



# Friedensgutachten 2007

Hessische Stiftung Friedens- und Konfliktforschung (HSFK)  
Bonn International Center for Conversion (BICC)  
Institut für Entwicklung und Frieden (INEF)  
Forschungsstätte der Evangelischen Studiengemeinschaft (FEST)  
Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik  
an der Universität Hamburg (IFSH)

LIT

## **1.1. Der Funktions- und Legitimationswandel der Bundeswehr und das „freundliche Desinteresse“ der Bundesbürger**

*Anna Geis*

### *Das Fehlen der breiten sicherheitspolitischen Debatte*

Im Kernbereich der Sicherheits- und Verteidigungspolitik hat das wiedervereinigte Deutschland einen tief greifenden Wandel vollzogen. Die wegen ihrer NS-Vergangenheit einst militärisch zurückhaltende alte Bundesrepublik, deren Bevölkerung häufig ein anti-militaristischer Grundkonsens bescheinigt wurde, gehört heute zu den größten Truppenstellern der UNO. Parallel zu einer steigenden Interventionstätigkeit wird die Bundeswehr zu einer „Armee im Einsatz“ umstrukturiert. Größere öffentliche Erregung über diesen bedeutsamen Politikwandel ist indes nicht zu verzeichnen. So hat auch Bundespräsident Horst Köhler 2005 in einer bemerkenswerten Rede zum 50-jährigen Bestehen der Bundeswehr das „freundliche Desinteresse“ der Bundesbürger/innen gegenüber ihren Streitkräften beklagt. Er forderte seinerzeit eine breite gesellschaftliche Debatte über die Außen-, Sicherheits- und Verteidigungspolitik Deutschlands insgesamt. „Die Bundeswehr hat mit ihren Auslandseinsätzen in kurzer Zeit eine sehr weite Strecke zurückgelegt; aber ist das öffentliche Bewusstsein hinterhergekommen? Ich habe da meine Zweifel. Mich macht nachdenklich: Die Bundeswehr wird von einer Selbstverteidigungsarmee umgebaut zu – was eigentlich? Einer Armee im Einsatz? Einer Interventionsarmee? Der Deutsche Bundestag stimmt mehr als vierzig Mal dem Einsatz bewaffneter Streitkräfte im Ausland zu; aber die Deutschen wirken von all dem kaum berührt oder gar beeindruckt.“<sup>1</sup>

Das Fehlen einer breiten öffentlichen Diskussion über die Einsätze, die Rolle und die Zukunft der Bundeswehr wird im zweiten Jahrzehnt nach der Wiedervereinigung auch von Fachpolitikern, Wissenschaftlern und Journalisten vielfach moniert. Die einzelnen Motive, warum eine solche Debatte eingeklagt wird, mögen unterschiedlich sein, langfristiges Ziel einer solchen Selbstverständigung sollte jedoch eine klarere Orientierung über die Zukunft der Auslandseinsätze sein. Denn insbesondere im Vorfeld der Kongo-Mission 2006 entstand in der deutschen Öffentlichkeit der Eindruck, die Bundesregie-

---

<sup>1</sup> Rede von Bundespräsident Köhler bei der Kommandeurtagung der Bundeswehr in Bonn am 10.10.2005.

rung stolpere regelrecht von einem Einsatz in den nächsten, ohne die tatsächliche Notwendigkeit einer deutschen Beteiligung jeweils hinreichend zu prüfen.

Das Aufgabenspektrum der Armee hat sich seit 1990 von der Landesverteidigung zu weltweiten Einsätzen der Friedenssicherung und Krisenprävention verschoben. Dieser Funktionswandel ist insofern mit einem Legitimationswandel verknüpft, als sich auch das Spektrum der politischen Begründungsmuster für die Einsätze erweiterte. Standen bei den ersten Auslandseinsätzen vorwiegend humanitäre Aspekte im Vordergrund, so traten mit dem Afghanistan-Einsatz Terrorbekämpfung und Durchsetzung von internationaler Sicherheit und Stabilität hinzu. Schließlich brachte Verteidigungsminister Franz Josef Jung den ebenso klassischen wie zunächst inhaltsleeren Begriff von Deutschlands Interessen wieder ins Gespräch, der kurz nach der Wiedervereinigung bereits die außenpolitische Fachdebatte umgetrieben hatte und in den Verteidigungspolitischen Richtlinien von 1992 und im Weißbuch von 1994 eine Rolle spielte (vgl. Friedensgutachten 1998, Beitrag 4.1.). Angesichts der zunehmenden Kritik an der wachsenden Beteiligung Deutschlands an internationalen Militäreinsätzen verkündete Jung im Frühjahr 2006, dass die Bundesregierung jeweils genau überprüfen solle, ob eine Beteiligung an einem international anvisierten Militäreinsatz im Interesse Deutschlands liege. Das neue Weißbuch als Standortbestimmung der deutschen Sicherheitspolitik sollte in dieser Frage nicht nur mehr Klarheit schaffen, sondern auch die innerstaatliche Debatte anstoßen.

Kaum hatte Jung dies verlautbart, geriet die Weißbuch-Debatte aufgrund des Kongo-Einsatzes und des Libanon-Einsatzes der Bundeswehr wieder in den Hintergrund. Bezüglich des Kongo gab es zahlreiche kritische Stimmen aus den Parteien und der Bundeswehr selbst wegen der möglichen Risiken dieses Einsatzes in Afrika; zudem sprachen sich die Bundesbürger/innen in Umfragen mehrheitlich gegen eine deutsche Beteiligung aus. Hinsichtlich des Libanon wurde erörtert, ob historisch begründete Sensibilität nicht verbiete, deutsche Soldaten in unmittelbarer Nähe zu Israel einzusetzen. Da die israelische Regierung jedoch selbst um die Unterstützung der Bundeswehr gebeten hatte, ebte der Streit darüber schnell ab. Dennoch konstatierten Zeitungskommentare vielfach, dass eine solche deutsche Beteiligung in diesem Gebiet vor Jahren noch undenkbar gewesen sei. Fast schon verwundert wurde registriert, wie in den letzten zehn bis fünfzehn Jahren der Einsatz deutscher Soldatinnen und Soldaten Schritt für Schritt in immer neue faktische wie symbolische Dimensionen vorstößt.

Letztlich war es aber weder der Kongo- noch der Libanon-Einsatz, der seit Herbst 2006 im öffentlichen Blickpunkt stand, sondern der seit Jahren

andauernde Afghanistan-Einsatz. Just an dem Tag, als das Kabinett das neue Weißbuch verabschiedet hatte und dieses in einer Pressekonferenz prominent präsentiert werden sollte (am 25. Oktober 2006), kamen die „Skandal-Fotos“ von deutschen Soldaten, die in Afghanistan mit Totenschädeln posierten, in die Presse. Über die tagelange, letztlich jedoch nur kurzfristige Erregung über diese Fotos geriet das Weißbuch nahezu in Vergessenheit.

Dieser Beitrag reflektiert vor dem Hintergrund einer erhöhten Interventionsstätigkeit Deutschlands die Gründe für den Funktions- und Legitimationswandel der Bundeswehr und fragt nach den Ursachen des beklagten Desinteresses der Bürger/innen.

### *Funktionswandel: Die Bundeswehr als Armee im weltweiten Einsatz*

Der Bundestag hat bis heute weit mehr als fünfzig Mal Beschlüsse über Auslandseinsätze der Bundeswehr gefasst; viele Entscheidungen davon betreffen allerdings Mandatsverlängerungen, die in der Regel für ein Jahr gewährt werden. Seit zwei Jahren werden diese Entscheidungen formell auf Basis eines Parlamentsbeteiligungsgesetzes getroffen, da das Bundesverfassungsgericht 1994 in seinem *out-of-area*-Urteil die Bundesregierung verpflichtet hatte, für einen Einsatz bewaffneter Streitkräfte die vorherige konstitutive Zustimmung des Bundestags einzuholen (Parlamentsvorbehalt). Die meisten der bisherigen Auslandseinsätze der Bundeswehr beruhten auf teils robusten Mandaten zur innergesellschaftlichen Friedenssicherung und Stabilisierung; an Kampfeinsätzen im engeren Sinne hat sich die Bundeswehr mit Tornados im Kosovo und mit Bodentruppen (Kommando Spezialkräfte, KSK) in Afghanistan beteiligt.

Seit 1992 wurden mehr als 200.000 Soldatinnen und Soldaten ins Ausland entsandt. Derzeit befinden sich rund 7.800 Personen auf drei Kontinenten, teils in UN-geführten Blauhelm-Missionen, teils in von der UNO mandatierten EU- bzw. NATO-Einsätzen. Die größten Anteile der Bundeswehr-Kontingente sind derzeit in der ISAF (Afghanistan/Usbekistan; 2.990 Personen), in KFOR (Kosovo; 2.520 Personen), in UNIFIL (Libanon; 1.005 Personen), in EUFOR (Bosnien-Herzegowina; 940 Personen) und in der Operation *Enduring Freedom* (Horn von Afrika; 265 Personen) eingesetzt. An den weiteren Missionen beteiligt sich die Bundeswehr mit geringfügigen Kräften (Operation *Active En-*

*deavour* Mittelmeer; UNMIS Sudan; UNOMIG Georgien; UNMEE Äthiopien und Eritrea; UNAMA Afghanistan).<sup>2</sup>

Diese Auslandseinsätze sind nach Interpretation der Bundesverfassungsrichter grundgesetzkonform. Das Urteil von 1994 erlaubte Einsätze jenseits des NATO-Gebiets im Rahmen von *kollektiven Sicherheitssystemen*. Aus friedenspolitischer Sicht ist kritisch daran zu erinnern, dass die Richter dazu nicht nur die UNO zählten, sondern seltsamerweise auch die NATO, obwohl diese doch ein System *kollektiver Verteidigung* ist. Dies gab der Bundesregierung einen erhöhten Spielraum bei der allmählichen Ausweitung der Einsatzfähigkeit. Schritt für Schritt wurde in den 1990er Jahren die Öffentlichkeit an eine Ausdehnung der Aufgaben der Bundeswehr gewöhnt. Es ist bemerkenswert, dass ausgerechnet die rot-grüne Bundesregierung am meisten zu dieser Entwicklung beitrug: zwei Parteien, die in der jüngeren Vergangenheit allem Militärischen doch mehr (Grünen) oder weniger (SPD) distanziert bis ablehnend gegenüber standen. Der damalige Kanzler Gerhard Schröder sprach im Oktober 2001 selbst von der „Enttabuisierung des Militärischen“, die eine der großen Erfolge seiner Regierungszeit darstelle.<sup>3</sup> Die klare Ablehnung des Irakkrieges 2003 durch die Bundesregierung steht dieser Entwicklung nicht unbedingt entgegen. Die Begründungen v.a. der USA für diesen Krieg wurden in Deutschland vielfach skeptisch gesehen, da die akute Bedrohung durch den Irak nicht zweifelsfrei belegt schien. Schröder bekannte sich seinerzeit in seinen Reden zur internationalen Verantwortung der Deutschen, wollte sich aber nicht an einem „Abenteuer“ beteiligen.

Der hier skizzierte äußere Funktionswandel der Bundeswehr hat enorme Folgen auch für das Innere der Streitkräfte, d.h. für ihre Organisation und Struktur. Damit die Bundeswehr ihrem völlig neuen Aufgabenspektrum gerecht werden kann, befindet sie sich seit Jahren in einem sogenannten Transformationsprozess. Gemäß der 2003 vorgestellten „Konzeption und Weiterentwicklung der Bundeswehr“ wird das Militär eindeutig in Richtung Auslandseinsatzfähigkeit umstrukturiert. Bis 2010 soll sein Umfang auf rund 250.000 Personen sinken und aus den drei Kategorien Eingreifkräfte (35.000 Personen), Stabilisierungskräfte (70.000 Personen) und Unterstützungskräfte (147.500 Personen) bestehen. Entscheidend ist bei dem neuen internationalen Aufgabenspektrum, dass die Bundeswehr nur in enger Kooperation mit den Partnerstaaten in EU und NATO agiert, was nicht nur die umfassende Modernisierung

---

2 [www.bundeswehr.de](http://www.bundeswehr.de) > Einsätze > Einsatzzahlen (Stand 7.2.2007).

3 Interview Bundeskanzler Schröder mit der ZEIT vom 18.10.2001. Siehe dazu auch Friedensgutachten 2002, Beitrag 2.5.

der deutschen Streitkräfte erfordert, sondern auch die Harmonisierung mit denen der Partnerländer.

Die militärische Kooperation und Integration in EU und NATO haben sich im Lichte der Erfahrungen des Kosovo-Krieges und der Terroranschläge vom 11. September 2001 erheblich fortentwickelt: So hat der Integrationsprozess im Bereich der Europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik inzwischen eine neue Qualität erreicht. Im Rahmen der im Dezember 1999 beschlossenen *Headline Goals* sollen schnell verlegbare militärische Einsatzkräfte der EU geschaffen werden, die jeweils lage- und auftragsabhängig zusammengestellt werden. Der deutsche Beitrag zum *Headline Goal* setzt sich aus rund 30.000 Soldaten, 90 Kampfflugzeugen und 15 Schiffen zusammen. Damit die EU in Zukunft militärisch schneller und flexibler reagieren kann, hat sie 2004 zudem die Schaffung von 13 sogenannten *Battle Groups* beschlossen. Aber auch die NATO hat sich 2002 auf die Schaffung einer Schnellen Eingreiftruppe geeinigt, die 25.000 Soldatinnen und Soldaten umfasst (davon 6.600 Deutsche) und hauptsächlich für Kampfeinsätze und zur Terrorbekämpfung zur Verfügung stehen soll (vgl. Friedensgutachten 2006, Beitrag 5.3.).

Im Prinzip musste eine Umstrukturierung der auf Landesverteidigung eingestellten Streitkräfte schon kurz nach der Wiedervereinigung beginnen, da nicht nur die Nationale Volksarmee abgewickelt, sondern gemäß Zwei-plus-Vier-Vertrag auch die Personalstärke der Bundeswehr stark reduziert werden musste. Die Verteidigungspolitischen Richtlinien von 1992 und das Weißbuch von 1994 begründeten bereits die Ausdehnung von Deutschlands Sicherheitsinteressen und legten so den Grundstein für Veränderungen. Zwei Hauptaspekte standen zu jener Zeit im Vordergrund: Führung/Kontrolle und Struktur der Streitkräfte. Seit Mitte der 1990er Jahre wurde die damalige Differenzierung und Umstrukturierung in Krisenreaktionskräfte, Hauptverteidigungskräfte und die Militärische Grundorganisation vorangetrieben, seit 1996 zudem das Kommando Spezialkräfte aufgebaut. Im Zuge dessen wurde die Personalstärke der Bundeswehr weiter verringert und die Wehrpflichtzeit verkürzt.

1998 kündigte die neu ins Amt gewählte rot-grüne Bundesregierung an, die Transformation der Bundeswehr „entschlossener“ anzugehen als die CDU-FDP-Regierung. Die Umstrukturierung sollte nach Auskunft von Verteidigungsminister Rudolf Scharping ein „neues Fähigkeitsprofil“ der Streitkräfte ermöglichen, die durch Neuorientierung und Optimierung „bündnis- und europafähig“ werden sollten. Im Rahmen der letztlich sehr begrenzten Vorhaben von Minister Scharping wurde als konstitutiver Auftrag der Bundeswehr noch immer die Landesverteidigung genannt, zu der andere Aufgaben wie Konfliktverhütung und Krisenbewältigung hinzutraten. Erst Verteidigungsminister Pe-

ter Struck hat seit dem Jahr 2002 den Umbau der Streitkräfte zur „Armee im Einsatz“ tatsächlich intensiver betrieben. Als äußerer Impuls sind hier die Terroranschläge vom 11. September 2001 zu nennen, die den von den USA ausgerufenen „Krieg gegen den Terror“ auslösten. Dieser beeinflusste nicht nur die Sicherheitsstrategien von NATO und EU, sondern resultierte auch in neuen Militäreinsätzen, wie jenem in Afghanistan. Die Verteidigungspolitischen Richtlinien vom Mai 2003 sind das Schlüsseldokument der Transformationspolitik unter Struck. Sie räumten erstmals den „neuen Sicherheitsrisiken“, die nicht mehr in der Landesverteidigung gegen einen konventionellen Angriff bestehen, Priorität ein. Gleichzeitig haben sie den Begriff der „Verteidigung“ bis zur Unkenntlichkeit gedehnt, da eine Änderung des Grundgesetz-Artikels 87a von der Bundesregierung nicht beabsichtigt war und dieser Anschein von Kontinuität der „neuen Einsatzrealität“ der Bundeswehr größere Legitimität verleihen sollte.

Im Gegensatz zu der politischen Rhetorik einer tief greifenden Reform der Bundeswehr kritisieren viele – auch aus der Friedens- und Konfliktforschung –, dass der Umbau der Streitkräfte keineswegs weit genug gehe und die Effizienzprobleme der Bundeswehr damit nicht gelöst würden (vgl. Friedensgutachten 2005, Beitrag 3.5.). Zwischen den ambitionierten sicherheitspolitischen Zielsetzungen der Bundesregierung und den dafür aufgewendeten Mitteln im Verteidigungshaushalt (stagnierend bei etwa 1,5 Prozent des Bruttoinlandsproduktes) bestehe eine zu große Diskrepanz. Die Investitionsquote sei im Vergleich zu den Personalkosten zu gering und insgesamt die Bürokratie zu groß. Zudem sei die von den beiden Volksparteien mehrheitlich geforderte Beibehaltung der Wehrpflicht mit dem spezialisierten und professionalisierten Anforderungsprofil der stark verkleinerten „Armee im Einsatz“ nicht mehr in Übereinstimmung zu bringen.

Bezeichnenderweise beziehen sich viele öffentliche Äußerungen zur „Reform“ der Bundeswehr v.a. auf Effizienz- und Effektivitätsfragen der Streitkräfte, seltener dagegen auf deren demokratische Kontrolle oder zivile Einhegung. Diese einseitige Betonung bestimmter funktionaler Gesichtspunkte des Militärs ist vermutlich nicht nur einem breiteren politisch-sozialen Reform-Zeitgeist der letzten Jahre geschuldet, der Leistung, Kostensenkung und Effizienz betont, sondern sie spiegelt auch den oben angesprochenen Gewöhnungseffekt an Militäreinsätze. Überlegt wird eher, wie man die (NATO-)Truppen einsatzfähiger macht, anstatt die Grundsatzfragen zu erörtern, wie viel Militär man heute benötigt und was dieses überhaupt leisten kann in den internationalen Krisen unserer Gegenwart.

### *Legitimationswandel: Gründe für die Ausdehnung der Auslandseinsätze*

Wie lässt sich die skizzierte erhöhte militärische Interventionsbereitschaft des wiedervereinigten Deutschlands erklären? Eine Reihe gleichsam äußerer – die auch andere Staaten betreffen – wie innerer Gründe sind im Folgenden zu nennen, wobei zwischen Ursachen und Legitimationsgründen zu unterscheiden ist: Die öffentlich geltend gemachten Begründungen für Interventionen müssen nicht mit den Ursachen in eins fallen, vorgebrachte Legitimationen können vielmehr die wahren Ursachen verschleiern. Das eine vom anderen trennscharf zu scheiden ist bei weitem nicht so einfach, wie häufig unterstellt wird.

Zunächst ist festzuhalten, dass westlichen Staaten nach dem Ende des Kalten Krieges internationale Gewaltanwendung insgesamt weniger risikoreich erscheint, da sie hiermit keine globale Eskalationsgefahr mehr verknüpfen. In Verbindung mit Prozessen der Globalisierung begünstigte dies eine Entwicklung, die neue Legitimationsgrundlagen für Interventionen schuf: die Erweiterung des Sicherheitsverständnisses, wie es sich z.B. im strategischen Konzept der NATO von 1999 niedergeschlagen hat. In der Zeit des Kalten Krieges bezog sich Sicherheit primär auf den Schutz vor militärischen Angriffen auf das eigene Land. Heute wird nicht so sehr das Militär, sondern die Instabilität anderer Länder als Quelle von Sicherheitsbedrohungen gesehen. Phänomene wie Staatszerfall, innerstaatliche Gewalt oder Terrorismus, die teils bereits vor dem weltpolitischen Umbruch 1989/90 existierten, werden in einen neuen interpretatorischen Gesamtzusammenhang einer umfassenden Sicherheitsproblematik gestellt. Die Wahrnehmung von Problemen änderte sich allmählich, sodass westliche Staaten zur Legitimation ihrer Interventionen auf einen entgrenzten Interessensbegriff rekurrten: Die eigene Sicherheit stehe nun potenziell überall auf der Welt auf dem Spiel. Durch erhöhte Medienbeobachtung und NGO-Aktivitäten werden den westlichen Öffentlichkeiten entsprechende Krisen ins Bewusstsein gerückt – wann und wo man jedoch interveniert, bleibt relativ selektiv. Zu betonen ist aber, dass es die Weltdeutungen und die Handlungen (auch im Rahmen der UNO) der ressourcenreichsten OECD-Staaten sind, die wesentlich für den Funktionswandel des Militärischen in der internationalen Politik seit 1990 verantwortlich sind.

Dieser Funktionswandel wirkt sich auch auf das Bild des Krieges aus. Während der jüngste Irak-Krieg in der Öffentlichkeit als Krieg wahrgenommen wurde, stimmen zahlreiche Einsätze von Militär international nicht mehr mit dem konventionellen Begriff und Bild von Krieg überein. Das medial vermittelte Bild des Krieges wandelt sich durch die Tatsache, dass Militär-



und Polizeiaufgaben bei zahlreichen internationalen Missionen ineinander fließen. Es gibt neuere Einsatzformen mit jeweils unterschiedlichen administrativen, quasi-polizeilichen, infrastrukturellen und politischen Komponenten. Dass Soldaten auch internationale Polizeiaufgaben übernehmen und in den Medien häufig als freundliche Ordnungshüter dargestellt werden, kann bei der Bevölkerung der Entsendestaaten auch größeres Verständnis für die Legitimität des Engagements erzeugen. Wird aber eher die zivil-ordnungserhaltende Seite der Einsätze wahrgenommen und nicht das Töten und Verletzen, drohen kriegsrische Handlungen und auch die Gefahr für Leib und Leben von Soldaten verharmlost zu werden (vgl. Beitrag 1.6.).

Während die genannten Gründe einen allgemeineren internationalen Normwandel im Hinblick auf Gewaltanwendung beschreiben, gibt es für die deutsche Sicherheitspolitik zusätzlich spezifische Gründe für die „Enttabuisierung des Militärischen“: Deutschlands Außenpolitik ist wesentlich von der multilateralen Einbindung des Landes in EU, NATO und UNO geprägt. Hier besteht im wiedervereinigten Deutschland eine große Kontinuität zur Selbstbindungspolitik der alten Bundesrepublik. Allerdings sah sich deutsche Außenpolitik nach der Vereinigung neuen Erwartungen der Partner und Verbündeten gegenüber. Der Status voller Souveränität bedeutete nicht nur Entscheidungsfreiheit, sondern auch neue Entscheidungszwänge. Als einer der ökonomisch mächtigsten Staaten der Welt, zumal in geostrategisch wichtiger Lage inmitten des zusammenwachsenden Europas, sollte das souveräne Deutschland nunmehr seinen, über finanzielle Unterstützung hinausgehenden, Anteil für die Bearbeitung von regionalen wie globalen Sicherheitsproblemen leisten. Daraus erwuchs das nicht mehr hinterfragte Argument deutscher Politiker, Deutschland müsse sich international als verlässlicher und verantwortlicher Partner zeigen. Das heißt, es müsse zur Stärkung der UNO beitragen *auch* durch militärische Unterstützung, und es müsse seinen Freunden und Partnern in EU und NATO seine Bündnissolidarität durch aktive Beteiligung an Militäraktionen erweisen.

Die tiefe Integration der Bundeswehr in multinationale Truppen bringt so auch eine gewisse Verpflichtung mit sich, an Einsätzen, die von Partnerstaaten gewollt sind, schon aus bündnistaktischen Gründen teilzunehmen – auch wenn die Bundesbürger/innen die unmittelbare Betroffenheit des eigenen Landes nicht ganz einsehen (wie offenbar beim Kongo-Einsatz). Allerdings ist Bündnisverpflichtung noch nicht als Automatismus zu verstehen, wie die Ablehnung des Irak-Kriegs durch die Bundesregierung zeigte. Wie Kanzler Schröder seinerzeit betonte, gebe es für jeden Einsatz eine hohe moralische und politi-

sche Begründungspflicht. Daher habe man sich in der Vergangenheit sowohl für als auch gegen einzelne Einsätze entschieden.<sup>4</sup>

An anderer Stelle begründete der Kanzler diese Entscheidungsfreiheit aber auch mit dem „normalen“ Recht eines souveränen Landes: Die Bundesregierung bestimme in eigener Verantwortung, was sie international zu leisten bereit sei. Wer seine internationalen Pflichten so erfülle wie Deutschland, der habe auch das Recht, Nein zu sagen, wenn er einen internationalen Einsatz für nicht sinnvoll halte.<sup>5</sup> Dies verweist auf eine andauernde Spannung zwischen dem Wunsch der Bundesregierungen, Deutschland als ökonomisch und politisch gewichtige Mittelmacht „souverän“ auftreten zu lassen, gleichzeitig aber den Schulterschluss mit den Partnern zu wollen. Trotz der offiziellen Rhetorik haben sich die letzten Bundesregierungen mit Nein-Sagen eher schwer getan. Vielmehr haben sie ihr Selbstbewusstsein teilweise mit dem schnellen Anbieten eigener Truppen zum Ausdruck gebracht.

Die erhöhte Einsatzbereitschaft der Bundeswehr ist auch auf dieses gewachsene Selbstbewusstsein der Deutschen zurückzuführen. Durch Übernahme militärischer Verantwortung im Rahmen internationaler Bündnisse, Institutionen und Organisationen soll signalisiert werden, dass die einstige Formel „ökonomischer Riese, politischer Zwerg“ nicht mehr dem Rollen- und Interessenverständnis des wiedervereinigten Deutschland entspricht. Dass die Bundesregierung nach wie vor (trotz der in den letzten Jahren gescheiterten Reforminitiativen) nach einem ständigen Sitz im UN-Sicherheitsrat strebt, unterstreicht diesen Machtanspruch. Hinter der oft zügigen Entsprechung internationaler Anfragen nach Truppen steht eine unausgesprochene internationale Spielregel, dass nur politisch mitsprechen könne, wer sich auch militärisch engagiere. Das heißt, dass sich Deutschland jeweils nicht nur aus konfliktbezogenen – z.B. humanitären – Gründen engagiert, sondern zugleich aus machtpolitischen Gründen, die in der öffentlichen Rhetorik zumeist dezent kaschiert werden. Die Bundeswehr erfüllt dabei für die internationale Rolle Deutschlands eine teils substanzielle Funktion, z.B. auf dem Balkan oder in Afghanistan, teils, bei kleinen, kurzfristigeren Beteiligungen, stellt sie jedoch ein eher symbolisches Instrument deutscher Außenpolitik dar.

---

4 Rede von Bundeskanzler Schröder zur Eröffnung der Bundesakademie für Sicherheitspolitik in Berlin, 19.3.2004.

5 Bundeskanzler Schröder in der Haushaltsdebatte vom 8.9.2004 im Deutschen Bundestag.

## *Das „freundliche Desinteresse“ der Bundesbürger/innen*

Die deutsche Sicherheits- und Verteidigungspolitik hat sich in den letzten zehn bis fünfzehn Jahren stark verändert, die *Folgen* des Politikwechsels vom Verteidigungs- zum Interventionsauftrag werden zunehmend von Politiker/innen reflektiert. Es mehren sich seit der Kongo-Mission sogar Anzeichen einer gewissen Interventionsmüdigkeit: Eine Überlastung der Bundeswehr wird deutlicher beklagt, die zunehmende Gefährlichkeit einer Afghanistan-Mission mit ungewissem Ende wird diskutiert, die Bundestagsparteien bemühen sich u.a. um Kriterienkataloge. Warum trifft dies aber auf ein nur geringes Interesse der Bürgerinnen und Bürger? Warum findet die eingangs angesprochene breite Debatte darüber nicht statt? Sie wäre wünschenswert, weil in Demokratien eine Selbstverständigung über politische Weichenstellungen oder Folgenabschätzungen stattfinden sollte, und weil der Einsatz von Militär nicht nur aus historischen Gründen eine äußerst sensible und heikle Option von Außenpolitik darstellt.

Das Desinteresse der Bürger/innen dürfte sich aus einer ganzen Reihe von Gründen speisen: Erstens ist mit den Jahren ein Gewöhnungseffekt eingetreten, da die Aufgaben der Bundeswehr schrittweise ausgedehnt wurden. Zweitens ist das verbreitete Bild von deutschen Soldatinnen und Soldaten im Auslandseinsatz das der zivilen Aufbauhelfer und Friedenssicherer. Berichten Bildmedien überhaupt über die Bundeswehr im Einsatz, vermitteln sie in der Regel genau dieses freundliche Gesicht des Militärs. Der tief greifende Wandel der Sicherheits- und Verteidigungspolitik erscheint so vielen als eine Art Sozialarbeit in Uniform. Es ist kaum verwunderlich, dass insbesondere die deutsche Beteiligung am Kosovo-Krieg und am Krieg gegen die Taliban noch die meiste Aufmerksamkeit erlangte, waren beides doch Kampfeinsätze. Auch die Debatte Anfang 2007 über den Tornado-Einsatz im Süden Afghanistans und die Notwendigkeit eines neuen parlamentarischen Mandats deutet auf diesen Zusammenhang zwischen wahrgenommener Gefährlichkeit und erhöhtem öffentlichen Interesse hin.

Drittens fehlt Wissen über die Auslandseinsätze, was öffentliches Desinteresse begünstigen kann: Es ist prinzipiell schwierig, unabhängige Forschung in Krisengebieten durchzuführen, und auch Journalisten sind zum Teil auf die Informationen des Militärs oder der Regierungen angewiesen. Umfragen zufolge fühlen sich viele Bürger/innen über die Auslandseinsätze schlecht informiert; ihr Wissen ist gering, sie unterstützen gleichwohl mehrheitlich die einzelnen Einsätze der Bundeswehr. Zudem finden Landesverteidigung, hu-

manitäre Maßnahmen und friedenserhaltende Missionen in der Regel mehr Zustimmung als friedensschaffende Maßnahmen.<sup>6</sup>

Viertens sind relativ wenige Bürger/innen selbst von den Auslandseinsätzen betroffen, und das neue Aufgabenspektrum rückt die Streitkräfte im Einsatz in weite geographische Ferne. Die Problematik internationaler Militäreinsätze wird weniger direkt erfahren als etwa Auswirkungen von innenpolitischen Reformen wie der Gesundheits- oder Steuerreform. Auch wenn deutsche Politiker/innen behaupten, bei den Auslandseinsätzen gehe es um nichts weniger als die Verteidigung des eigenen Landes oder die nationalen Interessen Deutschlands, berührt dies nur wenige in ihren eigenen Lebenserfahrungen. Anders war dies zu Zeiten des Kalten Krieges, als eine allgemeine Furcht vor einem Angriff auf das eigene Territorium existierte.

Fünftens lockern sich über die kontinuierliche Verringerung der Wehrpflichtigenzahl und Wehrpflichtzeit die Verbindungen zwischen Gesellschaft und Streitkräften. Mag die zunehmende Verkleinerung und Professionalisierung der Streitkräfte aus Effizienzgründen, d.h. funktionalen militärischen Gründen, für eine Interventionsarmee geboten sein, so impliziert dies auch eine schleichende Ausgliederung aus dem Wahrnehmungsumfeld der Bürger/innen.

So *wünschenswert* eine große öffentliche sicherheitspolitische Debatte wäre, die seit Jahren viele fordern, so *unwahrscheinlich* ist sie vor diesem Hintergrund. Mehr als punktuelle Debatten über Einzelereignisse wie die „Totenschädel-Fotos“ oder den Tornado-Einsatz sind daher kaum zu erwarten. Interesse lässt sich Bürgerinnen und Bürgern nicht verordnen. Und große Debatten lassen sich aufgrund von Strukturmerkmalen der politischen Öffentlichkeit nur begrenzt strategisch einleiten und über längere Zeit aufrechterhalten.

Aus friedenspolitischer Sicht darf dieses Ausbleiben einer großen Debatte jedoch nicht zu einem weiteren Gewöhnungseffekt der Gesellschaft an immer neue Einsätze führen. Eine bessere Orientierung über Sinn, Zweck und Nutzen der Auslandseinsätze bleibt ein grundsätzliches Desiderat gerechter und nachhaltiger Friedenspolitik von Demokratien. Eine solche Orientierung kann auch über kleinere Schritte erreicht werden. Erste Anknüpfungspunkte hierzu könnten beispielsweise neuere Überlegungen der Parteien darstellen, Kriterienkataloge oder Kommissionen zu nutzen, um die Entscheidungsgrundlagen bei

---

6 Sozialwissenschaftliches Institut der Bundeswehr (SOWI): Bevölkerungsumfrage 2005. Repräsentative Befragung zum sicherheits- und verteidigungspolitischen Meinungsbild in Deutschland. Ergebnisbericht, Strausberg 2005, S. 28-34, und Sabine Collmer: Deutsche Sicherheits- und Verteidigungspolitik im Spiegel der Öffentlichen Meinung, in: Sebastian Harnisch/Christos Katsioulis/Marco Overhaus (Hrsg.): Deutsche Sicherheitspolitik. Eine Bilanz der Regierung Schröder, Baden-Baden 2004, S. 209-211.

Auslandseinsätzen transparenter zu machen bzw. laufende Einsätze zu evaluieren (vgl. auch die Beiträge 1.4. und 1.7.). Die von den Grünen angekündigte Einsetzung einer Kommission zur Bewertung von Verlauf und Ergebnissen der Auslandseinsätze könnte bei entsprechender „Inszenierung“ eine intensivere öffentliche Debatte anstoßen.

Ohnehin ist eine öffentlich zugängliche, d.h. nicht nur innerhalb der Bundeswehr und der Exekutive zirkulierende, Evaluierung der laufenden und abgeschlossenen Einsätze überfällig, um die Angemessenheit militärischer Mittel einschätzen und belastbare *Exit*-Strategien entwickeln zu können – da die Einsätze nur mit anderen Staaten gemeinsam durchgeführt werden und daher multiple Interessen involviert sind, wäre hier gewiss einiges an Widerstand und Konfliktpotenzial zu erwarten. Nichtsdestotrotz sind selbstkritische Bestandsaufnahmen unumgänglich.