

## Ambitionierte Rahmennation: Deutschland in der Nato - die Fähigkeitsplanung der Bundeswehr und das "Framework Nations Concept"

Glatz, Rainer L.; Zapfe, Martin

Veröffentlichungsversion / Published Version

Arbeitspapier / working paper

Zur Verfügung gestellt in Kooperation mit / provided in cooperation with:

Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP)

### Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Glatz, R. L., & Zapfe, M. (2017). *Ambitionierte Rahmennation: Deutschland in der Nato - die Fähigkeitsplanung der Bundeswehr und das "Framework Nations Concept"*. (SWP-Aktuell, 62/2017). Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik -SWP- Deutsches Institut für Internationale Politik und Sicherheit. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-53807-8>

### Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer Deposit-Lizenz (Keine Weiterverbreitung - keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Gewährt wird ein nicht exklusives, nicht übertragbares, persönliches und beschränktes Recht auf Nutzung dieses Dokuments. Dieses Dokument ist ausschließlich für den persönlichen, nicht-kommerziellen Gebrauch bestimmt. Auf sämtlichen Kopien dieses Dokuments müssen alle Urheberrechtshinweise und sonstigen Hinweise auf gesetzlichen Schutz beibehalten werden. Sie dürfen dieses Dokument nicht in irgendeiner Weise abändern, noch dürfen Sie dieses Dokument für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, aufführen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Mit der Verwendung dieses Dokuments erkennen Sie die Nutzungsbedingungen an.

### Terms of use:

This document is made available under Deposit Licence (No Redistribution - no modifications). We grant a non-exclusive, non-transferable, individual and limited right to using this document. This document is solely intended for your personal, non-commercial use. All of the copies of this documents must retain all copyright information and other information regarding legal protection. You are not allowed to alter this document in any way, to copy it for public or commercial purposes, to exhibit the document in public, to perform, distribute or otherwise use the document in public.

By using this particular document, you accept the above-stated conditions of use.

# Ambitionierte Rahmennation: Deutschland in der Nato

Die Fähigkeitsplanung der Bundeswehr und das »Framework Nations Concept«

Rainer L. Glatz / Martin Zapfe

**Berlin verfolgt in der Sicherheits- und Verteidigungspolitik ambitionierte Pläne, die erhebliches Potential für die Bundeswehr und ihre europäischen Partnerarmeen besitzen. Die Bundeswehr könnte langfristig zu einem Rückgrat europäischer Sicherheit werden, Deutschland als »Rahmennation« elementar zur Handlungsfähigkeit der Nato beitragen. Dies erfordert von der künftigen Bundesregierung die Bereitschaft, eine politisch-militärische Führungsrolle im Bündnis anzunehmen. Dabei wird es wohl auch nötig sein, langfristig die Verteidigungsausgaben weiter zu erhöhen.**

Eine größere sicherheitspolitische Rolle Deutschlands, wie sie die Bundesregierung anstrebt, setzt militärische Handlungsfähigkeit voraus. Vor diesem Hintergrund unternimmt das Bundesministerium der Verteidigung (BMVg) weitreichende Schritte in der Fähigkeitsplanung der Streitkräfte, mit grundlegenden Folgen für Deutschland und die Nato. Erste Überlegungen, wie sich die politischen Vorgaben des Weißbuchs von 2016 operationalisieren lassen, wurden im März 2017 in einem internen Übergangsdokument festgehalten, dem sogenannten Bühler-Papier (»Vorläufige konzeptionelle Vorgaben für das künftige Fähigkeitsprofil der Bundeswehr«, verfasst vom Leiter der Abteilung Planung, Generalleutnant Erhard Bühler). Da die Zeichnung einer neuen, umfassenden »Konzeption der Bundeswehr« aussteht, ist dieses Konzept

derzeit die effektive Planungsgrundlage für die Streitkräfte.

In diesem Prozess gehören nationale und Bündnisperspektive untrennbar zusammen. Das Ziel der Bundeswehrplanung ist ein doppeltes. Die Bundeswehr soll explizit, neben den Armeen Großbritanniens und Frankreichs, zu einem Rückgrat europäischer Verteidigungsfähigkeit innerhalb der Nato werden. Zugleich soll sie vor allem durch das vieldiskutierte Rahmennationenkonzept (*Framework Nations Concept*, FNC) direkt und indirekt zur Entwicklung verbündeter Streitkräfte beitragen – mithin zur Handlungsfähigkeit Europas in der Nato. Für die Bundeswehrplanung sind Vorgaben und Strategien der Nato daher so wichtig wie seit Jahrzehnten nicht mehr; sie bestimmen wesentlich die Eckpunkte.

## Rückkehr der Bündnisverteidigung

Die Bedeutung der gegenwärtigen Bundeswehrplanung wird erst vor dem Hintergrund der jüngeren Entwicklung verständlich. Schon seit längerem sind die Streitkräfte faktisch nicht mehr auf Gleichwertigkeit aller Kernaufgaben ausgerichtet, wie sie die Nato 2010 definierte: Bündnisverteidigung, Internationales Krisenmanagement und Kooperative Sicherheit. Priorisierungen waren aufgrund finanzieller Zwänge unausweichlich. Hier kehren sich nun die Vorzeichen der Streitkräfteplanung um.

Seit Ende des Kalten Krieges richtete sich die Bundeswehr sukzessive auf Einsätze des Internationalen Krisenmanagements aus. Die »Verteidigungspolitischen Richtlinien« von 2011 definierten solche Einsätze als »strukturbestimmend«. Fähigkeiten zur Bündnisverteidigung – als erweiterte Landesverteidigung – traten in den Hintergrund. Als direkte Folge der Finanz- und Eurokrise wurde zudem der Sparzwang erheblich. Gespart wurde unter anderem durch den Verzicht auf eine Vollausrüstung der Streitkräfte. Wo erforderlich, sollten Einheiten in Grundbetrieb und Einsatz in einem »Dynamischen Verfügbarkeitsmanagement« auf Material zugreifen. So entstanden zunehmend »hohle Strukturen«. Die Brigaden, Geschwader und Flottillen der Bundeswehr konnten und sollten vornehmlich Einsatzverbände alimentieren, nicht jedoch als Ganzes eingesetzt werden, da ein Szenario der Bündnisverteidigung als höchst unwahrscheinlich galt. Diese Grundannahme wurde hinfällig, als 2014 Russland die Krim annektierte.

Als zentrales Element der Bundeswehrplanung kehrt nun die Bündnisverteidigung zurück, und »hohle Strukturen« sollen konsequent gefüllt werden. Zwar wird offiziell betont, dass Bündnisverteidigung und Krisenmanagement gleichrangig seien. Dies scheint jedoch nur begrenzt haltbar. Die Bundeswehr richtet sich *strukturell* auf hochintensive Operationen zur Bündnisverteidigung aus. Aus demselben Kräfte-dispositiv sollen dann ebenso Kriseneinsätze bewältigt werden. Das ist folgerichtig,

bedeutet jedoch auch, dass künftige Missionen etwa in Nordafrika möglicherweise nur mit geringerem Kräfteansatz durchhaltenfähig sichergestellt werden könnten. Diesen Kompromiss geht die Bundeswehr faktisch ein.

## Grundaufstellung und Einsatzstruktur

Alle Missionsarten sollen formal also gleich stark gewichtet werden, während die Priorität faktisch der Bündnisverteidigung gilt. Operationalisiert werden soll dieser Kompromiss durch eine Unterscheidung zwischen »Grundaufstellung«, »Einsatzstruktur« und »Missionspaketen«. Die militärische Grundaufstellung – in erster Linie die Standorte der Bundeswehr sowie die Grobgliederung der Teilstreitkräfte – soll prinzipiell unverändert bleiben. Entgegen manchen Berichten wird es somit in naher Zukunft keinen erheblichen Aufwuchs des Deutschen Heeres geben. Die Grundaufstellung soll, vor allem in Verbänden mit hoher Einsatzbereitschaft, möglichst genau der Konfiguration für die Bündnisverteidigung entsprechen. Im Grundsatz aber – und für alle anderen Einsätze – sollen Einsatzstrukturen eingenommen werden, die spezifisch auf die jeweilige Aufgabe abgestimmt sind. Dies geschieht durch eine Ergänzung mit Missionspaketen. Sie sollen Fähigkeiten beisteuern, die nicht in der auf Bündnisverteidigung ausgerichteten Grundaufstellung vorhanden sind.

Sollte zum Beispiel mittelfristig eine Panzerbrigade an die Ostgrenze der Nato verlegt werden, dann soll sie sich, wenn auch ergänzt durch Missionspakete, möglichst unverändert in Bewegung setzen. Wäre dieselbe Brigade gefordert, Kräfte für eine Stabilisierungsmission in Nordafrika zu stellen, so ließen sich dafür geschützte Transport- und Führungsfahrzeuge zuführen, die an anderen Standorten als Missionspaket gelagert werden. Sie würden anstelle der Schützenpanzer im Einsatz genutzt werden.

Diese Systematik hat grundlegende Bedeutung für das Verständnis der medial kursierenden Zahlen. In der Tat gibt das Bühler-Papier als »Nationale Ambition« ehrgeizige Ziele vor. Betroffen sind vor allem die Landstreitkräfte. So soll sich zwar an der Zahl von drei Divisionsstäben und acht Brigaden, über die das *Deutsche Heer* heute verfügt, erst einmal nichts ändern; doch bis 2032 soll es möglich sein, diese Einheiten im Rahmen der Bündnisverteidigung gleichzeitig einzusetzen. Jenseits des Jahres 2032 sollen gar Einsatzstrukturen mit zehn Brigaden eingenommen werden können. Wichtiger als die reine Zahl der Brigaden ist zunächst jedoch das Ziel, »hohle Strukturen« aufzufüllen und den Brigaden, Divisionen und Korps des Heeres wichtige Unterstützungsverbände zuzuordnen, damit sich verlorengegangene operative Fähigkeiten wiederherstellen lassen. So soll etwa die Fähigkeit, indirekt durch Raketen- und Rohrtillerie zu wirken, wieder organisch in die Brigaden, Divisionen und Korps integriert werden – durch »Fähigkeitspakete Artillerie«, deren genaue Größe und Struktur allerdings noch unklar sind.

Traditionell ist die *Luftwaffe* als Teil der integrierten Nato-Luftverteidigung am stärksten auf die Allianz ausgerichtet. Sie soll mit ihren fliegenden und bodengebundenen Systemen alle Aufgaben der Luftkriegführung wahrnehmen und zudem den überwiegenden Teil der Kräfte eines multinationalen Luftwaffeneinsatzverbandes (*Multinational Air Group*) stellen. Dieser soll bis zu 350 Einsätze pro Tag fliegen können. Zudem soll die Luftwaffe unter anderem die Fähigkeit zur Seekriegführung aus der Luft wieder glaubhaft erlangen. Die *Marine* wiederum soll zu jeder Zeit mindestens 15 Schiffe sowie unterstützende Fähigkeiten bereitstellen können. Hinzu kommen Zielvorgaben für den Cyber- und Informationsraum, den Weltraum, die Spezialkräfte der Bundeswehr sowie die Streitkräftebasis und den Sanitätsdienst. Während für das Heer also durchaus Investitionen zugunsten einer besseren Ausstattung vorgesehen sind, sollen Luftwaffe und Marine ihre

Fähigkeiten primär auf Basis vorhandener – und nur in zweiter Linie durch Einführung neuer – Plattformen ausbauen.

Die Bundeswehr ordnet sich auf diesem Weg konsequenter als bislang Vorgaben der Nato unter und partizipiert an der multinationalen Streitkräfteplanung. Dabei äußert sich die zentrale Rolle der Nato in zweierlei Weise: Erstens wird die Bundeswehrplanung bewusst in den Nato-Verteidigungsplanungsprozess eingebettet, zweitens übernimmt Deutschland eine führende – oft missverstandene – Funktion im Rahmen des FNC der Allianz.

### **Planungsvorgaben aus Brüssel**

Zum ersten Punkt: Die Bundeswehr folgt mit ihrer Refokussierung auf Bündnisverteidigung auch strategischen Vorgaben der Nato, die einen vergleichbaren Schwenk vollzieht. Die Nato-Gipfel von Wales 2014 und Warschau 2016 standen unter den Vorzeichen der neuen Notwendigkeit, Rückversicherung und Abschreckung gegenüber Russland glaubhaft untermauern zu können. Die Allianz beschloss in ihren politischen Leitlinien ein neues Ambitionsniveau, mit dem unter anderem das Szenario zur Planungsgrundlage wurde, eine große, streitkräftegemeinsame Operation zur Bündnisverteidigung (*Major Joint Operation »Plus«, MJO+*) durchführen zu können. Auf dieser Basis verhandelte die Nato nun mit den Mitgliedstaaten über neue Vorgaben zur Streitkräfteplanung.

Die Bundesrepublik hat somit zum ersten Mal – und als erste große Nation – die Resultate des Nato-Verteidigungsplanungsprozesses als »Soll-Vorgabe« für die eigene Streitkräfteplanung übernommen. Zwar behält Berlin die volle Kontrolle über den Prozess, denn als Grundlage der Planung gelten nach wie vor nur die von Deutschland ganz oder teilweise *akzeptierten* Vorgaben, und zudem sind diese nur *politisch* verbindlich. Dennoch handelt es sich symbolisch und planerisch um einen bedeutsamen Schritt. Die oben beschriebenen Ziele sollen bis 2032 erreicht werden, teil-

weise auch erst später. Damit sollen sich die individuellen nationalen Planungsziele der Bundeswehr in eine Nato-Planung einfügen, durch die langfristig im Bündnis ein qualitativ und quantitativ ausreichendes Fähigkeitsdispositiv erreicht wird.

### **Die Bundeswehr als »Ankerarmee«**

Zum zweiten Punkt: Die Bundeswehr soll indirekt Verantwortung für die Entwicklung der Streitkräfte verbündeter Staaten übernehmen. Wenige Aspekte der Bundeswehrplanung haben international für mehr Aufmerksamkeit gesorgt als die von Deutschland koordinierte Gruppe des Nato-Rahmennationenkonzepts, und wenige sind mit so vielen Missverständnissen behaftet. Konsequenz und mit strategischem Realismus umgesetzt, hat dieses Konzept das Potential, Struktur und Charakter europäischer Streitkräfte in der Nato nachhaltig zu verändern.

Das heutige FNC entstand 2013 aus einer deutschen Idee. 2014 wurde es von der Nato angenommen. Dennoch bleibt es ein von den Einzelstaaten getragenes, finanziertes und gestaltetes Konzept. Dies schafft Flexibilität, führt aber auch zu einer nachteiligen Begriffsunschärfe. Schon die Nato kennt drei verschiedene FNC-Ansätze, die sich jeweils um eine Rahmennation gruppieren und in Ziel, Methode und Struktur sehr unterschiedlich sind. Deutschland koordiniert eine Gruppe; um die *Joint Expeditionary Force* der britischen Armee gliedert sich eine weitere, die somit einen Einsatzverband für hochintensive Operationen im Blick hat. Italien koordiniert die dritte Gruppe, die, deutlich weniger ambitioniert, Fähigkeiten für Stabilisierungsoperationen erhalten und aufbauen soll. Hinzu kommt, dass 2015 auch die EU ein eigenes »Framework Nation Concept« (bewusst ohne -s an »Nation«) beschlossen hat. Im Folgenden ist mit der Bezeichnung »FNC« ausschließlich die von Deutschland als Rahmennation koordinierte Gruppe gemeint.

Prozesse reflektieren Politik. In den Arbeitsprozessen der FNC-Gruppe nimmt Deutschland eine entscheidende Rolle ein. Die wesentlichen Steuerungsgremien tagen unter deutschem Vorsitz. Grundsatz-Entscheidungen fällen die FNC-Verteidigungsminister auf Treffen, die ebenfalls von Berlin vor- und nachbereitet werden.

Die deutsche FNC-Gruppe hat heute zwei Standbeine, die nur teilweise voneinander abhängig sind. Seit Beginn konzentriert sich die Gruppe auf eine *koordinierte Fähigkeitsentwicklung* in »Clustern«; seit 2015 steht zusätzlich der Aufbau *großer multinationaler Truppenkörper* im Fokus. Neben Deutschland sind bis heute 19 Staaten beigetreten; sieben davon haben bisher eigene Truppen für das zweite Betätigungsfeld zugesagt, andere prüfen dies noch. Formal sind beide Standbeine des FNC gleichwertig. Als Rahmenbedingung für die Bundeswehrplanung und hinsichtlich der langfristigen Folgen für die Allianz ist jedoch der Aufbau großer Truppenverbände von höherer Bedeutung.

### **Fähigkeitsentwicklung**

Ziel des ersten FNC-Elements ist es, Fähigkeitslücken in koordinierter Weise durch die teilnehmenden Staaten zu schließen. Identifiziert werden solche Lücken von der Allianz; die weiteren Schritte steuern jedoch die FNC-Staaten, angeleitet von Deutschland. Das deutsche FNC umfasst heute 16 Cluster, die sich jeweils um ein Fähigkeitsziel kümmern, etwa die U-Boot-Abwehr. Die FNC-Nationen entscheiden frei, an welchen Clustern sie sich beteiligen wollen; alternativ können sie auch Beobachterstatus einnehmen. Koordiniert wird jedes Cluster von jeweils einem Referat des BMVg.

Die Ausrichtung des FNC auf Fähigkeitsentwicklung – angelehnt an den Nato-Verteidigungsplanungsprozess – war 2013/14 nicht revolutionär, gab es doch bereits vergleichbare Programme in der Allianz und der EU (*Smart Defence/Pooling & Sharing*). Eine neue Qualität erhielt dieses Standbein jedoch, als die FNC-Verteidigungsminister

2015 beschlossen, die Fähigkeitsentwicklung eng an die strategisch-operative Antwort der Nato auf Russlands Aggression zu koppeln. Seitdem ist es möglich, die Fähigkeitscluster nicht nur als generische Inselösungen zu betrachten, sondern sie direkt mit Einsatzverbänden der Allianz zu verbinden – etwa mit der »Speerspitze« der Nato, der *Very High Readiness Joint Task Force* (VJTF) und der *verbesserten Nato Response Force* (eNRF). So soll beispielsweise ein multinationales Feldlazarett der Ausbaustufe 2 für eine Rotation der VJTF bereitstehen können, um der Kooperation auf diesem Wege feste Parameter und verbindliche Planungsdaten zu geben.

### **Aufbau großer Truppenkörper**

Letztlich kann die Fähigkeitsplanung der Bundeswehr nur im Kontext des 2015 beschlossenen Aufbaus großer Truppenkörper um die Rahmennation verstanden werden. Was mitunter als Kern einer – gar von Berlin dominierten – »europäischen Armee« dargestellt wurde, ist zunächst bloß ein ambitionierter Plan zur Streitkräfte-Entwicklung unter deutscher Führung.

Seit Moskaus Annexion der Krim steht die Nato vor der Herausforderung, ihre Abschreckung gegenüber Russland auf neue Grundlagen zu stellen. Erforderlich sind dafür unter anderem glaubwürdige konventionelle Handlungsoptionen. Die Allianz hat ab 2014 bedeutsame Schritte unternommen. Im Baltikum und in Polen schuf sie eine verbesserte Vornepräsenz (*Enhanced Forward Presence*, eFP) – eine politisch ausgewogene und militärisch wichtige Maßnahme. Spätestens jetzt stellt sich aber die Frage, ob Folgekräfte verfügbar sind, um die noch immer schwache Vornepräsenz sowie alliierte Partner zu stärken. Die erste »Welle« in einem etwaigen Konflikt würde von den Kräften der eFP, den Armeen der regionalen Staaten und anderen Präsenzkraften gestellt. Als zweite Welle soll die eNRF dienen, vor allem mit ihrer »Speerspitze«. Für die dritte Welle gibt es keine designierten Einheiten; vielmehr würden

die Staaten jene Streitkräfte aufbieten, die sie haben.

Genau an dieser Stelle treffen sich Streitkräfte-Entwicklung und Verteidigungsplanung, und hier setzt das zweite und wichtigere Element des deutschen FNC an – mit doppelter Stoßrichtung. Zum einen soll die enge Kooperation von Einheiten der FNC-Staaten um die Bundeswehr herum dazu beitragen, eine grundsätzlich bessere Interoperabilität zu erreichen und die Streitkräfte-Entwicklung zu harmonisieren. Zum anderen soll mit Blick auf mögliche Einsatz-Szenarien (etwa im Osten der Allianz, aber nicht nur) die Grundlage für kampfstärke multinationale Divisionen um die Rahmennation Deutschland gelegt werden, um so Folgekräfte verfügbar zu machen. Das ist neu und politisch wie militärisch sehr ambitioniert.

Zu Lande, zu Wasser oder in der Luft wäre die Rolle Deutschlands in diesen Verbänden und Strukturen signifikant. Auch ein Blick auf die Ziele und Zeitlinien des FNC macht die integrale Verbindung zur Bundeswehrplanung deutlich. Bis 2032, also parallel zur nationalen Planung, soll es möglich sein, aus dem FNC-Streitkräftepool potentiell drei multinationale Divisionen mit jeweils bis zu fünf schweren Brigaden in den Einsatz zu bringen. Zwei der drei Divisionen würden nach heutigem Stand aus deutschen Divisionsstäben und -strukturen gebildet. Für die Luftwaffe sind nationale und FNC-Zielvorgabe sogar teilweise deckungsgleich: Der im Rahmen des FNC angepeilte multinationale Einsatzverband ist wesentlicher Planungsrahmen für die deutsche Luftwaffenführung und wäre zu über 75 Prozent auf Fähigkeiten der Bundesrepublik angewiesen. Mit Blick auf die Marine manifestiert sich das FNC vor allem in Vorgaben für die Kommandoebene und in einem deutsch dominierten Marinekommando für die Ostsee – eine Rückkehr zum altbekannten Regionalfokus in der Nato. Deutschland würde somit, für die meisten der kleinen Anlehnungspartner wie für die Nato insgesamt, in den meisten

denkbaren Szenarien der Bündnisverteidigung zur unverzichtbaren Nation.

Für Missverständnisse sorgt vielfach die Frage, inwiefern Einheiten der FNC-Partnerstaaten deutschen Divisionskommandos »unterstellt« werden. Auch wenn die Begrifflichkeiten nicht auftauchen, gilt hier die Strukturlogik der Bundeswehrplanung, wonach die Grundaufstellung nicht zwingend der Einsatzstruktur entspricht. Brigaden der Niederlande, Tschechiens oder Rumäniens werden weder truppendienstlich der Bundeswehr unterstellt noch dauerhaft in Deutschland stationiert. In jedem Szenario behalten alle Staaten – einschließlich Deutschland – auf absehbare Zeit die politische Handlungsfreiheit, ihre Streitkräfte nach eigenen Vorstellungen auszurüsten und einzusetzen. Die »Verschränkung« europäischer Streitkräfte mag faktische Abhängigkeiten erzeugen und soll dies mittel- bis langfristig auch. Wenn kleinere Staaten Fähigkeiten aufgeben, entstehen einseitige Bindungen, die durch das FNC potentiell verstetigt werden. Doch alle Staaten haben im FNC gegenüber deutschen Strukturen nicht nur die Möglichkeit des »Plug-in«, sondern explizit auch das Recht auf ein »Plug-out«. Allein dies zeigt, dass Befürchtungen, es entstehe eine »deutsch kommandierte europäische Armee«, den Blick auf die wesentlichen Elemente dieser Streitkräftekooperation verstellen. Zugleich gilt aber auch, dass die Erwartungen an Effizienzgewinne durch das Konzept gedämpft werden müssen, wenn es im Krisenfall keine letztverbindliche Zusammenarbeit gibt.

### **Kritische Implikationen**

Die beschriebenen Entwicklungen bergen zahlreiche Implikationen. Zumindest sechs davon – die im Folgenden thematisiert werden – scheinen wesentlich für die Bundeswehr und Deutschlands Rolle in der Nato.

### **Militärische Priorisierung mit Risiken**

Die in der Fähigkeitsplanung der Bundeswehr angelegte Refokussierung auf Bündnisverteidigung spiegelt politische Realitäten und ist konsequent. Sie birgt jedoch auch Risiken. Die Nato kann den Kompromiss einer Nicht-Priorisierung gewisser Regionen (»360-Grad-Ansatz«) eingehen, da sich die Streitkräfte der Mitgliedstaaten ohnehin vorrangig auf Herausforderungen in ihrer jeweiligen Region einstellen. Frankreich etwa richtet seine Streitkräfte zunehmend auf Einsätze zur Terrorismusbekämpfung und Stabilisierung in Nordafrika aus; zugleich beteiligt es sich nur zurückhaltend an der Nato-Vornepräsenz im Baltikum und in Polen. Die Bundeswehr hingegen priorisiert nun faktisch die Bündnisverteidigung, wird sich jedoch als »Ankerarmee« auch etwaigen Operationen im Süden nicht entziehen können.

Zwar ist die Systematik von Grundaufstellung, Einsatzstruktur und Missionspaketen sinnvoll; sie wird aber die entstehenden Probleme nur lindern können. Sollte es einen neuen Stabilisierungseinsatz wie ISAF geben oder die *Resolute Support Mission* in Afghanistan eskalieren, würde die Bundeswehr hinsichtlich Kontingent-Gestellung und Durchhaltefähigkeit vor ähnlichen Herausforderungen stehen, wie sie nach 1990 ständig zu bewältigen waren. Die Planung des BMVg ist hier erfreulich explizit; doch auch den politischen Akteuren in Bundesregierung und Bundestag muss dies klar sein.

### **Hoher Finanzbedarf**

Die Pläne der Bundeswehr erfordern langfristig weiter steigende Verteidigungsausgaben. Wichtig ist dabei, Planungssicherheit über das Ausmaß der Steigerungen zu schaffen, denn nur so lassen sich Großinvestitionen umsetzen, die über mehrere Haushaltsjahre laufen. Hier wurden deutliche Fortschritte erzielt. Die »Trendwende Finanzen«, 2015 im BMVg eingeleitet, sieht mit der mittelfristigen Finanzplanung vor, bis 2021 einen Verteidigungshaushalt von

rund 42,4 Milliarden Euro zu realisieren (gegenüber 37 Milliarden Euro im Jahr 2017). Damit soll bereits 2020 das Nato-Ziel erreicht werden, 20 Prozent der Verteidigungsausgaben für Rüstungsinvestitionen zu verwenden.

Diese Festlegung ist weit bedeutender als die politisch sensible und kontraproduktive Debatte um das »2-Prozent-Ziel« der Nato – also die Vorgabe, jeder Mitgliedstaat solle bis 2024 für die Verteidigung 2 Prozent seines Bruttoinlandsprodukts (BIP) ausgeben. Wie konkret und verbindlich die Marke tatsächlich ist, sei hier dahingestellt. Die deutschen Verteidigungsausgaben werden jedenfalls, trotz der jüngsten Steigerung, im Jahr 2021 mit weniger als 1,3 Prozent des BIP noch weit von dieser Schwelle entfernt sein – anhaltendes Wirtschaftswachstum vorausgesetzt. Auch losgelöst von allianzpolitisch symbolträchtigen Zahlen scheint klar, dass die bisher kommunizierten Investitionen von 130 Milliarden Euro bis 2030 nicht ausreichen werden, um die Bundeswehr aufgabengerecht zu modernisieren und die ambitionierten Aufgaben als Rahmennation voll zu erfüllen. Dies gilt schon allein wegen des enormen Nachholbedarfs der Streitkräfte.

Das FNC wird dabei nicht helfen, Geld zu sparen, im Gegenteil. Zwar ist wesentlich für den langfristigen Erfolg, dass durch die Kooperationen Ausgaben sinnvoller getätigt werden, gemeinsam operierende Verbände möglichst die gleiche Ausstattung erhalten und sie somit effizienter sind. Doch das Konzept zielt primär auf dauerhafte militärische Effektivität – und erst dann auf Effizienz. Anders als Projekte wie *Smart Defence* und *Pooling & Sharing* ist gerade das wichtige Standbein der »großen Truppenkörper« ein militärisch-politisches Investitionsprojekt. Deutschland geht als Rahmennation Verpflichtungen ein, die darauf hinauslaufen, militärische Fähigkeiten von Bündnispartnern zumindest indirekt mitzufinanzieren. Das FNC ist ein sicherheitspolitisches und kein ökonomisches Konzept, und politisch-militärische Führung hat ihren Preis.

### Gefahr der Modernisierungsfalle

Umso wichtiger scheint, dass Deutschland das FNC weiterhin klar auf das Langfristziel eines einsatzbereiten Streitkräftepools auf Basis der Nato-Staaten verpflichtet – und nicht auf konkrete und stehende multinationale Eingreifkräfte. Frühere Ansätze der Nato und auch der EU, multinationale Verbände aufzubauen (wie NRF oder die *EU Battle Groups*) gerieten in die »Modernisierungsfalle«. Sie boten ein erfolgreiches Instrument zur Streitkräfte-Entwicklung, schufen aber keine effektiven Verbände für den Einsatz. Zu schwerfällig war der Prozess der Kräftegenerierung, als zu unflexibel erwiesen sich die Strukturen, zu abhängig waren Nato und EU vom Willen der jeweils truppenstellenden Staaten. Wann immer schnelle und entschlossene Reaktionen nötig wurden, kamen meist doch überwiegend nationale Verbände zum Einsatz, die effektiv und flexibel operieren konnten.

Die Modernisierungsfalle ist auch im inklusiven Ansatz des FNC angelegt. Denn Interoperabilität gilt nicht als Voraussetzung für eine Teilnahme, sondern als *Ziel* der Kooperation. Das mag notwendig sein. Doch zeigt ein Blick auf die bisherigen »Truppensteller« des FNC, dass viele mitteleuropäische Partner ein wesentliches Interesse daran haben, langfristig die eigenen Streitkräfte zu modernisieren. Jedenfalls sollten politisch keine Illusionen über die kurz- und mittelfristigen Möglichkeiten der FNC-Truppenkörper genährt werden (eine Ausnahme bildet vielleicht die deutsch-niederländische Kooperation).

Gerade Deutschland steht bei seinen großen Verbündeten nicht zu Unrecht im Verdacht, aus einem integrationsfreundlichen Impetus heraus die politische Symbolik multinationaler Streitkräfte zu oft über den letztlich wichtigeren militärischen Zweck zu stellen – Kooperation also um der Kooperation willen zu befürworten. Das FNC hingegen ist ein systematischer und strukturierter Ansatz, um auf lange Sicht europäische Streitkräfte in der Nato aufzubauen und aus diesem Pool heraus *indirekt* die Aufstellung von Einsatzverbänden zu



erleichtern. Nationale Streitkräfte werden jedoch auf absehbare Zeit weiter Grundlage der Nato sein. Deutschland wird sich aus seiner militärischen Verantwortung nicht »herauskoooperieren« können.

### **Ausstrahlung auf die EU**

Bis auf wenige Ausnahmen gibt es keine »Nato-Kräfte« oder »EU-Kräfte«, sondern nur Streitkräfte der Mitgliedstaaten, die der jeweiligen Organisation unterstellt werden können. Das ist keine Schwäche. Es ist gerade der Fokus auf dem Nato-Streitkräftepool – im Gegensatz zu multinationalen Einsatzverbänden –, der dem FNC Bedeutung über die Allianz hinaus verleiht. Zwar ist die Möglichkeit vorgesehen, FNC-Verbände der Nato zu unterstellen. Im Grundsatz jedoch bleiben die »großen Truppenkörper« Kräfte der Staaten, und sie könnten etwa auch in Operationen der EU eingesetzt werden.

Da all diese Kräfte und Operationen von denselben Streitkräften gebildet bzw. durchgeführt werden müssten, trägt das FNC potentiell auch wesentlich zur Handlungsfähigkeit der EU bei. Zur Koordination mit EU-Prozessen ist die Europäische Verteidigungsagentur mit Beobachterstatus am FNC beteiligt, und die Beschlüsse des deutsch-französischen Ministerrats von Juli 2017 zur Zukunft der »Ständigen Strukturierten Zusammenarbeit« im Rahmen der EU sind, richtig umgesetzt, durchaus komplementär zu Nato und FNC. Als Säule einer stärkeren europäischen Verteidigungsidentität in der Nato kann das FNC gerade angesichts der Erschütterungen im transatlantischen Verhältnis eine Bedeutung über die Allianz hinaus gewinnen.

### **Frage politischer Handlungsfähigkeit**

Für Deutschland ist die Rolle als militärische und politische Führungsmacht in vieler Hinsicht ungewohnt. Auch wenn sich Berlin durch das FNC nicht *rechtlich* bindet: Die Bundeswehr würde auf dem eingeschlagenen Kurs eine der wichtigsten Armeen des Kontinents, und durch das FNC trägt

Deutschland auch indirekt Verantwortung für die Einsatzbereitschaft verbündeter Streitkräfte. Es scheint noch dringender als bisher, dass in Berlin die Debatte über Deutschlands gestiegene Bedeutung in der Nato und Europa größeren Raum bekommt.

In dieser nationalen Diskussion gibt es konkrete Vorschläge. Die »Rühe-Kommission« zur Überprüfung des Parlamentsbeteiligungsgesetzes empfahl 2015, die Gestellung von »multilateralen militärischen Verbundfähigkeiten« für Deutschland politisch verbindlicher zu machen. Zudem scheint auch weiterhin geboten – wie von der Kommission angeregt –, die rechtlich-politischen Rahmenbedingungen von »Bündnisverteidigung als Landesverteidigung« und die verfassungsrechtlichen Grundlagen des Einsatzes von Streitkräften zu diskutieren.

### **Notwendigkeit deutscher Führung**

Schließlich scheint langfristig militärische und politische Führung notwendig, um das Potential der gegenwärtigen Bundeswehrplanung und des FNC zu nutzen. Dies ist kein Allgemeinplatz. Das FNC kann als Konzept der Staaten kein Selbstläufer sein. Wo entschlossene Führung durch Deutschland fehlt, wandelt sich die Flexibilität des FNC von einer Stärke zur Schwäche. Sowohl im BMVg als auch in der Nato muss das Projekt auf hoher Ebene angesiedelt und mit klaren Verantwortlichkeiten geführt werden.

Im Detail sind noch viele Fragen zu den Auswirkungen der Fähigkeitsplanung zu klären, und die militärischen Organisationsbereiche haben umfangreiche Prüfungsaufträge erhalten. Noch befindet sich vieles im luftigen Raum ministerieller Konzepte. Sollte Deutschland aber den politischen, finanziellen und militärischen Preis auf Dauer zu zahlen bereit sein – und die Öffentlichkeit dies mittragen –, dann hat der heutige Kurs des Verteidigungsministeriums das Potential, die ambitionierte Fähigkeitsplanung der Bundeswehr für Deutschlands Partner innerhalb und jenseits der Allianz in kritischen Zeiten fruchtbar zu machen.

© Stiftung Wissenschaft und Politik, 2017  
Alle Rechte vorbehalten

Das Aktuell gibt die Auffassung der Autoren wieder

**SWP**  
Stiftung Wissenschaft und Politik  
Deutsches Institut für Internationale Politik und Sicherheit

Ludwigkirchplatz 3–4  
10719 Berlin  
Telefon +49 30 880 07-0  
Fax +49 30 880 07-100  
www.swp-berlin.org  
swp@swp-berlin.org

ISSN 1611-6364

### **Lektüre-Empfehlungen**

Rainer Glatz/Martin Zapfe  
*Nato-Verteidigungsplanung zwischen Wales und Warschau. Verteidigungspolitische Herausforderungen der Rückversicherung gegen Russland*  
SWP-Aktuell 95/2015,  
Dezember 2015

Claudia Major/  
Christian Mölling  
*Das Rahmennationen-Konzept. Deutschlands Beitrag, damit Europa verteidigungsfähig bleibt*  
SWP-Aktuell 67/2014,  
November 2014

SWP-Aktuell 62  
August 2017