der Integration eines neuen Kommandos in das existierende Multinationale Kommando Operative Führung in Ulm, das sowohl der NATO als auch der EU oder anderen internationalen Institutionen zur Verfügung gestellt werden kann und das zur Streitkräftebasis (SKB) der Bundeswehr gehört. Hier wird nun im Zuge der NATO-Initiative „*Enhanced Host Nation Support*“ und der EU-PESCO-Initiative „*Projekt Militärische Mobilität*“ ein neues NATO-Kommando, das „*Joint Enabling and Support Command*“ (JSEC), zur Koordinierung, Unterstützung und Absicherung von Transporten und Verlege-Operationen, in Ulm aufgestellt. Ebenfalls in Ulm will die NATO in diesem Zusammenhang zusätzlich noch ein „*Standing Joint Logistics Support Group Headquarters*“ (SJLSG HQ) etablieren (Behördenpiegel 2019a: 45). Vor dem Hintergrund der immensen Herausforderungen im Bereich Personal und Fähigkeiten sowie den gewachsenen Anforderungen an Heimat- und Katastrophenschutz gewinnt die Reserve der Bundeswehr kontinuierlich an Bedeutung (Bundesministerium der Verteidigung 2018e: 64). Sie ist daher nicht nur im Weißbuch und der KdB prominent erwähnt, sondern auch Bestandteil eines Gesetzesentwurfs des Bundeskabinetts, welcher sich grundsätzlich der Erhöhung der personellen Einsatzbereitschaft der Bundeswehr widmet (Wiegold 2019b). Dieser ist vor allem der unbefriedigenden Personalsituation geschuldet. Neben der Erhöhung der Attraktivität, mehr Möglichkeiten zu begründeten Abweichungen von der EU-Arbeitszeitrichtlinie und erweiterten Möglichkeiten der Ernennung zum Berufssoldaten, sieht der Entwurf mehr Möglichkeiten des längeren und flexibleren Einsatzes von Reservisten für abwesende Soldaten in der Trup-

pe vor. Sind Vakanzen nicht anders abwendbar, sollen Dienstposten künftig problemlos für bis zu zehn Monate von Reservisten wahrgenommen werden können. Damit können Reservisten zukünftig weitaus einfacher als bisher vorhandene Lücken schließen (vgl. ebd.). Auch die im Oktober 2019 erlassene neue „Strategie der Reserve“ dient hierzu und soll helfen, das Erreichen der in KdB und FäPro definierten grundlegenden Fähigkeiten und Ziele, insbesondere mit Blick auf Landes- und Bündnisverteidigung sowie Heimat- und Katastrophenschutz, bis 2032 sicherzustellen.

## Das Fähigkeitsprofil der Bundeswehr

Das Fähigkeitsprofil der Bundeswehr orientiert sich bei einer Bündnisarmee naturgemäß an den in der NATO und der EU vereinbarten und koordinierten Fähigkeitsvorgaben, den politisch-strategischen Vorgaben aus dem Weißbuch und den konzeptionell-qualitativen Vorgaben der Konzeption der Bundeswehr. Letztere werden mit quantitativen Festlegungen bis auf die Ebene der Heeresbrigaden und schwimmenden sowie fliegenden Einheiten verknüpft. Vorhandene eigene Fähigkeiten werden mit dem künftigen Fähigkeitsbedarf von NATO, EU und einzelnen Partnern im Rahmen der „Verteidigungs- und Fähigkeitsplanungsverfahren von NATO („NATO Defence Planning Process“ (NDPP)) und EU („Capability Development Mechanism“ (CDM)) zwischen den Partnern abgestimmt und Fähigkeitsdefizite ausgeglichen“ (Bundesministerium der Verteidigung 2018a: 8). „Nationale Anforderungen an eigene zusätzliche Fähigkeiten ergänzen die Ziele zu einem aufeinander abgestimmten kohärenten Anforderungsprofil“ (ebd.: 36). Das Fähigkeitsprofil der Bundeswehr ist ein nicht-öffentliches, regelmäßig zu aktualisierendes Planungsdokument, das auch den Abgeordneten des Deutschen Bundestages lediglich in der Geheimschutzstelle zur Einsicht bereit liegt. Aus den veröffentlichten und bekanntgewordenen Fakten geht hervor, dass die Bundeswehr in drei großen Modernisierungsschritten in den Jahren 2023, 2027 und schließlich 2031 zu einer modernen, bündnis- und verteidigungsfähigen Armee mit Vollausrüstung, deutlich gewachsenen Fähigkeiten sowie mehr Personal und zusätzlichem Gerät aufwachsen soll, deren Kernaufgabe die Landes- und Bündnisverteidigung im Rahmen von NATO und EU darstellt (vgl. Deutscher Bundeswehrverband 2018; Österreichische Militärische Zeitung 2018: 783f.; Wiegold 2018b). Konkret benennt das BMVg drei Ziele: „das Modernisieren bereits existierender Fähigkeiten, das Füllen „*hobler Strukturen*“ sowie die Entwicklung neuer Fähigkeiten“ (vgl. Bundesministerium der Verteidigung 2018g). Bei der Per-

sonalstärke plant das BMVg einen Aufwuchs der Streitkräfte auf ca. 203.000 Soldaten bis 2025 (vgl. Bundesministerium der Verteidigung 2018h).

Bei den Modernisierungsschritten wird der neue Schwerpunkt der Landes- und Bündnisverteidigung überdeutlich. So soll unter Verweis auf die erneute Übernahme der VJTF durch Deutschland als Rahmennation im Jahr 2023 ein „modernisiertes und komplett ausgestattetes Brigadeäquivalent“ (ebd.) zur Verfügung stehen, dass sich seine Fähigkeiten, sein Gerät und sein Personal nicht, wie aktuell die Panzerlehrbrigade 9 als VJTF 2019, bei zahlreichen anderen Einheiten im gesamten deutschen Heer zusammensuchen muss (vgl. Europäische Sicherheit und Technik 2018: 42; Seliger 2018: 32ff.). Zur VJTF 2023 gehören ebenfalls ein gemischter Einsatzverband „Luft“ sowie Einheiten der Bundesmarine (vgl. Bundesministerium der Verteidigung 2018g). Der Schwerpunkt liegt dennoch bei den Heeresanteilen, wobei unklar zu sein scheint, wie sich dieser in der zunächst bis 2023 geplanten Modernisierung niederschlagen soll. Die damit verbundenen Materialbedarfe erzeugen Kosten, die zu einem erheblichen Teil nicht aus dem laufenden Etat genommen, sondern zusätzlich beantragt werden sollen. Während das Heer von materieller Vollausrüstung für eine komplette schwere Kampfbrigade inklusive der dazugehörigen Unterstützungs- und Sanitätskräfte mit insgesamt ca. 5000 Soldaten und Kosten von bis zu fünf Milliarden Euro ausgeht, plant das Ministerium dem Vernehmen nach nur mit dem deutschen Anteil an der VJTF – Stichwort „Rahmennation“ – und damit nur etwa 3000 Soldaten (vgl. Seliger 2018: 35). Trotz etlicher Verbesserungen und einer Vielzahl angelaufener Projekte ist Anfang 2020 auch offiziell klar, dass die ambitionierten Ziele für die VJTF 2023 nicht vollständig zu halten sind. Die Brigade wird sich erneut Material leihen müssen und bei den Modernisierungsprojekten wird nicht alles rechtzeitig fertig sein. Es wird aber keine bundeswehrweite „Sammelaktion“ vom Ausmaß der vorangegangenen VJTF-Aufstellungen notwendig werden und die zeitlich ehrgeizigen Planungsziele haben zumindest für diese Maßnahmen zu einer Beschleunigung geführt (vgl. Clement 2020: 10ff.; Hoffmann 2020: 13ff.). Bis 2031/32 sollen laut Planung des Heeres (vgl. ebd.; Giegerich 2018: 16; Jane’s 360 2018) und Aussagen des Generalinspektors (vgl. n-tv 2019) dann auch die übrigen Brigaden der drei Heeresdivisionen vollausrüstet, modernisiert und einsatzbereit sein, ebenfalls ein ambitionierter Zeitplan.

Der bisher schon handlungsleitende Gedanke des „Joint“, also des teilstreitkraftübergreifenden Handelns, wird im Fähigkeitsprofil fortgeschrieben. Während „das Handlungs- und Leistungsvermögen der Bundeswehr über eine so-

nannte Grundaufstellung sowie Missionspakete definiert“ (Bundesministerium der Verteidigung 2018g) wird, sollen die künftigen Aufgaben der Bundeswehr übergreifend durch zwölf sogenannte Systemverbände aus allen Teilstreitkräften und Organisationsbereichen der Bundeswehr erfüllt werden. Kernstück ist der Systemverbund Land, der ebenfalls durch Kräfte aus allen Bereichen mit Ausnahme der Marine gebildet wird. Für die Bündnisverteidigung stellt die Bundeswehr in diesem Systemverbund einen multinationalen Korpsstab sowie wesentliche Teile zweier weiterer Korpsstäbe. Drei Divisionsstäbe sollen zunächst acht aktive deutsche Brigaden führen, die später auf zehn aufwachsen sollen. Insgesamt soll der multinationale Verband („*Combined*“) dann gemeinsam mit den Verbündeten bis zu 15 mechanisierte Brigaden zur Verteidigung vorhalten (vgl. Wiegold 2018b). Der Systemverbund umfasst neben den Brigaden des Heeres u. a. Kräfte der Flugabwehr der Luftwaffe, medizinische Unterstützung aus dem Sanitätsdienst, logistische und sonstige Unterstützungsleistungen aus der Streitkräftebasis und IT- und Führungsmittel sowie Kräfte des Cyber- und Informationsraumes der Bundeswehr (vgl. ebd.). Neben bereits geplanten und auch für die Fähigkeiten von NATO und EU verbindlich zugesagten Beschaffungen, wie u. a. dem neuen schweren Transporthubschrauber, sind „für den Systemverbund [...] zahlreiche neue leichte Unterstützungshubschrauber (*Light Utility Helicopter, LUH*) in der Rolle *Light Attack* zusätzlich zu den Tiger-Kampfhubschraubern vorgesehen“ (ebd.; Tagesschau 2018c).

Der Systemverbund Luft soll über vier sogenannte Air Task Forces – Flugzeugverbände bislang nicht bekannter Größe – verfügen, welche gemeinsam mit den Verbündeten über Deutschland und den Einsatzgebieten die Luftüberlegenheit erringen sollen. Ebenfalls Teil dieses Systemverbundes sind die *Nukleare Teilhabe* – über die zwischen den Regierungsparteien CDU/CSU und SPD kein Konsens besteht – und ein Beitrag zur Abwehr von Flugkörpern im Rahmen der integrierten NATO-Luftverteidigung (vgl. ebd.; Wiegold 2018b). Der Systemverbund See beinhaltet die zeitgleiche Bereitstellung von 15 hochseefähigen Kampfschiffen und Unterstützungseinheiten, darunter elf Fregatten, im sogenannten dreidimensionalen Seekrieg (unter Wasser, auf dem Wasser, in der Luft). Vor dem Hintergrund der Landes- und Bündnisverteidigung sowie den Daueraufgaben in der NATO gewinnen Operationen in Randmeeren (Ostsee, Nordsee, Mittelmeer) wieder an Bedeutung. Weitere Fähigkeiten sollen die Unterwasserkriegführung, konventionelle U-Boot-Operationen, U-Jagd, Seeminenabwehr und -einsatz sowie die maritime Luftverteidigung und die Abwehr ballistischer Raketen sein. Darüber hinaus soll der Systemverbund See die

Fähigkeit zur Luftkriegführung über der See zurückzuerlangen, nachdem man die Tornados der Marineflieger vor etwa einem Jahrzehnt der Luftwaffe übergeben hatte (vgl. ebd.; Tagesschau 2018c).

Zusätzliche Systemverbünde gibt es für die Bereiche Cyber, Weltraum, Spezialkräfte, Logistik, Heimatschutz, operative Führung sowie Nationales Risiko- und Krisenmanagement (ebd.). Die Befähigung für den bisherigen Schwerpunkt der Auslandseinsätze bzw. Krisenmanagementeinsätze wird über die sogenannten Missionspakete auch weiterhin gewährleistet, tritt aber prioritär hinter die Landes- und Bündnisverteidigung zurück. Insgesamt sollen im ersten Schritt bis 2023 im Rahmen der Nationalen Ambition insgesamt die folgenden Leistungen im Systemverbund zur Verfügung stehen: drei Heeresdivisionen (Land, voll ausgerüstet erst 2031/32), die vier multinationalen *Air Task Forces* (Luft), 25 Kampfschiffe und acht U-Boote (See), eine Cyber-/Information Domain Task Group sowie Fähigkeiten für Spezielle Operationen, im Weltraum, sowie Unterstützung durch Logistik, ABC-Abwehr, Feldjäger und Spezialpioniere (vgl. Österreichische Militärische Zeitschrift 2018).

Aufgrund der komplexen und volatilen Lage wird für die Bundeswehr insgesamt die Bereitschaft zu einer ständigen und „*kontinuierliche(n) Aktualisierung und Anpassung des Aufgabenspektrums*“ (Bundesregierung 2016: 88) verlangt. Um diesem Anspruch gerecht werden zu können und alle Aufgaben und eingegangenen Verpflichtungen erfüllen zu können, sollen die Streitkräfte über herausragende qualitative, personelle und materielle hochtechnologische Fähigkeiten und Befähigungen in allen wesentlichen militärischen Bereichen – Führung, Aufklärung, Wirkung, Unterstützung – sowie flexible, moderne und effiziente Strukturen sowie hervorragendes Material verfügen (vgl. Bundesregierung 2016: 102ff.). Das Fähigkeitsprofil ist die konkrete, an diesem Anspruch und an den vereinbarten und zugesagten Fähigkeiten orientierte Umsetzung von Weißbuch und KdB sowie der Beschlüsse und Vereinbarungen in der NATO und der EU durch die Bundeswehr bzw. das BMVg. Um diesen Zustand bei einer seit Jahren weitgehend unkoordiniert schrumpfenden, unterfinanzierten und von der Substanz lebenden Bundeswehr zu erreichen und die gegenüber internationalen Partnern eingegangenen Verpflichtungen zu erfüllen, sind erhebliche personelle, materielle und finanzielle Anstrengungen notwendig. Ebenfalls erforderlich wäre eine umfassende (europäische) sicherheitspolitische Strategie, einschließlich der Klärung der Frage, wozu wir Streitkräfte in welcher Größenordnung und Ausstattung unterhalten und unter welchen Umständen einsetzen wollen, sowie ein klares verteidigungspolitisches Konzept,

das dann auch konsequent und verlässlich mit den entsprechenden Ressourcen zu unterfüttern und umzusetzen wäre (vgl. Mölling/Schütz/Voss 2018; Schnell 2018a). Ob die Politik dies zu realisieren und die notwendigen Ressourcen bereitzustellen willens ist, scheint allerdings – auch unter den Bedingungen zunehmend schwieriger Regierungsbildung und Mehrparteienkoalitionen – fraglich. Ob die Bundeswehr und die Industrie im Stande wären, dies dann planerisch und organisatorisch im selbst gesetzten Zeitrahmen und unter den gegebenen Strukturen und Bedingungen umzusetzen, bleibt, trotz aller Aussagen und Ankündigungen zu den materiellen, personellen und finanziellen *Trendwenden* im Weißbuch, der KdB und darüber hinaus, ebenso fraglich (Bundesregierung 2016: 117ff.; Bundesministerium der Verteidigung 2018e: 4ff.; Müller 2019).

Bei der Vorstellung des Fähigkeitsprofils gab es dann erwartungsgemäß auch sehr unterschiedliche Reaktionen. Während die CDU/CSU feststellte, dass die Streitkräfte und der Verteidigungsetat dafür kräftig aufwachsen müssten, zeigten sich Teile der SPD und die Opposition deutlich kritischer, insbesondere darüber, wie viel mehr an finanziellen Ressourcen der Bundeswehr zur Verfügung gestellt werden sollten. Obwohl grundsätzlich zwischen den Regierungsparteien vereinbart, bleibt weiterhin unklar, wie stark der Wehretat letztlich wachsen wird. Für die Umsetzung der bekannt gewordenen Projekte und Beschaffungsvorhaben des Fähigkeitsprofils in Quantität und Qualität wäre aber – ein funktionierendes und pünktliches Beschaffungswesen, eine liefer- und leistungsfähige wehrtechnische Industrie und eine effiziente Planung und Steuerung derselben durch das BMVg sowie die dazu notwendigen politischen Beschlüsse vorausgesetzt – in der Tat ein kräftigeres und vor allem stetigeres Anwachsen des Etats notwendig, was auch die damalige Ministerin von der Leyen bei der Vorstellung des Haushaltsentwurfs 2019 einräumte. Die Erhöhung des Wehretats 2019 auf 42,9 Mrd. Euro sei zwar wichtig, aber die größten finanziellen Herausforderungen für die Modernisierung der deutschen Streitkräfte stünden noch bevor (vgl. Deutscher Bundestag 2018b). Henning Otte, der verteidigungspolitische Sprecher der CDU forderte, dass sich die Planungen bis 2023 auf einen jährlichen Finanzbedarf von etwa 60 Milliarden Euro hinbewegen müssten (vgl. Tagesschau 2018c). Auch er verwies darauf, dass dazu die Beschaffungsstrukturen so optimiert sein müssten, dass eine Umsetzung auch von dieser Seite aus gesichert sei (vgl. Tagesschau 2018c). Während Gesine Löttsch für die Linkspartei jede Form von Aufrüstung als kontraproduktiv und als Irrweg ablehnte, stellte Tobias Lindner von Bündnis 90/Die Grünen unter Verweis auf die Berichte des Bundesrechnungs-

hofes und die vielen unbesetzten Stellen im Beschaffungsamt in Zweifel, dass es in nächster Zeit gelänge, derart viel Geld vernünftig und zielgerichtet auszugeben (vgl. Deutscher Bundestag 2018b). Diese Kritik wiederholte und konkretisierte Lindner, der zugleich auch im Haushaltsausschuss sitzt, im Februar 2019 in einem Interview. Wenn 2023 eine voll ausgerüstete Brigade zur Verfügung stehen soll, müssten langsam aber sicher einmal die entsprechenden Beschlüsse durch den Bundestag gefasst werden. Bis zum heutigen Tag sei aber nicht klar, wie dieses konkrete Vorhaben umgesetzt werden solle. Von den Teilstreitkräften kämen konkrete Zahlen und Wünsche, aber die Bundesregierung und das Bundesministerium der Verteidigung hüllten sich in Schweigen (Europäische Sicherheit und Technik 2019a: 13f.). Eine Auffassung, die Fritz Felgentreu, für die SPD als Mitglied im Verteidigungsausschuss, schon bei der Vorstellung des Fähigkeitsprofils vertrat. Eine konkrete Analyse des wirklichen Bedarfs sehe er nicht, eher einen gut durchdachten Wunschzettel (vgl. Tagesschau 2018c). Andere Stimmen aus der Bundeswehr und dem BMVg sehen hingegen eher die Industrie oder die Politik am Zug, die nun liefern müssten. Die Bundeswehr hätte ihre Hausaufgaben gemacht, das Fähigkeitsprofil sei ausgeplant und die Forderungen bekannt. Diese müssten nun „*haushalterisch unterlegt werden*“ (Europäische Sicherheit und Technik 2019b: 17) und die Industrie müsse ihren Teil der Abmachung und die gegebenen Zusagen bzw. Versprechen auch einhalten.

Der „Wunschzettel“ Fähigkeitsprofil dürfte – bliebe es bei der Finanzdeckwertepanung vom März 2019 und den deutlichen Aussagen von Finanzminister Olaf Scholz im Verbund mit der bisherigen Bilanz der *Trendwenden* – bereits weitgehend hinfällig sein (vgl. Spiegel Online 2019d). Zwar lag die tatsächliche Zuweisung für den Verteidigungsetat 2019 mit 43,2 Mrd. Euro leicht über den Zahlen des Entwurfs und der Etat 2020 mit 44,9 Mrd. Euro (Bundesministerium der Verteidigung 2020) sogar auf einem neuen Höchststand. Zugleich bleiben die Mittel aber sehr deutlich unter den von der neuen Ministerin Kramp-Karrenbauer und dem BMVg als notwendig erachteten und geforderten 47,1 Mrd. Euro, die für eine Umsetzung des Fähigkeitsprofils notwendig wären (vgl. Europäische Sicherheit und Technik 2019b: 17). Nach 2020 soll der Etat in der mittelfristigen Finanzplanung bis 2023 sogar wieder knapp unter 44 Milliarden Euro sinken. Käme dies so, hätte das „*schwerwiegende Auswirkungen auch für [das Erreichen der Zwischenziele in] 2023*“ (ebd.: 17).

## Trendwenden, Rüstung und Beschaffung

Um die ambitionierten Ziele der aktuellen Bundeswehrreform zu erreichen und die gestellten Aufträge erfüllen zu können, sind – wie weiter oben bereits erwähnt – die erfolgreichen Umsetzungen der *Trendwenden* „*unabdingbare Voraussetzung*“ (Bundesministerium der Verteidigung 2018e: 4). Die bisherigen Ergebnisse dieser sogenannten *Trendwenden* sind jedoch – trotz manchmal gegenteiliger Einschätzungen durch die politische und höchste militärische Führung selbst (vgl. Behörden Spiegel 2019b; Bundesministerium der Verteidigung 2018d) – gemessen an den erklärten Zielen eher enttäuschend. So war auch 2019 von einer echten „*Trendwende Material*“ oder „*Rüstung*“ noch immer zu wenig zu verspüren. Es wurden zwar durchaus in dem einen oder anderen Bereich erste Verbesserungen erreicht und in anderen Bereichen wird nicht mehr so drastisch von der Substanz gelebt, wie dies in den vergangenen Jahrzehnten der Fall war, aber die Situation ist noch lange nicht gut. Die Existenz hohler Strukturen und die damit verbundene Mangelwirtschaft bestimmen auch weiterhin den Alltag vieler Teile der Truppe und bei den großen Rüstungsprojekten der Bundeswehr hat es de facto keinerlei Fortschritte gegeben. Zum Teil haben sich die Projekte noch weiter verzögert, sind die Kosten noch stärker aus dem Ruder gelaufen und auch insgesamt liegen Verfügbarkeit und Einsatzbereitschaft des neuen Materials oftmals unter den Werten der alten Geräte und Ausrüstung (vgl. Deutsche Welle 2018; Tagesschau 2018a, loyal 2019: 20f.; Müller 2019). Damit stehen Fähigkeiten und Einsatzbereitschaft der Bundeswehr kurz- und mittelfristig auch weiter in einem krassen Missverhältnis zur globalen sicherheitspolitischen Lage und den national wie international eingegangenen Verpflichtungen. In einem im Frühjahr 2018 erschienenen Thesenpapier aus dem Kommando Heer heißt es zudem: „*Die Verfahren für Planung, Beschaffung und den Haushaltsvollzug sind regelmäßig zu langsam und gefährden so die äußere Sicherheit Deutschlands*“ (Kommando Heer 2018: 7). Von der Aussage des Heeresinspektors, Generalleutnant Bruno Kasdorf, im Jahr 2015, dass die Bundeswehr nicht mehr als ein oder zwei moderne Gefechtsverbände bereitstellen und von einer Ausstattung, die die Anforderungen einer dauerhaften Bündnisverteidigung erfüllt, weit entfernt sei (Meiers 2017: 9), zog sich eine kaum veränderte rote Linie ins Jahr 2018. Da äußerte Kasdorfs Nachfolger, Generalleutnant Jörg Vollmer, für die Erfüllung der Verpflichtung als Rahmennation für die VJTF 2019 in Stärke einer modernen Kampfbrigade bräuchte man „*das gesamte Heer*“ bzw. müsse dieses heranziehen (Europäische Sicherheit und Technik 2018: 42). Dass Veränderungen und Verbesserungen nicht von heute auf morgen eintreten

würden, war zu erwarten und wird auch im Weißbuch realistisch gesehen. Insbesondere im Rüstungswesen seien die Herausforderungen komplex und erforderten Geduld und Beharrlichkeit (Bundesregierung 2016: 126). „Auch laufen viele große Rüstungsprojekte bereits seit vielen Jahren in festen Strukturen (Verträge, Organisationen etc.) und sind wenn überhaupt nur über Zeit zu verändern“ (ebd.). Diese Erkenntnisse scheinen in den bisherigen Zukunftsplanungen aber nicht in vollem Umfang berücksichtigt zu sein.

Das – äußerst ineffiziente und unbefriedigende Ergebnisse für alle Seiten produzierende – Rüstungs- und Beschaffungswesen wurde auch im letzten Bericht des Wehrbeauftragten als überbürokratisch, unnötig komplex und verregelt sowie verkrustet beschrieben. Selbst an sich einfache Dinge und unkomplizierte Beschaffungen würden hier verkompliziert und die Mangelwirtschaft setze sich fort (Wehrbeauftragter 2019: 7ff.). Zugleich gäbe es in der Beschaffung und im Ministerium eine Kultur, die jede Form zurechenbarer Verantwortung durch ein Labyrinth verzweigter Zuständigkeiten verhindere (Deutschlandfunk 2019a). Das Bundesamt für Ausrüstung, Informationstechnik und Nutzung der Bundeswehr (BAINBw) sei chronisch unterbesetzt und wirke fortgesetzt überfordert (vgl. Louth 2019, Spiegel Online 2018a; Spiegel Online 2018b; Mölling/Schütz 2018: 3, Wehrbeauftragter 2019: 11ff.). Hier hatten daher ab 2014 auch die Reformbemühungen der eigens dafür eingesetzten Rüstungsstaatssekretärin Katrin Suder angesetzt. Diese sorgte mit ihren öffentlich einsehbaren, regelmäßigen Rüstungs- und Materialberichten zunächst für eine bis dahin unbekannte Transparenz und Offenheit, die zugleich das gesamte Ausmaß der Probleme bei der Truppe offenlegte. Daran anschließend versuchte sie, ein neues Rüstungsmanagement aufzubauen, das zukünftige Enttäuschungen, Fehlsteuerungen und Verzögerungen verhindern und für mehr Effizienz sorgen sollte. Dabei sollte zudem die Entwicklung neuer Technologien Berücksichtigung finden, denn die *„derzeitige Herangehensweise an Planung und Beschaffung verhindere auch, dass die Ausstattung [...] mit der rasanten technologischen Entwicklung Schritt halten kann“* (Kommando Heer 2018: 7). Nur vier Jahre später schied die anfänglich von allen Seiten gelobte Rüstungsstaatssekretärin auf eigenen Wunsch wieder aus und sämtliche durch die ehemalige McKinsey-Beraterin angestoßenen Veränderungen wurden intern und extern kritisch hinterfragt und diskutiert (Tagesschau 2018b; Kommando Heer 2018: 10ff.). Angebliche oder tatsächliche Auswüchse der mit Suders Tätigkeit verbundenen *Beraterkultur* wurden zum Gegenstand eines Untersuchungsausschusses des Deutschen Bundestages (ZDF 2019; Spiegel On-

line 2019b). Dazu kommen die unverändert schlechte oder sogar verschlechterte Einsatzbereitschaft des Großgeräts der Bundeswehr – die nur zum Teil mit der deutlich erhöhten Übungstätigkeit in Zusammenhang gebracht werden kann – und die vielen weiteren Verzögerungen und Verteuerungen bei wichtigen Rüstungsprojekten (loyal 2019: 20f.).

Die Pannenserie um das Segelschulschiff *Gorch Fock*, mit einer mehr als Verzehnfachung der Sanierungskosten von zehn auf 135 Millionen Euro, (Die Presse 2019: 6) schweren Fehlern bei der Aufsicht und der Auftragsvergabe, Kontrollverlust, Korruptionsvorwürfen und schließlich einer Insolvenz der beauftragten Werft (vgl. FAZ 2019) wirkte da nur wie der letzte Beleg für scheinbar kaum zu leistende Reformaufgaben an einer nur schwer zu beherrschenden *Dauerbaustelle* Bundeswehrrüstung- und -beschaffung (vgl. Meiers 2017: 30). Dass nun die bisher öffentlichen Berichte zur Materiallage des Großgeräts der Bundeswehr – Stichwort Transparenzkultur – plötzlich detaillierter ausfallen und als geheim eingestuft werden, mutet unter diesen Umständen wie ein ungeschicktes Kaschieren unangenehmer Wahrheiten an. Die nun angeblich transparenteren und aktuelleren Berichte sind nur noch in der Geheimschutzstelle des Bundestages einsehbar, über ihren Inhalt darf anschließend nicht gesprochen werden. Was das mit Transparenz zu tun hat, erschließt sich leider genauso wenig, wie die Frage, warum es nicht möglich ist, einen öffentlichen und einen nicht-öffentlichen Bericht zur Materiallage zu verfassen. Wer soll die Aussage – *„In Summe beginnen die eingeleiteten Trendwenden zu greifen. Noch sind die positiven Auswirkungen nicht in Gänze spürbar, aber perspektivisch werden sie sich absehbar auf den verlässlicheren und umfangreicheren Zulauf einsatzbereiten Materials auswirken“* (Generalinspekteur der Bundeswehr 2019) – zu den Trendwenden glauben, wenn die Fakten nunmehr geheim und nicht nachprüfbar sind? Interessanterweise hat sich die neue, seit Sommer 2019 amtierende Verteidigungsministerin Annegret Kramp-Karrenbauer gegen eine angedachte privatwirtschaftlich ausgerichtete Neustrukturierung, große Reform oder gar Zerschlagung des BAINBw und für viele eher kleinere Korrekturen des Amtes und des Beschaffungsprozesses bzw. des Rüstungsmanagements entschieden (Bundesministerium der Verteidigung 2019b). Auch die gestoppte Privatisierung der Heeresinstandsetzungslogistik (HIL) – unter Ursula von der Leyen und Katrin Suder angeschoben – scheint für den Versuch einer etwas veränderten Herangehensweise unter Kramp-Karrenbauer zu sprechen. Diese bezeichnet zudem das Jahr 2020 als *„Jahr Null“* in Bezug auf die materielle und personelle Wiedererlangung der Einsatzbereitschaft der Bundeswehr (vgl. Wiegold 2020). Angesichts der mit den „Trendwenden“

ihrer Vorgängerin eingeleiteten Maßnahmen und Ankündigungen eine interessante Formulierung. Wobei es auch mindestens als interessant zu bezeichnen ist, dass ausgerechnet der Bundesrechnungshof bzgl. der abgesagten HIL-Privatisierung – neben grundsätzlichen Bedenken und erheblicher Kritik an dem Prozess – die BMVg-Führung an die primäre Wichtigkeit strategischer und sicherheitspolitischer Aspekte gegenüber einer rein monetären Betrachtungsweise erinnern musste (Spiegel Online 2019e). Positive Auswirkungen für eine gewisse Beschleunigung im Bereich der Beschaffung könnten die geplanten Änderungen der Bundesregierung in Bezug auf das Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen (GWB) und die Vergabeverordnung für die Bereiche Verteidigung und Sicherheit (VSVgV) haben, deren Entwurf Ende Oktober 2019 vom Bundeskabinett gebilligt wurde. Die Umsetzung dieses im Koalitionsvertrag vereinbarten Vorhabens soll die „wesentlichen Sicherheitsinteressen“ (vgl. Europäische Union 2009) Deutschlands so definieren, dass unter gewissen Voraussetzungen die europaweiten Ausschreibungen bei der Beschaffung von Rüstungsmaterial, aber auch für Sicherheitsgüter in anderen Bereichen, z.B. bei der Bundespolizei, entfallen können. Für die Bundeswehr soll dies insbesondere im Bereich der sogenannten *Schlüsseltechnologien*, bei Sofortbedarf für Krisenmanagementeinsätze sowie bei einsatzgleichen Verpflichtungen gelten, was eine erhebliche Bandbreite darstellt (vgl. Wiegold 2019c). Eine derartige Praxis, die von vielen EU-Partnern bereits seit Jahren so verfolgt wird, könnte durch den Verzicht auf die äußerst zeitintensiven und auch personalbindenden europaweiten Ausschreibungsverfahren zu einer spürbaren Beschleunigung bestimmter Beschaffungsvorhaben führen und das unterbesetzte BAINBw ein Stück weit entlasten. Dabei sollte aber dringend darauf geachtet werden, dass über diesen Hebel nicht zu viel positiv wirkender Wettbewerb im Rüstungsbereich ausgehebelt wird. Es besteht durchaus die Gefahr der Verstärkung negativer Strukturelemente, wie indirekte Subventionierung und Erhalt nicht-effizienter, weniger leistungsfähiger, teurer und weniger innovativer nationaler Anbieter aufgrund verringerten oder ganz ausgeschlossenen Wettbewerbs, was sich letztlich zuungunsten der Streitkräfte und des Steuerzahlers, aber auch der Industrie (Exportfähigkeit) auswirken würde. Dies ist aber letztlich eine europäisch (Kommission und Rat) zu regelnde Frage, die auch die Vorbedingungen eines fairen und gleichen Wettbewerbs mit europäischen Rüstungsexportrichtlinien berücksichtigen müsste. Die gegenwärtige EU-Kommission geht diese Fragen ja nicht nur mit der Gründung der bereits erwähnten neuen Generaldirektion für Raumfahrt und Verteidigungsindustrie ebenfalls, aber mit anderer Zielsetzung, an.

Eine Rückkehr zur Transparenz der öffentlichen Rüstungs- und Materiallageberichte ist durch den Ministerinnenwechsel übrigens bisher leider nicht erfolgt.

Beim Personal sieht es – trotz gegenteiliger Aussagen der Führung – nur unwesentlich besser aus, als beim Material. Der Bundeswehr gelingt es unter den Bedingungen des demografischen Wandels, der Aussetzung der Wehrpflicht und einer händeringend nach Fachkräften und Auszubildenden suchenden stabilen deutschen Wirtschaft sowie anderer staatlicher Wettbewerber – trotz etlicher eingeleiteter Maßnahmen und viel gelobter Social-Media-Auftritte – nicht, den Trend der seit Jahren zurückgehenden Bewerberzahlen umzukehren, sondern bestenfalls auf niedrigem Niveau zu stabilisieren. Der zuletzt geringfügig erhöhte Personalbestand ist vorwiegend auf Personalbindungsmaßnahmen bereits vorhandener Soldatinnen und Soldaten oder späteres Ausscheiden derselben zurückzuführen. Zum Teil eklatanter Mangel herrscht bei *„Dienstposten in Verwendungen [...], die mit hohen körperlichen Anforderungen, speziellen Fachtätigkeiten oder dem Erfordernis bestimmter Fachkenntnisse verknüpft sind“* (Wehrbeauftragter 2019: 18). Die Bundeswehr versucht diesem Fakt mit Maßnahmen zur Attraktivitätssteigerung, der Ersetzung militärischer Dienstposten – wo dies möglich ist – durch zivile Dienstposten und der Nutzung der Expertise und der Ressource der Reservisten der Bundeswehr entgegenzuwirken (vgl. ebd.: 17ff.). Auch die Öffnung der Streitkräfte für in Deutschland lebende EU-Ausländer wird in diesem Zusammenhang erwogen und kontrovers diskutiert (vgl. Zeit Online 2018). Die Bundeswehr und die Verantwortlichen tun, was sie können und ohne die vielen Anstrengungen wäre die personelle Situation um ein Vielfaches schlechter. Die Verantwortlichen müssen hier jedoch mit externen Trends (Demografie, Wirtschaftsentwicklung, Lohnentwicklung, gesellschaftlicher Wandel der Arbeitswelt etc.) umgehen, die sie nicht oder nur bedingt und unter den Bedingungen einer Großbürokratie des öffentlichen Dienstes angehen bzw. beeinflussen können.

Positive Entwicklungen gab es aus Sicht des BMVg bei der *„Trendwende Finanzen“*. Die damalige Verteidigungsministerin Ursula von der Leyen gab im Sommer 2018 gegenüber der NATO die in Regierungskreisen abgestimmte Erklärung ab, dass die Bundesregierung bis 2024 anstrebe, 1,5 Prozent des Bruttoinlandsprodukts (BIP) für die Verteidigung auszugeben (vgl. Handelsblatt 2018). Dieses Ziel wurde öffentlich mehrfach, auch von der Bundeskanzlerin (MSC 2019), wiederholt und der NATO im Februar 2019 verbindlich gemeldet (vgl. Spiegel Online 2019b). Zudem, so von der Leyen weiter, stehe Deutschland zu dem Ziel, langfristig zwei Prozent des

BIP für Verteidigung auszugeben (ebd.). Zu diesen Zielen und Zahlen hat sich auch ihre Nachfolgerin wiederholt öffentlich bekannt (vgl. u. a. Handelsblatt 2019). Für das Haushaltsjahr 2019 wurden schließlich 43,2 Mrd. Euro und für 2020 44,9 Mrd. Euro zugewiesen, die mittelfristig aber weiterhin bis 2023 auf knapp unter 44 Mrd. Euro sinken sollen. Richtig ist, dass damit der Trend seit langer Zeit wieder in Richtung kontinuierlich steigender Verteidigungsausgaben, unabhängig vom BIP-Anteil, geht. Auffallend ist allerdings, dass damit schon 2020 die Planungen um mehr als zwei Milliarden Euro unterschritten werden und die Masse des für 1,5 Prozent BIP notwendigen Anstiegs in die nächste Legislaturperiode verlegt wurde. Für das Erreichen dieses Ziels wäre voraussichtlich ein Verteidigungsetat von ca. 60 Mrd. Euro 2024 notwendig, also eine Steigerung gegenüber 2022 von 16 Mrd. Euro (vgl. Spiegel 2019c). Hier regiert scheinbar das Prinzip Hoffnung, denn, so die wiederholte Argumentationslinie des BMVg, auch in den vergangenen Jahren seien die tatsächlichen *„Budgetlinien für das Verteidigungsressort zunächst mager gewesen, dann aber habe es immer wieder deutliche Korrekturen nach oben gegeben“* (ebd.). Diese Hoffnung hatte sich schon 2019 zerschlagen, wo es lediglich eine Abweichung um 300 Millionen Euro nach oben gab. Die 44,9 Mrd. Euro für 2020 entsprechen sogar exakt der angekündigten Planung und liegen ca. 2 Mrd. Euro unter dem vom BMVg als notwendig erachteten Betrag. Finanzminister Olaf Scholz hat zudem die bisherigen Zusagen der rechtlich unverbindlichen Finanzplanung aufgrund absehbarer Konjunkturabschwächung und damit verbunden sinkender Steuereinnahmen bereits mehrfach offen in Frage gestellt. Bis 2023 soll die Bundeswehr maximal drei Milliarden Euro mehr bekommen. Die Verteidigungsministerin hat dagegen einen Mehrbedarf von 28 Milliarden Euro angemeldet. *„Da die Inflationsrate bei Rüstungsprojekten deutlich über dem allgemeinen Wert liegt, bedeuten drei Milliarden Euro mehr faktisch eine Kürzung des Verteidigungshaushalts“* (ebd.).

Das Entscheidende sind allerdings nicht irgendwelche Prozentzahlen, lauten sie nun 1,5 oder zwei Prozent. Entscheidend sind die Fähigkeiten, die notwendig sind, um eine einsatzbereite Bundeswehr im Rahmen der eigenen Planungen und der eingegangenen nationalen und internationalen Verpflichtungen zu erreichen. Diese Sichtweise und Argumentationslinie scheint langsam auch von Annegret Kramp-Karrenbauer übernommen zu werden, die ihre Aussagen zu den Prozentzielen zunehmend mit den bis 2031/32 zu erreichenden Zielen und vor allem Fähigkeiten verknüpft. Zu den Finanzplanungen dennoch noch einige Zahlen: Gemäß der Aussage von der Leyens von 2016 sind zum Auffüllen hohler Strukturen, also dem

Erreichen der Vollausstattung und der geplanten Fähigkeitsziele bis 2030, ca. 130 Milliarden Euro an Investitionen in Rüstung und Ausrüstung notwendig. Dies würde einen Anstieg des Etats von ca. vier Milliarden Euro pro Jahr und eine Verdoppelung der Rüstungsinvestitionsquote erfordern bzw. bedeuten (vgl. Schnell 2018b; Meiers 2017: 15ff). Diese Zahlen bilden sich weder in den Finanzdeckwertplanungen, noch in den aktuellen, recht positiven und steigenden Haushaltzuweisungen für 2019 und 2020 ab. Angesichts allgemeiner Kostensteigerungen, höherer Tarifabschlüsse und diverser anderer notwendiger und zum Teil lange vernachlässigter Ausgaben bleibt von den aktuellen Steigerungen schon jetzt nicht entfernt so viel übrig, wie für eine signifikante Steigerung der rüstungsintensiven Vorhaben notwendig wäre, um die geplanten und zugesagten Fähigkeiten zu beschaffen. Blicke es bei den jetzigen Finanzplanungen, würde, trotz leicht steigendem oder auf konstant hohem Niveau stagnierendem Etat, der Anteil der Rüstungsinvestitionen über die nächsten Jahre sogar kontinuierlich und deutlich zurückgehen, nämlich von 16,4% im Jahr 2018 auf 10,1% im Jahr 2022 (Schnell 2018b). Wichtige nationale und europäische Rüstungsprojekte, wie z. B. die Anschaffung eines neuen schweren Transporthubschraubers, das gemeinsame U-Boot-Projekt mit Norwegen, eine europäische Drohne oder auch bestimmte PESCO-Projekte im Rahmen der geplanten Europäischen Verteidigungsunion sind damit akut gefährdet (vgl. Mölling/Schütz 2018: 2). Insgesamt sind etwa 200 Projekte mit einem Gesamtwert von ca. 30 Mrd. Euro und erheblichem politischen Potenzial betroffen (ebd.: 2f.). Gerade diese Fähigkeiten und nicht alleine den abstrakten Anteil am BIP haben aber die deutschen Verantwortlichen, allen voran die Kanzlerin und ihre Verteidigungsministerinnen, gegenüber der NATO so stark und zum Referenzpunkt der Verlässlichkeit Deutschlands gegenüber seinen Partnern erklärt. Diese Verpflichtungen sind z. T. ganz konkrete Fähigkeiten und Ressourcen, wie z. B. Luft-Luft-Betankung, Transportflugzeuge, Aufklärungs- und Führungsmittel, schnell verlegbare konventionelle Einheiten, wie in den sogenannten *einsatzgleichen Verpflichtungen* im Rahmen der Enhanced Forward Presence (EFP) und Very High Readiness Joint Task Force (VJTF), Marineeinheiten bei den vier ständigen NATO-Einsatzverbänden z. B. im Mittelmeer und Atlantik oder Kampfflugzeuge für die Luftraumüberwachung im Baltikum.

Angesichts dieser Problematik könnte das Ministerium versucht sein, eine Priorisierung der Fähigkeitsentwicklung und -beschaffung vorzunehmen. Das wird zwar möglicherweise unausweichlich sein, allerdings bergen derartige Lösungen Probleme, die aus der Erfahrung zurückliegender Refor-

men nur allzu bekannt sind. Priorisierungen bedeuten in der Regel, dass für andere Dinge, kleinere Vorhaben, weniger oder gar kein Geld bzw. erst sehr viel später Geld zur Verfügung steht. Die geplanten Systemverbünde funktionieren aber nur als Ganzes. Einfach ausgedrückt, nützt einem für eine funktionierende Kampfbrigade Land der beste Schützenpanzer nichts, wenn Flugabwehr, Logistik und Kommunikation nicht funktionieren oder nicht kompatibel sind bzw. wichtige Ersatzteile, die Kampfstiefel oder der Drehmomentschlüssel fehlen. Priorisierungen bedeuteten in der Vergangenheit nämlich stets auch, dass zugunsten einiger Prestigeprojekte an der persönlichen Ausrüstung, der Ersatzteilversorgung, der Substanz oder der Tiefe gespart wurde und weniger offensichtliche Projekte zurückgestellt wurden. Da Rüstungsprojekte oft sehr lange laufen und zudem weiteren Zielkonflikten, wie europäischer Zusammenarbeit, Erhalt von Industriefähigkeiten in Deutschland und Europa, Export- und Technologiefragen sowie der Sicherung von Arbeitsplätzen in strukturschwachen Regionen unterworfen sind, war es in der Vergangenheit – in klarem Widerspruch zum Koalitionsvertrag (Bundesregierung 2018: 158) – wiederholt gerade nicht der Fall, dass das Material und die Fähigkeiten beschafft wurden, das die Bundeswehr und ihre Soldatinnen und Soldaten brauchten, sondern jenes, das ihr angeboten wurde. Auch eine Stückzahlreduzierung und zeitliche Verschiebung wurden in der Vergangenheit wiederholt als Mittel zur Anpassung an nicht ausreichende Haushaltsmittel angewandt. Die Folgen waren weniger Exemplare eines Rüstungsgutes, die später in der Truppe ankamen, teilweise schon wieder veraltet waren oder angepasst werden mussten und die im Endeffekt genauso viel kosteten wie die ursprünglich schnellere und größere Stückzahl.

Auch die Maßnahmen zur Verlängerung der Nutzungsdauer militärischen Geräts sind häufig im Ergebnis teurer und kosten die Truppe, bei geringeren Fähigkeiten und niedrigen Einsatzgraden, in der Summe finanziell mehr als leistungsfähigere Neuanschaffungen. Durch das Festhalten an bestimmten Fähigkeiten und Priorisierungen sowie an der damit verbundenen Mittelbindung besteht zudem die Gefahr, dass bestimmte Fähigkeiten die Truppe zeitgerecht z. B. 2027 und 2031 zwar erreichen, dies aber direkt zum Nichterreichen anderer, nicht-priorisierter Ziele 2023 führt, weil die Mittel insgesamt nicht ausreichen. In jedem Fall würden so die Fähigkeitsziele weder 2023, noch 2027 oder 2031 so erfüllt werden können, was aufgrund des Integrationsgrades der Streitkräfte direkte Auswirkungen auch auf die Bündnispartner in der NATO und der EU haben würde. Unter diesen Umständen die Entwicklung der Bundeswehr (neu) zu planen bzw.

die notwendigen Korrekturen am Fähigkeitsprofil vorzunehmen, ist natürlich nicht leicht. Dennoch müssen die Trendwenden und ihr bisheriger Verlauf und Erfolg realistisch bewertet und die notwendigen Konsequenzen gezogen werden, um ein erneutes Scheitern einer Bundeswehrreform und schweren Schaden von der Truppe abzuwenden. Angesichts der Ergebnisse müsste ehrlich konstatiert werden, dass mit den bisherigen Mitteln und Maßnahmen die geplanten Ziele in vollem Umfang wohl entweder gar nicht oder nur auf einer deutlich längeren Zeitachse erreichbar sind. Zeit, Personal und Material scheinen im Vergleich zu den Finanzen die größere Herausforderung darzustellen.

Angesichts dieses Befundes, bei gleichzeitig mangelnder politischer Klarheit oder Einigkeit über den Kurs und den Zweck der Streitkräfte sowie im Angesicht der weiterhin ungelösten Probleme der Überbürokratie und eines oftmals ineffizienten Umgangs mit den zur Verfügung gestellten finanziellen Ressourcen (vgl. Spiegel Online 2018b), erscheint eine maßvolle, aber kontinuierliche Erhöhung des Verteidigungsetats bei unverändert enger Kontrolle und fortzusetzender Reform des Rüstungs- und Beschaffungswesens sowie realistischer Überprüfung der Erreichbarkeit – insbesondere in Bezug auf Verfügbarkeit von Personal und Material – der Fähigkeitsziele ein vernünftiger Kompromiss zu sein (vgl. Krause 2019: 8f.; Müller 2019). Dazu sind neben langfristig verlässlichen, politischen und finanziellen Vorgaben vor allem realistische Ableitungen des BMVg darüber notwendig, was die Bundeswehr zwingend braucht, um die vom Parlament und der Bundesregierung vorgegebenen Aufträge sowie die in der NATO und der EU sowie bilateral eingegangenen Verpflichtungen erfüllen zu können. An einer Anpassung des regelmäßig zu überprüfenden Fähigkeitsprofils dürfte hier realistisch kein Weg vorbeiführen. Dabei muss auch über Größe und Struktur der Streitkräfte geredet werden. Angesichts der personellen und materiellen Lage in Verbindung mit den zur Verfügung gestellten Ressourcen, deren Wirkung und dem Faktor Zeit sollte das Nachdenken über eine Bundeswehr entweder in etwas geringerem Personalumfang, dafür aber besser ausgerüstet und mit weniger unbesetzten Dienstposten, oder alternativ, sich deutlich langsamer modernisierenden und langsamer oder andere, weniger teure Fähigkeiten erlangenden Streitkräften kein Tabu sein. Das ist aber genauso eine politische Frage, wie jene, ob eine noch kleinere Bundeswehr dem Gewicht und der Verantwortung Deutschlands entspreche.

## Konklusion

In diesem Beitrag sollte die Analyse der sicherheitspolitischen Lage aus der Perspektive der Bundesregierung unter Berücksichtigung der entsprechenden Strategiedokumente und weiterer wichtiger Quellen untersucht werden. Was sind die wichtigsten Änderungen bzw. Herausforderungen und welche Schwerpunktsetzungen wurden aus sicherheits- und verteidigungspolitischer Perspektive vorgenommen? Folgte der rhetorischen Ankündigung, mehr Verantwortung zu übernehmen, Taten und wird das Mehr an Verantwortung mit einem Mehr an Soldaten übersetzt? Welche Ableitungen wurden für Auftrag, Struktur und Ausstattung bzw. Transformation der Streitkräfte vorgenommen und sind diese zielführend und realistisch?

Es ist deutlich geworden, dass die Phase von 2014-2018 mit einschneidenden Entwicklungen und Ereignissen verbunden war, die zu einer Anpassung oder Neuorientierung der deutschen Sicherheits- und Verteidigungspolitik in einigen wichtigen Bereichen geführt haben. So, wie Deutschland in besonderer Weise vom Ende des Ost-West-Konflikts 1989/90 und seinen positiven Folgen, insbesondere dem Zusammenwachsen Europas, profitierte, wird es durch die negativen Aspekte der gegenwärtigen internationalen und europäischen Entwicklungen und Trends in besonderem Maße verunsichert und erschüttert. Auch aufgrund der Krisen anderer Mächte und Institutionen schien Deutschland eine Führungsrolle zuzuwachsen, auf die das Land in keiner Weise vorbereitet war. Auch wenn im Weißbuch vom „globalen Horizont“ deutscher Außen-, Sicherheits- und Verteidigungspolitik gesprochen wird und Deutschland die Übernahme von mehr Verantwortung angekündigt hat, ist die Begrenztheit der eigenen Möglichkeiten und Ambitionen national, aber auch mit Partnern, doch recht deutlich. Dies wurde allen Mitgliedsstaaten der EU zuletzt u. a. in den Fragen INF-Vertrag, Iran-Atomabkommen, Nahost und (Nord-)Syrien wiederholt vor Augen geführt. Die stehenden Ovationen für die Rede von Bundeskanzlerin Merkel auf der Münchner Sicherheitskonferenz Anfang 2019 können nicht darüber hinwegtäuschen, dass Deutschland die zum Teil recht hohen Erwartungen seiner Partner und der internationalen Gemeinschaft nur bedingt erfüllen konnte oder wollte und durch den ungewohnt langwierigen Regierungsbildungsprozess und eine gewisse Richtungslosigkeit in seiner Außen- und Sicherheitspolitik für einige Enttäuschung gesorgt hat. Ob die Bundesregierung in den verbleibenden zwei Jahren der Legislaturperiode – in denen Deutschland u. a. als nichtständiges Mitglied einen Sitz im Sicherheitsrat innehat und in der EU die Ratspräsidentschaft

– hier verlorengangenes Terrain zurückgewinnen kann, will und wird, bleibt abzuwarten.

Eine befürchtete Militarisierung der deutschen Außen- und Sicherheitspolitik und die Übersetzung von mehr Verantwortung durch mehr Militär ist bisher nicht eingetreten. Die Bundesregierung hält am Primat der Prävention und des bevorzugten Einsatzes nicht-militärischer Mittel fest. Dies wird nicht zuletzt auch dadurch deutlich, dass die fast unisono als notwendig erachtete Erhöhung des Verteidigungsetats im Koalitionsvertrag an eine 1:1-Erhöhung der Mittel für Friedens- und Entwicklungspolitik (ODA-Quote) gekoppelt wurde (vgl. Bundesregierung 2018: 145). Die von Kritikern anlässlich der Publikation des Weißbuchs konstatierte *Versicherheitlichung* der deutschen Außen- und Sicherheitspolitik wurde diskursiv durch den parallel anlaufenden intensiven *PeaceLab*-Prozess und die 2017 veröffentlichten Leitlinien der Bundesregierung zur Krisenprävention, Konfliktverhütung und Friedensförderung teilweise eingehegt. Nicht zuletzt durch die bis heute kontrovers beurteilte Flüchtlingspolitik Angela Merkels und ihre Entscheidung, gegen viele Widerstände hunderttausende Flüchtlinge aufzunehmen, können die deutschen Bemühungen, mehr Verantwortung zu übernehmen, nicht als einseitig verteidigungspolitisch und militärisch betrachtet werden, auch wenn die Debatte um Prozentzahlen und den Einzelplan 14 manchmal etwas Anderes suggerieren mag (vgl. Hauswedell 2017: 209ff.). Jedes Haus, auch das BMVg, argumentiert aus seiner Perspektive und Sachlogik heraus, die Federführung der Außenpolitik aber liegt beim Auswärtigen Amt und die Richtlinienkompetenz bei der Bundeskanzlerin. Auch die Tatsache, dass sich Deutschland als größter bzw. zweitgrößter Geberstaat auf den jährlichen Syrien-Konferenzen der VN mit erheblichen Milliardenbeträgen plus seinen EU-Anteil – ähnlich gegenüber Afrika und der AU – engagiert, spricht für den Versuch multidimensionaler Verantwortungsübernahme (vgl. Deutschlandfunk 2019). Gleichwohl scheint es so, dass „*internationale Verantwortung angesichts der heutigen Krisenrealität nur noch im Zusammenhang mit ‚Sicherheit‘ zu denken ist*“ (ebd.: 213). Unter diesen Vorzeichen sollte die Verantwortungsdebatte zum einen als Diskurs umfassender globaler Verantwortung und zum anderen unter Verweis auf die Unteilbarkeit von Sicherheit geführt werden sowie stets mit Konzepten der Prävention und Friedensförderung verbunden sein. Gerade vor dem Hintergrund der meist gutgemeinten, aber zu häufig mit desaströsen Ergebnissen verbundenen militärischen Interventionen westlicher Staaten in Ländern des Globalen Südens, müssen präventive und friedensfördernde Konzepte in der außenpolitischen Praxis priorisiert und ausgebaut

werden. Wenn ein Einsatz militärischer Mittel notwendig wird, muss dieser zwingend in eine politische Gesamtstrategie eingebunden sein. Diese sollte realistisch die eigenen Möglichkeiten, aber auch die Folgen eigenen Handelns bedenken und entsprechende langfristige Nachsorge und Verantwortlichkeit beinhalten. Ob hier militärische *Ad-boc-Koalitionen* ein probates Mittel zukünftiger deutscher Sicherheitspolitik sein sollten, erscheint – jenseits der ungeklärten rechtlichen Grundlagen – zumindest fraglich.

Grundsätzlich konzentriert sich die deutsche Sicherheits- und Verteidigungspolitik jedoch auf die Rückkehr der Landes- und Bündnisverteidigung im Zuge des vorläufigen Scheiterns einer gesamteuropäischen Friedens- und Sicherheitsarchitektur. Die deutschen Verteidigungsanstrengungen bündeln sich zuvorderst in der NATO und dann in der EU als komplementäre Verteidigung bzw. europäischer Pfeiler in der NATO. Krisenmanagementeinsätze, die fast zwanzig Jahre den Schwerpunkt bildeten, werden zukünftig voraussichtlich in eher kleineren Operationen und tendenziell entweder im Rahmen der VN, wie beispielsweise in Mali, oder im Rahmen der EU, wie die zahlreichen Trainings- und Ertüchtigungsmissionen, als Teil der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik stattfinden. Die Bundeswehr, die einen fast dreißigjährigen Schrumpfs- und Umbauprozess hinter sich hat und zuletzt nur noch von der Substanz lebte, ist darauf weitgehend nicht eingestellt gewesen. Bedingt verteidigungs- und bündnisfähig, war sie mit Hilfe des gesamten Heeres mühsam in der Lage, im Jahr 2015 eine Brigade kampffähig aufzustellen.

Unter der bis Juli 2019 amtierenden Verteidigungsministerin Ursula von der Leyen wurden seit 2014 daher diverse Schlüsse gezogen und Maßnahmen eingeleitet. Insbesondere die sogenannten *Trendwenden* und dabei vor allem die „Trendwende Material und Beschaffung“ unter Leitung der Rüstungsstaatssekretärin Katrin Suder sollten hier Abhilfe schaffen. Auch die Bundesregierung insgesamt sah die Notwendigkeit, die Einsatzbereitschaft der Bundeswehr wiederherzustellen. Die Bekenntnisse im Weißbuch 2016 und im Koalitionsvertrag 2018 sind hier eindeutig. Über die konkrete Ausgestaltung der Wiederherstellung dieser Einsatzbereitschaft und den dafür notwendigen Finanzumfang bestehen allerdings in der Koalition – trotz vordergründiger Klärung gemäß Koalitionsvertrag, Weißbuch, Zwei-Prozent-Ziel und 1,5-Prozent-Meldung – und im Deutschen Bundestag erheblich abweichende Vorstellungen. Diese resultieren zum einen aus der Tatsache, dass es der Bundeswehr auch fünf Jahre nach Beginn der Reform und des Umsteuerns im Material-, Rüstungs- und Beschaffungswesen nicht gelungen ist, das zur Verfügung stehende Geld effizient einzusetzen, Ver-

schwendung zu vermeiden und insgesamt eine deutliche Verbesserung in der Materiallage und bei den großen Rüstungsprojekten herbeizuführen. Zum anderen existieren weder eine verteidigungspolitische Konzeption, eingebettet in einer umfassenden außen- und sicherheitspolitischen Gesamtstrategie, noch ist in Deutschland und z. T. auch in anderen Mitgliedstaaten der EU klar, wozu und unter welchen Umständen die Bereitschaft besteht, Streitkräfte einzusetzen.

Staatssekretärin Suder ist mittlerweile nicht mehr in der Verantwortung, Teile ihrer geplanten Reformen wurden abgebrochen und die sogenannte „Berateraffäre“ beschäftigt einen Untersuchungsausschuss. Trotz Reformbemühungen und der erklärten Absicht im Koalitionsvertrag, auf diesem Gebiet endlich zu besseren Ergebnissen zu gelangen und die Rahmenbedingungen des Rüstungs- und Beschaffungswesens in Deutschland anzupassen (Bundesregierung 2018: 158), sind das Beschaffungswesen weiterhin chronisch unterbesetzt und das Rüstungs- und Beschaffungswesen insgesamt von Überregulierung, Überbürokratisierung und einer Kultur (besser: Unkultur) des primären Absicherungsdenkens gekennzeichnet. In der Folge gibt es bei den Rüstungsprojekten kaum Fortschritte, oft ist das Gegenteil der Fall. Inwieweit die richtigerweise in Angriff genommene Gesetzesänderung für die Ausnahme etlicher dringender Rüstungsbeschaffungen von einer europaweiten Ausschreibung gelingt und tatsächlich zu einer Beschleunigung der Vorhaben führt, muss sich erst noch zeigen. Zudem besteht hierbei die Gefahr, einige Strukturprobleme des Rüstungssektors – wie z. B. geringer Innovations- und Kostendruck, Erhalt ineffizienter, seit Jahren indirekt subventionierter und nicht konkurrenzfähiger nationaler Bereiche aufgrund anderer politischer Interessen sowie Verhinderung notwendiger europäischer Restrukturierungen und Konsolidierungen – durch eingeschränkten oder aufgehobenen Wettbewerb zu verstetigen.

Fairerweise muss gesagt werden, dass es angesichts einiger schwerwiegender Fehlentscheidungen der Vorgänger im Amt (insbesondere in der Amtszeit Karl-Theodor zu Guttenbergs), der generell langen Laufzeit bei Rüstungsprojekten, der Tatsache, dass eine Umsteuerung bei bereits eingeleiteten Beschaffungen kaum zu leisten ist und einer seit langem schrumpfenden Bundeswehr klar war, dass es eines langen Atems und Geduld bedarf, die Dinge zum Besseren zu wenden. Dies muss aber auch anerkannt und in den eigenen Planungen angemessen berücksichtigt werden. Dass die Vorzeichen hinsichtlich der „Trendwende Material“ nun plötzlich – wo die Materiallage Großgerät erstmals so detailliert ausfällt, dass sie als geheim eingestuft wird und damit auch Abgeordnete, die sie einsehen dürfen, nicht

über diese reden dürfen – positiv sein und die *Trendwenden* wirken sollen, muss Zweifel hervorrufen. Zumal es problemlos möglich gewesen wäre, eine weniger detaillierte Variante für die Öffentlichkeit auszuarbeiten und das Verhalten, vormals offene Information, als geheim einzustufen im BMVg momentan zuzunehmen scheint (vgl. Wiegold 2019d). Dabei war Transparenz das Pfund, mit dem die ehemalige Ministerin von der Leyen am meisten wuchern und auch in weiten Teilen der Bevölkerung und des Bundestages Verständnis für die gerechtfertigten Belange der Bundeswehr wecken konnte. Gerade weil es in diesem Bereich um hohe Summen geht, deren effiziente Verwendung nicht immer zu gelingen scheint, ist Transparenz die Grundlage für Akzeptanz und Wohlwollen hinsichtlich gegenwärtiger und zukünftiger Etatsteigerungen (vgl. Tagesspiegel 2019).

So sehr auf einen sparsamen und effizienten Umgang mit Steuergeldern geachtet werden und der Zufluss höherer Mittel auch von Reformerfolgen im Rüstungs- und Beschaffungswesen abhängig gemacht werden sollte, muss auch Planbarkeit und Verlässlichkeit nach innen wie nach außen eine Selbstverständlichkeit darstellen. Wenn also der Mittelzufluss jederzeit unsicher bzw. nur für das jeweilige Haushaltsjahr gesichert ist, sind langfristige Projekte, Lieferverträge und Kooperationen, die wiederum häufig die Voraussetzung für mehr Effektivität und Effizienz darstellen und den Beschaffungsprozess verstetigen würden, fast unmöglich. Wie aber soll ein Europa der Kooperation und Integration auch im Verteidigungsbereich entstehen und ein Minimum an Handlungsfähigkeit und Souveränität sichern, wenn es national wie international keinerlei langfristige Planungssicherheit gibt und, daraus folgend, ein grundsätzliches Glaubwürdigkeitsdefizit besteht? Wenn die Etatsteigerungen zudem von steigenden Personalkosten und den Preisentwicklungen im Rüstungsbereich derart überholt werden, dass die Rüstungsinvestitionsquote beständig sinkt, ist Deutschland nicht nur von einer Aufrüstung weit entfernt, sondern auch von einer steigenden Einsatzbereitschaft der Bundeswehr.

Die Lösung kann weder in einer kritiklosen Bewilligung der geforderten zusätzlichen 130 Milliarden Euro bis 2031 bestehen, aber auch nicht in der Verweigerung notwendiger Zuwächse, um wesentliche Zielvorgaben einzuhalten und Verpflichtungen zu erfüllen. Eine stetige und verlässliche Steigerung des Etats, die zugleich mit aufrechterhaltenem Reformdruck sowie einer stabilen oder steigenden Rüstungsinvestitionsquote einhergeht, erscheint ein zielführender Kompromiss zu sein. Im Übrigen dürften auch das Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung sowie das Auswärtige Amt bei Umsetzung der 1:1-Steigerungen von

Wehretat und ODA-Quote profitieren und von einer zu schnellen Mittelzuweisung und Überforderung verschont bleiben. Einfach nur „mehr Geld“ ist keine Lösung, kaschiert Probleme, anstatt sie zu lösen und kann kurzfristig und bei zu starken Steigerungen sogar kontraproduktiv sein. Ohne mehr und vor allem besser eingesetztes Geld wird es aber eben auch nicht gehen. Zudem wird die Bundeswehr, was die „Trendwende Personal“ angeht, angesichts von demografischem Wandel, hoher Beschäftigungsquote, Fachkräftemangel und weiteren Trends, die sie nur bedingt oder gar nicht beeinflussen kann, auch in Zukunft in diesem Bereich Schwierigkeiten haben. Daher sollten die Erfolge und Misserfolge sowie die Möglichkeiten der Trendwenden nüchtern (und realistisch) und nicht nach dem Wünschenswerten beurteilt werden. Dies sollte zu einer realistischen (nüchternen) Anpassung des bisherigen Wunschzettels (Fähigkeitsprofil) führen. Hierbei sollten neben einer realistischen Lagebeurteilung vor allem das Erreichen notwendiger Fähigkeiten und Beiträge zu verbindlich in der NATO und der EU vereinbarten oder den VN versprochenen Ressourcen die Richtschnur sein und weniger der prozentuale Anteil am Bruttoinlandsprodukt (vgl. Meiers 2017: 16).

Vermieden werden muss unter allen Umständen, dass die Bundeswehr eine Dauerbaustelle bleibt, deren Reform wieder und wieder scheitert, weil sie *„gemessen am Finanzrahmen zu schnell modernisiert wird“* (Meiers 2017: 17), weil nicht langfristig und verlässlich geplant werden kann und weil notwendige Reformen abgebrochen werden, ohne diese zu Ende zu bringen. Angesichts des bislang vergeblichen Versuches eines erfolgreichen Umbaus der Rüstung und Beschaffung sollte der Bundestag über die Einsetzung einer unabhängigen, international besetzten Experten-Kommission nachdenken, die sich – analog zur Rüge-Kommission – einmal grundsätzlich mit diesem zentralen Projekt und den bestehenden Strukturen beschäftigt. Den Soldatinnen und Soldaten und Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Bundeswehr wäre ein Gelingen der Reformen und der Trendwenden verbunden mit einem baldigen Wiedererlangen der Einsatzbereitschaft zu wünschen. Dies wäre dann auch das beste und nachhaltigste Attraktivitätsprogramm für die Streitkräfte.

## Literaturverzeichnis

*Auswärtiges Amt* (2014): Review 2014 – Außenpolitik Weiter Denken, online unter: <https://www.auswaertiges-amt.de/de/aussenpolitik/140512-review-2014/262094> [Zugriff am 01.02.2019].

*Bagger, Thomas* (2019): The World According to Germany: Reassessing 1989, in: The Washington Quarterly, Winter 2019, online unter: [https://twq.elliott.gwu.edu/sites/g/files/zaxdzs2121/f/downloads/Winter%202019\\_Bagger.pdf](https://twq.elliott.gwu.edu/sites/g/files/zaxdzs2121/f/downloads/Winter%202019_Bagger.pdf) [Zugriff am 21.02.2019].

*Becker, Peter, Kempin, Ronja* (2019): Die EU-Kommission als sicherheits- und verteidigungspolitische Akteurin – Möglichkeiten, Grenzen und Folgen der Europäisierung des Politikfelds, in: SWP-Aktuell 34, online unter: <https://www.swp-berlin.org/10.18449/2019A34/> [Zugriff am 13.02.2020].

*Behörden Spiegel* (2019a): Aufbau in Deutschland. Das Joint Support and Enabling Command (JSEC), Februar 2019, S. 45.

*Behörden Spiegel* (2019b): BMVg: Trendwende Material zeigt Wirkung, online unter: <https://www.behoerden-spiegel.de/2019/02/05/bmvg-trendwende-material-zeigt-wirkung/> [Zugriff am 03.03.2019].

*Bendiek, Annegret* (2016): Die Globale Strategie für die Außen- und Sicherheitspolitik der EU, in: SWP-Aktuell 44, online unter: [https://www.swp-berlin.org/fileadmin/contents/products/aktuell/2016A44\\_bdk.pdf](https://www.swp-berlin.org/fileadmin/contents/products/aktuell/2016A44_bdk.pdf) [Zugriff am 03.02.2019].

*Brugger, Agnieszka* (2016): Das neue Weißbuch – Kein Wegweiser für mehr Sicherheit und Frieden, in: Welttrends, Jg. 24, Nr. 120, S. 34 – 37.

*Bundesregierung* (2016): Weißbuch zur Sicherheitspolitik und zur Zukunft der Bundeswehr, online unter: <https://www.bundesregierung.de/resource/blob/975292/736102/647813/48c12e4a80948ab1bdf25cf057/weissbuch-zur-sicherheitspolitik-2016-download-data.pdf> [Zugriff am 03.02.2019].

*Bundesregierung* (2017): Krisen verhindern, Konflikte bewältigen, Frieden fördern. Leitlinien der Bundesregierung, online unter:

<https://www.auswaertiges-amt.de/blob/1213498/d98437ca3ba49c0ec6a461570f56211f/krisen-verhindern-data.pdf> [Zugriff am 04.02.2019].

*Bundesregierung* (2018): Ein neuer Aufbruch für Europa. Eine neue Dynamik für Deutschland. Ein neuer Zusammenhalt für unser Land, Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD, 19. Legislaturperiode, online unter:

<https://www.bundesregierung.de/resource/blob/975226/847984/5b8bc23590d4cb2892b31c987ad672b7/2018-03-14-koalitionsvertrag-data.pdf?download=1> [Zugriff am 03.02.2019].

*Bundesministerium der Verteidigung* (2017): Deutschland verstärkt sein Engagement in den Vereinten Nationen, online unter:

<https://www.bmvg.de/de/aktuelles/deutschland-verstaerkt-sein-engagement-in-den-vereinten-nationen-17846> [Zugriff am 26.02.2019].

*Bundesministerium der Verteidigung* (2018a): Konzeption der Bundeswehr, online unter:

<https://www.bmvg.de/resource/blob/26544/9ceddf6df2f48ca87aa0e3ce2826348d/20180731-konzeption-der-bundeswehr-data.pdf> [Zugriff am 03.02.2019].

*Bundesministerium der Verteidigung* (2018b): Fähigkeitsprofil der Bundeswehr, internes Dokument, veröffentlichte Informationen online unter:

<https://www.bmvg.de/de/aktuelles/neues-faehigkeitsprofil-der-bundeswehr-27550> [Zugriff am 03.02.2019].

*Bundesministerium der Verteidigung* (2018c): PESCO: Mehr Zusammenarbeit bei der Verteidigung, online unter:

<https://www.bmvg.de/de/aktuelles/pesco-mehr-zusammenarbeit-bei-der-verteidigung-29614> [Zugriff am 03.03.2019].

*Bundesministerium der Verteidigung* (2018d): Ministerin zur Etat-Verabschiedung 2019, online unter:

<https://www.bmvg.de/de/mediathek/ministerin-zur-etat-verabschiedung-2019-29186> [Zugriff am 03.03.2019].

*Bundesministerium der Verteidigung* (2018e): Konzeption der Bundeswehr, online unter:  
<https://www.bmvg.de/resource/blob/26544/9ceddf6df2f48ca87aa0e3ce2826348d/20180731-konzeption-der-bundeswehr-data.pdf> [Zugriff am 12.02.2019].

*Bundesministerium der Verteidigung* (2018f): Aktualisiert: Schließungszeitpunkte von Bundeswehr-Liegenschaften, online unter:  
[https://www.bundeswehr.de/portal/a/bwde/start/aktuelles/aus\\_der\\_truppe/lut/p/z1/hY7NCoMwEITfKBstajwqpVQIsdT-JZcSNNgUm0hIpYc-fFMK3qR7GNidb4cBARcQRk66115bI4ewc5FeS0IPNM7jmB4JxhVlpE5iHGyghOc\\_yEi2HhhCgxNp4CHjGwxo06hAQHiLif5QqN1flAeyfbbEfhNmm5QO9sWv0MAO4VaawIT1CvjddDeSW\\_d\\_N0-nQsO0h1wHK3LKJs7Re9CkC3jaZ6sq3IP42NDGEv6D4NsAMw!/dz/d5/L2dBISEvZ0FBIS9nQSEh/#Z7\\_B8LTL2922LU800ILN8O52010O6](https://www.bundeswehr.de/portal/a/bwde/start/aktuelles/aus_der_truppe/lut/p/z1/hY7NCoMwEITfKBstajwqpVQIsdT-JZcSNNgUm0hIpYc-fFMK3qR7GNidb4cBARcQRk66115bI4ewc5FeS0IPNM7jmB4JxhVlpE5iHGyghOc_yEi2HhhCgxNp4CHjGwxo06hAQHiLif5QqN1flAeyfbbEfhNmm5QO9sWv0MAO4VaawIT1CvjddDeSW_d_N0-nQsO0h1wHK3LKJs7Re9CkC3jaZ6sq3IP42NDGEv6D4NsAMw!/dz/d5/L2dBISEvZ0FBIS9nQSEh/#Z7_B8LTL2922LU800ILN8O52010O6) [Zugriff am 10.03.2019].

*Bundesministerium der Verteidigung* (2018g): Neues Fähigkeitsprofil komplettiert Konzept zur Modernisierung der Bundeswehr, online unter:  
<https://www.bmvg.de/de/aktuelles/neues-faehigkeitsprofil-der-bundeswehr-27550> [Zugriff am 11.03.2019].

*Bundesministerium der Verteidigung* (2018h): Bundeswehr soll weiter wachsen – Personalboard 2018 hat getagt, online unter:  
<https://www.bmvg.de/de/aktuelles/bundeswehr-soll-weiter-wachsen-29414> [Zugriff am 15.03.2019].

*Bundesministerium der Verteidigung* (2019a): Ertüchtigung – Mit Hilfe zur Selbsthilfe zum Erfolg, online unter:  
<https://www.bmvg.de/de/themen/friedenssicherung/ertuechtigung> [Zugriff am 13.02.2020].

*Bundesministerium der Verteidigung* (2019b): Optimierung der Beschaffung: Gemeinsam zum Ziel, online unter:  
<https://www.bmvg.de/de/aktuelles/optimierung-der-beschaffung-107008> [Zugriff am 19.10.2019].

*Bundesministerium der Verteidigung* (2020): Kabinett beschließt Etatentwurf 2020: Verteidigungsausgaben steigen, online unter:

<https://www.bmvg.de/de/aktuelles/kabinett-beschliesst-etatentwurf-2020-verteidigungsausgaben-64064> [Zugriff am 15.02.2020].

*Bundesverfassungsgericht* (2019): Beschluss des Zweiten Senats vom 17. September 2019, 2 BvE 2/16, online unter: [https://www.bundesverfassungsgericht.de/SharedDocs/Entscheidungen/DE/2019/09/es20190917\\_2bve000216.html](https://www.bundesverfassungsgericht.de/SharedDocs/Entscheidungen/DE/2019/09/es20190917_2bve000216.html) [Zugriff am 17.10.2019].

*Buzan*, Barry, *Waever*, Ole, *de Wilde*, Jaap (1998): *Security. A New Framework for Analysis*, Boulder und London.

*Clement*, Rolf (2020): Die NATO-Speerspitze als Katalysator, in: *Europäische Sicherheit und Technik*, Jg. 69, Nr. 2, S. 10 – 12.

*Deutscher Bundestag* (2005): Gesetz über die parlamentarische Beteiligung bei der Entscheidung über den Einsatz bewaffneter Streitkräfte im Ausland (Parlamentsbeteiligungsgesetz), online unter: <https://www.gesetze-im-internet.de/parlbg/BJNR077500005.html> [Zugriff am 05.02.2019].

*Deutscher Bundestag* (2018a): Finanzplan des Bundes 2018 bis 2022. Unterrichtung durch die Bundesregierung, Drucksache 19/3401, online unter: <http://dip21.bundestag.de/dip21/btd/19/034/1903401.pdf> [Zugriff am 05.03.2019].

*Deutscher Bundestag* (2018b): Verteidigungsausgaben sollen um zehn Prozent steigen, online unter: <https://www.bundestag.de/dokumente/textarchiv/2018/kw37-de-verteidigung-566346> [Zugriff am 13.03.2019].

*Deutscher Bundeswehrverband* (2018): Von der Leyen legt Masterplan für eine modernisierte Bundeswehr vor, online unter: <https://www.dbwv.de/aktuelle-themen/politik-verband/beitrag/news/von-der-leyen-legt-masterplan-fuer-eine-modernisierte-bundeswehr-vor/> [Zugriff am 11.03.2019].

*Deutsche Welle* (2018): Bundeswehr: Auch fabrikneues Gerät nicht einsatzbereit, online unter: <https://www.dw.com/de/bundeswehr-auch-fabrikneues-ger%C3%A4t-nicht-einsatzbereit/a-46097295> [Zugriff am 03.03.2019].

*Deutschlandfunk* (2019a): Politikpodcast, Folge 81: Ursula von der Leyen und die Probleme der Bundeswehr, online unter: [https://www.deutschlandfunk.de/folge-81-ursula-von-der-leyen-und-die-probleme-der.3397.de.html?dram:article\\_id=439829](https://www.deutschlandfunk.de/folge-81-ursula-von-der-leyen-und-die-probleme-der.3397.de.html?dram:article_id=439829) [Zugriff am 27.03.2019].

*Deutschlandfunk* (2019b): Internationale Milliardenzusagen für Syrien, online unter: [https://www.deutschlandfunk.de/geberkonferenz-internationale-milliardenzusagen-fuer-syrien.1939.de.html?drn:news\\_id=986663](https://www.deutschlandfunk.de/geberkonferenz-internationale-milliardenzusagen-fuer-syrien.1939.de.html?drn:news_id=986663) [Zugriff am 14.03.2019].

*Die Presse* (2019): Der deutsche Nato-Eklat, in: *Die Presse*, 23.03.2019, S. 6.

*Europäische Sicherheit und Technik* (2018): Die Armee ist kein Selbstzweck und kein Wirtschaftsbetrieb. Interview mit dem Inspekteur des Heeres, Generalleutnant Jörg Vollmer, Jg. 67, Nr. 6, S. 42 – 50.

*Europäische Sicherheit und Technik* (2019a): Wir hätten mal gern klare Vorgaben, wohin die Reise geht, Interview mit Dr. Tobias Lindner, sicherheitspolitischer Sprecher Bündnis 90/Die Grünen, Jg. 68, Nr. 2, S. 10 – 14.

*Europäische Sicherheit und Technik* (2019b): Die strategischen Vorgaben passen, nun muss es um die Umsetzung gehen, Interview mit Generalleutnant Dipl.-Kfm. (univ.) Martin Schelleis, Inspekteur der Streitkräftebasis, Jg. 68, Nr. 10, S. 12 – 17.

*Europäische Union* (2009): Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union, Artikel 346, online unter: <https://dejure.org/gesetze/AEUUV/346.html> [Zugriff am 30.10.2019].

*Europäische Union* (2016): Gemeinsame Vision, gemeinsames Handeln: Ein stärkeres Europa – Eine Globale Strategie für die Außen- und Sicherheitspolitik der Europäischen Union, online unter: [https://europa.eu/globalstrategy/sites/globalstrategy/files/eugs\\_de\\_0.pdf](https://europa.eu/globalstrategy/sites/globalstrategy/files/eugs_de_0.pdf) [Zugriff am 21.02.2019].

*EU-Info. Deutschland* (2019): Maas befürchtet mehr Unsicherheit nach Ende von INF-Abrüstungsvertrag, online unter: <http://www.eu-info.de/dpa-europaticker/292205.html> [Zugriff am 28.02.2019].

*Frankfurter Allgemeine Zeitung* (2019): Ausufernde Schiffssanierung: Verteidigungsministerium gesteht Fehler in Gorch-Fock-Affäre ein, online unter: <https://www.faz.net/aktuell/politik/inland/gorch-fock-ffaere-verteidigungsministerium-raeumt-fehler-ein-16066632.html> [Zugriff am 06.03.2019].

*Gauck, Joachim* (2014): Deutschlands Rolle in der Welt: Anmerkungen zu Verantwortung, Normen und Bündnissen, Rede zur Eröffnung der Münchner Sicherheitskonferenz, online unter: <http://www.bundespraesident.de/SharedDocs/Reden/DE/Joachim-Gauck/Reden/2014/01/140131-Muenchner-Sicherheitskonferenz.html> [Zugriff am 22.10.2019].

*Generalinspekteur der Bundeswehr* (2019): Begleitschreiben zum Bericht zur Materiallage der Hauptwaffensysteme der Bundeswehr an den Verteidigungs- und den Haushaltsausschuss des Bundestages, zitiert nach: Wiegold, Thomas: Zahlen zur Einsatzbereitschaft von Bundeswehr-Waffensystemen: Bisher offen, jetzt geheim (m. Nachtrag), in: Augengeradeaus.net, online unter: <https://augengeradeaus.net/2019/03/zahlen-zur-einsatzbereitschaft-von-bundeswehr-waffensystemen-bisher-offen-jetzt-geheim/#more-32909> [zugriff am 11.03.2019].

*Giegerich, Bastian* (2018): Große Aufgaben, kleine Schritte, in *Internationale Politik*, Nr. 5, September/Oktober, S. 14 – 18.

*Giessmann, Hans J.* (2016): Die „Versicherheitlichung“ deutscher Außenpolitik. Tücken und Lücken im Weißbuch 2016, in: *Weltrends*, Jg. 24, Nr. 120, S. 22 – 26.

*Glatz, Rainer L./Hansen, Wibke/Kaim, Markus/Vorrath, Judith* (2018): Die Auslandseinsätze der Bundeswehr im Wandel, SWP-Studie 7, online unter: [https://www.swp-berlin.org/fileadmin/contents/products/studien/2018S07\\_kim\\_EtAl.pdf](https://www.swp-berlin.org/fileadmin/contents/products/studien/2018S07_kim_EtAl.pdf) [Zugriff am 06.02.2019].

*Global Public Policy Institute* (2016): Peace Lab 2016, Blog, online unter: <https://peacelab.blog/debatte/peacelab-2016> [Zugriff am 03.02.2019].

*Handelsblatt* (2018): Bundesregierung will Wehretat bis 2024 erhöhen, online unter: <https://www.handelsblatt.com/politik/deutschland/verteidigungsausgaben-bundesregierung-will-wehretat-bis-2024-erhoehen/22665222.html?ticket=ST-2202474-gEfBKGIVtt90WjtdHtcu-ap5> [Zugriff am 05.03.2019].

*Handelsblatt* (2019): Kramp-Karrenbauer: Zwei-Prozent-Ziel soll bis 2031 erreicht werden, online unter: <https://www.handelsblatt.com/politik/deutschland/verteidigungsausgaben-kramp-karrenbauer-zwei-prozent-ziel-soll-bis-2031-erreicht-werden/25109620.html?ticket=ST-39609490-onUfNYajtqLfswl3dol-ap2> [Zugriff am 19.10.2019].

*Hauswedell*, Corinna (2017): „Neue Verantwortung“ in der deutschen Außenpolitik zwischen Fluchtdebatte und Militäreinsätzen, in: Daase, Christopher et al. (Hrsg.): Politik und Verantwortung. Analysen zum Wandel politischer Entscheidungs- und Rechtfertigungspraktiken, PVS Sonderheft 52, S. 196 – 217.

*Hellmann*, Gunther (2018): Deutschlands schwindende Sicherheit, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, Jg. 68, Nr. 36/37, S. 23 – 28.

*Hoffmann*, Lars (2020): Heer plant die NATO-Speerspitze 2023 aus, in: Europäische Sicherheit und Technik, Jg. 69, Nr. 2, S. 13 – 17.

*Jane's 360* (2019): German Army proposes Project Land 2023 equipment plan, online unter: <https://www.janes.com/article/79195/german-army-proposes-project-land-2023-equipment-plan> [Zugriff am 12.03.2019].

*Kaim*, Markus, *Linnenkamp*, Hilmar: Das neue Weißbuch – Impulsgeber sicherheitspolitischer Verständigung?, in: SWP-Aktuell 65, online unter: [https://www.swp-berlin.org/fileadmin/contents/products/aktuell/2016A65\\_kim\\_lnk.pdf](https://www.swp-berlin.org/fileadmin/contents/products/aktuell/2016A65_kim_lnk.pdf) [Zugriff am 06.02.2019].

*Kaim*, Markus, *Strauß*, Lena (2017): Mehr deutsche Blauhelme. Vier Gründe für ein stärkeres Engagement der Bundesrepublik im VN-Peacekeeping, in: SWP-Aktuell 40, online unter: [https://www.swp-](https://www.swp-berlin.org/fileadmin/contents/products/aktuell/2016A40_kim_str.pdf)

[berlin.org/fileadmin/contents/products/aktuell/2017A40\\_kim\\_sru.pdf](http://berlin.org/fileadmin/contents/products/aktuell/2017A40_kim_sru.pdf)  
[Zugriff am 26.02.2019].

*Keohane*, Daniel (2016): Das deutsche Weissbuch zur Sicherheitspolitik 2016, in: Nünlist, Christian (Hrsg.): CSS Analysen zur Sicherheitspolitik, Nr. 201, online unter: <http://www.css.ethz.ch/content/dam/ethz/special-interest/gess/cis/center-for-securities-studies/pdfs/CSSAnalyse201-DE.pdf> [Zugriff am 28.02.2019].

*Kommando Heer* (2018): THESENPAPIER III – Rüstung digitalisierter Landstreitkräfte, online unter: [https://www.dwt-sgw.de/fileadmin/redaktion/SGW-Veranstaltungen/2018/8F7\\_Landoperationen/Thesenpapier\\_III\\_Ruestung\\_digitalisierter\\_Landstreitkraefte.pdf](https://www.dwt-sgw.de/fileadmin/redaktion/SGW-Veranstaltungen/2018/8F7_Landoperationen/Thesenpapier_III_Ruestung_digitalisierter_Landstreitkraefte.pdf) [Zugriff am 08.03.2019].

*Kommission „Europäische Sicherheit und Zukunft der Bundeswehr“ am IFSH* (2016): „Weißbücher“ haben ausgedient! Plädoyer für ein friedens- und sicherheitspolitisches Grundlagendokument der Bundesregierung, online unter: [https://ifsh.de/file-IFSH/IFSH/pdf/aktivitaeten/BW-Kommission\\_Weissb%C3%BCher.pdf](https://ifsh.de/file-IFSH/IFSH/pdf/aktivitaeten/BW-Kommission_Weissb%C3%BCher.pdf) [Zugriff am 06.02.2019].

*Krause*, Dan (2019): Luft nach oben. Die Handlungsfähigkeit der EU in der Außenpolitik und Deutschlands Rolle, in: *if – Zeitschrift für Innere Führung*, Jg. 63, Nr. 1, S. 5 – 12.

*Kunz*, Barbara (2018): Berliner Blockaden. Europas Militärmächte Frankreich und Großbritannien erwarten mehr, in: *Internationale Politik*, Nr. 5, September/Oktober, S. 30 – 33.

*Labuhn*, Wolfgang (2019): Berliner Prisma. Aufgelaufen, in: *Europäische Sicherheit und Technik*, Jg. 68, Nr. 2, S. 34.

*Lippert*, Barbara, *Ondarza*, Nicolai von, *Pertbes*, Volker (Hrsg.) (2019): Strategische Autonomie Europas. Akteure, Handlungsfelder, Zielkonflikte, SWP-Studie 2, online unter: [https://www.swp-berlin.org/fileadmin/contents/products/studien/2019S02\\_lpt\\_orz\\_prt.pdf](https://www.swp-berlin.org/fileadmin/contents/products/studien/2019S02_lpt_orz_prt.pdf) [Zugriff am 27.02.2019].

*Louth*, John (2019): Germany Calling: The Bundeswehr, Acquisition and a Broken Narrative, in: Royal United Services Institut (RUSI), Kommentar, online unter: <https://rusi.org/commentary/germany-calling-bundeswehr-acquisition-and-broken-narrative#.XHzbEjOrOZ8.linkedin> [Zugriff am 06.03.2019].

*loyal* (2019): Die großen Rüstungsprojekte der Bundeswehr, in: loyal. Das Magazin für Sicherheitspolitik, Nr. 3, S. 20 – 21.

*Meiers*, Franz-Josef (2017): Bundeswehr am Wendepunkt. Perspektiven deutscher Außen- und Sicherheitspolitik, Wiesbaden.

*Merkel*, Angela (2019): Rede von Bundeskanzlerin Merkel zur 55. Münchner Sicherheitskonferenz am 16. Februar 2019 in München, online unter: <https://www.bundeskanzlerin.de/bkin-de/aktuelles/rede-von-bundeskanzlerin-merkel-zur-55-muenchner-sicherheitskonferenz-am-16-februar-2019-in-muenchen-1580936> [Zugriff am 27.02.2019].

*Mölling*, Christian und Schütz, Torben (2018): Verteidigungspolitische Verantwortung: Mehr Geld bedeutet nicht mehr Effizienz, in: DGAP kompakt, Nr. 16, online unter: <https://dgap.org/de/think-tank/publikationen/dgapkompakt/mehr-geld-bedeutet-nicht-mehr-effizienz> [Zugriff am 05.03.2019].

*Mölling*, Christian/Schütz, Torben/Voß, Alicia von (2018): Ohne Geld ist alles nichts. Bei der Bundeswehr klaffen Anspruch und finanzielle Wirklichkeit auseinander, in: IP, Nr. 5, S. 19 – 21.

*Müller*, Björn (2019): Wie kommt die Bundeswehr aus der Rüstungsmisere heraus?, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, online unter: [https://www.faz.net/aktuell/politik/inland/wie-kommt-die-bundeswehr-aus-der-ruestungsmisere-heraus-16066689.html?printPagedArticle=true#pageIndex\\_0](https://www.faz.net/aktuell/politik/inland/wie-kommt-die-bundeswehr-aus-der-ruestungsmisere-heraus-16066689.html?printPagedArticle=true#pageIndex_0) [Zugriff am 08.03.2019].

NATO (2018): NATO's Enhanced Forward Presence. Factsheet, online unter: [https://www.nato.int/nato\\_static\\_fl2014/assets/pdf/pdf\\_2018\\_09/20180910\\_1809-factsheet\\_efp\\_en.pdf](https://www.nato.int/nato_static_fl2014/assets/pdf/pdf_2018_09/20180910_1809-factsheet_efp_en.pdf) [Zugriff am 03.03.2019].

NATO (2019): Germany steps up to lead NATO high readiness force, online unter: [https://www.nato.int/cps/en/natohq/news\\_161796.htm](https://www.nato.int/cps/en/natohq/news_161796.htm) [Zugriff am 03.03.2019].

Neu, Alexander (2016): Weißbuch 2016: Alter Wein in neuen Schläuchen?, in: Welttrends, Jg. 24, Nr. 120, S. 31 – 33.

n-tv (2019): Bundeswehr ist erst 2031 voll ausgestattet, online unter: <https://www.n-tv.de/politik/Bundeswehr-ist-erst-2031-voll-ausgestattet-article20797363.html> [Zugriff am 12.03.2019].

Österreichische Militärische Zeitschrift (2018): Fähigkeitsprofil der Bundeswehr – Rückkehr zur Landes- und Bündnisverteidigung, Heft 06, S. 783 – 785.

PeaceLab (o.J.): PeaceLab2016 Krisenprävention weiter denken, online unter: <https://peacelab.blog/debatte/peacelab-2016> [Zugriff am 13.02.2020].

Pinker, Steven (2011): Gewalt: Eine neue Geschichte der Menschheit, Frankfurt am Main.

Rat der Europäischen Union (2016): EU-NATO cooperation: Council adopt conclusions to implement Joint Declaration, online unter: <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2016/12/06/eu-nato-joint-declaration/> [Zugriff am 26.02.2019].

Rat der Europäischen Union (2016b): Council Conclusions on the Implementation of the Joint Declaration, online unter: <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-15283-2016-INIT/en/pdf> [Zugriff am 26.02.2019].

Rat der Europäischen Union (2018): Joint Declaration on EU-NATO Cooperation, online unter: [https://www.consilium.europa.eu/media/36096/nato\\_eu\\_final\\_eng.pdf](https://www.consilium.europa.eu/media/36096/nato_eu_final_eng.pdf) [Zugriff am 26.02.2019].

Rübe, Volker (2019): Guttenberg hat die Bundeswehr zerstört, Interview mit dem Tagesspiegel vom 10.02.2019, online unter: <https://www.tagesspiegel.de/politik/ex-verteidigungsminister-volker->

[ruehe-guttenberg-hat-die-bundeswehr-zerstoert/23968822-all.html](http://www.ruehe-guttenberg-hat-die-bundeswehr-zerstoert/23968822-all.html) [Zugriff am 21.02.2019].

*Schnell*, Jürgen (2018a): Statement zum Regierungsentwurf für den Verteidigungshaushalt 2019. Vortrag beim Beirat für Sicherheit und Verteidigung der Gesellschaft zum Studium strukturgesellschaftlicher Fragen e.V., online unter: <https://www.unibw.de/militaeroekonomie/finanzierung-bw-vtghh-2019-statement.pdf> [Zugriff am 02.03.2019].

*Schnell*, Jürgen (2018b): Zum Verteidigungshaushalt im Finanzplan der Bundesregierung für die Jahre 2019 bis 2022. Vergleiche, Prognosen und Bewertung, online unter: [https://www.unibw.de/militaeroekonomie/diskussionsbeitrag-52-fipl\\_vtghaushalt.pdf](https://www.unibw.de/militaeroekonomie/diskussionsbeitrag-52-fipl_vtghaushalt.pdf) [Zugriff am 05.03.2019].

*Seliger*, Marco (2018): Teurer Bierdeckel, in: loyal. Das Magazin für Sicherheitspolitik, Nr. 9, S. 32 – 35.

*Spiegel Online* (2018a): Von der Leyens Superstar steigt aus, online unter: <http://www.spiegel.de/politik/deutschland/bundeswehr-ruerstungsstaatssekretaerin-katrin-suder-steigt-aus-a-1197670.html> [Zugriff am 05.03.2019].

*Spiegel Online* (2018b): Rechnungshof kritisiert Milliarden-Plus für Bundeswehr, online unter: <http://www.spiegel.de/politik/deutschland/bundeswehr-bundesrechnungshof-kritisiert-wehretat-a-1225889.html> [Zugriff am 13.03.2019].

*Spiegel Online* (2019a): Von der Leyen droht schwere Niederlage, online unter: <http://www.spiegel.de/politik/deutschland/verteidigungshaushalt-von-der-leyen-droht-schwere-niederlage-a-1255640.html> [Zugriff am 03.03.2019].

*Spiegel Online* (2019b): Von der Leyen hält Zahlen zu Beraterbudgets zurück, online unter: <http://www.spiegel.de/politik/deutschland/ursula-von-der-leyen-ministerium-haelt-zahlen-zu-beraterbudgets-zurueck-a-1257051.html> [Zugriff am 11.03.2019].

*Spiegel Online* (2019c): Nach Trump-Kritik. Deutschland verspricht Nato höhere Rüstungsausgaben, online unter: <http://www.spiegel.de/politik/ausland/verteidigungsetat-deutschland-verspricht-nato-hoehere-wehrausgaben-a-1251746.html> [Zugriff am 06.03.2019].

*Spiegel Online* (2019d): Scholz kassiert Deutschlands Nato-Zusagen, online unter: <http://www.spiegel.de/politik/deutschland/bundeswehr-olaf-scholz-kassiert-deutschlands-nato-zusagen-a-1257630.html> [Zugriff am 13.03.2019].

*Spiegel Online* (2019e): Kramp-Karrenbauer stoppt Privatisierungspläne für Panzerwartung, online unter: <https://www.spiegel.de/politik/deutschland/bundeswehr-annegret-kramp-karrenbauer-stoppt-privatisierung-der-panzerwartung-a-1291991.html> [Zugriff am 19.10.2019].

*Steinmeier*, Frank-Walter (2014a): Rede von Außenminister Frank-Walter Außenminister bei der 69. Generalversammlung der Vereinten Nationen, Auswärtiges Amt, online unter: <https://www.auswaertiges-amt.de/de/newsroom/140927-69-generalversammlung-vn/265662> [Zugriff am 29.01.2019].

*Steinmeier*, Frank-Walter (2014b): Rede von Außenminister Frank-Walter Steinmeier anlässlich der 50. Münchner Sicherheitskonferenz, online unter: <https://www.auswaertiges-amt.de/de/newsroom/140201-bm-muesiko/259554> [Zugriff am 30.10.2019].

*Steinmeier*, Frank-Walter (2015): Welt aus den Fugen – was hält uns zusammen? Die internationale Ordnung 70 Jahre nach Gründung der Vereinten Nationen, Rede von Außenminister Frank-Walter Steinmeier an der FU Berlin, Auswärtiges Amt, online unter: <https://www.auswaertiges-amt.de/de/newsroom/151021-bm-fu/275758> [Zugriff am 29.01.2019].

*Steinmeier*, Frank-Walter (2016): Die Welt aus den Fugen – was hält uns zusammen?, Rede von Außenminister Frank-Walter Steinmeier beim Bertelsmann Forum, Auswärtiges Amt, online unter: <https://www.auswaertiges-amt.de/de/newsroom/160215-bm-bertelsmann-forum/278660> [Zugriff am 29.01.2019].

*Tagesschau* (2018): Großgerät bei der Bundeswehr. In der Werkstatt statt im Einsatz, online unter: <https://www.tagesschau.de/inland/bundeswehr-einsatzbereitschaft-101.html> [Zugriff am 03.03.2019].

*Tagesschau* (2018b): „Aushalten, durchhalten, verändern“, online unter: <https://www.tagesschau.de/inland/suder-abschied-101.html> [Zugriff am 06.03.2019].

*Tagesschau* (2018c): Zurück zur Kernaufgabe, online unter: <https://www.tagesschau.de/inland/bundeswehrprofil-101.html> [Zugriff am 13.03.2019].

*Tagesspiegel* (2019): „Leyen kann immer weniger halten, was sie verspricht“, online unter: <https://www.tagesspiegel.de/politik/einsatzbereitschaft-der-bundeswehr-leyen-kann-immer-weniger-halten-was-sie-verspricht/24093692.html> [zugriff am 14.03.2019].

*Vereinte Nationen* (2020): Troop and Police Contributors by Country, online unter: [https://peacekeeping.un.org/sites/default/files/2\\_country\\_ranking\\_15.pdf](https://peacekeeping.un.org/sites/default/files/2_country_ranking_15.pdf) [Zugriff am 13.02.2020].

*Wehrbeauftragter des Deutschen Bundestages* (2019): Unterrichtung durch den Wehrbeauftragten. Jahresbericht 2018 (60. Bericht), Bundesdrucksache 19/7200.

*Weingärtner*, Dieter (2019): Was darf die Bundeswehr?, in: loyal – Das Magazin zur Sicherheitspolitik, Nr. 2, S. 34 – 35.

*Wiegold*, Thomas (2016): Das neue Weißbuch: Ein paar Beobachtungen, in: Augengeradeaus.net, online unter: <https://augengeradeaus.net/2016/07/das-neue-weissbuch-ein-paar-beobachtungen/> [Zugriff am 28.02.2019].

*Wiegold*, Thomas (2018a): Deutschland will „Military Schengen“ für die NATO organisieren (m. Nachtrag), in: Augengeradeaus.net, online unter: <https://augengeradeaus.net/2018/02/deutschland-will-military-schengen-fuer-die-nato-organisieren/> [Zugriff am 03.03.2019].

*Wiegold*, Thomas (2018b): Mehr Ausstattung für die Bündnisverteidigung: Bundeswehr legt Katalog ihrer Fähigkeiten fest (m. Nachträgen), in: Augengeradeaus.net, online unter: <https://augengeradeaus.net/2018/09/mehr-ausstattung-fuer-die-buendnisverteidigung-bundeswehr-legt-katalog-ihrer-faehigkeiten-fest/> [Zugriff am 11.03.2019].

*Wiegold*, Thomas (2019a): Bundeswehr reaktiviert aufgegebene Depots für Material und Munition, in: Augengeradeaus.net, online unter: <https://augengeradeaus.net/2019/01/bundeswehr-reaktiviert-aufgegebene-depots-fuer-material-und-munition/> [Zugriff am 11.03.2019].

*Wiegold*, Thomas (2019b): Mehr Geld, mehr soziale Absicherung, mehr Reservisten: Bundeswehr will ‚personelle Einsatzbereitschaft‘ verbessern – Zusammenfassung (m. Entwurf), in: Augengeradeaus.net, online unter: <https://augengeradeaus.net/2019/02/mehr-geld-mehr-soziale-absicherung-mehr-reservisten-bundeswehr-will-personelle-einsatzbereitschaft-verbessern-zusammenfassung/> [Zugriff am 11.03.2019].

*Wiegold*, Thomas (2019c): Schnellere Beschaffung für die Bundeswehr: Einschränkung für EU-weite Ausschreibung in: Augengeradeaus.net, online unter: <https://augengeradeaus.net/2019/10/schnellere-beschaffung-fuer-die-bundeswehr-einschraenkung-fuer-eu-weite-ausschreibung/> [Zugriff am 30.10.2019].

*Wiegold*, Thomas (2019d): Zahlen zur Einsatzbereitschaft von Bundeswehr-Waffensystemen: Bisher offen, jetzt geheim (m. Nachtrag), in: Augengeradeaus.net, online unter: <https://augengeradeaus.net/2019/03/zahlen-zur-einsatzbereitschaft-von-bundeswehr-waffensystemen-bisher-offen-jetzt-geheim/#comments> [Zugriff am 14.03.2019].

*Wiegold*, Thomas (2020): „Es ist in vieler Hinsicht unser Jahr Null“ – Rede der Verteidigungsministerin bei der Bundeswehrtagung, in: Augengeradeaus.net, online unter: <https://augengeradeaus.net/2020/02/es-ist-in-vieler-hinsicht-unser-jahr-null-rede-der-verteidigungsministerin-bei-der-bundeswehrtagung/> [Zugriff am 15.02.2020].

*Wientzek*, Olaf (2018): kurzum: Ein erster Zwischenstand zur Reform der Gemeinsamen Sicherheits- und Verteidigungspolitik, Konrad-Adenauer-

Stiftung, online unter: <https://www.kas.de/einzelartikel/-/content/kurzum-ein-erster-zwischenstand-zur-reform-der-gemeinsamen-sicherheits-und-verteidigungspolitik> [Zugriff am 27.02.2019].

*Zeit Online* (2018): Vorbehalte gegen Öffnung der Bundeswehr für EU-Ausländer, online unter: <https://www.zeit.de/politik/deutschland/2018-12/bundeswehr-personalmangel-auslaender-kritik-henning-otte-cdu> [Zugriff am 05.03.2019].

ZDF (2019): U-Ausschuss zur Berateraffäre. Von der Leyen in der Bredouille, online unter: <https://www.zdf.de/nachrichten/heute/u-ausschuss-zur-berateraffaere-konstituiert-sich-von-der-leyen-in-der-bredouille-100.html> [Zugriff am 06.03.2019].

# Österreichs Sicherheits- und Verteidigungspolitik – zwischen Auftrag und politischer Sinnkrise

Gunther Hauser

## Einleitung

Seit der Aufnahme von Polen, der Tschechischen Republik und Ungarn in die NATO im März 1999 bzw. der Slowakei und Slowenien im Mai 2004 gehen diese, davon vier Nachbarländer Österreichs, bei der Formulierung ihrer Verteidigungsziele von den Bestimmungen des Nordatlantikvertrages und des Strategischen Konzeptes der NATO vom November 2010 aus. Im Zuge dieser Euro-Atlantisierung Mitteleuropas und der Gründung einer Europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik (ESVP) im Jahr 1999 seitens der Staats- und Regierungschefs der EU begann sich Österreichs Neutralitätspolitik immer stärker zu relativieren – in Hinblick auf umfassende militär- und sicherheitspolitische Kooperationen in und um Europa. Schon im November 1993 sprach der damalige österreichische Außenminister Alois Mock vor dem EU-Ministerrat darüber, dass *„entsprechende innerstaatliche rechtliche Anpassungen ... angesichts der geänderten politischen Rahmenbedingungen in Europa im Zusammenhang mit dem Beitritt Österreichs zur Europäischen Union vorzunehmen sein würden“*; das anzupassende Objekt war vor allem die Neutralität. (Zemanek 2004: IV) Der Bericht des Verfassungsausschusses zum EU-Beitrittsvertrag hielt einerseits fest, dass eine Änderung des Neutralitätsgesetzes nicht notwendig sei, da die Mitwirkung von Österreich an der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) *„den Kernbestand der österreichischen Neutralität unberührt“* lasse. Ergänzend fügte der Ausschuss hinzu:

*„Um jedoch der von Österreich beabsichtigten und erwarteten aktiven solidarischen Mitwirkung an der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik außerhalb des Kernbestandes der österreichischen Neutralität eigenständig eine sichere Rechtsgrundlage zu geben, wird diesbezüglich eine klare bundesverfassungsgesetzliche Vorsorge zu treffen sein.“* (Zemanek 2004: IV)

Als Rechtsgrundlage wurde damals der neue Artikel 23f des Bundesverfassungsgesetzes (B-VG) in der Fassung aus 1994 eingeführt. Laut Bericht des Verfassungsausschusses lag der Kernbestand der Neutralität in der Nichtteilnahme an Kriegen, in der Bündnisfreiheit und in der Verweigerung fremder militärischer Stützpunkte auf österreichischem Gebiet. Keine Bedenken bestanden seitens des Ausschusses hinsichtlich der Beteiligung Österreichs an Wirtschaftssanktionen gegen Drittstaaten. Mit dem Inkrafttreten des EU-Vertrags in der Fassung des Vertrags von Amsterdam am 1. Mai 1999 – hier wurden die so genannten „Petersberg-Aufgaben“ vom damaligen Militärbündnis Westeuropäische Union (WEU) in den Rechtsbestand der EU aufgenommen – musste auch diesbezüglich der Artikel 23f B-VG erweitert werden. Unter den „Petersberg-Aufgaben“ wurden anfangs humanitäre und Rettungseinsätze, friedenserhaltende Einsätze und auch friedensschaffende Maßnahmen verstanden, also auch Kampfeinsätze bei der Krisenbewältigung: so schloss Österreich „*ein Aktivbündnis, ein Bündnis zur allfälligen Intervention*“. (Zemanek 2004: IV) Mit dem Beschluss der Sicherheits- und Verteidigungsdoktrin 2001 durch die damalige ÖVP-FPÖ-Koalitionsregierung war von der Neutralität nur mehr die Bündnisfreiheit geblieben, wenn unter dem Begriff „*Bündnis*“ ausschließlich ein „*Verteidigungsbündnis*“ verstanden wird.

Kooperationen auf militärischer Ebene werden bereits seit über einem Vierteljahrhundert europaweit auf der Grundlage der NATO-Streitkräftestandards durchgeführt. Österreich ist seit 1995 Teilnehmerstaat der NATO-Partnerschaft für den Frieden (NATO PfP), wurde als 25. Kooperationsland in diese multilaterale Streitkräftezusammenarbeit aufgenommen und nimmt vor allem mit Schwerpunktsetzung auf interoperable Stabilisierungseinsätze in Bosnien-Herzegowina und im Kosovo an internationalen transatlantisch koordinierten Einsätzen teil. Ziel dieses Beitrages ist es, ausgehend von den Sicherheits- und Verteidigungsstrategiepapieren der Republik Österreich, die strategischen Handlungsprioritäten Österreichs und – vor allem davon abgeleitet – jenes des Österreichischen Bundesheeres (ÖBH) darzustellen und zu analysieren.

## Reformen in der Sicherheits- und Verteidigungspolitik – Reform des Bundesheeres

Das Österreichische Bundesheer (ÖBH) besteht aus sogenannten „Aktiven“ und einem Milizanteil, zudem existiert die Reserve. Tatsache ist, dass die Aufgaben des Bundesheeres im In- und Ausland ohne Milizanteil nur eingeschränkt durchführbar wären. Im Ausland betrug der Anteil der Miliz bei manchen Missionen Anfang 2020 bis zu 50 Prozent. Zudem besitzen im Inland alle präsenten Verbände einen Milizanteil, so ist nach wie vor die Miliz „unverzichtbar“. (Fritzl 2020: 3) Das Bundesheer selbst war und ist seit 1991 jene Institution Österreichs, in der zahlreiche Reformversuche seitens der jeweiligen Regierungen unternommen wurden, diese jedoch inzwischen zu einem deutlichen Absinken der Leistungsfähigkeit der Truppe geführt haben. Im Einzelnen sollen hier jedoch nur die relevantesten dieser Reformen – ausgehend von der Doktrin, die unter dem damaligen Bundeskanzler Bruno Kreisky in den 1970er-Jahren eingeleitet wurde (*Spannocchi-Doktrin*) – kurz erörtert werden.

Mit der sogenannten *Spannocchi-Doktrin*<sup>9</sup> hatte Österreich während des Höhepunktes des Kalten Krieges eine Abhaltestrategie entwickelt, die auf der *Raumverteidigung* aufbaute und Österreich folglich flächendeckend mit Schlüsselzonen und Raumsicherungszonen überziehen sollte. (Spannocchi 1976: 78f) Die „*Umfassende Landesverteidigung – ULV*“ (ULV: militärische, wirtschaftliche, zivile und geistige Landesverteidigung) sollte der damaligen sicherheitspolitischen Realität des Kalten Krieges entsprechen, diese wurde 1975 mit den Stimmen aller im Nationalrat vertretenen Parteien in der Bundesverfassung verankert. (Bayer: 63) Die darauf aufbauende *Spannocchi-Doktrin* hatte zum Ziel, durch hinhaltenden Widerstand und *Raumverteidigung* den Eintrittspreis für einen Aggressor möglichst hochzuhalten und durch Abhaltewirkung Österreich aus einem Ost-West-Konflikt herauszuhalten. Das war für Österreich eine sehr anspruchsvolle Strategie, „die ein zahlenmäßig großes Milizheer mit starker Raumbindung erforderte, was damals jedoch aus Budgetgründen nur begrenzt umgesetzt wurde.“ (Frischenschlager 2019: 26) Gemäß Artikel 79 Abs. 1 des Bundesverfassungsgesetzes (B-VG) obliegt dem Bundesheer folglich die militärische Landesverteidigung, es „ist nach den Grundätzen eines Milizsystems einzurichten.“ 300.000 Soldaten hätten für das Konzept *Raumverteidigung* zur Verfügung stehen sollen, diese Größenordnung wurde jedoch aufgrund zu geringer Finanzmittel nicht erreicht.

---

<sup>9</sup> Benannt nach dem ersten Armeekommandanten des Bundesheeres, General Emil Spannocchi.

Hauptelement dieser Heeresstruktur war die Miliz, ergänzt durch eine – vorgesehene – so genannte Bereitschaftstruppe von 15.000 Soldaten, eine Stärke, die jedoch nie erreicht wurde. Mitte der 1980er-Jahre setzte ein Planungsprozess ein, der die realen Gegebenheiten zu berücksichtigen hatte, und 1987 die Heeresgröße mit 186.000 Soldaten (der bis zu diesem Zeitpunkt erreichten, so bezeichneten „Zwischenstufe“) festlegte, was zuzüglich der Reserveverbände und der Heereslogistik rund 240.000 Beordnete umfasste. (Hessel: 2005: 671) Nach einem langwierigen Prozess hatte die Bundesregierung die erste umfassende Sicherheits- und Verteidigungsdoktrin der Republik, – den Landesverteidigungsplan – erst gegen Ende des Kalten Krieges beschlossen – jedoch noch unter dem Vorzeichen des Kalten Krieges: Der Landesverteidigungsplan wurde 1976 als Entwurf erstellt, (Bayer 2008: 52) 1983 genehmigt und nach dem Fall des Eisernen Vorhanges wieder hinterfragt. Der Landesverteidigungsplan sollte „ständig weiter behandelt“ werden. (König 1991: 473)

Österreich lag mit dem Fall der Berliner Mauer nicht mehr an der Bruchlinie zwischen Ost und West, diese Linie war mit der offiziellen Beendigung des Kalten Krieges am 3. Dezember 1989 verschwunden. Neue unabhängige Staaten entstanden, die Landesverteidigung sollte einen neuen Rahmen erhalten. Neue Grundannahmen sowie die veränderte politische Geografie sollten hier eine einschneidende Neugestaltung bewirken. Diese Annahmen waren auch der Beginn einer zum Teil heftig geführten Neutralitätsdiskussion, die in Schüben noch weit über das Jahr 2000 andauern sollte.

Für das Bundesheer wurde der Katastrophenschutz im Ausland immer wichtiger: Am 7. Dezember 1988 kamen bei Erdstößen bis 6,8 nach Richter (Eisler 2012: 13)<sup>10</sup> in Armenien in der Region Spitak und Leninakan (nun Gjumri, 130.000 Einwohner) ca. 25.000 Menschen ums Leben. Armenien – damals noch Teil der Sowjetunion – stellte den ersten internationalen Großeinsatz für die österreichischen Katastrophenschützer dar. Bis 20. Dezember 1988 waren in Armenien 133 Mann des Bundesheeres sowie Dutzende Hundeführer des österreichischen Bergrettungsdienstes im Einsatz. 16 Menschen wurden insgesamt geborgen, alle überlebten. Auf der Grundlage der während des Erdbebeneinsatzes in Armenien gemachten Erfahrungen erfolgte 1990 die Einrichtung der *Austrian Forces Disaster Relief Unit* (AFDRU) der ABC-Abweherschule in Korneuburg als die Katastro-

---

<sup>10</sup> Der US-Amerikaner Charles Richter teilte Erdbeben nach seismologischer Intensität auf einer Skala ein. Von 2 (nicht spürbar) bis 10 (Zerstörungen bis tausende Kilometer Entfernung, wurde jedoch noch nie registriert). 7 bedeutet Zerstörung über weite Gebiete.

phenschutzeinheit des Bundesheeres für Auslandseinsätze, sie setzt sich zusammen aus Freiwilligen des Aktiv- und Milizstandes. Die Aufträge von AFDRU umfassen die Rettung von Menschenleben (Suche und Bergung mit Suchhunden und Spezialgerät), Einsätze zur Verbesserung der Lebensqualität wie die Aufbereitung von Wasser sowie die Desinfektion und Dekontaminierungsmaßnahmen durch ABC-Spezialisten. (Der Soldat 2012: 1; Botzenhart 2020: 3)

Am 14. Juli 1992 beschloss die österreichische Bundesregierung (damals eine Koalition aus SPÖ und ÖVP) die neue Heeresgliederung, dieses neue Konzept sah vor:

- „*grenznah, rasch verfügbare, einsatzbezogene, integrierte und flexible Landesverteidigung*“ (G.R.E.I.F.-Konzept);
- Es sollten rasch verfügbare Kräfte um 15.000 Mann gebildet werden, der Mobilmachungsrahmen sollte von 220.000 Mann (Heeresgliederung 1987) auf 120.000 reduziert werden. An die Stelle von 36 Verbänden in Regiments- und Brigadegliederung sollten 15 große Verbände in Brigadegliederung treten.
- Das Dienstzeitmodell wurde geändert: statt 6 plus 2 Monate sollte 8 plus null bzw. 6 plus 1 plus 30 Tage gelten. (Ermacora 1993: 575)

Den Auftakt der Heeresreform bildete die Beendigung „*einer bereits seit längerem als schmerzhaft und nicht zielführend erkannten Doppelgleisigkeit zwischen der damaligen Sektion III/Armeekommando und dem Generaltruppeninspektorat mit der ersatzlosen Auflösung des Armeekommandos am 2. Juli 1991, 24.00 Uhr.*“ (Faslabend 1993: 591f.) In diesem Kontext erfolgte die eindeutige Zuordnung der Planungskompetenzen zum Generaltruppeninspektorat sowie die Bildung einer neuen „Sektion III“ für den Gesamtbereich der Ausbildung des Personals im Bundesheer. (Faslabend 1993: 592) Die Heeresreform 1992 ging von der Annahme aus, dass in einem Kalenderjahr 34.000 Grundwehrdiener zur Verfügung stehen. Aus Berufssoldaten und jenen 34.000 präsenzdienenden Wehrpflichtigen sollte eine Art jederzeit verfügbare Einsatztruppe von 15.000 Mann gebildet werden.

Die Sezessionskriege im ehemaligen Jugoslawien unterstrichen die Notwendigkeit von moderner Ausrüstung des Bundesheeres – wie von Gefechtsfeldlenk Waffen, Boden-Luft-Raketen und die Bestückung des Saab *Draken*-Geschwaders mit Raketen. Nach mühsamen Interpretationen des Artikels 13 des Staatsvertrages von 1955 („Verbot von Spezialwaffen“) waren Boden-Boden-Raketen angeschafft worden. Die 1987-2005 im

Dienst sich befindenden Draken führten in den ersten Jahren ihres Einsatzes noch immer keine Raketenwaffen. (Fasslabend 1993: 579)

1997 wurden Schritte für die nächste Heeresreform eingeleitet: die ÖVP sprach sich für ein Bundesheer in der Größenordnung von über 100.000 Soldaten aus, die SPÖ beharrte auf einer Anzahl von unter 100.000 Soldaten. So war wieder „*die Flexibilität der militärischen Planer gefragt, die einen Ausweg für beide Teile erarbeiteten*“: (Hessel 2005: 681) 1998 wurde die Heeresgröße mit rund 92.000 plus Reserven auf 110.000 Soldaten festgelegt. Damit wurde der Adaptierungsschritt von 150.000 (einschließlich Reserve) auf 110.000 bzw. von 120.000 (ohne Reserve) auf 92.000 Soldaten fixiert. (Hessel 2005: 681) Weitere Heeresreformen wurden auch ab 2004 eingeleitet, mit Wirkung 1. Januar 2006 gibt es keine verpflichtenden Milizübungen mehr.

### **Einsätze „an der Grenze“**

Bereits zu Beginn der 1990er-Jahre war der Ausbildungsstand des Bundesheeres, soweit es aus Wehrpflichtigen bestand, unbefriedigend. Eine umfassende Militärreform war damals gerade erst im Entstehen und damit die Zielsetzung, schlagkräftigere Streitkräfte aufzubauen, die besser ausgerüstet, besser ausgebildet und besser einsetzbar sein sollen. Zudem besaß damals Österreich keine ausreichende Luftwaffe zur Verteidigung seines Luftraumes, die Ausrüstung mit Luft-Luft- und Boden-Luft-Raketen hatte Anfang der 1990er-Jahre im Zuge der Jugoslawienkrise erst begonnen. Seither bestand die neue Aufgabe für das Bundesheer nicht mehr in der Raumverteidigung zur Abhaltung eines Durchmarsches von einem Bündnisgebiet in das andere, sondern in der Sicherung der eigenen Grenzen. (Khol 1993: 52 und 59)

Als 1989 der Eisernen Vorhang gefallen war, kam es in der Folge zu illegalen Einwanderungen an der grünen Grenze, was die österreichische Bundesregierung damals veranlasste, Soldaten für den Grenzschutz abzustellen. Zugleich trug „*der Assistenzeneinsatz an der burgenländischen Grenze viel zur Beruhigung unserer besorgten Grenzbewohner bei.*“ (Waldheim 1991: 1) Am 4. September 1990 wurde der Bundesheer-Grenzeinsatz an der österreichisch-ungarischen sowie auch an der österreichisch-slowakischen Grenze eingerichtet. Die Grenzsoldaten durften verdächtige Personen anhalten und kontrollieren. Die als Provisorium gedachte Lösung – ursprünglich wurde dieser Einsatz für zehn Wochen vorgesehen – wurde bis 2007 mehrfach verlängert, bis zur Aufnahme Ungarns und der Slowakei in den Schengen-

raum Ende 2007. Die Grenzkontrollen fielen dadurch weg. Danach folgte noch der Assistenzinsatz (ASSE) Schengen bis 15. Dezember 2011. Nach der Aufnahme der Slowakei und Ungarns in den Schengenraum verrichteten in den Jahren 2008 und 2009 immer noch ca. ein Drittel der 26.000 Grundwehrdiener, die damals jedes Jahr einrückten, (Salzburger Nachrichten 2010: 3) den Dienst in den Grenzgebieten (im Burgenland sowie in den niederösterreichischen Bezirken Gänserndorf und Bruck an der Leitha). Im Unterschied zu den Grenzeinsätzen vor 2008 durften die 800 Grundwehrdiener, die in Schichten und Zweiergruppen zwischen acht und zwölf Stunden unterwegs waren, niemanden kontrollieren, sondern lediglich der Polizei Meldung erstatten. Nach dem Wegfall der Schengen-Grenze wurde das Bundesheer auch mit allgemeinen Beobachtungen der Sicherheitslage beauftragt. Ihre Beobachtungen hatten die Soldaten der Polizei zu melden, selbst einschreiten durften sie nicht mehr: „*Mit einem Assistenzinsatz hat das Ganze seit Jahren nichts mehr zu tun*“, betonte der Wiener Verfassungsrechtler Bernd-Christian Funk. Ein derartiger Einsatz sei ausschließlich eine vorübergehende Hilfeleistung des Bundesheeres. (Salzburger Nachrichten 2010: 3) Der Assistenzinsatz an der Grenze zeigte gegen Ende hin äußerst bescheidene Erfolge, wie die Beantwortung einer parlamentarischen Anfrage durch die damalige Innenministerin Maria Fekter ergab. Laut Fekter hatten 2009 die 1.500 sich im Einsatz befindenden Soldaten 1.269 Meldungen an die Sicherheitsbehörden erstattet; 79 davon betrafen gerichtlich strafbare Delikte, wobei es im Burgenland am häufigsten um Einbruchdiebstähle (12 Meldungen) und in Niederösterreich um Sachbeschädigungen (32) ging. Im Burgenland gab es drei Festnahmen, in Niederösterreich acht. Auch neun Verwaltungsdelikte wurden angezeigt, davon zwei nach dem Fremdenpolizeigesetz, die dann den Aufgriff von neun illegalen Einwanderern zur Folge hatte. Der Assistenzinsatz kostete rund 12,5 Millionen Euro pro Jahr. Bei neun illegal Aufhältigen bedeutet das – umgelegt auf die Gesamtkosten – 1,4 Millionen Euro pro Aufgriff. Jedes aufgedeckte Delikt verursachte rund 160.000 Euro an Kosten, jede Festnahme Tatverdächtiger 1,1 Millionen Euro. (Die Presse 2010a: 3) Beim Assistenzinsatz an den östlichen Grenzen Österreich 1990 bis 2011 waren insgesamt 356.000 Soldaten im Einsatz – bis zu 2200 gleichzeitig – rund 90.000 illegale Grenzgänger wurden aufgegriffen. (Fritz 2020: 2)

Seit September 2015 – also seit Beginn der „Migrationskrise“ – führt das Bundesheer wieder einen sicherheitspolizeilichen Assistenzinsatz auf der Grundlage von § 2 Abs. 1 lit b. des Wehrgesetzes aus 2001 durch – im Frühjahr 2020 bildeten die Schwerpunkteinsatzräume dieses „Assistenzein-

satzes – Migration“ die Bundesländer Burgenland, Steiermark, Kärnten und Tirol. (Egger 2020: 4) Rund 900 Soldaten sind im grenznahen Gebiet im Einsatz (Fritzl 2020: 2)

## Die Sicherheits- und Verteidigungsdoktrin 2001

Nach der Nationalratswahl vom 3. Oktober 1999 wurde eine Regierung aus ÖVP und FPÖ gebildet. Die ÖVP-FPÖ-Regierung arbeitete in den ersten beiden Jahren ihres Bestehens eine neue Sicherheits- und Verteidigungsstrategie aus – nach Beschluss des Ministerrates vom 3. Mai 2000. Im Nationalrat wurde die neue Strategie mit Stimmen der Regierungsparteien ÖVP und FPÖ am 12. Dezember 2001 verabschiedet. SPÖ und Grüne lehnten dieses Papier ab und strebten eine Vergemeinschaftung der Sicherheits- und Verteidigungspolitik (Oberösterreichische Nachrichten 2004: 1)<sup>11</sup> innerhalb der EU (Zuständigkeitsbereich: EU-Kommission) an. Dieser Schritt stand jedoch in keinem EU-Mitgliedsland ernsthaft zur Diskussion. Die wesentlichen Aussagen der Sicherheits- und Verteidigungsdoktrin (Bundeskanzleramt 2002, Allgemeine Erwägungen) lauten wie folgt:

- Österreichs Status entspricht völkerrechtlich nicht mehr demjenigen eines Neutralen, sondern eines Bündnisfreien. Österreich unterstreicht seine sicherheitspolitische Eingebundenheit innerhalb der EU und NATO-Partnerschaft für den Frieden, jedoch nicht als Mitglied eines Militärbündnisses. Österreichs Sicherheitspolitik ist mit jener Europas untrennbar verbunden. Sicherheit ist nur durch Kooperation möglich. Soviel Kooperation wie möglich, so wenig Zwang wie nötig.
- Bis zu 2.000 Soldaten sollen für internationale Operationen entsendet werden. Dieser Beitrag umfasst sowohl Kräfte, die in UN-Missionen tätig sind, als auch Kräfte für Internationale Operationen (KIOP) bei der Krisenbewältigung im Rahmen der „Petersberg-Aufgaben“ der EU<sup>12</sup>. Im Regierungsprogramm des Kabinetts Schüssel II wurde der österreichische Beitrag für das militärische Pla-

---

<sup>11</sup> So wiederholt auch Peter Pilz (Die Grünen) im Jahr 2004: „Wir Grüne unterstützen eine Vergemeinschaftung der europäischen Außen- und Sicherheitspolitik, aber keine Nato-Mogelpackung.“

<sup>12</sup> Damals: Humanitäre und Rettungsaufgaben, friedenserhaltende sowie friedensschaffende Aufgaben.

nungsziel der EU mit „*derzeit rund 1.500 Soldaten*“ festgelegt. (Österreichische Bundesregierung 2000: 5; Hauser 2005a: 31)

- Die Grundprinzipien der Sicherheits- und Verteidigungsstrategie lauten: umfassende Sicherheit, präventive Sicherheit (die das Bedrohungsreaktionskonzept ablöst, es betont die aktive Teilnahme an internationalen Maßnahmen zur Konfliktverhütung und des Krisenmanagements) und europäische Solidarität (ersetzt das Konzept der autonomen Sicherheitspolitik).
- Aufbauend auf Empfehlungen der Sicherheits- und Verteidigungsstrategie war es Aufgabe der Bundesregierung, für alle sicherheitspolitisch relevanten Bereiche Teilstrategien auszuarbeiten (Außenpolitik, Verteidigungspolitik, Innere Sicherheit, Wirtschafts-, Landwirtschafts-, Verkehrs-, Infrastruktur-, Finanz-, Bildungs- und Informationspolitik).
- Eine existenzbedrohende Aggression gegen Österreich mit konventionellen Streitkräften hätte nach den militärischen Szenarien des Jahres 2001 eine Vorlaufzeit von sieben bis zehn Jahren gehabt.

Die ÖVP-FPÖ-Regierung war damals bestrebt, die Beziehungen zur NATO konsequent auszubauen. Dazu zählte zunächst die Ausschöpfung aller Kooperations- und Dialogmöglichkeiten, die im Rahmen der NATO-Partnerschaft für den Frieden (PfP) geboten wurden. Sobald sich eine neuerliche Erweiterung der NATO abzeichnete, wären die damit verbundenen Konsequenzen für Österreich zu prüfen gewesen. Die SPÖ sprach sich in diesem Kontext ebenso für eine Intensivierung der „*Mitarbeit in der NATO-Partnership for Peace (PfP) in den Bereichen Friedenssicherung, humanitäre und Katastrophenhilfe sowie Such- und Rettungsdienste*“ aus. (Sozialdemokratische Partei Österreichs 2001: 2) Anstatt eines Beitrittes zur NATO befürwortete die SPÖ eine kooperative Form der Sicherheitsgestaltung mit der NATO und unterstrich, dass sich Österreich zum NATO PfP-Grundprinzip bekennen solle, „*dass jeder Partner das Recht hat, das Ausmaß seiner Zusammenarbeit mit der NATO und den anderen Partnern zu jeder Zeit ausschließlich selbst zu bestimmen.*“ (Sozialdemokratische Partei Österreichs 2001: 2) Die Sicherheits- und Verteidigungsdoktrin aus 2001 zeigte aus Sicht von Generalmajor Johann Pucher, dem damaligen Leiter der Direktion für Sicherheitspolitik im Bundesministerium für Landesverteidigung und Sport (BMLVS), folgende Schwächen auf:

- sie wurde nur von der Regierung getragen;
- sie ist zu militärlastig und weitgehend vom Denken der späten 1990er-Jahre geprägt;
- sie beinhaltet zu wenig zivil-militärische Kooperationsaspekte;
- zu wenig gesamtstaatlicher Ansatz;
- zu wenig *human security*;
- keine Aussagen zu Koordinierungs- und Steuerungsstrukturen. (Pucher 2010: 17)

Es stellte sich laut Pucher die Frage, ob die Bezeichnung „Sicherheits- und Verteidigungsdoktrin“ noch stimmt: Verteidigungsdoktrin „*bedeutet immer noch Denken in den Kategorien der Abwehr einer militärisch-konventionellen Bedrohung von außen, Ausblenden von Prävention und reaktives staatliches Verhalten. Die meisten europäischen Staaten verfolgen den Ansatz einer gesamtstaatlichen, interessenbasierten Sicherheitspolitik.*“ (Pucher 2010: 17) Aus diesem Grund wollte der damalige Verteidigungsminister Norbert Darabos (SPÖ) den Ausdruck „*Sicherheitsdoktrin*“ nicht mehr verwenden, er legte noch dazu im August 2010 anlässlich des Europäischen Forums in Alpbach ein „*hundertprozentiges*“ Bekenntnis zur Neutralität ab. Die noch bis Mitte 2013 bestehende Doktrin aus dem Jahr 2001 war Darabos vor allem deshalb ein Dorn im Auge, weil darin die Option eines NATO-Beitritts enthalten war. Die vier Eckpfeiler einer „*engagierten Neutralitätspolitik*“ wären laut Darabos:

- Konzentration auf humanitäre Hilfe, Konfliktprävention, Post-Konflikt-Stabilisierung und Friedenserhaltung;
- Keine Beistandsautomatismen;
- Keine Einsätze ohne UN-Mandat;
- Beteiligung an UN-Einsätzen mit insgesamt 1.100 Soldaten. (Ultsch 2010: 4)

## Die Bundesheerreformkommission 2004

Der Bundesminister für Landesverteidigung der Regierung Schüssel II, Günther Platter (ÖVP), hatte mit der Ministerweisung Nr. 183/2003 die ersten Eckpunkte für die Bildung und die Tätigkeit einer Bundesheerreformkommission verfügt, um das Bundesheer bis 2010 den neuen sicherheitspolitischen Herausforderungen anzupassen: (MILIZ Info 2006: 3)<sup>13</sup> Die Übergabe des Berichts der Kommission an Günther Platter erfolgte am 14. Juni 2004. Die Aufgaben des Bundesheeres werden darin wie folgt festgelegt:

Inland: Gewährleistung der staatlichen Souveränität, Assistenzleistungen auf Ersuchen ziviler Behörden (Hilfestellung bei Naturkatastrophen bzw. einer von Menschen verursachten Katastrophe, Bewältigung von Terroranschlägen).

Ausland: solidarische Beteiligung an Maßnahmen der Europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik der EU sowie an anderen Maßnahmen der Friedenssicherung, der humanitären Hilfe und der Katastrophenhilfe sowie Such- und Rettungsdienste. Die Bewältigung dieser Auslandsaufgaben erfolgt ohne Präsenzdiener.

Ziel: Schaffung von strukturierten Kräften hin bis zu Brigadestärke auch für Aufgaben im oberen *Petersberg*-Spektrum (Bsp.: gewaltsame Trennung von Konfliktparteien) für die in regelmäßigen Abständen erfolgende Entsendung ins Ausland. Zudem sah die Kommission vor:

- Die Reduzierung der Mobilmachungsstärke des Bundesheeres auf 55.000 Soldaten (von 110.000 Soldaten 2004). Das Bundesheer sollte damals auch in der Lage sein, innerhalb kurzer Zeit einen einsatzfähigen Verband (Rahmenbrigade, Stärke ca. 3.500 Soldaten) für internationale Aufgaben bereit zu stellen. (Abele 2005: 2)
- Die Reduzierung der Anzahl der Kommanden der oberen Führung von sechs auf zwei (Kommando Einsatzunterstützung, Streitkräfteführungskommando).<sup>14</sup>
- Die Verringerung der Anzahl der Brigaden von fünf auf vier, jener der kleinen Verbände von 57 auf 39.
- Die Verkleinerung der Militärkommanden unter Beibehaltung ihrer Territorialaufgaben.

---

<sup>13</sup> Die Truppe bestand Anfang 2006 aus ca. 9.270 Militärpersonen (Soldaten in einem Dienstverhältnis) sowie aus ca. 30.000 Wehrpflichtigen des Milizstandes und Frauen in Milizverwendung (Milizsoldaten).

<sup>14</sup> Beginn der Einnahme der neuen Heeresgliederung: 1. September 2006.

- Die Betriebskosteneinsparung zu Gunsten von dringend notwendigen Investitionen im Bereich der Ausrüstung und Infrastruktur sollte durch die Reduktion der militärischen Liegenschaften um 40% erreicht werden. In diesem Kontext wurde die Schließung von 26 Kasernen in acht Bundesländern (Die Presse 2005: 2)<sup>15</sup> von allen Landeshauptleuten akzeptiert.
- Die Gliederung des Bundesheeres 2010 wäre so zu gestalten, dass spätere Entwicklungen, etwa auch die Aussetzung der Wehrpflicht und die Umstellung auf ein Freiwilligenheer, möglich sind. (Hessel 2005: 683)<sup>16</sup>
- Budgetmittel für die Landesverteidigung wären von damals 0,8% mindestens auf ca. 1% des BIP zu erhöhen.
- Der Wehrdienst wurde mit 1. Januar 2006 von acht auf sechs Monate, der Zivildienst von zwölf auf neun Monate und der Auslandszivildienst von 14 auf zwölf Monate verkürzt. (Abele 2005: 5) Milizübungen finden seither nicht mehr verpflichtend statt.

Die Milizkomponente des Bundesheeres – die Stärke der Miliz wurde mit Stand März 2020 seitens des Bundesministeriums für Landesverteidigung mit 27.000 Milizsoldaten in 10 Jägerbataillonen (davon zwei in Wien) angegeben – hat seither die Funktion

- der Auffüllung von Kommanden, Truppen und Einrichtungen der Präsenzorganisation zur vollen Einsatzstärke bei Übungen und im Einsatz;
- der Bildung eigenständig strukturierter Milizkräfte als Bestandteile der Einsatzorganisation und
- der Bildung von Expertenstäben zur Nutzung spezifischer Fachkenntnisse der Milizsoldaten.

---

<sup>15</sup> Vorarlberg war als einziges Bundesland von den Kasernenschließungen nicht betroffen.

<sup>16</sup> Innerhalb des Verteidigungsministeriums wurde 1997 die (politisch ausgelöste) Diskussion um ein Berufsheer aufgegriffen, wobei vor allem die negativen Folgerungen in ersten Analysen und Studien dargelegt wurden. Ab 2000 hatte sich die Bundesheer-Diskussion auf „*Freiwilligenheer mit (mehr oder weniger starker) Milizkomponente*“ verlagert. Dabei handelte es sich keinesfalls „*um eine qualitative Veränderung des Problembereiches, sondern nur um eine semantische, politisch angenehmere ‚Schönung‘ der ganzen Angelegenheit.*“

*„Das Bundesheer benötigt endlich Planungssicherheit – und zwar über Legislaturperioden hinaus“, betonte damals der Vorsitzende der Reformkommission, der ehemalige Bürgermeister von Wien, Helmut Zilk: „Die Budgetmittel, die dafür bereitgestellt werden müssen, liegen bei ca. ein Prozent des Bruttoinlandsproduktes. Diese sollten dem Bundesheer in Form einer Sonderfinanzierung sofort verfügbar gemacht werden, die auch Möglichkeiten einer Bundesanleihe einschließen könnte.“ (Zilk 2004)*

## **Die Wehrdienstreform 2013**

Wiens damaliger Bürgermeister Michael Häupl (SPÖ) hatte sich wenige Tage vor den Wiener Landtagswahlen Anfang Oktober 2010 für das Ende der Wehrpflicht in Österreich und eine Volksbefragung dazu ausgesprochen. Somit konnte sich Häupl die Themenführerschaft in der Schlussphase des Wahlkampfes sichern und auch die Unterstützung der auflagenstärksten Tageszeitung Österreichs, der „Kronen-Zeitung“, die bereits Wochen zuvor eine Kampagne für die Einführung eines reinen Berufsheeres in Österreich geführt hatte. (Fritzl 2010: 1) Innerhalb eines Tages schwenkte folglich die SPÖ, die sich bis Anfang Oktober 2010 stets für die Beibehaltung der Wehrpflicht ausgesprochen hatte, in ihrer diesbezüglichen wehrpolitischen Haltung um: Bundeskanzler Werner Faymann, damals zugleich auch SPÖ-Bundesparteivorsitzender, unterstützte daraufhin die Idee der Durchführung einer Volksbefragung, der damalige SPÖ-Klubobmann Josef Cap erklärte, dass er immer schon für die Einführung eines Berufsheeres in Österreich gewesen sei. Österreichs damaliger Verteidigungsminister Norbert Darabos gab noch am 3. Juli 2010 zu verstehen, dass für ihn die Wehrpflicht *„in Stein gemeißelt“* sei, (Fritzl 2010: 1) nun musste Darabos den plötzlichen Richtungswechsel umsetzen. Darabos meinte noch am 4. Mai 2009, er würde bei einer Volksbefragung für die Wehrpflicht stimmen, mit jenen Worten:

*„Die allgemeine Wehrpflicht ist Ausdruck der gemeinsamen Verantwortung aller Bürger für die Sicherheit unseres Landes. Deshalb wird es mit mir als Verteidigungsminister auch keine Abschaffung der Wehrpflicht geben. An der Wehrpflicht darf nicht gerüttelt werden. Es ist für Österreich und für das Bundesheer wichtig, dass viele junge Menschen einrücken. Natürlich stehen wir hier in Konkurrenz zum Zivildienst. Deshalb sind wir aufgefordert, den Grundwehrdienst interessanter, spannender und fordernder zu machen. Wir müssen endlich ... die schön klingenden Worte über die ‚Attraktivierung des Grundwehrdienstes‘ mit Leben erfüllen. Wir müssen auch endlich konkrete Maßnahmen setzen.“ (Darabos 2009: 3)*

Jedoch wäre gemäß dem Bericht der Bundesheerreformkommission aus dem Jahr 2004 die *„Entwicklung des Bundesheeres [...] so zu gestalten, dass spätere Entwicklungen, etwa auch die Aussetzung der Wehrpflicht und die Umstellung auf ein Freiwilligenheer, möglich sind.“* (MILIZ info 2006: 3) Der damalige Bundespräsident Heinz Fischer, zugleich Oberbefehlshaber des Bundesheeres, betonte, die Wehrpflicht sei weiterhin *„wertvoll und nützlich“*. (Fritzl 2010: 1) Verteidigungsminister Darabos vertrat Anfang Oktober 2011 den Standpunkt, dass eine Reform des Bundesheeres unabhängig vom Wehrsystem notwendig sei. Die Frage der Wehrpflicht sollte über eine Volksbefragung entschieden werden.

Jährlich wurden 2011 ca. 24.000 Grundwehrdiener mit großem Aufwand ausgebildet, ohne dass das Heer in der Folge einen Nutzen davon gehabt hätte. Ohne Übungen konnten diese Soldaten auch später nicht mehr eingesetzt werden. (Fritzl 2011: 5) Zudem waren von den ca. 24.000 Grundwehrdienern ca. 14.400 *„Systemerhalter“*. Österreichs damaliger Streitkräftekommandant, Günter Höfler, gab zu verstehen, dass die *„jetzige Situation (...) auch für die jungen Männer nicht attraktiv“* sei: *„Derzeit werden 60 Prozent der Grundwehrdiener als Systemerhalter eingesetzt.“* (Austria Presse Agentur 2011: 1) So verursacht der derzeitige Grundwehrdienst *„hohe Kosten bei extrem geringem Output.“*<sup>17</sup> *Dieses Geld fehlt dem Österreichischen Bundesheer für neue Investitionen.“* (Darabos 2012) Zudem gab es laut Darabos eine *„allgemeine Wehrpflicht ... de facto jetzt schon nicht mehr. Von den ca. 46.000 Stellungspflichtigen im Jahr werden nur etwa 7-8000 einer tatsächlichen militärischen Ausbildung zugeführt. Der Rest sind Untaugliche, Zivildienstler und Systemerhalter.“* (Darabos 2012) Mit dem damals aktuellen Budget von zwei Milliarden Euro sollte auch ein Berufsheer mit *„Profimiliz“* finanzierbar sein. Laut Darabos waren die Eckpunkte für seinen Reformvorschlag: 8.500 Berufssoldaten, 7.000 Zeitsoldaten, 9.300 Profi-Milizsoldaten und 6.500 Zivilbedienstete. Jedem Profi-Milizsoldaten sollte eine Milizprämie von 5.000 Euro pro Jahr ausbezahlt werden, im Gegenzug sollte ein Profi-Milizsoldat für verpflichtende Milizübungen im Ausmaß von 2-3 Wochen pro Jahr sowie für Inlandseinsätze bei Bedarf (z. B. im Fall von Katastrophenhilfe) – innerhalb von 48 Stunden einberufbar – zur Verfügung stehen. Zudem sollten noch 23.000 beorderte Milizsoldaten zur Verfügung stehen. Die Mobilmachungsstärke von 55.000 Soldaten sollte demnach weiterhin gewährleistet sein. (Bundesministerium für Landes-

---

<sup>17</sup> Die Vollkosten für die allgemeine Wehrpflicht bzw. für den Einsatz von Grundwehrdienern wurde vom Verteidigungsministerium in Wien 2012 mit 213 Millionen € angegeben. (Bundesministerium für Landesverteidigung und Sport 2012).

verteidigung und Sport 2012) Demnach sollen „Profis“ Grundwehrdiener ersetzen, die Milizkomponente sollte demnach gestärkt werden sowie die Verwaltung im Verteidigungsministerium selbst reduziert werden. Für Asistenzeinsätze im Rahmen der Katastrophenhilfe sollten nach den Darabos-Plänen 12.500 Soldaten sowie für internationale Einsätze unter UN-Mandat mindestens 1.100 Soldaten zur Verfügung stehen. (Bundesministerium für Landesverteidigung und Sport 2012).

Die Diskussionen pro/contra Wehrpflicht gingen in den Jahren 2010-2013 quer durch die Parteien. Ebenso sprach sich der damalige Generalstabschef Edmund Entacher entschieden für die Beibehaltung der Wehrpflicht aus, er machte von seinem „*Verfassungsrecht auf freie Meinungsäußerung Gebrauch*.“ (Purger 2012: 3) Entacher wurde von Darabos in der Folge „*mündlich abberufen*“, denn, so Darabos, „*aus meiner Sicht hat das Primat der Politik zu gelten*.“ (Hauser 2011) Für die Beibehaltung der Wehrpflicht argumentierte die ÖVP-nahe Plattform „Einsatz für Österreich“ wie folgt:

*„Beim Schutz kritischer Infrastruktur, im Falle terroristischer Bedrohung, beim Schutz unserer Grenzen und im Katastropheneinsatz wäre ein Berufsbeer im Ernstfall zu klein, um umfassenden Schutz für die österreichische Bevölkerung in gewohnter Qualität zu gewährleisten. Und mit mehr Geld für das Bundesbeer ist angesichts der angespannten Budgetlage für die nächsten Jahre realistischermasse nicht zu rechnen.“* (Fasslabend 2012)

Zudem würde ein Ende der Wehrpflicht

*„auch automatisch ein Ende des Zivildienstes mit sich bringen. Jährlich leisten 14.000 junge Österreicher ihren Zivildienst in 1.200 Hilfsorganisationen. Ein bezahltes freiwilliges soziales Jahr bringt einen Leistungsverlust und das zu deutlich höheren Kosten. ... Es ist im Interesse unserer eigenen Sicherheit, dass unser im Großen und Ganzen durchaus bewährtes System reformiert und nicht abgeschafft wird.“* (Fasslabend 2012)

Anton Holzer, Leiter des Blutspendedienstes des Salzburger Roten Kreuzes sowie ehrenamtlicher Landesrettungskommandant des Salzburger Roten Kreuzes warnte davor, die Wehrpflicht abzuschaffen:

*„Wird die allgemeine Wehrpflicht abgeschafft und damit auch der Zivildienst, dann gibt es nur wenige mögliche Alternativen. Der Ersatz durch hauptberufliche Mitarbeiter ist aufgrund der hohen Mehrkosten von rund 140 Millionen Euro österreichweit nur für die*

*beim Roten Kreuz tätigen Zivildienstler für die Länder, Gemeinden und Sozialversicherungsträger nicht finanzierbar.“ (Holzer 2012: 14)*

Was das von Darabos geplante Prämienmodell von 5.000 Euro für die Profi-Miliz betraf, standen diesem Modell Freiwilligenverbände äußerst skeptisch gegenüber. Salzburgs Landesfeuerwehrkommandant Leopold Winter brachte dies wie folgt zum Ausdruck:

*„Ich weiß aber derzeit nicht, wie wir ein solches Prämiensystem unseren freiwilligen Mitgliedern erklären sollen, die Tag für Tag in ihrer Freizeit und ohne eine finanzielle Abgeltung in Bereitstellung sind und unbezahlbare Stunden für Ausbildung, Organisation und insbesondere für die Einsatzabwicklung leisten.“ (Winter 2012: 14)*

Die Plattform „Einsatz für Österreich“ fragte, wer *„garantiert, dass sich ohne Wehrpflicht genügend Freiwillige aus allen sozialen Schichten melden?“* und argumentierte, dass die Einführung einer Berufsarmee in Österreich *„der Anfang vom Ende der Neutralität“* wäre: *„Wir sagen Nein zum NATO-Beitritt und bekennen uns zu unserem österreichischen Weg.“* („Einsatz für Österreich“ 2012, Hauser 2015: 355)

Am 20. Januar 2013 wurde schließlich die erste bundesweit durchgeführte Volksbefragung abgehalten, die Fragen dazu zum Ankreuzen lauteten wie folgt:

- Sind Sie für die Einführung eines Berufsheeres und eines bezahlten freiwilligen Sozialjahres?
- Sind Sie für die Beibehaltung der allgemeinen Wehrpflicht und des Zivildienstes? (Hauser 2015: 355)

Gemäß dem amtlichen Ergebnis sprachen sich an diesem Tag 59,7% der Teilnehmer an der Volksbefragung für die Wehrpflicht aus, 40,3% für die Einführung eines Berufsheeres (die Wahlbeteiligung betrug 52,4%). So brachte die Volksbefragung ein eindeutiges Ergebnis für Wehrpflicht und Zivildienst. (Fischer 2013: 1) Aufgrund des Volksentscheides zur Beibehaltung der Wehrpflicht wurden vom Ministerrat am 22. Januar 2013 Richtlinien zur Umsetzung beschlossen. Eine „regierungsübergreifende Arbeitsgruppe“ wurde eingesetzt mit dem Ziel, noch *„vor dem Sommer 2013 ein Konzept zur Reform des Wehrdienstes“* zu erarbeiten. (Bundesministerium für Landesverteidigung und Sport/Bundesministerium für Inneres 2013: 7) Die Arbeitsgruppe setzte sich zunächst aus dem damaligen Bundesminister für Landesverteidigung und Sport Norbert Darabos, sowie ab

11. März 2013 aus seinem Nachfolger Gerald Klug (beide SPÖ), aus der Bundesministerin für Inneres, Johanna Mikl-Leitner (ÖVP), dem Staatssekretär Josef Ostermayer (SPÖ) und dem ÖVP-Klubobmann Karlheinz Kopf. Berichtsleger an die Arbeitsgruppe war der damalige stellvertretende Generalstabschef Othmar Commenda, der im Frühjahr 2013 Edmund Entacher als Generalstabchef nachfolgte. Zudem wurde noch eine Vorbereitungs- und Steuerungsgruppe aus Mitgliedern des Innenministeriums sowie des Bundesministeriums für Landesverteidigung und Sport gebildet. Das „12-Punkte-Programm“<sup>18</sup> der ÖVP zur Verbesserung der Wehrpflicht vom 21. Januar 2013 wurde u. a. als Grundlage für die weiteren Bearbeitungen herangezogen. Mit der SPÖ wurde eine Arbeitsgruppe zur Verbesserung des Wehrdienstes eingesetzt, in welcher auch erste Sofortmaßnahmen zur Umsetzung vorgeschlagen wurden. Zudem wurden viele Betroffene (Rekruten, Kader sowie Vertreter der Miliz) in den Bearbeitungsprozess involviert. Zur Umsetzung der Ergebnisse innerhalb des Verteidigungsministeriums wurde der Generalstab beauftragt, Ziel war „die Beurteilung und Festlegung weiterer Maßnahmen zur Verbesserung des Wehrdienstes im Sinne einer Attraktivierung.“ (Bundesministerium für Landesverteidigung und Sport / Bundesministerium für Inneres 2013: 9) Zudem sollte die Miliz „klare regionale Verantwortung übernehmen und regelmäßig üben, auch gemeinsam mit Blaulichtorganisationen.“ (Ebenda: 9) Das Bundesheer „wird die Entsendung von mindestens 1.100 Soldaten als Dauerleistung für Auslandseinsätze sicherstellen“, in diesem Zusammenhang wurde auch der besondere Beitrag der Miliz bei Auslandseinsätzen betont: bei Auslandseinsätzen stammen ca. 60% des Personals aus der Miliz. (Ebenda: 42) Mindestens 12.500 präsenste Soldaten sollen künftig für Katastropheneinsätze im Inland einsatzbereit sein. (Ebenda: 43) Aus Sicht des Innenministeriums sind „etwa 2.500 Soldaten (...) vorrangig für sicherheitspolizeiliche Objektschutzaufgaben planerisch vorgesehen.“ (Ebenda: 45) So wurden im Rahmen des österreichischen Programms zum Schutz kritischer Infrastrukturen an die 400 Betriebe identifiziert, auf welche die Kriterien der kritischen Infrastruktur zutreffen. Bei Rekruten sollen künftig zivile Eignungen und Fähigkeiten bei der Stellung erfasst („Talentechecks“) und für die Einteilung von Rekruten in die konkrete militärische Funktion berücksichtigt wurden. (Ebenda: 62) Der Wehrdienst insgesamt soll attraktiver gemacht werden, in dem vier folgende Wahlmöglichkeiten für Rekruten zu dessen Absolvierung angeboten werden:

---

<sup>18</sup> Das 12-Punkte-Programm der ÖVP wurde von Außenminister Michael Spindelegger und von Innenministerin Johanna Mikl-Leitner präsentiert.

- Schutz und Hilfe: dieses Modul beinhaltet die Ausbildung im den Bereichen Schutz kritischer Infrastrukturen und Objektschutz, Grenzüberwachung, Aufrechterhaltung der öffentlichen Ordnung und der Sicherheit im Inneren sowie Katastrophenhilfe.
- Cyber-Sicherheit: der Bereich umfasst die Ausbildung in IT- und Netzwerksicherheit, in Cyber-Defense und darin enthaltene mögliche Assistenzleistungen für zivile Behörden.
- Militärisches Berufspraktikum: Verwendung in Berufsfeldern wie Logistik, Instandhaltung, Facility Management, Sicherheit und Gastronomie. Dieses Modul soll den Qualifikationen entsprechende Aus- und Weiterbildung garantieren.
- Militärische Spezialisierung: Vorbereitung auf eine Verwendung als Kadersoldat im Inland und/oder auf freiwilligen Auslandseinsatz. (Ebenda: 63)

In diesem Zusammenhang sollte, so Österreichs damaliger Verteidigungsminister Gerald Klug (SPÖ), das „*vielbeklagte Missverhältnis zwischen 60% Systemerhaltern und 40% Grundwehrdienern*“ umgedreht werden. (Parlament 2013: 1)

## Die Österreichische Sicherheitsstrategie vom Juli 2013

Die Bundesregierung hatte am 1. März 2011 den Bericht betreffend eine neue Österreichische Sicherheitsstrategie (ÖSS) mit dem Titel „Sicherheit in einer neuen Dekade – Sicherheit gestalten“ angenommen und zur weiteren Behandlung an den Nationalrat weitergeleitet: „*Damit wurde die Sicherheitsstrategie aus 2001 ersetzt.*“ (Braumandl-Dujardin 2013: 5) Knapp vor dem Ende der XXIV. Legislaturperiode wurde vom Parlament Anfang Juli 2013 die ÖSS beschlossen. Der diesbezügliche Bericht wurde im Plenum des Nationalrates mit den Stimmen von SPÖ, ÖVP, FPÖ und dem Team Stronach am 3. Juli 2013 „*zur Kenntnis genommen*“. (Parlament 2013) Der damalige Verteidigungsminister Gerald Klug (SPÖ) betonte in diesem Zusammenhang: „*Unverrückbares Fundament der Sicherheitspolitik bleibe die Neutralität. Die Strategie enthalte eine klare Absage an einen Beitritt zu militärischen Bündnissen und schließe damit einen NATO-Beitritt definitiv aus.*“ (Parlament 2013) Gemäß der ÖSS bedeutet umfassende Sicherheit,

*„dass äußere und innere sowie zivile und militärische Sicherheitsaspekte aufs Engste verknüpft sind. Sie geht über den Rahmen der klassischen Sicherheitsressorts hinaus und schließt Instrumente der Wirtschafts-, Sozial-, Integrations-, Entwicklungs-, Umwelt-, Landwirtschafts-, Finanz-, Verkehrs- und Infrastruktur-, Bildungs-, Informations- und Kommunikations- sowie der Gesundheitspolitik ein.“ (Österreichische Sicherheitsstrategie 2013: 1)*

Die ÖSS baut auf dem Grundsatz der *„integrierten Sicherheit“* auf, d. h. Arbeitsteilung *„unter den involvierten staatlichen und nichtstaatlichen Akteuren“*. (Österreichische Sicherheitsstrategie 2013: 1) Ein weiterer Grundsatz lautet *„proaktive Sicherheitspolitik“*, d. h. darauf hinzuwirken, *„dass Bedrohungen erst gar nicht entstehen oder sich zumindest weniger nachteilig auswirken (Sicherheit gestalten)“*. (Österreichische Sicherheitsstrategie 2013: 1) Österreichs *„solidarische Sicherheitspolitik trägt dem Umstand Rechnung, dass die Sicherheit des neutralen Österreichs und der EU heute weitestgehend miteinander verbunden sind.“* (Österreichische Sicherheitsstrategie 2013: 1) Daraus abgeleitet umfasst die *„österreichische Sicherheitspolitik im 21. Jahrhundert (...) somit alle Maßnahmen auf nationaler, europäischer und internationaler Ebene.“* (Österreichische Sicherheitsstrategie 2013: 1) Die Rolle von internationalen Organisationen und Foren und deren Zusammenwirken im Sinne eines *„comprehensive approach“* werden laut ÖSS *„immer bedeutender“*. (Österreichische Sicherheitsstrategie 2013: 2) Besondere Bedeutungen werden in diesem Zusammenhang der UNO und der EU beigemessen. Konventionelle Angriffe gegen Österreich sind laut ÖSS *„auf absehbare Zeit unwahrscheinlich geworden.“* (Österreichische Sicherheitsstrategie 2013: 4) Als Herausforderungen und Bedrohungen gelten für Österreich und die EU der internationale Terrorismus, die Verbreitung von Massenvernichtungswaffen, auch unter nichtstaatlichen Akteuren, die Europa betreffenden oder globalen Auswirkungen innerstaatlicher und regionaler Konflikte oder Umwälzungen, das *„Scheitern“* von Staaten, natürliche und vom Menschen verursachte Katastrophen, Angriffe auf die Sicherheit der IT-Systeme (*„Cyber Attacks“*), die Bedrohung strategischer Infrastruktur, die grenzüberschreitende organisierte Kriminalität, Drogenhandel, Wirtschaftskriminalität, Korruption, illegale Migration, nicht gelungene Integration, Knappheit von Ressourcen (Energie, Nahrungsmittel, Wasser), Klimawandel, Umweltschäden und Pandemien, Piraterie und die Bedrohung der Verkehrswege sowie die sicherheitspolitischen Auswirkungen der internationalen Finanz- und Wirtschaftskrise: *„Aufgrund weiter zunehmender politischer, wirtschaftlicher und gesellschaftlicher Vernetzungen ist mit einer fortschreitenden Internationalisierung der Herausforderungen für die Sicherheit Österreichs zu rechnen.“*

(Österreichische Sicherheitsstrategie 2013: 5) Betreffend Kooperationen nimmt Österreich in erster Linie jene innerhalb der UNO, der EU und OSZE, von Partnerschaften mit der NATO und des Europarates wahr, darüber hinaus die Zusammenarbeit „mit regionalen Partnern sowie gegebenenfalls ... mit weiteren geeigneten Akteuren.“ (Österreichische Sicherheitsstrategie 2013: 5) Österreich ist zwar „von stabilen demokratischen Staaten umgeben. Zugleich liegt es potentiellen Krisenregionen an den Rändern Europas geografisch näher als andere Mitgliedstaaten der EU und ist somit stärker mit Instabilitäten aus dem Umfeld der Union konfrontiert.“ (Österreichische Sicherheitsstrategie 2013: 5) Als Kriterien für die Beteiligung an Missionen und Operationen vor allem im Rahmen der UNO, der EU, der NATO-Partnerschaft für den Frieden oder der OSZE kommen vor allem in Betracht:

- der Grad der sicherheitspolitischen Auswirkung der betreffenden Situation auf Österreich;
- die europäische Solidarität und die Bedeutung der jeweiligen Aktivität für die Sicherheit der EU bzw. Europas;
- die internationale Solidarität sowie die Bedeutung der jeweiligen Aktivität für die globale Sicherheit;
- die Auswirkung einer Teilnahme auf die Stellung von Österreich in der betreffenden Organisation;
- die geografische Situierung der betreffenden Mission;
- die Verfügbarkeit geeigneter österreichischer Kräfte im zivilen wie im militärischen Bereich;
- die sich daraus ergebenden finanziellen Belastungen. (Österreichische Sicherheitsstrategie 2013: 13)

In erster Linie werden für Österreich „aufgrund seiner geopolitischen Lage und der sicherheitspolitischen Betroffenheit sowie seiner erworbenen Expertisen und Netzwerke“ Missionen in Südost- und Osteuropa sowie im Nahen Osten gemäß ÖSS Priorität haben: „Abhängig von internationalen Entwicklungen ist das dortige Engagement anzupassen und gegebenenfalls zu erweitern, etwa vom Balkan in den Donauraum und die Schwarzmeerregion oder vom Golan in weitere Bereiche des Nahen und Mittleren Ostens oder ins nördliche Afrika.“ (Österreichische Sicherheitsstrategie 2013: 13f) Zusammengearbeitet wird auf Ebene der EU-Gefechtsverbände für das Krisenmanagement (EU Battlegroups) seitens Österreichs vor allem mit Deutschland, der Tschechischen Republik und Irland; eine institutionalisierte Mitteleuropa-Kooperation in ständigen internationalen Verbänden innerhalb der EU bleibt nach wie vor aus und ist

auch seitens der ÖSS nicht vorgesehen. Grundsätzlich ist Österreich in seinem außen- und sicherheitspolitischen Handeln von folgenden Prinzipien geleitet: Schutz der Bürger und der österreichischen Souveränität, Eindämmung der illegalen Massenmigration, Schutz der europäischen Außengrenzen, Stabilisierung der Nachbarschaft Österreichs, vor allem in den westlichen südosteuropäischen Staaten, Beiträge zur Bekämpfung des Terrorismus und der Radikalisierung und der Abwehr von Cyber-Bedrohungen. (Doskozil 2017: 67f.)

## **Zustand des Bundesheeres: nicht verfassungskonform**

Bereits im Jahr 2010 beklagte der damalige Kommandant der Streitkräfte, Generalleutnant Günter Höfler, dass die Stimmung bei der Truppe „*schlecht sei*“, weil aufgrund des Sparkurses beim Bundesheer „*niemand wisse, wie es weitergehe: Die Streitkräfte brauchen Perspektive und Orientierung.*“ (Purger 2010: 2) Was bisherige politische Aussagen zur Zukunft des Bundesheeres betreffe, so fehlte die Glaubwürdigkeit, da den Aussagen nie Taten gefolgt seien, stellte damals Höfler fest. Der Befund zum damaligen Zustand des Bundesheeres fasste Generalleutnant Höfler wie folgt zusammen:

- ein Drittel der Infrastruktur des Bundesheeres befand sich schon damals in einem „*schlechten Zustand*“.
- Die Ausrüstung für die Truppe war schon damals nicht in ausreichender Stückzahl vorhanden.
- Das Durchschnittsalter des Kadets betrug 2010 an die 40,2 Jahre – für eine Einsatzorganisation zu hoch.
- Personalkosten „*fressen das Geld für Investitionen auf*“.
- Das Heeresbudget betrug damals 0,76 Prozent des BIP, bis 2014 sollten weitere Einsparungen beim Bundesheer von 530 Millionen Euro folgen.

Angesichts dieser Zahlen würden laut Höfler nur mehr zwei Möglichkeiten offenstehen: „*Entweder man erhöht die Quantität bei reduzierter Qualität oder man reduziert die Quantität bei Steigerung der Qualität.*“ (Purger 2010: 2) Der damalige Generalstabschef Edmund Entacher hielt auch die Bundesheerreform 2010 gemäß den Vorgaben aus dem Jahr 2004 nicht mehr für durchführbar: „*Man werde sich überlegen müssen, welches Heer man sich in Zukunft noch leisten könne*“, so Entacher im März 2010. (Die Presse 2010b: 2) Aufgrund der damaligen Einsparungserfordernisse durch das Finanzministerium (es wur-

de damals von der ÖVP geführt) in der Höhe von 530 Millionen Euro hatte der damalige Verteidigungsminister Norbert Darabos (SPÖ) angekündigt, einen Teil der Panzer einzumotten und Personal abzubauen. Für den damaligen Klubobmann der ÖVP, Karlheinz Kopf, legte dies den Verdacht nahe, dass Darabos „eine schleichende Entmilitarisierung des Bundesheeres fördert“. (Die Presse 2010c: 3) Tatsache war damals schon: aufgrund der von der damaligen Bundesregierung – gebildet aus der SPÖ und ÖVP – verordneten Sparpläne führen die Panzer weniger, ebenso wurde die Einsatzstärke der Artillerie stark reduziert ebenso wie jener der militärischen Luftfahrzeuge. Es kam sogar zu starker Rationierung des Treibstoffes beim Bundesheer, der Transport von Soldaten zu Militärübungen erfolgte auch mit zivilen Reisebussen. (Ebenda)

Zum Jahreswechsel 2018/2019 stellte Bundespräsident Alexander van der Bellen – zugleich Oberbefehlshaber des Bundesheeres – in seinem Tagesbefehl fest, dass das Bundesheer aufgrund seines Zustandes die wichtigsten Aufgaben nicht ausreichend erfüllen könne. (Frischenschlager 2019: 26) Fehlende Ressourcen gefährden somit nicht nur die Aufgabenerfüllung des Bundesheeres, sondern auch das Leben jener Personen, die sich als Soldatinnen und Soldaten im Auslandseinsatz befinden. Van der Bellen werde deshalb ein „wachsames Auge auf die Wiedereinführung eines verfassungskonformen Zustands des Bundesheeres haben.“ (Ebenda) Der Bundespräsident hatte damit die Diskrepanz zwischen dem Auftrag des Bundesheeres laut Bundesverfassung, der Budgetlage und dem realen Zustand des Bundesheeres aufgezeigt.

Im Frühjahr 2019 legte der Generalstab ein Positionspapier vor, das ebenso diese Diskrepanz aufzeigte. Generalstabschef Robert Brieger hielt dazu fest: „Das Bundesheer hat sich in den letzten beiden Jahrzehnten von der eigenständigen Fähigkeit zur Landesverteidigung dramatisch entfernt.“ (Tancsits 2019: 4) Unter dem Verteidigungsminister der Übergangsregierung, Thomas Starlinger, wurde am 17. September 2019 offiziell der Zustandsbericht des Bundesheeres mit dem Titel „Unser Heer 2030“ präsentiert, der die Herausforderungen und Gefahren für die österreichische Bevölkerung bis zum Jahr 2030 als zunehmend zahlreicher und komplexer sieht. Der Bericht wurde von einem Expertenpool des Bundesheeres in den Monaten zuvor erarbeitet und sollte dazu dienen, den politischen Verantwortungsträgern „fundierte Entscheidungsgrundlagen“ (Kronen Zeitung 2019: 1) zu liefern und aufzuzeigen, dass das Bundesheer an einem Scheideweg steht. Das Bundesheer kann demnach den Schutz der österreichischen Bevölkerung nur sehr eingeschränkt gewährleisten, Starlinger führte dazu aus, dass „die Fähigkeiten

*unseres Heeres in den vergangenen Jahrzehnten durch fehlende Investitionen massiv eingeschränkt wurden. Der mittlerweile dramatische Fähigkeitsverlust des Bundesheeres hat massive Konsequenzen für Österreich. Der Schutz der Bevölkerung kann schon heute nur mehr sehr eingeschränkt gewährleistet werden. Ganz Österreich muss sich daher die Frage stellen: Wie viel ist uns unsere Sicherheit wert? Was muss getan werden, damit wir uns im Fall des Falles wieder auf Schutz und Hilfe durch unser Bundesheer verlassen können?“* (Bundesministerium für Landesverteidigung 2019a: 3)

Das allgemeine Trendszenario für die nächste Dekade ist demnach gekennzeichnet von einer Verschlechterung nahezu aller relevanten Parameter. Es drohen hybride Angriffe, systemische Terrorangriffe sowie Extremereignisse wie Massenmigration, Blackout<sup>19</sup>, Pandemien, Natur- und technische Katastrophen: *„Den zunehmenden Bedrohungen steht derzeit ein Bundesheer gegenüber, das seine verfassungsmäßigen Aufgaben zum Schutz Österreichs mangels ausreichender Finanzierung und Ausbildungszeit nicht erfüllen kann. Für eine eigenständige und wirksame Landesverteidigung ist ein höheres Verteidigungsbudget erforderlich.“* (Ebenda: 6) Die Experten formulierten in diesem Bericht zehn konkrete Maßnahmen, die notwendig seien, um die drohende „Pleite“ des Bundesheeres abzuwenden bzw. das Bundesheer selbst „zukunftsfit“ zu machen:

- Sofortige Erhöhung des Verteidigungsbudgets von 2,2 Milliarden Euro (2019) auf 3 Milliarden Euro und schrittweise Anhebung des Verteidigungsbudgets auf 1 Prozent des BIP (nach dem BIP-Wert von 2019: mehr als 4 Milliarden Euro). (Bundesministerium für Landesverteidigung 2019a: 9) Die schrittweise Anhebung des Verteidigungsbudgets auf 1 Prozent des BIP wird bereits auch im 2017 veröffentlichten Militärstrategischen Konzept *„als zwingend erforderlich angeführt“*. (Eder 2018: 8) Dabei müssten die prozentuellen Anteile der Aufwendungen für Personal, Betrieb und Investitionen – wie international üblich – bei ca. 50 Prozent zu 30 Prozent zu 20 Prozent liegen. (Ebenda)
- Sukzessiver Abbau des Investitionsrückstaus.
- Unverzögliche Entscheidung über die Ausgestaltung der Luftraumverteidigung (Nachfolge der zum Teil über fünfzigjährigen *Saab 105*).

---

<sup>19</sup> Blackout *„ist ein plötzlicher, überregionaler und länger andauernder Stromausfall, welcher unerwartet und überraschend erfolgt. Hierbei fällt so gut wie die gesamte lebenswichtige und stromabhängige Infrastruktur aus, vor allem Kommunikation [Mobilfunk, Festnetz, Internet und Datenverbindungen], Geldverkehr [Bankomaten und Kassen], Gesundheitsversorgung, Verwaltung, Verkehr sowie Treibstoff- und Lebensmittelversorgung.“* (Bundesministerium für Landesverteidigung 2019b: 19)

- Wiederherstellung der Einsatzfähigkeit der Miliz.
- Rückkehr zum Grundwehrdienst von acht Monaten mit verpflichtenden Milizübungen.
- Fokus auf den Schutz gegenüber neuen hybriden Bedrohungen und Cyberangriffen.
- Fortsetzung der Teilnahme des Bundesheeres an internationalen Friedens- und Stabilisierungseinsätzen auf hohem Niveau entsprechend den Sicherheitsinteressen der Republik Österreich.
- Sicherstellung der Einhaltung der eingegangenen EU-Verpflichtungen.
- Erhöhung des Personalstands auf 24.000 Bedienstete und Anpassung der dienstrechtlichen Rahmenbedingungen zur Gewährleistung der Einsatzbereitschaft.
- Weiterentwicklung der umfassenden Landesverteidigung. (Bundesministerium für Landesverteidigung 2019a: 9)

Über 16 Milliarden Euro sollten laut Starlinger bis 2030 in das Bundesheer investiert werden, damit es seine Aufgaben gemäß Bundesverfassung wieder voll durchführen und umsetzen kann. (Die Presse 2019b: 2)

## **Neuausrichtung des Bundesheeres?**

Die Diskussionen um „Neuausrichtungen“ des Bundesheeres gingen unvermindert weiter. Während durch die „Migrationskrise“ in den Jahren 2015 und 2016 das Bundesheer verstärkt wieder im Grenzschutz der österreichischen Grenzen – entlang der südlichen und östlichen Landesgrenzen sowie auch auf Bahnhöfen in den westlichen Bundesländern – eingesetzt wurde, stellte die damalige SPÖ/ÖVP-Koalitionsregierung in Verknüpfung mit diesen Einsätzen wieder mehr Budget für das Bundesheer und somit auch Investitionspakete für die Truppe in Aussicht. Während der nachfolgenden ÖVP/FPÖ-Regierung wurde seitens des österreichischen Generalstabschef Robert Brieger ein Papier verfasst, das den finanziellen Notstand des Bundesheeres ausführlich darlegte und die Einsatzfähigkeit des Bundesheeres als nicht mehr verfassungskonform beschrieb. In weiterer Folge wurde unter Verteidigungsminister Thomas Starlinger während der Phase der Übergangsregierung im Jahr 2019 ein Papier verfasst, das dieses Brieger-Papier in dessen Aussagekraft verstärkte, In diesem neuen Dokument wird das Bundesheer vor allem als nicht mehr voll einsatzfähig beschrieben.

Das Bundesheer, so der damalige Bundesminister Starlinger, müsse bis 2030 an die 16 Milliarden Euro investieren, um in der Lage zu sein, seine volle Einsatzfähigkeit wiederherstellen zu können. Zu dieser Zeit fehlten der Truppe bereits überlebenswichtige Ausrüstung, der Miliz wurden aus finanziellen Gründen seit Jahren keine Fahrzeuge mehr für den Transport von Truppe und Ausrüstung zur Verfügung gestellt. So erfolgt der Transport zu den Milizübungen seit Jahren auch mit privaten Busfirmen. Bundesbudgets bringen die in Zahlen gegossenen politischen Prioritäten zum Ausdruck, das Bundesheer scheint seit mittlerweile seit Mitte der 2000er-Jahre im untersten Bereich der politischen Prioritätenliste angekommen zu sein. Wesentliche Investitionen stehen an (wie die Erneuerung der Luftraumüberwachung, die Verbesserung der Ausrüstung für die Truppe), sogar der nach Artikel 79 B-VG (Bundes-Verfassungsgesetz) primäre Zweck des Bundesheeres – nämlich die Landesverteidigung – war seit den Einsparungsprogrammen ab 2010 Gegenstand von Diskussionen. Die Verteidigungsminister Norbert Darabos (SPÖ) sowie zehn Jahre später Klaudia Tanner (ÖVP) gaben jeweils wortlautgleich an, dass die Landesverteidigung nur mehr „*theoretisch*“ vorhanden sei, (Korkisch 2019: 26) tatsächlich bildeten die Aufgaben des Bundesheeres nun der Katastrophenschutz, die Abwehr von Cyberangriffen sowie auch von Terrorangriffen. (Fritzl 2020c: 3) Bei der Kommandantentagung in der Wiener Rossauer Kaserne Bernardis-Schmid am 31. Januar 2020 gab Bundesministerin Klaudia Tanner bekannt, dass die Aufgaben des Bundesheeres nach der Einsatzwahrscheinlichkeit zu reihen und die dafür erforderlichen Strukturen des Bundesheeres vorrangig zu verbessern wären. Dabei sollen folgende Maßnahmen eingeleitet werden:

- Grundwehrdienst und Miliz sind attraktiver zu gestalten, ein gesamtstaatliches Auslandseinsatzkonzept unter Einbindung aller relevanten Ministerien ist zu erstellen bzw. umzusetzen.
- Das Bundesheer soll zu einem „*zukunftssträchtigen, modernen Heer gemacht werden, welches auf Terrorangriffe, die mit militärischen Mitteln ausgeführt werden, reagieren kann.*“
- Die militärischen Nachrichtendienste sollen eigenständig bleiben.
- Internationale Friedenseinsätze sollen ebenfalls zur Sicherheit Österreichs beitragen.
- Priorität hat auch der Ausbau der Fähigkeiten zur Cyber- und Drohnenabwehr – hier soll es die größten Anstrengungen beim Aufbau von Fähigkeiten geben. Gemeinsam mit dem Bundeskanzleramt und dem Bundesministerium für Inneres soll ein Cybersi-

cherheitszentrum auf dem neuesten Stand der Technik aufgebaut werden. Mit Stand Juli 2020 ereignen sich in Österreich an die 50 Cyberangriffe pro Tag, das Bedrohungspotenzial in diesem Bereich steigt. (Fritzl 2020c: 3)

- Die Vorbereitung zur militärischen Bewältigung von Blackout-Szenarien ist ein wichtiger Punkt, verbunden mit dem Schutz kritischer Infrastrukturen zur Aufrechterhaltung der Lebensgrundlagen der Bevölkerung. (Bundesministerium für Landesverteidigung 2020: 1)
- Das Bundesheer soll mit den erforderlichen Ressourcen ausgestattet werden, damit es seinen Auftrag erfüllen kann – im Regierungsprogramm der Koalitionsregierung aus ÖVP und den Grünen ist dazu vermerkt: „*Deshalb muss sichergestellt sein, dass das Bundesheer ausreichend finanziell, personell und materiell ausgestattet ist, um weiterhin den Herausforderungen der Gegenwart, aber auch den Bedrohungen der Zukunft kompetent begegnen zu können.*“ (Bundesregierung 2020: 224) Jedoch erfordern demnach die „*finanzielle Situation und der Zustand des Bundesheeres [...] neue Konzepte für ein zukunftsträchtiges, modernes Heer. Daber müssen auch die Aufgaben, Strukturen und Mittel der Landesverteidigung weiterentwickelt und zeitgemäß neu gestaltet werden.*“ (Ebenda: 225)
- Verschiedene Kasernen sollen auch zu „*Sicherheitsinseln*“ ausgebaut werden. (Bundesministerium für Landesverteidigung 2020: 1) So wurden bereits 2018 österreichweit Kasernenstandorte festgelegt, die im Krisen- oder Katastrophenfall als „*Sicherheitsinseln*“ fungieren und folglich eine regionale Durchhaltefähigkeit gewährleisten sollen. In diesem Zusammenhang sind von besonderer Bedeutung die eigenständige Energie- und Wasserversorgung sowie die Bevorratung mit notwendigen Versorgungsgütern für einen längeren Zeitraum. (Bundesministerium für Landesverteidigung 2018: 1) In diesem Zusammenhang soll auch der Katastrophenschutz neu organisiert werden, dazu gab Bundesministerin Tanner Anfang Juli 2020 bekannt: Je 2-3 Bezirke in Österreich werden eine „*Schutzzone*“ bilden, darin soll sich eine Kaserne als Koordinationseinheit befinden. Kasernen sollen innerhalb dieser Schutzzonen autark sein, also sich mit Lebensmitteln, Energie und Treibstoffen selbst versorgen und diese Mittel auch anderen Hilfsorganisationen zur Verfügung stellen können. (Fritzl 2020c: 3)

Im Konkreten bedeuten diese Schritte:

- Es soll für eine ausreichende personelle und materielle Ausstattung der Miliz gesorgt werden, die Serviceleistungen für Milizsoldaten verbessert und die sozialversicherungsrechtlichen Benachteiligungen beseitigt werden.
- Auslandseinsatzkonzept: Das Bundesheer wird je nach Lage – und abhängig von ausreichender budgetärer Bedeckung – 1100 Soldaten als Dauerleistung für Auslandseinsätze bereitstellen.
- GSVP (Gemeinsame Sicherheits- und Verteidigungspolitik der EU): Das Bundesheer wird die Beiträge zur GSVP „weiter profilieren“.
- Katastrophenhilfe: es werden rechtliche Rahmenbedingungen für das staatliche Krisen- und Katastrophenschutzmanagement angestrebt. Klaudia Tanner: „Wir schützen, was wir brauchen. Wir helfen, wo wir gebraucht werden.“ (Bundesministerium für Landesverteidigung 2020: 2)
- Das Bundesheer bekommt mehr an Budgetmitteln zugewiesen, als ursprünglich für das Jahr 2020 und vor allem für die Jahre 2021 und 2022 im Finanzrahmen vorgesehen war.
- Beschaffungen: Im ersten Halbjahr 2020 Entscheidung über die Nachfolge der Saab 105. Beschaffung zur Nachfolge der *Alouette III* wird fortgesetzt, die Typenentscheidung fiel Mitte September 2020 auf die *Leonardo AW169M*, von der 18 Stück angekauft werden. Drei zusätzliche Hubschrauber des Typs *S70 Black Hawk* werden beschafft, der erste wird 2021 kommen, die beiden anderen 2022. (Bundesministerium für Landesverteidigung 2020: 2)

Die militärische Landesverteidigung soll insgesamt aus Sicht des Bundesministeriums für Landesverteidigung „mit diplomatischen, politischen, wirtschaftlichen und zivilen Anstrengungen einen wesentlichen Beitrag zur Abhaltung eines Angriffes auf Österreich“ leisten. (Hofbauer und Bittner 2020: 28) Demnach bleibt eine „glaubhafte, lageangepasste und an die aktuellen Bedrohungen ausgerichtete Verteidigungsfähigkeit [...] ein wesentlicher Bestandteil dieser Abhaltewirkung und damit eine Kernaufgabe eines souveränen Staates.“ (Ebenda) Im Kern beinhalten die Aufgaben und die benötigten Fähigkeiten gemäß dem Militärstrategischen Konzept (MSK) aus dem Jahr 2017 „das volle Spektrum des Kampfes der verbundenen Waffen und des Einsatzes der verbundenen Kräfte im Rahmen der Teilstreitkräfte

*übergreifende[n] Einsatzführung.*“ (Ebenda) Dazu agiert das Bundesheer in drei Bereichen wie folgt:

- Schutz der österreichischen Bevölkerung und Aufrechterhaltung der Souveränität der Republik Österreich durch die militärische Landesverteidigung;
- Vorfeldstabilisierung in unsicheren Räumen im Umfeld Österreichs, wobei der Westbalkanraum eine besondere Schwerpunktregion darstellt;
- Beitrag zur internationalen Krisenvorsorge im Umfeld Europas inklusive der Mitgestaltung der Gemeinsamen Sicherheits- und Verteidigungspolitik (GSVP) der Europäischen Union. (Ebenda)

## Militärische Kooperationen mit mitteleuropäischen Ländern und der Schweiz

Im Rahmen der UNO beteiligt sich Österreich bereits seit 1960 an umfassenden militärischen Kooperationen im Bereich friedenserhaltender Einsätze. Vor allem während der UN-Einsätze auf Zypern (1964 – 2001) und am Golan (1974 – Mitte 2013) (Gärtner 2013: 31; Hauser und Mantovani: 199)<sup>20</sup> haben sich zunächst militärische Kooperationen mit mitteleuropäischen Staaten entwickelt. Auf Zypern war zwischen 1995 und 2001 ein ungarisches Kontingent, zwischen 1998 und 2001 auch ein slowenisches Kontingent in das österreichische Bataillon integriert. (Hauser 2015: 347) Die ungarische Kompanie hatte damals den Auftrag, den westlichen Teil des österreichischen Sektors zu überwachen. Auf den Golan-Höhen war zwischen 1998 und 2008 ein slowakisches Kontingent (ein Zug, seit 1999 eine von drei Kompanien) in das österreichische Bataillon (AUSBATT) integriert. 2008 ist das slowakische Kontingent durch ein kroatisches Kontingent ersetzt worden – auf der Basis einer Kompanie. (Schmidl 2010: 52) Um die militärische Zusammenarbeit in Mitteleuropa zu verbessern, wurde 1996 auf österreichische Initiative hin die CENCOOP – die „*Kooperation zentraler europäischer Staaten auf dem Gebiet der Friedenssicherung*“<sup>21</sup> – ins Leben gerufen. CENCOOP – so wurde ursprünglich geplant – sollte eine multinationale und rasch einsetzbare Reaktionskraft in Mitteleuropa werden, die aufgrund ihrer flexiblen Zusammensetzung ein breites Spektrum möglicher Krisenszenarien abdecken können sollte. Diese Initiative stand nicht in Konkurrenz zu anderen Kooperationen, sondern sollte diese komplementär ergänzen. Die CENCOOP-Initiative wurde im Sommer 1997 der UNO und im Herbst 1997 im Rahmen der NATO-Partnerschaft für den Frieden vorgestellt. Aufgrund der positiven Signale seitens der UNO und der

---

<sup>20</sup> Österreich zog seine 370 Soldaten von den Golanhöhen nach 40 Jahren ab. Sie waren Teil einer Beobachtermission (UNDOF) der Vereinten Nationen, die die Truppentrennungsvereinbarung zwischen Israel und Syrien überwacht hat. Die Soldaten waren mit defensiven Waffen ausgestattet. Diese durften jedoch lediglich zur Selbstverteidigung eingesetzt werden. Außerdem wurde die Stärke der Mission mit etwa 1250 Mann festgelegt. Das Mandat von 1974 konnte somit nicht die eskalierenden militärisch ausgetragenen innerstaatlichen Auseinandersetzungen in Syrien mit der potentiellen Eskalation auf die entmilitarisierte Zone berücksichtigen. Das war damals der Fall. Das Mandat nach Kapitel VI der UN-Charta und die Ausrüstung der Soldaten waren nicht mehr zeitgemäß: „*Es war daher sinnvoll, dass die österreichischen Soldaten abgezogen wurden.*“

<sup>21</sup> *Central European Nations' Co-operation in Peace Support.*

NATO PfP erfolgte Anfang Dezember 1997 das „*Preparatory Meeting*“ zur Etablierung der CENCOOP. Am 19. März 1998 wurden durch die Verteidigungsminister aus Österreich, Ungarn, Rumänien, der Slowakei und Slowenien der „*Letter of Intent*“, der auch das „*Framework Document*“ miteinschließt, in Wien unterzeichnet. Am 19. März 1999 schloss sich die Schweiz der CENCOOP an. Auf dem 4. Treffen der Verteidigungsminister der sechs CENCOOP-Staaten in Bled (20.-21. Juni 2002) erfolgte die Aufnahme von Kroatien als siebtes Land der CENCOOP-Initiative. (Hauser 2005b: 41)

Tschechien und die Ukraine besaßen den Status als „*Informationspartner*“: Prag und Kiew wurde dadurch das Recht eingeräumt, Informationen über die Ergebnisse der CENCOOP-Verhandlungen zu erhalten, jedoch ergab sich daraus nicht die automatische Teilnahme an Treffen der CENCOOP. Bis Ende des Jahres 2000 hätte der Umfang der CENCOOP-Kräfte zumindest Brigadestärke (5.000 Mann) betragen sollen. (Hauser 2005b: 42) Für die Schweiz war die Perspektive von CENCOOP ein ausschlaggebendes Element für die Beteiligung an der NATO-geführten Operation KFOR im Kosovo gewesen. Die geplante Entwicklung von CENCOOP konnte jedoch nicht in der ursprünglich vorgesehenen Form umgesetzt werden, weil sich 1999-2009 die politischen Rahmenbedingungen zu CENCOOP sowohl für Österreich als auch für die anderen Partner weitgehend geändert hatten. Der seit der Erklärung von Saint Malo vom Dezember 1998 beschleunigte Aufbau der Europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik innerhalb der EU und die Transformation der NATO fordert(e) von allen beteiligten Staaten, ihre Ressourcen für einen glaubwürdigen Beitrag zur Entwicklung europäischer Krisenbewältigungskräfte für die Erfüllung von „*Petersberg-Aufgaben*“ der EU und für *Out-of-area*-Operationen im Rahmen der NATO zu konzentrieren. (Hauser 2015: 348)

CENCOOP definierte sich ursprünglich als regionale Zusammenarbeit mitteleuropäischer Staaten zur Erhöhung der Fähigkeit, sich an Einsätzen zur internationalen Friedenssicherung mit Hilfeleistung zu beteiligen. Die Fähigkeit zur Zusammenarbeit (Interoperabilität) zwischen den Armeen der beteiligten Staaten sollte gefördert und schrittweise nach den Standards der NATO-Partnerschaft für den Frieden (PfP) entwickelt werden. Durch den Aufbau von nationalen Modulen zur Bildung von multinationalen Kontingenten (*Pre-established contingents*) sollte eine flexible Organisationsstruktur den Einsatz auftragsangepasster Kräfte (*Task force*) für friedensunterstützende Einsätze aller Art – Konfliktprävention, Friedenserhaltung (*peacekeeping*), Friedenserzwingung (*peace enforcement*), Friedenskonsolidierung

in der Konfliktfolgezeit (*peace building*) und Friedensschaffung (*peace making*) und humanitäre Operationen sowie Katastrophenschutz (CENCOOP 2001: 3) – ermöglichen. Aufgrund der Schaffung neuer ständiger NATO- und EU-Krisenreaktionstruppen sowie der dadurch gestiegenen Verpflichtungen der daran beteiligten Länder wurde die CENCOOP im Herbst 2010 aufgelöst. (Hauser 2015: 349)

Parallel hierzu wurde kurz vor der offiziellen Auflösung von CENCOOP an der Landesverteidigungsakademie die *Central European Defence Cooperation* (CEDC) mit mitteleuropäischen NATO- und EU-Staaten eingeleitet. CEDC-Teilnehmerstaaten sind Kroatien, Österreich, die Slowakei, Slowenien, die Tschechische Republik und Ungarn, Polen hat einen Beobachterstatus inne. (Hauser und Mantovani 2018: 211) Die CEDC dient als sicherheitspolitisches Koordinationsforum, innerhalb dessen militärische Kooperationen angeboten werden (so im Bereich der Kampftaucher, Grenzschutz oder im Bereich der *Counter-Improvised Explosive Devices* (IED)). Als Hauptinteresse der CEDC-Staaten gilt die Stabilisierung der Westbalkanstaaten, auch beim Grenzschutz in Hinblick auf die Eindämmung der illegalen Migration, was auch gemeinsam mit Montenegro, Nord-Mazedonien und Serbien koordiniert wird. (Hauser 2019b: 217) So brachte der damalige Verteidigungsminister, Hans Peter Doskozil, beim österreichischen CEDC-Vorsitz 2016 einen zivil-militärischen Aktionsplan auf den Weg, der es den Ländern ermöglichen soll, „*Fluchtbewegungen gemeinsam mit den Innenministern der beteiligten Staaten frühzeitig zu erkennen, Informationen auszutauschen und zivile, militärische und polizeiliche Beiträge zu koordinieren, um die Flüchtlingsbewegung auf der Westbalkanroute nachhaltig unter Kontrolle zu halten.*“ (Doskozil 2017: 86)

Im Zuge des Weltwirtschaftsforums in Davos im Januar sichert das Bundesheer jedes Jahr verstärkt den österreichischen Luftraum, eingerichtet werden dazu Flugbeschränkungsgebiete über Teilen von Vorarlberg und Tirol. Dazu zählen Patrouillenflüge zur Überwachung, Flüge zur Identifizierung von Luftraumverletzungen sowie auch Transporte und die Erprobung der Cross-Border-Operation („Nacheile“) gemeinsam mit der Schweiz. Mit der Schweiz unterzeichnete Österreich am 28. September 2017 einen Staatsvertrag für das „*Luftpolizeiabkommen*“ mit dem Titel „*Nacheile*“.<sup>22</sup> „*Nacheile*“ bedeutet die Verfolgung eines verdächtigen Luftfahrzeuges über die Staatsgrenze hinaus und soll bei grenznahen Luftraumverletzungen die lückenlose Beobachtung sowie die Begleitung jener Luftfahr-

---

<sup>22</sup> Unterzeichnet wurde der Staatsvertrag zwischen den damaligen Verteidigungsministern Guy Parmelin (Schweiz) und Hans Peter Doskozil (Österreich) in Salzburg. (Der Offizier 2018: 20)

zeuge sicherstellen, die sich nicht im Einklang mit den internationalen Luftfahrtrichtlinien verhalten. Dadurch kann sowohl eine Beobachtung von Luftfahrzeugen, als auch die frühzeitige Übergabe zwischen den Luftstreitkräften zweier Staaten sichergestellt werden. Eine Ausübung von Zwangsmaßnahmen ist ausschließlich im eigenen Hoheitsgebiet erlaubt. (Der Offizier 2018: 20) Derartige Verträge sollen auch mit Deutschland und Italien mittelfristig angestrebt werden.

## **Österreichs militärische Kooperationen innerhalb der EU und NATO PfP**

Die Aufnahme Österreichs in die EU bewirkte eine „*Modifikation sowohl der juristischen Seite als auch des politisch-emotionalen Neutralitätsverständnisses.*“ (Fender 2013: 217) Dadurch gewann Solidarität „*gegenüber der Neutralität zunehmend an Bedeutung, sodass die Neutralität heute im Wesentlichen auf ihren Kern reduziert wurde.*“ (Ebenda) Mit dem Inkrafttreten des EU-Vertrags in der Fassung des Vertrags von Lissabon (EUV) am 1. Dezember 2009 bestehen innerhalb der EU-Mitgliedschaft drei Bereiche, in denen aus militärischer Sicht Österreichs ein Spannungsverhältnis zur Neutralität gegeben sein könnte: die Unterstützung eines anderen Mitgliedstaates im Rahmen der Beistandsklausel nach Artikel 42 (7) EUV sowie die Solidaritätsklausel nach Artikel 222 AEUV (AEUV: Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union) und ebenso militärische Maßnahmen außerhalb des Staatsgebietes der EU-Mitgliedstaaten gemäß Artikel 43 EUV (die früheren „*Petersberg-Aufgaben*“). Mit der EU-Mitgliedschaft wird von politischer Seite aus die Neutralität auf den Begriff „*Kernneutralität*“ interpretiert, d. h. auf den Nichtbeitritt zu einem Militärbündnis sowie das Verbot der Duldung von Stützpunkten fremder Staaten auf österreichischem Staatsgebiet. (Ebenda) Dennoch arbeitet Österreich intensiv am Aufbau einer Gemeinsamen Sicherheits- und Verteidigungspolitik der EU mit: am 24. April 2012 wurde der österreichische Generalmajor Wolfgang Wosolsobe von den Generalstabschefs der EU-Mitgliedstaaten zum Generaldirektor des EU-Militärstabes nominiert, er konnte diese Funktion Ende Mai 2013 übernehmen und hatte sie bis 2016 inne. Der EU-Militärstab ist die zentrale militärstrategische Planungsstelle der EU, der Generaldirektor des EU-Militärstabes – ein Generalleutnant (3-Sterne-General) – übt die Funktion in der Dauer von drei Jahren aus. (Bundesministerium für Landesverteidigung und Sport 2013: 26)

Das österreichische Bundesheer beteiligt sich (mehrmals bereits aktiv) seit dem Jahr 2011 an den EU Battlegroups – also an bataillonsstarken Kräften der EU, mit manchmal bis zu 600 Soldaten (vor allem im Logistikbereich). (Hauser 2020: 115) Da sich jede Battlegroup individuell zusammensetzt, ist zwischen den truppenstellenden Nationen ein intensiver Austausch notwendig, bis alle freiwilligen Beitragsleistungen zu einem Einsatzverband geformt werden. Für das Bundesheer erweist sich dabei die strukturierte Zusammenarbeit unterschiedlicher Streitkräfte aus den EU-Mitgliedstaaten in Hinblick auf die Anpassung und Standardisierung von Prozessen sowie Ausrüstungen innerhalb der EU als besonders relevant. (Gartler und Togl 2020: 8) Auch in der zweiten Jahreshälfte 2020 beteiligte sich Österreich an einer EU Battlegroup, die aus einem Kampfelement in Bataillonsstärke inklusive Kampfunterstützungs- und Einsatzunterstützungsteilen sowie einer Medical Task Force und dem *Combat Service Support Battalion* (CSSBN) bestand. Den Kern des Kampfelements bildeten Soldaten aus dem Fallschirmjägerregiment 26 der Bundeswehr. Lead Nation der Battlegroup war Deutschland, neben Soldaten des österreichischen Bundesheeres beteiligten sich noch Soldaten aus Finnland, Kroatien, Irland, Lettland, den Niederlanden, aus Schweden und aus der Tschechischen Republik an dieser EU Battlegroup. (Ebenda: 9) In Bosnien-Herzegowina stellt Österreich 2020 das neunte Mal in Folge den Force Commander der EU-Operation Althea und beteiligt sich mit ca. 190 Soldaten an dieser Stabilisierungsoperation. Zudem leitete ein österreichischer Brigadier im Jahr 2019 die EU-Trainingsmission in Mali (EUTM), einer Mission, damals aus rund 650 Soldaten aus insgesamt 28 Staaten bestehend. Das Bundesheer stellte für die Mission 50 Soldaten ab. (Rentenberger 2020: 17) Zudem ist das österreichische Bundesheer einer der größten Truppensteller der NATO-Operation KFOR im Kosovo mit ca. 300 Soldaten im Einsatz. Die KFOR-Mission gilt vor allem auch als ein Beispiel vernetzter militärischer Kooperationen deutscher, österreichischer und Schweizer Einsatzsoldaten – so auch bei der Luftverbringung von Krisenreaktionskräften im Rahmen von Gebirgsflügen.

2012 gründete Österreich mit Deutschland gemeinsam die *Mountain Training Initiative* innerhalb der EU in Saalfelden im Salzburger Land mit dem Ziel, Gebirgskampfausbildungsstandards in der EU zu definieren und militärisch umzusetzen. Sieben EU-Staaten beteiligen sich an dieser Initiative, die sich bei der Gebirgskampfausbildung eng mit dem *NATO Center of Excellence (CoE) for Mountain Warfare* in Bled/Slowenien koordiniert. (Hauser 2020: 115).

Seitdem die Ständige Strukturierte Zusammenarbeit der EU (SSZ – im Englischen *Permanent Structured Co-operation* – PESCO) gemäß Artikel 42 Absatz 6 und Artikel 46 des EU-Vertrags von Lissabon auch tatsächlich umgesetzt werden soll (auf der Grundlage einer gemeinsamen Mitteilung der sich daran beteiligenden 25 EU-Mitgliedstaaten vom 13. November 2017), hat sich Österreich bereit erklärt, an folgenden fünf Projekten mitzuwirken:

- gemeinsam mit Griechenland an der Entwicklung eines Cyberprogramms, um Angriffe auf digitale Netze zu verhindern (*Cyber Threats Incident Response Information Sharing Platform*);
- mit Italien wird an einer verlegbaren militärischen Fähigkeit für den Katastrophenschutz (*Deployable Military Disaster Relief Capability Package*) gearbeitet;
- mit Deutschland wurden der Aufbau eines Kompetenzzentrums für Trainingsmissionen (*European Union Training Mission Competence Centre* – EUTMCC) und
- ein Programm für grenzüberschreitende Militärtransporte (*Military Mobility*) initiiert.
- Im November 2018 leitete Österreich auf Initiative der Europäischen Verteidigungsagentur gemeinsam mit Frankreich, Kroatien, Slowenien und Ungarn das Projekt „*CBRN Surveillance as a Service*“ (CBRN SaaS) zur effektiven Erfassung und Abwehr von chemischen, biologischen radiologischen und nuklearen Kampfstoffen ein. Österreich führt erstmals konzeptionell und politisch ein derartiges Projekt. Als Beobachter sind bei diesem Projekt Italien, Rumänien, die Slowakei und die Tschechische Republik angemeldet. Dieses Projekt zielt auf die Schaffung eines hochmobilen Verbundes aus unbemannten Luft- und Landfahrzeugen, die Sensoren ausbringen. Die erhobenen Daten werden dann in einem Lagebild aufbereitet. Dadurch wird die Truppe in die Lage versetzt, entfernte Räume gezielter zu überwachen. (Hauser 2019a: 82)

1995 wurde Österreich das 25. Teilnehmerland der NATO-Partnerschaft für den Frieden (Partnership for Peace – PfP), hiermit wurde jedoch „*kein völkerrechtlich bindender Staatsvertrag begründet, vielmehr hat das angenommene Dokument den Charakter einer politisch verbindlichen Absichtserklärung.*“ (Fender 2013: 220) Die PfP ermöglicht Österreich die Entwicklung von individuellen Beziehungen zur NATO „*auf bilateraler Basis ohne jegliche Beistandsverpflich-*

tung“ und die Teilnahme am „*transatlantischen Dialog*.“ (Bundesministerium für Landesverteidigung und Sport 2013: 27)

Österreich nutzt die PfP u. a. für die Transformation seiner Streitkräfte sowie für die Herstellung der notwendigen Interoperabilität durch Teilnahme an Übungen, Ausbildungslehrgängen und am allgemeinen Standardisierungsprozess. (Ebenda) Das *Operational Capabilities Concept* (OCC) zählt zu den relevantesten Standardisierungsverfahren, das die NATO speziell für Partnerländer, die sich an NATO-geführten Operationen beteiligen möchten (wie Finnland, Irland, Österreich oder Schweden) entwickelt hat. Das OCC wird im österreichischen Bundesheer im Rahmen der Einsatzvorbereitung aller Kaderpräsenzeinheiten angewandt. Österreich hat 2010 als erste NATO-PfP-Nation Verbände und Einheiten der Landstreitkräfte auf ihre Einsatzbereitschaft und die Fähigkeit zur Auftrags Erfüllung überprüfen lassen. (Ebenda) Die Überprüfung wird meist anlässlich von Übungen durch internationale Teams durchgeführt. Beim Evaluierungsprozess werden zwei Formen unterschieden:

- Die erste Stufe ist die Selbstevaluierung (Self Evaluation), die in nationaler Verantwortung erfolgt, jedoch unter Beobachtung durch die NATO.
- Die zweite Stufe gilt der „*NATO Evaluation*“, diese Auswertung erfolgt unter der Führung der NATO selbst. (Gartler und Togl 2020: 9)

Da die Teilnahme in der PfP keine Bündnisverpflichtung zur NATO bedeutet, ist somit für Österreich eine „*Vereinbarkeit mit der Neutralität gegeben*“. (Fender 2013: 220)

1997 wurde in den EU-Vertrag erstmals mit den sogenannten „*Petersberg-Aufgaben*“ auch die Möglichkeit von Kampfeinsätzen aufgenommen, die „*Petersberg-Aufgaben*“ wurden in Österreich mit Artikel 23f (1997 um die „*Petersberg-Aufgaben*“ erweitert, seit 2010 Artikel 23j) in das Bundesverfassungsgesetz übertragen. Durch diesen Schritt kam es „*eindeutig zu entsprechenden materiellen Derogationen des BVG über die Neutralität Österreichs*.“ (Hummer 2001: 162) Mit der Teilnahme an den „*Petersberg-Aufgaben*“ wurde diese Art der Neutralität nach dem Völkerrechtler Waldemar Hummer von der Universität Innsbruck „*in Richtung auf eine bloße „Bündnislosigkeit“*“ modifiziert. (Ebenda) Mit dem EU-Beitritt Österreichs und der seitherigen Entwicklung des Unionsrechtes hat sich folglich der „*rechtliche Gehalt der dauernden Neutralität geändert*.“ (Stolzlechner 2013: 79) Österreich wirkt an der Gemeinsamen Sicherheits- und Verteidigungspolitik der EU (GSVP) wei-

terhin nach Maßgabe der strategischen Interessen – wohl auch der dem Bundesheer zur Verfügung gestellten finanziellen Mitteln – mit. Innerhalb der NATO PfP wirkt Österreich darüber hinaus seit 2012 an Cyber-Übungen (wie Locked Shields) am *NATO Cooperative Cyber Defence Centre of Excellence* in Estland mit. (Hauser und Mantovani 2018: 199)

## **Das Bundesheer und die Coronakrise 2020 – Lessons identified**

Das Bundesheer stand während der Coronakrise als strategische Reserve der Republik in ganz Österreich im Einsatz: Hier ging es um die Unterstützung der Polizei und der Gesundheitsbehörden oder auch um Beiträge zum Betrieb der kritischen Infrastruktur wie etwa bei der Post. Der Kommandant des ABC-Abwehrzentrums in Korneuburg, Oberst Jürgen Schlechter, wies zu Beginn des Auftretens des Sars-CoV-2 („Coronavirus“) in Europa in Hinblick auf die Risikoanalyse darauf hin, dass in „*der Risikoanalyse-Matrix des Verteidigungsministeriums [...] der Ausbruch einer Pandemie seit Jahren als sehr wahrscheinlich und sehr bedrohlich*“ gilt. (Botzenhart 2020: 2) Aus diesem Grund, so Schlechter, existieren „*entsprechende Krisenpläne*“ beim Bundesheer. (Ebenda) Die ABC-Abwehr gilt seitens des Bundesheeres als jene Waffen-gattung, deren Aufgabe es ist, atomare, biologische und chemische Gefahrenstoffe aufzuspüren und zu beseitigen.

In Österreich fand bereits Anfang März 2020 – also zu Beginn der Coronakrise – der Assistenzeinsatz der ABC-Abwehr in einer mit dem Coronavirus verseuchten Polizeistation in Niederösterreich statt, ein 10-Mann-Team aus Korneuburg rückte dazu aus und desinfizierte zugleich die Räumlichkeiten und die Polizeifahrzeuge. (Ebenda: 3)

Mitte März 2020 wurde aufgrund der damaligen COVID-19-Situation der Stellungsbetrieb beim Bundesheer ausgesetzt. Dadurch konnte eine Ansteckung unter den Stellungspflichtigen und beim medizinischen Personal des Bundesheeres verhindert werden. Daraus resultierend wurde durch die Bundesregierung für alle Soldaten des Einrückungstermines Oktober 2019 ein zweimonatiger Aufschubpräsenzdienst (von Anfang April bis Ende Mai 2020) verfügt. Der Aufschubpräsenzdienst ist ein verlängerter Grundwehrdienst und hat den Zweck, in Krisensituationen mit schnell verfügbaren Kräften die Einsatz- und Durchhaltefähigkeit des Bundesheeres sicherzustellen. Mit dieser von Verteidigungsministerin Klaudia Tanner gesetzten Maßnahme wurde sichergestellt, dass bis zur Übernahme durch die einbe-

rufenen Milizsoldaten weiterhin alle Aufgaben des Bundesheeres erfüllt werden konnten. (Bundesheer 2020a: 1) Zudem führte das Bundesheer Rückholungen österreichischer Staatsbürger (die zuvor von der französischen Luftwaffe aus der Volksrepublik China nach Frankreich gebracht worden waren) aus Istres nahe Marseille oder auch direkt aus Montenegro mit der *Lockheed C-130 Hercules* durch. (Kommando Streitkräfte 2020: 1)

Für den *Corona*-Einsatz des Bundesheeres wurde ab 4. Mai 2020 erstmals in der Zweiten Republik die Miliz zu einem Einsatz teilmobilisiert, deren Stärke betrug 1400 Soldaten. Die Milizsoldaten lösten jene Grundwehrdiener ab, deren Turnus zuvor verlängert wurde. (Fritzl 2020a: 3) Drei Monate sollte der Einsatz dauern. Nach dem Einrücken folgten zunächst zweiwöchige Einsatzvorbereitungen, der Einsatz selbst war hauptsächlich „*sicherheitspolizeilicher Natur*“ und lag vor allem in der Bewachung von Botschaften, Generalkonsulaten und Konsulaten, in der Grenzsicherung oder im Schutz kritischer Infrastruktur. Der Großteil der Milizsoldaten kam an den Grenzen zum Einsatz. Seit 19. März 2020 unterstützt das Bundesheer die Polizei in einem sicherheitspolizeilichen Assistenzeneinsatz beim Schutz von Botschaften und internationalen Institutionen in Wien. Die Milizsoldaten der 2. Jägerkompanie des Jägerbataillons Wien 1 „*Hoch- und Deutschmeister*“ lösten nach einer dreiwöchigen Einsatzvorbereitung die bisher für diese Aufgabe eingesetzten Soldaten der Garde und des Jägerbataillons 19 an den Schutzobjekten in Wien ab und übernahmen am 25. Mai 2020 im Rahmen eines sicherheitspolizeilichen Assistenzeneinsatzes den Objektschutz von Botschaften und internationalen Institutionen in Wien. Die Milizsoldaten waren am 4. Mai 2020 in die *Maria-Theresien-Kaserne* eingerückt und absolvierten in den Wochen zuvor eine Einsatzvorbereitung. Der Schwerpunkt der Ausbildung lag unter anderem auf einem interaktiven Szenarientraining mit der Landespolizeidirektion Wien, einer Funk- und Schießausbildung, aber auch die erforderlichen rechtlichen Bestimmungen sowie deren korrekte Anwendung wurden geschult. (Bundesheer 2020b: 1) Dieser Milizeinsatz wurde am 20. Juli 2020 beendet.

Zur Coronakrise meinte Österreichs Generalstabschef Robert Brieger: „*Es wird anerkannt, dass das Bundesheer einen ganz wichtigen Beitrag zur Krisenbewältigung leistet.*“ (Fritzl 2020a: 3) Brieger fasste das Krisenmanagement in Österreich während der Coronakrise wie folgt zusammen: „*Das staatliche Krisen- und Katastrophenschutzmanagement liegt beim Innenministerium, wir leisten Assistenzeneinsätze. Denn die primäre Aufgabe der Streitkräfte ist die Landesverteidigung*“ Brieger weiter: „*Ich stelle nur fest, dass ich keine Veranlassung sehe, die Federführung für das Verteidigungsressort einzufordern.*“ (Ebenda)

Während des Covid-19-Einsatzes wurde auch viel Kritik an der Miliz laut: Der Präsident der Bundesvereinigung der Milizverbände Österreichs, Brigadier Michael Schaffer, meinte zwar, es war *„richtig, zum damaligen Zeitpunkt die Miliz mobilzumachen. Es ist aber erfreulich, dass sich die Zahlen so gut entwickeln, daher kann man es auch früher auslaufen lassen. Man muss die Leute nicht krampfhaft dabeihalten.“* (Fritzl 2020b: 2) Den konkreten Covid-19-Einsatz beurteilte Schaffer allerdings auch kritisch: *„Man hat gesehen, wie die ganze Gerätschaft aus ganz Österreich zusammengesucht wurde. Das funktioniert alles nicht, weil die Verantwortlichen nie damit gerechnet haben, dass die Miliz wirklich einmal eingesetzt wird.“* (Ebenda) Schaffer verwies in diesem Zusammenhang darauf: *„Vom Gesetz her haben wir 30.000 verfügbare Milizsoldaten. Es wurde immer so getan, als ob es diese gibt. Tatsächlich gibt es mit Ach und Krach 1500.“* (Ebenda) Schaffer weiter: *„Es gibt nicht mehr. Alles, was da in den Broschüren vorgegaukelt wird, stimmt nicht. Von den jetzt eingesetzten Soldaten gehören zwei Drittel gar nicht zur beordneten Miliz, das sind Präsenzdienste, die in den letzten fünf Jahren abgerüstet sind, auf diese kann man laut Gesetz zurückgreifen.“* (Ebenda) Die vom Bundesministerium für Landesverteidigung angegebenen 30.000 Personen *„sind überwiegend Karteileichen, Leute, die ewig nicht geübt haben. Das System wird mit Karteileichen und Scheinbeordnungen aufrechterhalten. Das Milizsystem, wie es die Verfassung vorgibt, gibt es gar nicht. Das schon deshalb, weil wir nicht einmal Übungen haben. Kein Mensch käme auf die Idee, eine Feuerwehr einzusetzen, die nicht übt.“* (Ebenda) In der Schweiz, so Schaffer, hatte es drei Tage gedauert, bis die Miliz eingesetzt wurde, und 95 Prozent der Milizsoldaten waren gekommen. Zudem war in Österreich der Covid-19-Einsatz *„kein richtiger militärischer Einsatz, sondern ein Assistenzeinsatz. Bei einem militärischen Milizeinsatz kann man nicht davon ausgehen, dass man drei Monate Zeit hat und die Leute drei Wochen einschulen kann.“* (Ebenda) Drei Tage Einschulungszeit für die Miliz – wie in der Schweiz – wären laut Schaffer in Österreich derzeit nicht möglich, *„weil es weder die Leute gibt, noch das System vorbereitet ist, noch die Ausrüstung vorhanden ist.“* (Ebenda) 40 Prozent der Einberufenen waren vom Covid-19-Einsatz befreit worden. Schaffer fordert daher: *„Es muss wieder fixe Übungen geben.“* (Ebenda) Bis 2022 wurde der Miliz seitens des Bundesministeriums für Landesverteidigung ein Budget von 200 Millionen Euro in Aussicht gestellt mit dem Ziel, in die Schutzausrüstung der Milizsoldaten sowie auch bei Fahrzeugen für die Miliz zu investieren. (Fritzl 2020c: 3) Als unmittelbare Folge der Coronakrise soll auch die ABC-Abwehr in Österreich ausgebaut werden – die Truppe selbst soll von 500 Personen (Juli 2020) auf 750 Personen aufgestockt werden. (Fritzl 2020c: 3)

## Schlussfolgerungen

Das Bundesheer selbst befand sich seit dessen Gründung Ende 1955 stets in mehreren Reformphasen. Der ehemalige Wehrsprecher der ÖVP, Felix Ermacora, beschrieb die österreichische Verteidigungspolitik wie folgt: seit 1956 ist die österreichische Verteidigungspolitik

*„immer eine Reformpolitik gewesen. Ohne die Ergebnisse einer Reformphase abzuwarten, ist in eine neue Reformphase eingetreten worden. Die meisten Reformphasen waren von einer nicht überhörbaren Kritik begleitet: Stellungnahmen prominenter Politiker, militärischer Führer und Journalisten, offene Briefe aus dem beunruhigten Offiziers- und Unteroffizierskorps, kritische Memoranden von den die Verteidigungsbereitschaft fördernden Verbänden.“* (Ermacora 1993: 573)

Der Journalist Andreas Koller urteilte 2010 über den Zustand des Bundesheeres: *„Ein Heer, das zwei Drittel aller Grundwehrdiener nur noch als ‚Systemhalter‘ in Heeresküchen und Schreibstuben einsetzt, kann nicht ernsthaft den Anspruch erheben, einer effizienten Landesverteidigung zu dienen.“* (Koller 2010: 4) Die Zahl der Grundwehrdiener ging zudem drastisch zurück: von 32.000 (2005) auf 18.000 (2020). (Fritzl 2020: 2) Der Militärdienst leidet generell unter den geburtenschwachen Jahrgängen und der steigenden Zahl an Untauglichen. So wurden im Jahr 2018 z. B. 46.500 Männer zur Musterung gerufen, 30.700 (66 Prozent) davon wurden als tauglich eingestuft. (Die Presse 2019a: 4) Das Bundesheer ist mit seinen international vergleichsweise geringen Verteidigungsausgaben (knapp über 0,6% des BIP, über 2 Milliarden Euro im Jahr 2020) noch mehr gezwungen, zu sparen. Die Umsetzung der aus dem Jahr 2004 stammenden Bundesheerreform 2010 war somit nicht wie geplant möglich, wie aus der Ministerweisung 219/2010 hervorging: Die Reform war von den Sparvorgaben *„in erheblichem Ausmaß betroffen“*: Zwischen 2010 und 2014 waren allein Einsparungen von 530 Millionen Euro geplant. Das Bundesheer musste seinen Budgetbedarf *„völlig neu strukturieren“*, so die Ministerweisung 219/2010. (Heute 2010) Zur Verbesserung des Wehrdienstes wurde noch kurz vor dem Sommer 2013 ein Bericht zur Reform des Wehrdienstes präsentiert: dieser *„Bericht ist kein Abschlussdokument, sondern stellt den Beginn einer permanenten Entwicklung zur Anpassung des Wehrdienstes an die jeweiligen Gegebenheiten dar.“* (Kopf 2013: 11) Das Bundesheer war in den Jahren danach in einen nicht verfassungskonformen Zustand versetzt, dessen Ursache in einem jahrzehntelangen *„Kaputtsparen“*

(Wohlkönig 2019: 37) – 2015 hatte das Verteidigungsbudget mit 0,55 Prozent des BIP einen historischen Tiefstand erreicht (Bundesministerium für Landesverteidigung und Sport 2017: 3) – bzw. in der regelrechten Leeräumung (Egger 2019: 4) liegt, die sich wiederum über mehrere Legislaturperioden erstreckte. (Wohlkönig 2019: 37)

Nun geht es darum, den verfassungsmäßigen Zustand des Bundesheeres wiederherzustellen. (Bundesregierung 2020: 225) Laut dem ehemaligen Verteidigungsminister Thomas Starlinger liegt der gesamte Kapitalbedarf des Bundesheeres bei 16,2 Milliarden Euro bis zum Jahr 2030. (Egger 2020: 6) Das Papier von Generalstabchef Robert Brieger sowie der Bericht des damaligen Bundesministers Starlinger – beide aus dem Jahr 2019 – verdeutlichen: Das Bundesheer wird beim derzeitigen Budgetpfad seinen verfassungsmäßigen Auftrag nicht mehr erfüllen können: *„Die Schere zwischen Auftrag und verfügbaren Mitteln wurde immer größer.“* (Eder 2018: 7) Starlingers Nachfolgerin im Verteidigungsministerium, Klaudia Tanner, kündigte an, die beiden Berichte als *„Grundlagen für weitere Überlegungen zu verwenden.“* (Fritzl 2020a: 3) Tanner betonte zwar, dass das Bundesheer *„selbstverständlich einsatzfähig“* ist (Bonavida und Fritzl 2020: 4), jedoch, so Generalstabchef Brieger, kann *„nicht alles gleichzeitig erfüllt werden.“* Nun steht, so Brieger, die *„Bewältigung der gesundheitlichen und wirtschaftlichen Auswirkungen der Coronakrise im Mittelpunkt“*, und er warnte in Hinblick auf die gegenwärtigen Bedrohungen: *„Genauso, wie eine Pandemie eintreten kann, können sich auch andere Bedrohungen, etwa Terrorszenarien, wieder verstärken.“* (Ebenda)

Generell meinte Generalstabchef Robert Brieger zur Akzeptanz des Bundesheeres in Österreich Anfang Mai 2020: *„Die Anerkennung der Leistungen des Bundesheeres war von Seiten der Bevölkerung immer gegeben. Weniger anerkannt wurde der finanzielle Bedarf, um die Ausrüstung zu erneuern und einsatzbereit zu halten.“* (Ebenda) In Österreich ist zudem die Miliz in 10 Verbände strukturiert, jedoch sind davon *„nur drei mit Gerät so weit beweglich zu machen, dass man von einer gewissen Mobilität sprechen kann.“* (Ebenda) Für jeden Milizsoldaten gibt es zwar *„einen Kampfhelm, ein Gewehr und eine ABC-Schutzmaske. Aber es gibt zu wenig Funkgeräte und Nachtsichttechnik und es gibt vor allem keine Fahrzeuge, sodass die Miliz weitgehend stationär und unbeweglich ist. Hier ist der größte Nachholbedarf.“* (Ebenda) Zudem bleiben bei der Ausbildung demnach *„auch hier Wünsche offen“*. In Bezug auf den Ausbau der Miliz betonte Generalstabchef Brieger: *„Ich habe immer schon gesagt, dass es überlegenswert wäre, die verpflichtenden Milizübungen wieder einzuführen. Ich weiß aber, dass das derzeit politisch nicht auf der Agenda steht. Das ist nicht Teil des Regierungsprogramms. Aus militärischer Sicht gibt es auch hier Luft nach oben. Wir müssen aber auch selbst etwas dazu*

*beitragen, in dem wir bei den freiwilligen Übungen die Qualität entsprechend ansetzen.“*  
(Ebenda)

Insgesamt befindet sich das Bundesheer in einem Investitionsrückstau, dieser betrifft die Cybersicherheit, die Autarkie der Kasernen, die Grundausstattung wie auch die Munition, erklärte David Stögmüller, Wehrsprecher der Grünen im Nationalrat. (Bonavida 2020: 9) Das Verteidigungsministerium bemühte sich stets, den dringendsten Nachholbedarf mit einem Sonderfinanzierungspaket abzudecken. Die Vollausrüstung der Miliz würde, so Generalstabschef Robert Brieger, zudem noch mehrere Milliarden Euro kosten, *„es ist klar, dass das nur in Schritten gehen kann.“* (Ebenda) Wie Anfang Juli 2020 von Klaudia Tanner, Österreichs Bundesministerin für Landesverteidigung, in Aussicht gestellt, soll der *„Bürger in Uniform“* (also jene Bürger, die in der Miliz beordert sind) *„mehr in den Vordergrund treten“* (ORF 2020: 1), sie kündigte daher folgende drei Maßnahmen für die Miliz an: regelmäßige Übungen; zeitgemäße Ausstattung; Überarbeitung des Entgelts. Ähnlich wie ihre Vorgänger als Verteidigungsminister betonte sie, dass sie *„sicher nicht bei der Truppe sparen, sondern investieren“* werde. Dazu brauche es, so Tanner, auch einer *„Optimierung im Verwaltungsapparat“* (Ebenda): zu viel personelle Ressourcen gibt es in der Zentralverwaltung, abgeleitet davon zu viele Hierarchieebenen und zum Teil zu komplizierte bürokratische Vorgänge. Bis zum Jahr 2030 werden 8000 von 20.000 in der Landesverteidigung Beschäftigten in den Ruhestand versetzt, so scheint es zunächst, dass dadurch der Gestaltungsraum für personelle Umschichtungen erhöht wird. (Fritzl 2020c: 3)

Die meisten Bundesheerreformen waren bereits im Ansatz steckengeblieben, da auch *„jede Veränderung zu Widerstand“* führe, erklärte Tanner. (ORF 2020: 1) Es galt zwar, stets die Landesverteidigung in Österreich neu zu definieren oder zu bewerten, wie jedoch genau Landesverteidigung effizient praktiziert werden soll und, vor allem, welche Fähigkeiten dazu benötigt werden, blieb von den budgetären Gegebenheiten abhängig. Landesverteidigung soll weiterhin die *„Kernaufgabe“* bzw. als *„ureigenste Aufgabe“* des Bundesheeres erhalten bleiben, diese bleibe das *„Grundverständnis“* des Bundesheeres, so Tanner, gleichzeitig müsse das Bundesheer, *„für künftige Bedrohungen fit gemacht werden“*. (Fritzl 2020c: 3; ORF 2020: 1). Jedoch sollen schwere Waffensysteme weiter abgebaut werden, bis auf einen Restbestand für Ausbildungszwecke. So soll laut Tanner das Bundesheer seine Fähigkeiten für konventionelle militärische Einsätze behalten. (Ebenda) Es gehe aber insbesondere darum, so Tanner, die Landesverteidigung *„weiter zu denken“* –

also im Sinne eines umfassenderen Schutzes vor Bedrohungen: dazu gehören Cyberangriffe, „*Migrationskrisen*“, Naturkatastrophen wie Hochwasser und Pandemien. Dahingehend müssten, so Tanner, die Fähigkeiten des Bundesheeres ausgebaut werden. (ORF 2020: 1)

Das Bundesheer ist in erster Linie verpflichtet, im Sinne einer effizienten Territorialverteidigung auch gemäß Artikel 9a B-VG die Neutralität Österreichs zu verteidigen, zumal die Neutralität sich ursprünglich aus dem Kriegsrecht ableitet: Österreich muss somit als neutrales Land vor allem in die Lage versetzt werden, grundsätzlich einen militärischen Angriff selbständig abzuwehren und seine Souveränität zu verteidigen. (Hofbauer und Bittner 2020: 28) In einer existenziellen Krise soll das Bundesheer als bewaffnete Macht die Souveränität Österreichs schützen und die „*Existenz der Republik*“ sichern. (Ségur-Cabanac 2017: 7) Grundsätzlich gilt es auch für neutrale Staaten, sich nicht an Kriegen zu beteiligen, keinem militärischen Bündnis beizutreten und keine Stationierung ausländischer Truppen auf dem eigenen Territorium zuzulassen. (Bundesministerium für Landesverteidigung 2019b: 7) Einerseits wären, um militärischen Bedrohungen wirksam entgegenzutreten zu können, dazu massive Investitionen in die Abwehrfähigkeit des Bundesheeres notwendig, diese wird es jedoch aufgrund der massiven Budgetrestriktionen in Österreich im Bereich Landesverteidigung nicht geben. Andererseits passte Österreich seit der Aufnahme in die EU (1995) seine militärische Neutralität den jeweils geänderten Sicherheitslagen an, für das Bundesheer bedeutete dies eine Schwerpunktverlagerung auf internationale Friedenseinsätze gleichermaßen im Rahmen der Europäischen Union und innerhalb der NATO-Partnerschaft für den Frieden. Der damalige Kommandant der Streitkräfte, Generalleutnant Günter Höfler, erörterte 2010 den Sinn der Neutralität im Hinblick auf Auslandseinsätze wie folgt: „*Die Neutralität bedeutet, dass wir nicht einseitig in einen Konflikt eingreifen, sie hindert uns aber nicht, im internationalen Krisenmanagement solidarisch zu sein.*“ (Semrad 2010)

Österreich kann somit militärische Kooperationen mit mitteleuropäischen NATO-Staaten ausschließlich im Krisenmanagement vornehmen, an einer EU-Bündnisverteidigung mitzuwirken wäre für Österreich aufgrund seiner rechtlich verankerten Neutralität nicht möglich. Österreichs Koalitionsregierung unter Bundeskanzler Sebastian Kurz stellte im Regierungsprogramm 2020 dazu klar: „*Die Neutralität Österreichs ist unumstößlich.*“ (Bundesregierung 2020: 225) Die Neutralität verbietet – abgeleitet von der ursprünglichen lateinischen Bedeutung des Wortes „*ne uter*“ (= „keiner von beiden“) – eine Mitgliedschaft in einer Militärallianz. Dieser Punkt wird im

Bericht zur Reform des Wehrdienstes vom Juni 2013 wie folgt umschrieben: Österreich ist „europarechtlich nicht verpflichtet, im Anlassfall Beistand zu leisten. Dabei ist zu berücksichtigen, dass die Gemeinsame Sicherheits- und Verteidigungspolitik noch keine gemeinsame europäische Verteidigung beinhaltet, da diese erst durch einstimmigen Beschluss des Europäischen Rates festzulegen wäre.“ (Bundesministerium für Landesverteidigung und Sport / Bundesministerium für Inneres 2013: 38f.) So wird bei der grundsätzlichen Verpflichtung innerhalb der EU, einem angegriffenen EU-Staat zu Hilfe zu kommen, „die österreichische Neutralität hinsichtlich der Art der Hilfestellung berücksichtigt.“ (Bundesministerium für Landesverteidigung und Sport 2017: 31) Ein einstimmiger Beschluss des Europäischen Rates für eine gemeinsame Verteidigung der EU wird in der Folge nicht zustande kommen können, solange Österreich und Irland auf ihren jeweiligen Neutralitätsstatus beharren und somit auch dadurch eine Teilnahme an einer gemeinsamen Verteidigung der gesamten EU rechtlich und politisch ausgeschlossen wird. In diesem Punkt endet die sicherheitspolitische Solidarität der Neutralen.

## Literaturverzeichnis

*Abele, Alexander* (2005): Wehrdienst und Zivildienst NEU ab 1.1.2006, info-blatt aktuell der Servicestelle Politische Bildung Nr. 3, Wien, Dezember 2005, BMBWK mit dem Ludwig Boltzmann-Institut für Menschenrechte.

*Austria Presse Agentur* (2011): Streitkräftekommandant Günter Höfler im Interview mit der Austria Presse Agentur, Newsweb Meldung Nr. 30, APA II vom 2011-09-09 07:00:00.

*Bayer, Richard* (2008): Die Geschichte der Umfassenden Landesverteidigung. Vom Staatsvertrag bis zur Wende, Sonderpublikation Schriftenreihe der Landesverteidigungsakademie, 2008, Österreichische Gesellschaft für Landesverteidigung und Sicherheitspolitik (ÖGLS), Wien, im März 2008.

*Bonavida, Iris* (2020): „Halte nichts von Wehrpflichtigen an der Grenze“, in: Die Presse, 11.03.2020, S. 9.

*Bonavida, Iris, Fritzl, Martin* (2020): Tanner will Jets von der Schweiz ausborgen, in: Die Presse, 04.03.2020, S. 4.

*Botzenhart, Ulrike* (2020): Unsichtbare Gefahr – ein Fall für die ABC-Abwehr, in: Kuratorium Sicheres Österreich (Hrsg.), Fakten. Sicherheit. Analyse. Konsequenzen. Perspektiven. Nr. 35, Wien, März 2020, S. 2-3.

*Braumandl-Dujardin, Wolfgang* (2013): Sicherheitspolitische Bedeutung der österreichischen Sicherheitsstrategie, in: Der Soldat, 07.08.2013, S. 5.

*Bundesheer* (2020a): „Ich war dabei“: Aufschubpräsenzdiener erhalten T-Shirt, Interne Presseaussendung, BMLV, 29.05.2020.

*Bundesheer* (2020b): Miliz übernimmt Botschaftsbewachung, Interne Presseinformation, BMLV, 26.05.2020.

*Bundeskanzleramt* (2002): Österreichische Sicherheits- und Verteidigungsdoktrin. Allgemeine Erwägungen. Entschließung des Nationalrates, Bundespressdienst, Wien.

*Bundesministerium für Landesverteidigung* (2018): Standorte für „Sicherheitsinseln“ werden festgelegt, Interne Information 2018/Nr. 16, Wien, 14.05.2018.

*Bundesministerium für Landesverteidigung* (2019a): Unser Heer 2030. Die Antwort auf künftige Bedrohungen, Wien.

*Bundesministerium für Landesverteidigung* (2019b): Bundesheer. Wir schützen Österreich, Wien.

*Bundesministerium für Landesverteidigung* (2020): Rede der FBM bei der Kommandantentagung, Interne Information 2020, Nr. 4 (03.02.2020), Information und Öffentlichkeitsarbeit.

*Bundesministerium für Landesverteidigung und Sport* (2012): Foliensatz Profi-Heer für Österreich, Eckpunkte des Modells, Bundesministerium für Landesverteidigung und Sport, Wien.

*Bundesministerium für Landesverteidigung und Sport* (2013): Weißbuch 2012, Amtliche Publikation der Republik Österreich / Bundesminister für Landesverteidigung und Sport, Wien.

*Bundesministerium für Landesverteidigung und Sport* (2017): Positionspapier des Generalstabs zur Weiterentwicklung der Landesverteidigung – „Sicherheit verbessern – Bundesheer stärken“. Amtliche Publikation der Republik Österreich / Bundesminister für Landesverteidigung und Sport, HPA/Heeresdruckzentrum, Wien.

*Bundesministerium für Landesverteidigung und Sport / Bundesministerium für Inneres* (2013): Bericht zur Reform des Wehrdienstes, Publikation der Arbeitsgruppe Wehrdienst – AG Wehrdienst, 2. überarbeitete Auflage, Republik Österreich / Bundesminister für Landesverteidigung und Sport, Wien.

*Bundesregierung* (2020): Regierungsprogramm 2020-2024, Wien.

*CENCOOP* (2001): Resolution Concerning the Further Development of Central European Nations' Co-operation in Peace Support (CENCOOP), Bratislava, 22 June 2001.

*Darabos, Norbert* (2009): Grundsatzrede von Bundesminister Darabos zum Thema „Verantwortung, Professionalität, Präsenz“ bei der 3. Panzergrenadierbrigade am 4. Mai (Auszüge), in: *Der Soldat*, 13.05.2009, S. 3.

*Darabos, Norbert* (2012): Vortrag von Bundesminister für Landesverteidigung und Sport zum Thema „Sicherheit braucht Profis. Ein Berufsheer für Österreich“ bei der Kommandantenbesprechung des Österreichischen Bundesheeres in Wiener Neustadt, 29. September 2012.

*Der Offizier* (2018): Luftraumsicherungsoperation „Dädalus 2018“, in: *Der Offizier*. Zeitschrift der Österreichischen Offiziersgesellschaft (ÖOG), Ausgabe 1/2018, S. 20.

*Der Soldat* (2012): Call the Austrians. ABC-Abwehrschule und Austrian Forces Disaster Relief Unit (AFDRU), in: *Der Soldat*, 23. 05. 2012, S. 1.

*Die Presse* (2005): Landeshauptleute akzeptieren Platters Konzept, in: *Die Presse*, 08.06.2005, S. 2.

*Die Presse* (2010a): Magere Erfolge im Grenzeinsatz, in: *Die Presse*, 22.01.2010, S. 3.

*Die Presse* (2010b): Heer: Drastische Einschnitte, in: *Die Presse*, 01.04.2010, S. 2.

*Die Presse* (2010c): ÖVP gegen Darabos: „Heer entmilitarisiert“, in: *Die Presse*, 16.07.2010, S. 3.

*Die Presse* (2019a): Wehrpflicht: Reform soll mehr Taugliche bringen, in: *Die Presse*, 08.04.2019, S. 4.

*Die Presse* (2019b): Bevölkerung will Geld für Heer, in: *Die Presse*, 23.09.2019, S. 2.

*Doskozil, Hans Peter* (2017): Sicherheit neu denken, von Margareta Kopeinig, Verlag Kremayr & Scheriau, Wien.

Eder, Philipp (2018): Das neue Militärstrategische Konzept (MSK 2017). Perspektiven. Berichte an die Freunde der Landesverteidigungsakademie, Heft 3/2018, S. 7-17.

Egger, Bernhard (2019): Effektive Landesverteidigung! Ein Appell, in: Unser Auftrag. Zeitschrift der Offiziersgesellschaft Wien, Nr. 285, Juni 2019, S. 4-5.

Egger, Bernhard (2020): Zustand des Bundesheeres, wie geht es weiter?, in: Unser Auftrag, Zeitschrift der Offiziersgesellschaft Wien, Nr. 288, März 2020, S. 4-7.

„Einsatz für Österreich“ (2012): Flyer „Einsatz für Österreich“, 10 Argumente für ein klares Ja zu Wehrpflicht und Zivildienst, Wien, Dezember 2012.

Eisler, Karl Heinz (2012): AFDRU wurde nach UNO-Kriterien klassifiziert, in: *Der Soldat*, 24.10.2012, S. 13.

Ermacora, Felix (1993): Heeresreform – neu, in: Andreas Khol/Günther Ofner/Alfred Stirnemann (Hrsg.), Österreichisches Jahrbuch für Politik 1992, Verlag für Geschichte und Politik, Wien / R. Oldenbourg Verlag München, S. 573-584.

Fasslabend, Werner (1993): Die Heeresreform 1992 – Antwort auf neue Bedrohungsbilder und sicherheitspolitische Herausforderungen, in: Andreas Khol/Günther Ofner/Alfred Stirnemann (Hrsg.), Österreichisches Jahrbuch für Politik 1992, Verlag für Geschichte und Politik, Wien / R. Oldenbourg Verlag München, S. 585-598.

Fasslabend, Werner (2012): Offener Brief von Dr. Werner Fasslabend, Bundesminister für Landesverteidigung a. D. und Präsident der Politischen Akademie der Österreichischen Volkspartei (ÖVP), datiert mit 14. Dezember 2012.

Fender, Peter (2013): Militärisches Einsatzrecht – Inland, Truppendienst-Handbuch, hrsgg. von der Republik Österreich / Bundesminister für Landesverteidigung und Sport, Wien.

*Fischer, Heinz* (2013): Tagesbefehl des Herrn Bundespräsidenten aus Anlass des Ergebnisses der Volksbefragung zum Wehrsystem vom 20. Jänner 2013.

*Frischenschlager, Friedhelm* (2019): Wie Österreichs Sicherheit besser gediene wäre, in: *Die Presse*, 16.01.2019, S. 26.

*Fritzl, Martin* (2010): Berufsheer: Fischer skeptisch, ÖVP zögert, in: *Die Presse*, 06.10.2010, S. 1.

*Fritzl, Martin* (2011): Politisches Patt lähmt das Bundesheer, in: *Die Presse*, 25.10.2011, S. 5.

*Fritzl, Martin* (2020): Wie Österreich seine Grenzen schützt, in: *Die Presse*, 03.03.2020, S. 2 und 3.

*Fritzl, Martin* (2020a): „Miliz hat Nachholbedarf in Milliardenhöhe“, Interview mit Generalstabschef Robert Brieger, in: *Die Presse*, 04.05.2020, S. 3.

*Fritzl, Martin* (2020b): Schaffer: „Es gibt mit Ach und Krach 1500 Milizsoldaten“, Interview mit dem Präsidenten der Bundesvereinigung der Milizverbände Österreichs Michael Schaffer, in: *Die Presse*, 27.05.2020, S. 2.

*Fritzl, Martin* (2020c): Bundesheer: Was Tanner wirklich will, in: *Die Presse*, 04.07.2020, S. 3.

*Gartler, Erwin / Togl, Markus* (2020): Bereit für Europa – EU Battlegroup 2020, *Truppendienst* 1/2020, S. 6-14.

*Gärtner, Heinz* (2013): Die Österreichische Sicherheitsstrategie (ÖSS) im globalen Kontext, Sonderbeilage des Bundesministeriums für Landesverteidigung und Sport (BMLVS) zum Thema „Österreichische Sicherheitspolitik“, in: *International IV/2013*, S. 29-32.

*Hauser, Gunther* (2005a): Das europäische Sicherheits- und Verteidigungssystem und seine Akteure, 2. Auflage, BMLV und Landesverteidigungsakademie, Wien, im April 2005.

*Hauser, Gunther* (2005b): Regionale Sicherheit für Mitteleuropa. Militärische und polizeiliche Kooperationen, Schriftenreihe der Landesverteidigungsakademie 7/2005.

*Hauser, Gunther* (2011): Mitschrift der „Pressestunde“ mit dem Bundesminister für Landesverteidigung und Sport, Mag. Norbert Darabos, im ORF, 09.10.2011, 11.05 bis 11.59 Uhr.

*Hauser, Gunther* (2015): Das österreichische Bundesheer – Reformen, Ziele und Kooperationen in Mitteleuropa seit 1989, in: Michael Gehler, Paul Luif, Elisabeth Vyslonzil (Hrsg.), Die Dimension Mitteleuropa in der Europäischen Union. Geschichte und Gegenwart. Reihe Historische Europa-Studien – Geschichte in Erfahrung, Gegenwart und Zukunft, Band 20, Olms Verlag, Hildesheim, S. 317-364.

*Hauser, Gunther* (2019a): Das europäische Sicherheits- und Verteidigungssystem und seine Akteure, 9. überarbeitete Auflage, Bundesministerium für Landesverteidigung / Landesverteidigungsakademie, Wien.

*Hauser, Gunther* (2019b): The European Security and Defence Architecture – Challenges and Austrian Security Policy Priorities, Schriftenreihe der Landesverteidigungsakademie, Band 12/2019, Wien.

*Hauser, Gunther* (2020): Neutral and Nonaligned States in the European Union, in: Herbert R. Reginbogin / Pascal Lottaz (eds.), Permanent Neutrality. A Model for Peace, Security, and Justice, Lexington Books, Lanham-Boulder-New York-London, S. 111-128.

*Hauser, Gunther, Mantovani, Mauro* (2018): Austria and Switzerland, in: Hugo Meijer & Marco Wyss (eds.), The Handbook of European Defence Policies & Armed Forces, Chapter 10, Oxford University Press, S. 197-213.

*Hessel, Friedrich* (2005): Die Strukturentwicklung des Bundesheeres von der „Wende“ 1989/90 bis zum Jahr 2003, in: Wolfgang Etschmann/Hubert Speckner (Hrsg.), Zum Schutz der Republik Österreich ..., Sonderband „50 Jahre Bundesheer“, Schriften zur Geschichte des österreichischen Bundesheeres, Bundesministerium für Landesverteidigung / Projekt „Jubiläumjahr 2005 – 50 Jahre Bundesheer“, Wien 2005, S. 671-696.

*Heute* (2010): Bundesheer muss 530 Mio. Euro einsparen, 27.03.2010 um 14:32 Uhr, <http://www.heute.at/news/politik/Bundesheer-muss-530-Mio-Euro-einsparen> (abgerufen am 31.03.2010).

*Hofbauer*, Bruno G., *Bittner*, Lukas (2020): Schutzoperation. Antwort auf künftige Bedrohungen, in: *Truppendienst* 1/2020, Nr. 372, S. 26-35.

*Holzer*, Anton (2012): Die gesellschaftliche Bedeutung des Zivildienstes, in: *Der Offizier* Nr. 3/2012, *Zeitschrift der Österreichischen Offiziersgesellschaft*, S. 14-15.

*Hummer*, Waldemar (2001): Solidarität versus Neutralität. Das immerwährend neutrale Österreich in der GASP vor und nach Nizza, *Österreichische Militärische Zeitschrift*, Heft 2/2001, S. 147-166.

*Khol*, Andreas (1993): Konturen einer neuen Sicherheitspolitik: Von der Neutralität zur Solidarität, in: Andreas Khol/Günther Ofner/Alfred Stirnemann (Hrsg.), *Österreichisches Jahrbuch für Politik 1992*, Verlag für Geschichte und Politik, Wien / R. Oldenbourg Verlag München, S. 47-86

*Koller*, Andreas (2010): Attrappe Landesverteidigung, in: *Salzburger Nachrichten*, 25.10.2010, S. 4.

*Kommando Streitkräfte* (2020): „COVID-19 / Leistungsträger stellen sich vor“, BMLV, 19.05.2020.

*König*, Ernest (1991): Umfeldentwicklung in Europa und die österreichischen Streitkräfte, in: Andreas Khol/Günther Ofner/Alfred Stirnemann (Hrsg.), *Österreichisches Jahrbuch für Politik 1990*, Verlag für Geschichte und Politik, Wien / R. Oldenbourg Verlag München, S. 461-484.

*Kopf*, Karlheinz (2013): Vorwort des ÖVP-Klubobmanns Karlheinz Kopf, Bundesministerium für Landesverteidigung und Sport / Bundesministerium für Inneres, Bericht zur Reform des Wehrdienstes, Publikation der Arbeitsgruppe Wehrdienst – AG Wehrdienst, 2. überarbeitete Auflage, Republik Österreich / Bundesminister für Landesverteidigung und Sport, Wien, S. 11.

*Korkisch*, Friedrich (2019): Eine Anfrage, die Klarstellungen verlangt, in: Die Presse, 16.05.2019, S. 26.

*Kronen Zeitung* (2019): Diese zehn Maßnahmen sollen das Bundesheer retten, <https://www.krone.at/1997757> (abgerufen: 17.09.2019)

*MILIZ info* (2006): Bundesheer 2010, in: MILIZ info 1/2006, S. 3 und 4.

*Oberösterreichische Nachrichten* (2004): Skepsis gegen eine „Nato-Mogelpackung“. SP und Grüne haben leise Bedenken gegen Österreichs Teilnahme an den EU-Kampftruppen, in: Oberösterreichische Nachrichten, <http://www.nachrichten.at/politik/innenpolitik/315980?PHPSESSID> (abgerufen 22. 11. 2004).

ORF (2020): Tanner gesteht Defizite in Kommunikation, ORF.at (Online-dienst des ORF), 30.06.2020, <https://orf.at/stories/3171660/> (abgerufen am 30.06.2020)

*Österreichische Bundesregierung* (2000): Regierungsprogramm der österreichischen Bundesregierung für die XXII. Gesetzgebungsperiode, Kapitel 3 „Äußere Sicherheit und Landesverteidigung“.

*Österreichische Sicherheitsstrategie* (2013): Sicherheit in einer neuen Dekade – Sicherheit gestalten, III-218 der Beilagen XXIV. GP – Bericht – Hauptdokument, Wien.

*Parlament* (2013): Parlamentskorrespondenz Nr. 641 vom 03.07.2013, Republik Österreich / Parlament, Neue Sicherheitsstrategie passiert Nationalrat. Klug setzt weitere Schritte zur Bundesheerreform, [http://www.parlament.gv.at/PAKT/PR/JAHR\\_2013/PK0641/](http://www.parlament.gv.at/PAKT/PR/JAHR_2013/PK0641/), abgerufen am 05.07.2013.

*Pucher*, Johann (2010): Österreich muss ein schärferes sicherheitspolitisches Profil entwickeln, abgedruckt in: Friedensforum, Hefte zur Friedensarbeit, Österreichisches Studienzentrum für Frieden und Konfliktlösung (ÖSFK), September 2010/5-6, S. 16 und 17.

*Purger*, Alexander (2010): General drängt Politik zu neuer Heeresreform, in: Salzburger Nachrichten, 28.05.2010, S. 2.

*Purger, Alexander* (2012): Promi-Schlacht um die Wehrpflicht, in: *Salzburger Nachrichten*, 20.10.2012, S. 3.

*Rentenberger, Albin* (2020): Der Mali-Einsatz des Bundesheers, *Unser Auftrag, Zeitschrift der Offiziersgesellschaft Wien*, Nr. 288, März 2020, S. 17-19.

*Salzburger Nachrichten* (2010): Vom Grenzkontrolleur zum Hilfsscheriff, in: *Salzburger Nachrichten*, 22.01.2010, S. 3.

*Schmidl, Erwin A.*: (2010) Im Dienste des Friedens. Die österreichische Teilnahme an Friedensoperationen seit 1960, Vehling Verlag, Graz.

*Séguir-Cabanac, Philipp* (2017): Das neue Militärstrategische Konzept 2017, in: *Unser Auftrag, Zeitschrift der Offiziersgesellschaft Wien*, Ausgabe 4/2017, Nr. 279, Dezember 2017, S. 6-8.

*Semrad, Elisabeth* (2010): Österreichs Beitrag zur EU-Battlegroup, Interview mit dem Kommandanten der Streitkräfte Günter Höfler, in: *News 43/2010*.

*Sozialdemokratische Partei Österreichs* (2001): SPÖ-Positionen zur Sicherheits- und Verteidigungsdoktrin: Österreichische Sicherheits- und Verteidigungsdoktrin, Schlussfolgerungen, Wien, 16.10.2001, S. 2.

*Spannocchi, Emil* (1976): Verteidigung ohne Selbstzerstörung, Carl Hanser Verlag, Wien.

*Stolzlechner, Harald* (2013): Einführung in das öffentliche Recht, 6. überarbeitete und ergänzte Auflage, Manzsche Verlags- und Universitätsbuchhandlung, Wien 2013.

*Tancsits, Walter* (2019): S.O.S. Landesverteidigung. Zur Situation im Österreichischen Bundesheer, in: *Unser Auftrag, Zeitschrift der Offiziersgesellschaft Wien*, Nr. 286, Oktober 2019, S. 4-6.

*Ultsch, Christian* (2010): Darabos will 100 Prozent Neutralität, in: *Die Presse*, 31.08.2010, S. 4.

*Waldheim*, Kurt (1991): Tagesbefehl anlässlich des Nationalfeiertages am 26. Oktober 1991, veröffentlicht in der *Wiener Zeitung* vom 26.10.1991.

*Winter*, Leopold (2012): Pilotprojekt bei Pionieren – ein Dämpfer für die Freiwilligenarbeit?, in: *Der Offizier* Nr. 2/2012, Zeitschrift der Österreichischen Offiziersgesellschaft, S. 14-15.

*Woblkönig*, Othmar (2019): Sicherheit ist nicht alles, Leserbrief des Präsidenten der Österreichischen Unteroffiziersgesellschaft, in: *Kronen Zeitung*, 07.07.2019, S. 37.

*Zemanek*, Karl (2004): Wie lange währt „immer“?, in: *Die Presse*, Spectrum, 13.11.2004, S. IV.

*Zilk*, Helmut (2004): Rede des Vorsitzenden der Bundesheerreformkommission, Dr. Helmut Zilk, anlässlich der Übergabe des Berichts der Kommission an den Bundesminister für Landesverteidigung, Günther Platter, am 14. Juni 2004 im T-Center Wien, Wien-Landstraße.

# Schweizerische Sicherheitspolitik und Armeeentwicklung seit dem Ende des Kalten Krie- ges

Mauro Mantovani

## Einleitung

Die Schweiz hat seit Ende des Kalten Krieges ihren völkerrechtlichen Status der Neutralität zunehmend flexibel interpretiert und das Einsatzspektrum der Armee ausgeweitet. Dieses erstreckt sich inzwischen von der Territorialverteidigung und friedensunterstützenden Operationen bis zur (subsidiären) Katastrophenhilfe und der Bekämpfung von Terrorismus- und Cyberbedrohungen. Gleichzeitig wurde der Sollbestand der Armee von ca. 650'000 Mann (1990) auf 100'000 Mann (2020) reduziert. Da an der allgemeinen Wehrpflicht festgehalten wurde – sie wurde 2013 sogar in einer Volksabstimmung klar bestätigt –, erfolgte die Reduktion durch die schrittweise Verkürzung der Lebensdienstdauer. Die Verteidigungsausgaben schrumpften von nominell fast 6 Milliarden (1990) auf unter 5 Milliarden Schweizer Franken (2018). Diese Anpassungen sind auf ein geändertes Bedrohungsbild, in welchem die Perzeption einer (konventionellen) militärischen Bedrohung kaum mehr eine nennenswerte Rolle spielt, aber auch auf einen mannigfaltigen gesellschaftlichen „*Wertewandel*“ zurückzuführen. War die Schweizer Armee 1990 noch fast ausschließlich eine Verteidigungsarmee, so gibt sie sich heute gerne als multifunktionales Instrument, welches Aufträge unter anderem bei internationalen Friedensmissionen und in subsidiärer Kooperation mit zivilen Akteuren wahrnehmen kann.

Der vorliegende Beitrag analysiert die Konzeption der Sicherheits- und Verteidigungspolitik der Schweiz im Zeitraum von 1990 bis 2020 und ihren Einfluss auf die Veränderungen für Struktur, Doktrin, Beschaffung, Ausbildung und Einsätze der Schweizer Armee, unter besonderer Berücksichtigung ihrer Kooperation mit dem Ausland. Der Beitrag stützt sich auf Behörden dokumente, akademische Studien sowie militärische Publizistik und

schließt an einen im Jahre 2018 veröffentlichten Artikel an (Hauser-Mantovani 2018).

## Schweizerische Sicherheits- und Verteidigungspolitik

Die schweizerische Sicherheits- und Verteidigungspolitik unterliegt einer fortwährenden Veränderung. Insbesondere seit dem Ende des Kalten Krieges haben sich die inneren und äußeren Rahmenbedingungen maßgeblich gewandelt (Wenger, Breitenmoser, Gerber 2000).

Die grundsätzliche Stoßrichtung wird vom Bundesrat, der permanenten großen Regierungskoalition, in den so genannten Sicherheitspolitischen Berichten festgelegt. Deshalb eignen sich diese gut als Ausgangspunkt, um die schweizerische Sicherheits- und Verteidigungspolitik nachzuzeichnen. Die Berichte informierten die Bundesversammlung (das Parlament) in regelmäßiger Folge (1973, 1990, 1999, 2010, 2016) über den Konsens im Bundesrat hinsichtlich der Einschätzung der jeweiligen Bedrohungslage und der Ausrichtung der sicherheitspolitischen Instrumente, deren gewichtigstes die Armee ist. Darüber hinaus listen diese Berichte die bedeutendsten Erfolge der vorausgegangenen Jahre sowie die Absichten der Regierung zur Weiterentwicklung dieser Instrumente auf. Allerdings verwenden die Berichte eine uneinheitliche Terminologie und geben die offizielle Sichtweise der schweizerischen Sicherheitspolitik wieder, welche der „Realität“ nur teilweise entspricht.

Am Ende des Kalten Krieges war für die schweizerische Sicherheitspolitik der Bericht zur Gesamtverteidigung von 1973 maßgebend. Da diese Gesamtverteidigung erstmals Beiträge zur Friedenssicherung im Ausland mit Anstrengungen zur Abschreckung einer bewaffneten Aggression – in schweizerischer Diktion auch *Dissuasion* (Abschreckung) genannt –, zusammenfasste, wurde sie auch „*Doppelstrategie*“ genannt (Bundesrat 1973; Kälin 2018: 270-287). Die *Dissuasion* beanspruchte allerdings den Großteil der Kosten und Anstrengungen. Die erste Komponente, die Friedensförderung, beinhaltete im Wesentlichen die traditionellen „Guten Dienste“ der Schweiz, die Teilnahme am KSZE-Prozess seit Mitte der 1970er-Jahre sowie, ab den späten 1980er-Jahren, die Partizipation an friedenserhaltenden Missionen der Vereinten Nationen. Deren älteste, das Kontingent in der neutralen Überwachungskommission in Korea (NNSC), reicht sogar bis ins Jahr 1953 zurück.

Da das Ende des Kalten Krieges und die damit einhergehenden politisch-militärischen Veränderungen insbesondere in Osteuropa die Bedrohungssituation der Schweiz fundamental veränderten, eröffneten sich ihr neue „strategische“ Perspektiven, deren Grundlagen mithilfe des Sicherheitspolitischen Berichtes 1990 umrissen wurden. Dieser reflektierte die Hoffnung auf eine dauerhafte und friedliche Kooperation in Europa, ohne jedoch einen Rückfall in eine neuerliche Konfrontation auszuschließen. Die sicherheitspolitischen Ziele umfassten neben den bestehenden Verteidigungsleistungen zusätzlich den Schutz der Bevölkerung und ihrer Lebensgrundlagen – „*Existenzsicherung*“ lautete das unter Eindruck der Reaktorkatastrophe von Tschernobyl 1986 entstandene Schlagwort – sowie die Förderung der internationalen Stabilität. Die Schweiz wollte in diesem Kontext flexibel auf künftige Entwicklungen reagieren und einen Beitrag zu einem sicheren Europa leisten (Bundesrat 1990; Kälin 2018: 499-507).

Unter dem Eindruck der Jugoslawienkriege und ihrer Migrationsfolgen in den 1990er Jahren kam es zu weiteren Akzentverschiebungen der schweizerischen Sicherheitspolitik. So stellte der „SIPOL B 2000“ von 1999 eine Zunahme innerstaatlicher Konflikte sowie – unter Eindruck der Atombombentests von Indien und Pakistan – eine Weiterverbreitung von Massenvernichtungswaffen und Waffensystemen großer Reichweite fest und leitete davon die Notwendigkeit einer vertieften Sicherheitskooperation auf bi- sowie multilateraler Ebene ab. In diesem Rahmen sollte die Schweiz vermehrte Beiträge zur Bewältigung von Krisen und zugunsten der Stabilisierung unruhiger Regionen leisten (Bundesrat 1990).

Im Jahre 2010 konstatierte der Bundesrat, die sicherheitspolitische Lage habe sich seit dem letzten Bericht von 1999 nicht grundlegend verändert und die bisherige sicherheitspolitische „Strategie“ sei somit weiterhin grundsätzlich angemessen. Angestrebt wurde eine intensivierete Zusammenarbeit sämtlicher sicherheitsrelevanter Institutionen auf verschiedenen Stufen: Ziel war der sogenannte „Sicherheitsverbund Schweiz“, der eine verbesserte Koordination zwischen allen sicherheitsrelevanten zivilen wie militärischen Behörden auf Bundes-, Kantons- und Gemeindeebene anstrebt. Eine weitere Neuerung bestand in einem umfassenderen Verständnis des Begriffes „Sicherheitspolitik“. Dieser beinhaltete nun auch die Abwehr von Gewalt gegen „Leib und Leben“ von Individuen, also die innere Sicherheit (Bundesrat 2010, 2015).

Im August 2016 erschien schließlich der jüngste Bericht über die Sicherheitspolitik der Schweiz, der feststellte, die sicherheitspolitischen Heraus-

forderungen hätten sich für die Schweiz seit 2010 maßgeblich verändert. Gemeint waren vor allem die Migrationsströme aus Nahost nach Europa, die Ausbreitung der dschihadistischen Ideologie und von ihr inspirierter Gruppen und Bewegungen (u. a. des „*Islamischen Staates*“), die russische Aggression in der Ostukraine sowie Cyber-Angriffe, Beeinflussungsoperationen und elektronische Spionage. Als Reaktion darauf wurde im Sicherheitspolitischen Bericht 2016 eine erweiterte Definition des „*bewaffneten Angriffes*“ vorgeschlagen und das Aufgabenspektrum der Armee in diesem Sinne angepasst. So soll heute ein „*bewaffneter Angriff*“ nicht mehr länger nur als (militärische) Aggression eines staatlichen Akteurs von außen verstanden werden, sondern zusätzlich die „*Kriegführung*“ innerhalb der Schweizer Grenzen umfassen, sofern das Schadensausmaß, die Dauer und geographische Ausdehnung mit jenen eines konventionellen Angriffs „vergleichbar“ sind (Bundesrat 2016). Die Kompetenz, einen Armeeeinsatz mit über hundert Armeeingehörigen und für einen Zeitraum von über drei Wochen zu beschließen, liegt jedoch unverändert beim Parlament (Militärgesetz, Art. 66b).

Die einzelnen Sicherheitspolitischen Berichte der Schweiz unterscheiden sich sowohl in ihrer Wortwahl als auch darin, dass nicht immer dieselben zivilen Instrumente eingeschlossen sind. Zum Kernbestand gehörten stets die Außenpolitik, die „Armee“ (die offizielle Bezeichnung für die Streitkräfte der Schweiz), der Zivilschutz/Bevölkerungsschutz, die Wirtschaftspolitik und der Staatsschutz. Bis 2000 wurden zudem Information und wirtschaftliche Landesversorgung als Instrumente der Sicherheitspolitik bezeichnet, ab 2000 auch explizit die Polizei, welche in der Schweiz kantonale organisiert ist, sowie der Zivildienst und die Zollverwaltung. Grundsätzlich widerspiegeln diese Berichte dabei eher die vergangenen Entwicklungen und Ereignisse sowie die bereits erfolgten Anpassungen. Weichenstellungen für die Zukunft obliegen hingegen dem Parlament und dem Volk. Der Bericht 1999 etwa erwähnte einige (durchaus bemerkenswerte) Beispiele für eine Abkehr der Schweiz von ihrer im Kalten Krieg verfestigten Neutralitätspolitik, die das Land von seinem völkerrechtlichen Neutralitätsstatus (seit 1815) ableitete: Erwähnenswert sind etwa die Erhöhung der personellen Beiträge an friedensunterstützenden Operationen der Vereinten Nationen (ab 1988) oder an die OSZE-Mission in Bosnien und Herzegowina (1996-2001). Neben Beiträgen zur Friedenserhaltung unterstützte das Schweizer Kontingent mit Hauptquartier in Sarajevo während der Zeit von sechs Jahren die OSZE-Mission mit logistischer und medizinischer Hilfe, Sicherungsaufgaben sowie humanitärer Minenräumung. Die *Swiss Headquarters*

*Support Unit to Bosnia and Herzegovina* setzte sich aus 50 bis 55 unbewaffneten Schweizer Armeeinghörigen zusammen (Kägi 2015). Darüber hinaus trat die Schweiz 1996 bzw. 1997 dem NATO-Programm *Partnerschaft für den Frieden* (PfP) sowie dem *Euro-Atlantischen Partnerschaftsrat* (EAPC) bei (EDA 2016).

Die Schweiz engagierte sich nach dem Ende des Kalten Krieges auch verstärkt in der Rüstungskontrolle: So erfolgten 1995 und 1997 die Beitritte zum Chemiewaffenübereinkommen (CWÜ) bzw. zur Minenverbotskonvention (Ottawa-Konvention). Das Labor Spiez leistet seither substantielle technische Unterstützung und wurde zum Referenzlabor der Organisation für das Verbot von Chemiewaffen (OPCW). Rüstungskontrollpolitisch schloss sich die Schweiz allen Verträgen an, die ihr als neutralem Staat offenstanden, mit Ausnahme des *Open Skies*-Vertrages von 2002, der gegenseitige Überflüge als vertrauensbildende Maßnahme vorsieht (Wenger, Trachsler 2001; Wenger, Mauer 2004; Bundesrat, Rüstungskontrollbericht 2012).

Schließlich begann die Schweiz, Wirtschaftssanktionen der Vereinten Nationen und ab 1992 selektiv sogar solche der Europäischen Union „*in autonomen Nachvollzug*“ zu unterstützen. Seit 1999 ist sie mit einem Kontingent in Kompaniestärke – der so genannten SWISSCOY – an der *Kosovo Force* (KFOR) der NATO beteiligt, bis 2015 in enger Kooperation mit der österreichischen Kompanie AUCON (SWISSINT; Wyss 2011). Die SWISSCOY erhielt durch eine Änderung des Militärgesetzes im Jahre 2001 als erstes Auslandskontingent das Recht auf Selbstverteidigung („*Notwehr und Notwehrhilfe*“). Als Folge eines obligatorischen (Volks-)Referendums trat die Schweiz 2002 den Vereinten Nationen bei, womit sich ihr sicherheitspolitischer Handlungsspielraum um diesen Rahmen erweiterte.

Im Jahre 2020 dienen etwa 250 Armeeinghörige in friedenserhaltenden oder -unterstützenden Operationen (VBS, Einsätze und Operationen). Allerdings blieb dabei das Ziel des Sicherheitspolitischen Berichtes von 2016, „*weiterhin gleichzeitig bis zu 500 Angehörige der Armee (im Ausland) einsetzen (zu können)*“, unerreicht. Diese Zahlen zeigen aber auch, dass das diesbezügliche Ambitionsniveau der Schweiz im europäischen Vergleich stets relativ bescheiden war. Die Wahrscheinlichkeit, dieses Ziel in naher Zukunft zu erreichen, ist angesichts der Kontinuitäten in der Bedrohungswahrnehmung und Sicherheitskultur (Szvircsev, 2020) gering.

Insgesamt weist die schweizerische Sicherheitspolitik neben bemerkenswerten Veränderungen auch viel Beständigkeit auf, die nur teilweise mit dem völkerrechtlichen Status der „*immerwährenden*“ Neutralität zusammenhängt. Immerhin erklärt der Neutralitätsstatus die traditionelle Distanz der Schweiz zu Militärallianzen, ihr Streben nach autonomer Handlungsfähigkeit in jedem Verteidigungsszenario und entsprechende autonome Vorbereitungen. Die starke Betonung der militärischen Komponente der Sicherheitspolitik, also der Streitkräfte, die weltweit größten Anstrengungen zum Schutz der Zivilbevölkerung, illustriert durch zahllose zivile Schutzanlagen, sowie eine primär reaktive Handlungsweise gegenüber externen Herausforderungen sind weitere charakteristische Merkmale der schweizerischen Sicherheitspolitik. Die Nichtmitgliedschaft in Militärallianzen erklärt auch, weshalb die Ausbildungstätigkeit der Schweizer Armee, die sich in erster Linie als „*Ausbildungsarmee*“ und nicht als „*Einsatzarmee*“ versteht, fast ausschließlich innerhalb der Landesgrenzen stattfindet. Allerdings gab es bereits im Kalten Krieg ein bescheidenes Maß an bilateraler Ausbildungskooperation (vornehmlich mit NATO-Staaten), die ab Mitte der 1990er-Jahre um eine multilaterale Ausbildungskomponente im Rahmen der Partnerschaft für den Frieden ergänzt wurde (Wicki 2001; Lombardi 2007).

## **Entwicklung der Schweizer Armee**

Die Schweizer Armee durchlief im Betrachtungszeitraum vier umfassende Reformen, die jeweils eine substanzielle Verringerung ihrer Mobilisierungsstärke (Sollbestand) und ihrer Bewaffnung mit sich brachten. Ihre Aufgaben blieben gemäß Verfassung und Militärgesetz zwar weitestgehend konstant: Kriegsverhinderung und Erhaltung des Friedens, Verteidigung des Landes und seiner Bevölkerung sowie Unterstützung der zivilen Behörden bei außerordentlichen Lagen (Bundesverfassung, Art. 58,2). Das Militärgesetz (Art. 1) erwähnt darüber hinaus die Aufgaben Wahrung der Lufthoheit, Unterstützung der zivilen Behörden im Ausland sowie Friedensförderung im internationalen Rahmen. Die genannten Aufträge sind nominell zwar gleichgestellt, ihre Akzentuierung verschob sich jedoch über die Jahre sukzessive von den Fähigkeiten zur Verteidigung hin zur Unterstützung ziviler Behörden. Der Auftrag Friedensförderung, erstmals im Militärgesetz von 1993 erwähnt, wurde ebenfalls konkret umgesetzt, wenngleich auf weitaus tieferem Niveau. Diese Ressourcen(neu)verteilung lässt sich auch den sicherheitspolitischen Berichten nur ansatzweise entnehmen.

Die nachfolgend beschriebene Transformation der Schweizer Armee in den letzten dreißig Jahren ist vor allem vor dem Hintergrund schrumpfender Verteidigungsausgaben zu sehen. Diese sanken von einem Höchststand von 7,429 Mrd. \$ im Jahre 1990 praktisch kontinuierlich bis zu einem Tiefststand von 4,247 Mrd. \$ im Jahre 2014 und haben sich seither nur leicht erholt (SIPRI 2019). Das Parlament bewilligte einen Zahlungsrahmen von 20 Milliarden Schweizer Franken für die Jahre 2017-2020. Der Zahlungsrahmen für die Jahre 2021-2024 soll nach dem Willen des Bundesrates sogar 21,25 Milliarden Schweizer Franken betragen. Diese Zahlen schließen verteidigungsbezogene Ausgaben ziviler Departemente ein, nicht aber die Kosten des Milizsystems, welche von der Privatwirtschaft getragen werden. So werden die geleisteten Dienstage – knapp 12 Millionen (1990) bzw. ca. 5,4 Millionen (2018) (VBS, Zahlen 2019) – nur zu einem geringen Teil durch den Bund abgegolten. Bezieht man diese Kosten mit ein, hätten die Verteidigungsausgaben 2015 insgesamt rund 7 Milliarden Schweizer Franken betragen, etwa 1% des schweizerischen Bruttoinlandproduktes (Milizkommission 2012).

## **Armeereformen**

### ***Armeereform 1992-95: Die „Armee 95“***

Die erste umfassende Armeereform nach dem Ende des Kalten Krieges („*Armee 95*“) war das Ergebnis einer Reihe sich gegenseitig verstärkender Entwicklungen: Interne Faktoren wie eine alternde Bevölkerung und ein gesellschaftlicher „Wertewandel“. Letzterem hatte die Armee zu wenig Rechnung getragen, was sich 1989 in einer überraschend hohen (35,6%) Zustimmung zu einer Volksinitiative niederschlug, welche die Schweizer Armee ganz abschaffen wollte. Hinzu kamen externe Faktoren wie die Auflösung des Warschauer Paktes und der Zerfall der Sowjetunion (1990 bzw. 1991) sowie eine rückläufige Bereitschaft einer immer globaler ausgerichteten Schweizer Wirtschaft, militärische Abwesenheiten ihrer Kader mitzutragen. Mit dem „*Armeeleitbild 95*“ unterbreitete der Bundesrat dem Parlament 1992 eine neue Einsatzkonzeption, welche jene von 1966 ablöste. Der Fokus verblieb weiterhin auf einer selbständigen Landesverteidigung, die so ausgestaltet werden sollte, dass sie allfällige staatspolitische Entscheidungen des Schweizer Volkes mit Blick auf die europäische Integration nicht präjudiziere; im Raum stand damals noch der Beitritt zum Europäischen Wirtschaftsraum EWR, vom Bundesrat als Vorstufe zu einem

EU-Beitritt angepriesen, der allerdings 1992 per Referendum abgelehnt wurde. Vielmehr sollte die Armee in der Lage sein, sich gegebenenfalls einem Bündnis anzuschließen – faktisch war damit stets die NATO gemeint – und mit diesem zusammenzuwirken. Die „*Armee 95*“ hielt zwar am Prinzip der allgemeinen Wehrpflicht (für Männer) fest, reduzierte jedoch ihre Mobilmachungsstärke von ca. 650'000 auf 450'000 Mann, indem die Dienstpflicht bereits im Alter von 42 Jahren enden sollte. Die Reduktion der Bestände um ungefähr ein Drittel entsprach anteilmäßig durchaus jener bei anderen europäischen Staaten (Bundesrat 1992). Dies schloss eine Abschaffung der traditionellen Reservekategorien (Landwehr und Landsturm) ein. Weiter wurden die Grundausbildung von 18 auf 15 Wochen verkürzt, Wiederholungskurse nur noch zweijährlich durchgeführt und eine Vielzahl von Traditionsverbänden aufgelöst; komplett geschah dies im Falle der Grenz- und Reduit-Brigaden. Daraus resultierte eine Anpassung der Armeestruktur. Die Einsatzkonzeption erforderte eine „*angemessene*“ permanente Bereitschaft der Führung, zusätzliche Bereitschafts- und Alarmformationen sowie eine Erweiterung der vorsorglichen Maßnahmen (Bundesrat 1992; Kälin 2018: 505-511).

Schließlich wurden vier Alarmregimenter zur Sicherung der internationalen Flughäfen Zürich und Genf sowie der Bundesstadt Bern, aber auch für die Katastrophenhilfe geschaffen. Zwei Panzerbrigaden und ein Artillerieregiment wurden zu Reserven erklärt. Alle drei Feldarmee Korps (1, 2 und 4) umfassten nun je zwei Felddivisionen, eine Panzerbrigade und eine Territorialdivision. Das 3. Armeekorps bestand fortan aus drei Gebirgsdivisionen, drei Festungsbrigaden, einer Territorialdivision sowie zwei Territorialbrigaden. Das 5. Korps – die Luftwaffe und die Fliegerabwehr – wurde ebenfalls in vier Brigaden umstrukturiert: je eine für die Luftwaffe, die Flugplätze, die Luftabwehr und Informationstechnologie. Damit und mit nunmehr insgesamt fünf Panzerbrigaden sowie einer teilweisen Mechanisierung der Infanterie sollte, gemäß der neuen Doktrin der „*Dynamischen Raumverteidigung*“, die Einsatzbereitschaft erhöht werden (Bundesrat 1992, Senn 2008, Haudenschild 2011, Jaun 2019: 350-356).

### ***Armeereform 2001-2004: Die „Armee XXI“***

Wie erwähnt, geriet im Laufe der 1990er-Jahre das Verteidigungsbudget zunehmend unter Druck und gerade bezüglich des Kadernachwuchses und des Ausbildungsniveaus der Truppe wurden zunehmend Mängel erkenn-

bar. Neben dem abnehmenden Rückhalt der Armee in der Wirtschaft (s. o.) waren es vor allem diese Mängel, die zu einer weiteren Armeereform führten. Die „*Armee XXI*“ von 2004 halbierte die Mobilmachungsstärke (Sollbestand) auf 120'000 Aktive plus 80'000 Reservisten und übernahm Strukturmerkmale der NATO (Führungsgrundgebiete und Brigade- / Bataillonsstruktur), um so eine umfassendere Interoperabilität mit der Nordatlantischen Allianz zu ermöglichen. Danach umfasste die Grundstruktur der (Feld-)Armee zwei Infanteriebrigaden (2 und 5), zwei Gebirgsbrigaden (9 und 12) sowie zwei Panzerbrigaden (1 und 11). Darüber hinaus bestanden zwei große Reservebrigaden (die Infanteriebrigade 7 sowie die Gebirgsbrigade 10). Vier Territorialregionen (heute „*Territorialdivisionen*“ genannt) verbanden die Bodentruppen mit den Kantonen über die Koordination territorialer Aufgaben in den jeweiligen Räumen (Bundesrat 2001). Mit der „*Armee XXI*“ konnte die Rekrutenschule bis zum 20. Lebensjahr absolviert werden, dauerte neu jedoch 6 Wochen länger, insgesamt 21 Wochen. Nach dem Absolvieren der Rekrutenschule leisteten die Soldaten während sechs weiteren Jahren einen Wiederholungskurs (WK) von 19 Tagen und wurden im Anschluss für weitere vier Jahre in die Reserve eingeteilt. Neu war es nun auch möglich, als sogenannte Durchdiener 300 Tage Dienst am Stück zu absolvieren und danach für 10 Jahre der Reserve zugeteilt zu sein.

Die Schaffung der Durchdiener-Formationen ermöglichte einerseits eine bessere Vereinbarung von Militär, beruflicher Tätigkeit oder Studium und Familie. Andererseits erlaubte dies der Armee, subsidiäre Einsätze, welche für die Armee über die Jahre an Bedeutung gewonnen hatten, schnell und über einen längeren Zeitraum zu leisten. Der abgestuften Bereitschaft lag die Erkenntnis zu Grunde, dass die Armee nicht sämtliche Leistungen innerhalb derselben Fristen erbringen müsse. Dank den Durchdiener-Formationen waren die Berufs- und Zeitmilitärs als ständig einsetzbare Truppen verstärkt worden. Im Bedarfsfall war es der Armee somit möglich, kurzfristig diese Formationen aufzubieten, um zu einem späteren Zeitpunkt die sich in der Verbandsausbildung befindenden Rekruten oder WK-Verbände zu mobilisieren. Neu konnten Bundesrat und Parlament bei einer „*sich abzeichnenden gravierenden Verschlechterung der sicherheitspolitischen Lage*“ die Armee in Bestand, Bereitschaft, Ausrüstung und Bewaffnung über die Reserve hinaus verstärken (Aufwuchs) (Bundesrat 2001).

## ***De-facto-Armeereformen 2006 und 2016***

Die Reform „*Armee XXI*“ wurde nie formell aufgehoben, erfuhr jedoch ab 2004 eine Reihe von Anpassungen, welche unter dem Begriff „*Entwicklungsschritt 08/11*“ zusammengefasst werden (Bundesrat 2006, 2008, 2010). Das Hauptmerkmal des „*Entwicklungsschrittes 08/11*“ war eine Verschiebung der Anstrengungen bei Personal, Ausbildung und Ausrüstung von konventioneller Territorialverteidigung hin zur „*Unterstützung der zivilen Behörden*“. Dies bedeutete eine klare Unterstellung der militärischen Einheiten gegenüber der Politik, anders als noch unter dem Begriff „*Raumsicherung*“ in der „*Armee 95*“. Insgesamt wurden die Kampf- und Kampfunterstützungsverbände ungefähr halbiert bzw. in kostengünstigere Infanterieverbände umgewandelt und die Anzahl der aktiven Bataillone/Abteilungen der Armee von 134 auf 128 reduziert. Auch die Ambitionen bezüglich Interoperabilität der Armee mit der NATO jenseits von friedensunterstützenden Operationen (PSO) wurden signifikant zurückgestuft (Bundesrat 2006; Jaun 2019: 395-396).

Auch die nachfolgende Konzeption „*Weiterentwicklung der Armee*“ (WEA) – nach jahrelangen und höchst kontrovers geführten Diskussionen unter Einbezug der Kantone, Parteien und Milizorganisationen schließlich 2016 formell angenommen (Bundesrat 2014, Rechtsgrundlagen) – sollte zwar keine Armeereform sein, kam faktisch aber einer solchen gleich. Die WEA wurde am 1. Januar 2018 formell in Kraft gesetzt und mit ihr die Strukturreform der Armeeführung, die seither aus zwei teilstreitkräfteübergreifenden Kommandos besteht, dem Kommando Operationen und dem Kommando Ausbildung.

Ein erstes Ziel der WEA, die Reduktion der Mobilmachungsstärke (Sollbestand) auf 100'000 Mann, ist bereits erreicht worden. Davon sind rund 35'000 Mann primär für die Unterstützung ziviler Behörden vorgesehen, ca. 31'000 Mann für Supportleistungen zugunsten der Armee selber und nur noch ein Kern von rund 15'000 Mann für die Vorbereitung auf den konventionellen Verteidigungskampf (Jaun 2019: 401). Allerdings sind nur wenige Truppengattungen auf einen einzigen Armeeauftrag hin ausgerichtet. Im Sollbestand eingeschlossen sind ca. 3'300 Berufsmilitärs. Dieses Ziel wurde durch die Senkung des maximalen Dienstpflichtalters (für Soldaten und Unteroffiziere der Miliz) auf 35 Jahre und durch die Auflösung der Reserve erreicht.

Ein zweites Ziel der WEA, das im Wesentlichen bis 2022 erreicht werden soll, liegt in der Verbesserung der Kaderausbildung: Jeder Dienstgrad ist wieder (wie bis zur „*Armee 95*“) mit der Leistung einer vollständigen Rekrutenschule verknüpft, muss also "abverdient" werden. Auch soll die Kaderausbildung der Armee attraktiver gestaltet werden, indem sie an die Studienleistungen in der zivilen Bildungslandschaft angerechnet wird. Ebenfalls bis 2022 soll eine Erhöhung der (Einsatz-)Bereitschaft erreicht werden: Insbesondere soll wieder ein abgestuftes Mobilmachungssystem aufgebaut werden (wie es bis zur „*Armee 95*“ bestanden hatte), namentlich indem sogenannte „*Milizformationen mit hoher Bereitschaft*“ (MmhB) geschaffen und das Logistiksystem (wieder) dezentralisiert werden. Dies wiederum soll zu einer signifikanten Verbesserung der Durchhaltefähigkeit beitragen, einem Grundproblem der schweizerischen Milizarmee: So vermag die Armee zwar 35'000 Mann innert 10 Tagen zu mobilisieren, aber nur etwas über 1'000 Mann auch dauerhaft im Einsatz zu halten: Berufsformationen wie die Militärpolizei, Durchdiener sowie Wehrpflichtige in fortgeschrittener Ausbildung (SRF, 02.03.2016). So lange die Schweizer Armee allerdings auf dem Milizprinzip beruht, sind der Einsatzbereitschaft natürliche Grenzen gesetzt. Denn die eingeteilten Soldaten sind über ihre jährlichen Wiederholungskurse hinaus für die Armee nur sehr beschränkt verfügbar. Auch seitens der (professionalisierten) Luftwaffe soll mit der WEA die Bereitschaft erhöht werden: Nachdem der Luftpolizeidienst jahrzehntelang nur während der Bürozeiten (~~sie~~) betrieben wurde, soll die Luftwaffe schrittweise und bis Ende 2020 zu einer Einsatzbereitschaft rund um die Uhr („*Luftpolizeidienst 24*“) übergehen. Schon zuvor hatte die Schweiz Luftpolizeiabkommen mit ihren Nachbarstaaten abgeschlossen – mit Frankreich 2004, mit Italien 2006, mit Deutschland 2007 und mit Österreich 2017 – sowie, 2018, ein Abkommen mit der NATO über den Austausch von „nicht-vertraulichen“ militärischen Luftlagedaten.

Ein weiteres erklärtes Ziel der WEA ist schließlich die verbesserte regionale Verankerung der Armee, welche durch die Stärkung der Verbindungen zu den kantonalen und regionalen Behörden erreicht werden soll (Bundesrat 2014, Rechtsgrundlagen).

## Ausrüstung der Kampftruppen

Nicht Teil der WEA sind die Beschaffungsvorhaben, auch wenn sie natürlich der Verbesserung der Bereitschaft dienen: So wird bei den Bodentruppen eine vollständige und modernisierte Ausrüstung aller Verbände angestrebt, welche über die jährlichen Rüstungsprogramme verwirklicht werden soll. Seitens der Luftwaffe wurde das Projekt „*Air 2030*“ lanciert, in dessen Rahmen die Mittel der Luftwaffe praktisch vollständig erneuert werden sollen. Die aktuell 30 Kampfflugzeuge des Typs *F/A-18* werden 2030 das Ende ihrer Nutzungsdauer erreichen, und die noch verbleibenden 26 in Dienst stehenden Tiger F-5 sind bereits heute lediglich tagsüber und bei guten Sichtverhältnissen einsetzbar, zudem nur für den Luftpolizeidienst und selbst diesbezüglich mit bescheidenen Erfolgsaussichten. Bei der bodengestützten Luftverteidigung (*Bodluw*) größerer Reichweite besteht seit längerem eine „*Fähigkeitslücke*“. Angestrebt wird die Beschaffung neuer Kampfflugzeuge und *Bodluw*-Mittel im Umfang von 8 Milliarden Schweizer Franken, was durch die schrittweise Erhöhung des Armeebudgets ab 2021 ermöglicht werden soll (s. o.).

Betrachtet man vor dem Hintergrund der Entwicklung der Schweizer Armee exemplarisch die Transformation ihrer Kampftruppen (Artillerie, Infanterie, Panzertruppen), so ist zunächst ihre drastische personelle und materielle Reduktion festzustellen: Während 1990 noch ca. 300.000 Mann in den Kampftruppen eingeteilt waren, knapp die Hälfte der Gesamtstärke der Armee, umfassen die Infanterie, die Panzertruppen (bestehend aus nunmehr drei mechanisierten Brigaden) und die Artillerie heute nur noch ca. 33.000 Mann (Armeeauszählung 2019). Bezüglich ihrer Waffensysteme ist eine im internationalen Vergleich erstaunlich lange Lebensdauer festzustellen, was den Programmen zum Erhalt und gelegentlich zur Steigerung des Kampfwertes zuzuschreiben ist.

Innerhalb der einzelnen Truppengattungen der Kampftruppen lässt sich seit 1990 eine relative Gewichtsverlagerung von der Artillerie zur Infanterie beobachten. Diese ging mit der Entwicklung der Armeedoktrin einher: weg von statischer, flächendeckender Verteidigung und hin zu punktuellen, „präzisen“ Kampfmissionen im Verbund mit anderen Truppengattungen sowie der Leistung subsidiärer Einsätze zugunsten der zivilen Behörden.

Dies schlug sich bei der *Artillerie* in der Außerdienststellung der Festungsartillerie per Ende 1994 und der gleichzeitigen Motorisierung sowie dem Aufbau einer Simulationsinfrastruktur nieder. Außerdem wurden Aufklä-

rungs- (1997) und Schiesskommandantenfahrzeuge beschafft (1997 bzw. 2000), STRIX-Munition (1996), das Führungs- und Feuerleitsystems INTAFF (1997) sowie intelligente SMArt-155-Munition (2000). Gleichzeitig blieben etwa die Panzerhaubitze M109 aus den 1960er-Jahren oder der Feuerleitpanzer 63/97 während des gesamten Betrachtungszeitraums im Dienst (Schweizer Armee 1989-2009, Die Armee in Zahlen).

Auch die Panzertruppen erfuhren seit dem Ende des Kalten Krieges durch verschiedene Außerdienststellungen einschneidende Reduktionen der Bestände an Kampfpanzern. Der Panzer 87 Leopard, von welchem ursprünglich 380 Stück beschafft worden waren, ist indessen mit aktuell noch 134 einsatzfähigen Einheiten bis heute im Dienst verblieben. Gleichzeitig wurden in Anpassung an das mobilere Gefechtsfeld verschiedene Schützenpanzermodelle (allen voran der Schützenpanzer 2000), neue Kommando-panzer sowie ein modernes Simulationssystem beschafft.

Bei der *Infanterie* lässt sich ein ähnlicher Trend feststellen. Auch sie stellte verschiedene Waffensysteme, so zum Beispiel das Maschinengewehr 51, die Panzerabwehrlenkwaffe Dragon oder das Raketenrohr 80 (2004-2007) außer Dienst. Dabei trug die Armee einerseits der verringerten Wahrscheinlichkeit eines konventionellen, mechanisierten Angriffs Rechnung, und beschaffte dafür leichtere Mittel wie *Piranha*-Schützenpanzer (1993/1996/1999), die Panzerfaust (ab 1995), Aufklärungsfahrzeuge 93/97 (1997), das leichte Maschinengewehr 05 (2005), geschützte Mannschaftstransportfahrzeuge (2008/2010/2013) oder das Reizstoffsprühgerät 2000 (2009). Verstärkt wurde zugleich die Ausbildung im Häuser- und Ortskampf sowie im „*Kampf im überbauten Gelände*“ (KIUG).

Die Kampftruppen versuchten, ihr Aufgabenspektrum nicht primär durch die Neubeschaffung von Systemen zu abzudecken, sondern mittels „*Walterhaltung*“ und „*Kampfwertsteigerung*“ der bestehenden Systeme und über Anpassungen von Einsatzkonzeption und Ausbildung. Obwohl gerade bezüglich der Mobilität der Einheiten materielle Anschaffungen nötig wären, werden einige kurz nach dem Ende des Kalten Krieges oder sogar zuvor beschaffte Systeme noch heute genutzt. Dies dürfte auch mit dem begrenzten Verteidigungsbudget zusammenhängen, das regelmäßige kostenintensive Beschaffungen verunmöglicht, sowie mit dem Milizsystem, welches eine laufende Ausbildung der zeitlich beschränkt zur Verfügung stehenden Wehrdienstleistenden an unterschiedlichen Waffensystemen erschwert.

Gesamthaft betrachtet darf festgestellt werden, dass die „*Armee 95*“ und die geplante „*Armee XXI*“ noch vom Ziel der „Kriegstauglichkeit“ geleitet waren, während die nachfolgenden Armereformen vor allem danach strebten, den innenpolitischen Konsens zu erhalten.

### **Sicherheitskooperation mit dem Ausland**

Im Vergleich zu den beiden ersten Aufträgen (Verteidigung und Unterstützung der zivilen Behörden) sind die Beiträge der Armee zur Friedensförderung und Friedensunterstützung traditionell gering. Weiterhin besteht eine Einheit in Kompaniestärke, die SWISSCOY im Kosovo, die 2018/2019 von 235 auf 165 Mann reduziert wurde (s. o.). Zu Beginn (1999) waren Sicherheit, Nothilfe und Wiederaufbauhilfe im Nachgang zum Kosovokrieg der Fokus dieser Mission; seit 2010 lauten ihre Hauptaufgaben jedoch Aufklärung (durch das *Joint Regional Detachment North* und vier *Liaison and Monitoring Teams*), technische Hilfe und Lufttransport. Darüber hinaus gibt es vier kleinere „Verbände“ im Auslandseinsatz: den schweizerischen Beitrag zur Neutralen Überwachungskommission in Korea, die anfangs (1953) noch 90 Mann Personal umfasste (s. o.), seither jedoch schrittweise auf aktuell 5 Offiziere reduziert worden ist, die „*Medical Units*“ von 180 bzw. 85 Angehörigen in UN-Operationen in Namibia (1989/90) bzw. der Westsahara (1991-94) sowie den schweizerischen Beitrag an die Operation EUFOR ALTHEA der EU in Bosnien und Herzegowina seit 2004. Diese besteht ebenfalls aus *Liaison and Observation Teams (LOT)* sowie Stabsoffizieren im *LOT Coordination Centre* und im Hauptquartier der EUFOR. 2011 erhöhte die Schweiz ihre Unterstützung der EUFOR ALTHEA in Form eines mobilen Ausbildungsteams. 2019 gab es schließlich 27 Schweizer Offiziere, die als Militärbeobachter, Verbindungsoffiziere oder Militärberater in verschiedenen UN-Missionen sowie als Stabsoffiziere in UN- und OSZE-Hauptquartieren dienten; von 2004 bis 2008 stand überdies eine Handvoll Stabsoffiziere in ISAF-Quartieren im Einsatz in Afghanistan (SWISSINT, *Military Peace Support*).

Mit der NATO arbeitet die Schweiz – über die KFOR hinaus – im Rahmen von EAPC und PFP formell zusammen. Neben einem Sicherheitsdialog partizipiert die Schweiz am *Planning and Review Process (PARP)* und im *Political Military Framework (PMF)*, an Interoperabilitätsbemühungen, durch Unterstützung spezifischer Projekte und durch die Teilnahme an Ausbildungslehrgängen sowie durch das Angebot solcher Lehrgänge an Partnerstaaten.

Daneben beobachtet die Schweizer Armee die Entwicklungen auf anderen NATO-Plattformen wie etwa die *Smart Defence* oder die *Connected Forces Initiative*, die Entwicklungen der Konzepte *Framework Nation* oder *Operational Capabilities* (Bundesrat 2016; Larsen 2019).

Die militärische Zusammenarbeit der Schweiz mit der EU beschränkt sich auf die Unterstützung der Operation EUFOR ALTHEA in Bosnien-Herzegowina (s. o.). Darüber hinaus führt die Schweiz einen regelmäßigen Dialog mit der EU über gemeinsame außen- und sicherheitspolitische Themen und nimmt mit zivilen Experten an Friedensmissionen im Rahmen der Gemeinsamen Sicherheits- und Verteidigungspolitik (GSVP) teil. Ein formelles Rahmenabkommen zur sicherheitspolitischen Kooperation zwischen der EU und der Schweiz besteht bisher nicht. Einzig mit der Europäischen Verteidigungsagentur existiert seit 2012 ein Rahmenabkommen über die Kooperation (Sonderegger 2016).

Umfangmäßig ist die schweizerische Sicherheitskooperation mit der NATO wesentlich bedeutender als jene mit der EU, allerdings involviert auch sie insgesamt weniger als 1% des personellen Gesamtbestandes und der Verteidigungsausgaben.

### **Aktuelle Probleme der Schweizer Armee**

Die Hauptprobleme der Schweizer Armee liegen gegenwärtig beim Personal, namentlich in der Aufrechterhaltung der Mannschaftsbestände sowie in der Gewinnung von Milizkadern. Absehbar ist zudem ein Mangel an Berufskadern.

Um die geforderten Bestände (100'000 Sollbestand und 140'000 Effektivbestand) halten zu können, hätte die Armee einen jährlichen Bedarf von rund 18'000 Rekruten, die bis zu ihrer Ausmusterung sechs Wiederholungskurse (WK) leisten. Seit einiger Zeit häufen sich jedoch die Austritte aus der Armee im Anschluss an die absolvierte Rekrutenschule: Aktuell sind es fast 2000 Mann oder 17% des Bestandes (Armeeauszählung 2019). Seit 2009 können Wehrpflichtige anstelle des Militärdienstes den Zivildienst wählen, ohne sich einer Gewissenprüfung zu unterziehen, die bis dahin obligatorisch gewesen war. Die Folge davon war auch eine stark ansteigende Zahl von Zivildienstleistenden, von 1'175 (2000) bis 6'205 (2018) (Verband Sicherheitspolitik 2018; Armeeauszählung 2019). Aktuell laufen Bemühungen, den Zivildienst wieder weniger attraktiv zu gestalten. Durch diese

Möglichkeit, zu jedem beliebigen Zeitpunkt in den Zivildienst überzutreten, fehlen der Armee ca. 20% der WK-Bestände, oftmals Spezialisten auf Mannschafts- und unterer Kaderstufe (Unteroffiziere), mit negativen Folgen für das Erreichen der Ausbildungsziele.

Die Rekrutenschulen sind chronisch knapp mit Milizkadern dotiert – insbesondere was die „*abverdienenden*“ Einheitskommandanten betrifft. Diese Lücken werden durch junge Berufskader gefüllt, was zu einer hohen Belastung des Berufspersonals insgesamt führt (Standbild 2018). Beim militärischen Berufspersonal droht überdies ein Engpass durch die Erhöhung des Pensionierungsalters (von 60 auf 65 Jahre). Es ist zu erwarten, dass die Kündigungen von Berufsoffizieren durch diese 2019/20 in Kraft getretene Neuerung zunehmen werden und die Gewinnung junger Berufsoffiziere schwieriger werden wird.

## **Ausblick**

Die schweizerische Sicherheitspolitik dürfte sich mittelfristig evolutionär weiterentwickeln: Eine reaktive, durch den Neutralitätsstatus vorgezeichnete Grundhaltung wird weiterhin dominieren. Gleichzeitig dürfte die Bevölkerung auch in Zukunft die Weltlage als bedrohlich wahrnehmen, ohne jedoch davon eine militärische Bedrohung für die Schweiz abzuleiten (Szvircsev 2020). Die etwa seit zwanzig Jahren zu beobachtende Akzentverschiebung bei den Armeeaufträgen von der Verteidigung hin zur Unterstützung ziviler Behörden dürfte sich als Folge des Einsatzes der Armee in der Corona-Krise jedoch verstärken: So wurden, nachdem der Bundesrat Mitte März 2020 die „außerordentliche Lage“ gemäß Epidemiegesetz erklärt hatte, Teile der Armee zum Assistenzdienst aufgeboten. In dieser größten Mobilmachung seit dem Zweiten Weltkrieg erbrachten bis zu 5600 Armeeinghörige sanitätsdienstliche Leistungen zugunsten des zivilen Gesundheitswesens sowie Schutz- und Sicherungsdienste zugunsten des Bundes und der Kantone.

Die Schweizer Armee wird eine Milizarmee bleiben, deren Haupttätigkeit weiterhin der Ausbildungsdienst sein wird: Selbst „*Einsätze*“ (im Inland) werden weiterhin hauptsächlich im Rahmen des Ausbildungsdienstes erfolgen, d. h. die Soldaten dürften kaum außerplanmäßig und über ihre Pflicht zur Leistung von Wiederholungskursen hinaus aufgeboten werden.

Die Wahlgewinne grüner Parteien 2019 führten zur Absichtserklärung der ersten Verteidigungsministerin der Schweiz, die Armee müsse umwelt-

bewusster werden (NZZ am Sonntag, 15.06.2019). Dieses Ziel dürfte ebenso schwer in die Realität umzusetzen sein, wie die Ankündigung der Ministerin, die Cyber-Spezialisten der Armee sollten in Zukunft in der Lage sein, nicht nur die eigenen Systeme zu schützen und aktive Gegenangriffe durchzuführen, sondern darüber hinaus die zivilen Behörden und die Privatwirtschaft bei der Abwehr von Cybergefahren zu unterstützen. Diese Idee geht weit über die bestehenden verwaltungsinternen Vereinbarungen und die Fähigkeiten hinaus, über die das VBS aktuell verfügt bzw. auch nach dem Aufbau des „*Cyber-Bataillons*“ verfügen wird. Sollte dieser 2023 planungsgemäß abgeschlossen sein, wird die Einheit einige hundert IT-Spezialisten umfassen, die neben den militärischen Einsätzen auch (subsidiäre) Unterstützung zugunsten der kantonalen Behörden leisten können sollen (nicht aber zugunsten privater Firmen) (NZZ, 01.02.2020). Auch die jahrelangen Bemühungen, den (freiwilligen) Militärdienst für Frauen attraktiver zu machen, waren unter der Verteidigungsministerin kaum von Erfolg gekrönt: Sie verharren bei ca. 1% des Gesamtbestandes (Armeeauszählung 2019).

Die de-facto-Reform WEA ist, wie erwähnt, Anfang 2018 in Kraft getreten und soll bis 2022 weitgehend umgesetzt sein. Die materielle Erneuerung der Armee soll gemäß den Expertenberichten über die „*Luftverteidigung der Zukunft*“ (2017) bzw. über die „*Zukunft der Bodentruppen*“ (2019) erfolgen (VBS 2017, 2019). Im Mai 2019 fiel die Entscheidung, ein neues Kampfflugzeug sowie ein neues bodengestütztes Luftverteidigungssystem (*Bodlw*) mit einem Investitionsrahmen von 6 bzw. 2 Milliarden Schweizer Franken zu beschaffen. Bei den Kampfflugzeugen stehen aktuell die Typen *Eurofighter Typhoon* (*Airbus/BAE/Leonardo*), *Rafale* (*Dassault*), *F/A-18 Super Hornet* (*Boeing*) und *F-35* (*Lockheed Martin*) in der Evaluation. Bei den *Bodlw*-Systemen wird die Entscheidung zwischen dem *Patriot*-System (*Raytheon*) und der Waffenplattform *SAMP/T* (*Eurosam*) fallen. Darüber hinaus wird dem Parlament bereits 2020 als neues Luftraumüberwachungs- und Einsatzleitsystem das System *Skyview* (*Thales*) beantragt werden.

Eine Auslieferung der neuen Kampfflugzeuge dürfte frühestens 2028 erfolgen. Sollte allerdings die für September 2020 geplante Volks-Abstimmung über diese Kampfflugzeuge negativ ausfallen, würden wohl auch Optionen wiedererwogen werden, die in den Expertenberichten zurückgestellt oder verworfen worden waren. Bei den Bodentruppen favorisierte der Bundesrat, ebenfalls im Mai 2019, die Erneuerung der Fähigkeiten für die Aufgabenerfüllung in einem „hybriden“ Konfliktumfeld mit einem Investitions-

rahmen von rund 7 bis 7.5 Milliarden Schweizer Franken. Konkret wird es primär um den Ersatz der bodengestützten Hauptkampfsysteme der Armee gehen, also des Aufklärungsfahrzeuges *Mowag Eagle*, des Schützenpanzers *M 113*, der Panzerhaubitze *M 109* und des Radschützenpanzers *Piranha*.

Ein weiteres zentrales Großprojekt der Armee betrifft die Modernisierung der Führungsinfrastruktur, Informationstechnologie und Anbindung an die bestehende Netzinfrastruktur der Armee (Programm *Fitania*). Hierfür sollen bis ca. 2030 über drei Milliarden Schweizer Franken in den Aufbau von drei neuen Rechenzentren, ein zusammenhängendes, autonomes Übertragungsnetz („*Führungsnetz Schweiz*“) und ein mobiles Kommunikationsnetz („*Telekommunikation der Armee*“) investiert werden, womit die Armee über eine erneuerte sowie eigene, krisenresistente informations- und kommunikationstechnische (IKT-) Infrastruktur verfügen würde, welche je nach Lage ergänzend zur zivilen Infrastruktur betrieben würde. Um die militärischen Systeme besser schützen zu können, soll außerdem die Führungsunterstützungsbasis (FUB) bis 2024 zu einem Cyberkommando umgebaut werden.

Ob und nach welchem Zeitplan die zukünftigen Verteidigungsbudgets die Modernisierung der Armeesysteme zulassen, ist ebenso ungewiss wie die Frage, ob die Rekrutierung und langfristige Bindung insbesondere von spezialisiertem Personal gelingen wird.

## Literaturverzeichnis

### *Behördendokumente*

*Bund und Kantone* (2015): *Verwaltungsvereinbarung über den Sicherheitsverbund Schweiz*, Bern, 04.12. 2015.

*Bundesversammlung der Schweizerischen Eidgenossenschaft* (2020): *Bundesgesetz über die Armee und die Militärverwaltung (Militärgesetz, MG)*, vom 3. Februar 1995 (Stand am 1. Januar 2020), Bern.

*Eidgenössisches Departement für Auswärtige Angelegenheiten (EDA)* (Hg.) (2016): „Schweizer Partnerschaft mit der NATO: 20 Jahre Schweizer Teilnahme an der Partnerschaft für den Frieden“, *Politorbis: Zeitschrift zur Aussenpolitik*, 61/1, Bern.

*Eidgenössisches Departement für Verteidigung, Bevölkerungsschutz und Sport (VBS)* (2017): *Luftverteidigung der Zukunft. Sicherheit im Luftraum zum Schutz der Schweiz und ihrer Bevölkerung. Bericht der Expertengruppe Neues Kampfflugzeug*, Bern.

*Eidgenössisches Departement für Verteidigung, Bevölkerungsschutz und Sport (VBS)* (2019): *Zukunft der Bodentruppen. Grundlagenbericht über die Weiterentwicklung der Fähigkeiten der Bodentruppen*, Bern.

*Eidgenössisches Departement für Verteidigung, Bevölkerungsschutz und Sport (VBS)* (2018): *Umsetzung der Weiterentwicklung der Armee (WEA). Jahresbericht zum Standbild 2018*, Bern.

*Eidgenössisches Departement für Verteidigung, Bevölkerungsschutz und Sport (VBS)* (September 2019): *Personelles der Armee, Armeeauszählung 2019*, Bern.

Eidgenössisches Departement für Verteidigung, Bevölkerungsschutz und Sport (VBS):  
Die Armee in Zahlen, [www.vbs.admin.ch/de/vbs/zahlen-fakten/armee.html](http://www.vbs.admin.ch/de/vbs/zahlen-fakten/armee.html).

Eidgenössisches Departement für Verteidigung, Bevölkerungsschutz und Sport (VBS):  
Einsätze und Operationen, <https://www.vtg.admin.ch/de/aktuell/einsaetze-und-operationen.html>

Eidgenössisches Militärdepartement, später Departement für Verteidigung, Bevölkerungsschutz und Sport (VBS) (Hg., diverse Autoren), *Schweizer Armee*, 1989-2009 (Jahresbände), Frauenfeld (Huber), 1989-2009.

Schweizerischer Bundesrat (1973): Bericht [an die Bundesversammlung] über die Sicherheitspolitik der Schweiz (Konzeption der Gesamtverteidigung), Bern, 27.06.1973.

Schweizerischer Bundesrat (1990): *Schweizerische Sicherheitspolitik im Wandel: Bericht 90* [an die Bundesversammlung] über die Sicherheitspolitik der Schweiz, Bern, 01.10.1990.

Schweizerischer Bundesrat (1992): Bericht [an die Bundesversammlung] über die Konzeption der Armee in den neunziger Jahren (*Armeeleitbild 95*), Bern, 27.01.1992.

Schweizerischer Bundesrat (1999): *Sicherheit durch Kooperation: Bericht* [an die Bundesversammlung] über die Sicherheitspolitik der Schweiz (*SIPOL B 2000*), Bern, 07.06.1999.

Schweizerischer Bundesrat (2001): Bericht [an die Bundesversammlung] über die Konzeption der Armee XXI (*Armeeleitbild XXI*), Bern, 24.10.2001.

*Schweizerischer Bundesrat (2006): Botschaft über Änderungen der Armeeorganisation und des Bundesgesetzes über Massnahmen zur Verbesserung des Bundeshaushaltes (Rechtliche Anpassungen zur Umsetzung des Entwicklungsschrittes 2008/11 der Armee), Bern [31.05.2006].*

*Schweizerischer Bundesrat (2010): Bericht [an die Bundesversammlung] über die Sicherheitspolitik der Schweiz, 23.06.2010 und Armeebericht 2010, Bern, 01.10.2010.*

*[Schweizerischer Bundesrat,] Botschaft zur Änderung der Militärgesetzgebung (Militär-gesetz und Bundesgesetz über die militärischen Informationssysteme), 07.03.2008, und Armeebericht 2010 [01.10.2010] (Anhang zum Bericht des Bundesrates an die Bundesversammlung über die Sicherheitspolitik der Schweiz, 23.06.2010, alle Bern.*

*[Schweizerischer Bundesrat], Bericht des Bundesrates über die Rüstungskontroll- und Abrüstungspolitik der Schweiz, Bern, 30.11.2012.*

*Schweizerischer Bundesrat (2014): Bericht [an die Bundesversammlung] zur Änderung der Rechtsgrundlagen für die Weiterentwicklung der Armee, Bern, 03.09.2014.*

*Schweizerischer Bundesrat (2016): Die Sicherheitspolitik der Schweiz: Bericht [an die Bundesversammlung], Bern, 24.08.2016.*

*SWISSINT: Militärische Friedensförderung,  
www.vtg.admin.ch/de/aktuell/einsaetze-und-operationen/militaerische-  
friedensfoerderung.html*

## **Zeitschriften**

*Allgemeine Schweizerische Militärzeitschrift (ASMZ)*: hg. Schweizerische Offiziersgesellschaft [1834/1948-], Volketswil, 1990-.

*Military Power Revue (MPR)*: hg. Chef der Armee (CdA), Bern, 2010-2019.

## **Fachliteratur**

Haudenschild, Roland (Hg.) (2011): *Von der Armee 61 über die Armee 95 und die Armee XXI zum Entwicklungsschritt 2008/11. Eine vergleichende Übersicht und Zusammenfassung (Armee-Synopse)*, Schriftenreihe der Eidgenössischen Militärbibliothek und des Historischen Dienstes, Nr. 39, Bern.

Hauser, Gunther, Mantovani, Mauro (2018): Austria and Switzerland, *The Handbook of European Defence Policies & Armed Forces*, ed. by H. Meijer & M. Wyss, Oxford (OUP), S. 197-213.

Jaun, Rudolf (2019): *Geschichte der Schweizer Armee. Vom 17. Jahrhundert bis in die Gegenwart*, Zürich (orell füssli), speziell Kapitel 9: „Die Milizarmee in der Postmoderne: Eine Staatsbürger-Armee auf der Suche nach ihrem Platz im Feld globaler Gewaltbedrohungen 1995-2017“, S. 337-414.

Kägi, Ulrich (2015): *Schweizer Soldaten im Einsatz in friedensfördernden Operationen 1992-98*, Lenzburg (Kromer).

Kälin, Fritz (2016): *Die schweizerische „Gesamtverteidigung“: Totale Landesverteidigung im Kalten Krieg als kleinstaatliche Selbstbehauptungsstrategie im 20. Jahrhundert*, (Diss.) Zürich, Bern (Schriftenreihe der Bibliothek am Guisanplatz, No. 72), 2018, speziell Teil 4: „Der sicherheitspolitische Zielkonflikt seit der strategischen Wende“, S. 489-546.

Larsen, Henrik (2019): „Die Schweiz und die NATO: Neue Konvergenz“, *Bulletin 2019 zur schweizerischen Sicherheitspolitik*, hg. v. O. Thränert und B. Zogg, CSS, ETH Zürich, S. 55-73.

Lombardi, Fiona (2007): *The Swiss Air Power*, (Diss.) Zürich (vdf), S. 61-90.

Mantovani, Mauro (2019): „Hybrid Warfare – das Erklärungsmodell für Krieg im 21. Jahrhundert?“, *ASMZ* 04/2019, S. 38-39.

Mantovani, Mauro (2014): „Prinzipien der schweizerischen Militärdoktrin aus akademischer Sicht“, *ASMZ* 09/2014, S. 36f.

Mantovani, Mauro (2012): „Der «Volksaufstand»: Vorstellungen und Vorbereitungen der Schweiz im 19. und 20. Jahrhundert“, *MPR* 1/2012, S. 52-60.

Mantovani, Mauro (2011): „La sicurezza viene da fuori“, *Limes. L'importanza di essere Svizzera*, Roma (Gruppo Editoriale L'Espresso), dicembre 2011, S. 81-86.

Mantovani, Mauro (2011): „Sicherheitspolitik, Politique de Sécurité, Politica di Sicurezza“, *Historisches Lexikon der Schweiz, Dictionnaire historique de la Suisse, Dizionario storico della Svizzera*, Bd./vol. 18, Bern, 2011, [www.hls-dhs-dss.ch/textes/d/D8679.php](http://www.hls-dhs-dss.ch/textes/d/D8679.php)

Mantovani, Mauro (2000): „Der sicherheitspolitische Bericht 2000. Konzeptionelle Grundlage für eine tiefgreifende verteidigungspolitische Kurskorrektur“, *Schweizerische Militärpolitik der Zukunft. Sicherheitsgewinn durch stärkeres internationales Engagement*, hg. v. H. Eberhart u.a., Zürich (NZZ), 2000, S. 71-88.

*Milizkommission C VBS* (2012): *Die Bedeutung der Armee für die Schweiz: Eine ganzheitliche volkswirtschaftliche Analyse von Nutzen und Kosten*, Luzern (UD Print).

*Mirom, Wilhelm* (2012): "The Idiosyncrasies of Contemporary Swiss Security Policy and Practice: A Strategic Culture-Based Explanation", *Contemporary Security Policy and Practice*, 33/2, S. 337-359.

*Senn, Hans* (2008): „Armee“, *Historisches Lexikon der Schweiz*, 2008, [www.hls-dhs-dss.ch/textes/d/D8683.php](http://www.hls-dhs-dss.ch/textes/d/D8683.php)

*Sonderegger, Martin* (2016): „armasuisse und die Partnerschaft für den Frieden“, *Politorbis: Zeitschrift zur Aussenpolitik*, 61/1, Bern, S. 63-66.

*Stockholm International Peace Research Institute* (2019), Military expenditure by country, in constant (2017) US\$ m., 1988-2018, [www.sipri.org/sites/default/files/Data](http://www.sipri.org/sites/default/files/Data)

*Szviracsev Tresch, Tibor, et al. (Hgg.)* (2020): *Sicherheit 2019. Aussen-, Sicherheits- und Verteidigungspolitische Meinungsbildung im Trend*, Zürich (CSS und MILAK).

*Verein Sicherheitspolitik und Wehrwissenschaft* (2018): *Zivildienstgesetz in der Revision: Eine längst überfällige Kurskorrektur zur Sicherung der Armeebestände*, Zürich.

*Wenger, Andreas, Breitenmoser, Christoph, Gerber, Marcel*, (2000): „Vermächtnisse des Kalten Krieges – Sechs Thesen zum schwierigen Wandel der schweizerischen Sicherheitspolitik“, *Bulletin 2000 zur schweizerischen Sicherheitspolitik*, Zürich (CSS/ETHZ), S. 109-128.

*Wenger, Andreas, Trachsler, Daniel*, (2001): „Bewaffnete Teilnahme an Friedensoperationen: Schlüssel für die Umsetzung von 'Sicherheit durch Ko-

operation' und Armee XXI“, *Bulletin 2001 zur schweizerischen Sicherheitspolitik*, Zürich (CSS/ETHZ), S. 11-39.

Wenger, Andreas, Mauer, Victor (2004): „Die Schweiz und friedensunterstützende Operationen: Eine verteidigungspolitische Herausforderung mit strategischer Dimension“, *Bulletin 2004 zur schweizerischen Sicherheitspolitik*, Zürich (CSS/ETHZ), S. 9-32.

Wicki, Aldo (2001): „Schweizer Luftwaffe trainiert im Ausland“, *ASMZ*, 167/3 (2001), S. 22-23.

Wyss, Marco (2011): “Military Transformation in Europe’s Neutral and Non-Allied States”, *RUSI Journal*, 156/2 (2011), S. 44-51.

Wyss, Marco (2011): “Is Kosovo the Beginning and the End? Swiss Military Peacekeeping”, *Baltic Security and Defence Review*, 13/1 (2011), S. 51-70.

### ***Medienbericht***

*Schweizer Radio und Fernsehen* (SRF) (2016): „Bei Terrorgefahr wären nur 1070 Soldaten verfügbar“, [Zürich] 02.03.2016, [www.srf.ch/news/schweiz/bei-terrorgefahr-waeren-nur-1070-soldaten-verfuegbar](http://www.srf.ch/news/schweiz/bei-terrorgefahr-waeren-nur-1070-soldaten-verfuegbar)

## Schlussfolgerungen

Deutschland – Österreich – Schweiz: drei Länder mit unterschiedlichen Verteidigungssystemen, jedoch – in vielen Punkten – ähnlichen Herausforderungen, was sowohl das Sicherheits- und Bedrohungsempfinden einerseits, als auch der politische Umgang mit den Armeen andererseits betrifft. Die Hauptprobleme der Bundeswehr, des Bundesheeres sowie der Schweizer Armee liegen gegenwärtig im Personalbereich – namentlich in der Aufrechterhaltung der Mannschaftsbestände –, besonders in der Schweiz und in Österreich ebenso, in der Gewinnung von Milizkadern. In allen drei Ländern ist zudem ein Mangel an Berufskadern absehbar.

Auf sicherheitspolitischer Ebene werden in Österreich und im Besondern in der Schweiz „eine reaktive, durch den Neutralitätsstatus vorgezeichnete Grundhaltung“ (Mantovani) weiterhin dominieren.

In allen drei Ländern geht auch die Modernisierung der Armeesysteme sehr schleppend voran. So kann laut Mantovani abgeleitet festgestellt werden: „ob und nach welchem Zeitplan die zukünftigen Verteidigungsbudgets die Modernisierung der Armeesysteme zulassen, ist ebenso ungewiss wie die Frage, ob die Rekrutierung und langfristige Bindung insbesondere von spezialisiertem Personal gelingen wird.“ Die Transformationsprozesse der Bundeswehr, des Bundesheeres sowie der Schweizer Armee sind vor allem vor dem Hintergrund schrumpfender Verteidigungsausgaben zu sehen – in Österreich sowie in Deutschland leben die Streitkräfte großteils „nur noch von der Substanz“ (Krause). Diese „jahrzehntelange Unterfinanzierung nationaler Streitkräfte“ (Krause 2019a: 8) in Verbindung mit der Zunahme umfassenderer Aufgaben der Streitkräfte ließ enorme Diskrepanzen zwischen Anspruch der Politik und Einsatzrealität der Streitkräfte entstehen. Landesverteidigung wurde in Deutschland und Österreich zunehmend in den letzten 30 Jahren dem immer umfassender gestalteten Spektrum von internationalen Einsätzen untergeordnet. Ähnlich wie das Bundesheer in Österreich entwickelte sich in der Folge in Deutschland die Bundeswehr „zu einem häufig gebrauchten Instrument“ der nationalen Außen- und Sicherheitspolitik. (Gareis 2014: 115)

In Zusammenhang mit der Außen- und Sicherheitspolitik steht auch der Begriff der „Handlungsfähigkeit“ eines Staates, eines Bündnisses (wie der NATO) oder auch des Staatenverbundes EU zur Debatte (Krause 2019a: 5) Besonders in Hinblick auf die Weiterentwicklung der EU stellt sich dabei für Deutschland und Österreich die Frage, wie in diesem Zusammenhang Deutschland und Österreich eine künftige „strategische Autonomie“ der EU nicht nur im Kontext der Handlungsfähigkeit und der Effizienz in Hinblick

auf die Realisierung der eigenen nationalen Sicherheits- und Verteidigungspolitiken sehen – Deutschland als NATO-Land, Österreich als neutrales Land. Die seit 2018 wiederholt unterbreiteten französischen Vorschläge zur „strategischen Autonomie“ der EU fordern eine voll umfängliche autonome Handlungsfähigkeit der EU in allen Bereichen der Außen- und Sicherheitspolitik. (Krause 2019a: 5) Zudem kann sich im Falle des Aufbaus einer EU-Verteidigungsunion – wenn von den Mitgliedstaaten der EU gewollt und beschlossen – und wenn sich dabei entscheidende Parameter im transatlantischen Raum ändern (wie die Interessen der USA in Fragen der internationalen Ordnung, der Handels- und der Klimapolitik und auch in Fragen der Rüstungskontrolle) – langfristig die Frage nach der Relevanz der NATO stellen. (Krause 2019a: 6) In absehbarer Zeit wird vor allem für Deutschland die Landes- und Bündnisverteidigung innerhalb der NATO verwirklicht bleiben (Krause 2019a: 6) – diese ist schon „jahrzehntelang die Legitimationsgrundlage für das deutsche Militär schlechthin“. (Gareis 2014: 115) Bündnisolidarität bleibt „Teil deutscher Staatsräson“, betonte Deutschlands Bundeskanzlerin Angela Merkel.

Die EU wird folglich mit den USA sicherheits- und verteidigungspolitisch eng verbunden bleiben – auch nach der Amtszeit von Donald Trump als US-Präsident. Dennoch bleiben in den USA – insbesondere seitens der Republikanischen Partei – starke Bedenken gegenüber einem Weiterbestehen der NATO aufrecht, falls die Mitgliedstaaten dieser transatlantischen Allianz ihren Bündnisverpflichtungen (wie z.B. die Anhebung ihrer Verteidigungsaufgaben auf zwei Prozent ihres jeweiligen BIP bis 2024 gemäß den NATO-Gipfelbeschlüssen von Wales vom September 2014) nicht nachkommen. Ohne Unterlass ermahnte US-Präsident Trump das NATO-Mitglied Deutschland, das sogenannte Zwei-Prozent-Ziel der NATO zu erfüllen. Auch NATO-Generalsekretär Jens Stoltenberg drängt Deutschland immer ungeduldiger, die Verteidigungsausgaben kräftig anzuheben. „Die Deutschen zahlen nicht, was sie zahlen sollen“, meinte Trump im April 2019. (Streichhammer 2019: 7) Dass Deutschland keinen „fairen Anteil“ an der Lastenteilung in der NATO übernimmt, ist Grundkonsens in den USA – dieser Konsens verbindet Demokraten und Republikaner. In Deutschland denkt jedoch in der Bundesregierung kaum jemand ernsthaft daran, im Jahr 2024 zwei Prozent des BIP für Verteidigung auszugeben. Bundeskanzlerin Merkel versprach im März 2019, 1,5 Prozent des BIP bis 2024 für Verteidigung bereitzustellen. (Die Presse 2019: 6) Noch als Verteidigungsministerin verkündete Ursula von der Leyen im Frühjahr 2019: „Die Bundesregierung hat verbindlich festgelegt, dass wir bis 2024 mit dem Wehretat auf 1,5 Prozent des Inlands-

*produkts kommen. Das ist ehrgeizig, aber erreichbar. Die Trendwende, die wir seit 2014 eingeleitet haben, muss weitergehen. Und danach werden wir uns weiter in Richtung der zwei Prozent bewegen.“* (Militär aktuell 2019: 8)

Für Deutschland ist die Handlungsfähigkeit von NATO und EU von herausragender Bedeutung, jedoch auf verteidigungspolitischer Ebene gilt es aus Sicht einflussreicher NATO-Mitglieder wie USA und Großbritannien, Doppelgleisigkeiten mit der EU in Richtung einer von Frankreich und Deutschland vorgeschlagenen „EU-Armee“ zu vermeiden. Aus deutscher Sicht erweist sich die NATO als der „wichtigste Handlungsrahmen für kollektive Verteidigung“. (Staack 2014: 55) Für Deutschland bleibt die EU „wichtigster Handlungsrahmen deutscher Außen- und Sicherheitspolitik“, so gilt es nach Auffassung der Bundesregierung, die EU als handlungsfähiger internationaler Akteur einschließlich der Gemeinsamen Sicherheits- und Verteidigungspolitik (GSVP) zu stärken sowie in diesem Kontext die enge Zusammenarbeit mit Frankreich als „wichtigsten bilateralen Partner“ innerhalb der EU stets zu koordinieren und auszubauen. (Staack 2014: 55)

Österreich ist ähnlich wie Deutschland „gegen eine starre Orientierung an der Zwei-Prozent-BIP-Schwelle“ (Doskozil 2017: 71), abgesehen davon, dass Österreich eine derartige Schwelle nie in der Geschichte der Zweiten Republik erreicht hat. Eine echte Verteidigungsunion der EU ist weiterhin nicht absehbar. Im Gegensatz zu Deutschland schließt hier Österreich seine Teilnahme an der von Deutschland und Frankreich entworfenen Vision einer „Europa-Armee“ definitiv aus. Dazu meinte Österreichs Bundespräsident Alexander van der Bellen: „Nein, der Aufbau einer EU-Armee steht in absehbarer Zeit nicht zur Diskussion. Sehr wohl wird sich aber die EU verstärkt im Rahmen der Krisenbewältigung im Sinne des ‚Comprehensive Approach‘ engagieren, an dem sich Österreich und damit auch das Bundesheer beteiligen wird.“ (Zacharias 2017: 33) Die Teilnahme Österreichs an einer EU-Armee wäre mit der Neutralität unvereinbar, so die Sicht der FPÖ: „Für Österreich als neutrales Land ist eine gemeinsame Armee kein Thema. Österreich wäre sicher nicht bereit, an Souveränität aufzugeben“, sagte der damalige Verteidigungsminister Mario Kunasek (FPÖ). (Salzburger Nachrichten 2018: 2) Aus Sicht der FPÖ wird auch in Europa „eine Verteidigungsunion [...] nicht gebraucht“, betonte Parteiobermann Norbert Hofer am 5. April 2020 in der ORF-Presserstunde. Aus Sicht der SPÖ stellt Artikel 42 (7) Satz 2 des EU-Vertrags von Lissabon ein „Novum einer wechselseitigen Bündnisverpflichtung der übrigen Mitgliedstaaten und einer lediglich einseitigen zugunsten der Neutralen“ dar. (Doskozil 2017: 84) So wäre diese Vertragslage „mit der Neutralität Österreichs vereinbar, da den neutralen Ländern dabei keine Verpflichtungen, die ihrer Neutralität widersprechen, auferlegt werden.“ (Eben-

da) Der damalige Verteidigungsminister Hans Peter Doskozil (SPÖ) sprach in diesem Zusammenhang von einer „*interessensgeleiteten Neutralität*“, d.h. Österreich „*macht nicht automatisch und blind bei einer Mission mit, sondern hinterfragt deren Ziel im Kontext mit dem Mehrwert für die Sicherheit und den Schutz der österreichischen Bevölkerung.*“ (Ebenda: 85) Österreichs Parlament werde immer über Einsätze im Rahmen der EU oder der NATO-Partnerschaft für den Frieden entscheiden.

Umso relevanter wird ein gemeinsames Auftreten der EU-Mitgliedstaaten bei der Ursachenbekämpfung in Hinblick auf die Eindämmung gegenwärtiger und künftiger Konflikte. Während der dritten EU-Ratspräsidentschaft Österreichs schlug der damalige Verteidigungsminister Kunasek vor, das österreichische sicherheitspolizeiliche Assistenzmodell für den Außengrenzschutz der EU zu exportieren. Der Schutz der Außengrenzen war hier ein besonderes Anliegen Österreichs, „*2015 darf sich nicht wiederholen*“, betonte Kunasek. (Kunasek 2018: 4) Demnach sollten auch Soldaten aus den EU-Mitgliedstaaten beim Außengrenzschutz der EU und darüber hinaus auch zu diesem Zwecke in Drittstaaten zum Einsatz kommen können. Kunasek hatte damals in einem 5-Punkte-Plan u.a. die militärische Unterstützung für die Frontex und ein auf den Schutz vor illegaler Migration ausgeweitetes Mandat für die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik (GSVP) der EU vorgeschlagen. (Böhm 2018: 2) Für Deutschland, so die damalige Verteidigungsministerin Von der Leyen, sei der Einsatz von Soldaten an den EU-Außengrenzen nicht vorstellbar. Sie verwies am Rande des informellen Ratstreffens der Verteidigungsminister aus den EU-Mitgliedstaaten am 30. August 2018 in Wien auf das Grundgesetz ihres Landes, das eine strikte Trennung von polizeilichen und militärischen Aufgaben vorsieht: „*Der Grenzschutz sei Polizeisache – und es ist die Aufgabe von Frontex.*“ (Böhm 2018: 2) Die damalige EU-Außenbeauftragte Federica Mogherini regierte auf den Vorschlag Kunaseks grundsätzlich positiv, sie verwies in diesem Kontext auf die zivil-militärische Zusammenarbeit, die einen Kern der EU-Sicherheitspolitik bilde. Insoweit, so Mogherini damals, seien derartige Vorschläge „*willkommen*“. (Böhm 2018: 2) Gleichzeitig äußerte sie jedoch Bedenken, ob es rechtlich möglich wäre, Soldaten aus der gesamten EU mittels eines EU-Mandats auf dem Gebiet der EU einzusetzen. Damit ein derartiger Einsatz rechtlich möglich wäre, schlug damals das österreichische Verteidigungsministerium eine Ausweitung des bestehenden Mandats für die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik (GSVP) der EU vor. Neben internationalen Einsätzen zur Friedensschaffung und Friedenserhaltung sollten demnach die künftigen Aufgaben der GSVP auf

eine Bekämpfung der illegalen Migration und den Grenzschutz ausgeweitet werden. Eine Verlegung von Soldaten an die EU-Außengrenze ist im derzeitigen EU-Vertrag von Lissabon nicht vorgesehen. (Böhm 2018: 2) Auch Kunaseks Vorgänger als Verteidigungsminister, Hans Peter Doskozil, fand bei seinem Vorstoß für eine zivil-militärische Zusammenarbeit im Grenzschutz am 4. und 5. Februar 2016 bei seinen Amtskollegen deshalb wenig Verständnis. (Doskozil 2017: 85) Eine militärische Unterstützung von nationalen Grenzraumkontrollen sollte nach österreichischen Vorschlägen so lange aufrechterhalten bleiben, bis der Grenzschutz an den EU-Außengrenzen tatsächlich „wirklich funktioniere“. Damit würden die bilateralen Kontrollen nicht auslaufen, sondern vorerst militärisch verstärkt. (Böhm 2018: 2) Nachhaltig geht es vor allem darum, „das tödliche Geschäft der Schlepper zu zerstören“. (Doskozil 2017: 99)

Deutschland und Österreich sind besonders in internationale Kooperationen mit anderen Streitkräften involviert. Österreich hat seit mehr als zwei Jahrzehnten umfassende sicherheits- und militärpolitische Kooperationen mit zentraleuropäischen Ländern eingeleitet, so im Rahmen der Zentraleuropäischen Verteidigungskooperation (*Central European Defence Cooperation* – CEDC) sowie auch mit Deutschland, Italien, Kroatien, Slowenien und Ungarn innerhalb der Ständigen Strukturierten Zusammenarbeit (SSZ) der EU (im Englischen *Permanent Structured Co-operation* – PESCO – genannt). Im Zuge der SSZ bzw. PESCO hatten sich die daran teilnehmenden Staaten zwar darauf geeinigt, deren Verteidigungsbudgets sukzessive zu erhöhen, 20 Prozent der Wehrbudgets sollten seitens der Regierungen der SSZ-Teilnehmerstaaten für Investitionen in neue Ausrüstung und Gerät zur Verfügung gestellt werden. Österreich hatte jedoch 2017 von 2,2 Milliarden Euro Verteidigungsbudget lediglich 9,9 Prozent für neue Anschaffungen bereitgestellt, 2019 sank der Anteil für Investitionen im Bundesheer auf 7,8 Prozent. (Gasser und Pausackl 2020: 16) Unkoordiniertes Sparen trotz eingegangener Verpflichtungen gefährdet das Ziel, die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik (GSVP) der EU zu einem leistungsfähigen Instrument der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) der EU auszubauen.

Für die Außenpolitik gilt: „Kluges außenpolitisches Handeln beinhaltet folglich stets Partner und Verbündete.“ (Krause 2019a: 12) Erprobte, langjährige Partnerschaften sollten gepflegt werden, die EU sollte sich nicht alternativlos abhängig oder erpressbar machen. (Krause 2019a: 12) Deutschland, Österreich und die Schweiz heben auf außenpolitischer Ebene stets den Multilateralismus bei der Bewältigung internationaler Konflikte hervor: Die

Schweiz und Österreich als Sitzstaaten der *Vereinten Nationen* (UNO – *United Nations Organization*), Österreich noch dazu als Sitzstaat der *Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa* (OSZE). Deutschland hat in seinem Weißbuch aus 2016 angekündigt, die Vereinten Nationen stärken zu wollen. Und beim „*Leader’s Summit on Peacekeeping*“ 2015 in New York hatte Berlin konkrete Beiträge zur Friedenssicherung in Aussicht gestellt, u. a. personelle und materielle, in den Bereichen Training, Führung und Transport. (Krause 2019a: 9) Größere Staaten wie Deutschland müssen bei der Bereitstellung und Finanzierung sogenannter strategischer *Enabler* vorangehen, da sich diese Kapazitäten zunehmend nur noch wenige Staaten oder Staatengruppen gemeinsam leisten können. Vom strategischen Lufttransport und weiteren Spezialflugzeugen, über Satellitenkommunikation und -aufklärung bis hin zu schnell verlegbaren Krankenhäusern und Mehrrollenschiffen, alles davon würde einem „*beschützenden Europa*“ (so Frankreichs Präsident Emmanuel Macron) „*gut zu Gesicht stehen*“. (Krause 2019a: 9)

Ein „*Europa, das schützt*“ setzt vor allem eine ständige Evaluierung des Aufgabenspektrums seiner Streitkräfte, koordiniertes gemeinsames Handeln bei der Bewältigung gemeinsamer Herausforderungen sowie die ständige Modernisierung der Einsatzkräfte voraus. Dazu benötigen Einsatzkräfte auch qualifizierte Personalstrukturen und Soldaten, die bereits in Deutschland und Österreich fehlen. Aus diesem Grund prüft die Bundeswehr die Anwerbung von ausländischen Fachkräften aus der EU. Der Generalinspekteur der Bundeswehr, Eberhard Zorn, sagte am 27. Dezember 2018, EU-Bürger seien für spezielle Tätigkeiten „*eine Option*“ und sprach in diesem Zusammenhang von Ärzten oder auch IT-Spezialisten. (Die Presse 2018: 2) Angesichts eines „*massiven demografischen Wandels, einer ausgesetzten Wehrpflicht und eines massiven Mangels an Fachkräften ist die Bundeswehr bei der Nachwuchsgewinnung starker Konkurrenz privater und öffentlicher Arbeitgeber ausgesetzt.*“ (Krause 2019b: 6)

Jahrzehntelang schrumpften in Deutschland und Österreich die Streitkräfte, sowohl Bundeswehr als auch Bundesheer wurden im Hinblick auf ihre Struktur, ihren Umfang und ihre Aufgaben unterfinanziert sowie im Fall Deutschlands bestenfalls „*mit freundlichem Desinteresse*“ (Altbundespräsident Horst Köhler) bedacht. Um Bundeswehr und Bundesheer auf die in den jeweiligen Sicherheits- und Verteidigungsstrategien festgelegten Ziele auszurichten – hier existieren sehr große Diskrepanzen zwischen Ambitionen und Realität – bedarf es „*erheblicher personeller, materieller und finanzieller Anstrengungen*“. (Krause 2019b: 1) Für eine Armee gilt, so der deutsche Sicherheitsexperte Dan Krause: Man kann diese nicht über Jahrzehnte „*schrumpfen*

*lassen und im Verhältnis zu den Aufgaben und der Größe konsequent unterfinanzieren, um dann zu erwarten, dass bei veränderter Sicherheitslage das Umlegen des Schalters reibungslos klappt.“ (Ziebler 2019: 3)*

Auch das Bundesheer hat sich in den vergangenen 20 Jahren immer mehr von der 1-Prozent-BIP-Marke seines jährlich erforderlichen Budgets entfernt, so hat sich ein entsprechend hoher Investitionsrückstau im Bereich der Ausrüstung und der Infrastruktur gebildet. (Zacharias 2017: 32) Die Grundannahme war dahinter, dass es einen konventionellen Krieg oder einen systemischen Terrorismus auf österreichischem Bundesgebiet in absehbarer Zeit nicht geben werde, daher brauche sich das Militär auch nicht auf einen derartigen Verteidigungsfall vorzubereiten. Schwere Waffen spielten daher im Bundesheer eine immer weniger eine Rolle. Die Hauptaufgabe des Militärs bestehe folglich in der Cyber-Abwehr, im Schutz vor atomaren, biologischen und chemischen Bedrohungen sowie in der Luftraumüberwachung. (Seidl und Weißensteiner 2020: 2)

Während Österreich 1995 als EU-Mitglied seine sich im Verfassungsrang befindende Neutralität stets „*dynamisch*“ auslegte, genießt die Schweizer Neutralität eine hohe Zustimmung in der Bevölkerung von konstant weit über 90 Prozent. Die Schweiz soll demnach nicht (wie Österreich) EU-Mitglied werden, sondern ausschließlich die wirtschaftliche Zusammenarbeit mit der EU verstärken. So dominiert in der Schweiz eine pragmatische Sichtweise einer ausschließlich wirtschaftlichen Annäherung an die EU. (Militärakademie (MILAK) an der ETH Zürich 2020: 20) Außenpolitisch zeigt sich die Schweiz jedoch weiterhin wenigeröffnungsbereit. Die Schweizer Armee sorgt grundsätzlich für eine „*Sicherheit gegen außen*“ und für „*Sicherheit im Land*“. (Ebenda) Was die Schweiz und Österreich verbindet, ist grundsätzlich die Neutralität, die in beiden Ländern das Fundament der Verteidigungspolitik bildet. Verteidigungspolitisch hat sich zwischen beiden Ländern die Kooperation erweitert. Beide Heere absolvieren im Schnitt ca. 280 Kooperationen pro Jahr, von der Taktik-Simulatoren Ausbildung über Offiziers- und Unteroffiziersausbildungsprogramme bis zum „*Nacheile*“-Abkommen. (Bundesheer 2018: 1) Im September 2017 erfolgte zwischen beiden Ländern die Unterzeichnung des Staatsvertrages für das „*Luftpolizeiabkommen*“ mit dem Titel „*Nacheile*“. Die Nacheile erlaubt den Piloten, ein Luftfahrzeug über die Staatsgrenze hinaus in das Land des Vertragspartners hinein u. a. zu verfolgen, zu identifizieren und mit diesem in Funkkontakt zu treten. Der Einsatz von Waffen im Gebiet des jeweils anderen States ist in jedem Fall ausdrücklich verboten. (Bundesheer 2018: 1)

Diskussionen um die Luftraumüberwachung gibt es seit 2014 im Besonderen in der Schweiz und in Österreich. 2014 lehnten die Schweizer die Finanzierungsvorlage für 22 *JAS-39E Gripen* als Ersatz für die *F-5/F Tiger* um 3,126 Milliarden Schweizer Franken (Systempreis/Flugzeug: 142 Millionen Schweizer Franken) ab. (Bürgler 2018: 30f) Eine 14-köpfige militärisch-zivile Expertenkommission arbeitete daher seit April 2016 vier Optionen für die *F-5-Tiger*-Nachfolge aus und präsentierte diese im Mai 2017 dem damaligen Schweizer Verteidigungsminister Guy Parmelin. Drei dieser Optionen sehen auch den Ersatz der 1992 schrittweise eingeführten 30 *F/A-18C/D Hornet* vor, in Kombination mit dem Aufbau eines neuen Systems bodengestützter Luftabwehr (GBAD). (Militär aktuell 2017: 52) Die schweizerische *Luftraumüberwachung* beruht vor allem auf einem Verbund von zivilen und militärischen Radarsystemen, die verknüpft sind. Mit den *F/A-18* und den *F-5 Tiger* stellt die Schweiz den *Luftpolizeidienst* sicher, gegen nichtmilitärische Bedrohungen. Unterschiedliche Fliegerabwehr- bzw. Boden-Luft-Verteidigungssysteme dienen in der Schweiz der *Luftraumverteidigung*.

In Österreich wird die Luftraumüberwachung mittels 15 *Eurofighter Typhoon* und bis Ende 2020 mit *Saab 105OE* sichergestellt, letztere müssen nach zum Teil über 50 Jahren Dienst im Bundesheer stillgelegt werden. Eine effiziente und wirksame bewaffnete Luftraumverteidigung mit dazugehörigen Luftkampfscenarien findet in Österreich nicht statt. In Österreich ist die Diskussion um die Luftraumüberwachung zudem geprägt von der „*Causa Eurofighter*“ – die österreichische Bundesregierung geht davon aus, dass im Rahmen der *Eurofighter*-Beschaffung seit 2002 und beim Vergleich 2007 „*Korruption und Täuschung seitens Airbus/Eurofighter gegenüber der Republik stattgefunden hat.*“ (Bundesministerium für Landesverteidigung 2020: 1) Aus diesem Grund hatte die Republik Österreich nach erfolglosen Verfahren in der Vergangenheit 2017 erneut eine Sachverhaltsdarstellung bei der Staatsanwaltschaft Wien wegen Verdachts des schweren Betrugs (Strafgesetzbuch §§ 146 und 147) eingebracht. Als im Februar 2020 bekannt wurde, dass Airbus in einem Gerichtsverfahren in den USA erstmals eingestanden hatte, weltweit unlauteres Verhalten bei der Anbahnung und Durchführung von Geschäften praktiziert zu haben – dabei wurde auch eingestanden, dass es in Österreich zumindest 55 Millionen Euro an politischen Zuwendungen gegeben hat – hatte das Bundesministerium für Landesverteidigung auf der Grundlage dieser neuen Erkenntnisse in Zusammenarbeit mit der Finanzprokuratur im Mai 2020 eine neue Sachverhaltsdarstellung eingebracht: „*Die Republik Österreich wird weiterhin alle Rechtsmittel*

*ausschöpfen, um das Ziel zu erreichen, aus dem Eurofighter-Vertrag auszusteigen und von Eurofighter entschädigt zu werden. Bis zur endgültigen Entscheidung der Justiz werden keine Entscheidungen in Bezug auf die Luftraumüberwachung getroffen, die die Position Österreichs gegenüber Eurofighter verschlechtern würden“*, so Verteidigungsministerin Klaudia Tanner (Ebenda) Aufgrund seiner Neutralität ist Österreich zur selbständigen Wahrnehmung der Überwachung seines Luftraumes verpflichtet.

Die Streitkräfte Deutschlands, Österreichs und der Schweiz stehen vor großen Herausforderungen – als Ergebnis der Schrumpfungs- und Umbauprozesse der jeweiligen Streitkräfte gilt es, die dadurch verursachte, immer größere Lücke bei den Fähigkeiten aufzuholen. Verbunden mit der Entwicklung der EU gilt es zudem für Deutschland und Österreich zu beantworten: wie soll eine Union der Zusammenarbeit und der Integration auch im Verteidigungsbereich entstehen und ein Minimum an Handlungsfähigkeit sowie Souveränität sichern, wenn es auf nationaler wie auch auf internationaler Ebene keinerlei langjährige Planungssicherheit gibt? Zudem muss gewährleistet werden, dass vor allem die Bundeswehr und das Bundeheer keine Dauerbaustellen bleiben, deren Reformen wiederholt scheitern, da nicht langfristig und verlässlich geplant werden kann und vor allem weil relevante Reformen abgebrochen werden, ohne dass man diese zu Ende führt.

## Literaturverzeichnis

*Böckenförde*, Stephan (2014): Die Entwicklung des Sicherheitsverständnisses in Deutschland, in: Stephan Böckenförde/Sven Bernhard Gareis (Hg.), Deutsche Sicherheitspolitik, 2. Auflage, Verlag Barbara Budrich/UTB, Opladen-Toronto 214, S. 13-52.

*Böhm*, Wolfgang (2018): Vorbehalte gegen Soldaten an der EU-Grenze, in: Die Presse, 31.08.2018, S. 2.

*Bürgler*, Eugen (2018): Was Air 2030 leisten soll, in: Sky News.ch, Mai 2018, S. 30-32.

*Bundesheer* (2018): Verteidigungsminister Kunasek zu Besuch bei Schweizer Amtskollegen, 17.05.2018, [www.bundesheer.at/cms/artikel.php?ID=9475](http://www.bundesheer.at/cms/artikel.php?ID=9475) (abgerufen am 17.05.2018)

*Bundesministerium für Landesverteidigung* (2020): Nächste Schritte in der Luft-raumüberwachung / Information und Öffentlichkeitsarbeit, Interne Information 2020, Nr. 18 (06.07.2020)

*Die Presse* (2018): Berlin will EU-Bürger für Bundeswehr anwerben, in: Die Presse, 28.12.2018, S. 2.

*Die Presse* (2019): Der deutsche Nato-Eklat, in: Die Presse, 23.03.2019, S. 6.

*Direktion für Sicherheitspolitik* (2018): Europäisches Projekt zur effektiveren Erfassung und Abwehr von Giftstoffen, Bundesministerium für Landesverteidigung, Wien, 30. August 2018, <http://www.bundeheer.at/cms/artikel.php?ID=9616> (abgerufen am 07.02.2019)

*Doskozil*, Hans Peter (2017): Sicherheit neu denken, von Margaretha Kopeinig, Verlag Kremayr & Scheriau, Wien.

*Gareis*, Sven Bernhard (2014): Militärische Beiträge zur Sicherheit, in: Stephan Böckenförde/Sven Bernhard Gareis (Hg.), Deutsche Sicherheitspoli-

tik, 2. Auflage, Verlag Barbara Budrich/UTB, Opladen-Toronto, S. 115-147.

Gasser, Florian, *Pausackel*, Christina (2020): Wozu abwehrbereit?, in: Die Zeit, 16.07.2020, S. 16.

Krause, Dan (2019a): Luft nach oben. Die Handlungsfähigkeit der EU in der Außenpolitik und Deutschlands Rolle, in: if – Zeitschrift für Innere Führung 1/2019, S. 5-12.

Krause, Dan (2019b): Erfolg oder Fehlschlag – Wie steht es um die Trendwenden der Bundeswehr?, in: Europäische Sicherheit & Technik, 6. Juni 2019, <https://esut.de/2019/06/fachbeitraege/politik-fachbeitraege/12899/erfolg-oder-fehlschlag-wie-steht-es-um-die-trendwenden-der-bundeswehr> (abgerufen am 12.06.2019)

Kunasek, Mario (2018): „Militärische Kooperation schafft Vertrauen“, in: Fokus Nr. 5 /12.2018, Bundesministerium für Landesverteidigung / Direktion für Sicherheitspolitik, Wien.

*Militärakademie (MILAK) an der ETH Zürich* (2020): Aussen-, Sicherheits- und Verteidigungspolitische Meinungsbildung im Trend, hrsgg. von Tibor Szvircsev Tresch und Andreas Wenger, Birmensdorf.

*Militär aktuell* (2017): Die Schweiz nimmt einen neuen Anlauf, in: Militär aktuell 3/2017, S. 52.

*Militär aktuell* (2019): Deutschland: 1,5 Prozent des BIP bis 2024, in: Militär aktuell 2/2019, S. 8.

*Salzburger Nachrichten* (2018): Kunasek schließt Teilnahme Österreichs an Europa-Armee aus, in: Salzburger Nachrichten Onlinedienst, 27. November 2018 06:12 Uhr, <https://www.sn.at/politik/innenpolitik/kunasek-schliesst-teilnahme-oesterreichs-an-europa-armee-aus> (abgerufen am 14.01.2019)

Seidl, Conrad, *Weißensteiner*, Nina (2020): Abschied von der klassischen Verteidigung, in: Der Standard, 24.06.2020, S. 2.

*Staack*, Michael (2014): Normative Grundlagen, Werte und Interessen deutscher Sicherheitspolitik, in: Stephan Böckenförde/Sven Bernhard Gareis (Hg.), Deutsche Sicherheitspolitik, 2. Auflage, Verlag Barbara Budrich/UTB, Opladen-Toronto 214, S. 53-87.

*Streihammer*, Jürgen (2019): Wie die Deutschen zum Nato-Problem wurden, in: Die Presse, 04.04.2019, S. 7.

*Zacharias*, Jürgen: „Der Aufbau einer ‚EU-Armee‘ steht nicht zur Diskussion“, Interview mit Österreichs Bundespräsidenten Alexander van der Bellen, in: Militär Aktuell 3/2017, S. 30-33.

*Zießler*, Joachim (2019): Landeszeitung Lüneburg: Die Truppe sollte schrumpfen. Dan Krause, sicherheitspolitischer Experte an der Helmut-Schmidt-Uni: Trendwenden sind nicht ausreichend, Landeszeitung Lüneburg Online, 07.06.2019 – 14:15 Uhr, <https://www.presseportal.de/pm/65442/4292007> (abgerufen am 12.06.2019)

## Die Autoren

Hauser, Gunther, Dr., Ehrenprofessor der Donau-Universität Krems, Leiter des Referats Internationale Sicherheit am Institut für Strategie und Sicherheitspolitik an der Landesverteidigungsakademie, Wien; Vizepräsident des Wissenschaftlichen Forums für Internationale Sicherheit (WIFIS e. V.), Hamburg.

Krause, Dan, M.A./M.P.S., Helmut-Schmidt-Universität / Universität der Bundeswehr, Hamburg, Geschäftsführer des Wissenschaftlichen Forums für Internationale Sicherheit (WIFIS e. V.), Hamburg.

Mantovani, Mauro, Doz. Dr., Dozent Strategische Studien, Militärakademie (MILAK) an der ETH Zürich, Birmensdorf.

Staack, Michael, Prof. Dr., Professur für Politikwissenschaft, insbesondere Theorie und Empirie der Internationalen Beziehungen, Helmut-Schmidt-Universität / Universität der Bundeswehr, Hamburg. Präsident des Wissenschaftlichen Forums für Internationale Sicherheit (WIFIS e. V.), Hamburg.