

Von der Entgrenzung nationaler deutscher Interessen: die politische Legitimation weltweiter Militäreinsätze

Meyer, Berthold

Veröffentlichungsversion / Published Version

Arbeitspapier / working paper

Zur Verfügung gestellt in Kooperation mit / provided in cooperation with:

Hessische Stiftung Friedens- und Konfliktforschung (HSFK)

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Meyer, B. (2007). *Von der Entgrenzung nationaler deutscher Interessen: die politische Legitimation weltweiter Militäreinsätze*. (HSFK-Report, 10/2007). Frankfurt am Main: Hessische Stiftung Friedens- und Konfliktforschung. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-283377>

Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer Deposit-Lizenz (Keine Weiterverbreitung - keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Gewährt wird ein nicht exklusives, nicht übertragbares, persönliches und beschränktes Recht auf Nutzung dieses Dokuments. Dieses Dokument ist ausschließlich für den persönlichen, nicht-kommerziellen Gebrauch bestimmt. Auf sämtlichen Kopien dieses Dokuments müssen alle Urheberrechtshinweise und sonstigen Hinweise auf gesetzlichen Schutz beibehalten werden. Sie dürfen dieses Dokument nicht in irgendeiner Weise abändern, noch dürfen Sie dieses Dokument für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, aufführen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Mit der Verwendung dieses Dokuments erkennen Sie die Nutzungsbedingungen an.

Terms of use:

This document is made available under Deposit Licence (No Redistribution - no modifications). We grant a non-exclusive, non-transferable, individual and limited right to using this document. This document is solely intended for your personal, non-commercial use. All of the copies of this documents must retain all copyright information and other information regarding legal protection. You are not allowed to alter this document in any way, to copy it for public or commercial purposes, to exhibit the document in public, to perform, distribute or otherwise use the document in public.

By using this particular document, you accept the above-stated conditions of use.

Berthold Meyer

Von der Entgrenzung nationaler deutscher Interessen

Die politische Legitimation
weltweiter Militäreinsätze

HSFK-Report 10/2007



Hessische
Stiftung
Friedens- und
Konfliktforschung

Dieser Report entstand im Rahmen des von der VolkswagenStiftung geförderten Projekts „Das Bild vom demokratischen Soldaten: Spannungen zwischen der Streitkräfteorganisation und den Grundsätzen der Demokratie im europäischen Vergleich“

© Hessische Stiftung Friedens- und Konfliktforschung (HSFK)

Adresse :
HSFK · Leimenrode 29 · 60322 Frankfurt am Main
Telefon: (069) 95 91 04-0 · Fax: (069) 55 84 81
E-Mail: meyer@hsfk.de · Internet: www.hsfk.de

ISBN: 978-3-937829-58-6

Euro 6,-

Zusammenfassung

Die Deutschen interessieren sich nicht für die „deutschen Interessen“. Dieser paradoxe Befund ergibt sich aus Meinungsumfragen zur „Bundeswehr im Einsatz“, die Bundespräsident Horst Köhler schon 2005 veranlassten, vor der Kommandeurtagung von einem „freundlichen Desinteresse“ der Öffentlichkeit an der Bundeswehr und an sicherheitspolitischen Themen zu sprechen. Seither ist die Distanz zur Truppe eher größer geworden. Daran hat auch im Herbst 2006 die Veröffentlichung des seit 1994 ersten Weißbuches zur Sicherheitspolitik und zur Zukunft der Bundeswehr nichts geändert. Die bei dieser Gelegenheit von Bundesverteidigungsminister Franz-Josef Jung eingeforderte breite sicherheitspolitische Debatte steht noch aus.

Der vorliegende Report will einen Beitrag zu dieser Debatte leisten. Dabei konzentriert er sich zunächst auf die Frage, was denn die „deutschen Interessen“ sind und wie sie sich verändert haben, seitdem im Weißbuch von 1994 erstmals von ihnen die Rede war. Er vergleicht deshalb die Aussagen dazu aus der Zeit kurz nach der deutschen Einheit und aus dem aktuellen Weißbuch miteinander.

Insgesamt kommt der Wandel seit 1994 darin zum Ausdruck, dass das elementare Interesse an der Bewahrung von Freiheit, Sicherheit und Wohlfahrt der Bürger Deutschlands und der Unversehrtheit seines Staatsgebietes noch weiter in den Hintergrund getreten ist, als dies schon 1994 der Fall war, während neue Herausforderungen wie die Krisenvorsorge in entfernten Regionen oder die Terrorismusbekämpfung sowie die Förderung des freien und ungehinderten Welthandels „als Grundlage unseres Wohlstands“ als „Interessen unseres Landes“ hervorgehoben werden.

Das Weißbuch 2006 räumt zu Recht ein, dass nicht allen neuen Herausforderungen allein oder überhaupt mit der Bundeswehr begegnet werden kann. Doch es macht nicht deutlich, wo und wann dies im Sinne der Schadensabwehr notwendig sein könnte, und in welchen Situationen besser außen-, entwicklungs- oder wirtschaftspolitische Antworten gefragt sind oder ein interkultureller Dialog zur Problemlösung mehr beitragen könnte als eine Truppenstationierung.

Dieses Defizit hängt damit zusammen, dass der Interessenbegriff nicht erst im neusten Weißbuch äußerst schwammig verwendet wird. Doch es wird zunehmend problematisch, weil mit ihm Einsätze der Bundeswehr überall in der Welt legitimiert werden sollen. Dies zeigt sich insbesondere am Wandel des Aufgabenprofils der Marine, die zu einer „Expeditionary Navy“ (Expeditions-Marine) transformiert wird, die auf hoher See vor fernen Ländern operiert, was die Frage aufwirft, ob solche Einsätze der Friedensorientierung des Grundgesetzes entsprechen.

Diese wird allerdings vom Bundesverfassungsgericht inzwischen weniger streng als gutgläubig ausgelegt, wie das Urteil vom 3. Juli 2007 zeigt, in dem die Klage der Fraktion der Linken gegen die Ausweitung des ISAF-Mandates auf die Entsendung von Aufklärungstornados nach Afghanistan abgelehnt wurde. Dieses Urteil wird in Kapitel 3 des Reports kommentiert. Es ist in dreierlei Hinsicht bemerkenswert: Zum einen versucht es herauszustellen, dass die Beteiligung der Bundeswehr an der ISAF-Mission in erster Linie

der deutschen Sicherheit dient. Dadurch legitimiert es nachträglich jene Überdehnung des Verteidigungsbegriffs, die 2002 der damalige Verteidigungsminister Peter Struck mit der Formel von der „Verteidigung am Hindukusch“ vorgenommen hatte. Zum anderen öffnet es mit der Aussage, „Krisenreaktionseinsätze können auch unabhängig von einem äußeren Angriff oder ergänzend zur dauerhaften Befriedung eines Angreifers dem Zweck des NATO-Vertrages entsprechen“ (Ziffer 55), in höchst bedenklicher Weise die Tore für eine grenzenlose militärgestützte Interventionspolitik. In diesem Zusammenhang attestiert das Gericht der NATO schließlich so lange eine Friedensorientierung, wie diese selbst von sich nichts anderes behauptet.

Da die Bundeswehr eine Parlamentsarmee ist, darf der Bundestag die Definition von Interessenlagen nicht der Regierung überlassen, sondern er hat sich damit selbst auseinander zu setzen. Allerdings gibt es nur wenige Gelegenheiten, bei denen die Abgeordneten wie im Falle der Debatte über die Entsendung der Tornados frei und ohne Fraktionsdruck diskutieren und abstimmen dürfen. Es darf daher niemanden wundern, dass – wie Umfragen in der Bevölkerung und bei Soldaten aus der jüngsten Zeit belegen (Kapitel 4) – Sicherheitspolitik und Bundeswehr immer weiter an den Rand des öffentlichen Interesses rutschen, obwohl es gerade dann, wenn „Bürger in Uniform“ in gefährliche Einsätze geschickt werden, eigentlich die höchste Pflicht des Souveräns wäre, an der Auseinandersetzung um eine solche Entscheidung lebhaft Anteil zu nehmen.

Vor diesem Horizont versucht der Report in Kapitel 5 einige Lehren zu ziehen. Bei diesen geht es mit Blick auf die Suche nach einer Verständigung über die deutschen Sicherheitsinteressen darum,

- die eingeforderte sicherheitspolitische Grundsatzdebatte des Bundestages bald zu beginnen und sie unter Teilnahme wissenschaftlicher Experten mit offenem Ende zu führen;
- dem Charakter der Bundeswehr als Parlamentsarmee dadurch besser Rechnung zu tragen, dass wenigstens einmal in jeder Legislaturperiode ein Weißbuch unter angemessener Berücksichtigung nicht-militärischen Aspekte vernetzter Sicherheitsvorsorge erschiene, und dass die Regierung dieses dem Parlament schon in der ressortübergreifenden Abstimmungsphase zur konsultativen Beratung zuleiten würde;
- vor dem Horizont des Ziels aus der Präambel des Grundgesetzes, der europäischen Einheit und dem Frieden in der Welt zu dienen, die deutschen Interessen mit denen der anderen Mitgliedstaaten der Europäischen Union in Einklang zu bringen und Entscheidungen über Einsätze der Bundeswehr grundsätzlich von einer direkten Anfrage oder einem Auftrag des UN-Sicherheitsrates abhängig zu machen;
- den im Weißbuch vorgezeichneten und zum Teil schon eingeschlagenen Weg der Bundeswehr zu einer Interventionsarmee zu stoppen, bevor insbesondere die Marine als „Expeditionary Navy“ unnötigerweise in eine völkerrechtlich wie politisch und militärisch prekäre Situation gerät;
- aus der im Weißbuch geäußerten Erkenntnis, dass Terrorismusbekämpfung eine Aufgabe ist, bei der militärische Mittel nur in bescheidenem Umfang zum Erfolg beitragen können, die Schlussfolgerung zu ziehen, anstatt in eine höhere Interventionsfähigkeit

zu investieren, zu versuchen, durch Ursachenanalyse und Maßnahmen zu ihrer Veränderung Terroristen in ihrem propagandistischen Umfeld den Boden zu entziehen.

Im Zusammenhang mit der Erteilung von Bundeswehrmandaten kommt es darauf an,

- dass auch die einer Regierung nahe stehenden Abgeordneten sich nicht scheuen sollten, einen Antrag auf einen Auslandseinsatz dann zurückzuweisen, wenn dieser die Gewichte zwischen den sicherheitspolitischen Instrumenten falsch verteilen und/oder die Soldaten ohne wirkliche Not in eine hochriskante Mission entsenden würde;
- dass die Abgeordneten sorgfältig darüber wachen, unter welchen Bedingungen Einsätze gebilligt und verlängert werden sollen;
- dass die Kontrollmöglichkeiten des Bundestages gegenüber dem Kommando Spezialkräfte (KSK) dadurch gestärkt werden, dass der vertraulich tagende Verteidigungsausschuss als Ganzer zweimal im Jahr über die Aktivitäten des KSK im abgelaufenen Halbjahr informiert wird und auch der Wehrbeauftragte des Bundestages sich regelmäßig über das KSK informieren kann, um hierüber in seinen Jahresberichten in angemessener Form zu unterrichten;
- dass bei Konflikten zwischen den eigenen und den Partner- und/oder Bündnisinteressen im Vorfeld von Auslandseinsätzen friedenspolitische Ziele ein höheres Gewicht haben als bündnispolitische;
- dass Verlässlichkeit als Bündnispartner weniger von der Folgsamkeit gegenüber dem Bündnis als von der Klarheit abhängt, mit der notfalls auch ein Standpunkt vertreten wird, der von dem der Bündnismehrheit abweicht;
- dass bei dem wichtigsten und zugleich schwierigsten deutschen Engagement in Afghanistan die Beteiligungen an ISAF und OEF weiterhin getrennt bleiben;
- dass alle Einsätze fortlaufend evaluiert werden, damit sie nur solange dauern, wie nötig, und so früh wie möglich beendet werden.

Je ernsthafter und offener der Bundestag in diesem Sinne über sicherheitspolitische Fragen und Bundeswehreinätze debattiert, umso größer sind die Chancen, dass auch das Interesse der Bürger an der Sicherheitspolitik und den Streitkräften wieder zunimmt.

Inhalt

| | | |
|-----|---|----|
| 1. | Defizitär – die Debatte um deutsche Interessen und um Sinn und Zweck von Bundeswehreinsätzen | 1 |
| 2. | Richtungsweisend? Die Aussagen der Weißbücher zu den deutschen Interessen | 3 |
| 2.1 | Zu den Funktionen sicherheitspolitischer Weißbücher | 3 |
| 2.2 | Zur Definition des politischen Interessenbegriffs | 5 |
| 2.3 | Das Aufkommen „nationaler Interessen“ im außen- und sicherheitspolitischen Diskurs nach 1990 | 8 |
| 2.4 | Der Wandel der Interessenbestimmung zwischen 1994 und 2006 | 10 |
| 2.5 | Die Hervorhebung der Terrorismusbekämpfung im Weißbuch 2006 | 15 |
| 2.6 | Die Transformation der Marine zur „Expeditionary Navy“ | 16 |
| 2.7 | Die Bundestagsdebatte über das Weißbuch und die Perzeption in der Öffentlichkeit | 18 |
| 2.8 | Zwischenfazit | 22 |
| 3. | Entgrenzte Verteidigung? Zur Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts vom 3. Juli 2007 | 23 |
| 4. | Im Abseits des öffentlichen Interesses? Die Entsendepraxis des Bundestages | 26 |
| 4.1 | Auslandseinsätze der Bundeswehr im Spiegel des Meinungsbildes der Soldaten und der Öffentlichkeit | 26 |
| 4.2 | Der Ausnahmefall der Debatten über den Tornado-Einsatz im Frühjahr 2007 | 29 |
| 5. | Das doppelte Fazit: Die Definition deutscher Interessen muss den Vorgaben des Grundgesetzes folgen und Mandate für Auslandseinsätze bedürfen der Klarheit | 32 |
| 5.1 | Zur sicherheitspolitischen Debatte und Interessenartikulation | 33 |
| 5.2 | Zur Erteilung von Bundeswehrmandaten | 34 |
| | Literatur | 37 |

1. Defizitär – die Debatte um deutsche Interessen und um Sinn und Zweck von Bundeswehreinsätzen*

Verliert die „Bundeswehr im Einsatz“ ihren Rückhalt in der Gesellschaft? Man könnte es meinen, wenn man einer Infratest dimap-Umfrage von Ende Juli 2007 folgt, nach der zwei Drittel der Deutschen nach den Geiselnahmen vom 18. Juli einen schnellen Abzug der Truppen aus Afghanistan fordern, zehn Prozentpunkte mehr als zwei Monate zuvor (ARD-Deutschlandtrend 2008). Allerdings scheint es für die Auslandseinsätze der Bundeswehr nicht darauf anzukommen, was die Bürger¹ von ihnen halten, sondern dass die Abgeordneten des Bundestages jedes Mal mit einer breiten Mehrheit für eine neue Mission oder die Verlängerung einer schon laufenden stimmen.

Die Politiker aber müssen bisher offenbar nicht fürchten, von den Wählern dafür abgestraft zu werden, obwohl die Auslandseinsätze viel Geld und in zunehmendem Maße auch das Leben deutscher Soldaten kosten. Selbst das trübt die öffentliche Meinung meist nur für kurze Zeit und spricht dafür, dass auch der ferne Soldatentod kein Thema ist, das die Menschen hierzulande wirklich bewegt. Straft dies die berühmte Kant'sche Grundannahme des demokratischen Friedens Lügen, derzufolge „wenn [...] die Beistimmung der Staatsbürger dazu erfordert wird, um zu beschließen, ‚ob Krieg sein solle, oder nicht‘“, nichts natürlicher sei, als da sie alle Drangsale des Krieges, wie selbst zu fechten (was auch heißen kann, dass die eigenen Kinder oder Geschwister ins Gefecht geschickt werden) und dessen Kosten zu tragen haben, „sie sich sehr bedenken werden, ein so schlimmes Spiel anzufangen“ (Kant 1983: 205f)?

Diese Diskrepanz hatte Bundespräsident Horst Köhler wohl vor Augen, als er vor der Kommandeurtagung der Bundeswehr 2005 „nachdenklich“ fragte: „Die Bundeswehr wird von einer Selbstverteidigungsarmee umgebaut zu – was eigentlich? einer Armee im Einsatz? einer Interventionsarmee?“ Er fuhr dann fort: Obwohl der Bundestag bis dahin „mehr als vierzig Mal dem Einsatz bewaffneter Streitkräfte im Ausland“ zugestimmt habe, wirkten die Deutschen „von all dem kaum berührt oder gar beeindruckt. Gewiss, die Bundeswehr ist gesellschaftlich anerkannt; aber was heißt das eigentlich genau? Die Deutschen vertrauen der Bundeswehr, mit Recht, aber ein wirkliches Interesse an ihr oder gar Stolz auf sie sind eher selten. Noch seltener sind anscheinend der Wunsch und das Bemühen, den außen- und sicherheitspolitischen Wandel zu verstehen und zu bewerten, der da auf die Bundeswehr einwirkt.“ Köhler fasste diese Beobachtung höflich in dem Begriff des „freundlichen Desinteresses“ zusammen (Köhler 2005: 6).

* Die Studie entstand im Rahmen des HSFK-Forschungsprojektes „Das Bild vom demokratischen Soldaten“. Für wichtige Anregungen und konstruktive Kritik an den Entwürfen zu diesem Report danke ich herzlich Julika Bake, Hendrik Bursée, Matthias Dembinski, Sabine Mannitz, Bernhard Moltmann, Dirk Peters, Andreas Schmidt, Nico Schneider, Tabea Seidler und Simone Wisotzki.

1 Im Folgenden wird bei Begriffen, die sowohl Frauen wie Männer einschließen, um der besseren Lesbarkeit willen und nicht mit diskriminierender Absicht nur die männliche Form verwendet.

Das fast bis zur Gleichgültigkeit reichende Nachlassen des Publikumsinteresses an der Bundeswehr ist vor allem auf die Verlagerung ihres Aufgabenschwerpunktes von der Landesverteidigung zur weltweiten Präsenz zurückzuführen: Sinn und Zweck der heutigen Aufträge der Bundeswehr sind den Bürgern weniger einsichtig, als es während des Ost-West-Konfliktes der Verteidigungsauftrag war. Sine qua non war es, dass jedes Jahr um Jahr der weitaus größte Teil der jungen Männer die Wehrpflicht ableisten, was dieses Thema in jeder Familie unmittelbar präsent sein ließ. Als dies nicht mehr notwendig war und Verteidigungsminister Peter Struck (SPD) 2002 versuchte, den Verteidigungsauftrag bis zum Hindukusch auszudehnen, berührte das nicht einmal die Familien der wenigen Wehrdienstleistenden, weil nur Freiwillige in die Auslandseinsätze geschickt werden. Die von seinem Nachfolger Franz Josef Jung (CDU) vorgetragene Begründung dieser Einsätze mit „deutschen Interessen“ bleibt hingegen vage, zumal bisher keine breite öffentliche Diskussion darüber geführt wird, was es heißt, deutsche Interessen in der Welt zu vertreten, und welche Konsequenzen es für die Bürger haben könnte, wenn dadurch Konfliktlagen verschärft würden.

Jung hat bei der Einbringung des „Weißbuch(es) zur Sicherheitspolitik Deutschlands und zur Zukunft der Bundeswehr“ im Oktober 2006 eine solche Debatte gefordert. Dieser HSK-Report versteht sich als ein Beitrag dazu. Er vergleicht zunächst das Weißbuch mit seinem 1994 erschienenen letzten Vorgänger vor allem mit Blick auf ihre Aussagen zur Wahrnehmung nationaler Interessen, um eine Antwort auf die Frage des Bundespräsidenten zu finden, zu was die Bundeswehr umgebaut wird. Darüber hinaus möchte er Köhlers Befund zu der These zuspitzen: Was „deutsche Interessen“ sind und mit welchen Mitteln sie im Ausland vertreten werden sollen, interessiert die Deutschen wenig. Als demokratischer Souverän sollten sie ihren parlamentarischen Repräsentanten und der Bundesregierung aber nicht blind die Entscheidungen über Bundeswehreinsätze überlassen, zumal sie für deren Kosten, aber auch für Fehlentscheidungen letztlich alle einzustehen haben.

Die im zweiten Kapitel vorgenommene Analyse des Interessenbegriffs zeigt, wie schwammig er in den Weißbüchern verwendet wird. Dadurch eignet sich das „nationale Interesse“ dafür, außen- und sicherheitspolitisches Handeln jeglicher Art zu legitimieren. Das Bemühen um eine möglichst breite Legitimation für die „Transformation“ der Bundeswehr wird 2006 außerdem verstärkt durch das in finstersten Farben ausgemalte, undifferenzierte Bedrohungsbild „des“ internationalen Terrorismus. Ein solches Schreckensbild hatte nach dem 11. September 2001 in den USA den Kritik erstickenden Effekt des „rally around the flag“. In abgeschwächter Form scheint diese Fokussierung des Weißbuches auch hierzulande die Bereitschaft zu der eingeforderten sicherheitspolitischen Debatte zu dämpfen, denn einem kritischen Hinterfragen kann so schnell die Legitimation entzogen werden, obwohl dieses gerade den demokratischen Diskurs ausmacht. Dabei wäre diese Debatte vor allem notwendig, um der Gefahr Einhalt zu gebieten, dass aus der Bundeswehr, der 1994 vom Bundesverfassungsgericht ausdrücklich erlaubt wurde, an „strikt auf die Friedenswahrung verpflichtet(en)“ (BVerfGE 90: 349) Einsätzen teilzunehmen, eine dem Friedensauftrag des Grundgesetzes widersprechende Interventionsarmee wird. Als Beispiel dient der Umbau der Marine zu einer „Expeditionary Navy“.

Es ist in diesem Zusammenhang aber auch von Bedeutung, den Blick auf ein neues Urteil des Bundesverfassungsgerichts zu lenken (Kapitel 3), mit dem am 3. Juli 2007 der Antrag der Fraktion der Linken zurückgewiesen wurde, die Beteiligung der Bundeswehr an dem erweiterten ISAF-Mandat für verfassungswidrig zu erklären. Das Gericht nimmt darin zwar auf seine Entscheidung von 1994 Bezug, unterlässt es aber, den Anspruch der NATO auf Friedenswahrung inhaltlich näher zu prüfen. Dies kann es auch schwerlich, wenn es nicht bereit ist, zwischen „Verteidigungsauftrag“ und sonstigen „Sicherheitsinteressen“ zu trennen. Da es überdies den handelnden Staaten das Recht zuspricht, jeweils für sich zu definieren, was solche Interessen sind, verzichtet es darauf, Grenzen für die Legitimierung weltweiter Interessendurchsetzung zu ziehen.

Damit spielt das Gericht diesen Ball in das Feld der Politiker zurück. Da die Bundeswehr eine Parlamentsarmee ist, ist jedoch nicht nur die Regierung, sondern ebenso der Bundestag gefragt, den Ball aufzunehmen. Gelegenheiten dazu gibt es genug, etwa wenn die Parlamentarier über die Verlängerung bestehender Mandate der Bundeswehr oder über neue Auslandseinsätze zu entscheiden haben. Es ist zu hoffen, dass die Abgeordneten dann diese Debatten ernsthaft führen, und das heißt auch, der Verantwortung vor dem eigenen Gewissen Priorität gegenüber der Fraktions- und Koalitionsdisziplin geben, wie dies in den Debatten um den Tornado-Einsatz im Februar/März 2007 der Fall war (Kapitel 4.2). Geschieht dies, dann gibt es eine Chance, das nicht immer nur freundliche Desinteresse der Öffentlichkeit und das daraus resultierende Gefühl vieler Soldaten, keinen politischen und gesellschaftlichen Rückhalt zu haben, von dem in Kapitel 4.1 die Rede ist, zu überwinden. Letzteres ist erforderlich, weil zumindest die nicht ganz freiwillig in die Einsätze beorderten Soldaten einen Anspruch darauf haben, zu wissen, wofür sie Leib und Leben riskieren, ob sie der Verteidigung dienen oder welche Interessen sie vertreten.

Der Report schließt (Kapitel 5) mit einer Reihe von Überlegungen und Anforderungen zu der notwendigen sicherheitspolitischen Grundsatzdebatte, die dazu dienen sollen, die Rede von der Wahrnehmung deutscher Interessen und den zu diesem Zweck einzusetzenden Mitteln zu präzisieren. Konkretisiert wird dies mit Blick auf die Mandatserteilung für Auslandseinsätze durch den Bundestag.

2. Richtungsweisend? Die Aussagen der Weißbücher zu den deutschen Interessen

2.1 Zu den Funktionen sicherheitspolitischer Weißbücher

Der Begriff „Weißbuch“ geht auf die englische Bezeichnung „white paper“ für ein regierungsamtliches programmatisches Dokument zurück. In der Zeit der ersten großen Koalition gab deren Verteidigungsminister Gerhard Schröder (CDU) 1969 ein erstes, relativ schmales „Weißbuch zur Verteidigungspolitik der Bundesregierung“ heraus, das allerdings in der Öffentlichkeit kaum Beachtung fand. Sein Nachfolger Helmut Schmidt (SPD) legte im Jahr darauf „im Auftrage der Bundesregierung“ das „Weißbuch 1970 zur Sicherheit der Bundesrepublik Deutschland und zur Lage der Bundeswehr“ vor. Es war eine Bestandsaufnahme oder, wie Schmidt im Vorwort schrieb, „das Ergebnis einer Selbster-

forschung der Bundeswehr“ (Weißbuch 1970) und sollte die Sicherheitspolitik der neuen sozial-liberalen Koalition einer breiten Öffentlichkeit vorstellen sowie die von Schmidt geplante Bundeswehrreform vorbereiten. Schmidt gab als Verteidigungsminister danach 1971/72 ein weiteres Weißbuch sowie mehrere „bunte“ Bücher zu verschiedenen Teilbereichen der Sicherheitspolitik und der Bundeswehrreform heraus. Noch während der Kanzlerschaft Willy Brandts erschien das Weißbuch 1973/74, herausgegeben von Georg Leber (SPD). Unter Helmut Schmidt als Kanzler wurden bis zum Ende der sozial-liberalen Koalition außerdem noch die Weißbücher 1975/76 unter Federführung von Georg Leber und 1979 von Hans Apel (beide SPD) veröffentlicht. Alle Weißbücher zwischen 1971 und 1979 trugen den Titel „Zur Sicherheit der Bundesrepublik Deutschland und zur Entwicklung der Bundeswehr“ und sollten somit der deutschen wie der internationalen Öffentlichkeit in kurzen Abständen die Veränderungen, die es seit Helmut Schmidts Lagebeschreibung von 1970 gegeben hatte, nahe bringen.

Die schwarz-gelbe Koalition unter Helmut Kohl (CDU) setzte diese Tradition zunächst mit den Weißbüchern 1983 („Zur Sicherheit der Bundesrepublik Deutschland“) und 1985 („Zur Lage und Entwicklung der Bundeswehr“) fort, beide Male unter der Federführung von Verteidigungsminister Manfred Wörner (CDU). Die unterschiedlichen Titel sind wohl begründet. Im ersten ging es unmittelbar nach der auch durch die Auseinandersetzungen um die NATO-„Nachrüstung“ veranlassten „Wende“ von 1982 darum, die Bedrohungslage und die Mittel des Bündnisses zur Abschreckung und Verteidigung, aber auch zur Rüstungskontrolle und Abrüstung vorzustellen. Im zweiten, das mit 417 Seiten bald doppelt so dick ausfiel wie seine Vorgänger, liegt das Schwergewicht auf der Bundeswehr, ihren Teilstreitkräften und ihrer Ausrüstung sowie auf ihrem Personal und dessen Ausbildung.

Danach brachte diese Koalition aber längere Zeit kein Weißbuch mehr heraus, bis vier Jahre nach der deutschen Vereinigung Verteidigungsminister Volker Rühe (CDU) 1994 ein weiteres mit dem Titel „Weißbuch zur Sicherheit der Bundesrepublik Deutschland und zur Lage und Zukunft der Bundeswehr“ veröffentlichte, das dann bis zum Ende dieser Koalition (1998) das einzige blieb.

Die abnehmende Frequenz zwischen 1976 und 1994 hat mit einer anderen, nämlich regierungsinternen Funktion dieser Dokumente zu tun. Sie erklärt sich daraus, dass es bei einer Publikation „im Auftrage der Bundesregierung“, die auch stets ein Vorwort des Bundeskanzlers oder der Kanzlerin enthält, notwendig ist, die Positionen zwischen dem federführenden Verteidigungsministerium und den anderen mit Fragen der Sicherheitspolitik befassten Ressorts, insbesondere dem Auswärtigen Amt, abzustimmen. Da letzteres stets von einem Repräsentanten des kleineren Koalitionspartners geführt wird, d.h. bis 1998 von der FDP, sind Differenzen nicht nur den jeweiligen Aufgaben der Ressorts, sondern auch den programmatischen Ausrichtungen der Koalitionäre geschuldet. Indem die Partner bemüht sind, ihre Positionen im endgültigen Text des Weißbuches sichtbar werden zu lassen, wird dieses nach innen wie nach außen zum Ausweis ihres Einflusses auf die Sicherheitspolitik der Bundesrepublik.

Die noch längere Pause zwischen 1994 und 2006 zeigt, dass sich daran nichts geändert hat, denn während der Zeit der rot-grünen Koalition (1998-2005) erschien kein einziges

Weißbuch der Bundesregierung, obschon Verteidigungsminister Rudolf Scharping (SPD)² 2001 eines plante (Fleckenstein 2000: 15) und auch sein Nachfolger Peter Struck (SPD) im Frühjahr 2005 immerhin einen Entwurf erstellen ließ (Löwenstein 2006: 12). Dass es in beiden Fällen nicht dazu kam, hing vor allem damit zusammen, dass es in einem zentralen Punkt der Bundeswehrstruktur, der Frage der Beibehaltung der Allgemeinen Wehrpflicht, keinen Konsens zwischen SPD und Bündnis90/Die Grünen gab.³

Erst die zweite große Koalition vermochte sich wieder auf ein „Weißbuch zur Sicherheitspolitik Deutschlands und zur Zukunft der Bundeswehr“ zu verständigen, und dies relativ rasch. Schon Ende April 2006 kursierte ein Entwurf aus dem von Franz-Josef Jung (CDU) geführten Verteidigungsministerium im Internet und sorgte für eine Diskussion über einige neue oder als neu empfundene Akzente in der Darstellung der Aufgaben der Bundeswehr. Die Veröffentlichung des Entwurfs ermöglicht es, anders als bei früheren Weißbüchern, zu vergleichen, zu welchen Veränderungen es in dem von Bundeskanzlerin Angela Merkel am 25. Oktober 2006 unterzeichneten endgültigen Text gekommen ist. Auch wenn dabei nicht genau festzustellen ist, welche Änderungen auf die Einflussnahme des von Frank Walter Steinmeier (SPD) geleiteten Auswärtigen Amtes zurückgehen, so zeigen sie doch insgesamt, dass ein Weißbuch, wenn es von der gesamten Regierung vertreten werden soll, ein Kompromiss zwischen den Positionen der Koalitionspartner und somit ein Dokument ist, das beide zu verantworten haben.

Bevor im Folgenden das Weißbuch 2006 mit seinem Vorläufer von 1994 unter dem Aspekt des Wandels der Aussagen zu den „nationalen Interessen“ verglichen wird, soll zunächst der Begriff des Interesses näher betrachtet und kurz darauf eingegangen werden, warum er seit der deutschen Vereinigung im außen- und sicherheitspolitischen Diskurs an Bedeutung gewonnen hat. Sodann ist es für die Analyse der Weißbuch-Aussagen wichtig, Kriterien für die Bewertung von Interessen zu entwickeln.

2.2 Zur Definition des politischen Interessenbegriffs

Sowohl in der Alltagssprache als auch im politischen Diskurs wird der Begriff des Interesses oder der Interessen häufig und unspezifisch verwandt. Wenn wir analysieren wollen, was es damit auf sich hat, wenn in Weißbüchern vom/von deutschen oder nationalen Interesse/n die Rede ist, dann ist es notwendig, hierfür einen definitorischen Maßstab zu gewinnen. Dazu wird zunächst auf das Duden-Fremdwörterbuch zurückgegriffen. Dort findet man folgende Definitionen von Interesse(n): „1. (ohne Plural) geistige Anteil-

2 Scharping legte am 3. Mai 1999, dem Tage, an dem er die „Zukunftskommission“ unter der Leitung von Altbundespräsident Richard von Weizsäcker berief, eine „Bestandsaufnahme. Die Bundeswehr an der Schwelle zum 21. Jahrhundert“ vor, die jedoch nur von ihm und nicht von der gesamten Bundesregierung verantwortet wurde. Dieser Band hat gewisse Ähnlichkeiten mit einem Weißbuch.

3 Aus demselben Grund wurden auch die „Verteidigungspolitische(n) Richtlinien“ am 21. Mai 2003 von Struck erlassen und nicht vom Bundeskabinett insgesamt verabschiedet (Gauzy Krieger/Meyer 2003: 21).

nahme, Aufmerksamkeit; Ggs. • Desinteresse. 2. a) (meist Plural) Vorliebe, Neigung; b) Neigung zum Kauf. 3. a) (meist Plural) Bestrebung, Absicht; b) das, woran jmdm. sehr gelegen ist, was für jmdn. od. etw. wichtig od. nützlich ist, Vorteil, Nutzen“ (Duden 1982: 351). Wer von seinem oder seinen Interesse(n) spricht, verbindet damit also eine Bandbreite von bloßer Anteilnahme an etwas bis zu dessen intensivem Begehren.

Im politischen Diskurs bezeichnen die Begriffe „Interesse“ oder „Interessen“ Wünsche, Ziele und Bestrebungen handelnder Personen, Gruppen oder Staaten, sowie das, was sie für sich selbst oder diejenigen, die sie vertreten, für wichtig und nützlich halten. Das impliziert, dass diesem Etwas auch große Aufmerksamkeit gewidmet wird. Aufgrund dessen ist die vom Duden getroffene Bedeutungsunterscheidung zwischen der singularen und pluralen Verwendung von Interesse analytisch schwierig durchzuhalten.

Nationale Interessen richten sich demzufolge auf Ziele, deren Verwirklichung ein Staat, vertreten durch seine entscheidungskompetenten Institutionen, für wichtig hält. Sie müssten sich am ehesten in der jeweiligen Verfassung, also bei der Bundesrepublik Deutschland im Grundgesetz, finden lassen. Dort gibt es zwei wichtige Anhaltspunkte: 1. Die Präambel, in der der Wille

„als gleichberechtigtes Glied in einem vereinten Europa dem Frieden der Welt zu dienen“⁴ dokumentiert wird. 2. In jener Passage des Amtseides, den der Bundespräsident, der Bundeskanzler und die Minister leisten, indem sie schwören, ihre Kraft dem Wohle des deutschen Volkes zu widmen, konkret, „Schaden von ihm (zu) wenden“ und „seinen Nutzen (zu) mehren“ (Art. 56 GG, dort allerdings in umgekehrter Reihenfolge).

Den Aspekt der Schadensabwehr für unseren Zusammenhang vorzuziehen, ist insofern sinnvoll, als ihm eine elementarere Bedeutung zukommt, als der Nutzenmehrung; denn die Existenzhaltung geht der Existenzentfaltung zwingend voran.

Zu der Interessen-Dimension mit den Ausprägungen Schadensabwehr und Nutzenmehrung, zwischen denen es allerdings auch eine Grauzone gibt, treten zwei weitere Dimensionen hinzu: In der einen geht es darum, mit welchen Mitteln Interessen wahrgenommen (Aspekt der Aufmerksamkeit) oder realisiert (Aspekt der Vorteils- oder Nutzenverwirklichung) werden sollen. Der Interessenbegriff selbst sagt hierüber nichts aus. Aber im Begriff des Existenzhaltungsinteresses *Schadensabwehr* ist schon die Möglichkeit mitgedacht, dies gegebenenfalls unter Androhung oder Anwendung von Gewalt zu tun. Demgegenüber impliziert das Entfaltungsinteresse der Nutzenmehrung keineswegs im Sinne eines Nullsummenspiels, dass dies zum Schaden oder zu Lasten anderer geschieht, sodass hier vielerlei Mittel eingesetzt werden können, die nichts mit Gewalt zu tun haben. Wir können also auf der Dimension der Mittel zwischen solchen unterscheiden, die die Anwendung von Gewalt einbeziehen (Militär, Polizei) und solchen, die gewaltfrei sind. Die andere Dimension betrifft die Richtung, aus der für die Nation Schaden abgewehrt oder in der ein Mehr an Nutzen gesucht werden kann. Hier geht es darum, ob

4 Dem ging in der bis zur deutschen Vereinigung am 3. Oktober 1990 gültigen Version noch die Zielsetzung, „seine nationale und staatliche Einheit zu wahren“ voran.

die Quelle des Schadens oder Nutzens innerhalb oder außerhalb des eigenen Staatsgebietes oder der eigenen Gesellschaft zu suchen ist.

Wie der Nutzen des deutschen Volkes vermehrt werden kann und soll, wird im Grundgesetz nicht weiter vorgeschrieben. Anders verhält es sich mit der Schadensabwehr und den dafür bereitgestellten Mitteln. Hierzu gibt es eine primär auf von außen kommende Gefahren gemünzte genaue Bestimmung: „Der Bund stellt Streitkräfte zur Verteidigung auf. [...] Außer zur Verteidigung dürfen die Streitkräfte nur eingesetzt werden, sofern dieses Grundgesetz es *ausdrücklich* zulässt“, heißt es in Art. 87a, Abs. 1 und 2. Diese klar definierten Ausnahmefälle sind der innere Notstand nach Art. 87a, Abs. 4 GG sowie Katastrophen- und Unglücksfälle nach Art. 35, Abs. 2 und 3 GG. Diese zulässigen Einsätze zur Schadensabwehr im Inneren sind definitiv an die Voraussetzung gebunden, dass die Polizeien der Länder und die Bundespolizei allein nicht in der Lage sind, den Schaden zu bewältigen. Aus der Beschränkung von Streitkräfteeinsätzen auf diese Fälle ist zu folgern, dass sie für die Realisierung anderer – etwa „nur“ den Nutzen vermehrenden – nationaler Interessen nicht erlaubt sind.

Schaubild 1: Dimensionen der Schadensabwehr und Nutzenmehrung mit Beispielen

| Mittel | Schadensabwehr | | Nutzenmehrung | |
|-----------------|--|---|--|--|
| | gewalthaltig | gewaltfrei | gewalthaltig | gewaltfrei |
| Richtung: außen | militärischen Angriff abschrecken/sich verteidigen | Konzept der „gemeinsamen Sicherheit“/KSZE | militärische Intervention zur Sicherung von Rohstoffquellen (nach GG nicht zulässig) | Vereinbarung und Einhaltung von UN-Klimakonvention |
| Richtung: innen | Terroristengruppe durch Polizei gefangen nehmen | demokratische Streitkultur entwickeln | <u>Grauzone</u> : Polizeiliche Hausdurchsuchung bei Korruptionsverdacht | Förderung der Steuermoral durch gerechtes Steuersystem |

Von einer „impliziten Ausdrücklichkeit“ (Jaberg 2006: 26) kann darüber hinaus nur in Bezug auf Einsätze ausgegangen werden, denen die Friedensnorm der Präambel in Verbindung mit der Bestimmung des Art. 24, Abs. 2 GG zugrunde liegt. Ihm zufolge kann sich der Bund „zur Wahrung des Friedens einem System gegenseitiger kollektiver Sicherheit einordnen“. Dabei wird er „in die Beschränkungen seiner Hoheitsrechte einwilligen, die eine friedliche und dauerhafte Ordnung in Europa und zwischen den Völkern der Welt herbeiführen und sichern“. Entgegen der Subsumierung der NATO unter den Begriff „System gegenseitiger kollektiver Sicherheit“ im Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 12. Juli 1994 (BVerfGE 90: 347ff) wird in diesem Report (vgl. auch Meyer 2004: 10f) davon ausgegangen, dass nur die Vereinten Nationen ein solches System darstellen, während die NATO von ihrem Ursprung her – wie es die für sie nach wie vor gebräuchliche Umschreibung „das transatlantische Bündnis“ auch verdeutlicht – ein System kollektiver Verteidigung ist. Die NATO kann allerdings im Auftrag der Vereinten Nationen stellvertretend für diese handeln. Wenn deutsche Streitkräfte in einem solchen Fall eingesetzt werden, dann geschieht es in einem übergeordneten Interesse.

2.3 Das Aufkommen „nationaler Interessen“ im außen- und sicherheitspolitischen Diskurs nach 1990

Schon bald nach der Zeitenwende von 1989/1990 und der deutschen Vereinigung wurde insbesondere im Umfeld der Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP) und der Deutschen Gesellschaft für Auswärtige Politik (DGAP) das Bedürfnis artikuliert, „nationalen Interessen“ mehr Gewicht in der deutschen Außen- und Sicherheitspolitik zu geben.⁵ Bei der SWP förderte das Verteidigungsministerium Sonderforschungsvorhaben, um die „neuen sicherheitspolitischen Rahmenbedingungen und Konstellationen, Risiken und Konfliktformen sowie (die) verfügbaren Instrumente internationaler Sicherheitspolitik“ zu untersuchen (Nerlich 1992: 9). Deren Ergebnisse wurden 1992 in einem umfangreichen Sammelband publiziert, der fünf Beiträge zur „Interessenanalyse“ enthält (Heydrich et al. 1992: 735-812). Etwa zur selben Zeit begann die DGAP mit einer Reihe von Tagungen zu „Deutschlands neuer Außenpolitik“. Aus ihnen gingen vier Sammelbände hervor, von denen der dritte dem Thema „Interessen und Strategien“ gewidmet ist und mit einem Beitrag von Christian Hacke über „Nationales Interesse als Handlungsmaxime für die Außenpolitik Deutschlands“ (Hacke 1996: 3-13) eingeleitet wird.

Hacke hatte schon 1993 die aktualisierte Neuauflage seines 1988 erschienenen Buches „Weltmacht wider Willen“ um ein vehementes Plädoyer für das nationale Interesse ergänzt: „Jetzt ist es nötig, ein modernes nationales Interesse in Deutschland in unsere integrationspolitischen Traditionslinien der Außenpolitik einzubetten“ (Hacke 1993: 545). Dementsprechend formulierte der an der Bundeswehruniversität Hamburg lehrende Professor sieben „grundlegend(e) und unverzichtbar(e)“ außenpolitische Interessen. Sie werden hier vor allem deshalb ausführlich referiert, weil sie allem Anschein nach ein Jahr später als Vorbild für die Liste von Interessen im Weißbuch 1994 dienten. Hackes Liste lautet:

- „1. die Sicherheit und Wohlfahrt der Menschen, der Umwelt und des Territoriums;
2. militärische Abschreckung und Kriegsverhütung [...] in der NATO;
3. Aufrechterhaltung und Ausbau der politischen Integration Deutschlands in Westeuropa;
4. der Aufbau einer gesamteuropäischen Friedensordnung;
5. das Interesse an einem weltweiten freien und offenen Handelssystem und die Vermeidung von einseitigen politischen oder wirtschaftlichen Abhängigkeiten;
6. weltweite Interessen an Friedenssicherung und Kriegsverhinderung;
7. die neuen globalen Probleme wie Ökologie, Kriminalität, Bevölkerungswachstum bedürfen einer besonderen Prioritätensetzung [...]“ (Hacke 1993: 560).

Aufgrund der erklärten Einbettungsabsicht ist diese Liste gegenüber dem, was kurz vor und nach 1989/90 die Außen- und Sicherheitspolitik der Bundesrepublik bestimmte, keineswegs revolutionär und auch nicht in einem engeren Sinne so national, wie es der Begriff der „nationalen Interessen“ vermuten lassen könnte. Vielmehr beruft Hacke sich aus-

5 Eine nützliche Übersicht über die politikwissenschaftliche Diskussion der ersten fünf Jahre nach 1990 gibt Peters (1997).

drücklich auf Dieter Senghaas, der in der damaligen Diskussion um die Interessen deutscher Außenpolitik hervorgehoben hatte, dass sie „verflochtene Interessen“ seien (Hacke 1993: 558; Senghaas 1995: 31-37). Mit solcher Unbestimmtheit gerät aber der Interessenbegriff zu einem Passepartout und die Liste zu einem Wunschzettel für „alles Gute“.

Die Rede von den „nationalen“ oder „deutschen“ Interessen stand in den 1990er Jahren auf der linken, eher internationalistisch ausgerichteten Seite des politischen Spektrums im Verruf, an nationalistische Traditionen, wenn nicht gar Schlimmeres anzuknüpfen. Insofern überraschte es, als der Bundeskanzler der rot-grünen Koalition Gerhard Schröder (SPD) von Anfang an keine Hemmung zeigte, von deutschen Interessen zu sprechen. 1999 erklärte er vor der DGAP, „jede Außenpolitik, die behauptet, keine Interessen zu verfolgen, wäre reine Heuchelei“, betonte dann aber wenige Sätze später: „Die Zeit des deutschen ‚Sonderwegs‘ und seiner verhängnisvollen Folgen ist nicht nur wegen der Integration Deutschlands in Europa, sondern sogar wegen fortgeschrittener Erkenntnis bei den Deutschen und bei den Nachbarn ein für alle Mal vorbei. Deutsche Außenpolitik sollte eine Politik des ‚aufgeklärten Eigeninteresses‘ sein“ (zit. nach Gerlach 2006: 77).

Dies hinderte Schröder nicht, während der Irakkrise und des zeitgleichen Bundestagswahlkampfes 2002 gemeinsam mit dem damaligen SPD-Fraktionsvorsitzenden Franz Müntefering statt des „Sonderwegs“ den Begriff des „deutschen Weges“ zu kreieren (Gerlach 2006: 174), um eine außenpolitische Alleinstellung zu bezeichnen. Sie reichte bis „zu einem ‚Nein‘ zum Sicherheitsrat selbst“, als Schröder eine Beteiligung an militärischen Maßnahmen gegen den Irak sogar „für den Fall eines UN-Mandates kategorisch ausschloss.“ Das nannte Hanns W. Maull einen „unilateralistische(n) Sündenfall, der den traditionellen, prinzipiell multilateralistischen Orientierungen der deutschen Außenpolitik ... zuwiderlief“ (Maull 2004: 17). Mehr noch, es schadete auch dem schon von der konservativ-liberalen Vorgängerregierung Kohl/Kinkel artikulierten und von Schröder übernommenen Interesse Deutschlands an einem Ständigen Sitz in diesem Gremium.⁶

Allerdings machte Schröders Bekenntnis zur Interessenvertretung in seinem Kabinett nicht Schule. Nachdem sich die weltpolitische Lage während der 1990er Jahre grundlegend gewandelt hatte und deutsche Soldaten immer häufiger an Auslandseinsätzen teilnahmen, bezeichnete Verteidigungsminister Struck (SPD), kurz nachdem die rot-grüne Koalition 2002 wieder gewählt worden war, den bisherigen Verteidigungsauftrag der Bundeswehr nach Art. 87a Abs. 1 GG als nicht mehr realistisch. Zugleich versuchte er, ihn global auszudehnen: „Deutschland wird auch am Hindukusch *verteidigt*“ (Struck 2003, Hervorhebung B.M.). Er hätte auch erklären können, eine militärische Präsenz am Hindukusch liege in deutschem *Interesse*. Aber Struck sprach im Zusammenhang mit den

6 Dies schlug sich 2005 auch darin nieder, dass der gemeinsam von Brasilien, Deutschland, Indien und Japan vorgetragene Antrag auf Vergrößerung des Sicherheitsrates und Aufrücken dieser vier Länder in den Kreis der Ständigen Mitglieder abgelehnt wurde.

Auslandseinsätzen immer wieder von einem „erweiterten Verständnis von Verteidigung“.⁷ Dies geschah einerseits aus der Erkenntnis heraus, mit einer anderen Wortwahl das Korsett des Art. 87a Abs. 2 GG zu sprengen, wonach Einsätze der Bundeswehr „außer zur Verteidigung“ nur zulässig sind, „soweit dieses Grundgesetz es ausdrücklich zulässt“ (s. o., 2.2). Andererseits versprach Struck sich damit eine größere Legitimation und vor allem eine Zustimmung in der rot-grünen Wählerschaft für diese Einsätze, die ihnen unter dem Label „Interessenvertretung“ womöglich versagt worden wäre.

Anders als Struck verwendet sein CDU-Nachfolger Jung den Begriff des „deutschen Interesses“ oder der „deutschen Interessen“ völlig unbefangen und dementsprechend undifferenziert. Daher überrascht es nicht, dass sich der Begriff auch im Weißbuch 2006 an zahlreichen Stellen findet, an denen die Ausrichtung der Sicherheitspolitik und die Aufgaben der Streitkräfte beschrieben werden.⁸

2.4 Der Wandel der Interessenbestimmung zwischen 1994 und 2006

Das Weißbuch 1994 war relativ bald nach der deutschen Vereinigung am Ende der Ost-West-Konfrontation aufgelegt worden. Deshalb beschrieb es die sich daraus ergebende Veränderung der deutschen Interessenlage relativ lapidar: „Zur Zeit der Teilung Deutschlands und des Kalten Krieges hatten der Schutz vor der kommunistischen Bedrohung, die feste Integration in die Gemeinschaft der westlichen marktwirtschaftlichen Demokraten, der Wiedergewinn der Einheit in Frieden und Freiheit und der Souveränität Deutschlands überragende Bedeutung. Diese Ziele sind erreicht“ (Weißbuch 1994: 42).

Danach werden fünf „zentrale Interessen“ der Außen- und Sicherheitspolitik genannt. Sie sollen im Folgenden mit denen des Weißbuches vom Oktober 2006 verglichen werden. Zwar wird in beiden Weißbüchern auf eine Nummerierung verzichtet. Doch es kann davon ausgegangen werden, dass es sich um bewusste Reihungen handelt, weshalb sie hier für die vergleichende Analyse mit Nummern versehen wurden, die ihrer Reihenfolge entsprechen.

7 So erläuterte er seinen Hindukusch-Ausspruch am 15. Oktober 2003 in einem Festvortrag anlässlich der Übergabe der Diplome an den ersten Masterstudiengang am Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg wie folgt: „Ich habe gesagt, dass unsere Sicherheit auch am Hindukusch verteidigt wird. Ich denke, die meisten haben verstanden, dass es mir nicht darum geht, die Bundeswehr nun leichtfertig in jeden internationalen Einsatz zu schicken. Dies wäre zweifellos eine falsche Interpretation des erweiterten Verständnisses von Verteidigung. Warum wohin? Dies ist die Schlüsselfrage, wie sie sich immer neu stellt. Und die die Bundesregierung bzw. der Bundestag jedes Mal erneut souverän entscheiden, wenn die Vereinten Nationen, die NATO oder die EU uns darum bitten. „Nicht überall und jederzeit“ dieses Prinzip wird ganz ohne Zweifel auch künftig unser internationales Engagement prägen. Denn unsere Verantwortung wird weiterhin im Kern durch unsere Möglichkeiten bestimmt“ (Struck 2004: 113-117).

8 Das Register des Weißbuches verweist auf 16 von 169 Textseiten, auf denen der Begriff des Interesses jedoch zum Teil mehrfach vorkommt.

Tabelle 1: Synopse der Aussagen zu den deutschen Interessen

| Weißbuch 1994 | Weißbuch 2006 |
|---|--|
| <p>Hinführende Sätze im Abschnitt „<i>Werte und Interessen</i>“: „Die im Grundgesetz vorgegebenen Werte leiten die Interessen, an denen sich Deutschland in seinem sicherheitspolitischen Handeln orientiert. Mit dem Auftrag zur Wahrung des Friedens, zur Einigung Europas, zur friedlichen Streitregelung und zur Einordnung in ein System kollektiver Sicherheit hat das Grundgesetz wesentliche Eckpunkte für die Festlegung der deutschen Sicherheitsinteressen gesetzt. [...] Die Außen- und Sicherheitspolitik Deutschlands wird von fünf zentralen Interessen geleitet:“</p> | <p>Hinführende Sätze im Abschnitt „<i>Werte, Interessen und Ziele deutscher Sicherheitspolitik</i>“: „Das Grundgesetz setzt mit dem Auftrag zur Wahrung des Friedens, zur Einigung Europas, zur Beachtung und Stärkung des Völkerrechts, zur friedlichen Streitbeilegung und zur Einordnung in ein System gegenseitiger kollektiver Sicherheit unverändert gültige Orientierungspunkte. Die Sicherheitspolitik Deutschlands wird von den Werten des Grundgesetzes und dem Ziel geleitet, die Interessen unseres Landes zu wahren, insbesondere:“</p> |
| <p>(1) „die Bewahrung von <i>Freiheit, Sicherheit und Wohlfahrt der Bürger</i> Deutschlands und der <i>Unversehrtheit seines Staatsgebietes</i>;“</p> | <p>(1) „<i>Recht und Freiheit, Demokratie, Sicherheit und Wohlfahrt für die Bürgerinnen und Bürger</i> unseres Landes zu bewahren und sie vor Gefährdungen zu schützen,“ (2) „die <i>Souveränität und die Unversehrtheit des deutschen Staatsgebietes</i> zu sichern.“</p> |
| <p>(2) „die Integration mit den europäischen Demokratien in der <i>Europäischen Union</i>; denn <i>Demokratie, Rechtsstaatlichkeit und Wohlstand in Europa bedeuten Frieden und Sicherheit auch für Deutschland</i>;“</p> | <p>(nach den Punkten im Fließtext): „Ein weiteres vorrangiges Ziel [...] ist [...] die Stärkung des europäischen Stabilitätsraums durch <i>Festigung und Ausbau der Europäischen Integration</i> [...].“</p> |
| <p>(3) „das dauerhafte, <i>auf eine Wertegemeinschaft und gleichgerichtete Interessen gegründete transatlantische Bündnis</i> mit den Vereinigten Staaten als Weltmacht; denn das Potential der USA ist für die internationale Stabilität unverzichtbar;“</p> | <p>(nach den Punkten im Fließtext): „Die zukunftsgerichtete Gestaltung der <i>transatlantischen Partnerschaft im Bündnis</i> und die Pflege des engen und vertrauensvollen Verhältnisses zu den USA bleiben zentrales Ziel deutscher Außen- und Sicherheitspolitik. Die Grundfragen der europäischen Sicherheit können auch künftig nur gemeinsam mit den USA beantwortet werden.“</p> |
| <p>(4) „eine auf Ausgleich und Partnerschaft bedachte Heranführung unserer östlichen Nachbarstaaten an westliche Strukturen und die Gestaltung einer neuen, <i>alle Staaten Europas umfassenden kooperativen Sicherheitsordnung</i>;“</p> | <p>(nach den Punkten im Fließtext): „Deutsche Sicherheitspolitik ist multilateral angelegt. <i>Gemeinsam mit den Mitgliedstaaten der EU tritt Deutschland für einen wirksamen Multilateralismus ein</i>. [...] Deutschland nimmt [...] seine sicherheitspolitischen Interessen vor allem in internationalen und supranationalen Institutionen wahr und gestaltet deren Politik aktiv mit.“</p> |
| <p>(5) „die <i>weltweite Achtung des Völkerrechts und der Menschenrechte</i> und eine <i>auf marktwirtschaftlichen Regeln basierende gerechte Weltwirtschaftsordnung</i>; denn die Sicherheit der einzelnen Staaten ist nur in einem System globaler Sicherheit mit Frieden, Recht und Wohlergehen für alle gewährleistet.“</p> | <p>(5) „zur <i>Achtung der Menschenrechte und Stärkung der internationalen Ordnung auf der Grundlage des Völkerrechts</i> beizutragen,“ (6) „den <i>freien und ungehinderten Welthandel als Grundlage unseres Wohlstands</i> zu fördern und dabei die Kluft zwischen armen und reichen Weltregionen überwinden zu helfen.“</p> |
| | <p>(3) „<i>regionalen Krisen und Konflikten</i>, die Deutschlands Sicherheit beeinträchtigen können, wenn möglich <i>vorzubeugen und zur Krisenbewältigung</i> beizutragen;“</p> |
| | <p>(4) „<i>globalen Herausforderungen</i>, vor allem der Bedrohung durch den internationalen <i>Terrorismus</i> und die Weiterverbreitung von <i>Massenvernichtungswaffen</i>, zu begegnen [...]“.</p> |

Aufgrund der Überschriften der beiden einschlägigen Kapitel in den Weißbüchern 1994 und 2006 wäre zu erwarten, dass in den Texten zwischen Interessen, Zielen und Werten hinlänglich unterschieden wird. Doch dies ist nicht der Fall. Beide Kataloge nennen eingangs jene einschlägigen Bestimmungen des Grundgesetzes, die unter dem Aspekt des außen- und sicherheitspolitischen Handelns die Wertordnung der Bundesrepublik Deutschland verkörpern: Wahrung des Friedens, Einigung Europas, friedliche Streitregelung und Einordnung in ein System kollektiver Sicherheit. Beide Weißbücher beginnen dann ihre Aufzählung mit einem bzw. zwei Punkten, die man am ehesten als Ausdruck eines vitalen Interesses bezeichnen könnte, aus dem ein Verteidigungsauftrag abzuleiten wäre, „der Bewahrung von Freiheit, Sicherheit und Wohlfahrt der Bürger Deutschlands und der Unversehrtheit seines Staatsgebietes“.

Im Weißbuch 1994 geht die Reihenfolge der fünf „zentralen Interessen“ von der Nation über die Europäische Union und die transatlantische Gemeinschaft zu denjenigen europäischen Ländern, die zu diesem Zeitpunkt noch nicht Mitglieder von EU und NATO waren, dies aber werden wollten und nach dem Willen der Bundesregierung auch sollten, bis zum globalen Anspruch auf Achtung des Völkerrechts, der Menschenrechte und der Marktwirtschaft. Durch die Wahl des Begriffes „zentrale Interessen“ bleibt unausgesprochen, bei welchen davon es sich um vitale oder elementare handelt, die zu wahren, einen Rückgriff auf militärische Mittel erforderlich machen könnte, und bei welchen es darum geht, einen möglichst großen Nutzen aus der veränderten weltpolitischen Lage nach 1989/90 zu ziehen, was die Anwendung von Gewalt erübrigt oder sogar ausschließt. Allerdings legen die Formulierungen der Punkte 2 bis 5 dieser Liste letzteres nahe.

Der insgesamt schlüssigen Folge vom nahe Liegenden zum Fernen entsprechen im Großen und Ganzen auch die etwas später aufgeführten „Ziele“, an denen die Sicherheitspolitik ausgerichtet sein sollte (Weißbuch 1994: 44ff). Dabei ist kein inhaltlicher Unterschied zu den vorher formulierten Interessen auszumachen, sondern nur aus dem Sprachduktus zu schließen, dass es sich nunmehr um operative Ziele handeln könnte. In der Abfolge rangieren in diesem zweiten Katalog der „nordatlantische Sicherheitsverbund mit den USA“ und „die Stärkung der NATO“ vor der EU, wobei betont wird, dass es eine „gleichberechtigte Partnerschaft zwischen einem geeinten Europa und Nordamerika“ geben solle. Zu den Zielen gehörten damals weiterhin der Ausbau der EU mit einer Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik und einer Europäischen Sicherheits- und Verteidigungsidentität sowie der Ausbau und die Entwicklung der WEU als Verteidigungskomponente der EU und als europäischer Pfeiler der NATO, die Stärkung der UNO, der damals noch KSZE genannten „regionalen Abmachung“, sowie dies abrundend die „Festigung und Ausbau einer regional und global wirksamen Sicherheitsordnung einander ergänzender und stärkender Organisationen.“ Schließlich werden die „Fortsetzung eines an dem Ziel vorausschauender Konfliktverhütung orientierten Rüstungskontrollprozesses“ und die „Förderung der Demokratisierung und des wirtschaftlichen und sozialen Fortschrittes in Europa und weltweit“ genannt. Dies alles entspricht noch der auf ganz Europa und eine neue Weltordnung bezogenen Aufbruchstimmung kurz nach Ende des Kalten Krieges. Mehr noch, der am Weltfrieden und der europäischen Einigung ausgerichteten Präambel des Grundgesetzes folgend wird das Schwergewicht auf die internationalen Organisationen und somit auf eine kooperative Interessenvertretung gelegt. Für die

Bundeswehr relevant sind unter den genannten Zielen nur die auf die NATO und die WEU bzw. Europäische Sicherheits- und Verteidigungsidentität bezogenen.

Im Weißbuch 2006 stehen ebenfalls die elementaren Interessen am Anfang. Doch sie werden hier genauso wenig wie im Weißbuch 1994 von den qualitativ anders gearteten weiteren Interessen erklärend oder wenigstens optisch abgesetzt. Dadurch, dass sie anders als im Weißbuch 1994 auf zwei Punkte aufgeteilt wurden, erhält das, was man den klassischen Verteidigungsauftrag nennen könnte, in der Liste scheinbar ein größeres Gewicht, doch faktisch besitzt es heute so wenig wie 1994 eine aktuelle Bedeutung. Darauf wird auch in beiden Weißbüchern mehrfach hingewiesen.

Bei den daran anschließenden Interessen zeigen sich andere Schwerpunkte als 1994: Auf Platz drei steht die regionale Krisen- und Konfliktbewältigung, wobei erst aus dem dann folgenden Punkt klar wird, dass das Wort „regional“ nur das Ausmaß und nicht die Lage eines Krisenherdes bezeichnet. Dort geht es nämlich um „globale Herausforderungen“, unter denen der internationale Terrorismus und die Weiterverbreitung von Massenvernichtungsmitteln gleichgewichtig genannt werden. Fünftens folgen die Achtung der Menschenrechte und die Stärkung der internationalen Ordnung auf der Grundlage des Völkerrechts und sechstens die Förderung des „freien und ungehinderten Welthandels als Grundlage unseres Wohlstandes“, wobei geholfen werden soll, „die Kluft zwischen armen und reichen Weltregionen“ zu überwinden. Es ist aus der Aufzählung nicht ersichtlich, welches Gewicht diese vier Punkte im Vergleich zu den vorher genannten verteidigungsbezogenen haben, ebenso wenig, ob diese Interessen mit Hilfe der Bundeswehr durchgesetzt werden sollen. Aber während der Wohlstand 1994 noch sowohl für das EU-Europa als auch weltweit als Voraussetzung für Frieden und Sicherheit angesehen wurde, soll 2006 der freie und ungehinderte Welthandel nur noch als „Grundlage *unseres* Wohlstandes“ gefördert werden, was zumindest die Deutung zulässt, dass hierfür ein militärisches Vorgehen nicht ausgeschlossen wird, zumal Frieden und Sicherheit in diesem Zusammenhang nicht mehr vorkommen. Die Hilfe bei der Überwindung der Kluft zwischen armen und reichen Weltregionen wird – mit einem „dabei“ verbunden – wie ein automatischer Nebeneffekt unserer Wohlstandsmehrung beschrieben, ohne dass weiter erläutert würde, wie das erreicht werden soll.

Zwei „zentrale Interessen“ von 1994 tauchen in der aktuellen Liste nicht mehr auf, der europäische Einigungsprozess und das transatlantische Verhältnis. Beide werden jedoch im anschließenden Fließtext bei den Konstanten der Sicherheitspolitik und als „bleiben(des) zentrales“ bzw. „weiteres vorrangiges Ziel“ erwähnt (Weißbuch 2006: 28). Auch hier wird nicht deutlich, warum einerseits von Interessen und andererseits von Zielen die Rede ist.

Unter den „globalen Herausforderungen“ hebt das Weißbuch 2006 die Bedrohung durch den internationalen Terrorismus und die Weiterverbreitung von Massenvernichtungswaffen hervor. Zu letzteren gibt es im Weißbuch jedoch in sich widersprüchliche Aussagen: „Das gemeinsame Bekenntnis der Bündnispartner zur Kriegsverhinderung und die glaubwürdige Demonstration von Bündnissolidarität und fairer Lastenteilung erfordern es, dass Deutschland bei der nuklearen Teilhabe einen seiner Rolle im Bündnis und der im Strategischen Konzept von 1999 vereinbarten Grundsätze entsprechenden Beitrag

leistet. Gleichzeitig hält die Bundesregierung an dem Ziel der weltweiten Abschaffung aller Massenvernichtungswaffen fest, auf die Deutschland völkerrechtlich verbindlich verzichtet hat“ (Weißbuch 2006: 37).⁹

Im Zusammenhang der Interessenwahrung gegenüber globalen Herausforderungen stand im Entwurf des Verteidigungsministeriums:

„Aufgrund seiner Größe, Bevölkerungszahl, Wirtschaftskraft und seiner geografischen Lage in der Mitte des Kontinentes fällt dem vereinigten Deutschland eine *zentrale* Rolle für die künftige Gestaltung Europas und darüber hinaus zu. Dies erfordert, dass Deutschland seine Interessen vor dem Hintergrund der globalen Veränderungen wahrnimmt und sich aktiv für eine bessere und sichere Welt einsetzt“ (Weißbuch-Entwurf 2006: 3, Hervorhebung B.M.).

In dem auch vom Auswärtigen Amt redigierten Text wurde im ersten Satz das Wort „zentral“ durch „wichtig“ ersetzt und der zweite Satz gestrichen (Weißbuch 2006: 21). Einige Absätze weiter heißt es ebenfalls ein gutes Stück bescheidener:

„Der Prozess globaler Veränderung wird anhalten. [...] Deutschland stellt sich gemeinsam mit seinen Partnern und Verbündeten den Herausforderungen des Wandels und gestaltet ihn entsprechend seiner Verantwortung und seinen Interessen mit. [...] Deutschland, dessen wirtschaftlicher Wohlstand vom Zugang zu Rohstoffen, Waren und Ideen abhängt, hat ein *elementares* Interesse an einem friedlichen Wettbewerb der Gedanken, an einem offenen Welthandelssystem und freien Transportwegen. [...] Die Kehrseite des freien Austauschs von Informationen und Ideen liegt im Risiko der illegalen Aneignung und des Missbrauchs von sensiblem Wissen, Technologien und neuen Fähigkeiten durch Staaten, nichtstaatliche Akteure, den internationalen Terrorismus oder organisierte Kriminalität. Als Folge sind Deutschlands politische und wirtschaftliche Strukturen sowie seine kritische Infrastruktur verwundbarer geworden, nicht zuletzt mit Blick auf kriminelle Aktivitäten, terroristische Anschläge oder militärische Angriffe aus dem oder gegen den Cyber-Raum. *Allerdings kann diesen neuartigen Risiken weder allein noch vorrangig mit militärischen Mitteln begegnet werden*“ (Weißbuch 2006: 22f, Hervorhebung B.M.).

Es ist positiv zu vermerken, dass das Weißbuch an dieser Stelle sämtlichen Erwartungen bzw. Befürchtungen entgegentritt, dass die Bundeswehr für alles zuständig sei oder sein wolle. Doch weil vorher das Interesse an einem friedlichen Wettbewerb der Gedanken, an offenem Welthandel und freien Transportwegen als „elementar“ bezeichnet wurde, bleibt in diesem Teil des Weißbuches die Frage, zu welchen Zwecken oder zur Wahrnehmung welcher Interessen die Bundeswehr eingesetzt werden soll, unbeantwortet.

9 Im Weißbuch-Entwurf hatte es über die „nukleare Teilhabe“ sogar geheißen: „Das gemeinsame Bekenntnis der Bündnispartner zur Kriegsverhinderung, die glaubwürdige Demonstration der Bündnissolidarität und das nukleare Streitkräftepotenzial erfordern auch in Zukunft deutsche Teilhabe an den nuklearen Aufgaben. Dazu gehören die Stationierung von verbündeten Nuklearstreitkräften auf deutschem Boden, die Beteiligung an Konsultationen sowie die Bereitstellung von Trägermitteln“ (Weißbuch-Entwurf 2006: 20). Diese Aussage war jedoch frühzeitig auf Kritik gestoßen und wurde aus dem endgültigen Text gestrichen.

2.5 Die Hervorhebung der Terrorismusbekämpfung im Weißbuch 2006

Terrorismusbekämpfung nimmt in der obigen Interessenliste unter den globalen Herausforderungen eine zentrale Stelle ein. Sie ist offenbar erst nach dem 11. September 2001 in das Zentrum der sicherheitspolitischen Aufmerksamkeit gerückt. Die verallgemeinernde Formel von „dem internationalen Terrorismus“, wie sie von Bundeskanzlerin Merkel schon im Geleitwort (2, Hervorhebung B.M.), aber auch an verschiedenen Stellen des Weißbuchtextes selbst immer wieder verwandt wird, kennzeichnet ein neues Bedrohungsbild, das in den finstersten Farben ausgemalt wird:

„Sie (die Anschläge am und seit dem 11. September 2001, B.M.) unterstreichen, dass derzeit die unmittelbarste Gefahr für unsere Sicherheit vom internationalen, planvoll handelnden, in länderübergreifenden Netzwerken verbundenen Terrorismus ausgeht. [...] Deutschland kann sich dieser Gefahr nicht entziehen. Immer wieder haben auch Deutsche bei Anschlägen ihr Leben verloren“ (Weißbuch 2006: 25).

In dem Teil des Weißbuches, der sich speziell mit der Bundeswehr und ihrem „Auftrag“ befasst, heißt es im Anschluss an den klassischen Verteidigungsauftrag:

„Angesichts der wachsenden Bedrohung des deutschen Hoheitsgebietes durch terroristische Angriffe gewinnt der Schutz der Bevölkerung und der Infrastruktur an Bedeutung. Er stellt zusätzliche Anforderungen an die Bundeswehr bei der Aufgabenwahrnehmung im Inland und damit an ihr Zusammenwirken mit den für die innere Sicherheit zuständigen Stellen des Bundes und der Länder“ (Weißbuch-Entwurf 2006: 53f; Weißbuch 2006: 70).

Offenbar war diese Formulierung der SPD im Entwurf unspezifisch genug, sodass sie sie durchgehen ließ, obwohl es zwischen beiden Koalitionsparteien hinsichtlich der Aufgabenwahrnehmung im Inland erhebliche Meinungsverschiedenheiten gibt.

Anders verhält es sich bei der Beschreibung der „Aufgaben“ der Bundeswehr. Dort gibt es bedeutende Unterschiede zwischen dem Entwurf und dem endgültigen Text:

„Die Abwehr terroristischer und anderer asymmetrischer Bedrohungen innerhalb Deutschlands ist heute vorrangig eine Aufgabe der Innenbehörden von Bund und Ländern. Die Bundeswehr hält hierzu Kräfte und Mittel entsprechend der Risikobewertung bereit. Sie kann immer dann im Rahmen geltender Gesetze zum Einsatz kommen, wenn nur sie über die erforderlichen Fähigkeiten verfügt oder wenn der Schutz der Bevölkerung und gefährdeter Infrastruktur nur durch sie möglich ist. Grundwehrdienst Leistende sowie Reservisten kommen dabei in ihrer klassischen Rolle zum Einsatz: dem Schutz ihres Landes und ihrer Mitbürger“ (Weißbuch-Entwurf 2006: 54f).

Im endgültigen Text ist im ersten Satz das „heute“, das sich unter der Perspektive der von den Unionsparteien gewünschten Ausweitung des Einsatzgebietes nach innen auch als ein bedauerndes „heute noch“ lesen lässt, gestrichen, ebenso der Satz über die Grundwehrdienst Leistenden und Reservisten, der als eine Rechtfertigung für die Beibehaltung der Wehrpflicht angesehen wurde, die zumindest in diesem Zusammenhang dem Verständnis der SPD nicht entsprach. Auch die beiden Sätze dazwischen wurden so umformuliert, dass sie die Einsatzoption im Inneren im Rahmen der Amtshilfe nach Art. 35, Abs. 2 GG verfassungskonform beschreibt, wodurch die nun nicht mehr erwähnte Risikobewertung dort bleibt, wo sie – wie in Kapitel 2.2 schon dargestellt – für solche Fälle hingehört, bei den anfordernden Ländern:

„Jedoch kann die Bundeswehr zu ihrer Unterstützung mit den von ihr bereitgehaltenen Kräften und Mitteln immer dann im Rahmen geltenden Rechts zum Einsatz kommen, wenn nur mit ihrer Hilfe eine derartige Lage bewältigt werden kann, insbesondere wenn nur sie über die erforderlichen Fähigkeiten verfügt oder wenn die zuständigen Behörden erst zusammen mit Kräften der Bundeswehr den Schutz der Bevölkerung und gefährdeter Infrastruktur sicherstellen können“ (Weißbuch 2006: 72).

2.6 Die Transformation der Marine zur „Expeditionary Navy“

Während im Abschnitt über die Aufgaben der Bundeswehr summierend auch „die Überwachung des deutschen Luft- und Seeraumes sowie (die) Unterstützung anderer Ressorts bei deren Wahrnehmung luft- und seehoheitlicher Aufgaben“ (Weißbuch 2006: 72f) erwähnt werden, fehlt in dem der Marine gewidmeten Abschnitt des Kapitels 6 „Organisation“ jede Aussage zu Aufgaben dieser Art. Stattdessen heißt es dort:

„Zu den Herausforderungen für Deutschland gehört es, sowohl konventionellen als auch asymmetrischen seewärtigen Bedrohungen unserer Sicherheit entgegentreten zu können. Die dafür benötigten maritimen Fähigkeiten der Bundeswehr stellt die Marine bereit.“

Dies könnte man wegen der Nennung „seewärtige(r) Bedrohungen unserer Sicherheit“ noch als auf das eigene maritime Hoheitsgebiet bezogen verstehen. Doch dann folgt ein Satz, der Zweifel daran aufkommen lässt: „Dazu entwickelt sich die Marine im Zuge der Transformation der Bundeswehr zu einer ‚Expeditionary Navy‘“ (Weißbuch 2006: 131, Hervorhebung B.M.).

Der Prozess der – 1994 noch „Neuausrichtung“ genannten – Transformation von einer „ehemals für den Ostseeraum optimierte(n) maritime(n) Fähigkeit, die Entfaltung umfangreicher gegnerischer Streitkräfte in diesem Seegebiet zu verhindern“, zu einer Marine, die „im Bündnisrahmen einen eigenständigen und sichtbaren Beitrag zur Aufrechterhaltung des Prinzips der ‚Freiheit der Meere‘, insbesondere jedoch für maritime Maßnahmen in der internationalen Krisenbewältigung“ leistet, wird so schon im Weißbuch 1994 (120ff) beschrieben.¹⁰ Dort wird auch ein Hauptargument für die weltweite Marinepräsenz genannt, die „Abhängigkeit vom sicheren Außenhandel über See“ (120). Da die Bundesrepublik Deutschland auch zu dieser Zeit schon eine der führenden Welthandelsnationen war, ist zu vermuten, dass in diesem Kontext in erster Linie an die Begleitung von Handelsschiffen durch Krisenregionen gedacht war.

Die „Neuausrichtung“ nahm ihren Anfang mit der Marineoperation „Southern Cross“ vor Somalia, bei der im Februar 1994 ein Einsatzverband der Marine das 1400 Mann umfassende deutsche Heereskontingent der UNOSOM II-Truppen über See von Mogadischu nach Mombasa und Dschibuti evakuierte (Chiari 2007: 127ff), was das Weißbuch 1994 interessanterweise in seiner Darstellung des Endes dieser Mission unterschlägt (Weißbuch 1994: 74). Der zweite, wesentlich größere, vor allem längere Einsatz war und ist die Betei-

¹⁰ Dort gibt es allerdings noch ein kleines Unterkapitel zum „Beitrag der Marine zur Landes- und zur Bündnisverteidigung“ (Weißbuch 1994: 121f).

ligung an der weit gefassten Seeraum-Überwachungsoperation am Horn von Afrika im Rahmen von „Operation Enduring Freedom“ (OEF) seit Anfang 2002, um gezielt gegen terroristische Verbindungen vorzugehen.¹¹ Der dritte umfangreiche Einsatz ist die Beteiligung an der „Maritime Task Force“ im Kontext von UNIFIL vor der Küste Libanons seit dem 15. Oktober 2006, um eventuellen Waffenschmuggel in den Libanon zu unterbinden (Meyer 2007a: 8).

Grundlage für die Transformation der Marine sind die noch von Verteidigungsminister Peter Struck (SPD) erlassenen Verteidigungspolitischen Richtlinien vom 21. Mai 2003 und das im Sommer 2003 vom Inspekteur der Marine in der „Zielvereinbarung für die Deutsche Marine“ entwickelte „gemeinsame Grundverständnis über die konzeptionelle Neuausrichtung von einer Escort Navy hin zu einer Expeditionary Navy“. Dabei geht es Christoph Müller-Meinhard vom Führungsstab der Marine zufolge auf der Hohen See künftig

„auch um den Schutz und die Kontrolle von Warenströmen und Gütern. Darin enthalten ist auch die Prävention des illegalen Transportes von Massenvernichtungswaffen über die Hohe See. In diesem Wirkraum werden am ehesten die klassischen Seekriegsfähigkeiten gefragt sein. [...] Dieser Bereich umfasst die offene See bis zur Küstenlinie, die kontrolliert werden muss, um Operationen an Land wirkungsvoll unterstützen zu können“ (Müller-Meinhard 2004: 3).

Im Weißbuch liest sich dies wie folgt:

„Auf diese Weise wird die Marine in die Lage versetzt, dauerhaft auch in großer Entfernung, im multinationalen Rahmen und unter Bedrohung vor fremden Küsten operieren zu können. Damit trägt die Marine dazu bei, Krisen und Konflikte bereits am Ort ihres Entstehens einzudämmen und – wenn politisch gefordert – zu bewältigen. Ihr kommt der besondere Rechtsstatus der Hohen See zugute, um im Zusammenwirken aller Kräfte die See als Operationsbasis zu nutzen und so eine gewünschte Wirkung in einem Einsatzland zu erzielen“ (Weißbuch 2006: 131).

Der Militärhistoriker Bernhard Chiari kommentiert die „mäßige Bilanz“ der Marineinsätze: Niemand wisse, ob sie tatsächlich Waffenschmuggel und internationalen Terrorismus behinderten, da sich Waffenfunde am Horn von Afrika bislang auf kleine Mengen beschränkten. Eine solche Argumentation verliere jedoch einerseits „rasch den Ursprung des deutschen Engagements aus dem Blick“ und dürfe andererseits „nicht ausschließlich den Kampf gegen den Terrorismus in die Betrachtung einbeziehen. Der deutsche maritime Beitrag an der OEF war erstens zunächst ein Akt der Bündnissolidarität mit den Vereinigten Staaten ...“ Zweitens hätte sich „bereits nach wenigen Wochen des Einsatzes „freilich schwer in Zahlen bilanzierbar [...] vermehrt Sicherheit in der Region bemerk-

11 Seit etwa derselben Zeit beteiligt sich die Marine (derzeit noch mit einer Fregatte) an der Operation „Active Endeavour“, die nach der Ausrufung des Bündnisfalles am 4. Oktober 2001 als Beitrag der NATO zur Bekämpfung des internationalen Terrorismus konzipiert wurde und innerhalb des traditionellen Einsatzgebietes der NATO, nämlich im Mittelmeer stattfindet. Auf der Grundlage einer Erweiterung des Mandates eskortierten die beteiligten Kriegsschiffe zwischen Februar 2003 und Mai 2004 auch alliierte Handelsschiffe durch die Straße von Gibraltar, um sie vor terroristischen Anschlägen und Übergriffen zu schützen. Diese Aufgabe kann „jederzeit wieder aufgenommen werden“ (Cesaretti 2005: 1).

bar“ gemacht (Chiari 2007: 138), über die er vorher zutreffend schreibt: „Wichtige Schifffahrtslinien zwischen Europa und dem Indischen Ozean verlaufen durch den Golf von Aden, dem damit eine ähnliche Bedeutung für Handel und Rohstoffversorgung wie dem Suezkanal zukommt“ (Chiari 2007: 136).

Die Beteiligung an OEF mache

„aber auch die Vorteile zukünftiger Einsätze zur See klar. Vorabstationierungen (pre-deployment) von Seekriegsmitteln können im Vorfeld von Krisen deeskalierend wirken und als Mittel möglicher politischer Willensdurchsetzung genutzt werden. Vielleicht liegt ein Schlüssel zum Erfolg mit Blick auf deutsches maritimes Engagement vor allem darin, sich bewusst zu werden, dass Schiffe dahin fahren, wo Gefahren sein werden, statt dorthin zu fahren, wo Gefahren waren“ (Chiari 2007: 139).

Eine eigenartige Formulierung, die man auch so verstehen kann, dass die Chance, durch die bloße Anwesenheit der Fregatten etc. den politischen Willen durchzusetzen, nicht übermäßig groß ist, sodass eine Krise doch eskaliert und es für die Soldaten auf den Schiffen zu diesen Gefahren kommt.

Davon abgesehen erinnert sowohl im Weißbuch wie schon in der halboffiziellen Präsentation der neuen Aufgaben von Müller-Meinhard der Begriff „Expeditionary Navy“ an die klassische Kanonenbootpolitik, mit der bereits das wilhelminische Deutschland keine guten Erfahrungen gemacht hat. Erst recht erwecken die Aufgabenbeschreibungen im Weißbuch „in großer Entfernung und unter Bedrohung vor fremden Küsten operieren“, „Krisen und Konflikte bereits am Ort ihres Entstehens einzudämmen und [...] zu bewältigen“ und „die See als Operationsbasis zu nutzen und so eine gewünschte Wirkung in einem Einsatzland zu erzielen“ den Eindruck, als wolle man an die kaiserliche Wunschvorstellung für den Ausbau der Marine von 1898 anzuknüpfen: „Unsere Zukunft liegt auf dem Wasser.“ Dabei scheint vergessen, dass Deutschland seine Stellung als führende Welthandelsmacht nach dem Zweiten Weltkrieg gerade auch deshalb aufbauen und festigen konnte, weil es nicht mehr säbelrasselnd, sondern als eine seine wirtschaftlichen Interessen mit denen anderer Staaten ausgleichende Zivilmacht in Erscheinung trat.

2.7 Die Bundestagsdebatte über das Weißbuch und die Perzeption in der Öffentlichkeit

Der Entwurf des Weißbuches 2006 kursierte, wie erwähnt, schon frühzeitig im Internet. Er wurde daraufhin zwar auch den Koalitionsfraktionen zugestellt, jedoch nicht offiziell den Fraktionen der Oppositionsparteien. Obwohl diese – allerdings erst kurz vor der Veröffentlichung – dafür eintraten, konnte der Bundestag nicht in den für die Außen- und Sicherheitspolitik zuständigen Ausschüssen oder im Plenum auf den weiteren Gang der Formulierungsarbeit einwirken. Das war zwar auch bei früheren Weißbüchern nicht geschehen, doch hatte das Bundesverfassungsgericht drei Monate nach dem Erscheinen des letzten Weißbuches am 12. Juli 1994 die Rolle des Parlamentes gegenüber der Regierung bei Einsätzen der Bundeswehr gestärkt und diese dabei zu einer „Parlamentsarmee“ erklärt (BVerfGE 90: 286ff; Meyer 2004: 9ff). Das hätte es durchaus nahe gelegt, von der bis zum Weißbuch 1994 geübten Praxis abzuweichen und das Parlament wenigstens, nach-

dem in der Öffentlichkeit ohnehin schon über den aus dem Internet abrufbaren Text diskutiert wurde, einzubeziehen (vgl. Homburger 2006a, Schäfer 2006).

Jungs Entwurf war in Teilen auf heftige Kritik gestoßen, nicht nur bei allen drei Oppositionsparteien (vgl. Homburger 2006b; Nachtwei 2006; Pflüger 2006), sondern auch in der SPD (Neuerer 2006). Zu den Kritikpunkten gehörte neben den Aussagen zum Einsatz der Bundeswehr im Inneren vor allem die Frage, ob die Bundeswehr im Widerspruch zum Verfassungsauftrag des Art. 87a, Abs. 1 GG das „elementare“ deutsche Interesse „an einem offenen Welthandelssystem und freien Transportwegen“ (Weißbuch-Entwurf 2006: 5) künftig weltweit durchsetzen solle. Wie erwähnt, wurde der Text daraufhin überarbeitet.

Einen Tag, bevor das Weißbuch am 26. Oktober 2006 der Öffentlichkeit vorgestellt und im Bundestag diskutiert werden sollte, machte die Bild-Zeitung mit skandalträchtigen Fotos auf, die deutsche Mitglieder der ISAF-Truppe in Afghanistan mit einem Totenschädel posierend schon 2003 voneinander geknipst hatten. Diese Affäre überschattete die Bundestagsdebatte und auch die Perzeption des Weißbuches in den Medien. Sowohl Verteidigungsminister Jung als auch die Sprecher aller Fraktionen äußerten sich im ersten Durchgang der Debatte mit Abscheu über die Fotos und die Soldaten, die sich derart unwürdig verhalten hatten.

Der Minister hob in seiner Einbringungsrede zum Weißbuch hervor, dieses solle als Grundlage für eine sicherheitspolitische Debatte dienen. Er betonte außerdem, es sei „notwendig und wichtig, dass wir diesen Risiken und Bedrohungen rechtzeitig vor Ort begegnen, bevor sie eine Gefahrensituation für unser Land darstellen. Insofern liegen die Einsätze der Bundeswehr im Interesse der Sicherheit unserer Bürgerinnen und Bürger“ (16/60: 5783f). Sowohl die Bürger wie die Soldaten stellten sich aber „zu Recht die Frage“, auf welcher Grundlage „die Notwendigkeit derartiger Einsätze zu beurteilen?“ sei:

„Aufgrund welcher Interessen und welcher Wertorientierung finden diese Einsätze statt? [...] Eines sollte klar sein: Die Auslandseinsätze müssen den Werten unseres Grundgesetzes entsprechen, sie müssen den Zielen und Verantwortlichkeiten im Rahmen unserer internationalen Verpflichtungen entsprechen und sie müssen unseren Interessen entsprechen. Auf dieser Wertegrundlage muss dann die Entscheidung getroffen werden, an welchen Einsätzen wir uns beteiligen und an welchen nicht“ (16/60: 5784).

Wie in den vorangegangenen Abschnitten analysiert, wurde schon im Weißbuch nicht klar, welche Interessen den Einsatz der Bundeswehr erfordern und welche eher mit anderen Mitteln vertreten werden sollten. Auch die Rede des Ministers brachte dazu keine neuen Erkenntnisse. Er hob ein weiteres Mal hervor, „dass unsere Sicherheitspolitik militärische, aber auch entwicklungspolitische, wirtschaftliche, humanitäre, polizeiliche und nachrichtendienstliche Instrumente der Konfliktverhütung und der Krisenbewältigung integriert“ (16/60: 5785). Eine Operation wie die in Afghanistan könne nur dann erfolgreich bewerkstelligt werden, „wenn wir nicht nur militärisch Sicherheit herstellen, sondern auch alles daran setzen, den Wiederaufbau voranzubringen, damit wir die Herzen der Bevölkerung gewinnen“. Daher sei er froh, „dass sich diese Überzeugung auch innerhalb der NATO jetzt doch weitestgehend durchsetzt“ (16/60: 5785). Bei dieser Behauptung war offenbar der Wunsch der Vater des Gedankens, denn zur selben Zeit nahm der Druck einiger Bündnispartner zu, sich militärisch in einer Weise zu engagieren, die von den Afghanen als Besatzungsmacht wahrgenommen wird.

Nur wenige Debattenbeiträge griffen das Thema der Interessen auf, ohne allerdings etwas zu der Frage beizutragen, welche Interessen mit militärischen Mitteln vertreten werden sollen. So begrüßte Bernd Siebert (CDU/CSU) ausdrücklich, dass es gelungen sei, „die deutschen Sicherheitsinteressen einvernehmlich zu definieren“ und stellte fest, dass es in anderen Ländern „völlig außerhalb jeder Diskussion (stünde), dass nationale Interessen zur Grundlage des eigenen Handelns gemacht werden“ (16/60: 5792). Dann erklärte er, es liege „im nationalen Interesse, Krisen frühzeitig zu entschärfen, bevor sie unser Land erreichen und sie weit gravierendere Auswirkungen haben. Ungeachtet dessen muss die Bundesregierung jeden Auslandseinsatz gut und überzeugend begründen, um größtmögliche Solidarität in unserer Bevölkerung und damit größtmögliche Rückendeckung für unsere Soldatinnen und Soldaten im Einsatz zu erreichen“ (16/60: 5792). Damit war für ihn dieses Thema erledigt.

Auch Hans-Peter Bartels (SPD) lobte, „die Definition unserer Interessen“ sei „besser gelungen, als manche Diskussion im Vorfeld vielleicht vermuten ließ“, erinnerte aber dann daran, dass ihm persönlich in der Vergangenheit oft unklar geblieben sei,

„was unsere spezifisch deutschen, nationalen Interessen sein sollen. Rohstoffversorgung? Stabilität im Nahen Osten? Terrorbekämpfung? Verhinderung der Proliferation? Das sind allesamt politische Ziele, die wir mit unseren NATO- und EU-Partnern teilen. Das sind keine spezifisch deutschen Interessen. [...] Was im Weißbuch nun formuliert worden ist, sind im besten Sinne europäische, westlich-demokratische Interessen, sachlich und nüchtern auf den Punkt gebracht“ (16/60: 5794f).

Dies wollte Eckart von Klaeden (CDU/CSU) nicht ganz so stehen lassen: Zwar gebe es „glücklicherweise eine große Übereinstimmung mit unseren Nachbarn und Bündnispartnern“, aber zu Frankreich gebe es „bemerkenswerte Unterschiede“ hinsichtlich der „Einschätzung der Rolle von EU und NATO sowie ihres Verhältnisses zueinander“ und im Vergleich mit den USA „hinsichtlich des Kriegsvölkerrechts“ (16/60: 5798).

Neben dieser einzigen Kontroverse, in der die Frage der Interessen ein wenig weiter geführt wurde, gab es ein paar Diskussionspunkte, die mittelbar damit zusammenhängen. Dies betrifft vor allem die Darstellung der „vernetzten Sicherheit“, bei der im Weißbuch schon aufgrund des Begriffes unklar bleibt, wo die Aufgaben der Bundeswehr anfangen und enden:

„Sicherheit kann [...] weder rein national noch allein durch Streitkräfte gewährleistet werden. Erforderlich ist vielmehr ein umfassender Ansatz, der nur in vernetzten sicherheitspolitischen Strukturen sowie im Bewusstsein eines umfassenden gesamtstaatlichen und globalen Sicherheitsverständnisses zu entwickeln ist“ (Weißbuch 2006: 29).

Während Walter Kolbow (SPD) in der Festschreibung des erweiterten Sicherheitsbegriffs einen Beitrag „zur Entmilitarisierung der Sicherheitspolitik“ sah und es begrüßte, dass im Weißbuch auch das von der rot-grünen Bundesregierung vorgelegte Gesamtkonzept „Zi-

vile Krisenprävention, Konfliktlösung und Friedenskonsolidierung“ enthalten sei (16/60: 5788),¹² kam Wolfgang Gehrcke (Die Linke) zur gegenteiligen Feststellung:

„Sie erweitern den Sicherheitsbegriff – Sicherheit ist weiter zu fassen; das ist richtig – und führen das auf militärische Gründe zurück. Sie sagen: Außenpolitik: auch Aufgabe der Bundeswehr; Europapolitik: auch Aufgabe der Bundeswehr; Entwicklungspolitik: auch Aufgabe der Bundeswehr; Rohstoffsicherheit: auch Aufgabe der Bundeswehr; Energiesicherheit: auch Aufgabe der Bundeswehr; Flüchtlingsfragen, Wanderungsbewegungen: auch Aufgabe der Bundeswehr; Sicherung von Handelswegen: auch Aufgabe der Bundeswehr.“

Gehrcke behauptete daher im Gegensatz zu Kolbow: „Das Weißbuch ist ein Ausdruck von Militarismus; die Bundeswehr soll in allen gesellschaftlichen Bereichen wirksam werden“ (16/60: 5790). Renate Künast (Bündnis 90/Die Grünen) kritisierte in diesem Zusammenhang, dass der von ihrer Partei maßgeblich vorangetriebene Aktionsplan „Zivile Krisenprävention“ zwar im Weißbuch angeführt werde, „aber es gibt an keiner Stelle eine systematische Vernetzung der Ansätze“ (16/60: 5793). Und Werner Hoyer (FDP) konstatierte, im Weißbuch werde zu Recht im Zusammenhang der Auslandseinsätze darauf hingewiesen, „dass die militärische Dimension *eine* wichtige Voraussetzung für den Erfolg ist. Der Schlüssel zum Erfolg liegt jedoch in anderen Ressorts.“ Von denen hätten jedoch das Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und das Auswärtige Amt zu wenig Einfluss. (16/60: 5796) So stünden bei der „Vernetzung von wirtschaftlicher Zusammenarbeit, Innenpolitik – zum Beispiel bei Polizei und Justiz – und den Streitkräfteaufgaben“ in Afghanistan Reden und Handeln nicht im Einklang (16/60: 5797).

Wie angedeutet, waren die Medien in den Tagen nach dem 25. Oktober 2006 primär mit den Totenkopfbildern der Bundeswehrsoldaten beschäftigt, die die Bild-Zeitung zielgenau am Tag vor der Präsentation des Weißbuches und der für dieselbe Sitzung des Bundestages vorgesehenen Ersten Lesung über die Fortsetzung der Teilnahme an der Operation Enduring Freedom (16/60: 5867-5882) veröffentlicht hatte (s. Tabelle 2). Dieser Einsatz war dann ebenfalls in Verbindung mit der Arbeit des Untersuchungsausschusses zu mutmaßlichen Misshandlungen des Deutsch-Türken Murat Kurnaz durch Mitglieder des Kommandos Spezialkräfte (KSK) Thema einiger Meldungen und Kommentare am 26. und 27. Oktober. Schließlich war auch noch eines der vor dem Libanon kreuzenden deutschen Schiffe der Maritime Task Force von einem israelischen Flugzeug aus beschossen worden. Dieses Thema beschäftigte am 26. Oktober die Medien zusätzlich.

Einige Journalisten hatten sich schon in den Tagen vorher mit dem Weißbuch befasst: Am 23. Oktober kommentierte Andreas Rinke im Handelsblatt etwas widersprüchlich, es bleibe „eine klare Botschaft zurück, wenn man aus dem Weißbuch die Sprechblasen herauschüttelt. [...] die Streitkräfte entwickeln sich längst zur Interventionsarmee.“ Doch im nächsten Absatz liest man, das Dokument räume mit dem Mythos auf, „die deutsche Außenpolitik befinde sich auf dem Weg der Militarisierung. Das Weißbuch zeugt viel-

12 Dies zwar trifft zu. Allerdings wurde der Aktionsplan „Zivile Konfliktprävention“ als Beispiel ressortübergreifender und vernetzter Sicherheitsvorsorge ähnlich wie eine Fußnote in erheblich kleinerer Type und nur in grauer Schrift abgedruckt (Weißbuch 2006: 30).

mehr vom gegenteiligen Trend: Die deutsche Sicherheitspolitik wird entmilitarisiert“ (Rinke 2006). In der FAZ schrieb Stephan Löwenstein am 24. Oktober unter dem Titel „Kräftiges Gezerre um das Weißbuch“ einiges über dessen Entstehung und verglich es mit dem unveröffentlichten Struck-Entwurf vom Frühjahr 2005. Er kritisierte dabei an beiden Texten, dass „eine echte Analyse der bestehenden Auslandseinsätze“ in Form eines Zwischenfazits fehle, durch welche „die Empirie auch in diesem Stadium (in dem nur einer der Einsätze, nämlich der in Mazedonien, abgeschlossen war, B.M.) manchen Kontrast zur Theorie offenbaren, den die Autoren (des Weißbuches, B.M.) den Lesern nicht zumuten mochten“ (Löwenstein 2006: 12).

Spiegel-Online brachte am 25. Oktober, dem Tag der Kabinettsentscheidung, einen Artikel mit der schönen Überschrift „Weißbuch zwischen Wehrpflicht und Weltpolitik“ und dem Einstieg: „Ja zur Wehrpflicht, Jein zur Bundeswehr im Inland, dazu schwammige Sätze über Deutschlands globale Interessen“. Zu letzterem heißt es weiter unten: „Was allerdings die Interessen sind, findet sich eher versteckt. Auch die Große Koalition scheut hier eine klare Definition. Der Leser muss sie sich aus Spurenelementen an verschiedenen Stellen des Buches zusammensuchen“ (Weiland 2006: 2). Im Online-Dienst der Süddeutschen Zeitung konnte man ebenfalls am 25. Oktober zwei Artikel zum Weißbuch finden, ein Kommentar am frühen Morgen, der gleichzeitig in der Print-Ausgabe stand und u. a. davon berichtete, dass Verteidigungsminister Jung „sich dem Ansinnen seines Kabinettskollegen Wolfgang Schäuble (widersetze), die Bundeswehr in kritischen Lagen zur Hilfspolizei zu machen“ (Blechschmidt 2006), und einen Übersichts-Artikel unmittelbar nach dem Kabinettsbeschluss mit dem Aufmacher „Jung strebt Änderung der Verfassung an“, was sich auf eine wenig präzise Formulierung im Weißbuch zu den Einsätzen im Inneren bezog (Süddeutsche.de 2006). Ähnlich sah es auch Otto Diederichs in der „tageszeitung“ am 26. Oktober: „Mit dem gestern vorgelegten Weißbuch [...] geht der politische Kampf nun in die nächste Runde. Wieder lautet das Stichwort: Abwehr terroristischer Angriffe. Beim neuerlichen Angriff auf (das) Grundgesetz [...] gibt jetzt (Schäubles) Parteikollege [...] Jung den Ton an“ (Diederichs 2006: 11). Abschließend sei noch der Kommentar von Hugh Williamson aus der Financial Times vom 25. Oktober zitiert: „Germany will today adopt the most radical restructuring of its military since 1945, turning the Bundeswehr into an international intervention force“ (Williamson 2006).

2.8 Zwischenfazit

Fasst man die bisherige Darstellung vom Vergleich der Weißbücher 1994 und 2006 bis zur Debatte über das neue Weißbuch und die Pressekommentare zusammen, so ergibt sich folgendes Bild: Die Landesverteidigung wird in beiden Weißbüchern unter den Interessen zwar an vorderster Stelle genannt, um damit einerseits den Vorschriften des Grundgesetzes formal zu genügen und andererseits die Allgemeine Wehrpflicht zu legitimieren. Aber es wird zugleich eingeräumt, dass dieser Fall höchst unwahrscheinlich eintreten wird.

Faktisch ist die Bundeswehr seit dem Urteil des Verfassungsgerichts vom 12. Juli 1994 zu einer Armee geworden, die weltweit operieren kann und – so das Weißbuch 2006 – dabei deutsche Interessen durchsetzen soll. Jedoch bleibt in diesem Regierungsdokument

wie auch in der Debatte nach seiner Veröffentlichung unklar, welche Interessen damit gemeint sind. Es wird eine Vielzahl von wichtigen Zielen und Aufgaben unter dem Interessenbegriff subsumiert, aber zugleich auch betont, dass den verschiedenen Herausforderungen und Risiken „weder allein noch vorrangig mit militärischen Mitteln begegnet werden“ kann. So richtig dies ist, so sehr hätte man sich in einem Dokument, das die Sicherheitspolitik und die Zukunft der Bundeswehr darstellt, eine klare Aufgabenzuweisung oder zumindest mit Blick auf Einsatzformen, die es um der Verfassung zu genügen nicht geben darf, eine Ausschlussformel gewünscht.

Der zuständige Minister fordert zwar eine öffentliche Debatte über die Sicherheitspolitik und damit auch über die Fragen nach den Grundlagen für die Notwendigkeit weltweiter Einsätze und „aufgrund welcher Interessen und welcher Wertorientierung“ sie stattfinden, aber sowohl das Weißbuch wie die Politiker bleiben die Antwort darauf schuldig. Die Journalisten, soweit sie hier herangezogen werden konnten, nehmen dies zwar als defizitär zur Kenntnis, lieferten aber auch noch keine Denkanstöße, um eventuell zwischen den elementaren und den sekundären Interessen und ihrer Vertretung zu unterscheiden.

3. Entgrenzte Verteidigung? Zur Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts vom 3. Juli 2007

Die zahlreichen Auslandseinsätze der Bundeswehr wurden erst möglich, nachdem das Bundesverfassungsgericht am 12. Juli 1994 sie unter den Bedingungen für zulässig erklärt hatte, dass die deutschen Kontingente aufgrund eines grundsätzlich vorher zu erteilenden konstitutiven Bundestagsmandates und im Rahmen eines strikt auf die Friedenswahrung verpflichteten Systems wechselseitiger kollektiver Sicherheit tätig werden (vgl. Meyer 2004). Das Bundesverfassungsgericht ist seither noch etliche Male von Fraktionen des Deutschen Bundestages angerufen worden, um zu klären, ob Einsätze, die nach Auffassung der Antragsteller problematisch waren, zulässig seien. Dies ist für unseren Zusammenhang von Bedeutung, weil das Gericht dabei sein Verständnis von Sicherheitsinteressen und Verteidigungsaufgaben fortschreibt. Daher soll an dieser Stelle die Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts vom 3. Juli 2007 als die jüngste einschlägige Äußerung dieses Verfassungsorgans näher betrachtet werden.

Zur Vorgeschichte: Am 28. September 2006 war das Mandat für das deutsche Kontingent im Norden Afghanistans bei der NATO geführten ISAF-Mission verlängert worden; am 10. November 2006 ebenfalls das für die deutsche Beteiligung an der von den USA geführten Anti-Terror-Operation Enduring Freedom (OEF), bei dem der deutsche Schwerpunkt bei der Marineoperation am Horn von Afrika liegt, zu der jedoch auch ein etwa 100 Mann umfassendes Kontingent von Soldaten der KSK gehört, von denen jedoch nach Aussage des Verteidigungsministers „derzeit [...] kein einziger [...] im Einsatz“ ist (16/60: 5873). Auf Drängen der Bündnispartner beantragte die Bundesregierung am 8. Februar 2007 eine Erweiterung des ISAF-Mandates um den Einsatz von sechs RECCE-Tornados, die über dem gesamten afghanischen Territorium Aufklärungsflüge durchfüh-

ren sollen. Damit war eine Aufstockung des ISAF-Personals um 500 auf 3.500 Soldaten verbunden. Der Bundestag stimmte dem am 9. März 2007 zu.

Die Fraktion der Linken, die als einzige geschlossen dagegen votiert hatte, nahm diesen Beschluss zum Anlass einer Organklage vor dem Bundesverfassungsgericht, die aus zwei Anträgen bestand: Das Gericht sollte feststellen,

„1. dass die Bundesregierung die Rechte des Deutschen Bundestages aus Artikel 59 Absatz 2 Grundgesetz dadurch verletzt hat, dass sie sich an der konsensualen Fortentwicklung des Nordatlantik-Vertrages von 1955 beteiligt hat, die gegen wesentliche Strukturentscheidungen des Vertrages verstößt, und sich dadurch außerhalb des durch das Zustimmungsgesetz abgesteckten Ermächtigungsrahmens stellt; 2. dass die Bundesregierung durch Beteiligung an dem erweiterten ISAF-Mandat im Sinne des Beschlusses des Deutschen Bundestages vom 9. März 2007 die Rechte des Deutschen Bundestages aus Artikel 59 Absatz 2 Grundgesetz verletzt hat“ (BVerfGE 2007: 1).

Der Zweite Senat verkündete dazu am 3. Juli 2007 die Entscheidung, dass „die Beteiligung an dem erweiterten ISAF-Mandat aufgrund des Bundestagsbeschlusses vom 9. März 2007 [...] nicht die Rechte des Deutschen Bundestages aus Artikel 59 Absatz 2 Satz 1 des Grundgesetzes“ verletzt. (BVerfGE 2007: 1). Er wies deshalb die Anträge zurück.

Hier soll nicht auf das Urteil in allen Einzelheiten eingegangen und auch nicht bewertet werden, ob die Linke gut beraten war, ihre Klage mit der Behauptung einer Verletzung der Rechte des Bundestages zu begründen, nachdem der Bundestag nach einer ausführlichen und durchaus kontroversen Debatte (s.u. Abschnitt 4.2) in namentlicher Abstimmung mit einer Mehrheit von 405 Ja-Stimmen gegen 157 Nein-Stimmen bei elf Enthaltungen dem Antrag der Regierung zugestimmt hatte. In dem hier interessierenden Zusammenhang der Suche nach Argumenten, die einen weltweiten Einsatz der Bundeswehr rechtfertigen, sind vielmehr einige Absätze aus der Begründung des Verfassungsgerichts von Bedeutung, in denen der NATO-Vertrag von 1949 und das Strategische Konzept der NATO von 1999 interpretiert werden.

„Kern der Konzeption des NATO-Vertrags sind der gegenseitige Beistand im Fall eines bewaffneten Angriffs [...] Andere militärische Einsätze regelt der NATO-Vertrag nicht ausdrücklich; damit ist die NATO von ihrem Grundansatz her ein klassisches Verteidigungsbündnis, dessen grundlegender Zweck der regionalen Friedenswahrung aber auch Krisenreaktionseinsätze erlaubt, ohne dass dadurch der Charakter als Verteidigungsbündnis in Frage gestellt würde“ (BVerfGE 2007: Ziffer 52).

Der „regionale Bezug als Kernelement des Integrationsprogramms des NATO-Vertrags bedeutete jedoch von Beginn an nicht, dass militärische Einsätze der NATO auf das Gebiet der Vertragsstaaten beschränkt sein müssten“ (BVerfGE 2007: Ziffer 53). Vielmehr folge „aus der Idee einer gemeinsamen Verteidigung gegen einen Angriff von außen auch, dass der Angreifende mit seinem Territorium einen insoweit maßgeblichen Bezug zum Bündnisgebiet herstellt.“ Der Zweck der NATO als „System mehrerer Staaten zur gemeinsamen Abwehr militärischer Angriffe von außen“ habe „abwehrende militärische Einsätze außerhalb des Bündnisgebietes, nämlich auch auf dem Territorium eines angreifenden Staates, von vornherein impliziert.“ Folglich müsse

„bei einem Angriff [...] die Verteidigung nicht an der Bündnisgrenze enden, sondern kann auf dem Territorium des Angreifers stattfinden, wobei auch dessen langfristige und stabile Pazifizierung der Sicherung eines dauerhaften Friedens des Bündnisses dient. Insofern ent-

spricht neben der militärischen Verteidigung gegen einen Angriff auch ein damit sachlich und zeitlich in Verbindung stehender komplementärer Krisenreaktionseinsatz auf dem Gebiet des angreifenden Staates noch der regionalen Begrenzung des NATO-Vertrags“ (BVerfGE 2007: Ziffer 54).

Das ist zwar im doppelten Wortsinn weit hergeholt. Trotzdem kann diese Auslegung noch als Legitimation der Präemption, also des unmittelbaren Zuvorkommens eines gegnerischen Angriffs, verstanden und akzeptiert werden. Doch trifft dies nicht die der Klage der Fraktion der Linken zugrunde liegende Situation zum Zeitpunkt der Erweiterung des ISAF-Einsatzes um die RECCE-Tornados und der Fortdauer der deutschen Beteiligung an OEF. Darum geht das Verfassungsgericht weiter: „Krisenreaktionseinsätze können auch unabhängig von einem äußeren Angriff oder ergänzend zur dauerhaften Befriedung eines Angreifers dem Zweck des NATO-Vertrags entsprechen“ (BVerfGE 2007: Ziffer 55). So wäre auch die präventive militärische Besetzung eines als unsicher geltenden oder vom Zerfall der staatlichen Macht gekennzeichneten Landes (*failed state*) zu rechtfertigen.

Der Zweite Senat beruft sich sodann auf Ziffer 31 des neuen Strategischen Konzepts der NATO vom 24. April 1999, welche die Option eröffne, „in Reaktion auf neue Bedrohungsszenarien für die Sicherheit des euro-atlantischen Raums zukünftig auch nicht unter Art. 5 des NATO-Vertrags fallende Krisenreaktionseinsätze durchzuführen“ (BVerfGE 2007: Ziffer 55). Diesem Konzept entspreche der ISAF-Einsatz (BVerfGE 2007: Ziffer 57). In den anschließenden Begründungsschritten versucht er durch die Wiederholung eines Argumentes in mehreren Variation deutlich zu machen, dass es der ISAF primär um den Schutz der euro-atlantischen Region vor terroristischen Anschlägen und – zugespitzt – eigentlich nur am Rande um den Wiederaufbau Afghanistans geht: Der „Einsatz ist ersichtlich darauf ausgerichtet, nicht allein der Sicherheit Afghanistans, sondern auch und gerade der Sicherheit des euro-atlantischen Raums auch vor künftigen Angriffen zu dienen“ (BVerfGE 2007: Ziffer 59). ISAF habe

„nicht nur einen isolierten Bezug zur Sicherheit des afghanischen Staates. Das internationale Engagement in Afghanistan ist wesentlich darauf zurückzuführen, das die handelnden Staaten in Übereinstimmung mit den handelnden internationalen Organisationen durch die Lage in Afghanistan ihre eigenen Sicherheitsinteressen als betroffen ansehen“ (BVerfGE 2007: Ziffer 61). „Die Sicherheitsinteressen des euro-atlantischen Bündnisses sollten dadurch gewahrt werden, dass von einem stabilen afghanischen Staatswesen in Zukunft keine aggressive und friedensstörende Politik zu erwarten ist, sei es durch eigenes aktives Handeln dieses Staates, sei es durch duldendes Unterlassen im Hinblick auf terroristische Bestrebungen auf dem Staatsgebiet“ (BVerfGE 2007: Ziffer 64).

Aus der Perspektive der in diesem Urteil vorgenommenen höchstrichterlichen Entgrenzung können die Sicherheitsinteressen Deutschlands und seiner NATO-Partner heute am Hindukusch und morgen ganz woanders „verteidigt“ werden, wenn eine Regierung – vielleicht nicht einmal aus eigener Erkenntnis, sondern weil es von den Geheimdiensten der Bündnispartner im Brüsseler NATO-Rat so dargestellt wurde – dies beantragt und dafür eine Mehrheit im Bundestag findet. Nach Auffassung des Gerichts ist die Bundeswehr dann berechtigt, präemptiv oder sogar schon weit früher präventiv zur Krisenreaktion zu schreiten. Da das, was als Krise gilt, eine große Bandbreite von verbalen Auseinandersetzungen über punktuelle Gewaltanwendung bis hin zur Deportation ganzer Volksgruppen umfassen kann, ist das Spektrum für Krisenreaktionen ähnlich breit gefächert und reicht von der diplomatischen bis zur militärischen Intervention.

Nicht genug, dass die Karlsruher Richter hier für militärische Einsätze keine Grenzen setzen. Sie erteilen sogar Völkerrechtsverstößen, wenn sie bei solch einem Einsatz vorkommen, schon im Voraus gnädig Dispens. Mit Blick auf das im Antrag der Fraktion der Linken problematisierte zu enge Zusammenwirken der ISAF-Truppe mit der Operation Enduring Freedom, wenn Fotos der deutschen Tornados an die OEF weiter gegeben würden und es dann zu zivilen Opfern bei einer mit diesen Fotos durchgeführten OEF-Aktion käme, argumentiert der Senat:

„Zwar mag, soweit die Operationen in der dargestellten begrenzten Weise zusammenwirken, eine Zurechnung völkerrechtswidrigen Handelns im Einzelfall nicht auszuschließen sein; soweit etwa eine Aktion der Operation Enduring Freedom mit dem Völkerrecht nicht im Einklang stünde und sich auch auf Aufklärungsergebnisse der Tornados zurückführen ließe, könnte dies möglicherweise die völkerrechtliche Verantwortlichkeit der NATO oder ihrer Mitgliedstaaten auslösen“ (BVerfGE 2007: Ziffer 86).

Doch solche Bedenken wischen die Richter sofort beiseite:

„Auf diese völkerrechtlichen Fragen ist hier jedoch nicht näher einzugehen. Denn selbst wenn man von einer punktuellen Zurechnung etwaiger einzelner Völkerrechtsverstöße, soweit sie völkerrechtlich in Betracht kommt, ausginge, ließe sich jedenfalls keine Abkehr der NATO von ihrer friedenswahrenden Zielsetzung begründen, auf die es im Rahmen von Art. 24 Abs. 2 GG allein ankommt“ (BVerfGE 2007: Ziffer 87).

Über den konkreten Fall hinausgedacht bedeutet dies: Solange die NATO ihre friedenswahrende Zielsetzung nicht explizit aufgibt, was auch niemand von ihr erwartet, darf sie der Gerichtsentscheidung zufolge in einzelnen Kampfsituationen davon abweichen, ohne dass es ihr selbst anzurechnen ist. Aber wem wären in einer solchen Situation die Rechtsverstöße dann anzulasten, den im Einsatz befindlichen Soldaten oder den Politikern, die sie dorthin geschickt haben? Das Urteil äußert sich nicht dazu. Doch es ist für Soldaten, die möglicherweise wegen eines Verstoßes gegen völkerrechtliche Bestimmungen vor den Internationalen Strafgerichtshof geladen werden, durchaus von Belang zu wissen, bei wem die Verantwortung liegt. Angesichts der durch das Urteil nicht verringerten Rechtsunsicherheit darf sich niemand darüber wundern, dass sich die Soldaten der Bundeswehr nicht mehr hinlänglich von der Politik getragen fühlen.

4. Im Abseits des öffentlichen Interesses? Die Entsendepraxis des Bundestages

4.1 Auslandseinsätze der Bundeswehr im Spiegel des Meinungsbildes der Soldaten und der Öffentlichkeit

Am 26. April 2007 präsentierte der Vorsitzende des Bundeswehrverbandes Bernhard Gertz eine groß angelegte Studie der Universität Passau, die auf die Befragung von 45.040 Mitgliedern des Verbandes, darunter 24.375 aktiven Soldaten einschließlich 12.335 Teilnehmern an Auslandseinsätzen zurückging. Gertz hob hervor, dass überwiegend negative Ergebnisse in zentralen Fragen und in zentralen Bereichen das Meinungsbild bestimmten. Dabei seien die Antworten der Berufssoldaten und der Zeitsoldaten im Vergleich zum

Gesamtbild meist deutlich negativer ausgefallen. In der Zusammenfassung der Studie heißt es: „Die Antworten auf allgemeine Fragen zum Dienst in den Streitkräften weisen eindeutig darauf hin, dass sich die Soldaten von der Politik im Stich gelassen fühlen.“

Tabelle 2: Mitglieder-Umfrage des Bundeswehrverbandes 2007¹³

| Aussagen der Befragten: | Berufssoldaten % | Soldaten auf Zeit % | Mitglieder insgesamt % |
|--|-----------------------------|--------------------------------|---------------------------------------|
| fühle mich als Soldat von der Politik unterstützt | 1,8 | 2,9 | 2,9 |
| nicht unterstützt | 73,1 | 63,7 | 63,6 |
| nur zum Teil | 24,5 | 31,1 | 28,2 |
| politisch Verantwortliche haben über Sinn und Zweck von Auslandseinsätzen ausreichend informiert | 4,4 | 10,8 | 6,2 |
| nicht ausreichend vermittelt | 70,6 | 56,8 | 64,0 |
| nur zum Teil | 23,8 | 29,9 | 23,9 |
| Gesellschaft steht voll hinter den Einsätzen | 11,2 | 9,0 | 9,8 |
| würde mir nahe stehenden Personen, etwa den eigenen Kindern, den Dienst in den Streitkräften empfehlen | 19,8 | 34,9 | 34,2 |
| würde es ihnen nicht empfehlen | 73,7 | 55,8 | 58,6 |

Bei diesem Umfrageergebnis fällt, wie Tabelle 2 zeigt, besonders ins Gewicht, dass ein großer Teil der Befragten, allen voran Dreiviertel der Berufssoldaten, offenbar über die fehlende gesellschaftliche und politische Unterstützung ihrer Tätigkeit, die auch noch in anderen Fragen zum Ausdruck kam, so frustriert ist, dass sie ihren Kindern oder anderen, die ihnen nahe stehen, nicht empfehlen würden, zur Bundeswehr zu gehen. D.h., von einer *corporate identity* kann hier keine Rede mehr sein.

Legt man neben diese Befragung die Ergebnisse der wenige Tage später, Anfang Mai vom Sozialwissenschaftlichen Institut der Bundeswehr publizierten, jährlichen Bevölkerungsbefragung (SOWI 2007), so unterfüttern diese die von den Soldaten vermisste gesellschaftliche Unterstützung mit Daten, die das „freundliche Desinteresse“, von dem Bundespräsident Köhler sprach, als wohlwollende Ignoranz enttarnen. Die Umfrage war

¹³ Eigene Zusammenstellung nach Bundeswehrverband 2007; befragt wurden nicht nur Berufs- und Zeitsoldaten, sondern auch Grundwehrdienst Leistende, Freiwillig Längerdienende und Ruhestandssoldaten.

im November 2006, also kurz nach der Veröffentlichung des Weißbuches, durchgeführt worden. Sie zeigt auch, wie wenig Aufmerksamkeit dieses Regierungsdokument damals fand.¹⁴ Vor allem aber dokumentiert sie, dass sich die Bundeswehr über die mehr als 80 % der Befragten, die sich grundsätzlich positiv über sie äußerten, nicht nur freuen kann, denn ihre Zustimmung geht mit sehr bescheidenen Kenntnissen einher.¹⁵

So vermochten weniger als die Hälfte der Befragten etwas mehr oder weniger Zutreffendes über die verschiedenen Auslandseinsätze zu sagen. Dabei schwankt die Ignoranzquote bei den einzelnen Missionen zwischen 51 und 81 %. In Tabelle 4 zeigt der Vergleich mit der Umfrage vom Herbst 2005 nicht nur, dass die Zustimmung zu den Einsätzen generell rückläufig ist. Vielmehr gibt es eine eindeutig negative Korrelation zwischen der Kenntnis der Missionen und ihrer Akzeptanz: Je mehr über eine Mission bekannt ist (z.B. ISAF und KFOR), desto stärker hat sie von 2005 bis 2006 an Zustimmung eingebüßt.

Tabelle 3: Das Sinken der Akzeptanz von Auslandseinsätzen der Bundeswehr

| Auslandseinsatz | Ignoranz 2006 (%) ¹⁶ | Akzeptanz 2005 (%) | Akzeptanz 2006 (%) | Akzeptanz Differenz |
|--|---------------------------------|--------------------|--------------------|---------------------|
| Afghanistan (ISAF) | 51 | 66 | 53 | -13 |
| Kosovo (KFOR) | 56 | 78 | 67 | -11 |
| Bosnien und Herzegovina (EU-FOR) | 61 | 72 | 68 | -4 |
| Horn von Africa (Operation Enduring Freedom) | 81 | 57 | 53 | -4 |
| Mittelmeer (Operation Active Endeavour) | 81 | 64 | 60 | -4 |

Den Befragten wurde im Verlaufe der Interviews zweimal eine Themenliste vorgelegt. In der ersten ging es um die Aufgaben der deutschen Streitkräfte im Ausland, in der zweiten um die Ziele der deutschen Sicherheits- und Verteidigungspolitik, wie sie auch im Interessenkatalog des Weißbuches genannt werden. Auf die Frage, welche Aufgaben die deutschen Streitkräfte im Ausland übernehmen sollten, findet humanitäre Hilfe bei Na-

14 73 % hatten noch nie davon gehört oder gelesen, 24 % gaben an, nichts konkretes dazu zu wissen, während 3 % meinten, einige Kernaussagen zu kennen (SOWI 2007: 61). Dies sind schon die um den „social desirability bias“ korrigierten Zahlen. Trotzdem gab es danach unter denen, die zusätzlich sagen sollten, welche Aussagen zur Sicherheitspolitik ihnen bekannt sind, größtenteils sehr vage oder falsche Antworten (SOWI 2007: 64f).

15 Dabei ist zu beachten, dass nur eine kleine Minderheit (22 %) die Armee in ihrem Alltagsleben überhaupt wahrnahm; zusammengezogenes Ergebnis von 6 %, die angaben, einmal pro Woche oder öfter die Bundeswehr im Alltag, da wo sie wohnen, wahrzunehmen, und 16 %, bei denen dies ein bis dreimal im Monat der Fall war. Diese Daten entsprechen nahezu genau denen des Vorjahres (SOWI 2007: 9).

16 Die Summe der Befragten, die entweder überhaupt noch nicht von einem bestimmten Einsatz gehört hatten oder nichts Konkretes über die gefragte Mission sagen konnten (eigene Berechnung nach SOWI 2007: 42).

turkakatstrophen die höchste (80 % völlige + 15 % eingeschränkte) Zustimmung (SOWI 2007: 32). Dies entspricht dem verbreiteten Image der Bundeswehr als eine Art „Sozialarbeiter in Uniform“, das neben ihrer Tätigkeit in internationalen Einsätzen als „freundliche Ordnungshüter“ auch über die Medien häufig vermittelt wird (Geis 2007: 46). Doch auch der Kampf gegen Terroristen wird für sehr wichtig gehalten, wobei das Ziel, „einen terroristischen Anschlag auf Deutschland zu verhindern“ (62 + 35 % bei der Sicherheitspolitik, 65 + 23 % bei den Auslandseinsätzen) – wenig überraschend – deutlich vor der Aufgabe steht, „sich am Kampf gegen den internationalen Terrorismus zu beteiligen“ (36 + 53 % bei der Sicherheitspolitik, 50 + 28 % bei den Einsätzen). Auch die Aussage, die so klar nicht im Weißbuch zu finden ist, „die Versorgung Deutschlands mit Energie und Rohstoffen sichern“, findet bei der Sicherheitspolitik mit 47 + 49 % und bei den Auslandseinsätzen immerhin noch mit 43 + 23 % recht hohe Zustimmungswerte (SOWI 2007: 32f, 66f).

Die Umfrage zeigt eine auffällige Spreizung zwischen der deutlich gesunkenen Akzeptanz für diejenigen konkreten Einsätze, von denen man eine mehr oder weniger vage Vorstellung hat, und hohen abstrakten Zustimmungswerten für Auslandseinsätze, die mit entsprechend hohen Erwartungen an das, was von ihnen geleistet werden soll, gekoppelt ist. Dieses verschwommene Bild der Öffentlichkeit von dem, was die Bundeswehr leistet und was sie leisten soll, zeigt, dass es zu oberflächlich wäre, das Ergebnis der Umfrage des Bundeswehrverbandes, nach der sich die Soldaten von der Gesellschaft nicht getragen fühlen, als nicht repräsentativ abzuwerten, wie es der Bundesverteidigungsminister in seiner ersten Reaktion tat.

Nimmt man die Ergebnisse beider Studien zusammen, so ergibt sich für Bundesregierung und Bundestag daraus die Aufgabe, künftige Mandate von Auslandseinsätzen so zu formulieren und materiell so auszustatten, dass den Soldaten Sinn und Zweck ihres Ausrückens hinlänglich vermittelt werden kann und sie die Erreichbarkeit ihrer Ziele für realistisch einschätzen können. Wenn dies vom Bundestag als dem das Begehren der Regierung gegenzeichnenden Organ mit einem hohen Maß an Transparenz geleistet wird, hat auch die Gesellschaft eine Chance, zu verstehen, worum es geht.

4.2 Der Ausnahmefall der Debatten über den Tornado-Einsatz im Frühjahr 2007

Als im Februar/März 2007 die Entscheidung des Deutschen Bundestages über die Ausweitung des ISAF-Mandates in Afghanistan auf die RECCE-Tornados anstand, hatte dies schon im Vorfeld eine breite öffentliche Diskussion angefangen. Die Abgeordneten waren unabhängig von ihrer Parteizugehörigkeit in Befürworter und Gegner des Tornado-Einsatzes gespalten. Nur die Fraktion der Linken war *unisono* gegen die Ausweitung, da sie auch schon das bisherige Mandat ablehnte. Aufgrund der überwältigenden parlamentari-

schen Mehrheit der Koalition aus CDU/CSU und SPD war es unproblematisch, Abweichler zu verkräften. Die Fraktionsvorsitzenden konnten insofern die Diskussion und die namentliche Abstimmung frei geben und damit die Entscheidung dem Gewissen der einzelnen Abgeordneten nach Art. 38, Abs. 1 GG überlassen, was selten genug geschieht.¹⁷

Betrachtet man die beiden Plenarsitzungen des Bundestages, in denen am 28. Februar (16/81) und am 9. März (16/86) um das Ja zum Tornado-Einsatz gerungen wurde, so fallen die große Ernsthaftigkeit der Debatte und der relativ weitgehende Respekt vor Andersdenkenden ins Auge. Dabei ging es in der Ersten Lesung am 28. Februar um einen grundsätzlichen Meinungs austausch, bei dem sich die Redner von SPD, FDP und Bündnis 90/Grünen dahingehend äußerten, sie wollten ihre Meinungsbildung erst nach weiteren Informationen durch die Regierung abschließen. Zugleich machten die Vertreter aller Oppositionsparteien deutlich, dass sie mit Nachdruck den Anspruch auf ein Mitsprache- und Mitentscheidungsrecht des Bundestages über die Einsätze der Parlamentsarmee Bundeswehr verteidigen, und sich gegen eine Tendenz unter den Parlamentariern der Koalition wehren, Vorgaben der Bundesregierung „durchzuwinken“. Hierbei klang noch nach, dass die Bundesregierung ursprünglich vorgehabt hatte, den Einsatz der Tornados als bloße administrative Änderung der im September 2006 beschlossenen Mandatsverlängerung zu behandeln und am Bundestag vorbei auf den Weg zu schicken. In diesem Punkt hatte dann SPD-Fraktionschef Struck rechtzeitig eingelenkt, nachdem er erheblichen Gegenwind aus den eigenen Reihen verspürt hatte.

Bei den ausgetauschten Argumenten fällt interessanterweise der Begriff des deutschen Interesses nur ein einziges Mal, nämlich als der Abgeordnete Oskar Lafontaine (Linke) am Ende seiner Rede „im Interesse unseres Landes“ darum bittet, „diesen Einsatz abzulehnen“ (16/86: 8696). Doch selbstverständlich geht es in den verschiedenen Beiträgen um Interessen, und zwar durchaus um solche, die auch im Weißbuch genannt werden: durchgängig um die Terrorismusabwehr, aber mindestens ebenso sehr um die Solidarität innerhalb der NATO und damit auch um die Aufgabe des Schutzes der an den Einsätzen beteiligten deutschen und alliierten Soldaten sowie der im Einsatz befindlichen Polizei und der zivilen Aufbauhelfer.

Versucht man, die Argumentationslinien der Befürworter und der Gegner eines Tornado-Einsatzes zu strukturieren, so zeigt sich folgendes: Die Befürworter halten es für zwingend erforderlich, den Wünschen der NATO-Partner nach Entsendung der Tornados nachzugeben, weil Deutschland solidarisch und bündnisfähig bleiben müsse, weil einige Partner schon einen sehr hohen Blutzoll gezahlt haben, weshalb die Bundeswehr sich

17 Das völlige Gegenteil einer solch offenen Abstimmung war jene über die erste Entsendung von Soldaten nach Afghanistan im Rahmen der Operation Enduring Freedom (OEF) am 16.11.2001. Sie wurde unter dem Damoklesschwert der Vertrauensfrage von Bundeskanzler Schröder abgehalten. Dies hatte zur Konsequenz, dass die Befürworter einer Beteiligung an OEF auf Seiten der CDU/CSU und der FDP dagegen stimmten, weil sie Schröder nicht das Vertrauen aussprechen wollten, während die Gegner des Einsatzes insbesondere bei den Bündnis 90/Grünen auslösten, wer von ihnen trotzdem für den Einsatz stimmen musste, damit die Kanzlermehrheit nicht gefährdet wurde (Meyer 2004: 22).

nicht leisten könne, ihr Einsatzgebiet auf den weniger gefährlichen Norden Afghanistans zu beschränken, während im Süden die Taliban an Einfluss gewönnen. Gerade für jene, die zwischen dem 28. Februar und dem 9. März noch mit den eigenen Zweifeln gerungen haben, ist die Bündnissolidarität schließlich der ausschlaggebende Punkt. Alle vertrauen überdies auf die Technik, konkret darauf, dass die Flugzeuge aus großer Höhe und damit sicher davor, selbst abgeschossen zu werden, sehr scharfe Bilder liefern können. Betont wird immer wieder, diese Bilder kämen in erster Linie ISAF und damit auch den eigenen Soldaten zugute. Eine Weitergabe an OEF werde aufgrund der Einsatzregeln restriktiv behandelt.

Die Gegner warnen vor allem vor einer Vermischung der Aufgaben von OEF = Terrorismusbekämpfung und ISAF = Unterstützung des Wiederaufbaus. Für sie stellen die Bilder, die von den Tornados geliefert werden, das gefährliche Bindeglied dar. Als Folge sehen sie, dass es zu militärischen Einsätzen auf Zivilisten kommen werde, für deren Tod und Leid dann von Seiten der Afghanen, speziell der Taliban, Deutschland, das bisher im Lande ein hohes Ansehen genießt, verantwortlich gemacht würde. Daraufhin könnte es für die Soldaten in den Einsatzräumen im Norden kritischer werden. Die Gegenargumente verzweigen sich da, wo Redner der Linken davor warnen, Deutschland wäre dann stärker dem Terrorismus ausgeliefert, und wo sie sich auch dafür aussprechen, über eine Exit-Strategie nachzudenken. Andere Gegner der Mandatserweiterung, auch solche, die letzten Endes dafür stimmen, plädieren hingegen für einen Strategiewechsel bzw. für dessen Umsetzung, der das Gewicht mehr auf den Wiederaufbau und auf die Ausbildung von afghanischen Soldaten und Polizisten legt.

An Aussprachen des Bundestages wie diesen zeigt sich, wie wichtig es ist, jeder Entsendung deutscher Soldaten in einen Auslandseinsatz und auch jeder Missionsverlängerung eine Parlamentsentscheidung voranzustellen, denn sie dienen zum einen der Kontrolle der Legislative über die Exekutive und zum anderen einer Selbstvergewisserung der Politiker in einem wichtigen Bereich der internationalen Präsenz Deutschlands. Die beiden hier betrachteten Debatten stellen wegen der Entscheidungsfreigabe und damit der Offenheit des Gedankenaustausches insofern einen Ausnahmefall dar, als sie damit für die Öffentlichkeit nachvollziehbar das Für und Wider einer Ausweitung des Mandates und dabei auch das Abwägen und die Skrupel, die eine Minderheit der Abgeordneten hat, zur Sprache brachten. Hierdurch konnten die Soldaten, die diese Debatten mindestens so aufmerksam verfolgt haben wie die Medien und die breite Öffentlichkeit, erfahren, dass sich die Abgeordneten nicht um ihre Verantwortung drücken. Debatten dieser Art und Abstimmungen ohne Fraktionszwang können darüber hinaus dazu beitragen, die öffentliche Aufmerksamkeit zu fördern und damit einhergehend die Parlaments- und Parteienverdrossenheit wie auch die verbreitete Ignoranz über die Einsätze zu vermindern.

Nach so viel Lob zum Verfahren aus der Feder eines Gegners der Mandatserweiterung (Meyer 2007b: 4f) darf eine inhaltliche Kritik nicht fehlen: Manche derer, die letzten Endes um der Bündnissolidarität willen mit Zähneknirschen für den Einsatz plädiert haben, versuchten dabei den Eindruck zu erwecken, als sei dies das letzte Zugeständnis, das Deutschland abverlangt werde, und als müsse man diese Verstärkung nur ein bis zwei Jahre durchhalten, dann werde Afghanistan sich schon fangen. Dies erinnerte ein wenig

an das Singen eines Kindes im dunklen Kohlenkeller. Außerdem war es zuviel des Prinzips Hoffnung, allein auf den in Aussicht gestellten Strategiewechsel zu bauen.

5. Das doppelte Fazit: Die Definition deutscher Interessen muss den Vorgaben des Grundgesetzes folgen und Mandate für Auslandseinsätze bedürfen der Klarheit

Die in diesem Report vorgenommene Analyse hat gezeigt, dass in den Weißbüchern, in der parlamentarischen Debatte und in den journalistischen Kommentaren wie schließlich auch beim Bundesverfassungsgericht von „deutschen Interessen“ eher verkleisternd als mit aufklärerischer Zielsetzung die Rede ist. Die damit gelegentlich verbundene Absicht, durch eine positive Konnotation des Begriffs des „deutschen Interesses“ an das Nationalgefühl der Rezipienten zu appellieren, steht im Widerspruch zu dem Befund, dass einerseits inhaltlich oft nicht zwischen nationalen, europäischen oder gar alle Menschen vereinigenden Interessen oder Zielsetzungen unterschieden werden kann, und dass andererseits Bündnisinteressen bei manchen Bundeswehrmandaten ein größeres Gewicht haben als nationale Interessen. Davon abgesehen lässt das Weißbuch 2006 nicht erkennen, welche Interessen es nach Auffassung der Regierung erforderlich machen sollten, mit Hilfe der Bundeswehr überall in der Welt wahrgenommen oder gar durchgesetzt zu werden. Umgekehrt wird zwar gesagt, dass „neuartigen Risiken“ wie der Gefahr von Terroranschlägen „weder allein noch vorrangig mit militärischen Mitteln begegnet werden“ kann (Weißbuch 2006: 23). Doch gerade deshalb hätte es dringend detaillierter Aussagen über andere Mittel der Interessenwahrung sowie über deren Verfügbarkeit und Einsatzmöglichkeiten bedurft. Hierfür verfügt das Verteidigungsministerium naturgemäß nicht über die Detailinformationen wie die dann federführenden Ressorts. Da diese in den Entstehungsprozess des Weißbuches einbezogen waren, hätten sie dafür sorgen können, dass nicht nur als einziges und klein gedrucktes „Beispiel ressortübergreifender vernetzter Sicherheitsvorsorge“ der Aktionsplan „Zivile Krisenprävention“ vorgestellt wird (Weißbuch 2006: 30).

Die Schwammigkeit des Weißbuches, die auch eine Folge davon sein kann, dass sich sehr unterschiedliche Positionen der Koalitionspartner CDU/CSU und SPD darin wieder finden mussten, hat mit dazu beigetragen, dass bisher die notwendige Debatte über Sicherheitspolitik und Bundeswehr weder innerhalb noch außerhalb des Bundestages geführt wird. So nimmt es nicht Wunder, dass diese Politikfelder auch immer weiter an den Rand des öffentlichen Interesses rutschen. Dies steht nicht nur in einem starken Kontrast zu ihrer objektiven Bedeutung und zu ihrem Anteil an den Kosten, die der demokratische Souverän hierfür aufwenden muss. Vielmehr trägt es auch bei den Soldaten zu der in der Umfrage des Bundeswehrverbandes deutlich gewordenen Enttäuschung über eine als unzulänglich erlebte Rückendeckung in Parlament und Gesellschaft bei. Welche Lehren sind hieraus zu ziehen?

Die folgenden Überlegungen und Anforderungen möchten zum einen Impulse für die zu führende sicherheitspolitische Grundsatzdebatte und die dabei zu präzisierende Inte-

ressenartikulation geben. Zum anderen nehmen sie die parlamentarischen Aufgaben bei der Mandatserteilung von Auslandseinsätzen ins Blickfeld, um diese für die Öffentlichkeit transparenter werden zu lassen.

5.1 Zur sicherheitspolitischen Debatte und Interessenartikulation

1. Nachdem die bei der Vorlage des Weißbuches 2006 eingeforderte sicherheitspolitische Grundsatzdebatte noch aussteht, ist vor allem der Bundestag gefordert, damit bald zu beginnen und sie offen zu führen. Letzteres heißt nicht nur, dass die Abgeordneten dabei keiner Fraktionsdisziplin unterworfen sein sollen, sondern auch, dass ihr Ende offen sein muss, denn sie hat sich fortlaufend der Entwicklung der internationalen Rahmenbedingungen und Herausforderungen an die Außen- und Sicherheitspolitik Deutschlands zu stellen. Deshalb sollte das Bundestagspräsidium öffentliche Anhörungen des Plenums von wissenschaftlichen Experten der verschiedenen einschlägigen Disziplinen von der Friedens- und Konfliktforschung bis zum Völkerrecht organisieren.

2. Dem Charakter der Bundeswehr als Parlamentsarmee käme es entgegen, wenn künftig die Tradition einer regelmäßigen Erarbeitung und Veröffentlichung von Weißbüchern wieder aufgenommen würde und wenigstens einmal in jeder Legislaturperiode ein solches erschiene. Dabei empfiehlt es sich, künftig die anderen mit internationaler Politik befassten Ressorts von vornherein stärker einzubeziehen, sodass in den Weißbüchern auch die nicht-militärischen Aspekte vernetzter Sicherheitsvorsorge angemessen berücksichtigt werden. Darüber hinaus würde es von einem guten Stil zeugen, wenn die Regierung das Weißbuch dem Parlament nicht erst nach Drucklegung, sondern den einschlägigen Ausschüssen des Bundestages schon in der Abstimmungsphase zwischen den beteiligten Ressorts auch zur konsultativen Beratung zuleiten würde.

3. Grundlage für die Definition der deutschen Interessen und der Mittel, sie nach außen wahrzunehmen, ist das Grundgesetz, vor allem dessen in der Präambel festgelegtes Ziel der europäischen Einheit und des Friedens in der Welt. Daraus folgt zum einen, dass Regierung und Parlament darauf achten müssen, ob in einer bestimmten Situation die deutschen Interessen mit denen der anderen Mitgliedstaaten der Europäischen Union in Einklang stehen und wie sie gegebenenfalls mit ihnen harmonisiert werden können. Zum anderen, dass Entscheidungen über Einsätze der Bundeswehr grundsätzlich eine direkte Anfrage oder ein Auftrag des UN-Sicherheitsrates vorangehen muss (vgl. Friedensgutachten 2007: 12). Sofern Spannungen zwischen den Anforderungen der Vereinten Nationen oder der Europäischen Union und dem auftreten, was eine parlamentarische Mehrheit als nationales Interesse erkannt hat, muss dies zwischen den Beteiligten auf internationaler Ebene ergebnisoffen ausgehandelt werden.

4. Artikel 87 a GG (Verteidigungsauftrag) ist die maßgebliche Entscheidungsgrundlage dafür, welche vitalen oder elementaren Interessen Deutschlands notfalls einen militärischen Einsatz erforderlich machen. Alle anderen außen- und entwicklungspolitischen, wirtschaftlichen und kulturellen Interessen lassen sich im Zweifelsfall besser in Zusammenarbeit mit dem- oder denjenigen realisieren, an den oder die sie sich richten. Artikel 87 a GG markiert im Zusammenspiel mit Artikel 24 GG auch eine Grenzlinie, um den im

Weißbuch vorgezeichneten und zum Teil schon eingeschlagenen Weg der Bundeswehr zu einer Interventionsarmee zu stoppen, bevor insbesondere die Marine als „Expeditionary Navy“ unnötigerweise in eine völkerrechtlich wie politisch und militärisch prekäre Situation gerät.

5. Das Interesse, die Gefahren, die von Terroranschlägen ausgehen, im eigenen Land wie darüber hinaus zu minimieren, besitzt zweifellos einen hohen Stellenwert. Die Bundesregierung sollte jedoch verstärkt Konsequenzen aus ihrer im Weißbuch geäußerten Erkenntnis ziehen, dass Terrorismusbekämpfung eine Aufgabe ist, bei der militärische Mittel nur in bescheidenem Umfang zum Erfolg beitragen können. Vernünftiger als in eine höhere Interventionsfähigkeit zu investieren, wäre es daher in jedem Falle zu versuchen, Terroristen in ihrem propagandistischen Umfeld dadurch den Boden zu entziehen, dass man nach den Ursachen ihres gewaltsamen Vorgehens sucht und sich um deren Veränderung zu bemühen. Hierfür sind vordringlich Anstrengungen im Bereich der Außenpolitik, der wirtschaftlichen Zusammenarbeit und des interkulturellen Dialogs gefordert.

5.2 Zur Erteilung von Bundeswehrmandaten

6. Das mit dem Parlamentsbeteiligungsgesetz geschaffene Mitbestimmungsrecht des Bundestages über Auslandseinsätze ist ein Institut zur Stärkung der Rechte der Oppositionsfraktionen gegenüber den Regierungsfractionen, da diese, wie das Beispiel des Anfangsmandat für die OEF 2001 zeigt, durch die Vermischung von Sach- und Personalentscheidungen z.B. über die Vertrauensfrage des Bundeskanzlers/der Bundeskanzlerin leichter von der Regierung unter Druck gesetzt werden können, einem Auslandseinsatz zuzustimmen. Doch auch die einer Regierung nahe stehenden Abgeordneten sollten sich nicht scheuen, einen Antrag auf einen Auslandseinsatz dann zurückzuweisen, wenn dieser die Gewichte zwischen den sicherheitspolitischen Instrumenten falsch verteilen und/oder die Soldaten ohne wirkliche Not in eine hochriskante Mission entsenden würde.

7. Grundsätzlich gilt für alle Mandatsverlängerungen, dass die Abgeordneten ihre Verantwortung für das Wohl und Wehe der Soldaten ernst zu nehmen und sorgfältig darüber zu wachen haben, unter welchen Bedingungen Einsätze gebilligt und verlängert werden sollen. Letzteres kann am ehesten dadurch geschehen, dass die Bundesregierung verpflichtet wird, spätestens vier Wochen vor jedem Verlängerungsantrag (auch für kleine oder scheinbar ungefährliche Missionen) dem Bundestag einen Tätigkeits- und Lagebericht über die jeweilige Mission vorzulegen, der auch eine Einschätzung über die zu erwartende weitere Dauer des Einsatzes enthält. Auf diese Weise erhalten die Abgeordneten sowohl die Informationen als auch die Zeit, die es ihnen ermöglichen, über die Tragweite ihrer Entscheidung nachzudenken und zu debattieren, um dann abzustimmen (Groß/Meyer 2005: 218).

8. Es ist nicht auszuschließen, dass bei Auslandseinsätzen, die auf einem „robusten“ Mandat der Vereinten Nationen nach Kapitel VII der Charta beruhen, das Kommando Spezialkräfte aufgrund seiner Fähigkeit zu „Operationen hoher Intensität“ (Weißbuch 2006: 111), sprich Offensivfähigkeit, zum Einsatz kommen soll. Bisher werden über die geheimen Operationen des KSK nur die Obleute der Fraktionen im Verteidigungsaus-

schuss unter größter Verschwiegenheit informiert. Auch wenn an der Notwendigkeit, den Erfolg aktueller Operationen dieses Truppenteils nicht dadurch zu vereiteln, dass Details an die Öffentlichkeit geraten, kein Zweifel besteht, so gibt es durchaus Möglichkeiten, dem Anspruch des Bundestages, seine Parlamentsarmee zu kontrollieren, wenigstens nachträglich zu genügen. Dies sollte zum einen dadurch geschehen, dass der vertraulich tagende Verteidigungsausschuss als Ganzer zweimal im Jahr über die Aktivitäten des KSK im abgelaufenen Halbjahr informiert wird. Zum anderen sollte der Aufgabenbereich des Wehrbeauftragten des Bundestages dahingehend erweitert werden, dass er sich regelmäßig über das KSK informieren kann, um den Bundestag und die Öffentlichkeit hierüber auch in seinen Jahresberichten in angemessener Form zu unterrichten.

9. Auslandseinsätze der Bundeswehr erfolgen stets in einer internationalen Formation. Dadurch gibt es vor einem Erstmandat wie auch vor Verlängerungen Abstimmungsbedarf mit den Partnerländern, was zwangsläufig auch einen Abgleich zwischen den eigenen und den Partner- und/oder Bündnisinteressen erfordert. Hierbei kann es Konflikte geben, die bei der Beschreibung von Einsatzmodalitäten im Mandat zu berücksichtigen sind. Grundsätzlich sollte gelten, dass bei den Entscheidungen des Bundestages friedenspolitische Ziele ein höheres Gewicht haben als bündnispolitische (Friedensgutachten 2007: 12). Darüber hinaus ist zu beachten, dass in Fällen, in denen die Bundeswehr im Rahmen von Schnellen Einsatzkräften der NATO oder der EU aktiv werden soll, durch die Eilbedürftigkeit der Parlamentsvorbehalt nicht hintergangen wird. Wenn deutsche Soldaten um der Bündnissolidarität willen bei einem Einsatz in einem höheren Maße an Leib und Leben gefährdet werden, als dies der Fall gewesen wäre, wenn das eigene Einsatzkonzept hätte weiter verfolgt werden können,¹⁸ müssen Regierung und Abgeordnete in der Lage sein, den Bürgern plausibel zu erklären, warum sie „Bürger in Uniform“ in eine solche Situation geschickt haben. Derartige Risiken eines Einsatzes sind frühzeitig zu bedenken und bei der Begründung des Mandats offen zu legen.

10. Bei jeder Vorbereitung einer Einsatzentscheidung wird die Regierung darauf achten, eine parlamentarische Mehrheit zu erreichen. Ein grundsätzliches Problem besteht in dieser Phase darin, dass dabei inhaltliche Kompromisse formuliert werden, die weder für den Erfolg einer Mission noch für die Zusammenarbeit im Bündnis nützlich sind. Ein Beispiel dafür war die Entscheidung über das Zusatzmandat für den Tornado-Einsatz in Afghanistan. Hier war es eine Illusion zu glauben, man könne die Wünsche der Alliierten nach einem stärkeren Engagement auch im unruhigeren Süden vollkommen durch die Tornados befriedigen, um zu vermeiden, mit Bodentruppen im Süden tätig zu werden. Es wäre gegenwärtig eine weitere Illusion zu hoffen, die Alliierten seien zufrieden, wenn man aus demselben Grunde nun etliche Ausbilder in den Süden schickte, damit sie die von ihnen im Norden ausgebildeten afghanischen Soldaten in Kampfsituationen begleiten. Das Beispiel sollte lehren: Wenn vernünftige Gründe dafür sprechen, den eigenen statt den Vorstellungen der Bündnispartner zu folgen, dann bleibt Deutschland sogar eher ein

18 So geschehen durch die Erweiterung des ISAF-Mandates um die Tornado-Komponente am 7.3.2007.

verlässlicher Bündnispartner, wenn es sich nicht auf faule Kompromisse einlässt. Solange es seinen Standpunkt klar vertritt, wissen die anderen Partner, woran sie in der jeweiligen Situation sind.

11. Auf Afghanistan bezogen, wo derzeit der wichtigste und zugleich problematischste Einsatz der Bundeswehr stattfindet, sollte der Bundestag sein prioritäres Interesse am Wiederaufbau dadurch dokumentieren, dass er den angekündigten Strategiewechsel mit Nachdruck einfordert und im Umfeld von Mandatsverlängerungen stärker in Wiederaufbauprogramme und gesellschaftspolitische Maßnahmen investiert, die hinreichend berücksichtigen, dass Afghanistan ein islamischer Staat ist und bleiben will. In diesem Zusammenhang ist es wichtig, die deutschen Beteiligungen an ISAF und OEF weiterhin getrennt zu halten. Eine Beendigung des deutschen Mandates für OEF, wie sie manche Politiker fordern, um dadurch die Glaubwürdigkeit der deutschen Afghanistanpolitik zu erhöhen, würde höchstens dann den Effekt haben, dass deutsche Soldaten der gegen OEF gerichteten Kritik nicht mehr ausgesetzt wären, wenn nicht nur das Mandat für das seit 2005 nicht mehr eingesetzte Kommando Spezialkräfte (KSK) auslief, sondern auch die im Rahmen von OEF am Horn von Afrika ihren Dienst versahenden deutschen Schiffe abgezogen würden.

12. Der Einsatz der Bundeswehr dauert in einigen Krisenregionen schon etliche Jahre. Dies belastet die Soldaten und kostet auch in erheblichem Umfang Steuergelder. Die Unzufriedenheit der Soldaten wächst offenbar, während die Steuerzahler im Moment noch bei einem „freundlichen Desinteresse“ (Köhler) verharren. Das muss nicht so bleiben, denn Populisten könnten sich diese Situation zunutze machen. Daher ist es Aufgabe des Parlaments, auch darauf hinzuwirken, dass Einsätze fortlaufend evaluiert werden (Friedensgutachten 2007: 12), damit sie nur solange dauern, wie nötig, und so früh wie möglich beendet werden. Angst vor einem noch nicht absehbaren Wiederaufflammen von Gewalt darf nicht dazu führen, im Sinne eines „Augen zu und durch“ ein Mandat immer wieder zu verlängern. Statt dessen muss dafür gesorgt werden, dass es eine Übergangszeit gibt, in der die Soldaten gemeinsam mit den im Einsatz befindlichen Polizeibeamten und den zivilen Aufbauhelfern durch Ausbildungs- und andere Fördermaßnahmen dafür sorgen, dass die Bürger eines Landes selbst vom Aufbauprozess und seiner militärischen und polizeilichen Absicherung Besitz ergreifen. Der Erfolg wird umso größer sein, je besser es gelingt, Angehörige aller gesellschaftlich relevanten Gruppierungen in diesen Prozess einzubeziehen, um danach ein Land mit gutem Gewissen sich selbst überlassen zu können.

Literatur

1. Dokumente

Bundesverfassungsgericht (Hrsg.) 2007: BVerfG, 2 BvE 2/07 vom 3.7.2007, Absatz-Nr. 1-90, www.bverfg.de/entscheidungen/es20070703_2bve000207.html; 5.7.2007.

Bundesverfassungsgericht (Hrsg.) 1994: BVerfGE 90, Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts, Band 90, hier: Urteil Nr. 16 vom 12.7.1994, 286ff.

Der Bundesminister der Verteidigung (Hrsg.) 1969: Weißbuch 1969 zur Verteidigungspolitik der Bundesregierung, Bonn.

Der Bundesminister der Verteidigung (Hrsg.) 1970: Weißbuch 1970 zur Sicherheit der Bundesrepublik Deutschland und zur Lage der Bundeswehr, Bonn.

Der Bundesminister der Verteidigung (Hrsg.) 1971: Weißbuch 1971/72 Zur Sicherheit der Bundesrepublik Deutschland und zur Entwicklung der Bundeswehr, Bonn.

Der Bundesminister der Verteidigung (Hrsg.) 1974: Weißbuch 1973/74 Zur Sicherheit der Bundesrepublik Deutschland und zur Entwicklung der Bundeswehr, Bonn.

Der Bundesminister der Verteidigung (Hrsg.) 1976: Weißbuch 1975/76 Zur Sicherheit der Bundesrepublik Deutschland und zur Entwicklung der Bundeswehr, Bonn.

Der Bundesminister der Verteidigung (Hrsg.) 1979: Weißbuch 1979 Zur Sicherheit der Bundesrepublik Deutschland und zur Entwicklung der Bundeswehr, Bonn.

Der Bundesminister der Verteidigung (Hrsg.) 1983: Weißbuch 1983. Zur Sicherheit der Bundesrepublik Deutschland, Bonn.

Der Bundesminister der Verteidigung (Hrsg.) 1985: Weißbuch 1985. Zur Lage und Entwicklung der Bundeswehr, Bonn.

Bundesministerium der Verteidigung (Hrsg.) 1994: Weißbuch 1994 zur Sicherheit der Bundesrepublik Deutschland und zur Lage und Zukunft der Bundeswehr, Bonn.

Bundesministerium der Verteidigung (Hrsg.) 1999: Bestandsaufnahme. Die Bundeswehr an der Schwelle zum 21. Jahrhundert, Bonn.

Bundesministerium der Verteidigung (Hrsg.) 2003: Verteidigungspolitischen Richtlinien vom 21. Mai 2003, Berlin.

Bundesministerium der Verteidigung (Hrsg.) 2006: Weißbuch 2006, Entwurf, Stand Ende April 2006, Berlin.

Bundesministerium der Verteidigung (Hrsg.) 2006: Weißbuch 2006 zur Sicherheitspolitik Deutschlands und zur Zukunft der Bundeswehr, Berlin.

Deutscher Bundestag 2006: Stenografische Berichte, 16. Wahlperiode, 60. Sitzung, 26.10.2006, im Text zitiert als (16/60).

Deutscher Bundestag 2007: Stenografische Berichte, 16. Wahlperiode, 81. Sitzung, 28.2.2007, im Text zitiert als (16/81).

Deutscher Bundestag 2007: Stenografische Berichte, 16. Wahlperiode, 86. Sitzung, 9.3.2007, im Text zitiert als (16/86).

Köhler, Horst 2005: Einsatz für Freiheit und Sicherheit. Rede von Bundespräsident Horst Köhler bei der Kommandeurtagung der Bundeswehr am 10. Oktober 2005 in Bonn, Redemanuskript, hrsg. vom Bundespräsidialamt, Berlin.

Struck, Peter 2003: Pressekonferenz des Bundesverteidigungsministers Dr. Peter Struck zum Thema „Weiterentwicklung der Reform“ am 21. Februar 2003; www.bmvg.de/archiv/reden/minister/030221_planungsweisungen_gi.phb.

Struck, Peter 2004: Festvortrag des deutschen Verteidigungsministers, Peter Struck, anlässlich der Übergabe der Diplome an den ersten Masterstudiengang am Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg am 15. Oktober 2003 in Hamburg, nachgedruckt in *Internationale Politik*, Heft 6, 113-117.

Kommission „Gemeinsame Sicherheit und Zukunft der Bundeswehr“ (Hrsg.) 2000: Gemeinsame Sicherheit und Zukunft der Bundeswehr. Bericht der Kommission an die Bundesregierung, Berlin.

2. Sekundärliteratur

ARD-Deutschlandtrend 2007: zit. nach Focus-online vom 2.8.2007, www.focus.de/politik/deutschlands/umfrage_aid_68627.html

Blechschmidt, Peter 2006: Zukunft der Bundeswehr. Mitten in der Gesellschaft, 25.10.2006 7:43 Uhr, www.sueddeutsche.de/deutschland/artikel/657/89568/print.html; 27.10.2006.

Cesaretti, Roberto 2005: Terrorismusbekämpfung auf dem Mittelmeer, in: NATO-Brief, www.nato.int/docu/review/2005/issue3/german/art4_pr.html; 20.8.2007.

Chiari, Bernhard 2007: Von der Escort Navy zur Expeditionary Navy: Der deutsche Marineeinsatz am Horn von Afrika, in: Kollmer, Dieter H. (Hrsg.): Wegweiser zur Geschichte Horn von Afrika, Paderborn u.a., 127-140.

Deutscher Bundeswehrverband 2007: Bericht zur Mitgliederbefragung des Deutschen Bundeswehrverbandes (Strohmeier-Studie), Bonn, www.dbwv.de/dbwv/interd.nsf/d/HP_artikel1; 5.10.2007.

Diederichs, Otto 2006: Bundeswehr im Inneren? Mit dem Weißbuch geht der Streit weiter. Al-Qaida in der Kieler Förde? In: *die tageszeitung* Nr. 8109 vom 26.10.2006, 11.

Duden „Fremdwörterbuch“ 1982: 4., neubearb. u. erw. Auflage, Mannheim, Wien, Zürich.

Fleckenstein, Bernhard 2000: Bedingt einsatzfähig: Der lange Weg zur Neugestaltung der Bundeswehr, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte*, B 43, 20. Oktober 2000, 13-23.

Geis, Anna 2007: Der Legitimations- und Funktionswandel der Bundeswehr und das „freundliche Desinteresse der Bundesbürger, in: Schoch, Bruno et al. (Hrsg.) *Friedensgutachten*, 39-50.

Gauzy Krieger, Florence/Meyer, Berthold 2003: Wege und Umwege zur Professionalisierung. Ein Vergleich der Militärreformen in Frankreich und Deutschland, HSFK-Report 16, Frankfurt a. M.

Gerlach, Günther 2006: Legitimationsideen rot-grüner Sicherheitspolitik. Die Out-of-area-Einsätze der Bundeswehr (Universität Gießen: Dissertation), Gießen.

Groß, Jürgen/Meyer, Berthold 2005: Unter Ächzen und Stöhnen: Die Bundeswehr im Einsatz, in: Ratsch, Ulrich et al. (Hrsg.): *Friedensgutachten*, Münster, 210-218.

Hacke, Christian 1993: Weltmacht wider Willen. Die Außenpolitik der Bundesrepublik Deutschland, aktualisierte und erweiterte Neuauflage, Frankfurt a. M. Berlin.

Hacke, Christian 1996: Nationales Interesse als Handlungsmaxime für die Außenpolitik Deutschlands, in: Kaiser, Karl/Krause, Joachim (Hrsg.): *Deutschlands neue Außenpolitik*, Band 3, Interessen und Strategien, München.

Heydrich, Wolfgang/Krause, Joachim/Nerlich, Uwe/Nötzold, Jürgem/Rummel, Reinhardt (Hrsg.) 1992: Sicherheitspolitik Deutschlands: Neue Konstellationen, Risiken, Instrumente, Baden-Baden.

Homburger, Birgit 2006a: Rede zu TOP 8 – Kein Weißbuch ohne vorherige Parlamentsdebatte, 19.10.2006, Pressemitteilung der Abgeordneten, Berlin.

Homburger, Birgit 2006b: Weißbuch wird neuen Herausforderungen nicht gerecht, FDP im Deutschen Bundestag, Presseinformation Nr. 885 vom 11.7.2006, Berlin.

Jaberg, Sabine 2006: Sag mir, wo...? Auf der Suche nach der grundgesetzlichen Friedensnorm beim Streitkräfteeinsatz. Hamburger Beiträge zur Friedensforschung und Sicherheitspolitik, Heft 143, Hamburg.

Kant, Immanuel 1983: Zum ewigen Frieden. Ein philosophischer Entwurf, in: Kant, Immanuel: Werke in sechs Bänden, Band VI, 5. Auflage, Darmstadt.

Lau, Jörg/Bittner, Jochen/Böge, Friederike/Hildebrandt, Tina 2007: Krieg gegen die Deutschen? in: Die Zeit 35, 23.8.2007, 8-9.

Löwenstein, Stephan 2006: Kräftiges Gezerre um das Weißbuch, in: FAZ, 24.10.2006, 12.

Maull, Hans W. 2004: „Normalisierung“ oder Auszehrung? Deutsche Außenpolitik im Wandel, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, Band 11, 17-23.

Meyer, Berthold 2004: Von der Entscheidungsmündigkeit zur Entscheidungsmüdigkeit? Nach zehn Jahren Parlamentsvorbehalt für Bundeswehreinätze naht ein Beteiligungsgesetz, HSK-Report 4, Frankfurt a. M.

Meyer, Berthold 2007a: Die maritime Task Force – eine Farce. Warum das Nahost-Quartett auch beim israelisch-libanesischen Konflikt gefordert ist, HSK-Standpunkte 1, Frankfurt a. M.

Meyer, Berthold 2007b: Die Bundeswehr in Afghanistan: Bündnissolidarität statt Wiederaufbau? In: paxzeit 1/März, 4-5.

Müller-Meinhard, Christoph 2004: Transformation in der Marine, Bonn, 20.7.2004, www.marine.de/01DB070000000001/CurrentBaseLink/W26FXAEA993INFODE; 18.8.2007.

Nachtwei, Winfried 2006: So nicht, Herr Jung! Weißbuch-Entwurf bietet keinen Kompass, 2.6.2006, www.nachtwei.de/index.php/articles/342; 13.8.2007.

Nerlich, Uwe 1992: Vorwort, in: Heydrich et al. 1992, 9-10.

Neuerer, Dietmar 2006: SPD gegen Entwurf zu Bundeswehr-Weißbuch, in: NETZEITUNG.DE vom 19.5.2006, www.netzeitung.de/servlets/page?section=784&item=399524; 13.8.2007.

Peters, Ingo 1997: Vom „Scheinzweig“ zum „Scheinriesen“ – deutsche Außenpolitik in der Analyse, in: ZIB 4, Heft 2, 361-388.

Pflüger, Tobias 2006: Krieg nach außen und innen, in: EU.LINKS Nr. 2, 4.

Rinke, Andreas 2006: Die neue Sicherheit. Handelsblatt, 23.10.2006, 5:00 Uhr, www.handelsblatt.com/news/printpage.aspx?_p=204051&_t=ftprint&_b=11531; 27.10.2006.

Risse, Thomas 2004: Kontinuität durch Wandel: Eine „neue“ deutsche Außenpolitik? In: Aus Politik und Zeitgeschichte, Band 11, 24-31.

Schäfer, Paul 2006: Zivile Konzepte und Konfliktprävention müssen ein entscheidendes Gewicht bekommen, Rede vor dem Deutschen Bundestag am 19.10.2006, www.linksfraktion.de/rede.php?artikel=1349850885; 13.8.2007.

Schoch, Bruno/Heinemann-Grüder, Andreas/Hippler, Jochen/Weingardt, Markus/Mutz, Reinhard (Hrsg.) 2007, Friedensgutachten 2007, Münster.

Senghaas, Dieter 1995: Deutschlands verflochtene Interessen, in: *Internationale Politik* 8, 31-37.

SOWI Sozialwissenschaftliches Institut der Bundeswehr 2007: Einstellungen der Bundesbürger zu zentralen sicherheits- und verteidigungspolitischen Fragen. Ergebnisse der Bevölkerungsbefragung des Sozialwissenschaftlichen Instituts der Bundeswehr, Strausberg.

Süddeutsche.de 2006: BundeswehrWeißbuch. Jung strebt Änderung der Verfassung an, 25.10.2006, 14:56 Uhr, www.sueddeutsche.de/ausland/artikel/721/89632/print.html; 27.10.2006.

Weiland, Severin 2006: Weißbuch zwischen Wehrpflicht und Weltpolitik, www.spiegel.de/politik/deutschland/0,1518,444354,00.html; 27.10.2006.

Williamson, Hugh 2006: Germany's military to take on global role, veröffentlicht: 25.10.2006 3:00 Uhr, www.ft.com/cms/s/84206590-63c5-11db-bc82-0000779e2340,dwp_uuid=4e612; 27.10.2006.