

Ulf von Krause

Die Bundeswehr als Instrument deutscher Außenpolitik

 Springer VS

Die Bundeswehr als Instrument deutscher Außenpolitik

Ulf von Krause

Die Bundeswehr als Instrument deutscher Außenpolitik

 Springer VS

Dr. Ulf von Krause
Königswinter, Deutschland

ISBN 978-3-658-00184-1
DOI 10.1007/978-3-658-00185-8

ISBN 978-3-658-00185-8 (eBook)

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über <http://dnb.d-nb.de> abrufbar.

Springer VS

© Springer Fachmedien Wiesbaden 2013

Das Werk einschließlich aller seiner Teile ist urheberrechtlich geschützt. Jede Verwertung, die nicht ausdrücklich vom Urheberrechtsgesetz zugelassen ist, bedarf der vorherigen Zustimmung des Verlags. Das gilt insbesondere für Vervielfältigungen, Bearbeitungen, Übersetzungen, Mikroverfilmungen und die Einspeicherung und Verarbeitung in elektronischen Systemen.

Die Wiedergabe von Gebrauchsnamen, Handelsnamen, Warenbezeichnungen usw. in diesem Werk berechtigt auch ohne besondere Kennzeichnung nicht zu der Annahme, dass solche Namen im Sinne der Warenzeichen- und Markenschutz-Gesetzgebung als frei zu betrachten wären und daher von jedermann benutzt werden dürften.

Gedruckt auf säurefreiem und chlorfrei gebleichtem Papier

Springer VS ist eine Marke von Springer DE. Springer DE ist Teil der Fachverlagsgruppe Springer Science+Business Media.
www.springer-vs.de

Vorwort

Dieses Buch entstand im Anschluss an meine Ende 2010 veröffentlichte Analyse der politischen Entscheidungsprozesse zu den Afghanistaneseinsätzen der Bundeswehr (vgl. von Krause 2011 a). Aus dieser ergaben sich Hinweise darauf, dass in der deutschen Politik und Gesellschaft das Verständnis von Militär als Instrument der Außen- und Sicherheitspolitik von Entscheidungen und Entwicklungen geprägt ist, die z.T. mehr als ein halbes Jahrhundert zurück liegen und immer noch nachwirken – die Sozialwissenschaften sprechen von „Pfadabhängigkeit“.

So entstand der Plan für dieses Buch. Dabei hatte ich mir zum Ziel gesetzt, die Entwicklung im Verständnis der Rolle des Militärs nachzuzeichnen, wie sie von 1950 bis 2012 in Deutschland erkennbar ist. Unter dieser Perspektive beleuchtet das Buch damit auch einen Ausschnitt aus der Geschichte der Bundeswehr.

Am Ende eines solchen Projekts gilt es, vielfältigen Dank abzustatten:

zunächst dem VS-Verlag für Sozialwissenschaften für seine rasche Bereitschaft, ein solches Thema in sein Programm aufzunehmen. Ich bin davon überzeugt, dass der Diskurs in der Gesellschaft über sicherheitspolitische Fragestellungen und insbesondere über die Rolle der Bundeswehr verstärkt werden sollte. Möge dieses Buch dazu einen Beitrag leisten;

weiterhin danke ich einigen Zeitzeugen, die mir ihre Beobachtungen zu bestimmten Aspekten mitgeteilt haben. Ihre Erkenntnisse runden die aus Quellen und der Literatur gewonnenen Schlussfolgerungen ab bzw. werfen neue Fragen für weitere Untersuchungen auf;

Dank gilt dem Team der Fachbibliothek der Luftwaffenunterstützungsgruppe in Köln-Wahn, das mich bei der Beschaffung von fachspezifischer Literatur unterstützte;

besonderer Dank gebührt Herrn Günter Wolf, der während der Entstehung des Buches wertvolle Hinweise zu Schlüssigkeit und Verständlichkeit der Argumentation gab, sowie Herrn Hermann Lunemann für seine sorgfältige Durchsicht des Manuskripts;

und schließlich danke ich meiner Ehefrau Marlis von Krause, die mir in den Monaten intensiver Bearbeitung den Rücken frei gehalten und mich motiviert hat.

Königswinter, im Oktober 2012

Ulf von Krause

Inhaltsverzeichnis

Vorwort	5
Einführung: Zielsetzung der Analyse	13
1 Der deutsche Wehrbeitrag als „Eintrittskarte“ in die westlichen Bündnisse	19
1.1 Zwei Motive für den Wehrbeitrag: Bedrohungsperzeption und Gleichberechtigung	20
1.2 Die Bundeswehr als politisches Instrument	26
1.2.1 <i>Einflussnahme auf die Ausgestaltung der Vorverteidigung</i>	26
1.2.2 <i>„Nukleare Teilhabe“ zur Sicherung von Mitsprache in der Nuklearpolitik</i>	28
1.3 Gesellschaftliche Kampagnen gegen Wiederbewaffnung und nukleare Teilhabe	36
1.4 Eingrenzung der Bundeswehr	42
1.4.1 <i>Eingrenzung von außen</i>	43
Einbindung aller Kampfverbände in die NATO-Kommandostruktur	44
Unterwerfung unter das Kontrollregime der WEU	46
1.4.2 <i>Einhegung nach innen</i>	46
Verfassungsrechtliche Einordnung	48
Leitbild der „Inneren Führung“	64
1.4.3 <i>Innere Struktur der Bundeswehr</i>	70
Militärische Spitzengliederung	70
Verhältnis zwischen Streitkräften und Bundeswehrverwaltung	72
Besonderer Status der Generale der Bundeswehr	76
1.5 Zwischenresümee Kapitel 1	78
2 „Kämpfen können, um nicht kämpfen zu müssen“	81
2.1 „Quantität vor Qualität“ – hohes Tempo der Aufstellung der Bundeswehr	81
2.2 Variationen der Wehrpflicht aus politischen Gründen	88
2.3 Das dreifache Dilemma der Abschreckung	93
2.3.1 <i>Abschreckung als komplexes Phänomen</i>	93

2.3.2	<i>Das geostrategische Dilemma – Verteidigung unter dem Risiko der existenziellen Zerstörung des Verteidigungswürdigen</i>	95
	Massive Retaliation (Massive Vergeltung)	96
	Harmel-Bericht und Flexible Response (Flexible Reaktion)	98
2.3.3	<i>Das intellektuelle Dilemma – innergesellschaftliche Kampagnen</i>	105
2.3.4	<i>Das Perzeptionsdilemma – glauben, was man glauben will</i>	109
	Wahrnehmung der anderen Seite	109
	Selbstwahrnehmung	113
	Weiß das der sowjetische Militärattaché?	120
2.4	Innere Führung und einsatznahe Ausbildung – ein Widerspruch?	121
2.4.1	<i>Iller-Unglück und Nagold – Symptome problematischer Menschenführung</i>	121
2.4.2	<i>Verunsicherung bei jungen Vorgesetzten</i>	125
2.4.3	<i>Kampagnen im Umfeld der 68er-Bewegung</i>	127
2.4.4	<i>Traditionalisten vs. Reformer</i>	128
	Studnitz: „Rettet die Bundeswehr“	128
	„Generalsaffären“	129
	Leutnante 70	130
	Öffentliche Debatten	131
	Hauptleute von Unna	132
2.4.5	<i>Formale vs. Funktionale Disziplin</i>	134
2.5	Zwischenresümee Kapitel 2	138
3	Die Bundeswehr im Prozess der deutschen Einheit	143
3.1	NATO-Mitgliedschaft und Umfang als „Tauschobjekte“	143
3.2	Nationales Air Policing als Ausdruck voller Souveränität	147
3.3	Festhalten an der Wehrpflicht – auch als Integrationsinstrument	150
3.4	Übernahme von Personal und Material der Nationalen Volksarmee	151
3.5	Zwischenresümee Kapitel 3	157
4	Überwindung regionaler und historischer Restriktionen	159
4.1	„Sicherheitspolitischer Konsensus“ von 1982 – kein „Out of Area“	159

4.2 Diskussion um „Out of Area“ Ende der 1980er Jahre	163
4.3 Umorientierung nach 1990 – Einstieg in „Out of Area“-Einsätze	167
4.3.1 <i>Programmatische Umsteuerung 1990/1991</i>	167
4.3.2 <i>Ambivalentes Verhalten beim Zweiten Golfkrieg</i>	168
4.3.3 <i>Vorsichtige Schritte „Out of Area“ 1991/92– Golf, Irak, Kambodscha</i>	170
Minenräumen im Golf	171
Unterstützung der Waffeninspektoren im Irak	171
Kambodscha	173
4.3.4 <i>Konzeptionelle Ableitung: Verteidigungspolitische Richtlinien 1992 und Weißbuch 1994</i>	174
4.3.5 <i>Diskussion um Grundgesetzänderungen</i>	178
4.3.6 <i>Weitere Schritte „Out of Area“: 1992/1993 Adria, AWACS</i>	181
Embargoüberwachung in der Adria	181
Flugverbotsdurchsetzung durch AWACS	183
4.4 Somalia – die „Legende“ vom humanitären Einsatz	184
4.5 Streitkräfteurteil – „Parlamentsarmee“ – Parlamentsbeteiligungsgesetz	193
4.5.1 <i>Zulässigkeit von „Out of Area“</i>	194
4.5.2 <i>Konstitutiver Parlamentsvorbehalt</i>	195
4.5.3 <i>Parlamentsbeteiligung in der parlamentarischen Praxis und nach dem Parlamentsbeteiligungsgesetz</i>	196
4.6 Einsätze im ehemaligen Jugoslawien – Einstieg in „Out of History“	199
4.6.1 <i>„Kohl-Doktrin“</i>	199
4.6.2 <i>Hilfsflüge nach Sarajewo</i>	201
4.6.3 <i>Überlegungen zur Beteiligung an der „Absicherung des Rückzugs“</i>	202
4.6.4 <i>Bodentruppen in Kroatien – Teilnahme am Luftkrieg über Bosnien-Herzegowina im Rahmen von UNPROFOR</i>	203
4.6.5 <i>Wegfall aller geografischen Beschränkungen bei IFOR</i>	206
4.6.6 <i>Letzte Restriktion – IFOR als „Friedensmission“</i>	209
4.6.7 <i>Volle „Normalität“ – SFOR</i>	211
4.7 Zögerliche Anpassung von Struktur und Ausstattung	213
4.7.1 <i>Eckdaten der Planung – vom „designed to threat“ zum „designed to budget“</i>	213
4.7.2 <i>Differenzierung der Verbände in Streitkräftekategorien</i>	216

4.7.3	<i>Erneute Verkürzung der Wehrdienstdauer – Einführung des „Freiwilligen zusätzlichen Wehrdienstes“</i>	218
4.7.4	<i>Abbau von Fähigkeitsdefiziten</i>	220
	<i>Führungsfähigkeit des IBuK – Von „Arbeitsstäben“ zum „Führungszentrum der Bundeswehr“</i>	221
	<i>Führungsfähigkeit unterhalb der Ebene des Verteidigungsministeriums</i>	224
	<i>Schaffung weiterer strategischer Fähigkeiten</i>	226
4.8	Gesellschaftliche und bundeswehrinterne Diskussionen um Auslandseinsätze	229
4.8.1	<i>Die Stimmung in der Gesellschaft infolge des Zweiten Golfkrieges</i>	229
4.8.2	<i>Demonstrationen anlässlich „40-Jahre Bundeswehr“ – „Mörder“-Urteile des BVerfG</i>	231
4.8.3	<i>Unruhe innerhalb der Bundeswehr beim Zweiten Golfkrieg</i>	236
4.8.4	<i>Diskussion um die Eidesformel</i>	238
4.9	Zwischenresümee Kapitel 4	240
5	Jugoslawien – Afghanistan und weiter? – „Entgrenzung“ – „Normalisierung“?	245
5.1	Wann ist ein Einsatz von Militär „normal“?	245
5.2	Kosovo: Vom Kriegs- zum Stabilisierungseinsatz	246
5.2.1	<i>Entstehung des Bürgerkrieges im Kosovo</i>	247
5.2.2	<i>Internationalisierung des Konflikts</i>	249
5.2.3	<i>Aktivitäten von NATO und OSZE</i>	250
5.2.4	<i>Deutsche Entscheidung zum Kriegseinsatz im Oktober 1998</i>	252
5.2.5	<i>Zwischenspiel: Truppen nach Mazedonien</i>	259
5.2.6	<i>Der Weg in den Krieg – Racak, Rambouillet</i>	260
5.2.7	<i>Krieg, starke Bilder und die Rückkehr zur Diplomatie</i>	266
5.2.8	<i>KFOR als „robuste Stabilisierungsoperation“</i>	272
5.3	Transformation zur „Armee im Einsatz“ (Strukturreform ab 2000)	277
5.3.1	<i>Umfangszahlen „designed to budget“</i>	279
5.3.2	<i>Teilstreitkraftübergreifende Strukturen („Jointness“)</i>	283
	<i>Führung</i>	284
	<i>Führungsunterstützung</i>	287
	<i>Logistik</i>	287

Strategische Aufklärung	288
Sonstige Unterstützungsleistungen	288
5.3.3 Differenzierung	290
5.3.4 Wehrverwaltung im Einsatz	292
5.4 OEF und ISAF: Hineinschlittern in „Out of Geography“ – auf der „Schiefen Ebene“	294
5.4.1 „Wie, Wann, Wo, Wie oft?“ – Zur Notwendigkeit der Definition deutscher Interessen	295
5.4.2 OEF – „uneingeschränkte Solidarität“ mit den USA und „Erpressung“ des Parlaments	298
5.4.3 Hineinschlittern nach Afghanistan und Eskalation von ISAF – Multilateralismus vs. Parlamentsarmee	303
Afghanistan – Out of Geography	303
Post-Taliban-Ordnung – die Notwendigkeit von State- Building	304
Erstentscheidung vom 22.12.2001	306
Eskalation von ISAF	309
Kontrollschwächen des Parlaments	315
Schönen des Einsatzes in der Öffentlichkeit – Kein „Krieg“, aber „Verteidigung am Hindukusch“	317
Wahrnehmung des Krieges in der Gesellschaft	321
5.5 Strukturreformen ab 2011: Aus Weniger Mehr?	325
5.5.1 Spardiktat und Wehrpflichtverkürzung	326
5.5.2 Berichte des Generalinspektors und der „Weise- Kommission“	328
5.5.3 Aussetzung der Wehrpflicht	330
5.5.4 Verteidigungspolitische Richtlinien 2011: „Nationale Interessen“ vor „Internationaler Verantwortung“	331
5.5.5 Quadratur des Kreises	333
5.5.6 Fehlen einer gesellschaftlichen Debatte	337
5.5.7 Teilweise Abmilderung von Strukturproblemen bei der Führung von Einsätzen	339
Stärkung der Position des Generalinspektors als Verantwortlichem für Einsätze	340
Zunehmendes Auseinanderklaffen von Verantwortung und Mitteln im nachgeordneten Bereich	341
5.6 Zwischenresümee Kapitel 5	345

6	Bundeswehr noch kein „normales“ Instrument der Politik?	351
6.1	Nachwirken der Rahmenbedingungen aus der Gründungsphase der Bundeswehr	351
6.2	Neue Herausforderungen – zögerlicher Abbau der Restriktionen	352
6.3	Parlamentsarmee als bündnispolitisches Integrationshindernis?	355
6.4	Normalisierung? – Das Fallbeispiel „Libyen“	357
6.5	Resümee	361
	Abkürzungsverzeichnis	363
	Literaturverzeichnis	367
	Benutzte Zeitungen und nichtwissenschaftliche Zeitschriften	395
	Register	397

Einführung: Zielsetzung der Analyse

Die Bundeswehr als Instrument der Außen- und Sicherheitspolitik? Ist eine solche Themenstellung in Deutschland zulässig? Widerspricht eine solche Formulierung nicht der „Political Correctness“? Oder ist sie im 2. Jahrzehnt des 21. Jahrhunderts nicht im Gegenteil überfällig? Betrachtet man die Vorgänge um den Rücktritt des damaligen Bundespräsidenten Horst Köhler am 31.05.2010, so drängen sich solche Fragen geradezu auf. Hatte der Bundespräsident doch in einem Rundfunkinterview formuliert,

„dass ein Land unserer Größe mit dieser Außenhandelsorientierung und damit auch Außenhandelsabhängigkeit auch wissen muss, dass im Zweifel, im Notfall auch militärischer Einsatz notwendig ist, um unsere Interessen zu wahren, zum Beispiel freie Handelswege, zum Beispiel ganze regionale Instabilitäten zu verhindern“¹.

Für diese Äußerung war der Bundespräsident so heftig kritisiert worden,² dass er von seinem Amt zurücktrat – „mit sofortiger Wirkung“. Dabei war seine Formulierung inhaltlich durchaus von dem gedeckt, was die schwarz-rote Bundesregierung im Weißbuch 2006 zur Sicherheitspolitik Deutschlands und zur Zukunft der Bundeswehr umrissen hatte. Dort waren als deutsche Interessen u.a. genannt worden, „regionalen Krisen und Konflikten vorzubeugen“ und „den freien und ungehinderten Welthandel als Grundlage unseres Wohlstandes zu fördern“, wobei im Weißbuch versichert wurde, die Bundesregierung werde

„in jedem Einzelfall prüfen, welche Werte und Interessen Deutschlands den Einsatz der Bundeswehr erfordern“ (Bundesministerium der Verteidigung 2006; S. 28 f.).

Kann und darf die Bundeswehr also Instrument deutscher Außen- und Sicherheitspolitik sein? Oder muss sie es sogar? Bei dieser Fragestellung bezieht sich das „Können“ sowohl auf die Fähigkeiten der deutschen Streitkräfte, die u.a. durch Struktur und Ausrüstung bestimmt werden, als auch auf die Entschlossenheit der

1 zit. nach „Das umstrittene Interview im Wortlaut“ in: Süddeutsche-Online vom 31.05.2010; Zugriff: 17.08.2010).

2 So äußerte der Parlamentarische Geschäftsführer der SPD-Bundestagsfraktion Thomas Oppermann gegenüber der Hannoverschen Allgemeinen Zeitung: „Das Grundgesetz erlaubt keine Wirtschaftskriege“ („Handelskrieg? SPD rügt Köhlers Worte“ in: Hannoversche Allgemeine Online vom 27.05.2010; Zugriff: 17.08.2010). Der Grünen-Fraktionschef Jürgen Trittin wurde mit den Worten zitiert: „Wir brauchen weder Kanonenbootpolitik noch eine lose rhetorische Deckschankane an der Spitze des Staates.“ („Entweder Unkenntnis oder Ungeschicklichkeit“ in: Stern-Online vom 28.05.2010; Zugriff: 17.08.2010). Und der Parteichef der Linken, Klaus Ernst, formulierte nach der gleichen Quelle: „Das Grundgesetz legitimiert keine Wirtschaftskriege der Bundeswehr. Weder in Afghanistan noch sonst irgendwo in der Welt.“

politischen Führung des Landes, diese Fähigkeiten politisch zu instrumentalisieren.³ Das „Dürfen“ reflektiert den Handlungsspielraum der politischen Akteure. Dieser wird zum einen durch rechtliche Restriktionen begrenzt.⁴ Zum anderen können auch „historische Altlasten“ und in deren Folge eine außenpolitische Kultur der Zurückhaltung die Handlungsmöglichkeiten deutscher Regierungen faktisch einschränken (Hanns W. Maull spricht von einer „Zivilmachtkultur“ Deutschlands, vgl. Maull 2007). Denn die außenpolitischen Entscheidungsträger müssen in der Regel auf die vorherrschenden Strömungen in der Gesellschaft und in der veröffentlichten Meinung Rücksicht nehmen – bzw. sie glauben, sie müssten darauf Rücksicht nehmen. Und diese besagen, dass der Einsatz von Militär nur bei Zielen wie „Verteidigung“, „Schützen“ und „Helfen“ gerechtfertigt sei (vgl. von Krause 2011 a, S. 280). Das „Müssen“ beinhaltet die Frage, ob sich Deutschland in bestimmten Konstellationen einer Instrumentalisierung von Militär als Mittel der Außenpolitik aus Bündnissolidarität nicht entziehen kann. Markus Kaim spricht von einer „Multilateralismusfalle“ (Kaim 2007).

Das Bild vom Einsatz von Streitkräften als Instrument der Politik geht ursprünglich auf Clausewitz zurück, der es als „Zweck-Ziel-Mittel-Relation“ zwischen Politik und Krieg formuliert hatte (vgl. Clausewitz 1952, S. 112 ff.). Clausewitz verstand Streitkräfte also als Kriegsführungsinstrument zur Erreichung eines politischen Zwecks.⁵ Diese Sicht betont ein wesentliches Element von Streitkräften, die Fähigkeit zur Gewaltanwendung. Sie sind – wie Feaver formuliert – „an institution of violence to protect us“ (Feaver 1996, S. 150).

Als Kriege im Zeitalter des nuklearen Patts zwischen Ost und West zunehmend nicht mehr als rationale politische Option gesehen wurde, änderte sich das Verständnis der Zweck-Ziel-Mittel-Beziehung. In der sog. realistischen bzw. neo-realistischen Schule der Theorien der Internationalen Beziehungen war Sicherheitspolitik gegenüber allen anderen Politikfeldern dominant, Streitkräfte wurden

3 Die „Kategorien „Können“ und „Wollen“ entsprechen der in der Abschreckungstheorie der 60er und 70er Jahre des vorigen Jahrhunderts gängigen Unterscheidung von „Fähigkeiten“ und „Absichten“ (capabilities and intentions). Vgl. z.B. Schwarz/van Cleave 1978, S. 133.

4 Auf Deutschland bezogen wären hier z.B. das „Streitkräfteurteil“ des Bundesverfassungsgerichts (BVerfG) vom 12.07.1994 und seine Umsetzung im Parlamentsbeteiligungsgesetz (ParlBG) von 2005 (vgl. Wiefelspütz 2005) sowie weitere Entscheidungen des BVerfG zu Auslandseinsätzen zu nennen.

5 In einer Art „Clausewitz-Renaissance“ wurde kürzlich durch namhafte Autoren die Aktualität der Clausewitz'schen Kategorien diskutiert und auf ihre Anwendbarkeit in heutigen Analysen hin überprüft (vgl. Strachan/Herberg-Rothe 2007). Dabei ergab sich, dass – abgesehen von der Verengung bei Clausewitz auf die Kriegsführungsperspektive – das Clausewitzsche Instrumentarium auch für aktuelle Analysen durchaus gewinnbringend eingesetzt werden kann (vgl. dazu auch von Krause 2011 a, S. 55 ff., 59).

als ein wesentlicher, wenn nicht der entscheidende Machtfaktor der Staaten angesehen.⁶ Allerdings sah man in ihnen nun primär ein Mittel der Kriegsverhinderung, der Abschreckung. Schwarz/van Cleave formulierten prägnant:

„Abschreckung beinhaltet denn auch das Problem, militärische Macht, speziell nukleare Macht, politisch so zu instrumentalisieren, daß deren Anwendung zwar glaubhaft, aber vermieden und dennoch der beabsichtigte politische Zweck erreicht werden kann“ (Schwarz/van Cleave 1978, S. 132).

In den letzten 20 Jahren hat sich das Verständnis von Sicherheitspolitik erneut deutlich verändert, es setzte sich der Begriff der „erweiterten Sicherheit“ durch. Dieser findet sich – wörtlich oder sinngemäß – in verschiedensten sicherheitspolitischen Konzepten wieder, die nach 1990 veröffentlicht wurden.⁷ Im Kern beinhaltet der Begriff ein multidimensionales Verständnis von Bedrohungsursachen sowie die Orientierung am Individuum. In diesem Sinne formulierte die Bundesregierung 2004 in einem Aktionsplan „Zivile Krisenprävention, Konfliktlösung und Friedenskonsolidierung“:

„Ausgangspunkt für Maßnahmen der Krisenprävention, der Konfliktbeilegung und der Konsolidierung in der Nachkonfliktphase ist ein erweiterter Sicherheitsbegriff, der politische, ökonomische, ökologische und soziale Stabilität umfaßt. Grundlage dafür sind die Achtung der Menschenrechte, soziale Gerechtigkeit, Rechtsstaatlichkeit, partizipatorische Entscheidungsfindung, Bewahrung natürlicher Ressourcen, Entwicklungschancen in allen Weltregionen und die Nutzung friedlicher Konfliktlösungsmechanismen“ (Bundesregierung 2004, S. XVI).

In einem solchen Verständnis von Sicherheit kann Streitkräften nur eine begrenzte Rolle zukommen, worauf die Bundesregierung folgerichtig auch in ihrem Weißbuch 2006 hinwies, wo sie formulierte:

„Deutsche Sicherheitspolitik beruht auf einem umfassenden Sicherheitsbegriff, ist vorausschauend und multilateral angelegt. Sicherheit kann weder rein national noch allein durch Streitkräfte gewährleistet werden. Erforderlich ist vielmehr ein umfassender Ansatz, der nur in vernetzten sicherheitspolitischen Strukturen sowie im Bewusstsein eines umfassenden gesamtstaatlichen und globalen Sicherheitsverständnisses zu entwickeln ist.“ (Bundesregierung 2006, S. 9).

Zielsetzung dieses Buches ist es, den Wandel im deutschen Verständnis von Streitkräften als Instrument der Außen- und Sicherheitspolitik seit Gründung der Bundeswehr nachzuzeichnen. Dabei werden zwei Perspektiven zu unterscheiden sein.

6 Vgl. für einen Überblick Zürn 1994, S. 7134 f.

7 Böckenförde nennt beispielhaft die Strategischen Konzepte der NATO von 1991 und 1999, die „Agenda for Peace“ des VN-Generalsekretärs Boutros Boutros-Ghali von 1992, den Human Development Report der Vereinten Nationen von 1994, den Bericht „A More Secure World“ des UN High Panel on Threat, Challenges and Change von 2005 und die Europäische Sicherheitsstrategie (EUISS) von 2003 (Böckenförde 2011, S. 93).

Die erste ist, welches Verständnis von der Funktion der Bundeswehr im Zeitablauf bei der „Politik“ auszumachen ist, also bei den Akteuren, denen in der Bundesrepublik Deutschland außenpolitische Entscheidungen zugeordnet sind. Diese sind z.B. die Bundesregierung – speziell der Bundeskanzler bzw. die Bundeskanzlerin – aber auch der Deutsche Bundestag, dem im deutschen Institutionengefüge bei Entscheidungen über den Einsatz der Bundeswehr eine formal starke Position zukommt.

Als zweite Perspektive ist von Interesse, wie Streitkräfte in der deutschen Gesellschaft wahrgenommen werden bzw. welche Rolle ihnen nach vorherrschender Meinung zugeordnet wird. Die Bedeutung dieser Perspektive ergibt sich aus dem Wirkungszusammenhang zwischen der Gesellschaft und den außenpolitischen Akteuren. War in der Politikwissenschaft zunächst lange Zeit davon ausgegangen worden, dass Außenpolitik im Wesentlichen von externen Bestimmungsgrößen beeinflusst wird, so hat sich inzwischen ein integratives Verständnis derartiger Entscheidungsprozesse durchgesetzt.⁸ Danach sind zur Erklärung von außenpolitischen Entscheidungsprozessen neben den lange Zeit als dominant betrachteten Einflussfaktoren aus der internationalen Umwelt⁹ mehr und mehr auch innerstaatliche, innergesellschaftliche und neuerdings auch transnationale Zusammenhänge mit einzubeziehen. Man spricht auch von einer „Zwei-Ebenen-Logik deutscher Außenpolitik“ (Oppermann/Höse 2011, S. 44).¹⁰

Bei der in diesem Buch gewählten Schwerpunktsetzung auf die deutschen Akteure bzw. die deutsche Gesellschaft wird der Einfluss der externen Bestimmungsgrößen zwar als Rahmenbedingungen mit skizziert, deren Zustandekommen wird jedoch nicht weiter analysiert.

Es gibt eine Vielzahl theoretischer Zugänge zur Erfassung von Einflüssen auf außenpolitische Entscheidungen. Diese unterscheiden sich u.a. nach der Handlungslogik, die den Akteuren unterstellt wird. Traditionell ging man zunächst von rationalen, nutzenmaximierenden Akteuren aus, was dem Modell des „homo oeconomicus“ der klassischen liberalen Wirtschaftstheorie entspricht (vgl. Schultze 1998). Inzwischen unterstellt man Akteuren auch, ihr Handeln danach auszurichten, dass es in Einklang mit allgemein geteilten Erwartungen und Normen steht, was dem auf Ralf Dahrendorf zurückgehenden Modell des „homo sociologicus“

8 Schon Ende der 60er Jahre hatten Allison/Zelikow in ihrer Analyse der Kubakrise betont: „Multiple, overlapping, competing conceptual models are the best that the current understanding of foreign policy provides.“ (Allison/Zelikow 1999, S. 401).

9 Vgl. dazu z.B. Jäger/Beckmann 2011.

10 Der Begriff geht auf Robert Putnam zurück, der ihn 1988 in einer viel beachteten spieltheoretischen Analyse von Mehrebenenprozessen in der EU entwickelte (Putnam 1988).