



Bundesministerium  
der Verteidigung

## **VERTEIDIGUNGSPOLITISCHE RICHTLINIEN**

für den Geschäftsbereich

des Bundesministers der Verteidigung

*Erläuternder Begleittext*

Berlin, 21. Mai 2003

## Inhalt

1. **Aufgabe von Verteidigungspolitischen Richtlinien**
2. **Warum neue Verteidigungspolitische Richtlinien?**
3. **Die Koalitionsvereinbarung von 2002**
4. **Inhaltliche Struktur der VPR 2003**
5. **Veränderungen der sicherheitspolitischen Lage**
6. **Prinzipien und Interessen deutscher Sicherheitspolitik**
7. **Bestimmende Faktoren deutscher Verteidigungspolitik**
8. **Auftrag der Bundeswehr**
9. **Aufgaben der Bundeswehr**
10. **Verständnis von Sicherheit und Verteidigung - Änderung Artikel 87a?**
11. **Wesentliche Folgerungen für die Bundeswehr**
12. **VPR und allgemeine Wehrpflicht**
13. **Konsequenzen für die Fortsetzung der Reform**

## **1. Aufgabe von Verteidigungspolitischen Richtlinien**

Die Verteidigungspolitischen Richtlinien - VPR – sind ein Grundsatzdokument, das der Bundesminister der Verteidigung als verbindliche konzeptionelle Grundlage für die deutsche Verteidigungspolitik und die Arbeiten in seinem Geschäftsbereich erlässt.

Die VPR legen Grundsätze für die Gestaltung der Verteidigungspolitik fest, bestimmen den Auftrag der Bundeswehr, gewichten deren Aufgaben und machen Vorgaben für die Fähigkeiten der Streitkräfte der Zukunft.

Die VPR werden im Planungsstab des Bundesministers der Verteidigung erarbeitet und dienen als Rahmenvorgabe für weitere Planungsdokumente wie die „Konzeption der Bundeswehr“ (KdB) oder den Bundeswehrplan des Generalinspektors.

Die letzten VPR stammen aus dem Jahr 1992, davor wurde das Dokument zwei Mal – 1972 und 1979 – erstellt.

Während die VPR ursprünglich für einen Zeitraum von 10-15 Jahren erstellt wurden, wird in den VPR 2003 betont, dass die VPR angesichts der Dynamik der sicherheitspolitischen Entwicklungen regelmäßig überprüft und weiterentwickelt werden.

Der vollständige Text der Verteidigungspolitischen Richtlinien 2003 ist verfügbar im Internet unter [www.bundeswehr.de](http://www.bundeswehr.de) und im Intranet des **BMVg**.

## **2. Warum neue Verteidigungspolitische Richtlinien?**

Wir sind in den vergangenen Jahren Zeuge und Betroffene weit reichender Veränderungen der sicherheitspolitischen Situation in Europa und in der Welt geworden. Das internationale Umfeld Deutschlands ist heute ein völlig anderes als noch vor zehn Jahren.

Deutschlands Rolle und Verantwortung für die europäische Sicherheit und den Weltfrieden sind weiter gewachsen. Unsere Interessen, unsere Verantwortung und unsere internationalen Verpflichtungen haben dazu geführt, dass in diesem Zusammenhang Anzahl, Intensität, Umfang und Dauer der Einsätze der Bundeswehr stetig zugenommen haben. Allein seit 1998 waren mehr als 100.000 Soldatinnen und Soldaten der Bundeswehr zusammen mit den Streitkräften von Verbündeten und Partnern in Auslandseinsätzen.

Die von dieser Regierung 1999 eingeleitete umfassende Reform der Bundeswehr war eine überfällige, zwingend notwendige Konsequenz auf die völlig veränderten Anforderungen an die Bundeswehr und ihre vielfältigen Erfahrungen im Einsatz.

Seither hat sich das internationale Umfeld weiter verändert. Der 11. September 2001 und seine Folgen haben das internationale System erschüttert und eine neue Gefährdungslage geschaffen, die sich auch in unserer Verteidigungspolitik niederschlagen muss.

Die militärischen Anforderungen an Ausrüstung und Ausstattung der Bundeswehr für gemeinsame Operationen mit unseren Verbündeten und Partnern haben weiter zugenommen. NATO und Europäische Union haben 2001 und 2002 wichtige Initiativen zur Verbesserung ihrer militärischen Fähigkeiten verabschiedet.

Gleichzeitig ist deutlich geworden, dass trotz großer Erfolge in der Neuausrichtung der Bundeswehr seit 1999 Auftrag, Aufgaben und Mittel der Bundeswehr noch nicht im Einklang stehen.

Deshalb hat Verteidigungsminister Dr. Peter Struck Ende 2002 eine Nachjustierung der Bundeswehrreform eingeleitet und gleichzeitig die Erarbeitung der Verteidigungspolitischen Richtlinien in Auftrag gegeben, da die Weiterentwicklung der Bundeswehr klare und zukunftsorientierte konzeptionelle Grundlagen benötigt.

### **3. Die Koalitionsvereinbarung von 2002**

Die VPR präjudizieren nichts, was entsprechend Koalitionsvereinbarung von SPD und Bündnis 90/Die Grünen vom 16. Oktober 2002 mit Blick auf die künftigen Strukturen der Bundeswehr und die Wehrverfassung überprüft werden soll.

Sie entsprechen in vollem Umfang der in der Koalitionsvereinbarung festgeschriebenen Verpflichtung

- zur konsequenten Fortentwicklung der Reform der Bundeswehr,
- zur Bestimmung des künftigen Aufgabenspektrums unserer Streitkräfte unter Berücksichtigung der sicherheitspolitischen Bedingungen und des Wandels zu einer Armee im Einsatz,
- zum Ziel, Aufgaben, Struktur, Ausrüstung und Mittel der Bundeswehr wieder in ein ausgewogenes Verhältnis zu bringen.

#### **4. Inhaltliche Struktur der VPR 2003**

In den VPR wird zunächst umfassend das veränderte sicherheitspolitische Umfeld analysiert und die Prinzipien, Interessen sowie die bestimmenden Faktoren deutscher Verteidigungspolitik definiert.

Auf dieser Grundlage werden Auftrag und Aufgaben der Bundeswehr neu gefasst und neu gewichtet sowie Folgerungen gezogen für Umfang, Struktur und die künftig erforderlichen Fähigkeiten der Bundeswehr.

#### **5. Veränderungen der sicherheitspolitischen Lage**

Die Risikoanalyse der VPR verdeutlicht die komplexer gewordene Gefährdungssituation für Deutschland, die sich durch die Stichworte internationaler Terrorismus, Proliferation von Massenvernichtungswaffen und weiterreichender Trägermittel, regionale Krisen und Konflikte innerhalb und außerhalb Europas sowie Formen der Informationskriegführung charakterisieren lässt.

Diesen Risiken steht eine gerade für Deutschland grundlegend verbesserte Sicherheitssituation gegenüber. Die Kernaussage der VPR lautet, dass *eine Gefährdung deutschen Staatsgebietes durch konventionelle Streitkräfte derzeit und auf absehbare Zeit nicht zu erkennen ist*. Damit wird militärisch die Konsequenz gezogen aus der politischen Überwindung der Teilung Europas und der Schaffung eines europäischen Stabilitätsraums, in dessen Mitte Deutschland liegt. Nicht nur ist die Zeit der Bedrohung durch östliche Panzerarmeen vorbei - die Umwälzungen in Europa, NATO- und EU-Erweiterung sowie das partnerschaftliche Verhältnis zu Russland eröffnen darüber hinaus völlig neue Handlungsoptionen für eine gemeinsame Risikovorsorge der Staaten Europas .

## **6. Prinzipien und Interessen deutscher Sicherheitspolitik**

Es bleibt das oberste Ziel deutscher Sicherheitspolitik, die Sicherheit und den Schutz seiner Bürgerinnen und Bürger zu gewährleisten.

*Moderne Sicherheitspolitik muss dazu*

- *auf die Verhütung von Krisen und Konflikten ausgerichtet sein,*
- *das gesamte Spektrum sicherheitspolitisch relevanter Instrumente und Handlungsoptionen, also auch militärische, umfassen*
- *gemeinsam mit Verbündeten und Partnern organisiert sein.*

Daraus entwickeln die VPR drei zentrale Folgerungen für die deutsche Sicherheitspolitik, die gleichermaßen Kerninteressen deutscher Politik ausmachen:

- *Die transatlantische Partnerschaft bleibt die Grundlage unserer Sicherheit.*
- *Der Stabilitätsraum Europa wird durch eine breit angelegte, kooperative und wirksame Sicherheits- und Verteidigungspolitik der EU gestärkt.*
- *Deutschland beteiligt sich aktiv an der Arbeit von VN und OSZE, um die eigene Sicherheit zu gewährleisten.*

## **7. Bestimmende Faktoren deutscher Verteidigungspolitik**

In den VPR werden vor diesem Hintergrund drei bestimmende Faktoren deutscher Verteidigungspolitik definiert:

- *die multinationale Einbindung der Bundeswehr im Rahmen einer auf europäische Integration, transatlantische Partnerschaft und globale Verantwortung ausgerichteten Außenpolitik,*
- *das veränderte Einsatzspektrum der Bundeswehr und die gewachsene Anzahl an internationalen Einsätzen,*
- *die verfügbaren Ressourcen.*

Die multinationale Einbindung Deutschlands und der Bundeswehr ist zu einem konstitutiven Merkmal für die deutsche Sicherheitspolitik geworden. Das heißt konkret, dass bewaffnete Einsätze der Bundeswehr – mit der Ausnahme von Evakuierungs-

und Rettungsoperationen – *gemeinsam mit Verbündeten und Partnern im Rahmen von VN, NATO und EU stattfinden.*

Die Stärkung von VN, NATO und EU ist damit eine zentrale außenpolitische Zielsetzung Deutschlands, genauso wie die Fähigkeit, substanzielle militärische Beiträge zur Verbesserung der Handlungsfähigkeit dieser Institutionen zu leisten.

Die neue Einsatzrealität der Bundeswehr ist zu einem zweiten wesentlichen Bestimmungsfaktor für die Bundeswehr geworden. Die Vielfalt der Einsätze korrespondiert mit den erhöhten Anforderungen an eine vorausschauende Außen- und Sicherheitspolitik. Die VPR machen deutlich, dass sich die Einsätze der Bundeswehr *weder hinsichtlich ihrer Intensität noch geografisch eingrenzen* lassen. Die Grenzen zwischen den Einsatzarten sind darüber hinaus fließend geworden.

In den VPR werden im Zusammenhang mit der neuen Einsatzrealität drei wesentliche Schlussfolgerungen gezogen:

- *Ausschließlich für die herkömmliche Landesverteidigung gegen einen konventionellen Angreifer dienende Fähigkeiten werden angesichts des neuen internationalen Umfelds nicht mehr benötigt.*
- *Bei der Ausrichtung der Bundeswehr auf die künftigen Aufgaben ist es erforderlich, sich auf die Verbesserung der für die Einsätze besonders wichtigen Fähigkeitsbereiche zu konzentrieren. Die Befähigung zur Interoperabilität und zum multinationalen Zusammenwirken im Einsatz mit Bündnispartnern muss verbessert werden.*
- *Die bisherigen Rahmenvorgaben für Anzahl und Umfang von möglichen Operationen bedürfen der Überprüfung und Anpassung, um die hohe Belastung, in Teilen Überlastung der Einsatzkräfte abzubauen.*

Die VPR unterstreichen schließlich die mittelfristige Finanzplanung als verbindliche Grundlage für die Planungen der Bundeswehr. Der Zusammenhang zwischen Res-

sources und Verteidigungshaushalt ist in Art.87a GG verankert, also kein Ergebnis knapper Kassen: „Der Bund stellt Streitkräfte zur Verteidigung auf. Ihre zahlenmäßige Stärke der Streitkräfte und die Grundzüge ihrer Organisation müssen sich aus dem Haushaltsplan ergeben.“

Der Schwerpunkt der Ausführungen der VPR zu den Ressourcen liegt darin, die notwendigen Ansätze zu skizzieren, die notwendig sind, um Auftrag, Aufgaben und Mittel in Übereinstimmung zu bringen.

Dazu gehören

- Die Umschichtung im Verteidigungshaushalt zugunsten von Investitionen, der Abbau von Personalkosten, die Verringerung der Überplanung und hoher Bindungsstände.
- Konzentration auf die militärischen Kernfähigkeiten.
- Weitere Erhöhung der Effizienz in der Bundeswehr.
- Intensivierung der europäischen und transatlantischen Rüstungskooperation.
- Ein stringenter fähigkeitsorientierter, teilstreitkraftübergreifender und bereichsübergreifender Gesamtansatz.

Von diesen Ansätzen ist insbesondere die Forderung nach der Konzentration auf die militärischen Kernfähigkeiten neu. Wege hierfür ist das Out-sourcing im Rahmen der Zusammenarbeit mit der Wirtschaft oder der völlige Verzicht auf bestimmte, heute von der Bundeswehr noch erbrachte Leistungen oder von ihr betriebener Einrichtungen.

## **8. Auftrag der Bundeswehr**

Der Auftrag der Bundeswehr wird in den VPR neu und zeitgemäß formuliert. Die Verteidigung Deutschlands gegen eine äußere Bedrohung bleibt politische und verfassungsrechtliche Grundlage der Bundeswehr und Teil des Auftrags. Viel deutlicher wird aber, dass die außenpolitische Handlungsfähigkeit Deutschlands an leistungsfähige Streitkräfte gebunden ist, die in der Lage sind, zusammen mit Verbündeten

und Partnern eine aktive Rolle in der Friedenssicherung zu spielen. Deshalb rückt dieser Teilauftrag an erste Stelle.

*Die Bundeswehr als Instrument einer umfassend angelegten, vorausschauenden Sicherheits- und Verteidigungspolitik*

- *sichert die außenpolitische Handlungsfähigkeit,*
- *leistet einen Beitrag zur Stabilität im europäischen und globalen Rahmen,*
- *gewährleistet die nationale Sicherheit und Verteidigung und trägt zur Verteidigung der Verbündeten bei,*
- *fördert multinationale Zusammenarbeit und Integration.*

## **9. Aufgaben der Bundeswehr**

In den neuen VPR werden die künftigen Aufgaben der Bundeswehr differenzierter als bisher definiert und gegenüber früheren Dokumenten neu gewichtet.

Das Ergebnis sieht so aus, dass die internationale Konfliktverhütung und Krisenbewältigung, einschließlich des Kampfs gegen den internationalen Terrorismus, an die erste Stelle des Aufgabenspektrums gerückt ist. Diese Aufgabe prägt maßgeblich die Fähigkeiten, das Führungssystem, die Verfügbarkeit und die Ausrüstung der Bundeswehr. Mit anderen Worten: Es ist die strukturbestimmende Aufgabe der Bundeswehr. Demgegenüber hat die herkömmliche Landesverteidigung gegen einen Angriff mit konventionellen Streitkräften deutlich an Bedeutung verloren.

Die Unterstützung von Bündnispartnern bleibt, wie der Kampf gegen den Terror erneut gezeigt hat, eine wichtige Aufgabe, auch wenn die Verteidigung gegen einen Angriff auf das Bündnis als Ganzes unwahrscheinlich geworden ist.

Ein weiteres wichtiges Ergebnis ist: Die Aufgabe der herkömmlichen Landesverteidigung wird durch den umfassenderen Begriff des Schutzes Deutschlands und seiner

Bürger ersetzt. Der Beitrag der Bundeswehr zum Schutz Deutschlands besteht künftig aus mehreren Teilaufgaben.

Neben einer unwahrscheinlicher gewordenen Landesverteidigung auf Grundlage der Fähigkeit zur Rekonstitution gehören dazu der Schutz gegen terroristische und asymmetrische Bedrohungen sowie unverändert die Überwachung des deutschen Luft- und Seeraums.

*Die Aufgaben der Bundeswehr leiten sich aus dem ihr gegebenen verfassungsrechtlichen Auftrag und den Zielen deutscher Sicherheits- und Verteidigungspolitik ab:*

- *Internationale Konfliktverhütung und Krisenbewältigung;*
- *Unterstützung von Bündnispartnern;*
- *Schutz Deutschlands und seiner Bürgerinnen und Bürger;*
- *Rettung und Evakuierung;*
- *Partnerschaft und Kooperation;*
- *Hilfeleistungen der Bundeswehr.*

## **10. Verständnis von Sicherheit und Verteidigung/Änderung Artikel 87a?**

In den VPR wird der Definition von Auftrag und Aufgaben der Bundeswehr ein bestimmtes, weites Verständnis von Verteidigung zugrunde gelegt.

Nach Art.87 a GG stellt der Bund Streitkräfte zur Verteidigung auf. Verteidigung heute umfasst allerdings weit mehr als die herkömmliche Verteidigung an der Landesgrenze. Unsere Sicherheit wird auch an anderer Stelle dieser Erde verteidigt. In der heutigen Welt gibt es keine nationalen Friedensoasen mehr. Verteidigung lässt sich geografisch nicht mehr begrenzen.

Das Bundesverfassungsgericht (1994) und der Bundestag haben klar bestätigt, dass internationale Einsätze der Bundeswehr im Rahmen von Systemen kollektiver Si-

cherheit mit dem Grundgesetz vereinbar sind. Dies erklärt, warum der Bundestag bereits mehrfach Mandate für teilweise sehr weit entfernte Einsätze der Bundeswehr in Kabul, in Südosteuropa oder am Horn von Afrika billigen konnte.

Deshalb wurde eine Änderung oder Klarstellung des Begriffs der Verteidigung in Artikel 87a GG 1994 für nicht erforderlich gehalten. Sie ist es auch heute nicht. Die „enge“ Auslegung des Begriffs der Verteidigung (keine Einsätze „out-of-area“) ist spätestens mit dem BVerfG-Urteil von 1994 politisch und verfassungsrechtlich überholt.

### **11. Wesentliche Folgerungen für die Bundeswehr**

Mit den VPR werden die Konsequenzen aus den veränderten sicherheitspolitischen Gegebenheiten gezogen. Einsätze der Konfliktverhütung und Krisenbewältigung und gegen den Terror sowie zur Unterstützung von Bündnispartnern, auch über das Bündnisgebiet hinaus, stehen im Vordergrund.

Die herkömmliche Landesverteidigung im Bündnisrahmen gegen konventionelle Angriffe als die bisher strukturbestimmende Aufgabe der Bundeswehr entspricht nicht mehr den sicherheitspolitischen Erfordernissen. Die nur für diesen Zweck bereitgehaltenen Fähigkeiten und Kapazitäten - umfangreiche Materialdepots, nichtaktive Truppenteile, personalintensive Verfahren in Truppe und Verwaltung sowie zu treffende Mobilmachungsvorbereitungen - werden deshalb nicht länger benötigt. Eine Begrenzung der detaillierten Ausplanung von Verteidigungsstrukturen wird zu einer Reduzierung des damit verbundenen personellen, materiellen und strukturellen Aufwands führen.

Gleichzeitig hat aber durch die Bedrohung durch den internationalen Terrorismus und anderer asymmetrischer Bedrohungen der Schutz Deutschlands einschließlich der Überwachung des deutschen Luft- und Seeraums an Bedeutung gewonnen.

Dieser Schutz muss neu ausgerichtet werden und verlangt die Synergie aller Instrumente der staatlichen Sicherheitsvorsorge. Die Bundeswehr wird hier wichtige Beiträge liefern und im Rahmen der geltenden Gesetze immer dann zur Verfügung stehen, wenn nur sie über die erforderlichen Fähigkeiten verfügt.

Zum Schutz Deutschlands und seiner Bürgerinnen und Bürger gehört auch der Wiederaufbau der Befähigung zur Landesverteidigung gegen einen Angriff mit konventionellen Streitkräften innerhalb eines überschaubaren längeren Zeitrahmens – dies wird in den VPR Rekonstitution genannt. Dies muss weiterhin gewährleistet sein.

Für die verstärkte und raschere Ausrichtung der Bundeswehr auf die wahrscheinlicheren Aufgaben der internationalen Konfliktverhütung und Krisenbewältigung und gegen den Terror benötigt die Bundeswehr nach Einsatzbereitschaft und Präsenz differenzierte Streitkräfte. Nur so sind militärische Kapazitäten für internationale Krisenbewältigung und zur Unterstützung von Bündnispartnern rasch verfügbar und durchhaltefähig.

Für Umfang, Struktur und Fähigkeiten der künftigen Bundeswehr gelten zwei Orientierungsmarken:

- 1. Im Vordergrund stehen künftig nicht mehr die Fähigkeiten der einzelnen Teilstreitkräfte, sondern die Fähigkeit der Bundeswehr als Ganzes.*
- 2. Vorrang hat Erhalt und Verbesserung der militärischen Kernfähigkeiten. Alle Leistungen und Einrichtungen der Bundeswehr, die diesem Ziel nicht dienen, werden kritisch überprüft.*

Damit die Bundeswehr ihrem künftigen Aufgabenspektrum gerecht werden kann, bedarf es eines Fähigkeitsprofils mit Schwerpunkt auf sechs wesentlich miteinander verzahnten Fähigkeitskategorien:

- *Führungsfähigkeit;*
- *Nachrichtengewinnung und Aufklärung;*
- *Mobilität;*
- *Wirksamkeit im Einsatz;*
- *Unterstützung und Durchhaltefähigkeit;*
- *Überlebensfähigkeit und Schutz.*

Für die konkrete Beschaffungs- und Ausrüstungsplanung der Bundeswehr ergibt sich hieraus eine Priorität für die bisher nicht vorhandene Teilfähigkeiten „Strategische Verlegung“, „Weltweite Aufklärung“ sowie „leistungsfähige und interoperable Führungssysteme und –mittel“. Sie sind unabdingbare Voraussetzung für multinationale Einsätze und gemeinsame Operationen.

In Übereinstimmung mit der gewachsenen Gefährdung durch weitreichende Trägermittel und Massenvernichtungswaffen soll die Grundfähigkeit zur Flugkörperabwehr, zu der auch der Schutz von Truppen im Einsatz gehört, weiter ausgebaut werden.

Mittel- bis langfristig sollen Maßnahmen zum Schutz vor Auswirkungen eines Informationskriegs entwickelt werden.

Für die gesamte Beschaffungs- und Ausrüstungsplanung wird künftig ein multinational abgestimmter fähigkeitsorientierter, teilstreitkraft- und bereichsübergreifender Gesamtansatz verfolgt. Dabei gilt, dass Rüstungskooperation im europäischen und transatlantischen Rahmen Vorrang hat vor der Realisierung von Vorhaben in nationaler Verantwortung.

## **12. VPR und allgemeine Wehrpflicht**

Die neuen VPR präjudizieren nicht die Ergebnisse der Überprüfung der Wehrverfassung, wie sie in der Koalitionsvereinbarung vom 16. Oktober 2003 zwischen den Regierungsparteien vereinbart wurde. Allerdings wird in den VPR erläutert, dass die Allgemeine Wehrpflicht in angepasster Form für die Einsatzbereitschaft, Leistungsfähigkeit und Wirtschaftlichkeit der Bundeswehr unabdingbar bleibt.

Über die Möglichkeiten einer Anpassung der Wehrpflicht und über die Dauer des Wehrdienstes machen die VPR keine Aussage. Sie gehen aber davon aus, dass die grundlegend veränderten Einsatzbedingungen für die Bundeswehr, das neu gewichtete Aufgabenspektrum sowie die finanziellen Rahmenbedingungen ein Abgehen von der Wehrpflicht nicht ermöglichen.

Konkret begründen der Schutz Deutschlands und seiner Bürgerinnen und Bürger – auch gegen terroristische Bedrohungen – einschließlich der Befähigung zur sogenannten Rekonstitution sowie die eventuelle Unterstützung bei Naturkatastrophen und Unglücksfällen auch künftig die Allgemeine Wehrpflicht. Insbesondere bei der Aufgabenwahrnehmung zum Schutz Deutschlands kommen Grundwehrdienstleistende und Reservisten in ihrer klassischen Rolle zum Einsatz.

In den VPR wird allerdings klar gestellt, dass dies nicht die einzigen Gründe für die Beibehaltung der Wehrpflicht sind. Es sind nur diejenigen, die sich unmittelbar militärisch aus dem Aufgabenprofil der Bundeswehr ableiten lassen.

### **13. Konsequenzen für die Fortsetzung der Reform**

Die Ende 2002 eingeleitete Nachjustierung der Reform wie auch die VPR tragen dazu bei, das Kardinalziel zu erreichen: die dauerhafte und tragfähige Synchronisation der Planung von Betrieb und Investitionen mit der Finanzplanung der Bundeswehr.

Auf Grundlage der VPR wird der Generalinspekteur eine neue „Konzeption der Bundeswehr“ (KdB), also das in der Planungshierarchie der Bundeswehr nachgeordnete Planungsdokument, erarbeiten.