

# Bühler-Papier

## Rüstungsoffensive und Totalumbau der Bundeswehr

von Jürgen Wagner

Im Juni 2010 erging ein Kabinettsbeschluss, demzufolge sämtliche Ressorts bis 2014 zusammen 81,6 Mrd. Euro einsparen sollten – 8,3 Mrd. sollten aus dem Etat der Bundeswehr stammen. Der daran angelegte Bundeswehrplan sah deshalb eine empfindliche Senkung der deutschen Rüstungsausgaben vor und ein – offizielles – Ziel der am 18. Mai 2011 vorgelegten „Eckpunkte für die Neuausrichtung der Bundeswehr“ war es dann auch, unter anderem über eine Verkleinerung der Truppe Gelder einzusparen.<sup>1</sup>

Auch wenn der Sparbeschluss dann ohnehin schnell gekippt wurde und wir seit einiger Zeit einen rasanten Anstieg der deutschen Rüstungsausgaben erleben – was sich nun mit den „Vorläufigen konzeptionellen Vorgaben für das künftige Fähigkeitsprofil der Bundeswehr“ anbahnt, ist Rüstung in einer ganz neuen Dimension: Mehr Personal, mehr schwere Divisionen, mehr Panzer, mehr Kampfflugzeuge, mehr Schiffe und nicht zuletzt natürlich mehr Geld.

Begründet wird das Militarisierungspaket mit der „Notwendigkeit“, sich gegen Russland hochzurüsten – allerdings ohne gleichzeitig die Fähigkeiten für Auslandsinterventionen zu verlieren, wohlgemerkt.

### Konzeptionelle Vorgaben – „Bühler-Papier“

Die besagten „Vorläufigen konzeptionellen Vorgaben für das künftige Fähigkeitsprofil der Bundeswehr“ wurde von der zuständigen Abteilung Planung im Verteidigungsministerium erarbeitet und von ihrem Chef, Generalleutnant Erhard Bühler, Mitte März 2017 unterzeichnet. Das „Bühler-Papier“ selbst ist nicht öffentlich, allerdings liegt es der [Frankfurter Allgemeinen Zeitung](#) (FAZ) vor, die am 6.4. und am 19.4.2017 zwei ausführliche Auswertungen veröffentlichte. Das Blatt zitiert einen Ministeriumssprecher, der zu Protokoll gab, die Vorgaben würden „ein aktuelles, gemeinsames, einheitliches Verständnis über Auftrag, Aufgaben, Ziele und künftige Ausrichtung der gesamten Bundeswehr schaffen.“ Damit dürfte das Papier die entscheidende Grundlage für die wohl noch diesen Sommer anstehende „Konzeption der Bundeswehr“ und das „Fähigkeitsprofil 2017“ darstellen, mit denen das Verteidigungsministerium dann den Umbau der Streitkräfte endgültig auf den Weg bringen will. Bühler wird in der FAZ mit den Worten zitiert, bei der Bundeswehr sei ein „erheblicher Änderungsbedarf“ vorhanden, aus diesem Grund handele es sich bei den konzeptionellen Vorgaben um eine „Abkehr von den Vorgaben der Neuausrichtung von 2011“ (FAZ, 19.4.2017).

### Doppelgleisig – Gegen Russland und den Rest der Welt

Notwendig geworden sei die Rüstungsoffensive durch „die zunehmende Konfrontation mit Russland“ (FAZ, 6.4.2017), weshalb künftig der Landesverteidigung – sprich der Hochrüstung gegen Russland – wieder größere Bedeutung zugemessen werden müsse. Die klar anti-russische Stoßrichtung der

Vorhaben wird aus Sätzen wie diesem klar ersichtlich: „Damit würden die Divisionen wieder die klassische Struktur aus der Zeit vor 1990 einnehmen.“ (FAZ, 19.4.2017)

Das darf aber nicht als eine Absage an Auslandsinterventionen verstanden werden – das eine tun, ohne das andere zu lassen, lautet die Devise. Mehr noch: Die im „Bühler-Papier“ anvisierten Maßnahmen sollen scheinbar nicht nur bei der Konfrontation mit Russland einen „Wert“ haben, sondern teils zumindest generell die deutsche Interventionsfähigkeit „verbessern“: „Grundlage der militärischen Fähigkeiten Deutschlands sollen künftig wieder die Verteidigungsplanungen der Nato sein. Sie hatten zuletzt nur noch eine untergeordnete Rolle gespielt, da sich sowohl Deutschland als auch seine Partner im Bündnis auf Einsätze außerhalb des Bündnisgebiets fokussiert haben. Mit Einsätzen zur Krisenbewältigung rechnet das Ministerium auch künftig. Sie sollen – wie Bühler in einem Aufsatz für die Zeitschrift des Deutschen Bundeswehrverbandes schrieb – ‚gleichrangig‘ aus dem ‚nur einmal vorhandenen Streitkräftedispositiv‘ beschickt werden können. Dafür werden ihre Verbände und Einheiten personell und materiell wieder so aufgestellt, dass sie, wie es in dem Papier der Planungsabteilung heißt, ‚jederzeit und innerhalb von weniger als 90 Tagen‘ im gesamten Aufgabenspektrum einsatzbereit sind.“ (FAZ, 19.4.2017)

### Schwere Divisionen – Mehr von allem

Gemäß den konzeptionellen Vorgaben soll die Bundeswehr künftig drei schwere Divisionen in die NATO einbringen und ins Gefecht führen können. Die FAZ (19.4.2017) schreibt: „Bis 2026 soll eine erste Division die volle Einsatzfähigkeit erreicht haben. Das würde bedeuten, dass knapp 20 000 Soldaten in drei gepanzerten Brigaden inklusive Divisions- und Brigadetruppen in den Kampf geschickt werden können. Dazu ist die Bundeswehr derzeit nicht in der Lage. [...] Ende 2031 sollen auch die beiden anderen Divisionen voll ausgestattet und nach einer Vorlaufzeit von etwa drei Monaten einsatzbereit sein.“

Da die FAZ hier davon spricht, 20.000 Soldaten müssten „in den Kampf geschickt werden können“, ist anzunehmen, dass hiermit ein gleichzeitiger Einsatz mit dieser Anzahl gemeint ist. Dies würde unter Berücksichtigung von Rotations- und Ruhezeiten wiederum bedeuten, dass tatsächlich über einen Gesamtumfang von ca. 60.000 Soldaten gesprochen wird. Nicht nur personell ist die Bundeswehr hierzu aktuell nicht aufgestellt, auch materiell muss den Vorgaben zufolge massiv aufgerüstet werden, weshalb Bühler von „deutlich ambitionierteren Zielen“ spricht (FAZ, 19.4.2017).

### Personalbedarf: Reservisten und Ankerarmee

Mit der Neuausrichtung der Bundeswehr aus dem Jahr 2011 wurde damit begonnen, die Bundeswehr von 220.000 Soldaten auf die Zielgröße von maximal 185.000 Soldaten abzusenken.<sup>2</sup> Schon im Mai 2016 hatte Verteidigungsministerin Ursula von der Leyen die „Trendwende Personal“ und damit einen Wiederaufwuchs der Truppe verkündet. Im Februar 2017 drangen dann Pläne aus dem Ministerium an die Öffentlichkeit, die Bundeswehr solle absehbar wieder auf 200.000 Soldaten anwachsen (Augengeradeaus, 21.2.2017).

Diese Zahl scheint sich direkt aus den seinerzeit vermutlich bereits angestellten Überlegungen bezüglich des nun angebahnten Umbaus der Truppe abzuleiten. So schreibt die [Frankfurter Rundschau](#) (19.4.2017) angesichts der konzeptionellen Vorgaben: „Beobachter gehen davon aus, dass auch der Personalbestand wieder wachsen dürfte: ‚Es ist klar, dass wir dann eine Bundeswehr bekommen, die wieder ungefähr 200 000 Mann hat‘, hieß es [...] in Koalitionskreisen.“

Da die Bundeswehr aber jetzt schon massive Probleme hat, an ausreichend Rekruten zu gelangen (siehe [IMI-Studie 2017/1](#)), werden zwei Maßnahmen vorgeschlagen, um das Problem zu adressieren: „Weil es dafür absehbar nicht genügend Personal gibt, wächst dem ‚Bühler-Papier‘ zufolge die Bedeutung von Reservisten, mit denen teilaktive und nicht aktive Bataillone im Mobilisierungsfall aufgefüllt werden sollen. Ein weiterer Weg liegt in der Eingliederung ausländischer Einheiten in die deutschen Streitkräfte, wie er schon länger mit den Niederländern, jüngst auch mit rumänischen und tschechischen Truppenteilen besprochen wird.“ ([FAZ](#), 19.4.2017)

Mit dem zweiten Aspekt wird auf das so genannte „Ankerarmee-Konzept“ (früher auch: Rahmennationskonzept) angespielt, mit dem die Bundeswehr versucht, Truppen kleinerer Nationen – unter deutscher Führung versteht sich – für sich nutzbar zu machen: „Deutschlands Streitkräfte sollen zum zentralen Bezugspunkt für kleinere Partner werden. Rumänien und die Tschechische Republik wollen Teile ihrer Heeresgruppen in die Kommandostruktur der Bundeswehr einbinden“, schrieb die [FAZ](#) schon am 9.2.2017.<sup>3</sup>

## Hochrüstung der Teilstreitkräfte

Nicht nur beim Personal, vor allem auch beim Material wird die Bundeswehr massiv nach- bzw. hochrüsten müssen, sollte es zu einer Umsetzung der konzeptionellen Vorgaben kommen. Dabei werden alle drei „klassischen“ Teilstreitkräfte bedacht (die Cyberaufrüstung läuft ohnehin bereits): Beim Heer ist die Rede davon, dass höhere Stückzahlen des Schützenpanzers Puma beschafft werden müssten. Auch was den Schützenpanzer Boxer anbelange, sei eine Verdreifachung von aktuell bereits beschafften und bestellten 330 Stück auf dann etwa 1000 erforderlich. Womöglich wird es aber noch mehr sein: „Sollten die noch bestehenden Absichten aufgegeben werden, knapp 500 alte Exemplare des Transportpanzers Fuchs umzurüsten und zu modernisieren und sie stattdessen durch neue Boxer zu ersetzen, dann stiege der Bedarf auf mehr als das Fünffache. Der aktuelle Stückpreis des Boxers wird auf rund fünf Millionen Euro kalkuliert.“ ([FAZ](#), 19.4.2017) Außerdem soll die Artillerie massiv aufgestockt werden: „Den größten Zuwachs verzeichnet gemäß den Planungen die Artillerie. Nach dem Kalten Krieg wurde sie von knapp 40 auf drei Bataillone zusammengestrichen. Für Einsätze wie in Afghanistan



*U.a. die Artillerie soll massiv ausgebaut werden. Hier die Panzerhaubitze 2000 von KMW und Rheinmetall. Quelle: CCO*

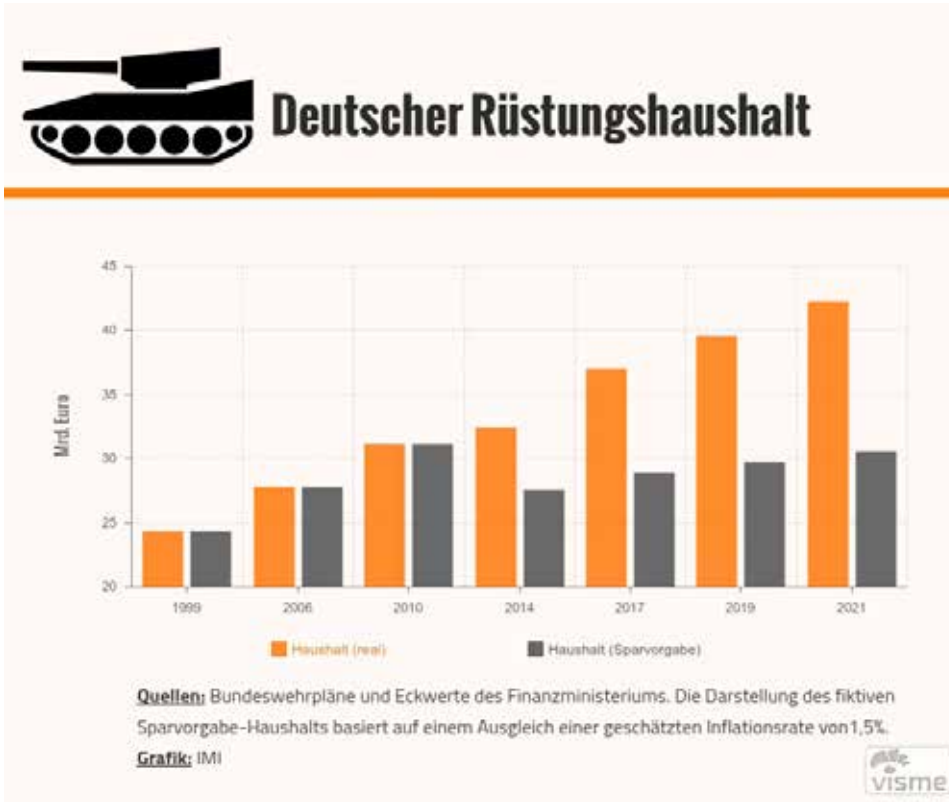
spielten Geschütze, die Munition über Dutzende Kilometer weit verschießen können, keine große Rolle mehr. Durch die zunehmende Konfrontation mit Russland hat sich das wieder geändert. Künftig soll es 14 Artilleriebataillone geben.“ ([FAZ](#), 6.4.2017)

Bei der Luftwaffe soll es den Vorgaben gemäß in den Worten der [FAZ](#) darum gehen, dass sie künftig „pro Tag bis zu 350 Aufklärungs- und Kampfeinsätze fliegen kann.“ Generell seien „in den kommenden 15 Jahren auch milliardenschwere Investitionen in die Luftstreitkräfte geplant.“ Dazu würde die Anschaffung zusätzlicher Airbus A400M zur Truppenverlegung, neue Kampfflugzeuge und Transporthubschrauber sowie Flugabwehrsysteme gehören. Und schließlich soll auch die Marine nicht zu kurz kommen: Mindestens 15 Schiffe sollen künftig gleichzeitig kampfbereit sein. Hier gebe es vor allem Modernisierungsbedarf: „Dem ‚Bühler-Papier‘ zufolge müssen die Minenabwehreinheiten, sechs Tender und vier Fregatten der Klasse 123 Ende des nächsten Jahrzehnts aus Altersgründen ersetzt werden. Zudem, so heißt es, habe die Bundesregierung die Nato-Forderung nach zwei weiteren Versorgungs- und Kommandoschiffen (Joint Logistics and Command Ship) akzeptiert.“ ([FAZ](#), 19.4.2017)

## Irrsinnige Kosten

Durch das Bühler-Papier erhält man einen Eindruck, weshalb von der Leyen schon Anfang 2016 angekündigte, anstatt bisherigen Planungen zufolge nicht 50 Mrd., sondern satte 130 Mrd. Euro in die Neuanschaffung von Rüstungsgütern pumpen zu wollen (siehe [IMI-Analyse 2017/2](#)). Schnellstmöglich soll hierfür der Investitionsetat von damals etwa 5 Mrd. auf 9 bis 10 Mrd. angehoben werden – 2017 sind es bereits 7,26 Mrd. Euro.

Und das Geld wird auch gebraucht, allein der Bedarf an Boxern könnte sich auf bis zu 8,25 Mrd. Euro aufsummieren: „Die finanzielle, personelle und materielle Auszehrung der Bundeswehr ist gestoppt. Der Wehretat steigt wieder an, die Verbände und Einheiten sollen wieder vollständig mit Personal



die sich in den kommenden Jahren fortsetzen wird.“

Ohnehin ist es nicht so, als wäre die Bundeswehr in den letzten Jahren und Jahrzehnten „kaputt gespart“ worden, auch wenn dies derzeit überall insinuiert wird: So stieg der Militärhaushalt von umgerechnet etwa 24,3 Mrd. Euro im Jahr 1999 bis 2010 auf 31,1 Mrd. Euro an. Wie abzusehen war, wurde der Sparbeschluss vom Juni 2010, demzufolge der Rüstungshaushalt bis 2014 auf 27,6 Mrd. Euro hätte gesenkt werden müssen, schnell wieder einkassiert. 2014 waren es dann 32,5 Mrd. Euro und seither schießt der Etat regelrecht durch die Decke. Aktuell sind für das Jahr 2017 37 Mrd. eingeplant und den „Eckwerten“ des Finanzministeriums vom März 2017 zufolge soll der Etat bis 2021 auf mindestens 42,3 Mrd. Euro steigen – 15 Mrd. über dem augenscheinlich längst vergessenen Sparbeschluss.

und Gerät ausgerüstet werden. Erhard Bühler bezeichnet das Papier als ‚Dokument des Übergangs‘ – von der Ära der Auslandseinsätze in das Zeitalter der Heimat- und Bündnisverteidigung. Diese Rückkehr zur Vollausstattung der Bundeswehr wird viel Geld kosten. Ministerin von der Leyen hatte vor mehr als einem Jahr einen Modernisierungsbedarf bis 2024 in Höhe von 130 Milliarden Euro ausgemacht. Doch um die länger gesteckten Planungsziele der Nato und die Vorgaben des Planungspapiers zu erfüllen, werden höhere Investitionen notwendig. Die Bundeswehr, heißt es darin, solle künftig gemeinsam mit Frankreich und Großbritannien das europäische Rückgrat der Nato bilden.“ (FAZ, 19.4.2017)

Höhere Investitionen werden auch deshalb nötig, weil es nicht gelingt, die notorisch unzuverlässige Rüstungsindustrie dazu zu bringen, auftragsgemäß zu liefern. Dies wird einmal mehr durch den mittlerweile fünften [Bericht über das Rüstungswesen](#) des Verteidigungsministeriums bestätigt, der kurz nach Bekanntwerden des Bühler-Papiers Ende April 2017 veröffentlicht wurde. In ihm werden die zwölf größten Beschaffungsvorhaben der Bundeswehr mit einem Gesamtvolumen von 75 Mrd. Euro bzw. von zwei Dritteln des gesamten Finanzvolumens laufender Projekte unter die Lupe genommen.

Das wichtigste Ergebnis: Weiterhin zeichnen sich nahezu alle Projekte durch massive Verzögerungen und Kostensteigerungen aus. Insgesamt verspätet sich die Auslieferung im Schnitt um 54 Monate, ungekrönte Könige sind der Eurofighter (140), der NH90 (134), der Airbus A400M (108), gefolgt von Tiger (80) und Puma (58). Insgesamt betragen die Mehrkosten 11,774 Mrd. Euro. Auch hier ganz vorn der Eurofighter (6,6), dann kommen A400M (1,5), Puma (1,2) und Tiger (1,1).

Zufrieden zeigt sich der Bericht dagegen mit der „Trendwende Finanzen“, der die Basis für verstärkte Rüstungsanstrengungen ist: „Die erforderlichen Maßnahmen der Trendwende Material sind nur im Einklang mit der Trendwende Finanzen zu realisieren. Mit den Plafonds des Einzelplans 14 der Jahre 2016 und 2017 und der Finanzplanlinie bis 2020 wurde bereits eine Trendwende bei der Finanzierung der Bundeswehr eingeleitet,

## Propagandaoffensive

Zwar kann das Verteidigungsministerium selbstständig und ohne Absprache mit anderen Ressorts die „Konzeption der Bundeswehr“ erlassen, für die Bewilligung der erforderlichen Gelder ist sie aber natürlich weiterhin von der restlichen Politik abhängig. Und die schielt zumindest mit einem Auge doch stets auch auf die Wahlbevölkerung, die gegenüber höheren Rüstungsausgaben notorisch skeptisch eingestellt ist. Deshalb wurde ihr als Begleitmusik parallel zum Bekanntwerden der Grundzüge des „Bühler-Papiers“ auch gleich noch medial die Notwendigkeit der Hochrüstungmaßnahmen eingetrichtert. Die Bundeswehr sei eine „Kaputte Truppe“, fast nichts funktioniere und es gäbe dringenden Investitionsbedarf, so [Zeit Online](#) (20.4.2017) Noch doller betitelt [Der Spiegel](#) (Nr. 16/2017) einen Kommentar mit den Worten „Wir müssen rüsten gegen den Krieg“, um dann einzuleiten: „Das schreckliche A-Wort hat erneut Konjunktur, A wie Aufrüstung - es provoziert politischen Widerstand. Doch die Wahrheit lautet: Die Bundeswehr braucht deutlich mehr Geld, sonst wird sie ihren Job nicht machen können.“

Trotz der bislang insgesamt eher dürftigen Quellenlage – augenscheinlich liegt das „Bühler-Papier“ bislang lediglich der FAZ vor – zeichnet sich jetzt schon ab, dass versucht wird, einem massiven Militarisierungsschub den Weg zu ebnen. Es bleibt zu hoffen, dass die Bevölkerung diesen Rüstungsfliegenfängern nicht auf den Leim geht!

## Anmerkungen

- 1 Natürlich ging es bei der Neuausrichtung der Bundeswehr aber vorrangig um die „Verbesserung“ der Interventionsfähigkeit.
- 2 Um genau zu sein, waren es 170.000 plus 5.000 bis 15.000 Freiwillig Wehrdienstleistende (FWDLs).
- 3 Siehe für eine ausführliche Kritik zum Rahmennationskonzept IMI-Studie 2015/07.
- 4 Woher der FAZ-Autor die Zahl 2024 nimmt ist etwas schleierhaft. Jede andere Quelle nennt 2030 als Zieljahr für von der Leyens Rüstungsinitiative.