

APuZ

Aus Politik und Zeitgeschichte

48/2009 · 23. November 2009



Bundeswehr

Hans J. Gießmann · Armin Wagner
Auslandseinsätze der Bundeswehr

Klaus Naumann
Wie strategiefähig ist die deutsche Sicherheitspolitik?

Hans-Joachim Reeb
Die „neue“ Bundeswehr

Hans-Georg Ehrhart
Innere Führung und der Wandel des Kriegsbildes

Michael Paul
Zivil-militärische Interaktion im Auslandseinsatz

Carsten Pietsch · Rüdiger Fiebig
Die Deutschen und ihre Streitkräfte

Karl-Heinz Biesold
Einsatzbedingte psychische Störungen

Editorial

Der Bundeswehr ist seit ihrer Gründung 1955 auf überzeugende Weise die Ablösung vom düsteren Erbe der Wehrmacht gelungen. Eine Ausdehnung des Auftrags zur unmittelbaren Landesverteidigung war indes bis zum Ende der Blockkonfrontation 1989/91 nicht vorstellbar. Bis heute ist die Rolle einer „Armee im Einsatz“ in der Öffentlichkeit kein Thema. Es herrscht freundliches Desinteresse; Zustimmung erfahren die Streitkräfte, wenn es zu Hilfseinsätzen in Deutschland kommt, etwa bei der Oderflut im Sommer 2002.

Doch welche Aufgaben über die des Technischen Hilfswerks hinaus kann und soll die Bundeswehr erfüllen? Seit Anfang der 1990er Jahre sind deutsche Soldatinnen und Soldaten in verschiedenen NATO-, UNO- oder EU-Missionen auf dem Balkan, am Horn von Afrika, in Kambodscha, im Nahen Osten oder in Afghanistan im Einsatz gewesen. Spätestens die vom dortigen Bundeswehr-Kommando veranlasste Bombardierung zweier offenbar von Taliban entführter Tanklastwagen mit zahlreichen Todesopfern entfachte Anfang September die Debatte über den Afghanistan-Einsatz erneut. Am Hindukusch geht es um Terrorbekämpfung und den Aufbau demokratischer Strukturen – doch wie kann der Militäreinsatz erfolgreich beendet werden?

Dem Primat der Politik über das Militär entspricht es, diese Frage öffentlich zu diskutieren. Zur politischen Bildung in den Streitkräften – integraler Bestandteil der „Inneren Führung“ – gehört die Begründung des Wehrdienstes und der Auslandseinsätze. Die Auslandsmissionen haben neue Fragen zur Zukunft der Wehrpflicht (und des Zivildienstes) aufgeworfen. Eine Debatte über sicherheitspolitische Strategien und Interessen dürfen vor allem die Soldaten (und ihre Angehörigen) erwarten. Sie riskieren bei den Auslandseinsätzen ihr Leben, und viele kehren traumatisiert zurück.

Hans-Georg Golz

Auslandseinsätze der Bundeswehr

Generalinspekteur Wolfgang Schneiderhan hatte offenbar den richtigen Instinkt. In einem Anfang August 2009 veröffent-

Hans J. Gießmann

Dr. phil., Dr. sc. pol., Professor, geb. 1955; Direktor von Berghof Conflict Research, Altensteinstraße 48a, 14195 Berlin. giessmann@berghof-center.org

Armin Wagner

Dr. phil., Oberstleutnant i.G., geb. 1968; Military Fellow am Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg, Beim Schlump 83, 20144 Hamburg. wagner@ifsh.de

war es soweit: In der Nacht zum 4. September 2009 hatten amerikanische Kampfflugzeuge im afghanischen Norden, nach Anforderung durch den deutschen Kommandeur des *Provincial Reconstruction Team* (PRT) Kunduz, zwei von Taliban gestohlene Tanklastwagen bombardiert. Bei dem Angriff kamen nicht nur fast 70 mutmaßliche Aufständische ums Leben, sondern auch Dutzende Zivilisten. Die anschließende Debatte in Deutschland konzentrierte sich, wie Schneiderhan es vorausgesagt hatte, auf den konkreten Vorfall, anstatt, wie es notwendig gewesen wäre, endlich „in den Zirkeln der großen Politik das Grundsätzliche (zu) klären“.¹

So sehr die Bundeswehr als Instrument deutscher Außenpolitik in den vergangenen zwei Jahrzehnten an Bedeutung gewonnen hat, so wenig scheint bis heute dieses „Grundsätzliche“ erörtert, sind verlässliche Leitlinien bestimmt, an denen sich Außen-, Sicherheits- und Entwicklungspolitik bei der Übernahme von Verpflichtungen an den Krisenherden der Welt kreuzen. Im außenpoliti-

schen Kalkül der Bonner Republik bis 1990 spielte die Bundeswehr praktisch keine Rolle. Ihr Einsatz galt mehr als drei Jahrzehnte lang als „undenkbarer Ernstfall“ und nur infolge eines Angriffs des Warschauer Paktes auf den Westen vorstellbar. Seit ihrer Gründung im Jahre 1955 hatte der Kalte Krieg die Koordinaten der Bundeswehr bestimmt. Im Rahmen des NATO-Vertrages wurde sie für die Landesverteidigung gerüstet und auf die Verteidigung des Bündnisgebietes vorbereitet. Zwar waren auch schon vor 1990 gelegentlich deutsche Soldaten jenseits der Bündnisgrenzen unterwegs. Doch alles, was „scharf“ über den Ausbildungs- und Übungsbetrieb im Ausland hinausging, bewegte sich seit der Erdbebenhilfe in Marokko 1960 ausschließlich im Rahmen weltweiter humanitärer Hilfe bei Dürre- und Unwetterkatastrophen, bei Explosionsunglücken und Überschwemmungen, bei Waldbränden und Vulkanausbrüchen.² Internationales bewaffnetes *Peacekeeping* oder gar Kampfeinsätze waren für die Bundeswehr kein Thema.

Das Ende des Kalten Krieges in Europa wurde zu einer Zäsur für ein neues, anderes Einsatzprofil. Die gerade erst vereinigte Berliner Republik wurde von den Herausforderungen einer veränderten globalen Sicherheitslage in Europa und der Welt völlig überrascht. Die Partner und Verbündeten forderten plötzlich einen solidarischen Beitrag der Deutschen zu bewaffneten Friedensmissionen ein, auf den die Bevölkerung nicht eingestellt und die Bundeswehr nicht vorbereitet war. 20 Jahre später scheint fast normal, was damals kaum vorstellbar war: Aktuell finden zehn Bundeswehr-Einsätze in acht Ländern sowie im Mittelmeer und auf den Seewegen am Horn von Afrika mit ständiger Präsenz von 8 120 Soldaten (Stand: 1. November 2009) statt.³ Seit 1992 sind deutsche

¹ Lohnt sich der Krieg in Afghanistan? Ein Gespräch mit Wolfgang Schneiderhan, in: Cicero, (2009) 8, S. 34.

² Ein Überblick aller Einsätze bis Herbst 2008, also noch ohne EUNAVFOR Atalanta, bei Hans J. Gießmann/Armin Wagner (Hrsg.), *Armee im Einsatz. Grundlagen, Strategien und Ergebnisse einer Beteiligung der Bundeswehr*, Baden-Baden 2009, S. 386–390.

³ In alphabetischer Reihenfolge: Afghanistan (ISAF; UNAMA), einschließlich einer Basis im usbekischen Termez; die Anti-Piraterie-Mission der EU, Atalanta, vor Somalia und in angrenzenden Gewässern; Bosnien-Herzegowina (EUFOR Althea); Djibouti und der Seeweg am Horn von Afrika (OEF); Kosovo (KFOR); Libanon (UNIFIL); Mittelmeer (OAE); Sudan (UN-

Soldaten praktisch ohne Unterbrechung jeden Tag außerhalb des Bundesgebiets im Einsatz. In der NATO wie in der EU ist Deutschland inzwischen einer der größten Truppensteller. Mitte 2008 erhielt der 250 000. deutsche Soldat den Marschbefehl in einen Auslandseinsatz.

Lauter Premieren

Die wichtigsten Begründungen für die gegenwärtigen Bundeswehreinätze fasste die Europäische Sicherheitsstrategie im Jahre 2003 in fünf Punkten zusammen: Terrorismus, die Verbreitung von Massenvernichtungswaffen, regionale Konflikte, zerbrechliche Staatlichkeit und organisierte Kriminalität. Keine davon ist wirklich neu. Neu ist seit 1990 jedoch, dass die domestizierenden Wirkungen der Ost-West-Konfrontation verschwunden sind und sich dadurch destabilisierende Entwicklungen weltweit verselbständigt und beschleunigt haben. Anders als unter den vergleichsweise klaren Umständen der Bedrohung und Abschreckung während des Ost-West-Konflikts ist heute weit weniger ersichtlich, wie die genannten Risiken und Bedrohungen unter Kontrolle zu bringen sind und welche Aufgabe den Streitkräften dabei zufallen sollte. Ihr Auftrag ist weniger deutlich umrissen als in der Vergangenheit, und vor allem Einsätze jenseits des Verteidigungsauftrags sind bis heute immer wieder politisch umstritten. In der militärischen Praxis bedeutet dies für die Bundeswehr, mit vielen planerischen Ungewissheiten umgehen zu müssen, und oft auch, ihre Möglichkeiten und Grenzen erst in politisch angeordneten Einsätzen kennenzulernen.

Die ersten großen Einsätze führten die Bundeswehr im Rahmen von UN-Missionen 1992 nach Kambodscha und 1993 nach Somalia. Während der Sanitätseinsatz in Südostasien erfolgreich abgeschlossen wurde, konnte dies für die Mission in Ostafrika kaum behauptet werden, denn die zur logistischen Unterstützung vorgesehene indische Brigade tauchte gar nicht erst am Einsatzort auf. Die Bewährungsprobe kam auf die Bun-

MIS; UNAMID). Hinzu kommt die Abstellung von Einzelpersonal in die DR Kongo im Rahmen von EUSEC – oben nicht mitgezählt – sowie die ständig in Deutschland bereitstehende medizinische Luftrettungskomponente (STRATAIRMEDEVAC).

deswehr auf dem westlichen Balkan, praktisch vor der eigenen Haustür, zu. Die frühen Einsätze, darunter die Beteiligung an der Überwachung des Waffen- und Handelsembargos in der Adria zwischen 1992 und 1996 und an der Luftbrücke zur Versorgung des eingeschlossenen Sarajevo, ließen noch nicht vermuten, dass sich die Bundeswehr bald im NATO-Bündnis an Maßnahmen zur Friedenserzwingung beteiligen würde. Innenpolitisch brach jedoch bereits 1992 Streit darüber aus, welche Befugnisse dem Parlament für die Einsatzentscheidung einzuräumen waren und ob die vom Parlamentarischen Rat 1949 intendierten grundgesetzlichen Beschränkungen für deutsche Streitkräfte andere Einsätze als solche zur ausschließlichen Verteidigung Deutschlands und des Bündnisgebietes erlaubten. Konkret ging es um die Auslegung der Artikel 24 und 87a des Grundgesetzes: Während Art. 87a GG die Aufstellung von Streitkräften zur Verteidigung durch den Bund betont, verweist Art. 24 Abs. 2 GG auf sein Recht, in die Beschränkung von Hoheitsrechten im Rahmen der Beteiligung an Systemen gegenseitiger kollektiver Sicherheit einzuwilligen.

Ironischer Weise rief die mitregierende FDP das Bundesverfassungsgericht an, um die Rechtmäßigkeit des eigenen Regierungshandelns zu überprüfen. Das BVerfG bestätigte am 12. Juli 1994 die Zustimmungspflicht des Deutschen Bundestags zu Einsätzen der Bundeswehr im Ausland und erlegte ihm gleichzeitig auf, nähere Bestimmungen in ein Entsendegesetz zu fassen. Erst mehr als ein Jahrzehnt später verabschiedete der Bundestag schließlich am 18. März 2005 das „Gesetz über die parlamentarische Beteiligung bei der Entscheidung über den Einsatz bewaffneter Streitkräfte im Ausland“. In politischer Hinsicht noch brisanter war die höchststrichterliche, wenn auch äußerst knappe Anerkennung der NATO als „System gegenseitiger kollektiver Sicherheit“. Das oberste deutsche Gericht gab der Regierung und dem Parlament auf, die sich daraus ergebenden politischen und gesetzlichen Schlussfolgerungen zu ziehen. Die juristische Klärung verlagerte damit die Auseinandersetzung weg von der Frage nach dem „Ob“ hin zum „Wann“ und „Wie“. Für alle damals im Bundestag vertretenen Parteien galt nunmehr als akzeptiert, dass sich die Bundeswehr sowohl an von der UNO geführten als auch an mit einem UN-

Mandat versehenen Einsätzen der NATO oder der (W)EU unter Kapitel VI und VII befehlen konnte, sofern diesen das Parlament mit einfacher Mehrheit zustimmte. Das BVerfG hat seither in allen Fällen seiner Anrufung die Rechtmäßigkeit der Entscheidungen zur Entsendung von Soldaten durch die Regierung bzw. die Mehrheit des Parlaments bestätigt.¹⁴ Die dem Urteilsspruch ab 1994 folgenden, sehr unterschiedlichen Einsätze auf dem Balkan, in Osttimor, im Kaukasus und in Afrika schufen einen Referenzrahmen für das Ausmaß und die potenzielle Reichweite der deutschen Beteiligung an bewaffneten Friedensmissionen.

Vor allem der Balkan wurde zur Nagelprobe bei den Verbündeten und in der eigenen Bevölkerung für die Akzeptanz der Bundeswehr als Einsatzarmee. Von 1995 an beteiligte sich die Bundeswehr zunächst an der *Peace Implementation Force* (IFOR), später, ab Ende 1996, an der *Stabilisation Force* (SFOR) in Bosnien-Herzegowina. Auch an der im Dezember 2004 in die Verantwortung der EU überführten Mission *EUFOR Althea* war Deutschland von Anbeginn beteiligt. Seit Mitte der 1990er Jahre erhöhten sich der personelle Umfang und die Intensität des Bundeswehr-Engagements in Friedensmissionen ständig. Der erste Kampfeinsatz fiel ausgerechnet in die Frühphase einer rotgrünen Regierungskoalition. Beide Parteien wurden von inneren Zerreißproben gepeinigt. Die Beteiligung Deutschlands an der Operation *Allied Force* im Frühjahr 1999 bedeutete erstmals seit 1945 die aktive Teilnahme deutscher Streitkräfte an Kriegshandlungen. Diese fanden zudem außerhalb des NATO-Bündnisgebiets statt und, was besonders bemerkenswert war, ohne die Legitimation eines vorherigen UN-Mandats. Die Bundesregierung erachtete den Waffengang gegen Jugoslawien jedoch als Notmittel, um gemeinsam mit den Verbündeten eine humanitäre Katastrophe im Kosovo zu verhindern. Sie sah ihre Entscheidung deshalb auch nicht als Präzedenzfall für künftige Einsätze an, sondern als aufgezwungenes militärisches Mittel zu einem legitimen humanitären Zweck.

¹⁴ Vgl. Robert Chr. van Ooyen, Das Bundesverfassungsgericht als außen- und sicherheitspolitischer Akteur: von der „Out-of-Area“-Entscheidung zum „Tornado- und AWACS-Einsatz“, in: Martin H.W. Möllers/ders. (Hrsg.), *Jahrbuch Öffentliche Sicherheit* 2008/2009, Frankfurt/M. 2009, S. 451–464.

Als Lehre aus der missglückten Krisenprävention auf dem Balkan setzte sich Deutschland mehr als zuvor für eine Stärkung von Instrumenten der zivilen Krisenprävention ein. Die Terroranschläge in den USA vom 11. September 2001 veränderten die politische Lage ein weiteres Mal. Wieder wurde Deutschland unvorbereitet getroffen. Berlin verfügte über kein Konzept, das als sicherheitspolitische Alternative zum kritisierten Antiterrorkrieg für alle Partner und Verbündeten glaubwürdig gewesen wäre. Stattdessen schickten Regierung und Parlament die Bundeswehr seit 2002 vor allem aus Bündnissolidarität in eine Reihe von Einsätzen, die zwar jeweils mit einem UN-Mandat versehen waren, jedoch zum Teil keine realistischen militärischen Ziele besaßen, wie das EU-Engagement in der DR Kongo oder der NATO-Einsatz in Afghanistan. In den zurückliegenden Jahren wurde fast jeder Einsatz der Bundeswehr zu einer Premiere, zugleich aber auch zu einer Mission mit vielen Unbekannten und ungewissem Ausgang.

Kosovo und Afghanistan: Lernen durch Handeln

Die besonders prägenden Einsatzorte des vergangenen Jahrzehnts waren aus deutscher Perspektive das Kosovo und Afghanistan. Beide Einsätze verweisen auf eine gemischte Bilanz. Im Kosovo sollten die „ethnischen Säuberungen“ beendet und die Bildung einer demokratischen Gesellschaft im friedlichen Miteinander ethnischer Gruppen unterstützt werden. Die Unterdrückung der albanischen Bevölkerung wurde zwar erfolgreich unterbunden, das Ziel einer multiethnischen Gemeinschaft jedoch verfehlt. Nicht einmal eine gewaltfreie Nachbarschaft der strikt voneinander getrennten Gruppen scheint ohne andauernde bewaffnete Präsenz gewährleistet.

Ungleich schwieriger noch ist die Lage in Afghanistan. Deutschland stellt mit 4 010 Soldaten (1. November 2009) das drittgrößte Truppenkontingent der 2002 vom UN-Sicherheitsrat beschlossenen *International Security Assistance Force* (ISAF) aus 40 Staaten. Ursprünglich zum Schutz der zivilen Mission der UNO, der Regierung und der internationalen Helfer entsandt, ist ISAF inzwischen weniger Unterstützungsgruppe für den Friedensprozess als von den aufständischen Tali-

ban auserkorene Kriegspartei und befindet sich militärisch in arger Bedrängnis. Vom Ziel, durch den Aufbau und die Ausbildung von Polizei und Armee für die selbsttragende Sicherheit Sorge zu tragen, ist ISAF nach sieben Jahren Einsatzdauer weiter entfernt als je zuvor.

Eines scheint dabei für die Bundeswehr klar: Sie hat in Afghanistan einen „zweiten Rubikon“ überschritten, hin zu „Kampfeinsätzen mit all ihren Konsequenzen“.¹⁵ Wieder ist die eingetretene Lage für die Bundeswehr ungewolltes Ergebnis eines gutgemeinten, jedoch politisch falsch eingeschätzten Kalküls. Der Auftrag der Streitkräfte bestand nach diesem Verständnis in der militärischen Absicherung ziviler Konflikttransformation. Deutschland hatte sich wie kaum ein anderes Land dafür eingesetzt, nach dem Sturz des Regimes der Taliban ein ziviles Wiederaufbauprogramm in Gang zu setzen, und sich hierdurch hohes Ansehen bei der afghanischen Regierung erworben. Davon ausgehend sah Berlin den Einsatz der Bundeswehr als eine im Land willkommene Begleitung der Wiederaufbauhilfe an.

Doch Streitkräfte können Defizite im zivilen Wiederaufbau nicht kompensieren. Im Gegenteil: Angesichts des stagnierenden Entwicklungsfortschritts werden sie vor Ort für die Misere mitverantwortlich gemacht und sind zwischen alle Fronten geraten. Statt akzeptierte Aufbauhelfer zu sein, müssen sie sich täglicher Bedrohungen durch Hecken-schützen und Selbstmordattentäter erwehren. Das Dilemma besteht darin, dass die Gründe, die zum UN-Mandat führten, fortbestehen. Zugleich ist aber deutlich, dass bewaffnete Friedensmissionen scheitern können, wenn sie nicht in eine konsequent verfolgte zivile Aufbaustrategie eingebettet werden. In jedem Fall besteht die Gefahr, dass Soldaten in länger anhaltenden Friedensmissionen in Kämpfe verwickelt werden. Für die Bundeswehr hat der Einsatz bestätigt, was bereits seit 1999 in den Planungsstäben erkannt wurde: Soll sie sich mit Aussicht auf Erfolg an Friedensmissionen beteiligen, muss sie sich darauf organisatorisch, technisch und taktisch vorbereiten, aber auch mental neu aufstellen.

¹⁵ Michael Rühle, Am Rubikon der Kampfeinsätze, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung (FAZ) vom 4. 2. 2008, S. 8; vgl. auch Joachim Frank, Ende des Sonderwegs, in: Frankfurter Rundschau vom 5. 9. 2009, S. 24.

Strukturelle Konsequenzen werden aber erst seit 2002 gezogen. Die Truppen wurden seither neu in Eingreif-, Stabilisierungs- und Unterstützungskräfte gegliedert, streitkräftegemeinsame Aufgaben (Logistik, Sanitätsdienst, Kommunikation) wurden zentralisiert, besonders befähigte Verbände in der Division Spezielle Operationen gebündelt. Für die verbundene Führung von Einsätzen wurden infrastrukturelle Voraussetzungen geschaffen (Einsatzführungsstab, Einsatzführungskommando, Kommando Operative Führung Eingreifkräfte u. a.).¹⁶ Das individuelle Anforderungsprofil an die Soldaten und Offiziere wurde erhöht, größerer Wert wird auf die Einheit von geistigen Fähigkeiten, technischem Verständnis, einer hohen physischen und psychischen Belastbarkeit sowie interkultureller Kompetenz gelegt. Wurde der Bundeswehrsoldat früher allein auf den Verteidigungsfall vorbereitet, der nicht eintreten sollte, wird ihm in der Einsatzarmee abverlangt, gleichzeitig verschiedene Aufgaben als „Sozialarbeiter, Ingenieur, Lehrer, Krankenschwester und Boy Scout“ (W. Schneiderhan) erfüllen zu können, unter Umständen aber auch tatsächlich kämpfen zu müssen.

Im Korsett von Innen- und Bündnispolitik

Die Prämissen für die Entsendung der Bundeswehr in internationale Friedensmissionen stehen inzwischen parteienübergreifend fest.¹⁷ Allein am linken und am rechten Rand des politischen Spektrums werden sie in Frage gestellt. Erstens ist ein UN-Mandat für alle Einsätze außerhalb der Landesgrenzen anzustreben. Die Beteiligung am Kosovo-Krieg, bei dessen Beginn ein solches Mandat fehlte, bezeichnete die Bundesregierung im Nachhinein ausdrücklich als Ausnahmefall. Zweitens kommen Einsätze nur in Frage, wenn sie im Rahmen eines Systems gegenseitiger kol-

¹⁶ Vgl. Alexander Bitter, „Lessons Learned“ auf dem Weg zur Armee im Einsatz, in: Stefan Mair (Hrsg.), Auslandseinsätze der Bundeswehr. Leitfragen, Entscheidungsspielräume und Lehren, Berlin 2007, S. 61–67.

¹⁷ Zum Folgenden vgl. Markus Kaim, Deutsches Interesse versus Bündnisverpflichtung: Zur Frage nationaler Handlungsspielräume bei Auslandseinsätzen der Bundeswehr, in: H. J. Gießmann/A. Wagner (Anm. 2), S. 176–185, sowie Markus Kaim, Deutsche Auslandseinsätze in der Multilateralismusfalle?, in: S. Mair (Anm. 6), S. 43–49.

lektiver Sicherheit stattfinden, dem Deutschland angehört. Unter diesen Voraussetzungen wurde der von der NATO beschlossene und geführte Einsatz auf dem westlichen Balkan trotz des fehlenden UN-Mandats von der Regierung für rechtmäßig erachtet.

Die Festlegung auf diese beiden Prämissen ist nicht unproblematisch. Einerseits verschafft sie einen berechenbaren Rahmen für die Beschlussfassung über bewaffnete Einsätze, andererseits steckt die Entscheidung in einer „Multilateralismusfalle“. Die Einbindung in die Militärstrukturen der NATO und EU erlaubt es Deutschland kaum, sich aus kollektiven Missionen beider Organisationen herauszuhalten oder dem Drängen ihrer Verbündeten zum Mittun nicht nachzugeben.

Für die Bundesregierung bedingt der Wille zu politischer Gestaltung im Bündnis die Fähigkeit und Bereitschaft, Führungsverantwortung in kollektiven Operationen zu übernehmen. Denn erwartete Deutschland die Solidarität der Verbündeten bei künftigen Einsätzen im eigenen Interesse, kann es kaum die Beteiligung an Einsätzen in der Gegenwart verwehren, die eher im Interesse ihrer Verbündeten liegen. Bündnissolidarität wird zur Staatsräson. Welche Konsequenzen ein Ausscheren hervorrufen kann, zeigte die konsequente Position zum Irakkrieg: Zwar verschaffte sich die Bundesregierung innenpolitisch Luft; der offene Dissens im Bündnis riss die NATO jedoch in die schärfste Krise seit ihrer Gründung.

Die Bundeswehr blieb von diesem politischen Streit weitgehend unbehelligt – ihre Einsätze vom Balkan bis zur Oderflut hatten ihr überraschend starken Rückhalt in der Bevölkerung verschafft –, jedoch mahnte nicht nur der Generalinspekteur an, die gebotene Weiterentwicklung des Fähigkeitsprofils der Streitkräfte für kommende Einsätze nicht aus dem Auge zu verlieren.¹⁸ Dem Spitzenmilitär war bewusst, dass eine Verteidigungsarmee, wie sie die Bundeswehr mehr als 40 Jahre lang war, nicht über Nacht in eine effiziente, zur Intervention befähigte Einsatzarmee umgebaut werden konnte. Das Bild einer Inter-

¹⁸ Vgl. „Nicht nur auf die Einsätze sehen.“ General Schneiderhan will breites Fähigkeitsprofil sichern, in: FAZ vom 2. 8. 2008, S. 4.

ventionsarmee war überdies untauglich, um innenpolitische Unterstützung für die erforderlichen Reformen zu mobilisieren. An einem klaren politischen Konzept, welches das Ausmaß der Beteiligung und die Beschränkung von bewaffneten Einsätzen für die Öffentlichkeit sichtbar machen würde, mangelte es der Regierung weiterhin. So war unter diesen Vorzeichen an eine politisch vermittelbare, konsequente Umsteuerung der Bundeswehr in Ausbildung, Bewaffnung und Ausrüstung zur Erlangung von Fähigkeiten zur bewaffneten Intervention nicht zu denken.¹⁹

Das öffentliche Meinungsbild ist ambivalent geblieben. Auf der einen Seite genießt die Bundeswehr ein hohes Maß an gesellschaftlicher Anerkennung und Vertrauen. Ihre Unterstützung gründet sich aber vor allem auf solche Rollen, die den Einsatz von Waffengewalt ausschließen, so als Fluthelfer oder als „Technisches Hilfswerk mit Waffe“ im Ausland, als Militärbeobachter und vielleicht noch als Blauhelme. Als „kämpfender Truppe“ wird ihr vergleichbare Sympathie jedoch nicht zuteil, eine Beteiligung der Bundeswehr an Kampfeinsätzen sieht eine deutliche Mehrheit der Deutschen weiter skeptisch. Entsprechend unterentwickelt ist das öffentliche Interesse daran, ob die Bundeswehr über die erforderliche Ausrüstung verfügt, um in solchen Einsätzen zu bestehen, oder ob die Soldaten ausreichend darauf vorbereitet sind, unter Einsatz ihres Lebens kämpfen zu müssen. Über den Alltag der Soldaten im Einsatz, ihre Sorgen und die Nöte ihrer Angehörigen herrscht weitgehend Unkenntnis.

Nicht der Bundestagswahl war es deshalb geschuldet, dass das Thema Afghanistan in den vergangenen Monaten zunehmend in die Schlagzeilen geriet. Im Gegenteil ist es bemerkenswert, dass sich diese Debatte verbreitet hat, obwohl die Großkoalitionäre im stillen Einvernehmen mit FDP und Grünen vereinbart hatten, Afghanistan und die Bundeswehr aus den Wahlkämpfen herauszuhalten. Der Widerspruch zwischen Rhetorik

¹⁹ Ausführlicher: Heiko Biehl, Von der Verteidigungs- zur Interventionsarmee. Konturen eines gehemmten Wandels, in: Gerhard Kümmel (Hrsg.), Streitkräfte im Einsatz. Zur Soziologie militärischer Interventionen, Baden-Baden 2008, S. 9–20.

und Realität ist zu groß geworden, als dass er sich durch Stillschweigen oder Sonntagsreden zudecken ließe. Dass die Bundeswehr inzwischen vor der Entscheidung steht, ihre defensive Rolle weiter beizubehalten und immer mehr zur Zielscheibe von Anschlägen zu werden oder sich offensiv an der Bekämpfung von aufständischen Taliban zu beteiligen und ungewollt in einen Krieg hineingezogen zu werden, ist im öffentlichen Bewusstsein noch nicht angekommen. Die ersten Gefechte wurden in deutschen Medien noch im Mai 2009 mit fast ungläubigem Erstaunen registriert.¹⁰ Gleichzeitig meldeten sich aber auch regierungsnahe Stimmen zu Wort, die ein passives Weiter-so als potenziell krisenverschärfend beurteilten und für Bündnispolitisch problematisch hielten.¹¹

Notwendige Rückkehr zum Primat der Politik

Spät angesichts der zunehmenden Einsätze legte die Bundesregierung im Herbst 2006 ein neues „Weißbuch zur deutschen Sicherheitspolitik und zur Zukunft der Bundeswehr“ vor. Eine Aktualisierung der Aufgabenbestimmung von 1994 war überfällig. Das Weißbuch spiegelt die Ratlosigkeit, die tagespolitischen Anforderungen in ein strategisches Konzept zu übersetzen. Immerhin führte die Kritik an seinen Aussagen erstmals zu einer strategischen Debatte, allerdings weitgehend ausgelöst von Diskursen im Bündnis und bestimmt von Experten im Verteidigungs- und Sicherheitsspektrum. Anhänger dieser Debatte war der „erweiterte Sicherheitsbegriff“, der heute im Umfeld der Bundeswehr als „vernetzter Sicherheit“, im Transformationsprozess der NATO als *comprehensive approach* bezeichnet wird. Der Begriff bezieht sich sowohl auf die verschiedenen Formen internationaler und supranationaler Kooperation als auch auf den Aufbau einer Art „ressortübergreifenden Netzwerk-

struktur“¹² mit zivilen und militärischen Elementen. Als Beispiel für ein solches Konzept könnte der – leider nur halbherzig umgesetzte – Aktionsplan „Zivile Krisenprävention, Konfliktlösung und Friedenskonsolidierung“¹³ erachtet werden. Die deutschen PRTs beruhen ebenfalls auf dem Ansatz „vernetzter Sicherheit“, ihre Handlungsfähigkeit steht jedoch angesichts der jüngsten Lageverschlechterung in Frage.

Entscheidend ist: Weder das Weißbuch von 2006 noch die Bundesregierung haben bisher die wichtigsten Fragen zur Durchführung von Auslandseinsätzen hinreichend beantwortet.¹⁴ Transparente, berechenbare und nachprüfbar Kriterien zur Beschlussfassung über eine Beteiligung an bewaffneten Friedensmissionen fehlen. Das Weißbuch behandelt zwar die Bundeswehr als Instrument der Sicherheitspolitik, programmatische Schlussfolgerungen werden jedoch nicht gezogen. Allein in Bezug auf die Strukturreformen und die Bundeswehrplanung gibt es Festlegungen.¹⁵ Allerdings ist es paradox, dass die Transformation der Bundeswehr ohne Bewertung des Erreichten und ohne klare politisch-strategische Orientierung vorangetrieben wird.

Dabei soll nicht unterschätzt werden, dass ein Konzept „vernetzter Sicherheit“ eine hoch komplexe Angelegenheit ist.¹⁶ Probleme systemischer Bewertung durch Vereinfachung aus dem Weg zu räumen, wird jedoch der gebotenen politischen Verantwortung nicht gerecht. Von Regierung und Parlament sind zwar keine Patentlösungen für jeden Eventualfall einzufordern. Flexibles politisches Handeln muss der Regierung zur Abwehr von Krisen und Bedrohungen auch künftig möglich sein. Dies schließt Entscheidungen über den Einsatz der Bundeswehr

¹⁰ Vgl. Im Gefecht, in: Der Tagesspiegel vom 2. 5. 2009, S. 2; Extremisten verwickeln Bundeswehr in Kämpfe, in: Süddeutsche Zeitung vom 9. 5. 2009, S. 1; Todesschüsse der Bundeswehr, in: die tageszeitung vom 12. 5. 2009, S. 10.

¹¹ Vgl. Dieter Dettke, Deutschland als europäische Macht und Bündnispartner, in: APuZ, (2009) 15–16, S. 41–46; grundsätzlich zuvor Volker Perthes, Wie? Wann? Wo? Wie oft?, in: Internationale Politik, 62 (2007) 5, S. 16–21, hier: S. 20 f.

¹² Vgl. Weißbuch 2006 zur Sicherheitspolitik Deutschlands und zur Zukunft der Bundeswehr, Berlin 2006, S. 30.

¹³ Vgl. www.auswaertiges-amt.de/diplo/de/Aussenpolitik/Themen/Krisenpraevention/Downloads/Aktionsplan-De.pdf (20. 10. 2009).

¹⁴ Vgl. z. B. Stefan Fröhlich, Deutsche Außen- und Sicherheitspolitik im Rahmen der EU, in: APuZ, (2008) 43, S. 15–21, hier: S. 16 f.

¹⁵ Vgl. Weißbuch (Anm. 12), S. 88–91, S. 101–117, S. 119–151.

¹⁶ Vgl. Peter-Michael Sommer, Vernetzte Sicherheit – Anspruch und Grenzen, in: Europäische Sicherheit, 58 (2009) 9, S. 15–19.

ein, aber auch dessen bedingten Verzicht. Abzuverlangen sind dem Parlament jedoch klare Kriterien, deutsche Soldaten an bestimmten Einsätzen eben *nicht* zu beteiligen. Art. 26 Abs. 1 GG über das Verbot der Vorbereitung und Beteiligung an Angriffskriegen bietet hier eine zeitlose Orientierung, wie auch das Friedensgebot der Präambel des Grundgesetzes. Der Regierung ist auf der Grundlage des vom Parlament beschlossenen Entsendegesetzes wiederum aufgegeben, nur solche Einsätze zu planen und dem Parlament zur Beschlussfassung anzuvertrauen, in denen der Bundeswehr ein völkerrechtlich legitimierter und militärisch erfüllbarer Auftrag zugewiesen wird. Neben der Abwägung von Einsatzdauer, Kosten, Umfang und Risiken impliziert dies immer zugleich die Festlegung auf Kriterien, unter denen der Einsatz beendet werden kann – oder notfalls rechtzeitig beendet werden muss. Kein bewaffneter Einsatz darf als Dauerlösung in Betracht gezogen werden. Dies wäre weder dem Interesse an einer selbsttragenden Friedensordnung vor Ort zuträglich, noch könnte hierfür mit dauerhaftem innenpolitischen Rückhalt gerechnet werden. Es darf auch nicht den Einsatzkräften zugemutet werden.

Einsatzentscheidungen dürfen nicht ausschließlich auf militärischem Kalkül beruhen, sie müssen aber die militärischen Möglichkeiten und Grenzen in Rechnung stellen. Bewaffnete Einsätze benötigen eine klare *politische* Zweckbestimmung und sind dieser in allen Phasen unterzuordnen. Die Operation selbst vollzieht sich zwar nach den Regeln völkerrechtlich abgesicherten Streitkräftehandelns, dieses darf sich aber nicht gegenüber der politischen Zweckbestimmung verselbständigen. Unter Umständen ist politisch über einen bewaffneten Einsatz rechtzeitig und konsequent zu entscheiden, um das Entstehen einer humanitären Katastrophe zu vermeiden. Aber selbst in einem solchen Fall dürfen die Lage vor Ort und die Streitkräfte nicht sich selbst überlassen werden, bedarf es, nicht zuletzt im Interesse der Soldaten, die ihr Leben riskieren, einer verantwortlichen Politik, die den militärischen Beitrag zu einem friedenspolitischen Gesamtkonzept steuert und hegt. Maßvolle Politik impliziert, auf die Entsendung von Soldaten zu verzichten, wenn ein militärischer Beitrag für das Gelingen eines Gesamtkonzepts nicht zu erwarten ist oder gravierende Erfolgsrisiken erkennbar sind.

Afghanistan ist ein Lehrbeispiel dafür, was gerade nicht versucht werden sollte: die militärische Absicherung der Einführung eines Staatsmodells, das große Teile der dortigen Bevölkerung weder verstehen noch mittragen wollen. Eine frühzeitige Begrenzung der politischen Ziele auf humanitäre Hilfen und stabile Verwaltungsstrukturen hätte den militärischen Auftrag klug beschränken können.¹⁷ In der gegenwärtigen Situation verbleibt der Bundeswehr kaum mehr als die Hoffnung, dass sie ihre Stellungen solange halten kann, bis ein beschleunigter Aufbau von Polizei und Armee einen gefahrlosen Rückzug ermöglicht. Die Entsendestaaten stehen deshalb in der Pflicht gegenüber der afghanischen Bevölkerung und ihren Soldaten, ihre Zusagen einzulösen, um größeren Schaden von der UNO und der gemeinsamen Mission abzuwenden. Der Afghanistan-Einsatz verpflichtet zum Erfolg, weil sein Scheitern unabsehbare Konsequenzen für den Frieden und die internationale Sicherheit hätte. Erfolg wird aber nur möglich sein, wenn sich die Entsendestaaten ihrer Friedensmission entsinnen und endlich konkrete Meilensteine für den zivilen Wiederaufbau setzen.

Keine Entscheidung über bewaffnete Einsätze sollte der Festlegung auf ein schlüssiges politisches Gesamtkonzept vorausgehen. Wird das Primat der Politik beachtet, ist es an der Politik, in Übereinstimmung mit dem Grundgesetz den Funktionszweck und die Kriterien bewaffneter Instrumente zur Durchsetzung ihrer Ziele zu artikulieren. Nicht von ungefähr kommt insofern die Forderung nach der Entwicklung einer „strategischen Kultur“¹⁸, die den „Wertewandel“ deutscher Sicherheitspolitik reflektiert und den Einsätzen von Streitkräften ein sachliches Kalkül zu unterlegen versucht. Das Gebot des Grundgesetzes, „dem Frieden der Welt zu dienen“, erscheint demgegenüber als der ratsamere Wegweiser.

¹⁷ Vgl. auch Stefan Mair, Kriterien für die Beteiligung an Militäreinsätzen, in: ders. (Anm. 6), S. 11–19, hier: S. 16.

¹⁸ Vgl. Joachim Krause, Die Zukunft der Bundeswehr in einer sich verändernden Welt, in: ders./Jan C. Irlenkaeuser (Hrsg.), Bundeswehr – Die nächsten 50 Jahre, Opladen 2006, S. 11–37.

Klaus Naumann

Wie strategiefähig ist die deutsche Sicherheitspolitik?

Manchmal zeigen sich die großen Probleme im unscheinbaren Detail. Wie Teilnehmer versichern, schickt das Auswärtige Amt bisher keinen Vertreter zu lokalen Begräbnisfeierlichkeiten für gefallene Bundeswehrsoldaten, obwohl das Amt die Federführung über die Auslandsmissionen wahrnimmt. Das

Klaus Naumann

Dr. phil., geb. 1949; Historiker und Mitarbeiter am Hamburger Institut für Sozialforschung, Mittelweg 36, 20148 Hamburg. klaus.naumann@his-online.de

ist nur ein Symptom für vielfältige Irritationen. Welcher politisch-institutionellen Logik folgt die deutsche Sicherheitspolitik? Selbst diese Grundfrage ist unklar. Der Aktionsplan „Zivile Krisenprävention“, 2004 von der Bundesregierung verabschiedet, entwirft ein anspruchsvolles integriertes und ressortübergreifendes Konzept „erweiterter“ Sicherheitsvorsorge. Im Weißbuch des Verteidigungsministeriums, 2006 vorgelegt, wird dieses Konzept lediglich als „Baustein“ erwähnt.¹ Wenn der integrierte Ansatz doch nicht verlorengegangen sein sollte, so mangelt es zumindest an Übersicht über die Ergebnisse und Probleme der inzwischen seit fünfzehn Jahren betriebenen Auslandseinsätze.

Ein berufener Beobachter urteilt, „wir sind – vor allem wenn es um die Beteiligung der Bundeswehr ging – fast immer dorthin gegangen, wo wir eigentlich nicht hingehen wollten“.² Eine regierungsoffizielle Evaluation der Einsätze hat es bisher nicht gegeben. Währenddessen steuert der Afghanistan-Einsatz in eine ernste politische und Wirksamkeitskrise. Die Obama-Administration unternimmt Anstrengungen zu einem „Strategiewechsel“, die NATO-Partner begrüßen – Anfang April 2009 in Straßburg/Kehl – diese Initiative. Seitdem herrscht Schweigen in der deutschen Sicherheitspolitik. Erst der dramatische Luftangriff bei Kunduz nötigte die

Bundesregierung, Anfang September einige Vorschläge zu präsentieren. Seitdem wieder Schweigen. Wo bleibt ein deutscher „McChrystal-Bericht“?³ Welchen Beitrag will Deutschland leisten, um den Einsatz doch noch zu einem halbwegs guten Ende zu bringen? Welche Vorstellungen hat die neue Bundesregierung zur angelaufenen Strategiediskussion in der NATO? Wie soll die Transformation der Bundeswehr zu einer Einsatzarmee – bei knappen Kassen – intelligent und nachhaltig fortgeführt werden? – Der Katalog offener Fragen ließe sich verlängern. Sie alle bündeln sich in einer einzigen: Wie strategiefähig ist die deutsche Sicherheitspolitik?⁴

Sicherheitspolitik im strategischen Praxistest

Eines der Kernprobleme der strategischen Stagnation deutscher Sicherheitspolitik besteht darin, dass man allzu sehr auf die Kraft „bewährter“ Verfahren vertraut. Vierzig Jahre lang ist man damit „gut gefahren“, warum sollte das auf einmal anders sein? Ein verwandtes Problem zeigt sich in der rezipierenden Literatur. Noch immer scheint die Erleichterung darüber, dass die Berliner Republik trotz aller – gerade militär- und sicherheitspolitischen – Anpassungsleistungen nicht „aus der Rolle gefallen“ ist, die Wahrnehmung zu trüben: Deutschland sei zum „Sicherheitsexporteur“ geworden, bleibe aber um Ausgleich, Einbindung und Zivilität bemüht. Bei Lichte besehen zeigen sich jedoch gravierende – im Folgenden nur an zwei Beispielen erörterte – Strategieprobleme.

¹ Bundesregierung, Aktionsplan „Zivile Krisenprävention, Konfliktlösung und Friedenskonsolidierung“ (12. 5. 2004), online: www.auswaertiges-amt.de/diplo/de/Aussenpolitik/Themen/Krisenpraevention/Downloads/Aktionsplan-De.pdf (20. 10. 2009); Bundesministerium der Verteidigung (BMVg), Weißbuch zur Sicherheitspolitik Deutschlands (Oktober 2006), online: www.bundeswehr.de/fileserving/PortalFiles/C1256EF40036B05B/W26UYEPT431INFODE/WB_2006_dt_mB.pdf (20. 10. 2009).

² Winrich Kühne, Interessen, Kriterien und Probleme deutscher Beteiligung an Friedenseinsätzen – Wann? Wohin? Warum?, in: Die Friedens-Warte, 82 (2007) 1, S. 23–40.

³ Vgl. Wolfgang Ischinger/Timo Noetzel, Afghanistan darf nicht scheitern, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung (FAZ) vom 12. 10. 2009.

⁴ Der Beitrag führt Überlegungen fort aus der Studie des Autors: Einsatz ohne Ziel? Die Politikbedürftigkeit des Militärischen, Hamburg 2008.

Zum einen nimmt der Grenznutzen des etablierten multilateralen Handlungsstils ab, zum anderen besteht ein lähmender Zwiespalt über die Vereinbarkeiten von *hard* und *soft power* in der Sicherheitspolitik. Beides sind keine exklusiv deutschen Probleme, aber wenn man vor der eigenen Tür kehrt, zeigt sich der Probleberg am deutlichsten.

In der Multilateralismusfalle. Für die deutsche Politik gibt es absehbar keine sinnvolle Alternative zum multilateralen Handeln. Jenseits dieser Grundsätzlichkeit beginnen jedoch die Probleme. In der Sicherheitspolitik zeigten sie sich in einem reaktiven, defensiven und kurzatmigen Handlungsstil.¹⁵ Aus der Unterstellung, dass das, was gut für Europa, das Bündnis oder die Staatengemeinschaft sei, auch mit den deutschen Interessen zusammenfalle, wurde unter der Hand eine politische Selbstbindung konstruiert, die für Initiativen wenig Raum ließ. Die von Bundeskanzler Gerhard Schröder im Sommer 2002 in die Wahlkampfföffentlichkeit getragene Absage an eine deutsche Beteiligung am Irakkrieg, und zwar auch, wenn dieser UN-mandatiert sein sollte, musste vor diesem Hintergrund wie ein Tabubruch wirken. Tatsächlich erfüllte auch diese Geste die genannten Kriterien; sie erfolgte aus der Defensive, war von keinen praktikablen Alternativvorschlägen begleitet und wurde auch nicht von flankierende Profilierungen (etwa in Afghanistan) ergänzt.

In diesen und ähnlichen Konstellationen entwickelten sich in den vergangenen Jahren regelmäßig sicherheitspolitische Spannungen, wenn Erwartungen der Bündnispartner oder seitens EU und UNO auf innenpolitisch motivierte Vorbehalte der deutschen Exekutive und Legislative stießen. Auch wenn solche Anfragen noch kaum die deutsche Öffentlichkeit erreicht hatten und um deren politische Zustimmung zu dieser oder jeder Aktivität gar nicht geworben worden war, nahmen die letzten beiden Bundesregierungen fast regelmäßig eine defensive Haltung ein, warteten internationale Anfragen ab – und

trugen obendrein Vorbehalte und Einschränkungen in die schließlich beschlossenen Einsätze hinein.¹⁶ Die Effekte dieses Handlungsstils waren dreifach. Der Legislative wurden Mandatierungen (gelegentlich unter Zuhilfenahme der Vertrauensfrage) abgefordert, die regierungs- und bündnisintern nach langwierigem und nur teilweise öffentlichem Tauziehen zustande gekommen waren. Der Bundestag konnte sich der Zustimmung kaum mehr entziehen. Jedenfalls ließ das unter den Bedingungen eines „multilateralen Cäsarismus“ (P. Schmidt) erpresste Konsensverfahren für strategische Diskussionen, vernetzte Aktionen oder langfristige Perspektiven keinen Raum mehr. Zweitens reduzierte dieses Verfahren die deutschen Beiträge gleichsam automatisch auf den kleinstmöglichen Nenner, d. h., die Defensivität des Politikstils schrieb sich in die Auslegung der Missionen ein. Während die Programmaussagen der Sicherheitspolitik Prävention, Vorsorge und Früherkennung forderten, begnügte sich die Politik mit Ad-hoc-Maßnahmen. So war dann drittens die eigentümliche Situation zu besichtigen, dass die deutsche Sicherheitspolitik an die Stelle einer strategischen Logik der Zwecke eine taktische Politik der Vorbehalte setzte.

Hard Power und/oder Soft Power? Die deutsche Sicherheitspolitik steht, grundgesetzlich verbürgt, unter Friedensgebot. Sie richtet sich auf Kriegsverhinderung, Krisendämpfung und Friedenskonsolidierung. Auch hier beginnen die Probleme jenseits dieser Grundsätze. Handlungspraktische Fragen drängten sich auf, sobald Deutschland mit den Herausforderungen „robuster“, also gewaltbewehrter und -ausübender Auslandseinsätze konfrontiert wurde. Diese Konstellation entwickelte sich seit der zweiten Hälfte der 1990er Jahre in zunehmendem Maße.¹⁷ Seitdem steht die strategische Frage im Raum, wie die Sicherheitspolitik das Spannungsverhältnis von militärischem Gewalteneinsatz, Stabilisierungsmaßnahmen und Aufbauvorhaben balancieren will.

¹⁵ Vgl. Markus Kaim, *Deutsche Auslandseinsätze in der Multilateralismusfalle?*, in: Stefan Mair (Hrsg.), *Auslandseinsätze der Bundeswehr* (SWP-Studie 27/07), Berlin 2007, S. 43–49; Peter Schmidt, *Nationale Entscheidungsspielräume in der Europäischen Union und den Vereinten Nationen*, in: ebd., S. 50–58.

¹⁶ Musterfall war der Kongo-Einsatz 2005. Vgl. Peter Schmidt, „Freiwillige vor!“ Bundeswehreininsatz im Kongo – zur Dialektik einer Führungsrolle wider Willen, in: *Internationale Politik*, (2006) 11, S. 68–77.

¹⁷ Vgl. Winrich Kühne, *Warum bewaffnete Friedensmissionen?*, in: Hans J. Gießmann/Armin Wagner (Hrsg.), *Armee im Einsatz*, Baden-Baden 2009, S. 33–45.

Am afghanischen Beispiel zeigte sich, wie die deutsche Politik diesem Problem auswich, es mit Scheinlösungen fortschrieb und dadurch – möglicherweise – zur Gefährdung des Einsatzzieles beitrug. Zunächst flüchtete sie in die – ihr angebotene – Zweiteilung einer getrennten Mandatierung von *Operation Enduring Freedom* (im Rahmen des amerikanischen *war on terror*) einerseits und der *International Security Assistance Force* (einer Stabilisierungsmission) auf der anderen Seite; dann verschrieb sich Berlin, das sich mit der Petersberger Konferenz 2002 stark für die afghanische Sache engagiert hatte, einem auf die Innenpolitik zugeschnittenen (zunächst friedlichen) Stabilisierungsprojekt in Nordafghanistan; schließlich weigerte sich die politische Einsatzführung lange Zeit, die sich verschärfende und auf Kampfeinsätze zulaufende Sicherheitslage zur Kenntnis zu nehmen, und entzog sich wiederholt den militärischen Hilfsersuchen der im Süden und Osten stationierten Bündnispartner; als die sich zuspitzende Destabilisierung nicht mehr zu leugnen war, begannen rhetorische Gefechte um die Zulässigkeit von Bezeichnung wie „Gefallene“, „Krieg“ oder „Kampfeinsatz“. Begleitet wurde der Prozess von Konflikten um Einsatzorte, Auftragsänderungen und militärische Zusatzleistungen (Tornados; AWACS), die selbst die Verlegung von 40 Fernmeldesoldaten oder die Bundeswehrbegleitung ausgebildeter afghanischer Polizeikräfte in den Süden zu einem Staatsakt werden ließen.

Schritt für Schritt hat sich die deutsche Politik aus der OEF-Mission zurückgezogen. Doch obwohl das amerikanische Eingeständnis, mit den desaströsen Effekten ihres *war on terror* de facto die Afghanistan-Mission gefährdet zu haben, der deutschen Haltung scheinbar Recht gibt, stürzt der amerikanische „Strategiewechsel“¹⁸ die deutsche Politik in eine neue Zwickmühle. Denn sollte die Strategiewende in der NATO auf Gegenliebe stoßen, wird auch die deutsche Sicherheitspolitik gefordert sein. Doch darauf ist sie schlecht vorbereitet. Durch einen transatlantischen Strategiekonflikt wird sie binnen kurzem wieder den

¹⁸ Vgl. dazu U.S. Army, Field Manual 3–0 Operations (Februar 2008), online: www.globalsecurity.org/military/library/policy/army/fm/3-0/index.html (20. 10. 2009); General McChrystal, COMISAF Initial Assessment (30. 8. 2009), online: www.washingtonpost.com/wp-dyn/content/article/2009/09/21/AR2009092100110.html (20. 10. 2009).

Schwarzen Peter in Händen halten und sich einmal mehr mit dem ungelösten Spannungsverhältnis von *hard* und *soft power* auseinandersetzen müssen – nun aber unter noch ungünstigeren Bedingungen. Während nämlich die amerikanische Seite auch in der neuen Einsatzdoktrin nicht genau zwischen Stabilisierungsoperationen und Kriegführung trennt und auf der Fähigkeit zu *full spectrum operations* gegen einen – nach wie vor – als *enemy* bezeichneten Opponenten besteht, zieht die NATO-Doktrin einen dezidierten Trennstrich zwischen *peace operations* und *war fighting*.¹⁹ Deutschland – anders als Frankreich, Großbritannien oder Kanada – besitzt keine Konzeption, sondern stützt sich auf die NATO-Doktrin und bringt abweichende Vorstellungen – siehe Multilateralismusfälle – auf dem Wege nationaler Einsatzbeschränkungen („caveats“ im NATO-Sprachgebrauch) ein.

Konzeptionell ist die Politik auf die zivilmilitärischen Herausforderungen gut vorbereitet. Zudem steht die Bundeswehr in ihrer Führungs- und Einsatzphilosophie den Implikationen eines Strategiewechsels, der auf die Gewinnung der *hearts and minds* der afghanischen Bevölkerung zielt, sehr abgeschlossen gegenüber.¹⁰ Was der deutschen Sicherheitspolitik indessen fehlt, ist die institutionelle Einlösung jener Versprechen, die mit dem integrierten Ansatz eines erweiterten Sicherheitskonzepts gegeben worden waren. Während die sicherheitspolitische Lageentwicklung nach strategischen Festlegungen, realistischen Zielvorgaben, starken Legitimationen, einem zweckgerechten Mitteleinsatz, vertretbaren Zeithorizonten und operativer Beweglichkeit verlangt, sorgen institutionelle Hemmschwellen für Blockaden. Kleinste Veränderungen werden zur Kraftprobe. Einer der Kernpunkte dabei ist die nicht ausgetra-

¹⁹ Zur amerikanischen Doktrin vgl. ebd.; ferner: NATO Doctrine on Peace Support Operations (AJP-3.4.1.) (2001) sowie NATO Doctrine on Civil-Military Operations (AJP-9) (2003). Vgl. dazu Winrich Kühne, *Peace Operations and Peacebuilding in the Transatlantic Dialogue*, ZIF Analysis, 8/2009, S. 6 ff., online: www.zif-berlin.org/fileadmin/uploads/analyse/dokumente/veroeffentlichungen/Kuehne_Peace_Operations_Transatlantic_Dialogue_08_09.pdf (20. 10. 2009).

¹⁰ Vgl. Frank Baumgard, *Zivil-militärische Zusammenarbeit der Bundeswehr*, in: H.J. Gießmann/A. Wagner (Anm. 7); kritisch Hans-Joachim Preuß, *Zivil-militärische Zusammenarbeit in Afghanistan. Eine Zwischenbilanz*, in: *Zeitschrift für Außen- und Sicherheitspolitik*, 1 (2008) 1, S. 26–35.

gene Spannung zwischen dem Einsatz von *hard* und *soft power*.

Strukturelle Strategieblockaden

Die Ausgangsbedingungen der Sicherheitspolitik werden noch unkomfortabler, wenn man sich die strukturellen Blockaden vor Augen führt. Das 2000 von der rotgrünen Bundesregierung vorgelegte „Gesamtkonzept Zivile Krisenprävention“ forderte eine „auf die jeweilige Situation zugeschnittene politische Gesamtstrategie“, welche die politischen „Instrumente (. . .) verzahnt“. Zu dieser „Verzahnung“ haben der „Aktionsplan zivile Krisenprävention“ (2004), das „Übersektorale Konzept zur Krisenprävention“ des BMZ (2005) sowie das „Weißbuch zur Sicherheitspolitik“ des BMVg (2006) weitere Beiträge geliefert.¹¹ Freilich kann von einer „politischen Gesamtstrategie“ nicht gesprochen werden. Es gibt Vorklärungen, Heuristiken, Mehrebenenansätze und Definitionen: Warum gelingt der Schritt zur expliziten Strategiebildung nicht? *Strategy follows structure*, antwortet die neuere Policyforschung – der Teufel steckt in den institutionellen Strukturen.¹² Erhärten lässt sich diese Annahme, wenn man sich die Arbeitsweisen von Exekutive und Legislative vor Augen führt.¹³

Das Kanzleramt spiegelt in seinen Abteilungen die Ministerien, integriert diese aber nur durch Staatssekretärsrunden und das Kabinett. Der Bundessicherheitsrat, der die relevanten Ministerien auf Kanzleramtsebene zusammenführt, wird als strategisches

¹¹ Vgl. Anm. 1 sowie Bundesregierung, Gesamtkonzept „Zivile Krisenprävention, Konfliktlösung und Friedenskonsolidierung“, online: www.auswaertigesamt.de/diplo/de/Aussenpolitik/Themen/Krisenpraevention/Grundlagen/Ueberblick.html (20. 10. 2009); Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ), „Übersektorales Konzept zur Krisenprävention, Konfliktbearbeitung und Friedensförderung in der deutschen Entwicklungszusammenarbeit“ (Juni 2005), online: www.bmz.de/de/service/infotehk/fach/konzepte/konzept131.pdf (20. 10. 2009).

¹² Vgl. Manuela Glaab, *Strategie und Politik: das Fallbeispiel Deutschland*, in: Thomas Fischer u. a. (Hrsg.), *Die Strategie der Politik. Ergebnisse einer vergleichenden Studie*, Gütersloh 2007, S. 103.

¹³ Vgl. Cord Meier-Klodd, *Einsatzbereit in der Krise? Entscheidungsstrukturen der deutschen Sicherheitspolitik auf dem Prüfstand* (SWP-Studie 34/02), Berlin 2002.

Beratungs- oder Analysezentrum nicht wahrgenommen. In den Ministerien dominiert Ressortdenken. Anreize (oder Sanktionen!), die auf eine themenbezogene oder strukturelle Integration zielen, gibt es nicht. Das Non-Plus-Ultra ministerieller Kooperation besteht in der Festlegung der Federführung, ansonsten beschränkt sich die Zusammenarbeit auf horizontale Formen. Das Instrumentarium des Aktionsplans „Zivile Krisenprävention“ (Ressortkreis, Beirat) ist nur unzureichend mit Vollmachten, Kapazitäten und Ressourcen ausgestattet. Die „Operationalität und Durchsetzungskraft“ staatlicher Akteure lasse zu wünschen übrig, kritisierte der Beirat „Zivile Krisenprävention“.¹⁴

Vor diesem Hintergrund ist es wenig verwunderlich, dass das aktualisierte „Afghanistan-Konzept der Bundesregierung“ (September 2008)¹⁵ – verantwortet von den vier sicherheitsrelevanten Ministerien – nicht nur keine Evaluation der Einsatz- und Aufbauleistungen bot, sondern auch in seiner Lageanalyse schon im Moment der Veröffentlichung überholt war und in seinen Absichtserklärungen unpräzise blieb. Inbegriff struktureller Unzulänglichkeiten, die bis heute auf die strategische Ebene der Einsatzführung durchschlagen, war das katastrophale Versagen der deutschen (Innen-)Politik, der bereits 2002 verkündeten und dann 2007 an die EU abgegebene Rolle einer *lead nation* bei der afghanischen Polizeiausbildung gerecht zu werden – obwohl die „Sicherheitsbereichsreform“ zu einem der erklärten Schwerpunkte deutscher ziviler Krisenprävention gehört und auch im Rahmen der militärischen Einsatzplanung mit an vorderster Stelle steht. Die von Deutschland und von der EU formulierten Selbstverpflichtungen in der Polizeiausbildung sind bis heute nicht realisiert worden. Inzwischen führen sie aber – beispielsweise in der Nordregion – zu dramatischen Beeinträchtigungen der Sicherheitslage.¹⁶

¹⁴ Vgl. Bericht und Stellungnahme des Beirats „Zivile Krisenprävention“ zum 2. Umsetzungsbericht des Aktionsplans, Berlin 2008.

¹⁵ Das Afghanistan-Konzept der Bundesregierung (September 2008), online: www.bundesregierung.de/Content/DE/___Anlagen/2008/09/2008-09-23-broschue-afghanistan-konzept,property=publicationFile.pdf (20. 10. 2009).

¹⁶ Zum Polizeieinsatz liegt ein nicht veröffentlichter Bericht des BMI und BMVg vor. Vgl. FAZ vom 23. 1.

Diese Blockadestrukturen werden auf Parlamentsebene nicht wirksam durchbrochen. Hier herrscht das Ausschuss- und Unterausschusswesen; es fehlt eine sicherheitspolitische Querschnittsstruktur (wie sie im Aktionsplan angestoßen worden ist). Auch das Parlamentsbeteiligungsgesetz stellt kein Gegengewicht dar, da es sich auf die Mandatierung der militärischen Seite der Einsätze beschränkt und dadurch – sozusagen gegen die besseren Absichten der Abgeordneten – zur weiteren Marginalisierung der nichtmilitärischen (zivilen wie staatlichen) Komponenten der Missionen beiträgt. Die jährliche Routine der Mandatsverlängerung, die sich weithin auf Kontingentstärken, Einsatzräume oder Einsatzmittel (AWACS; Tornados) beschränkt, wird selten durch strategische Gedankengänge und Zielformulierungen unterbrochen.¹⁷ Kurzum, der erklärte Wille zur Strategie läuft sich in den institutionellen Strukturen tot. Deutschland handelt berechenbar, aber es bleibt dramatisch unter seinen Möglichkeiten.

„Rückkehr“ der Strategie

Die Formulierung der „Rückkehr“ des Strategieproblems wird hier in Anführungszeichen gesetzt, um auf eine spezifische Problematik aus der Erbmasse der Bonner Republik aufmerksam zu machen. Gewiss fügte sich das verteidigungspolitische Konzept der Kriegsverhinderung durch Abschreckung einem strategischen Kalkül ein. Nicht zu übersehen war hingegen, dass der Teilstaat Bundesrepublik als Bündnispartner der NATO die strategische Souveränität verloren hatte. Dafür gab es zwei Gründe: In einer Konstellation weltweiter Blockkonfrontation und atomarer Vernichtungswaffen (über die die Bundesrepublik nicht verfügen durfte und wollte) war Landesverteidigung aus eigener Kraft unmöglich geworden. Zudem stand die Bundesrepublik aus Gründen ihres historischen Herkommens unter Kuratel. Als einziger NATO-Mitgliedsstaat waren alle Verbände der Bundeswehr dem Bündnis unterstellt; es gab kein strategisches Zentrum (vormals: Generalstab) der

2009. Der Ertrag der deutschen Ausbildungsanstrengungen ist strittig, vgl. Stephan Löwenstein, Interministerielle Entfremdung, in: FAZ vom 4. 12. 2008.

¹⁷ Vgl. Timo Noetzel/Benjamin Schreer, Parlamentsvorbehalt auf dem Prüfstand. Anpassung der Kontrollstrukturen erforderlich (SWP-Aktuell 10), Berlin 2007.

bundesdeutschen Militärpolitik. Strategie wurde auf Bündnisebene entwickelt, und es dauerte Jahre, ehe sich die deutsche Militärpolitik zu Formulierungen wie „Deutsches Strategisches Konzept“ (1966) aufschwang – und auch das nur im internen Sprachgebrauch vertraulicher Dokumente.¹⁸

Die Folge davon war, dass es weder eine entwickelte *strategic community* gab noch die Selbstverständlichkeit öffentlicher strategischer Klärungen.¹⁹ Die „strategische Kultur“ der alten Bundesrepublik zeichnete sich – paradox formuliert – dadurch aus, über Strategie nicht zu reden. Wenn dies dennoch stattfand, musste es von engagierten Gegenexperten und sozialen Bewegungen – siehe die Nachrüstungsdebatte der 1980er Jahre – gleichsam erzwungen werden. Ein später Reflex dieser Ausgangslage besteht beispielsweise darin, dass man in der politikwissenschaftlichen Literatur zu Fragen der deutschen Außen- und Sicherheitspolitik noch heute vergebens nach dem Stichwort „Strategie“ sucht oder nur dann fündig wird, wenn von der NATO-Ebene die Rede ist.²⁰ Ein weiteres Ergebnis dieser Entwicklungen war der Verfall strategischen Denkens im Militär selbst. Während „Ausnahmepersönlichkeiten“ wie der Generalinspekteur Ulrich de Maizière oder der Reformler Wolf Graf Baudissin beträchtliche Anstrengungen zur Schärfung des strategischen Profils der Streitkräfte unternahmen, führten strategische Studien in der Generalstabsausbildung ein Schattendasein und verkamen zu operativ-taktischen Sandkastenübungen.²¹

Diese Praxis wurde durch den paradigmatischen Wechsel der Politik nach 1990 von der „(Landes-)Verteidigung“ zur „Sicherheit“ in Frage gestellt. Es bedurfte einer knapp zehnjährigen Anlaufzeit, um nach ersten Vorstößen

¹⁸ Vgl. Klaus Naumann, Machtasymmetrie und Sicherheitsdilemma. Ein Rückblick auf die Bundeswehr des Kalten Kriegs, in: Mittelweg 36, 14 (2005) 6, S. 13–28.

¹⁹ Vgl. Kerry Longhurst, Germany and the Use of Force, Manchester-New York 2004.

²⁰ Vgl. etwa Bundesakademie für Sicherheitspolitik, Sicherheitspolitik in neuen Dimensionen, Hamburg 2006; Franz-Josef Meiers, Zu neuen Ufern? Die deutsche Sicherheits- und Verteidigungspolitik in einer Welt des Wandels, 1990–2000, Paderborn 2005.

²¹ Vgl. dazu Martin Kutz, Deutsche Soldaten. Eine Kultur- und Mentalitätsgeschichte, Darmstadt 2006, S. 220 ff., S. 242 ff.

ßen in der Ära des Verteidigungsministers Volker Rühe dann unter Rotgrün zu Klärungen hinsichtlich der „erweiterten“ Struktur der Sicherheit, der Veränderung des Bundeswehrauftrags und der nachhaltigen Neuausrichtung der Steitkräftestruktur zu kommen.¹²² Gleichwohl blieb die strategische Stelle der neuen Sicherheitspolitik leer. Ein Blick ins „Weißbuch“ von 2006 führt das deutlich vor Augen: Dort herrscht nachgerade ein Problemuniversalismus weltweit möglicher wie akuter Risiken und Gefährdungen, die jedoch nur durch die Versicherung zusammengehalten werden, diesen Herausforderungen gelte es, „dort zu begegnen, wo sie entstehen“.

Die deutsche Politik, so scheint es, ist drauf und dran, in die selbst aufgestellte Sicherheitsfalle zu tappen. Sicherheit ist ein *greedy paradigm*, ein Konzept von hoher Unbestimmtheit, schwieriger Zurechenbarkeit und komplexen Handlungsimplicationen. Schlechthin alles und jedes kann zum „Sicherheitsproblem“ werden oder in den Bann von Präventionskalkülen geraten. Folgen wir den soziologischen Überlegungen zum Sicherheitsparadigma, signalisiert dieses zunächst nur das „Leitbild beherrschbarer Komplexität“, verbleibt jedoch im Horizont eines „abstrakten Programmbegriffs“, welcher der Konkretisierung und nicht zuletzt der geteilten Überzeugung bedarf, dieses oder jenes diene der Plausibilisierung von Sicherheit. Niklas Luhmann hat nüchtern konstatiert, Sicherheitsleistungen bestünden darin, zumindest das Gefühl zu erzeugen, „als ob die Zukunft sicher wäre“.¹²³ Aus dieser Paradoxie des Sicherheitsparadigmas führt nur die Anstrengung der Definition und der Strategie heraus.

Was die Definitionsanstrengungen betrifft, so hat die Sicherheitspolitik einige Fortschritte gemacht. Unerlässlich war die Klä-

rung, was unter „deutschen Interessen“ verstanden werden könne, und ebenso wertvoll waren die im Zuge der heraufziehenden Afghanistankrise formulierten Kriterienkataloge für künftige Einsätze. Problematisch wurden solche Interventionen dann, wenn sie von den Rezipienten (oder ihren Autoren) als Ersatzvornahmen für das Strategieproblem gesehen wurden. Aus Interessen oder Einsatzkriterien folgen indessen keine zwingenden Handlungsoptionen. Angesichts der Diffusität der Sicherheitslage, der Komplexität der Handlungsmöglichkeiten und der Problematik, in diesen Kontexten „vitale“, unmittelbar handlungsrelevante Interessen zu bestimmen, sind die besagten Kataloge und Aufzählungen nicht mehr (aber auch nicht weniger) als heuristische Vorüberlegungen und rhetorische Plausibilitätsgeneratoren. Strategien, strategisches Denken und Handeln, bestehen hingegen aus handlungsrelevanten, kontingenzfreundlichen und entscheidungsstarken Syntheseleistungen. Genau das wird, wie die Irritationen und Blockaden unterstreichen, an der aktuellen deutschen Sicherheitspolitik vermisst. Daher ist es kein Wunder, wenn in jüngster Zeit der Ruf nach Strategie ertönt – sowohl bei den Protagonisten eines neuen NATO-Strategiekonzepts wie bei den Kritikern der regierungsoffiziellen Maßnahmen zur Krisenprävention oder bei Politikanalytikern.¹²⁴

Worum geht es beim strategischen Geschäft in der Sicherheitspolitik? Das Strategiekonzept, das im „erweiterten Sicherheitsbegriff“ implizit mitschwingt, bezieht sich auf die „Grand Strategy“,¹²⁵ auf ein strategisches Gesamtkonzept, das die Politik in den Mittelpunkt stellt, zivilen Anstrengungen das Hauptgewicht zuspricht, das Militär den politischen Zweckbestimmungen unterordnet und im Zusammenhandeln ein Höchstmaß an Kohärenz erzeugen möchte. Wie *grand* diese

¹²² Vgl. die Verteidigungspolitischen Richtlinien des BMVg von 1994 und 2003.

¹²³ Vgl. Franz-Xaver Kaufmann, Sicherheit: Das Leitbild beherrschbarer Komplexität, in: Stephan Lesse-nich (Hrsg.), Wohlfahrtsstaatliche Grundbegriffe, Frankfurt/M.-New York 2003, S. 73–104; Niklas Luhmann, Sicherheit und Risiko aus der Sicht der Sozialwissenschaft, in: 4. Akademie-Forum, Die Sicherheit technische Systeme. Vorträge der Rheinisch Westfälischen Akademie der Wissenschaften, Opladen 1987, S. 63–66; Ekkehard Lippert u. a. (Hrsg.), Sicherheit in der unsicheren Gesellschaft, Opladen 1997.

¹²⁴ Vgl. General a.D. Klaus Naumann, NATO, quo vadis? Ansätze einer Grand Strategy für eine unsichere Welt. Vortrag für die Deutsch-Atlantische Gesellschaft, Bonn, 31. 5. 2008; Frank A. Stengel/Christoph Weller, Vier Jahre Aktionsplan „Zivile Krisenprävention“ – war das alles?, in: GIGA Focus, (1998) 11, online: www.giga-hamburg.de/dl/download.php?d=/content/publikationen/pdf/gf_global_0811.pdf (20. 10. 2009); grundlegend Joachim Raschke/Ralf Tils, Politische Strategie. Eine Grundlegung, Wiesbaden 2007.

¹²⁵ Vgl. Hew Strachan, The Lost Meaning of Strategy, in: Survival, 47 (2005) 3, S. 33–54.

Strategie indessen realistischer Weise sein kann (und sein sollte), ist umstritten. Zumindest drei Faktoren sind zu benennen, die in Rechnung gestellt werden sollten.

1. Strategisches Handeln ist Prozesshandeln, das zielbewusst, zeitoffen und korrekturfähig bleiben muss. Sowohl die Genese strategischer Entwürfe wie ihre Umsetzung erfordern klare Zuständigkeiten und steuerungsfähige Führungsstrukturen, müssen aber kontingenzfreundlich ausgelegt sein, interne Abstimmungen ermöglichen und öffentliche Legitimationen erwirtschaften.
2. Alle strategischen Akteure sind mit der Mehr-Ebenen-Problematik der Umsetzung strategischer Konzepte konfrontiert. Das BMZ hat einen „Multi-Track-Ansatz“ der Entwicklungszusammenarbeit formuliert, der die erste politische und militärische Führungsebene von einer zweiten Ebene der zivilen und administrativen Führungseliten bzw. Organisationen (NGOs usw.) unterscheidet und dem auf der dritten Ebene (*grassroot*) „Multiplikatoren in Staatsapparat und Zivilgesellschaft“ hinzufügt. Das Kohärenzproblem strategischen Handelns besteht nicht zuletzt darin, diese drei Ebenen durch Koordination und Kooperation zu verbinden. Berücksichtigt man, dass auf allen drei Ebenen unterschiedliche Akteurskonstellationen, Interessen, Realitätsdeutungen und daher „Logiken“ konkurrieren, bekommt man einen Eindruck, wie schwer die Kohärenzforderung einzulösen ist.¹²⁶
3. Daher ist es angeraten, die Erwartungen an Kohärenz und Integration nicht zu übersteigern. An Stelle des Rufs nach immer neuen Koordinationsstrukturen, welche die Gefahr wuchernder Bürokratien, zusätzlicher Komplikationen und neuer Formelkompromisse bergen, scheint es sinnvoller, nach Formen eines *management of diversity* zu suchen, das auf der Basis einer *unity of purpose* die Kräfte konzentrisch bündelt. Dazu bedarf es

¹²⁶ Vgl. BMZ, Übersektorales Konzept, S. 10f.; weiterführend Klaus Schlichte/Alex Veit, *Coupled Arenas: Why state-building is so difficult*, Working Papers Micropolitics, (2007) 3, online: www.ipw.ovgu.de/in_ipw_media/schlichte/mikropolitik/03_07_Coupled_Arenas.pdf (20. 10. 2009).

einer entwickelten Strategiefähigkeit auf gesicherter institutioneller Basis.¹²⁷

Strategierelevante Korrekturmöglichkeiten

Strategiefähigkeit braucht kein *master mind*, sondern die Ausbildung zu strategischem Denken und die Etablierung strategiefreundlicher Institutionen. Aus den laufenden Diskussionen sollen hier einige Vorschläge vorgestellt werden.¹²⁸

1. Die Bundesregierung sollte einen jährlichen sicherheitspolitischen Bericht als Leitliniendokument erstellen lassen, der von der Kanzlerin bzw. vom Kanzler in einer Regierungserklärung präsentiert wird. Dieser Bericht sollte die Lage analysieren, das Erreichte bilanzieren und Handlungsperspektiven und -prioritäten für das laufende Jahr entwerfen. Das könnte Anstoß für strategische Selbstverständigungen, öffentliche Legitimationsbeschaffung und die Entwicklung einer strategischen Öffentlichkeit sein. Hier würde sich Gelegenheit bieten, zur Diskussion über ein neues strategisches Konzept der NATO oder zu den Auslandsmissionen Stellung zu nehmen und den deutschen Beitrag zu profilieren.
2. Aus aktuellen Gründen ist es dringend geboten, die Führungsstrukturen des Afghanistan-Einsatzes zu bündeln und aus dem Nebeneinander von einem – bislang unengagierten – Kanzleramt, dem federführenden Außenamt (mit einem inzwischen schon wieder unsichtbaren Sonderbeauftragten) und den nicht eben eindeutigen militärischen Führungsstrukturen herauszuführen. Der langfristige Effekt könnte

¹²⁷ Vgl. W. Kühne (Anm. 9), S. 34 ff.

¹²⁸ Vgl. Peter Croll/Tobias Deibel/Stephan Klingebiel, Plädoyer für eine integrative deutsche Sicherheitsstrategie, Bonn-Duisburg, April 2007; Peter Croll u. a., Memorandum zur Bundestagswahl 2009: Gewaltkonflikten vorbeugen: sichtbarer – wirksamer – handlungsfähiger, August 2009; Winfried Nachtwei, Viel beschworen, wenig bekannt: Zivile Krisenprävention (Stand: März 2008), online: www.nachtwei.de (20. 10. 2009); Bundesakademie für Sicherheitspolitik (BAKS), Seminar für Sicherheitspolitik 2007: Asymmetrien als Herausforderung. Rahmenkonzept für eine ressortübergreifende Sicherheitspolitik, Berlin, Juni 2007.

darin liegen, aus dem aktuellen Fall Folgerungen für eine integrierte politische Führung der Auslandsmissionen zu entwickeln, die dem Umfang der Ziele und Aufgaben gerecht wird.

3. Ergänzt werden sollte das auf Parlements-ebene durch eine Ausweitung der Einsatzmandate über den militärischen Horizont hinaus. Es bleibt zu prüfen, ob der Bundestag einen speziellen (Querschnitts-) Ausschuss für Auslandsmissionen einrichten oder einem Unterausschuss zur Zivilen Krisenprävention entsprechendes Gewicht verleihen sollte. Der indirekte Effekt wäre eine Stärkung des Primats der (parlamentarischen) Politik.
4. Dringend notwendig sind unabhängige Evaluierungsmaßnahmen hinsichtlich der Umsetzung des Arbeitsplans Zivile Krisenprävention, des Verlaufs und Ergebnisses der inzwischen 15-jährigen Praxis der Auslandseinsätze sowie der Bilanzierung der Transformation der Bundeswehr zu einer Einsatzarmee. Eine der Folgewirkungen solcher Bestandsaufnahmen im Bereich „Sicherheit“ könnte sein, dass das Auswärtige Amt und das Verteidigungsministerium enger zusammenrücken, so dass ein künftiges Weißbuch endlich unter gemeinsamer Regie erstellt und präsentiert werden könnte.
5. Wer strategische Kompetenz und Handlungsfähigkeit entwickeln will, muss darüber nachdenken, wie das unentschlossene und untergewichtige Nebeneinander von Bundessicherheitsrat und dem Ressortkreis Zivile Krisenprävention aufgelöst werden kann zugunsten einer (oder doch zweier?) lenkungsfähigen, ressourcenstarken und finanziell aktionsfähigen Instanz(en) oder Task Group(s). Auf dieser (Stabs-)Ebene wäre beispielsweise das jährliche Leitliniendokument zur Sicherheitspolitik vorzubereiten. Der Ort dieser Instanzen liegt demnach im Kanzleramt.

Hans-Joachim Reeb

Die „neue“ Bundeswehr

Die Bundeswehr hat sich durch die Auslandseinsätze stark verändert. Es kann jedoch nur noch ein kleiner Teil der derzeit aktiven Soldatinnen und Soldaten aus eigenem Erleben die markanten Unterschiede zur „alten“ Bundeswehr erkennen. Weniger als 20 Prozent von ihnen traten ihren Dienst vor 1990 an. Für die Mehrheit der Militärangehörigen ist die „neue“ Bundeswehr zur Selbstverständlichkeit geworden.

Hans-Joachim Reeb

Dr. phil., geb. 1955; Lehrbeauftragter an der Helmut-Schmidt-Universität. Universität der Bundeswehr Hamburg, Postfach 70 08 22, 22008 Hamburg. reeb@hsu-hh.de

Ausschlaggebend für die Veränderungen ist der sicherheitspolitische Wandel der vergangenen beiden Jahrzehnte. Die Militärgeschichte registriert seit Mitte der 1990er Jahre eine Transformation in den westlichen Streitkräften, die eine Antwort auf Herausforderungen durch die „neuen Kriege“ (H. Münkler) geben will.¹ Es lässt sich aber kein Schlüsseldokument benennen, durch das dieser paradigmatische Wandel eingeleitet worden wäre. Anders als 1950, als die richtungweisende „Himmeroder Denkschrift“ die Erwartung aussprach, dass etwas „Neues zu schaffen“ sei,² hat sich seit dem 3. Oktober 1990 ein eher schleichender Prozess in der deutschen Militärpolitik vollzogen. Die meisten der seitdem durchgeführten Auslandseinsätze entstanden aus nicht vorhersehbaren Krisenverläufen und mussten kurzfristig entschieden und geplant werden. Mittlerweile weisen wissenschaftliche Analysen auf die verschiedenen Facetten der Auslandseinsätze hin.³

¹ Vgl. Rolf-Dieter Müller, *Militärgeschichte*, Köln-Weimar-Wien 2009, S. 355.

² Vgl. Hans-Jürgen Rautenberg/Norbert Wiggershaus, *Die „Himmeroder Denkschrift“ vom Oktober 1950. Politische und militärische Überlegungen für einen Beitrag der Bundesrepublik Deutschland zur westeuropäischen Verteidigung*, Karlsruhe 1977.

³ Vgl. zuletzt Sabine Jaberg u. a. (Hrsg.), *Auslandseinsätze der Bundeswehr. Sozialwissenschaftliche Analysen, Diagnosen und Perspektiven*, Berlin 2009.

Staatliche Institutionen wie die Bundeswehr lassen sich nach ihrem Auftrag und den Modalitäten zur Auftragsbefreiung beschreiben. Dazu dient hier als Strukturierungsmuster die für die Konzeption Innere Führung vorgeschlagene Unterscheidung in die Aspekte der Legitimation (des militärischen Handelns) und der Integration (in Staat und Gesellschaft) einerseits sowie der Organisation und der Motivation (der Soldaten) andererseits.¹⁴ Entlang dieser vier Funktionsbereiche sollen die Ausprägungen einer „Armee im Einsatz“ anhand der bekannten Tatsachen und Merkmale rekonstruiert und analysiert werden.

Neuer Auftrag

Für westliche Demokratien gilt, dass Aufstellung, Ausgestaltung und Einsatz ihrer Streitkräfte gegenüber der Bevölkerung gut begründet sein müssen. Der Prozess der Legitimierung führt im Idealfall zur gesellschaftlichen Legitimität, die sich in Umfragen als Akzeptanz messen lässt sowie in einem ethisch fundierten Diskurs niederschlagen muss. Aufgrund ihres Gewaltpotenzials werden die Streitkräfte außerdem umfassend in staatliche und gesellschaftliche Strukturen integriert.

Legitimation von Streitkräften in einer globalisierten Welt. Die Begründungen für eine Transformation der Bundeswehr leiten sich aus neuen Bedrohungen ab und aus einem veränderten Verständnis von Sicherheit, um diesen Bedrohungen zu begegnen.¹⁵ Die Risiken in Zeiten des Kalten Krieges erschienen kalkulierbar, da der Gegner, seine Ziele und Potenziale weitgehend bekannt waren. Die internationale Staaten- und Gesellschaftswelt ist unberechenbarer geworden. Eine Vielzahl an globalen Problemen greift ineinander und kann sich zur Gefahr für die Sicherheit des eigenen Landes ausweiten. Diesem Gefährdungspotenzial werden aus westlicher Sicht die durch Staatszerfall begünstigten „neuen Kriege“ und der internationale Terrorismus, die Proliferation von Massenvernichtungswaf-

¹⁴ Die Konzeption Innere Führung nimmt die Außenbeziehungen zur Politik und Gesellschaft (Streitkräfte in der Demokratie) und die militärischen Binnenbeziehungen (Demokratie in den Streitkräften) in den Blick, vgl. Hans-Joachim Reeb/Peter Többecke, Lexikon Innere Führung, Regensburg 2003³.

¹⁵ Vgl. Bundesministerium der Verteidigung (BMVg), Weißbuch 2006 zur Sicherheitspolitik Deutschlands und zur Zukunft der Bundeswehr, Berlin 2006, S. 20 ff.

fen, weiterhin globale soziale (z. B. Armut) und ökologische Probleme (z. B. Wasserknappheit, Klimawandel) zugerechnet. Krisen können nicht nur durch staatliche Regime, sondern besonders auch durch private Gewaltakteure verursacht werden, die territorial nicht eindeutig identifizierbar sind, aber große mediale Aufmerksamkeit erzielen.

Diese Risiken zeigen, wie verflochten und verwundbar die zivilisatorischen, ökonomischen und informationellen Bereiche der Gesellschaft geworden sind. Sie korrespondieren mit neuen Konzepten eines „umfassenden“ oder „vernetzten“ Sicherheitsbegriffs. Sicherheit muss demnach mit diplomatischen, politischen und notfalls auch militärischen Mitteln garantiert werden. Dazu ist aber nicht mehr nur allein ein Staat in der Lage, vielmehr ist eine kooperativ handelnde Gemeinschaft von Allianzen und Bündnissen notwendig. Aufgrund seiner multilateralen Ausrichtung und Exportabhängigkeit kommt dem wiedervereinten Deutschland eine größere internationale Verantwortung zu. Es besteht in der deutschen Politik eine große Übereinstimmung, dass folglich Beiträge aufgrund dieses Sicherheitsverständnisses geleistet werden müssen – auch mit militärischen Mitteln.

Das hat Auswirkungen auf den Auftrag der Bundeswehr. Seit Anfang der 1990er Jahre engagieren sich deutsche Soldaten in Einsätzen unterschiedlicher Art und Intensität, u. a. in Kambodscha (1992), Somalia (1993), Bosnien-Herzegowina (seit 1995), dem Kosovo (seit 1999) und Afghanistan (seit 2001), später in Afrika (Kongo 2003, 2006; Sudan 2007; vor Somalia 2009) und im Nahen Osten (seit 2006).¹⁶ Aktuell befinden sich rund 7800 Soldaten an einem Dutzend von Einsatzorten. Diese Entwicklung wurde aber erst 2004 durch einen neu formulierten Auftrag konzeptionell nachvollzogen: „Die Bundeswehr ist Instrument einer umfassend angelegten, vorausschauenden Sicherheits- und Verteidigungspolitik und hat den Auftrag, die außenpolitische Handlungsfähigkeit Deutschlands zu sichern, einen Beitrag zur Stabilität im europäischen und globalen Rahmen zu leisten, die nationale Sicherheit und Verteidigung

¹⁶ Vgl. Sven Bernhard Gareis, Deutsche Soldaten in aller Welt. Internationale Bundeswehreinätze als Instrument der Außen- und Sicherheitspolitik Deutschlands, in: Politische Bildung, 42 (2009) 2, S. 47 ff.

zu gewährleisten und zur Verteidigung der Verbündeten beizutragen, die multinationale Zusammenarbeit und Integration zu fördern.¹⁷ In der „Konzeption der Bundeswehr“ wird deutlich gemacht, wo künftig der Schwerpunkt liegt: „Einsätze zur internationalen Konfliktverhütung und Krisenbewältigung – einschließlich des Kampfes gegen den internationalen Terrorismus – sind für deutsche Streitkräfte auf absehbare Zeit die wahrscheinlicheren Aufgaben und beanspruchen die Bundeswehr in besonderem Maße.“¹⁸

Dieser Auftrag kommt einem „Funktions- und Legitimationswandel“ (A. Geis) der Streitkräfte gleich, denn die bisherige Begründung, durch Verteidigungsfähigkeit und -bereitschaft vor einem militärischen Angriff auf das eigene Land abzuschrecken, tritt deutlich in den Hintergrund. Die seit 1990 geführte Legitimationsdebatte belegt rückschauend die Zögerlichkeit der deutschen Politik, diese veränderten Realitäten umzusetzen, und zeigte lange Zeit ein mentales Festhalten an der überholten Verteidigungs-idee des Kalten Krieges.

Integration der Bundeswehr in Staat und Gesellschaft. Die als „Wehrverfassung“ bezeichnete Integration der Bundeswehr in das Staatsgefüge galt als Kernelement der Reformen bei der Wiederbewaffnung Mitte der 1950er Jahre. Dem gingen heftige und leidenschaftliche Debatten voraus, weil zu Recht die Lehre aus der unheilvollen Vergangenheit gezogen wurde, das Militär innerhalb der Staatsorganisation einzuhegen. Von nicht weniger Auseinandersetzungen wurden die mit der „Notstandsverfassung“ von 1968 ins Grundgesetz eingefügten Ergänzungen der Wehrverfassung begleitet.¹⁹

Vor diesem Hintergrund erscheint es verständlich, dass bisher das politische Interesse

gering war, die Grundgesetzartikel zur Bundeswehr der veränderten Sicherheitslage anzupassen. Den fehlenden politischen Willen musste das Bundesverfassungsgericht durch sein Urteil vom 14. Juli 1994 ersetzen. Das höchste Gericht erteilte die rechtliche Legitimation von Militäreinsätzen unter der Bedingung einer vorherigen parlamentarischen Zustimmung. Das Parlamentsbeteiligungsgesetz setzte diese Vorgaben allerdings erst 2005 um. Mit diesen Regelungen konnte die Politik leben, wenngleich Lücken bleiben bzw. Probleme nicht gelöst sind.

Grundsätzlich spiegelt der zentrale Begriff der „Verteidigung“ in Art. 87a GG als Definition des Auftrags der Bundeswehr die Realitäten nicht mehr wider. Das zeigt sich in dem Streit, ob die Lage in Afghanistan als Krieg bezeichnet werden kann. Befürchtet wird nämlich, dass dann auch in Deutschland vom Verteidigungsfall (Art. 115a GG) mit seinen weit reichenden Konsequenzen für die Arbeit der Verfassungsorgane ausgegangen werden müsste. Die Anwendung des deutschen Rechts unter Friedensbedingungen spüren die Soldaten in Afghanistan: Sie befinden sich beim Kampf gegen Aufständische in einer außergewöhnlichen Situation, werden (straf-)rechtlich aber wie Polizisten auf Verbrecherjagd behandelt. Ein zweites Problem ergibt sich für das exekutive Handeln aus dem Parlamentsvorbehalt, müssten Streitkräfte in der Wahrnehmung von Bündnisverpflichtungen ad hoc bereitgestellt werden. Deutschland hat einerseits der *NATO Response Force* (NRF) und andererseits den *EU-Battlegroups* schnell verfügbare Truppen zugesagt. In Fällen sofortiger Reaktion wird die Exekutive durch die derzeitigen verfassungsrechtlichen Regelungen behindert. Schließlich steht eine eindeutige Klarstellung im Grundgesetz aus, inwiefern die Bundeswehr zur Abwehr von terroristischen Bedrohungen im Inland eingesetzt werden kann bzw. soll.¹⁰

Eine Ursache, die veränderten Bedrohungen und den neuen Auftrag der Bundeswehr nicht deutlich, sondern nur interpretativ im Grundgesetz abbilden zu können, liegt in parteipolitischen Rücksichtnahmen gegenüber der Bevölkerung. Politiker meinen, be-

¹⁷ BMVg, Verteidigungspolitische Richtlinien, Berlin 2003, S. 27

¹⁸ BMVg, Konzeption der Bundeswehr (KdB), Berlin 2004, S. 14 f.

¹⁹ Als wichtige Elemente gelten neben dem Friedensgebot die weit reichenden Budget- und Kontrollrechte des Bundestags, der Oberbefehl im Frieden beim Bundesminister der Verteidigung, die abschließende Erwähnung der Aufgaben der Bundeswehr im Grundgesetz, d. h. Einsatz im Innern nur zur Amtshilfe, im Katastrophenfall und bei größeren Aufständen, Geltung der Grundrechte der Soldaten bei ausschließlich funktionaler Einschränkung aufgrund eines Gesetzes.

¹⁰ Den Gesetzentwurf der Bundesregierung vom 2. 10. 2008 (Änderung von Art. 35 GG) wollte die SPD später nicht mehr mittragen.

stimmte „rote Linien“ beim Einsatz der Bundeswehr nicht überschreiten zu dürfen.¹¹ Die Bundeswehr erfährt, in Umfragen gemessen, als Institution eine hohe öffentliche Akzeptanz. Die Zustimmung zu einzelnen Aufgaben nimmt aber mit zunehmendem Grad des militärischen Engagements ab. Die mittlerweile als Kampfeinsatz wahrgenommene ISAF-Mission in Afghanistan wird nur noch von rund 40 Prozent der Bürgerinnen und Bürger unterstützt.¹² Darin spiegelt sich die seit Ende des Zweiten Weltkriegs ausgeprägte „Kultur der Zurückhaltung“ in der deutschen Bevölkerung wider, mit der eine prinzipielle Abneigung gegenüber dem Kriegerischen in der Außenpolitik dokumentiert wird. Andererseits honorieren die Deutschen solche Streitkräfte, die bei Katastrophen und beim Wiederaufbau von zerfallenen Staaten helfen.

Die Integration in die Gesellschaft leidet nicht nur auf der Werte-, sondern mehr noch auf der Verhaltensebene. Durch die Halbierung der Streitkräfte und die Reduzierung von Standorten bei gleichzeitiger Vergrößerung des Bundesgebietes werden nur noch wenige Familien direkt mit der Bundeswehr konfrontiert. Die meisten Bürger nehmen das Militär ausschließlich in der Medienberichterstattung wahr, so dass kein authentisches, sondern mehr ein selektives Bild von den Streitkräften entsteht. Die neue Bundeswehr ist in der öffentlichen Wahrnehmung kein „Gemeinschaftsgut“, gegenüber dem sich alle Bürger verpflichtet fühlen, sondern immer mehr eine „staatliche Dienstleistungsagentur“. Der Trend zur „Verstaatlichung des Militärs“ (E. Wiesendahl) ist unverkennbar.

Eine stärkere Verankerung in der Gesellschaft wird dadurch erschwert, dass außerhalb von Fachkreisen keine nachhaltige sicherheitspolitische Debatte geführt wird. Als Ergebnis einer solchen Diskussion wäre eine Sicherheitsstrategie zu erwarten, in der die grundlegenden außenpolitischen Interessen und die Grundsätze zum Einsatz von Streitkräften aufgeführt wären. Auf jedem Fall müssten die undurchsichtigen sicherheitspolitischen Ent-

scheidungsprozesse verständlicher in die Öffentlichkeit gebracht werden. Umstritten ist, ob eine gesellschaftliche Verankerung der neuen Bundeswehr noch über die Wehrpflicht garantiert werden kann. Weniger als 20 Prozent aller jungen Männer eines Geburtsjahrganges rücken in die Streitkräfte ein.¹³

Auftragserfüllung

Die Streitkräfte sind Teil einer staatlichen Organisation, die einen politisch legitimierten und gesellschaftlich akzeptierten Auftrag erfolgreich erfüllen können muss. Ungenügende Effizienz beeinträchtigt deshalb die Legitimation und Integration der Streitkräfte gleichermaßen. Neben den Ressourcen, Instrumenten und Strukturen der Organisation Bundeswehr ist die Motivation der Soldaten bei der Auftragserfüllung zu betrachten.

Organisation Bundeswehr. Die Bundesregierung setzte bereits 1999 die Expertenkommission „Gemeinsame Sicherheit und Zukunft der Bundeswehr“ unter Leitung von Bundespräsident a.D. Richard von Weizsäcker ein, um eine „Erneuerung der Bundeswehr von Grund auf“ einzuleiten.¹⁴ Die am 23. Mai 2000 vorgelegten weit reichenden Empfehlungen kamen nicht zum Tragen.¹⁵ Erst mit den Verteidigungspolitischen Richtlinien vom 21. Mai 2003 leitete Verteidigungsminister Peter Struck die Transformation der Bundeswehr ein. Die Streitkräfte sollten künftig in Umfang, Struktur und ihren Fähigkeiten auf „die wahrscheinlicheren Aufgaben der internationalen Konfliktverhütung und Krisenbewältigung und gegen den Terror“¹⁶ ausgerichtet werden. Dazu erließ Struck am 9. August 2004 das Planungspapier „Konzeption der Bundeswehr“ (KdB) als Grundlage für weitere militärische Vorgaben. „Ziel der Transformation der Bundeswehr ist die Verbesserung ihrer Einsatzfähigkeit. Um dieses

¹¹ Vgl. Franz-Josef Meiers, Die roten Linien der Sicherheitspolitik, in: Österreichische Militärische Zeitschrift, 45 (2007) 3, S. 291 ff.

¹² Vgl. Infratest dimap, ARD-DeutschlandTrend Express, September 2009.

¹³ Vgl. die genauen Daten in der Antwort der Bundesregierung auf eine Kleine Anfrage der Fraktion Die Linke, in: BT-Drs. 16/12522 vom 26. 3. 2009.

¹⁴ Vgl. Bericht der Kommission „Gemeinsame Sicherheit und Zukunft der Bundeswehr“ vom 23. 5. 2000, S. 11.

¹⁵ Verteidigungsminister Rudolf Scharping ließ sich vom Generalinspekteur der Bundeswehr ein zweites Papier vorlegen, folgte aber letztlich einer durch den Planungsstab unter Leitung von General Harald Kujat ausgearbeiteten Konzeption.

¹⁶ BMVg (Anm. 7), S. 13.

Ziel zu erreichen, sind die Aufgaben, Fähigkeiten und Ausrüstung mit den verfügbaren Finanzmitteln in einem bundeswehr- und streitkräftegemeinsamen Ansatz zu synchronisieren. Alles, was dem nicht dient, ist nachrangig.¹⁷ Weiterer Handlungsdruck ergab sich aus der Beteiligung an den neuen Strukturen in NATO und EU.

Die zahlreichen Ressortentscheidungen und Teilkonzeptionen konnten bisher nur sehr unterschiedlich umgesetzt werden. Außerdem wird Transformation als Gestaltung eines fortlaufenden, vorausschauenden Anpassungsprozesses verstanden, der an keinem „Endpunkt“ ankommt. Deutliche Lücken zwischen Anspruch und Wirklichkeit sind weiterhin vorhanden.¹⁸

Planungsabsichten zum Umbau der Bundeswehr stehen unter dem Vorbehalt parlamentarischer Entscheidungen, denn die zahlenmäßige Stärke der Streitkräfte und die Grundzüge ihrer Organisation müssen sich gemäß Art. 87a Abs. 1 S. 2 GG aus dem Haushaltsplan ergeben. Der Verteidigungshaushalt beträgt 2009 – einschließlich der Leistungen an die Versorgungsempfänger – 31,2 Milliarden EUR. Gegenüber 1980 ist sein Anteil am Gesamthaushalt des Bundes halbiert worden. 1,3 Prozent des Bruttoinlandsproduktes stehen für die Bundeswehr zur Verfügung; die Zielmarke innerhalb der NATO liegt bei 2,0 Prozent. Die Auslandseinsätze schlagen mit mindestens einer Milliarde EUR zu Buche. Nur durch die im „Finanzplan des Bundes bis 2013“ angestrebte Aufstockung der Gelder könnte in einigen Jahren wieder die Marke von 30 Prozent für Investitionsausgaben erreicht werden. Zur Vermeidung einer Unterfinanzierung ist eine Steigerung unumgänglich, auch gerade weil in den nächsten Jahren größere Rüstungsprojekte zu realisieren sind.

An der Ausstattung der Streitkräfte werden die Schwierigkeiten sichtbar, den neuen Auftrag mit den richtigen Instrumenten zu unterfüttern. Das lange Festhalten an alten Strukturen, die begrenzten Haushaltsmittel sowie

industriepolitische Einflüsse verhinderten bisher eine stringente und umfassende Ausrüstung der Truppe mit geeigneten Waffensystemen und moderner Technologie. In das öffentliche Blickfeld rücken immer wieder die Probleme des europäischen Luftfahrtunternehmens EADS, das geplante Transportflugzeug A400M wie bestellt herzustellen und an die Luftwaffe liefern zu können, des Weiteren das Fehlen von Hubschraubern (NH90, Tiger) oder die Umrüstung der Bundeswehr auf ein neues IT-System (Herkules). Die neue Bundeswehr kann trotz Ansätzen zur „vernetzten Operationsführung“ noch lange nicht an eine Hightech-Armee wie die der USA heranreichen.

Wesentlich weiter fortgeschritten ist die eingeleitete neue Struktur der Streitkräfte. Das Weißbuch 2006 gibt eine Soll-Stärke von 252.500 Soldaten an. Hierbei gehören 35.000 Soldaten zu den Einsatzkräften, die innerhalb kurzer Zeit für friedenssichernde Kampfeinsätze zur Verfügung stehen sollen, davon 15.000 für die NRF und 18.000 für die EU-*Battlegroups*. Weitere 70.000 Soldatinnen und Soldaten gehören zu den Stabilisierungskräften, von denen planerisch an die 20 Prozent für bis zu fünf parallel laufende Einsätze vorgesehen sind. Die übrigen 147.500 Soldaten dienen als Unterstützungskräfte. Diese Personalstruktur weist in der Realität gravierende Lücken bei Medizinerinnen und Spezialisten in verschiedenen Truppengattungen auf. Abzuwarten bleibt, welche Entlastungseffekte durch die Privatisierung von militärischen Teilaufgaben (z. B. Fuhrpark, IT) entstehen werden.

Als Kernelement der Transformation gilt die Ausrichtung der Streitkräfte nach Fähigkeiten: Führungsfähigkeit, Nachrichtengewinnung und Aufklärung, Mobilität, Wirksamkeit im Einsatz, Unterstützung und Durchhaltefähigkeit sowie Überlebensfähigkeit und Schutz. Organisatorische Konsequenz ist die Verschlingung der Teilstreitkräfte Heer, Luftwaffe und Marine bei gleichzeitiger Verlagerung von streitkräftegemeinsamen Aufgaben auf die neu geschaffene Streitkräftebasis. Der Einsatzführungsstab unter Leitung des Generalinspektors sowie entsprechende Kommandobehörden sollen die Entscheidungsverfahren in Auslandseinsätzen vereinfachen. Im Laufe von über 15 Jahren Einsatzpraxis sind die operativen und taktischen Grundsätze immer weiter den Erfahrungen und Erfordernissen angepasst worden –

¹⁷ BMVg (Anm. 8), S. 5.

¹⁸ Vgl. Franz-Josef Meiers, Zur Transformation der Bundeswehr, in: APuZ, (2005) 21, S. 20 ff.; umfassende Darstellung der Lage in der Antwort der Bundesregierung auf die Große Anfrage der FDP-Fraktion „Die Bundeswehr – eine aufgabenorientierte Streitkraft?“, in: BT-Drs. 16/12681 vom 22. 4. 2009.

zuletzt in den Einsatzregeln für Afghanistan. Die regelmäßigen Erfahrungsberichte der Kommandeure in den Einsatzgebieten beschreiben die weiterhin vorhandenen Mängel und Defizite in der Auftrags Erfüllung, insbesondere in der Ausrüstung, dem Fähigkeitsprofil und in der Operationsführung.

Motivation der Soldatinnen und Soldaten. Die Konzeption Innere Führung wurde durch die Neuauflage der Dienstvorschrift ZDv 10/1 vom Januar 2008 als sogenannte Unternehmens- und Führungsphilosophie auch für die Einsatzarmee ausdrücklich bestätigt. Sie zielt innerhalb der Streitkräfte weiterhin auf das Leitbild des „Staatsbürgers in Uniform“, der von der Sinnhaftigkeit seiner Tätigkeit überzeugt ist. Die militärischen Vorgesetzten haben gemäß dieser Konzeption die Aufgabe, durch ihr Führungsverhalten zu motivieren und durch politischen Unterricht zur Information und Urteilsbildung der Soldaten beizutragen. Der Wehrbeauftragte des Deutschen Bundestags stellt in diesen Bereichen indes regelmäßig Mängel fest.¹⁹ Kritiker befürchten, dass diese Defizite in einer neuen Bundeswehr noch zunehmen werden.²⁰

Die Auslandseinsätze brachten zahlreiche Gefahren und Belastungen für die Soldaten mit sich, auf die Politik und Militär seit den ersten Erfahrungen in den 1990er Jahren reagiert haben. Durch das Einsatzversorgungsgesetz (2004, rückwirkend seit 2002 in Kraft) und das Einsatz-Weiterverwendungsgesetz (2007) konnten Lücken in der Versorgung und Verwendung von verwundeten Soldaten bzw. für Hinterbliebene gefallener Soldaten geschlossen werden. Die Belastungen durch die häufige Trennung von der Familie oder dem Partner wurden durch eine generelle Verkürzung der Einsatzdauer auf vier Monate (2005) sowie die bundesweiten Familienbetreuungszentren gemindert. Die „Vereinbarkeit von Familie und Dienst“ ist – auch wegen der Aufnahme von Soldatinnen in allen Verwendungen seit 2001 – als Leitprinzip formuliert worden. Betroffen bleiben aber die Soldaten aus Spezialverwendungen, die wegen der engen Personalstruktur

häufiger für Verwendungen im Ausland eingeteilt werden.

Die Auslandseinsätze rückten auch die besonderen Lebensumstände in den Mittelpunkt, die im Alltagsbetrieb nur für wenige Soldaten von Relevanz sind. Zu regeln waren beispielsweise die geeignete persönliche Ausrüstung (Tropenbekleidung), klimatisierte Unterkünfte, eingeschränkte Sexualität oder bezahlbare Kommunikation mit der Heimat. Als neues Ausbildungsziel wurde die Befähigung zur interkulturellen Kompetenz formuliert. Sie soll den Soldaten in den Stabilisierungseinsätzen helfen, mit der Zivilbevölkerung kommunikativ richtig umzugehen und vor Ort sensibel zu reagieren. Der Ansatz „vernetzte Sicherheit“ verlangt des Weiteren, verständnisvoll mit zivilen Aufbauteams, Hilfsorganisationen, regionalen Sicherheitskräften und Verbündeten mit einer anderen Militärkultur zusammenzuarbeiten.

Die zunehmende Gewalt in Nordafghanistan seit Anfang 2009 verdeutlicht die besonderen Belastungen aus den asymmetrischen Konfliktstrukturen für die Soldaten. Sie treffen dort auf Gewalttäter ohne moralische Skrupel, die bewusst die Zivilbevölkerung in ihr Kalkül einbeziehen. Um ihr Ziel, den Abzug der Bundeswehr, zu erreichen, provozieren sie die Soldaten mit Gewalttaten. Mit Hilfe der internationalen Medienberichterstattung gelingt es ihnen, eine breite öffentliche Debatte über die kämpfende Rolle der Bundeswehr auszulösen.

Die Bundeswehrführung hat erkannt, dass das neue soldatische Umfeld eine gründliche Auseinandersetzung mit Tod, Verwundung und psychischen Folgeschäden (ca. 400 an Posttraumatischen Belastungsstörungen erkrankte Soldaten 2008) erforderlich macht. Damit wird ein Thema berührt, das in der alten Bundeswehr tabuisiert wurde. Auch um den Preis von Einschränkungen im Inland genießt die sanitätsdienstliche Versorgung während der Einsätze – auch zur Stärkung der Einsatzmotivation – höchste Priorität. Die ethische Debatte um das soldatische Selbstverständnis steht dagegen noch am Anfang.

Als symbolische Signalwirkungen für die Veränderungen des Soldatenberufs können die Stiftung des „Ehrenkreuzes der Bundeswehr für

¹⁹ Vgl. zuletzt Jahresbericht 2008, in: BT-Drs. 16/12200 vom 26. 3. 2009.

²⁰ Vgl. Detlef Bald u. a. (Hrsg.), Zurückgestutzt, sinnentleert, unverstanden: Die Innere Führung der Bundeswehr, Baden-Baden 2008.

Tapferkeit“¹ und das am 8. September 2009 eingeweihte Ehrenmal der Bundeswehr angesehen werden. In der Auseinandersetzung um das künftige Soldatenbild stehen Protagonisten eines neu entdeckten Kämpfertums den Verfechtern vom „Staatsbürger in Uniform“ gegenüber. Die breite Anforderungspalette angesichts unterschiedlicher Einsatzszenarien kann aber nur von einem Soldaten erfüllt werden, der nicht nur ein einsatz- und kampfbereiter Soldat, sondern auch ein verantwortungsbewusster und aufgeklärter Staatsbürger ist. Trotz der ministeriellen Vorgaben ist diese Debatte in der Truppe noch nicht entschieden. Dabei ist auch zu klären, inwieweit durch die veränderten Strukturen der Bundeswehr nicht eine „Zweiklassen-Armee“ gefördert wird, in der Elitebildungen Vorschub geleistet wird und unterschiedliche Standards in der Mittelausstattung gelten.

Fazit und Ausblick

Als das Neue an der „neuen“ Bundeswehr kann der aus dem sicherheitspolitischen Wandel abgeleitete Auftrag konstatiert werden. Nicht mehr abstrakte Abschreckungsfähigkeit, sondern die konkrete Einsatzrealität kennzeichnet die „neue“ Bundeswehr. Diese Veränderung ist in den verfassungsrechtlichen Grundlagen, im Verhältnis der Streitkräfte zur Gesellschaft und in der Ausstattung der Bundeswehr noch nicht hinreichend nachvollzogen worden. Dagegen haben sich die meisten Soldatinnen und Soldaten mit den neuen Bedingungen arrangiert.

Deutschland wird ohne eine eigene Sicherheitsstrategie weiterhin von einer Ad-hoc-Entscheidung zur nächsten – beeinflusst durch die Verbündeten – getrieben werden. Eine militärpolitische Gestaltungsmacht setzt entsprechende Strukturen im vernetzten Sicherheitsdenken, verlässliche Planungen und den Willen zur Ausgestaltung der Bundeswehr voraus. Nur dann werden die neuen Aufgaben für die Gesellschaft nachvollziehbar, und es könnte eine breitere Basis für eine sicherheitspolitische Kultur in Deutschland entstehen.²

¹ Bundeskanzlerin Angela Merkel zeichnete am 6. 7. 2009 die ersten vier Soldaten aus.

² Vgl. als Grundlage für die politische Bildung: Hans-Joachim Reeb, Sicherheitspolitik, in: Wochenschau. Sek. II, 60 (2009) 3–4, S. 99–178.

Hans-Georg Ehrhart

Innere Führung und der Wandel des Kriegsbildes

Was haben Wolf Graf Baudissin (1907–1993), einer der „Väter der Inneren Führung“, und Carl von Clausewitz (1780–1831), einer der größten Strategie-theoretiker der Geschichte, gemeinsam? Beide gingen von einem ganzheitlichen, Politik, Gesellschaft, Geschichte und Ethik integrierenden Ansatz aus. Die Wechselwirkungen dieser Kräfte spiegeln sich wider in den Streitkräften und den Kriegsbildern. Beide sind Teil dieses dynamischen Beziehungsgeflechts. Innere Führung als Führungsphilosophie und Strukturmerkmal demokratieverträglicher deutscher Streitkräfte muss sich also angesichts eines veränderten Kriegsbildes anpassen und zugleich ihren unverrückbaren Kern bewahren.

Hans-Georg Ehrhart

Dr. phil., geb. 1955; Leiter des Zentrums für Europäische Friedens- und Sicherheitsstudien am Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg, Beim Schlump 83, 20144 Hamburg. ehrhart@ifsh.de

Dabei gilt es auch heute die Mahnung Baudissins an die Politik zu beherzigen: „Die Parteien müssen (...) die Clausewitz-These vom politischen Charakter alles Militärischen ernst nehmen.“¹ Dem Deutschen Bundestag fällt bei der demokratischen Kontrolle der Bundeswehr vor dem Hintergrund des jeweiligen Kriegsbildes eine bedeutende Rolle zu. Er kontrolliert die Bundeswehr über sein Budgetrecht, den Verteidigungsausschuss und die Institution des Wehrbeauftragten, und er entscheidet über die Entsendung der Bundeswehr in eine Krisenregion. Gleichzeitig nehmen die Grundsätze der Inneren Führung auch den Bundestag in die Pflicht.

¹ Zit. nach: Axel Eggebrecht (Hrsg.), Die zornigen alten Männer. Gedanken über Deutschland seit 1945, Reinbek 1982, S. 223.

Bewaffnete Konflikte und die damit verbundenen Kriegsbilder haben sich drastisch verändert. Das stellt die Bundeswehr als „Armee im Einsatz“ und die politische Führung vor große Herausforderungen und hat zugleich gravierende Auswirkungen auf das Markenzeichen der Bundeswehr – die Innere Führung.

Innere Führung während des Ost-West-Konflikts

Die Frage nach dem vorherrschenden Kriegsbild, also „nach Erscheinungsform, Intensität, Ausdehnung und damit nach den Möglichkeiten, Mitteln und Zwecken – kurz, dem Wesen eines kommenden Krieges“,¹² muss angesichts der dynamischen Veränderungsprozesse immer wieder gestellt und realitätsnah beantwortet werden. Für Baudissin stand außer Frage, dass Krieg „in Charakter, Zielsetzung, Motivation und Instrumentarium durch die staatlichen und gesellschaftlichen Ordnungen der Kriegführenden geprägt und aus ihren Energien gespeist wird“.¹³ Nach der Erfahrung des von Deutschland verschuldeten totalen Krieges 1939 bis 1945 und angesichts eines neuen Kriegsbildes, das durch die wechselseitige Androhung nuklearer Vernichtung gekennzeichnet war, bedurfte es eines radikalen Umdenkens beim Aufbau der neuen, westdeutschen Armee. Dieses neue Denken führte zu den sich ergänzenden Leitbildern des „Bürgers in Uniform“ und des „Soldaten für den Frieden“.

Dem Leitbild des „Bürgers in Uniform“ liegt das Postulat der Verträglichkeit von freiheitlich-demokratischer Ordnung und liberaler pluralistischer Gesellschaft einerseits und hierarchisch strukturierten, dem Prinzip von Befehl und Gehorsam unterworfenen Streitkräften andererseits zu Grunde. Der Soldat muss Staatsbürger sein, „um seiner Aufgabe gewachsen zu sein“.¹⁴ Nur wenn er aktiver, selbstbestimmter Teil einer freiheitlichen demokratischen Gesellschaft ist, wird er sich für diese einsetzen. Da das Kriegsbild in einem engen Zusammenhang mit Organisation, Ausbildung und Erziehung der Soldatinnen

und Soldaten steht, müssen die Vorgesetzten die Ansprüche hinsichtlich ihrer „freiheitlichen Gesinnung“ erfüllen, denn „sie bestimmt den Geist, in dem der tägliche Dienst sich vollzieht“.¹⁵ Die Reformen um Baudissin knüpften bewusst an den Widerstand vom 20. Juli 1944 an, denn „in diesem Ereignis werden erneut Traditionen der Freiheit, der Moral, der Verantwortung, des Rechts gestiftet, die unmittelbar an Traditionslinien anknüpfen, deren Bedeutung über viele Jahrzehnte verschüttet war“.¹⁶

Aus dieser Traditionslinie und dem nuklearen Kriegsbild leitete Baudissin auch das Leitbild des „Soldaten für den Frieden“ ab. Ein kritisch denkender, mit Urteilskraft und fester moralischer Basis ausgestatteter Soldat, der sich als Teil einer rechtsstaatlichen und demokratischen Ordnung begreift, soll gewappnet sein gegen totalitäre und freiheitsbedrohliche Sirengesänge. Er ist befähigt zu erkennen, dass es angesichts des neuen Kriegsbildes „mit seinen eigengesetzlichen, alles vernichtenden Kräften (. . .) kein politisches Ziel (gibt), welches mit kriegerischen Mitteln angestrebt werden darf und kann – außer der Verteidigung gegen einen das Leben und die Freiheit zerstörenden Angriff“.¹⁷ Baudissin hat diesen Abschied vom traditionellen militärischen Denken treffend als „geistige Revolution“ bezeichnet. Künftig sollte es Aufgabe des Soldaten sein, „im Frieden den Frieden zu bewahren und im Krieg den Rückweg in den Frieden offen zu halten“.¹⁸

Die Demokratisierung der deutschen Streitkräfte hatte eine staatsrechtliche und eine gesellschaftspolitische Seite. Hauptsächlich ging es darum, die Kontrolle über die Streitkräfte, den Primat der Politik und die Einbindung der Armee in die demokratisch verfasste Bundesrepublik sicherzustellen. Dies geschah durch die entsprechenden Verfassungsartikel, etwa durch Art. 115a GG, wonach der Bundestag den Verteidigungsfall feststellt; Art. 53a, der die Kontrolle des Bundestags auch während des Verteidigungsfalls

¹² Wolf Graf von Baudissin, *Soldat für den Frieden, Entwürfe für eine zeitgemäße Bundeswehr*, hrsg. und eingeleitet von Peter von Schubert, München 1970, S. 55.

¹³ Ebd., S. 71.

¹⁴ Ebd., S. 217.

¹⁵ Ebd., S. 63 f.

¹⁶ Detlef Bald, Graf Baudissin und die Reform des deutschen Militärs, in: Hilmar Linnenkamp/Dieter S. Lutz (Hrsg.), *Innere Führung. Zum Gedenken an Wolf Graf von Baudissin*, Baden-Baden 1995, S. 36.

¹⁷ W. Graf v. Baudissin (Anm. 2), S. 24.

¹⁸ Ebd., S. 28.

regelt; Art. 115b, der die politische Ausübung der Befehls- und Kommandogewalt festlegt; Art. 87a, der die Aufstellung und Befugnisse der Streitkräfte regelt und letztere auf die Verteidigung einschränkt; Art. 45a, der bestimmt, dass der Verteidigungsausschuss auch die Rechte eines Untersuchungsausschusses wahrnehmen kann; oder Art. 45b über die Berufung eines Wehrbeauftragten zum Schutz der Grundrechte und als Hilfsorgan des Bundestags bei der Ausübung seiner parlamentarischen Kontrolle.

Bereits die Präambel des Grundgesetzes benennt den politischen Auftrag, „als gleichberechtigtes Glied in einem vereinten Europa dem Frieden in der Welt zu dienen“. Die Grundrechte gelten auch für die Soldaten, wenngleich einzelne von ihnen gemäß Art. 17a durch Gesetze für Zwecke der Verteidigung eingeschränkt werden können. Wegen ihrer Selbstbindung müssen noch drei weitere Grundgesetzartikel erwähnt werden: Art. 24 erlaubt es dem Bund, sich zur Wahrung des Friedens einem kollektiven Sicherheitssystem einzuordnen und hierbei in die Beschränkung seiner Hoheitsrechte einzuwilligen; Art. 25 erhebt die allgemeinen Regeln des Völkerrechts in unmittelbarem Gesetzesrang; Art. 26 verbietet die Vorbereitung und Führung eines Angriffskrieges.

Die gesellschaftspolitische Seite der Demokratisierung der Streitkräfte muss als zäher und konfliktreicher Prozess beschrieben werden. 1950 schlug mit der „Himmeroder Denkschrift“ die Geburtsstunde des „Inneren Gefüges“, später Innere Führung genannt. Dass sie überhaupt das Licht der Welt erblicken konnte, lag an vielen Faktoren, etwa dem moralischen Versagen der deutschen Eliten während des Nationalsozialismus, dem Versuch, deutsches Militär wenige Jahre nach Ende des Zweiten Weltkrieges wieder akzeptabel zu machen, der Kontrolle der Siegermächte, dem Kalten Krieg und der antimilitaristischen Grundhaltung großer Bevölkerungsteile. Gleichwohl stießen die Ideen Baudissins bei ihrer Umsetzung auf teils heftigen Widerstand, brachen sie doch radikal mit den Vorstellungen von Traditionalisten und Technokraten. Die einen hielten der Inneren Führung – oftmals diffamiert als „Inneres Gewürge“ – die vermeintlich „ewig gültigen“ Werte des Soldatentums als einer Profession *sui generis* entgegen, die anderen

reduzierten sie funktionalistisch auf eine Technik zur angemessenen Menschenführung.⁹ Konservative und reaktionäre Kreise hintertrieben die Umsetzung der Reformen zeitweise so erfolgreich, dass Baudissin und seine Mitstreiter Ende der 1960er Jahre meinten, die Militärreform sei gescheitert. Doch brauchte dieser Neuanfang seine Zeit – die Ausarbeitung der Zentralen Dienstvorschrift „Hilfen für die Innere Führung“ (ZDv 10/1) erfolgte erst 1971 –, „er war schwierig zu realisieren, doch schließlich bescherte er der Bundeswehr den Erfolg, in der Republik und der Demokratie anzukommen“.¹⁰

Kriegsbild im Zeitalter der „postinternationalen Beziehungen“

Baudissin betonte, dass es in Umbruchzeiten besonders schwierig ist, „ein zutreffendes Bild eines möglichen Krieges zu entwerfen“.¹¹ Diese Aussage gilt auch für die Gegenwart. Historische Wendezeiten sind erst im Rückblick als solche eindeutig zu bestimmen. Die Zeit des Übergangs wird deshalb meist mit dem Zusatz „post“ versehen. Damit wird angezeigt, dass etwas vorüber und etwas Neues, aber noch nicht deutlich Erfassbares im Entstehen ist. So ist in der angelsächsischen Fachliteratur von „postinternationalen Beziehungen“¹² und von „postmodernem Militär“¹³ die Rede, um die sich abzeichnende neue Qualität in diesen Bereichen zu beschreiben.

In den postinternationalen Beziehungen hat die militärische Gewaltanwendung ihren Charakter verändert. Seit Ende des Zweiten Weltkrieges hat es nur eine Handvoll zwischenstaat-

⁹ Vgl. Detlef Bald, *Militär und Gesellschaft 1945–1990. Die Bundeswehr der Bonner Republik*, Baden-Baden 1994, S. 58 ff.

¹⁰ Detlef Bald, „Innere Führung“ nach dem Jahr 2000. Normative Impulse für den Umbau der Bundeswehr, in: Hans-Georg Ehrhart (Hrsg.), *Militär und Gesellschaft im Kontext europäischer Sicherheit. Wie modern ist das Denken von Graf Baudissin im 21. Jahrhundert?*, Baden-Baden 2001, S. 47.

¹¹ W. Graf v. Baudissin (Anm. 2), S. 56.

¹² James Rosenau, *Turbulence in World Politics*, New York 1990; ausführlich dazu: Hans-Georg Ehrhart, *Militärische Macht als außenpolitisches Instrument im 21. Jahrhundert*, in: *Österreichische Militärische Zeitschrift*, (2002) 6, S. 683–690.

¹³ Charles C. Moskos/John A. Williams/David R. Segal (eds.), *The Postmodern Military*, New York, 2000.

licher Kriege gegeben. Der mittlerweile vorherrschende Kriegstyp ist der so genannte *low intensity conflict*,¹⁴ der vom Nuklearkrieg und vom klassischen konventionellen Krieg unterschieden wird. Dieser Begriff erfasst alle Kriegstypen, die nicht zwischen Staaten ausgetragen werden. Die Ursachen für solche bewaffneten Konflikte sind hauptsächlich das Ringen um Macht, Identität, Grenzen oder Ressourcen. Nach Martin van Creveld sind für diesen Kriegstyp drei Merkmale charakteristisch: Erstens findet er vornehmlich (aber nicht nur) innerhalb von Gesellschaften der Entwicklungsländer statt; zweitens sind öffentliche und private Akteure involviert, das heißt, es stehen sich nicht mehr nur reguläre Streitkräfte gegenüber; drittens werden gerade von den irregulären Akteuren in der Regel keine komplexen Waffensysteme eingesetzt, sondern die „einfachen“ Mittel des Bürger- und Guerillakrieges, wozu auch Terrorakte gehören.¹⁵

Innerstaatliche Konflikte sind zu einem signifikanten Ausdruck des politischen Wandels geworden. Diese Entwicklung hat Einfluss auf die sicherheitspolitische Funktion von Streitkräften. Lautete der Auftrag der Bundeswehr früher primär Landesverteidigung, so dient ihr Einsatz gemäß der offiziellen Sprachregelung heute „dem Ziel aktiver Sicherheitsvorsorge: durch vorbeugende, zeitgerechte Maßnahmen gewaltsame Konflikte zu verhindern, sie einzudämmen und/oder in der Folge eines bewaffneten Konflikts die nachhaltige Stabilisierung und den Wiederaufbau staatlicher und gesellschaftlicher Strukturen zu unterstützen“.¹⁶ Das eigentliche „Kerngeschäft“ des postmodernen Militärs und der Bundeswehr besteht also aus Stabilisierungsoperationen, aber auch aus asymmetrischer Kriegführung und Aufstandsbekämpfung.¹⁷

¹⁴ Dieser Ausdruck wird synonym mit dem Begriff der asymmetrischen Kriegführung verwendet. Andere sprechen von „kleinen“, „unkonventionellen“ oder „sub-konventionellen“ Kriegen. Vgl. Christopher Daase, *Kleine Kriege – Große Wirkung. Wie unkonventionelle Kriegführung die internationale Politik verändert*, Baden-Baden 1999.

¹⁵ Vgl. Martin van Creveld, *On Future War*, London 1991, S. 20.

¹⁶ BMVg, Weißbuch 2006, Berlin 2006, S. 35 f.

¹⁷ Vgl. dazu Roland Kaestner, *Kriegsbilder im 21. Jahrhundert – Ein Analyseversuch im Geiste Baudissins*, abgeleitet von Veränderungen der internationalen Sicherheitspolitik im 21. Jahrhundert, in:

Stabilisierungsoperationen können notwendig sein zur Unterstützung krisenhafter Länder oder Regionen.¹⁸ Sie werden in der postmodernen Gesellschaft aber nur akzeptiert, wenn sie durch ein UN-Mandat legitimiert und erfolgreich sind. Ein Erfolgskriterium ist die Verbesserung der Lage der Menschen vor Ort. Dazu braucht es eines nachhaltigen zivilen Engagements der Staatengemeinschaft, woran es aber oftmals mangelt. Ein anderes Erfolgskriterium ist, dass die eigenen Soldaten den Auftrag möglichst unbeschadet überstehen. Das kann dazu führen, dass zivile Opfer in Kauf genommen werden, wodurch wiederum die Legitimität der ganzen Mission in Frage gestellt werden kann.

Asymmetrische Kriege in Form von Aufstandsbekämpfung sind auf globaler Ebene das dominierende Kriegsbild der Zukunft.¹⁹ Den Krieg gegen das Taliban-Regime in Afghanistan konnten die USA schnell gewinnen, den Kampf gegen die terroristischen Netzwerke oder die Aufständischen aber nicht. Während sich der Starke modernster Kriegstechnik bedient, operiert der Schwache mit allen ihm zur Verfügung stehenden Mitteln. Es handelt sich um einen transnationalen Gegner ohne klare Konturen, der zuschlägt, wann und wo es ihm richtig erscheint. Da er einer „höheren“ Sache dient und sein Leben zu opfern bereit ist, kann er kaum abgeschreckt werden. Der Starke scheint im Kampf mit dem Schwachen immer im Nachteil zu sein, insbesondere als demokratischer Staat. Respektiert er die eigenen ethischen Grundsätze und die (völker-)rechtlichen Normen, so dürfte er Schwierigkeiten haben gegen einen Gegner, dem das alles nichts bedeutet, weil er einer anderen „Rationalität“ folgt. Passt sich der Starke den Methoden des Gegners an, so untergräbt er nicht nur die Moral der eigenen Streitkräfte, sondern auch die ethischen Grundlagen seiner Gesellschaft.

Ob und wie die demokratischen Staaten aus dieser widersprüchlichen Lage herausfin-

Martin Kutz (Hrsg.), *Gesellschaft, Militär, Krieg und Frieden im Denken von Wolf Graf von Baudissin*, Baden-Baden 2004, S. 105–129.

¹⁸ Vgl. Handbuch der US Army FM 3–07 Stability Operations, Oct 2008, online: www.usacac.army.mil/cac2/repository/FM307/FM3-07.pdf (1. 8. 2009).

¹⁹ Vgl. Handbuch der US-Army FM 3–24 Counterinsurgency, Dec 2006, online: www.usgcoi.org/library/doctrine/COIN-FM3-24.pdf (1. 8. 2009).

den, ist nicht abzusehen. Zivil-militärische Konzepte der Aufstandsbekämpfung, der vernetzten Sicherheit oder des *comprehensive approach* werfen große Probleme auf.²⁰ Sie sind Ausdruck eines neuen Sicherheitsdilemmas, das Ergebnis einer Interaktion zwischen Staaten- und Gesellschaftswelt ist. Es ergibt sich zum einen aus den erhöhten Möglichkeiten einer globalisierten Welt und zum anderen aus der abnehmenden Effizienz des Staatensystems, Abweichungen von seinen Regeln durch nicht-staatliche Akteure zu verhindern. Für letztgenannte steigt damit der Handlungsspielraum, eigene Ziele zu verfolgen und Unsicherheit zu produzieren. Versuche, Sicherheit durch Intervention wiederherzustellen, können zu Rückschlägen und, vermittelt über die Wechselwirkungen mit komplexen Globalisierungsprozessen, zu neuer Unsicherheit führen.²¹

Innere Führung im Wandel

Der radikale Wandel des internationalen Umfeldes und das veränderte Kriegsbild haben zwangsläufig Auswirkungen auf die deutsche Außen- und Sicherheitspolitik. Spätestens mit dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts von 1994 sind die verfassungsrechtlichen Voraussetzungen für den Einsatz deutscher Streitkräfte außerhalb des Bündnisgebietes geklärt. Die Bundeswehr ist zur Einsatzarmee geworden. Die Frage ist, wie sich die Innere Führung vor diesem Hintergrund entwickelt hat. Neben der völkerrechtlichen und parlamentarischen Legitimität gelten deren ursprüngliche Ziele weiterhin:

„*Legitimation*, d.h. Vermittlung ethischer Normen und politischer und rechtlicher Begründungen für den militärischen Auftrag sowie den soldatischen Dienst.

Integration, d.h. Einbindung der Bundeswehr und des Soldaten in Staat und Gesellschaft, Verständnis erzielen für die Aufgaben der Bundeswehr im Bündnis und in Systemen kollektiver Sicherheit sowie Beschränkungen der Unterschiede zwischen Streitkräften und

²⁰ Vgl. Michael Brzoska/Hans-Georg Ehrhart, Zivil-militärische Kooperation in Konfliktnachsorge und Wiederaufbau, Policy Paper 30, Stiftung Entwicklung und Frieden, November 2008.

²¹ Vgl. Philip G. Cerny, The New Security Dilemma: divisibility, defection and disorder in the global era, in: Review of International Studies, 26 (2000), S. 623–646.

dem zivilen Umfeld auf das für die militärische Auftrags Erfüllung notwendige Maß.

Motivation, d.h. Stärken der Bereitschaft des Soldaten zur gewissenhaften Erfüllung seiner militärischen Pflichten.

Gestalten der inneren Ordnung, d.h. ihre Ausrichtung an effizienter Ausführung militärischer Aufgaben als auch deren menschenwürdige Umsetzung.“²²

Die Innere Führung hat sich nur allmählich an die einschneidenden Veränderungen angepasst. Zwar kam es bereits drei Jahre nach dem Beitritt der DDR zum Bundesgebiet zur Neufassung der ZDv 10/1. Sie konnte den weltpolitischen Veränderungen aber nicht Rechnung tragen. Das darin vorherrschende Selbstverständnis entsprach eher dem eines funktionierenden Großbetriebs. Angesichts der Aufgabe der Verschmelzung zweier deutscher Streitkräfte („Armee der Einheit“) gab es eine stärkere Betonung der politischen Bildung, von Einsätzen wurde hingegen „nur unspezifisch und eher hypothetisch gesprochen“.²³ In der Anlage zur ZDv wurde lediglich darauf hingewiesen, dass es zur Grundpflicht des Soldaten gehöre, „im äußersten Fall“ sein Leben einzusetzen. Vom Töten anderer war noch nicht die Rede.

Dieses Thema findet sich erst in der neuen, 2008 erlassenen ZDv 10/1. Demnach sollen die Soldaten in den Grundsätzen der Inneren Führung Sicherheit für ihr Handeln finden, denn, so die klare Aussage, „der militärische Auftrag erfordert in letzter Konsequenz, im Kampf zu töten und dabei das eigene Leben und das Leben von Kameraden einzusetzen.“²⁴ Sie sind gebunden an Kriterien wie das Leitbild vom Staatsbürger in Uniform, Integration von Staat und Gesellschaft, ethische, rechtliche und politische Legitimation des Auftrages, Verwirklichung wesentlicher

²² Hans-Günther Fröhling, Die Sicherheit Deutschlands wird auch am Hindukusch verteidigt! Brauchen wir eine neue Innere Führung?, in: Detlef Bald/Hans-Günther Fröhling/Jürgen Groß/Claus von Rosen (Hrsg.), Zurückgestutzt, sinnentleert, unverstanden: Die innere Führung der Bundeswehr, Baden-Baden 2007, S. 126 f.

²³ Berthold Meyer, Innere Führung und Auslandseinsätze: Was wird aus dem Markenzeichen der Bundeswehr?, HSKF-Report, (2009) 2, S. 11.

²⁴ ZDv 10/1, Innere Führung, Selbstverständnis und Führungskultur der Bundeswehr, BMVg 2008, S. 18 f.

staatlicher und gesellschaftlicher Werte und Interessen in den Streitkräften oder Grenzen für „Befehl und Gehorsam“.¹²⁵

Das veränderte Kriegsbild und der erweiterte Auftrag haben zu vielen Anpassungsschritten genötigt. So wurde die Bundeswehr einem permanenten Transformationsprozess unterzogen. Sie mutierte de facto zu einer Freiwilligenarmee. Im Zentrum für Innere Führung wurden eine zentrale Offiziers- und Unteroffiziersausbildung sowie neue Ausbildungsinhalte für Auslandseinsätze entwickelt. Reintegrationsseminare zur Einsatzvor- und -nachbereitung wurden konzipiert, Lehrinhalte zur Menschenführung im Einsatz den neuen Anforderungen angepasst und Kriseninterventionsteams zur Vermeidung Posttraumatischer Belastungsstörungen ausgebildet. Die Bundeswehr öffnete sich für Frauen, führte Gender-Mainstreaming ein, befasste sich konzeptionell mit Themen wie „Muslime in den Streitkräften“ und „Aussiedlerdeutsche in der Bundeswehr“ und verstärkte den Stellenwert der politischen Bildung zur Motivation der Soldaten im Einsatz.

Während die Vorschriften zur Inneren Führung also an die Anforderungen des beruflichen Alltags angepasst werden, muss die Frage aufgeworfen werden, ob die Umsetzung des hohen Anspruches des Konzepts überhaupt gelingt. Wie Ende der 1960er Jahre, so erheben sich auch heute kritische Stimmen, die den faktischen Abschied von der Inneren Führung befürchten¹²⁶ und die Reduzierung ihres Inhaltes, ihres Gewichts und ihres Stellenwerts konstatieren.¹²⁷ Gleichwohl gilt es als gesichert, dass die Konformisten und Technokraten dominieren.¹²⁸ Zugleich nimmt die Kluft zwischen der Bundeswehr und der Gesellschaft zu, wie Bundespräsident und Wehrbeauftragter einhellig beklagen.¹²⁹ Die meisten Bundesbürger leh-

¹²⁵ Vgl. ebd., S. 10–14.

¹²⁶ Vgl. etwa Rudolf Hamann, Abschied vom Staatsbürger in Uniform. Fünf Thesen zum Verfall der Inneren Führung, in: Detlef Bald et al. (Anm. 22), S. 29–46.

¹²⁷ Vgl. Jürgen Groß, Einleitung, in: ebd., S. 7–25.

¹²⁸ Vgl. Elmar Wiesendahl, Zur Aktualität der Inneren Führung von Baudissin für das 21. Jahrhundert. Ein analytischer Bezugsrahmen, in: ders. (Hrsg.), Innere Führung für das 21. Jahrhundert. Die Bundeswehr und das Erbe Baudissins, Paderborn 2007, S. 11–28.

¹²⁹ Vgl. etwa die Rede von Bundespräsident Horst Köhler vom 14. 9. 2007, online: www.bundesregierung.de/nn_1514/Content/DE/Bulletin/2007/09/94-1-bpr-fest-akt.html (1. 8. 2009).

nen Einsätze wie in Afghanistan ab, und selbst der Truppe ist deren Sinn nur schwer zu vermitteln.¹³⁰ Die Politik agiert derweil mit Symbolik wie der Einführung einer Tapferkeitsmedaille und der Einrichtung eines Ehrenmals sowie mit die Einsatzwirklichkeit verschleiern den rhetorischen Drahtseilakten.

Nach eineinhalb Jahrzehnten Einsatzerfahrung wird immerhin von „Gebliebenen“ gesprochen, das Wort Krieg aber tunlichst vermieden. Deutschland wird zwar seit Jahren am Hindukusch verteidigt, und Art. 5 des NATO-Vertrages ist seitdem in Kraft, aber den Verteidigungsfall gemäß Art. 115a GG will die Bundesregierung nicht ausrufen, unter anderem, weil sich das Kriegsbild radikal geändert hat.¹³¹ Es geht eben nicht mehr um klassische Landesverteidigung, sondern um Aufstandsbekämpfung. Dementsprechend ist im Juli 2009 die Taschenkarte mit Einsatzgrundsätzen für die Soldaten in Afghanistan angepasst worden. Seitdem ist der Waffeneinsatz gegen Personen ausdrücklich erlaubt, die Angriffe „planen, vorbereiten, unterstützen oder ein sonstiges feindseliges Verhalten zeigen“.¹³² Die Bundeswehr steht also vor neuen Herausforderungen. Wie sagte doch Baudissin 1962: „Erst aus einem wirklichkeitsnahen Kriegsbild lassen sich die Probleme ableiten, vor die Staat, Volk, Wirtschaft, militärische Führung und der einzelne im Kriegsfall gestellt werden.“¹³³

Schlussfolgerungen

Innere Führung ist eine pragmatische Theorie, in der die Wechselwirkungen „zwischen Militär auf der einen und Demokratie, Geschichte und Kriegsbild auf der anderen Seite historisch-systematisch reflektiert werden“.¹³⁴ Dem ehemaligen Wehrbeauftragten Wilfried Penner ist zu-

¹³⁰ Vgl. Deutscher Bundeswehrverband, Bericht zur Mitgliederbefragung des Deutschen Bundeswehrverbandes (Strohmeier-Studie), Bonn, online: [www.dbwv.de/dbwv/interd.nsf/FILES/DBWV_Gesamt.pdf/\\$FILE/DBWV_Gesamt.pdf](http://www.dbwv.de/dbwv/interd.nsf/FILES/DBWV_Gesamt.pdf/$FILE/DBWV_Gesamt.pdf) (1. 8. 2009).

¹³¹ Andere mutmaßliche Gründe sind versicherungsrechtlicher (Im Krieg entfällt der private Versicherungsschutz für Verletzte und Hinterbliebene) und verfassungsrechtlicher Art (Im Krieg ginge die Befehls- und Kommandogewalt auf die Bundeskanzlerin über).

¹³² Zitate in: Neue Einsatzregeln tragen der Entwicklung Rechnung, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 29. 7. 2009, S. 2.

¹³³ W. Graf v. Baudissin (Anm. 2), S. 56.

¹³⁴ H.-G. Fröhling (Anm. 22), S. 124 f.

zustimmen: Die heutigen Auslandseinsätze sind eine Probe aufs Exempel, „ob die Innere Führung eine Kopfgeburt wohlmeinender Militärphilosophen für den ‚Normalfall‘ ist, für den Ernstfall aber nicht taugt“.¹³⁵ Bei aller Notwendigkeit, die Prinzipien der Inneren Führung in der Einsatzrealität zu erfahren, besteht die Gefahr, dass schließlich ihre Wesenselemente in den Hintergrund rücken. Diese wird genährt durch die wachsende Kluft zwischen Bundeswehr und Gesellschaft sowie die Herausforderungen eines neuen Kriegsbildes, das insbesondere in der Aufstandsbekämpfung die Gefahr birgt, zu einem „schmutzigen Krieg“ zu degenerieren.

Der traditionelle Typ des Kämpfers ist längst aufgegeben worden, weil er nicht taugt – weder im Ideal noch in den Einsätzen. Der „postmoderne Soldat“ ist nicht nur Kämpfer, sondern auch Friedenswahrer, Vermittler, Retter und Helfer. Er sollte geleitet werden von dem Bewusstsein, Teil einer tendenziell universellen Werte- und Risikogemeinschaft zu sein, aber auch erkennen können, wenn er für bloße Interessenpolitik missbraucht wird. Ob es gelingt, einen verantwortungsvollen Soldaten für den Frieden unter den neuen Bedingungen zu prägen, hängt von vielen Faktoren ab, nicht zuletzt auch von der Beantwortung der friedensethischen Frage, „welches Maß und welche Art von Solidarität Deutschland den jeweils Betroffenen schuldet und was unser Staat, unsere Gesellschaft darüber hinaus leisten können und sich zumuten wollen“.¹³⁶ In der ZDv 10/1 wird zu Recht darauf hingewiesen, dass Soldaten gerade in Extremsituationen über „ausgeprägte ethische Kompetenz“ verfügen müssen.¹³⁷ Es ist Aufgabe von Politik und Gesellschaft, darauf zu achten, dass die Anwendung militärischer Gewalt nicht „normalisiert“ wird und dass, wenn sie denn erfolgen muss, ein realistisches Kriegsbild unter Beachtung der Wertekultur der Bundesrepublik Deutschland zugrunde gelegt wird.

¹³⁵ Wilfried Penner, Innere Führung im 21. Jahrhundert: Herausforderungen und Perspektiven aus der Sicht des Wehrbeauftragten, in: H.-G. Ehrhart (Anm. 10), S. 27.

¹³⁶ Klaus Ebeling, Die Einsatzarmee in der Perspektive ethischer Reflexionen zur Inneren Führung (Teil I), in: M. Kutz (Anm. 17), S. 74 f.

¹³⁷ ZDv 10/1 (Anm. 24), S. 19.

Michael Paul

Zivil-militärische Interaktion im Auslandseinsatz

Deutschland beteiligt sich mit bis zu 4500 Soldatinnen und Soldaten am Einsatz in Afghanistan (*International Security Assistance Force/ISAF*). Die

Staats- und Regierungschefs haben den ISAF-Einsatz beim NATO-Gipfel in Straßburg/Kehl als „zentrale Priorität“ bezeichnet. Die afghanische Regierung soll dabei unterstützt werden, ein sicheres, stabiles und demokratisches

Land aufzubauen.¹ Entsprechend wurde im Afghanistan-Konzept der Bundesregierung argumentiert, der Aufbauprozess könne nur gelingen, wenn in einem umfassenden, vernetzten Ansatz zivile und militärische Maßnahmen abgestimmt werden.²

Das Prinzip vernetzter Sicherheit spiegelt sich in der ressortübergreifenden Arbeit deutscher Wiederaufbauteams wider. Weitere Berührungspunkte zu den Streitkräften bestehen seitens staatlicher und nichtstaatlicher Hilfsorganisationen etwa bei der Nutzung militärischer Infrastruktur und Transportkapazitäten für Notstandshilfe, beim militärischen Schutz für Konvois, beim Personal und der Verteilung von Hilfsgütern sowie beim Informationsaustausch. Allerdings werden die Beiträge der Bundeswehr von manchen Hilfsorganisationen kritisiert, die darin eine problematische Verknüpfung erkennen – weil die Konditionalität der militärischen Hilfe im Gegensatz zum humanitären Gedanken stehe oder weil sie eine militärische Landnahme an-

Michael Paul

Dr. phil., geb. 1959; Senior Fellow, Forschungsgruppe Sicherheitspolitik, Deutsches Institut für Internationale Politik und Sicherheit, Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP), Ludwigkirchplatz 3–4, 10719 Berlin. michael.paul@swp-berlin.org

¹ Vgl. Gipfelerklärung von Straßburg/Kehl. Treffen des Nordatlantikrats auf Ebene der Staats- und Regierungschefs am 4. 4. 2009, Ziffer 9.

² Vgl. Bundesregierung, Das Afghanistan-Konzept der Bundesregierung, Berlin 2008, S. 14.

gestammter Ressourcen und Tätigkeitsfelder befürchten.

Ziel des Konzepts zivil-militärischer Zusammenarbeit (*Civil-Military Co-operation/ CIMIC*) ist es, die Erfüllung des militärischen Auftrags zu unterstützen. Idealerweise ist CIMIC bei der Entwicklung einer militärischen und zivilen Aspekte umfassenden Gesamtstrategie beteiligt und leistet einen praktischen Beitrag, um die dort definierten Ziele zu erreichen. Inwiefern diese Zielsetzung mit der Einsatzpraxis übereinstimmt, wird im Folgenden am Beispiel des ISAF-Einsatzes hinterfragt. Dazu wird zunächst die CIMIC-Konzeption erläutert. Darauf aufbauend werden das ISAF-Mandat und der Auftrag dargestellt und problematisiert: Worin liegen die Ziele des ISAF-Einsatzes, und welche CIMIC-Maßnahmen haben sich zur Erreichung des Einsatzauftrages besonders qualifiziert? Welche Probleme und Widersprüche haben sich ergeben?

Ursachen und Rahmenbedingungen der CIMIC-Konzeption

Die Grundsätze zivil-militärischen Zusammenwirkens resultieren maßgeblich aus den NATO-Einsätzen im ehemaligen Jugoslawien. Diese begründeten eine neuartige Gleichzeitigkeit von zivilen und militärischen Maßnahmen. Angesichts der komplexen humanitären Notlage und der sich daraus ergebenden Notwendigkeit einer Abstimmung zwischen den Streitkräften und den zivilen Akteuren wurde deutlich, dass das Zusammenwirken verbessert werden musste. Ein Ergebnis dieses Lernprozesses war die CIMIC-Doktrin mit ihren drei Kernfunktionen – die Zusammenarbeit mit dem zivilen Umfeld erleichtern, die Akzeptanz des Einsatzes bei der Zivilbevölkerung erhöhen (um den Schutz der Truppe zu stärken) sowie zur Operationsplanung und -führung beitragen.¹³

Die aktuelle CIMIC-Konzeption ist damit ein Ergebnis der Herausforderungen von multifunktionalen Stabilisierungseinsätzen. Hierbei geht es um eine vielfältige Interaktion ziviler

und militärischer Akteure im Einsatzland. Die Konfliktursachen sollen überwunden werden, damit sich ein politisch-wirtschaftliches System aufbauen lässt, das ein friedliches Zusammenleben im Sinne von Friedenskonsolidierung ermöglicht. Stabilisierungseinsätze enthalten daher ein komplexes Zusammenspiel von Aufgaben und Hilfeleistungen. Sie können sich je nach Ursache und Art des Konflikts, seiner Dauer und Intensität sowie dem Kräfte- und Mittelansatz erheblich voneinander unterscheiden. Zudem sind sie in der Regel dadurch gekennzeichnet, dass sie in fluiden Sicherheitslagen stattfinden – so müssen oft simultan humanitäre Hilfe, *Peacekeeping* in Form sporadischer Gefechte mit militanten Oppositionsgruppierungen und intensive Kampfhandlungen durchgeführt werden.

Kontrovers diskutiert werden Art und Umfang zivil-militärischer Interaktion. Eine Ambivalenz von CIMIC zeigt sich darin, dass es einerseits ein operativ-taktisches Instrument des Kommandeurs zur Erfüllung des militärischen Auftrags ist, andererseits subsidiäre Hilfs- und Aufbauleistungen oft als originärer Beitrag der Streitkräfte dargestellt werden. Dabei ist der Eindruck, dass „Soldaten als Entwicklungshelfer“ tätig wären, weder realistisch noch wünschenswert. Er reflektiert vielmehr das politische Spannungsfeld, in dem CIMIC zu verorten ist.

Es ist das genuine Interesse der Politik und ihrer Streitkräfte im Auslandseinsatz, ein unsicheres Umfeld so weit zu stabilisieren, dass sich die Soldaten möglichst bald wieder zurückziehen können. Wesentliche Gründe dafür sind die hohen Kosten und die geringe Akzeptanz eines längerfristigen Militäreinsatzes in demokratisch verfassten Entsendestaaten. Die erfolgreiche Stabilisierung einer Nachkriegsgesellschaft, die einen Abzug der Streitkräfte ermöglicht, bemisst sich daran, inwieweit Frieden und Sicherheit so weit konsolidiert sind, dass sich ein Rückfall in den Kriegszustand vermeiden lässt und staatliche Strukturen gestärkt werden können. Diese vorwiegend zivile Aufgabe der internationalen Gemeinschaft kann nur in einem sicheren und stabilen Umfeld nachhaltig bewältigt werden. CIMIC hat in diesem Kontext die Funktion, den Kommandeur bei der Wahrnehmung seiner Aufgaben – unter anderem hinsichtlich des Eigenschutzes – zu unterstützen und subsidiär zum zivilen Wiederaufbau beizutragen.

¹³ Vgl. ausführlich Michael Paul, CIMIC am Beispiel des ISAF-Einsatzes. Konzeption, Umsetzung und Weiterentwicklung zivil-militärischer Interaktion im Auslandseinsatz (SWP-Studie 31/08), Berlin 2008, S. 7–13.

Im weiteren Sinne kann CIMIC als Teil eines umfassenden politisch-strategischen Instrumentariums unterstützend tätig sein. CIMIC wirkt dabei unverändert am Gesamtprozess mit, ist aber nicht mehr zentraler Träger des zivil-militärischen Zusammenwirkens. Der Begriff Zusammenwirken wird insofern der CIMIC-Aufgabe im Kontext eines umfassenden Ansatzes eher gerecht.

Dauerhaft zu befriedende Nachkriegsgesellschaften erfordern ein langwieriges, militärisch abgestütztes Engagement. Dabei kann CIMIC kräfteverstärkend wirken, so dass sich der Einsatz wirkungsvoller durchführen und damit früher beenden bzw. im Umfang reduzieren lässt. Denn die im CIMIC-Aufgabenbereich eingesetzten Soldaten sind durch konstante Verbindungs- und Kontaktarbeit in der Lage, die sozialen, wirtschaftlichen und politischen Prozesse vor Ort zeitnah zu beurteilen. Dadurch wird es möglich, potentiell destabilisierende Entwicklungen frühzeitig zu erkennen und im Falle einer militärisch relevanten Situation entsprechende Kräfte einzusetzen. Dies kann im Laufe einer erfolgreichen Stabilisierungsphase dazu beitragen, die Streitkräfte zu reduzieren. Damit sich dies in einer gemeinsamen integrierten Vorgehensweise erreichen lässt, muss CIMIC dem spezifischen Aufgabenspektrum im Einsatzgebiet angepasst werden. Schließlich muss die militärische Operationsplanung in eine kohärente politische Gesamtplanung integriert werden, da militärische Maßnahmen allein nicht zu nachhaltigen Effekten führen.

CIMIC-Kernfunktionen

Die *Gestaltung zivil-militärischer Beziehungen* besteht hauptsächlich in deren Aufbau und Koordination, im Informationsaustausch über die wechselseitigen Auswirkungen militärischen und zivilen Handelns sowie in Bekanntgabe und Abstimmung von Einsatz- und Operationsplanungen. Auf diese Weise soll die Voraussetzung dafür geschaffen werden, dass zivile Akteure einerseits Verständnis für Bedingungen, Möglichkeiten und Grenzen militärischen Handelns entwickeln, andererseits militärische Belange bei der Planung und Durchführung ihrer Maßnahmen berücksichtigen. Im Idealfall entsteht ein synergisches Miteinander.

Prinzipiell wird gegenüber zivilen Organisationen keine Kontrollfunktion beansprucht. Vielmehr soll das CIMIC-Personal ein umfassendes Verständnis von Mandat, Rolle, Struktur, Methoden und Prinzipien ziviler Organisationen besitzen. Diese Verbindungsarbeit ist frühzeitig einzuleiten, auch auf der Basis von Daten über das Einsatzland, die im Vorfeld des Einsatzes erhoben und vor Ort aktualisiert werden. CIMIC-Kräfte sind also bereits im frühen Planungsstadium und in der Umsetzung des Streitkräfteeinsatzes tätig.

Im Einsatz selbst stellen vertrauensbildende Beziehungen zu den zivilen Akteuren einen Schwerpunkt dar. Zu dieser Aufgabe zählen Kontaktaufnahme und -pflege; die Einbeziehung relevanter ziviler Akteure in die Planung auf strategischer und operativer Ebene; eine kontinuierliche Beurteilung des zivilen Umfelds, einschließlich der Identifizierung lokaler Bedürfnisse (Trinkwasserversorgung, Infrastruktur, medizinische Versorgung) und der Einschätzung, ob und in welchem Maße diese befriedigt werden können; die Beaufsichtigung entsprechender Aktivitäten, gegebenenfalls unter Hinzuziehung von Spezialisten sowie die Orientierung an einer zeitgerechten Übergabe von Verantwortung an die zivilen Agenturen und schließlich die Beratung des Kommandeurs.

Diese Aktivitäten bilden die Grundlage für die beiden anderen Aufgabenbereiche – die Unterstützung des zivilen Umfelds und die Unterstützung der Streitkräfte. Dabei kann sich das Profil von CIMIC gemäß den Gegebenheiten des Einsatzes verändern. Einsätze unterliegen sich ständig verändernden Rahmenbedingungen und können sich daher nach Auftrag, Intensität, Schwerpunktsetzung sowie Kräfte- und Mittelansatz erheblich voneinander unterscheiden. Bei einem fließenden oder plötzlichen Wechsel der Intensitäten hat die Beurteilung der zivilen Lage entscheidende Bedeutung. Bei allen Szenarien müssen zur Erstellung eines zivilen Lagebildes politische, soziale, kulturelle, religiöse, wirtschaftliche, ökologische und humanitäre Bedingungen des Landes und seiner Bevölkerung berücksichtigt werden, außerdem der Zustand der – meist nur rudimentär vorhandenen – Behörden und Strukturen auf regionaler und lokaler Ebene. Ebenso wichtig ist die Präsenz von internationalen Organisationen, Regierungs- und Nichtregierungs-

ganisationen sowie Agenturen der Geberländer bzw. Hauptgeldgeber (wie EU, Weltbank) mit ihren Mandaten, Rollen, Methoden und Prinzipien.

Die *Unterstützung ziviler Stellen und Akteure* soll als zweite CIMIC-Aufgabe die Akzeptanz der Streitkräfte erhöhen, um so den Schutz der Truppe zu verbessern. Ein breites Spektrum an Handlungsoptionen ist vor allem dort erforderlich, wo es um die Schaffung eines sicheren Umfelds geht. Begünstigt werden kann dieser Prozess dadurch, dass Hilfe mittelbar erfolgt, indem Unterstützungsleistungen koordiniert werden, oder dadurch, dass man die Bevölkerung unmittelbar unterstützt (um vorteilhafte Bedingungen für den militärischen Einsatz zu schaffen und/oder weil zivile Strukturen dazu nicht in der Lage sind). Außerdem sind im Rahmen verfügbarer Kräfte und Mittel zusätzliche Leistungen möglich. Berücksichtigt werden müssen dabei die Vorgaben des Gastlandes sowie Entwicklungskonzepte der Geberländer, außerdem übergeordnete Ziele nationaler, internationaler sowie supranationaler Institutionen. Generell dient die Unterstützung des zivilen Umfelds der Durchführung des eigenen Auftrags und erfolgt subsidiär.

Drittens wirken CIMIC-Stabsoffiziere an der militärischen Operationsplanung und -führung mit, indem sie das militärische Führungspersonal beraten. So leisten sie eine *Unterstützung der Streitkräfte*. Die wesentliche Grundlage dafür bilden Informationen über die Lage der zivilen Akteure einschließlich der Bevölkerung sowie die Bewertung der wechselseitigen Auswirkungen militärischen und zivilen Handelns. Das zivile Lagebild enthält Daten über die soziale und wirtschaftliche Lage der Bevölkerung, die ethnische Situation sowie kulturelle und religiöse Besonderheiten, den Zustand der zivilen Infrastruktur sowie des Bildungs-, Gesundheits- und Veterinärwesens und des staatlichen Sicherheitssektors. Zudem informiert das Lagebild darüber, wie das Handeln der Streitkräfte wahrgenommen wird, welche Maßnahmen zivile Akteure planen und welche gemeinsamen Projekte durchgeführt werden.

Zur Vervollständigung des Gesamtlagebildes tragen neben CIMIC weitere Funktionsbereiche eines Stabes oder Hauptquartiers bei. CIMIC wirkt unmittelbar auf die Ent-

scheidungsfindung bei der Operationsplanung ein. In seinem Lagevortrag kann ein CIMIC-Offizier bestimmte Maßnahmen zur Eigensicherung empfehlen, Unterstützungsmöglichkeiten vorschlagen, Koordinations- und Abstimmungsbedarf gegenüber zivilen Organisationen anmelden oder die Auswirkungen des Einsatzes der eigenen Kräfte auf die Lebensbedingungen der Bevölkerung einschätzen. Er kann gegebenenfalls einen Unterstützungsbedarf für das zivile Umfeld erklären oder Verhaltensmaßregeln im Einsatzgebiet bekanntgeben. Schließlich sind die Streitkräfte auf zivile Ressourcen vor Ort angewiesen. Gleichzeitig sollen nachteilige Auswirkungen auf Bevölkerung, Wirtschaft, Umwelt, Infrastruktur oder die Arbeit humanitärer Organisationen vermieden werden.

Bundeswehr im ISAF-Einsatz

Die Bundesregierung hat in ihrem „Afghanistan-Konzept“ die Aufgabe der Streitkräfte so festgelegt: „Die militärische Komponente schafft (...) das notwendige sichere Umfeld für den Wiederaufbauprozess – so lange, bis die afghanischen Sicherheitsorgane dazu selbst in der Lage sind.“¹⁴ Gemäß ISAF-Operationsplan dienen die Wiederaufbauteams (*Provincial Reconstruction Teams/PRTs*) als „Katalysatoren des Wandels“, zu deren militärischer Unterstützung die ISAF-Kräfte beitragen. Präsenz und Engagement sollen ein Umfeld erzeugen, in dem Vertrauen und Sicherheit herrschen und Aufbauarbeit möglich ist. Dabei reicht die Bandbreite militärischer Operationen vom Selbstschutz bis zu offensiven Land- und Luftoperationen.

Rechte und Pflichten der im Ausland tätigen Truppe sind vor allem aus dem Mandat abzuleiten, das dem Einsatz zugrunde liegt. Deutschland hat dem Operationsplan und den Einsatzregeln im NATO-Rat zugestimmt, jedoch Erklärungen zur nationalen Umsetzung abgegeben. So sollen deutsche Soldaten militärische Gewalt nur gemäß dem Prinzip der Verhältnismäßigkeit einsetzen und grundsätzlich in den ISAF-Regionen Nord und Kabul operieren – in anderen Regionen nur für zeitlich und im Umfang begrenzte Unterstützungsmaßnahmen. Aus Sicht der Bundesregierung führen die Vorbehalte zu keiner Einschränkung der Hand-

¹⁴ Bundesregierung (Anm. 2), S. 14.

lungsfähigkeit. Darüber hinaus dürfen sich Soldaten nur in gepanzerten Fahrzeugen, mit medizinischer Unterstützung sowie in Begleitung von Kampfmittelbeseitigungsteams auf Patrouille begeben.¹⁵ Verbunden mit weiteren Einsatzrestriktionen erschweren solche Vorgaben die ISAF-Einsatzkoordination und gemeinsame Aktionen mit afghanischen Sicherheitskräften. Das Problem verschärft sich, wenn gleichzeitig Fähigkeitslücken auftreten – bei Aufklärung, Kommunikation, Fahrzeugen, Infanterie- und Pionierkräften oder Lufttransport. Kurzum: „Die Vorbehalte, wie die Lücken, erhöhen das Risiko für jeden ISAF-Angehörigen in Afghanistan.“¹⁶

Deutschland trägt als Leitnation die Verantwortung in der Nordregion, insbesondere durch die PRTs in Kunduz und Feyzabad sowie ein permanentes Beratungsteam in Taloqan. Grundprinzip ist das Zusammenwirken ziviler und militärischer Experten, die gleichrangig unter einem politischen Gesamtauftrag arbeiten und größere Wirkung erzielen, indem sie konzeptionell und operativ integriert agieren. Die militärischen Fähigkeiten dienen dazu, Sicherheit herzustellen und so die Arbeit der zivilen Agenturen zu ermöglichen. Im Idealfall trägt CIMIC zum Eigenschutz bei. Allerdings ist der Kommandeur aufgrund mangelnder militärischer Fähigkeiten häufig auf die Zusammenarbeit mit lokalen Machthabern angewiesen, um den Schutz des PRT zu gewährleisten. Eine häufig geäußerte Kritik lautet daher, dass in PRTs unter deutscher Leitung der Selbstschutz vor der Auftrags Erfüllung, also der Sicherheitsherstellung, rangiere und die Bundeswehr hauptsächlich mit der Eigensicherung beschäftigt sei. So wirken sich deutsche Einsatzbeschränkungen direkt auf die Umsetzung militärischer Fähigkeiten aus.

CIMIC-Funktionen im ISAF-Einsatz

Abgeleitet vom ISAF-Mandat hat der deutsche Kommandeur des Regionalkommandos

¹⁵ Dass sich Soldaten nur geschützt auf Patrouille begeben, ist selbstverständlich. Der personelle und technische Aufwand kann je nach Vorgabe aber unterschiedlich ausfallen.

¹⁶ General Karl-Heinz Lather, zit. nach: In Afghanistan fehlen Soldaten, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 10. 5. 2008, S. 5.

Nord den Auftrag, ein sicheres und stabiles Umfeld zu schaffen und die Bedingungen für eine weitere positive Entwicklung herzustellen. Ein grundlegendes Problem besteht jedoch darin, dass im konzeptionellen Design der ISAF-Mission die extrem defizitären Strukturen des kriegszerstörten afghanischen Staatswesens nicht hinreichend berücksichtigt wurden. Faktisch muss ein „Staatsaufbau ohne Staat“ betrieben werden.¹⁷ Angesichts dieser Situation, die durch eine sich verschlechternde Sicherheitslage erschwert wird, erscheint der im Vergleich zum Balkan-Engagement geringe Streitkräfte- und Mittelausatz fragwürdig.

Die Bedeutung von CIMIC-Kräften bei der Beschaffung von Informationen, mit denen sich die Entwicklung im Einsatzgebiet beurteilen lässt, kann gerade in fluiden Sicherheitslagen nicht hoch genug eingeschätzt werden. Gleichwohl waren 2008 im deutschen ISAF-Einsatzkontingent nur 36 Soldaten im Bereich CIMIC eingesetzt – davon jeweils zwölf in den beiden Wiederaufbau-teams. Wie soll mit einer derart geringen Zahl an CIMIC-Personal ein realistisches Lagebild erstellt werden? Zweifellos müssen nicht alle Daten kontinuierlich durch Erkundungstrupps überprüft und nicht alle Erhebungen von CIMIC-Kräften durchgeführt werden. Allerdings war bei dem auslaufenden Einsatz im Kosovo – wo eine vergleichbare Situation bestand (Nachkriegsgesellschaft, fehlende Staatlichkeit, Gewaltkriminalität) – mit 67 Soldaten ein größeres Kräftekontingent in der Verbindungsarbeit tätig, obwohl das deutsche Einsatzgebiet in den nordafghanischen Provinzen Badakhshan, Kunduz und Takhar mit einer Fläche von 64 520 Quadratkilometern sechsmal so groß ist wie das Kosovo.

Zivil-militärische Beziehungen

Der Einsatz deutscher CIMIC-Kräfte erfolgt in unterschiedlicher Form. Die CIMIC-Stabskräfte im Regionalkommando Nord und in den PRTs beauftragen Erkundungstrupps (zwei Mann und ein Sprachmittler sowie Begleitschutz), die die zivile Lage erfassen, Kontakte herstellen und pflegen, Projekte identifizieren sowie bei deren

¹⁷ Vgl. Githa D. Maaß, Afghanistan: Staatsaufbau ohne Staat (SWP-Studie 4/2007), Berlin 2007.

Abstimmung und Realisierung unterstützend tätig sind. Die zur Erkundung eingesetzten Feldkräfte haben die Aufgabe, in den Ortschaften ihrer Zuständigkeitsgebiete Gespräche zu führen und Eindrücke zu sammeln, um daraus *Village Profiles* zu erstellen. Erfasst werden relevante Aspekte wie die Trinkwasserversorgung, die Bildungsinfrastruktur, die Sicherheitslage oder der Zustand lokaler Institutionen. Zudem überprüfen Projekttrupps (ein Bauingenieur und ein Bautechniker sowie ein Sprachmittler) die Entwicklung von Infrastrukturprojekten. Die Verbindungsarbeit wird von den Offizieren allein in Begleitung eines Sprachmittlers geleistet – dazu gehören Gespräche mit Vertretern von Provinzregierung, Provinzrat, afghanischer Armee und Polizei sowie Medien, mit Bürgermeistern, Mullahs und Ältesten oder den Repräsentanten von UNAMA (Regierungs- und Nichtregierungsorganisationen). Aus all diesen Informationen erstellen die CIMIC-Stabskräfte das zivile Lagebild.

Aufgrund einer restriktiven Selbstverpflichtung des Verteidigungsministeriums werden keine umfangreichen Aufbauprojekte durchgeführt.¹⁸ Vorrangig werden Unterstützungsmaßnahmen umgesetzt, die schnelle, sofort sichtbare Ergebnisse zeitigen. Diese *Quick Impact Projects* beruhen auf der Beurteilung der zivilen Lage und können auch humanitäre Hilfen beinhalten. Zudem steht dem Kommandeur ein „Handgeld“ in Höhe von 30 000 EUR für den Einsatzzeitraum von vier Monaten zur Verfügung, das er für Maßnahmen verwenden kann, die operativ notwendig sind. Grundsätzlich werden Mittel für CIMIC-Projekte in Afghanistan von Dritten bereitgestellt – auch durch private Spender, Firmen und Vereine. Die Bundeswehr stellt das notwendige Personal, Material und technische Gerät zur Verfügung. Insgesamt fallen Anzahl und Finanzvolumen von CIMIC-Projekten in Afghanistan signifikant geringer aus als bei den Balkan-Einsätzen.¹⁹

¹⁸ So wurde zugesagt, „keine CIMIC im gleichen Umfang wie bei den Balkan-Einsätzen durchzuführen, sondern allenfalls so viel an Nothilfe zu leisten, wie es für Zwecke der militärischen Stabilisierung unabdingbar ist“. Michael Schmunk, Die deutschen Provincial Reconstruction Teams. Ein neues Instrument zum Nation-Building (SWP-Studie 33/05), Berlin 2005, S. 29.

¹⁹ Vgl. M. Paul (Anm. 3), S. 20.

Ein Dilemma besteht in diesem Kontext darin, dass einerseits Hilfe notwendig ist, die in vielen Fällen nur Streitkräfte leisten können, weil zivile Alternativen nicht zur Verfügung stehen (so infolge des harten Winters 2007/2008, der im Januar fast tausend Tote in der Bevölkerung forderte), und dass sich damit andererseits „humanitäre Räume“ verringern, in denen Hilfsorganisationen in zeitlicher und räumlicher Distanz zu den Streitkräften den Dialog mit allen Beteiligten führen können.

Das Problem hinlänglicher Kräfte

Lässt die im Vergleich zum Balkan geringe Zahl eingesetzter Kräfte darauf schließen, dass das bei seiner Einführung hochgepriesene CIMIC-Konzept auf dem Weg der Marginalisierung ist? Eher nicht – vielmehr könnte man argumentieren, dass die Bundeswehr in Nordafghanistan unzureichend präsent ist und daher zur Verbesserung der Sicherheitslage (im Sinne des Mandats und des Einsatzauftrags) nur begrenzt beitragen kann. Das gegebene Streitkräftedispositiv ermöglicht jedenfalls keine raumgreifende CIMIC-Arbeit. Wenn sich CIMIC-Kräfte nur mit Begleitschutz und in geschützten Fahrzeugen außerhalb des Camps bewegen dürfen, dafür aber weder Soldaten noch geschützte Fahrzeuge in ausreichender Zahl zur Verfügung stehen, kann der Auftrag nur in reduziertem Umfang ausgeführt werden – und dies angesichts der übrigen selbstgesetzten Beschränkungen in einer sich verschlechternden Sicherheitslage.

Damit der militärische Auftrag, ein sicheres Umfeld zu schaffen, erfüllt werden kann, sind hinlängliche Kräfte notwendig. Wenn die Entsendestaaten ihre Soldaten nicht in der zugesagten Anzahl und noch dazu unter Vorbehalt bereitstellen, kann dies zur Eskalation der Gewalt beitragen – dann werden nämlich Luftwaffe und Artillerie statt besser geeigneter Landstreitkräfte für taktische Einsätze herangezogen. Die dadurch verursachten zivilen Opfer bedeuten nicht nur einen Verlust an Menschenleben, sondern sind auch politisch kontraproduktiv: Die Unterstützung des Einsatzes in der afghanischen Bevölkerung geht verloren, die Taliban finden günstigere Bedingungen für die Rekrutierung neuer Kämpfer, und darüber hinaus verschlechtert sich in den Entsendestaaten die öffentliche Meinung zum Einsatz.

Eine zentrale Herausforderung für ISAF und die afghanischen Sicherheitskräfte besteht darin, das Vertrauen der Bevölkerung in die eigene Durchsetzungsfähigkeit zu stärken. Dies verweist jedoch wiederum auf das Problem hinlänglicher Kräfte: Gebiete, die von Aufständischen befreit worden sind, können danach nicht gesichert werden, weil die ISAF-Streitkräfte anderweitig eingesetzt werden müssen und afghanische Soldaten noch nicht in ausreichender Zahl und mit dem nötigen Ausbildungs- und Ausrüstungsstand zur Verfügung stehen.

Insofern greift die populäre Variante von CIMIC, an Grundbedürfnisse und materielle Eigeninteressen der Bevölkerung anzuknüpfen, im Kontext der Aufstandsbekämpfung zu kurz. Denn die Bevölkerung muss nicht nur davon überzeugt werden, dass der Erfolg von ISAF in ihrem eigenen Interesse ist, sondern auch daran glauben, dass ISAF und die eigenen Streitkräfte einen dauerhaften Schutz gewährleisten. Beides bedingt flexibel einsetzbare und ausreichend ausgestattete Streitkräfte. Dabei wird nicht die Absicht verfolgt, das Land flächendeckend militärisch zu kontrollieren. Vielmehr sind zur Aufstandsbekämpfung wesentlich nichtmilitärische Maßnahmen notwendig; gerade diese erfordern ein sicheres und stabiles Umfeld.

Nachhaltige Sicherheit kann letztlich nur die Afghanische Nationalarmee (ANA) gewährleisten. Sie hat quantitative und vor allem auch qualitative Fortschritte gemacht. Zunehmend finden große Militäroperationen unter afghanischer Führung statt. Zu den als beispielhaft angeführten Einsätzen gehörte die Operation „Harekate Yolo II“ von November 2007, deren Ziel die Bekämpfung von Aufständischen in den nordwestlichen Provinzen Faryab und Badghis war. Die Afghanen führten die Offensive gemeinsam mit der norwegischen *Quick Reaction Force*; die Bundeswehr leistete Aufklärung und Sanitätshilfe. Deutsche CIMIC-Kräfte waren in die Operation eingebunden und mit der Beschaffung von Hilfsgütern befasst; die Verteilung dieser Winterhilfe wurde den ANA-Soldaten überlassen, um deren Ansehen in der Bevölkerung zu fördern. In diesem Fall gingen aktive Sicherheitsherstellung und Eigenschutz eine wirkungsvolle Symbiose ein. Dass Aufgaben sukzessive von einheimischen Sicherheitskräften übernommen werden, stärkt das Prinzip afghanischer Eigenverantwortung. Aller-

dings können solche Einsätze nur dann nachhaltige Wirkung erzeugen, wenn sie mit ziviler Aufbauhilfe und Sicherheitsgewährleistung durch afghanische Sicherheitskräfte verbunden sind.

Resümee

In der deutschen Debatte wird der Beitrag der CIMIC-Kräfte häufig in Konkurrenz zu Hilfsorganisationen gesetzt. Dabei wird übersehen, dass sie für diese Rolle weder personell noch materiell hinreichend ausgestattet sind. Angesichts der reservierten bis ablehnenden Haltung der deutschen Bevölkerung zum ISAF-Einsatz bietet CIMIC andererseits ein positives Bild. Denn mit Impressionen vom Brückenbau und vom Brunnenbohren gewinnt der deutsche Beitrag zum internationalen Militäreinsatz ein populäres, da ziviles Image. Die innenpolitische Legitimation des Einsatzes wird gefördert, und die Mandatsverlängerung ist leichter zu erlangen. CIMIC-Projekte können jedoch nur punktuell und nicht nachhaltig erfolgreich sein. Außerdem sind sie nicht geeignet, notwendige Beiträge im Rahmen der Bündnissolidarität – die aktive Herstellung von Sicherheit – zu ersetzen. Wenn daran erinnert wird, dass man „Soldaten – und nicht bewaffnete Entwicklungshelfer!“¹⁰ nach Afghanistan geschickt habe, geht es insofern auch um den Beitrag Deutschlands in langwierigen und gefährlichen Stabilisierungseinsätzen.

Im Einsatz in Afghanistan erweckt die Verpflichtung des Verteidigungsministeriums, allenfalls Nothilfe zu leisten, zusammen mit nationalen Vorbehalten und unzulänglichen Ressourcen den Eindruck einer Selbstblockade. Daraus sollte nicht die Konsequenz gezogen werden, dass auf die Unterstützung der Streitkräfte beim Wiederaufbau verzichtet werden könnte; sie ist gerade in fluiden Sicherheitslagen unverzichtbar und erfordert hinlängliche CIMIC-Fähigkeiten zu Verbindungsarbeit, Projektunterstützung und Lagebeurteilung. Ein Ansatz mag umfassend konzipiert und eine Doktrin detailliert sein, ihre Realisierung ist jedoch nur durch entsprechendes Personal und Ressourcen möglich.

¹⁰ Hans-Ulrich Klose, Gleiches Risiko für alle, in: Süddeutsche Zeitung vom 21. 2. 2008, S. 2.

Die Deutschen und ihre Streitkräfte

Nachdem das Bundesverfassungsgericht vor 15 Jahren die Auslandseinsätze der Bundeswehr legitimiert hat (BVerfGE 90, 286), ist der Einsatz deutscher Streitkräfte fernab der Heimat zum Normalfall geworden: So war im zurückliegenden Jahr militärisches Personal in einer Gesamtstärke von knapp 7000 Soldatinnen und Soldaten in verschiedenen Missionen im Auftrag der UNO, der Europäischen Union oder der NATO weltweit im Einsatz.

Rüdiger Fiebig

Dipl.-Pol., geb. 1980; Wissenschaftlicher Mitarbeiter am Sozialwissenschaftlichen Institut der Bundeswehr, Projektleiter im Forschungsschwerpunkt „Einstellungsforschung und Meinungsumfragen“ für die jährliche Bevölkerungsumfrage zum sicherheits- und verteidigungspolitischen Meinungsbild der Deutschen sowie die Streitkräftebefragung, Sozialwissenschaftliches Institut der Bundeswehr, Postfach 1142, 15331 Strausberg. ruedigerfiebig@bundeswehr.org

Carsten Pietsch

M.A., geb. 1977; Wissenschaftlicher Mitarbeiter am Sozialwissenschaftlichen Institut der Bundeswehr (s.o.). carstenpietsch@bundeswehr.org

und Bürger zu wenig Anteil nähmen am Auftrag und Einsatz deutscher Soldatinnen und Soldaten – schließlich wolle „(k)eine Armee der Welt (...) sich bei ihrem Einsatz nur auf moderne Waffen und Gerät stützen, sie will auch begleitet sein von Unterstützung durch die Mitbürger, von Anteilnahme an ihrem gefährlichen Dienst“.¹ Einen ähnlichen Ton schlug der Wehrbeauftragte des Bundestages Reinhold Robbe im Frühjahr 2009 an, als er in seinem jährlichen Bericht feststellte, dass der fehlende Rückhalt der Bevölkerung für

die Bundeswehr ihm gegenüber „bei nahezu jedem Truppenbesuch vom Rekruten bis zum General hin offen beklagt“ werde.²

Wie ist dieses Lamento über fehlende Unterstützung der Soldatinnen und Soldaten und mangelnde Anteilnahme an deren Einsatz zu bewerten? Auf der Grundlage der Bevölkerungsbefragung 2008 des Sozialwissenschaftlichen Instituts der Bundeswehr³ soll ergründet werden, welche Formen des Rückhalts es für die deutschen Streitkräfte tatsächlich unter den Bürgerinnen und Bürgern gibt. Rückhalt kann in diesem Sinn neben Faktenwissen über die Bundeswehr und deren Einsätze auch Kategorien wie Vertrauen und positive Bewertung der Aufgabenerfüllung umfassen.

Dazu sollen im Folgenden der Kenntnisstand der Deutschen über die Bundeswehr und ihr Vertrauen in die Streitkräfte skizziert werden. Abschließend soll untersucht werden, woraus sich dieses Vertrauen der Bevölkerung in die Bundeswehr speist.

Kenntnisstand der Deutschen über ihre Streitkräfte

Bereits im Rahmen früherer Bevölkerungsbefragungen des Sozialwissenschaftlichen Instituts wurde deutlich, dass sicherheits- und verteidigungspolitische Themen im Gegensatz zu Themenbereichen innenpolitischer Natur von deutlich nachrangiger Bedeutung für das

Die im vorliegenden Artikel vorgetragenen Ansichten und Meinungen sind ausschließlich diejenigen der Autoren und geben nicht notwendigerweise die Sicht oder die Auffassung des Bundesministeriums der Verteidigung wieder.

¹ Deutsche Sicherheitspolitik – Stärken, Schwächen, Aufgaben. Ansprache von Bundespräsident Horst Köhler beim Forum Sicherheitspolitik „Impulse 21“ am 27. 11. 2008 in Berlin.

² Deutscher Bundestag, Drs. 16/12200, Unterrichtung durch den Wehrbeauftragten, Jahresbericht 2008 (50. Bericht), S. 6.

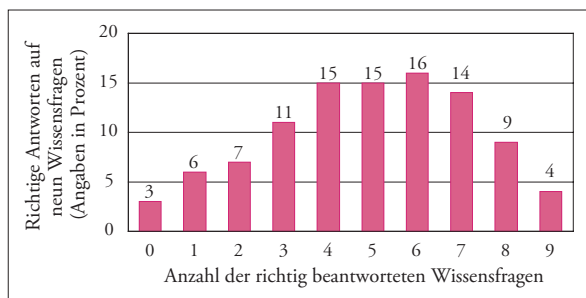
³ Grundgesamtheit: Alle deutschsprachigen Personen ab 16 Jahren, die in Privathaushalten in der Bundesrepublik Deutschland leben; 2422 realisierte Interviews. Stichprobenziehung: Im Rahmen des ADM-Mastersamples, repräsentative, mehrstufig geschichtete Zufallsstichprobe, Random Route-Verfahren. Erhebungsmethode: CAPI, 280 Interviewer. Befragungszeitraum: Juni 2008. Bundesweite Datenerhebung durch TNS Emnid. Durchschnittliche Interviewdauer: ca. 60 Minuten.

Gros der Bürgerinnen und Bürger sind.¹⁴ Mithin fühlt sich der Einzelne in der Regel von Politikbereichen wie Sozial-, Bildungs-, oder Arbeitsmarktpolitik unmittelbar betroffen und schenkt diesen Themen dementsprechend große Aufmerksamkeit; an dem vergleichsweise abstrakten, vor allem medial vermittelten sicherheits- und verteidigungspolitischen Themenkomplex herrscht aber ein wesentlich geringeres Interesse – was auf Seiten der Bürgerinnen und Bürger denn auch in einem Kenntnisstand resultieren kann, der als gering bezeichnet werden darf.

Um den Kenntnisstand der Bevölkerung abzubilden, wurden als Teil der Bevölkerungsbefragung neun Wissensfragen gestellt: (richtige Antwort von vier Wahlmöglichkeiten jeweils in eckigen Klammern): 1. Wie viele Soldatinnen und Soldaten der Bundeswehr befinden sich derzeit im Auslandseinsatz? [ca. 5 000 bis 10 000], 2. Wie heißt der gegenwärtige Bundesminister der Verteidigung? [Franz Josef Jung], 3. Deutschland beteiligt sich zurzeit an der Friedenstruppe der Vereinten Nationen im Libanon (UNIFIL). Welche Kräfte der Bundeswehr sind mit diesem Einsatz hauptsächlich betraut? [Die Marine], 4. Seit wann befindet sich die Bundeswehr im Rahmen der ISAF-Friedenstruppe in Afghanistan im Einsatz? [2002], 5. Wer muss grundsätzlich zustimmen, bevor die Bundeswehr einen bewaffneten Auslandseinsatz durchführen kann? [Der Bundestag], 6. In welchem Land ist die Bundeswehr gegenwärtig im Einsatz? [Bosnien-Herzegowina], 7. Wie viele Monate dauert der Grundwehrdienst in der Bundeswehr? [9 Monate], 8. Welche der folgenden Aussagen beschreibt die Situation von Frauen in der Bundeswehr korrekt? [Frauen ist der Dienst an der Waffe grundsätzlich erlaubt], 9. Wie viele Soldatinnen und Soldaten leisten gegenwärtig Dienst in der Bundeswehr? [ca. 200 000 bis 300 000].

¹⁴ Vgl. dazu etwa Rüdiger Fiebig, Internationales Engagement Deutschlands, in Thomas Bulmahn/ders./Wolfgang Sender, Sicherheits- und verteidigungspolitisches Meinungsklima in der Bundesrepublik Deutschland. Ergebnisse der Bevölkerungsbefragung 2006 des Sozialwissenschaftlichen Instituts der Bundeswehr. Forschungsbericht 84, Strausberg 2007, S. 45–58, hier: S. 53–56. Siehe auch Hans Rattinger/Joachim Behnke/Christian Holst, Außenpolitik und öffentliche Meinung in der Bundesrepublik. Ein Datenhandbuch zu Umfragen seit 1954, Frankfurt/M. 1995, Tabelle 3946.

Abbildung 1: Index Informationsniveau



Datenbasis: Bevölkerungsbefragung des Sozialwissenschaftlichen Instituts der Bundeswehr 2008.

Datenbasis für alle Tabellen und Abbildungen: Bevölkerungsbefragung des Sozialwissenschaftlichen Instituts der Bundeswehr 2008.

Abbildung 1 veranschaulicht, dass über 50 Prozent der Befragten keine bis lediglich fünf dieser Wissensfragen richtig beantworten können. Eine Minderheit beantwortet sechs bis neun Fragen richtig; lediglich vier Prozent der Befragten beantworten alle Wissensfragen richtig. Dabei handelt es sich bei den Fragen mit dem höchsten Anteil an richtigen Antworten um die Frage nach der Situation von Frauen in der Bundeswehr, die 75 Prozent der Befragten richtig beantworten, sowie um die Frage danach, wer zustimmen muss, bevor die Bundeswehr einen bewaffneten Auslandseinsatz durchführen kann, auf die 70 Prozent der Befragten die richtige Antwort wissen. Die größten Wissenslücken tun sich hingegen auf bei der Frage nach der Anzahl der derzeit im Dienst der Bundeswehr befindlichen Soldatinnen und Soldaten, die nur 37 Prozent der Befragten richtig beantworten, sowie bei der Frage zur gegenwärtigen Anzahl der Bundeswehrsoldaten im Auslandseinsatz und dem Jahr, seit sich die Bundeswehr im Rahmen der ISAF-Friedenstruppe in Afghanistan im Einsatz befindet; hier antworten jeweils 40 Prozent richtig.

Insgesamt unterstreichen diese Ergebnisse die Tatsache des relativ geringen sicherheits- und verteidigungspolitischen Kenntnisstands der Bürgerinnen und Bürger und deren (Nicht-)Wissen über die Auslandseinsätze der Bundeswehr.¹⁵ Dies muss für sich noch

¹⁵ Siehe für ähnliche Befunde auch Rüdiger Fiebig, Auslandseinsätze der Bundeswehr, in: Thomas Bul-

Tabelle 1: Vertrauen in öffentliche Einrichtungen und Organisationen im Vergleich

Vertrauen Sie den folgenden Einrichtungen und Organisationen oder misstrauen Sie ihnen? (Angaben in Prozent)				
	vertraue voll und ganz bzw. überwiegend	vertraue eher	vertraue eher nicht	vertraue überhaupt nicht bzw. überwiegend nicht
1. Polizei	58	33	6	3
2. Bundesverfassungsgericht	55	33	8	4
3. Bundeswehr	51	38	7	4
4. Bundeskriminalamt	45	40	10	5
5. Öffentliche Schulen	42	39	14	5
6. Evangelische Kirche	28	38	17	17
7. Bundesnachrichtendienst	24	34	24	18
8. Gesetzliche Krankenversicherung	23	41	23	13
9. Katholische Kirche	23	32	21	24
10. Deutscher Bundestag	22	36	26	16
11. Bundesregierung	20	34	27	19
12. Gewerkschaften	19	36	27	18
13. Gesetzliche Rentenversicherung	18	31	30	21
14. Bundesagentur für Arbeit	13	29	31	27
15. Politische Parteien	8	20	35	36

kein genuines Desinteresse an der Bundeswehr implizieren. Der geringe Kenntnisstand mag verschiedene Gründe haben: So dürfte ein wichtiger Faktor darin liegen, dass die Interessen der Bundesbürger vorwiegend im innenpolitischen Themenspektrum liegen. Gleichzeitig kann davon ausgegangen werden, dass die veränderte, über Jahrzehnte durch Zurückhaltung geprägte Rolle der Bundesrepublik als international agierender militärischer Akteur sich erst langsam im Bewusstsein der Bürgerinnen und Bürger verfestigt.¹⁶

Vertrauen in die Bundeswehr

Befragt man die Bürgerinnen und Bürger zu ihrem Vertrauen in verschiedene staatliche Einrichtungen und nichtstaatliche Organisationen, so fällt auf, dass das Vertrauen in die Bundeswehr außerordentlich groß ist (*Tabelle 1*): Insgesamt 89 Prozent der Menschen

mahn u. a., Sicherheits- und verteidigungspolitisches Meinungsklima in der Bundesrepublik Deutschland. Ergebnisse der Bevölkerungsbefragung 2007 des Sozialwissenschaftlichen Instituts der Bundeswehr. Forschungsbericht 86, Strausberg 2008, S. 109–125, hier: S. 113 f.

¹⁶ Siehe zu Wandel (und Kontinuität) der deutschen Außenpolitik die Beiträge in APuZ, (2004) 11, sowie – auch die akademische Diskussion nachzeichnend – Gunther Hellmann, Sag beim Abschied leise Servus. Die Zivilmacht Deutschland beginnt ein neues „Selbst“ zu behaupten, in: Politische Vierteljahresschrift, 43 (2002) 3, S. 498–507.

in Deutschland vertrauen den deutschen Streitkräften, darunter 51 Prozent „voll und ganz“ bzw. „überwiegend“; weitere 38 Prozent vertrauen ihnen „eher“. Lediglich sieben Prozent haben „eher kein Vertrauen“, weitere vier Prozent „überwiegend kein“ bzw. „überhaupt kein Vertrauen“. Insbesondere bei einem Vergleich mit anderen öffentlichen Einrichtungen und Organisationen zeigt sich, wie groß das Vertrauen in die Bundeswehr ist: Hinter zwei Institutionen, denen „traditionell“ hohes Vertrauen geschenkt wird, nämlich der Polizei¹⁷ und dem Bundesverfassungsgericht (BVerfG),¹⁸ nimmt die Bundeswehr einen Spitzenplatz ein; von den 15 betrachteten Institutionen belegt sie den dritten Rang, deutlich etwa vor der Bundesregierung, die Platz 11 belegt, und weit vor den politischen Parteien, denen nur etwa jeder vierte Bundesbürger Vertrauen schenkt.

¹⁷ Vgl. z. B. die internationale GfK-Studie zum Vertrauen der Bürger in verschiedene Berufsgruppen und Organisationen: www.gfk.com/imperia/md/content/presse/pd_gfk_trust_index_dfin.pdf (28. 10. 2009), oder Daten des Deutschen Instituts für Wirtschaftsforschung im Rahmen des Sozio-Ökonomischen Panels: www.diw.de/sixcms/detail.php?id=diw_01.c.43362.de (28. 10. 2009).

¹⁸ Vgl. zum hohen Vertrauen in das BVerfG Hans Vorländer/André Brodocz, Das Vertrauen in das Bundesverfassungsgericht. Ergebnisse einer repräsentativen Bevölkerungsumfrage, in: Hans Vorländer (Hrsg.), Die Deutungsmacht der Verfassungsgerichtsbarkeit, Wiesbaden 2006, S. 259–295.

Tabelle 2: Bewertung der Aufgabenerfüllung öffentlicher Einrichtungen

Wie erfüllen die folgenden Einrichtungen und Organisationen – nach allem was Sie darüber wissen – zurzeit ihre Aufgaben? (Angaben in Prozent)				
	(sehr) gut	eher gut	eher schlecht	(sehr) schlecht
Polizei	60	32	6	3
Bundesverfassungsgericht	54	36	8	2
Bundeswehr	53	39	6	2
Bundeskriminalamt	47	41	9	3
Öffentliche Schulen	38	37	18	7
Evangelische Kirche	28	43	17	12
Bundesnachrichtendienst	28	39	21	12
Katholische Kirche	24	38	20	18
Gewerkschaften	19	37	28	16
Deutscher Bundestag	19	36	29	16
Gesetzliche Krankenversicherung	18	40	29	13
Bundesregierung	18	33	31	18
Gesetzliche Rentenversicherung	16	35	33	16
Bundesagentur für Arbeit	12	29	35	25
Politische Parteien	8	21	37	34

Auffällig an der Rangordnung der Institutionen nach ihren Vertrauensanteilen ist die Tatsache, dass die besten Bewertungen – mit Ausnahme der öffentlichen Schulen – auf Institutionen entfallen, mit denen der Bürger meist kaum in Kontakt tritt und die keine unmittelbare Leistung, beispielsweise finanzieller Natur, liefern müssen. Kritischer werden dagegen jene Institutionen beurteilt, welche konkrete Leistungen erbringen müssen, die vom einzelnen Bürger auch im eigenen Geldbeutel zu spüren sind (wie im Falle der gesetzlichen Versicherungen), oder denen die Verantwortung für eine solche Leistung zugeschrieben werden kann (wie den Parteien, der Regierung oder dem Bundestag).

Das Vertrauen in die Streitkräfte ist auf hohem Niveau stabil: Im Jahr 2008 vertrauten 89 Prozent der Bundesbürger der Bundeswehr, ein Jahr zuvor waren es 87, 2006 immerhin 79 Prozent. Dies entkräftet zwar nicht den Vorwurf des „freundlichen Desinteresses“ der Bundesbürger, zeigt aber auch, auf welcher stabilen Vertrauensgrundlage die Bundeswehr als Institution operiert – wenn auch das tatsächliche Wissen über sie gering ist. Dieser vermeintliche Widerspruch lässt sich dadurch relativieren, dass die Bürgerinnen und Bürger höchstwahrscheinlich genauso wenig über das BVerfG, dessen Bestellung und Verfahren wissen und ihm dennoch großes Vertrauen entgegenbringen, ohne dass ein fehlender Rückhalt des BVerfG in der Bevölkerung beklagt würde.

Welche Grundlage hat das Vertrauen in öffentliche Institutionen, insbesondere in die Bundeswehr? Die Beurteilung der Aufgabenerfüllung der einzelnen Einrichtungen gibt Hinweise auf die Determinanten von Vertrauen.

Wahrgenommene Aufgabenerfüllung der Bundeswehr

Die wahrgenommene Aufgabenerfüllung der abgefragten Institutionen zeigt sich fast deckungsgleich zu dem Maß, in dem ihnen von der Bevölkerung Vertrauen entgegengebracht wird (Tabelle 2). 53 Prozent der Befragten sind der Ansicht, die Bundeswehr erfülle ihre Aufgaben „gut“ oder sogar „sehr gut“. Weitere 39 Prozent sind der Meinung, sie erfülle ihre Aufgaben „eher gut“. Dieses Urteil wird wiederum nur von der Polizei und vom Bundesverfassungsgericht übertroffen, deren Aufgabenerfüllung von 60 bzw. 54 Prozent als gut oder sehr gut beurteilt wird. Die Rangordnung der weiteren Institutionen erfolgt fast in gleicher Weise wie im Falle des Vertrauens

Auch hier fällt die Beurteilung dieser Institutionen mit sozioökonomischen Bewertungskriterien auf: Während der Bürger die Aufgabenerfüllung von besonders positiv bewerteten Einrichtungen wie der Polizei oder der Bundeswehr meist nur in Not- oder Krisensituationen wirklich persönlich wahrnimmt, ist die Leistung von gesetzlichen Versicherungen oder der Bundesagentur für Ar-

beit für viele Menschen oft tagtäglich spürbar und das Urteil oft dementsprechend kritischer.

Abbildung 2 macht den Zusammenhang zwischen dem Vertrauen in öffentliche Institutionen und dem Maß, in dem diese in den Augen der Bevölkerung ihre Aufgaben erfüllen, noch deutlicher. Die einzelnen Einrichtungen ordnen sich grob entlang einer Geraden; das Vertrauen nimmt also in etwa gleichmäßig mit der wahrgenommenen Qualität der Aufgabenerfüllung einer Institution zu.

Wie beurteilt die Bevölkerung die Leistungen der Bundeswehr? Die Bevölkerungsbefragung 2008 bietet auch zu dieser Frage Anhaltspunkte. *Abbildung 3* zeigt die Bewertungen der Befragten zu bestimmten Aspekten der Bundeswehr. Neben dem öffentlichen Auftreten der Soldaten fällt insbesondere die Bewertung der Leistungen der Bundeswehr bei ihren Einsätzen im In- und Ausland ins Auge. 79 Prozent bewerten die Leistungen im Auslandseinsatz „eher positiv“, „positiv“ oder sogar „sehr positiv“, und 90 Prozent geben dieses Urteil für die Aktivitäten der Bundeswehr im Inland ab.

Die Bevölkerung bewertet die Arbeit der Bundeswehr auch an konkreten Aufgaben gemessen als sehr positiv. Besonders Einsätze im Inland, also zum Beispiel die Hilfeinsätze der Bundeswehr bei Flutkatastrophen, scheinen das Meinungsbild der Bevölkerung zu prägen. Neben der Frage der Auftragserfüllung erscheint auch die Bewertung von Leistungen der Bundeswehr bei ihren Einsätzen als möglicher Grund für das große Vertrauen der Deutschen in die Bundeswehr.

Der Wirkung verschiedener möglicher Determinanten dieses Vertrauens lässt sich mit Hilfe des statistischen Instruments der linearen Regressionsanalyse genauer untersuchen. *Abbildung 4* zeigt die Ergebnisse einer solchen Analyse: Dabei wird deutlich, dass sozialstrukturelle Faktoren wie das Alter, das Geschlecht oder der formale Bildungsgrad der Bevölkerung nur einen verschwindend geringen und nicht signifikanten Effekt auf das Ausmaß des Vertrauens in die Bundeswehr haben. Eine deutlich stärkere und signifikante Wirkung hat die Frage der Beurteilung der Leistungen der Bundeswehr bei ihren Einsätzen im In- und Ausland. Die mit

Abbildung 2: Haltungen der Bundesbürger zu öffentlichen Einrichtungen im Vergleich

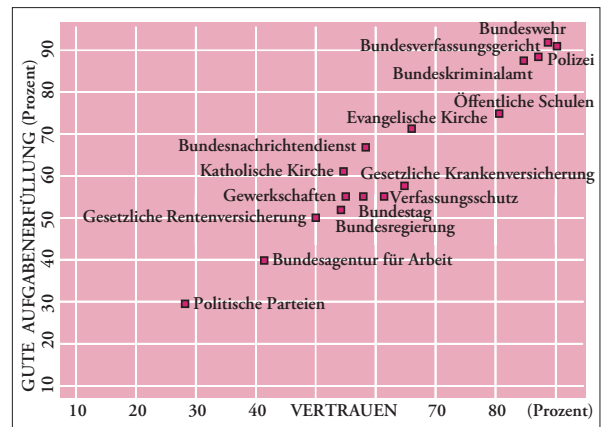
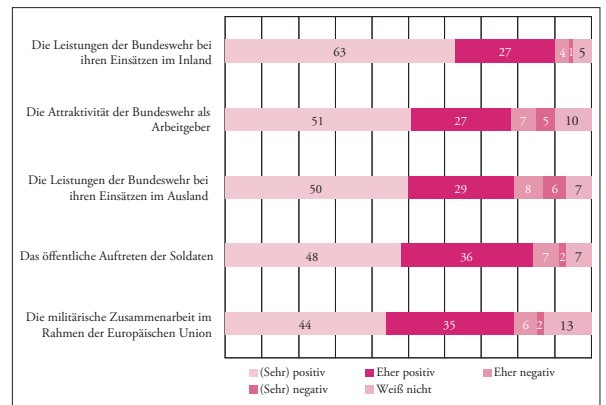


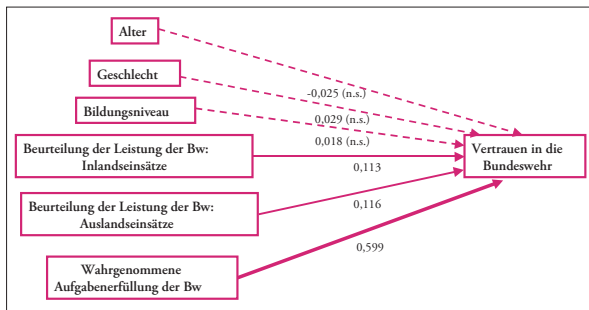
Abbildung 3: Bewertung der Bundeswehr durch die Bürger



Abstand größte Auswirkung auf das Vertrauen in die Bundeswehr kommt der wahrgenommenen Aufgabenerfüllung der Streitkräfte zu.

Die Analyse der Einflussvariablen macht deutlich, dass das Vertrauen in die Bundeswehr keineswegs ein durch Sozialisierung erworbenes Merkmal ist, das etwa durch den Bildungsgrad oder das Alter determiniert ist. Vielmehr entsteht das Vertrauen in die Institution Bundeswehr durch die Beobachtung der Bevölkerung, dass die deutschen Streitkräfte ihre Aufgaben erfüllen und im Allgemeinen einen „guten Job“ machen.

Abbildung 4: Determinanten des Vertrauens in die Bundeswehr



n.s. = nicht signifikant; Regressionskoeffizienten Beta, $R^2 = 0,500$.

Fazit

Das „freundliche Desinteresse“ an den Belangen der Bundeswehr wird bei vielen Gelegenheiten zitiert. Gleichwohl bedeutet dies nicht, dass die Deutschen der Bundeswehr und ihren Soldatinnen und Soldaten den Rücken kehren würden: Betrachtet man Vertrauen als Faktor, der auch Zustimmung zur jeweiligen Einrichtung ausdrückt, so ist es um die Bundeswehr als Institution im Gefüge des deutschen politischen Systems gut bestellt: Seit Jahren wird ihr ein sehr hohes Maß an Vertrauen entgegengebracht, das den deutschen Streitkräften zumal im Vergleich mit anderen Einrichtungen auf der Vertrauensskala einen Spitzenplatz sichert.

Dieses Vertrauen kann als Anerkennung für die Aufgabenerfüllung der Bundeswehr in Vergangenheit und Gegenwart gewertet werden. Dazu mögen Erfahrungen zählen wie etwa der Einsatz der Bundeswehr während des Oderhochwassers oder aber auch die Teilnahme der Bundeswehr an internationalen Missionen. Daneben kann das Vertrauen auch als Ausdruck des Empfindens gelten, dass die Bundeswehr im Wertekanon der Gesellschaft verwurzelt ist. Dazu mag der Umstand einen Beitrag leisten, dass die Bundeswehr sich am Leitbild des „Staatsbürgers in Uniform“ orientiert und mit der Inneren Führung eine Führungskultur zu praktizieren sucht, welche die Geltung der Werte und Normen des Grundgesetzes auch im militärischen Bereich festschreibt und Sondernormen ausschließt.

Begreift man Vertrauen darüber hinaus auch als „Reduktion sozialer Komplexität“, das zu Entscheidungen mit nur begrenzten oder fehlenden Informationen befähigt,⁹ so erhält es hier eine gewichtige Funktion angesichts des eher geringen sachlichen Informationsstandes der Bevölkerung über die Bundeswehr: So führen andauernde (positive) Erfahrungen zu der plausiblen Vermutung, dass die Institution an sich zum einen legitim ist und zum anderen die vom Individuum gewünschten Ergebnissen „liefert“ – wobei es für den Einzelnen gar nicht wichtig ist, die Institution und ihre Strukturen genauer zu kennen: Es ist ausreichend, dass das Individuum eine grobe Vorstellung von der Institution und ihren grundlegenden Merkmalen hat.¹⁰

Insbesondere im Vergleich etwa mit der Art der auch affektiv geprägten Unterstützung der Streitkräfte, wie sie den Soldatinnen und Soldaten in den USA oder Großbritannien von Politik und Gesellschaft zuteil wird, mag mancher Bundeswehrangehörige hierzulande mehr oder einen besser sichtbaren Rückhalt einfordern. Geringes Wissen über die Bundeswehr und ihre Auslandseinsätze ist indes kein Indikator für fehlende Unterstützung der Streitkräfte, denn schließlich erwächst das Vertrauen in die Streitkräfte vor allem aus der Wahrnehmung, dass die Bundeswehr in Deutschland wie auch bei den Auslandseinsätzen ihren Auftrag erfüllt.

⁹ Vgl. Niklas Luhmann, Vertrautheit, Zuversicht, Vertrauen: Probleme und Alternativen, in: Martin Hartmann/Claus Offe (Hrsg.), Vertrauen. Die Grundlage des sozialen Zusammenhalts. Frankfurt/M.–New York 2001, S. 144–160, sowie insgesamt Niklas Luhmann, Vertrauen. Ein Mechanismus der Reduktion sozialer Komplexität, Stuttgart 2000.

¹⁰ Vgl. Dieter Fuchs/Oscar W. Gabriel/Kerstin Völkl, Vertrauen in politische Institutionen und politische Unterstützung, in: Österreichische Zeitschrift für Politikwissenschaft, 31(2002) 4, S. 427–449, hier: S. 433.

Einsatzbedingte psychische Störungen

Menschen verlassen das Land und kehren zurück mit Erfahrungen, die auf extreme Weise anders sind als die ihrer zurückgebliebenen Mitmenschen.
Jonathan Shay¹

Karl-Heinz Biesold
Dr. med., geb. 1950; Oberst-
arzt in der Abteilung Psychia-
trie, Psychotherapie und Psy-
chotraumatologie am Bundes-
wehrkrankenhaus Hamburg,
Lesserstraße 180,
22049 Hamburg.
karlheinzbiesold@
bundeswehr.org

Die Bundeswehr nimmt seit Anfang der 1990er Jahre im Rahmen ihres erweiterten Aufgabenspektrums an internationalen friedenssichernden, militärischen Einsätzen und UN-Beobachtermissionen teil.

Bedingt durch die Aufgaben, die im Transformationsprozess der Streitkräfte aus den neuen Einsatzgrundsätzen für die Bundeswehr folgen, wurden auch Veränderungen in der sanitätsdienstlichen Organisation und der medizinischen Versorgung erforderlich. In der modernen Wehrmedizin des 21. Jahrhunderts sind es drei große Themenbereiche, die im Sanitätsdienst der Bundeswehr die Einsatzmedizin dominieren:

1. **Notfallmedizin und Einsatzchirurgie** mit der Optimierung schneller, lebensrettender Maßnahmen in der *golden hour* bis hin zu den modernen Entwicklungen der *damage-control-surgery* und der *medical evacuation* mit einer optimierten Rettungskette vom Einsatzort bis ins Heimatland.
2. **Hygiene und Infektiologie** mit Erforschung weltweiter Gesundheitsrisiken durch *medical intelligence* und der Anwendung aktuellster tropenmedizinischer Diagnose- und Therapiestandards.
3. **Psychotraumatologie**² mit präventiven, diagnostischen und therapeutischen Strategien zum Erhalt oder zur Wiederherstellung der seelischen Gesundheit nach militärischen Einsätzen.

Während Notfallmedizin, Einsatzchirurgie und Infektiologie in erster Linie der Verhütung von Gesundheitsschäden bzw. der optimalen Behandlung von Verletzungen von *während* des Einsatzes dienen, kommen die psychischen Auswirkungen nach dem Erleben extremer Belastungen nicht selten erst *nach dem Ende* der Einsätze, manchmal mit monate- und jahrelanger Latenz, zur Erscheinung. Körperliche Traumatisierungen sind in der Regel unmittelbar sichtbar und meist auch rasch in ihren Ausmaßen überschaubar. Die Folgen seelischer Verletzungen werden aber von den Betroffenen nicht selten zunächst gar nicht registriert oder akzeptiert und von Vorgesetzten, Kameraden und auch von den behandelnden Ärzten nicht wahrgenommen. Dies erschwert die Erfassung der Erkrankten, verhindert die rechtzeitige, adäquate therapeutische Hilfestellung und macht verlässliche epidemiologische Aussagen ohne gezielte Untersuchungen fast unmöglich.

Stressoren bei militärischen Einsätzen

Die besonderen Bedingungen der friedenssichernden oder -schaffenden internationalen Einsätze im Rahmen von UN-, EU- und NATO-Missionen stellen außergewöhnliche Anforderungen an die Soldaten der Bundeswehr. Sie werden mit Not und Elend, Leichen und Verstümmelungen, mit Chaos und Zerstörung, unklaren Konfliktlagen, eventuell Gefangenschaft, mit fremden Kulturen, lang dauernder Trennung von zu Hause, dienstlicher Überforderung, aber auch mit Langeweile und Unterforderung konfrontiert. Oft besteht die Belastung im Gefühl totaler Hilflosigkeit gegenüber den Verhältnissen im Einsatzland.

Der politische Auftrag (humanitärer Einsatz) und die persönliche Motivation, helfen

¹ Jonathan Shay ist amerikanischer Psychotherapeut, der seit vielen Jahren in der Betreuung von Kriegsveteranen tätig ist. In Deutschland ist er durch sein Buch *Achill in Vietnam: Kampftrauma und Persönlichkeitsverlust* (Hamburg 1998, Orig. 1995) bekannt geworden, in dem er Parallelen zwischen dem Vietnamkrieg (1960/65–30. 4. 1975) und dem Trojanischen Krieg (12. oder 13. Jahrhundert v. Chr.) aufzeigt, die belegen, dass Kriege in jedem Zeitalter permanente seelische Zerstörungen bei Individuen und Gesellschaften verursachen.

² Psychotraumatologie ist ein eigenständiger Zweig der Psychiatrie und Psychologie, der sich mit der Erforschung und Behandlung seelischer Verwundungen (Traumata) befasst.

zu wollen, können mitunter in deutlichem Gegensatz zu Einstellung und Haltung der Bevölkerung in den Hilfsgebieten stehen. Manchmal werden die Soldaten als Besatzer gesehen, ihnen schlagen Ablehnung und Hass entgegen, sie geraten zwischen die Fronten rivalisierender Gruppen oder werden zum Ziel von Terroranschlägen und setzen dabei ihr Leben oder ihre Gesundheit aufs Spiel.

Auch im Heimatland treffen Soldaten der Bundeswehr oft auf Zweifel, Unverständnis, Gleichgültigkeit, ja Ablehnung ihres Einsatzes. Auch die eigene Partnerin bzw. der Partner oder die Familie können manchmal kaum verstehen und akzeptieren, was der Einzelne erlebt und wie sehr ihn dies verändert hat.

Akute und chronische Belastungsreaktionen

Beim Erleben kurzfristiger oder länger dauernder Extremsituationen wird die Fähigkeit zur Verarbeitung der Belastungen oft überfordert. Intensive, überwältigende und desorganisierende Erfahrungen zerstören Orientierungen und haltgebende Selbst- und Weltbilder. Es kann zur Entwicklung einer psychischen Störung kommen, die sich bei anhaltender Belastung schleichend, bei Extremerlebnissen akut entwickeln kann.

Die Erkrankungsrate der eingesetzten Soldaten an Posttraumatischen Belastungsstörungen (PTBS) (s. die *Abbildung*) nach friedensschaffenden (UN-)Einsätzen liegt nach internationalen Untersuchungsergebnissen zwischen drei und acht Prozent, je nach Einsatzland und Einsatzbelastungen. Sie kann bei spezifischen Belastungen merklich höher liegen – etwa bei den niederländischen UN-Soldaten, die 1995 in Srebrenica/Bosnien-Herzegowina untätig dem Massaker an den bosniakischen Muslimen zusehen mussten; dort kam es zu acht Prozent an PTBS und 29 Prozent an partiellen PTBS (behandlungsbedürftige Teilsymptome) leidenden Soldaten.

Bei Kampfhandlungen steigen die Erkrankungsraten bei Soldaten deutlich an. Studien der US-Army (Walter Reed Army Institute of Research 2004) an über 6000 Soldaten in Afghanistan und im Irak haben ergeben, dass nach dem Irak-Einsatz ca. 16,5 und nach dem Afghanistan-Einsatz elf Prozent der US-Soldaten an

Depressionen, Angstzuständen oder PTBS litten. Fast alle Soldaten waren Opfer eines bewaffneten Angriffs geworden, mussten Schusswaffen gebrauchen und hatten Kontakt mit Toten; viele wurden Zeuge der Tötung oder schweren Verletzung von Kameraden.

Allerdings begab sich nur gut ein Viertel der Soldaten mit behandlungsbedürftigen psychischen Störungen in fachkundige Betreuung. Der Grund dafür liegt in der Angst vor Stigmatisierung. Die Soldaten wollen nicht als „weich“ gelten, fürchten den Verlust des Vertrauens ihrer Kameraden und der Vorgesetzten und haben Angst vor Laufbahnnachteilen. 25 Prozent glauben überhaupt nicht an die Wirksamkeit jeglicher psychotherapeutischer Unterstützung. Das ist tragisch, denn es gilt als erwiesen, dass es bei nicht behandelten PTBS zu vermehrten dienstlichen Ausfallzeiten, einer erhöhten Anzahl vorzeitiger Dienstunfähigkeiten, einer erhöhten Scheidungsrate, zu einer gehäuften Suchtentwicklungsrate und möglicherweise zu sozialer Desintegration kommen kann. Der Dienstherr steht in der Fürsorgepflicht, genauso wie bei körperlichen Verletzungen.

Psychosoziale Unterstützung

Zur frühzeitigen Intervention nach belastenden Ereignissen, wurden Kriseninterventionsteams (KIT) gebildet, die den Betroffenen psychische Erste Hilfe und psychosoziale Unterstützung anbieten können. Die Effektivität der Erstmaßnahmen ist in der wissenschaftlichen Diskussion allerdings umstritten. Aus diesem Grunde wird innerhalb der Bundeswehr ein modifiziertes, Zielgruppen orientiertes Verfahren in Gruppen durchgeführt, zumal bei Großschadensereignissen meist eine Individualversorgung zunächst nicht möglich ist.

Die organisatorischen Einzelheiten der psychosozialen Betreuung regelt das „Medizinisch-psychologischen Stresskonzept der Bundeswehr“. Die wichtigste Stress vorbeugende Maßnahme ist eine realitätsnahe militärische Vorbereitung auf die Einsätze, wie sie in der Vorausbildung umgesetzt wird, gemäß dem alten Clausewitz-Zitat: „Es ist unendlich wichtig, daß der Soldat, hoch oder niedrig, auf welcher Stufe er auch stehe, diejenigen Erscheinungen des Krieges, die ihn beim erstenmal in Verwunderung und Verlegenheit setzen, nicht erst im Kriege zum erstenmal sehe; sind

Abbildung: Symptome der Posttraumatischen Belastungsstörung

Wiedererinnerung

(Intrusion)

- Wiederholte aufdrängende Erinnerung oder Wiederinszenierungen der Ereignisse in Gedächtnis (Nachhallerinnerungen, flashbacks), Tagträumen oder Träumen

Erhöhtes Erregungsniveau

- Zustand erhöhter vegetativer Übererregbarkeit mit Vigilanzsteigerung, übermäßiger Schreckhaftigkeit und Schlaflosigkeit

Rückzug

(Konstriktion)

- Andauerndes Gefühl von Betäubtsein und emotionaler Stumpfheit, Gleichgültigkeit und Teilnahmslosigkeit gegenüber anderen Menschen, Anhedonie
- Vermeidung von Aktivitäten und Situationen, die Erinnerungen an das Trauma wachrufen können
- Angst und Depressionen mit Suizidgedanken, Alkoholmissbrauch und Drogenkonsum
- akute Ausbrüche von Angst, Panik, Aggression, ausgelöst durch Erinnerung / Wiederholung des Traumas, sog. triggern

sie ihm früher nur ein einziges Mal vorgekommen, so ist er schon halb damit vertraut.“¹³

Die tragenden Säulen des medizinisch-psychologischen Stress-Konzeptes sind das Drei-Phasen-Modell und das Drei-Ebenen-Konzept. Das Drei-Phasen-Modell regelt die Maßnahmen in den verschiedenen Stadien (Phasen) des Einsatzes: Einsatzvorbereitung, Einsatzdurchführung und Einsatznachbereitung. Das Drei-Ebenen-Konzept umfasst die Stufen (Ebenen) der Hilfen bei psychischen Belastungen im Einsatz je nach Ausmaß und Notwendigkeit.

In der *Einsatzvorbereitung* sollte der Schwerpunkt in der Personalauswahl liegen. Persönliche Fitness und emotionale Stabilität sind genauso wichtig wie eine gute militärische Ausbildung mit eingehenden Informationen über Auftrag, Gefährdungsrisiko und Lebensbedingungen im Einsatz sowie gezielte Vorbereitung auf kritische Situationen durch

Training in Rollenspielen. Des Weiteren ist eine persönliche Schulung im Erkennen von Stress-Symptomen und mit dem Erlernen von Stressbewältigungsstrategien unverzichtbar. Dies beinhaltet speziell die Ausbildung der militärischen Führer (Führen unter Belastung, Gesprächsführung, Stressbewältigung), denn sie sind es, die verantwortlich sind für das physische und psychische Wohlergehen ihrer Soldaten.

In der *Einsatzbegleitung* kommt es auf das Erkennen und richtige Reagieren auf akute psychische Stressreaktionen an. Bei *critical incidents* soll durch Sofortmaßnahmen (z. B. Krisenintervention durch Fachkräfte) Folgeschäden vorgebeugt werden. Allgemeine Betreuungsmaßnahmen (Sport, Unterhaltungsangebote, Betreuungsfahrten, Kurzaufenthalt) können ebenfalls der Stressreduktion dienen. Für die Angehörigen erfolgt eine Betreuung im Heimatland in Familienbetreuungsstellen und -betreuungsstellen, die über die Bundesrepublik verteilt sind.

Bestandteil der *Einsatznachbereitung* sind die Rückkehreruntersuchungen durch die Truppenärzte einschließlich einer psychologi-

¹³ Carl von Clausewitz (1780–1831), Vom Kriege. Erstes Buch, Achstes Kapitel, online: http://gutenberg.spiegel.de/?id=5&xid=324&kapitel=3&cHash=36a606ef9b2#gb_found (2. 11. 2009).

schon Befragung zu Stress- und PTBS-Symptomen. Je nach Bedarf erfolgt die Einleitung erforderlicher psychosozialer Betreuungsmaßnahmen (z. B. Präventivkuren) oder einer gezielten fachärztlichen Betreuung in einem Bundeswehrkrankenhaus oder Fachsanitätszentrum. Darüber hinaus nehmen alle Soldaten nach dem Einsatz an einem Reintegrationsseminar teil, das über ein bis zwei Tage in Gruppen von etwa 20 Teilnehmern durch dafür ausgebildete „Moderatoren“ durchgeführt und von Militärseelsorgern, Sozialarbeitern, Psychologen, gegebenenfalls auch Psychiatern, unterstützt wird. Ziele sind dabei, emotionale Spannungen abzubauen, erlebte Störungen und Belastungen offen anzusprechen, sich auf die weitere Zukunft einzustellen (Dienst in der Heimat), bei Bedarf Einzelgespräche oder Partnerberatung anzubieten und weiteren Betreuungs- oder Behandlungsbedarf zu erkennen. Das umfassende Konzept soll sicherstellen, dass durch eine intensive Vorbereitung psychische Belastungen vermieden, rechtzeitig erkannt und richtig abgebaut und gegebenenfalls einer adäquaten Behandlung zugeführt werden, sodass selbst beim Auftreten von PTBS die Prognose für die seelische Gesundheit der Soldaten insgesamt als positiv eingeschätzt werden darf.

Ambulante und stationäre Behandlung

Aus dem spezifischen militärischen Berufsfeld ergeben sich Unterschiede zum zivilen Bereich, die überwiegend aus psychosozialen Gründen zu berücksichtigen sind. Der Soldatenberuf ist mit außergewöhnlichen körperlichen und seelischen Belastungen und Gefahren verbunden und stellt erhöhte Anforderungen an die physische und psychische Belastbarkeit und Leistungsfähigkeit. Dies bedeutet, dass sich Störungen in diesem Bereich, etwa hervorgerufen durch Traumatisierungen, gravierend auf die Dienstfähigkeit auswirken können. Daher wird in der sanitätsdienstlichen Versorgung den präventiven Aspekten der Krankheitsverhütung, aber auch der Vorbeugung langer Krankheitsverläufe und der Chronifizierung ein hoher Stellenwert beigemessen.

Soldaten bevorzugen in der Regel eine Versorgung in Bundeswehreinrichtungen, da hier die spezifischen Kenntnisse über Einsatzgegebenheiten, -gefahren und Traumatisierungen sowie über militärischen Alltagsanforderungen vorhanden sind. Allerdings verfügt die Bundeswehr derzeit nur noch über vier Bundeswehrkrankenhäuser, in denen eine stationäre Traumatherapie angeboten wird. Eine engmaschige regionalisierte Versorgung in der Nähe der Dienst- und/oder Wohnorte, die gleichzeitig auch ein profundes Erfahrungswissen des militärischen Lebensfeldes einbringen kann, ist damit nicht zu leisten. Der Aufbau eines flä-

chendeckenden Netzwerks psychiatrisch-psychotherapeutischer Ambulanzen in Fachsanitätszentren, das mehr Möglichkeiten für ambulante Psychotherapien durch Bundeswehrärzte bieten kann, muss dringend aufgebaut werden.

Im stationären Setting hat es sich bewährt, die Patienten zu einem einwöchigen diagnostischen Aufenthalt einzubestellen. Dabei wird der therapeutische Aufwand abgeschätzt, der Aufbau einer belastbaren Vertrauensbeziehung eingeleitet sowie das Krankheitsmodell erklärt. Der Betroffene erhält eine Einweisung in das therapeutische Vorgehen. Für die eigentliche Therapiephase wird ein sechs- bis achtwöchiger Aufenthalt eingeplant, der je nach Therapieverlauf verkürzt, verlängert oder durch eine oder mehrere weitere stationäre Therapiesequenzen ergänzt werden kann. Eine ambulante Nachbetreuung wird gewährleistet.

Normalisierung und Psychoedukation. Dem Betroffenen wird vermittelt, dass es sich bei seiner Störung um eine „normale Reaktion“ einer „normalen Person“ auf eine unnormale, d. h. pathogene Situation handelt. Die Zusammenhänge zwischen Extremsituation und Stressreaktion müssen adressatengerecht vermittelt werden. Diese „Psychoedukation“ ist ein unverzichtbarer Schritt.

Besonderheit des Berufes. Es hat sich in unserer Arbeit mit Soldaten, Feuerwehrleuten, Polizisten, Justizvollzugsangestellten und Angehörigen anderer „Gefahrenberufe“ als günstig erwiesen, das Besondere dieser Berufssituation zu betonen, indem wir hervorheben, dass der Betroffene seine Traumatisierung gerade deshalb erfahren hat, weil er standhält und handelt, wo viele andere Menschen weglaufen oder gelähmt reagieren. Oft führt dies allein schon zu einer spontanen Entlastung, weil es die quälende Störung in einen positiven, wenn man so will „starken“ Kontext einbindet, mit dem sich die Patienten identifizieren, der zu ihrer *corporate identity* gehört.

Würdigen der Bewältigungsversuche. Sehr früh werden die bisherigen Bewältigungsversuche angesprochen und auch dann positiv bewertet, wenn sie von außen gesehen als nicht gelungen erscheinen. Diese Reaktionen sind Versuche, den verlorenen Zustand „vor dem Trauma“ wiederherzustellen. So ist es durchaus funktional, wenn ein Soldat, der während des Einsatzes im Schlaf verletzt worden ist, mit Überwachtheit, Unruhe bei Dunkelheit und Schlafstörungen reagiert. Es hat die Funktion, ihn vor erneuter Gefahr zu schützen.

Äußere Belastungsfaktoren. Hilfestellung bei äußeren Belastungsfaktoren, die in der Stabilisierungsphase viel

seelische Energie beanspruchen würden (Beerdigung, anstehende Disziplinar- oder Gerichtsverfahren, finanzielle Not, unversorgte Angehörige), macht gelegentlich die Einschaltung von Sozialdiensten und Militärseelsorge erforderlich. Dem Aspekt (mangelnder) Fürsorge kommt eine eminent wichtige Bedeutung zu: Jeder Soldat vertraut darauf, dass er von seinem Dienstherrn unterstützt wird, wenn er bei der Ausübung seines Dienstes Schaden nimmt. Wird diese Erwartung enttäuscht, kommt es nicht selten zu tiefer Verbitterung, die eine Chronifizierung der PTBS bewirkt. Der Betroffene empfindet seinen Einsatz und damit seine Person entwertet, reagiert mit Depression, Hass und psychosomatischen Störungen. Zu der Belastung der traumatisierenden Situation addiert sich das bittere Gefühl, verraten worden zu sein.

Stabilisierungsverfahren. Imaginative und Entspannungsverfahren sind zentrale Bestandteile der Stabilisierungsarbeit. Sie haben das Ziel, die Verarbeitungskapazität des Patienten zu stützen oder zu verbessern. Hierzu gehören Selbstkontrolltechniken und Entspannungsverfahren zur Erregungskontrolle (Autogenes Training, Jacobsen-Entspannung, Lichtstromtechnik, Selbstinstruktionstechniken), aber auch imaginativer Ressourcenaufbau (Innere Helfer, Baumübung).

Traumabearbeitung und Konfrontation

Die Traumabearbeitung erfolgt in Einzeltherapie und bedient sich unterschiedlicher Verfahren (insbesondere EMDR,¹⁴ kognitiver Verhaltenstherapie, psychodynamischer Verfahren, imaginativer Distanzierungs- und Dosierungstechniken). Die Zahl der PTBS-Fälle steigt seit 1996 stetig an. 1999/2000 war dies fast ausschließlich auf die relativ große Anzahl von Soldaten aus dem Kosovo-Einsatz zurückzuführen, welche die Erlebnisse und Eindrücke nicht verarbeiten konnten. Seit 2002 rekrutiert sich der überwiegende Teil der Betroffenen aus den Afghanistan-Kontingenten; von 2006 bis 2008 hat sich ihre Zahl vervierfacht. Handelte es sich um einmalige Traumatisierungen von Soldaten, bei denen die Konstellationen von Ereignis-, Risiko- und Schutzfaktoren relativ günstig waren, so können die notwendigen Interventionen mitunter relativ schnell zu einer stabilen Distanzierung vom Erlebten führen.

Insgesamt ist es unsere Erfahrung, dass die Behandlung innerhalb einer Bundeswehreinrichtung für die traumatisierten Soldaten und Soldatinnen deutliche Vorteile mit sich bringt. Durch die mögliche Zusammenarbeit mit Angehörigen, Kameraden und Vorge-

setzten sowie den Verbindungen zu personalführenden Stellen bestehen günstige Bedingungen zur beruflichen Wiedereingliederung. Für die Einschätzung der traumatisierenden Auslöser oder Stressbelastungen im Rahmen der Therapie oder zur Begutachtung der Wehrdienstbeschädigung verfügen wir im Bundeswehrkrankenhaus über intensive Kenntnisse des beruflichen Umfeldes der Patienten, nicht zuletzt auch aus eigenen Einsatzerfahrungen heraus. Unsere Bemühungen zielen darauf, den Soldaten, die traumatisiert aus dem Einsatz zurückkehren, effektive Hilfe dabei zu leisten, um in die „Normalität“ zurückzufinden. Die bisherigen Erfahrungen belegen, dass dies möglich ist, wenn die notwendige personelle, materielle und organisatorische Unterstützung gewährleistet ist.

Zusammenfassende Bewertung

Die Personalsituation im Bereich der Wehrpsychiatrie ist derzeit besorgniserregend. Vor allem im ärztlichen Bereich besteht ein großer Mangel an Fachkräften. In der Bundeswehr gibt es keinen organisierten *Military Mental Health Service* (MMHS), wie er bei anderen NATO-Partnern, etwa bei den Amerikanern und Briten, existiert. Dort arbeiten unter sanitätsdienstlicher Führung Ärzte, hochqualifizierte Fachpflegekräfte (*Mental Health Professionals/MHP*), Sozialarbeiter und anderes therapeutisches Personal im präventiven Bereich (Schulung und Ausbildung) und in der Einsatzbegleitung in *Combat-Stress-Teams* zusammen. Die Relation von eingesetzten MHPs zur Anzahl der Soldaten in den Streitkräften ist in den NATO-Streitkräften sehr unterschiedlich und den verfügbaren Quellen zufolge in den US-Streitkräften fast um den Faktor 10 höher als in der Bundeswehr.

Letztendlich müssten aus fachpsychiatrischer Sicht im gesamten Bereich der psychosozialen Versorgung, vor allem in Hinblick auf weitere, auch potentiell gefährlichere Einsätze, das Personal deutlich aufgestockt, die jetzt angewandten Maßnahmen evaluiert, koordiniert und wissenschaftliche Standards und militärische Erfahrungen angepasst und die Organisationsstrukturen verändert werden.

¹⁴ Eye Movement Desensitization and Reprocessing (EMDR) ist eine von Francine Shapiro in den USA entwickelte psychotherapeutische Methode für die Behandlung von Traumatisierten.

APuZ

Nächste Ausgabe 49/2009 · 30. November 2009

Iran

Volker Perthes

Iran als außenpolitischer Akteur

Anoushiravan Ehteshami

Machtstrukturen in Iran

Wahied Wahdat-Hagh

Scheitern des Chomeinismus

Parinas Parhisi

Frauenrechte in Iran

Renate Kreile

Jugend im Iran –
Verliert die Islamische Republik ihre Söhne und Töchter?

Nasrin Alavi

Die Kinder der Revolution – die iranische Blogosphäre

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



Redaktion

Dr. Hans-Georg Golz
(verantwortlich für diese Ausgabe)
Asiye Öztürk
Johannes Piepenbrink
Manuel Halbauer (Volontär)
Telefon: (02 28) 9 95 15-0

Internet

www.bpb.de/apuz
apuz@bpb.de

Druck

Frankfurter Societäts-
Druckerei GmbH
Frankenallee 71–81
60327 Frankfurt am Main.

Vertrieb und Leserservice

- Nachbestellungen der Zeitschrift
Aus Politik und Zeitgeschichte
- Abonnementsbestellungen der
Wochenzeitung einschließlich
APuZ zum Preis von Euro 19,15
halbjährlich, Jahresvorzugspreis
Euro 34,90 einschließlich
Mehrwertsteuer; Kündigung
drei Wochen vor Ablauf
des Berechnungszeitraumes

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

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

Für Unterrichtszwecke dürfen
Kopien in Klassensatzstärke herge-
stellt werden.

ISSN 0479-611 X

- Hans J. Gießmann · Armin Wagner*
3-9 **Auslandseinsätze der Bundeswehr**
Die Bundeswehr hat sich zur Einsatzarmee gewandelt. Ihr Auftrag ist die Unterstützung der Außenpolitik in Übereinstimmung mit dem Völkerrecht. Eine Friedensmission kann nur als Teil eines schlüssigen Gesamtkonzepts gelingen.
- Klaus Naumann*
10-17 **Wie strategiefähig ist die deutsche Sicherheitspolitik?**
Der tradierte Handlungsstil der Bonner Republik und institutionelle Blockaden verhindern die Strategiefähigkeit der deutschen Sicherheitspolitik. Mit einer Reihe praktischer Veränderungen ließe sich jedoch Abhilfe schaffen.
- Hans-Joachim Reeb*
17-23 **Die „neue“ Bundeswehr**
Die Bundeswehr hat sich aufgrund der Auslandseinsätze verändert. Dieser Wandel muss deutlicher in den verfassungsrechtlichen Grundlagen, im Verhältnis zur Gesellschaft und in der Ausstattung der Truppe nachvollzogen werden.
- Hans-Georg Ehrhart*
23-29 **Innere Führung und der Wandel des Kriegsbildes**
Bewaffnete Konflikte und die damit verbundenen Kriegsbilder haben sich drastisch verändert. Das stellt die Bundeswehr als „Armee im Einsatz“ und ihr Markenzeichen, die Innere Führung, vor große Herausforderungen.
- Michael Paul*
29-35 **Zivil-militärische Interaktion im Auslandseinsatz**
Ziel der zivil-militärischen Zusammenarbeit (CIMIC) ist es, die Erfüllung des militärischen Auftrags zu unterstützen. Dies erfordert hinlängliche CIMIC-Fähigkeiten der Bundeswehr, etwa beim ISAF-Einsatz in Afghanistan.
- Rüdiger Fiebig · Carsten Pietsch*
36-41 **Die Deutschen und ihre Streitkräfte**
Auf empirischer Grundlage wird dargestellt, in welchen Formen – etwa Faktenwissen über die Bundeswehr und deren Einsätze, Vertrauen und positive Bewertung der Aufgabenerfüllung – sich Rückhalt für die Streitkräfte ausdrückt.
- Karl-Heinz Biesold*
42-46 **Einsatzbedingte psychische Störungen**
Die besonderen Bedingungen der internationalen Einsätze im Rahmen von UN-, EU- und NATO-Missionen stellen hohe Anforderungen an die Soldatinnen und Soldaten der Bundeswehr. Häufig kommt es zu Posttraumatischen Belastungsstörungen.