

Zielkonflikte der Bundeswehrplanung

Die deutsche Sicherheits- und Verteidigungspolitik steht vor grossen Herausforderungen. Die Streitkräfte sehen sich mit schwierigen Personal- und Finanzfragen konfrontiert. Hinzu kommen Zielkonflikte zwischen politischen und militärischen Prioritäten.

Von Alexander Feltes und Niklas Masuhr

Bundeskanzler Olaf Scholz rief unmittelbar nach der russischen Invasion der Ukraine im Februar 2022 eine «Zeitenwende» in der deutschen Sicherheits- und Verteidigungspolitik aus. Dieser inzwischen viel zitierte Begriff versprach vor allem eine Aufwertung der Bundeswehr. Diese Erwartung scheint sich nur teilweise zu erfüllen. Auf der einen Seite wurde ein hundert Milliarden Euro starkes Sondervermögen eingerichtet, die Reform von Beschaffungsprozessen angestossen und die Einsatzfähigkeit der Bundeswehr finanziell priorisiert. Auf der anderen Seite zeichnet sich jedoch ab, dass der Wehretat langfristige nicht im versprochenen Ausmass angehoben und die aktuellen finanziellen Infusionen ab dem Jahr 2027 bereits abklingen werden.

Streitkräfteplanung bedeutet immer ein Abwägen von Zielkonflikten. So muss etwa die Balance zwischen Einsatzbereitschaft (Ausbildung, Munition, Ersatzteile, Training) einerseits und Modernisierung (Einführung neuer Waffensysteme und Technologien) andererseits bestimmt werden. Insbesondere im deutschen Heer scheint derzeit Einsatzbereitschaft priorisiert zu werden. Ferner hat die Bundesregierung eine Reihe von Leuchtturmprojekten initiiert, die auch politisch gedacht sind. Zugleich können diese Vorhaben jedoch längerfristig Ressourcen binden und somit den (Wieder-) Aufwuchs der Bun-



Die Rheinmetall-Produktionsstätte für militärische Ausrüstung der Bundeswehr in Kassel, Deutschland im Juli 2023. Kai Pfaffenbach / Reuters

deswehr in der Breite gefährden. Die Entscheidung, künftig eine Bundeswehrbrigade permanent in Litauen zu stationieren, ist ein entsprechendes Beispiel.

Auch in Beschaffungsfragen sind Zielkonflikte unvermeidbar. So müssen die Prioritäten der heimischen Rüstungsindustrie ebenso berücksichtigt werden, wie die militärische Bedarfslage und die finanziellen Möglichkeiten. Zudem gilt es, Beziehungen zu europäischen und transatlantischen

Partnern einzubeziehen und gegebenenfalls abzuwägen. Vor der russischen Invasion der Ukraine 2022 wurden militärische Parameter wenig berücksichtigt. Die in der Zeitenwende ausgerufene Umkehr ist nun mit politischen Kosten verbunden.

Allianzvorgaben

Auf dem NATO-Gipfel in Madrid im Juni 2022 beschlossen die Alliierten ein anspruchsvolleres militärisches Ambitionsniveau. Aktive Truppenteile sollen verstärkt

und deren Einsatzbereitschaft verbessert werden. Dies erhöht den Druck auf nationale Streitkräfte, einschliesslich der Bundeswehr, «Masse» zu regenerieren und dem Bündnis zur Verfügung zu stellen.

Konkret werden bereits existierende Kontingente der *enhanced Forward Presence* (eFP) in Polen, der Südostflanke und dem Baltikum von Bataillonen zu Brigaden aufgewertet, um vor Ort die Verteidigungsfähigkeit der Mitgliedsstaaten zu erhöhen. Ferner schickt sich die NATO über das *New Force Model* an, innerhalb von 180 Tagen insgesamt 800 000 Truppen verfügbar machen zu können. 300 000 Soldatinnen und Soldaten sollen in hoher Einsatzbereitschaft gehalten werden, also innerhalb von 30 Tagen eingesetzt werden können. Während die östliche NATO-Präsenz nach 2014 eher als «Stolperdraht» beschrieben werden konnte, soll die Verteidigung vor Ort nun durchhaltefähiger werden.

Deutschland soll hier einen gewichtigen Beitrag liefern. Ziel ist es, ab 2025 eine vollausgestattete Division, 65 Flugzeuge und zwanzig Schiffe in die NATO-Kräfte mit hoher Einsatzbereitschaft einfließen zu lassen. Seit den NATO-Anpassungen infolge der russischen Krim-Annexion 2014 sind deutsche Kräfte Polen und insbesondere Litauen zugeordnet. Diese geografische Verankerung wird beibehalten. Insbesondere mit Blick auf die Interoperabilität soll die Bundeswehr als «Anleharmee» über das Rahmennationenkonzept (*Framework Nations Concept*, FNC, siehe [CSS Analyse 218](#)) einen Beitrag leisten. Bei den Bodentruppen wurde im April 2023 nach jahrzehntelanger Kooperation das niederländische Heer operativ in die Bundeswehr eingegliedert. Umgekehrt ist das deutsche Seebataillon in die niederländische Marineinfanterie integriert. Ferner ist angedacht, in Zukunft bisher lediglich «assozierte» rumänische und tschechische Verbände ähnlich einzubinden.

Heer

Vor allem beim deutschen Heer besteht erheblicher Nachholbedarf. Bereits vier Jahre nach dem ersten russischen Eindringen in die Ukraine 2014 wurde beschlossen, bis 2027 bzw. 2031/32 zwei vollausgestattete mechanisierten Divisionen einsatzbereit zu haben. Die russische Eskalation 2022 und die Ausrufung der Zeitenwende beschleunigten diese Vorgaben auf die Zieldaten 2025, respektive 2027. Die geplante hohe Einsatzbereitschaft wird häufig als «Kaltstartfähigkeit» bezeichnet, weshalb entsprechend vorgehaltene Verbände über

hohe Ausrüstungsniveaus und Personalstände verfügen müssen. Die bisher oft vorherrschende Praxis, Ausrüstung für Einsatzverbände aus anderen Einheiten zusammenzustellen, ist keine Option mehr.

Die neue Konzeption «Zielbild Einsatzkräfte Heer», die dem Reservistenverband vorliegt, zielt auf drei Divisionen ab. Neben den zwei mechanisierten «Panzerdivisionen», die sich wesentlich im Umbau und Aufwuchs befinden, steht die leichte «Division Schnelle Kräfte». Hierin wird jeweils eine Brigade pro Division durch die Nieder-

Vor allem beim deutschen Heer besteht erheblicher Nachholbedarf.

lande gestellt. Hinsichtlich der «Panzerdivisionen» dreht sich ein beträchtlicher Teil der aktuellen Heeresdiskussion um mittlere Kräfte, die mit gepanzerten Radfahrzeugen ausgestattet werden. Diese Einheiten basieren auf einem Kompromiss zwischen Durchhaltefähigkeit und Mobilität. Denn im Gegensatz zu den schienengebundenen Panzerverbänden sind mittlere Kräfte über das Strassennetz verlegbar. Sie sollen somit vor Ort stationierte Verbände und leichte Reaktionskräfte unterstützen, bis schwere Panzerverbände nachgeführt werden.

Mit Blick auf die Beschaffung dominiert im Heer derzeit das Schliessen von Lücken. Neben jahrelangen finanziellen und materiellen Defiziten hat auch die Unterstützung der ukrainischen Streitkräfte dem Materialstand zugesetzt. Insbesondere das Inventar der an die Ukraine transferierten Kampfpanzer, Panzerhaubitzen, sowie Munitions- und Ersatzteilbestände sollen aufgefüllt werden. Neben dem Aufwuchs des Heers soll eine deutsche Brigade permanent in Litauen stationiert werden. Unbenommen ihres politischen und strategischen Wertes könnte diese Entscheidung grossen logistischen, materiellen und personellen Druck auf das Heer ausüben und seine Einsatzbereitschaft belasten. Rekrutierungs- und Personalbindungsprobleme dürften sich zudem durch die dauerhafte Auslandsstationierung verschärfen.

Luftwaffe

In der Dimension Luft konzentriert sich die Modernisierung der Bundeswehr vor allem auf die politisch lang verschleppte Nachfolge der in die Jahre gekommenen Tornado-Kampfflugzeuge. Ihre Nutzung soll nach Planung des Verteidigungsministeriums Ende 2030 auslaufen. Mit ihrer

Ausmusterung entstehen bedeutsame strategische Lücken, die gefüllt werden müssen – sowohl im deutschen als auch im Allianzkontext. Zugleich verkomplizieren Zielkonflikte zwischen nationalen, transatlantischen und europäischen Prioritäten die Weiterentwicklung der Luftwaffe. Ähnliche Abwägungen betreffen das gemeinsame europäische Anschaffungsprojekt *European Sky Shield Initiative* (ESSI).

Mit dem Tornado deckt die Luftwaffe zwei essenzielle Fähigkeiten ab: zum einen die materielle Grundlage der nuklearen Teilhabe, also die Fähigkeit, US-amerikanische nukleare B61-Bomben ins Ziel zu fliegen; zum anderen die Unterdrückung feindlicher Luftabwehr.

Die russische Invasion der Ukraine diente als Triebfeder, um die drohende nukleare Lücke nahtlos zu schliessen. Bereits im März 2022 entschied die Bundesregierung, die US-amerikanischen Tarnkappen-Mehrzweckkampfflugzeuge F-35 Lightning II zu beschaffen. Neben der gesicherten Rolle als Träger der nuklearen Teilhabe spielen F-35 eine zentrale Rolle in einer Reihe von NATO-Einsatzkonzepten – eine Position, die das Kampfflugzeug für Jahrzehnte beibehalten wird. Neben dem F-35 wird der Eurofighter Typhoon, der bisher in der Bundeswehr primär als Luftüberlegenheitsjäger eingesetzt wurde, durch Modernisierungen flexibilisiert. So sollen Fähigkeiten für Luft-Boden-Schläge und den Einsatz von Mitteln elektronischer Kriegsführung ausgebaut, respektive hinzugefügt werden. Die Zahl der Eurofighter insgesamt wird allerdings nur geringfügig erhöht.

Die im Herbst 2022 von der Bundesregierung lancierte ESSI stellt ein Paradebeispiel für den Leuchtturmcharakter gewisser Rüstungsprojekte dar. Mit dieser gemeinsamen Beschaffungsinitiative sollen kritische Fähigkeitslücken geschlossen werden. Zugleich stellen sich Fragen bezüglich der Opportunitätskosten, die durch den Fokus auf Systeme zur Abwehr ballistischer Raketen entstehen. Bundeskanzler Olaf Scholz präsentierte ESSI, während Russland seine Schläge gegen die Infrastruktur der Ukraine intensiviert. Entsprechend wurde das Programm als Notwendigkeit dargestellt, um die europäische Zivilbevölkerung zu schützen. In der Tat spricht im Lichte des Ukrainekriegs viel für den Ausbau der europäischen Luftverteidigung. Denn Schadensbegrenzungsoptionen beeinflussen das Kosten- und Risikokalkül des Angreifers und machen somit die Abschreckung

glaubwürdiger. «Europäisch» bedeutet in diesem Fall kein EU- oder NATO-Projekt, sondern ein multilaterales Beschaffungskonglomerat, geführt von Deutschland.

Im Rahmen von ESSI sollen bestehende Luftabwehrsysteme ausgebaut werden. Bestände und Modernität der US-amerikanischen Patriot-Abwehrsysteme mittlerer bis langer Reichweite gilt es zu erhöhen. Zudem sollen Systeme mittlerer und kurzer Reichweite, sowie Nah- und Nächstbereichsverteidigungssysteme gemeinsam beschafft werden. Schliesslich enthält die Initiative das Vorhaben, US-israelische Arrow-3-Raketen zu beschaffen, welche Mittelstreckenraketen in Höhen von bis zu 100 Kilometern abfangen sollen. Indes ist unklar, wie Arrow in die bisherigen Luft- und Raketenabwehrnetzwerke der NATO eingebunden werden soll. Darüber hinaus ist der medial häufig verwendete Begriff «Raketenabwehrschirm» äusserst fragwürdig. Gegenüber einem Kontrahenten wie Russland, der über ein breites und tiefes Arsenal verfügt, ist eine umfassende und dauerhafte

Neben der Unterfinanzierung der Streitkräfte stellt auch das militärische Beschaffungswesen an sich eine grosse Herausforderung dar.

Abwehr technisch unmöglich, da jedes Netz aus Abwehrsystemen überwältigt werden kann. Dies gilt, auch wenn offenbar ballistische Mittelstreckenraketen prinzipiell durch moderne Versionen der Patriot erfolgreich bekämpft werden können. Allerdings müssen entsprechende Einsatzresultate aus dem Ukrainekrieg erst noch verifiziert werden.

Somit steht die Befürchtung im Raum, dass die Arrow-Beschaffung Ressourcen bindet, die andernorts fehlen, konkret im Einsatzspektrum von Patriot bis Nah- und Nächstbereichsverteidigungssystemen. Diese Fähigkeiten sind in der NATO, ähnlich wie Kapazitäten und Kompetenzen zur Unterdrückung feindlicher Luftabwehrsysteme, im Zuge des Afghanistaneinsatzes und der Sparkurse vieler Mitgliedsländer nämlich massiv verringert worden. Sie müssen nun regeneriert werden – eine Notwendigkeit, die der Krieg in der Ukraine täglich aufzeigt.

Neben der Entscheidung, F-35 zu beschaffen, belastet auch ESSI die deutsch-französischen Beziehungen. So betrachtet Paris den deutschen Kauf US-amerikanischer F-35 als Bürde für das gemeinsame Kampf-

flugzeugprojekt *Future Combat Air System* (FCAS, siehe [CSS Analyse 291](#)). Bei ESSI liegt eine ähnliche Problematik vor. Der Beschaffungsentscheid zugunsten der US-israelischen Raketen wird in Frankreich erneut als Belastung für die Entwicklung europäischer strategischer Autonomie betrachtet. In beiden Fällen priorisiert Berlin unmittelbare militärische Notwendigkeiten und längerfristige NATO-Interoperabilität gegenüber den deutsch-französischen Beziehungen.

Beschaffungswesen

Neben der Unterfinanzierung der Streitkräfte stellt auch das militärische Beschaffungswesen an sich eine grosse Herausforderung dar. Rüstungsprojekte wurden nicht wie gewünscht abgeschlossen, sondern waren von langen bürokratischen Prozessen und Kaskaden von Kostensteigerungen betroffen. Eine politische Antwort auf Forderungen, den Wehretat zu erhöhen, war in den Jahren vor der Ukraine-Invasion stets, dass das Bundeswehrbeschaffungswesen Ineffizienzen beseitigen müsse, bevor weitere Steuergelder freigegeben würden. Die Zeitenwende sorgte auch hier für den nötigen Reformschub. So wurde das «Bundeswehrbeschaffungsbeschleunigungsgesetz» im Juli 2022 lanciert, durch welches die Vergabeverfahren entschlackt werden sollen. Der wissenschaftliche Beirat des Bundeswirtschaftsministeriums schlug weiterhin in einem Gutachten die Verkürzung von Beschwerdeverfahren und die Verringerung der Mitsprache durch den Bundestag vor.

Ferner hat sich die Einsicht durchgesetzt, dass nicht jede militärische Fähigkeitslücke durch eine eigens entwickelte technische «Goldrandlösung» geschlossen werden muss. Rüstungsprojekte wie das Transportflugzeug A400M oder der Hubschrauber NH-90 gelten hier als Negativbeispiele für übermässig komplexe, europäisierte Vorhaben, bei denen die europapolitische Komponente wichtiger schien als die militärische Bedarfslage. In Zukunft soll zunehmend marktverfügbar gekauft und die Einführung einsatzerprobter Systeme priorisiert werden. Beispiele, dass dieser Ansatz erste Früchte zu tragen scheint, sind die Beschaffung eines Hochseeschleppers aus zweiter Hand für die Marine, sowie die Einführung des Luftverteidigungssystem IRIS-T SLM. Letzteres war zuvor nicht in der Bundeswehr im Einsatz, bewährt sich allerdings im Rahmen der ukrainischen Verteidigungsbemühungen.

Weiterführende Literatur

Lydia Wachs, [«Russlands Raketen und die European Sky Shield Initiative: Die deutschen Pläne zur Luftverteidigung im Kontext der Bedrohungslage»](#), *Stiftung Wissenschaft und Politik*, 27.06.2023.

Christian Mölling / Torben Schütz / Sören Hellmonds, [«Zeitschleife statt Zeitenwende: Die Bundeswehr bleibt in der strukturellen Unterfinanzierung»](#), *Deutsche Gesellschaft für Auswärtige Politik*, 15.06.2023.

Torben Arnold, [«Die Entscheidung zum Kauf von F-35-Kampffjets für die Luftwaffe: Herausforderung für die Integration und die Weiterentwicklung europäischer Luftkampfsysteme»](#), *Stiftung Wissenschaft und Politik*, 27.03.2023.

Björn Müller, [«Neue Heeresstruktur weist den Weg in die Zukunft»](#), in: *Loyal*, 08.08.2022.

Bundesministerium der Verteidigung, [«17. Bericht des Bundesministeriums der Verteidigung zu Rüstungsangelegenheiten»](#) (Berlin: Bundesministerium der Verteidigung, 2023).

Barry et al., [«The Future of NATO's European Land Forces: Plans, Challenges, Prospects»](#), *International Institute for Strategic Studies*, 27.06.2023.

Personal

Im Sommer 2023 wurde insbesondere die angespannte Personalsituation der Bundeswehr öffentlich diskutiert. Die Streitkräfte ringen einerseits mit wachsenden Anforderungen, andererseits mit rückläufigen Bewerbungszahlen. Seit 2016 wurde die Zahl der unbesetzten Dienstposten zwar abgesenkt. Dennoch fehlen der Bundeswehr circa 20 000 Soldatinnen und Soldaten, um die bereits auf 2031 geschobene Zielmarke von 203 000 Personen im Dienst zu erreichen. Naturgemäss ist der Personalmangel nicht gleichmässig verteilt. Insbesondere bei Unteroffiziersrängen Bundeswehr hinter den Personalzielen, vor allem in sogenannten Mangelverwendungen, wie beispielsweise im IT-Bereich oder dem Lufttransportwesen. Neben der Konkurrenz der Wirtschaft hat die Bundeswehr zudem mit einer hohen Abbrecherquote von 30 Prozent (zumindest im Heer, laut Bundesminister Boris Pistorius) zu kämpfen.

Wichtig ist in diesem Kontext allerdings, dass die deutschen Streitkräfte hier kein Sonderfall sind. Zum einen wirken Kräfte wie der demografische Wandel und Mangel an Arbeitskräften, die die Freiwilligenarmee Bundeswehr vor Probleme stellen, auch auf zivile Sektoren. Zum anderen

haben auch ihre internationalen Partner mit solchen Problemen zu kämpfen. Zum Vergleich: In den kanadischen Streitkräften bleiben 2023 ebenfalls etwa zehn Prozent der Dienstposten vakant. In den britischen Streitkräften schrumpfte der Personalkörper zwischen Herbst 2021 und 2022 um etwa drei Prozent, während Neueinstellungen (bei steigenden Austritten) im gleichen Zeitraum um fast dreissig Prozent zurückgingen. Selbst im US-Heer

Mit fehlender Planbarkeit für die Streitkräfte und die Industrie geht auch eine geringere Verlässlichkeit Deutschlands als Partner einher.

blieb die Zahl der Rekrutinnen und Rekruten 2022 ein Viertel unterhalb der angepeilten Marke von 60 000.

Finanzen

Seit 2014 auf dem NATO-Gipfel in Wales die NATO-Mitglieder vereinbarten, zwei Prozent ihres BIP für Verteidigung auszugeben, erreichte Deutschland diese Zielmarke nicht. Prognosen für das Fiskaljahr 2023 gehen davon aus, dass die Bundesrepublik ca. 64,1 Milliarden EUR (etwa 1,57 Prozent des voraussichtlichen BIP) für Verteidigung ausgeben und somit die Zielvorgabe erneut verfehlen wird. Lange wurde dieses Ziel in der deutschen Politik nicht als bindend betrachtet. So argumentierte auch ein Gutachten des wissenschaftlichen Dienstes des Bundestags, dass sich aus der Wales-Vereinbarung keine Verbindlichkeit ablesen liesse. Dies änderte

sich mit den Zusagen im Zuge der Zeitenwende-Ankündigung und wurde in der nationalen Sicherheitsstrategie im Juni 2023 – allerdings in abgeschwächter Form – mit der Formel, das Zwei-Prozent-Ziel «im mehrjährigen Durchschnitt» erreichen zu wollen, bekräftigt.

Allerdings ist zweifelhaft, wie nachhaltig dieser Anstieg sein wird. Denn während das Sondervermögen den deutschen Wehretat 2024 an das Zwei-Prozent-Ziel hieven wird, steigt der reguläre Verteidigungshaushalt nur marginal von 50,1 auf 51,8 Milliarden EUR an. Zudem wird dieser Anstieg bereits grösstenteils durch gestiegene Personal- und Betriebskosten aufgebraucht. Ohne einen nachhaltigen Anstieg des regulären Wehretats ist somit absehbar, dass die Bundeswehr nicht dauerhaft durch zwei Prozent des BIP finanziert werden wird. In der Tat bedeutet die aktuelle Planung, dass sich bereits 2027 eine finanzielle Lücke zum Zwei-Prozent-Ziel von 30 Mrd. EUR auftun wird. Diese Lücke gefährdet schon jetzt die Regeneration der deutschen Streitkräfte, da weder das Verteidigungsministerium noch die deutsche Rüstungsindustrie die Planungssicherheit haben, die sie bräuchten, um notwendige Kapazitätssteigerungen in die Wege zu leiten.

Schlussfolgerungen

Das seit Jahren politisch oft vernachlässigte Finanzierungsproblem der Bundeswehr wurde durch die «Zeitenwende» nicht gelöst, zumindest aber auf die Tagesordnung gebracht. Mehr Geld allein dürfte aller-

dings die Zielkonflikte nicht auflösen. Die Abwägung zwischen militärischer Fähigkeit, europäischer Selbstbefähigung, transatlantischer Solidarität und Wirtschaftlichkeit bleibt problematisch. Die militärischen Bedürfnisse standen dabei über Jahre hinweg hinten an. Nach der russischen Ukraine-Invasion ist dieser vermeintliche Luxus nicht mehr tragbar. Dieser Umschwung ist nun mit politischen Kosten verbunden, die das Verhältnis zu Frankreich belasten.

Mit Blick auf die Finanzierung bleibt trotz politischer Zusagen unklar, wie das Zwei-Prozent-Ziel der NATO nicht nur einmalig erreicht, sondern längerfristig gehalten werden soll. Denn beim Sondervermögen handelt es sich nur um ein kurzfristiges Pflaster; ein dauerhaftes Anheben des Wehretats kann es nicht ersetzen. Ab dem Jahr 2027 ist die Finanzierung der Bundeswehr somit ungewiss. Mit fehlender Planbarkeit für die Streitkräfte und die Industrie geht auch eine geringere Verlässlichkeit Deutschlands als Partner einher.

Für mehr zu Militärdoktrin und Rüstungsbeschaffung, siehe [CSS Themenseite](#).

Alexander Feltes ist Student Editor am Center for Security Studies (CSS) der ETH Zürich.

Niklas Masuhr ist Senior Researcher im Team Globale Sicherheit am CSS.

Die **CSS Analysen zur Sicherheitspolitik** werden herausgegeben vom Center for Security Studies (CSS) der ETH Zürich. Das CSS ist ein Kompetenzzentrum für schweizerische und internationale Sicherheitspolitik. Jeden Monat erscheinen zwei Analysen auf Deutsch, Französisch und Englisch.

Herausgeber: Fabien Merz
Lektorat: Boas Lieberherr
Layout und Grafiken: Miriam Dahinden-Ganzoni

Feedback und Kommentare: analysen@sipo.gess.ethz.ch
Weitere Ausgaben und Abonnement: www.css.ethz.ch/cssanalysen

Zuletzt erschienene CSS-Analysen:

Katastrophenkosten vorbeugen Nr. 328
Zentralasien in einer Ära rivalisierender Grossmächte Nr. 327
Potenzial und Paradox der Wissenschaftsdiplomatie Nr. 326
Brennpunkt Balkan: Serbien und Kosovo Nr. 325
Die NATO und Artikel 5 im Cyberraum Nr. 324
Griff nach den Sternen: Chinas Weltraumambitionen Nr. 323

© 2023 Center for Security Studies (CSS), ETH Zürich
ISSN: 2296-0236; DOI: 10.3929/ethz-b-000629690