

APuZ

Aus Politik und Zeitgeschichte

21/2005 · 23. Mai 2005



50 Jahre Bundeswehr

Rolf Clement

Bürgerbundeswehr

Bernhard Fleckenstein

50 Jahre Bundeswehr

Franz-Josef Meiers

Zur Transformation der Bundeswehr

Detlef Bald

Militärreform und Grundgesetz

Otfried Nassauer

50 Jahre Nuklearwaffen in Deutschland

Michael Staack

Außenpolitik und Bundeswehrreform

Editorial

Der 50. Jahrestag der Gründung der Bundeswehr ist Sinnbild gewachsener Demokratie in der Nachkriegsgeschichte der Bundesrepublik Deutschland. Ohne die Verankerung einer demokratischen Gesinnung in der Truppe, politischer Neutralität und des Leitbildes vom „Staatsbürger in Uniform“ hätte die Bundeswehr wohl niemals ein so positives Image in der Gesellschaft erlangen können; sie zählt laut Umfragen zu den Institutionen mit der höchsten Glaubwürdigkeit.

Gleichwohl steht die Bundeswehr vor enormen innergesellschaftlichen wie außenpolitischen Herausforderungen. Von Haushaltszwängen gebeutelt, muss sie sich aufgrund neuer Bedrohungsszenarien nach dem Ende des Kalten Krieges neu orientieren. Ihr Aufgabengebiet ist primär nicht mehr die traditionelle Landesverteidigung gegen den „Feind“ aus dem Osten. Deutsche Interessen werden nach Verteidigungsminister Peter Struck auch „am Hindukusch“ verteidigt. Ganz gleich ob diese Interessen in Zentralasien, Afrika oder auf dem Balkan liegen – jedes Mal ist eine intensive innergesellschaftliche Debatte und eine nachvollziehbare Begründung erforderlich.

Die Bundeswehr ist kein besseres Technisches Hilfswerk. Sie ist zunehmend zu einem Instrument deutscher Außenpolitik geworden. Um diese Rolle glaubwürdig ausfüllen zu können, bedarf es der Transformation der Streitkräfte, die noch nicht abgeschlossen ist. Ein wichtiger Aspekt in diesem Konzept ist die Beantwortung der Frage: Wehrpflicht- oder Berufsarmee? Sie muss dringend entschieden werden. Trotz dieser gesellschaftspolitischen Hängepartie erfüllt die Bundeswehr in zahlreichen Krisengebieten ihre Aufgaben bereits tadellos. Chapeau!

Ludwig Watzal

Rolf Clement

Bürgerbundes- wehr

Essay

Wenn eine Armee den 50. Jahrestag ihrer Gründung begeht, dann ist dies normalerweise eine sehr kurze Zeit. Für die Bundeswehr ist dies aber ein Grund zum Feiern. Die Streitkräfte der Bundesrepublik haben sich in den zurückliegenden fünf Jahrzehnten erfolgreich der Aufgabe gestellt, den Frieden zu sichern. Nur einmal, im Kosovo-Krieg, war sie

Rolf Clement
geb. 1953; Leiter der Abteilung
Hintergrund im Deutschland-
funk, Raderberggürtel 40,
50968 Köln.
rclement@t-online.de

an einer militärischen Auseinandersetzung beteiligt, die dazu diente, die von einem Diktator provozierte Vertreibung einer Bevölkerungsgruppe zu beenden – und das ist gelungen.

Die Gründung der Bundeswehr in der damaligen Bundesrepublik und der Nationalen Volksarmee (NVA) in der DDR fiel in eine Zeit, in der in beiden deutschen Staaten die Menschen nach der erst wenige Jahre zurückliegenden Erfahrung des Zweiten Weltkriegs eher antimilitaristisch eingestellt waren. Bundeskanzler Konrad Adenauer versuchte mit dem Angebot an die Westmächte, dass sich die Bundesrepublik an der Verteidigung der westlichen Welt mit eigenen Streitkräften beteiligen könnte, eine Integration in die demokratischen Staaten des Westens zu erreichen. Die Bundeswehr wurde im Grundgesetz so verankert, dass ein Staat im Staate nicht entstehen konnte. Die Armee wurde sehr eng an das Parlament gebunden, das über Stärke, Bewaffnung und Einsätze zu entscheiden hat. Ein Wehrbeauftragter des Bundestages, nicht der Regierung, sollte kontrollieren, dass die innere Verfassung dieser Streitkräfte den Grundsätzen einer Armee in der Demokratie entsprechen. Das Innenleben wurde durch das Bild vom Staatsbürger in Uniform geprägt. Dass die Soldaten anders als in der Vergangenheit behandelt wurden, sollten die Prinzipien der

Inneren Führung sichern. Die Bundeswehr wurde von Anfang an fest in internationale Strukturen integriert. So wurde trotz heftiger Proteste gegen die Gründung der Bundeswehr eine Anbindung an die Gesellschaft begründet. Der Bundeswehr gelang es, sich Vertrauen bei der Bevölkerung zu erarbeiten.

Anders verlief die Gründung der NVA. Dort drängte die Sowjetunion auf die Aufstellung von Streitkräften in der DDR, um an der Aufgabe mitzuwirken, den Sozialismus zu sichern und durchzusetzen. Die NVA hatte von Anfang an einen ideologischen Auftrag, während die Bundeswehr den Grundwerten Freiheit und Demokratie verpflichtet war. Sowohl die innere Organisation wie auch die parlamentarische Anbindung waren nicht in der Form gestaltet wie in der Bundesrepublik. Dass die NVA bei der Bevölkerung wenig Vertrauen genoss, zeigte sich nach der Vereinigung. Dies machte den Anfang der Bundeswehr dort zunächst schwierig. Erst langsam begriff man, dass es sich um eine neue Armee handelte. Allerdings spürten die Offiziere, die von der Bundeswehr übernommen wurden, schnell, dass ein neuer Wind weht. Ein Leutnant, der beim ersten Besuch des damaligen Generalinspektors Dieter Wellershoff in den neuen Ländern nach seinen ersten Eindrücken befragt wurde, brachte es auf die Formel: „Wir dürfen unsere Rekruten nun wie Menschen behandeln.“

So sehr die Bundeswehr auch bei Umfragen in der Beurteilung punkten konnte, so brüchig ist ihr Verhältnis zum Bürger dennoch immer geblieben. Die Bundeswehr gewann den Ruf, dass sie ihre Aufgabe professionell gut erledigte. Bei ihren Auslandseinsätzen seit 1992 hat sie bewiesen, dass dieser Ruf zu Recht besteht. Ungeachtet der zweifelhaften politischen Erfolge, die die Missionen hatten, an denen die Bundeswehr beteiligt war (Kambodscha, Somalia) oder ist (Balkan, Afghanistan, Georgien), hat sie den ihr gestellten militärischen Auftrag immer gut erledigt.

Die Ambivalenz dieses Verhältnisses zwischen Bürgern und Bundeswehr zeigt sich immer wieder, wenn es zu Diskussionen über Sicherheitspolitik kommt. Das war zu spüren, als 1968 die Notstandsgesetze beraten wurden, bei denen der Bundeswehr in eng begrenztem Umfang Aufgaben im Inneren übertragen worden sind. Als der Nachrüstungsbeschluss des NATO-Doppelbeschlusses zur Umsetzung anstand, kam die Friedensbewegung zu

den größten Demonstrationen zusammen, die es in der deutschen Geschichte gegeben hat. Später fanden Auseinandersetzungen um die Beteiligung der Bundeswehr an Auslandseinsätzen unter dem Dach der UNO und am Kosovo-Krieg statt. In diesen Zusammenhang gehört auch, dass das Wort von der „Militarisierung der Außenpolitik“, das in die politische Diskussion eingeführt wurde, als die Bundeswehr mehr und mehr zum Instrument deutscher Außenpolitik wurde, zu einem recht gewichtigen Argument gegen diesen neuen Kurs in Deutschland werden konnte.

Die eigentlich antimilitaristische Grundhaltung der Bevölkerung, die schon zu ihrer Gründungszeit die Bundeswehr begleitete, hat sich im Kern bis heute erhalten. So konnte es auch schnell verfangen, als die Bundesregierung ihre Ablehnung des Irak-Krieges im Wahlkampf 2002 nutzte, um die für die Koalition negative Stimmung zu ihren Gunsten zu wenden. Sie kommt auch in der Zurückhaltung zum Ausdruck, welche die Abgeordneten des Bundestages zeigen, wenn sie einerseits der Tatsache nicht widersprechen, dass die Bundeswehr für ihre gegenwärtigen Aufgaben unterfinanziert ist, andererseits jedoch immer neue Einsätze, wie zuletzt den für die Sudan-Mission, beschließen.

Diese Bundeswehr hat eigentlich keine Lobby. Immer wieder musste sie mit Kürzungen ihres Haushalts leben. Schon der damalige Verteidigungsminister Manfred Wörner (CDU) sprach 1983, kurz nach der Regierungsübernahme durch die Union, angesichts der damals gefassten Sparbeschlüsse vom „Ende der Fahnenstange“, die erreicht worden sei. Diese seit 1950 vorhandene Grundstimmung ist ein Grund dafür, dass eine sachliche Diskussion über die Sicherheitspolitik – mit Ausnahme der Zeit der Wiederbewaffnung und des Vollzugs des NATO-Doppelbeschlusses – nicht aufkommen wollte. Hinzu kam, dass seit Gründung der Bundesrepublik, spätestens jedoch seitdem die SPD zu Beginn der sechziger Jahre des vergangenen Jahrhunderts ihren Frieden mit der Westbindung gemacht hatte, sich die großen Parteien um einen weitgehenden Grundkonsens in der Außenpolitik bemühten. In den neunziger Jahren wollten die Politiker die Bundeswehroldaten nicht mit einem politisch umstrittenen Mandat in die Einsätze schicken. Das sind sicherlich hehre Ziele,

aber dort, wo sich die großen Parteien einig sind, wird eine Diskussion nicht aufkommen – und das wirkt sich auf die Gesellschaft aus.

Einige Politiker wollen sich mit dieser Situation nicht mehr abfinden. Der neue Wehrbeauftragte des Bundestages, Reinhold Robbe (SPD), meinte kurz nach seiner Wahl im Deutschlandfunk: „Ich persönlich würde mir wünschen, dass wir manchmal etwas mehr hätten in der bundesdeutschen Gesellschaft wie einen positiven Patriotismus.“ Dabei gehe es ihm nicht um einen „Hurra-Patriotismus“, sondern um „eine stärkere Identifikation der Gesellschaft mit dem, was die Bundeswehr tut, was an Vorstellungen hinter diesen Maßnahmen steht und was letzten Endes im deutschen Interesse ist“. Es bestätigt seine Analyse, dass diese Anregung bisher noch nicht breit aufgegriffen worden ist.

Weil diese Diskussion so nicht stattfindet, wurden die Risiken, die es für die Bundesrepublik immer gab und noch gibt, nicht so offen ausgesprochen, wie es nötig gewesen wäre. Politiker aller Parteien hatten eine Scheu, mit unbequemen Wahrheiten an die Öffentlichkeit zu treten und deutlich zu machen, dass militärische Macht notwendig ist, um Freiheit und Wohlfahrt in diesem Staat zu sichern. Verteidigungsminister Rudolf Scharping hat dies zu unterlaufen versucht, indem er eine Bundeswehrplanung aufstellte, die etwas teurer war, als es die bereitgestellten Mittel erlaubten. So wollte er den Druck auf die Koalition aufrechterhalten, dass weitere Kürzungen im Haushalt nicht mehr zulässig waren, wenn das Instrument Streitkräfte nicht stumpf werden sollte. Verteidigungsminister Peter Struck hat durch seine den Haushaltsplanungen gegenüber loyalen Planungsansätze diesen Druck weiter reduziert.

Auch die Wehrpflichtdebatte, die in Deutschland geführt wird, weist in Ansätzen Elemente dieser antimilitaristischen Grundhaltung auf. Für viele ist es nicht einsichtig, dass die jungen Männer zum Dienst in der Truppe verpflichtet werden sollen. Gerade die Wehrpflicht ist aber ein wichtiges Element, um die Verbindung zwischen der Gesellschaft und den Streitkräften zu erhalten. Staaten, die in den letzten Jahren die Wehrpflicht abgeschafft haben, mussten sehr schnell erkennen, dass die Gesellschaft sich von den Armeen dieser Länder abwendet, obwohl es dort einen Bruch in der Geschichte,

den das Jahr 1945 für Deutschland markierte, nicht gab. Auf diesen Umstand hatte kürzlich die französische Verteidigungsministerin hingewiesen. Manch einer, der gegen die Wehrpflicht argumentiert, ist sich dieses Umstandes durchaus bewusst, und es ist für ihn ein wesentlicher Grund für seine Position.

So hat die Bundeswehr im Inneren das Prinzip vom Staatsbürger in Uniform verinnerlicht. Weil dies so ist, kann die Bundeswehr ihre Aufträge im Ausland so überzeugend ausführen. Die innere Offenheit ermöglicht es, dass die Soldatinnen und Soldaten der Bundeswehr sich auf die Verhältnisse im Einsatzland einstellen können. Was im Inneren zum klaren Gestaltungsprinzip geworden ist, findet im Äußeren nur scheinbar eine Entsprechung. Denn die immer wieder in Umfragen geäußerte Zustimmung zur Institution Bundeswehr hält einer wirklichen Prüfung nicht stand. Der Vorteil dieser antimilitaristischen Grundhaltung ist, dass die Einsatzschwelle für Streitkräfte in Deutschland recht hoch zu sein scheint. Die Bundesregierung muss im Parlament sehr genau begründen, warum sie die Bundeswehr in einen Kriseneinsatz mit all seinen Gefahren schickt. Aber auch das ist nur begrenzt ein Hinderungsgrund. Die Einsätze der Bundeswehr in Osttimor, im Kongo und jetzt im Sudan sind mit deutschen Interessen nur schwer zu begründen. Immer wieder wird Deutschland angefragt, wenn ein internationaler Einsatz ansteht. Es ist dann nicht leicht, immer wieder „Nein“ zu sagen, wenn die Bundesregierung gleichzeitig internationale Organisationen stärken will.

50 Jahre nach der Gründung hat sich die Bundeswehr durch ihr Wirken für den Frieden in Deutschland und der Welt Respekt erworben, aber mehr auch nicht. Und so bleibt das Verhältnis zwischen Bundeswehr und Gesellschaft zerbrechlich. Dies birgt Chancen bei Einsatzentscheidungen, verstellt aber den Blick dafür, dass die Bundeswehr zu einem Instrument deutscher Interessenwahrnehmung geworden ist. In diesem Spannungsverhältnis muss die Bundeswehr weiterleben. Denn im haushaltspolitischen Ernstfall gibt es in Deutschland immer andere Prioritäten als die Streitkräfte. Da der Haushalt in Zahlen gegessene Politik ist, lässt sich an diesem Punkt ablesen, wie ernst es der Bundesregierung mit der Unterstützung der Streitkräfte wirklich ist.

Bernhard Fleckenstein

50 Jahre Bundeswehr

Am 9. Mai 1955, zehn Jahre nach dem Zusammenbruch des Deutschen Reiches und der bedingungslosen Kapitulation der Wehrmacht, wird die Bundesrepublik Deutschland in das Nordatlantische Verteidigungsbündnis (NATO) aufgenommen. Theodor Blank, seit dem 7. Juni 1955 erster Verteidigungsminister der Bundesrepublik, gibt drei Wochen später im Deutschen Bundestag eine Erklärung ab. „Wir wollen Streitkräfte in der Demokratie, die sich dem Vorrang der Politik fügen. Sie sollen die Grundsätze der Rechtsstaatlichkeit achten, die staatsbürgerlichen Grundrechte und Grundpflichten ernst nehmen und die Würde des Menschen anerkennen.“

Bernhard Fleckenstein

Direktor und Professor, geb. 1940; zuletzt an der Universität der Bundeswehr München zuständig für Hochschulplanung und Hochschulentwicklung. bg.fleckenstein@t-online.de

Sie sollen bereit sein zur Verteidigung gegen jeden, der den Frieden bricht.“

Mit der Aufnahme der Bundesrepublik Deutschland in das NATO-Bündnis war zugleich eine heftige innenpolitische Auseinandersetzung über die Wiederbewaffnung, die sich über fünf Jahre hingezogen hatte, zu einem vorläufigen Abschluss gekommen. Die Politik des Regierungslagers unter Bundeskanzler Konrad Adenauer, bestehend aus CDU/CSU, FDP, DP und BHE (ab 1953), hatte sich durchgesetzt. Unter den vier Hauptzielen damaliger deutscher Politik – Souveränität, Sicherheit, Wiedervereinigung, Wiederaufbau – hatte Adenauer eine klare Prioritätsentscheidung zugunsten der beiden ersten Ziele getroffen.

Für die SPD, stärkste Oppositionspartei im Deutschen Bundestag, waren die deutsche Einheit und der wirtschaftliche und soziale Wiederaufbau die politischen Primärziele. Doch bildeten weder die Gegner noch die Befürworter der Wiederbewaffnung ein geschlossenes, homogenes Lager. Kein anderes Problem hat die Deutschen in der Bundesre-

publik mehr bewegt als die Frage, ob es so kurz nach der Katastrophe von 1945 wieder deutsche Soldaten geben sollte.

Ab Mitte der fünfziger Jahre wurde allmählich spürbar, was man später das „Wirtschaftswunder“ nannte. Die Verbesserung der allgemeinen Lebensverhältnisse setzte sich um in eine wachsende Zustimmung zur Politik Adenauers. Die Entscheidung für die Wiederbewaffnung wurde von dieser grundsätzlichen Zustimmung mitgetragen und als unvermeidlich akzeptiert („notwendiges Übel“). Das fiel umso leichter, als der Antikommunismus weit verbreitet war und die wachsende Aufrüstung in der Sowjetischen Besatzungszone (SBZ) die von der Berlin-Blockade 1948 und dem Korea-Krieg 1950 verursachten Bedrohungsgefühle weiter nährte.

Wehrverfassung und Wehrgesetzgebung werden in den Jahren von 1955 bis 1957 vom Bundestag beschlossen. In das Grundgesetz wird eine Vielzahl von wehrrechtlichen Vorschriften aufgenommen. Sie bilden das rechtliche Fundament für den Einbau der Bundeswehr in die staatliche und gesellschaftliche Ordnung. Die Gesamtheit der Wehrgesetze lässt sich in zwei große Bestandteile untergliedern: Der eine Teil gesetzlicher Regelungen befasst sich mit der Stellung der Streitkräfte im demokratischen Staat; der andere bestimmt die Stellung des Staatsbürgers in den Streitkräften. Die Verfassung macht zwischen dem Bürger in Zivil und dem Bürger in Uniform keinen Qualitätsunterschied. Hier liegt der Anknüpfungspunkt für das Leitbild des „Staatsbürgers in Uniform“, den Kernbegriff der Inneren Führung der Bundeswehr. Der Soldat ist nicht „Mittel“ der Armee, sondern ihr „Mitglied“ (Günther Dürig), nicht bloßes Objekt der Befehlsgebung seiner Vorgesetzten, sondern mitverantwortliches, zu mitdenkendem Gehorsam verpflichtetes Subjekt. Das Recht auf Kriegsdienstverweigerung aus Gewissensgründen ist ein Grundrecht.

Am 7. Juli 1956 verabschiedet der Deutsche Bundestag nach 18-stündiger Debatte mit 269 zu 166 Stimmen bei 20 Enthaltungen das „Gesetz zur Einführung der allgemeinen Wehrpflicht“. Unter allen Wehrgesetzen war das Gesetz über die Wehrpflicht am heftigsten umstritten. Am 5. Dezember 1956 beschließt der Deutsche Bundestag ungeachtet eines förmlichen Einspruchs des NATO-Rats

eine nur 12-monatige Grundwehrdienstzeit. Seither ist die Dauer des Grundwehrdienstes mehrfach geändert worden. Am längsten war sie mit 18 Monaten im Zeitraum von 1962 bis 1972. Danach schrumpfte die Grundwehrdienstzeit immer mehr, sie beträgt seit Januar 2002 nur noch neun Monate.

Wehrverfassung und Wehrgesetzgebung waren eine große politische und planerische Leistung. Zwar sind die Wehrgesetze seither häufig novelliert worden; aber in der Substanz blieben sie ebenso unverändert wie die Leitideen der Inneren Führung. Sie sind heute wie damals eine tragfähige Grundlage für eine moderne Armee in der Demokratie.

Die frühen Jahre

Am 12. November 1955 erhalten die ersten 101 Soldaten in der Bonner Ermekeil-Kaserne ihre Ernennungsurkunden. Dieser Tag gilt als der offizielle Gründungstag der Bundeswehr. Am 1. Juli 1956 wechseln aus dem 1951 eingerichteten Bundesgrenzschutz (BGS) fast 9 600 Mann zur Bundeswehr. Bundeskanzler Konrad Adenauer hatte sie eingeladen, „bei der Wiedergeburt deutschen Soldatentums“ mitzuwirken, und knapp 60 Prozent der BGS-Beamten folgen seinem Aufruf. Waffen und Ausrüstungsmaterial kommen anfangs aus den USA, später auch aus England und Frankreich. Die erste große Rüstungsbeschaffungsmaßnahme der Bundeswehr gerät gleich zum Skandal: 1957 ordert Verteidigungsminister Franz Josef Strauß 4 472 Schützenpanzer HS 30 bei der Schweizer Firma Hispano-Suiza. Bei der Auftragsvergabe sollen Bestechungsgelder in Millionenhöhe geflossen sein. Ein Untersuchungsausschuss des Bundestages kann die Vorwürfe nicht bestätigen, aber auch nicht entkräften.

Am 1. April 1957 werden erstmals knapp 10 000 Wehrpflichtige des Geburtsjahrgangs 1937 zu den Einheiten des Heeres einberufen. Der Start der Wehrpflicht ist ein Erfolg. Voraussagen, dass ein beachtlicher Teil den Wehrdienst verweigern wird, bestätigen sich nicht. 62 198 junge Männer des Jahrgangs 1937 leisten Grundwehrdienst in der Bundeswehr. Kriegsdienstverweigerer können dagegen erstmals im Jahre 1961 zur zivilen Ersatzdienstleistung herangezogen werden, weil das Ersatzdienstgesetz erst Anfang 1960 in Kraft tritt.

Bis Mitte der sechziger Jahre (in den Geburtsjahrgängen 1938–1945) ist Kriegsdienstverweigerung (KDV) ein Muster sozialer Abweichung. Von 1965 bis 1976 (in den Jahrgängen 1946 bis 1956) nehmen die Antragszahlen von Jahr zu Jahr zu – ausgenommen 1974 und 1975. In diesen Jahren gilt die Ableistung des Grundwehrdienstes noch immer als Bestandteil der männlichen Normalbiographie, aber Verweigerung wird zunehmend gesellschaftsfähig. Eine sprunghafte Steigerung der KDV-Anträge bringt das Jahr 1977, als es kurzzeitig möglich ist, sich per Postkarte vom Wehrdienst abzumelden: fast 70 000 Postkarten-Anträge gehen ein. Nachdem das Bundesverfassungsgericht die Postkarten-Novelle für nichtig erklärt hat, fallen die Antragszahlen 1978 auf das Niveau von 1976 zurück, wachsen von da an aber weiter an. In den Geburtsjahrgängen von 1957 bis 1966 stabilisiert sich die Kriegsdienstverweigerung als ein gesellschaftlich anerkanntes Verhaltensmuster. Den nächsten Ausreißer nach oben verursacht der Golfkrieg 1991: In diesem Jahr werden 151 212 KDV-Anträge registriert – fast doppelt so viele wie 1990. Seither hat sich die Kriegsdienstverweigerung endgültig als „Massenphänomen sozialer Normalität“ (Hans-Georg Räder) etabliert.

Nützlichkeitsgesichtspunkte, Rentabilitäts-erwägungen, die Vor- oder Nachteile des Wehrdienstes für das persönliche und berufliche Fortkommen, nicht aber ideologisch-politische Einflüsse prägen Einstellung und Verhalten der jugendlichen Mehrheit. Wie sich in den kommenden Jahren zeigen wird, bleibt die zivile Milieubindung der wehrpflichtigen Soldaten während der Dienstzeit weitgehend unverändert erhalten. Die Bundeswehr ist keine „totale Institution“. Dauerhafte Sozialisationswirkungen durch den Grundwehrdienst gibt es so gut wie nicht. Wehrpflichtige sind „Zivilisten in Uniform“ (Emil Obermann). Die Dienstzeit ist eine vorübergehende Episode, die Grundwehrdienstleistende nicht veranlasst, alte Bindungen zu lockern. Eine möglichst heimatnahe Einberufung hat für Wehrpflichtige und junge Zeitsoldaten oberste Priorität, und die Bundeswehr ist bemüht, diesem Wunsch zu entsprechen.

Zwei Monate nach der ersten Einberufung von Wehrpflichtigen ereignet sich am 3. Juni 1957 ein Unglück, bei dem 15 Rekruten der 2. Kompanie des Luftlandejägerbataillons aus

Kempten während der Durchquerung der Iller ums Leben kommen. Bei der Kostenerstattung für die Beerdigungen gibt es peinliche bürokratische Verzögerungen. Generalinspekteur Adolf Heusinger und Heeresinspekteur Hans Röttiger initiieren daraufhin die Errichtung eines Hilfsfonds. Am 18. Oktober 1957 wird das „Soldatenhilfswerk der Bundeswehr“ gegründet.

Bereits im Herbst 1956 hatte sich gezeigt, dass das 1955 bekannt gegebene Aufstellungsprogramm zeitlich nicht einzuhalten war. Franz Josef Strauß, seit dem 16. Oktober 1956 Nachfolger Theodor Blanks im Amt des Verteidigungsministers, revidiert den Zeitplan nach dem Grundsatz „Qualität geht vor Quantität“. Dennoch bleibt das Wachstumstempo beachtlich: Im Februar 1957 zählt die Bundeswehr 70 000 Mann; am Jahresende 1957 sind es schon 118 000. Bereits im Juli 1957 werden der NATO die ersten einsatzfähigen Verbände unterstellt.

Im November 1957 beendet der Personalgutachterausschuss seine Tätigkeit. Er war aufgrund gesetzlicher Regelung vom 23. Juli 1955 aus 38 weisungsungebundenen Persönlichkeiten des öffentlichen Lebens berufen worden und hatte im August 1955 zu arbeiten begonnen. Der Ausschuss hat dazu beigetragen, die Bundeswehr von Führungspersonen freizuhalten, die durch ihr Verhalten in der Ära des Nationalsozialismus belastet waren. Die Bundeswehr ist eine Neugründung und sie versteht sich auch so, aber sie wird von Wehrmachtsoldaten aufgebaut. Die innere Zerrissenheit des Offizierkorps im Umgang mit den soldatischen Leistungen der alten Wehrmacht begleiten die Geschichte der Bundeswehr für lange Zeit.

Am 19. Februar 1959 wählt der Deutsche Bundestag Generalleutnant a. D. Helmuth von Grolman zu seinem ersten Wehrbeauftragten. Das Amt wurde auf Betreiben der SPD zum Schutz der Grundrechte der Soldaten und als Hilfsorgan des Bundestages bei der Ausübung der parlamentarischen Kontrolle durch die Verfassungsnovelle vom 19. März 1956 geschaffen. Das Wehrbeauftragtengesetz vom 26. Juni 1957 bestimmt zusätzlich, dass der Wehrbeauftragte auch über die Beachtung der Grundsätze der Inneren Führung in der Bundeswehr zu wachen hat. Die neue Verfassungseinrichtung

hatte es in den ersten Jahren schwer, sich in der Truppe, Öffentlichkeit und auch dem Parlament gegenüber durchzusetzen. Erst dem Wehrbeauftragten Fritz-Rudolf Schultz (1970–1975), der sich noch in seinem Jahresbericht 1974 über „das distanzierte Verhältnis von Parlament und Wehrbeauftragtem“ beklagte, sowie seinem Nachfolger Karl-Wilhelm Berkhan (1975–1985) ist es gelungen, das Amt nach mancherlei Querelen zu konsolidieren.

Für den größten Teil des länger dienenden Militärpersonals ist der Dienst in den Streitkräften kein Lebensberuf: 85 Prozent der Freiwilligen kehren nach Ablauf ihrer maximal 20-jährigen Verpflichtungszeit in das zivile Erwerbsleben zurück. Seit ihrer Gründung ist die Bundeswehr darum bemüht, ihre Soldaten nicht nur militärisch auszubilden, sondern ihnen gleichzeitig auch eine Perspektive für die Zeit danach zu vermitteln. Dafür wird mit Erlass vom 9. Oktober 1959 der Berufsförderungsdienst (BFD) der Bundeswehr eingerichtet.

Mit Jahresende 1962 ist die Aufbauphase der Bundeswehr im Wesentlichen abgeschlossen: Elf der nach dem NATO-Planungsdokument MC 70 vorgesehenen zwölf Divisionen des Heeres sind der NATO unterstellt, dazu zehn Luftwaffengeschwader und zwei Luftabwehrraketenbataillone sowie 13 schwimmende und ein fliegendes Geschwader der Marine. Der Bau der Berliner Mauer im August 1961 und die Kuba-Krise vom Oktober/November 1962 machen den Bürgern den Wert und die Gefährdung der äußeren Sicherheit erneut bewusst. Von Oktober 1956 bis August 1961 steigt nach Erhebungen des Allensbacher Instituts die Zahl der Befürworter der Bundeswehr von 38 auf 60 Prozent; lediglich 24 Prozent würden die Streitkräfte wieder abschaffen, wenn das möglich wäre, die Zahl der Unentschiedenen geht auf 16 Prozent zurück. Im Februar 1962 wird die deutsche Nordseeküste von einer verheerenden Sturmflut heimgesucht, die über 350 Menschenleben fordert. Mehr als 40 000 Soldaten sind über Tage hinweg ununterbrochen im Katastropheneinsatz. Sie retten 1 100 Menschen aus unmittelbarer Lebensgefahr. Bei den Rettungseinsätzen verlieren neun Soldaten ihr Leben. Die selbstlose Hilfsaktion trägt der Bundeswehr weitere Sympathien ein.

Die Aufbauphase der Bundeswehr endet mit einer Affäre. Das Nachrichtenmagazin *Der Spiegel* beschäftigt sich nach der NATO-Stabsübung „Fallex 62“ in seiner Ausgabe vom 10. Oktober 1962 unter der Schlagzeile „Bedingt abwehrbereit“ kritisch mit der Einsatzbereitschaft und dem Leistungsvermögen der Bundeswehr. Die Bundesanwaltschaft leitet daraufhin wegen Landesverrats ein Ermittlungsverfahren ein. Die Aktionen der Behörden alarmieren die Öffentlichkeit. Erstmals in der Nachkriegsgeschichte gibt es politisch motivierte Straßendemonstrationen, bei denen sich vor allem die Studenten mit dem *Spiegel* solidarisieren. Gemessen an der Aufregung, die sie verursacht hat, endet die Affäre merkwürdig folgenlos. Einzig Verteidigungsminister Franz Josef Strauß muss am 30. November 1962 zurücktreten, weil er das Parlament belogen hat. Nachfolger wird Kai-Uwe von Hassel, der sein Amt am 10. Januar 1963 antritt.

Die Bundeswehr im Konflikt

In den folgenden sieben Jahren vergrößert sich der Personalumfang der Bundeswehr nur um etwa 70 000 Soldaten. Hauptproblem der sechziger Jahre ist der allenthalben spürbare Mangel an qualifiziertem länger dienendem Personal. Im Jahr 1969 fehlen den Streitkräften rund 32 000 Unteroffiziere, 1981 sind es noch immer rund 19 000. Die Bundeswehrführung versucht, fehlendes Personal durch leistungsfähige Bewaffnung und moderne Organisation auszugleichen. Die sechziger Jahre, insbesondere die Zeit von 1963 bis 1967, gelten als die Epoche des Ausbaus und der Konsolidierung. Es sind zugleich die Jahre des Ringens um die Innere Führung. Die Gegensätze zwischen Befürwortern und Gegnern brechen nun in voller Schärfe auf.

Es beginnt im Sommer 1963 mit Vorfällen unwürdiger Behandlung von Untergebenen in der Fallschirmjäger-Ausbildungskompanie 6/9 der 1. Luftlandedivision in Nagold. Im Spätherbst 1964 muss der seit dem 8. November 1961 amtierende Wehrbeauftragte Vizeadmiral a. D. Hellmuth Heye wegen einer Artikelserie über den wachsenden 08/15-Kommiss in der Bundeswehr zurücktreten. Anfang 1965 werden die von Bundespräsident Heinrich Lübke gestifteten Truppenfahrten feierlich übergeben.

Mit Erlass des Bundesministers der Verteidigung vom 1. August 1966 wird klargestellt, dass die Koalitionsfreiheit der Soldaten auch „den Beitritt und die Betätigung in Gewerkschaften“ einschließt. Der „Gewerkschaftserlass“ führt zum Rücktritt des Generalinspektors Heinz Trettner und des Befehlshabers im Wehrbereich III Günther Pape. Gleichzeitig demissioniert der Inspekteur der Luftwaffe Werner Panitzki. Er glaubt, wegen der verfehlten Organisation des Verteidigungsministeriums die zur selben Zeit akute Starfighter-Krise nicht lösen und damit die Verantwortung für die Luftwaffe nicht länger tragen zu können. Der „Aufstand der Generale“, wie die Sensationspresse den dreifachen Rücktritt nennt, enthüllt länger schwelende Spannungen zwischen der politischen Leitung und der militärischen Führung der Bundeswehr.

Zu dieser Zeit ist das Thema Innere Führung Gegenstand einer hoffnungslos ideologisierten und polemischen Kontroverse. Gegner und Befürworter der Inneren Führung verdächtigen sich gegenseitig als Schwarmgeister oder Reaktionäre. In den sechziger Jahren entsteht eine ganze Literatur gegen den „Baudisinsinismus“ und seine „Fehlspekulationen“ (Winfried Martini). Die Gründe für den Dauerkonflikt um die Innere Führung sind vielfältig. Die Reformkonzeption konnte schon in der Gründungsphase nicht vollständig durchgesetzt werden. Der überstürzte Aufbau der Bundeswehr machte es unmöglich, allen Truppenführern eine gründliche Einweisung in die Reformideen zu geben. Das 1957 herausgegebene Handbuch Innere Führung erschien letztmals 1966 in einer vierten, unveränderten Ausgabe. Zudem mangelte es an der pädagogisch-praktischen Umsetzung der Grundsätze in eine lernbare militärische Führungslehre. Das hat dazu beigetragen, dass man auch von Wohlmeinenden lange die verzweifelte Frage hören konnte, was denn Innere Führung eigentlich sei.

Ohne Zweifel hat auch die damalige Personalstruktur der Bundeswehr eine Rolle gespielt. Die Hälfte der Zeit- und Berufssoldaten hatte in der Wehrmacht, ein Teil sogar schon in der Reichswehr gedient. Der Anteil der Flüchtlinge und Heimatvertriebenen am Kaderpersonal lag weit über dem Bundesdurchschnitt. Die personelle Zusammensetzung hat zu dem eher konservativen, mehr traditionsgebundenen Grundklima beigetragen, das für

diese Zeit in der Bundeswehr nachweisbar ist. Von 1960 bis 1970 baut sich die überstarke konservativ-demokratische Parteipräferenz allmählich ab. Zwischenzeitlich sorgt eine vom Bundespresseamt in Auftrag gegebene, bis dahin aber unveröffentlichte politikwissenschaftliche Studie über „Das Wahlverhalten an Bundeswehrstandorten“, in der jeder vierte Soldat als potentieller Wähler der rechtsextremen NPD ausgemacht wird, für einige Aufregung. Die Untersuchung ist indessen nicht frei von methodischen Fehlern. In der von den Autoren überarbeiteten Endfassung klingen die Aussagen zum Wahlverhalten der Soldaten weit weniger brisant.

Von 1960 bis 1970 verringert sich der Anteil der Unteroffiziere mit Reichswehr- und Wehrmachterfahrung von 45,8 auf 9,6 Prozent. Im Jahr 1974 liegt er bei nur noch 2,7 Prozent. Gleichzeitig verbreitert sich die Rekrutierungsbasis des Offizier- und Unteroffiziersnachwuchses. Das wirkt politischer Einseitigkeit und gesellschaftlicher Isolierung entgegen. Im Vergleich zu früheren deutschen Armeen kommen die Offiziere und Unteroffiziere der Bundeswehr in höherem Maß aus allen sozialen Schichten. Die Selbstrekrutierungsrate der Offiziere liegt weit unter der vergleichbarer Zivilerberufe. Aus neuerer Zeit gibt es kaum empirische Befunde zur politischen Orientierung der Bundeswehrsoldaten. Die Frage ist zum Tabuthema geworden. Insgesamt gilt aber, dass die länger dienenden Zeit- und Berufssoldaten – verglichen mit der Zivilgesellschaft – in politischer Hinsicht eine nach rechts verschobene Population darstellen. Diese konservative „Rechtsverschiebung“ der politischen Vorlieben ist indessen nicht verwunderlich und dürfte für die meisten Streitkräfte der Welt zutreffen.

Ab Ende der fünfziger Jahre revidieren SPD und Gewerkschaften ihre ablehnende Haltung gegenüber Bundeswehr, Wehrpflicht und NATO-Bündnis („Godesberger Programm“ 1959). Doch verläuft die Zuwendung zunächst nicht ohne Konflikte. Mit ihrer Beitritts-offerte von 1964 an die Zeit- und Berufssoldaten gerät die Gewerkschaft öffentliche Dienste, Transport und Verkehr (ÖTV) in Konkurrenz zum Deutschen Bundeswehrverband e. V. (DBwV), der sich bereits am 14. Juli 1956 als Interessenvereinigung „von Soldaten für Soldaten“ etabliert hatte. Im Herbst 1964 sind 70 Prozent der Zeit- und Berufssol-

daten im DBwV organisiert. Das verweist die ÖTV auf den verbliebenen Rest und das harte Geschäft der Abwerbung, was naturgemäß zu Streitigkeiten führt. Es dauert bis 1971, ehe die ÖTV ihre völlige Gleichstellung mit dem DBwV erreicht.

Die sechziger Jahre enden politisch ähnlich bewegt und krisenreich, wie sie begannen. Die Invasion in die ČSSR durch Truppen des Warschauer Paktes im August 1968 gefährdet das europäische Kräftegleichgewicht und bedroht den gerade beginnenden Entspannungsprozess („Signal von Reykjavik“, Juni 1968). Innenpolitisch entwickelt sich die 1967 einsetzende „Studentenrevolte“ zu einer „Außerparlamentarischen Opposition“ (APO), die vor allem gegen die Notstandsgesetzgebung der im Dezember 1966 gebildeten „Großen Koalition“ von CDU/CSU und SPD Front macht. Im Jahr 1968 werden doppelt so viele Anträge auf Kriegsdienstverweigerung gestellt wie im Vorjahr (1967 = 5 963; 1968 = 11 952). Die Zahl der kriegsdienstverweigernden Soldaten erreicht 1968 das Vierfache von 1967. Wehrpässe werden öffentlich verbrannt. In den Streitkräften wachsen die Disziplinschwierigkeiten. Das verschärft wiederum die bundeswehrinterne Auseinandersetzung um die Innere Führung. Im Frühjahr 1969 fordert der stellvertretende Inspekteur des Heeres Hellmut Grashey, die „Maske“ der Inneren Führung endlich abzulegen. Brigadegeneral Heinz Karst, Inspizient für das Erziehungs- und Bildungswesen im Heer, äußert sich kurz darauf ähnlich kritisch über die „Baudissin'sche Konzeption“, die „auf die Klippen“ geraten sei, weil sie eine „unsoldatische Armee“ konstruieren sollte. Das löst in einer unruhigen und politisch ohnehin polarisierten Öffentlichkeit erneut heftige Diskussionen aus, die durch eine Äußerung des damaligen Bundeskanzlers Kurt Georg Kiesinger weiter verschärft werden. In einer Rede am 18. Juni 1969 vor Delegierten des DBwV fordert er die Soldaten auf, dazu beizutragen, „dass die Bundeswehr eine große Schule der Nation für unsere jungen Leute wird“. Amtsnachfolger Willy Brandt kontert in seiner Regierungserklärung vom 28. Oktober 1969: „Die Schule der Nation ist die Schule.“

Zeit für Reformen

Mit der Regierungserklärung vom 28. Oktober 1969 kündigt Bundeskanzler Willy

Brandt das umfangreichste Reformprogramm der deutschen Nachkriegsgeschichte an. Dazu zählt auch eine kritische Bestandsaufnahme der Bundeswehr. Das Ergebnis wird am 20. Mai 1970 im „Weißbuch 1970 zur Sicherheit der Bundesrepublik Deutschland und zur Lage der Bundeswehr“ veröffentlicht. Die Diskussion über den inneren Zustand der Streitkräfte hält im ersten Amtsjahr des neuen Verteidigungsministers Helmut Schmidt weiter an. Im Dezember 1969 werden die vom Inspekteur des Heeres Albert Schnez und anderen hohen Offizieren verfassten „Gedanken zur Verbesserung der inneren Ordnung des Heeres“ bekannt. Die „Schnez-Studie“, noch von Verteidigungsminister Gerhard Schröder in Auftrag gegeben, beklagt den „fehlenden Verteidigungswillen im Volk“ und fordert „eine Reform an Haupt und Gliedern, an Bundeswehr und Gesellschaft“, um die gesunkene Kampfkraft des Heeres entscheidend zu heben. Die Studie stößt auf erregten Widerspruch.

Im Januar 1970 kursieren unter dem Titel „Der Leutnant 1970“ neun Thesen zu einem modernen Berufsverständnis des Offiziers. Sie waren von einer Leutnantsgruppe an der Hamburger Heeresoffizierschule unter Anleitung ihrer Dozenten verfasst worden. Verteidigungsminister Schmidt fällt über die idealistischen Bekenntnisse der jungen Offiziere ein gemischtes Urteil: „Teils diskutabel, in einigen Punkten falsch, in anderen Punkten provokant.“ Die Hamburger Leutnantthesen sind der Auftakt zu einer Serie öffentlicher Wortmeldungen von Bundeswehrsoldaten. Verschiedentlich werden Gegenthesen formuliert. In sämtlichen evangelischen und katholischen Akademien wird ausführlich über das „Selbstverständnis der Bundeswehr“ diskutiert. Bundeskanzler Brandt richtet angesichts der sinkenden Bereitschaft zum Wehrdienst am 19. November 1970 ein Schreiben an die Ministerpräsidenten der Länder, in dem er darauf hinweist, dass in den Schulen „beim jungen Menschen Verständnis geweckt werden (muss) für die Notwendigkeit einer ausreichenden Verteidigung als Voraussetzung jeder Entspannungspolitik“. Bedeutsamer als die von einer unruhigen Jugend ausgehenden Probleme sind indessen die chronischen Strukturschwächen der Bundeswehr, die jetzt bedrohliche Konturen annehmen.

Die Reformen beginnen 1970 noch während der Erarbeitung der „Kritischen Be-

standsaufnahme“. Mit Ministererlass vom 21. März 1970 werden Aufgabenverteilung, Zuständigkeit und Zusammenarbeit in der Führungsspitze des Ministeriums neu geregelt. Durch Kabinettsbeschluss wird ein Beauftragter der Bundesregierung für Fragen des zivilen Ersatzdienstes beim Bundesminister für Arbeit ernannt und die Zahl der Ersatzdienstplätze erhöht. Aufgrund des ersten Berichts der Wehrstrukturkommission vom 3. Februar 1971 wird die Grundwehrdienstdauer auf 15 Monate herabgesetzt. Dadurch können jährlich etwa 45 000 bis 50 000 Wehrpflichtige mehr zum Dienst herangezogen werden. Ihren zweiten Bericht „Die Wehrstruktur in der Bundesrepublik Deutschland – Analyse und Optionen“ übergibt die Kommission am 28. November 1972. Über eine neue Wehrstruktur, die vor allem das Heer betrifft, kann aber erst 1978 befunden werden. Die Bildungskommission unter Professor Thomas Ellwein empfiehlt in ihrem Gutachten vom 18. Mai 1971 im Rahmen einer umfassenden Reform von Ausbildung und Bildung ein wissenschaftliches Studium für Berufs- und länger dienende Zeitoffiziere. Ausschlaggebend dafür war die katastrophale Nachwuchslage bei den Offizierbewerbern. Kaum weniger bedeutsam war das Motiv, die gesellschaftliche Integration der Bundeswehr durch ein stärker zivil orientiertes Bildungs- und Ausbildungssystem zu fördern. In Hamburg und München entstehen bundeswehrei-gene Hochschulen, die am 1. September 1973 mit dem Lehr- und Studienbetrieb beginnen. Seit Frühjahr 1979 sind sie Universitäten.

Weitere Reformmaßnahmen sind der „Anrede-Erlass“ vom 4. August 1970, der festlegt, dass sich alle Soldaten untereinander mit „Herr und Dienstgrad“ anzureden haben, sowie der „Haarnetz-Erlass“ vom 5. Februar 1971, der modische Haar- und Barttrachten bei Verwendung eines dienstlich gelieferten Haarnetzes zulässt. Letzterer wird wegen der negativen Auswirkungen auf das Erscheinungsbild der Bundeswehr („*German Hair Force*“) im Mai 1972 wieder kassiert. Helmut Schmidt bringt der Vorgang einen Aachener Karnevalsorden ein.

Im Juli 1972 übernimmt Georg Leber das Amt des Verteidigungsministers. Während seiner Amtszeit erlebt die Bundeswehr erneut eine Phase der Konsolidierung. Die eingeleiteten Reformen beginnen sich positiv auszu-

wirken. Überschattet wird die positive Entwicklung von einem schlimmen Unglück. Eine Transall C-160 des Lufttransportgeschwaders 63 verunglückt am 9. Februar 1975 beim Landeanflug auf den Flughafen Souda im verschneiten Lefka-Ori-Gebirge von Kreta. Alle 42 Flugzeuginsassen kommen ums Leben. Es ist die bislang größte Katastrophe in der Geschichte der Bundeswehr.

Im November 1975 wird die Bundeswehr 20 Jahre alt. Verglichen mit dem Zustand innerer und äußerer Unruhe wenige Jahre zuvor, ist sie jetzt kaum wieder zu erkennen. Die Streitkräfte zählen rund 490 000 Soldaten (Heer: 340 000, Luftwaffe: 108 000, Marine: 38 000); Bewaffnung und Ausrüstung sind modern; es gibt mehr länger dienende Soldaten als je zuvor; innere Ordnung und militärische Disziplin haben sich verbessert. Die Antragszahlen der Kriegsdienstverweigerer unterschreiten 1975 erstmals seit zehn Jahren das Vorjahresaufkommen. Die zivil-militärischen Beziehungen sind weithin störungsfrei und mit den Verhältnissen der fünfziger und sechziger Jahre nicht mehr vergleichbar. Die Mehrheit der Bürger betrachtet die Bundeswehr als ein zuverlässiges Instrument der Demokratie, weithin vergleichbar mit einem Industriebetrieb.

NATO-Doppelbeschluss und Friedensbewegung

In der Rückschau erlebt die Bundeswehr im Zeitraum 1970–1975 ihre besten Jahre. Danach folgt eine Reihe meist „hausgemachter“ Kleinkrisen, darunter die „Rudel-Affäre“ vom Oktober 1976 und der Spionagefall Lutze/Wiegel von Ende 1977/Anfang 1978, der zum Rücktritt von Verteidigungsminister Georg Leber führt. Eine bislang nicht gekannte Gefahr ist die Bedrohung durch den Terrorismus der „Roten Armee Fraktion“ (RAF) und ihrer Nachfolger. Die RAF propagiert den bewaffneten Kampf gegen das herrschende „kapitalistische System“ und den „US-Imperialismus“. Einrichtungen der US-Streitkräfte und der NATO gelten als „Kriegsgebiet“. Wirtschaftlich markiert das Jahr 1975 den Beginn einer lang anhaltenden Krise. Das „Goldene Zeitalter“ (Eric Hobsbawm) des Kapitalismus geht zu Ende. Die Aufbruchstimmung zu Beginn des Jahrzehnts hatte schon mit der Ölkrise 1973 einen

Dämpfer erhalten. Die Nutzung der Atomkraft gerät zunehmend in die Diskussion („Lieber heute aktiv als morgen radioaktiv!“). Neben der Frauen- und der Friedensbewegung bilden die Proteste gegen die Atomkraft die dritte soziale Bewegung. Die Krise aus Konjunkturschwäche, Dauerarbeitslosigkeit und Staatsverschuldung hat Auswirkungen auf den Verteidigungshaushalt. Auftrag und Mittel stimmen nicht mehr überein, die Schere öffnet sich.

In der zweiten Hälfte der siebziger Jahre beginnt die Sowjetunion damit, Mittelstreckenraketen vom Typ SS-20 gegen Westeuropa in Stellung zu bringen. Im Dezember 1979 fasst die NATO den so genannten Doppelbeschluss: Sie erklärt, ihrerseits neue atomare Mittelstreckenraketen Pershing II sowie Marschflugkörper („*cruise missiles*“) in Europa zu stationieren, sofern es nicht gelingt, in Abrüstungsverhandlungen die Bedrohung durch die SS-20 zu beseitigen. Gleichzeitig verändert sich in dieser Zeit die Bedrohungswahrnehmung in der Bevölkerung. Die „klassische“ Bedrohungsvorstellung einer groß angelegten militärischen Aggression aus dem Osten wird verdrängt von der wachsenden Angst vor einem Atomkrieg. Damit einher geht eine zunehmend skeptische Haltung gegenüber dem Sinn und den Möglichkeiten von Landesverteidigung. Der „Paradigmenwechsel“ in der Bedrohungswahrnehmung bildet den Nährboden für das Aufkommen einer Friedensbewegung, die sich gegen die Nachrüstung wendet und in Kirchen, Medien, Gewerkschaften und Parteien regen Zulauf findet.

Im Herbst 1982 zerbricht die sozial-liberale Koalition. Neuer Verteidigungsminister wird Manfred Wörner, der Hans Apel ablöst. Dieser hatte als seine quasi letzte Amtshandlung am Tag der politischen Wende einen neuen Traditionserlass in Kraft gesetzt und darin eine klare Trennlinie zwischen Bundeswehr und Wehrmacht gezogen. Manfred Wörner war davon wenig angetan. Die „Kießling/Wörner-Affäre“ zu Jahresbeginn 1984 hatte den neuen Minister aber bereits so beschädigt, dass er das Risiko einer weiteren öffentlichen Auseinandersetzung scheute und deshalb Apels Erlass nicht anrührte. Seit 1993 sind die „Richtlinien zum Traditionsverständnis und zur Traditionspflege in der Bundeswehr“ vom September 1982 ein Bestandteil

der Zentralen Dienstvorschrift „Innere Führung“ (ZDv 10/1). Manfred Wörner übersteht den von ihm maßgeblich mitgestalteten Skandal um den angeblich homosexuellen Viersterne-General Günter Kießling mit Mühe und Not. Wenige Jahre später wird er zum NATO-Generalsekretär berufen (1988–1994). Er ist der erste Deutsche in diesem Amt. Nachfolger auf der Hardthöhe wird der glücklose Rupert Scholz. In seine Amtszeit fallen die schlimmen Flugzeugunglücke von Ramstein und Remscheid.

Die Genfer INF-Verhandlungen (*Intermediate Range Nuclear Forces* = nukleare Mittelstreckensysteme) scheitern nach zweijähriger Dauer. Die Bundesregierung ist nun gehalten, den zweiten Teil des NATO-Doppelbeschlusses fristgerecht umzusetzen und neue amerikanische Mittelstreckenwaffen auf deutschem Boden zu stationieren. Als Zeitpunkt dafür ist November 1983 vereinbart. Dagegen macht die Friedensbewegung mobil. Auf der bis dahin größten Demonstration in der Geschichte der Bundesrepublik versammeln sich am 22. Oktober 1983 im Bonner Hofgarten rund 350 000 Menschen, um gegen die Nachrüstung zu protestieren. Der Deutsche Bundestag stimmt nach einer Marathon-Debatte und tumultartigen Szenen im Plenum am 22. November 1983 für den Stationierungsbeschluss. In der deutschen Öffentlichkeit wird die Debatte auch nach der Parlamentsentscheidung sehr emotional weitergeführt – bis hin zu der vom Schriftsteller Günter Grass aufgestellten Behauptung, mit dem Stationierungsbeschluss sei der Dienst in der Bundeswehr „verfassungswidrig“ geworden. Mit der „Heilbronner Erklärung“ vom 17. Dezember 1983 ruft er zur „Wehrkraftzersetzung“ auf.

Tauwetter und Neuorientierung

In Deutschland beginnt die Stationierung von 108 amerikanischen Mittelstreckenraketen Pershing II und 96 Marschflugkörpern im Februar 1984 und dauert bis Dezember 1985. 1985 kündigt der neue sowjetische Generalsekretär Michail Gorbatschow mit „Perestrojka“ (Umbau) und „Glasnost“ (Öffentlichkeit) politische Reformen an. Mit dem INF-Vertrag vom 8. Dezember 1987 beginnt ein umfassender Abrüstungsprozess. Die nuklearen Mittelstreckenwaffen werden nicht nur abgebaut,

sondern auch verschrottet. Darunter fallen alle Pershing II und *Cruise Missiles*, die zuvor in Mutlangen, Heilbronn, Neu-Ulm und Haselbach stationiert worden waren.

Ungarische Grenzsoldaten zerschneiden im September 1989 den Stacheldraht an der Grenze zu Österreich. Damit ist der Eiserne Vorhang durchlöchert. In der DDR kommt eine massenhafte Ausreisewelle in Gang. Gleichzeitig formieren sich oppositionelle Bürgerrechtsgruppen. Der friedliche Massenprotest der DDR-Bevölkerung bewirkt, was viele nicht mehr für möglich hielten: den Fall der Berliner Mauer am 9. November 1989.

Nach Abschluss der Zwei-plus-vier-Verhandlungen in Moskau und der Unterzeichnung des Deutschland-Vertrages am 12. September 1990 mit den Siegermächten des Zweiten Weltkrieges folgt am 30. September 1990 die Unterzeichnung des Einigungsvertrags zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der DDR. Am 3. Oktober 1990 wird die Einheit Deutschlands durch den Beitritt der DDR zur Bundesrepublik hergestellt. Gerhard Stoltenberg, Verteidigungsminister von April 1989 bis zu seinem Sturz drei Jahre später über eine illegale Panzerlieferung an die Türkei im März 1992, übernimmt die Befehls- und Kommandogewalt über die gesamtdeutschen Streitkräfte.

NATO und Warschauer Pakt unterzeichnen am 19. November 1990 die „Charta von Paris“. Beide Bündnisse erklären, dass sie sich nicht länger als Gegner betrachten. Der Kalte Krieg ist zu Ende. Damit verliert die Bundeswehr ihren Daseinszweck. Stattdessen stellen sich schon bald die neuen Aufgaben der internationalen Konfliktverhütung und Krisenbewältigung. Die Bundeswehr muss von einer Abschreckungsarmee zu einer Einsatzarmee mit breitem Aufgaben- und Fähigkeitsspektrum umgebaut werden. Gleichzeitig gilt es, die rechtlichen Grundlagen hierfür zu schaffen und die Unterstützung der Bürger zu gewinnen.

Für ein ungestörtes Nachdenken über die künftige Rolle der Streitkräfte in einer neuen Außenpolitik bleibt kaum Zeit. In der Nacht zum 17. Januar 1991 beginnt die Operation „*Desert Storm*“ zur Befreiung des seit August 1990 von irakischem Militär besetzten Kuwait. Die Bundesregierung beteiligt sich le-

diglich an den Kosten des Unternehmens. Das wird als „Scheckbuchdiplomatie“ bezeichnet. Nachdem Israel von irakischen Raketen – entwickelt mit Hilfe der deutschen Industrie – angegriffen wird, nehmen im In- und Ausland die Stimmen zu, die einen Einsatz der Bundeswehr „*out-of-area*“ fordern.

Der Konflikt im ehemaligen Jugoslawien bringt das Thema erneut auf die Tagesordnung. Die Vereinten Nationen verhängen im April 1993 ein Flugverbot über Bosnien-Herzegowina. An Bord der Überwachungs-Flugzeuge befinden sich auch deutsche Soldaten. Dagegen klagten SPD und FDP vor dem Bundesverfassungsgericht. Die Karlsruher Richter entscheiden am 12. Juli 1994, dass der Einsatz der Bundeswehr außerhalb des NATO-Gebiets erlaubt und dann grundgesetzkonform ist, wenn die Bundesregierung vor dem Einsatz die Zustimmung des Parlaments eingeholt hat. Auf dieser Grundlage stimmt der Bundestag mit breiter Mehrheit einer deutschen Beteiligung an NATO-Luftangriffen zu, falls Belgrad sein aggressives Vorgehen im Kosovo nicht einstellt. Die Angriffe beginnen am 24. März 1999. Die Bundeswehr beteiligt sich mit 14 ECR-Tornados. Mit der multinationalen Friedenstruppe KFOR („*Kosovo Force*“) rücken im Juni 1999 auch deutsche Truppenteile in das Kosovo ein.

Es gibt kaum verlässliche Quellen darüber, wie die Soldaten selbst den politischen Gezeitenwechsel erlebt und ihr neues Rollenverständnis verarbeitet haben. Auf der 33. Kommandeurtagung im Mai 1992 in Leipzig hatte Generalinspekteur Klaus Naumann gefordert, die Soldaten auf die Belastungen eines Einsatzes außerhalb Deutschlands besser vorzubereiten und dabei nicht zu verschweigen, „dass der Soldat in letzter Konsequenz ein Kämpfer ist“ („Signal von Leipzig“). Dies sei die Eigenschaft, die den Soldaten von allen anderen Berufen unterscheide. Das Sozialwissenschaftliche Institut der Bundeswehr konstatierte 1993 bei einem Teil der Offiziere eine deutliche Identitäts- und Berufskrise – hervorgerufen durch das neue Einsatzspektrum der Streitkräfte. Im Zuge der drastischen Verringerung des Personalumfangs von 1991 bis 1994 dürften viele Unteroffiziere und Offiziere, die mit dem Umbau der Bundeswehr nicht einverstanden waren, die Streitkräfte verlassen haben. Wer im Dienst verbleibt, gewöhnt sich offenbar schnell an

das veränderte Berufsbild, zumal damit auch eine neue Legitimation verbunden ist.

Die Bevölkerung nimmt die erweiterten Aufgaben der Bundeswehr in ähnlicher Weise hin wie seinerzeit die Wiederbewaffnung. Von der euphorischen Vorstellung im Spätherbst 1990, „die Geschichte arbeite unerbittlich auf eine Art universalen Frieden hin“ (Henry A. Kissinger), war schon im Frühjahr 1991 angesichts der Ereignisse am Golf wenig geblieben. Ein öffentlicher Diskurs über die Außen- und Sicherheitspolitik findet allerdings nicht statt. Der Gewöhnung an Auslandseinsätze folgen bald Desinteresse und Gleichgültigkeit. Der Staatsbürger in Zivil und der Staatsbürger in Uniform sitzen nicht mehr im selben Boot wie im Kalten Krieg, als Deutschland mögliches Gefechtsfeld war. Die Risiken künftiger Gefahrenabwehr tragen die Soldaten seither allein – „sozusagen als Müllmänner der Sicherheitspolitik“ (Constanze Stelzenmüller) stellvertretend für alle.

Parallel zum sprunghaften Anstieg rechts-extremistischer Straftaten im wiedervereinigten Deutschland ab 1991 nehmen auch in der Bundeswehr die „Besonderen Vorkommnisse“ mit rechtsextremem Hintergrund zu. Ein parlamentarischer Untersuchungsbericht vom 18. Juni 1998 kann die Existenz „brauner Subkulturen“ in den Streitkräften allerdings nicht bestätigen. Rechtsextremismus sei kein Problem in der Bundeswehr. Vereinzelt hätten sich jedoch „braune Nischen“ bilden können. Einfallstor dafür ist die allgemeine Wehrpflicht. Für rechtsextremistische Vorfälle in der Bundeswehr sind zu 85 Prozent die Grundwehrdienstleistenden verantwortlich.

Der Juni 1997 sieht die Bundeswehr im Großeinsatz gegen die Wasserfluten der Oder. Täglich sind es bis zu 15 000 Soldaten und Soldatinnen, denen es zusammen mit den zivilen Hilfsorganisationen und der Bevölkerung schließlich doch gelingt, die drohende Überflutung des Oderbruchs zu verhindern. Niemand kann ahnen, dass der Einsatz an der Oder 1997 nur die Generalprobe ist für die Jahrhundertflut des Jahres 2002.

Volker Rühle, Verteidigungsminister von April 1992 bis Oktober 1998, gibt am 15. September 1992 eine neue Bundeswehrplanung bekannt. Der Friedensumfang wird auf 340 000 Soldatinnen und Soldaten weiter verringert. Die beschlossene Umgliederung in

Krisenreaktionskräfte und in nur teilweise präsen- te Hauptverteidigungskräfte erweist sich schon als unzureichend, ehe sie vollständig umgesetzt ist. Erschwert wird der Umbau durch die Entwicklung des Verteidigungshaushalts. Volker Rühle hatte bei seinem Amtsantritt erklärt, „das Sparen zu gestalten, statt es zu erleiden“. Die wachsende Unterfinanzierung der Bundeswehr kann er nicht verhindern. Seither zehren die Streitkräfte von der Substanz. Rudolf Scharping, seit dem 27. Oktober 1998 Verteidigungsminister wider Willen im neuen Kabinett der rot-grünen Koalition, verfügt den am 23. Mai 2000 vorgelegten Bericht der Kommission „Gemeinsame Sicherheit und Zukunft der Bundeswehr“ unter dem Vorsitz des früheren Bundespräsidenten Richard von Weizsäcker noch am Tag der Präsentation zu den Akten. Stattdessen billigt die Bundesregierung das unter der Federführung des späteren Generalinspektors Harald Kujat erarbeitete „Eckpfeiler-Papier“ im Sommer 2000 als ihre Planungsgrundlage für die Bundeswehr-Reform – eingeschlossen darin als ein überfälliges Stück gesellschaftlicher Normalität die Zulassung von Frauen in allen Laufbahnen und Verwendungen ohne geschlechtsspezifische Beschränkung, wie es der Europäische Gerichtshof (EuGH) in seiner Entscheidung vom 11. Januar 2000 gefordert hatte.

In den nächsten beiden Jahren dümpelt die „Jahrhundertreform der Bundeswehr“, wie Kanzler Gerhard Schröder das Vorhaben in der Kabinettsitzung vom 14. Juni 2000 nennt, vor sich hin. Schlagzeilen machen in dieser Zeit die Peinlichkeiten des Verteidigungsministers Scharping. Erst unter Peter Struck, am 19. Juli 2002 als neuer Verteidigungsminister ins Amt gekommen, geht es mit einer Erneuerung der Bundeswehr „von Grund auf“ wieder voran. In den Medien finden die Überlegungen für eine zukunftsfähige Bundeswehr vom Dezember 2003 ein positives Echo. Der Plan „könnte die Rettung einer Bundeswehr sein, die anderthalb Jahrzehnte Reformmurks an den Rand des Ruins gebracht haben“ – so der Kommentar in der Wochenzeitung *Die Zeit* vom 8. Januar 2004. Das ist am Vorabend des 50. Geburtstags der Bundeswehr kein berauschender Befund, aber doch wenigstens eine Perspektive.

Zur Transformation der Bundeswehr

Seit ihrer Gründung war die Bundeswehr hinsichtlich Umfang, Struktur, Ausrüstung und Ausbildung auf die operativen Erfordernisse einer statisch-linearen Verteidigung in der Mitte Europas ausgerichtet. Mit dem Ende des Ost-West-Konflikts Anfang der neunziger Jahre besteht die strategische

Franz-Josef Meiers

Dr. phil. habil., geb. 1958; Senior Fellow am Zentrum für Europäische Integrationsforschung der Universität Bonn, Walter-Flex-Str. 3, 53113 Bonn. F.Meiers@uni-bonn.de

Notwendigkeit für eine mit den Bündnispartnern durchgeführte zusammenhängende, grenznahe Vorverteidigung gegen eine sichtbare militärische Bedrohung nicht mehr. Kooperation, Konfliktverhütung und Krisenbewältigung rücken in den

Mittelpunkt der westlichen Sicherheitsvorsorge. Die Zeitenwende stellte die Bundeswehr vor die Aufgabe, sich der grundlegend und dauerhaft veränderten sicherheitspolitischen Lage in der Mitte Europas strukturell anzupassen, die Vorgaben des Bündnisses umzusetzen und damit die Handlungsfähigkeit der deutschen Sicherheits- und Verteidigungspolitik im euro-atlantischen Handlungszusammenhang zu wahren. Mit dem erweiterten geografischen und funktionalen Aufgabenspektrum sah sich die Bundeswehr neuen Anforderungen gegenüber, für die in ihrer Struktur, Ausrüstung und Ausbildung bisher keine oder nur im beschränkten Umfang Vorsorge getroffen worden war: die Bereitstellung mobiler und flexibler Einsatzkräfte, die in kurzer Zeit über strategische Entfernungen außerhalb des NATO-Vertragsgebietes verlegt werden können.

Die Anpassung der Bundeswehr an die veränderten Anforderungen des sicherheitspolitischen Umfeldes wird anhand des Personalstrukturmodells 340 000 von Verteidigungsminister Volker Rühle, des von seinem Nachfolger Rudolf Scharping 2000 beschlossenen Personalstrukturmodells 2000 und der von Verteidigungsminister Peter Struck 2004

eingeleiteten Transformation diskutiert. Im Mittelpunkt steht die Frage, inwieweit der Umbau der Bundeswehr den realen Anforderungen an deutsche Streitkräfte, sich an bündnisgemeinsamen Einsätzen außerhalb des NATO-Vertragsgebietes zu beteiligen, entsprochen hat bzw. entspricht.

Das Personalstrukturmodell

Dem veränderten Anforderungsprofil Rechnung tragend, strebte das Personalstrukturmodell von 1995 340 000 Soldaten an. Neue Strukturen sollten der Bundeswehr die nötigen Fähigkeiten geben, um sich am breiteren Aufgabenspektrum im Verbund mit den europäisch-atlantischen Partnern angemessen beteiligen zu können. Seine Eckpunkte waren:¹

– Der Friedensumfang der Bundeswehr verringerte sich von 370 000 auf 338 000 Soldaten, die sich aus 200 000 Zeit- und Berufssoldaten, 135 000 Wehrpflichtigen und 3 000 Wehrübenden zusammensetzten. Damit sollte eine Aufwuchsfähigkeit auf 680 000 Mann sichergestellt werden, um Frieden und Stabilität in der Mitte Europas zu gewährleisten.

– Die Streitkräfte wurden in Hauptverteidigungskräfte (HVK), Krisenreaktionskräfte (KRK) und Militärische Grundorganisationen (MGO) unterteilt. Aufgabe der HVK war es, im Frieden die Voraussetzung zu schaffen, dass in der Krise die volle Verteidigungsbereitschaft erreicht werden kann, um gemeinsam mit den Bündnispartnern Deutschland und das Bündnisgebiet zu verteidigen. Die KRK hatten neben der Fähigkeit zum sofortigen geschlossenen Einsatz zur Abwehr eines potentiellen Angreifers die Aufgabe, im Bündnis und in der WEU zur Krisenbewältigung und Konfliktverhinderung beizutragen und im Rahmen der UNO und der OSZE Einsätze nach den Grundsätzen der UN-Charta durchzuführen, die das gesamte Spektrum von humanitären und militärischen Missionen abdeckten.

– Eine strukturelle Krisenreaktionsfähigkeit im Umfang von 53 600 Soldaten setzte sich

¹ Vgl. Michael Ludwigs, Die Krisenreaktionskräfte der Bundeswehr, in: Europäische Sicherheit, 45 (1996) 3, S. 11–18.

aus 37 000 Soldaten des Heeres, 12 300 der Luftwaffe und 4 300 der Marine zusammen. Diesen Umfang hielt Verteidigungsminister Volker Rühe für angemessen, damit Deutschland im Krisenfall „politik- und bündnisfähig“ blieb, wie das Weißbuch 1994 richtungweisend feststellte.

Noch vor der vollständigen Umsetzung des Personalstrukturmodells im Jahr 2000 legte die Beteiligung der Bundeswehr an den beiden Friedenseinsätzen Stabilization Force (SFOR) und Kosovo Force (KFOR) auf dem Balkan die Grenzen ihrer Belastbarkeit und Einsatzfähigkeit offen. Die im Umfang bewusst begrenzten Krisenreaktionskräfte der Bundeswehr konnten den militärischen Anforderungen für zwei zeitgleiche friedenssichernde Großeinsätze über mehrere Jahre nur bedingt gerecht werden. Unter Berücksichtigung einer Stehzeit von sechs statt bisher vier Monaten und eines Einsatzes in einem Zwei-Jahresintervall kam auf die KRK-Einheiten des Heeres ein fünfmal größerer Personalbedarf von mehr als 50 000 Soldaten zu. In den KRK-Einheiten des Heeres war jedoch das Schlüsselpersonal insbesondere für Führung, Kommunikation, Logistik und Sanitätswesen nur in beschränktem Umfang vorhanden.¹² Das Bundesverteidigungsministerium fasste die strukturellen Mängel der Bundeswehr wie folgt zusammen: „Die bisherige Struktur der Bundeswehr war nicht dafür ausgelegt, die notwendige Rotation zwischen Ausbildung, Einsatz und Regeneration zu gewährleisten. Der unzureichende Umfang der Krisenreaktionskräfte führte zu fehlender Durchhaltefähigkeit und überdurchschnittlicher Belastung bestimmter Spezialisten und Truppenteile. Die Dauerbelastung von Schlüsselpersonal wirkte sich erkennbar negativ auf die Motivation aus.“¹³

Darüber hinaus drohte die Lücke zwischen dem Fähigkeitsprofil der Bundeswehr und dem veränderten Anforderungsprofil immer größer zu werden. Der Bundeswehr fehlten

¹² Vgl. Bei Sanitätern und Logistik wird es eng, Helmut Willmann über den bevorstehenden Kosovo-Einsatz und die Bundeswehrstruktur, in: Süddeutsche Zeitung vom 3. 3. 1999.

¹³ Bundesministerium der Verteidigung, Bundeswehr 2002. Sachstand und Perspektiven, Berlin 2002, S. 29; vgl. auch Bundesministerium der Verteidigung, Bestandsaufnahme. Die Bundeswehr an der Schwelle zum 21. Jahrhundert, Bonn 1999, S. 54 f.

elementare Fähigkeiten sowohl für einen wirksamen und angemessen Beitrag zur kollektiven Verteidigung im Bündnis als auch bei Einsätzen im Rahmen der Krisenbewältigung und Konfliktverhütung. In der Bestandsaufnahme der Bundeswehr vom Mai 1999 stellte Verteidigungsminister Rudolf Scharping fest, dass der Bundeswehr elementare Fähigkeiten in den Schlüsselbereichen Führung und Aufklärung, Mobilität und rasche Verlegbarkeit von Material und Truppen über weite Entfernungen fehlten, um einen wirkungsvollen Beitrag zur Bewältigung des gesamten Einsatzspektrums zu leisten. Er bezifferte den Investitionsstau bei den Schlüsselfähigkeiten auf mindestens 20 Mrd. DM, für die Modernisierung der drei Teilstreitkräfte setzte er nochmals einen Mehrbedarf von 10–20 Mrd. DM an.¹⁴ Die prekäre Lage des deutschen Verteidigungshaushaltes fasste die Bestandsaufnahme wie folgt zusammen: „Sowohl für den Erwerb neuer Fähigkeiten als auch für eine umfassende Modernisierung der KRK ist keine ausreichende Vorsorge getroffen.“¹⁵

Scharpings Eckwerte

Eine grundlegende Neuorientierung der Bundeswehr richtete sich an folgenden Vorgaben aus:

- Die Bundeswehr musste künftige Aufgaben im Rahmen umfassender Sicherheitspolitik personell, strukturell und materiell wahrnehmen können.
- Die erkennbaren Entwicklungen in den Streitkräften der wichtigsten Bündnispartner waren angemessen zu berücksichtigen.
- Der Verteidigungshaushalt musste in Umfang und Zusammensetzung auf eine langfristig gesicherte Grundlage gestellt werden.

Am 14. Juni 2000 billigte die Bundesregierung das vom Verteidigungsminister Scharping vorgelegte Konzept für eine Erneuerung der Bundeswehr von Grund auf. Die Eckpfeiler der Reform waren:

- Die Bundeswehr musste künftige Aufgaben im Rahmen umfassender Sicherheitspolitik

¹⁴ Vgl. Bestandsaufnahme, ebd., S. 46 ff.

¹⁵ Ebd., S. 168.

tik personell, strukturell und materiell wahrnehmen können.

– Der Friedensumfang von 282 000 Soldaten setzte sich zusammen aus 258 000 präsenten Streitkräften, 22 000 Dienstposten für militärische und zivilberufliche Qualifizierung sowie 2 000 Wehrübungsplätzen.

– Der Präsenzumfang der Streitkräfte von 258 000 Soldaten umfasste 150 000 Einsatzkräfte und 108 000 Soldaten der Militärischen Grundorganisation.

– Hauptverteidigungs- und Krisenreaktionskräfte sind zu Einsatzkräften zusammengeführt worden. Die Stärke der Einsatzkräfte wurde auf 150 000 mehr als verdoppelt, von denen 80 000 nach kurzer oder sehr kurzer Vorbereitungszeit verfügbar und einsatzbereit waren, weitere 70 000 Soldaten standen in abgestufter Verfügbarkeit zu deren Verstärkung oder Ablösung bereit. Dieser Umfang gestattet die Durchführung einer großen Operation mit bis zu 50 000 Soldaten aller Teilstreitkräfte über einen Zeitraum von bis zu einem Jahr oder von zwei mittleren Operationen mit jeweils bis zu 10 000 Soldaten über mehrere Jahre sowie jeweils parallel dazu mehrerer kleiner Operationen in nationaler Verantwortung wie Hilfs- und Rettungseinsätze.

– Die Zahl der Grundwehrdienstleistenden wurde von 135 000 auf 80 000 reduziert. Die Dauer des Grundwehrdienstes beträgt ab 2002 neun statt bisher zehn Monate. Die 80 000 Dienstposten setzen sich zusammen aus 53 000 Grundwehrdienstleistenden, die ihren Dienst entweder an einem Stück (neun Monate) oder abschnittsweise (sechs Monate plus zwei sechswöchige Wehrübungen) ableisten können, und 27 000 freiwillig Längerdienenden bis zu 23 Monaten.

Die Anforderungen an die Bundeswehr im Einsatz haben hinsichtlich Anzahl, Intensität, Umfang und Dauer in weit größerem Maß zugenommen als erwartet. Die den Planungen zugrunde liegenden operativen Vorgaben der Bundeswehrreform aus dem Jahr 2000 führen zur Bereithaltung nicht benötigter Kräfte, zu einem Mangel an Kräften mit erforderlichen Fähigkeiten und zu einer stark ungleichmäßigen Einsatzfähigkeit des Personals. In ihrer alten Struktur ist die Bundeswehr mit etwa 10 000 Soldaten im Einsatz in

den acht unterschiedlichen multinationalen Operationen an der Grenze der Belastbarkeit angelangt.

Das in den Verteidigungspolitischen Richtlinien (VPR) vom Mai 2003 festgelegte Fähigkeitsprofil der Bundeswehr ist insbesondere mit Blick auf die Interoperabilität und technischen Fortschritte bei den Verbündeten mit dem derzeitigen Stand der Struktur, des Materials und der Ausrüstung objektiv nicht zu erreichen. Vernetzte Operationsführung von Aufklärungs-, Führungs- und Wirkungssystemen (Network Centric Warfare) kann nicht in die alten Strukturen gepresst werden. Die Fähigkeitsdefizite gerade in den für die gemeinsame Bewältigung der neuen Gefährdungen zentralen Bereichen schränken zunehmend die Interoperabilität der Bundeswehr mit den Partnern in NATO und EU ein.

Die strukturelle Neuausrichtung der Bundeswehr und zukunftsorientierte Beschaffungsvorhaben stehen nicht in Übereinstimmung mit der finanziellen Gesamtsituation. Nennenswerte zusätzliche Finanzquellen haben sich für den Verteidigungshaushalt nicht im eingeplanten Umfang realisieren lassen. Unter den jetzigen Bedingungen wird die Bundeswehr ab 2008 mit einer nicht aufzulösenden Investitionserfordernis konfrontiert werden.

Verteidigungsminister Peter Struck kam wie sein Vorgänger zu dem Ergebnis, dass die Bundeswehr in ihrer derzeitigen Struktur, Ausrüstung und finanziellen Ausstattung die stetig steigenden internationalen Anforderungen, zu denen sich die Bundesregierung gegenüber der NATO und der Europäischen Union (EU) verpflichtet hat, auf Dauer nicht erfüllen kann. Trotz jahrelanger Umgliederungen sei die Lücke zwischen dem Fähigkeitsprofil der Bundeswehr und dem veränderten Anforderungsprofil immer größer geworden.¹⁶

Die Transformation der Bundeswehr

Aufgrund des Ausmaßes des Wandels im sicherheitspolitischen Umfeld reicht nach Auffassung von Verteidigungsminister Struck

¹⁶ Vgl. Peter Struck, Verteidigungspolitische Richtlinien, Berlin, Mai 2003, § 64, S. 15.

und Generalinspekteur Wolfgang Schneiderhahn eine Weiterentwicklung der Reform der Bundeswehr – eine Fortschreibung des bestehenden Ansatzes – nicht mehr aus. Die Transformation der deutschen Streitkräfte – die Gestaltung eines fortlaufenden Anpassungsprozesses an sich ändernde Rahmenbedingungen – sei zwingend geboten.¹⁷

Die zentrale Folgerung der neuen Sicherheitslage ist, dass eine Gefährdung deutschen Staatsgebietes durch konventionelle Streitkräfte auf absehbare Zeit nicht zu erkennen ist. Verteidigungsminister Struck zog aus der komplexeren Gefährdungssituation den längst überfälligen Schluss, dass die Eindämmung von internationalem Terrorismus und der Weitergabe von Massenvernichtungswaffen und weit reichenden Trägersystemen sowie die Bewältigung regionaler Krisen und Konflikte an erster Stelle des Aufgabenspektrums der Bundeswehr stehen. Strukturbestimmende Aufgabe der Bundeswehr sind somit internationale Konfliktverhütung und Krisenbewältigung, einschließlich des Kampfes gegen den internationalen Terrorismus. Landesverteidigung bleibt Aufgabe der Streitkräfte – ist aber nicht mehr strukturbestimmend. Die ausschließlich für die Landesverteidigung vorgehaltenen Fähigkeiten werden in aktiven Strukturen nicht länger benötigt. Ebenso kann auf eine rasche Aufwuchsfähigkeit der Streitkräfte verzichtet werden. Die Bundeswehr bleibt jedoch eingebettet in die gesamtstaatliche Vorsorgepflicht, die von der unwahrscheinlicher gewordenen Landesverteidigung im herkömmlichen Sinn und dem Schutz der Bevölkerung und lebenswichtiger Infrastruktur vor terroristischen und asymmetrischen Bedrohungen bis hin zur Überwachung des deutschen Luft- und Seeraums reicht.¹⁸ Die neue Prioritätensetzung hinsichtlich Auftrag und Aufgaben der Bundeswehr fasste Verteidigungsminister Struck wie folgt zusammen: „Wir müssen Gefahren dort begegnen, wo sie entstehen. Denn sie können die Sicherheit auch aus großen Entfernungen beeinträchtigen, wenn nicht gehandelt wird.“¹⁹ Damit folgt die Bundesregierung der Auffassung der angelsächsischen Bündnismit-

glieder, dass Verteidigung nicht mehr geographisch begrenzt werden kann. Verteidigung ist die Wahrung nationaler Sicherheit, wo immer diese gefährdet wird.¹⁰

Die Aufstellung der 21 000 Mann starken NATO Response Force (NRF) bis Oktober 2006 und der dreizehn Kampfgruppen („battle groups“) im Umfang von jeweils 1 500 Soldaten im Rahmen der EU bis 2007 als Schlüsselemente für den flexiblen und raschen Einsatz von Streitkräften über strategische Entfernungen erfordern eine Neuausrichtung der operativen Streitkräfteplanung der Bundeswehr. „Die Transformation der NATO verlangt eine Transformation der Bundeswehr.“¹¹ Ebenso haben die neuen technologischen Entwicklungen der vernetzten Operationsführung und deren Anwendung im Einsatz in Afghanistan und im Irakkrieg signifikante Auswirkungen auf die Material- und Ausrüstungsplanung der Bundeswehr. „Führungs- und Informationsdominanz im Verbund zur Wirkung zu bringen, um sich aus den Abnutzungstaktiken zu verabschieden, das ist die eigentliche Herausforderung“, so Generalinspekteur Schneiderhahn.¹²

Am 13. Januar 2004 stellte Verteidigungsminister Struck Pläne zur umfassenden Neustrukturierung der Bundeswehr vor. Die Eckpunkte der Transformation sind:¹³

– Der militärische Personalumfang wird bis 2010 von 285 000 auf 252 500 Soldaten vermindert. Er setzt sich aus 195 000 Zeit- und Berufssoldaten (zuvor 200 000), 55 000 Wehrpflichtigen (zuvor 82 000) sowie 2 500 Wehrübungsplätze zusammen. Die Zahl der Zivilbeschäftigten wird um 10 000 Haushaltsstellen auf 75 000 vermindert.

– Die Bundeswehr wird in drei streitkräftegemeinsame Kräftekategorien eingeteilt, die

¹⁷ Vgl. Bundesministerium der Verteidigung, Grundzüge der Konzeption der Bundeswehr, Berlin, August 2004, S. 14.

¹⁸ Vgl. P. Struck (Anm. 6), § 12, S. 4 f., § 80, S. 18.

¹⁹ Bundesministerium der Verteidigung (Anm. 7), S. 3.

¹⁰ Vgl. P. Struck (Anm. 6), § 5, S. 3, § 57, S. 13; und ebd., S. 9.

¹¹ Bundesministerium der Verteidigung (Anm. 7), S. 3.

¹² Network Enabled Capabilities – Folgerungen für die Bundeswehr, Rede von Generalinspekteur Wolfgang Schneiderhahn vor dem Bundesverband der Deutschen Industrie (BDI) am 18. 11. 2003 in Berlin: www.bmvg.de/archiv/reden/inspekteure/031118_gi_network.php.

¹³ Vgl. Bundesministerium der Verteidigung (Anm. 7), S. 23–27.

jeweils aufgabenorientiert ausgebildet, ausgerüstet und eingesetzt werden. Dies sind die Eingreifkräfte für Operationen hoher Intensität und kürzerer Dauer (Umfang rund 35 000 Soldaten), die Stabilisierungskräfte für Operationen niedriger und mittlerer Intensität und längerer Dauer (Umfang rund 70 000 Soldaten) und die Unterstützungskräfte für die logistische Unterstützung der Einsätze und zur Gewährleistung des Grundbetriebs, einschließlich der Führungs- und Ausbildungsorganisation (Umfang rund 147 500 Soldaten). Die Stehzeit im Einsatz wird von sechs auf vier Monate verkürzt.

– Über das Ressortkonzept Stationierung 2001 hinaus, das eine Reduzierung von ca. 600 auf rund 500 Standorte vorsieht, werden weitere 105 Standorte geschlossen. Die entscheidenden Kriterien für die Stationierung sind die militärische und funktionale Notwendigkeit sowie die betriebswirtschaftliche Verantwortbarkeit.

– Der Grundwehrdienst von neun Monaten wird an die geänderten Aufgaben angepasst. Angesichts des verringerten Personalumfangs werden in Zukunft die Jahrgangsstärken nicht völlig ausgeschöpft. Der tatsächliche Bedarf der Bundeswehr bestimmt den Umfang und die geforderten Qualifikationen der Grundwehrdienstleistenden. Diese werden „zielgerichtet und für den Einsatz im neuen Aufgabenspektrum vorbereitet und ausgebildet“. Wehrpflichtige sollen in die Lage versetzt werden, „wichtige Einsatzunterstützungsaufgaben in Deutschland zu übernehmen“, so Generalinspekteur Schneiderhahn.¹⁴

– Die auf die Landesverteidigung ausgerichtete Beschaffungs- und Ausrüstungsplanung wird auf die künftigen Anforderungen der wahrscheinlichsten Einsatzszenarien, die von NATO und EU definierten operativ-technologischen Fähigkeiten und die Erfordernisse eines streitkräftegemeinsamen Gesamtansatzes zugeschnitten. Priorität wird den bisher

nicht vorhandenen Teilfähigkeiten strategische Verlegung, weltweite Aufklärung und interoperable Führungs-, Informations- und Kommunikationssysteme gegeben.¹⁵ Vorhaben werden gestrichen, die dem fähigkeitsorientierten, streitkräftegemeinsamen Gesamtansatz nicht entsprechen. Die Angleichung der Planungs- an die Finanzlinie soll in den nächsten Jahren zu rein planerischen Kürzungen von bis zu 26 Mrd. Euro führen, durch die ein Freiraum für gezielte Rüstungsinvestitionen ab 2012 eröffnet werde.¹⁶

Mit der Transformation strebt Verteidigungsminister Struck bis Ende des Jahrzehnts an,

– die Bundeswehr von einer Verteidigungsarmee mit funktionaler Krisenreaktionsfähigkeit zu einer Einsatzarmee umzuwandeln, welche die internationalen Verpflichtungen Deutschlands gegenüber den Vereinten Nationen, NATO und Europäischer Union nachdrücklich erfüllen kann und ihr eine angemessene Mitsprachekompetenz sichert;

– einen signifikanten Sprung in ihren Fähigkeiten und damit in ihrer Wirksamkeit sowohl im Einsatz als auch an der Seite der Bündnispartner zu erreichen;

– Strukturen und Fähigkeiten für die wahrscheinlicheren Aufgaben bereitzuhalten sowie Einsatzkräfte, die schnell überallhin verlegt werden können und in die Lage sind, einen Einsatz an einem weit entfernten Ort über einen längeren Zeitraum durchzuhalten und

– die Finanzplanung an der Erfüllung der militärischen Kernfähigkeiten auszurichten und die bisher nicht vorhandenen Teilfähigkeiten „Strategische Verlegungsfähigkeit“ „Weltweite Aufklärung“ sowie „Leistungsfähige und interoperable Führungssysteme und -mittel“ mit Priorität zu erlangen.

¹⁴ Sicherheit geht uns alle an: Zukunftsmodell Wehrpflicht, Vortrag des Generalinspektors der Bundeswehr Wolfgang Schneiderhahn bei der Wehrpflichttagung des Beirates Innere Führung am 25. 5. 2004 in Berlin: www.bmvg.de/archiv/reden/inspekteure/040527_schneiderhahn_wehrpflichttagung.php.

¹⁵ Vgl. P. Struck (Anm 6), § 15, S. 5, § 91 und § 92, S. 22; Bundesministerium der Verteidigung (Anm. 7), S. 44.

¹⁶ Vgl. Wegmarken für den neuen Kurs, Pressekonferenz des Bundesministers der Verteidigung, Dr. Peter Struck, am 13. 1. 2004: www.bmvg.de/archiv/reden/minister/040113_BpK_Struck.php.

Lücken und Probleme

Die gute Nachricht ist, dass die deutsche Regierung die Mängel und Lücken in Struktur und Ausrüstung der Bundeswehr in Bezug auf die grundlegend veränderten operativen Anforderungen eines geografisch und funktional erweiterten Aufgabenspektrums erkannt hat und entschlossen ist, die notwendigen strukturellen Veränderungen vorzunehmen, um die deutschen Streitkräfte in eine weltweit operierende Einsatzarmee umzuwandeln. Die schlechte Nachricht ist, dass die Transformation der Bundeswehr um einige Jahre zu spät kommt und die politisch Verantwortlichen in Berlin nicht bereit sind, die für die Transformation notwendigen Ressourcen zu mobilisieren, um Struktur, Ausrüstung und Finanzplanung langfristig in ein ausgewogenes Verhältnis zu bringen, was sich bei den beiden vorherigen Reformansätze als die Achillesferse herausgestellt hatte. Die Transformation der Bundeswehr sieht sich einer Reihe grundlegender struktureller Probleme gegenüber.

Einsatzlücke: Die Transformation der Bundeswehr betont die stärkere Einsatzorientierung. Ihre wesentlichen Effekte werden jedoch erst ab 2007/8 zu erwarten sein. Der Personalumfang von 252 500 Soldaten, gegliedert in die drei Einsatzkategorien, wird erst 2010 erreicht. Die zeitlichen Vorgaben bedeuten, dass die Bundeswehr kurz- und mittelfristig nicht mehr als 10 000 Soldaten für bündnisgemeinsame Eingreif- und Stabilisierungseinsätze bereitstellen kann, weil die verschiedenen Einsätze auf dem Balkan, in Afghanistan und am Horn von Afrika zu einer erheblichen Überlastung der Einsatzkräfte geführt haben.¹⁷

Fähigkeitslücke: Die Bundeswehr verfügt nach wie vor nicht über die zur Bewältigung des globalen Aufgabenspektrums notwendigen Fähigkeiten. Wie sein Vorgänger kommt Verteidigungsminister Struck zu dem Ergebnis, dass die materielle Modernisierung der Bundeswehr aufgrund begrenzter finanzieller Mittel sowohl hinter den eigenen Vorgaben

wie denen von NATO und EU herhinkt. Die Beschaffungspläne des Verteidigungsministeriums geben diesen Fähigkeiten prioritäre Bedeutung, sie werden in der Bundeswehr aber erst frühestens ab 2007 aufgebaut. Dies hängt entscheidend davon ab, ob die dafür erforderlichen Mittel im Verteidigungshaushalt bereit gestellt werden. Dies war in der Vergangenheit nicht der Fall.

Haushaltslücke: Der Finanzrahmen sah ein Einfrieren des Verteidigungshaushaltes von 2003 bis 2006 auf 24,4 Mrd. Euro abzüglich der globalen Minderausgabe vor. 2007 sollte der Verteidigungshaushalt um knapp eine Mrd. Euro erhöht werden. Der vom Bundeskabinett am 23. Juni 2004 verabschiedete Entwurf des Verteidigungshaushaltes sieht jedoch eine weitere Absenkung der Verteidigungsausgaben auf 23,8 Mrd. bzw. 23,65 Euro für 2004 und 2005 vor. In den beiden folgenden Jahren soll er jeweils um 100 Mio. Euro anwachsen – zusätzliche Erlöse nicht berücksichtigt. Für die Jahre 2007 und 2008 ist eine Erhöhung des Plafonds auf jeweils 24,7 Mrd. Euro vorgesehen.¹⁸ Mit dem Etatentwurf werden dem Verteidigungshaushalt bis 2008 rund drei Mrd. Euro weniger gegenüber dem Mittelfristigen Finanzplan des Bundesfinanzministeriums von 2002 zur Verfügung stehen – die Kosten von ca. 1,1 Mrd. Euro für internationale Einsätze, die Teuerungsrate und höhere Personalkosten nicht inbegriffen. In den nächsten Jahren wird es zu akuten Zahlungsproblemen im Verteidigungshaushalt kommen, weil erhebliche Mittel zur Finanzierung umfangreicher Beschaffungen (wie des Eurofighters von mehr als 13,5 Mrd. Euro und des A400M über 8,3 Mrd. Euro) benötigt werden. Angesichts der angespannten Haushaltslage ist ungewiss, ob die dem Verteidigungshaushalt zugrunde gelegten reduzierten Zuwachsraten tatsächlich erreicht werden.

Die Unterfinanzierung des Verteidigungshaushaltes hatte den jeweiligen Verteidigungsminister gezwungen, Modernisierungsvorhaben zu kürzen, zu strecken oder zu streichen. Für die Bundeswehr hatte dies zur

¹⁷ Vgl. Deutschland und die Weiterentwicklung der Europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik, Rede von Bundesverteidigungsminister Peter Struck vor der Parlamentarischen Versammlung der WEU am 3. 6. 2004 in Paris: www.bmvg.de/archiv/reden/minister/040604_weu_paris.php.

¹⁸ Der Verteidigungshaushalt 2005 www.bmvg.de/ministerium/haushalt/040623_haushalt2005.php; und Bundeshaushalt 2005 Einzelplanübersicht www.bundesfinanzministerium.de/Anlage25232/Tabellarische-Darstellungen-der-Grunddaten-zum-Bundeshaushalt-2005pdf.

Folge, dass Rüstungsbeschaffungen wesentlich später und in verminderter Stückzahl getätigt wurden.

Schlussfolgerungen

Mit der Transformation der Bundeswehr vollzieht Verteidigungsminister Struck die längst überfälligen Schritte, die Bundeswehr in Struktur und Ausrüstung auf die Anforderungen des wahrscheinlichsten Aufgabenspektrums von internationaler Konfliktverhütung und Krisenbewältigung, einschließlich des Kampfes gegen den internationalen Terrorismus, auszurichten. Als Armee im Einsatz soll die Bundeswehr nach Auffassung von Struck in der Lage sein, die Sicherheit der Bundesrepublik Deutschland auch „am Hindukusch“ zu verteidigen. Eine leistungsfähige Bundeswehr soll sicherstellen, dass sie entsprechend den neuen militärtechnologischen Vorgaben der vernetzten Operationsführung an der Seite der Bündnispartner handeln kann.

Die Transformation kommt zu einem Zeitpunkt, wo angesichts der realen Bedrohungen und der steigenden Anforderungen, zu denen sich die Bundesregierung gegenüber NATO und EU verpflichtet hat, die Bundeswehr bereits jetzt schon über die erforderlichen Strukturen und Fähigkeiten verfügen müsste, auf die sie voraussichtlich aber erst Ende dieses Jahrzehnts zurückgreifen kann. Nun rächt sich, dass die Bundesregierung nicht den Empfehlungen der Weizsäcker-Kommission vom Mai 2000 gefolgt war, auf denen die Transformation der Bundeswehr im Wesentlichen beruht. Die Ereignisse seit dem 11. September 2001 haben eindringlich gezeigt, dass der Faktor Zeit von deutschen Entscheidungsträgern nicht weiter beliebig gedehnt werden kann. Die Bündnisfähigkeit der Bundeswehr bemisst sich daran, was sie bereits jetzt und nicht ab 2010 für die Bewältigung des wahrscheinlichsten Aufgabenspektrums im multilateralen Handlungsverbund beitragen kann.

Wie in der Vergangenheit offenbart sich in der materiellen Umsetzung die Achillesferse der Transformation der Bundeswehr. Robert Cooper, Generaldirektor für Auswärtige und Politisch-Militärische Beziehungen beim Ministerrat der EU, bedauert, „dass viele europäische Regierungen nicht das Notwendige für Verteidigung ausgeben. Dies gilt besonders

für Deutschland, wobei ich nicht das Gefühl habe, dass es die Sache wirklich ernst nimmt“¹⁹. Während Frankreich und Großbritannien bereits 2003 den Schritt machten, ihre Verteidigungsausgaben zu erhöhen,²⁰ fehlt eine solche nationale Verpflichtung von deutscher Seite. Welch enorme Aufgaben auf Deutschland zukommen, wird sichtbar, wenn Deutschland seine Verteidigungsausgaben auf das Niveau Großbritanniens und Frankreichs von 2,5 Prozent des Bruttoinlandsprodukts (BIP) anhebt. Dann müsste der Verteidigungshaushalt um mehr als 16 Mrd. Euro auf 40 Mrd. Euro anwachsen. Angesichts der anhaltend schwierigen Lage im Bundeshaushalt ist zu befürchten, dass die Zusagen für eine Erhöhung der Verteidigungsausgaben ab 2006 wiederum nicht eingehalten werden. Eine Erhöhung des Investitionsanteils auf 30 Prozent bis Ende des Jahrzehnts, wie er bereits Mitte der neunziger Jahre für das Jahr 2000 zugesagt worden war, würde erneut zur Makulatur. Steigt die Investitionsquote nicht wie geplant in Richtung 30 Prozent, wird dies unweigerlich negative Auswirkungen auf die Finanzierung der Beschaffungsvorhaben ab 2008 haben. Von weiteren Kürzungen wären dann vor allem multinationale Beschaffungsprogramme betroffen. Aufgrund der anhaltend schwierigen Lage des Verteidigungshaushaltes sowohl hinsichtlich seines Umfangs als auch seiner Zusammensetzung von konsumtiven und investiven Ausgaben sieht sich die Transformation der Bundeswehr einem grundsätzlichen Problem gegenüber, an dem die Reformbemühungen der beiden Vorgänger Strucks gescheitert sind: Die Bundeswehr hat eine Struktur, die gemessen am Finanzrahmen zu groß ist oder zu schnell modernisiert wird.

Wenn Deutschland die Außen-, Sicherheits- und Verteidigungspolitik an der Seite der USA, Frankreichs und Großbritanniens mitgestalten will, muss es auch die für eine funktionstüchtige Sicherheits- und Verteidigungspolitik erforderlichen Beiträge leisten.

¹⁹ Auf Deutschland kommt eine enorme Aufgabe zu, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung (FAZ) vom 27. 5. 2003

²⁰ Für die britischen und französischen Verteidigungsausgaben vgl. MOD's Spending Review 2002: www.mod.uk/aboutus/keyfacts/factfiles/expenditure.htm; und LOI no 2003-73 du 27 janvier 2003 relative à la programmation militaire pour les années 2003 à 2008: www.defense.gouv.fr/actualites/dossier/d40/index.htm.

Geschieht dies nicht, so wird dies gravierende Auswirkungen auf das Bündnis und die Union haben. „Wenn Deutschland nicht seine Hausarbeiten macht und nicht mehr Geld für Verteidigungszwecke ausgibt, dann bleibt die NATO der Werkzeugkasten der Amerikaner, und Europa wird nicht Partner unter Gleichen sein“, erklärte ein britischer Teilnehmer der deutsch-britischen Königswinter-Konferenz in Oxford Ende März 2004.¹¹ Gleiches gilt für eine Stärkung der Europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik. So wie eine europäische Verteidigung ohne Großbritannien zwecklos ist, ist sie auch ohne Deutschland als drittem Partner nicht möglich.¹² Der Lackmestest für die deutsche Ernsthaftigkeit, wieder bündnis- und europafähig zu werden, ist die Bereitschaft der politisch Verantwortlichen in Berlin, den Verpflichtungen gegenüber NATO und EU konkrete Taten folgen zu lassen. Nur wenn die erforderlichen materiellen und finanziellen Ressourcen bereitgestellt werden, können sich deutsche Streitkräfte im multilateralen Verbund wirksam an der Bewältigung des geschilderten Aufgabenspektrums beteiligen. Die Äußerung des ehemaligen amerikanischen Verteidigungsministers William Cohen hat nichts von ihrer Aktualität verloren: „Die Entscheidungen, die Deutschland in den nächsten Monaten und Jahren trifft, werden dauerhafte Wirkungen und Folgen nicht nur für die Fähigkeiten dieser Nation, sondern auch für die Allianz als Ganzes haben. Mehr denn je sieht die Allianz auf deutsche Führerschaft, die notwendigen Fähigkeiten beizutragen, wenn wir fortfahren, Frieden und Sicherheit im nächsten Jahrhundert zu formen.“¹³ Es bleibt abzuwarten, ob die Transformation der Bundeswehr dieser Handlungsmaxime gerecht wird. Bereits jetzt kann man sagen, dass der Bundesregierung angesichts stetig wachsender Einsatzanforderungen an die Bundeswehr nicht viel Zeit bleibt, deren Transformation in die Tat umzusetzen.

¹¹ Klaus-Dieter Frankenberger, Die Lehren ziehen aus Europas Irak-Zerwürfnis, in: FAZ vom 29. 3. 2004.

¹² Vgl. François Heisbourg, Trittbrettfahrer? Keine europäische Verteidigung ohne Deutschland, in: Internationale Politik, 55 (2000) 4, S. 35–42.

¹³ William S. Cohen, NATO must be ready to meet new threats, Rede auf der Kommandeurstagung der Bundeswehr in Hamburg am 1. 12. 1999: www.usia.gov/admin/006/eur411.htm.

Detlef Bald

Militärreform und Grundgesetz: Zum Konzept der „Inneren Führung“

Im Juni 1955 hatte Bundesverteidigungsminister Theodor Blank vor dem Bundestag die Grundzüge der Politik vorgetragen: „Aus dem Willen der Bundesregierung, die Streitkräfte nach rechtsstaatlichen Grundsätzen aufzustellen, ergibt sich die Notwendigkeit, mehr Gebiete der gesetzlichen Regelung zuzuführen, als dies früher der Fall war. Die Streitkräfte ... unterstehen der dem Parlament verantwortlichen Bundesregierung und damit der Kontrolle des Parlaments.“¹ Dieses Ziel zu verwirklichen, traute man Blank zu, dessen Biografie ihn von Jugend an in der Arbeiter- und Gewerkschaftsbewegung auswies. Er stand nicht unter Verdacht, eine falsche Distanz zur militaristischen Vergangenheit oder zum NS-Regime gehabt zu haben. Er verantwortete das große Konzept der parlamentarischen Militärreform.

Detlef Bald

Dr. phil., geb. 1941;
Auenstr. 12,
80469 München.
Brunifjb@aol.com

Die Sozialdemokratie bekämpfte die Aufrüstung aus Gründen der nationalen Einheit. Von Kurt Schumacher, der über manche Hintergründe schon zu Zeiten Gerhard Graf von Schwerins informiert war, ist die frühe Aussage überliefert: „Wenn das deutsche Offizierkorps sich jetzt versagt, versagt es zum dritten Mal in diesem Jahrhundert.“² Wilhelm Mellies, Carlo Schmid, Fritz Erler und der junge Helmut

Vorabdruck aus dem soeben im C. H. Beck Verlag erschienen Buch von Detlef Bald, Die Bundeswehr. Eine kritische Geschichte 1955–2005, München 2005, S. 42 ff. und 188 ff.

¹ Dokument in: Klaus von Schubert (Hrsg.), Sicherheitspolitik der Bundesrepublik Deutschland. Dokumentation 1945–1977, Teil 2, Bonn 1978, S. 366.

² Institut für Zeitgeschichte (München) ED 447/17, 21 Überliefert von A. v.d. Bussche, in: Bernd C. Hesslein, Vom Kloster in die Kaserne, 6. 11. 1985.

Schmidt taten sich hervor. Sie hielten Kontakt zu Wolf Graf von Baudissin – diesem „ostelbischen protestantischen Junker“ (was die Baudissins nie waren) –, den der rheinische Katholik Blank nicht mochte. Will Rasner und Richard Jaeger auf Seiten der Union bekräftigten den allenthalben postulierten Primat des Politischen und den Vorrang des Zivilen als zentrale Maxime bei der Einordnung der Streitkräfte in das Regierungssystem. Derartige Positionen unterstützten sogar linke Studentenverbände.¹³ Die parteiübergreifenden Gemeinsamkeiten betonte auch Adenauer eingängig: „Der Militarismus ist tot.“ Die „zentrale Stellung“ eines ambitionierten Offizierkorps vergangener Zeiten werde es nie wieder geben. Das „Soldatsein“ sei ein Beruf, „der gleichgeachtet neben anderen steht“¹⁴. Die Diskussion im Bundestag führte zur Vergewisserung und Reflexion der Geschichte, das Militär der parlamentarischen Verantwortung unterzuordnen. Eine Dominanz des Militärischen sollte in der Bonner Republik keinen Platz haben. Doch in rechtsnationalen Kreisen, als deren Sprecher sich etwa Erich Mende von der FDP verstand, bekämpfte man das Konzept der Militärreform mit ganzer Kraft und forderte, den Sonderstatus des Militärs zu bewahren.¹⁵

Die Kodifizierung setzte im Frühsommer 1955 nach einer ersten Änderung des Grundgesetzes im Jahr zuvor ein und endete im Juli 1957 mit dem Gesetz zur Militärseelsorge. Die Wehrgesetzgebung kann als Ausdruck der dezidierten Militärreform begriffen werden. Die militärpolitischen Übereinkünfte von Himmerod (1950) jedoch blieben verdeckt. So entging der parlamentarischen Kenntnis ein wesentlicher Teil der Realität der Militärpolitik in der Ermekeil-Kaserne und dann auf der außerhalb der Stadt liegenden Hardthöhe. Die ganze Dimension der ablaufenden Geschäftigkeit im Amt Blank wurde nicht überblickt. Anfang 1954 hatte es schon über 700 Mitarbeiter, davon die Hälfte ehemalige Offiziere, die Tausender-Grenze war bald erreicht.

¹³ Vgl. Eckardt Opitz, Die sicherheits- und wehrpolitische Diskussion in den politischen Parteien 1949 bis 1955, in: Aus Politik und Zeitgeschichte (APuZ), 33 (1983) 35, S. 3–18, hier S. 11 ff.

¹⁴ Deutscher Bundestag, Sten. Berichte, 61. Sitzung, 15. 12. 1954, S. 3134.

¹⁵ Vgl. Winfried Vogel, Karl Wilhelm Berkhan. Ein Pionier deutscher Sicherheitspolitik nach 1945. Beiträge zu einer politischen Biographie, Bremen 2003, S. 53 ff.

Die politische und staatsrechtliche Einordnung der Bundeswehr in das republikanische Regierungssystem erfolgte nicht ohne Beachtung der bürgerlich-liberalen Lehren aus der Geschichte eines militärischen Sonderwegs. Verfassungsentwürfe der Revolution von 1848, die herausgehobene Stellung des Militärs in der Verfassung des Deutschen Reiches sowie die Erfahrungen mit der Reichswehr als eigenem Machtfaktor und „Staat im Staate“ in der Weimarer Republik stützten die Überzeugung, in der Bonner Republik effektive normative und institutionelle Regelungen, die fest und justiziabel sein mussten, einzuführen. Man setzte tatsächlich Zeichen, die Wertordnung des Grundgesetzes in hohem Maße auf das Militär zu übertragen sowie rechtsstaatliche und freiheitliche Grundrechte für den Soldaten zu gewährleisten.

Schon die Entscheidungen über die obersten militärischen Führungs- und Befehlsbefugnisse rührten an den Kern des soldatischen Selbstverständnisses. Das Rechtsinstitut des Oberbefehlshabers alter Art wurde gänzlich abgeschafft. Die Tradition, auf König, Kaiser, Reichspräsident oder den „Führer“ den persönlichen Eid abzulegen, wurde nicht fortgesetzt. Die personengebundene Sonderstellung gegenüber dem Staatsoberhaupt wurde verhindert, da der Bundespräsident nur noch Ernennungen und Entlassungen vornimmt oder für Orden und Ehrenzeichen zuständig ist. Die Befehls- und Kommandogewalt hingegen, die Summe aller Befugnisse der Sicherheitspolitik und der militärpolitischen Leitung, liegt im Frieden beim Bundesminister der Verteidigung (Art. 65 a), im Verteidigungsfall beim Bundeskanzler (Art. 115 b). Der Primat der Politik umfasst alle militärischen Befugnisse. Der parlamentarisch legitimierte Minister ist Vorgesetzter nicht nur des Ministeriums und der zivilen Bundeswehrverwaltung, sondern zugleich auch der Soldaten. Der oberste Soldat, der Generalinspekteur, ist nicht Stellvertreter des Ministers; er folgt im Rang nach dem Parlamentarischen Staatssekretär. Diese Ordnung soll den Status des Militärs als Berater der Politik und als Teil der Exekutive dokumentieren – ein Vorrang ziviler Machtbalance. An dieser Machtfrage entzündeten sich auch im Amt Blank Widerstände. Es ist bezeichnend, dass noch im September 1955 sogar Heusinger und Speidel gegenüber dem Kanzler ihre Zweifel am Primat des Zivilen in der Bundeswehr äu-

ßerten.¹⁶ Die Eingliederung des Militärs in das System der parlamentarischen Politik beseitigte die historische Sonderrolle im Staat.

Der Parlamentarismus aber zeigte seinen Anspruch gegenüber dem Militär durch weitreichende Kompetenzen. Frühere vor- oder antidemokratische Ausnahmen bezüglich der parlamentarischen Zuständigkeiten sollten nicht wieder aufleben können. Das Desaster der Auseinandersetzungen um das Budgetrecht in Preußen und zuletzt in Weimar hatte gelehrt, den Anfängen zu wehren und dem Haushalts- und dem Fachausschuss des Bundestages eindeutige Macht zu geben. Transparenz aller militärischen Angelegenheiten gewann hohe Priorität. Daher erhielt der Verteidigungsausschuss auch die Möglichkeit, sich nach eigenem Ermessen jederzeit als Untersuchungsausschuss zu konstituieren. Damit nicht genug. Mit dem Amt des Wehrbeauftragten (Art. 45 b) schuf sich der Bundestag ein eigenes Organ mit dem gesetzlich verbrieften Auftrag, „zum Schutz der Grundrechte“ der Soldaten und zum Schutz der Grundsätze der „Inneren Führung“ aktiv zu werden. Diese Maßnahmen unterstrichen die Ziele der Militärreform. Das Militär sollte sich nicht mehr gegenüber der Politik selbstständigen oder gar von der Gesellschaft abkapseln. Es erwies sich als weise Entscheidung, ein solches unabhängiges und starkes Instrument zu schaffen. Die Einrichtung des Wehrbeauftragten ging auf Initiativen der SPD zurück, die vom schwedischen Vorbild begeistert war. Alle großen Parteien des Parlaments stimmten im März 1956 dieser weitreichenden Änderung des Grundgesetzes zu.

Natürlich stießen derartige auf Öffentlichkeit hin angelegte Ansprüche bei konservativen, technokratisch oder traditionalistisch eingestellten Kräften in der Bundeswehr auf Ablehnung. Sie empfanden dies als ungeheure Provokation ziviler Einmischung in innermilitärische Belange.¹⁷ Wie sollte man auch ak-

zeptieren, dass sich jeder Soldat mit Beschwerden direkt, nicht auf dem Dienstweg und ohne Behinderung durch Vorgesetzte an eine Stelle außerhalb des Militärs wenden konnte? Und darüber hinaus hatte dieser Parlamentarier noch das Recht, „jederzeit und ohne vorherige Anmeldung“, wie das Gesetz lautete, sich in der Bundeswehr Zugang zu verschaffen und volle Akteneinsicht zu verlangen. Doch nicht nur das Militär, sondern auch die Politik freundete sich nicht leicht mit der Forderung an, von außen Transparenz in die Bundeswehr zu bringen. Franz Josef Strauß, im September 1956 zum Minister ernannt, handelte in seinem Verständnis einer bedingten Militärreform nur konsequent, wenn er bis 1959 die Errichtung dieses Amtes hintertrieb. Aus Reverenz vor dem Zeitgeist der widerständigen Hardthöhe berief man mit ehemaligen hochrangigen Offizieren die ersten beiden Wehrbeauftragten milieukonform: Helmut von Grolmann war Generalleutnant – er resignierte schließlich 1961 – und Hellmuth G. Heye immerhin Vizeadmiral gewesen. Das verhinderte nicht heftigste Querelen bis in die Mitte der sechziger Jahre.

Die Normen der Gesetze zielten ebenfalls auf die Integration des Militärs in die Gesellschaft. Ihre pluralistische Vielfalt und freiheitliche Gestalt würden jedes Sonderleben des Militärs verhindern. Das betraf zunächst den Status des Soldaten. Er war, ähnlich wie andere Berufsgruppen auch, Teil des öffentlichen Dienstes; jeder Dienstgrad korrelierte mit einer Besoldungsgruppe; Beförderungen mussten jedem offen stehen und mit bestimm- baren Qualifikationen verbunden sein; Leistungen sollten objektiv, überprüfbar und vergleichbar sein. Der Gleichheitsanspruch des Grundgesetzes stand den gewohnten militärischen Standards der Rekrutierung und der Personalauswahl entgegen. Aus dieser Rechtsbasis folgte die Trennung von Dienst und Freizeit. Das Uniformtragen nach Dienstschluss war ebenso nicht mehr obligatorisch wie die Zustimmung des Dienstherrn zur Auswahl der Frau vor der Verlobung – mit den noch in Weimar geltenden Auswirkungen bis zum Pensionsanspruch. Das wurde zwar fast überall wie noch zu Kaisers Zeiten praktiziert, aber solche Konventionen verloren mit der Zeit ihren Geltungsanspruch. An diesem kleinen Beispiel wird deutlich, was das Ideal vom Staatsbürger in Uniform im militärischen Alltag bedeuten kann.

¹⁶ Vgl. Detlef Bald, *Generalstabsausbildung in der Demokratie. Die Führungsakademie der Bundeswehr zwischen Traditionalismus und Reform*, Koblenz 1984, S. 25.

¹⁷ Vgl. Wilfried von Bredow, *Der Primat militärischen Denkens. Die Bundeswehr und das Problem der okkupierten Öffentlichkeit*, Köln 1969; Wolfgang R. Vogt, *Militär und Demokratie. Funktionen und Konflikte der Institution des Wehrbeauftragten*, Hamburg 1972.

Viele gesetzliche Einzelmaßnahmen wirkten erst mittelfristig. In ihrer Gesamtheit förderten sie in langwierigen Prozessen die Auflösung des gewohnten Milieus mit seinem spezifischen Korpsgeist. Mit der angestrebten gesellschaftlichen Öffnung sollten pluralistische Tendenzen, Meinungsvielfalt und die politische Breite der Gesellschaft im Militär wirken. Das Ideal des „unpolitischen Soldaten“ der zwanziger und dreißiger Jahre hatte ja gerade den Kontakt zu Sozialdemokratie, Liberalismus und Parlamentarismus verhindert und stattdessen nationalistische oder antidemokratische Parteien gefördert. Daher wurde das aktive und passive Wahlrecht im „Soldatengesetz“ verbrieft. Als gravierender aber erwiesen sich die Eingriffe der Militärreform in das innere Gefüge des alten Militärsystems. Die traditionellen Mechanismen der Personalpolitik, Berufs- und Zeitsoldaten zu rekrutieren und diese in bestimmten Verfahren zu assimilieren, wurden in der Bundeswehr prinzipiell aufgehoben. Der Vorgesetzte wurde weitgehend neu definiert, seine Allmacht gebrochen. Der Soldat musste sich rechtsstaatlichen Verfahren stellen. Wirkungen mit großer Reichweite hatten: die Abschaffung der militäreigenen Gerichtsbarkeit zu Gunsten ziviler Instanzen der Verwaltungsgerichtsbarkeit; die Aufhebung der uneingeschränkten Befehls- und Disziplinarbefugnisse zu Gunsten des Rechts auf Widerspruch und Überprüfung erteilter Befehle; die Wahl und die Mitwirkung von Vertrauensleuten und Personalräten; die größere Unabhängigkeit der Kirchen bei der Seelsorge sowie deren Auftrag, im lebenskundlichen Unterricht eine Art politisch-ethischer Bildung zu betreiben; das Recht, die Interessen der Soldaten in Verbänden und Gewerkschaften zu organisieren. Diese von der Legislative gesetzten Regeln übertrugen Verfahren aus dem Wirtschafts- und Berufsleben auf den Soldatenberuf. Insgesamt waren es zivile Elemente, die das Militär tatsächlich in eine bis dahin unbekannte Struktur einpassten, damit es sich zu einem „kongruenten Teil der Gesamtordnung“ entwickelte.¹⁸

Ideal und Wirklichkeit klappten freilich weit auseinander. Das Gesetzeswerk der Militärreform war außergewöhnlich fortschrittlich. Es ließ die Realität, den Zeitgeist des

Beharrenden und die militärische Eigenwelt, weit hinter sich. Die Verbindlichkeit der Gesetze war gegeben, da beamtete Juristen sie administrativ umsetzten. Auf Dauer hatte die Reform Erfolg. So ist das Jahr 1955 für die Bundeswehr nach innen wie nach außen ein Schlüsseljahr. Daher ist es nur zu verständlich, angesichts der Reichweite dieser Reformen eine Übergangszeit bis zu ihrer Verwirklichung in Rechnung zu stellen. Es gab das Phänomen, dass viele Soldaten sich latent oder demonstrativ gegen diese Neuerungen stellten. Die Bundeswehr zeigte schon bald eine ambivalente Gestalt. Der Spagat zwischen Norm und Alltag überforderte sie und führte sie bis zum Ende der sechziger Jahre in eine große Krise. Innere Führung war gesetzlich und administrativ geregelt, man konnte sie abheften.¹⁹ Damit war sie vorläufig erledigt. Der nächsten Soldatengeneration konnte sie helfen. Doch die Entmythologisierung des alten Militärs mit seinen besonderen Normen war, wie schon Max Weber beobachtet hatte, vor der Geschichte längst in Gang gekommen. Die Komplexität der Geschichte des Militärs lässt bis ins Jubiläumsjahr 2005 hinein keine „reine“ Entwicklung erkennen.

Gleichwohl ist ein neues deutsches Militär entstanden, in dem Zivilität, Internationalität und demokratische Konformität Beachtung finden. Um diese Ausprägung wurde politisch und gesellschaftlich immer wieder gerungen. Manche Entscheidungen der Militärpolitik noch in den neunziger Jahren hatten nur symbolischen Wert und haben die Ausgewogenheit dieser Balance im Innern der Bundeswehr bedroht. Der Auftrag für die Praxis des Militärs für die Zeit nach 2005 bleibt,

– die Pluralität der Gesellschaft grundsätzlich auch im Militär zu wollen und nicht durch einseitige Selektionsprinzipien der Rekrutierungspolitik auszugrenzen. Andernfalls bestünde die Gefahr, ein militärisches Milieu der angepassten, stillschweigenden Mittelmäßigkeit eines Nur-Kämpfertums zu fördern;

– das umfassende militärische Bildungswesen von Grund auf zu reformieren. Die Verhältnisse sind nicht zu beschönigen. Studien und

¹⁸ Wolf Graf von Baudissin, Soldat für den Frieden. Entwürfe für eine zeitgemäße Bundeswehr, hrsg. von Peter von Schubert, München 1969, S. 122.

¹⁹ Vgl. Franz A. Klausenitzer, Die Diskussion um die Innere Führung. Zum Verhältnis von Bundeswehr und Öffentlichkeit, Witten–Berlin 1966.

Analysen über die Mängel liegen ausreichend vor.¹⁰ Die Krise besteht seit langem;

– die Werte der „Inneren Führung“ in der Breite umzusetzen. Der Appell von Altkanzler Helmut Schmidt, eine grundlegende Selbsterforschung der Bundeswehr in Gang zu setzen, wurde seit Jahren nicht ernst genommen, er gilt immer noch.

„Innere Führung“ ist historisch das Instrument geworden, die Bundeswehr auszurichten. Nach ihren Grundgedanken sollten demokratische Verträglichkeit und gesellschaftliche Offenheit des Militärs angestrebt und der alte Militarismus auf Distanz gehalten werden. „Innere Führung“ hatte nach 1955 deutsches Militär demokratisch gestaltet, sie gab der Bundeswehr die freiheitlich-rechtsstaatliche Verwurzelung. Doch im Zusammenhang der laufenden Militärreform der europäischen Staaten und der stärkeren Integration ihrer Armeen hat „Innere Führung“ auch die Chance, auf die Entwicklung des Militärs in Europa auszustrahlen. Die freiheitlichen und demokratischen Prinzipien, die als einigendes Band in Westeuropa und nach 1990 in Mittel- und Osteuropa, also nunmehr in ganz Europa gelten, könnten auch Anstöße für Militärreformen in anderen Armeen geben. Dabei würden sicherlich national westdeutsche und geschichtlich bedingte Elemente der „Inneren Führung“ bewusst, die eine breitere Fundierung vertragen. Andere europäische kulturelle und politische Traditionen sind geeignet, mit ihren vielfältigen Ideen und Werten den grundrechtlichen Ansatz der „Inneren Führung“ zu bekräftigen.¹¹ Baudissin hatte die demokratische Orientierung immer mit dem Zusatz versehen, sie müsse zeitgemäß verwirklicht werden. Hier besteht Handlungsbedarf. Demokratie hört nicht am Kasernentor auf. Die nach 2002 begonnene Reform fordert in dieser Phase dazu heraus, die Bundeswehr zu modernisieren und zugleich normsetzend eine weitere Etappe der Demokratisierung des Militärs anzustre-

¹⁰ Vgl. Rudolf Hamann/Bernd Molter, Staatsbürger in Uniform auf dem Prüfstand. Von der Notwendigkeit einer Ausbildungsreform für Stabsoffiziere der Bundeswehr, Hamburg 1999.

¹¹ Vgl. Eberhard Birk, „Einigkeit und Recht und Freiheit“. Gedanken und Vorüberlegungen für den Traditionsbegriff einer Bundeswehr mit europäischer Perspektive, in: Militärgeschichte, 12 (2001), S. 64 ff.

ben.¹² Taugliche zivil-militärische Beziehungen benötigen eine aktive Erneuerung der „Inneren Führung“ im europäischen Geist.¹³

Die militärpolitischen Grundfragen der Militärreform von 1955 tauchen in der Phase der Neukonstituierung der Bundeswehr ein halbes Jahrhundert später wieder auf. Nun verlangen sie Antworten im Lichte der gereiften Demokratie der Bundesrepublik, deren Verfassung die Leitfunktion für die noch zu leistende „Transformation“ des Militärs hat. Für diese Reform ist die grundrechtliche Trias politischer Normen vorgegeben:

- die Idee des Parlamentsheeres wieder beleben, um die Integration des Militärs in das demokratische Regierungssystem im vollen Sinne des Wortes voranzubringen;
- die liberalen und freiheitlichen Normen der Gesellschaft innerhalb des Militärs beachten und akzeptieren, um gute zivil-militärische Verhältnisse zu sichern sowie
- die Militärpolitik als Friedenshandeln ableiten, um die politisch-ethische Bindung zu verdeutlichen.

In der Welt der neuen Bedrohungen gewinnen diese Bindungen eine enorme Reichweite für die Ziel- und Zweckbestimmung des Militärs. Das Gebot der Glaubwürdigkeit gilt für die gesamte staatliche Politik, also auch für die Ausrichtung der Sicherheits- und Militärpolitik. Aufgabenspektrum und Grundfragen des Soldatenberufs müssen neu reflektiert werden. Schon Baudissin gab damals Hinweise für Selbstverständnis, Verantwortung und Integrität im Friedensdienst internationaler Einheiten: „Das zwingt zu kritischer Bestandsaufnahme; denn den Beitrag zum Frieden als tragendes Motiv des soldatischen Dienstes zu setzen, heißt nicht nur Abschied nehmen von manchen Selbstverständlichkeiten. Es bedeutet so etwas wie geistige Revolution.“¹⁴

¹² Vgl. Florence Gauzy Krieger/Berthold Meyer, Wege und Umwege zur Professionalisierung. Ein Vergleich der Militärreformen in Frankreich und Deutschland, Frankfurt/M. 2003, S. 22 ff.

¹³ Vgl. Detlef Bald/Andreas Prüfert (Hrsg.), Innere Führung. Ein Plädoyer für eine zweite Militärreform, Baden-Baden 2002.

¹⁴ W. G. v. Baudissin (Anm. 8), S. 28.

Otfried Nassauer

50 Jahre Nuklearwaffen in Deutschland

Jahrestage werden oft gefeiert – gerade, wenn es runde sind. In diesem Jahre wird die Bundeswehr 50, und die Bundesrepublik ist seit 50 Jahren Mitglied der NATO. 60 Jahre liegt der Sieg der Alliierten über das nationalsozialistische Deutschland zurück. 60 Jahre sind es, seit die Angriffe auf Hiroshima und Nagasaki deutlich machten, welch unglaubliche Zerstörungsgewalt Atomwaffen

Otfried Nassauer
geb. 1956; freier Journalist und
seit 1991 Leiter des Berliner
Informationszentrums für Trans-
atlantische Sicherheit (BITS).
Rykestr. 13, 10405 Berlin.
www.bits.de

haben. Es gibt in diesem Jahr aber noch einen runden Jahrestag, der in der Öffentlichkeit keine Rolle spielt: Vor 50 Jahren begann die Stationierung atomarer Waffen in Deutschland.

Im März 1955 brachten die US-Streitkräfte ihre ersten atomaren Fliegerbomben in die Bundesrepublik. Schon einen Monat später folgten Sprengköpfe für atomare Marschflugkörper vom Typ Matador und Artilleriegranaten vom Kaliber 280 Millimeter. Bald darauf Sprengköpfe für Honest John- und Corporal-Raketen, 203-Millimeter-Geschosse und atomare Landminen. Zu Beginn des Jahres 1960 lagerten in der Bundesrepublik schon zehn unterschiedliche Typen von Atomwaffen.¹ Jede Einzelne dieser Waffen besaß eine größere maximale Sprengkraft als jene Waffe, die Hiroshima zerstörte.² So begann eine atomare Aufrüstungswelle, zu deren Höhepunkt etwa 7 300 US-Atomwaffen in Europa lagern sollten.³

Die Stationierung atomarer Waffen in der Bundesrepublik erfolgte zwei Monate vor dem deutschen NATO-Beitritt und schuf Tatsachen im Rahmen einer vor allem von den USA und Großbritannien entwickelten NATO-Strategie, welche die Bundesrepublik als Neu-Mitglied akzeptieren musste.⁴ Diese

war zum einen das Ergebnis der Tatsache, dass es der NATO nicht gelungen war, glaubhafte Pläne für die Bereitstellung von 96 Divisionen gegen einen Angriff aus dem Osten binnen 90 Tagen zu entwickeln. Zum anderen war sie das Ergebnis des Glaubens an die Einsetzbarkeit atomarer Waffen. Die Bedeutung dieses Faktors wuchs, als die USA unter Präsident Eisenhower im Herbst 1953 zur „New Look“-Politik übergingen. Im Strategie-Dokument, NSC 162/2, hieß es: „Die Hauptabschreckung gegen eine Aggression gegen Westeuropa ist die manifestierte Entschlossenheit der USA, ihre atomare Fähigkeit und massive Vergeltungsmacht zu nutzen, wenn die Region angegriffen wird.“⁵ In der NATO setzte sich die neue Sichtweise schnell durch. Das zum Zeitpunkt des NATO-Beitritts der Bundesrepublik gültige Strategie-Dokument, die MC 48, hielt fest: „Die Überlegenheit bei atomaren Waffen und der Fähigkeit, sie einzusetzen, wird in der vorhersehbaren Zukunft der wichtigste Faktor in einem größeren Krieg sein.“ Schon die für die Anfangsverteidigung der NATO verfügbaren Kräfte müssen „mit einer integrierten atomaren Fähigkeit“ ausgestattet sein.⁶ Die NATO müsse vorbereitet sein, einem größeren konventionellen Angriff mit dem massiven Einsatz taktischer und strategischer nuklearer Waffen zu begegnen.

Atombewaffnung der Bundeswehr

Die deutsche Öffentlichkeit erfuhr von der Existenz atomarer Waffen auf deutschem

¹ Office of the Assistant Secretary of Defense (Atomic Energy), History of the Custody and Deployment of Nuclear Weapons – July 1945 through September 1978, Washington, DC, Februar 1978, S. B-6 f. (ehem. Top Secret).

² Vgl. Chuck Hansen, The Swords of Armageddon, Sunnyvale, Cal., CD-Rom, o. J., Vol. VI and VII, S. IV-4 – IV-473.

³ Vgl. Hans M. Kristensen, U.S. Nuclear Weapons in Europe, Washington, DC, Februar 2005, S. 24.

⁴ Vgl. Gregory W. Padlow (Hrsg.), NATO-Strategy Documents 1949–1969, NATO International Staff Central Archives, Brüssel, Oktober 1997; Robert A. Wampler, NATO Strategic Planning and Nuclear Weapons 1950–1957, Nuclear History Program, Occasional Paper 6, University of Maryland, 1990.

⁵ Basic National Security Policy, NSC 162/2, Washington, DC, 30. 10. 1953, in: Foreign Relations of the United States (FRUS) 1952–1954, Vol. 2, National Security Affairs, S. 585 f. und 593.

⁶ G. W. Pedlow (Anm. 4), S. 231 ff.

Boden erst zwei Jahre später am 15. März 1957 durch die US-Streitkräfte. Bereits fünf Tage später kündigte NATO-Oberbefehlshaber General Norstadt überraschend an, dass die atomaren Waffen der USA im Kriegsfall auch den Verbündeten, zum Beispiel der Bundeswehr, übergeben würden. Kurz darauf bekundete Bundeskanzler Adenauer sein Interesse, die Bundeswehr mit atomaren Trägersystemen auszustatten. Vorausgegangen waren interne Gespräche zwischen Bonn und Washington seit dem Herbst 1956. Diese hatten ergeben, dass die Bundesrepublik Trägersysteme kaufen werde, während die USA die nukleare Munition dafür vorrätig halten würden. Die „Atombewaffnung der Bundeswehr“ stand bevor. Ähnlich wie die Wiederbewaffnung löste das Vorhaben massive Proteste in der Öffentlichkeit aus. Adenauer wollte die nukleare Rolle der Bundeswehr und goss doch unfreiwillig Öl ins Feuer: „Unterscheiden Sie doch die taktischen und die großen atomaren Waffen“, sagte er im April 1957. „Die taktischen Waffen sind nichts weiter als eine Weiterentwicklung der Artillerie. Selbstverständlich können wir nicht darauf verzichten, dass unsere Truppen auch in der normalen Bewaffnung die neuste Entwicklung mitmachen.“¹⁷ Gegen erbitterten Widerstand setzte er das Vorhaben unbeirrt durch.

Zeitgleich wurde die NATO-Strategie auf Vorschlag der USA erstmals unter deutscher Beteiligung weiterentwickelt. Das im April 1957 eingebrachte Strategiedokument MC 14/2 sah vor, auf einen sowjetischen Angriff mit einer sofortigen massiven nuklearen Gegenoffensive und einer Vorverteidigung unter sofortiger Einbeziehung nuklearer Waffen zur Wiederherstellung der Integrität des eigenen Territoriums zu reagieren. Die neue Strategie wurde weiterhin als „massive Vergeltung“ bezeichnet und rief vielfach den Eindruck hervor, dass auf einen konventionellen Angriff primär mit einem strategisch-atomaren Schlag gegen die Sowjetunion und deren Bevölkerungszentren geantwortet werden solle. Die konventionellen „Schildkräfte“ der NATO seien kaum mehr als ein Stolperdraht, mit dem der vernichtende Schlag des nuklearen Schwertes ausgelöst werden würde. Dies verkannte, dass MC 14/2 durchaus auch andere, konventionelle Optionen

enthielt. Zweifelsohne aber lag das Hauptaugenmerk – gerade auch des deutschen Verständnisses der Strategie – auf der Rolle atomarer Waffen.

Schon nach zehn Jahren verfügte die Bundeswehr deshalb über eine Vielzahl nuklearer Einsatzmittel. Pioniere übten den Einsatz atomarer Landminen, Artilleristen den von Atomgranaten, Raketenkräfte das Verschießen von Luftabwehr- und Boden-Boden-Raketen und Starfighterpiloten den Abwurf dreier verschiedener Typen atomarer Bomben mit bis zu 1,1 Megatonnen Sprengkraft. Wie sehr Nuklearwaffen das militärische Denken dieser Zeit bestimmten, zeigt ein Detail: Als die Bundesregierung beschloss, Hunderte von Jagdbombern des Typs Starfighter zu kaufen, verzichtete sie darauf, eine konventionelle Bewaffnung vorzusehen.

Flexible Erwidern und Atomwaffensperrvertrag

Schon 1962, den Mauerbau in Berlin und die Kuba-Krise in frischer Erinnerung, war US-Verteidigungsminister Robert McNamara bewusst, dass der nukleare Wildwuchs und die überdeutliche Abstützung der NATO-Strategie auf Atomwaffen Grenzen haben müsse. Hinzu kam, dass die UdSSR mit dem Sputnik-Start gezeigt hatte, dass sie bald in der Lage sein werde, die USA nuklear zu bedrohen. Die Zeit absoluter nuklearer Dominanz des Westens ging zu Ende, und eine gewisse Steuerung des kommenden atomaren Rüstens musste nun ebenso im Interesse der USA liegen wie die Entwicklung flexiblerer militärischer Optionen der NATO. Nachdem zunächst die USA eine neue Nuklearstrategie angenommen hatten, brachte McNamara im April 1962 einen entsprechenden Vorschlag in die NATO ein.¹⁸ Doch sollte es noch bis 1968 dauern, bis die neue Strategie den NATO-Rat endgültig passiert hatte. Frankreich wollte an der massiven Vergeltung festhalten und verließ 1966 die militärische Integration der NATO. Komplikationen gab es auch, weil die Strategiediskussion mit den

¹⁸ Vgl. Axel F. Gablik, *Strategische Planungen in der Bundesrepublik Deutschland 1955–1967: Politische Kontrolle oder Militärische Notwendigkeit?*, Baden-Baden 1996; Helga Haftendorn, *Kernwaffen und die Glaubwürdigkeit der Allianz: Die NATO-Krise von 1966/67*, Baden-Baden 1994.

¹⁷ Zit. in: *Die Welt* vom 6. 5. 1955.

Verhandlungen über den Nuklearen Nichtverbreitungsvertrag (NVV) zusammenfiel.

Denn der NVV stellte die NATO-Staaten vor ein Problem. Er würde sie in zwei Gruppen spalten: jene, die legal über Atomwaffen verfügen dürften, und andere, die als nichtnukleare Mitglieder beitreten würden. Dies stellte das bisher praktizierte System der nuklearen Arbeitsteilung infrage. Die nichtnuklearen NATO-Staaten aber wollten an der Umsetzung der Nuklearstrategie der NATO beteiligt bleiben und drängten auf größere Mitsprache und eine Umsetzung der Athener Richtlinien aus dem Jahr 1962, die – soweit Zeit und Umstände es erlaubten – Konsultationen vor einem Nuklearwaffeneinsatz versprachen. Ohne Lösung dieser Probleme bestand das Risiko, dass NATO-Mitglieder wie die Bundesrepublik dem Vertrag nicht beitreten oder gar selbst Nuklearwaffen anstreben würden.⁹

Die schwierige Aufgabe lösten die USA nach mehreren gescheiterten Anläufen mit einem fragwürdigen Trick: Ohne dass dies allen anderen NVV-Unterzeichnern bei ihrer Unterschrift klar gewesen wäre, erklärten die NATO-Staaten ihre bisherige Praxis einseitig für auch künftig legal: Atomare Trägersysteme nichtnuklearer Staaten dürften im Kriegsfall genutzt werden, um US-Atomwaffen zum Einsatz zu bringen. Im Kriegsfall gelte der neue Vertrag nicht.¹⁰ Die politische Mitsprache der nichtatomaren NATO-Staaten wurde durch Einrichtung der Nuklearen Planungsgruppe gestärkt.

Die Einigung in Sachen NVV half, den Weg für die neue NATO-Strategie der flexiblen Erwidern freizumachen. Ende 1967 wurde sie vom NATO-Rat gebilligt. Sie bestand aus dem öffentlichen Harmel-Bericht und zwei Dokumenten des NATO-Militärausschusses, der MC 14/3 sowie der 1969 gebilligten MC 48/3. Die neue Strategie sah die Antwort der NATO auf einen Angriff auf drei Ebenen vor: der Zurückschlagung eines Angriffs mit Mitteln vergleichbar denen, die der Angreifer verwendet hat, der „vorbedach-

ten Eskalation“ und einer „generellen nuklearen Antwort“, also einen umfassenden Nuklearkrieg. Der Gegner sollte bewusst im Unklaren gelassen werden, auf welche Art von Angriff die NATO auf welcher Ebene reagieren würde. Für die vorbedachte Eskalation enthielt die Strategie Beispiele, darunter die Eröffnung eines weiteren, konventionellen Kriegsschauplatzes gegen den Angreifer, einen demonstrativen Einsatz nuklearer Waffen oder selektive nukleare Schläge gegen Ziele im Hinterland des Gegners. Die NATO hielt sich explizit die Option offen, als erste Nuklearwaffen einzusetzen.

Die neue Strategie hatte einen Vorteil, der zugleich ihr wichtigster Nachteil war. Sie konnte je nach nationaler Position äußerst flexibel interpretiert werden und blieb wohl auch deshalb bis zum Ende des Kalten Krieges gültig. Die Interpretationsmöglichkeiten riefen aber auch Verdächtigungen und Bedenken hervor. Diese reichten von Befürchtungen, die USA würden im Kriegsfall ihre Nuklearwaffen gar nicht einsetzen, bis hin zu Vermutungen, sie würden versuchen, einen Nuklearkrieg auf Europa zu begrenzen und dabei zerstören, was angeblich verteidigt werden soll.

Deutlich wurde dies vor allem an der Frage, wie ein nuklearer Ersteinsatz aussehen solle. Zwei idealtypisch unterschiedene Konzepte können dies illustrieren: Aus Sicht der USA wäre es logisch, die nukleare Schwelle so spät wie möglich zu überschreiten, um Schaden von ihrem Territorium abzuwenden. Die Folge wäre das Konzept eines späten, massiven taktischen Nuklearwaffeneinsatzes, um eine Niederlage der NATO-Verteidigung zu verhindern und die Fähigkeit, den Gegner erfolgreich zu bekämpfen, wiederherzustellen. Dies hätte massive Zerstörungen auf deutschem Territorium zur Folge gehabt. Das Gegenmodell – aus deutscher Perspektive –: Ein sehr frühzeitiger Einsatz weniger, weitreichender, zielgenauer Nuklearwaffen gegen Ziele tief in der UdSSR könnte beiden Nuklearmächten bewusst machen, dass ihr Territorium kein Sanktuarium bleiben würde, und eine frühzeitige Kriegsbeendigung ermöglichen. Zwischen beiden Vorstellungen gab es genug Spielraum, um bei NATO-Übungen der siebziger und achtziger Jahre für alle akzeptable Szenarien zu entwickeln. Der Ernstfall trat zum Glück nie ein.

⁹ Aufgrund dieser Geschichte wird der NVV in Deutschland zumeist als Atomwaffensperrvertrag bezeichnet.

¹⁰ Vgl. Otfried Nassauer, *Nur eine Frage der Verfügungsgewalt?*, Berlin, März 2000.

Sowohl die Diskussion über die von den USA gewünschte Einführung der Neutronenwaffe für atomare Kurzstreckensysteme Ende der siebziger Jahre als auch die Debatte über die von der Bundesrepublik propagierte Einführung bis tief in die UdSSR reichender nuklearer Mittelstreckenwaffen (Pershing II und Marschflugkörper) können in ihrer Genese auch vor dem Hintergrund unterschiedlicher Interpretationen der NATO-Strategie betrachtet werden.¹¹ Beide Diskussionen lösten heftige öffentliche Proteste aus, aber auch eine intensive öffentliche Debatte. Diese brachte erstmals in der Geschichte der Bundesrepublik Einzelheiten über das nukleare Potenzial der NATO, deren Strategie und Einsatzplanung in eine breitere Öffentlichkeit und warf weiter gehende Fragen auf: Ist das Nuklear- und Abschreckungskonzept der NATO glaubwürdig? Kann eine komplexe Industriegesellschaft mit all ihren immanenten Risiken überhaupt nuklear oder militärisch erfolgreich „verteidigt“ werden?

Der Weg der neunziger Jahre

Michail Gorbatschows Einsicht, dass ein neuer Rüstungswettlauf nicht im Interesse und in den Möglichkeiten der UdSSR liege, der Erfolg bei den Genfer INF-Verhandlungen¹² 1987 und natürlich das Ende des Kalten Krieges mit dem Fall der Mauer und dem Zerfall der Warschauer Vertragsorganisation veränderten die sicherheitspolitischen Voraussetzungen in Europa dramatisch.

Tausende taktischer Atomwaffen wurden im Rahmen der gegenseitig-einseitigen Abrüstungsverpflichtungen der Präsidenten Bush, Gorbatschow und Jelzin 1991/92 abgezogen. Die Zahl der in Europa gelagerten Atomwaffen der USA sank bis Juli 1992 auf rund 700 und Mitte der neunziger Jahre auf etwa 480. Geplante Modernisierungsvorhaben für taktische Atomwaffentypen in Europa wurden schrittweise gestoppt.

Die Veränderungen spiegelten sich auch in den Beschlüssen zur NATO-Strategie wider: Der Londoner NATO-Gipfel 1990 versprach, „das niedrigste und stabilste Niveau nuklearer Kräfte an(zu)strebe(n), das zur

¹¹ Vgl. Susanne Peters, *The Germans and the INF Missiles*, Baden-Baden 1990.

¹² INF = Intermediate Range Nuclear Forces.

Kriegsverhütung nötig ist“, und eine neue NATO-Strategie, „die Nuklearkräfte wahrhaft zu Waffen des letzten Rückgriffs (last resort) macht“. Der Zweck nuklearer Waffen werde politisch sein und in der Kriegsverhinderung liegen.¹³

Seither wurden die NATO-Strategie in den neunziger Jahren zweimal und das zugehörige militärische Implementierungsdokument dreimal überarbeitet, dabei aber im Kern die Rolle nuklearer Waffen nur wenig verändert, sondern lediglich deren Existenz mit wechselnder Wortwahl neu legitimiert.

Im Herbst 1991 beschloss die NATO in Rom ein neues strategisches Konzept, kurz darauf, am 13. Dezember 1991, das militärische Strategiedokument MC 400. Ergänzt wurden diese 1992 durch ein Dokument über die „Politischen Prinzipien für Nukleare Planung und Konsultation“. Als „höchste Garantie der Sicherheit des Bündnisses“ werden weiter die strategischen Nuklearwaffen auf U-Booten erachtet, welche die USA und Großbritannien der NATO im Konfliktfall assignieren würden. Die in Europa stationierten substrategischen Nuklearwaffen sind ein Bindeglied und sollen sicherstellen, dass sich die Europäer breit an den Risiken, Rollen und Aufgaben sowie den Verantwortlichkeiten der NATO-Nuklearstrategie beteiligen. „Angemessene Kräfte in Europa“ sollen bleiben. Die Umstände, „unter denen irgendein Einsatz nuklearer Waffen in Erwägung gezogen werden müsste“, seien „noch unwahrscheinlicher“ geworden. Als letztes Mittel werden die Nuklearwaffen allerdings nun nicht mehr bezeichnet.

Die bekannt gewordenen Inhalte der MC 400 verdeutlichen, dass wesentliche Teilelemente der Strategie der flexiblen Erwidmung auch über den Kalten Krieg hinaus weiter gelten, so die Option des nuklearen Ersteinsatzes und das Ziel, den potenziellen Gegner über die eigene Reaktion im Unklaren zu lassen. Neu hinzugekommen ist die starke Betonung der potenziellen Rolle von Nuklearwaffeneinsätzen zur Erzwingung einer Kriegsbeendigung. Vorbedacht notwendig, diskriminierend und maßvoll müsse vor allem ein Ersteinsatz sein, der sich gegen militäri-

¹³ Vgl. NATO, *The Alliances New Strategic Concept*, Rome, 7. 11. 1991, NATO-Press Service S-1(91)85.

sche Ziele hohen Wertes möglichst auf dem Territorium des Angreifers richten müsse, ohne dessen Niederlage anzustreben. Das Potenzial der NATO müsse groß genug sein, um eine Vielzahl von Zielen in unterschiedlicher Entfernung unter Risiko zu halten, für die aber keine feste Zielplanung mehr erforderlich sei.¹⁴ Während der Überarbeitungen der MC 400 zur MC 400/1 im Jahre 1996 und zur MC 400/2 1999 bemühten sich die USA, die Rolle nuklearer Waffen in der NATO analog zu den Entwicklungen in ihrer nationalen Strategie für Einsätze zur Bekämpfung der Proliferation von Massenvernichtungswaffen zu öffnen, scheiterten aber an europäischen Widerständen.¹⁵

Die nuklearen Strukturen der NATO bestehen weiter – seit 1995 weitgehend unverändert. Die USA und Großbritannien halten weiter mit strategischen Atomwaffen bewaffnete U-Boote für die NATO bereit, die im Krisenfall durch seegestützte Marschflugkörper verstärkt werden können. Noch Ende 2000 autorisierte US-Präsident Bill Clinton erneut die Stationierung von 480 nuklearen Fliegerbomben in Europa. 150 dieser Waffen sollen auf dem US-Luftwaffenstützpunkt Ramstein lagern, 20 im Rahmen der nuklearen Teilhabe auf dem Bundeswehr-Fliegerhorst Büchel in der Eifel. Der Einsatz dieser Waffen kann im Kontext von NATO-Einsätzen erfolgen. Zudem behalten sich die USA im Rahmen ihrer nationalen Strategie einen Einsatz durch US-Streitkräfte bei Einsätzen außerhalb der NATO zum Beispiel im Nahen und Mittleren Osten vor.¹⁶

Militärisch hat sich die Fähigkeit der Bundeswehr, Atomwaffen mit eigenen Trägersystemen einzusetzen, zu einem Anachronismus entwickelt. Es gibt schlicht keinen Bedarf und keine Ziele mehr. Nur: Offen sagt

¹⁴ Vgl. Otfried Nassauer, Die NATO – Aufbruch zu neuen Ufern?, in: Erich Schmidt-Eenboom/Jo Angerer, Siegermacht NATO, Berg 1993, S. 54 ff.

¹⁵ Vgl. Martin Butcher u. a., Nuclear Futures – Western European Options for Nuclear Risk Reduction, Berlin – Washington, DC, Dezember 1998, Kapitel 5.

¹⁶ Vgl. H. M. Kristensen (Anm. 3), S. 8–12, 37–42. Kristensen zeigt auch eine wesentliche Änderung auf: die beratende Rolle, die das Strategic Command der USA bei der Planung nuklearer Gefechtsfeldoperationen z. B. bei der Bekämpfung von proliferationsrelevanten Zielen nunmehr gegenüber dem European Command hat, das vorher dafür weitgehend alleine zuständig war.

man dies nicht. Denn politisch lautet die Befürchtung, man spiele Mikado: Wer zuerst am Sinn der atomaren Waffen in Europa zweifle und sich in dieser Frage bewege, Washington oder Berlin, der stelle die transatlantische Nuklearsolidarität in Frage und habe schon deshalb verloren.

Fraglich ist jedoch, wie lange das Thema ein Tabu bleiben kann. Am 2. Mai 2005 begann in New York die Überprüfungskonferenz für den NVV. Es droht Streit, der den Vertrag deutlich schwächen könnte. Während die USA primär über strengere Vorkehrungen zur Verhinderung der Proliferation reden wollen, möchten viele nichtnukleare Mitglieder auch über konkrete Fortschritte bei der nuklearen Abrüstung reden. Die Mehrheit der 188 Mitglieder des Vertrages, die nicht-paktgebundenen Staaten, zweifeln an der Rechtmäßigkeit der nuklearen Teilhabe in der NATO und dürften diese Frage erneut ansprechen. Die Bundesregierung konnte sich jedoch nicht entscheiden, die Fähigkeit der Luftwaffe, Nuklearwaffen aus US-Beständen einzusetzen, zur Disposition zu stellen und damit ihrerseits zur Stärkung des NVV beizutragen. Die FDP dagegen scheint die Bundesregierung zur Stellungnahme zwingen zu wollen. Sie hat am 13. April einen Antrag eingebracht, der die Bundesregierung auffordert, in Washington einen Abzug der in Deutschland lagernden Atomwaffen zu erwirken und so der NVV-Konferenz ein eigenes Signal atomarer Abrüstungsbereitschaft zu geben.¹⁷ Man darf gespannt sein, wie die Bundesregierung reagiert. Denn die Luftwaffe plant im kommenden Jahrzehnt, ihre nuklearfähigen Tornado-Flugzeuge durch nichtnukleare Jets vom Typ Eurofighter abzulösen. Es gebe keine Absicht, den Eurofighter nuklearfähig zu machen, so Staatssekretär Walter Kolbow im Juli 2004 im Bundestag.¹⁸ Die Frage stellt sich, wann die Bundesregierung Farbe bekennt: In den nächsten Wochen oder erst in zehn Jahren?

¹⁷ Vgl. Deutscher Bundestag, Drucksachen 15/5257 und 15/5254.

¹⁸ Vgl. Deutscher Bundestag, Drucksache 15/3609, S. 27.

Michael Staack

Außenpolitik und Bundeswehrreform

Deutschlands Außen- und Sicherheitspolitik – und damit auch der Auftrag der Bundeswehr – haben sich seit 1989 schrittweise, aber radikal verändert. Dieser Wandel erfolgte nahezu ausschließlich als Reaktion auf Brüche im internationalen System und auf neue Herausforderungen der internationalen Politik. Dazu gehören das Ende des Ost-West-Konflikts und die Erweiterung von EU und NATO; der Wandel der Atlantischen Allianz zum Instrument der weltweiten Krisenreaktion

Michael Staack

Dr. phil. habil., geb. 1959; Professor und Leiter des Instituts für Internationale Politik an der Universität der Bundeswehr München, Werner-Heisenberg-Weg 39, 85577 Neubiberg. michael.staack@unibw-muenchen.de

und der Aufbau einer Europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik (ESVP); die Wahrnehmung von Staatszerfall, Regionalkonflikten, islamistischem Terrorismus und Proliferation von Massenvernichtungswaffen als größten sicherheitspolitischen Risiken; der Aufstieg der Europäischen Union als internationaler Akteur und die Entfaltung einer konfliktträchtigen „imperialen Hegemonie“ durch die Bush-Administration nach dem 11. September 2001; schließlich die Fortentwicklung von Regeln und Normen der Weltordnungspolitik sowie die Reform internationaler Organisationen, an erster Stelle der Vereinten Nationen.

Mit der Neubestimmung des Auftrags der Bundeswehr und ihrer Transformation zu einer „Armee im Einsatz“ vollzieht sich die Anpassung an die neuen internationalen Rahmenbedingungen. Daraus ergeben sich wichtige strategische Konsequenzen für die deutsche Außen- und Sicherheitspolitik. Die „neue Bundeswehr“ wird zur globalen Krisenintervention im Dienst der internationalen Gemeinschaft befähigt. Damit erfolgt eine Stärkung der außenpolitischen Handlungsfähigkeit und des politischen Gewichts

Deutschlands. Daraus erwächst aber auch die Notwendigkeit, präziser die Interessen zu bestimmen, denen Auslandseinsätze dienen sollen. Nach vollzogener Transformation wird die Bundeswehr stärker als bisher multinational eingebunden und europäisch ausgerichtet sein. Die Strukturreform der Streitkräfte wird auch Bestand haben können, wenn auf die Wehrpflicht verzichtet werden sollte.

Eine neue sicherheitspolitische Rolle

Während die alte Bundesrepublik bis 1989 ein Importeur von Sicherheit war, ist das vereinte Deutschland zum Sicherheitsexporteur geworden. Doch dauerte es, im Anschluss an die Vereinigung, fast ein halbes Jahrzehnt, bis Deutschland sich in eine neue sicherheitspolitische Rolle hineingefunden hatte.¹ Um international handlungs- und bündnisfähig zu bleiben, musste die Bundesrepublik ihr Verhältnis zum Gebrauch militärischer Instrumente in der Außen- und Sicherheitspolitik neu bestimmen. Es kann nicht verwundern, dass dieser Prozess nicht einfach zu bewältigen war. Über mehr als vier Jahrzehnte hinweg bildete der Einsatz militärischer Macht für die alte Bundesrepublik ein Tabu. In den ersten Jahren nach der „Wende“ von 1989/90 herrschte gerade in der deutschen Gesellschaft die Erwartung vor, dass nach dem Ende des Ost-West-Gegensatzes die Zeit für eine „neue Weltordnung“ gekommen sei, in der Konflikte nur noch gewaltfrei gelöst würden. Beide Vorstellungen mussten revidiert werden.

Nach erbittertem innenpolitischem Streit akzeptierte Deutschland die Notwendigkeit, auch mit militärischen Mitteln zur Sicherung oder zur Wiederherstellung des Friedens beizutragen, wenn dafür Mandate der zuständigen internationalen Organisationen vorliegen. Nachdem sich Regierung und Opposition als unfähig erwiesen hatten, einen überparteilichen Konsens in dieser Frage zu erzielen, entschied das Bundesverfassungsgericht den Konflikt und machte mit seiner Entscheidung vom 12. Juli 1994 den Weg für Auslandseinsätze der Bundeswehr frei.² Erwartungsgemäß hatte diese Entscheidung nicht zur

¹ Vgl. Michael Staack, *Handelsstaat Deutschland. Deutsche Außenpolitik in einem neuen internationalen System*, Paderborn 2000, S. 462 ff.

² Die Leitsätze des auf knapp 150 Seiten begründeten Urteils sind dokumentiert in: *Europa-Archiv*, 49 (1994) 15, S. D 428–431.

Folge, dass nun militärische Machtprojektion in den Vordergrund der Außenpolitik trat. Auch weiterhin behielten politische, wirtschaftliche und zivilgesellschaftliche Strategien und Instrumente den Vorrang. Diese Schwerpunktsetzung entsprach den grundlegenden Einstellungen der Gesellschaft, die Auslandseinsätze der Bundeswehr unterstützte, jedoch nur als „ultima ratio“, gemeinsam mit Partnern und nach Möglichkeit nur für humanitäre Zwecke.¹³

Das Grundsatzurteil des Verfassungsgerichts, mehr noch das Scheitern eines vorrangig nichtmilitärischen Krisenmanagements im ehemaligen Jugoslawien während der ersten Hälfte der neunziger Jahre und ganz besonders das Massaker bosnisch-serbischer Streitkräfte an der bosnisch-muslimischen Zivilbevölkerung in Srebrenica führten dazu, dass sich in der zweiten Hälfte der neunziger Jahre ein Konsens über Auslandseinsätze der Bundeswehr herausbildete. In der Folge nahmen nicht nur die Zahl, sondern auch die militärische Intensität und die geographische Reichweite der Einsätze binnen kurzer Zeit erheblich zu.¹⁴ In Bosnien-Herzegowina beteiligte sich die deutsche Armee seit Ende 1995 am IFOR-Einsatz der NATO. Damit operierte sie erstmals in ihrer Geschichte mit robusten Kräften in einem Land, das von der NS-Wehrmacht während des Zweiten Weltkrieges besetzt worden war. Im Kosovo nahm die Bundeswehr im Frühjahr 1999 zum ersten Mal nach 1945 an einem Krieg teil – und zwar problematischerweise an einem, der politisch-humanitär zu rechtfertigen, völkerrechtlich aber höchst strittig war.¹⁵

Mit der Teilnahme an der US-geführten, globalen Operation „Enduring Freedom“ zur Terrorismusbekämpfung (seit November

2001) vollzog sich das Abgehen von der bisherigen Konzentration auf Europa bzw. auf den nordatlantischen Raum: Die ganze Welt wurde zum potenziellen Einsatzbereich der Bundeswehr. In Afghanistan beteiligte sich Deutschland (seit Anfang 2002) erstmalig mit seinen KSK-Spezialkräften an einem Krieg und – im Rahmen von ISAF (International Security Assistance Force) – an einem robusten Einsatz zur Friedenssicherung außerhalb Europas. Deutschlands Sicherheit, so erklärte Verteidigungsminister Struck zur Begründung, werde „nicht nur, aber auch am Hindukusch verteidigt, wenn sich dort Bedrohungen für unser Land wie im Fall international organisierter Terroristen“ formierten.¹⁶ Im Irak-Konflikt schließlich sprach sich Deutschland nachdrücklich gegen den von der Bush-Administration betriebenen Krieg aus, und auch nach der Besetzung des Landes durch die USA und ihre Verbündeten wurden keine deutschen Soldaten in den Irak entsandt.¹⁷ Mit diesem Kurs demonstrierte die Bundesregierung die Fähigkeit, auch in einer sicherheitspolitischen Schlüsselfrage die als falsch eingeschätzte Politik der Hegemonialmacht ablehnen zu können. Deutschland war bereit, sich militärisch an Einsätzen zur Krisenbewältigung zu beteiligen, dies aber aus eigenem, souveränem Recht und Entschluss.

Die vorzugsweise humanitär oder krisenpräventiv begründete Rückkehr des militärischen Instruments als Element der Sicherheitspolitik wurde seit 1999 zu einem außenpolitischen „Markenzeichen“ der rot-grünen Koalition. Damit waren vollendete Tatsachen geschaffen. Was SPD und Grüne selbst beschlossen bzw. mitgetragen hatten, konnten sie einer künftigen Unionsregierung – jedenfalls im Grundsatz – nicht mehr zum Vorwurf machen. Außerdem bemühte sich die Koalition um die inhaltliche Einordnung des „militärischen Faktors“ in ein umfassendes, den Vorrang politischer Strategien herstellenden Konzepts der Sicherheitsvorsorge.¹⁸ Sie folgte

¹³ Vgl. Sabine Collmer, „All politics is local“: Deutsche Sicherheits- und Verteidigungspolitik im Spiegel der Öffentlichen Meinung, in: Sebastian Harnisch u. a. (Hrsg.), Deutsche Sicherheitspolitik. Eine Bilanz der Regierung Schröder, Baden-Baden 2004, S. 201–225.

¹⁴ Vgl. Martin Wagener, Auslandseinsätze der Bundeswehr. Normalisierung statt Militarisierung deutscher Sicherheitspolitik, in: Hanns W. Maull u. a. (Hrsg.), Deutschland im Abseits? Rot-Grüne Außenpolitik 1998–2003, Baden-Baden 2003, S. 33–48.

¹⁵ Vgl. Dieter S. Lutz (Hrsg.), Der Kosovo-Krieg. Rechtliche und rechtsethische Aspekte, Baden-Baden 2000. Die Bundesregierung bezeichnete den ohne VN-Mandat durchgeführten Militäreinsatz der NATO gegen das frühere Jugoslawien als Ausnahmefall, der sich nicht wiederholen dürfte.

¹⁶ Zit. in: Das Parlament vom 15./22. 2. 2004, S. 17. Struck verwendete diese Formulierung erstmals bei einer Pressekonferenz am 21. 2. 2003.

¹⁷ Vgl. Michael Staack/Rüdiger Voigt (Hrsg.), Europa nach dem Irak-Krieg. Ende der transatlantischen Epoche, Baden-Baden 2004, S. 203 ff.

¹⁸ Vgl. Gunilla Fincke/Arzu Hatakoy, Krisenprävention als neues Leitbild der deutschen Außenpolitik: Friedenspolitik mit zivilen und militärischen Mitteln?, in: S. Harnisch u. a. (Anm. 3), S. 59–87.

einer Weltordnungspolitik des normativen Multilateralismus, die sich in der „alten“, westdeutschen und der „neuen“, vereinten Bundesrepublik herausgebildet hat.

Die neue sicherheitspolitische Lage

Mit den „Verteidigungspolitischen Richtlinien“ (VPR) vom 21. Mai 2003 wurden die veränderten Grundsätze deutscher Sicherheitspolitik und der veränderte Auftrag der Bundeswehr auch offiziell festgelegt.⁹ Sie beendeten den fast 50 Jahre geltenden Primat der Landesverteidigung und ersetzten diesen durch die neue Hauptaufgabe, die Krisenbewältigung. Die VPR gehen von einer völlig veränderten, komplexen militärischen Gefährdungslage Deutschlands aus.¹⁰ An die Stelle eines geschlossenen gegnerischen Staatenblocks, so das Dokument, seien ganz andere, vorwiegend asymmetrische Risiken und Bedrohungen getreten: der internationale Terrorismus, die Proliferation von Massenvernichtungswaffen und weit reichenden Trägersystemen, regionale Konflikte und „Information warfare“. Dagegen sei eine „Gefährdung deutschen Staatsgebietes durch konventionelle Streitkräfte derzeit und auf absehbare Zeit nicht zu erkennen“ und „ausschließlich für die herkömmliche Landesverteidigung ... dienende Fähigkeiten ... angesichts des neuen internationalen Umfelds nicht mehr“ erforderlich.¹¹ Nicht nur die Bedrohung durch östliche Panzerarmeen sei verschwunden. Die Überwindung des Ost-West-Konflikts und die Schaffung eines europäischen Stabilitätsraumes eröffneten „völlig neue Handlungsoptionen für eine gemeinsame Risikovorsorge der Staaten Europas“¹². Die folgenden Kernaussagen der VPR sind von grundsätzlicher Bedeutung:

⁹ Vgl. Bundesministerium der Verteidigung, Verteidigungspolitische Richtlinien für den Geschäftsbereich des Bundesministers der Verteidigung, Berlin 2004.

¹⁰ In den VPR wird – im Gegensatz zur Europäischen Sicherheitsstrategie oder zum Bericht der „Weizsäcker-Kommission“ (2000) – auf eine Erörterung nichtmilitärischer Risiken verzichtet. Zu diesen Risiken gehören Unruhe und Not als Folge des unzureichenden Schutzes vor existentiellen Lebensrisiken, Unterentwicklung, Überbevölkerung, Hunger, Seuchen, Umweltzerstörung und Klimawandel mit der Folge von Migration, innerstaatlicher Destabilisierung oder Grenzkonflikten, die Abhängigkeit vom freien Weltmarkt sowie die grenzüberschreitende Kriminalität.

¹¹ VPR (Anm. 9), S. 8.

¹² Ebd.

– Oberstes Ziel deutscher Sicherheitspolitik ist es, die Sicherheit und den Schutz der Bürgerinnen und Bürger zu gewährleisten. Dieses Ziel lässt sich weder allein noch vorrangig durch die herkömmliche Landesverteidigung erreichen, sondern bedarf einer umfassenden Sicherheitsvorsorge. Deutsche Sicherheitspolitik ist multinational und multilateral: Sie nutzt die bestehenden globalen und regionalen Sicherheitsinstitutionen wie die UNO, die OSZE, die NATO und die EU.

– Deutsche Sicherheitspolitik ist umfassend angelegt und berücksichtigt politische, ökonomische, ökologische, gesellschaftliche und kulturelle Bedingungen und Entwicklungen. Sicherheit kann weder vorrangig noch allein durch militärische Maßnahmen gewährleistet werden. Präventive Sicherheitspolitik umfasst politische und diplomatische Initiativen sowie den Einsatz wirtschaftlicher, entwicklungspolitischer, rechtsstaatlicher, humanitärer und sozialer Maßnahmen.

– Gleichwohl sind die politische Bereitschaft und die Fähigkeit, Freiheit und Menschenrechte, Stabilität und Sicherheit notfalls auch mit militärischen Mitteln durchzusetzen oder wiederherzustellen, unverzichtbare Voraussetzung für die Glaubwürdigkeit eines umfassenden Ansatzes von Sicherheitspolitik. Grundgesetz und Völkerrecht bilden die Grundlage für alle Einsätze der Bundeswehr.

– Kein Staat kann unter den heutigen Bedingungen für sich allein Frieden, Sicherheit und Wohlstand gewährleisten. Die Gestaltung des internationalen Umfelds in Übereinstimmung mit deutschen Interessen, die Bewältigung der komplexen Herausforderungen, die Eindämmung von Risiken und Bedrohungen und der Schutz Deutschlands vor ihnen sind im nationalen Alleingang nicht zu leisten. Deshalb sind gemeinsame Anstrengungen mit Verbündeten und Partnern notwendig.

– Die neuen sicherheitspolitischen Chancen und die komplexen Risiken erfordern eine deutsche Sicherheits- und Verteidigungspolitik, die auf die Verhütung und Bewältigung von Krisen und Konflikten als den wahrscheinlichsten und häufigsten Einsatzformen ausgerichtet ist, das gesamte Spektrum sicherheitspolitisch relevanter Instrumente und Handlungsoptionen umfasst und gemeinsam mit den Verbündeten und Partnern in der NATO und in der EU organisiert ist. Das

Ziel dieser Politik besteht darin, vorbeugend und eindämmend Gewalt zu verhindern.

– Die Aufgabe, Sicherheit zu gewährleisten, lässt sich nicht mehr geographisch eingrenzen: weder auf die traditionelle Verteidigung an den Landesgrenzen gegen einen konventionellen Angriff noch auf die Region Europa oder auf den transatlantischen Raum. Aus dieser geographischen Entgrenzung der Verteidigungsaufgaben ergibt sich zugleich die Notwendigkeit zur Schwerpunktsetzung und Interessendefinition, denn nicht jeder Teil der Welt hat für die Bundesrepublik Deutschland die gleiche strategische Bedeutung.

Mit den VPR wurde der inhaltliche Rahmen für die Transformation der Bundeswehr beschrieben. Eine weitere, qualitativ wie quantitativ entscheidende Vorgabe für diesen Transformationsprozess erfolgte durch die internationalen Verpflichtungen, welche die Bundesregierung eingegangen war. So hatte Deutschland 2002 im Rahmen der NATO zugesagt, als eigenen Anteil zur *NATO Response Force* (NRF) etwa 5 000 Soldaten ständig einsatzbereit zu halten. Dadurch werden – unter Berücksichtigung der Vor- und Nachbereitung sowie der Bereitschaft – rund 15 000 Soldaten gebunden. Im Rahmen des „*European Headline Goal*“ der ESVP (1999) hat sich Deutschland in der Europäischen Union bereit erklärt, ein Kontingent mit 18 000 Soldaten für Einsätze zur Krisenbewältigung zur Verfügung zu stellen. Im Rahmen des „*Stand by-Arrangements*“ der Vereinten Nationen beteiligt sich die Bundeswehr mit Transport-, Sanitäts-, Feldjäger- und Pionierkräften, mit Minenabwehreinheiten und mit Seefernaufklärern für Überwachungsaufgaben. Hinzu kommen die Kräfte für Evakuierungseinsätze, welche die Bundeswehr auch in alleiniger nationaler Verantwortung vorhalten soll, wozu weitere 1 000 Soldaten benötigt werden.¹³

Die neue Streitkräfteplanung

Nach der im Februar 2004 vorgestellten Streitkräfteplanung soll die Bundeswehr bis zum Jahr 2010 grundlegend umstrukturiert werden. Die neuen Aufgaben der „Armee im Einsatz“ sollen unter dem inhaltlichen Leitbild

¹³ Vgl. Bundesministerium der Verteidigung, Grundzüge der Konzeption der Bundeswehr, Berlin 2004, S. 24 f.

eines „uneingeschränkt bundeswehrgemeinsamen“ Denkens und Handelns erfüllt werden: Nicht die Fähigkeiten einzelner Teilstreitkräfte, sondern die verbundenen Fähigkeiten der Bundeswehr als Ganzes sollen künftig im Vordergrund stehen. Durch die Verwirklichung dieses Leitbilds wird eine Steigerung der Effizienz angestrebt, da die neu formierten, auf teilstreitkräfteübergreifende Einsätze ausgerichteten Truppenteile in einer Operation künftig im Verbund eingesetzt werden können, d. h. auf der operativen Ebene hinsichtlich Einsatz und Wirkung integriert werden, statt – wie bisher – Teilstreitkraft-Operationen von Heer, Luftwaffe und Marine zu führen, deren Koordination und Integration erst auf der strategischen Ebene erfolgte. Dieses Konzept beansprucht für sich, drei selbstgesteckten, zentralen Kriterien gerecht zu werden: Angemessenheit des Streitkräftedispositivs in Bezug auf die neue Risiken- und Aufgabenlage, Finanzierbarkeit im Rahmen der Mittelfristigen Finanzplanung, Bestandskraft auch bei einer Aussetzung oder Abschaffung der Wehrpflicht. Um die Reichweite der bevorstehenden Veränderungen für Ziele, Aufgaben, Struktur, Ausrüstung und Fähigkeiten der Bundeswehr zu verdeutlichen, charakterisierte der Bundesverteidigungsminister diese nicht mehr als „Umbau“ oder „Reform“, sondern als „Transformation“¹⁴.

Die neue Streitkräfteplanung sieht vor, die zahlenmäßige Verkleinerung der Bundeswehr von 670 000 Mann (vereintes Deutschland 1990) über 340 000 (1994) auf etwa 285 000 (2003) fortzusetzen und zugleich zu einem Abschluss zu bringen. Die „Armee im Einsatz“ soll im Jahr 2010 insgesamt 250 000 Soldatinnen und Soldaten umfassen, die – den veränderten Aufgaben entsprechend – besser ausgerüstet, besser ausgebildet und funktional adäquat gegliedert sein sollen. Die folgende Neugliederung wird angestrebt:

– Eingreifkräfte (35 000 Soldaten) für streitkräftegemeinsame, vernetzte Operationen von hoher Intensität und kürzerer Dauer zur Friedenserzwingung. Sie sollen in der Lage sein, einen raschen Erfolg gegen einen militärisch organisierten, oft asymmetrisch vorgehenden Gegner bei geringen eigenen Verlusten zu erzielen. Zur Führung dieser Kräfte entsteht ein gemeinsamer Stab, der die Ein-

¹⁴ Ebd., S. 3.

satzvorbereitung und konzeptionelle Weiterentwicklung verantwortet.

– Stabilisierungskräfte (70 000 Soldaten) aus jeder Teilstreitkraft: So soll z. B. die Marine Seeverbindungslinien und Seeräume überwachen, während die Luftwaffe ihre Fähigkeit zur Aufklärung sowie zur Überwachung von Flugverbotszonen einbringen wird. Die Stabilisierungskräfte sollen – ebenfalls streitkräftegemeinsam – in Operationen von mittlerer und niedriger Intensität und mit längerer Zeitdauer zur Friedenserhaltung eingesetzt werden, wenn die Eingreifkräfte ihren Auftrag erfüllt haben. Sie sollen Konfliktparteien trennen und Waffenstillstandsvereinbarungen überwachen, die Bevölkerung schützen, staatliche Autorität und öffentliche Infrastruktur wiederherstellen und gegebenenfalls auch in der Lage sein, begrenzte Angriffe abzuwehren. Angestrebt wird, zeitlich abgestuft bis zu 14 000 Soldaten gleichzeitig einsetzen zu können, aufgeteilt auf bis zu fünf verschiedene Einsatzgebiete.

– Unterstützungskräfte (147 000 Soldaten, davon etwa 40 000 in Ausbildung) für die streitkräftegemeinsame, durchhaltefähige logistische Unterstützung der Eingreif- und Stabilisierungskräfte und zur Gewährleistung des Grundbetriebs im Inland. Die Ausbildung der Soldaten soll streitkräftegemeinsam vereinheitlicht, die Wehrpflichtigen sollen in besonderen Ausbildungseinheiten zusammengefasst werden.

Außenpolitische Handlungsfähigkeit

Die Verwirklichung der Struck'schen Reform wird die Bundeswehr nach Ausbildung und Ausrüstung in die Lage versetzen, die neuen sicherheitspolitischen Aufgaben im Rahmen der Krisenbewältigung zu erfüllen. Eine erfolgreiche – politisch gewollte und mittelfristig realistisch finanzierte – Durchführung dieser Militärreform wird aber auch den außenpolitischen Handlungsspielraum Deutschlands stärken. Die Bundeswehr als transformierte „Armee im Einsatz“ würde zu den Fähigkeiten der britischen und französischen Streitkräfte aufschließen. Damit würde Deutschland neben seinem politisch-diplomatischen, wirtschaftlichen und politisch-kulturellen Potenzial auch über militärische Fähigkeiten verfügen, die seinem Gewicht als größter Staat innerhalb der Europäischen Union entsprechen.

Als politisches Instrument soll die Bundeswehr „Botschafterin eines Deutschlands (sein), das seine Verantwortung in der Völkergemeinschaft annimmt und wesentliche Aufgaben bei der internationalen Friedenssicherung wahrnimmt“, um auf diese Weise die „außenpolitische Handlungsfähigkeit“ des Landes zu wahren und zu stärken.¹⁵ Auf welche Art und Weise und mit welchen Schwerpunkten die erweiterte außenpolitische Handlungsfähigkeit wahrgenommen wird, bedarf der politischen Entscheidung. Die VPR betonen die Einhaltung von Verfassungs- und Völkerrecht als unabdingbare Voraussetzungen eines Streitkräfteeinsatzes im Ausland. Die Bündnis- bzw. Partnerschaftsfähigkeit Deutschlands stellt ein weiteres Kriterium dar. Darüber hinaus definiert die Europäische Sicherheitsstrategie in Übereinstimmung mit der deutschen Interessenlage Schlüsselregionen von vitaler Bedeutung für die gesamte Union: den Balkan, Osteuropa, den Mittelmeer-Raum, den Kaukasus sowie den Nahen und Mittleren Osten.

Multinationalität und Europäisierung

Im Verlauf ihrer Transformation wird die neue Bundeswehr stärker multinational und stärker europäisch ausgerichtet werden. Nationale Einsätze sind nur noch für Operationen zur Rettung oder Evakuierung vorgesehen. Angestrebt wird aber nicht nur der gemeinsame Einsatz mit anderen Streitkräften im Rahmen von NATO, EU, UNO oder OSZE, sondern auch die Teilung von Fähigkeiten mit den Verbündeten innerhalb der Atlantischen Allianz und der Europäischen Union. So ist vorgesehen, auf die Fähigkeit zum strategischen Seetransport ganz zu verzichten, den strategischen Lufttransport gemeinsam mit anderen europäischen Nationen zu modernisieren und ABC-Abwehrkräfte oder Einheiten zur Minensuche als spezifische Fähigkeiten der Bundeswehr für die Allianz beizubehalten. Diese Teilung von Fähigkeiten wird sich nahezu ausschließlich mit europäischen Partnern vollziehen und deshalb – in Verbindung mit dem Ausbau der ESVP – zu einer weiteren Europäisierung der Verteidigungspolitik führen. Dieser Prozess beinhaltet auch die Zunahme von Militäreinsätzen im Rahmen der EU (Mazedonien, Kongo, Bosnien-Herzegowina). Dazu gehört

¹⁵ P. Struck (Anm. 6), S. 17.

auch die Erhaltung der europäischen Rüstungsindustrien und deren vertiefte Kooperation. Für den Erfolg der Kooperation ist es unerlässlich, dass Deutschland seine finanziellen Verpflichtungen bei gemeinsamen Rüstungsprojekten, die in der zweiten Hälfte dieses Jahrzehnts noch ansteigen werden, auch einhalten kann.

Die zunehmende Verknüpfung von nationalen Einheiten und Fähigkeiten wird es einzelnen Partnern schwerer machen, sich aus gemeinsamen Einsätzen zurückzuziehen. Die verbündeten Streitkräfte werden noch stärker als bisher aufeinander angewiesen sein, um militärisch erfolgreich operieren zu können. Deshalb ist es unabdingbar, außen- und sicherheitspolitische Strategien gemeinsam zu entwickeln bzw. eng aufeinander abzustimmen. Die erstmalige, nach dem Irak-Konflikt erfolgte Ausarbeitung einer Europäischen Sicherheitsstrategie war für diesen Prozess eine notwendige, inhaltlich jedoch noch nicht hinreichende Initialzündung.¹⁶

Atlantische oder europäische Orientierung?

Mit der erweiterten Einsatzfähigkeit der Bundeswehr stellt sich die Frage nach den Einsatzzwecken noch dringlicher. Darüber wird nicht nur in Deutschland, sondern auch bei den Bündnispartnern diskutiert. So drängt die Bush-Administration Deutschland, größere militärische Beiträge zur sicherheitspolitischen Agenda der USA zu leisten. Das Verhältnis zwischen den USA und Europa stellt gegenwärtig das wichtigste Beziehungsmuster der internationalen Politik dar. Beide Seiten sind durch einen Grundbestand gemeinsamer Werte und zahlreiche gemeinsame Interessen miteinander verbunden. Eine Zusammenarbeit dieser beiden wichtigsten demokratischen Pole der Weltpolitik stellt die erfolgversprechendste Strategie bei der internationalen Problemregelung dar.

Eine solche Kooperation setzt allerdings voraus, dass die Standpunkte beider Seiten bei der Erarbeitung gemeinsamer Positionen angemessene Berücksichtigung finden. Der Versuch, eine hegemonial gesteuerte Lastentei-

¹⁶ Vgl. Klaus-Dieter Schwarz, Die erste Sicherheitsstrategie der EU, SWP-Aktuell, Berlin 2003.

lung durchzusetzen, entspricht nicht mehr den veränderten Rahmenbedingungen des 21. Jahrhunderts. Dementsprechend hat Bundeskanzler Schröder die Forderung nach einer „gleichberechtigten Partnerschaft“ erhoben.¹⁷ Mit dem Ende des Ost-West-Konflikts hat die sicherheitspolitische Abhängigkeit Europas von den USA abgenommen, obwohl der Aufbau der ESVP erst mittelfristig zu einem eigenständigeren Handlungspotenzial führen wird.¹⁸ Gleichzeitig hat sich das Interesse der USA an Europa reduziert, denn diese Region hat nicht mehr die zentrale strategische Bedeutung, die ihr während der Blockkonfrontation zukam. Eine sicherheitspolitische Sonderbeziehung Deutschlands zu den USA – vergleichbar mit der des Vereinigten Königreichs oder Israels – gibt es nicht.

Seit dem Amtsantritt der Bush-Administration haben sich die transatlantischen Differenzen in nahezu allen Politikbereichen, besonders aber in Bezug auf die Sicherheits- und Weltordnungspolitik, wesentlich verstärkt.¹⁹ Diese Differenzen bezeichnen einen tiefer gehenden Strukturbruch in den transatlantischen Beziehungen. Beide Seiten, so steht zu vermuten, werden ihre Interessen künftig offener formulieren und konfliktiver austragen als zu Zeiten des Ost-West-Gegensatzes. Daraus ergeben sich weit reichende Folgen für die EU und für die NATO, aber auch für bilaterale Staatenbeziehungen wie jene zwischen Deutschland und den USA.²⁰ Für die Entwicklung bzw. das Verhältnis beider Organisationen kommt der deutschen Sicherheitspolitik eine Schlüsselbedeutung zu.

¹⁷ Süddeutsche Zeitung (SZ) vom 23. 2. 2005, S. 1.

¹⁸ Vgl. Hans-Georg Ehrhart/Burkard Schmitt (Hrsg.), Die Sicherheitspolitik der EU im Werden. Bedrohungen, Aktivitäten, Fähigkeiten, Baden-Baden 2004.

¹⁹ Vgl. Franco Algeri, Europas Selbstbestimmungsprozess. Wie definiert sich Europa gegenüber den USA?, in: M. Staack/R. Voigt (Anm. 7), S. 81–100; Harald Müller, Amerika schlägt zurück. Die Weltordnung nach dem 11. September, Frankfurt/M. 2003; Volker Rittberger/Fariborz Zelli, Europa in der Weltpolitik: Juniorpartner der USA oder antihegemoniale Alternative?, in: Die Friedens-Warte, 78 (2003) 2–3, S. 195–233.

²⁰ Vgl. Frank Schimmelpfennig, The EU, NATO and the Integration of Europe. Rules and Rhetoric, Cambridge 2004; Lawrence S. Kaplan, NATO United, NATO Divided: The Evolution of an Alliance, Westport 2004.

Die Zusammenarbeit innerhalb der EU hat sich auch außen- und sicherheitspolitisch dynamisch verstärkt. Aus deutscher Interessenslage stellt dieser Politikbereich das „Schlüsselprojekt der europäischen Integration“^{P1} dar und soll zu einer „Europäischen Sicherheits- und Verteidigungsunion“ (ESVU) weiterentwickelt werden. Während die militärische Aufgabenwahrnehmung in der NATO weiterhin gut funktioniert, hat die Konsultationsdichte in der Allianz gerade bei den wichtigsten Themen wie dem Irak- oder dem Iran-Konflikt dramatisch abgenommen. Die Aussage von Bundeskanzler Schröder, die NATO sei „nicht mehr der primäre Ort, an dem die transatlantischen Partner ihre strategischen Vorstellungen konsultieren und koordinieren“^{P2}, stellt eine korrekte Lageanalyse dar und hat gerade deshalb zu aufgeregten Reaktionen geführt. Die Forderung Schröders, den strategischen Dialog in der Allianz zu revitalisieren und die Beziehungen zwischen EU und USA auf eine neue Grundlage zu stellen, verbleibt deshalb auf der transatlantischen Tagesordnung. Einsätze der Bundeswehr, die sich nicht aus gemeinsam erarbeiteten inhaltlichen Strategien ergeben, sondern aus einem hegemonialen Verständnis von Lastenteilung, werden in Deutschland nur äußerst schwer durchsetzbar sein.

Größere Anforderungen an eine verstärkt einsatzfähige Bundeswehr sind auch von den Vereinten Nationen zu erwarten. Die von der Bundesregierung angestrebte ständige Mitgliedschaft im Sicherheitsrat der UNO impliziert eine stärkere Beteiligung an den Friedensmissionen der Weltorganisation. Während sich die Bundeswehr bisher fast ausschließlich an UN-mandatierten, von NATO oder EU durchgeführten Einsätzen beteiligt hat, könnte dies auch eine Teilnahme an solchen Missionen bedeuten, die von den Vereinten Nationen in eigener Verantwortung durchgeführt werden. Die meisten dieser Einsätze konzentrieren sich auf dem afrikanischen Kontinent, von dem sich Deutschland militärisch bisher weitestgehend ferngehalten hat. Entsprechende Erwartungen der UNO finden auch die Unterstützung der europäischen Partner Frankreich und Großbritannien,

die sich davon eine Entlastung versprechen. Eine Diskussion über diese Erwartungen hat in Deutschland erst begonnen. Neben der bisher vorherrschenden europäischen und transatlantischen Perspektive der Außen- und Sicherheitspolitik bedarf es der Entwicklung einer globalen Perspektive, um die deutschen Interessen außerhalb des nordatlantischen Raums genauer zu bestimmen.

Umbau auch ohne Wehrpflicht möglich

Mit der Transformation der Bundeswehr soll nach dem erklärten Willen des Verteidigungsministers keine Abschaffung oder Aussetzung der Wehrpflicht einhergehen. Gleichwohl würde die neue Struktur der Streitkräfte nicht grundsätzlich in Frage gestellt, falls sich der Gesetzgeber für eine Berufs- oder Freiwilligenarmee entscheiden sollte. Künftig werden Wehrpflichtige grundsätzlich nur noch in den Unterstützungskräften tätig sein, nicht aber innerhalb der Einheiten, die für Auslandseinsätze vorgesehen sind. Die gegenwärtig für die Ausbildung von Wehrpflichtigen vorgesehenen besonderen Einheiten könnten bei einem Verzicht auf die Wehrpflicht kurzfristig auf die Ausbildung von Freiwilligen umgestellt und demzufolge die mit jeder organisatorischen Veränderung einhergehenden Reibungsverluste auf ein Minimum reduziert werden.

Die Bindung an Grundgesetz und Völkerrecht und eine präzisere inhaltliche und geographische Definition deutscher Interessen bilden die unverzichtbare Richtschnur für die neue Bundeswehr als „Armee im Einsatz“. Daraus erwachsen die Legitimität und Glaubwürdigkeit, die zur politischen Vermittlung der Auslandseinsätze in der Gesellschaft und in den Streitkräften selbst notwendig sind. Die politisch gewollte multinationale Einbindung der Bundeswehr darf ihren Charakter als in der Gesellschaft verankerte Parlamentsarmee nicht untergraben. Deshalb muss die letzte Entscheidung über den Einsatz deutscher Streitkräfte beim Deutschen Bundestag verbleiben – es sei denn, eines Tages entstünden einheitliche europäische Streitkräfte unter der Kontrolle eines demokratisch legitimierteuropäischen Souveräns.

^{P1} Auswärtiges Amt, Deutsche Außenpolitik 2002, Berlin 2003, S. 69.

^{P2} Kanzler will Verhältnis zu den USA neu gestalten, in: SZ vom 12./13. 2. 2005, S. 1.

APuZ

Nächste Ausgabe

22/2005 · 30. Mai 2005

60 Jahre Vereinte Nationen

Beate Wagner · Alfredo Märker

Vom Völkerbund zu den Vereinten Nationen

Klaus Hüfner

Das System der Vereinten Nationen

Manuel Fröblich

Die Generalsekretäre der Vereinten Nationen

Winrich Kühne

UN-Friedenseinsätze – Entwicklung, Probleme und Perspektiven

Thomas Bruha · Christian J. Tams

Die Vereinten Nationen und das Völkerrecht

Sibylle Tönnies

Souveränität – ein ausgehöhlter Begriff

Herausgegeben von
der Bundeszentrale
für politische Bildung
Adenauerallee 86
53113 Bonn.



Redaktion

Dr. Katharina Belwe
Dr. Hans-Georg Golz
Dr. Ludwig Watzal
(verantwortlich für diese Ausgabe)
Hans G. Bauer
Andreas Kötzing (Volontär)
Telefon: (0 18 88) 5 15-0
oder (02 28) 36 91-0

Internet

www.bpb.de/publikationen/apuz
E-Mail: apuz@bpb.de

Druck

Frankfurter Societäts-
Druckerei GmbH,
60268 Frankfurt am Main

Vertrieb und Leserservice

Die Vertriebsabteilung der
Wochenzeitung **Das Parlament**
Frankenallee 71–81,
60327 Frankfurt am Main,
Telefon (0 69) 75 01-42 53,
Telefax (0 69) 75 01-45 02,
E-Mail: parlament@fsd.de,
nimmt entgegen:

- Nachforderungen der Zeitschrift
Aus Politik und Zeitgeschichte
- Abonnementsbestellungen der
Wochenzeitung einschließlich
APuZ zum Preis von Euro 19,15
halbjährlich, Jahresvorzugspreis
Euro 34,90 einschließlich
Mehrwertsteuer; Kündigung
drei Wochen vor Ablauf
des Berechnungszeitraumes;
- Bestellungen von Sammelmappen
für **APuZ** zum Preis von
Euro 3,58 zuzüglich
Verpackungskosten, Portokosten
und Mehrwertsteuer.

Die Veröffentlichungen
in **Aus Politik und Zeitgeschichte**
stellen keine Meinungsäußerung
des Herausgebers dar; sie dienen
lediglich der Unterrichtung und
Urteilsbildung.

Für Unterrichtszwecke dürfen
Kopien in Klassensatzstärke herge-
stellt werden.

ISSN 0479-611 X

50 Jahre Bundeswehr

APuZ 21/2005

Rolf Clement

3-5 **Bürgerbundeswehr**

Die Bundeswehr ist in einem politischen Klima des Antimilitarismus gegründet worden. Sie wurde als notwendiges Instrument anerkannt, aber sie wurde nicht zu einem geliebten Instrument des Staates.

Bernhard Fleckenstein

5-14 **50 Jahre Bundeswehr**

Der 50. Geburtstag der Bundeswehr am 12. November 2005 ist Anlass für eine Rückschau auf die Geschichte der Streitkräfte von ihren Anfängen in den fünfziger Jahren bis in die Gegenwart.

Franz-Josef Meiers

15-22 **Zur Transformation der Bundeswehr**

Das Personalstrukturmodell von Verteidigungsminister Volker Rühle, die von seinem Nachfolger Rudolf Scharping 2000 beschlossene Erneuerung der Bundeswehr und die von Verteidigungsminister Peter Struck 2004 eingeleitete Transformation der Bundeswehr werden behandelt.

Detlef Bald

22-26 **Militärreform und Grundgesetz: Zum Konzept der „Inneren Führung“**

In einer Welt neuer Bedrohungen gewinnt das Konzept der „Inneren Führung“ eine neue Bedeutung für die essenzielle Ziel- und Zweckbestimmung des Militärs. Das Gebot der Glaubwürdigkeit gilt für die gesamte staatliche Politik, also auch für die Ausrichtung der Sicherheits- und Militärpolitik.

Otfried Nassauer

27-31 **50 Jahre Nuklearwaffen in Deutschland**

Nicht nur die Bundeswehr, sondern auch die Stationierung atomarer Waffen in Deutschland gibt es seit 50 Jahren. Ein militärischer Anachronismus, der die Frage aufwirft, was aus den verbliebenen Atomwaffen künftig wird. Die Überprüfungskonferenz des Atomwaffensperrvertrags wird sie stellen.

Michael Staack

32-38 **Außenpolitik und Bundeswehrreform**

Die Transformation der Bundeswehr zu einer „Armee im Einsatz“ beinhaltet weit reichende Konsequenzen für die Außen- und Sicherheitspolitik. Daraus ergibt sich die Notwendigkeit zu einer präziseren Bestimmung deutscher Interessen und zur Bekräftigung der Bindung an Grundgesetz und Völkerrecht.