



Metis

Studie

Zeitenwende:

**Der russische Angriffskrieg auf die
Ukraine und seine Implikationen**

Nr. 31 | November 2022

Metis Studien geben die Meinung der Autor*innen wieder. Sie stellen nicht den Standpunkt der Bundeswehr, des Bundesministeriums der Verteidigung oder der Universität der Bundeswehr München dar. Metis Studien richten sich an die politische Praxis. Sie werten Fachliteratur, Reports, Presstexte sowie Hintergrundgespräche mit Expertinnen und Experten aus Wissenschaft, Ministerien und Denkfabriken aus. Auf Referenzen wird verzichtet. Rückfragen zu Quellen können per Email an die Autor*innen gerichtet werden.

**Institut für
Strategie & Vorausschau**

Zusammenfassung

Die Studie analysiert einige der Implikationen des russischen Angriffskriegs gegen die Ukraine. Sie deutet zu diesem Zweck

die „Zeitenwende“ in den Bereichen Verteidigung, Rüstungskontrolle und Mentalität und präsentiert für alle drei Felder Handlungsempfehlungen.

Was ist die „Zeitenwende“?

„Früher, entschiedener und substanzieller“ – im Sinne dieses Dreiklangs sollte die deutsche Außen- und Sicherheitspolitik zukünftig mehr Verantwortung übernehmen. Dafür plädierten auf der Münchner Sicherheitskonferenz 2014 der damalige Bundespräsident Joachim Gauck, der damalige Außenminister Frank-Walter Steinmeier und die damalige Verteidigungsministerin Ursula von der Leyen. Was als „Münchner Konsens“ bekannt wurde, blieb zwar ein Dauerbekenntnis im Rahmen der außen- und sicherheitspolitischen Fachdebatte, schlug sich aber kaum nachhaltig im öffentlichen Bewusstsein und der politischen Praxis nieder.

Eine Folge des russischen Angriffskriegs auf die Ukraine für Deutschland ist, dass die Umsetzung dieses Mehrs an Engagement als dringlicher denn je gilt. Stellvertretend dafür steht der von Bundeskanzler Olaf Scholz im Bundestag am 27. Februar 2022 verwendete Begriff „Zeitenwende“. Die Zeitenwende ist verbunden mit der Einrichtung eines 100 Milliarden Euro umfassenden Sondervermögens für die Bundeswehr, geht aber weit über dieses finanzielle Instrument und den Aspekt der Streitkräftemodernisierung hinaus.

Anlässlich der Bundeswehrtagung im September 2022 legte Olaf Scholz weitere Fährten mit Blick auf die Implikationen der Zeitenwende und mahnte unter anderem an, dass es in ihrem Zuge Abschied von alten Gewissheiten zu nehmen und strategisch umzudenken gelte. Die Gestalt der Zeitenwende ist damit noch nicht konkret beschrieben. Hier setzt die vorliegende Studie an.

Verteidigungswende

Putins Angriffskrieg hat die bisherige europäische Sicherheits- und Friedensarchitektur zerstört. Die Landes- und Bündnisverteidigung (LV/BV) kehrt damit als Aufgabe der Bundeswehr zurück – mit einer Dringlichkeit, die sich niemand erhoffte und die wohl die wenigsten für möglich gehalten hätten. Die genauen Konturen der Nachkriegsordnung zeichnen sich noch nicht ab. Fest steht allerdings, dass in Europa Sicherheit – bis auf Weiteres – nicht mehr mit, sondern vor Russland organisiert werden muss. Dazu gehören auch alle Mittel der Diplomatie, allerdings angewendet aus einer Position militärischer Stärke sowie neu gefundener energiepolitischer Unabhängigkeit. Die Ziele – Frieden und Sicherheit – bleiben also die gleichen. Aber die Mittel werden den neuen Gegebenheiten nach dem 24. Februar 2022 angepasst.

Aus russischer Sicht war Putins Angriffskrieg ein strategischer Fehler von historischem Ausmaß. Statt den Hirntod zu sterben, ist die NATO quicklebendig, effektiv und darüber hinaus verstärkt durch den zu erwartenden Beitritt Finnlands und Schwedens. Auch die EU, die Putin nie akzeptiert hat und deren Nähe die Ukraine primär sucht, hat sich, zum Beispiel im Bereich der Sanktionspolitik, geschlossen und entschlossen gezeigt.

Natürlich bestehen Konfliktlinien im transatlantischen Verhältnis, etwa mit Blick auf den Streit um Investitionen und Protektionismus im Bereich grüne Technologien. Aber in Summe hat der Angriffskrieg auf „westlicher“ Seite, russischen Desinformationskampagnen zum Trotz, zu mehr Kohärenz geführt. NATO und EU bestehen gestärkt in der Krise.

Russlands konventionelle Streitkräfte hingegen sind stark dezimiert, der Status des Landes als (vermeintliche) Großmacht ist international beschädigt. Ob die Mobilmachung die Schlagkraft der Landstreitkräfte in nennenswerter Weise rekonstituieren kann, wird sich erst 2023 mit Bestimmtheit sagen lassen. Es gibt zudem andere Felder, der Cyber- und Informationsraum ebenso wie der Weltraum, auf denen Russland *Spoiler State* bleibt. Dass die von Russland ausgehende Bedrohung in Zukunft in nennenswerter Weise abnimmt, ist deswegen eher nicht zu erwarten – auch, wenn Wladimir Putin einmal nicht mehr Präsident sein sollte.

Die NATO bleibt vor dem Hintergrund all dessen der Dreh- und Angelpunkt der deutschen Verteidigungsstrategie. Das neue strategische Konzept beschreibt die Bedrohungen und Herausforderungen. Abschreckung und Verteidigung stehen zukünftig im Fokus. Für Deutschland stechen insbesondere die Aufgaben an der NATO-Ostflanke sowie die Rolle als „logistische Drehscheibe“ hervor. Der Strategische Kompass der EU funktioniert komplementär, mit besonderem Augenmerk auf internationalem Krisenmanagement. Resilienz wird sowohl auf NATO- wie auch EU-Ebene, nicht zuletzt angesichts der Zunahme hybrider Bedrohungen,¹ gesteigerte Bedeutung beigemessen.²

Wenngleich LV/BV zukünftig wieder ein hervorgehobener Stellenwert zukommt, so wäre ein Fehlschluss, die zukünftige Sicherheit Europas im Sinne eines „Kalten Kriegs 2.0“ gestalten zu wollen. Die USA haben als Reaktion auf den russischen Angriffskrieg ihre Truppenpräsenz in Europa zwar verstärkt, aber mittel- und langfristig stehen die Zeichen weiter auf Pivot. China wird also die Aufmerksamkeit der USA vermehrt im Indo-Pazifik binden, Putins Kleptokratie ist nicht die Sowjetunion, und die Systemkonkurrenz zwischen Autokratie und Demokratie ist nicht der Ost-West-Konflikt. Neue Domänen wie der Cyber- und Informationsraum ebenso wie die Klimakrise überwölben und verkomplizieren darüber hinaus die Konfliktkonstellation.

Die Ukraine hat EU-Europa erneut vor Augen geführt, dass es ohne amerikanische Unterstützung seine Sicherheit nicht gewährleisten kann. Aus deutscher und europäischer Sicht ist deswegen die Aufgabe der Verteidigungswende, die eigene Verteidigungsfähigkeit „Trumpfest“ zu machen. Der europäische Pfeiler der NATO muss gestärkt und damit Europa strategisch souveräner werden.

Verteidigungswende: Handlungsempfehlungen

- *Beschaffung und Nutzung:* Um Innovations- und Beschaffungszyklen zu beschleunigen, sollte sämtliche Möglichkeiten ausgelotet werden, ohne offiziellen Beschaffungsvorgang vorab Lösungen in Kooperation mit der Industrie zu testen. Um darüber hinaus das Bundesamt für Ausrüstung, Informationstechnik und Nutzung der Bundeswehr (BAAINBw) zu entlasten, sollte zusätzlich geprüft werden, „Nutzung“ (Wartung, Reparatur, etc.) zukünftig wieder dezentral und auf Ebene der Teilstreitkräfte zu organisieren.
- *Beschaffung EU:* Die unterschiedlichen Zeitlinien der Haushalte der EU-Mitgliedsstaaten in der EU erschweren Planbarkeit und behindern die langfristige Rüstungsoperation. Zur Harmonisierung könnte auf EU-Ebene ein Instrument geschaffen werden, bspw. als Nachfolge des European Defence Industry Reinforcement through common Procurement Act (EDIRPA), in dem zukünftig ein Teil der nationalen Verteidigungsbudgets für gemeinsame europäische Rüstungsprojekte und Langfristplanung hinterlegt wird.
- *Kooperation:* Der zu erwartende Beitritt Finnlands und Schwedens zur NATO wird die Sicherheitslage in der Ostsee grundlegend verändern. Einerseits stärken Finnland und Schweden die Allianz, andererseits erweitert sich der Verantwortungsbereich der NATO erheblich. Mit der Nordic Defence Cooperation (NORDEF) ³ besteht bereits ein regionales Format zur Verteidigungskooperation. Anlehnungspartnerschaften an solche bestehenden Strukturen würden zur Integration der Allianz beitragen. Deutschland hat, über die bereits 2015 ins Leben gerufene Baltic Commanders Conference und die intensivierten Aktivitäten der deutschen Marine in der Ostsee, eine entsprechende Initiative im Rahmen der NATO bereits lanciert. Konkret mit Blick auf Schweden und Finnland könnten darüber hinaus deren bereits bestehende bilaterale Kooperationsformate, etwa die Swedish-Finnish Naval Task Group (SFNTG) oder die Swedish-Finnish Amphibious Task Unit (SFATU), zu solchen zukünftigen regionalen Fähigkeitsstrukturen der NATO im Ostseeraum ausgebaut werden.

¹ Siehe „Neue hybride Bedrohungen“, Metis Studie Nr. 26 (Juli 2021).

² Siehe „Resilienz denken“, Metis Studie Nr. 21 (November 2020).

³ Siehe „Die Zukunft der NATO-Nordflanke“, Metis Studie Nr. 24 (März 2021).



Rüstungskontrollwende

Sämtliche Rüstungskontrollformate unter Beteiligung Russlands waren schon vor dem 24. Februar 2022 in prekäreren Zustand.⁴ Mit dem Angriffskrieg gegen die Ukraine ist das Vertrauen gegenüber Russland nun auf dem Nullpunkt.

Die Konsequenz aus dieser dramatisch veränderten Rahmenbedingung ist, dass Abschreckung und Verteidigung auf der einen sowie Rüstungskontrolle auf der anderen Seite für eine Weile ein neues und für viele Deutsche ungewohntes Verhältnis zueinander einnehmen müssen. Der Handlungsdruck mit Blick auf Abschreckung ist gewachsen, der Handlungsspielraum für Rüstungskontrolle geschrumpft. Beide bleiben aber zwei Seiten derselben Medaille. Sie erzeugen, im dialektischen Wechselverhältnis, Sicherheit. Rüstungskontrolle funktioniert allerdings bekanntlich dann am besten, wenn Vertrauen in ihr Funktionieren gerechtfertigt ist. Dann kann Rüstung wechselseitig und kooperativ gesteuert werden. Nun aber überwiegt notgedrungen der Zweifel und es herrscht Konfrontation statt Kooperation.

Demzufolge sind es mit Blick auf die nahe Zukunft nur basale vertrauensbildende und risikoreduzierende Maßnahmen, die in einer Neuordnung der europäischen Sicherheitsarchitektur hoffentlich gemeinsam mit Abschreckung und Verteidigungsfähigkeit bedrohungsmindernde Wirkung entfalten können. Das nukleare Risiko in Europa, das mit der Aufkündigung des INF-Vertrags⁵ 2019 anstieg und durch das nukleare Säbelrasseln Putins nun auch einer breiteren Bevölkerung wieder vor Augen steht, rechtfertigt alleine bereits entsprechende Bemühungen. Für die Alternativen, Instabilität und neue Rüstungswettläufe, spricht nichts.

Es wird allerdings Jahre und Jahrzehnte dauern, das durch Putins Angriffskrieg zerstörte Vertrauen für die Rüstungskontrolle wieder aufzubauen. Während eines laufenden Kriegs gegen die Ukraine und mit Wladimir Putin im Kreml sind erste Schritte nicht nur schwer möglich, sondern für viele wohl auch kaum akzeptabel – aber kategorisch ausgeschlossen werden sollten sie auch mit einem Präsidenten Putin und auch in Kriegszeiten nicht. Denn erstens kann der Krieg noch viele Monate oder im Extremfall gar Jahre andauern, und zweitens kann es gut sein, dass auch ein Nachfolger Putins im russischen

Präsidentenamt keine Verbesserung für die Beziehungen mit Russland bedeutet. Umsichtige und vorausschauende Politik darf sich daher keine Handlungsoption vorschnell verschließen. Denn Rüstungskontrolle ist keine Schönwetterveranstaltung, sondern unverzichtbarer Teil verantwortungsvoller Interessenpolitik – eine Lehre, die auch Russland hoffentlich nicht vergisst.

Rüstungskontrolle bleibt also relevant, obwohl, bzw. gerade weil, Sicherheit in Europa nicht mehr mit, sondern vor Russland organisiert werden muss. Die Zeitenwende in der Rüstungskontrolle bedeutet aber, sich darauf einzustellen, dass Europa nach dem Rüstungskontrollwinter der letzten Jahre bedauerlicherweise nicht den erhofften Kurs auf einen Rüstungskontrollfrühling nimmt. Im Gegenteil, die Rüstungskontrolle hat eine Wende in die Rüstungskontrollzeit eingeschlagen.

Rüstungskontrollwende: Handlungsempfehlungen

- **Strategie:** Nur ein wehrhafteres Europa kann zukünftig wieder Rüstungskontrolle mit Russland betreiben. Verteidigung, Abschreckung und Rüstungskontrolle müssen in Deutschland in ihrem Verhältnis deswegen zueinander neu austariert werden. Die Nationale Sicherheitsstrategie wäre dafür das geeignete Dokument.
- **Nukleares Risiko:** Priorität hat in Europa aktuell die strategische Stabilität. Dazu dürfen kurzfristig keine Möglichkeiten unausgeschöpft bleiben, mit der russischen Seite auf Risikominimierung hinzuarbeiten. Mittelfristig haben russische Nuklearwaffenträger kürzerer und mittlerer Reichweite, die europäische Ziele bedrohen, rüstungskontrollpolitische Priorität.
- **Multilateralismus:** Wo immer möglich sollte Deutschland Rüstungskontrolle im Rahmen der Vereinten Nationen (VN) verfolgen. Aber es gilt zugleich der Tatsache ins Auge zu blicken, dass die Diskussionen in einigen Foren im VN-Rahmen feststecken. Deutschland kann und sollte deswegen zweigleisig fahren und sich alternativen Diskussionszusammenhängen, auch außerhalb des VN-Rahmens, nicht verschließen. Womöglich könnte Fortschritt an diesen Stellen so manchem Prozess, etwa in der VN-Waffenkonvention, sogar auf die Sprünge helfen.

⁴ Siehe „Nukleare Rüstungskontrolle in der Krise“, Metis Studie Nr. 18 (August 2020).

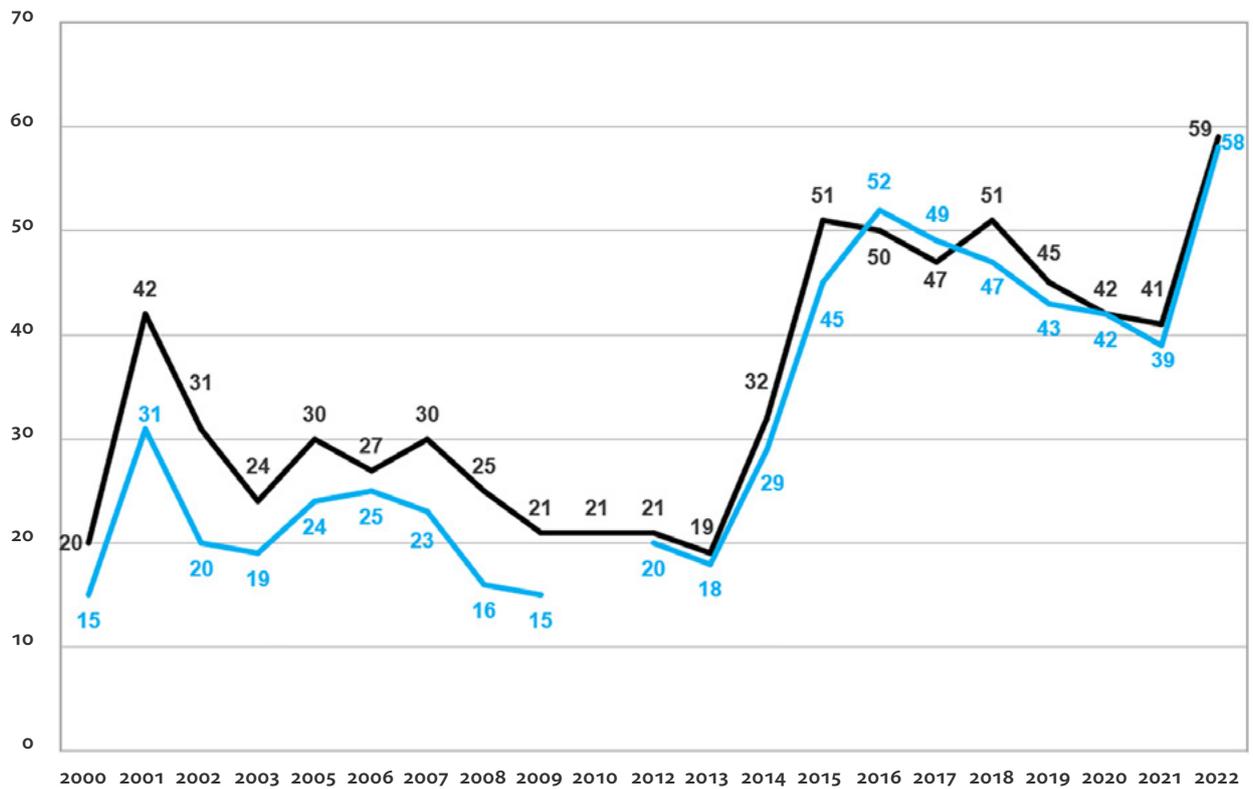
⁵ *Intermediate Range Nuclear Forces Treaty* zwischen den USA und der Sowjetunion bzw. Russland. Hatte die Vernichtung aller landgestützten nuklear bestückten Flugkörper mit mittlerer und kürzerer Reichweite zur Folge.

Mentalitätswende

Das Deutschland der Zeitenwende kennzeichnet eine veränderte Bedrohungswahrnehmung. Bis zum 24. Februar 2022 waren die allermeisten Bürgerinnen und Bürger der Bundesrepublik in der historisch glücklichen Situation, militärische Gewalt stets nur mittelbar und aus der Ferne zu kennen. Daran änderte im breiteren Bewusstsein auch das deutsche Engagement in Afghanistan nichts. Aus der Erfahrung eines – aus deutscher Sicht – inzwischen selbstverständlich gewordenen Friedens in Europa erwachsen, kombiniert mit einem Höchstmaß an Wohlstand, bestimmte handlungsleitende Überzeugungen: das Primat des Ökonomischen fällt darunter ebenso wie die Auffassung, militärische Gewalt werde, wenn überhaupt, dann nur in asymmetrischen Szenarien ausgetragen. Auch *Global Governance* als dominierende Perspektive auf die Weltordnung zählt zu diesen Denkroutinen: Dass das internationale System

primär regelgeleitet sei oder zumindest nach europäischem Vorbild in diesen Zustand überführt werden könne, galt als ebenso gesetzt wie die häufig inkludierte Annahme, man selbst säße, dank seines wirtschaftlichen Einflusses, beim globalen Etablieren und Durchsetzen von Regeln natürlich stets am längeren Hebel.

Der russische Angriffskrieg auf die Ukraine inklusive der Nutzung von Energie als Waffe gegen Europa konfrontiert diese Paradigmen nun, mit ungleich größerer Wucht als die Balkankriege der 1990er Jahre dies vermochten, mit der wiederkehrenden Möglichkeit eines zwischenstaatlichen Kriegs, der Deutschland unmittelbar betrifft. Die Rückkehr des Gedankens, Allianzpartner und nicht zuletzt das eigene Territorium im Extremfall militärisch verteidigen – und dazu dann auch in der Lage sein – zu müssen, ist der tieferliegende Kern der mentalen Zeitenwende. Dies lässt sich in Bevölkerungsumfragen ablesen.



■ Zustimmung zur Erhöhung der deutschen Verteidigungsausgaben (Angaben in Prozent, 2022: n = 2.741)
■ Zustimmung zur Erhöhung der Zahl der Soldatinnen und Soldaten der Bundeswehr

Anmerkungen: Die Antwortanteile „stark erhöht werden“ und „eher erhöht werden“ wurden zusammengefasst. Die Frage zu den Verteidigungsausgaben wurde 2004 und 2011 nicht erhoben. Die Frage zur Zahl der Soldatinnen und Soldaten wurde 2004, 2010 und 2011 nicht erhoben.

Abb. 1 Zustimmung zur Erhöhung der Verteidigungsausgaben und der Zahl der Soldatinnen und Soldaten der Bundeswehr im Zeitverlauf. | © ZMSBW 2022; Quelle: ZMSBW.⁶

6 <https://zms.bundeswehr.de/de/zeitenwende-im-verteidigungspolitischen-meinungsbild-5497508>

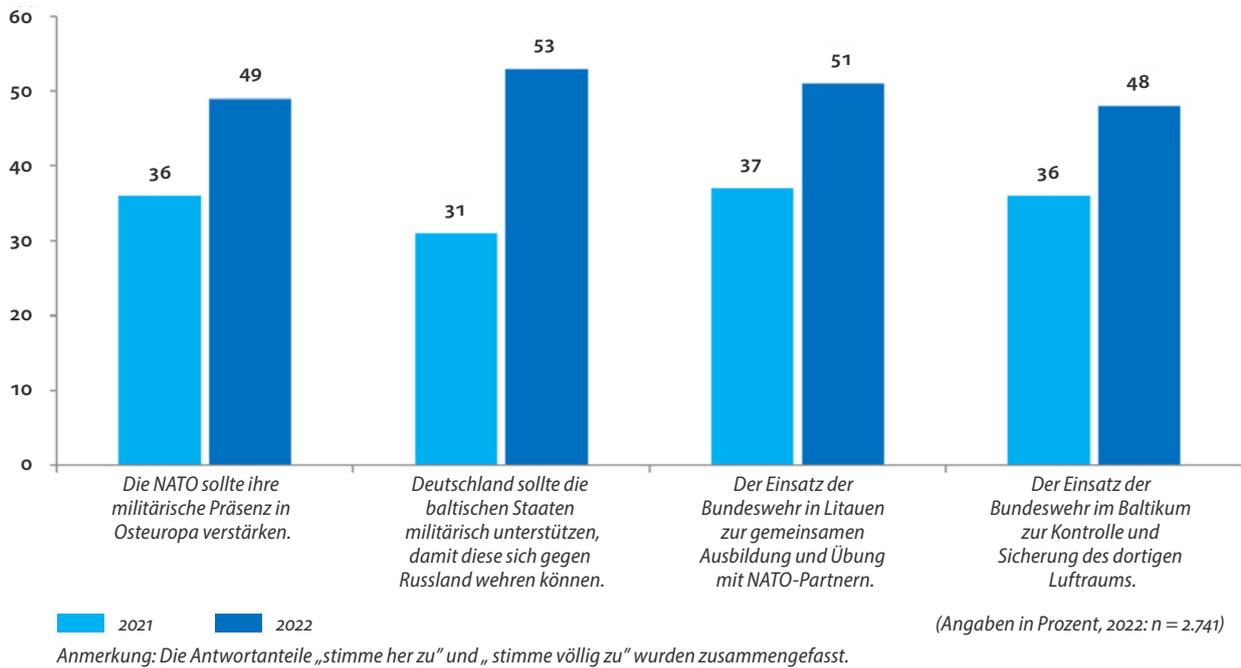


Abb. 2 Zustimmung zur Sicherung der NATO-Ostflanke. | © ZMSBw 2022; Quelle: ZMSBw.⁶

Die größte mit der Zeitenwende verbundene Herausforderung ist es, diese Mentalitätswende, die querschnittlich zu allen bisherigen Inhalten der Studie liegt, nun in zeitgemäße, zukunftsfeste Strukturen und Handlungs-routinen umzumünzen und ein Zurückfallen in die bequemen Denkweisen der Vergangenheit zu verhindern. Dass hier mit Blick auf die Bundeswehr „Status quo plus Sondervermögen nicht reicht“, hat Jana Puglierin vom European Council on Foreign Relations bereits trefflich auf den Punkt gebracht. Ein „Weiter so“ ist auch für die Ministerialbürokratie keine Option. An die Stelle von Verantwortungsdiffusion und Endlos-Prüfschleifen müssen bei Bundeswehr und Bundesverteidigungsministerium schlankere Strukturen und raschere Prozesse treten.

Mentalitätswende: Handlungsempfehlungen

- **Mindset:** Mentalitäts- und Verteidigungswende, hier in Kombination verstanden als neues „Mindset LV/BV“, sollten nicht aus Enttäuschung über die Bilanzen der Auslandseinsätze als eine „Rolle rückwärts“ konzipiert werden. Erneut lauert der Fallstrick „Kalter Krieg 2.0“ und eine Verklärung des vermeintlich stabilen ersten Kalten Krieges, der in Wahrheit hochriskant war. Zudem fanden sich die USA in Afghanistan in einer Situation, in der sie notgedrungen Lehren aus Vietnam mühsam

wiederentdecken mussten, was 2006 im Counterinsurgency Manual von Gen. David Petraeus mündete. Die Bundeswehr könnte diese Lektion lernen und sich einen ähnlichen Prozess des Vergessens und Erinnerns durch Bewahren von Strukturen und institutionellem Gedächtnis ersparen. Denn die nächste Stabilisierungsmission kommt und das Internationale Krisenmanagement, wengleich nicht länger prioritär, wird bleiben.⁷ Das auf diesem Feld mühevoll gesammelte Wissen und die Erfahrung gilt es zu bewahren. Ein bis zum Anschlag in die Richtung LV/BV ausschlagendes Pendel garantiert andernfalls böse Überraschungen in der Zukunft.

- **Entbürokratisierung:** Die überbordende Bürokratisierung der Bundeswehr ist primär eine Frage der Mentalität, nur sekundär eine Folge von Überregulierung. Die mit der Zeitenwende versprochenen schnelleren, schlankeren und agileren Prozesse werden sich allerdings, ebenso wie ein Wandel der Mentalität, weder von alleine einstellen noch können sie per Dekret erzwungen werden. Es bedarf politischer Führung, um den notwendigen

⁷ Siehe „Neue Herausforderungen im Bereich des Peacekeeping der Vereinten Nationen“, Metis Studie Nr. 27 (Mai 2022).



Transformationsprozess, erstens, bewusst anzustoßen sowie, zweitens, mittels Veränderungsmanagement in allen Teilen der Organisation zu verankern. Es müssen nicht nur die Anreizstrukturen für die Menschen in der Organisation geändert werden, sondern auf allen Vorgesetzenebenen eine moderne Arbeitskultur vorgelebt werden. Dann ändert sich mittel- bis langfristig im Arbeitsalltag auch das dominante „Mindset“ – mit Wirkungen nach innen wie außen. Die konkreten Vorschläge für Strukturen und Prozesse lauten wie folgt: (1) Fehlerkultur etablieren: Fehlervermeidung um jeden Preis darf nicht mehr das primäre Ziel von Prozessen sein. Verantwortung muss dazu in größerem Ausmaß delegiert und wahrgenommen, das A(ufgabe)K(ompetenz)V(erantwortung)-Prinzip gelebt werden. Fehler müssen erkannt und analysiert werden, um als Organisation zu lernen. Sie dürfen keine Karrieren kosten. Auf allen Führungsebenen muss ein offener, transparenter Umgang mit Fehlern vorgelebt werden. (2) Strukturen vertikal verschlanken: Das im Vergleich zu anderen Ministerien größere Maß an Hierarchie im Verteidigungsministerium erzeugt Flaschenhalse. Mehr Druck durch mehr Vorgänge wird deswegen auch zukünftig Vorgänge nicht beschleunigen – im Gegenteil. So werden

Vorlagewege verlangsamt und Inhalte auf dem Weg nach oben in konsensualer Manier „bereinigt“. Dies wirkt transparenzeinschränkend und nimmt der politischen Führung die Möglichkeit, sich angesichts eines breiten Spektrums an Entscheidungsmöglichkeiten bewusst zu positionieren. (3) Den Planungsstab wieder einrichten: Es fehlt der politischen Leitung des Ministeriums die „Linse“, mit der Themen gebündelt und bewertet werden. Ein Planungsstab würde strategisch-politische Schwerpunktsetzungen besser vornehmen und zu koordinieren erlauben. (4) Redundanzen horizontal verringern: Aktuell bestehen aufgrund zahlreicher Stellen, die alle an den gleichen oder an nah verwandten Themen arbeiten, abteilungs- und referatsübergreifende Redundanzen. Hier wäre zu prüfen, ob eine quer zu den Abteilungen laufende Bündelung auf Themenschwerpunkte nicht die organisatorisch effizientere Alternative ist. (5) Nach außen selbstbewusster auftreten: Die Bundeswehr insgesamt muss sprechfähiger und sprechwilliger werden und ihre eigenen Bedürfnisse und Sichtweise beharter nach außen tragen. Dazu gehört im Gegenzug auch, inhaltliche Kritik auszuhalten und sich mit dieser auseinanderzusetzen statt sich in einer Abwehrhaltung zu verschanzen.

IMPRESSUM**Herausgeber**

Metis Institut
für Strategie und Vorausschau
Universität der Bundeswehr München
Web: metis.unibw.de
Twitter: @metis_institut

Autor

Dr. habil. Frank Sauer
metis@unibw.de

Creative Director

Christoph Ph. Nick, M. A.
c-studios.net

Bildnachweis

Titel: Christian Lue auf Unsplash

ISSN-2627-0587

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

