

DGAP POLICY BRIEF

EDINA III

Den nächsten Krieg verhindern

Deutschland und die NATO stehen im Wettlauf mit der Zeit



Christian Mölling
Leiter des Zentrums für
Sicherheit und Verteidigung



Torben Schütz
Associate Fellow, Zentrum für
Sicherheit und Verteidigung

Russland stellt durch seine imperialen Ambitionen die größte und dringendste Bedrohung für die NATO-Staaten dar. Nach dem Ende der intensiven Kämpfe in der Ukraine könnten die Machthaber in Moskau nur sechs bis zehn Jahre benötigen, um die Streitkräfte wieder aufzubauen. Innerhalb dieser Frist müssen Deutschland und die NATO ihre Streitkräfte zur Abschreckung und notfalls zum Kampf gegen Russland befähigen. Nur so können sie das Risiko für einen nächsten Krieg in Europa reduzieren.

- Einzig die eigene Fähigkeit zur Abschreckung und Verteidigung können Deutschland und die NATO zuverlässig beeinflussen – nicht, ob Russland einen weiteren Krieg führen will und die militärischen Fähigkeiten dafür aufbaut.
- Die Zeit, die Russland für die Rekonstitution seiner Armee braucht, sollte das Tempo der NATO bestimmen. In spätestens zehn, besser in sechs Jahren, muss sie einen russischen Angriff abwehren können.
- Eine Strategie, die auf frühestmögliche Abschreckung setzt, vermindert die Kriegsgefahr am ehesten. Mit jeder Alternative steigt das Risiko. Die NATO steht daher unter immensum Zeitdruck, ihre Verteidigungsfähigkeit zu verbessern.
- Deutschland muss einen Quantensprung wagen: Die Bundesregierung muss binnen kürzester Frist die Bundeswehr personell stärken, die Rüstungsproduktion ausweiten und die Resilienz verbessern. Voraussetzung dafür ist ein Mentalitätswechsel in der Gesellschaft.

STRATEGISCHE NEUBEWERTUNG RUSSLANDS

Die NATO beschreibt Russland in ihrem neuen strategischen Konzept als die größte und dringendste Gefahr für die Sicherheit der 31 Alliierten sowie für Frieden und Stabilität im euro-atlantischen Raum.¹ Im Gegensatz zu früheren Analysen schließt das Bündnis einen Angriff Russlands nicht mehr aus. Damit lautet die Frage nicht, ob Deutschland und die NATO kriegsfähig sein müssen, sondern bis wann.

Den Zeitraum gibt Russland durch eine Kombination von lang gehegter Motivation und wachsender Kriegsfähigkeit vor. Das Fenster zu einem möglichen russischen Angriff öffnet sich, sobald Russland den Eindruck hat, ein Angriff, etwa im Baltikum, könnte erfolgreich sein.

Hohe Motivation

Präsident Wladimir Putin hat seit langem die Motivation, die Größe Russlands wiederherzustellen und den Einfluss von NATO und EU zurückzudrängen. Diese Ziele haben er und andere wichtige Funktionäre zuletzt immer wieder beschrieben.² Ihre historischen Denkkategorien bauen auf Analogien zum imperialen Zarenreich und der Sowjetunion der Stalin-Zeit auf. Russland besteht demnach auch jenseits seiner Grenzen fort – überall dort, wo jemals Russen lebten oder wo das russische Reich oder die Sowjetunion herrschten. Die nach dem Zerfall der Sowjetunion geltenden Grenzen sieht Putin als nicht bindend an.³ Mit Polen und den baltischen Staaten gehören Länder zur NATO, die früher ein Teil Russlands oder der Sowjetunion waren.

Putins Ideologie und Geschichtsverständnis haben bereits die Kriege in Tschetschenien und Georgien begründet. Die Reintegration von Belarus ins russische Reich ist in der russischen Verfassung vorgesehen und wird derzeit vollzogen. 2014 begann Putin

seinen Krieg in der Ukraine. Diesen hat Moskau, obwohl es bis heute alle Kriegsziele verfehlt hat, zum größten Krieg in Europa seit 75 Jahren eskaliert. Moskau hat auch wiederholt einzelnen NATO-Staaten und der NATO insgesamt mit dem Einsatz von Nuklearwaffen gedroht.⁴

Steigende Kriegsfähigkeit

Auch nach fast zwei Jahren Krieg in der Ukraine ist die russische Kriegsfähigkeit größer, als es der momentane Eindruck vermittelt. Die größten Verluste an Personal und Material mussten die Landstreitkräfte hinnehmen; sie werden den Schwerpunkt der Rekonstitution bilden. Auch die Luftstreitkräfte haben qualifiziertes Personal verloren, verzeichneten aber nur geringe Materialverluste (etwa 10 bis 15 Prozent). Beide Teilstreitkräfte haben gleichzeitig ihre Anpassungsfähigkeit bewiesen. Die Marine hat empfindliche Verluste in der Schwarzmeerflotte hinnehmen müssen. Doch die baltische, pazifische und die Nordmeerflotte sind weiterhin einsatzbereit. Sowohl die strategischen Raketenstreitkräfte als auch die Cyber- und Weltraumkräfte der russischen Armee dürften weitgehend intakt sein.

Russland kann pro Jahr mindestens 280.000 Rekruten ausbilden. In sechs Jahren sind das 1,7 Millionen und in zehn Jahren 2,8 Millionen militärisch geschulte Personen. Durch die Ausbildung in jenen Einheiten, die derzeit in der Ukraine kämpfen, werden sie von deren Kampferfahrung profitieren.⁵

Derzeit baut Russland seine Rüstungsindustrie unter Nutzung der Einnahmen aus Öl- und Gasexporten zur Kriegswirtschaft um. Es hat die Produktion in einigen Segmenten gesteigert und wichtige Mitarbeiter in der Produktion gehalten. Die Sanktionen auf kriegswichtige Komponenten wie Mikrochips oder Kugellager und Rohstoffe konnten in vielen Bereichen umgangen werden. Zusätzlich importiert Russland Rüstungsgüter aus verbündeten Staaten wie Iran oder Nordkorea.

1 NATO (HG.), NATO 2022 Strategic Concept, RN 6 und 8, ohne Ort

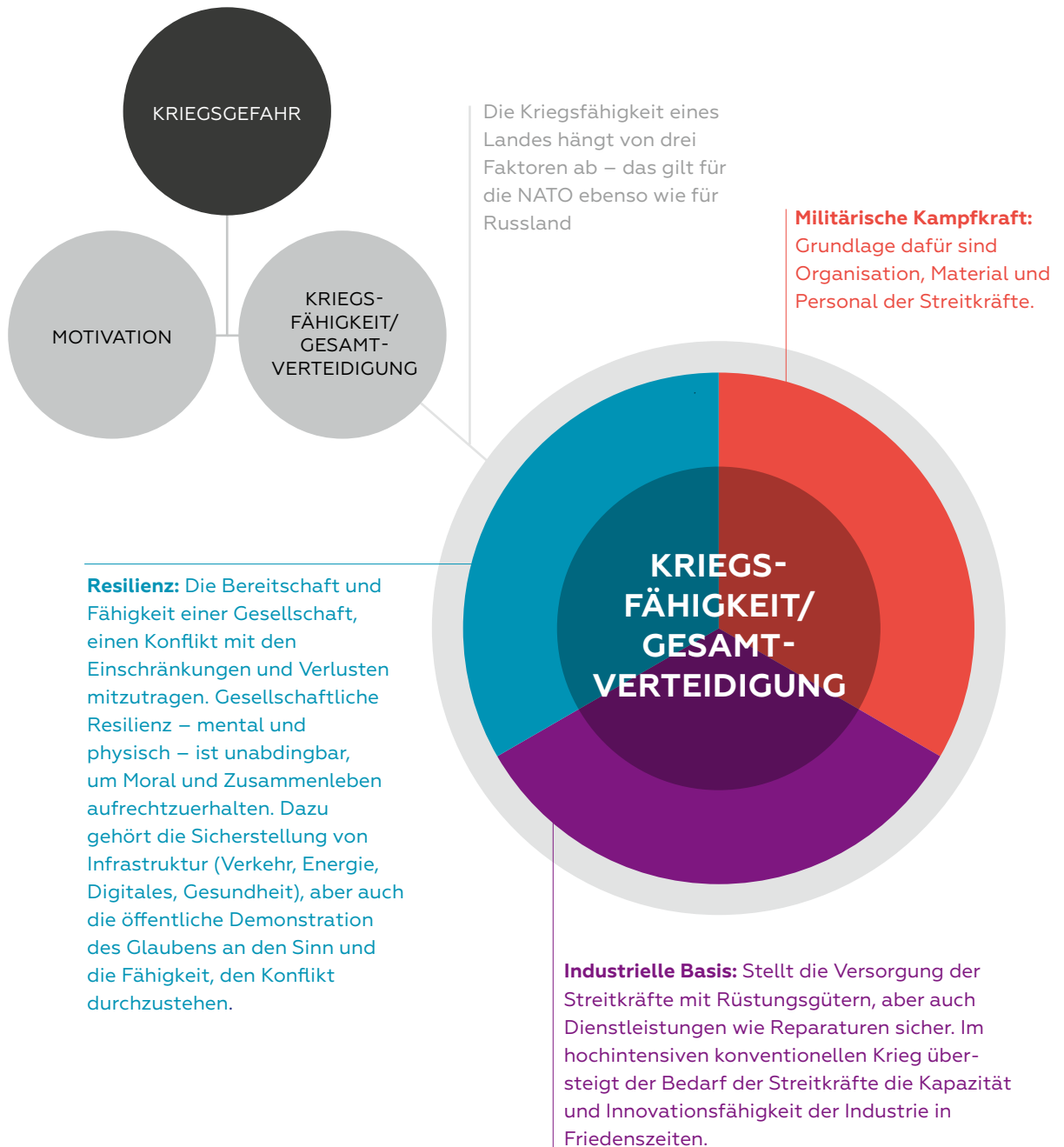
2 Yaroslav Trofimov, How Far Do Putin's Imperial Ambitions Go?, in: The Wall Street Journal (24. Juni 2023) <https://www.wsj.com/articles/how-far-do-putins-imperial-ambitions-go-11656085978> (Zugriff 8. November 2023), sowie LMU Newsroom, { Interview mit Historiker Martin Schulze Wessel} Putin ist in seinen historischen imperialen Denkmustern gefangen. (23. August 2023) <https://www.lmu.de/de/newsroom/newsuebersicht/news/putin-ist-in-seinen-historischen-imperialen-denkmustern-gefangen.html> (Zugriff 8. November 2023)

3 Sie z.B. Michael Stürmer, Der Kreml-Herr lässt die Europäer frösteln, in: Welt (19.1.2016) <https://www.welt.de/debatte/kolumnen/Weltlage/article151183437/Der-Kreml-Herr-laesst-die-Europaeer-froesteln.html> (Zugriff 8. November 2023). Erste Elemente dieser Vorstellung von einem großen Russland, dessen Bürger nicht in Russland leben können, brachte Putin schon früh vor. Zum ersten Mal wies er beim Bergedorfer Gesprächskreis 1994 darauf hin. Einsehbar in: Körber Stiftung (Hg.), Protokoll, Bergedorfer Gesprächskreis 101, Russland und der Westen, 1994, ohne Ort und Datum, erhältlich auf Anfrage bei der Stiftung.

4 Anna Clara Arndt und Liviu Horovitz, Eine Chronologie der nuklearen Anspielungen Moskaus im Krieg gegen die Ukraine, Arbeitspapier SWP-Forschungsgruppe Sicherheitspolitik, AP NR. 2, Mai 2022, Berlin, Stiftung Wissenschaft und Politik, Mai 2022; Sten Hankewitz, Putin vaguely threatens the Estonian town of Narva, in: Estonian World (11. Juni 2022) <https://estonianworld.com/security/putin-vaguely-threatens-the-estonian-town-of-narva/> (Zugriff 8. November 2023)

5 Siehe z.B. Jack Watling und Nick Reynolds, Meatgrinder: Russian Tactics in the Second Year of Its Invasion of Ukraine, RUSI – Special Report, London 19. Mai 2023, <https://static.rusi.org/403-SR-Russian-Tactics-web-final.pdf> (Zugriff 8. November 2023); Jack Watling und Nick Reynolds, Stormbreak: Fighting Through Russian Defences in Ukraine's 2023 Offensive, RUSI – Special Report, London, September 2023, https://static.rusi.org/Stormbreak-Special-Report-web-final_0.pdf (Zugriff 8. November 2023)

Abb. 1 – Kriegsgefahr, Kriegsfähigkeit und Gesamtverteidigung



Gesamtverteidigung = Kriegsfähigkeit ohne aggressive Motivation. In diesem Policy Brief werden beide Begriffe benutzt. Kriegsfähigkeit ist ein analytischer Begriff. In der deutschen Nomenklatur gebräuchlich ist Gesamtverteidigung.

Russland steht vor weniger großen Herausforderungen als der Westen, was die Resilienz seiner Gesellschaft anbelangt. Der Gewaltapparat des Regimes unterdrückt jede Form von Aufbegehren. Die Bereitschaft der Gesellschaft, Verluste von Menschenleben hinzunehmen, ist offensichtlich groß: Der Krieg in der Ukraine hat Russland bereits über 250.000 Tote und Verwundete gekostet. Ökonomisch scheint der Staat in der Lage, seinen Krieg weiter finanzieren zu können.⁶

Das Gelegenheitsfenster: 6 bis 10 Jahre

Experten und Geheimdienste schätzen, dass Russland sechs bis zehn Jahre brauchen wird, um seine Armee so weit wiederaufzubauen, dass es einen Angriff auf die NATO wagen könnte. Die Uhr beginnt zu laufen, sobald die intensiven Kampfhandlungen in der Ukraine zum Stillstand kommen. Dann kann Russland seine laufende Produktion umsteuern und für den Wiederaufbau der Armee produzieren.⁷

NATO: GESCHWINDIGKEIT ENTSCHEIDET ÜBER DIE RELEVANZ DER ANSTRENGUNGEN

Die NATO hat ihre Verteidigungspläne umgestellt (siehe Box rechts). Doch ausgerechnet über den entscheidenden Faktor gibt es keine Einigkeit: Geschwindigkeit. Bis wann sollen die Pläne umgesetzt werden? Um einen möglichen Krieg zu verhindern, darf sich in der russischen Abwägung das Gelegenheitsfenster für Moskau nicht öffnen. Ein Konflikt mit der NATO muss von vorneherein und zu jedem Zeitpunkt als aussichtslos erkannt werden. Dafür muss die NATO ihre Kriegsfähigkeit schnell steigern und dies Russland gegenüber sichtbar kommunizieren. Das ist umso wichtiger, als die Chancen, die Motivationslage des russischen Regimes zu ändern oder die Gesellschaft zu aktivieren, als gering eingeschätzt werden.

Wettlauf gegen die Zeit

Für die Umsetzung dieser Pläne gibt es eine klar beschreibbare Zeitlinie. Sie wird definiert durch die Zeit, die die russischen Streitkräfte für ihre Rekonstitution benötigen werden, also sechs bis zehn Jahre, gerechnet vom Ende der hochintensiven Gefechte in der Ukraine.

DIE ANTWORT DER NATO

Die NATO hat ihre Verteidigungspläne umgestellt: Sollte Russland die NATO angreifen, sollen seine Truppen bereits an der Grenze des Bündnisgebiets gestoppt werden. So will man Gräueltaten an der Zivilbevölkerung vermeiden. Auch will das Bündnis die Gefahr eines „fait accompli“ ausräumen: Würde es Russland gelingen, ein größeres Territorium einzunehmen, könnte es den NATO-Staaten einen Gebietshandel vorschlagen, der das Bündnis politisch spalten könnte.

Um „jeden Meter des NATO-Territoriums“ verteidigen zu können, so die Formel, die US-Präsident Joe Biden, Bundeskanzler Olaf Scholz und andere gewählt haben, hat die NATO bei ihren Gipfeltreffen in Madrid 2022 und Vilnius 2023 die Verteidigungsplanung komplett umgestellt. Im Zentrum stehen:

- **Das NATO New Force Model:** 300.000 Soldaten sollen in hoher Verfügbarkeit bereitgestellt werden.
- **Regionale Verteidigungspläne:** Sie geben konkret vor, welches Allianzmitglied in welchem Raum welche Verantwortung für die Verteidigung trägt und zu diesem Zweck militärische Kräfte zur Verfügung stellen muss.

Aus Sicht der NATO muss ihre eigene Neuaufstellung spätestens ein Jahr vor dem Erreichen der russischen Kriegsfähigkeit abgeschlossen sein. Nur dann hat der Kreml die Chance, noch rechtzeitig zu erkennen, dass sich das russische Gelegenheitsfenster nicht geöffnet hat. Analog zur russischen Rekonstitutionszeit muss die NATO also in fünf bis neun Jahren kriegsfähig sein, um Russland von einem Krieg abschrecken zu können.

Alles, was die NATO-Staaten erst kurz vor dem Erreichen von Russlands Rekonstitution bereitstellen, kann Russland in seinen Überlegungen nicht mehr beeindruckend. Russland würde die Kampffähigkeit der NATO zu niedrig einschätzen und könnte versucht sein, einen Krieg zu beginnen.

6 Siehe z.B. Darya Korsunskaya und Alexander Marrow, Russia's optimistic fiscal plans risk budget revenue shortfall, Reuters.com (19. Oktober 2023) <https://www.reuters.com/markets/europe/russias-optimistic-fiscal-plans-risk-budget-revenue-shortfall-2023-10-19/> (Zugriff 8. November 2023)

7 Gespräche mit Geheimdiensten, Verteidigungsplanern in Bundeswehr und NATO; öffentliche Quellen. Beispiel: Estonian Foreign Intelligence Service, International Security and Estonia 2023, (Januar 2023), S. 11-12, <https://www.valisluureamet.ee/doc/raport/2023-en.pdf> (Zugriff 8. November 2023)

Strategiepfade: Sicherheit oder Risiko

Eine schnelle Implementierung erzielt einen höheren und früheren Abschreckungseffekt. Dem entgegen stehen die politisch-ökonomischen Kosten und die militärischen sowie industriellen Folgen einer beschleunigten Aufrüstung. Dieses Spannungsverhältnis definiert den Raum für die möglichen Strategiepfade, die die NATO beschreiten kann. In der Tabelle sind fünf Optionen mit ihren Vor- und Nachteilen skizziert. Sie unterscheiden sich grundsätzlich in Bezug auf den Faktor Zeit.

Folgt man der Annahme, dass der NATO noch ein Jahrzehnt Zeit bleibt, bis sie fähig sein muss, Russland abzuschrecken, ist die dazu erforderliche Anstrengung politisch leichter verdaulich: Die Belastung der öffentlichen Haushalte streckt sich über die Amtszeiten mehrerer Regierungen. Die bereits geplanten Streitkräftestrukturen und Beschaffungen können weitergeführt werden. Die Industrie kann ihre Produktionsplanungen beibehalten. Die NATO-Länder hätten auch mehr Zeit für den Aufbau der Gesamtverteidigung.

Gelingt Moskau der Aufwuchs seiner Streitkräfte aber bereits in sechs Jahren, wird es für die NATO zunehmend unmöglich, die Aufholjagd zu gewinnen. Das liegt an der langen Zeit, bis Planungen in Europa zu Realität werden: Der Aufbau neuer Produktionslinien bei Raketen oder Panzern, aber auch von größeren Armeeverbänden, kostet mindestens zwei Jahre. Je schneller es gehen soll, desto mehr wird es notwendig, die Standards etwa bei Training oder Waffen zu verändern. Eine Armee, die binnen fünf Jahren entsteht, sieht anders aus als eine, die erst in neun Jahren verfügbar sein muss. Sie wird qualitativ auf dem heutigen Stand sein, quantitativ aber werden die Strukturen aufgefüllt sein und Reserven möglich werden.

Aus dieser Annahme ergeben sich zwei Szenarien mit insgesamt sechs zentralen Zeitpunkten und Zeiträumen, die in Abbildung 4 und 5 dargestellt sind.

Abb. 2 – Strategiepfade für die NATO und ihre Mitglieder

STRATEGIE- PFAD	BESCHREIBUNG	VORTEILE	NACHTEILE	KRIEGS- RISIKO	
SICHERHEITSTRATEGIEN	A BETTER SAFE THAN SORRY	<ul style="list-style-type: none"> • Frühe und hohe Investitionen in NATO-Kapazitäten: Europa investiert innerhalb der nächsten 2 Jahre • Industrielle Fähigkeitsziele für die nächsten 5 bis 10 Jahre 	<ul style="list-style-type: none"> • Mehr Zustimmung für Militärausgaben, solange der Krieg in der Ukraine und die russischen Drohungen der Öffentlichkeit präsent sind • Der Fokus auf Schnelligkeit prädestiniert einfache Lösungen wie die Mehrbeschaffung standardisierter Produkte • Rüstungsgüter werden inkrementell verbessert • Starkes Signal an Russland 	<ul style="list-style-type: none"> • Hohe Kosten in einer Zeit ökonomischer Probleme • Das Niveau der Verteidigungsfähigkeit muss nach dem frühen Erreichen gehalten werden • Hohe Komplexität durch die Verzahnung der Maßnahmen • Unternehmen müssen ihre Produktionspläne anpassen • Streitkräfte müssen sehr rasche Umstellung bewältigen 	Sehr niedrig
	B KONTROLLE IST BESSER	<ul style="list-style-type: none"> • Investition und Streitkräfteaufbau, die es erlauben, die eigenen Kapazitäten rechtzeitig vor einer frühen russischen Rekonstitution aufgebaut zu haben 	<ul style="list-style-type: none"> • Vergleichsweise geringere bzw. über einen längeren Zeitraum gestreckte Ausgaben als bei Strategie A • Projekte und Strukturen können besser geplant und Zielerreichung kontrolliert werden. • Schwächerer, aber vielleicht ausreichender Impuls gegenüber Russland 	<ul style="list-style-type: none"> • Rechtfertigungsdruck gegenüber der Öffentlichkeit wird mit abnehmender Aufmerksamkeit für den Ukrainekrieg größer 	Niedrig
	C SPIEL MIT DEM FEUER	<ul style="list-style-type: none"> • Investition entlang einer Zeitlinie, die es erlaubt, die eigenen Kapazitäten rechtzeitig vor einer späten russischen Rekonstitution aufgebaut zu haben 	<ul style="list-style-type: none"> • Reduzierte und über einen längeren Zeitraum gestreckte Ausgaben • Wenig Anpassungsdruck auf Bundeswehr und Industrie bei Projekten und Strukturen 	<ul style="list-style-type: none"> • Investitionen in langwierige Rüstungsprojekte werden wahrscheinlicher, was die Gefahr von Verzögerung enthält • Rechtfertigung gegenüber der eigenen Gesellschaft schwierig, da russische Aufrüstung noch nicht wahrgenommen wird • Pfadabhängigkeit von Industrie und Bundeswehr verhindert einen agileren Verteidigungssektor • Möglichkeit der Fehlkalkulation der russischen Rekonstitution und wenig Reaktionspielraum 	Mittel bis hoch
	D KOCHEN- DER FROSCH	<ul style="list-style-type: none"> • Investition wird erst beschlossen, wenn die russische Rekonstitution bereits sichtbar wird und sich schneller vollzieht als der Aufwuchs der NATO-Kapazitäten. Zu diesem Zeitpunkt setzt sich die NATO immerhin das Ziel, den Abschreckungseffekt noch rechtzeitig zu erreichen 	<ul style="list-style-type: none"> • Kostenentlastung für die Gegenwart, dafür umso höhere Ausgaben später • Öffentliche Zustimmung steigt, wenn die russische Aufrüstung bemerkbar wird 	<ul style="list-style-type: none"> • Erst in sieben Jahren in den Aufwuchs zu investieren, könnte es technisch unmöglich machen, einen Abschreckungseffekt zu erzielen • Russland könnte in dieser Situation versucht sein, einen Angriff vorzuziehen, um dem Aufwuchs von NATO-Kräften zuvorzukommen 	Sehr hoch
	E YOU GO TO WAR WITH THE ARMY YOU HAVE	<ul style="list-style-type: none"> • Investition wird erst beschlossen, wenn die russische Bedrohung manifest im öffentlichen Diskurs ist. Die bereits weit gediehene russische Rekonstitution lässt das Kriegsfenster aufgehen • Der Kreml hat einen Anreiz, keine weitere Zeit zu verlieren, in der sein Vorteil nun schwindet 	<ul style="list-style-type: none"> • Kostenentlastung für die Gegenwart • Öffentliche Zustimmung steigt, wenn die Bedrohung durch Russland konkret wird 	<ul style="list-style-type: none"> • Die Kriegsgefahr steigt. Für die Abschreckung kommt die Investition zu spät, und für Russland öffnet sich ein Gelegenheitsfenster • Höchstes Risiko, den Krieg zu verlieren und die NATO zu spalten • Hohe Kosten für begonnene High-Tech-Projekte, die nun abgebrochen werden müssen 	Extrem hoch

RISIKOSTRATEGIEN

Quelle: Eigene Zusammenstellung

Abb. 3 – NATO-Sicherheitsstrategien A & B

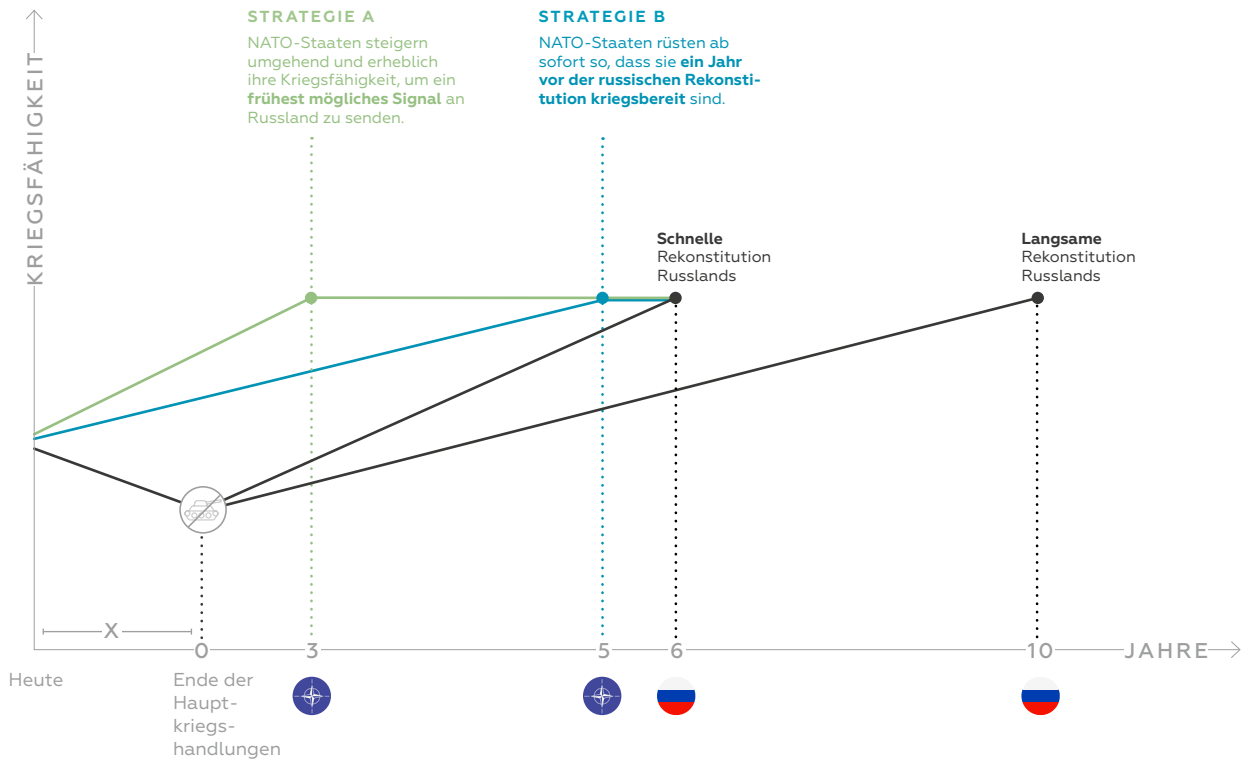
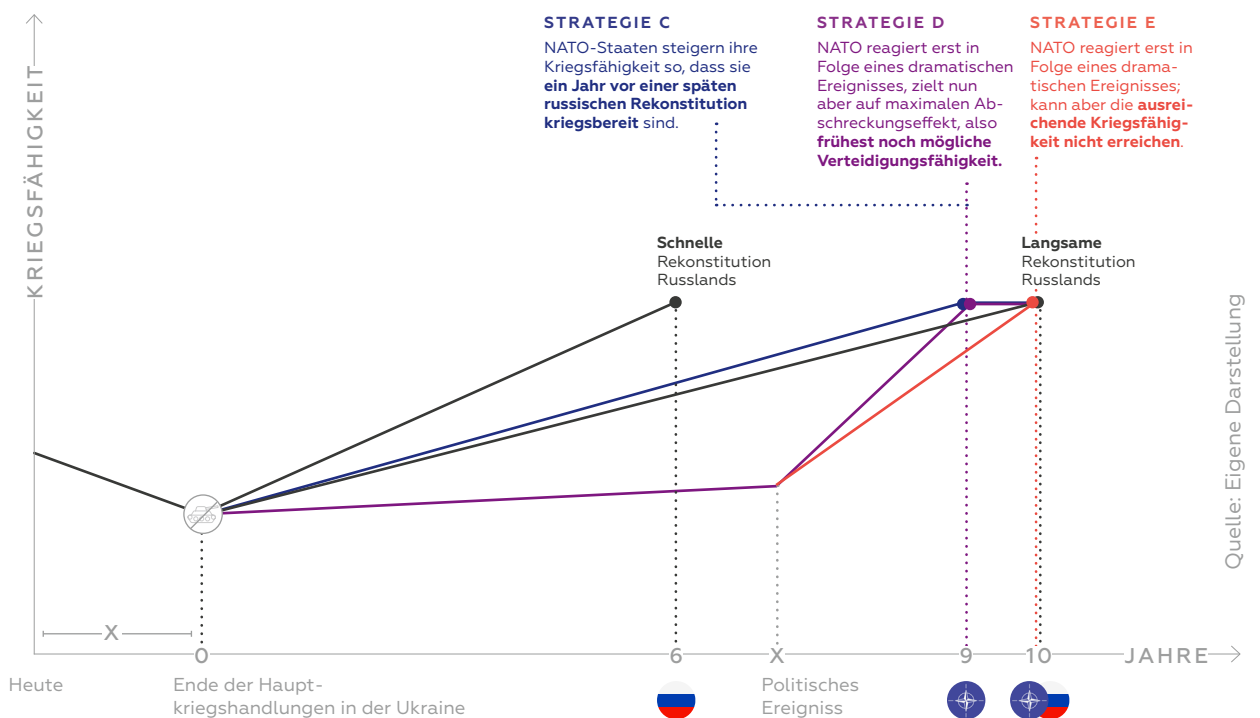


Abb. 4 – NATO-Risikostrategien C, D & E



ERWEITERTE OPTIONEN

Unabhängig vom gewählten Strategiefad gibt es für die NATO vier Bereiche, in denen sie durch zusätzliche Handlungen ihre Voraussetzungen gegenüber Russland verbessern kann:

Option I: Zeit gewinnen

Die NATO muss die Zeit nutzen, die ihr bleibt, bis der intensive Krieg in der Ukraine endet und Russland mit der Rekonstitution seiner Streitkräfte beginnen kann. Das bedeutet, die Unterstützung der Ukraine so zu verstärken, dass die ukrainischen Streitkräfte eine Chance haben, mit ihrer nächsten Offensive Russland eine Niederlage auf ukrainischem Gebiet zuzufügen. Dies würde nicht nur die Kampfkraft Russlands weiter reduzieren. Die NATO könnte auf diese Weise ihre Entschlossenheit demonstrieren und darauf hoffen, dass eine Niederlage Russlands die Strategie des Kremls ändert. Dennoch muss die NATO zwischen der Unterstützung der Ukraine und der Stärkung ihrer eigenen Kampfkraft abwägen.

Option II: Die Ukraine in den europäischen Verteidigungssektor integrieren.

Europa sollte umgehend damit beginnen, gemeinsam mit der Ukraine die langfristige Integration des Landes in die westliche Verteidigung und Rüstung zu planen und umzusetzen. Die Ukraine ist bereits jetzt Teil des westlichen Verteidigungssystems. Durch die angekündigte Mitgliedschaft in EU und NATO wird diese Verbindung gestärkt. Angesichts des wahrscheinlich über Jahrzehnte weiter bestehenden Konflikts mit Russland bedeutet die Lage der Ukraine an der Grenze zu Russland und Belarus, dass das Land seine herausragende geostrategische Bedeutung für die Sicherheit Europas behält.

Option III: Ein ausgewogeneres Verhältnis zu den USA erreichen

Wie ein Damoklesschwert schwebt über allen Planungen die Sorge, die USA könnten ihre Unterstützung für die Verteidigung Europas verringern. Deswegen sollten die Europäer die notwendige Anstrengung zur Erreichung der eigenen Kriegsfähigkeit auch dazu nutzen, ein ausgewogeneres Verhältnis zu den USA zu erreichen. Der Moment ist günstig: Die USA erwarten mehr Eigenständigkeit von Europa, und wenn es Europa gelingen würde, den Vorwurf einer unfairen Lastenverteilung zu entkräften, würde dies Präsident Biden im Wahlkampf helfen.

Option IV: Russische Produktion behindern

Die in die Sanktionen gesetzten Hoffnungen wurden vielfach enttäuscht. Dennoch bieten Handelsbeschränkungen eine Chance, den Aufwuchs der russischen Kriegswirtschaft zu behindern. Dafür müssen aber die Maßnahmen vollständig umgesetzt und auf ein viel breiteres Feld von Gütern ausgeweitet werden, denn Russlands Rüstung setzt derzeit nicht auf High-Tech, sondern auf Masse. Technologie, die dem Westen veraltet erscheinen mag, reicht für die russische Kriegsführung aus.

DEUTSCHLAND BENÖTIGT EINEN QUANTENSPRUNG

Die Bundesregierung möchte, dass Deutschland Europas stärkste Armee stellt und Rückgrat der Bündnisverteidigung wird. Dafür wird es aus seiner stockenden Zeitenwende heraus einen Quantensprung beim Wiederaufbau der Bundeswehr, der Erneuerung der rüstungsindustriellen Basis und der Stärkung der gesellschaftlichen Resilienz leisten müssen.

Eine sicherheitspolitische Dekade

Der viel geforderte Mentalitätswechsel wird nur geschehen, wenn die Gesamtverteidigung ein Teil des Alltags von Politik, Wirtschaft und Zivilgesellschaft wird. Die derzeitige Verengung der Debatte auf einen klassischen Krieg ist falsch. Einerseits gibt es neben einem möglichen Angriff durch Russland eine Reihe anderer Risiken, auf die sich Deutschland dringend vorbereiten muss. Andererseits würde auch ein russischer Angriff nicht allein den militärischen Zielen gelten, sondern der gesamten Bandbreite der Schwächen westlicher Gesellschaften. Deshalb stellt sich nicht nur die Frage, wie Politik und Gesellschaft im Kriegsfall mit Toten und Verwundeten praktisch und mental umgehen, sondern auch, wie etwa der Schutz gegen Cyberangriffe und Desinformation, wie heute schon im russischen Angriffskrieg und dem Israel-Hamas-Konflikt zu sehen, verbessert werden kann.

Einen Startpunkt für Mentalitätswandel könnte die Bundesregierung setzen, indem sie gemeinsam mit Landesregierungen und den Parlamenten eine **sicherheitspolitische Dekade**⁸ ausruft: einen auf zehn Jahre angelegten Gesellschaftsvertrag, um Deutschland auf mögliche zukünftige Konflikte vorzubereiten. Damit würde Deutschland den strategischen Rahmen seines Handelns neu definieren. Zugleich würde der

8 Für mehr Details hierzu siehe Soeren Hellmonds, Christian Mölling, Torben Schütz, Zeitschleife statt Zeitenwende. Die Bundeswehr bleibt in der strukturellen Unterfinanzierung, in: DGAP Policy Brief 15/2023 (15. Juni 2023)

zeitliche Horizont, in dem wichtige Akteure die Aufgaben und Ausgaben des Staates betrachten und bewerten, also Ministerien, Parlamente, Rechnungshof und weitere Experten, über die Legislaturperiode hinaus erweitert. Damit eine neue Politik entstehen kann, müssen zugleich zusätzliche Gelder für diese Dekade bereitgestellt werden.

Der Wandel des Alltags könnte in die Fläche getragen werden, etwa unter dem Motto: „**Vorschriften runter, Investitionen rauf**“. Ein zehnjähriges Moratorium zum Beispiel für nicht zwingend erforderliche Vorschriften und eine Bevorzugung von Investitionen in die Gesamtverteidigung. Dazu gehören neben den Streitkräften und der Industrie auch der Katastrophenschutz und alles, was die relevanten Systeme widerstandsfähiger macht. Dies erfordert Investitionen in der Fläche.

Streitkräfte

Schon jetzt ist klar, dass der Wiederaufbau der Bundeswehr im bisherigen Tempo selbst bei einer langsamen Rekonstitution Russlands zu spät kommen wird für die NATO. Nach dem Schock, den Russlands erste Invasion der Ukraine 2014 auslöste, und den Neuplanungen von 2016 wollte die Bundeswehr ihre NATO-Ziele innerhalb von rund 15 Jahren – in den frühen 2030er – erreichen. Jetzt ist die Hälfte dieses Zeitraums verstrichen, ohne dass eine substanzielle Verbesserung eingetreten ist. Die erste jener drei Divisionen, die für die neue Abschreckungsaufstellung vorgesehen sind, wird nicht wie geplant 2025 einsatzbereit sein. Ein ähnliches Schicksal droht der Division, die für 2027 geplant ist.

Neue Planung: Die Bundesregierung muss das Beschaffungswesen und die Struktur der Streitkräfte dem Ziel anpassen, zeitnah ihre Zusagen erfüllen zu können – gleichgültig, ob man dabei von Kriegsfähigkeit oder Verteidigungsfähigkeit spricht.⁹ Wichtig ist es, klar herauszuarbeiten, was innerhalb der nächsten Jahre machbar ist. Den Vorrang erhalten sollten Investitionen zur unmittelbaren Erhöhung der Kriegsfähigkeit wie die Beschaffung von Munition, Ersatzteilen und Logistik sowie von schnell nutzbaren Fähigkeiten wie Kleinstdrohnen.

Aufbauend auf den Erfahrungen aus der Ausbildung der ukrainischen Armee sollte die militärische Ausbildung der Realität des modernen Schlachtfeldes

angepasst werden. Trainiert werden sollten auch vermeintlich triviale Tätigkeiten, die derzeit überreguliert oder gar untersagt sind, wie etwa das Fliegen von taktischen Drohnen über übedem Personal oder das Anlegen von Schützengräben. Ein Moratorium auf Vorschriften, die nicht direkt zum Schutz von Leib und Leben erforderlich sind, kann mehr Freiräume in Beschaffung und Ausbildung generieren, aber nur, wenn die Möglichkeiten im Alltag tatsächlich genutzt werden.

Die langfristig größte Herausforderung für die Bundeswehr ist es, über hinreichend **Personal** inklusive einer Reserve zu verfügen. Derzeit verfügt die Bundeswehr über zu wenig neues Personal. Zugleich arbeiten dort viele Soldaten, die mit dem Sinn ihres Tuns oder ihren mangelnden Entwicklungschancen hadern. Eine Personalstrategie sollte die Sinnstiftung ins Zentrum stellen und Möglichkeit schaffen, eine Generation älterer Offiziere ehrenhaft früher zu entlassen. Diese Strategie sollte in Verbindung stehen mit der Stärkung der Resilienz der gesamten Bevölkerung. Für die Reserve sollte über eine Verkürzung der Ausbildung nachgedacht werden. Auch hierfür bietet die Ausbildung der ukrainischen Armee durch die Bundeswehr Anhaltspunkte.

Beschaffung und Rüstungsindustrie

Einen **rüstungspolitischen Rahmen**, der die Zusammenarbeit zwischen Bund und Industrie definiert, gibt es traditionell in Deutschland nicht. Dennoch muss die Bundesregierung nun zügig die politischen Voraussetzungen schaffen, damit die Versorgungssicherheit der Streitkräfte glaubhaft sichergestellt wird.

Quantität vor Qualität: Bei der Ausstattung sollte die Bundeswehr auf erprobte Systeme setzen, die schnell in hoher Stückzahl zu produzieren sind. Die technologische Qualität bereits vorhandener Waffensysteme dürfte in der Regel ausreichen, um gegen Russland bestehen zu können. Dennoch können – und müssen – sie inkrementell weiterentwickelt werden. So schafft man gleichzeitig einen alternativen Innovationspfad zu den risikobehafteten Großprojekten und gewinnt Zeit, auch diese weiterzuführen. Mit Blick auf die konkreten Gefahren kommen das Kampfpanzersystem MGCS und das Luftkampfsystem FCAS allerdings zu spät, wenn sie erst in 12 bis 15 Jahren produziert werden können.

9 Debatte über »Kriegstüchtigkeit«. SPD-Fraktionschef geht auf Distanz zu Verteidigungsminister Pistorius, in Spiegel online (5. November 2023) <https://www.spiegel.de/politik/debatte-ueber-kriegstuechtigkeit-spd-fraktionschef-geht-auf-distanz-zu-boris-pistorius-a-4a304059-b199-4158-a46e-7fd5ea1a042> (Zugriff 8. November 2023)

Ausweitung der Produktionskapazität: Der Aufbau neuer Produktionsstraßen für Panzer oder Raketen braucht mindestens zwei Jahre. Deutschland sollte jetzt alles Material bestellen, das es zur Vollausrüstung seiner Streitkräfte braucht, inklusive Reserven und Verbrauchsmaterialien wie zum Beispiel Munition oder Ersatzteilen. Das schafft Investitionssicherheit bei den Unternehmen und ermöglicht bessere Preise für die Bundeswehr. Die Industrie und vor allem ihre vielen Zulieferer brauchen solche Signale heute, wenn sie in zwei Jahren erheblich mehr produzieren sollen. Zusätzlich müssen Regierung und Parlament den Unternehmen einen leichteren Zugang zu Krediten ermöglichen und die Genehmigungsverfahren für neue Fabriken extrem beschleunigen. Auch die Aufarbeitung von noch gebrauchsfähigem altem Material ist eine Möglichkeit, die Quantität zu erhöhen. Deutschland und seine Verbündeten sollten zudem eine strategische Reserve von Rohstoffen aufbauen – national oder europäisch.

Kooperation: Deutschland könnte anderen NATO-Staaten anbieten, beispielsweise in der Produktion gepanzerter Fahrzeuge in Vorleistung zu gehen, um so Skaleneffekte und Interoperabilität zu erhöhen. Die NATO-Staaten könnten die Systeme dann aus einem Pool leasen oder kaufen.

Resilienz

Gerade wenn es um die Resilienz der Gesellschaft geht, stehen die Zeichen auf Abbau. Bund und Länder planen zwar eine neue Richtlinie zum Zivilschutz, haben aber dafür keine Mittel eingeplant. Beim Katastrophenschutz wird sogar gekürzt.¹⁰

Resilienz-Initiative: Resilienz wird auf der Mikroebene getragen, von Bürgerinnen und Bürgern, Kommunen, öffentlichen Einrichtungen, Vereinen und Betrieben. Es ist wichtig, die Bevölkerung intensiv an der Ausgestaltung der sicherheitspolitischen Dekade zu beteiligen, denn durch Identifikation (ownership) werden die Befähigung und die Motivation der Menschen zur Resilienz gestärkt. Außerdem geht es um Themen wie Städteplanung, Energieversorgung, Transportrouten und vieles mehr, das die Bevölkerung ohnehin direkt betrifft. Die Beteiligung der Menschen kann über Wettbewerbe, Weiterbildungen, Trainingscamps und viele andere interaktive Formate geschehen.

Mehr Ressourcen für Zivilverteidigung: Die Regierungen von Bund und Ländern müssen ihre

Investitionen in die zivile Verteidigung spürbar erhöhen, also in den Katastrophen- und Bevölkerungsschutz, in die Versorgungssicherheit und den Schutz kritischer Infrastrukturen. Zur Finanzierung könnte ein nationales Ziel für die Ausgaben zur Stärkung der Zivilverteidigung beschlossen werden. Bei der Vergabe öffentlicher Aufträge sollte die Ausstattung von Zivilschutz und kritischer Infrastruktur bevorzugt werden. Das würde zum Beispiel für den Bau von Straßen und Brücken und die Energieversorgung gelten. Integraler Bestandteil der Gesamtverteidigung ist eine Neubestimmung des Verhältnisses von Staat, Wirtschaft und Gesellschaft, denn viele Infrastrukturen befinden sich in privater Hand.

Resilienzpraktikum: Statt einer militärischen Dienstpflicht sollte es in den Bereichen, die für die Gesamtverteidigung relevant sind, ein verpflichtendes Praktikum für alle in Deutschland lebenden Menschen im Alter von 18 bis 65 Jahren geben. Dies würde einen Anreiz schaffen, die für die Gesamtverteidigung wichtigen Bereiche in der Privatwirtschaft und Gesellschaft zu identifizieren. Deutlich würde auch, welche Tätigkeiten notwendig sind, um die Funktionsfähigkeit des Landes aufrechtzuerhalten. In diesem Feld kann jede Person die Rolle definieren, die er oder sie im Krisenfall sinnvoll ausfüllen kann.

¹⁰ Begriffe wie Zivilschutz oder zivile Verteidigung bezeichnen nicht zuletzt unterschiedliche Zuständigkeiten von Bund, Ländern, privaten Akteuren. In diesem Policy Brief werden diese Begriffe synonym verwendet.

DGAP

Advancing foreign policy. Since 1955.

Rauchstraße 17/18
10787 Berlin
Tel. +49 30 254231-0
info@dgap.org
www.dgap.org
@dgapev

Die Deutsche Gesellschaft für Auswärtige Politik e.V. (DGAP) forscht und berät zu aktuellen Themen der deutschen und europäischen Außenpolitik. Dieser Text spiegelt die Meinung der Autorinnen und Autoren wider, nicht die der DGAP.

Die DGAP ist gefördert vom Auswärtigen Amt aufgrund eines Beschlusses des Deutschen Bundestages.

Herausgeber
Deutsche Gesellschaft für
Auswärtige Politik e.V.

ISSN 2198-5936

Redaktion Bettina Vestring

Layout Luise Rombach

Design Konzept WeDo

Fotos Autorinnen und Autoren © DGAP

This policy brief is part of a long-term project on European Defense In a New Age (EDINA), partly carried out in cooperation with the Friedrich Naumann Foundation for Freedom (FNF).



Dieses Werk ist lizenziert unter einer Creative Commons Namensnennung – Nicht kommerziell – Keine Bearbeitungen 4.0 International Lizenz.