

# }essentials{

Ulf von Krause

## Bundeswehr und Außenpolitik

Zur Rolle des Militärs im Diskurs  
um mehr Verantwortung  
Deutschlands in der Welt



Springer VS

---

essentials

Essentials liefern aktuelles Wissen in konzentrierter Form. Die Essenz dessen, worauf es als „State-of-the-Art“ in der gegenwärtigen Fachdiskussion oder in der Praxis ankommt. Essentials informieren schnell, unkompliziert und verständlich

- als Einführung in ein aktuelles Thema aus Ihrem Fachgebiet
- als Einstieg in ein für Sie noch unbekanntes Themenfeld
- als Einblick, um zum Thema mitreden zu können

Die Bücher in elektronischer und gedruckter Form bringen das Expertenwissen von Springer-Fachautoren kompakt zur Darstellung. Sie sind besonders für die Nutzung als eBook auf Tablet-PCs, eBook-Readern und Smartphones geeignet.

Essentials: Wissensbausteine aus den Wirtschafts, Sozial- und Geisteswissenschaften, aus Technik und Naturwissenschaften sowie aus Medizin, Psychologie und Gesundheitsberufen. Von renommierten Autoren aller Springer-Verlagsmarken.

---

Ulf von Krause

# Bundeswehr und Außenpolitik

Zur Rolle des Militärs im Diskurs um  
mehr Verantwortung Deutschlands  
in der Welt

Dr. Ulf von Krause  
Königswinter  
Deutschland

ISSN 2197-6708  
essentials

ISBN 978-3-658-11860-0

DOI 10.1007/978-3-658-11861-7

ISSN 2197-6716 (electronic)

ISBN 978-3-658-11861-7 (eBook)

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

Springer VS

© Springer Fachmedien Wiesbaden 2016

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

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

Der Verlag, die Autoren und die Herausgeber gehen davon aus, dass die Angaben und Informationen in diesem Werk zum Zeitpunkt der Veröffentlichung vollständig und korrekt sind. Weder der Verlag noch die Autoren oder die Herausgeber übernehmen, ausdrücklich oder implizit, Gewähr für den Inhalt des Werkes, etwaige Fehler oder Äußerungen.

Gedruckt auf säurefreiem und chlorfrei gebleichtem Papier

Springer Fachmedien Wiesbaden ist Teil der Fachverlagsgruppe Springer Science+Business Media ([www.springer.com](http://www.springer.com))

---

## Was Sie in diesem Essential finden können

- Die primär politische Sicht der Politik auf die Bundeswehr vor der Wiedervereinigung und die Konsequenzen für Einsatzbereitschaft und Kampfkraft.
- Die Entwicklung der Auslandseinsätze im Rahmen vernetzter Sicherheit als Elitenprojekt ohne Mitnahme der Gesellschaft – von humanitären Missionen bis hin zum Krieg.
- Die Schere zwischen Wollen und Können – chronische Unterfinanzierung und drei Strukturreformen der Bundeswehr.
- Die aktuelle Debatte über Militarisierung der Außenpolitik oder Übernahme von mehr Verantwortung durch Deutschland.
- Die Rolle der Bundeswehr bei mehr Verantwortung Deutschlands in der Welt – Anspruch und Wirklichkeit.

---

# Inhaltsverzeichnis

<b>1 Einleitung – die aktuelle Debatte um mehr Verantwortung Deutschlands in der Welt</b> .....	1
<b>2 Kernelemente der deutschen Außenpolitik im 20. Jahrhundert</b> ...	3
2.1 Vor der Wiedervereinigung .....	3
2.2 Nach der Wiedervereinigung .....	4
<b>3 Die Rolle der Bundeswehr in der deutschen Außenpolitik – historischer Abriss</b> .....	9
3.1 Rolle vor der Wiedervereinigung .....	9
3.2 Rolle nach der Wiedervereinigung .....	13
3.3 Auseinanderklaffen von Erwartungen/Aufgaben und Fähigkeiten .....	22
<b>4 Mehr deutsche Verantwortung im 21. Jahrhundert – Anspruch und Wirklichkeit</b> .....	27
4.1 Rahmenbedingungen und Perspektiven .....	27
4.2 Bundeswehr und mehr deutsche Verantwortung – „die Decke ist dünn und viel zu kurz“ .....	33
<b>5 Resümee und Ausblick</b> .....	37
<b>Was Sie aus diesem Essential mitnehmen können</b> .....	39
<b>Literatur</b> .....	41

---

## Über den Autor

**Ulf von Krause** (71) ist Publizist. Er war 42 Jahre lang Berufssoldat, studierte Wirtschaftswissenschaften und war zuletzt als Generalleutnant in führender Position in die Vorbereitung deutscher Auslandseinsätze eingebunden. Danach studierte er Politikwissenschaft und promovierte über die Entscheidungsprozesse zu den Afghanistaneinsätzen der Bundeswehr. Er publiziert zu Themen an der Nahtstelle zwischen Politik und Militär, u. a. über die Rolle der Bundeswehr als Instrument deutscher Außenpolitik und über Parlamentsbeteiligung bei Einsatzentscheidungen.



---

# Einleitung – die aktuelle Debatte um mehr Verantwortung Deutschlands in der Welt

# 1

Spätestens mit den Reden von Bundespräsident Joachim Gauck, Verteidigungsministerin Ursula von der Leyen und Außenminister Frank-Walter Steinmeier bei der Münchener Sicherheitskonferenz 2014 rückte eine Frage prominent in den Fokus der politischen Debatte: darf, soll oder muss Deutschland aufgrund seines gewachsenen Einflusses in Europa und in der Welt mehr Verantwortung übernehmen? Und was bedeutet das?. Manche vermuteten – so Gauck –, der Begriff der „internationalen Verantwortung“ sei ein Codewort, das verschleierte, worum es in Wahrheit gehe. Die einen glaubten, Deutschland solle mehr zahlen, die anderen, Deutschland solle mehr schießen. Und die einen wie die anderen seien überzeugt, dass „mehr Verantwortung“ vor allem mehr Ärger bedeute (Gauck 2014, S. 5).

Ein besonderer Fokus dieser Debatte liegt dabei auf dem Stellenwert, den der Gebrauch von Militär – also die Rolle der Bundeswehr als Instrument der Außenpolitik – haben soll. Kritiker hatten schon seit Längerem eine Entwicklung hin zu einer „Militarisierung“ deutscher Außenpolitik moniert (Berndt 1997, S. 227). In der nach der Münchner Sicherheitskonferenz intensivierten Diskussion wurde dieser Vorwurf noch verschärft, indem die konzeptionellen Überlegungen zur Übernahme von mehr Verantwortung als „militarisierte Verantwortungslosigkeit“ gebrandmarkt wurden (Wagner 2015).

Dieses Buch will zeigen, dass die Bundeswehr seit ihrer Gründung schon immer ein Instrument der deutschen Außenpolitik war, allerdings war dieses Instrument im Zeitablauf unterschiedlich verwendet worden. Zunächst werden Kernelemente der Außenpolitik der Bundesrepublik Deutschland im 20. Jahrhundert – jeweils unterteilt in die Phasen vor und nach der deutschen Wiedervereinigung 1990 – skizziert. Daran anschließend werden in einem historischen Rückblick die unterschiedlichen Rollen der Bundeswehr in den außenpolitischen Überlegungen umrissen. Dabei wird aufgezeigt, dass die Erwartungen der Politik bzw. die daraus

abgeleiteten Aufgaben der Bundeswehr regelmäßig nicht mit den zur Verfügung stehenden Ressourcen zur Deckung gebracht werden konnten. Auf diesem historischen Abriss aufbauend werden die konzeptionellen Überlegungen dargestellt, aus denen sich im 21. Jahrhundert Forderungen nach bzw. Erwartungen auf Übernahme von mehr Verantwortung durch Deutschland ergeben. Diesen konzeptionellen Überlegungen werden die Möglichkeiten der heutigen Bundeswehr gegenübergestellt.

## 2.1 Vor der Wiedervereinigung

Die außenpolitische Situation der jungen Bundesrepublik Deutschland war Anfang der 1950er Jahre durch eine weitgehend eingeschränkte Souveränität gekennzeichnet. Das Land war militärisch besetzt. Die Außenvertretung oblag zunächst den drei westlichen Kommissaren. Hieraus resultierte in dieser frühen Phase des neuen deutschen Staates das Kernziel, außenpolitischen Gestaltungsspielraum gegenüber den Alliierten zurückzugewinnen. Es setzte sich bei den verantwortlichen Politikern die Überzeugung durch, dass der neue deutsche Staat vor allem Vertrauen aufbauen musste. Das erforderte eine „grundlegende Abwendung von der realpolitischen Großmachtidentität des deutschen Nationalstaats“ (Hellmann et al. 2007, S. 33). Die erste Phase auf diesem Weg war durch eine konsequente Politik der Westintegration gekennzeichnet. Integrationsbereitschaft wurde als „Schlüssel erfolgreicher außenpolitischer Resozialisierung“ gesehen. Entsprechend zählten alle deutschen Regierungen zu den konsequentesten Fürsprechern europäischer Integrationsschritte. Als die wesentlichsten seien genannt: die Europäische Gemeinschaft für Kohle und Stahl von 1953, die Europäische Wirtschaftsgemeinschaft und die Europäische Atomgemeinschaft von 1957 sowie der Binnenmarkt im Rahmen der Einheitlichen Europäischen Akte von 1986.

Der analoge sicherheitspolitische Schritt war die Aufnahme in die NATO, die 1955 erreicht wurde (ebenda, S. 30 f.). Hinzu kam von Anfang an eine enge Zusammenarbeit mit den Vereinten Nationen (VN), in deren Rahmen sich die Bundesrepublik schon vor ihrem offiziellen Beitritt im Jahre 1973 in erheblichem Maße politisch und finanziell engagierte. So war sie ab 1952 mit einer „Ständigen Beobachtermission“ in New York vertreten und war Mitglied in allen Sonderorganisationen, so dass schon vor 1973 von einer „Quasi-Mitgliedschaft“ gesprochen werden kann (Varwick 2011, S. 515). Eine volle Mitgliedschaft war so lange nicht

möglich, wie das Verhältnis der beiden deutschen Staaten nicht geklärt war („Hallstein-Doktrin“).

Als die Einbindung in den Westen gefestigt und die europäische Integration auf gutem Wege waren, kamen ab dem Ende der 1960er Jahre als neue außenpolitische Ziele die Aussöhnung mit den ehemaligen Kriegsgegnern im Osten und – als signifikanter Richtungswechsel – die Neudefinition der Beziehung zur DDR hinzu<sup>1</sup>, die im Moskauer Vertrag und Warschauer Vertrag von 1970 sowie im Grundlagenvertrag mit der DDR von 1972 besiegelt wurden. Damit war der Weg für eine zunehmende Kooperation zwischen den Blöcken frei, an der die Bundesrepublik aktiv mitwirkte, nachdem sie vorher aufgrund der Hallstein-Doktrin teilweise als „entspannungspolitischer Bremsklotz“ wahrgenommen worden war (Hellmann et al. 2007, S. 32). Ein erster Meilenstein dieser Entwicklung war die Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa, die 1975 mit der KSZE-Schlussakte erfolgreich abgeschlossen wurde.

Der Entspannungsprozess in Europa war in die globalen Abrüstungsbemühungen der Nuklearmächte eingebettet, wobei die Bundesrepublik in diesen allerdings mehr Objekt als Subjekt war – mit einer deutlich sichtbaren Ausnahme: es war maßgeblich eine Initiative des deutschen Bundeskanzlers Helmut Schmidt, die zum NATO-Doppelbeschluss und zur Stationierung neuer Mittelstreckenraketen in Europa – der sog. „Nachrüstung“ – führte (Schildt 2001, S. 10). Diese Strategie war – allen massiven gesellschaftlichen Protesten in Deutschland zum Trotz – letztlich erfolgreich und führte zu einer vollständigen Abrüstung aller Mittelstreckenraketen in Europa („INF-Vertrag“ von 1987).

---

## 2.2 Nach der Wiedervereinigung

Mit dem Erlangen der vollen Souveränität durch den „2+4-Vertrag“ von 1990 und die deutsche Wiedervereinigung hatte die Bundesrepublik durch Beachtung von Normen, „die für die Außenpolitik liberaler Demokratien besonders angemessen erschienen“, ihre wesentlichen Ziele, wie die Sicherung der territorialen Integrität und die Wiederherstellung der innen- und außenpolitischen Handlungsfreiheit, erreicht und dabei auch noch eine starke ökonomische Position in der Welt behaupten können. Kennzeichen dieser Außenpolitik waren friedliche Konfliktbearbeitung – in einer anderen Diktion auch als „Zivilmachtkultur“ bezeichnet (Maull 2007) –, Multilateralismus, Ausbau internationaler Zusammenarbeit, deren Ver-

---

<sup>1</sup> Die Beziehungen zur DDR zählten formal nicht zur Außenpolitik, sondern standen als „Deutschlandpolitik“ zwischen Innen- und Außenpolitik.

rechtlichung in internationalen Institutionen sowie Eintreten für Demokratie und Menschenrechte. Ein derart erfolgreicher Kurs schien im Prinzip nach Kontinuität der Außenpolitik auch des wiedervereinigten Deutschlands zu schreien. Diese wurde Anfang der 1990er Jahre auch von Teilen der Politikwissenschaft prognostiziert (Hellmann et al. 2007, S. 33). Es gehörte zu den „Pflichtübungen“ deutscher Politiker, die Kontinuität auch in Gesprächen mit ausländischen Politikern zu betonen. Schlüsselbegriffe waren „Berechenbarkeit“, „Zurückhaltung“, „Verantwortlichkeit“, „keine Rückkehr zur deutschen Machtpolitik“, „keine Alleingänge“, „multilaterale Konsensorientierung“ sowie ein „europäisiertes Deutschland“ (von Bredow 2011, S. 723).

Andere Prognosen sagten jedoch voraus, die strukturellen Veränderungen im internationalen Umfeld würden dazu führen, dass das wiedervereinigte Deutschland erneut die Rolle einer traditionellen europäischen Großmacht übernehmen könnte – oder sogar sollte. Stichworte in dieser Diskussion waren: „grundlegende weltpolitische Veränderungen“, „globale, komplexe sicherheitspolitische Herausforderungen“, „Übernahme größerer Verantwortung“, „Machtgewöhnung“, aber auch „Machtvergessenheit“, „Normalisierung“, „Gleichberechtigung“, „machtpolitische Resozialisierung“, und kritisch „Militarisierung der Außenpolitik“ (von Krause 2013, S. 159).<sup>2</sup>

In der Tat sind in den zwei Jahrzehnten nach der deutschen Einheit sowohl Kontinuität als auch Wandel in der deutschen Außenpolitik zu beobachten. Man könnte von einer Art „prekärer Kontinuität“ sprechen (Maull 2006).

Das Element Kontinuität manifestierte sich zum Ersten im Fortdauern der Zivilmachtorientierung der deutschen Gesellschaft und deren Einfluss auf die Entscheidungen der Politik, zum Zweiten in der weiter verstärkten internationalen Einbindung, so dass Entscheidungen regelmäßig mit Blick auf Partner zu fällen waren (Multilateralismus), sowie zum Dritten in einer aktiven Rolle Deutschlands bei der Vertiefung der europäischen Integration. Deutschland ergriff immer wieder Initiativen – häufig gemeinsam mit Frankreich – zur Fortentwicklung der europäischen Integration. Als Stichworte seien genannt: die Bildung der Währungsunion mit der Euro-Einführung, die im Vertrag von Maastricht (1992) vereinbart wurde und 2000 bzw. 2002 in Kraft trat, sowie die Erweiterung der EU nach Mittel- und Osteuropa, die in den 1990er Jahren vorangetrieben wurde und aus der zwei Erweiterungsschritte 2004 und 2007 entstanden.

---

<sup>2</sup> In diesem Buch wird zum Beleg von Aussagen vorrangig auf die beiden umfassenden Studien des Autors Bezug genommen (von Krause 2011 bzw. von Krause 2013), in denen sich vielfältige Hinweise auf Quellen und Originalliteratur finden.

Das Element Wandel wurde zum Ersten darin sichtbar, dass es trotz dominanter Zivilmachtvorstellungen in der Gesellschaft zunehmend zu einer deutschen Beteiligung an Militäreinsätzen kam, worauf im nächsten Kapitel näher eingegangen wird. Zum Zweiten war eine Veränderung der deutschen Auffassung zum Multilateralismus zu beobachten, weg von „prinzipienorientierten Begründungsmustern“ hin zu einer mehr „instrumentalistischen“ Sicht mit Bezug zu „Status- und Einflussgewinnen“ (Baumann 2011, S. 476), die durchaus auch die Durchsetzung eigener Interessen gegenüber den Partnern oder gegenüber Dritten beinhaltete. So kam es einerseits, wie im nächsten Kapitel zu zeigen sein wird, zu Entscheidungen, bei denen die Bundesregierungen multilateralistischen Zwängen folgte (von Krause 2010, S. 290 ff.). Dabei wurde sie „Opfer ihrer eigenen, dem Multilateralismus verpflichteten Staatsräson“, sie steckte in einer „Multilateralismusfalle“ (Kaim 2007, S. 44). Andererseits entwickelten Bundesregierungen durchaus auch außenpolitische Positionen, die den eigenen Interessen dienten, auch wenn dieses „in einigen Sachfragen zum offenen Konflikt mit den USA geführt und eine Konsensfindung innerhalb der NATO erschwert hat“ (Kaim und Niedermeier 2011, S. 105). Solche Konflikte gingen bis hin zur „Zerreißprobe“, wie der Dissens um den Irak-Krieg 2003 (Hilz 2009, S. 44).

Darüber hinaus war das Bestreben der außenpolitischen Eliten nach einer formellen Aufwertung ihres internationalen Status erkennbar. Sichtbarster Ausdruck dafür war das seit 1973 formulierte Streben nach einem ständigen Sitz im UN-Sicherheitsrat. Aber auch ohne Realisierung dieses Wunsches zeigte sich das wachsende Gewicht der Bundesrepublik in der deutschen Beteiligung an diversen diplomatischen Gruppierungen zur Lösung von internationalen Krisen (Hellmann et al. 2007, S. 36 f.), z. B. der „Kontaktgruppe“ in der Balkankrise, den „P5+1-Gesprächen“ mit dem Iran oder den Minsker Verhandlungen zur Ukraine Krise.

Trotz neuer Verhaltensmuster im Umgang mit den Partnern: die deutsche Außenpolitik steht seit der Wiedervereinigung vor der Herausforderung, an der Bewältigung der Globalisierung mitzuwirken. Zur Wahrung seiner politischen und wirtschaftlichen Interessen muss es dabei Ziel sein, die Effizienz der multilateralen Institutionen und internationalen Kooperationsstrukturen zu erhalten und sie an die Herausforderungen einer globalisierten Ordnung anzupassen (Hilz 2009, S. 46). Denn eine internationale Ordnung, die friedlich, frei, regelbasiert und auf Kooperation angelegt ist, liegt im strategischen Interesse eines „Handelsstaates“ Deutschland (Staacck 2007, S. 87 f.).

Zum Dritten soll in dieser Skizze unter dem Stichwort Wandel auch die Ausweitung der europäischen Integration auf die Felder der Außen- und Sicherheitspolitik genannt werden. 1992 wurde im Vertrag von Maastricht die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) als „Zweite Säule“ der Gemeinschaft vereinbart,

---

allerdings noch ohne institutionellen Unterbau und damit ohne durchschlagende politische Relevanz. Dynamik kam in diesen Prozess erst 1999, als die Europäische Sicherheits- und Verteidigungspolitik (ESVP) beschlossen wurde, die im Vertrag von Nizza (2000) Eingang in die Vertragsgrundlagen fand. Damit wurden Gremien geschaffen, die eine gewisse Handlungsfähigkeit der Union auf dem Feld der Sicherheitspolitik eröffneten. Und mit dem Vertrag von Lissabon (2007) wurden mit dem Amt des Hohen Vertreters der EU für Außen- und Sicherheitspolitik und dem Europäischen Auswärtigen Dienst auch Instrumente zur Stärkung der GASP ins Leben gerufen (Hilz 2009, S. 33 ff.).

---

# Die Rolle der Bundeswehr in der deutschen Außenpolitik – historischer Abriss

# 3

Nach dieser Skizze von Kernelementen der deutschen Außenpolitik vermittelt das folgende Kapitel einen Überblick über die Rolle der Bundeswehr bei der Erreichung der außenpolitischen Zielsetzungen. Die Darstellung folgt wiederum der Unterteilung in die zwei Phasen vor und nach der Wiederherstellung der deutschen Einheit.

---

## 3.1 Rolle vor der Wiedervereinigung

### Wiederbewaffnung als Eintrittskarte in das westliche Bündnis in den 1950er Jahren

Die Analyse der Gründungsphase der Bundeswehr macht eine spezifische Wahrnehmung von Militär als Instrument der Politik bei den führenden Politikern jener Zeit deutlich. Bundeskanzler Konrad Adenauer sah zwar einerseits die bedrohliche geostrategische Lage der Bundesrepublik, insbesondere nach dem Aufbau der Kasernierten Volkspolizei in der DDR (ab 1950) und nach Beginn des Koreakrieges. Er befürchtete durch ein verstärktes Engagement der USA in Asien ein sicherheitspolitisches Vakuum in Mitteleuropa. Vorrangig sah er jedoch in der Wiederbewaffnung die Chance, die Beschränkungen des Besatzungsregimes zu lockern, den Freiraum der Bundesrepublik Deutschland zu vergrößern und so letztlich die weitgehende Souveränität zurückzugewinnen. Nach dem Scheitern der Europäischen Verteidigungsgemeinschaft (EVG) am Veto der französischen Nationalversammlung 1954 wurde dieses Ziel mit der Aufnahme in die NATO 1955 auch tatsächlich erreicht. Die Gründung der Bundeswehr war mithin die „Eintrittskarte“ in das westliche Bündnis. Für diese Sicht auf die Rolle der Bundeswehr finden sich eine Vielzahl von Belegen (von Krause 2013, S. 20 ff.).



### **Militärische Beiträge als Mittel zur Teilhabe an der NATO-Verteidigungsplanung**

Dabei war es aber nicht nur der Effekt der „Eintrittskarte“, der die politische Relevanz der neuen deutschen Streitkräfte ausmachte. Vielmehr wurde es der Bundesrepublik erst durch den militärischen Beitrag möglich, an den Verteidigungsplanungen der NATO und der USA mitzuwirken und dabei das Ziel anzustreben, diese mehr auf spezifische deutsche Sicherheitsinteressen auszurichten. Sahen die Verteidigungspläne der NATO im Falle eines Angriffs ursprünglich die weitgehende Aufgabe des deutschen Territoriums vor, so konnte die Verteidigungslinie nach Aufstellung der Bundeswehr im Rahmen der „Vorneverteidigung“ schrittweise in Richtung der innerdeutschen Grenze vorverlegt werden. Die Bundeswehr war somit das Mittel zur Teilhabe an den Bündnisplanungen (von Krause 2013, S. 26 ff.).

Dieses traf in gleicher Weise auf einen zweiten Komplex zu, die Ausrüstung der Bundeswehr mit nuklearfähigen Trägersystemen, wobei die nuklearen Waffen weiterhin der Verfügungsgewalt der USA unterlagen. Nukleare Teilhabe<sup>1</sup> war und ist bis heute ein Mittel zum Einbringen der eigenen Interessen in die strategische und operative Nuklearplanung der NATO. Die deutschen Entscheidungsträger ließen sich dabei von zwei Motiven leiten: das erste war ein militärstrategisches Argument, das zweite ein psychologischer Effekt.

Militärstrategisch zeigten die Analysen der frühen 1950er Jahre, dass die Abschreckungs- und Verteidigungsfähigkeit der NATO in Europa eklatante Lücken aufwies, die durch konventionelle Kräfte nicht auszugleichen waren. Daher beschloss die NATO 1954 – also parallel zur Endphase der Planungen für die künftige Bundeswehr – einen verstärkten Rückgriff auf nukleare Waffensysteme. Dieses musste zwangsläufig dazu führen, dass die deutschen Planungen überprüft wurden, wollte man nicht von diesem Teil der Verteidigungsplanung der Allianz ausgeschlossen bleiben (ebenda, S. 28 ff.).<sup>2</sup> Hinzu kam als psychologischer Aspekt, dass sowohl Bundeskanzler Adenauer als auch Verteidigungsminister Franz Josef Strauß einen Ausschluss der Bundeswehr aus der nuklearen Kriegsführung als Verletzung der Gleichberechtigung empfanden (ebenda, S. 30).

---

<sup>1</sup> Nukleare Teilhabe „ermöglicht nichtnuklearen Mitgliedern wie Deutschland, an Einsatzplanung und Einsatz amerikanischer Nuklearwaffen beteiligt zu sein – beispielsweise indem sie amerikanische Nuklearwaffen auf ihrem Territorium lagern und geeignete Flugzeuge zu ihrem Einsatz vorhalten“ (Keller und Schreer 2009, S. 3).

<sup>2</sup> Das Rational für nukleare Teilhabe wird ab 1969 auch in offiziellen Verlautbarungen der Bundesregierung erläutert, so im ersten Weißbuch von 1969 (19). Inzwischen wird die Thematik – obwohl weiterhin aktuell – deutlich „verhaltener“ angesprochen (von Krause 2013, S. 35).

### **Streitkräfte als Mittel der Kriegsverhinderung im Kalten Krieg**

In den 1950er und 1960er Jahren gingen die strategischen Planer noch „unbefangen“ von einem Einsatz von Nuklearwaffen als realistischer Option aus. Solche Einsätze waren ein Kernstück der Abschreckungsstrategie der „Massiven Vergeltung“ der NATO. Der damalige NATO-Oberbefehlshaber Feldmarschall Montgomery wird mit einer Aussage aus dem Jahr 1954 zitiert, für thermonukleare Waffen gelte nicht länger: „Sie werden vielleicht eingesetzt“, vielmehr sei endgültig entschieden: „Sie werden eingesetzt, wenn man uns angreift“ (ebenda, S. 96). Nachdem jedoch auch die UdSSR über Nuklearwaffen verfügte, hätte der Einsatz von amerikanischen Nuklearwaffen sehr wahrscheinlich zu nuklearen Gegenschlägen geführt. Hierdurch entstand ein geopolitisches Dilemma der Abschreckung.<sup>3</sup> Durch einen Einsatz von Nuklearwaffen drohten entsprechende Vergeltungsschläge des Gegners und damit die Vernichtung dessen, was man eigentlich schützen wollte. Ein solches Kriegsbild war aus deutscher Perspektive eigentlich inakzeptabel. Denn die zentrale politische Aufgabe, Schutz des eigenen Landes und der eigenen Bevölkerung, wurde dadurch verfehlt. Gleichwohl beruhte die Planung auch der deutschen militärischen Führung noch auf Jahre hinaus auf dem frühzeitigen Einsatz von Nuklearwaffen (ebenda, S. 97 f.).

Als immer deutlicher wurde, dass Nukleareinsätzen in Europa auch für die amerikanische Bevölkerung eine Gefährdung bedeuteten, kam es nach Diskussionen zwischen amerikanischen Strategen und Politiker in den 1960er Jahren zu einer veränderten Strategie. Im Rahmen der „Flexiblen Reaktion“ sollten Angriffen nun durch konventionelle „Direktverteidigung“ auf einer angemessenen Intensitätsstufe begegnet werden. Wenn dieses für eine erfolgreiche Verteidigung nicht ausreichte, sollte durch vorbedachte (und kontrollierte) Eskalation dem Gegner das Risiko der gegenseitigen Vernichtung deutlich gemacht werden. Aus deutscher Perspektive beinhaltete jedoch dieses Konzept das gleiche Dilemma: auch ein konventioneller Krieg als Bestandteil der Strategie würde im dichtbesiedelten Deutschland wahrscheinlich so massive Schäden bewirken, dass das Ziel der Verteidigung verfehlt würde (ebenda, S. 103 ff.).

Aus solchen Überlegungen wurde die Formel vom „Kämpfen können, um nicht kämpfen zu müssen“ entwickelt, die das Denken von Politikern und Soldaten mehr und mehr prägte (ebenda, S. 81 ff.).

---

<sup>3</sup> Die erhebliche Problematik des Einsatzes von nuklearen Waffen kann hier nicht ausdiskutiert werden. Es wird auf die Darstellung bei von Krause 2013 verwiesen (S. 36 ff., 95 ff.). Auch das Phänomen der Abschreckung als intellektuell anspruchsvolles Konzept kann hier nicht umfassend erörtert werden. Dazu wird verwiesen auf von Krause 2015.

### **Tauschobjekt im Prozess der Wiedervereinigung**

Auch im Prozess der Wiederherstellung der deutschen Einheit spielte die Bundeswehr eine politische Rolle. Nachdem Bundeskanzler Kohl am 28.11.1989 mit einem Zehn-Punkte-Plan die Initiative in Richtung Wiedervereinigung ergriffen hatte, kam es zu intensiven Gesprächen, die in die 2+4 Verhandlungen einmündeten. Als ein „Schlüsselproblem“ (unter anderen) erwies sich der Umfang der künftigen Bundeswehr. In bilateralen Gesprächen, erst mit Präsident Bush, dann – im Kaukasus – mit Generalsekretär Gorbatschow suchte und fand der Bundeskanzler einen Kompromiss. Im 2+4-Vertrag (1990) wurde eine Obergrenze für die Bundeswehr von 370.000 Soldaten festgeschrieben (davon nicht mehr als 345.000 in den Land- und Luftstreitkräften). Diese Zahl war politisch gesetzt und nicht aus einer militärstrategischen Lagebeurteilung entstanden. Es gab im Zusammenhang mit der Festlegung insbesondere keine Bestandsaufnahme zur sicherheitspolitischen Lage eines geeinten Deutschlands und keine Bestimmung der künftigen Aufgaben der Bundeswehr. Im Prozess der deutschen Einheit waren die Streitkräfte für die Politik also kein Instrument für den militärischen Einsatz, sondern ausschließlich eine strategische Ressource, die im Ringen um Souveränität und Bündniszugehörigkeit – neben der Ressource Geld – als politisches „Tauschobjekt“ eingesetzt wurde (ebenda, S. 143 ff.).

Ab dem Tag der Wiedervereinigung erfolgte dann ein mehr symbolischer Einsatz der Bundeswehr: am 3. Oktober 1990 übernahm ein Kontingent der deutschen Luftwaffe die Aufgaben der Luftraumüberwachung („Air Policing“) über dem beigetretenen Teil Deutschlands, um die neu gewonnene deutsche Souveränität zu demonstrieren. Dieses Kontingent war nicht in die NATO-Strukturen integriert, um nicht die Bestimmungen des 2+4-Vertrages zu verletzen<sup>4</sup> (ebenda, S. 147 ff.).

Und der Bundeswehr kam in dieser Phase noch eine weitere Rolle zu, allerdings nicht im Rahmen der Außen-, sondern der Innenpolitik. Unter dem Slogan „Armee der Einheit“ organisierte die Bundesregierung eine Fülle von Maßnahmen, die ein möglichst schnelles Zusammenwachsen von Bundeswehr und Nationaler Volksarmee bewirken sollten. Damit wollte die Bundesregierung anderen politischen und gesellschaftlichen Bereichen erfolgreiche „Integration“ vorführen (ebenda, S. 150 ff.).

---

<sup>4</sup> Art. 5 des 2+4 Vertrages bestimmte, dass keine NATO-integrierten Verbände auf dem Gebiet der ehemaligen DDR stationiert sein durften, bis der Abzug der sowjetischen Truppen abgeschlossen war.

## 3.2 Rolle nach der Wiedervereinigung

### „Entdeckung“ der Rolle der Bundeswehr als Instrument zur Machtprojektion

Aus der Entstehungsgeschichte der Bundeswehr und ihrer fast vollständigen Integration in die NATO – so wurden alle Einsatzverbände der integrierten NATO-Kommandostruktur unterstellt und die Bundeswehr hatte keine eigene strategische und operative Führungsorganisation – folgte, dass sie ausschließlich zur Verteidigung im Bündnis befähigt war. Nun enthält das Grundgesetz allerdings schon seit 1949 in Art. 24,2 die Ermächtigung, sich in ein System kollektiver Sicherheit einzuordnen. Die Funktionslogik eines solchen Systems kann auch beinhalten, Kriege als Mittel der Politik gemeinsam zu verhindern sowie ggf. aktiv durch kollektive Maßnahmen zu beenden, zu denen auch militärische Maßnahmen zählen können. Dieses ist z. B. Bestandteil der VN-Charta. Spätestens mit dem Beitritt der beiden deutschen Staaten zu den VN (1973) wurde die Fixierung des Rollenverständnisses der Bundeswehr ausschließlich auf Verteidigung im Bündnis damit diskussionsbedürftig. Die Regierung Schmidt argumentierte jedoch, dass „verfassungsrechtliche Hindernisse“ einer Beteiligung an Friedenstruppen der VN im Wege stünden. Diese Position übernahm auch die Regierung Kohl und präziserte 1982 in einem Beschluss des Bundessicherheitsrates, dass militärische Einsätze der Bundeswehr außerhalb des NATO-Bereichs („out of area“) grundsätzlich nicht in Frage kämen, es sei denn, es läge ein Konflikt zu Grunde, der sich gleichzeitig als ein völkerrechtswidriger Angriff auf die Bundesrepublik darstellte. Dieser „sicherheitspolitische Konsensus“ war eine Position, die in der Gesellschaft breite Zustimmung fand (ebenda, S. 160). Da die VN jedoch von Deutschland (noch) keine Blauhelmsoldaten abforderte, blieb die Position zunächst politisch irrelevant. Die Bundeswehr beteiligte sich außerhalb des NATO-Gebiets weiterhin ausschließlich an Hilfseinsätzen, z. B. nach Hochwasser- oder Erdbebenkatastrophen.

Das änderte sich jedoch Ende der 1980er Jahre. 1987 baten die USA im 1. Golfkrieg die NATO-Partner, einschließlich Deutschland, um Entsendung von Kriegsschiffen in den Persischen Golf für Geleitschutz und zum Minenräumen zur Unterstützung der US-Marine. Unter Hinweis auf die angeblich verfassungsrechtlichen Schranken lehnte die Bundesregierung dieses ab. Statt dessen entsandte sie nach einer etwas chaotischen innenpolitischen Debatte Schiffe der Bundesmarine ins Mittelmeer, um amerikanische Einheiten dort zu entlasten. Damit deutete sich an, dass die deutsche Politik die Bundeswehr allmählich als ein Instrument der Außen- und Sicherheitspolitik betrachtete, das nicht nur symbolisch als Hebel zum Gewinnen von Einfluss im Bündnis und zur Sicherung des eigenen Staates eingesetzt werden konnte, sondern auch real zur Projektion von Macht in einer anderen Region.