

# Handlungsbedarf für Deutsche und Europäische Sicherheitspolitik

---

Ergebnisse Berliner Colloquium 2025  
26. – 28. März 2025, Julius-Leber-Kaserne, Berlin

## Einleitung

Das diesjährige Berliner Colloquium der Clausewitz-Gesellschaft fand vom 26. bis 28. März 2025 im Tagungszentrum der Julius-Leber-Kaserne statt. Von der anhaltenden globalen sicherheitspolitischen Dynamik ist Deutschland auch deshalb besonders betroffen, weil es angesichts der Bedrohung durch Russland auch direkt um die eigene Sicherheit geht, die Bedeutung der NATO und der Bündnisverteidigung zugenommen haben und zunehmend auch die EU gefragt ist, komplementär zur NATO die Stärkung der europäischen Verteidigungsfähigkeiten voranzubringen, aber auch weil das Wissen um strategische Risiken und Zusammenhänge in europäischen Zivilgesellschaften kein Allgemeingut mehr sind. Daher stand die Veranstaltung unter dem Leitthema: „Handlungsbedarf für Deutsche und Europäische Sicherheitspolitik“ und verfolgte zwei Ziele:

1. den sicherheitspolitischen Handlungsbedarf auf nationaler und europäischer Ebene zu identifizieren und
2. Wege aufzuzeigen, wie sicherheitspolitische Erfordernisse stärker in die öffentliche und politische Debatte eingebracht werden können.

In sieben Modulen wurden zentrale Aspekte des Leitthemas durch Fachvorträge von Experten und anschließende intensive Diskussionen mit den Teilnehmern analysiert und inhaltliche Zusammenhänge aufgezeigt. Die Veranstaltung fand unter Chatham House Rules statt. Der nachfolgende Überblick fasst die wesentlichen Erkenntnisse und Ergebnisse der Debatte zusammen.

## 1. Geostrategische Lagebewertung

Die sicherheitspolitische Lageentwicklung zeigt multiple, sich überlagernde globale Krisen, die auf eine zunehmend multipolare Weltordnung treffen, in der nicht mehr eindeutig ist, wie sich die Macht verteilt und der Verlust von Macht sichtbar wird bzw. sich schleichend vollzieht. Es stellt sich derzeit das Bild, dass sich die Europäische Union (EU) auf dem Rückzug aus Afrika befindet und die Vereinten Nationen (VN) zunehmend handlungsunfähig werden. Russland (RUS) scheint

seinen außenpolitischen Kurs unverändert aggressiv fortzusetzen. Das Ziel der Schwächung des Westens wird derzeit unterhalb der Schwelle der direkten Anwendung militärischer Gewalt gegen NATO-Nationen mit hybriden Mitteln verfolgt. Für die Vereinigten Staaten von Amerika (USA) haben andere Regionen der Welt Vorrang vor Europa. Als unstrittig stellte sich die Erkenntnis heraus, dass die europäischen NATO-Mitglieder und die EU von der strategischen Entwicklung überholt worden sind. Das bisher Unvorstellbare (Angriff RUS auf die Ukraine, die Dauer dieses Krieges, die Instabilitäten und Unsicherheiten im westlichen Bündnis, Rückkehr der Machtpolitik) ist in sehr kurzer Zeit Realität geworden.

Das bedeutet auch, dass es nicht nur heute viele Unbekannte in der neuen Gleichung von Sicherheit gibt, sondern auch künftig. In den westlichen Bevölkerungen ist die Erkenntnis kein Allgemeingut mehr, dass der Preis des Friedens die Anstrengung für den Krieg ist. Um der doppelten Zeitenwende, dem aggressiven Vorgehen RUS und den Veränderungen im transatlantischen Verhältnis, zu begegnen und Sicherheit und Stabilität auch künftig zu gewährleisten, wurden folgende Optionen thesenartig erörtert:

- Das Verhältnis zu einem aggressiven RUS mit imperialen Ansprüchen gegenüber Europa sollte neben der militärischen Abschreckung auch andere Elemente enthalten. Substanzielle Verhandlungen mit RUS dürfen nur auf der Grundlage gemeinsamer europäischer Prinzipien (insbesondere Charta von Paris) geführt werden.
- Die multipolare Weltordnung befindet sich in der Entwicklung, kann aber angesichts des politischen Charakters und der Ambitionen einiger dieser Pole nicht das anzustrebende Ziel deutscher Außen- und Sicherheitspolitik sein. Vielmehr müssen wir uns dafür einsetzen, dass NATO und EU als relevante Faktoren von der Außenwelt anerkannt und nicht als unbedeutend wahrgenommen und in der politischen Landschaft beliebig verschoben werden.
- Militärische Stärke ist in diesem Zusammenhang relevant. Insbesondere Deutschland muss daher die Rolle des Militärischen in der praktischen Außenpolitik neu lernen.
- Deutschland darf Europa nicht mit der EU verwechseln und muss andere sicherheitspolitisch wichtige Partner und Konstellationen verteidigungspolitisch neu bewerten (u.a. Group of Five).
- Aufgrund seines wirtschaftlichen Gewichts und seiner im Aufbau befindlichen militärischen Stärke muss Deutschland in Europa eine Führungsrolle übernehmen („Der Große für die Kleinen“).
- Für das Erreichen eines angemessenen militärischen Handlungsvermögens und der vom Grundgesetz geforderten Verteidigungsfähigkeit bedarf es einer Reaktivierung der Einberufungspraxis zur Wehrpflicht.

## 2. Nationale Strategien und Konzepte

Auf der Grundlage der aktuellen geostrategischen Lagebewertung wurde in diesem Modul die Relevanz und die Perspektiven der Weiterentwicklung der Nationalen Sicherheitsstrategie vom Juni 2023 und der Verteidigungspolitischen Richtlinien vom November 2023 (VPR 2023) vertieft.

Beide Dokumente tragen vorrangig der durch den Angriff RUS auf die Ukraine veränderten Weltlage Rechnung. Die Nationale Sicherheitsstrategie ist dabei das sicherheitspolitische Dachdokument der Bundesregierung, das für alle Ressort gleichermaßen gültig ist. Für die Erstellung ist das Auswärtige Amt in der Federführung, Konkretisierung und Umsetzung erfolgt jedoch durch jedes Ressort im jeweiligen Verantwortungsbereich. Die Nationale Sicherheitsstrategie richtet sich darüber hinaus an die deutsche Öffentlichkeit sowie an Verbündeten und Partner Deutschlands.

Das BMVg hat mit den VPR 2023 rasch reagiert und stellt einen klaren Bezug zur Nationalen Sicherheitsstrategie und deren Umsetzung im Bereich Verteidigung her. Die VPR 2023 verstehen sich auch als Übersetzung politischer und strategischer Überlegungen in militärisches Wirken im Kern auf zwei Säulen bezogen. Zum einen dem Fähigkeitsprofil der Bundeswehr und zum anderen den operativen Zweck und Zielen in den geostrategischen Räumen beim Einsatz der Streitkräfte. Dieser Zweck und die Ziele werden in der künftigen Militärstrategie der Bundeswehr beschrieben, darüber hinaus ergänzt mit Maßnahmen, welche die militärische strategische Kultur in die öffentliche Debatte zur Sicherheit einzubringen.

Unstrittig war, dass die Lage seit der Herausgabe von Nationaler Sicherheitsstrategie und VPR 2023 noch unübersichtlicher geworden ist und sich nach dem Wechsel der US-Administration erneut verändert hat. Ebenso bestand Einigkeit, dass die nationalen Strategien und Konzepte die entscheidenden Impulse für die weiteren Planung geben und hierzu vorrangig potenzielle „worst case“ Szenarien beschreiben und strategische Vorgehensweisen skizzieren müssen ohne andere Szenarien und Entwicklungen auszuklammern.

Um Aktualität, praktische Relevanz und Wirkmächtigkeit der nationalen Strategien und Konzepte zu verbessern, wurden folgende Ansatzpunkte für deren Weiterentwicklung bzw. Neufassung erörtert:

- Angesichts der Dauerhaftigkeit der strategischen Disposition RUS mit Blick auf die Ukraine aber auch auf die europäische Sicherheitsarchitektur sollte noch deutlicher herausgestellt werden, dass sich die Europäer insgesamt aber eben auch Deutschland deutlich stärker aufstellen und mehr für ihre Verteidigung unternehmen müssen.
- Die Signalwirkung dieses strategischen Ansatzes sollte berücksichtigen, dass das Bündnis mit den USA weiterhin zentral für die europäische und deutsche Sicherheit bleibt und die Partnerschaft mit den USA vertieft werden muss. Möglicherweise wäre hierzu auch herauszustellen, welche Bedeutung Europa/Deutschland für die USA in einer multipolaren Weltordnung haben wird und in welchen Bereichen Kompensationen für das strategische Engagement der USA sinnvoll wären.

- Auch wenn strategische Dokumente prinzipiell keine „To Do“ Liste darstellen, sollten sich Neufassungen oder Weiterentwicklungen über einen analytisch-beschreibenden Charakter hinaus vorrangig die tatsächlichen Prioritäten benennen, die noch klarer zwischen Oberzielen und konkreten Handlungen unterscheiden und deren beabsichtigte Wirkungen im Blick haben. Das könnte dadurch erreicht werden, dass
  - konkrete Ressortverantwortlichkeiten und -ziele benannt und von der Ebene der Institutionellen Verantwortlichkeiten und Ziele unterschieden werden,
  - reale Bedrohungen mit eigenen Vorgehensweisen und Ressorts direkt verknüpft werden,
  - das Zusammenwirken von militärischen und zivilen Ressorts, Bundesbehörden und nachgeordneten Behörden und Einrichtungen praxisorientierter zu beschreiben,
  - das Erstellen von zivilen Äquivalenten zu den VPR in den anderen sicherheits- und verteidigungsrelevanten Ressorts angewiesen wird.
- Nationale Strategische Dokumente erleichtern die Koordinierung der Ressorts miteinander. Mit einem angekündigten neu zu schaffenden Nationalen Sicherheitsrat gilt es auch Weiterentwicklung bzw. Neufassung einer nationalen Sicherheitsstrategie mit Blick auf die institutionelle Einbettung, ihre Ausrichtung und Umsetzung entsprechend zu justieren.

### **3. Handlungsbedarf für die Deutsche und Europäische Sicherheitspolitik**

Dieses Modul griff die in vorangehenden Themenblöcken identifizierte doppelte Zeitenwende auf und analysierte aus nationaler Sicht die deutschen politischen Aktivitäten, Prinzipien und Konzepte vor allem seit 2014 und ihre Wirkungen in der Realität. Ebenso betrachtet wurden die seither gewonnen Erkenntnisse über die deutschen Streitkräfte selbst.

Die Phase nach der Finanz- und Wirtschaftskrise und die anschließende Neuausrichtung der Bundeswehr mit Prozessorientierung und Abschied von der Vollausrüstung waren geprägt von knappen finanziellen Mitteln. In der Folge war auch materiell von allem zu wenig da. Der Verteidigungshaushalt (Einzelplan 14) wurde zwar gesteigert, blieb aber stets deutlich unterhalb der Schwelle von 1,5% vom Bruttoinlandprodukt (BIP). Die ab 2015 eingeleiteten Trendwenden Personal, Material und Finanzen konnten vor diesem Hintergrund keine überzeugende Wirkung für Landes- und Bündnisverteidigung entfalten und fanden keinen Niederschlag in der Kampfkraft der Bundeswehr. Es entstand im Gegenteil der Eindruck, die Streitkräfte seien sehr absorptionsfähig für zusätzliches Geld.

Die „Zeitenwende-Rede“ vom Februar 2022 im Bundestag als solche war ein Erfolg und setzte die richtigen Signale. Allerdings wurde die Umsetzung recht rasch zu einem finanziellen Spezialproblem der Bundeswehr umgewidmet. Obwohl durch den RUS-Angriffskrieg die wesentlichen Grundlagen des Koalitionsvertrages der Ampel-Koalition überholt waren, wurde am vereinbarten „Normalbetrieb“ festgehalten. Auch die aktuelle Nationale Sicherheitsstrategie spiegelt wider, dass es trotz der durch RUS herbeigeführten fundamentalen Lageänderung in Deutschland keine neue politische Prioritätensetzung gab.

Aktuell scheinen für den Verteidigungssektor und auch für den verwandten und für die Sicherheit relevanten Bereich der Infrastruktur durch die Modifizierung der Schuldenbremse die finanziellen Barrieren aus dem Weg geräumt zu sein. Verteidigung scheint das zentrale Thema der neuen Bundesregierung zu sein, für das sie größtmögliche finanzielle Bewegungsfreiheit hat.

Daraus wurden folgende Parameter und Optionen für den Handlungsbedarf für die deutsche und europäische Sicherheitspolitik abgeleitet und diskutiert:

- Der Umfang der Streitkräfte war bisher kein Thema in der sicherheitspolitischen Debatte, obwohl völlig unstrittig ist, dass die Bundeswehr für den Auftrag Landes- und Bündnisverteidigung substanziell größer werden muss. Das wird ohne die Wiedereinführung der Einberufungspraxis zur Wehrpflicht nicht leistbar sein. Die Wehrpflicht ist daher eine militärische Notwendigkeit zum Erreichen der erforderlichen Umfangszahlen für die Präsenzarmee und deren Aufwuchsfähigkeit (Reserven). Sie hat in der Vergangenheit ihren Zweck auch qualitativ sehr gut erfüllt.
- Die Umsetzung dieses Ansatzes würde nicht unverzüglich zur sprunghaften Steigerung der Umfangszahlen führen. Allerdings wurde eine Zielgröße von 250.000 bis zu Ende der Legislaturperiode als ambitioniert aber durchaus leistbar bewertet. Diese Zahl ist in den darauffolgenden Jahren noch weiter steigerbar, zumal sich noch zahlreiche ungenutzte ehemalige Kasernen weiter im Besitz des Bundes befinden und als strategische Liegenschaftsreserve reaktiviert werden könnten.
- Die Wehrpflicht muss zwar nicht neu erfunden oder juristisch neu begründet werden, aber sie muss in einer Gesellschaft, der das eigene Militär immer fremder geworden ist, durch die Politik neu verankert werden. Das ist leistbar, zumal die Bereitschaft gerade bei den gesellschaftlichen Gruppen, die der Wehrpflicht unterliegen, durchaus ausgeprägt ist für Deutschland etwas zu tun.
- Mit Blick auf die modernen und aktuell besonders wirksamen Waffensysteme (weitreichende Artillerie und Raketen, bewaffnete Drohnen) hat sich Deutschland in den vergangenen Jahren eine langanhaltende politische Debatte geleistet, die die Modernisierung der Ausstattung der Bundeswehr erheblich verzögert und inhaltlich keinen Zugewinn an Sicherheit ergeben hat. Eine ähnliche Debatte mit verzögernder Wirkung muss beim nun aktuell anstehenden Thema „autonome Systeme“ vermieden werden.
- Eine wesentliche Voraussetzung für die Umsetzung dieses Ansatzes zur Steigerung des Umfangs und der raschen Bewaffnung mit modernen Waffensystemen und Kampfmitteln ist ein politisches Bewusstsein für die Dringlichkeit und das Überwinden der aktuellen Mentalität erforderlich, auch den leistbaren Herausforderungen vorrangig mit Argumenten der „Nicht-Machbarkeit“ zu begegnen.

#### 4. Multinationale Erfordernisse und Erwartungen

Zur Ergänzung zu den nationalen Perspektiven wurden in diesem Themenkomplex die Sichtweisen aus NATO und EU zur Verstärkung der Verteidigungsfähigkeit der europäischen Alliierten und EU-Mitgliedstaaten dargestellt und in der Diskussion erschlossen. Dabei waren die aktuellen Prioritätensetzungen von NATO und EU von besonderem Interesse und welche Konsequenzen sich daraus für Deutschland ergeben.

Angesichts der transatlantischen Epochenwende haben sich auch die aktuellen politisch-strategischen Prioritäten der NATO verändert. Vorrang haben derzeit die Unterstützung der Ukraine, auch im Lichte der von den USA mit Russland bzw. der Ukraine geführten Verhandlungen. Eine zweite Priorität liegt auf der Vorbereitung des NATO-Gipfels im Juni in Den Haag, insbesondere mit Blick auf die Erhöhung der Verteidigungsausgaben. Zahlreiche Nationen stellen sich auf eine Größenordnung von 3 – 3,5% vom BIP ein. Es wird gleichzeitig immer deutlicher, dass die USA an dem vom US-Präsidenten nunmehr geforderten Richtwert von 5% vom BIP festhalten werden. Aus Sicht der USA soll damit dem Ansatz des „burden-shifting“ von den USA in Richtung ihrer europäischen Alliierten besser Rechnung getragen werden. Die fachlichen Aspekte der militärischen Fähigkeitsentwicklung und die neuen, deutlich umfangreicheren nationalen Fähigkeitsziele, die im Rahmen des NATO Defence Planning Process (NDPP) ermittelt werden, werden bereits durch die Verteidigungsminister im Juni 2025 gebilligt werden. Die USA versichern dabei gegenüber ihren Verbündeten, dass sie zu ihrer Beistandspflicht stehen. Weitere wichtige Handlungsstränge sind der Ausbau der Partnerschaften der NATO mit den südlichen Nachbarn und die Verbesserung der Beziehungen zur EU.

Nach den EU-Wahlen im Herbst 2024 hat sich seit Dezember 2024 sowohl im EU-Parlament als auch in der EU-Kommission ein neues Team formiert, das in allen Bereichen eine neue Dynamik entfaltet. Von besonderer Bedeutung ist das im März veröffentlichte „Whitepaper“, das gemeinsam vom erstmalig eingesetzten EU-Kommissar für Verteidigung und der EU-Außenbeauftragten entwickelt worden ist. Alle EU-Mitgliedstaaten haben dazu beigetragen. Es berücksichtigt nicht nur die Folgen des Krieges in der Ukraine und das Richtungspapier der EU-Kommissionspräsidentin („Rearm Europe“ vom 4. März 2025), sondern auch die transatlantische Epochenwende. Das Whitepaper befürwortet mit Blick auf militärische Fähigkeiten der EU-Mitgliedstaaten, die auch NATO-Mitglieder sind, die Umsetzung der NATO-Fähigkeitsziele. Das wurde nicht nur als neue Tonlage in der EU, sondern als revolutionärer Ansatz eingestuft, mit dem die komplementäre Ergänzung von NATO und EU eine neue Qualität erhält. Das eröffnet für die 23 EU-Mitgliedstaaten, die auch NATO-Mitglied sind, neue Perspektiven in der Nutzung der von der EU-Präsidentin in Aussicht gestellten EU-Kredite und gelockerte Schuldenregeln (Ausnahmeklausel vom Stabilitäts- und Wachstumspakt).

Übereinstimmung bestand darin, dass weder NATO noch EU oder ihre Mitgliedstaaten Kriegspartei im russischen Angriffskrieg gegen die Ukraine sind. Sie sind aber sehr wohl bereits heute Gegenstand zahlreicher russischer hybrider Angriffe. Russland führt einen Krieg mit seinen Verbündeten (China, Iran, Nord-Korea) gegen die Ukraine. Unstrittig war auch die Erkenntnis, dass Verteidigungsausgaben in Höhe von 2% vom BIP das notwendige Minimum für den Erhalt

militärischer Fähigkeiten beschreiben, aber nicht den Umfang von Aufwendungen für einen substanziellen militärischen Fähigkeitsaufbau beinhalten.

Bei der Ableitung des Handlungsbedarfs für die deutsche und europäische Sicherheitspolitik wurden die nachstehenden Prinzipien und Vorschläge erörtert:

- NATO und EU verfügen über keine eigenen militärischen Fähigkeiten<sup>1</sup>. Sie beziehen ihre militärische Stärke aus den Fähigkeiten und Streitkräften ihrer Mitglieder, die jeweils nur über ein „single set of forces“ verfügen. Daher gehen Überlegungen in ein eigenes EU-Oberkommando in die falsche Richtung. Vielmehr sollte im Rahmen der Stärkung des europäischen Pfeilers der NATO u.a. das Berlin Plus Abkommen (Nutzung der NATO-Kommandostruktur durch europäische Alliierte) in eine neue Qualität geführt werden.
- Es muss sich sowohl in der politischen als auch in der gesellschaftlichen Debatte die Erkenntnis durchsetzen, dass es bei der Erhöhung der Verteidigungsausgaben um bessere und mehr militärische Fähigkeiten geht, um aktuellen und künftigen Bedrohungen effektiv zu begegnen, allen voran Russland. Es ist zu erwarten, dass die neuen NATO-Forderungen enorme Anstrengungen von Deutschland nach sich ziehen werden. Für Deutschland bedeutet das die Wiedererlangung der Verteidigungs- und damit auch der glaubwürdigen Beistandsfähigkeit gemäß Artikel 5 des NATO-Vertrags.
- Die Entwicklung Deutschlands, auch innenpolitisch wird von Verbündeten in NATO und EU sehr genau beobachtet. Es wird durchaus anerkannt, wie weit DEU bereits gegangen ist. Allerdings ist die Bewertung von außen nicht frei von Sorgen und auch nicht durchgängig positiv. Hoffnungen und Erwartungen in NATO und EU werden zunehmend größer, dass Deutschland angesichts seines enormen Potenzials, wirtschaftlichen Gewichts und Leistungsvermögens mit mehr Entschlossenheit und Tempo vorgeht und seine Zögerlichkeiten und Bedenken nicht länger in den Vordergrund stellt.
- Es bleibt Aufgabe der Politik aber auch der fachlichen Wissensträger, die Tragweite des sicherheitspolitischen Handlungsbedarfs zu vermitteln, die bislang nicht Teil des gesellschaftlichen Allgemeinwissens zu sein scheint.

## 5. Innovationen

Das Modul erweiterte die bisherige Debatte zum politischen Handlungsbedarf um die technisch-strukturelle Perspektive.

Übereinstimmung bestand darin, dass Verfügbarkeit und Nutzung überlegener Technologien in bewaffneten Konflikten enorme Bedeutung haben, zumal sie Fehler eines Gegners exponentiell hart bestrafen und durchaus kriegsverändernd wirken können. Technologische Schwäche ist eine Provokation und Einladung an einen Gegner. Aber gerade in langanhaltenden

---

<sup>1</sup> Anmerkung: Gemeint sind eigene Streitkräfte im klassischen Sinn. Die NATO verfügt jedoch über einige wichtige militärische Fähigkeiten wie u.a. die NATO-Kommandostruktur und die NATO-Frühwarnflotte (AWACS = **A**irborne **E**arly **W**arning and **C**ontrol **S**ystem sowie AGS = **A**lliance **G**round **S**urveillance). Diese militärischen Fähigkeiten werden als „NATO owned and operated“ bezeichnet

Auseinandersetzungen sind sie allein nicht entscheidend, weil angesichts heutiger kurzer technologischer Innovationszyklen die Überlegenheit von heute oftmals der Standard von morgen ist.

Technologische Überlegenheit ist daher in der Regel nur temporär und sie muss auch in Innovationen umgesetzt werden, sei es taktisch organisatorisch oder prozedural. Darum müssen von der politischen Ebene die Rahmenbedingungen für kontinuierliche Innovationen geschaffen werden, die über die Modernisierung von Ausrüstung hinausgehen und die technologische Überlegenheit der Streitkräfte langfristig sichern.

Folgende Ansatzpunkte wurden diskutiert, um das Innovationsvermögen im Verteidigungssektor zu verbessern:

- Eine wesentliche Rahmenbedingung für Innovation ist das Fördern und Aufrechterhalten von Risikobereitschaft. Gerade das im Bereich von Forschung und Technologie eingesetzte investive Kapital ist Risikokapital, zumal das Scheitern von Experimenten elementarer Bestandteil des Innovationszyklus bleiben wird. Neu gefasste politische Vorgaben zu den Haftungsbedingungen, zum Datenschutz und zu Urheberrechtsfragen können Risikobereitschaft stimulieren. Das schließt das Zulassen von neuen, agilen Unternehmen (Start-Ups) auf dem Markt als Mitbewerber zu etablierten Unternehmen der Verteidigungswirtschaft ein.
- Das heutige technologische Innovationstempo ist rasant und trifft in Planung, Entwicklung und Beschaffung auf eine prozessorientierte zivile und militärische Organisation, die oftmals als wenig innovationsfreundlich erscheint und die Priorität im seriellen Abarbeiten gemäß gültigem Prozessmodell unter Nutzung aller verfügbaren Instrumente sieht. Eine solche Vorgehensweise sichert zwar gegen Risiken ab und minimiert Fehler. Sie lähmt aber jede Agilität und unterdrückt im Kern rasche Innovation. Hier gilt es mit Augenmaß zu differenzieren. Denn nicht jede Innovation und nicht jedes Projekt betreffen ein komplexes Waffensystem. Innovationen resultieren häufig aus weniger umfangreiche Projekten. Ein inkrementeller Ansatz und paralleles Vorgehen sowie Akzeptanz unterschiedlicher Geschwindigkeiten könnten dagegen Abhilfe schaffen. Die Einrichtung des Forschungs- und Innovationshub im BMVg trägt diesem Ansatz Rechnung. Gleiches für den im März 2017 eingerichteten Cyber- und Innovationhub der Bundeswehr (CIHBw), der sich als „Change Agent“ der Streitkräfte versteht, Brücken zwischen der Bundeswehr und der Startup-Welt schlägt und dadurch den erforderlichen Wandel beschleunigt hin zu einer modernen Innovationskultur. Die ersten Erfolge des CIHBw sind sehr vielversprechend und bestätigen den eingeschlagenen Weg.
- Zur Überwindung der unvermeidlichen „Prozessträgheit“ wurde ein agiles Mindset als Schlüsselfaktor genannt, um aus der länglichen prozessorientierten Diskussion ins „Machen“ zu kommen. Dazu gehören auch folgende Elemente:
  - Für die Beschleunigung von Beschaffung und Innovation muss sich vor allem im Bewusstsein niederschlagen, dass Zeit der wesentliche Faktor ist. Am aktuellen Antwort-

Zeit-Verhalten gegenüber innovativen Verbesserungsvorschlägen wird sichtbar, dass die relevanten Prozesse immer noch auf einen anderen Zweck als auf rasche Wirkung in der Praxis optimiert sind.

- Zur Beschleunigung der Innovation ist eine direkte Kopplung mit den Anwendern/Operateuren erforderlich.
- Bei innovativen Technologien wie künstlicher Intelligenz (KI) sollte darauf geachtet werden, dass sich der Markt entwickelt, bevor er reguliert wird. Derzeit werden die Regeln definiert. Dies darf nicht dazu führen, dass sich der Markt nicht entwickeln kann. Die Regeln müssen hinreichend abstrakt bleiben und lediglich einen Rahmen setzen.
- Das Prinzip „Führen mit Auftrag“ sollte auch in der Umsetzung und Anwendung der ministeriellen Prozesse wieder Vorrang erhalten. Das muss sich u.a. auch in der Ausbildung des in diesen Bereichen tätigen Personals niederschlagen. In der Forschung und Entwicklung sollte die Zivilklausel als lähmender Faktor entfallen.

## 6. Umsetzung

In diesem Modul wurden Stand und Perspektiven der militärischen Umsetzung erörtert und Verknüpfungen mit den sicherheits- und verteidigungspolitischen Aspekten der vorgegangenen Module diskutiert. Im Fokus standen die Aufgaben des mit dem Osnabrücker Erlass vom 1. Mai 2024 neu aufgestellten Operativen Führungskommandos der Bundeswehr (OpFüKdoBw) und des Unterstützungskommandos der Bundeswehr (UstgKdoBw). Sie sind wesentliche Elemente der neuen Spitzengliederung der Bundeswehr und der Umsetzung des Leitgedankens der Nationalen Sicherheitsstrategie und der Verteidigungspolitischen Richtlinien aus dem Jahr 2023, die Landes- und Bündnisverteidigung ins Zentrum der Sicherheitsvorsorge rücken.

Wie auf der politischen und planerischen Ebene so stehen auch auf der operativen und obersten taktischen Ebene die konkreten Bedrohungen für Deutschland im Zentrum der Überlegungen und die Orientierung am „worst case“. Beide Kommandos sind in diesem Zusammenhang dafür verantwortlich, in ihrem jeweiligen Verantwortungsbereich die bereits vorhandenen Kräfte, Mittel und Fähigkeiten der Bundeswehr zu führen und im konkreten Einzelfall im gesamten Aufgabenspektrum nach Prioritäten zuzuweisen (das OpFüKdoBw priorisiert und weist für konkrete Einsätze Kräfte zu, das UstgKdoBw führt Kräfte im Grundbetrieb truppendienstlich und in sanitätsdienstlich dominierten Einsätzen taktisch).

Das OpFüKdoBw führt die Verantwortlichkeit für die Planung und Führung von Kräften im Einsatz und für territoriale Aufgaben zusammen und stellt ein deutsches „Joint Forces Command“ dar, das den Operationsplan Deutschland mit den Regionalplänen der NATO verknüpft. Neben der Verteidigung Deutschlands und des Bündnisgebietes zählt auch die Sicherstellung von Operationen im Rahmen der Regional Plans der NATO. Zur Erfüllung der Rolle als „Drehscheibe Deutschland“ (truppenstellende und entsendende Nation, Stationierungsraum, Verbindungszone zum Einsatzraum, Sicherstellung militärischer Mobilität, logistische Versorgung) kann das

OpFüKdoBw nunmehr aus einer Hand führen, knappe Ressourcen optimal zuweisen und das Reaktionsvermögen deutlich verbessern (Anspruch und Maßstab: „Fight Tonight“).

Vor diesem Hintergrund versteht sich das OpFüKdoBw als „Warfighting Headquarters“. Die Operationszentrale des OpFüKdoBw in Schwielowsee erhebt den Anspruch, kontinuierlich ein aktuelles gesamtstaatliches operatives Lagebild zu erstellen. Diese Fähigkeit wird kontinuierlich benötigt, um den bereits heute stattfindenden Bedrohungen im hybriden Bereich unterhalb der Schwelle einer Artikel 5 – Operation der NATO wirkungsvoll begegnen zu können.

Das UstgKdoBw fasst Kräfte und Mittel der bisherigen Streitkräftebasis und des Zentralen Sanitätsdienstes sowie weiterer Dienststellen (u.a. PlgABw, KdoZMWBw) zusammen und ist mit Blick auf seinen personellen Umfang der zweitgrößte Organisationsbereich der Bundeswehr. Der Unterstützungsbereich bündelt knappe Kräfte, Mittel und Fähigkeiten, die von allen Bereichen der Streitkräfte benötigt werden, um die Durchhalte- und Überlebensfähigkeit zu gewährleisten. Vor allem die begrenzte strukturelle und materielle Quantität erfordert eine enge Verflechtung des militärischen Unterstützungsbereichs mit zivilen Leistungserbringern. Am Beispiel der derzeit in der Aufstellung befindlichen „Litauen-Brigade“ wurde die Dimension des logistische Unterstützungsbedarfs kampfkraftiger Großverbände außerhalb Deutschlands hervorgehoben. Damit wurde auch die besondere Bedeutung einer angemessenen, verlässlichen und gesicherten Unterstützung für glaubwürdige Abschreckungs- und Verteidigungsfähigkeit deutlich.

Absehbare Perspektiven für den Unterstützungsbereich angesichts einer anhaltend angespannten sicherheitspolitischen Lage sind die jederzeitige Einsatzfähigkeit aus bestehenden Strukturen und mit vorhandener Ausstattung. Es ist außerdem davon auszugehen, dass sich Reaktionszeiten weiter verkürzen und die Anforderungen an die Einsatzfähigkeit ebenso steigen wie die Vielfalt der Bedrohungen und damit der Aufgaben an den Unterstützungsbereich.

Bei der Ableitung des Handlungsbedarfs für die deutsche und europäische Sicherheitspolitik wurden die nachstehenden Aspekte zur Weiterentwicklung von Verfahren auf multinationaler Ebene und dem funktionalen Zusammenwirken mit anderen Ressorts sowie Behörden und Einrichtungen auf Landes- und kommunaler Ebene erörtert:

- Mit Blick auf die Kommando- und Unterstützungsbeziehungen im Einsatzfall unter den neuen Rahmenbedingungen, mit neuen nationalen Führungsstrukturen und in Umsetzung der Regionalpläne der NATO befinden wir uns in einer Übergangs- und Lernphase. Das erfordert auch die Neujustierung der Führungs- und Arbeitsbeziehungen mit den NATO – Joint Forces Commands sowie das Üben der Führung von Operationen in Artikel 5 Szenarien.
- Die Dimension des Unterstützungsbedarfs für eigene Truppe und Verbündete, der sich aus der Aufgabe „Drehscheibe Deutschland“ und in Umsetzung der Regionalpläne der NATO ergibt, ist derzeit noch nicht abschließend erfasst. Mit Vorliegen der neuen NATO-Planungsziele, die in das Fähigkeitsprofil Bundeswehr einfließen werden, wird auch der Unterstützungsbedarf im Zuge der Anpassung des Operationsplans Deutschland weiter konkretisiert:

- In Zeiten des Kalten Krieges verfügte die damalige Bundeswehr für die Umsetzung des Host Nation Support (HNS) über ca. 90.000 Dienstposten, die heute für die Umsetzung eines neuen HNS-Konzepts der NATO allerdings nicht mehr zur Verfügung stehen. Strukturelle Verbesserungen des Unterstützungsbereichs der Bundeswehr sind ohne eine Form der Wehrpflicht kaum vorstellbar.
- Es ist in zivilen Behörden auf der Landes- und kommunalen Ebene noch wenig Verständnis dafür vorhanden, dass verlässliche zivile Leistungserbringungen unter Kriegsbedingungen in deutlich größerem Umfang erforderlich sein werden als zu Zeiten des Kalten Krieges. Das Leistungssicherstellungsgesetz und seine Auswirkungen und Erfordernisse sind keine vertrauten Handlungsfelder mehr. Die verantwortlichen Behörden verfügen nicht mehr über kenntnisreiches Personal, das mit dem Leistungsvermögen der Bundeswehr oder mit Szenarien vertraut ist, die erhebliche Verdrängungseffekte im zivilen Sektor und Einschränkungen für die Bevölkerung hervorrufen könnten.
- Es zeichnet sich bereits jetzt sehr deutlich ab, dass es auch in anderen zentralen Bereichen eines Bewusstseinswandels bzw. einer Bewusstseinsentwicklung bedarf:
  - Die vertrauten Begriffe Frieden-Krise-Krieg, und die bisherigen Mechanismen für den Spannungs- und Verteidigungsfall werden überlagert von neuen Bedrohungen und Konfliktszenarien. Das geht einher mit neuen Begriffen wie „hybride Bedrohungen“. Dafür sind derzeit aber weder ein gemeinsames Verständnis noch allgemeingültige Beschreibungen noch juristische Ableitungen verfügbar. Das lähmt die Bereitschaft, aus dem Diskutieren ins Handeln zu kommen.
  - Die Anerkennung der Notwendigkeit eines gesamtstaatlichen Lagebildes ist noch kein Allgemeingut.

## 7. Ressourcen

Aus den vorangehenden Themenblöcken wurden insbesondere der Zeitdruck sowie die Tragweite des Handlungsbedarfs deutlich. Das Modul Ressourcen stellte den Schlussstein für das Berliner Colloquium dar und vermittelte Perspektiven, wie aus den in Aussicht gestellten finanziellen Mitteln für den „input for defence“ angesichts noch bestehender Handlungszwänge und Begrenzungen möglichst rasch der bestmögliche „output for defence“ erzeugt werden kann.

Mit Blick auf die Entwicklung des Finanzbedarfs der Streitkräfte auf der Zeitachse lassen sich folgende Kernaussagen festhalten:

- Die Anfangsinvestitionen zur Umsetzung der Zeitenwende und unter Nutzung des 2022 beschlossenen Sondervermögens Bundeswehr haben sich noch an den NATO-Planungszielen aus dem Sommer 2021 (CT 21) orientiert. Diese beinhalteten naturgemäß noch nicht die tatsächlichen militärischen Bedarfe und Erfordernisse der Zeitenwende, die sich aus dem russischen-Angriffskrieg und den im Jahr 2023 beschlossenen Regionalplänen der NATO ergeben haben. Die daraus abgeleiteten neuen NATO-Planungsziele (CT 25) werden erst im

Juni 2025 beschlossen und bilden für die Fortschreibung des Fähigkeitsprofils der Bundeswehr die wesentliche Eingangsgröße. In folgenden Bereichen zeichnet sich ein signifikanter Aufwuchs ab: Kampftruppen, Kampfunterstützung, Einsatzunterstützung, Großverbände (insbesondere Korpsebene) Luftverteidigung und Wirken in der Tiefe (beispielsweise: Deep Precision Strike).

- In diesem Zusammenhang wurde als wesentlich hervorgehoben, dass Landes- und Bündnisverteidigung, auch vor dem Hintergrund der NATO-Strategie aus dem Jahr 2022, aus nationaler Sicht mit der Nationalen Sicherheitsstrategie und den Verteidigungspolitischen Richtlinien aus dem Jahr 2023 wieder als Kernauftrag der Bundeswehr bestätigt wurde und somit auch ein erheblicher Mehrbedarf an militärischen Fähigkeiten formal begründet werden kann.
- Derzeit ergibt sich unter Berücksichtigung der absehbaren neuen NATO-Planungsziele und nationalen Prioritäten mittelfristig ein wahrscheinlicher Finanzbedarf der Bundeswehr von zumindest 3,5% vom Bruttoinlandsprodukt (BIP). Die dauerhafte angemessene Finanzierung der Bundeswehr in dieser Größenordnung ist eine wesentliche Voraussetzung für den Erfolg der Umsetzung der Zeitenwende. Eine weitere Kernherausforderung ist die Ressource Personal, um den notwendigen künftigen Personalumfang der Streitkräfte sicherzustellen.

Mit Blick auf die künftigen Verteidigungshaushalte und die Ressourcenplanung bedeutet die Modifizierung der Schuldenbremse (Artikel 109 und 115 GG) eine entscheidende Weichenstellung, welche die Handlungsfreiheit auf ministerieller Ebene und im nachgeordneten Bereich erweitert und Entscheidungen beschleunigen bzw. erleichtern kann. Sie ist aber kein Selbstläufer oder Automatismus und reicht allein aus mehreren Gründen nicht aus, um die Verteidigungsbereitschaft der Bundeswehr in vollem Umfang wieder herzustellen:

- Finanzbedarfsanalyse und Ressourcenplan bleiben eng mit der eigentlichen Haushaltsaufstellung verknüpft. Ohne die Begründung und Konkretisierung des erhöhten militärischen Bedarfs nützen daher auch mehr verfügbare Haushaltsmittel nicht. Dieser erhöhte Bedarf ergibt sich vorrangig aus umfangreicheren Strukturen der Bundeswehr und die Notwendigkeit ihrer personellen und materiellen Befüllung. Die politischen Entscheidungen hierzu sind noch nicht vollständig getroffen. Die die Haushalte 2025 und 2026 sind noch nicht fertig erstellt bzw. gebilligt. Die nur vorläufige Haushaltsführung engt den Handlungsspielraum für die nächsten Monate ein.
- Auch wenn Beschaffungsentscheidungen in größerem Umfang getroffen wurden und die erhöhten Haushaltsmittel grundsätzlich verfügbar sind, können diese Mittel in der Regel erst bei Lieferung abfließen. Lange Lieferzeiten unter anderem aufgrund zu geringer Produktionskapazitäten der Industrie verzögern die notwendige Ausstattung der Streitkräfte.
- Landes- und Bündnisverteidigung ist eine gesamtstaatliche Aufgabe. Sie betrifft in zahlreichen Faktoren zivile Bereiche und damit auch zivile Ressourcen, die jenseits des Einzelplan 14 bereitzustellen sind. Die im Einzelplan 14 selbst erfassten finanziellen Ressourcen beziehen sich auf den militärischen Anteil von Landes- und Bündnisverteidigung. Sie werden benötigt,

um die militärischen Fähigkeiten in der beabsichtigten Qualität, Quantität und zeitgerecht für die nur von Streitkräften zu bewältigenden Aufgaben bereitzustellen.

Das Herstellen der Verteidigungsbereitschaft erfordert darüber hinaus die Aktivierung der „Ressource Verteidigungsindustrie“. Nachdem die juristischen Hemmnisse für den Zugang zu Finanzmitteln auf nationaler und europäischer Ebene abgebaut und die finanziellen Rahmenbedingungen insgesamt deutlich verbessert wurden, muss nun die Frage beantwortet werden, wie Rüstungsbeschleunigung gelingen kann. Sowohl die Nationale Sicherheits- und Verteidigungsindustriestrategie vom Dezember 2024 als auch das neue Whitepaper der EU-Kommission vom März 2025 enthalten hierzu viele richtige Ansätze, um die von stark eingeschränkten Finanzmitteln geprägten Strukturen und Verfahren zu überwinden. Als wesentlich für ein Gelingen von Rüstungsbeschleunigung und Rüstungskontinuität wurden insbesondere die nachstehenden Faktoren identifiziert:

- Die Gewährleistung einer langfristigen/mehrjährigen Finanzierungs- und Auftragsplanbarkeit für die Industrie, die nicht nur den kurzfristigen Erstbedarf der Streitkräfte im Blick hat, sondern den Gesamtbedarf. Dieser Gesamtbedarf an Neubeschaffung und Instandhaltung von Ausrüstung muss so rasch wie möglich formuliert und zeitlich eingeordnet werden (was, wieviel und wann). Dann können die Produktionskapazitäten der Verteidigungsindustrie dauerhaft ausgebaut, Stückkosten gesenkt und Lieferzeiten verringert werden.
- Entsperrung der lähmenden Regulatorik für die Industrie. Dazu zählen u.a. die Abschaffung des ausgeferten Berichtswesens und der Transparenzauflagen sowie das Aussetzen der Umweltverträglichkeitsprüfungen.
- Gesetzliche Regelung zur Sicherung von Lieferketten.
- Einführung eines europäischen Bedarfspooling, das den erwartbaren zeitgleichen Ansturm der EU-Mitgliedsstaaten auf die begrenzten europäischen Rüstungskapazitäten zusammenfasst und die Belastung durch Sprunginvestitionen abmildert bzw. kanalisiert.

Vor diesem Hintergrund wurden folgende Aspekte als wesentlich für den Handlungsbedarf deutscher und europäischer Sicherheitspolitik erörtert:

- Die Modifizierung der Schuldenbremse für den Bereich der Verteidigung ermöglicht grundsätzlich die Entwicklung, Beschaffung und Bereitstellung der nunmehr in deutlich größeren Umfang erforderlichen materiellen militärischen Fähigkeiten. Aber das ist nur eine Voraussetzung für die erfolgreiche Umsetzung der Zeitenwende. Zur Bereitstellung der personellen Ressource bedarf es einer verpflichtenden Wehrform, um die notwendigen Umfangszahlen und Truppenstärken zu erreichen und den deutlichen Zuwachs an Waffensystemen auch nutzen und bedienen zu können.
- Darüber hinaus muss Verteidigung als gesamtstaatlicher Ansatz angelegt werden. Die notwendigen Entscheidungen hierzu und auch zur künftigen Wehrform müssen sehr rasch getroffen werden. Mit veralteten bzw. untauglichen Planungsparametern lässt sich weder die

Zukunft gewinnen noch die erforderliche Verteidigungsbereitschaft innerhalb der kommenden vier Jahre herstellen.

- Zu diesem gesamtstaatlichen Ansatz gehört auch, dass das Unverständnis und die Kenntnislosigkeit bezüglich Verteidigung und Verteidigungswirtschaft bei Entscheidungsträgern, Beratungseliten und auch in der Öffentlichkeit überwunden werden. Deutschland befindet sich drei Jahre nach der Zeitenwende-Rede industriell und militärisch immer noch in einer dramatischen Lage, weil Unverständnis und Kenntnislosigkeit in der Zivilgesellschaft den Fortschritt lähmen und wichtige politische Entscheidungen verzögern.
- Es zeichnet sich ab, dass die Forderung der neuen US-Administration nach Verteidigungsausgaben der NATO-Alliierten in Höhe von 5% vom BIP auch darin begründet ist, dass die Fähigkeiten der US-Streitkräfte nicht mehr ausreichen, um den militärischen Bedarf zum Schutz der atlantischen und pazifischen Gegenküste zeitgleich zu decken. In welchem Umfang sich aus einer beabsichtigten Verlagerung der Lasten (burden shifting) eine zusätzliche Dynamik und weiterer Druck auf die nationalen Verteidigungshaushalte der europäischen Alliierten ergibt, lässt sich derzeit nicht hinreichend abzuschätzen.

## Fazit

Das Berliner Colloquium 2025 betrachtete in einer Folge von aufeinander aufbauenden Modulen den Handlungsbedarf für die deutsche und europäische Sicherheitspolitik. Dabei wurden unterschiedliche Perspektiven gegenübergestellt und in einem intensiven Dialog zwischen Verantwortlichen und Entscheidern auf ministerieller und Truppenebene einerseits sowie Experten, Wissensträgern und Fachpublikum andererseits erörtert.

Gemeinsame Erkenntnis war, dass die öffentliche sicherheitspolitische Debatte wieder kenntnisreich, mit Substanz und Klarheit geführt werden muss. Sicherheit geht alle Bürger an, ist eine gesamtstaatliche Aufgabe und darf nicht als Spezialproblem der Streitkräfte verstanden werden. Der grundgesetzliche Auftrag der Bundeswehr zur Landesverteidigung bleibt eine Daueraufgabe, die nicht ausgehöhlt werden darf. In diesem Zusammenhang ist der künftige Umfang der deutschen Verteidigungsausgaben (3,5% „plus“ vom nationalen Bruttoinlandsprodukt) nicht getrieben von der Erfüllung einer externen administrativen Zielgröße. Er ist vielmehr Ausdruck von politischer Führungsverantwortung, strategischer Ernsthaftigkeit, nationalem Selbstbehauptungswillen und glaubwürdiger militärischer Verteidigungsfähigkeit. Für dieses Verständnis hat das Berliner Colloquium einen wichtigen Impuls vermittelt.