

Deutscher Bundestag
Kommission Parlamentsrechte
bei Auslandseinsätzen der Bundeswehr
- PA 26 -
Ausschussdrucksache
18(26)007 (neu)

Anhörung

vor der Kommission

zur Überprüfung und Sicherung der Parlamentsrechte
bei der Mandatierung von Auslandseinsätzen
der Bundeswehr

Generalleutnant Heinrich Brauß

Beigeordneter Generalsekretär
für Verteidigungspolitik, Strategie und Streitkräfteplanung
Im Internationalen Stab der NATO
in Brüssel

26. Juni 2014

Deutscher Bundestag
Berlin

Sehr geehrter Herr Vorsitzender, sehr geehrte Abgeordnete und Mitglieder der Kommission,

ich danke Ihnen für die Einladung zur heutigen Expertenanhörung und für die Gelegenheit, Ihnen meine Sicht der Dinge zu den von Ihnen gestellten Fragen darzulegen – als deutscher General in den Diensten der NATO in Brüssel und auch als einer, der auf Generalsebene auch in der Europäischen Union gedient hat.

Als Beigeordneter Generalsekretär für Verteidigungspolitik, Strategie und Streitkräfteplanung leite ich die *Defence Policy and Planning Division* im (zivilen) Internationalen Stab der NATO, dem Stab des NATO-Generalsekretärs und des Nordatlantikrats. Zugleich habe ich den Vorsitz des *Defence Policy and Planning Committee* inne, eines der zentralen Ausschüsse des Rats. In beiden Funktionen habe ich es, wenn Sie so wollen, mit den bündnispolitischen und politisch-militärischen Aspekten der uns gestellten Fragen zu tun, deren politische Dimension Botschafter Erdmann und deren militärstrategische Aspekte General Freers dargelegt haben. Sie werden meinen Bemerkungen auch entnehmen, dass sich unsere Ansichten sehr ähneln. Dies liegt in der Natur der Sache, denn wir alle sind täglich auf politisch-strategischer Ebene mit den Aufgaben des Bündnisses und der Rolle Deutschlands darin befasst und machen dabei sehr ähnliche Erfahrungen.

Ich will meine Bemerkungen zu den gestellten Fragen in den aktuellen sicherheitspolitischen und strategischen Kontext stellen. In diesen Wochen bereiten wir den NATO-Gipfel im September in Wales vor. Er soll das Bündnis auf die sicherheitspolitischen Herausforderungen der zweiten Hälfte der Dekade und darüber hinaus ausrichten. Ich will die aus NATO-Sicht fünf wesentlichen nennen: (1) die wachsende Instabilität und Komplexität des sicherheitspolitischen Umfeldes mit wachsenden Risiken und Gefahren, die von unseren Nachbar-Regionen ausgehen: Russland, dem Nahen Osten und Nordafrika; (2) die Virulenz der ‚neuen‘ Bedrohungen wie *Cyber*, Proliferation, Piraterie und die Risiken für die internationalen Seewege und unsere Energiesicherheit; (3) zugleich die drastischen Kürzungen der Verteidigungshaushalte, Streitkräftestrukturen und Fähigkeiten der meisten Verbündeten, wohingegen in Russland und China die Investitionen in die Modernisierung von deren Streitkräfte drastisch steigen; (4) das wachsende Ungleichgewicht zwischen den USA und Europa, was die Verteidigungsausgaben und die militärischen Hochwertfähigkeiten betrifft; und schließlich (5) die Hinwendung der USA zum asiatisch-pazifischen Raum und deren immer energischer artikulierte Erwartung an die Europäer, selbst mehr für die Sicherheit in und um Europa herum zu tun.

Aus der Zusammenschau aller dieser Faktoren und Trends ergeben sich für die Allianz drei zentrale Schlussfolgerungen: (1) Wir müssen die Reaktions- und Handlungsfähigkeit, die Wirksamkeit und Geschlossenheit der NATO bewahren und verbessern. (2) Wir müssen die notwendigen modernen Fähigkeiten und die Interoperabilität unserer Streitkräfte erhalten und weiter entwickeln. (3) Und wir müssen den gemeinsamen Beitrag der Europäer zu den Aufgaben des Bündnisses erhöhen. Die Agenda des NATO-Gipfels und die dort angestrebten Entscheidungen werden von diesen drei programmatischen Imperativen bestimmt.

Durch die russische Aggression in der Ukraine und deren strategische Implikationen hat die Stärkung von Abschreckung und Kollektiver Verteidigung, der Kernaufgabe des Bündnisses, neue Aktualität gewonnen. Sie steht politisch, konzeptionell und planerisch derzeit im Fokus unserer Überlegungen. Zugleich muss und will sich die NATO die Fähigkeit zur Krisenintervention außerhalb des Bündnisgebiets bewahren – ihre zweite Hauptaufgabe. Und schließlich will sie ihren Beitrag zur Krisenprävention verstärken, vor allem durch vertiefte Zusammenarbeit mit Partnern und durch Hilfe bei Aufbau und Modernisierung von Sicherheitssektoren fragiler Staaten (*Defence Capacity Building*) – in Afghanistan ebenso wie in unserer Peripherie im Osten und Süden und in Abstimmung und Zusammenarbeit mit anderen Akteuren, vornehmlich den VN und der EU – die dritte Hauptaufgabe der Allianz.

Die Fähigkeiten, die wir zur Bewältigung all dieser Aufgaben benötigen, können wir in Europa auf Dauer nur erhalten oder neu entwickeln, wenn wir dies gemeinsam tun. Angesichts der Komplexität der Risiken, der technologischen Entwicklung, der Kosten moderner militärischer Fähigkeiten in Entwicklung, Beschaffung und Unterhaltung und des weiter anhaltenden Drucks auf die meisten Verteidigungsbudgets gibt es zu wachsender Zusammenarbeit und Multinationalität und zu wachsender Verzahnung der Fähigkeiten auf Dauer keine Alternative. Diese Einsicht teilen alle Europäer, auch wenn Frankreich nicht aufhört, seine nationale Autonomie zu betonen. Auf ihrem Gipfeltreffen in Chicago im Jahr 2012 aber haben alle Staats- und Regierungschefs zugestimmt, dass wir eine erneuerte Kultur der Kooperation, eine neue multinationale Denkungsart und einen neuen Fokus auf multinationaler Fähigkeitenentwicklung brauchen.

Von herausragender Bedeutung für das skizzierte Aufgabenspektrum der NATO sind diejenigen Fähigkeiten, ohne die die Funktionsfähigkeit der NATO als Ganzer, die politische und militärische Entscheidungsfähigkeit, Reaktionsfähigkeit und Glaubwürdigkeit der Allianz gefährdet wären: strategische Aufklärung, Führung und Kommunikation, rasche Verlegefähigkeit innerhalb und außerhalb Europas, Luftbetankung, Schutz der Kommunikationsmittel und Verbindungen (*Cyber Defence*) und Schutz vor ballistischen Raketen.

Im Bündnis sind allein die USA noch in der Lage, das gesamte Spektrum an militärischen Fähigkeiten zu unterhalten. Die größeren Europäer, Deutschland, Frankreich, Großbritannien, Italien und künftig Polen, verfügen weiter über ein breites Spektrum, brauchen aber in wichtigen Bereichen die Unterstützung anderer, wenn sie durchhaltefähig sein wollen. Die Größeren haben also ein dezidiertes Eigeninteresse an Kooperation und Verzahnung. Die kleineren Alliierten wiederum können im Allgemeinen nur noch Beiträge zum Fähigkeitsspektrum liefern und an anspruchsvollen Fähigkeiten nur noch im Verbund mit Anderen teilhaben. Die *Smart-Defence*-Initiative macht aus dieser Not eine Tugend: Entschlossene und risikobewusste Priorisierung, abgestimmte Spezialisierung, multinationale Zusammenarbeit und wechselseitige Ergänzung und Integration sind für die Europäer das Gebot der Stunde.

Das von Deutschland ins Bündnis eingebrachte ‚Rahmennationen-Konzept‘ ist eine Weiterentwicklung von *Smart Defence*. Im Kern geht es um den freiwilligen Zusammenschluss von Gruppen von Nationen, die sich darin einig sind, mehrere

militärische Fähigkeiten künftig gemeinsam zu entwickeln. Ziel ist, kohärente militärische Fähigkeitspakete (Cluster) zu formen, zu unterhalten, auszubilden und einzusetzen. Die ISAF-Regionalkommandos in Afghanistan haben dafür Pate gestanden. Eine besondere Rolle und Verantwortung kommt der Rahmennation zu: Sie hat die Bemühungen der Gruppe zu koordinieren. Und sie hat die ‚*critical enabling capabilities*‘ bereitzustellen, um die multinationalen Fähigkeitspakete einsetzbar zu machen: Führung und Verbindung, Aufklärung, (strategischer) Transport, Logistik, medizinische Hochwertversorgung. Ohne diese Fähigkeiten einer *Framework Nation* ist ein Cluster wenig oder nichts wert. Nach Lage der Dinge können Framework Nation also nur die USA und die größeren europäischen Nationen sein.

Das Rahmennationen-Konzept richtet sich aber vor allem an die Europäer. Aus vielen Gründen sind sie nicht willens und in der Lage, einen Beitrag zur NATO zu liefern, der äquivalent zu dem der USA wäre, auch wenn dies aus Bündnissicht sehr wünschenswert wäre. Das Rahmennationen-Konzept will nun dazu beitragen, Fähigkeiten der Europäer durch Bündelung wirkungsvoller und sichtbarer zu machen. Es soll also die Handlungsfähigkeit der NATO stärken, die der Europäer konsolidieren und so die Lastenteilung im Bündnis verbessern. Es dient damit indirekt auch der Gemeinsamen Sicherheits- und Verteidigungspolitik der EU. Es hat also eine militärische und eine wichtige politische Dimension. Die Bildung von freiwilligen Gruppen ist daher ein angestrebtes Gipfel-Projekt.

Multinationale Kooperation und Integration heißt sich in wechselseitige Abhängigkeiten begeben. Dies ist nicht ohne Risiko. Viele kleinere Bündnispartner wollen aktiv zur Allianz beitragen, auch zu globaler Kriseninterventionsfähigkeit. Sie wollen politischen und militärischen Einfluss auf die Planungen und Entscheidungen im Bündnis behalten und sichergehen, dass ihre Beiträge auch zur Geltung kommen, wenn sie gebraucht werden. Und sie werden gebraucht – aus politischen und militärischen Gründen. Als potentielle Partner Deutschlands sind einige sich wegen unserer bekannten und in der Vergangenheit immer wieder betonten Zurückhaltung dessen nicht sicher. Etliche bevorzugen daher andere Partner. Alle hoffen, dass sich Deutschland durch verstärkte multinationale Einbindung auch bereitfindet, seine Beiträge in multinationalen Projekten zu belassen, wenn die NATO sie braucht. Das Vertrauen in die gesicherte Verfügbarkeit der militärischen Beiträge, die ein multinationales Fähigkeitspaket bilden, für deren Einsatz, ist also eine entscheidende Voraussetzung für die Bereitschaft der Nationen, sich auf den Eintritt in ein multinationales Projekt überhaupt einzulassen. Multinationalität und wachsende Integration von Fähigkeiten und gesicherte Verfügbarkeit und Vertrauen ineinander sind zwei Seiten einer Medaille.

Unser Land ist nach den USA die wichtigste NATO-Nation. Wir haben und behalten militärische Fähigkeiten, die in Europa nur noch wenige Andere besitzen, im NATO-Rahmen aber wichtig sind. Wir verfügen als eine von nur drei Nationen über ein taktisches Raketenabwehrsystem (Patriot). Wir besetzen rund 15 Prozent der Dienstposten der integrierten NATO-Kommandostruktur und haben dort entscheidende Führungsfunktionen inne. Wir führen multinationale Hauptquartiere (oder tragen zu ihnen bei), die für den Bedarf an Führungskapazitäten in der NATO und der EU von großer Bedeutung sind. Und wir sind nach geographischer Lage, Potential und

Fähigkeiten das europäische Rückgrat der kollektiven Verteidigung. Wir haben eine entscheidende Verantwortung für die Funktionsfähigkeit der NATO und die Sicherheit und Handlungsfähigkeit Europas – dies sehen alle Verbündeten so.

Deutschland hat – wie keine andere Nation – seine militärische Handlungsfähigkeit nahezu ausschließlich an den Rahmen kollektiver Sicherheitsorganisationen gebunden. Unsere Verbündeten wissen dies sehr genau. Unsere europäische Mittellage, unsere Rolle als Mittelmacht und unsere wirtschaftliche Verflechtung begründen ein herausragendes Interesse an Integration und Solidarität durch und mit Verbündeten. Eines unserer Kernanliegen ist, die USA durch die NATO in Europa verankert zu halten und zugleich die Handlungsfähigkeit der Europäer zu stärken. Und wir betonen stets, dass wir für die kollektive Streitkräfteplanung nahezu alle Fähigkeiten der Bundeswehr der NATO deklariert haben. Unsere Bündnispartner ziehen daraus den Schluss, dass sich Deutschland in besonderer Weise für die Funktionsfähigkeit der NATO einsetzen und grundsätzlich an allen Einsätzen, die der Nordatlantikrat im deutschen Stimme beschließt, teilnehmen sollte mit Beiträgen, die seinen Möglichkeiten entsprechen. Es geht um Bündnissolidarität und Mitverantwortung, Berechenbarkeit und Verlässlichkeit und daher um Glaubwürdigkeit und Vertrauen.

Einige Beispiele, die Sie teilweise schon gehört haben:

(1) Führungsfähigkeit der NATO: Die operativen Hauptquartiere der NATO in Brunssum und Neapel sind künftig verlegefähig. In einer Krise kann es sein, dass sie sehr früh in den Einsatzraum verlegt werden müssen. Es wäre dann schlechterdings nicht vorstellbar, dass – pars pro toto – der deutsche Commander zurückbleibt oder später nachkommt. In diesem Fall ist also nicht nur dessen Verfügbarkeit an sich, sondern seine sehr rasche Disponibilität erforderlich. Ähnliches gilt für unsere multinationalen Hauptquartiere. In Krisen, die zu einem absehbaren Einsatz von militärischen Kräften führen, kann es vorkommen, dass deren Personal zu Erkundungen ausgesandt wird, deren Ergebnisse für die Operationsplanung wichtig sind. Solche Erkundungsmissionen liegen im Entscheidungsprozess vor der Befassung des Parlaments mit den Einzelheiten eines geplanten Einsatzes, ihre Ergebnisse sind aber für deren Bestimmung mitentscheidend.

(2) Strategische Aufklärungsfähigkeit: Für die Frühwarnung, die Lagebeurteilung und die politische und militärische Entscheidungsfindung, die Reaktionsfähigkeit in Krisen und eine effektive Operationsführung der NATO ist strategische, luftgestützte Echtzeit-Aufklärung von ausschlaggebender Bedeutung. Deutschland leistet zum Frühwarn- und Leitsystem AWACS und künftig zum AGS-System einen wesentlichen, einen kritischen, Beitrag, ohne den der Verband nicht durchhaltefähig wäre.

(3) NATO Response Force: Russland ist, wie die Ereignisse in und um die Ukraine zeigen, in der Lage, sehr schnell große Verbände zu versammeln, rasch überall an seine Westgrenze zu verlegen und dort eine lokale oder regionale Drohkulisse aufzubauen, die zusammen mit der Instrumentalisierung russischer Minderheiten, Propaganda und dem Einsatz von verdeckt und subversiv agierenden Spezialkräften ‚hinter der Front‘ eine neue Form der Bedrohung darstellen. Dieser „Hybrid Warfare“ bleibt unterhalb der Schwelle eines offenen militärischen Angriffs, hat aber eine ähnliche Wirkung und ist extrem destabilisierend. In der NATO herrscht darüber große Besorgnis. Künftig muss das Bündnis daher in der Lage sein, zur Stabilisierung und Abschreckung sehr rasch einige Verbände in sehr hoher Einsatzbereitschaft, z.B. der *NATO Response Force*, in den Osten zu verlegen – wenn wir nicht permanent größere NATO-Verbände dort stationieren wollen. Neben Amerika-

nen sollten sich dann vor allem auch deutsche Truppen beteiligen. Auch hier ist es die rasche oder sehr rasche Verfügbarkeit der Kräfte vor Ort, auf die es ankommt – Entscheidung, schneller Transport und Herstellen der Einsatzbereitschaft eingeschlossen. Wir müssen dabei in Rechnung stellen, dass ein Bündnis mit 28 souveränen Nationen, einen strukturellen Beschlussfassungs-Nachteil hat gegenüber einem Akteur, der nur sich selbst konsultiert. Die gesicherte schnelle Reaktionsfähigkeit ist eine Vertrauens- und Glaubwürdigkeitsfrage, nach innen und nach außen.

(4) Beratungs- und Ausbildungsmissionen: Neben der Stärkung der kollektiven Verteidigung will sich das Bündnis künftig verstärkt in zivil-militärischen Beratungs-, Ausbildungs- und Unterstützungsmissionen zum Aufbau staatlicher Sicherheitsstrukturen engagieren. Dies kann im Rahmen von militärischen Missionen wie künftig in Afghanistan erfolgen. Es kann sich aber auch um mehrwöchige oder mehrmonatige Beratung und Ausbildung von lokalen Dienststellen und Kräften durch zahlenmäßig begrenzte zivil-militärische Teams handeln. Sie müssen auch in einem nicht-permissiven Umfeld agieren können, ohne dass eine klassische Operationsplanung erfolgte.

Ich will mit Blick auf Ihre zweite Frage zur Rolle und Wirkung der deutschen Mandatspraxis mit einer persönlichen Bemerkung enden: Die deutsche Praxis wird in der NATO respektiert. Aber viele halten sie für schwer verständlich. Man ist sich Deutschlands nicht sicher, wenn es um Einsätze geht – trotz der hervorragenden und anerkannten Leistungen unserer Truppe in Afghanistan, auf dem Balkan oder am Horn von Afrika. Unser zweimaliger Ausstieg aus AWACS und die Entscheidung, an der Libyen-Operation nicht teilzunehmen, sind im Bündnis noch nicht vergessen. Die Reden des Bundespräsidenten, des Außenministers und der Verteidigungsministerin in München, die frühen Entscheidungen zur Folgemission in Afghanistan und zum Patriot-Einsatz in der Türkei, die Einführung des Rahmennationen-Konzepts und die Verstärkung des Multinationalen Korps Nord-Ost in Stettin haben dem entgegen gewirkt. Sie sind mit Erleichterung und Anerkennung aufgenommen worden und haben Hoffnungen und Erwartungen geweckt. Ich hoffe, dass die Arbeit Ihrer Kommission dazu beiträgt, dass Deutschland künftig an allen strategischen Fähigkeiten und zeitkritischen Maßnahmen, die für die Funktionsfähigkeit der NATO als Ganzer und/oder für die Glaubwürdigkeit der kollektiven Beistandsgarantie mitentscheidend sind, ohne wesentliche Einschränkungen oder Verzögerungen teilnehmen kann.

Ich bedanke mich für Ihre Aufmerksamkeit und freue mich auf das Gespräch mit Ihnen.