Beiträge zur Friedensethik

31

Ludwig Jacob
Heinz-Gerhard Justenhoven (Hrsg.)

Wehrstruktur auf dem Prüfstand

Zur Debatte über die neue Bundeswehr

2. Auflage

Kohlhammer

Kohlhammer

Beiträge zur Friedensethik

Herausgegeben vom Institut für Theologie und Frieden
Soltausredder 20, 22885 Barsbüttel
Tel. 040/6708590, Fax 040/67085930

Band 31

Das Institut für Theologie und Frieden ist eine wissenschaftliche Einrichtung in kirchlicher Trägerschaft, die durch das Katholische Militärbischofsamt wahrgenommen wird.
Aufgaben und Zielsetzungen des Instituts sind:
—Forschung im Gesamtbereich Theologie/Ethik/Frieden
—Aufarbeitung historisch-politischer und sozialwissenschaftlicher Themen/Fragen unter theologisch-ethischer Perspektive
—Kooperation mit nationalen und internationalen Forschungs- und Dokumentationsstellen auf dem Gebiet der Friedensforschung

Ludwig Jacob
Heinz-Gerhard Justenhoven (Hrsg.)

Wehrstruktur auf dem Prüfstand

Zur Debatte über die neue Bundeswehr

2. Auflage

Verlag W. Kohlhammer

Die Deutsche Bibliothek — CIP-Einheitsaufnahme

Wehrstruktur auf dem Prüfstand : zur Debatte über die neue Bundeswehr / Ludwig Jacob/Heinz-Gerhard Justenhoven (Hrsg.). - 2. Aufl.- Stuttgart ; Berlin ; Köln : Kohlhammer, 1999
(Beiträge zur Friedensethik ; Bd. 31)
ISBN 3-17-016259-4

Zweite, unveränderte Auflage 1999

Alle Rechte vorbehalten
1998 W. Kohlhammer GmbH
Stuttgart Berlin Köln
Verlagsort: Stuttgart
Umschlag: Data Images GmbH
Gesamtherstellung:
W. Kohlhammer Druckerei GmbH + Co. Stuttgart
Printed in Germany

Einleitung

Das Konzept der Inneren Führung, das seit ihrem Aufbau in den fünfziger Jahren das Innere Gefüge der Bundeswehr konstituiert und bestimmt, zielt auf eine Integration der Armee in den demokratischen Rechtsstaat. Der Soldat versteht sich nach diesem Konzept als ein Staatsbürger, der in der Gesellschaft lebt, nicht abgeschottet von ihr oder im Gegenüber zu ihr. Durch die Einbindung der Streitkräfte in eine demokratische, rechtsstaatliche Grundordnung sollte die von den Vorgängerinnen der Bundeswehr bekannte Gefahr ausgeschlossen werden, daß sich die Armee zu einem Staat-im-Staate und damit zu einer Gefährdung der Demokratie im Inneren entwickeln könnte. So ist beispielsweise die soldatische Pflicht zum unbedingten Gehorsam dem Prinzip des verantworteten Gehorsams gewichen. Der einzelne Soldat ist gefordert, sich ein eigenes Urteil über die Befehle, die er gibt und ausführt, zu bilden und entsprechend Verantwortung für sie zu tragen. Angewendet auf die tägliche Führungspraxis will das Konzept der Inneren Führung die Beziehungen zu Vorgesetzten, Untergebenen und Kameraden in einem Geist der Achtung und Würde regeln und prägen.

Lebhaft und kontrovers diskutiert wird zur Zeit allerdings, ob zur Verwirklichung der Inneren Führung die Bundeswehr als Wehrpflichtarmee notwendige Bedingung ist. Gewiß hat der hohe Anteil Wehrpflichtiger wesentlich zur Integration der Bundeswehr in die Gesellschaft beigetragen. Fraglich bleibt allerdings die implizite Behauptung, die Wehrpflicht sei konstitutiver Bestandteil der Inneren Führung und wer die Wehrpflicht — aus welchen Gründen auch immer — zur Diskussion stelle, bringe leichtfertig auch die Innere Führung in Gefahr. Die zu diskutierenden Fragen lauten: Ist das Konzept der Inneren Führung so untrennbar mit der Idee der allgemeinen Wehrpflicht verbunden, daß mit einer Abschaffung der Wehrpflicht als Folge die Innere Führung nicht mehr zu gewährleisten ist? Oder lassen sich die entscheidenden Errungenschaften der Inneren Führung auch auf eine Bundeswehr übertragen, wenn die allgemeine Wehrpflicht ausgesetzt oder abgeschafft ist? Mit welcher Wehrform und Wehrstruktur lassen sich heutige und künftige Aufgaben der Bundeswehr, auch im Rahmen der Vereinten Nationen, adäquat bewältigen?

Eine gemeinsame Tagung des Instituts für Theologie und Frieden, des Bundes der Katholischen Jugend (BdKJ) und der Gemeinschaft katholischer Soldaten (GKS) beschäftigte sich mit diesem Fragekomplex, um mögliche Perspektiven aufzuzeigen, Schwerpunkte zu setzten und zu begründeten Ergebnissen zu gelangen. Der vorliegende Band besteht aus Beiträgen dieser Tagung sowie weiterführenden Texten und will als Beitrag zu der notwendigen Debatte um die Zukunft der Bundeswehr verstanden werden.

Der Marburger Politikwissenschaftler Wilfried von Bredow steckt mit einer Bestimmung der sicherheitspolitischen Gesamtlage in Europa den Rahmen für eine Diskussion über mögliche Änderungen der Wehrstruktur ab. Nach dem Ende des Ost-West-Konflik-

tes ist an die Stelle des einen, alles dominierenden Konfliktes eine Vielzahl regionaler Krisen, Konflikte und Kriege getreten. Wurde die Bundeswehr ursprünglich zur Landesverteidigung im Rahmen des westlichen Bündnisses aufgestellt, so ist heute Auftrag und Aufgabe der Bundeswehr wesentlich weiter gefaßt. Vom erweiterten Auftrag der Streitkräfte zu internationaler Friedenssicherung und dem sich deshalb wandelnden Bild des Soldaten weist Bredow den Weg zur Frage nach der adäquaten Wehrstruktur als einer politische Gestaltungsaufgabe.

Der Hamburger Staatsrechtler Michael Köhler untersucht die Legitimität der Wehrform. Er unterscheidet zwischen den Aufgaben der Landesverteidigung und denen der internationalen Friedenssicherung. Die allgemeine Wehrpflicht findet Grund und Grenze darin, daß der freiheitliche Staat seine Bürger zwangsweise nur in existentieller Gefährdung der freiheitlichen Rechtsordnung zur Landesverteidigung verpflichten darf Als Konsequenz dieser rechtsphilosophischen Überlegung weist Köhler die prinzipielle — nicht nur pragmatische — Unzulässigkeit der Verpflichtung von Wehrpflichtigen zu Einsätzen internationaler Friedenssicherung auf. Die Frage nach der adäquaten Wehrform für internationale Friedenssicherung läßt sich erst dann behandeln, so Köhler, wenn zuvor schlüssig beantwortet ist, in welche — auch innerstaatlichen — Konflikte die verfaßte Völkergemeinschaft einzugreifen legitimiert ist. Die von der Landesverteidigung streng zu unterscheidende Aufgabe der internationalen Friedenssicherung erfordert nach Köhler einen eigenständigen, freiwilligen Soldatentyp, der seine Aufgabe an einem als legitim auszuweisenden Ziel orientiert, nämlich der internationalen Rechtsdurchsetzung in Fällen allerschwerster Rechtsverstöße.

Ludwig Jacob, freier Mitarbeiter des Instituts für Theologie und Frieden sowie Lehrbeauftragter an der Führungsakademie der Bundeswehr, untersucht die Konsequenzen der sicherheitspolitischen Veränderungen für die Struktur der Bundeswehr. Die Akzentuierung der Landesverteidigung im Rahmen des NATO-Bündnisses während des Kalten Krieges ist in den letzten Jahren einer vielschichtigeren Aufgabenstellung gewichen. Die zunehmende Bedeutung von Einsätzen im Rahmen der Vereinten Nationen erfordert, so Jacob, den Aufbau integrierter multinationaler Verbände, der wiederum eine Änderung der Armeestruktur voraussetzt. Jacob bestimmt das veränderte Aufgabenprofil mit seinen weitreichenden Konsequenzen für das Selbstverständnis, die Ausbildung und die politische sowie ethische Bildung des Soldaten.

Hans Langendörfer SJ, Sekretär der Deutschen Bischofskonferenz, benennt einige Kriterien, die in einer Diskussion über die Wehrform als Maßstäbe dienen können. Sie fußen in grundlegenden friedensethischen Positionen der Katholischen Kirche. Jede Wehrform, so Langendörfer, muß sich am „Grundrechtsbezogenen Kriterium" messen lassen, das die Begründungsbedürftigkeit jeglicher Grundrechtsbeschränkung fordert. Wehrgerechtigkeit und Suffizienzkriterium sind nach Langendörfer aufeinander zu beziehen, damit die Betonung der Wehrgerechtigkeit nicht zur Mißachtung der Suffizienz führt, d.h. der Umfang der Bundeswehr mit Verweis auf die Wehrgerechtigkeit nicht das unbedingt notwendige Maß überschreitet. Anhand des Kriteriums der Integration geht

Langendörfer der Frage nach, ob und wie Integration und Demokratiebewußtsein auch in einer Freiwilligenarmee gefördert werden können.

Lothar Bendel, katholischer Theologe am Zentrum Innere Führung der Bundeswehr in Koblenz, fragt nach den Herausforderungen für die Innere Führung, die aus dem Wandel der Streitkräfte entstehen. Aus einer staatsethischen Perspektive stellt er die Innere Führung als Normenlehre vor, die in dem Spannungsfeld von Legalitätsforderung und Grundrechtsgewährleistung einerseits sowie funktionalen Erfordernissen militärischer Effizienz andererseits Sollensansprüche für das Innere Gefüge der Streitkräfte formuliert. Im Kontext der aktuellen Diskussion über neue Aufträge der Bundeswehr arbeitet Bendel heraus, daß es keine effiziente Auftragserfüllung für Streitkräfte ohne die Bindung an Recht und Moral gibt. Mithin hängt die Frage der Effizienz der Bundeswehr gerade bei internationalen Friedensmissionen nicht primär am „Kämpfer", sondern an der Legitimität von Auftrag und Durchführung. Das bedeutet, daß gerade eine veränderte Wehrstruktur — eine Freiwilligenarmee mit internationalen Friedenssicherungsaufgaben — die prinzipiellen Forderungen des Konzeptes der Inneren Führung verwirklichen muß.

Ludwig Jacob Heinz-Gerhard Justenhoven

Inhalt

Einleitung 5

Wilfried von Bredow
Sicherheitspolitik, Streitkräfte und Wehrstruktur
vor den Herausforderungen einer turbulenten Weltordnung 11

Michael Köhler
Landesverteidigung, internationale Friedenssicherung und
soldatischer Dienst 25

Ludwig Jacob
Die Bundeswehr im Strukturwandel 41

Hans Langendörfer SJ
Welche Aspekte sind der Kirche in ihren Äußerungen zur Wehrform wichtig? 65

Lothar Bendel
Die Legitimität von Streitkräften im demokratischen Rechtsstaat.
Thesen zur Konzeption „Innere Führung" 73

Sicherheitspolitik, Streitkräfte und Wehrstruktur vor den Herausforderungen einer turbulenten Weltordnung

Wilfried von Bredow, Marburg

Politische Urteilskraft erweist sich dadurch, daß sie in Zeiten raschen Wandels und wachsender Unübersichtlichkeit zwei Arten von Versuchungen widersteht. Die erste und attraktivere dieser beiden Versuchungen besteht darin, die Veränderungen der Gegenwart als säkulare Epocheneinschnitte zu dramatisieren und die absolute Neuheit und Andersartigkeit der nunmehr beginnenden Ära zu proklamieren: Nichts ist mehr so wie früher.

Die zweite Versuchung flüstert uns genau das Gegenteil ins Ohr — nichts habe sich wirklich verändert, alles könne so weitergehen wie bisher, *business as usual.*

Mitten in einem nachhaltigen Schub *ökonomischer und politischer* Globalisierung' und nach dem Ende des Ost-West-Konflikts sind in der Tat eine Reihe von Orientierungen früherer Jahre obsolet geworden, und wir müssen, nicht zuletzt im Kontext internationaler Beziehungen, mit beträchtlicher Unübersichtlichkeit fertig werden. Verfolgt man die Debatten über die unsere Thematik einschließenden Themenkreise, trifft man leider viel zu häufig auf eine der beiden eben skizzierten Sicht- und Verhaltensweisen. Dabei ist zuzugestehen, daß es wirklich schwierig ist, die Dimensionen und die Wucht der gegenwärtigen und künftigen Herausforderungen an die Sicherheitspolitik und, darin eingebunden, an die Militärpolitik eines Landes wie Deutschland oder seiner Nachbarstaaten und Verbündeten zu ermessen.

Patentrezepte jedenfalls kann niemand im Ernst anbieten oder verlangen wollen.

Die folgenden Ausführungen sollen als *Propädeutik* jener sicherheitspolitischen Diskussion verstanden werden, in der es um die für die zivile Gesellschaft, für das politische System und für die Streitkräfte gleich wichtige Grundfrage nach der künftigen Wehrstruktur geht. Das Wort Propädeutik kann man hier mit Ausdrücken wie *Vorüberlegungen zu ..., Anregungen für ..., oder Einführung in ...* übersetzen.

1. Zum Ansatz und zur Terminologie

Es ist günstig, wenn man nicht gleich falsch verstanden werden will, seinen Ansatz und seine Haupt- und Schlüsselbegriffe genau zu umreißen. Ein wenig dröge ist das schon, zugegeben. Jedoch besteht die Nützlichkeit eines solchen Begriffskatalogs in erhöhter Denktransparenz und folglich darin, daß man bei den anschließenden konzeptionellen,

Es ist heute zwar üblich, Globalisierung nur unter ökonomischen Gesichtspunkten zu betrachten, jedoch unterschlägt eine solche Sichtweise andere wichtige und folgenreiche Dimensionen dieser Entwicklung.

d.h. also den eigentlich spannenden Überlegungen immer wieder überprüfen kann, ob die geäußerten Vorstellungen auf den gleichen oder eben auf anderen Voraussetzungen beruhen. Aneinander vorbeireden ist keine Kunst, bringt aber auch keine tieferen Einsichten.

Ansatzpunkt der folgenden Überlegungen ist die Politik von *Staaten im* internationalen System. Staaten bilden die sichtbarste und — jedenfalls für unsere Thematik — wichtigste Kategorie von Akteuren im internationalen System, jedoch beileibe nicht die einzige. In neueren politikwissenschaftlichen Theoriedebatten über internationale Beziehungen wird seit ein paar Jahren der „Staatenwelt" häufig eine „transnationale Welt" gegenübergestellt, in der nicht-staatliche Akteure ihre Ziele und Interessen verfolgen, unabhängig von den Zielen und Interessen der Staaten, zuweilen in Verbindung damit, nicht selten aber auch in Opposition dazu[2]. In der Tat gibt es mannigfache Überschneidungen der Handlungshorizonte staatlicher und nicht-staatlicher Akteure.
Das betrifft auch die *Sicherheitspolitik* von Staaten, den klassischen Politikbereich staatlicher Politik. Sie umfaßt alle politischen Aufgaben, Ziele, Handlungen und Instrumente eines Staates zum Zwecke des Schutzes vor bestandsbedrohenden Eingriffen von außen[3] in das Gefüge der staatlich-gesellschaftlichen Ordnung. Für Staaten mit demokratischer Verfassung umfaßt Sicherheitspolitik auch alle Maßnahmen zur Sicherung der *Freiheit der Eigenentwicklung*[4] *der demokratischen Gesellschaft.*
In der Staatenwelt bedeuten Bedrohungen von außen nach herkömmlichem Verständnis meist Androhungen militärischer Gewalt. Dies gilt auch heute, jedoch schon lange nicht mehr mit Ausschließlichkeit. Unter dem Vorzeichen von Globalisierungs und wachsender (asymmetrischer) Interdependenz von Akteuren haben Bedrohungen anderer Art (ökonomische, ökologische, technologische, sozio-kulturelle) an Bedeutung gewonnen. Ihnen kann staatliche Sicherheitspolitik nicht mit überlieferten Strategien und Instrumenten begegnen. Aus einer anderen Perspektive betrachtet: Die Fähigkeit eines Staates zur Demonstration und zum Einsatz von Machtb in der internationalen Politik basiert heute auf einer breiten Palette von Instrumenten. Die Streitkräfte gehören dazu; sie

---

2 Ausführlich dazu: Wilfried v. Bredow, Turbulente Weltordnung. Internationale Politik am Ende des 20. Jahrhunderts, Stuttgart 1994.

3 Es gibt neben der nach außen gerichteten Sicherheitspolitik auch eine interne, neben der „äußeren Sicherheit" auch eine „innere Sicherheit". Diese Ebene bleibt jedoch in unserem Zusammenhang weitgehend aus dem Blickfeld.

4 Dieser Begriff geht auf Richard Löwenthal zurück, für den „die Bewahrung der staatlichen Identität sinnvoll nichts anderes meinen kann als die Sicherung der fortgesetzten inneren Selbstbestimmung, die Freiheit der gesellschaftlichen Eigenentwicklung eines Volkes."
Richard Löwenthal, Freiheit der Eigenentwicklung, in: Ulrich Scheuner u.a., Außenpolitische Perspektiven des westdeutschen Staates, Bd. 1: Das Ende des Provisoriums (Schriften des Forschungsinstituts der Deutschen Gesellschaft für Auswärtige Politik, Bd. 30/1), München u. Wien 1971, 11.

5 Unter *Globalisierung* wird hier allgemein die rapide zunehmende und potentiell planetarische Dimensionen erreichende Vernetzung der Lebens- und Arbeitsbereiche einer ständig wachsenden Zahl von Individuen verstanden.

6 *Macht* bedeutet hier die Fähigkeit eines Staates, seine nationalen Interessen in der internationalen Politik durchzusetzen, was sich im Zeichen von Globalisierung vor allem in der Einprägung der eigenen Definitionen sozialer und politischer Sachverhalte und Vorgänge in die Wahrnehmungsmuster und Handlungsabsichten anderer Staaten äußert. Vgl. Wilfried v. Bredow/Thomas Jäger, Neue deutsche Außenpolitik. Nationale Interessen in internationalen Beziehungen, Opladen 1993, 79.

nehmen einen besonderen Platz ein, haben jedoch einiges von ihrer früheren Vorzugsstellung eingebüßt.
Militärpolitik ist deshalb nur ein Teil von Sicherheitspolitik, nämlich jener, der sich mit der Aufstellung, dem Unterhalt, dem Auftrag der Streitkräfte befaßt, sowie ihren Veränderungen infolge internationaler Militärverträge wie Bündnisse oder Verträgen zur Rüstungskontrolle und Rüstungsreduzierung. Militärpolitik setzt sicherheitspolitische Vorgaben um.
Grundlage der Militärpolitik eines Staates ist seine *Wehrverfassung,* die Summe aller verfassungsrechtlichen Bestimmungen über die Aufstellung, Führung und Verwendung der Streitkräfte[7]. Das Wehrsystem oder die *Wehrform* „umfaßt die Art der Gewinnung und Ergänzung des Personals für die Streitkräfte." Wehrverfassung und Wehrform bilden die *Wehrstruktur,* aus welcher sich „Organisation, Personalaufbau und das Ausbildungs- und Bildungssystem der Streitkräfte" ergebens.
Im Diskurs über Militär und Politik trifft man fast durchgängig auf eine Art Arbeitsteilung zwischen denen, die sich mit den internationalen, außenpolitischen und militärstrategischen Aspekten dieses Themas beschäftigen, und jenen, deren Hauptaugenmerk auf seinen innenpolitischen und inner-organisatorischen Aspekten liegt. Das ist nicht besonders sinnvoll, da beide zusammengehören und ihre künstliche Trennung Fehlwahrnehmungen begünstigt.

2. Neue Ausrichtung der Sicherheitspolitik im Zeichen der Globalisierung

In sicherheitspolitischer Nahsicht bedeutet das Ende des Ost-West-Konflikts die Überwindung einer Konfrontation, die wegen ihrer ideologischen Schärfe und der überreichlichen Ausstattung ihrer Protagonisten mit Waffen hochgefährlich war (und das trotz der Zähmungsfunktion, die sich aus der Existenz und der Verteilung der Nuklearwaffen ergab). Aus Anlaß des Treffens der Staatschefs der Mitgliedsstaaten der KSZE im November 1990 in Paris wurde von den 22 Staaten der NATO und des Warschauer Pakts eine „Gemeinsame Erklärung" abgegeben, in der es am Anfang heißt: „Die Unterzeichnerstaaten erklären feierlich, daß sie in dem anbrechenden neuen Zeitalter europäischer Beziehungen nicht mehr Gegner sind ..."[9]
Dieser tiefgreifende Wandel der sicherheitspolitischen Situation hat für alle europäischen Staaten beträchtliche Auswirkungen. Vor dem Hintergrund der verschiedenen Abkommen zur Rüstungskontrolle und -reduzierung zwischen den Nuklearmächten und den Staaten Europas verliert der „klassische" Auftrag der Streitkräfte, die Verteidigung des nationalen Territoriums gegen äußere Bedrohungen seitens der angrenzenden Nachbarn und ihrer Verbündeten, an Dringlichkeit. Es bahnt sich für den Kontinent eine Art

---

7 Vgl.: Wehrstruktur-Kommission der Bundesregierung, Die Wehrstruktur in der Bundesrepublik Deutschland. Analysen und Optionen, Bonn 1972/73, 374.
8 Weißbuch 1971/1972. Zur Sicherheit der Bundesrepublik Deutschland und zur Entwicklung der Bundeswehr, Bonn 1971, 222.
9 Das Dokument ist mehrfach abgedruckt worden, u.a. bei: Wilfried v. Bredow, Die Zukunft der Bundeswehr. Gesellschaft und Streitkräfte im Wandel, Opladen 1995, 101.

kollektiver Sicherheit an. In den Worten des „Weißbuch 1994" ausgedrückt: „Die Gefahr einer groß angelegten und existenzbedrohenden Aggression ist überwunden. Deutschlands territoriale Integrität und die seiner Verbündeten ist militärisch auf absehbare Zeit nicht existentiell bedroht."[10]Dieser Sachverhalt, der in den Jahrzehnten vor Ende des Ost-West-Konflikts bereits die Beziehungen der westeuropäischen Staaten untereinander kennzeichnete", sieht sich zwar in osteuropäischer Perspektive anders, nämlich doch noch erheblich unsicherer als in Westeuropa an. Jedoch ist auch dort, unangesehen der Auseinandersetzungen im ehemaligen Jugoslawien und in einigen Staaten der GUS, ein für die Organisation der Streitkräfte folgenreicher Umdenkprozeß zu beobachten. Er läuft darauf hinaus, die Verteidigung des Territoriums gegen einen Angriff von außen auf der Prioritätenskala der Aufgaben für die Streitkräfte nach hinten zu setzen.

Das bedeutet nun aber nicht, wie manch einer 1990 gemeint haben mag, daß man die Streitkräfte in ihrem Umfang nicht nur deutlich reduzieren, sondern am besten gleich ganz abschaffen könne. Eine Makro-Region wie Europa bleibt eingebunden in globale Sicherheitskonstellationen, und die sehen, jetzt aus sicherheitspolitischer Panoramasicht betrachtet, ziemlich prekär aus. Meine These hierzu lautet, daß die auf diesem Felde zu beobachtenden kurz- und mittelfristigen Entwicklungen die Quantität und auch die Intensität lokal fokussierter organisierter Gewalt anwachsen lassen. Zugleich wächst die Gefahr, daß solche territorial eng begrenzten Krisenherde jederzeit horizontal eskalieren können. Globalisierung bedeutet eben auch, daß Bedrohungen der Sicherheit sich immer schwerer lokal eindämmen lassen.

Eine besondere Schwierigkeit liegt dabei auch darin, daß das internationale System insgesamt schwieriger zu überschauen ist, seit die bipolare Ordnungsstruktur des Ost-West-Konflikts zunächst ihre Gestaltungskraft immer mehr verloren hat und dann vollends verschwunden ist. Diese Unübersichtlichkeit schlägt sich in Lagebeurteilungen wie etwa der folgenden nieder: "Auch in der Mitte der 90er Jahre ist eine klare Definition künftiger Anforderungen und detaillierter Vorgaben für die Strukturierung deutscher Streitkräfte wegen der begrenzten Überschaubarkeit der politischen Lageentwicklung in Europa noch relativ schwierig. Heute kann man allenfalls davon ausgehen, daß umfassende militärische Bedrohungslagen, wie in der Vergangenheit, mit großer Wahrscheinlichkeit nicht zu erwarten sind und daß künftige Krisen und Konflikte vorrangig begrenzten Charakter haben werden. Wo und wie diese entstehen werden, welche Eskalationsgefahren mit ihnen verbunden sein können und welche militärischen Anforderungen sich zur Konfliktregelung stellen, ist jedoch kaum vorhersehbar."[12]Dies trifft freilich nicht nur

---

10 Weißbuch 1994. Weißbuch zur Sicherheit der Bundesrepublik Deutschland und zur Lage und Zukunft der Bundeswehr, Bonn 1994, 23.

11 Seit der Entstehung moderner Staaten in der frühen Neuzeit gehörten militärisch ausgetragene Konflikte zwischen Großbritannien, Frankreich und den verschiedenen deutschen Staaten sozusagen zum politischen Alltag. Fast keine Generation blieb davon verschont. Nach 1945 ist dies anders geworden. Heute kann man sich einen Krieg etwa zwischen Frankreich und Deutschland überhaupt nicht mehr vorstellen.

12 Wolfgang Heydrich, Sicherheitspolitische und militärische Aufgabenstellungen für die Bundesrepublik Deutschland, in: W. Heydrich / H.-D. Lemke / J. Rohde (Hrsg.), Die Bundeswehr am Beginn einer neuen Epoche. Anforderungen an die Streitkräfte und ihre rüstungsindustrielle Basis, Baden-Baden 1996, 27.

für Deutschland und die Bundeswehr zu, sondern gehört nunmehr gewissermaßen zu den jedenfalls mittelfristig nicht abschaffbaren, ubiquitären Begleitbedingungen sicherheits- und militärpolitischer Überlegungen und Handlungen.
Daß man sich nun aber wegen dieser Schwierigkeit eine Denkpause gönnen und für einen längeren Zeitraum nichts tun könne oder zu tun brauche, dieser Ausweg steht uns nicht offen. Denn Konflikte, Krisen und Kriege spielen sich vor unseren Augen ab und erfordern, daß sich auch die nicht oder scheinbar nicht direkt betroffenen Staaten dazu verhalten. Und innerhalb der Staaten, insbesondere der westlichen, gibt es eine permanente Auseinandersetzung um die Frage, wieviel öffentliche Ressourcen so für die Aufrechterhaltung und Entwicklung der Streitkräfte ausgegeben werden sollen, daß ein Höchstmaß an Kosten-Nutzen-Effektivität erreicht wird.

2.1. Zu den neuen sicherheitspolitischen Herausforderungen

Der Schlüsselbegriff lautet hier: *Globalisierung.* Als eines ihrer wichtigsten Kennzeichen kann man den kräftigen Aufwuchs von (asymmetrischer) Interdependenz zwischen immer mehr Akteuren auf dem Planeten ausmachen. *Asymmetrische Interdependenz* meint: Die Akteure geraten zunehmend in gegenseitige Abhängigkeit (ökonomisch, ökologisch, politisch), werden zunehmend miteinander verflochten, wobei der Grad von Abhängigkeit und Verlust von Handlungsautonomie zwischen den einzelnen Akteuren enorme Schwankungsbreite besitzt.
Zum Erkennen bestimmter Sachprobleme und zu ihrer Bearbeitung braucht es einen ständig wachsenden Aufwand an internationalen Organisationen, internationaler Diplomatie auf multilateraler Ebene und internationaler Abkommen (internationaler Regime in politikwissenschaftlicher Terminologie).
Vor diesem Hintergrund macht ein *enges* Sicherheitskonzept, also etwa eines, das auf das eigene Territorium und auf seine Verteidigung gegen militärische Bedrohungen konzentriert bleibt, keinen Sinn mehr. Angemessen ist hingegen ein *weites* Sicherheitskonzept mit einem planetarischen Horizont und einem Bedrohungskatalogu, in dem auch nicht-militärische Bedrohungen oder gemischt militärisch/nicht-militärische Bedrohungen aufgeführt werden. Dieser Katalog ist ziemlich lang und umfaßt z.B. die Konsequenzen forcierter Wanderungsbewegungen auf anderen Kontinenten ebenso wie den auf medien-trächtige Schauplätze ausweichenden Terrorismus, die allgemeinen Folgeeffekte für „Unbeteiligte" von ökologischen Zerstörungen zwecks Schädigung eines bestimmten Konfliktgegners, Auseinandersetzungen um lebenswichtige Ressourcen (Wasser) oder andere Rohstoffe, von deren stetigem Zulauf die eigene Wirtschaft abhängt.
Endlich muß in diesem Kontext auch eine andere Dimension eines solcherart erweiterten Sicherheitskonzepts zur Sprache kommen. Diese scheint in der öffentlichen Debatte über künftige Aufgaben von Streitkräften sogar die meiste Aufmerksamkeit auf sich gezogen -zu haben. Es geht um die moral-politische Vorstellung, daß seitens der *Staa-*

[13] Ich folge hier nicht dem Mode gewordenen Sprachgebrauch, wonach *Bedrohung* durch *Risiko* ersetzt wird.

tengemeinschaftm immer dann eine Verpflichtung zum Eingreifen in einen lokalen oder regionalen Konflikt besteht, wenn dieser Konflikt bestimmte Schwellen der Grausamkeit übersteigt. Man muß das ein wenig vage ausdrücken, weil es in der Tat keine verbindliche *Interventions-KasuistiV*[5] gibt, so daß jenes Überschreiten der Schwellen gewissermaßen noch zumutbarer Grausamkeit eine Angelegenheit der Wahrnehinung und Interpretation von Beobachtern ist. Die mit der Beobachtung solcher Konflikte sich gerne beauftragenden Akteure sind die (oder jedenfalls bestimmte) Medien. Die Wirkung von deren Berichterstattung, insbesondere der von Bildmedien, läßt sich allerdings kaum überschätzen.
Globalisierung heißt auch: planetarische Life-Berichterstattung. Von ihr gehen Impulse aus, die in den Gesellschaften nicht selten zu einem öffentlichen Druck auf die Regierungen führen, den wahrgenommenen Grausamkeiten qua militärischer Intervention ein Ende zu machen. Selbstverständlich vermischen sich diese Motive mit solchen der Regierungen, nicht von populistischer Moralpolitik oppositioneller Gruppen überholt zu werden. Beides kann, muß aber nicht kompatibel sein mit dem nationalen Interesse des Staates, das häufig allerdings nur einen indirekten Bezug zur in Frage stehenden Krisenregion hat.

Friedensmissionen, dieser Begriff umfaßt alle Arten solcher Intervention[16], gelten seit 1989/90 als vorrangige Aufgaben der Streitkräfte europäischer Staaten. Zum Ausdruck gebracht wurde das z.B. von den Mitgliedsstaaten der WEU in ihrer Petersberg-Erklärung vom 19.6.1992[17]. Danach sind militärische Aktionen der WEU (auf der Grundlage bestimmter politischer Voraussetzungen, die in der Erklärung genauer spezifiziert werden) für folgende Fälle vorgesehen: humanitäre Aufgaben und Rettungseinsätze, friedenserhaltende Maßnahmen, Kampfeinsätze bei der Krisenbewältigung einschließlich Maßnahmen zur Herbeiführung des Friedens.
Die Palette der Einsatzarten, die hinter diesen eher glatten Worten aufscheint, ist überaus breit. Weil das so ist, gibt es bereits eine rasch weiter anwachsende Bibliothek von militärfachlichen, politischen und sozialwissenschaftlichen Beiträgen zur Beschreibung und Analyse solcher Friedensmissionen.[18]
Hier nun sind wir auf den Kern der neuen Herausforderungen an Sicherheits- und Militärpolitik sowie an die bestehende Wehrstruktur der Bundesrepublik Deutschland gestoßen. Denn die meisten dieser Einsatzarten unterscheiden sich nachhaltig von den beiden

---

14 Ein immer dann verwendeter Begriff, wenn die Einigkeit und Einvemehmlichkeit der Staaten und ihrer öffentlichen Meinungen betont werden soll. Vermutlich wird er also öfter gebraucht, als der damit bezeichnete Sachverhalt erreicht ist.

15 Dieser Begriff geht auf Dieter Senghaas zurück.

16 Als programmatische Schrift für die Ausweitung solcher Missionen vgl. Boutros Boutros-Ghali, Agenda für den Frieden. Dieses Programm wurde vom damaligen Generalsekretär der Vereinten Nationen im Juni 1992 vorgelegt. Es enthält neben ein paar utopischen Empfehlungen auch eine Menge plausibler Vorstellungen über die Organisation planetarischer Friedenssicherung.

17 Vgl. Weißbuch 1994, 60f.

18 An dieser Stelle kann ich mir die Bemerkung nicht verkneifen, daß in Deutschland sozialwissenschaftliche Beiträge zu dieser Thematik offenbar wenig geschätzt werden. Andernfalls hätte es vielleicht ein Echo gegeben auf meinen Appell: Wilfried v. Bredow, Friedens-Soldaten beobachten, in: Europäische Sicherheit, 1-1. 1/1997, 22-24.

großen Aufgaben der Bundeswehr in den Jahren 1955 bis 1990. Damals war sie Element der Abschreckung des Westens gegen eine militärische Bedrohung seitens des Warschauer Pakts, und zugleich war es ihre Aufgabe, die Unversehrtheit des Territoriums der Bundesrepublik und ihrer Verbündeten gegen einen Angriff zu bewahren oder wenigstens wiederherzustellen. Der Abschreckungsauftrag besaß dabei eindeutige Priorität: *Kämpfen können, um nicht kämpfen zu müssen* und *Der Ernstfall ist der Frieden* lauteten die entsprechenden Slogans.
Dies hat sich verändert. Bei Friedensmissionen werden die Soldaten auch kämpfen müssen; allerdings müssen sie auch vieles mehr können. Friedensmissionen setzen ein verändertes, nämlich um etliche Komponenten erweitertes Selbst- und Berufsbild vom Soldaten voraus.

2.2. Das neue Bild des Soldaten

Weil Globalisierung kein überall sich mit der gleichen Intensität durchsetzender Vorgang ist, darf man bei seinen Reflexionen über die durch sie bewirkten Veränderungen nicht aus dem Auge verlieren, daß auch in Zukunft eine große Zahl überlieferter Institutionen und Verhaltensweisen weiterbestehen bzw. weiter attraktiv sein werden. Insofern sind die vor uns liegenden Jahrzehnte von einer unebenen Gleichzeitigkeit gekennzeichnet, gerade auch im Bereich des Einsatzes gewaltsamer Mittel zur Durchsetzung politischer Interessen.
Dies sei einem Porträt der „neuen Streitkräfte" vorausgeschickt, das vor einiger Zeit mit einiger Emphase von dem Schweizer Militärschriftsteller Gustav Däniker gezeichnet wurde. Es handelt sich dabei um die Streitkräfte von westlichen, demokratischen Staaten mit weltpolitischen Ordnungsfunktionen.
Däniker faßt seine Vorstellung über den „Paradigmenwechsel im strategischen Denken" in sieben Thesen zusammen. Sie werden hier leicht umformuliert und so zusammengefaßt:
Streitkräfte müssen Präventions-, Interventions- und Ordnungsfunktionen erfüllen können; Abschreckungs- und Kampfaufgaben rücken an die zweite Stelle. Der Einsatz der Streitkräfte zielt nicht auf den militärischen Sieg, vielmehr auf die Schaffung einer Konstellation, in welcher es den verfeindeten Parteien möglich wird, zu einem politischen modus vivendi zu gelangen. Der Endzweck des militärischen Einsatzes (der intervenierenden Parteien) liegt in der Aussöhnung der Kriegsgegner. Das impliziert eine engstmögliche Verknüpfung von militärischen mit politischen Aspekten der Aktion. Auch rangniedrige Soldaten müssen die politische Komplexität ihres Einsatzes erkannt haben und sich ihr entsprechend verhalten. Flexibilität und Multifunktionalität sind deshalb ebenso wichtig wie Feuerkraft und Gefechtsfeldbeweglichkeit. Im übrigen überschneiden sich Einsätze dieser Art mit denen von Gendarmerien und Polizisten. „Die Mission des Soldaten des 21. Jahrhunderts heißt: Schützen, Helfen, Retten! Sein Leitbild ist sein immer gezielterer und wirksamerer Beitrag an der Friedenswahrung oder Friedenswiederherstellung sowie an der Sicherung eines lebenswerten Daseins der Völker."[19]

[19]Gustav Däniker, Wende Golfkrieg. Vom Wesen und Gebrauch künftiger Streitkräfte, Frankfurt/ Main 1992, 170f.

Dies ist freilich sehr zugespitzt formuliert. Die überlieferten Züge des Berufsbildes Soldat werden nicht wertlos, im Gegenteil. Das neue Bild des Soldaten schließt sie ein, kombiniert sie mit jenen, die nunmehr besonders gefragt sind. "Mehr als je zuvor sind wir gefordert, die Flexibilität und Mobilität moderner Streitkräfte zu fördern und zu nutzen."[20]

Flexibilität und Mobilität sind nötig, weil die Konstellationen, in welchen die Streitkräfte eingesetzt werden, enorm vielfältig sind. Man kann die hier zu beachtende Bandbreite ganz gut anhand der verschiedenen Einsätze von UNO-Blauhelmen oder der OSZE-Missionen studieren, an denen Soldaten beteiligt waren.[2]Inner-organisatorische Anstrengungen der Streitkräfte und technologische Entwicklungen bei Bewaffnung und Ausrüstung der Soldaten bewirken zusammen solche Flexibilität und Mobilität. An den individuellen Soldaten werden hier deutlich erhöhte Anforderungen gestellt (gleichviel, welchen Dienstrang er oder sie bekleidet)[22].

An einem äußerlichen Datum von Friedenseinsätzen läßt sich erkennen, daß dieses erhöhte Anforderungsprofil in der Tat auch das soldatische Selbstverständnis verändert. In der Regel nämlich wird es sich um multilaterale Einsätze handeln, bei denen Soldaten unterschiedlicher nationaler Streitkräfte zusammenwirken müssen, und zwar nicht nur auf den Kommandoebenen, sondern auch vor Ort, im Truppenalltag.

Nun sind internationale Kooperation und das Zusammenwirken in Bündnissen den Streitkräften nichts Neues. Aber bisher hat es sich dabei[23]um ein Zusammenwirken von nationalen Streitkräften im Kontext kompatibler nationaler Interessen gehandelt. Sah man sie durch das Zusammenwirken befördert, verstärkten die Staaten es[24]; blieb diese Förderung aus oder wurde sie als ungenügend empfunden, lockerte man sie wieder[25].

Bei den gegenwärtigen und künftigen Friedensmissionen geht es aber um etwas anderes, nämlich um die Wahrnehmung einer humanitär oder aus dem Interesse an der Aufrechterhaltung oder Wiederherstellung einer global legitimierten Ordnungsstruktur heraus begründenden, multilateralen[26]Aktion. Selbstverständlich beteiligen sich die Staaten an solchen Aktionen aus ihrem nationalen Interesse heraus. Von Idealismus und moralischer Politik ist auf der Ebene staatlicher Willensbildung *intern*[27]kaum die Rede, das

---

20 Klaus Naumann, Die Bundeswehr in einer Welt im Umbruch, Berlin 1994, 133.

21 Zu letzteren vgl.: Institut flir Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg (Hrsg.), OSZE Jahrbuch, Bd. 2: 1996, Baden-Baden 1996.

22 Dieser Sachverhalt wird auch in einigen neueren Sammelwerken reflektiert, z.B. in: Paul Klein/ Jürgen Kuhlmann/Horst Rohde (Hrsg.), Soldat — ein Berufsbild im Wandel, Bd. 2: Offiziere, Bonn u. Dortmund 1993; Uwe Hartmann/Christian Walther (Hrsg.), Der Soldat in einer Welt im Wandel. Ein Handbuch ffir Theorie und Praxis, München u. Landsberg am Lech 1995.

23 Dies gilt für den Zeitraum der letzten 200 Jahre in Europa, denn vorher gab es auch hier nicht eine so enge Anbindung der Soldaten an den Nationalstaat.

24 Vgl. das Interesse der Bundesrepublik Deutschland, im Ost-West-Konflikt in die sicherheitspolitische Kooperation der NATO fest eingebunden zu sein.

25 Vgl. das Desinteresse Frankreichs seit den frühen sechziger Jahren, in die militärische Integration der NATO einbezogen zu sein.

26 Oder, wie es mit überschießendem Pathos oft heißt: „im Namen der Staatengemeinschaft".

27 Das schließt keineswegs aus, daß es erstens in diesem Staat und transnational Gruppen mit sehr wirkungsvollem humanitärem Engagement gibt *(Medecins sans fivntieres,* um nur eine zu nennen) und daß zweitens die Regierungen demokratischer Staaten ihrer Entscheidung, sich an solchen Interventionen zu beteiligen, die Akzeptanz der Öffentlichkeit häufig mit moralischen Gründen zu sichern versuchen. Sie sind damit auch durchaus erfolgreich. Wie der Fall des amerikanischen Rück-

wäre auch eher ein bedenklich stimmendes Zeichen, denn so tief die Zäsur 1989/90 auch gewesen ist — die Natur von Politik und den Kern des Politischen hat sie nicht verändert. Wohl aber den Definitionshorizont für die Bestimmung des nationalen Interesses von in immer nachhaltigere Interdependenz verstrickte Staaten.

3. Konsequenzen für die Wehrstruktur demokratischer Staaten

An dieser Stelle ist vielleicht eine einschränkende Bemerkung angebracht, nämlich über den eingeschränkten Wert einer generalisierenden Betrachtung von Entwicklungen in einer großen Gruppe von Staaten und Gesellschaften. Diese Gruppe, die demokratischen Staaten „des Westens" ist zwar ziemlich eindeutig als von bestimmten Gemeinsamkeiten gekennzeichnet zu identifizieren. Jedoch gibt es innerhalb dieser Staatengruppe eine Vielzahl von Differenzierungen, die etwa auf der geostrategischen Lage, auf der politischen und militärischen Kultur oder auf dem Platz der einzelnen Staaten auf einer plausibel konstruierten internationalen Rangskala beruhen. Auch wenn sie alle gemeinsam mit den Herausforderungen der Globalisierung konfrontiert sind, so verfügen sie dennoch über ganz unterschiedliche Mittel und Möglichkeiten, auf sie zu reagieren. Die Sicherheitspolitik der USA sieht demgemäß ganz anders aus als die seines nördlichen Nachbarn Kanada, um nur ein Beispiel zu nennen.

3.1. Europäische Entwicklungen

Die Auseinandersetzung über die adäquate Wehrstruktur eines der westlich-demokratischen Staaten sollte *erstens* nicht ohne die Einbeziehung seiner jeweiligen politischen und militärischen Kultur verlaufen. Sie sollte *zweitens* nicht nur auf die Wehrformen konzentriert sein, sondern die jeweilige Wehrverfassung mit in den Blick nehmen. Und *drittens* sollte sie möglichst davon Abstand nehmen, mit Alternativen zu argumentieren, die es eigentlich gar nicht gibt.
Nach dieser Vorbemerkung soll an dieser Stelle ein kurzer Überblick über die gegenwärtige Entwicklung in den NATO-Staaten folgen. Von diesen haben Großbritannien, Kanada und die USA seit langem Berufsarmeen. Am interessantesten dürfte für unsere gegenwärtige Diskussion der Fall der USA sein, die die Wehrpflicht zu Beginn der siebziger Jahre, auch als Folge des verlorenen Vietnam-Kriegs, abschafften. Dies geschah in einer Situation tiefer inner-organisatorischer Verunsicherung und Demoralisierung, jedenfalls was das Heer betrifft. Innerhalb von knapp zwei Jahrzehnten ist nicht nur dieser Zustand vollständig überwunden worden; auch all jene Befürchtungen, die 1973 die Einführung der *All Voluntary Force* in den USA begleiteten, haben sich als falsch erwiesen.
Für viele überraschend erfolgte am 22. 2. 1996 die Ankündigung des französischen Staatspräsidenten Chirac, die französischen Streitkräfte innerhalb der nächsten sechs Jahre in eine Berufsarmee umzuwandeln. Die französische Öffentlichkeit hat diese Entscheidung, wie diesbezügliche Meinungsumfragen in den folgenden Monaten zeigen,

zugs aus Somalia zeigt, kann diese Akzeptanz durch „starke Bilder" von den „eigenen" Opfern bei solchen Aktionen auch rasch dahinschmelzen.

überwiegend positiv aufgenommen[28]. Nur unter den über sechzigjährigen Franzosen überwiegt Skepsis.
In den Benelux-Staaten gibt es keine Wehrpflicht mehr. Auch Spanien und Portugal sind dabei, die Wehrpflicht abzuschaffen. In Italien sind die Pläne zur Abschaffung der Wehrpflicht schon relativ weit fortgeschritten. Hingegen steht die Abschaffung der Wehrpflicht in der Türkei und Griechenland nicht zur Debatte. Und auch in Norwegen und Dänemark wird sie nicht in Frage gestellt.
Man würde sich allerdings selbst den Blick verstellen, wenn man diesem Überblick zu viel Bedeutung beimißt. Denn die simple Gegenüberstellung von Wehrpflicht und Berufsarmee operiert mit zwei Idealtypen, von denen der erste beim genaueren Hinsehen weitgehend zerfranst. Denn Streitkräfte in Gesellschaften mit Wehrpflicht können trotz dieser Gemeinsamkeit ganz unterschiedlich zusammengesetzt sein. Anders gesagt: der Anteil der Wehrpflichtigen an der Gesamtzahl der Soldaten kann erheblich variieren. Streitkräfte mit mehr als zwei Dritteln Wehrpflichtige gab es im Jahr 1994 in Europa nur noch in der Türkei, in Finnland, in Griechenland und — als großer Ausnahme unter den westeuropäischen Staaten — der Schweiz. Streitkräfte mit einem Anteil von 50% bis 65% an Wehrpflichtigen gab es 1994 in Spanien, Norwegen, Italien und Schweden. Der Anteil von Wehrpflichtigen an der Gesamtzahl der Soldaten lag im Jahr 1994 in folgenden Ländern unter 50%: Frankreich, Österreich, Deutschland, Niederlande. In Portugal und Dänemark lag er sogar unter 33%.
All diese verschiedenen Mischformen unterscheiden sich zwar immer noch nachhaltig von einer reinen Berufsarmee; der politische Entschluß dazu ist sowohl für die Streitkräfte als auch für die Zivilgesellschaft von besonderer Bedeutung. Unterhalb dieser kategorialen Differenzierung gibt es jedoch eine große Zahl von Optionen, die Vorteile von Berufsarme und Wehrpflicht zu optimieren.

3.2. Zur aktuellen Diskussion in Deutschland

Auch in Deutschland prägen bestimmte Interpretationsmuster historischer Erfahrungen die öffentliche Wahrnehmung der nationalen Sicherheitspolitik und der in den fünfziger Jahren geschaffenen Wehrstruktur. In den letzten Jahren hat es sowohl eine eher akademische wie auch eine (charakteristischerweise immer einmal aufflackernde und dann für eine Zeit wieder in sich zurücksinkende) öffentliche Auseinandersetzung gegeben[29]. Diese beiden (wie üblich hierzulande: so gut wie nicht miteinander verbundenen) Debatten unterscheiden sich von entsprechenden Debatten in anderen westlichen Ländern durch ihren starken Bezug auf die Demokratiekompatibilität der jeweils favorisierten Wehrstruktur.

---

28 Vgl. Andre Thieblemont, Sondages et service national: le faux &bat entre service national et armee de metier, in: Les Champs de Mars. Cahiers du Centre d'etudes en sciences saciales de la defense, Nr. 1/1996, 42f.

29 Beispiele für die akademische Debatte sind u.a.: Roland G. Foerster (Hrsg.), Die Wehrpflicht. Entstehung, Erscheinungsformen und politisch-militärische Wirkung, (Beiträge zur Militärgeschichte, hrsg. v. Militärgeschichtlichen Forschungsamt, Bd. 43), München 1994. Eckardt Opitz/Frank S. Rüdiger (Hrsg.), Allgemeine Wehrpflicht. Geschichte, Probleme, Perspektiven, Bremen 1994; Paul Klein/Rolf P. Zimmermann (Hrsg.), Die zukünftige Wehrstruktur der Bundeswehr (Militär und Sozialwissenschaften, Bd. 18), Baden-Baden 1997.

Das muß nicht weiter erklärt werden. Und vor dem Hintergrund jüngerer und jüngster Kontroversen über die Rolle von Reichswehr und Wehrmacht innerhalb des Systems nationalsozialistischer Herrschaft ist dieser Aspekt für die politische Kultur der Bundesrepublik Deutschland auch in der Tat von besonderem Gewicht.
Ich möchte nun an dieser Stelle die deutsche Debatte über notwendige oder (noch) nicht notwendige Veränderungen der Wehrstruktur nicht etwa *en detail* nachzeichnen oder auch nur, jedenfalls mit diesem Beitrag, mit eigenen Argumenten in sie eingreifen. Vielmehr geht es mir hier darum, ein paar Überlegungen über den angemessenen Horizont einer aufgeklärten Debatte mit einigen Beobachtungen über ihren bisherigen Verlauf zu verknüpfen.

3.2.1. Parteienstreit, Wahlkampfschatten und Jugend-Populismus

All das ist völlig legitim: Daß Parteien sich bestimmter Themen annehmen, um sich damit gewissermaßen ein parteipolitisches Erkennungszeichen zuzulegen. Daß im Vorfeld eines Wahlkampfes die Positionen der Parteien zugleich diffuser und zwn Ausgleich dafür an manchen Stellen auch wieder zugespitzt werden. Und daß in der Konkurrenz um die Stimmen der Jungwähler, jedenfalls der männlichen, die Positionen der Jugendorganisationen aller Parteien bezüglich der Wehrpflicht ziemlich nahe beieinander liegen.
Wenn es auch legitim ist, so ist es doch nicht besonders tiefsinnig und sollte uns nicht davon abhalten, die jeweiligen Profilierungs- und Werbeinteressen der Akteure als solche zu erkennen und in ihrer Bedeutung zu relativieren.

3.2.2. Administrative Verhärtung

Für die Bundeswehrführung kommt die Debatte über Änderungen der Wehrstruktur in diesen Jahren deshalb so ungelegen, weil die Streitkräfte durch die Übernahme der NVA und die Erfüllung der KSE-Regelungen in einen enormen inner-organisatorischen Streß geraten sind, der durch die Übernahme von für die Bundeswehr neuartigen Missionen wie in Kambodscha, Somalia oder in Bosnien noch verstärkt worden ist. Aus diesem Grunde ist es verständlich, daß die Bundeswehrführung und an ihrer Spitze der Verteidigungsminister alles ihnen Mögliche tun, um diese Debatte am besten gar nicht erst in Schwung kommen zu lassen.
Aus der Perspektive der Administration macht eine solche Debatte, wenn sie zu keinen Änderungen führt, keinen Sinn; im Gegenteil, sie verunsichert nur. Falls es aber doch zu Änderungen kommen soll, dann macht jedenfalls eine lange Debatte auch keinen Sinn, vielmehr am besten nur eine ganz kurze (noch besser ist aus dieser Sicht eine Politik ä la Chirac). Eine lange Debatte würde an ihrem Ende alle diejenigen frustrieren, die sich vergeblich gegen Veränderungen ausgesprochen und eingesetzt haben.
So verständlich die Haltung der Bundeswehrführung auch ist, sie wird vermutlich nicht durchzuhalten sein und sich dann auch noch den Vorwurf der administrativen Manipulation der öffentlichen Debatte gefallen lassen müssen.

3.2.3. Verkürzte Perspektive

Es ist wenig angemessen, statt über die Wehrstruktur nur über die Wehrform zu debattieren. Denn es sind in erster Linie die verfassungsrechtlichen Grundlagen des zivil-militärischen Verhältnisses, die die Optionen für die eine oder andere Wehrform, stärken bzw. schwächen. Was nun die Wehrstruktur (Wehrverfassung plus Wehrform) der Bundesrepublik Deutschland betrifft, so hat sie sich seit der Vereinigung Deutschlands bereits in entscheidenden Punkten geändert. Gemeint ist damit vor allem der Abschied von der traditionellen Lesart des Grundgesetzes seitens mehrerer Bundesregierungen (explizit seit dem Beitritt der Bundesrepublik Deutschland zu den Vereinten Nationen im Jahr 1973 — vorher war diese Frage ohnehin irrelevant gewesen), wonach der Bundeswehr durch Bestimmungen dieses Grundgesetzes ein Einsatz „out of area", also zu anderen Zwecken als der Abschreckung eines Angriffs auf das eigene und das Territorium der NATO-Verbündeten sowie der Verteidigung des eigenen und des Territoriums der Verbündeten im Falle versagender Abschreckung, verboten ist. Diese Lesart ist, wie bekannt, gegen die Meinung einer großen Mehrheit von Staatsrechtslehrern in der Bundesrepublik Deutschland zur „Staatspraxis" geworden. Mit dem Ende des Ost-West-Konflikts und der Veränderung der Rolle Deutschlands im internationalen System ist diese Staatspraxis erodiert. Mit dem Urteil des Zweiten Senats des Bundesverfassungsgerichts vom 17. 7. 1994 über die Möglichkeiten, Grenzen und parlamentarischen Modalitäten des Einsatzes der Bundeswehr „out of area" wurde nun eindrücklich klar gestellt, daß ein solches Einsatzverbot aus dem Grundgesetz nicht hervorgeht. In einem System gegenseitiger kollektiver Sicherheit (wozu die Vereinten Nationen, die OSZE, aber auch kollektive Verteidigungsbündnisse wie die WEU und die NATO gezählt werden) ist die Bundesregierung vom Grundgesetz sogar ausdrücklich ermächtigt, alle in einem solchen System typischerweise anfallenden Aufgaben zu übernehmen, wozu eben auch der Einsatz der Streitkräfte nach den Regeln dieses Systems gehört».
Diese Änderung nicht des Grundgesetzes, aber des Verständnisses des Grundgesetzes begründet eine wesentliche Änderung der Wehrverfassung. Freilich impliziert das keineswegs automatisch, daß sich nun auch die Wehrform ändern müsse. Jedoch legt sie eine solche Änderung im Lichte der neuen Anforderungen an die Soldaten nahe. Über die Zeitspanne, die zwischen der einen und der anderen Änderung liegt, entscheidet (hoffentlich) auf Grundlage sachlicher Notwendigkeiten (und nicht infolge der oben angesprochenen Instrumentalisierungen des Themas) der Gesetzgeber. Es ist also *eine politische* Entscheidung.

3.2.4. Politische Kultur

Jedes politische Gemeinwesen schafft sich eine eigene politische Kultur, womit die Summe der Einstellungen und Verhaltensweisen der Individuen gegenüber dem politi-

30 Ausführlich dazu: Wilfried v. Bredow, Im Schlagschatten des Bundesverfassungsgerichts. Die neu bestimmte Rolle der Streitkräfte in der Außen- und Sicherheitspolitik des vereinigten Deutschlands, in: N. Konegen, P. Nitschke (Hrsg.), Revision des Grundgesetzes? Ergebnisse der Gemeinsamen Verfassungskommission (GVK) des Deutschen Bundestages und des Bundesrates, Opladen 1997, 159-176.

schen System und den politischen Institutionen dieses Gemeinwesens gemeint ist. Sie ist das Feld, auf dem sich die Legitimität der staatlichen Ordnung, ihre Stabilität, sowie die soziale Identifikations- und Solidaritätsbereitschaft der Individuen erkennen läßt, aber auch die spezifische Gestalt eines politischen Traditionsgefüges und ihre Veränderung über die Zeit.

Im Rückblick auf die „alte" Bundesrepublik läßt sich die These aufstellen, daß seit der Gründung der Bundeswehr die Wehrpflicht und spätestens seit Mitte/Ende der sechziger Jahre auch der Zivildienst ihren festen Platz in der politischen Kultur dieser Gesellschaft hatten[31].

Das nun wirklich auch ganz Besondere an dieser Konstellation, die sich ja nicht ohne schmerzhafte Auseinandersetzungen herausgebildet hat, bestand (und besteht noch) darin, daß sie als ideale Antwort auf ganz unterschiedliche Herausforderungen gelten kann:

—Für die Streitkräfte erleichterte sie das Rekrutierungsproblem; und zwar gleich doppelt, denn erstens werden ihr über die Wehrpflicht genügend junge Männer für eine, im Laufe der Jahre mal kürzere, mal längere Zeit zur Verfügung gestellt, und zweitens werden diejenigen, deren Einstellung zum Militär von Ablehnung gekennzeichnet ist, durch die Institution der Kriegsdienstverweigerung ausgefiltert.

—Beim Aufbau und der Konsolidierung der westdeutschen Demokratie in den vierziger und fünfziger Jahren galt die Weimarer Republik vielfach als Negativfolie. Die dort erkennbaren politischen Fehler sollten vermieden werden. Deshalb und wegen der historisch-ideologischen Anknüpfung der Konzeption des *Staatsbürgers in Uniform* und der *Inneren Führung kam* eine Berufsarmee damals nicht ernsthaft in Frage. In der Tat entwickelte sich die Wehrpflicht rasch zu einer gesellschaftlich akzeptierten Einrichtung, wobei die Kriegsdienstverweigerung in der Gesellschaft (freilich erst nach einem längeren Diskussionsprozeß Ende der sechziger, Anfang der siebziger Jahre) als ein zusätzliches positives, nicht als ein negatives Element der Wehrverfassung akzeptiert wurde.

—Über den Zivildienst können in bestimmten Bereichen der Gesellschaft, z.B. im Gesundheits- und Pflegesystem, Anforderungen abgedeckt werden, die ohne ihn nur sehr viel schwieriger, wenn überhaupt abgedeckt würden (was nicht so sehr ein finanzielles, vielmehr ein gesellschaftliches Prioritäten-Problem ist).

Die politische Kultur der „alten" Bundesrepublik ist durch die Vereinigung Deutschlands in Zugzwang geraten und ist dabei, sich zu verändern. Wehrpflicht und Zivildienst gehören weniger wegen der gesellschafts-internen Konsequenzen der Vereinigung als vielmehr wegen allgemeiner demographischer Entwicklungen, wegen der Auswirkungen des von den Soziologen konstatierten *Wertewandels* und wegen der Veränderungen im sicherheitspolitischen Umfeld Deutschlands zu denjenigen Elementen der politischen Kultur, die einer Prüfung unterzogen werden. Sollte es zu einer Veränderung der Wehrform in Deutschland kommen, wird sich auch dessen politische Kultur verändern. Auch das muß bei Änderungsvorschlägen bedacht werden.

---

31 Ausführlicher begründet wird diese These in: Wilfried v. Bredow, Conscription, Conscientious Objection and Civic Service: The Military Institutions and Political Culture of Germany, 1945 to Present, in: Journal of Political and Military Sociology, 20. Jg. (Winter) 1992, Nr. 2,289-303.

4. Ein antizipierender Rückblick auf die Wehrpflicht

Alle Faktoren vorsichtig abwägend und ein vorschnelles politisches Urteil vermeidend, kommt man aus der Perspektive eines kühlen Beobachters der militärstrategischen und der Veränderungen im zivil-militärischen Verhältnis demokratischer Gesellschaften in Europa zu dem Schluß, daß auch in denjenigen Ländern, die gegenwärtig an der Wehrpflicht festhalten, ihre Abschaffung und Ersetzung durch die Wehrform der Berufsarmee nur eine Frage der Zeit ist. Vermutlich braucht man hier auch gar nicht mit langen Fristen zu rechnen[32]. Der Moment der Abschaffung und die Übergangsphase werden sich in jedem einzelnen Fall anders gestalten, weil die gesellschaftlichen Bedingungen von Land zu Land verschieden sind. In keiner der hier ins Auge gefaßten Gesellschaften ist damit ein Verlust an sozio-politischer Demokratiesubstanz verbunden. Wohl aber verliert sich dadurch eine Linie gesellschaftlicher Arbeitsteilung, was eine Lockerung berufs- und lebensbereichsübergreifender Integration bewirkt. Dieser Trend scheint allerdings auch aus vielerlei anderen Gründen nicht aufhaltbar zu sein.

Für die Bundesrepublik Deutschland wird die Abschaffung der Wehrpflicht, übrigens ganz anders als in Frankreich, ein Augenblick der Melancholie sein. Die politischen und weit in die Gesellschaft hineinreichenden Auseinandersetzungen um die Wiederbewaffung, die Wehrverfassung, die Ausrüstung der Bundeswehr im Bündnis, die Legitimität der Kriegsdienstverweigerung, die gemeinsame Bedrohung durch einen aber doch nicht als *Feind* im traditionellen Sinne zu stigmatisierenden *potentiellen Angreifer* und die große, an öffentliche Hysterie grenzende und politischen Manipulationen leicht zugängliche *Angst* im Kontext von Nachrüstung und dann noch einmal aus Anlaß des zweiten Golfkriegs — die Selbstverständigung und Selbstvergewisserung der Bundesrepublik Deutschland verlief nicht nur über wirtschaftliche Erfolge, sondern ebenso über sicherheitspolitische Befürchtungen und über den politisch-sozialen *Einsatz* (dieses Wort im nicht-militärischen Sinne verwandt) eines Teils der Lebenszeit der jungen Männer zum Zwecke ihrer Verminderung.

Es macht auf die Dauer keinen Sinn, so zu tun, als hätten sich die sicherheitspolitischen Herausforderungen nicht gründlich verändert. Ebenso macht es keinen Sinn, den Veränderungsdruck auf die politische Kultur unseres Landes sozusagen künstlich verringern zu wollen. Veränderungen sind unvermeidbar. Wenn man ihren Verlauf mitbestimmen will, muß man es mit leichter Hand tun und keinen künstlichen Stau entstehen lassen, weil sich so etwas nach einiger Zeit mit einem dramatischen und potentiell destruktiven Durchbruch schon lange anstehender Veränderungen rächt.

Weil aber, was in der Vergangenheit sinnvoll war, nicht dadurch entwertet wird, daß man es in Zukunft anders macht, deshalb plädiere ich für einen antizipierenden Rückblick auf die Wehrpflicht in der Bundesrepublik Deutschland, dem es nicht an Respekt vor ihr und vor denjenigen gebricht, denen sie auferlegt war. Denn sie haben sich um dieses Land verdient gemacht.

---

[32] Vgl. die gegenläufigen Argumentationen in: Walter Schilling: Die Zukunft der deutschen Streitkräfte. Und: Bernhard Fleckenstein: Warum wir die Wehrpflicht (noch) brauchen. Beides in: Aus Politik und Zeitgeschichte, B 29/97 v. 11.7.1997.

Landesverteidigung, internationale Friedenssicherung und soldatischer Dienst

Michael Köhler, Hamburg

Das von Grund auf problematische Tun des Soldaten bezieht sich mit der Entwicklung der Völkerrechtsordnung immer mehr auf wohlbegründete Rechtszwecke — ausgehend vom Negativbild des frühneuzeitlichen Söldners für irgendwelche Interessen, des Kampfinstrumentes für die freie Kriegsführung der Staaten im Naturzustand hin zum Bürger-Soldaten zur Verteidigung des republikanischen Rechtsstaates seit der französischen Revolution' und schließlich zum Kämpfer für den internationalen Frieden der in den Vereinten Nationen verfaßten Völkergemeinschaft. Ihm in diesen objektiven Rechtszwecken durch rechtsgrundsätzliche Bestimmungen den Rücken zu stärken, erscheint umso dringlicher, als die Wirklichkeit der internationalen Ordnung noch durchaus ambivalent ist — schwankend zwischen partikularstaatlichen Interessenverfolgungen und dem objektiven Ziel des internationalen Rechtsfriedens. Für den Soldaten wird diese Spannung real in praktisch wichtigen Grenzproblemen wie demjenigen einer militärischen Intervention in Bürgerkriegen anderer Staaten oder Völker und in Fragen nach Voraussetzungen und Konzeptionen solcher Interventionen. Für die nicht nur technisch-pragmatische Komplexität, sondern vor allem die rechtsgrundsätzliche Ungesichertheit mögen vorerst die Beispiele Somalia und Bosnien stehen[2].

Die leitende These lautet, daß dem Soldaten im Maße der Entfaltung der internationalen Rechtsfriedensordnung eine erweiterte Legitimation zuwächst: nämlich als Teil eines Organs internationaler Rechtsdurchsetzung, erweitert gegenüber dem bleibend legitimen Rechtszweck der Landesverteidigung in äußerer Gefahr. Freilich muß dies zwingend auch zu einer Veränderung und Differenzierung der soldatischen Dienstverhältnisse führen. Hervorzuheben ist besonders, daß die allgemeine Wehrpflicht als einzigartige Zwangspflicht des Bürgers zum kämpfenden Lebenseinsatz in ihrer Allgemeinheit, Gleichheit, existentiellen Notwendigkeit ausschließlich auf die Verteidigungsaufgabe beschränkt ist[3]. Dagegen kann der erweiterte Rechtszweck internationaler Friedenssicherung nur in freiwillig begründeten Dienstverhältnissen erfüllt werden — es gibt sozusagen keine zwangsweise Weltpolizeidienstpflicht des Staatsbürgers zum Lebenseinsatz und derartige Vorstellungen müssen als totalitäre Rechtsverirrung bezeichnet werden —, wenngleich die Alternative „Berufsarmee" keineswegs zwingend ist, sondern sich als rückwärts gewandt-verkürzte erweisen wird.

Zum grundrechtlichen Begründungszusammenhang zwischen Wehrpflicht und Landesverteidigung glänzend BVerftiE 48, 127, 161 ff; ebenso E 69, 22; s. auch Verf., in: Sicherheit und Frieden 13 (1995), 85ff; zur republikanischen Tradition der allgemeinen Wehrpflicht s. von Baudissin: Soldat für den Frieden (1969), 115ff u.ö.; s. auch Opitz/Rödiger (Hrsg): Allgemeine Wehrpflicht (1994); Foerster (Hrsg): Die Wehrpflicht (1994).

2 Im folgenden unter III; vgl. zunächst die empirisch und intemationalrechtlich vorzügliche Analyse von Greenwood, in: Europa-Arvchiv 1993, 93ff.

3 Auch die zitierte Entscheidung BVerfGE 48, 127, 161ff läßt keinen anderen Schluß zu; vgl. Verf., in: S+F 13 (1995), 85ff; s. auch Heimann, in: Zeitschrift für Rechtspolitik 1996, 20ff.

Auseinanderzusetzen sind daher im folgenden

I. Grundsätzliche Problematik des soldatischen Tuns

II. Legitime Rechtszwecke des soldatischen Einsatzes

III. Besondere rechtliche Problematik der Intervention in fremde innere Konflikte/Bürgerkriege

IV. Folgerungen für Wehrverfassung und Differenzierung der Dienstverhältnisse.

I. Die grundsätzliche Problematik des soldatischen Tuns:
Vom Söldner zum Kämpfer für legitime Selbstverteidigung und internationalen Rechtsfrieden

Die Tätigkeit des Soldaten besteht unmittelbar in der Drohung mit oder der Anwendung von Gewalt — gerichtet auf die Überwältigung des Feindes bis hin zu dessen Tötung; umgekehrt steht der Soldat in dieser existentiellen Gefahr. Dieses „Handwerk" ist durch die moderne Waffentechnologie zu höchster Wirksamkeit entwickelt. Seine rechtliche Legitimation ist höchst prekär und nur in durchgängiger Bezogenheit auf den internationalen Rechtsfrieden seine Herstellung und Wahrung zu finden.

Der Begründungszusammenhang findet sich in Immanuel Kants berühmter Schrift: „Zum ewigen Frieden" (aus dem Jahre 1795). Dort wird das ideale Ziel des Friedens unter den Völkern und Staaten in Form einer dauerhaften internationalen Rechtsverfassung nach Freiheitsprinzipien, Kant nennt die allgemeine und fortdauernde Friedensstiftung den „ganzen Endzweck der Rechtslehre"[4] auseinandergesetzt in einer Abfolge von Artikeln. Einesteils formuliert er Rechtsregeln, die nur den Übergang aus dem regellosen Kriegsverhältnis vorbereiten, sog. Präliminarartikel, anderenteils tragende Einrichtungen der internationalen Friedenssicherung, sog. Definitivartikel, besonders die Einrichtung eines Völkerbundes freier Republiken als internationaler Gerechtigkeitsorganisations. Der dritte Präliminarartikel lautet: „Stehende Heere (miles perpetuus) sollen mit der Zeit ganz aufhören"[6], weil ihre Existenz als solche eine permanente Kriegsgefahr darstellt. Im Auge hat Kant hier die Söldnerarmeen der neuzeitlichen europäischen Staaten, zumal in der Zeit der Kabinettskriege. Aber die Argumentation ist nicht bloß pragmatisch — eine Klugheitsregel, die mit dem stehenden Heer verbundene Tendenz zum Krieg zu beheben. Hinzu kommt vielmehr ein, auch in veränderten Formen fortwirkendes rechtliches Grundsatzargument gegen die Verselbständigung des Kampf- und Kriegszwecks: „daß zum Töten, oder getötet zu werden in Sold genommen zu sein einen Gebrauch von Menschen als bloßen Maschinen und Werkzeugen in der Hand eines anderen (des Staates) zu enthalten scheint, der sich nicht wohl mit dem Rechte der

4 Vgl. Kant: MdS, RL — Beschluß.

5 Vgl. Kant: Zum ewigen Frieden (1795), 2. Definitivartikel (Akademieausgabe VIII), 353ff; ders.: Metaphysik der Sitten, Rechtslehre, §§ 54, 61; dazu Gerhardt: Zum ewigen Frieden (1795), 91ff; Höffe, in: Merkel/Wittmann (Hrsg): Zum ewigen Frieden(1996), 154ff; s. auch Beestermöller: Die Völkerbundsidee (1995), insbesondere zur Wirkung auf Wilsons Völkerbunds-Konzeption (94ff).

6 Vgl. Kant: Zum ewigen Frieden (AA VIII, 344f).

Menschheit in unserer eigenen Person vereinigen läßt"[7]. Von diesem rechtsgrundsätzlichen Verdikt nimmt Kant folgerichtig aus den zeitweiligen Waffendienst des Staatsbürgers in einer Verteidigungsarmee von Bürgern. Wie also der Krieg nach Gutdünken unter der Idee des ewigen Friedens prinzipiell rechtswidrig ist, so die Selbstverkehrung der Person zum Kriegsinstrument — ein Argument, das man auf den ganzen „technisch-militärischen Komplex" und alle Tätigkeiten beziehen muß, soweit sie der Verselbständigung des Kriegszwecks dienen. Eine Kampftätigkeit zur rechtlichen Selbstbehauptung, zur Verteidigung gegen äußere Gefahr im Naturzustand der Staaten untereinander, bleibt dagegen anerkannt. Aber wenn das Periodische des Waffendienstes und seine Beschränkung auf die äußersten Verteidigungsfälle betont werden, so spiegelt dies die transitorische Legitimation jeden Kriegshandwerks wider, das noch dem Naturzustand zwischen den Staaten verhaftet bleibt und im Übergang zu einer gesicherten Friedensorganisation nach Definitivartikeln aufgehoben werden muß. Die Schärfe des gegen jede sachliche und personale Verselbständigung des Kriegszwecks gerichteten Arguments vermittelt zumindest auch eine Skepsis gegenüber einer schon von Rousseau kritisierten gesellschaftlichen "Arbeitsteilung", die den an sich anerkannten Rechtszweck der existentiellen Verteidigung einer Gruppe von Spezialisten „Berufssoldaten" — überträgt, während die anderen Bürger sich ihren Geschäften widmen. Deshalb ist jedenfalls die Alternative zwischen einer Armee von Bürgern (Wehrpflichtarmee) und einer Berufsarmee keine Frage bloßer Zweckmäßigkeit. Hinter Überlegungen eines lebendigen Austausches zwischen Gesellschaft und Armee, einer guten Rekrutierungsbasis für Führungspersonal, einer Vorbeugung gegen einseitige Einstellungen und „Verkrustungen" — kurz: der Verselbständigung der Armee innerhalb der Gesellschaft — steht das Grundsatzargument: die bloße Ausrichtung des Menschen auf den Kampfzweck ist eine Verkehrtheit. Bisher war in unserem Staat die Legitimation auch des Berufssoldaten wesentlich eine abgeleitete, bezog sie sich doch auf die Organisation einer Bürgerarmee zur Verteidigung. Diese ist als eine inzwischen festverankerte Verfassungstradition zu würdigen, welche durchaus auf der Habenseite der Republik steht. „Professionalität" ist demgegenüber ein zweitrangiges und übrigens auch an sich nicht tragfähiges Argument, um generell einer Berufsarmee — im Vergleich zu einer zweckmäßig trainierten Wehrpflichtigen- bzw. Reservistenarmee mit professionellen Komponenten — den Vorzug zu geben. Das Erfordernis der allgemeinen Wehrpflicht, in welcher veränderten Organisationsform auch immer, ist allerdings kein Selbstzweck, sondern empirisch von fortdauernden Bedingungen der Möglichkeit abhängig, daß der Staat in eine äußere Existenzkrise geraten könnte, zu deren Bewältigung es des Einsatzes aller waffenfähigen Bürger bedarf. Vorausgesetzt ist hier eine komplexe, langfristige Entwicklungsmöglichkeiten einbeziehende Prognose von beträchtlicher Schwierigkeit und Unsicherheit. Sie kann hier nicht unternommen werden. Gewiß werden aber kurzfristigere oder vorläufige Entspannungsphasen von einem bleibenden Potential möglicher Interessengegensätze zwischen Staaten bzw. Staatengruppen — auch in Europa — zu unterscheiden sein.

[7] Kant a.a.O.

H Die Rechtszwecke des soldatischen Zinsatzes nach der UN-Charta

Das kantische Projekt hat — bei allen Mängeln und Rückschlägen in der Wirklichkeit — bedeutende Fortschritte gemacht. Die heutige Völkerrechtsordnung verbietet, anders als zur Zeit des Absolutismus und ausgedehnter Kolonialkriege zumal der europäischen Staaten, eine freie Kriegführung nach Gutdünken staatlicher Interessenpolitik. Der zweite Definitivartikel des Völkerbundes hat mit den Vereinten Nationen eine erste Verwirklichung gefunden. Die Organisation beruht auf den Prinzipien des Selbstbestimmungsrechts der Völker bzw. Staaten, dem Verbot des Angriffskrieges, dem Interventionsverbot in innere Angelegenheiten und der kollektiven Friedenssicherung zwischen den Staaten. Der Krieg bleibt zwar notfalls erlaubt als Selbstverteidigung gegen äußere Angriffe; aber er wird rechtlich subsidiär gedacht, zurücktretend hinter die kollektive Friedenssicherung durch die UN.

Als mögliche Rechtszwecke soldatischen Dienstes bleiben also zwar

1. die Selbstverteidigung (Landesverteidigung) nach Art. 51 der UN-Charta, bei einem äußeren Angriff durch einen anderen Staat;

2. die kollektive Selbstverteidigung nach Art. 51, also die Bündnisverteidigung, z.B. der typische Nato-Vertragsfall des Angriffs auf ein Vertragsland in Europa oder Nordamerika (Art. Nato-Vertrag);

3. die internationale Nothilfe für einen angegriffenen Staat nach Art. 51 durch einen anderen Staat, z.B. die logistische Hilfe der USA für Großbritannien im Falklandkrieg (kein Nato Bündnisfall, sondern Hilfe bei der Selbstverteidigung).

Aber von den Fällen der Verteidigung und ihren Modalitäten wesentlich unterschieden ist

4. die universale Friedenssicherung nach Kapitel VII der UN-Charta, also die vom Sicherheitsrat der Vereinten Nationen veranlaßten militärischen Sanktionen zur Friedenssicherung im Verfahren nach Art. 39, sei es in der Form von Truppenkontingenten unter UN-Befehl (Art. 43) — ähnlich die vom früheren Generalsekretär Boutros Ghali verfolgte Idee einer UN-Eingreiftruppe, oder der Einsatz nationaler Einheiten im UN-Auftrag, wie es die bisherige Praxis war.

Hervorzuheben ist der Zuwachs an rechtlicher Legitimation, der auch auf den soldatischen Dienst ausstrahlt. Im Konflikt zwischen Staaten bedeutet das System der kollektiven Sicherheit der Vereinten Nationen prinzipiell einen großen Fortschritt. Er liegt in der Analogie zur Staatsgründung als gesicherter Rechtsfriedensorganisation. Wie zwischen Privatpersonen, so zwischen Staaten soll nicht mehr der Naturzustand herrschen, der darin besteht, daß jeder Richter in eigener Sache ist. Der Friedensschutz soll also nicht mehr vom Gutdünken der Staaten und ihrer zufälligen Stärke abhängen. An die Stelle tritt vielmehr ein geregeltes Verfahren der Beurteilung des Konfliktfalles nach Grundsätzen internationalen Rechts, ein Verfahren der Streitbeilegung, vorläufige Maßnahmen, schließlich ein abgestuftes System von Sanktionen bis hin zu kollektiver militärischer Zwangsanwendung gegen einen Staat, der im Angriff auf die Selbstbestim-

mung eines anderen das internationale Recht verletzt: Internationales Recht und Übermacht des verfaßten Völkerbundes konvergieren. Die sozusagen private Selbstverteidigung soll in diesem System nur eine subsidiäre Rolle spielen (Art. 51). Freilich war und ist die Wirksamkeit dieses Systems begrenzt. Besonders in der Zeit des Ost-West-Gegensatzes, in der Grundsatzspaltung der Welt in zwei Teilordnungen dominierten in Wahrheit die Bündnisse. Die Großmachtinteressenpolitik führte nicht selten zur Verletzung fremder Selbstbestimmung durch Interventionen, ohne daß das UN-System kollektiver Sicherheit dies hätte hindern können. Auch heute sind durchaus noch Verformungen zu beobachten, z.B. die Intervention der USA im Irak ohne UN-Mandat, die Interventionen aus postkolonialen Interessen in Afrika. Im Ausmaß des Objektivitätsmangels internationaler Friedenssicherung bleibt daher auch der von Kant kritisierte Mißbrauch des Soldaten als Interessen-Kampf-Instrument möglich. Auch unter diesem Gesichtspunkt, daß die Wirklichkeit noch schwankt zwischen einem durchgesetzten System der internationalen Sicherheit und partikularen Interessenverfolgungen muß die organisations- und dienstrechtliche Alternative einer Berufsarmee mit Mißtrauen betrachtet werden. Es handelt sich nicht in erster Linie um Zweckmäßigkeitsgesichtspunkte, sondern um die Frage, welche Organisationsform dem objektiven Rechtszweck der internationalen Friedenssicherung am angemessensten ist Die in Organisation und Lebenseinstellung verfestigte Verselbständigung des Kampfzwecks begünstigt zweifellos mehr die Tendenz zu interessegeleiteten Interventionen. Solche anderwärts getroffenen Weichenstellungen können daher nicht als vorbildlich gelten.

Der Grund des bezeichneten Objektivitätsmangels der internationalen Rechtsverfaseung läßt sich übrigens wiederum auf dem Hintergrund des kantischen Projekts deutlicher erkennen. Kant bezog für die eigentliche internationale Friedensordnung wesentlich zwei Definitivartikel aufeinander. 1.: die bürgerliche Verfassung in jedem Staat soll republikanisch sein. —
2.: Das Völkerrecht soll auf einen Föderalismus freier Staaten gegründet seins. Nicht also irgendein Völkerbund vermag substantiell den dauernden Frieden zu gewährleisten, sondern gerade ein Bund freier Republiken, deren innenpolitische Gerechtigkeitsverfassung der internationalen Friedensorganisation einen substantiellgemeinsamen Zweck gibt. Eine Vorstellung davon gibt die Konvergenz von Rechtsstaaten in der europäischen Union. Hier erscheint die Möglichkeit, ein Konflikt zwischen diesen Staaten könnte eine militärische Streitbeilegung erfordern, als ganz unwirklich. Im Weltverhältnis ist das aber offenbar anders wegen der inneren Instabilität vieler Staaten oder Systemgegensätze. Im Hintergrund stehen eigentliche Gerechtigkeitsfragen, insbesondere der Teilhabegerechtigkeit — ökonomisch-politische Verhältnisse, die durch äußere Intervention nicht erreicht werden. Abgesehen von Organisationsfragen sind wirkliche Fortschritte langfristig also nur von einer gleichzeitigen Konvergenz in den Bedingungen von Rechtsstaatlichkeit zu erwarten. In der gegenwärtigen Situation, in welcher im Gewande des UN-Systems kollektiver Sicherheit der Übergang zu partikularer Interessenpolitik real möglich ist, bleiben also die Rolle der Staaten und die Funktion ihrer Sol-

[8]Vgl. Kant: Zum ewigen Frieden (AA VIII, 350 ft); dazu Gerhardt: Zum ewigen Frieden (1995).

daten prekär. Das gibt den inneren Organisations- und Willensbildungsfragen bleibendes Gewicht (dazu unter IV).

Die besondere Rechtsproblematik der Intervention in fremde innere Konflikte/Bürgerkriege:
Interventionsverbot und „humanitäre Intervention"

Die eigentümliche Schwierigkeit der rechtlichen Legitimation der internationalen Friedenssicherung soll an dem in jüngerer Zeit praktisch wichtigsten Feld erörtert werden: der Intervention, d.h. des zwangsweisen Eingreifens[9], in innerstaatliche Konflikte und Bürgerkriege. Das empirische Anwendungsfeld liegt vor unseren Augen: Die Welt sieht sich in vielen Regionen konfrontiert mit bürgerkriegsähnlichen Konflikten ethnischer, religiöser, sozial-ökonomischer Ursache um die Lebensbedingungen und politischen Ordnungen von Gruppen und Völkern. Das ist nicht unbedingt neu, wenn man an die verheerenden europäischen Bürgerkriege denkt (z.B. den 30jährigen Krieg). Aber neu ist doch wohl, daß sich die historische Tiefe und Langfristigkeit der Konfliktursachen in der bisherigen Weltordnung (z.B. auf dem Balkan, in früheren Kolonialländern) mit der schrecklichen Wirksamkeit der modernen Waffentechnik verbinden zu Rückfällen in die schiere Barbarei. Es kommt zur Existenzbedrohung durch den Zusammenbruch der Ökonomie, zu massenhaften Vertreibungen und Flucht, bis hin zum Abschlachten ganzer Bevölkerungsgruppen.

Die Frage ist, ob ein einzelner Staat oder die verfaßte Völkergemeinschaft hier intervenieren dürfen. Sie ist nicht nur eine technisch-militärische — zu erinnern ist an die Warnungen vor dem Hexenkessel eines Bürgerkrieges, wo der Soldat zwischen alle Fronten zu geraten droht, die Kampfregeln nicht eingehalten werden usf. Der Bosnien-Einsatz bietet daflir schlimme Anschauungsfälle. Die Frage stellt sich aber vorrangig unter rechtsgrundsätzlichem Gesichtspunkt.

Die Frage ist intemationalrechtlich nicht hinreichend geklärt. Die UN-Charta beschränkt das System der kollektiven Friedenssicherung nach Wortlaut und Entstehungsgeschichte auf den zwischenstaatlichen Konflikt — die Kriegsvermeidung (s. Art. 1 Zif. 1, Art. 2; Art. 39 ff). Dem entspricht ein grundsätzliches Interventionsverbot in innerstaatliche Angelegenheiten. Darüberhinaus praktizierten die Vereinten Nationen zwar seit langem und erfolgreich in einer Vielzahl von Fällen die sog. peace-keeping Blauhelmmissionen. Das geschieht ohne ausdrückliche Rechtsgrundlage in der UN-Charta. In der Tat ist ihre Legitimationsbasis der Sache nach eine staatsrechtliche, grundlegend unterschieden von einer zwangsweisen Intervention. Es handelt sich um Vermittlungs-, Polizeifunktionen, die auf dem übereinstimmenden Willen der bisherigen Konfliktparteien beruhen. Das setzt typischerweise eine entsprechende Reife des jeweiligen Konflikts voraus, mit vorangegangenen Verhandlungen über den konkreten Friedensprozeß. In diesem Rahmen

[9] Vgl. Verdross/Simma: Universales Völkerrecht (3. Aufl. 1984), §§ 490, 473; Denecke: Die humanitäre Intervention (1972); Kunig, in: Jahrbuch 3. Welt, 1994, 47ff; Isensee, in: Juristenzeitung 1995, 421ff.

übernehmen dann Blauhelme vorübergehende Sicherungsfunktionen, z.B. die Kontrolle des Waffenstillstandes, Trennung der Parteien, die Sicherung freier Wahlen, usf. Diesen grundsätzlichen Unterschied muß man festhalten, gerade wenn im Einzelfall die Dinge in die Intervention übergehen. Beispielsweise war der erste Einsatz in Bosnien formell eine Blauhelm-Mission, aber nach der Art und Tiefe des Konflikts offenbar kein geeigneter Anwendungsfall. Rührten sich die UN-Einheiten etwa zugunsten der gefährdeten Zivilbevölkerung durch Einrichtung von Sicherheitszonen, etc., so kippt dies — aus der Sicht der Parteien in parteiliche Intervention um. Die Folgen aus jüngster Zeit sind bekannt. Die UN-Einheiten werden nicht nur als Parteien behandelt; sie sind es eben auch wirklich.

In Frage steht also, ob darüber hinaus die Friedenssicherungsaufgabe zu erweitern ist um die Befugnis zur zwangsweisen Intervention bei schweren Menschenrechtsverletzungen, wobei der Vorschlag eines "robusteren peace keeping" oder „peace enforcing", z.B. der Durchsetzung eines vereinbarten Waffenstillstandes oder der Erzwingung humanitärer Hilfen, nur Übergänge betrifft. Das traditionelle völkerrechtliche Stichwort lautet: humanitäre Interventionlo. Eine solche Befugnis wird im Hinblick auf das staatliche Souveränitätsprinzip zwar grundsätzlich verneint (unten 1), neuerdings aber bei enormen Fällen internationaler Friedensbetroffenheit auch vom Sicherheitsrat der Vereinten Nationen vorsichtig angenommen (unten 2). Das ist weiterführend auseinanderzusetzen.

1. Das völkerrechtliche Interventionsverbot und sein Rechtsgrund

Das geltende Völkerrecht und die UN-Charta (Art. 2) normieren ein striktes Interventionsverbot, selbst im Falle einer innerstaatlichen Tyrannei, eines im Staate tobenden Bürgerkrieges." Es gibt keine allgemeine Interventionsbefugnis aus humanitären oder Menschenrechtsgründen.

Rechtsgrund ist der legitime Gehalt des Souveränitätsprinzips.
Bürgerkriegsähnliche innerstaatliche Konflikte zeichnen sich dadurch aus, daß man eine rechtliche Lösung nicht ohne weiteres und nicht von außen angeben kann. Angreifer und Angegriffener sind nicht nach Regeln internationalen Rechts klar definierbar (wie z.B. im Golfkrieg). In gewisser Weise haben beide Seiten recht und um den Inhalt einer künftigen Rechtsordnung geht der Kampf.
Beispiele: Die europäischen Religions- und Bürgerkriege, die amerikanische und die französische Revolution, der Nordirlandkonflikt, der ethnisch-religiöse-politische Bürgerkrieg in Bosnien.
Wer wollte mit Bestimmtheit sagen, auf welcher Seite das verfassungsmäßige Recht liegt? Typischerweise verbinden sich mit dem Kampf auch Unrechtshandlungen, z.B.

---

lo Vgl. Verdross/Simma, Denecke, Kunig, Isensse (oben FN 9) sowie Butros Ghali, in: Europa-Archiv 1993, 123ff; Greenwood, in: Europa-Archiv 1993, 93ff; Nass, in: Europa-Archiv 1993, 279ff; Tomuschat, in: Europa-Archiv 1994, 77fT; Marx, in: Kritische Justiz 29 (1996), 307ff; s. auch Verf. in: S+F 13, 1995, 85, 87ff.
Vgl. Verdross/Simma: Universelles Völkerrecht (3. Aufl. 1984), 300ff; Isensee JZ 1995, 421, 426.

Exzesse gegen Zivilisten (also eigentliche Kriegsverbrechen), eine traurige, aber "normale" Verknüpfung in jedem Krieg. Aber dies berechtigt nicht an sich schon zur Intervention. Die zu regelnde Konfliktursache geht typischerweise so tief, daß zeitweise mit einer objektiven Unlösbarkeit gerechnet werden muß. Kann doch im selbstbestimmten Kampf ums Recht jedenfalls von außen ein inhaltliches Prinzip der Friedensordnung nicht angegeben werden. Eine friedliche Verfassung können und müssen die Parteien nur selbst bestimmen und in gewisser Weise erkämpfen. Wer hier interveniert, steht immer auf dem Sprung, Partei zu ergreifen, z.B. für eine revolutionär bekämpfte Regierung, oder auch eigene Interessen ökonomischer, kolonialer, postkolonialer Art wahrzunehmen und damit das fremde Selbstbestimmungsrecht zu verletzen. Man maßt sich fremde Staatsbildung an, sei es in Form einer permanent einwirkenden Hegemonialmacht, sei es vielleicht zum Protektorat. Hier blicken wir auf eine lange historische Erfahrung imperialer Interventionen zurück: Die Kolonialkriege, amerikanische Interventionen in Lateinamerika aufgrund der Monroe-Doktrin, die Breschnew-Doktrin. Die rechtliche Selbstbestimmung eines Volkes gilt aber auch in der Krise des Bürgerkrieges. Überspitzt könnte man sagen: Auch der Bürgerkrieg ist Ausdruck des Selbstbestimmungsrechts. Deshalb lautet Kant's 5. Prälitninarartike1[12]: „Kein Staat soll sich in die Verfassung und Regierung eines anderen Staates gewalttätig einmischen". Und er begründet dies mit Blick auf revolutionäre Wirren in einem Staat zu seiner Zeit in Frankreich: „Solange aber dieser innere Streit noch nicht entschieden ist, würde diese Einmischung äußerer Mächte die Verletzung der Rechte eines nur mit seiner inneren Krankheit ringenden, von keinem anderen abhängigen Volkes, selbst also ein gegebener Skandal sein, und die Autonomie aller Staaten unsicher machen".

Das Interventionsverbot gilt zunächst gegenüber einem einzelnen Staat. Es wäre aber ein Fehlschluß anzunehmen, daran könnte sich etwas ändern, wenn ein kollektives Sicherheitssystem intervenierte, etwa der UN-Sicherheitsrat das Eingreifen in innerstaatliche Konflikte beschlösse. Die UN sind nicht ein Weltstaat, der Sicherheitsrat nicht der autokratische Herr der Welt, was die Tendenz des Despotismus in sich trüge, sondern sie beruhen auf einer bündnischen Völkerrechtsverfassung; diese hat die rechtliche Souveränität, die Selbstbestimmung der Völker und Staaten zur Voraussetzung. Deshalb wäre der Anspruch der UN, unter einem allgemeinen Friedensschutzgesichtspunkt generell in innerstaatliche Konflikte eingreifen zu dürfen, unberechtigt.

Zwischenergebnis: Ein Bürgerkrieg, selbst mit seinen gleichsam „normalen" Unrechtserscheinungen, wie Menschenrechtsverletzungen, berechtigt nicht zur fremdstaatlichen, auch nicht zur UN-Intervention. Eine „friedensschaffende" Interventionsbefugnis ist ein Rechts-Irrtum, ein unklarer Begriff, der selbst in schweres Unrecht führen kann.

2. Interventionsbefugnis bei universaler Verletzung des Rechts der Menschheit

In Betracht kommt ein engerer Begriff einer Interventionsbefugnis, welche beruht auf einer durch innere Rechtlosigkeit auf dem Gebiete eines Staates (Volkes) begründete

[12]Vgl. Kant: Zum ewigen Frieden (AA VIII, 346); eingehend Saner (1995), 43, 56ff.

internationale Rechtsbetroffenheit, evident in Fällen des Völkermordes, der vollständigen Auflösung einer Rechtsordiume. Dafür ist "humanitäre Intervention" ein nicht treffender und auch in den Anwendungsfällen zu weit gehender Terminus; denn die Menschenrechtsverletzung als solche, ganz abgesehen von der internationalen Relativität des Begriffs, reicht dafür nicht.

Der verallgemeinerungsfähige Grundgedanke ist folgender:
Im Unterschied zu innerstaatlichen Rechtsverletzungen aufgrund der Relativität der internationalen Menschenrechtsverwirklichung, im Unterschied auch zu Bürgerkriegen und den mit ihnen typischerweise verbundenen Unrechtsakten, muß es sich handeln um einen Zustand totaler Rechtlosigkeit, der eben deshalb als solcher schon das international-allgemeine Rechtsverhältnis betrifft. Die erste Konkretisierung ist die Anarchie, also die Auflösung des Staates und die kollektiven Folgen einer allgemeinen Rechtlosigkeit, indiziert im Zusammenbruch der Ökonomie, Flüchtlingsströmen etc. Mögliche Anwendungsfälle bilden Interventionen jüngerer Zeit seitens der UN bzw. regionaler Organisationen (z.B. Somalia, Liberia). Die zweite Konkretisierung sind Menschenrechtsverletzungen von einem Ausmaß fundamentaler Betroffenheit, so daß man darin eine Menschheitsverletzung sehen muß, namentlich Ausrottungsintentionen gegen ganze Gruppen oder Völker (also beim Verbrechen des Völkermordes). Beide Konkretisierungen sind in der Grundvoraussetzung einander ähnlich. Die Auflösung der Rechtsordnung eines Volkes oder Staates hin zur allgemeinen Rechtlosigkeit betrifft die internationale Rechtssicherheit, verletzt in dieser Beziehung die Pflicht zu einer völkerrechtlichen Verfassung"'. Ähnlich werden bei Menschheitsverletzungen auf einem Gebiet die Grundmöglichkeiten einer Friedensorganisation, selbst unter Voraussetzung eines Kampfes um das Recht in bürgerkriegsähnlicher Art, untergraben[15].
Im systematischen Vergleich kommt in Frage der übrigens bisher gleichfalls nicht hinreichend geklärte Begriff des Humanitätsverbrechens, der ein Völkerstrafrecht — unabhängig von der Souveränität des Einzelstaates — begründet.

Zusammenfassend ist also der entscheidende Gesichtspunkt: Die fundamentale Staat- und Rechtlosigkeit auf dem Gebiete eines Volkes geht über in die Rechtsbetroffenheit der Völkergemeinschaft. Es folgt dann aus der internationalrechtlichen Pflicht des exeundum e statu naturali, durch ein Minimum an rechtlicher Selbstorganisation die internationale Verfassung des Rechtsfriedens mitzukonstituieren, eine Befugnis zum Rechtszwang durch die davon betroffenen Völkerrechtssubjekte. Diese Grundvoraussetzung könnte in der Form eines völkerrechtlichen (internationalrechtlichen) Gesetzes, freilich nach der näheren Rechtsform des völkerbündischen Vertrages, gebracht werden.

---

13 Exemplarisch wohl die Resolution 794 des UN-Sicherheitsrates vom 3.12.1992 (Somalia), mit der Verknüpfung von innerer Auflösung (Hungerkatastrophe) und internationaler Friedensbedrohung.
14 Vgl. Kant: Zum ewigen Frieden, Anmerkung zum 2. Abschnitt-Definitivartikel (AA VIII, 3480.
15 Grundlegend Kant a.a.O., 6. Prilliminarartikel (AA VIII, 347ff).

3. Die Problematik der Anwendungsvoraussetzungen

So wenig bisher der Grundtatbestand einer friedensschaffenden Interventionsbefugnis in Extremfällen geklärt war, so unzureichend durchdacht sind die weiteren Anwendungsvoraussetzungen. Deshalb herrscht hier noch ein unsicherer Pragmatismus, "auf den Greenwood's skeptische Bemerkung zutrifft: „All die betrachteten Fälle (scl. der Interventionen in Irak, Liberia, Somalia, im ehemaligen Jugoslawien) werden vielleicht noch zeigen, daß es einfacher ist, eine humanitäre Intervention zu beginnen, als sie zu beenden. Die Möglichkeiten für einen Mißbrauch dieses Rechts auf humanitäre Intervention bleiben heute so groß wie eh und je. Selbst wenn der intervenierende Staat völlig in gutem Glauben handelt und nur darauf abzielt, begrenzte humanitäre Ziele zu erreichen, können seine Handlungen das Kräfteverhältnis innerhalb eines Staates entscheidend verändern."[16]

Aus der grundlegenden Tatbestandsvoraussetzung und ihrer Abgrenzung gegenüber einer nicht begründeten "humanitären Intervention" weiteren Sinnes, geschweige denn einer Interessenintervention, folgen weitere konkretere Anwendungsbedingungen.

3.1 Respekt vor fremder Selbstbestimmung — Unparteilichkeit

Die Intervention muß jedenfalls die fremde Selbstbestimmung, selbst im Bürgerkrieg, respektieren, muß also bezüglich eines inneren Rechtekonfliktes grundsätzlich unparteilich sein; keineswegs darf sie sich mit einer inhaltlichen Option für eine Rechtsposition im Konflikt verbinden, z.B. eine bestimmte Partei oder Regierung stabilisieren wollen, was auch historisch ein typischer Fall der Interessenintervention ist. Das Interventionsziel dürfen also nur fundamentale Bedingungen schützender Gerechtigkeit, selbst im Bürgerkrieg, sein, z.B. der Schutz einer Gruppe vor Ausrottung, Errichtung von Schutzzonen, Embargomaßnahmen, Sicherung von Hilfstransporten usf.

3.2 Form kollektiver Wahrnehmung

Aus dem Erfordernis begrenzt-unparteilicher Intervention folgt regelmäßig die Form der kollektiven Wahrnehmung — gegen die Gefahr von Interessenin terventionen, wie sie historisch zur Genüge bekannt sind. Dieses Erfordernis wird regelmäßig durch das Sicherheitssystem der Vereinten Nationen (Art. 39) oder eine regionale Organisation kollektiver Sicherheit gewährleistet. Darin liegt aber nicht eine zwingende begriffliche Verknüpfung mit der fundamentalen Rechtsfriedensintervention oder „humanitären Intervention" engeren Sinnes; im äußersten Notfall könnte sehr wohl auch ein Staat den vorausgesetzten objektiven Rechtszweck repräsentieren.

---

16 Vgl. Greenwood, in: Europaarchiv 1993, 93, 105f.

3.3 Entfaltung hinreichender Übermacht

Schließlich fordern der fundamentale Schutzzweck und die Unparteilichkeit der Intervention die Entfaltung von hinreichender Übermacht, um nicht in Abhängigkeit vom Wohlwollen — um nicht zu sagen der Willkür — der Konfliktparteien zu geraten. In der Idee der vereinigten Rechtsmacht der Völkergemeinchaft liegt also eine dementsprechende Machtausübung, daß die Konfliktparteien gleichsam vor der bloßen Präsenz erstarren.

3.4 Gleichmäßigkeit und Zumutbarkeit der Ausübung

Nur darauf hingewiesen sei, daß auch in den definierten Grenzen die gesetzmäßige Verwirklichung von Mindeststandards internationalen Friedens an sich auf eine staatsähnliche Gleichmäßigkeit der Ausübung zielt. Geregelt werden muß auch die durch gleichsam welt-anteilige Zumutbarkeit begrenzte Beitragspflicht der Staaten (vgl. Art. 43 UN-Charta).

Unter den entwickelten Voraussetzungen bleibt in den Anwendungsfällen immer noch eine grundsätzliche Interventionsalternative. Deren nicht nur empirisch-faktische, sondern rechtlich unterschiedliche Qualität muß man realistisch ins Auge fassen.

Eine Alternative oder der erste Typus ist die Intervention mit einer prognostisch-faßbaren Vorläufigkeit: Im Respekt vor fremder Selbstbestimmung werden vorübergehend grundlegende Schutzfunktionen gegen die totale Destabilisierung übernommen. Das setzt aber rechtlich voraus, daß der Konflikt seiner Art nach eine, wenn auch vermittelte, innere Lösungsalternative hat, was vom jeweiligen Anwendungsfall abhängt. Insoweit zeigt sich die Nähe dieser Intervention zu den bisherigen friedenswahrenden Blauhelmmissionen. Ihre Rechtmäßigkeit und Zweckmäßigkeit (Erfolgsaussicht) setzen ein Minimum an Übereinstimmung der Konfliktparteien insbesondere eines Bürgerkrieges voraus, es überhaupt miteinander friedlich zu versuchen. Aber an dieser Voraussetzung kann es im Einzelfall auch auf unabsehbare Zeit fehlen, etwa wenn man sich in einer längeren Konfliktgeschichte bereits gegenseitig Schlimmstes angetan hat. Dann sind mit dem zutiefst feindlichen Gegensatz alle zivilen Verhältnisse verflochten. Es genügt dann nicht grundlegende Schutzfunktionen zu übernehmen; dies würde aus der jeweiligen Parteiperspektive als Parteinahme gelten. Die Erfahrungen sowohl in Bosnien als auch in Afrika sind hier ernüchternd.

Die andere denkbare Interventionsalternative oder der zweite Typus besteht darin, umfassend und unabsehbar die fremde Staatsorganisation zu übernehmen — eine neue Art von UN-Protektorat mit militärischer Besatzungsmachto. Das würde freilich eine Restitution des Rechtsinstitutes des völkerrechtlichen Protektorats voraussetzen, freilich jenseits seiner imperialen Geschichte. Mit Selbstbestimmung hätte eine solche Einrichtung voraussetzungsgemäß wenig zu tun; es handelte sich um eine autoritär-staatliche Notordnung — in historischer Analogie zu Großraum- bzw. Hegemonialmächten, z.B.

[17]Zum Begriff des Protektorats als abhängigen Staates, der an sich nicht dem Souveränitätsprinzip von Art. 2 UN-Charta entspricht, s. Verdross/Simma: Völkerrecht, 235f.

dem Osmanischen Reich, der Habsburgischen Monarchie auf dem Balkan. Offensichtlich ist jedenfalls, daß diese Interventionsalternative ceteris paribus einen rechtlich und faktisch (nach dem Aufwand) qualitativen Unterschied ausmacht zur vorläufigen Intervention, die unter der Prämisse potentieller Autonomie eines Staates selbst im vorübergehenden Bürgerkrieg steht. Es kommt zuerst darauf an zu sehen, daß dies die beiden rechtlichen Alternativen einer möglicherweise überhaupt begründbaren Humanitätsintervention engeren Sinnes sind — gegenüber der totalen Nichtintervention. Unter dem Prinzip der international schützenden Gerechtigkeit müßte also auch diese Alternative grundsätzlich geregelt werden, und im Einzelfall Rechenschaft darüber abgelegt werden, worauf es in durchhaltbarer Weise hinauslaufen soll, auf den Typus der vorläufigen Schutzintervention oder den Typus des Protektorats.

Der Vorschlag eines robusteren „peace keeping" oder „peace enforcing" der Vereinten Nationen über die bisherigen Blauhelmmissionen hinaus kann sich dieser Alternative nicht entziehen. Ein faktisches Beispiel für den möglichen Übergang zwischen beiden analysierten Formen bildet Bosnien. Ihm korrespondiert eine Fragilität des Konsenses der Konfliktparteien, den Bürgerkrieg wirklich zu beenden. An sich könnte auch diese Funktion schützender Gerechtigkeit noch staatsrechtlich legitimiert sein, gewissermaßen nach dem Modell des Thomas Hobbes. Aber man muß sich darüber klar werden — und die Erfahrungen in Bosnien haben klärend gewirkt —, daß dies deutlich veränderte Voraussetzungen hat. Vor allem muß die rechtlich-faktische Souveränitätsfrage geklärt sein. Der Konsens der zerstrittenen Bürgerkriegsparteien, den Dritten als Vermittler und Friedensschützer zu rufen, muß in gewisser Weise als unwiderrufliche und widerspruchsfreie Rechts-Macht-Übertragung bestehen. Auch dies setzt eine faßbare Aussicht voraus, den Bürgerkrieg auf eine neue selbstbestimmte Rechtsverfassung hin zu beenden. Ausgeschlossen muß daher sein der Vorbehalt des Krieges, sprich: das Behalten der („schweren") Waffen. Verbunden damit muß freilich sein die konzentrierte Friedensschutzfunktion einer permanent überlegenen Rechtsmacht des Dritten. Beides gehört untrennbar zusammen. Läßt man sich hier auf Unklarheit ein, wird der Dritte unfehlbar in den wieder aufflackernden Bürgerkrieg verwickelt — und zwar als Partei mit jeder seiner gegen die eine oder andere Seite gerichteten Handlungen; und je nach Stärke oder Schwäche teilt er das Schicksal der Kriegspartei. Selbst humanitäre Hilfen sind, wegen der Verflechtung aller zivilen Verhältnisse in den Bürgerkrieg, regelmäßig parteiliche Handlungen. Die jüngsten Erfahrungen in Bosnien und in Afrika sind eindeutig, auch was die mittelbare Kriegsbedeutung, die „Umlenkung" humanitärer Hilfen angeht. Zusammengenommen: Ein vom fragilen Konsens der Konfliktparteien staatsrechtlich legitimierbarer „friedensschaffender" Einsatz einer fremden Macht (z.B. Bündnis-Truppen, UN-Truppen) kommt in einer latenten Bürgerkriegssituation der Intervention nahe, jedenfalls was die weiteren Voraussetzungen angeht. Die unparteiliche Durchsetzung der schützenden Gerechtigkeit fordert also auch hier regelmäßig eine kollektive Wahrnehmung, vor allem aber eine permanente Übermachtpräsenz. Deshalb ist auch hier die Alternative der oben besprochenen Art möglich und im Einzelfall zu klären — eine Friedenssicherung mit prognostisch-faßbarer Vorläufigkeit oder die Form eines unabsehbaren Protektorates.

Zusammengefaßt: Die rechtlich hochproblematische „humanitäre Intervention" engeren Sinnes der Völkergemeinschaft in innere Konflikte bei unmittelbar-universaler Friedensbetroffenheit (im Unterschied zum „bloßen" Bürgerkrieg mit seinen Rechtsverletzungen) setzt außer der Klärung dieses Tatbestandes auch eine Reihe von rechtlichen Anwendungsbedingungen voraus. Insofern muß rechtliche und faktische Typenklarheit herrschen.

Rechtlich unhaltbar ist jedenfalls ein Eingreifen, das auf das Geratewohl ohne Klärung und Entscheidung der Voraussetzungen, sozusagen ohne Typenklarheit vorgenommen wird, etwa mit der Absicht, irgendwann (sogar nach einer selbstgesetzten Frist) wieder abziehen zu wollen, ohne also das möglicherweise an sich einzig sinnvolle Protektorat übernehmen zu wollen oder zu können; als Anwendungsfall schreckt hier das Somalia-Beispiel. Hier von „Erfolg" zu sprechen, setzt eine sehr enge Sichtweise voraus. Diese Überlegungen sprechen unter den gegenwärtigen Bedingungen für eine weitere Einengung. Es könnte daher sein, daß die internationale Rechtsorganisation sich im Hinblick auf friedensbedrohliche innere Konflikte (Bürgerkriege etc.) beschränken muß
— auf das Angebot traditioneller Blauhelmmissionen,
—auf „Humanitätsinterventionen" engeren Sinnes oder
—auf von Parteien konsentiertes peace-enforcing von jeweils gesicherter Vorläufigkeit, es im übrigen aber bei notdürftig den internationalen Frieden sichernden äußeren Maßnahmen bewenden lassen muß. Es muß also die Möglichkeit anerkannt werden, daß es auch Bürgerkriege geben kann, die auf unabsehbare Zeit nicht friedlich zu vermitteln sind — es sei denn, man wollte und könnte eine Protektoratsalternative staats- und völkerrechtlich verallgemeinern.

IV. Folgerungen für Wehrverfassung und Unterscheidung der Dienstverhältnisse

1. Wehrverfassung und Grundsätze staatlicher Beteiligung an der internationalen Friedenssicherung

Für den Rechtsstaat als Völkerrechtssubjekt wird die bisherige Aufgabe der legitimen Selbstverteidigung — Verteidigungsauftrag — erweitert um die Mitwirkung an der kollektiven Friedenssicherung in der verfaßten Völkergemeinschaft. Den einzelnen Staat trifft daher eine Beitragspflicht zur kollektiven Friedenssicherung im Rahmen der Vereinten Nationen (nach Art. 2 Zif. 5, Art. 43 der Charta). Ihr entspricht für die Bundesrepublik Deutschland die verfassungsrechtliche, und zwar organisationsrechtliche Befugnis zur Abstellung nationaler Streitkräfte (Art. 24 GG). Darauf bezog sich die Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts aus Anlaß des Jugoslawieneinsatzesig. Klarstellend hervorzuheben ist indessen, daß damit die Frage der Pflichtbegründung für den einzelnen Soldaten nicht einheitlich entschieden ist; es folgt also aus der organisationsrechtlichen Aufgabenerweiterung für die Streitkräfte keineswegs, daß Wehrpflichtige als solche zu internationalen Einsätzen gezwungen werden dürfen (s. bereits einleitend und noch unten 2.). Die völkerrechtliche Beitragspflicht des Staates folgt aus dem Rechts-

[18]Vgl. BVerfG EuGRZ 1994, 281ff.

prinzip des exeundum e statu naturali (d.h.: der Naturzustand muß überwunden werden) in internationaler Perspektive. Denn es ist rechtsvernunftwidrig, im Naturzustand der bloßen Interessenpolitik zwischen Staaten zu verharren. Die Friedensorganisation gemäß dem zweiten Definitivartikel Kants ist kategorisch geboten. Jedoch ist diese Beitragspflicht keine völlig strikte. Vielmehr bleibt den Staaten eine Beurteilunggkompetenz im einzelnen Anwendungsfall. Sie hat umso größere Bedeutung, als die Vereinten Nationen in der Realität nicht frei von Interessenseinflüssen sind, welche den objektiven Rechtszweck der internationalen Friedenseinsätze beträchtlich verformen können[19]. Deshalb erscheint auch der Vorschlag einer ständigen UN-Eingreiftruppe unter den gegenwärtigen Bedingungen fragwürdig. Für den Rechtsstaat und seinen Beitrag zur internationalen Friedenssicherung dürfen — das zeigt auch Art. 24 GG — allein die Prinzipien und Gesetze des internationalen Verfassungsrechts maßgebend sein. Daher gilt dieser Maßstab auch aus der Sicht der innenpolitischen Willensbildung unter Einbezug der beteiligten Soldaten als Staatsbürger: Der Rechtsstaat darf sich nur zur internationalen Friedenssicherung an kollektiver militärischer Zwangsanwendung beteiligen, dagegen muß er sich einer versteckten Interessenpolitik verweigern. Einer mitunter weitergreifenden, diffusen Aufgabendefinition für sog. Krisenreaktionskräfte, die alle möglichen — etwa auch ökonomischen — Interessen mit umfaßt, ist daher aus Rechtsgründen zu widersprechen. In subjektivrechtlicher Wendung: Nur zum objektiven Rechtszweck der internationalen Friedenssicherung darf der Soldat eingesetzt werden bzw. sich einsetzen lassen, nicht aber zur partikularen Interessenpolitik. In eindeutigen Fällen wird dadurch auch seine Dienstpflicht abgegrenzt.

2. Zur Unterscheidung der soldatischen Dienstverhältnisse

Der sachlichen Differenzierung der objektiven Wehrverfassung (Verteidigungszweck — Beitrag zur internationalen Friedenssicherung) entspricht die Notwendigkeit, die soldatischen Dienstverhältnisse zu differenzieren. Ausgangspunkt ist wieder die grundlegende Legitimationsänderung oder -vertiefung für den Soldaten — das Wort wird vollends anachronistisch: Im legitimen Verteidigungsfall nach Art. 51 UN-Charta steht der Soldat zwar auf Seiten des Rechts, aber doch noch im Naturzustand unter Staaten. Im Rahmen einer gut begründeten internationalen Friedenssicherung wird er vollends zum Organ einer objektiven Gesetzmäßigkeit völkerverfassungsrechtlicher Art und ihrer Anwendung im Einzelfall. Der Dienst des Soldaten tritt in faktische und rechtliche Analogie zu dem, was innerstaatlich eine Polizei leistet: die objektive, gesetzesgebundene, also interessen-freie Gefahrenabwehr. Es lohnt sich, einen Augenblick bei diesem Vergleich zu verharren. Abgesehen sei von den militärischen Mitteln; hier existieren ohnehin technische Annäherungen, denkt man z.B. an die Ausrüstung des Bundesgrenzschutzes. Der entscheidende Vergleichsgesichtspunkt bleibt die rechtsstaatliche Objektivität der schützenden Gerechtigkeit in der polizeilichen Gefahrenabwehr; diese adelt geradezu den Beruf oder das Amt: Justiz (Rechtspflege) und Polizei sind die Funktionen, die die Stetigkeit der Rechtsgewährleistung im Staat repräsentieren. Es handelt sich

[19] Vgl. empirisch und kritisch Debiel/Nuscheler (Hrsg.): Der neue Interventionismus (1996) zu einer analysierten Reihe von Fällen militärischer Intervention.

aber nur um eine Analogie. Denn angesichts der legitimen Staatensouveränität kann es keine staatsgleiche „Weltinnenpolitik", schon gar nicht mit militärischen Mitteln, geben. Die Überlegungen zur humanitären Intervention haben vielmehr gezeigt, daß es — abgesehen von der konsentierten Hilfe (peace-keeping Blauhelmeinsätze) — immer nur um ein vorübergehendes Eingreifen zur Abwendung schwersten Unrechts zu tun sein kann.

Diese veränderte Legitimation des soldatischen Dienstes und ihre besondere Schwierigkeit, nicht nur in technisch-militärischer Hinsicht, zwingen zur klaren Differenzierung der Dienstverhältnisse. Denn während für den Verteidigungsauftrag die staatsbürgerliche Wehrpflicht das subjektive Dienstverhältnis am besten begründet, kann die Pflicht zum Einsatz für die Völkerrechtsgemeinschaft nur in einem freiwilligen Dienstverhältnis übernommen werden. Es ist demgegenüber ein Mangel der deutschen innenpolitischen Situation, die sich vor der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts zu Art. 24 entwickelt hat und durch diese noch befestigt worden ist, daß die Notwendigkeit einer Wehrverfassungsreform nicht hinreichend gesehen wird, sondern sich auf Teilstücke beschränkt: Eine einheitliche Bundeswehr mit einer einheitlichen Dienstpflicht (Treue-Pflicht) ist aber eine rechtliche Illusion. Zunächst vom Standpunkt des Verteidigungsauftrages und des Wehrpflichtbürgers: Hält man an der Wehrpflichtarmee aus guten Gründen der prognostisch möglichen Verteidigungsnotwendigkeit, wenn auch in veränderter Form, fest, dann bleiben jedenfalls die Staatsbürger-Soldaten nur der Landesverteidigung in existentieller Gefahr verpflichtet. Sie sind nicht zwangspflichtig zu Weltfriedenseinsätzen, weder am Golf, noch in Bosnien — ganz abgesehen von der Frage ihrer Qualifikation dafür.

Die zwingenden Gründe dafür sind nicht nur verfassungsrechtlicher und verfassungshistorischer Art[20], schon der Terminus Wehrpflicht gemäß Art. 12 a des Grundgesetzes ist eindeutig. Entscheidend ist eine vorpositive Grundsatzargumentation: Es handelt sich um eine ganz einzigartige Sonderpflicht zum Einsatz des eigenen Lebens im Kampf. Der freiheitliche Staat darf dies seinem Bürger zwangsweise nur in existentieller äußerer Gefahr der freiheitlichen Rechtsordnung zumuten, keineswegs aber für partikulare Interessen, auch nicht für den insofern partikularen Zweck der Konfliktlösung an irgendeinem anderen Ort der Welt. Denn die Voraussetzungen der Allgemeinheit, Gleichheit und existentiellen Notwendigkeit der Wehrpflicht für den Bestand des freiheitlichen Staates entsprechen einander. Wird nur ein Truppenkontingent für internationale Einsätze benötigt, wäre es offensichtlich rein willkürlich, den zufällig verfügbaren einzelnen Wehrpflichtigen zwangsweise heranziehen zu wollen. Die Staatsbürgerpflicht ist keine Weltpolizeidienstpflicht zum Lebenseinsatz. Dahingehende Vorstellungen und Vorbehalte müssen als totalitäre Rechtsverirrung bezeichnet werden. Das Freiwilligkeitserfordemis gilt immerhin als inzwischen eingespielte Praxis bei Auslandseinsätzen[21]. Mit Nachdruck zu betonen ist aber, daß dies keine bloße Zweckmäßigkeitsfrage ist, sondern

[20]Vgl. BVerfGE 48, 127, 161ff; Verf. , in S+F 13 (1995), 85ff; Heimann ZRP 1996, 20ff.

[21] Vgl. Weisung des Bundesministers der Verteidigung — InspH — FüH 12 — Az 24 — 09 — 01 — vom 15.3.1994; zusf. BVerWG NJW 1997, 536f.

aus vorpositivem Rechtsgrundsatz zwingendes Recht[22]. Dies muß in gesetzlichen Regeln und in der Streitkräfteorganisation eindeutig durchbestimmt werden.

Andererseits ist für den Weltfriedensauftrag die Einrichtung von Krisen- bzw. Interventionseinheiten nicht nur eine technisch-militärische Frage. Zunächst wäre es ein Fehlschluß, im Hinblick auf die internationalen Aufgaben dem Übergang zu einer Berufsarmee das Wort zu reden. Denn es handelt sich um zwei relativ selbständige Aufgabenfelder. Die Erhaltung der Wehrpflichtarmee ist von der genannten Bedingung abhängig, daß der Staat prognostisch in einer äußeren Existenzkrise alle wehrfähigen Bürger zu seiner Erhaltung nötig haben könnte. Relativ selbständige Einheiten aufgrund freiwillig eingegangener Dienstverhältnisse für die internationale Friedenssicherung sind demgegenüber an der jedenfalls partikularen internationalen Beitragspflicht zu orientieren. Die Dienstverhältnisse dieser Freiwilligen bzw. Berufssoldaten und die Organisation der Einheiten müssen aber in Erinnerung an den dritten Präliminarartikel einer Verselbständigung des Kampfzwecks sozusagen in Legionärseinheiten („stehendes Heer") entgegen arbeiten. Die organisatorischen Prinzipien müssen also der neuen Legitimationsgrundlage gerecht werden. Die alte Typologie des Berufssoldaten dürfte die neue Sache nicht treffen. Denn es handelt sich ja gerade nicht um die berufsmäßige Orientierung am Kampfzweck, sondern um die Mitwirkung an der internationalen Rechtsdurchsetzung. Deshalb ist der in Deutschland unternommene Versuch, auf dem Hintergrund der Wehrpflichtarmee relativ selbständige Verbände durch freiwillige Dienstverhältnisse für einzelne internationale Einsätze zu konstituieren, auch unter dem rechtlichen Gesichtspunkt eine zukunfts-gewandte Lösung. Dem Typus nach muß es hinauslaufen auf den freiwilligen Weltbürger-Kämpfer, teils Berufssoldaten, aber sicher auch erfahrenen freiwilligen Reservisten, der seinen Lebenszweck nicht ausschließlich mit soldatischem Tun verbindet. Jedenfalls darf er sich nicht als Interessenskampfinstrument verstehen, sondern als Teil eines Organs der internationalen Gesetzesanwendung. Daher wird er auch ein Bewußtsein für prekäre Legitimationsfragen, für die schwierige Beurteilung der Anwendungsfälle entwickeln und sie gerade auch gegenüber einer mitunter zur Interessenpolitik tendierenden politischen Führung zur Geltung bringen. Es kommt darauf an, diese neue Legitimation entschieden als Fortschritt der Rechtsidee zu ergreifen und zu organisieren. Der Dienst des Soldaten wird sich dann in der Wirklichkeit dem Satz von Kant annähern: „Alle Macht des Himmels ist auf Seiten des Rechts."

---

22 Vgl. nunmehr auch für „gediente Wehrpflichtige" der neue § 6 a des Wehrpflichtgesetzes. Der Gesetzgeber mag das dort geregelte Freiwilligkeits-Erfordemis hauptsächlich auf Reservisten bezogen haben wollen. Da aber „gedienter Wehrpflichtige?' jeder ist, der einen Tag Wehrdienst geleistet hat (vgl. Hahnenfeld/Hoehme Tettelbach Wehrpflichtgesetz, § 6 a Rdnr. 4, 15; § 23 Rdnr. 2), gilt es eideutig auch für Rekruten. Dem entspricht es auch, daß nach dem Wortlaut von § 4 III Absatz 3 WPflG der den Wehrdienst freiwillig Leistende auch bezüglich § 6 a demjenigen Soldaten gleichgestellt wird, der aufgrund seiner Wehrpflicht den Wehrdienst „leistet" (nicht: „geleistet hat"). Demnach ist die Gesetzeslage: „Gediente" Wehrpflichtige nach einem Tag Wehrdienstleistung dürfen nur mit ihrer Zustimmung zu Auslandseinsätzen herangezogen werden. Ungediente dürfen gar nicht herangezogen werden (was auch aus Gründen mangelnder Vorbereitung auf der Hand liegt).

Die Bundeswehr im Strukturwandel

Ludwig Jacob, Hamburg

Braucht die Bundeswehr eine neue Struktur? Diese Frage beschäftigt die Öffentlichkeit in zunehmendem Maße seit Auflösung des Warschauer Paktes und der Sowjetunion im Jahre 1991. Obwohl die Regierung bereits 1994 festgestellt hat, daß *„die grundlegend geänderten sicherheitspolitischen Rahmenbedingungen und die gewachsene Verantwortung Deutschlands ... Auswirkungen auf die Rolle, den Auftrag, die Struktur und Ausrüstung der Bundeswehr haben"*[1], sind bisher von regierungsamtlicher Seite keine überzeugenden Antworten erfolgt; vielmehr gilt bis jetzt das Motto: An Bewährtem festhalten — keine Experimente; Anpassungen ja, aber keine durchgreifenden Reformen und vor allem: keine Diskussionen.
Bei allen unseren wichtigen Verbündeten finden weitgehende Militärreformen statt, die auch auf die Bundeswehr ausstrahlen werden. Daher ist eine Diskussion über Fragen, wie die zukünftige Bundeswehr aussehen soll, welche Elemente es zu bewahren gilt und welche Neuerungen erforderlich sind, heute dringend erforderlich.

I. Die veränderte politische Lage

Der mit Ende des Zweiten Weltkrieges entstandene *Ost-West-Gegensatz* war über Jahrzehnte der *bestimmende Faktor der weltpolitischen Lage.* Herausforderung und Bedrohung des Westens durch eine auf Überlegenheit und Offensivfähigkeit angelegte Rüstung und Strategie des Warschauer Paktes bildeten die entscheidende legitimatorische Grundlage für die Gründung der Bundeswehr, ihre Integration in das westliche Bündnis sowie für ihren Umfang, ihre Struktur und die Wehrform der Allgemeinen Wehrpflicht.

Seit nunmehr fast 10 Jahren nach dem zeithistorischen Umbruch in Europa, befinden wir uns noch mitten in einem tiefgreifenden Wandel mit globalen Auswirkungen. Die zu Beginn der 90er Jahren im Zusammenhang mit der Auflösung des Sowjet-Imperiums in Europa geführten Kriege sind gegenwärtig zwar abgeklungen, die Arbeit an einer friedenspolitischen Ordnung in Europa wird jedoch noch lange andauern. Dies gilt sowohl für die Herausbildung stabiler demokratischer Strukturen und einer sicheren ökonomischen Basis in den mittel- und osteuropäischen Staaten und den Nachfolge-Staaten der Sowjetunion, wie auch für die Einbeziehung aller dieser Staaten in eine übergreifende S icherheitsstruktur.
Für das Bild des „neuen" Europa gibt es keinen politischen oder sicherheitspolitischen „Masterplan", nach dem Entwicklungen planvoll gestaltet und aufeinander abgestimmt werden könnten. Fortschreibung, Ausformung und Abgrenzung der Aufgabenstellungen der bestehenden Bündnisse und Organisationen wie NATO, EU/WEU, OSZE und der

[1] Vgl. Konzeptionelle Leitlinie zur Weiterentwicklung der Bundeswehr, 12. Juli 1994, BMVg, Ziff. 1.

Abkommen über Abrüstung und Vertrauensbildung vollziehen sich in einer weitgehend offenen Entwicklung[2], deren Richtung von den Interessenlagen der beteiligten Staaten und ihrem jeweiligen Durchsetzungsvermögen bestimmt wird. Insofern beschreibt auch der häufig gebrauchte Begriff einer europäischen Sicherheits-„architektur" bis heute mehr eine Baustelle als ein fertiges Gebäude[3].
Gegenwärtig gibt es in Europa ein Nebeneinander kollektiver und kooperativer Sicherheitsstrukturen", ohne daß jetzt schon absehbar wäre, welches Sicherheitssystem sich am Ende durchsetzen wird. Das starke gemeinsame Interesse aller Staaten zur Einigung während des Ost-West-Konfliktes ist mit dem Verschwinden des Gegners erheblich kleiner geworden, und nationale Einzelinteressen gewinnen wieder an Gewicht. Um einen Konsens wird daher viel härter und länger gerungen. Die über 4 Jahre bis zum Abkommen von Dayton (14.12.95) andauernde Uneinigkeit innerhalb der westlichen europäischen Staaten und deren Unfähigkeit, die Kluft zwischen ihren Deklarationen für Demokratie, Freiheit, Menschenrechte und Minderheitenschutz und den blutigen Realitäten im ehemaligen Jugoslawien zu überwinden, waren ein bedrückender Beleg dieser Problematik.

2. Das sich wandelnde Bündnis

Durch die vielfältigen Aktivitäten der NATO scheint die Frage nach dem eigentlichen Zweck der *Neuen NATO* in der öffentlichen Diskussion etwas an den Rand geraten zu sein. Die Aussage, daß der *„künftige Feind der NATO Instabilität und Unsicherheit sei"* oder *„daß das Bündnis nicht gegen etwas, sondern für Frieden und Freiheit stehe"* sind wenig konkret und müssen mit Inhalt gefüllt werden, wenn sie eine analytische Basis für die anstehende Weiterentwicklung des politisch-strategischen Konzeptes sowie der Streitkräftestrukturen sein sollen.
Die Diskussionen über die künftigen Aufgaben und Struktur des Bündnisses spiegeln deutliche Unterschiede in der Interessenlage zwischen Europa und den USA, wie aber auch innerhalb Europas wider. Während es ein wesentliches Ziel der Europäer ist, die USA weiterhin fest in die Sicherheitsstruktur Europas — vor allem als Rückversicherung gegenüber östlichen Unwägbarkeiten — einzubinden, verfolgen die USA das Ziel, Europa stärker für ihr weltpolitisches Ordnungsvorhaben heranzuziehen. So hat die US-Außenministerin Albright erst kürzlich die Sicherung der Nicht-Verbreitung von Massenvernichtungswaffen als *„das alles überwölbende Sicherheitsinteresse unserer Zeit"*

---

2 Vgl. Bundesminister der Verteidigung Volker Rühe, Rede: *Europa — ein anspruchsvoller und schwieriger Prozess*, Europa-Kongreß der CDU/CSU-Bundestagsfraktion, 14. Jan. 1998.

3 Hierzu: Interview mit dem französischen Philosophen Andre Glucksmann, in: Wirtschaftswoche Nr. 26, 18.06.98, 40: *„Die Schwäche der Politiker ist, daß sie kein wirkliches europäisches Projekt haben.... Bisher gibt es keinen ökonomischen, politischen oder moralischen Plan in Europa. Es gibt keine Visionäre."*

4 So sind NATO und WEU Systeme Kollektiver Selbstverteidigung gern. Art 51 der Charta der Vereinten Nationen (VN) und die OSZE, als regionale Abmachung gern. Kap.VIII der VN-Charta, ist ein regionales Sub-System Kollektiver Sicherheit. Vgl. Hierzu: Hans-Adolf Jacobsen, Zu den Aufgaben und Aufträgen der Bundeswehr in einer veränderten Welt, in: Keine Zukunft für die Allgemeine Wehrpflicht, Hrsg. Gorschenek, Justenhoven, Kath. Akademie Hamburg, Band 13, 13ff.

und als *„einigende Bedrohung"* für den Westens bezeichnet, wohingegen in Europa die Problematik der Massenvernichtungswaffen mehr im Kontext regionaler Sicherheitsprobleme — vor allem im Nahen Osten und auf dem indischen Subkontinent — gesehen wird.
Auch innerhalb der europäischen Bündnispartner ist eine gemeinsame Interessenlage noch nicht auszumachen: Deutschland favorisiert die Ausdehnung des Sicherheitsglacis nach Osten, Frankreich möchte — neben einer weitergehenden Europäisierung — zusammen mit Italien und Spanien eine stärkere Ausrichtung auf den Mittelmeerraum. Hinzu kommt, daß sich die Interessenlage der zukünftigen neuen Mitglieder (Sicherheit vor Rußland) von derjenigen westlicher Bündnisnationen (Sicherheit mit Rußland) unterscheiden dürfte.

Neben der noch zu leistenden Harmonisierung europäischer und euroatlantischer Interessen steht auch — wenn, laut Verteidigungsminister Volker Rühe, Sicherheit in Europa *"nicht gegen sondern nur mit Rußland"* möglich ist — die Gestaltung des Verhältnisses zu Rußland ganz oben auf der politischen Tagesordnung, und das bedeutet konkret, die Festlegung von Art und Umfang russischer Mitspracherechte.
Dies alles unterstreicht die Notwendigkeit einer tiefgehenden NATO-Reform, die nicht nur, wie Verteidigungsminister Rühe fordert, eine kosmetische Korrektur an Überholtem sein soll, sondern *„eine mutige Initiative, die ... weit in die Zukunft trägt"*[6].
Die NATO hat diese Reform auf den Gipfeln in London (1990) und Rom (1991) mit der Ablösung der Abschreckungsdoktrin durch ein Konzept Kooperativer Sicherheit eingeleitet, diese dann 1997 auf den Gipfeln von Paris und Madrid mit der Erweiterung ihrer Aufgaben, der Reorganisation ihrer Struktur und der Öffnung für neue Mitglieder fortgeftihrt, mit dem Ziel, sie bis zum 50. Jahrestag der Gründung der NATO im April 1999 auf dem Gipfel in Washington abzuschließen.

2.1 Erweiterung der Aufgaben

Während die kollektive Verteidigung in einem geographisch begrenzten Raum im Sinne der Artikel V u. VI[7] des NATO-Vertrages in der Vergangenheit den Kern der Bündnisaufgaben ausmachte, so geht es jetzt zunehmend um „multifunktionale Friedensmissionen" („Non-Article V"- Aufgaben) in einem erweiterten geographischen Raum zur Stabilisierung und Durchsetzung des Friedens unter Einbeziehung von Nicht-Bündnisnationen.
Die praktische Erprobung dieser neuen Aufgaben erfolgt in Bosnien-Herzegowina, wo es um die Sicherung eines Friedensabkommens außerhalb des traditionellen Bündnisge-

5 Vgl. Stephan Bierling, Amerika führt — Europa folgt?, in: Internationale Politik, 2/1998, 9f.
6 Vgl. BMVg Volker Rillte, Beitrag: *Die Allianz braucht ein neues strategisches Konzept,* FAZ, 28. Marz.1998.
7 Artikel V des NATO-Vertrages: „Die Parteien vereinbaren, daß ein bewaffneter Angriff gegen eine oder mehrere von ihnen in Europa oder Nordamerika als ein Angriff gegen sie alle angesehen wird ..." Artikel VI legt das Bündnisgebiet fest.

bietes in enger Kooperation mit anderen Organisationen (auch zivilen Nicht-Regierungs-Organisationen) geht, und wo russische und andere Nicht-Nato-Soldaten als Partner bei dieser Mission erfolgreich zusanunenwirken[8].
Die enge Fixierung der letzten 45 Jahre auf den militärischen Aspekt von Sicherheit tritt somit zunehmend in den Hintergrund, während im Rahmen der „erweiterten Sicherheit" als neue Herausforderungen in den Vordergrund treten: regionale und überregionale Vertrauensbildung, Krisenmanagement außerhalb des bisherigen Bündnisgebietes, *Bewältigung* humanitärer und ökologischer Katastrophen sowie die Unterstützung von Friedensbemühungen in Bürgerkriegsregionen.
Auf diese Aufgabenstruktur soll auch die künftige Kommandoorganisation der NATO ausgerichtet werden, bei der — neben einer notwendigen Verschlankung und Neuorganisation der Kommandobereiche[9]— die Bildung neuer flexibler Kommandoelemente (CJTF)'° zur beweglichen Führung von multinationalen und multifunktionalen Streitkräften (StrKr) im Mittelpunkt steht.
Der heute mit dem erweiterten Auftragsfeld der Streitkräfte korrelierende erweiterte Sicherheitsbegriff trägt jedoch einen Januskopf:
„Erweiterte Sicherheit" impliziert auch die Vorstellung „erweiterter Bedrohung". Wer z.B. — wie in der Umwelt- und Friedensforschung — ökologische Sicherheit fordert, kann dies nur, wenn er zuvor eine ökologische Bedrohung festgestellt hat. Eine solche Feststellung ist in der Tat bereits 1990 durch den amerikanischen Senator Sam Nunn in seiner Rede vor dem US-Senat getroffen worden, indem er ausführte, „ ... *daß in einem sehr realen Sinn ökologische Zerstörungen die Sicherheit unserer Nation und die Sicherheit der ganzen Welt bedrohen."*
Die mit dieser Sicht verbundene Gefahr der Dramatisierung von Problemen" liegt in der Tendenz, dadurch normale politische Verfahrensweisen zu übersteuern und Maßnahmen — besonders in krisenhaften Situationen — bis hin zu illegalen Aktionen zu legitimieren. Begleitende dramatisierende Darstellungen in den Massenmedien können den öffentlichen Druck so stark erhöhen, daß sich demokratische Politiker dem nicht mehr entziehen können. Eine kluge, abwägende Politik wird dadurch sehr erschwert.

2.2 Nukleare Problematik

Das 1991 auf dem NATO-Gipfel in Rom verabschiedete *"Neue Strategische Konzept"* signalisiert eine deutliche Abwendung von der umstrittenen nuklearen Eskalationsstrategie der Flexible Response, wobei die seit 1988 (Mittelstreckenabrüstungsabkommen)

8 An der Operation „Joint Guard" in Bosnien sind insgesamt 37 Nationen beteiligt mit einer Truppenstärke von insges. 34 000 Soldaten.

9 Die Zahl der Hauptquartiere wird von 65 auf 20 verringert und die Kommandobereiche der Strategischen Hauptquartiere Europa (SC Europa) und Atlantic (SC Atlantic) neu geliedert.

toCTJF = Combined Joint Task Forces sind für die jeweiligen Aufgaben zugeschnittene Stabselemente vornehmlich bei den neuen „Regional Commands". Combined= (Streitkräfte mehrerer Staaten), Joint= (Heeres-, Luftwaffen- und Marineanteile).
In der Vergangenheit auch von Teilen der Friedensbewegung und jetzt z.B. von der Anti-Atombewegung bewußt eingesetzt.

laufende Entfernung von ca. 93% aller taktischen und operativen Nuklearwaffen aus Europa dieser Strategie auch weitgehend ihre materielle Basis entzogen hat.
Im Rahmen einer strategischen „reassurance" verbleiben bei der NATO in Europa jedoch noch ca. 200 B-61 Nuklearbomben für den Flugzeugeinsatz, für die es jedoch keine Zielplanung mehr gibt, und deren Trägermittel „potentielle Zielräume" im Osten auch nicht mehr erreichen können. Sie bilden jedoch immer noch die Voraussetzung für ein begrenztes nukleares Mitspracherecht für diejenigen Staaten, die Stationierungsorte und Einsatzmittel bereitstellen.

Besonders bemerkenswert ist, daß die NATO bisher nicht auf die strategisch-politische Option des *nuklearen Ersteinsatzes* verzichtet hat. Dieses Festhalten an überholten und auch äußerst kritisch zu bewertenden Optionen ist umso unverständlicher, da die geostrategischen Verschiebungen im Zuge der Auflösung des Warschauer Paktes und des Zerfalls der Sowjetunion die NATO stark begünstigen und die NATO heute auch auf dem konventionellen Gebiet eine hohe Überlegenheit über die russischen Streitkräfte besitzt. Hier besteht also weiterhin dringender Reformbedarf. Die vor einiger Zeit noch denkbare Alternative der Abschaffung aller Nuklearwaffen dürfte in Anbetracht der jüngsten Entwicklungen auf dem indischen Subkontinent jedoch nicht mehr realistisch sein.

Für Europa ist wesentlich, daß die weiterhin bestehende, ausschließlich nationale Verfügungsgewalt über Nuklearwaffen (USA, Großbritannien, Frankreich) mit einer wirklich integrierten europäischen Außen- und Sicherheitspolitik und der schon jetzt im Zuge der stärkeren Europäisierung der NATO avisierten europäischen Verteidigungsidentität nicht zu vereinbaren sein wird. Langfristig kommt daher auch Europa an der Frage der „Europäisierung" der Kontrolle französischer und englischer Systeme nicht vorbei. Anzeichen für eine vorsichtige Bewegung in Richtung „Europäisierung" machte der französische Premierminister Juppe zuletzt im Herbst 1995, als er *einen „europäischen Rahmen"* für die „Force de Frappe" andeutete und von *„konzertierter Abschreckung"* sprach.
Die Bundesregierung reagierte bisher eher ablehnend, ohne dabei aber eine Option zu versperren.
Dabei ist jedoch nicht zu übersehen, daß die Atomwaffenstaaten sich einem zunehmend stärkeren internationalen Druck ausgesetzt sehen, die nukleare Abrüstung weiter voranzutreiben. Im Juli 1996 hat der *Internationale Gerichtshof* gegen den Widerstand der fünf Atommächte verkündet, daß die Androhung und der Einsatz von Nuklearwaffen generell gegen das Völkerrecht und insbesondere gegen die Regeln des Humanitären Völkerrechts verstoßen. Er verkündete einstimmig die Pflicht zu weiteren Abrüstungsverhandlungen und forderte Schritte zur Eliminierung aller Atomwaffen. Die auch im Atomwaffensperrvertrag enthaltene Selbstverpflichtung der großen Nuklearmächte zu umfassender Abrüstung ist bis heute nur unzureichend eingelöst worden. Sowohl Indien wie auch Pakistan ziehen aus dieser Tatsache einen wesentlichen Teil ihrer Legitimation zur Fortsetzung ihrer nuklearen Aufrüstung. Somit bedarf es keiner großen Weitsicht, das Auftauchen neuer nuklearer Mächte vorauszusagen.

2.3 Neue europäische Strukturen

Wichtige Elemente einer fortschreitenden Herausbildung europäischer Sicherheitsstrukturen stellen die Ausgestaltung der Partnerschaft mit Rußland und der Ukraine durch die Unterzeichnung der Grundakte zwischen NATO und Ruffland[12]mit der Schaffung des *NATO-Rußland-Rates* und die Gründung eines *NATO-Ukraine-Konsultationsforumso* sowie die Ablösung des *NATO-Kooperationsrates (NAKR)* durch den *Euro-Atlantischen Partnerschaftsrat (EAPR)*[14]dar. Ihm gehören 44 nordamerikanische und europäische Staaten an, die bereit und fähig sind, auf der Grundlage gleicher Rechte und Pflichten an der Bewältigung der anfallenden Sicherheits-Aufgaben angemessen mitzuwirken. Der EAPR könnte in Zukunft den übergreifenden Rahmen für erweiterte und vertiefte Konsultationen und Kooperation der NATO mit den EAPR-Mitgliedsstaaten bilden, wobei das *Partnership for* Peace-Programm (PfP) die praktische Komponente des Zusammenwirkens darstellen könnte — so wie es jetzt bereits im Rahmen der SFOR-Truppen in Bosnien-Herzegowina zwischen den 16 NATO-Staaten und 20 anderen Nationen erfolgreich praktiziert wird.
Das breite Aufgaben-Spektrum des für den Zeitraum 1988-2000 verabschiedeten Aktionsplanes des EAPR weist jedoch starke Überschneidungen mit den traditionellen Aufgaben anderer Institutionen in Europa[15]auf, und es stellt sich daher wiederum die Frage nach der Zielsetzung einer solchen Bündnisentwicklung. Auch die aktuelle Diskussion darüber, ob ein militärisches Eingreifen in Serbien/Kosovo — bei andauernder Blockade des Sicherheitsrates der Vereinten Nationen (VN) durch Rußland oder China — zwar auf einer *„entsprechenden Rechtsgrundlage"*[16]aber notfalls auch ohne Mandat der Vereinten Nationen (VN) möglich sei, ist nicht nur ein Auslegungsstreit über völkerrechtliche Befugnisse (der bis in die Bundesregierung hineinreicht) sondern auch eine Indikation für noch offene Fragen und unterschiedliche Auffassungen über die zukünftige Rolle der NATO.

Wird also die NATO in Zukunft aus ihrer traditionellen Rolle eines regionalen Verteidigungsbündnisses[17]herauswachsen und sich zu einer multifunktionalen pluralistischen

---

12 Vollständiger Titel: „Grundakte über gegenseitige Beziehungen, Zusammenarbeit und Sicherheit zwischen der Nordatlantikvertrags-Organisation und der Russischen Föderation", unterzeichnet am 27. Juli in Paris.

13 Grundlage: „Charta über eine ausgeprägte Partnerschaft zwischen der Nordatlantikvertrags-Organisation und der Ukraine", unterzeichnet am 09. Juli in Madrid.

14 Vgl. Zusammenfassung des Vorsitzenden der Tagung des Nordatlantischen Kooperationsrates und des Euro-Atlantischen Partnerschaftsrates am 30. Mai 1997 in Sintra/Portugal, in: Internationale Politik, Sept. 1997, Nr. 9, 96.

15 Überschneidungen mit der *Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa* (OSZE), z.B. bei Rüstungskontrolle, Krisenkonsultationen; mit der *Europäischen Union* (EU), z.B. bei Politischer Planung, wirtschaftlichen Fragen; mit der *Westeuropäischen Union* (WEU), z.B. bei Friedenserhaltenden Maßnahmen, Regionale Sicherheit und mit dem *Europarat* (ER), z.B. in Fragen der Demokratisierung.

16 Vgl. Karl Feldmeyer, Artikel: Eingriff auf „entsprechender Rechtsgrundlage", FAZ, 14. Juni 1998, 3. Diese Entwicklung ist deshalb besonders bemerkenswert, weil noch Tage vorher von einem VN-Mandat als einer „zwingenden Voraussetzung" für jegliche militärische Aktionen gesprochen wurde.

17 Völkerrechtlich ist die NATO ein System kollektiver Selbstverteidigung gern. Art 51 der VN-

Sicherheitsagentur (im Sinne einer kollektiven Sicherheitsorganisation) wandeln, — als Beratungs-, Koordinations- und auch Aktionsforum für ein breites Spektrum zukünftiger Sicherheitsfragen, die gleichermaßen Konfliktverhütung wie Krisenbewältigung und Konfliktnachsorge umfassen?'[18]Werden die von den USA nicht besonders geschätzten Vereinten Nationen (VN) in ihrer Kompetenz zur aktiven Konfliktbearbeitung damit langfristig auf die Rolle einer formal-legitimatorischen Instanz für die Sanktionierung der Aktionen handlungsfähiger Bündnisse begrenztV[19]

2.4 Erweiterung der Mitgliederzahl

Ohne über zukünftige Rolle und Aufgaben des Bündnisses innerhalb der 16 Mitglieder zu einem Grundkonsens» gelangt zu sein und die inneren Reformen[21]zum Abschluß gebracht zu haben, erfolgte der Beschluß zur NATO-Erweiterung auf dem NATO-Gipfel von Madrid am 08./09. Juli 1997.
Die Begrenzung der Beitrittskanditaten auf Polen, Ungarn und Tschechien (geplante Vollmitgliedschaft ab April 1999) entsprach einem vorrangigen US-Interesse und wurde ohne Konsultationen mit den europäischen Bündnispartnern und gegen die Vorstellungen Frankreichs durch den US-Präsidenten Bill Clinton verkündet.
Diese Erweiterung verfolgt das offizielle Ziel, die *„Stabilitätszone des Westens weiter nach Osten auszudehnen",* ohne dadurch jedoch das Sicherheitsproblem der 18 anderen Staaten im Mittel- und Osteuropäischen Raum lösen zu können. Die Aufnahme der 12 weiteren beitrittswilligen Kandidaten (u.a. Rumänien, Slowenien, Baltische Staaten) in einer zweiten oder dritten Runde steht noch nicht an, sie wird aber entscheidend davon abhängen, ob es gelingt, die grundsätzliche russische Gegnerschaft durch das Angebot weiterer kompensatorischer Einflußmöglichkeiten kleinzuverhandeln. Das bisherige Angebot in Form des *NATO-Rußland Rates* erfüllt nach russischer Auffassung nur begrenzt die russische Zielsetzung eines vollen Mitspracherechtes[22]in allen Angelegenheiten äußerer Sicherheit in Europa. Hinzu kommt, daß Rußland die *Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE)* als Forum favorisiert.
Es bleibt somit auch die Frage offen, welches alternative Konzept für Europas Sicherheit angestrebt werden soll, wenn Rußland nicht mit in das Boot zu bekommen ist?

Charta, wonach jedem Staat das Recht auf subsidiäre Selbstverteidigung zugebilligt wird. Ein System kollektiver Sicherheit ist eine Organisation von Mitgliedsstaaten mit einer vereinbarten zwischenstaatlichen Ordnung, also keine Militärallianz gegen eine bestimmte Bedrohung.

18 Vgl. Bundesaußenminister Klaus Kinkel, Die Öffnung der NATO für neue Mitglieder, in: Europäische Sicherheit, 6/98, 12.

19 Vgl. hierzu: Reinhard Müller, Der Ruf nach humanitärer Intervention, in : FAZ, 20. Juni 1998, 12.

20 Die Verteidigungsminister der NATO haben auf der Ministerratstagung in Berlin im Juli 1996 Leitlinien für den Umfang künftiger Bündnisaufgaben festgelegt, die jedoch nur Teilbereiche und kein neues Konzept betreffen.

21 Hauptbereiche der inneren Anpassung der NATO sind: Neue Kommandostruktur, Umsetzung des Konzeptes Alliierter Streitkräfte Kommandos (CJTF) und die Schaffung einer europäischen Sicherheits- und Verteidigungsidentität (ESVI) innerhalb des Bündnisses.

22 Das ursprünlich vorgesehene Mitspracherecht nach dem Grundsatz „a *voice but not a vote" ist* in den Verhandlungen mit Rußland bereits erweitert worden auf die Formel: „a *vote but not a veto".*

3. Militärische Kräftelage in Europa

In Anbetracht des andauernden, rapiden Zerfalls russischer Streitkräfte, deren Unvermögen im Konflikt um Tschetschenien überdeutlich geworden ist, wird das militärische Potential der NATO mit dem Beitritt der drei neuen Mitglieder eine mehr als *dreifache* Überlegenheit an konventionellen Kräften in Europa gegenüber dem russischen Potential und eine mehrfache Überlegenheit weltweit gegenüber jedem denkbaren Gegner aufweisen.
Auch nach der Erfüllung der Reduzierungsverpflichtungen im Rahmen des *Vertrages über Konventionelle Streitkräfte in Europa* (KSE) ist ein allgemeiner Trend zur weiteren *Verringerung der Streitkräfte* wirksam[23].
Der am 16. Juli 1997 vom russischen Präsidenten Jelzin unterzeichnete Erlaß über die Reform der Streitkräfte sieht die Reduktion der Zahl der Streitkräfte bis zum Jahre 2005 auf 1.2 Millionen vor, ferner die Abschaffung der Wehrpflicht bis zum Jahr 2005 sowie die Festschreibung des Verteidigungshaushalts auf 3,5% des BIP.
Diese Maßnahmen liegen sicherlich in finanziellen Schwierigkeiten begründet, eröffnen jedoch andererseits Möglichkeiten zur weiteren Absenkung des Streitkräfteplafonds in Europa. Ihre Umsetzung bleibt jedoch auch abhängig von der Bereitschaft der NATO, substantielle Ergebnisse bei den KSE-Anpassungsverhandlungen in Wien zu erzielen sowie Rußland angemessen in die Sicherheitsstrukturen Europas miteinzubeziehen.[24]

4. Verteidigungspolitische Anpassungen in Deutschland

Deutschland wird in nächster Zeit nur noch von Freunden und Verbündeten umgeben sein. Aus der Beendigung der Teilung sowie der nunmehr ungefährdeten Mittellage in Europa[25]erwachsen für uns aber auch neue Verpflichtungen sowohl gegenüber den Nachbam im Osten, wie auch im Bereich der internationalen Verantwortung für den Frieden in der Welt.

Angesichts der tiefgreifenden Veränderungen auf dem europäischen Kontinent war bereits 1992 eine Neudefinition des Auftrags der Bundeswehr notwendig geworden. Auf der Basis des vom Kabinett gebilligten Auftrags erließ Volker Rübe am 26. November 1992 die *Verteidigungspolitischen Richtlinien (VPR)* des Bundesministers der Verteidigung. Es sind dies die ersten offiziellen und öffentlich gemachten *Verteidigungspoliti-*

23 NATO-StrKr liegen in ihrer Stärke heute bereits im Durchschnitt 20% unter den im KSE-Vertrag (Vertrag über Konventionelle Streitkräfte in Europa) von 1990 festgelegten Obergrenzen. Die USA haben ihre militärische Präsens von etwa 300 000 Soldaten bis auf weniger als 100 000 in Europa abgebaut, das *russische Heer* umfaßt derzeit nur ca. 420 000 Soldaten mit einem z.T. sehr niedrigen Stand an Einsatzfähigkeit.

24 Vgl. Alexei Arbatov, Military Refonns in Russia, International Security, Vol.22, No.4, Spring 1998, 88ff.

25 Vgl. hierzu: Ressortkonzept zur Anpassung der Streitkräftestrukturen. Teil 111: Sicherheitspolitische Rahmenbedingungen, BMVg, 15.März 1995.

schen Richtlinien seit der Vereinigung Deutschlands. Diese Dokumente[26]beinhalten eine erste Analyse der neuen Bedingungen fair die Sicherheit in Europa, die sich speziell für die Bundesrepublik Deutschland in einer noch vor wenigen Jahren nicht für möglich gehaltenen Form verbessert haben, sowie die daraus erwachsenden konzeptionellen und strukturellen Anpassungen der Bundeswehr.
Wie dem *Neuen Strategischen Konzept* der NATO (Rom 1991), so liegt auch den VPR ein „erweiterter" Sicherheitsbegriff zugrunde, der ökonomische und ökologische Gefährdungen miteinschließt und so Sicherheitsvorkehrungen impliziert, die über eine rein militärische Verteidigungsvorbereitung weit hinausgehen. Einschränkend wird an anderer Stelle dann jedoch wieder dargelegt, daß die neuen Risiken demographischer, ökonomischer und ökologischer Herkunft weder *„militärisch lösbar"* sind, noch *„mit militärischen Potentialen ausbalanciert werden können".*
Ebenso unterbleibt eine nähere Klärung spezifischer Streitkräfteaufgaben im Zusammenhang mit den in der VPR genannten *„vitalen Sicherheitsinteressen"*[27] *Deutschlands;* dieser Umstand führte in der Vergangenheit in der öffentlichen Diskussion zu erheblichen Mißverständnissen, weil *„vitale "* ökonomische Interessen, wie z.B. *„die Aufrechterhaltung des freien Welthandels und des ungehinderten Zuganges zu Märkten und Rohstoffen ... "*[28], im Kontext militärischer Aufgabenstellungen verstanden wurden.
Dieses für die Planung der Bundeswehr gültige grundlegende Dokument stellt fest, daß der mit den *„irreversiblen und fundamentalen Veränderungen"* in Europa *„verbundene Sicherheitsgewinn vor allem Deutschland zugute (kommt). ... Das deutsche Sicherheitsdilemma der Nachkriegszeit — der Widerspruch zwischen schützender nuklearer Abschreckung und der Gefahr, nukleares Schlachtfeld zu werden — hat sich aufgelöst. Deutschland ist nicht länger Frontstaat. Statt dessen ist es heute ausschließlich von verbündeten und befreundeten Partnern umgeben ... Für Deutschland ist die existentielle Bedrohung des Kalten Krieges überwunden. Der bedrohlichste Fall einer großangelegten Aggression ist höchst unwahrscheinlich geworden ... (Sonstige) militärische Konflikte, die Deutschlands Existenz gefährden könnten, sind unwahrscheinlich geworden ..."*

Staatsminister Hoyer vom Auswärtigen Amt bekräftigte diese Lagebewertung in einer Rede vor dem *George Marshall European Center for Security Studies* am 07. Mai 1997 in Garmisch-Partenkirchen: *„ Wir waren vor unmittelbarer militärischer Bedrohung noch nie so sicher wie heute ... wir brauchen ein neues Denken , ein neues psychologisches Umfeld ... „am wichtigsten ist der Wandel in den Köpfen."*
Das bedeutet doch im Umkehrschluß, wir können nicht weitermachen wie bisher, wir

---

26 Diese Richtlinien sind dann vom Bundesministerium der Verteidigung am 12. Juli 1994 durch *die Konzeptionellen Leitlinien zur Weiterentwicklung der Bundeswehr* ergänzt worden — als Umsetzung des zuvor am 5. April veröffentlichen Weißbuches 1994 der Bundesregierung. Am 15. März 1995 wurde durch den Bundesminister der Verteidigung als weitere Ergänzung ein neues Ressortkonzept zur *Anpassung der Streitkräftestrukturen, der Territorialen Wehrverwaltung und Stationierung der Bundeswehr* erlassen — vor allem aus der Notwendigkeit heraus, aufgrund schwindender finanzieller Ressourcen nachsteuern zu müssen.
27 Vgl. VPR, 4, Ziff. 8.
28 Vgl. VPR, 4, Ziff. 8 (8).

sind aufgerufen, unsere Vorstellungen über die Bedingungen und Instrumente äußerer und auch innerer Sicherheit neu zu überprüfen.

4.1 Der neue Auftrag der Bundeswehr

Die Bundeswehr steht im größten Wandel seit ihrer Gründung: Fast vier Jahrzehnte war die Bundeswehr eine auf Mitteleuropa ausgerichtete Verteidigungsarmee, deren Einsatz für viele sehr unwahrscheinlich war und das Versagen in dem eigentlichen Auftrag der Abschreckung bedeutet hätte. „Kämpfen können, um nicht kämpfen zu müssen" war das vergangene Leitmotto. Der Auftrag der Bundeswehr sowie die Begründung der Höhe des Verteidigungshaushaltes ergaben sich zwingend aus der konkret nachweisbaren militärischen Bedrohung.
Heute wird an deren Stelle in einer Analyse des internationalen Umfeldes eine Bandbreite *„multidimensionaler und -direktionaler Risiken"* (VPR) gesichtet, die Streitkräfte mit einem *„Kontinuum von Aggregatzuständen"* für *„frühzeitiges Krisen- und Konfliktmanagement"*[29] verlangen. Die aus diesem Risikoprofil und den neuen Aufgaben abgeleiteten spezifischen Schlußfolgerungen für das notwendige Streitkräftedispositiv bleiben unscharf Ebenso erscheint die Feststellung über den Umfang der Bundeswehr – *„Die festgelegte Friedensstärke von 370 000 entspricht den genannten sicherheitspolitischen und militärpolitischen Erfordernissen" (VPR) — fast* willkürlich und nicht schlüssig begründet. Es konnte somit nicht erstaunen, daß bereits 1994 mit der Verringerung der Bundeswehr auf 340 000 diese Zahl obsolet war und seit 1996/97 durch die finanzbedingte faktische weitere Absenkung der Personalstärke auf ca. 326 000 erneut unterboten worden ist — und zwar offensichtlich ohne negative Folgen für unsere Sicherheit.

Trotz der Forderung der VPR — „Zukünftig muß ... politisches und militärisches Krisenmanagement im erweiterten geographischen Umfeld im Vordergrund ... stehen"» — liegt der Schwerpunkt der militärischen Sicherheitsvorkehrungen in allen bisherigen Planungsdokumenten noch auf dem strategischen Element der „Rückversicherung" gegen die „alten" massiven Bedrohungen aus dem Osten. Die Forderungen nach *„neuen strategischen Horizonten, einer internationalen Sicherheitskultur und Stablitätsorientierung"*[31] bleiben noch weitgehend Deklarationen ohne konkrete militärpolitische Konsequenzen.

So kann der aus den VPR abgeleitete *Bundeswehrauftrag* auch in vier Aufgabenfelder aufgeteilt und unter Berücksichtigung von Kontinuität und Wandel bewertet werden:
Als traditionelle Aufgaben der Bundeswehr bleiben die *Wahrung der territorialen Integrität* durch Verteidigungsfähigkeit sowie der *Schutz Deutschlands vor politischer Erpressung.*

---

29 Vgl. VPR, 25, Ziff. 39 und 32, Ziff. 49. Solche Formulierungen weisen auf die Schwierigkeit hin, aus einer diffusen Risikolage qualifizierbare und quantifizierbare Rückschlüsse für den Umfang und das Anforderungsprofil von Streitkräften abzuleiten.
30 Vgl. VPR, 16, Ziff. 25.
31 Vgl. VPR, 18, Ziff. 28.

Die Verteidigung des Bündnisgebiets wird dabei nach dem Kriterium „außerhalb Deutschlands, aber innerhalb des Bündnisgebietes" als erweiterte Landesverteidigung verstanden. Obwohl diese beiden Aufgaben im Auftrag als primär eingestuft und seitdem auch immer als legitimationsbegründend für Umfang und Ausrüstung der Bundeswehr angeführt werden, ist heute bereits abzusehen, daß sie in Anbetracht der zukünftigen Herausforderungen nicht die wirkliche Hauptaufgabe der Bundeswehr ausmachen werden, sondern daß zwei weitere Auftragskomponenten Vorrang erhalten werden.
Dazu gehört einmal die Aufgabe, bei der *Gestaltung gesamteuropäischer Stabilität* eine enge Kooperation mit allen europäischen Partnern einzugehen — also auch mit den neuen Demokratien Mittel- und Osteuropas. Diese Aufgabe ist im Kern ebenfalls nicht neu, denn die Bundeswehr ist von Anfang an als eine Bündnisarmee konzipiert worden, bedeutet aber die Fortentwicklung dieser politisch-militärischen Integration durch den Umbau der bisher nationalen Korpsstäbe zu multinationalen Stäben. Dabei geht es jedoch weniger um eine Steigerung der militärischen Effektivität, sondern primär um Vertrauensbildung durch Teilhabe und Transparenz sowie um Förderung der politisch-demokratischen Einbindung militärischer Strukturen, vor allem bei den osteuropäischen Staaten. Bemerkenswert ist, daß auf diesem Gebiet die Bundeswehr, im Verhältnis zu den noch weitgehend nationalen Militärstrukturen anderer Bündnispartner, eine beispielhafte Vorleistung erbringt.

Eine grundlegend neue Qualität bedeutet erst die *vierte* Auftragskomponente: für *Einsätze im Rahmen der Vereinten Nationen*[32], d.h. für friedensunterstützende[33]Aufgaben bereitzustehen. Dabei liegt das spezifische Gefahrenpotential ethnopolitischer Konflikte in ihrem hohen Eskalationsrisiko, ihrer Gewaltträchtigkeit und ihrer Langlebigkeit, zumal dann, wenn die Schwelle der Gewalt einmal überschritten wurde[34].

4.2 Die neue Qualität militärischer Aufgaben

Bei der Umsetzung der beiden zukunftsweisenden Aufträge — Förderung von Stabilität und Durchführung friedensunterstützender Einsätze — werden in der Regel militärische Missionen auf internationaler Ebene mit multinational zusammengesetzten militärischen Verbänden stattfinden. Als neue Aufgaben werden dabei im Mittelpunkt stehen: humanitäre Hilfe, Minderheitenschutz, Sorge für massenhafte Flüchtlingsströme und als Schlüsselaufgabe: das bisher ungelöste Problem präventiver Krisendeeskalation.
Für Maßnahmen zur Krisenbewältigung gilt grundsätzlich, daß die komplexe soziale Dynamik vor und in diesen Konflikten durch eine militärische Intervention nicht bewältigt werden kann, weil die *politische* Zusammenführung der divergierenden Interessen

32 Gemäß der VN-Charta wird unterschieden zwischen Kap. VI (Friedliche Beilegung von Streitigkeiten) und Kap. VII (Maßnahmen bei Bedrohung oder Bruch des Friedens und bei Angriffshandlungen). Militärische Einsätze sind im Rahmen beider Kapitel möglich, Kapitel VII betrifft jedoch in der Regel militärische Zwangsmaßnahmen.

33 Vgl. hierzu: *Military Concept for NATO Peace Support Operations*, MC 327/1, Military Committee, Bruxelles, 21. Oktober 1997.

34 Vgl. hierzu: Gerhard Mercator Universität Duisburg, INEF Report, Heft 21/1997.

der erste Schritt zur Beendigung des Konfliktes sein muß. Militärische Maßnahmen können in diesem Zusammenhang jedoch durchaus ein wirksames Mittel sein, um Aggressionen vorzubeugen, Kriegsakteure an ihrem Tun zu hindern, Verstöße gegen das internationale Gewaltverbot aufzufangen und rückgängig zu machen, und um Konflikte für Verhandlungen erst wieder zugänglich zu machen.

Für die neuen Aufgaben der Friedenssicherung greifen viele der im Kalten Krieg entwickelten diplomatischen Instrumente und politischen Strategien nicht mehr. Dies gilt nicht zuletzt auch für militärische Operationen. Die Eindämmung von Gewalthandlungen, die Trennung bewaffneter Gegner oder das Auseinanderhalten von verfeindeten Bevölkerungsteilen sind grundlegend andere Aufgaben als den Gegner niederzukämpfen oder eine Stellung zu verteidigen.
Traditionell ausgebildete militärische Verbände wirken hilflos oder reagieren überzogen (und damit rechtlich unzulässig), wenn sie in Bürgerkriegssituationen bewaffneten Kräften gegenüberstehen, die sich nicht mehr als Kombattanten ausweisen und Kinder und Frauen zu ihrer Deckung mißbrauchen.
Das Problem einer angemessenen militärischen Reaktion auf Gewalthandlungen aus einer Bevölkerungsmenge heraus wurde in der Vergangenheit mehrfach deutlich: so z.B. im September 1993 in Somalia bei dem massiven Waffeneinsatz durch US-Marines gegen die Bevölkerung von Mogadischu und 1997 in der Republik Srbska bei dem fluchtartigen Rückzug von SFOR-Truppen unter Aufgabe der auftragsgemäßen Sicherung von Polizeistationen angesichts der Annäherung gewalttätiger serbischer Bevölkerungsgruppen.

Der Entwicklung von geeigneten militärischen Strategien und vor allem auch von zweckmäßigerer Ausrüstung und Bewaffnung, die differenziertere Handlungsoptionen als nur „Schießen" oder „Rückzug" zulassen, ist daher besonders dringlich. Hier stehen Politik und Militär jedoch noch weitgehend am Anfang.
Eine in der Friedensforschung diskutierte Begrenzung der militärischen Aktionen auf humanitäre Maßnahmen kann es jedoch nicht geben, da sonst die Gefahr droht, daß VN-Hilfsorganisationen und VN-Sicherungstruppen zum Spielball der Polit-Taktik von Kriegsparteien werden — so wie es im ehemaligen Jugoslawien über lange Zeit der Fall war.
Die bisherigen Einsätze der Bundeswehr in Krisen- und Elendsgebieten (z.B. Kambodscha, Somalia, Hilfe für verfolgte Kurden im Irak und Bosnien-Herzegowina) haben deutlich gemacht, daß auf deutsche Soldaten Herausforderungen zukommen, die zuvor wenig bedacht worden sind. Bisher wurde von ihnen gefordert, ihr „Handwerk" zu beherrschen, d.h. praktisch-militärische Aufgabenstellungen im Sinne ihres militärischen Auftrages lösen zu können. Die Beteiligung an friedensunterstützenden Einsätzen der Vereinten Nationen/OSZE verlangt darüber hinaus, sich um Neutralität zu bemühen und aufkommende Aggressions- und Haßgefühle zu beherrschen und einen Soldaten heranzubilden, der weiß, wann er seine Waffe *nicht* einsetzen darf Der Soldat muß heute den „Gegner" derart in sein Handeln miteinbeziehen, daß Versöhnung immer noch möglich bleibt und das Offenhalten einer friedlichen Lösung der Maßstab des Erfolges ist.

Nach bisherigen Erfahrungen (z.B. in Mazedonien) scheint vor allem die *vorbeugende* Präsenz von Sicherheitskräften der Völkergemeinschaft in Krisenregionen einen wesentlichen Beitrag zur Bewältigung von Konflikten leisten zu können.
So war es nur konsequent, daß der ehemalige Generalsekretär der VN, Boutros-Ghali, in der 1992 vorgelegten *"Agenda für den Frieden"*[35] einem umfassenden Reform-Konzept zur Friedenssicherung und Friedensschaffung, besondere Betonung auf die Elemente „vorbeugende Diplomatie" und „Friedenskonsolidierung" gelegt hat.

Waren *Verhandlungen* zu Zeiten des Kalten Krieges ausschließlich Politikern vorbehalten, so werden im Rahmen von VN-Missionen zunehmend militärische Führer mit Verhandlungen und Abkommensregelungen betraut[36]. Die damit verbundene Erweiterung des Verantwortungsbereiches höherer Offiziere erfordert neben dem „Kämpfer" immer mehr einen auf politisch-militärischer Ebene qualifiziert handelnden „Diplomaten in Uniform"[37]mit den Eigenschaften: Flexibilität, Anpassungs- und Kommunikationsfähigkeit, politisches Verständnis, Vorstellungsvermögen und der Fähigkeit, mit Menschen verschiedener Kulturkreise zu verhandeln[38]. Diese Fähigkeiten müssen darüber hinaus verbunden sein mit einem von Fürsorge geprägtem Führungsverhalten sowie technisch-taktischem Können.
Im Rahmen der Präventions-, Interventions- und Ordnungsaufgaben wird auch ein erweitertes Folgenkalkül der Aktionen wichtiger Teil der Beurteilung der Lage werden müssen, um mit dem geringstmöglichen Maß an Gewalt zum angestrebten politischen Erfolg beizutragen.
Im Anbetracht der neuen Lage der Unsicherheiten und Unübersichtlichkeiten, die keine einfachen, konfliktlosen Lösungen mehr erlauben — auch im moralischen Abwägen — fehlt manchem Soldaten die alte „Geborgenheit in der Bedrohung".
Es wird deutlich: Wehrpflichtige Soldaten können für die neuen militärischen Aufgaben in der begrenzten Zeit von 10 Monaten nicht mehr ausgebildet werden. Auf diese neue Lage hat die Bundesregierung reagiert mit der Einführung des freiwillig 12-23 Monate dienstleistenden Wehrpflichtigen (FWDL) — einer neuen Dienstform unterhalb des Soldaten auf Zeit (ab 24 Monate). Mit dieser 1996 getroffenen Entscheidung hat die Wehrpflicht ihre Qualität geändert, und es wurde deren strukturelle Umwandlung eingeleitet.

4.3 Aspekte rechtlicher und politischer Legitimation

Je mehr sich Bundeswehreinsätze von der unmittelbaren Landesverteidigung entfernen, desto bedeutsamer werden Fragen wie: Für welche Ziele soll die Bundeswehr eingesetzt werden, welche Interessen soll sie mit durchsetzen helfen, in welche Regionen sollen

---

35 Vgl. Agenda für den Frieden. Vorbeugende Diplomatie, Friedensschaffung und Friedenssicherung, Bericht des VN-Generalsekretärs Boutros-Ghali vom 17. Juni 1992, in: Blätter für deutsche und internationale Politik, 37 (1992), 1130-1150.

36 So ist z.B. eine Gruppe deutscher Offiziere im Rahmen der Rückführung bosnischer Flüchtlinge tätig.

37 Vgl. hierzu: Udo Rommerskirch, Diplomat in Uniform, Österreichische Militärzeitschrift, 3/96, 271f.

38 Vgl. hierzu: Karl Feldmeyer, Zivile Aufgaben für die Bundeswehr, FAZ, 20.04.1998, 8.

unsere Soldaten geschickt werden, sollen wir uns auf humanitäre Einsätze beschränken oder auch an militärischen Erzwingungsmaßnahmen beteiligen?

Für die neuen Aufgaben jenseits der Landesverteidigung ist *Art 24 Abs.2 Grundgesetz (GG)* die verfassungsrechtliche Grundlage, Art 87a GG tritt dagegen zurück. Dies hat das Bundesverfassungsgericht in seiner Entscheidung vom 12. Juli 1994 bestätigt, indem es feststellt : *„Art 24 Abs. 2 GG sollte einen Beitritt der Bundesrepublik Deutschland zu einem System kollektiver Sicherheit — einschließlich seiner Möglichkeiten zu militärischen Sanktionen — verfassungsrechtlich öffnen."*
Es wird damit zugleich deutlich, daß das Friedensgebot, das der Bundesrepublik Deutschland und damit jeder Regierung im Grundgesetz auferlegt ist, aktiv und international zu verstehen ist und nicht auf ein innerstaatliches Gebot begrenzt werden kann. Friedenssicherung ist ein wichtiger Teil der Friedensvorsorge, die in der modernen interdependenten Welt nicht mehr durch eine Nation allein geleistet werden kann. Zweck und Ziel gemeinsamen Eintretens für die Sicherheit finden ihren Ausdruck in Verträgen und Bündnissen, deren Verpflichtungen eingehalten werden müssen.
Daraus ergibt sich, daß sich die Bundesrepublik in ihrer Politik zur Förderung und Sicherung des Friedens international zu engagieren hat; isolierte nationalstaatliche Interessen allein können keine Legitimationsbasis für ihr Handeln sein. Daß Maßnahmen und Beiträge zu kollektiver Sicherheit auch nationalstaatlichen Interessen entsprechen müssen, ist dabei unbestritten. Die Notwendigkeit der konstitutiven Zustimmung des Bundestages vor dem Einsatz der Bundeswehr in Friedensmissionen ist eine wichtige Voraussetzung dafür, daß für Bevölkerung und Soldaten die mit dem Einsatz verfolgten politischen Ziele und damit verbundenen konkreten Aufgabenstellungen klarer erkennbar werden.
Die Anforderungen, die an die Legitimation jedes Einsatzes der Bundeswehr gestellt werden, gehen weit über den formalrechtlichen Aspekt hinaus und beinhalten die schwierige Prüfung, inwieweit ein Einsatz die Kriterien der

- *—politischen Notwendigkeit*
- *—moralischen Rechtfertigung und*
- *—militärischen Sinnhaftigkeit erfüllt.*

Legitimation bedeutet in diesem Kontext für den Soldaten, daß sein Auftrag von der Mehrheit der Bevölkerung getragen wird, eine militärisch lösbare Aufgabe mit begründeter Aussicht auf Erfolg beinhaltet, und daß der Einsatz seinen *persönlich-moralischen Beurteilungen* nicht entgegensteht.
Gerade in diesem spezifischen Punkt, der Legitimationsprüfung — auch durch den individuellen Soldaten — unterscheidet sich die Bundeswehr signifikant von anderen Armeen, so z.B. der französischen, die dem Soldaten ein Hinterfragen des Auftrages nicht zubilligen. Die Verbindung von „Staatsbürger" und „Soldat" wird dort in der Regel so bestimmt, daß dem Soldaten der Vorrang gegenüber dem Staatsbürger zugesprochen wird.

4.4 Anforderungen an Erziehung und Ausbildung

Der Ausbildung und Erziehung in der Bundeswehr liegt das Menschenbild des Grundgesetzes zugrunde. Sie sollen den Soldaten befähigen, den Auftrag der Bundeswehr geistig zu durchdringen und die notwendigen charakterlichen und fachlichen Qualifikationen zu seiner zeitgemäßen Umsetzung zu erwerben. Die Konzeptstruktur der Bildung und Ausbildung in der Bundeswehr ist bisher noch weitgehend auf das klassische Modell des internationalen „Großkrieges" ausgerichtet und auch die *Innere Führung,* als nationales Konzept, bedarf der Weiterentwicklung auf die neuen Bedingungen militärischen Handelns hin.

So setzt z.B. die angestrebte Multinationalität militärischer Verbände und die daraus folgende *„Joint and Combined Education"* in Führung, Verantwortung, Auftragsverständnis und Risikoakzeptanz neue Akzente, sie erfordert eine intensivere multinationale Ausbildung und ein wesentlich engeres Zusammenwirken von Heer, Luftwaffe und Marine — auch auf taktisch-operativer Ebene — als das bisher der Fall war. Die praktischen Probleme einer multinationalen Zusammenarbeit zeigen sich exemplarisch im Stab der *Multinationalen Division Süd-Ost* in Sarajewo/Bosnien, wo 150 französische, 40 spanische, 150 italienische und 90 deutsche Soldaten auf engstem Raum, durch Sprachprobleme belastet, fast "rund um die Uhr" zusammenarbeiten müssen — eine Aufgabe, die nur mit einem hohen Maß an gegenseitigem Verständnis erfolgreich zu bewältigen ist.
Geht man davon aus, daß das jeweilige *kulturelle Orientierungssystem* ein Netzwerk von Normen, Regeln und Werten darstellt, um in einer bestimmten Umwelt sich zurechtzufinden und zu überleben, daß es Wahrnehmen, Denken, Urteilen und Handeln bestimmt, so wird die Bedeutung interkultureller Kompetenz für den Erfolg von Friedensmissionen deutlich. Der Soldat von heute muß lernen, wie er mit unterschiedlichen Werthaltungen umgehen kann. Das setzt zunächst einmal Kenntnisse verschiedener Kulturformen voraus. Darauf basierend gilt es dann, Standards für internationale Verhaltensnormen zu entwickeln — ähnlich den Regelungen militärischen Verhaltens, den „rules of engagement". Diese rechtlich-ethischen, an der Würde des Menschen ausgerichteten Verhaltensmuster müssen dann in stärkerem Maße Eingang in die Führungslehre finden.
Die damit erkennbaren Berufsanforderungen gehen über ein, ganz sicherlich unverändert notwendiges, „militärisch-handwerklich-technisches Fachvermögen" hinaus; der gestiegenen Bedeutung politischer und ethischer Bildung sowie der Gewinnung größerer sozialer Kompetenz müssen zukünftig mehr Raum gegeben werden. Als unmittelbare Konsequenz wird daher eine Umgewichtung bisheriger Lehrinhalte — vor allem in der Stabsoffizierausbildung — notwendig, wobei ein größerer Anteil „ziviler" Wissens- und Bildungsinhalte sowie Fremdsprachenkenntnisse vorgesehen werden sollte.
Mehr *Aufgaben* schaffen jedoch auch mehr Ausbildungsnotwendigkeiten.

Komplementär zu den Zielsetzungen der Ausbildung steht die *Personalauswahl* — vor allem der militärischen Führer. Wichtiges Kriterium muß ein definiertes Persönlich-

keitsbild sein, das den besonderen Anforderungen der vorgesehenen militärischen Aufgabenstellungen entsprechen und zugeordnet sein muß. Die 1967 unter dem Verteidigungsminister v. Hassel eingeleitete Rekrutierungsreform muß daher vor allem in Hinblick auf die Auswahlkriterien für Generalstabs-/Stabsoffiziere weiterentwickelt werden: die neuen Aufgaben verlangen auf dieser Führungsebene eine wissenschaftlich geschulte Kompetenz, um auf der Grundlage völkerrechtlicher, kultureller und geschichtlicher Kenntnisse auch im komplexen Ursachen- und Wirkungsgeflecht innergesellschaftlicher Konfliktlagen angemessene Verhaltens- und Vorgehensstrategien entwickeln zu können. Die traditionelle Ausbildungsdoktrin, nach der Generalstabsoffiziere für möglichst alle denkbaren Tätigkeitsfelder ausgebildet sein müssen, sollte in Anbetracht der Vielfalt zukünftiger Aufgaben kritisch überdacht werden.

Die aufgeführten grundlegenden Änderungen im Tätigkeitsbild der Soldaten machen deutlich, daß *Art, Form und Inhalte bisheriger Ausbildung und neuer Herausforderungen eine neue Ausgewogenheit zwischen professionellen Fähigkeiten und politischer Bildung — vor allem in der Ausbildung von Führungspersonal — notwendig machen.*

4.5 Ethische Bewußtseinsbildung

Bildung bedeutet Wissensvermittlung und Förderung der individuellen Urteilskraft. Für eine ethische Orientierung ist die Erkenntnis wichtig, daß Recht und somit auch das Völkerrecht als die Normebene zu verstehen ist, die für die unterschiedlichen kulturellen, weltanschaulichen und ethischen Sinndeutungen des menschlichen Lebens die Basis für ein verträgliches Miteinander bildet.
Dieses ist wichtig für Soldaten, denen durch ihre Einsätze zum Schutz der Menschen gegen Menschenrechtsverletzungen besondere Lasten aufgebürdet werden und die dabei erheblichen Anfechtungen ausgesetzt sind. Gerade in Bügerkriegssituationen besteht für den einzelnen Soldaten immer die Gefahr, daß die Grenze zwischen ethisch gerechtfertigter und überzogener Gewaltanwendung unklar werden kann[39]. Bei solchen Einsätzen ist der Soldat nicht selten mit Lagen konfrontiert, für die Vorschriften, Weisungen und Befehle keine eindeutigen Lösungen bieten. In solchen Situationen geht es um Ermessensfragen, in denen die eigenverantwortliche, d.h. auf Recht und Gewissen gegründete persönliche Entscheidung gefordert ist.
Bei der Bildung des sittlichen Urteils kommt dem Folgenkalkül und der Risikobewertung, bei denen nach den vorauszusehenden Folgen (z.B. für unbeteiligte Personen) sowie dem Grad der Erfolgsaussicht, d.h. der Wahrscheinlichkeit der *politischen* Zielerfüllung eines Einsatzes, gefragt werden muß, ein besonders hoher Stellenwert zu.
Um den besonderen Belastungen durch den Umgang mit Not, unmenschlicher Gewalt und irrationalem Verhalten der Konfliktbeteiligten gewachsen zu sein, muß der eingesetzte Soldat von der moralischen Richtigkeit seines Handeln zutiefst überzeugt sein. Das gilt besonders dann, wenn Soldaten Verbrechen und Menschenrechtsverletzungen

[39]Vgl. hierzu: Hans Arnold, Wann dürfen Soldaten töten?, in: Die Zeit, 07. Nov. 1996, 7.

mit ansehen müssen, die sie selbst nicht verhindern können, weil z.B. der Auftrag eine Nothilfeaktion verbietet, oder die notwendigen militärischen Kräfte nicht bereitgestellt wurden, um wirksam schützen zu können. Hier hat es in der Vergangenheit im Zusammenhang mit den serbischen Massakern nach dem Überrennen der VN-„Schutzzone" uni Srebrenica/Bosnien und den Hutu Progromen in Ruanda bei den dort eingesetzten niederländischen und belgischen Soldaten tiefe seelische Verwundungen gegeben, die eine intensive psychologische Betreuung auch lange Zeit nach dem Einsatz notwendig machten. Auch wenn es sich hierbei um Ausnahmefälle handelt, so werden Soldaten gerade in ihrem Bemühen um Unparteilichkeit bei Bürgerkriegs-Einsätzen doch häufig mit haßgeprägten Verhaltensweisen konfrontiert, die dem eigenen Verständnis von Menschlichkeit zutiefst widersprechen.

Der Soldat, der nicht mehr unmittelbar sein eigenes Land, seine Familie verteidigt, und dessen Einsatzerfolg nicht mehr mit dem sichtbaren militärischen Sieg gleichgesetzt werden kann, muß den Sinn seines Einsatzes daran messen, inwieweit durch ihn die *Voraussetzungen für eine friedlichere Entwicklung* in bestimmten Teilen der Welt verbessert werden konnten. Ein solcher militärischer Einsatz im Rahmen von friedensunterstützenden Operationen richtet sich primär nicht gegen Menschen, sondern erfolgt für Menschen — zum Schutz ihres Rechtes auf Leben und Menschenwürde. Nur wenn diese Legitimationsargumente überzeugend und nachvollziehbar sind, führt Legitimation zur Motivation und gehorsamsbegründender Überzeugung.
Diese Situation verlangt Neuorientierung , die einhergehen muß mit einer Veränderung des beruflichen Selbstverständnisses des Soldaten: es muß sich ein neues Berufsethos mit einem ethischen Vernunftsideal entwickeln, in dem die Verpflichtung auf das Ziel des Weltfriedens besonders ausgeprägt sein muß. Soldaten mit dieser Grundeinstellung legen Wert auf ihre Urteilsfähigkeit und auf selbstbestimmtes Handeln.
Voraussetzung hierfür ist neben einer besonderen Ausbildung vor allem auch eine tiefere Reflexion über die ethische Dimension des Handelns zur Durchsetzung völkerrechtlicher Normen. Dazu gehört z.B. auch die Frage: Wie bewältigen Soldaten Verlusterfahrungen bis hin zu schweren Schuldgefühlen, selbst wenn sie nicht schuldig geworden sind?
Über das Bild des Soldaten, der diesen Anforderungen genügt, gibt es bisher nur wenige Reflexionen.

5. Überlegungen zur Wehrstruktur

5.1 Grundlegende Fragen für zukünftige Strukturüberlegungen

Die grundlegenden konzeptionellen Fragen sind:
1. Welche Rolle soll in einem erweiterten staatlichen Sicherheitskonzept der militärischen Komponente zugewiesen werden?
2. Sollen Streitkräfte entwickelt werden, die durch die Erweiterung ihrer Fähigkeiten das gesamte Spektrum sicherheitspolitischer Herausforderungen von kooperativer Sta-

bilitätsprojektion über humanitäre Hilfs-Aktionen bis zur umfassenden Voll-Intervention und massiven Verteidigung beherrschen können, oder ist eine Konzentration auf wenige spezielle Aufgabenbereiche sinnvoller, wobei dann für die jeweiligen zusätzlichen Aufgaben andere Organisationen mit herangezogen werden müßten?

Jede Weiterentwicklung der Wehrstruktur muß von den künftigen sicherheitspolitischen Herausforderungen, den politischen, gesellschaftlichen und ökonomischen Bedingungen ausgehen. Sie sollte dabei die gegenseitigen Abhängigkeiten von politischer Zielsetzung, strategischer Konzeption, Struktur, Personal, Führung, Ausrüstung und Ausbildung berücksichtigen. Insgesamt ist dies ein sehr komplexer Vorgang, der nicht in kurzen Zeiträumen zu bewältigen ist.
Bereits jetzt kann festgestellt werden, daß die Rolle der Streitkräfte zukünftig weniger durch existentielle Sicherheitserfordernisse des Staates bestimmt wird, sondern mehr durch politische Verpflichtungen und Interessen — mit der Erschwernis einer deutlich verringerten Zeitspanne, um sich auf neue Lagen geistig und planerisch einzustellen.
Es wird weiterhin erkennbar, daß unter den neuen politischen Rahmenbedingungen der Auftrag für die Bundeswehr als Instrument staatlicher, bündnisbezogener oder internationaler Politik erheblich vielschichtiger und weit weniger eindeutig ist als in der Vergangenheit — auch in der Beurteilung seiner rechtlichen, politischen und ethischen Legitimation.

Der gesellschaftliche Konsens bezieht sich heute nicht mehr auf die Anerkennung der Streitkräfte als ***unverzichtbare*** Sicherung des Überlebens als Staat. Militärische Sicherheit steht heute in stärkerem Maß in der Konkurrenz zu anderen staatlichen Verpflichtungen im Rahmen eines erweiterten Sicherheitsverständnisses, das äußere und innere Bedrohungen zunehmend im Zusammenhang sieht. Die traditionelle Legitimationsbasis der Bundeswehr ist somit wesentlich schmaler geworden.

5.2 Finanzrahmen

Der Anteil der Verteidigungsausgaben an den Gesamtausgaben nimmt seit Jahren stetig ab. Das verfügbare Finanzsoll ist seit 1991 um real 24% gesunken, und die Einsparungen blieben der Bundeswehr nicht, wie vorgesehen, für Investitionen erhalten, sondern wurden zur Konsolidierung der Bundesfinanzmittel herangezogen. In zunehmendem Umfang werden Beschaffungsprogramme, die zur Modernisierung und Ergänzung der Ausrüstung für unverzichtbar gelten, verzögert, gestreckt und gekürzt. Besonders kritisch dabei ist, daß der Investitionsanteil im Verteidigungshaushalt bis 1997 auf 22% gesunken ist. Für die Aufrechterhaltung einer zukunftsfähigen Bundeswehr ist jedoch mittelfristig ein Anteil von 30% Investitionen unerläßlich, ansonsten entstehen Ausrüstungslücken an wichtigem Gerät, und der Klarstand von Material und Waffen sinkt so dramatisch, wie er in der Großen Anfrage von Bundestags-Abgeordneten im September 1997 über den Zustand der Bundeswehr beschrieben wird: ***"Die Bundeswehr ist in einem besorgniserregenden Zustand Dringend notwendige Modernisierungen von Fahr-***

zeugen , Waffen und Ausrüstung werden nicht vorgenommen. Fehlende Ersatzteile und fehlendes Geld ... beeinträchtigen den Betrieb – besonders beim Heer ... "[40]

Da das Heer am stärksten von den strukturellen Anpassungen betroffen ist und die Hauptlast der Friedensoperationen in Bosnien zu tragen hat, werden auch dort zuerst Symptome einer Überbeanspruchung durch die größer werdende Kluft zwischen politischem Auftrag und militärischen Mitteln erkennbar – mit deutlich negativen Folgen für die Motivation z.B. der wehrpflichtigen Soldaten: so haben in einem Bataillon in Lüneburg von im Sommer 1997 einberufenen 23 Reserveoffizierbewerbem bereits nach einigen Monaten über 20 ihren Antrag wieder zurückzogen, weil nach ihrer Auffassung ‚eine sinnvolle aufbauende Ausbildung aufgrund des musealen und häufig defekten Gerätes nicht möglich sei, und vor allem etliche der nicht in Bosnien eingesetzten Vorgesetzten von Innerer Führung unbeleckt seien'. Hierbei handelt es sich nicht um einen Einzelfall, sondern Enttäuschung und Demotivierung von jungen Wehrpflichtigen, die mit positiver Einstellung ihren Dienst begannen[41], ist aufgrund der derzeitigen Unzulänglichkeiten fast schon symptomatisch.

Das sind ernstzunehmende Folgen einer unterfinanzierten[42], in den Aufgaben überdehnten und in der Ausbildung – auch aufgrund der im Vergleich zu anderen Armeen viel zu geringen Führerdichte – überforderten Armee, die die Notwendigkeit einer grundlegenden Überprüfung der Struktur der Bundeswehr nur noch unterstreichen.

5.3 Wehrstrukturkommissionen

Vor nunmehr über 25 Jahren, im November 1972, legte die *Wehrstrukturkommission der Bundesregierung* dem Bundeskanzler den Bericht *„Die Wehrstruktur in der Bundesrepublik Deutschland—Analyse und Optionen"* als Ergebnis ihrer 2jährigen Untersuchungen vor.

Bereits damals wurde besonders herausgestellt, daß *„ ... im Falle einer wesentlichen Veränderung der sicherheitspolitischen Lage, ... die Frage der Umwandlung der Bundeswehr in Freiwilligen-Streitkräfte"* geprüft werden sollte.

Fast 20 Jahre später, am 24. September 1991, wurde wiederum eine (wenn auch wesentlich bescheidenere) *Unabhängige Kommission für die künftigen Aufgaben der Bundeswehr* eingesetzt, die ein Bündel von Empfehlungen vorlegte, in dem u.a. festgestellt wird, daß *„mit dem Schwinden einer direkten Bedrohung ... auch die gesellschaftliche Akzeptanz der Allgemeinen Wehrpflicht weiter abnehmen (wird)"*. Ferner: *"Sollte jedoch eine Reduzierung der Streitkräfte auf unter 370 000 erforderlich sein, stellt sich die Frage der Wehrform neu.* "[43]

---

40 Vgl. Deutscher Bundestag, 13. Wahlperiode, Drucksache 13/8473, Antwort der Bundesregierung auf die Große Anfrage der Abgeordneten Walter Kolbow, Dieter Heistermann, Ernst Kastning, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der SPD, 09.09.1997.

41 Vgl. hierzu: Jörn v. Ahlen, Es wird so getan, als ob alles in Ordnung ist, in: Der Panzerspähtrupp, Nr. 24, Juni 1998, 7.

42 Im Verteidigungs-Haushalt 1998 fehlen derzeit ca. 1,3 Mrd DM.

43 Unabhängige Kommission für die künftigen Aufgaben der Bundeswehr, Abschlußbericht und Empfehlungen, Teil III, 2. Empfehlung, Bonn, 24. Sept 1991.

Dieser Zustand ist längst erreicht.
Zu der in diesem Zusammenhang geführten öffentlichen Diskussion über die Wehrpflicht, die nur einen Teil der anstehenden Strukturdiskussion darstellt, hat der Bundespräsident anläßlich der Tagung der Kommandeure der Bundeswehr am 15. November 1995 richtungsweisend dargelegt: *"Die vielfältigen Vorteile für Staat und Streitkräfte reichen aber m.E. nicht als Begründung aus, ebensowenig wie wolkige Rufe nach mehr Pflichtgefühl der jungen Leute. Die Wehrpflicht ist ein so tiefer Eingriff in die individuelle Freiheit des jungen Bürgers, daß ihn der demokratische Rechtsstaat nur fordern darf wenn es die äußere Sicherheit des Staates wirklich gebietet. Sie ist also kein allgemeingültiges ewiges Prinzip, sondern sie ist auch abhängig von der konkreten Sicherheitslage. Ihre Beibehaltung, Aussetzung oder Abschaffung und ebenso die Dauer des Grundwehrdienstes müssen sicherheitspolitisch begründet werden können."*
Im Gegensatz zu anderen Bündnisstaaten, die Expertenkommissionen mit dem Entwurf zukünftiger optimierter Wehrstrukturen beauftragt haben, ist von der Bundesregierung bisher kein entsprechender Auftrag erteilt worden und die Diskussion darüber Friedensforschungsinstituten und verschiedenen gesellschaftlichen Gruppen überlassen geblieben.

5.4 Bündnispartner

Alle Kernstaaten des Bündnisses haben eine Revision der nationalen Militärpolitik und eine weitgehende Reform der Streitkräftestrukturen angekündigt und eingeleitet. Sie signalisieren die Abkehr vom Typ der im 19. Jahrhundert ausgeformten, klassischen Militärstruktur, der nationalen Massenarmee.
Bemerkenswert ist der völlige Gleichklang der Analyse der neuen sicherheitspolitischen Lage in Europa in dem von dem deutschen bzw. dem französischen Verteidigungsministerium im Frühjahr 1994 veröffentlichten *Weißbuch* und dem *Livre blanc: „Die Gefahr einer großangelegten, ihrem Charakter nach umfassenden sowjetischen Aggression gegen das Kerngebiet der Nato besteht nicht mehr. Aufgabe der Verteidigungspolitik ist nicht mehr die Abschreckung, sondern Stabilitätsprojektion. Künftig müssen die deutschen und französischen Streitkräfte ein breites, vielfältiges und abgestuftes Aufgabenspektrum abdecken, das von der Fähigkeit zur Landes- und Bündnisverteidigung bis hin zu Einsätzen zur Friedenssicherung und Krisenbewältigung in einem weiten sicherheitspolitischen Umfeld reicht."*
Bei den daraus abgeleiteten Folgerungen für Struktur und Umfang der jeweiligen Streitkräfte zeigen sich dann jedoch scheinbar unvereinbare Unterschiede:
Frankreich hat mit der Entscheidung seines Präsidenten Jaques Chirac vom 23. Februar 1996 aufgrund der erweiterten sicherheitspolitischen Aufgaben und begrenzter nationaler Ressourcen eine grundlegende Strukturreform eingeleitet, deren wesentliche Elemente die Abschaffung der Wehrpflicht sowie eine um ca. 30% verringerte Personalstärke" sind. „Schneller, schlanker, schlagkräftiger" lautet das Motto für die neuen

[44] Reduzierungen: Heer von 271 500 auf 170 000 (davon 136 000 Soldaten), Marine von 70 600 auf 56 500, Luftwaffe von 94 100 auf 70 000 Soldaten.

Streitkräfte. Damit strebt Frankreich an, kurzfristig und schnell 50 000 bis 60 000 Soldaten in Krisengebiete innerhalb und außerhalb Europas verlegen zu können. Die Aufgabe einer „projection de puissance" kann nach französischer Auffassung mit einer Wehrpflichtarmee nicht mehr bewältigt werden. *„Die künftigen Aufgaben erfordern die Professionalisierung der gesamten Streitkräfte. Sie erfordern unmittelbar verfügbare Truppen, die besonders trainiert und hochqual iert sind",* begründet Frankreich seine Reformmaßnahmen.

Laut Verteidigungsminister Rühe kann die französiche Reform kein Modell für Deutschland sein — trotz der immer wieder festgestellten Verteidigungsidentität beider Länder. Die Bundesregierung stellt weiterhin den klassischen Verteidigungsauftrag der Bundeswehr in den Mittelpunkt ihrer Sicherheitsplanungen und hält auch an der Wehrpflicht, als Voraussetzung ftir die Mobilisierung von Massenheeren[45], unbeirrt fest.

Belgien und die *Niederlande* haben ihre Streitkräfte reduziert und ebenfalls die Wehrpflicht abgeschafft bzw. ausgesetzt, und mit der Ankündigung von *Spanien* und *Portugal,* in den kommenden Jahren ebenfalls auf die Wehrpflicht zu verzichten, erhöht sich der Anteil der Freiwilligen- und Berufsarmeen in der NATO auf zehn Staaten.

Auch *Großbritannien* hat sich jetzt zu einer Streitkräftereform entschlossen und setzt den Schwerpunkt — wie Frankreich — auf die steigende Bedeutung beweglicher Kräfte zur Stabilitätsprojektion und Krisenbewältigung.

Die neue, im Januar 1996 der Öffentlichkeit vorgestellte Sicherheitsstrategie der *USA* stellt fest: *„Amerikas Sicherheitserfordernisse haben sich fundamental verändert." Im* Mai 1996 entwirft der damalige US-Verteidigungsminister William Perry das Konzept einer „Präventiven Verteidigung": *„Präventive Verteidigung schafft Bedingungen, die den Frieden unterstützen, Kriege unwahrscheinlicher und Abschreckungen unnötig machen".*[46]

In der Bewertung der strategischen Situation kommt die 1997 veröffentlichte Studie *Strategic and Defense Planning for the 21st Century* der Rand-Corporation zu dem Ergebnis, daß *„ US commanders today and in the future will be able to achieve their objectives with fewer or smaler heavy-armoured formations than they have needed in the past. "*[47]Diese Bewertung findet ihren Niederschlag auch in dem neuen Streitkräftekonzept der USA *Joint Vision 2010,* nach dem große Heeresverbände zugunsten kleinerer, beweglicherer Einheiten umgerüstet werden sollen.

In Anbetracht des vor allem von den USA propagierten technologischen, strukturellen und konzeptionellen Wandels von militärischen Optionen, die die Fähigkeit zu weiträumiger Projektion militärischer Macht und internationaler Kooperation verlangen, wird deutlich, daß die gegen einen sowjetischen Großangriff aufgebauten Massenheere mit ihren schweren Großverbänden den zukünftigen Anforderungen nicht mehr gerecht werden.

---

45 **Der** Verteidigungsumfang der Bundeswehr beträgt noch 680.000 **Soldaten.**

46 William Perry, Das Konzept der Präventiven Verteidigung,Vortrag an der FOLAkBw, 07. Nov. 1997.

47 **Autoren** dieser RAND-Studie sind der Under-Secretary of Defense for Policy Planring von 1991-93, Zahnay Khalilzad und Deputy Assistant-Secretary of Defense for Strategy von 1993-95, David Ochmanek, RAND, Santa Monica, 1997.

Diese Bewertung spiegelt sich auch in den im Frühjahr 1997 in der NATO für den 5-Jahreszeitraum (1997 bis 2002) festgelegten und von den Bündnisnationen zu erbringenden Streitkräftezielen („Force Goals") wider, die nicht primär „gepanzerte" Kampfkraft, sondern strategische Aufldärungskapazitäten, weitreichende Führungs- und Kommunikationsfähigkeit und strategisch-operative Transportkapazitäten für -die Verbesserung der Krisenreaktionsfähigkeit fordern.

5.5 Bundeswehr

Mit der veränderten Sicherheitslage entfällt für die Bundesrepublik der Zwang, so umfangreiche Großverbände[48]aufrechtzuerhalten, wie sie während des Kalten Krieges nur durch die Allgemeine Wehrpflicht gewährleistet werden konnten. Damit böte sich die Chance, Geld für dringend erforderliche Investitionsvorhaben freizumachen.
Nicht zuletzt auch aufgrund dieser Erkenntnis raten drei Friedensforschungsinstitute (HFSK, FEST, IFSH) in ihrem *Friedensgutachten 1997* eine Verkleinerung der Bundeswehr und Aussetzung der Wehrpflicht an.
Verbesserte Kooperationsfähigkeit der Streitkräfte in Europa setzt voraus, daß komplementär zu der im Bündnis angestrebten gemeinsamen Strategie auch eine verbesserte Integrationsfähigkeit nationaler Militärstrukturen in die Multinationalität des Bündnisses geschaffen wird — als ein Schritt auf dem Weg hin zu der auf den Gipfeltreffen der NATO und EU herausgestellten *Europäischen Sicherheits- und Verteidigungsidentität* (ESVI) und euroatlantischen Partnerschaft.
Für die Bundeswehr steht damit auch eine Überprüfung ihrer nationalen Führungs-, Erziehungs-, Ausbildungs- und Integrationskonzepte an.
Für die Innere Führung als nationalem Konzept, verankert im Wertesystem des Grundgesetzes, stellt sich dabei die Frage, inwieweit sie modifiziert werden muß, um in den zunehmend multinationalen Verbänden anwendbar zu sein. Daß in Anbetracht der zunehmenden multinationalen Integration der Bundeswehr auf der Ebene von Truppenverbänden, die *„Problematik unterschiedlicher Wehrrechtsordnungen und Führungsprinzipien ... weiterhin zu läsen bleibt"*[49], darauf macht auch die Wehrbeauftragte des Deutschen Bundestages, Claire Marienfeld, erneut in ihrem Jahresbericht 1997 unter der Rubrik „Zukunftsfragen" aufmerksam.

6. Fazit

Eine neue Wehrstruktur muß sich an den Zielen einer solidarischen internationalen Friedenspolitik orientieren. Ein politisch kontrollierter und ethisch verantwortbarer Einsatz militärischer Mittel bei der Durchsetzung völkerrechtlicher Normen kann nur in der Perspektive des Aufbaus einer internationalen Friedensordnung mit dem Ziel der Ver-

48 Lt. Aussage des COFs (Chef des Stabes) SHAPE am 24.Juni 1997 in Hamburg, FilAkBw
49 Vgl. Jahresbericht der Wehrbeauftragten des Deutschen Bundestages, Zusammenfassung, Drucksache 13/1000 vom 03.03.1998.

wirklichung grundlegender Forderungen internationaler Gerechtigkeit erfolgen. Das sind die Kernelemente zukünftiger Sicherheitspolitik.
Die vielfältigen Änderungen machen deutlich, daß nicht nur situative Anpassungen, sondern eine *grundlegende und umfassende Reform* unserer Wehrstruktur notwendig wird.
Diese neue Wehrstruktur muß wieder stärker als heute auf einem gesamtgesellschaftlichen Konsens gründen. Sie sollte finanziell so unterlegt sein, daß sie einen sinnvollen militärischen Beitrag im Rahmen der zukünftigen friedenspolitischen Aufgaben ermöglicht und unsere Befähigung zur Integration in das Bündnis sowie zu internationaler Zusammenarbeit verbessert.

Die neu in den Vordergrund tretenden Aufgaben für den Soldaten, wie Schützen, Helfen, Retten, markieren eine Entwicklung, die im Beruf des Soldaten die „Zentralität von Gewalt" zunehmend weniger zukunftsträchtig erscheinen läßt. Unter dieser Perspektive müssen das Konzept der Inneren Führung sowie die Vorgaben für Führung und Ausbildung neu bearbeitet werden, wenn sie dem sich wandelnden Berufsethos des Soldaten in seiner Verpflichtung auf das Ziel des Weltfriedens, in seiner Ausrichtung auf internationale Kooperation und in seiner Aufgabe zum Schutz des Rechtes entsprechen sollen.
Eine wesentliche Voraussetzung für eine erfolgreiche Reform ist jedoch auch eine umfassende Information von Gesellschaft und Soldaten sowie deren Beteiligung an der politischen und militärischen Entscheidungsfindung und Auftragsumsetzung.

Welche Aspekte sind der Kirche in ihren Äußerungen zur Wehrform wichtig?

Hans Langendörfer SJ, Bonn

Ausgelöst durch eine geplante Mitgliederbefragung der FDP gab es im Sommer 1997 eine kurze, lebhaft geführte Debatte über die Zukunft der Wehrpflicht. Zugleich haben Bilder aus dem Oderbruch gezeigt, wie die Bundeswehr Katastrophenhilfe leistet und dabei die deutsche Einheit stärkt. Solche Hilfsaktionen gab es zwar schon früher, heute aber werfen sie ein Schlaglicht auf den Wandel unserer Streitkräfte: Sie sind nicht mehr die Armee der Vorneverteidigung und des Eskalationsverbundes, sondern ein militärisches Instrument zur Erftillung vielgestaltiger Aufgaben, bei denen auch — wie bei den Evakuierungsflügen in Albanien — Kampfaufträge nicht ausgeschlossen sind. Daß in Zeiten von Abrüstung, Streitkräftereduzierungen und Sparzwängen, kurz: eines fundamentalen Gestaltwandels der Bundeswehr, die Frage nach der Wehrform neu gestellt wird, kann dabei nicht überraschen.

Mir ist es zugedacht, über die Aspekte zu reden, die die katholische Kirche in diese Debatte einbringen kann. Damit bin ich von der Erwartung frei, mich für oder gegen die Wehrpflicht äußern zu sollen. Dies werde ich schon deswegen nicht tun, weil ich nicht den Eindruck erwecken mochte, es gebe eine einheitliche kirchliche Position zu diesem Thema. Weder ist dies der Fall, noch scheint mir eine solche Position ratsam oder auch nur möglich zu sein.
Es kommt hinzu, daß das kirchliche Amt zu Fragen der Wehrform wenig gesagt hat. Eher finden sich Hinweise, durch die das Zweite Vatikanische Konzil zum Respekt gegenüber dem Dienst der Soldaten und dem Schutz derer auffordert, die diesen Dienst verweigern (GS 79). Ähnlich äußert sich die Gemeinsame Synode der deutschen Bistümer in ihrem Beschluß ‚Der Beitrag der katholischen Kirche in der Bundesrepublik Deutschland für Entwicklung und Frieden' (insbes. 2.2.4). Im Katholischen Katechismus findet sich zudem der Hinweis: „Die staatlichen Behörden haben in diesem Fall (d.h. der militärischen Notwehr, H.L.) das Recht und die Pflicht, den Bürgern die zur nationalen Verteidigung notwendigen Verpflichtungen aufzuerlegen" (2310).

Infolgedessen möchte ich mich darauf beschränken, einige Kriterien ins Gespräch zu bringen, die der Urteilsbildung nutzen sollen. Gefüllt werden müssen diese Kriterien durch die Expertise derer, in deren Zuständigkeit die Regelung der Wehrform fällt, wobei auch hier gilt, daß Christen „wie es häufiger, und zwar legitim, der Fall ist, bei gleicher Gewissenhaftigkeit in der gleichen Frage zu einem anderen Urteil kommen" (GS 43).

1. Grundlagen

Auch in bezug auf unser Thema ist der Ausgangspunkt aller Überlegungen die Über-

zeugung, daß dem Menschen fundamentale Rechte zustehen, die unveräußerlich und Ausdruck seiner Würde sind. Sie verlangen unbedingten Respekt. Daraus leitet sich das Gebot ab, die Freiheit junger Menschen, z.B. durch die Wehrpflicht, nicht übermäßig zu schmälern. Aber auch der für die Begründung der Wehrpflicht entscheidende Grundsatz, daß es eine ethisch gerechtfertigte Verteidigung auch mit militärischen Mitteln geben kann, hat seinen tiefsten Grund in der Überzeugung, die Würde des Menschen verlange Anerkennung und Schutz.

Eine weitere Grundlage kirchlicher Argumentation ist das theologische Friedensverständnis. In ihrem Friedenswort „Gerechtigkeit schafft Frieden" (1983) haben die deutschen Bischöfe Fragen von Krieg und Frieden vor dem Hintergrund dessen diskutiert, was man die Doppelgesichtigkeit des Menschen nennen kann: Er ist gut und Abbild Gottes und zugleich des Bösen fähig. „So kann der Mensch ‚dem Menschen zum Wolf, aber auch zum Bruder werden" (GsF 4.1). Da das Böse in dieser Welt zu überwinden dem Menschen unmöglich ist, sondern Gott vorbehalten bleibt — nämlich als Gabe jenes endzeitlichen Lebens, das in Christus seinen Anfang genommen hat —, wird es in dieser Weltzeit niemals umfassenden Frieden geben. Friede bleibt für Christen eine Gabe Gottes, die sie in vollendeter Gestalt noch erwarten. Sie können nur alles daran setzen, diesem Frieden eine irdische Vorausform zu geben, und tun dies nach Kräften.

2. Friedensethischer Rahmen

Wer, wie die katholische Kirche, in der friedensethischen Verkündigung davon ausgeht, daß Streitkräfte im Dienst des — bleibend prekären und bedrohten — Friedens stehen, muß die epochalen Veränderungen studieren, denen die Förderung und Sicherung des Friedens in Europa unterworfen ist. Er wird mit großer Genugtuung finden, daß der Fortfall des Antagonismus politischer Ordnungssysteme einer stabilitätspolitisch bedeutsamen Neuregelung der Bündnisstrategie den Weg gebahnt hat. Insbesondere ist es zu begrüßen, daß eine beachtliche Abrüstung und ein Zuwachs an militärischer Transparenz die Gewaltpräsenz gemindert haben, auch wenn es sich nicht leugnen läßt, daß militärische Gewalt in Europa nach dem Zusammenbruch des Sozialismus mehr angewandt wurde als zuvor.

Friede verlangt zuerst die Förderung von Gerechtigkeit, von Demokratie und Menschenrechten. Wie diese Forderungen umgesetzt werden müssen, wäre ein eigenes Thema. Ich will hier nur noch kurz hinzufügen, daß seit der Enzyklika „Pacem in Terris" die Förderung des Friedens in kirchlichen Verlautbarungen immer wieder als Verwirklichung der vier Werte Wahrheit, Gerechtigkeit, Liebe und Freiheit betrachtet wird (PT 5).

Gleichzeitig mit dieser rechtlichen und politischen Friedensförderung und zu ihrer Unterstützung muß es die Sicherung des Friedens geben. Sie ist in besonderer Weise Aufgabe der Sicherheitspolitik und ihrer operativen Konkretisierungen. Dazu zähle ich auch die Einsätze von IFOR und SFOR, die Überwachung gewaltfreier Sanktionen, z.B. von

Embargos, aber auch die Ermöglichung von Hilfsgütertransporten — also alles, was als friedenssichernde („peace-keeping operations", Kambodscha, Somalia), humanitäre (Bosnien-Hilfsflüge) und Erzwingungsmaßnahmen („peace enforcement", Irak, Adria-Embargo-Überwachung) bezeichnet wird.

Die Rede ist also von einem erweiterten Sicherheitsverständnis, auf das auch die Wehrform bezogen ist. Die Wehrbeauftragte Claire Marienfeld hat in ihrer Rede zum Weltfriedenstag 1997 vor der „Gemeinschaft katholischer Soldaten" darauf hingewiesen, daß durch die Friedenssicherung der Soldat heute vor neue Anforderungen gestellt wird. Leitbild ist jetzt nicht mehr der kampfbereite, auf schnelle Niederschlagung des Feindes ausgerichtete Soldat, sondern ein Soldat, der vermittelnd und versöhnend wirkt. Er müsse sich sogar, so Marienfeld, darauf einstellen, rechtlich legitime Gewalt nicht anzuwenden, sondern um eines wichtigen Zieles willen sogar illegitime Gewalt zu überdauern.

3. *Kriterien*

Von hier aus kann ich zum Kern meines Themas kommen: Die Kriterien für eine unter diesen Umständen geeignete und gerechte Wehrform. Die deutsche Kommission Justitia et Pax hat in einem Arbeitspapier vor kurzem solche Kriterien entwickelt'. Ich werde mich im folgenden auf dieses Arbeitspapier beziehen, will mich aber auf fünf Kriterien beschränken.

Aus der Menschenwürde und den durch sie begründeten Rechten, die allen Menschen zukommen, ergibt sich ein erstes Kriterium für die Wehrform: Die Friedenssicherung soll so organisiert sein, daß sie mit möglichst wenigen Eingriffen in die Grundrechte auskommt. Dies gilt sowohl für die Rekrutierung der Soldaten als auch für die Gestaltung des militärischen Lebens. Es ist indessen klar, daß die Friedenssicherung auf diese Weise nicht unmöglich gemacht werden darf.

Der Grundrechtsschutz verlangt Wehrgerechtigkeit. Ein Eingriff in den Bereich der Grundrechte ist nur denkbar, wenn er gerecht ist. Das heißt nicht, daß alle gleich behandelt werden müssen, sondern daß Gleiches gleich und Ungleiches ungleich behandelt werden muß. So ist es natürlich gerechtfertigt, daß Untaugliche nicht zum Wehrdienst herangezogen werden. Auch dürfen diejenigen, die von ihrem Grundrecht auf Wehrdienstverweigerung aus Gewissensgründen Gebrauch machen, natürlich nicht eingezogen werden. Taugliche aber, die den Wehrdienst nicht verweigern, müssen so eingezogen werden, daß ausreichend viele betroffen sind und so das Prinzip der Gerechtigkeit nicht verletzt wird. Dabei darf das Kriterium der Tauglichkeit nicht willkürlich verändert werden, um die Zahl der Wehrpflichtigen zu manipulieren.

---

[1] Allgemeine Wehrpflicht — ethisch noch vertretbar? Sozial-ethische Kriterien zur Beurteilung der Allgemeinen Wehrpflicht. Vorgelegt von der Arbeitsgruppe „Dienste für den Frieden" der Deutschen Kommission Justitia et Pax, Bonn 1993.

Das Kriterium der Wehrgerechtigkeit kann in einem Spannungsverhältnis zu einem dritten Kriterium für eine gerechte Wehrform stehen, nämlich dem Suffizienzkriterium.

Das Suffizienzkriterium verlangt, daß nur solche und so viele militärische Mittel bereitgestellt werden dürfen, wie zum Zweck der umfassenden Friedenssicherung und Verteidigung noch erforderlich sind. Es ist in diesem Zusammenhang eine Selbstverständlichkeit, daß wir die vertraglich festgelegten Obergrenzen der Personalstärke der Bundeswehr nicht überschreiten. Aber fraglich ist, ob wir die Erfüllung unserer Pflichten gegenüber den Bündnispartnern und die angestrebte Friedenssicherung nicht auch gewährleisten können, wenn wir noch weiter unter diesen Obergrenzen bleiben als wir es tun. So geht — um eine kritische Stimme zu nennen — das Friedensgutachten 1997 davon aus, daß es die offizielle Beurteilung der Sicherheitslage und die Aufgabenzuweisung an die Bundeswehr im Rahmen multinationaler Krisenreaktion gestatten, sich auf eine Personalstärke von 200 000 Soldaten zu beschränken. (Die Grünen/Bündnis 90 haben noch viel geringere Obergrenzen ins Gespräch gebracht.) Das Gutachten spricht im Zusammenhang neuer Beschaffungsprogramme auch von „überflüssiger Technologie". Eine über das Notwendige hinausgehende Rüstung widerspräche aber dem Gebot der Suffizienz. Sie würde unnötig hohe Ausgaben verursachen, die Mittel würden andernorts dringend benötigt. Doch besagt das Suffizienzkriterium auch, daß die Rüstung ausreichen muß. Eine Gefährdung der Aufgabenerfüllung der Streitkräfte muß vermieden werden.

Was bedeutet das Kriterium der Suffizienz für unsere aktuelle Diskussion um die Wehrform? In einem Diskussionspapier der SPD („Schwerpunktkommission Außen- und Sicherheitspolitik") heißt es, die SPD wolle die Wehrpflicht so lange wie möglich erhalten. Es heißt aber weiter: „Sie darf jedoch einer Verringerung unserer Streitkräfte nicht im Wege stehen." Das heißt, daß das Prinzip der Wehrgerechtigkeit nicht dazu führen darf, das Suffizienzkriterium zu mißachten. Ließen sich Wehrgerechtigkeit und suffiziente Rüstung nicht mehr miteinander vereinbaren, so spräche dies eindeutig gegen die Wehrpflicht. Andererseits führen die Befürworter der Wehrpflicht das Argument an, daß sich mit einer Freiwilligenarmee die notwendige Zahl an Soldaten und Führungskräften in der Bundeswehr nicht rekrutieren ließe. Eine zu geringe Personalstärke aufgrund mangelnder Rekrutierungsmöglichkeiten würde aber ebenfalls dem Suffizienzkriterium nicht gerecht.

Militärische Gewalt kommt nur als ultima ratio in Betracht; daraus folgt das Kriterium der größtmöglichen militärischen Zurückhaltung. Dabei ist der Begriff der ultima ratio allerdings nicht zeitlich, sondern logisch zu interpretieren, als äußerste verbleibende Handlungsmöglichkeit, die Aussicht auf Erfolg hat und proportional ist.

Die möglichst große Zurückhaltung sehen die Befürworter der Wehrpflicht am ehesten dadurch gewährleistet, daß durch die Wehrpflicht viele Bürger an der Verteidigung beteiligt sind. Sie glauben, daß es dann der Politik besonders schwer fallen würde, für militärische Optionen zu votieren, die nicht zwingend erforderlich sind. Eine Freiwilligenarmee, so befürchten sie, würde eher zu militärischen Einsätzen herangezogen werden

können. Die Bevölkerung wird sich weniger um eine besondere Berufsgruppe als um den Einsatz der Söhne, Väter oder Brüder kümmern. Wenn wir die Menschenwürde ernst nehmen, so dürfte klar sein, daß niemand — sei er nun wehrpflichtiger oder freiwilliger Soldat — in eine Gefahr geschickt werden darf; wenn dies nicht unumgänglich und ultima ratio ist.
Der politisch kontrollierte Einsatz der Streitkräfte setzt einen engen Zusammenhang zwischen Armee und Bevölkerung voraus. Zu diesem fünften Kriterium, der Integration, gehört die möglichst große wechselseitige Kenntnis zwischen Bevölkerung und Armee. Es ist wichtig, daß die Soldaten wissen, was in der Bevölkerung debattiert wird, und es ist wichtig, daß die Bevölkerung weiß, wie es um die Soldaten in der Bundeswehr steht. Diese sind in letzter Konsequenz bereit, ihr Leben für den Frieden einzusetzen. Das Konzil betont darum: „Wer als Soldat im Dienst des Vaterlandes steht, betrachte sich als Diener der Sicherheit und Freiheit der Völker. Indem er diese Aufgabe recht erfüllt, trägt er wahrhaft zur Festigung des Friedens bei" (GS 79). Darum gebührt unseren Soldaten die Unterstützung aller gesellschaftlicher Kräfte. Diese ist über eine möglichst große Integration am ehesten zu erreichen.

Die Integration dient aber auch der Verankerung des Demokratiebewußtseins bei den Streitkräften. Die Soldaten sind Teil der Bevölkerung und müssen sich als solche auch begreifen. Damit sie nicht in eine Isolation geraten, sollte dafür Sorge getragen werden, daß sich der Pluralismus, der in der Bevölkerung existiert, auch in der Armee widerspiegelt. Darum habe ich mit Sorge einem Arbeitspapier des Sozialwissenschaftlichen Instituts der Bundeswehr entnommen, daß die Bundeswehr zunehmend für junge Männer attraktiv zu werden scheint, die sich selbst als politisch rechts einstufen.

Es ist klar, daß die Soldaten der Bundeswehr, Längerdienende und Berufssoldaten ebenso wie Wehrpflichtige, dem demokratischen Rechtsstaat verbunden sind. Trotzdem ist ein einmal erreichtes Niveau an Integration und Demokratiebejahung niemals für alle Zeiten sichergestellt. Darum darf die Integration der Streitkräfte nicht vernachlässigt werden. Durch den ständigen Zu- und Abgang von jungen Soldaten aus der und in die Bevölkerung, wie er durch die Wehrpflicht garantiert wird, wird die Integration sehr erleichtert. Zu fragen ist, ob und wie Integration und Demokratiebewußtsein auch in einer Freiwilligenarmee gefördert werden können, z.B. durch eine gute politische Bildung oder durch Institutionen wie die „aktion kaserne". In jedem Fall aber, ob nun in einer Wehrpflichtarmee oder in einer Freiwilligenarmee, ist die Errungenschaft der „Inneren Führung" zu bewahren und immer wieder zu optimieren.

Ich fasse die Kriterien für eine gerechte Wehrform nochmals zusammen:
—möglichst geringe Eingriffe in die Grundrechte aller Bürger,
—eine möglichst große Wehrgerechtigkeit,
— ein suffizientes militärisches Dispositiv,
—Aussicht auf möglichst große militärische Zurückhaltung und
—die Förderung der Integration.
Diese Kriterien sind meiner Meinung nach für eine gerechte Wehrform von hoher Be-

deutung und dürfen nicht gegeneinander ausgespielt werden. Mit dem Ziel der Friedenssicherung und Friedensförderung darf keines dieser Kriterien außer Acht gelassen werden. Wie manches eher für die Wehrpflicht und anderes eher für die Freiwilligenarmee zu sprechen scheint, so kann doch andererseits manches sicher auch durch beide Wehrformen erfüllt werden.

Was Einzelheiten angeht wie den sicherheitspolitisch notwendigen Personalumfang der Streitkräfte oder die Erfordernisse der militärischen Ausbildung, die Erfordernisse einer möglichst guten Zusammenarbeit mit unseren Bündnispartnern auch in internationalen Einsätzen oder auch die Kosten einer Wehrpflichtarmee bzw. einer Freiwilligenarmee, so fehlt mir das sicherheits- und finanzpolitische Detailwissen. Solche Fragen sowie die optimale Erfüllung und die letztlich wohl ausschlaggebende Gewichtung der fünf Kriterien muß ich den Experten überlassen. Ich möchte ausdrücklich an die Laien in den kirchlichen Verbänden und Organisationen appellieren, sich mit den aufgeworfenen Fragen auseinanderzusetzen, um zu wohlbegründeten politischen Entscheidungen zu kommen.

4. Rolle der Kirche

Ich möchte schließen mit einigen Erwägungen zur Rolle der Kirche. Sie kann weder den Frieden sichern, noch ist sie Organ politischer Entscheidungen in Fragen der Wehrform. Doch kann sie diejenigen unterstützen, die der Friedenssicherung verpflichtet sind. So ist die pastorale Betreuung und Begleitung der Soldaten der Auftrag der katholischen Militärseelsorge. Dabei kann es nicht nur darum gehen, daß die katholische Kirche einzelne Seelsorger für den Dienst in der Militärseelsorge gewinnt. Die Beziehung zwischen dem einzelnen Soldaten und dem Priester in der Militärseelsorge ist zwar von hoher Bedeutung. Doch läßt sich der Glaube in seiner Fülle nur erfahren in der Gemeinschaft der Gläubigen. Dafür, daß die „Gemeinschaft katholischer Soldaten" diese Glaubenserfahrung mit ermöglicht, sei Ihnen an dieser Stelle ausdrücklich und herzlich gedankt. Die pastorale Begleitung von Kriegsdienstverweigerern und Zivildienstleistenden ist von nicht minderer Bedeutung. Schon die Gemeinsame Synode sagte: „Sofern die einzelnen Dienste für den Frieden im Ziel übereinstimmen und die weltweite Sicherung und Förderung des Friedens anstreben, kann man sagen, daß sie sich auf ihren unterschiedlichen Wegen zu diesem Ziel gegenseitig bedingen und ergänzen" (EF 2.24.5). Allen in der Zivildienstsorge Tätigen gebührt infolgedessen ebenfalls Dank.
In bezug auf das öffentliche Leben kann und will die Kirche dazu beitragen, ein Klima der leidenschaftlichen Sachlichkeit und sachlichen Urteilsbildung zu schaffen. Das betrifft auch die Frage der Wehrform. Das Institut für Theologie und Frieden hat zu diesem Klima sachlicher Abwägung seit langem viel beigetragen.

Ihre Bewährung erhalten die Beiträge der Kirche durch Lebensvollzüge, die zum Innersten der Kirche gehören. Der Glaube findet seinen Ausdruck zunächst im Beten und in der Feier der Liturgie. Die Liturgie ist die zutiefst geistliche, pfingstliche Feier der Ein-

heit Gottes und der Menschen sowie der Menschen untereinander. Sie baut Brücken über die Grenzen von Ethnien, Rassen und Nationen hinweg. In der Eucharistie feiern Christen immer wieder neu das Ereignis des Todes und der Auferstehung Christi, durch das ihnen die Versöhnung mit Gott und den Menschen geschenkt wird. Im Friedensgruß geben die Christen das Geschenk des Friedens aneinander weiter.

Einen zweiten Lebensvollzug der Kirche bildet das Zeugnis für den Glauben. Indem die Kirche das Evangelium verkündet, verkündet sie den Frieden. Das Evangelium vom Frieden muß in Predigt und Katechese zur Geltung kommen. Auch in der Erziehung zum Frieden, in der Jugend- und Erwachsenenbildung und im Dienst an der öffentlichen Gewissens- und Bewußtseinsbildung liegen Aufgaben der kirchlichen Friedensarbeit.

Die diakonischen Dienste bilden den dritten Lebensvollzug der Kirche und des Christen. Hier kommt den kirchlichen Werken und Initiativen für Entwicklung und Frieden eine große Bedeutung zu. Auch die Förderung von freiwilligen Friedensdiensten ist uns ein Anliegen. Zu nennen sind hier die sozialen Dienste für Frieden und Versöhnung, aber auch die Förderung von Friedensfachdiensten zur zivilen Konfliktbearbeitung, die seit geraumer Zeit diskutiert wird.
Es mag als ein weiter Weg erscheinen, von der Frage nach der zeitgemäßen Wehrform zum innersten Leben der Kirche zu gelangen. Doch bin ich fest überzeugt, daß zukunftsweisende Entscheidungen gerade in diesem Bereich um so besser gelingen, je stärker der christliche Glaube an Gott und der daraus folgende Respekt vor den Menschen in einer Gesellschaft verankert sind.

Die Legitimität von Streitkräften im demokratischen Rechtsstaat.

Thesen zur Konzeption „Innere Führung"

Lothar Bendel, Koblenz

Die veränderte sicherheitspolitische Lage seit 1989 sowie der erweiterte Auftrag der Bundeswehr, der über die traditionellen vorgegebenen Aufgaben der Landes- und Bündnisverteidung hinaus die Streitkräfte zur Teilnahme an multilateralen Missionen zur Sicherung und Durchsetzung der internationalen Rechts- und Friedensordnung verpflichtet, haben in Gesellschaft und Streitkräften Debatten entstehen lassen, in denen die Legitimität des neuen Auftrages, das Selbstverständnis der Soldaten der deutschen Bundeswehr und die allgemeine Wehrpflicht (die seit Wiedererrichtung von Streitkräften in der Bundesrepublik Deutschland traditionelle Wehrform), auf dem Prüfstand stehen.

In diesen Diskussionen, zumal den streitkräfteintemen, wird die Bedeutung dieses Wandels für Gestalt, Geltung und Umfang der Prinzipien der „Inneren Führung", der „Führungsphilosophie" der Bundeswehr, betont. Welche Herausforderungen der Wandel der Streitkräfte für die „Innere Führung" beinhaltet, hängt entscheidend vom jeweiligen Verständnis dessen ab, was „Innere Führung" ist. Diverse Begriffsbestimmungen waren und sind gebräuchlich, von denen die, daß „Innere Führung" sich einer exakten Definition sperre, da sie in erster Linie Praxis, nicht Theorie sei, ein hohes Maß an Plausibilität hat.

Als Praxis verpflichtet sie die Streitkräfte programmatisch auf die Gewährleistung der demokratischen Rechtsordnung in allen Bereichen militärischen Handelns. Eine Theorie der „Inneren Führung" hat die Aufgabe zu verhindern, daß diese Praxis begriffslos wird und damit letztlich beliebig und nicht eindeutig identifizierbar. Theorie wird dieser Aufgabe gerecht durch Formulierung und Begründung fundamentaler, militärisches Handeln leitender Prinzipien.

Zur historischen Genese und Funktion der „Inneren Führung" — Das Problem des Militarismus.

Ihrer Genese nach ist „Innere Führung" integraler Bestandteil und Synonym für eine Militärreform. Die — innenpolitisch umstrittene, von weiten Bevölkerungsteilen abgelehnte — Wiederaufstellung deutscher Streitkräfte in den 50er Jahren vollzog sich unter der expliziten Vorgabe, daß die Ausgestaltung der demokratischen Grundordnung in Deutschland die Streitkräfte miteinschließt.'

s. Anselm Doering-Manteuffel, Die Bundesrepublik Deutschland in der Ära Adenauer, Außenpolitik und Innere Entwicklung 1949-1963, Darmstadt 1988, 132ff.

Die Erfahrungen der jüngsten deutschen Vergangenheit sowie das Negativvorbild des preußischen und deutschen Militarismus bildeten den Hintergrund für die projektierte Militärreform. Das Interesse und die Intentionen der Reformer werden auf der Folie „Militarismus" sichtbar.

Messnerz und 0. von Nell-Breuning[3]formulieren in der Tradition der kirchlichen Soziallehre folgende Definitionsmerkmale des „Militarismus" als gesellschaftspolitischem Ordnungsmodell:
— die Verselbstständigung der Institution Streitkräfte (Staat im Staate) mit dem Ziel der Machtausübung;
— das Geltendmachen des militärischen Prinzips von Befehl und Gehorsam als Ordnungsprinzip in Staat und Gesellschaft;
— Erfolg als Legitimationsprinzip staatlichen Handelns (politischer Machiavellismus).

Nell-Breunings Kritik des Militarismus zielt in erster Linie darauf, die Vormachtstellung des Militärs in Staat und Gesellschaft zu verhindern sowie die Unabhängigkeit dieser von der militärischen Logik sicherzustellen. Zugleich wird die militärische Logik selbst — trotz Konzessionen an eine von den Werten der zivilen Gesellschaft sich unterscheidende „Eigenkultur des Militärs" — problematisiert.

Die Konzeption „Innere Führung" greift diese Problematisierung leitmotivisch auf: Die auf den Prinzipien von Hierarchie und Effizienz gründende militärische Logik wird Gegenstand kritischer Überprüfung und die „militärische Eigenkultur" zu einem begründungsbedürftigen Problem.

Innere Führung" als staatsethisches Thema

Die Konzeption „Innere Führung" ist Resultat einer politischen Entscheidung, für die spezifisch deutsche Erfahrungen sowohl in der Weimarer Republik, in der die Streitkräfte „Staat im Staate" waren, als auch die Einsicht in die problematische Rolle der Streitkräfte in der NS-Zeit, ausschlaggebend waren. Als solche — Militarismusverhinderungs- und Integrationsförderungsstrategie — wurde und wird sie dargestellt, verteidigt und kritisiert. Daß die Geschichte der „Inneren Führung" freilich zugleich als Geschichte ihrer Kritik geschrieben werden kann, hängt nicht zuletzt an den Mängeln ihrer bloß historischen Begründung. Die geschichtliche Erfahrung liefert zwar Handlungsmotive, zumal ftir den, dem diese Erfahrungen präsent sind, aber keine Argumente.

Kaum Interesse fand dagegen die Frage nach der inneren Verknüpfung von demokratischem Rechtsstaat und dem Reformprojekt „Innere Führung". Zu den wenigen Aus-

2 Johannes Messner, Das Naturrecht, Handbuch der Gesellschaftsethik, Staatsethik und Wirtschaftsethik, Innsbruck — Wien — München 1958, 837.
3 Oswald von Nell-Breuning, Art. Militarismus, in: H. Sacher/O. von Nell-Breuning (Hrsg.), Gesellschaftliche Ordnungssysteme, Wörterbuch der Politik Heft V, Freiburg o. J.

nahmen gehört — soweit ich sehe — K. Hartmann", der — im Zusammenhang einer Theorie des demokratischen Rechtsstaates — auch die Frage nach dem Verhältnis von Militär und demokratischen Rechtsstaat aufgeworfen hat. Für ihn ist „die Einbindung des Militärs in die Innere Verfassung eines demokratischen Rechtsstaates legitimatorisch zwingend". Soll heißen: Die Frage nach der Legitimität von Streitkräften in einem demokratischen Rechtsstaat kann nicht nur im Blick auf die Mängel einer internationalen Rechts- und Friedensordnung beantwortet werden. Die dem Tenor der friedensethischen Reflexions entsprechende Rechtfertigung von Streitkräften durch ihre Zweckbestimmung ist eine unverzichtbare, aber in einem demokratischen Rechtsstaat nicht hinreichende Bedingung der Legitimität von Streitkräften. Zwingender Legitimationsbedarf besteht ebenso im Blick auf die Mittel militärischen Handelns, mithin alle Bereiche militärischen Handelns sind auf die Prinzipien demokratischer Rechtsstaatlichkeit verpflichtet.

„Innere Führung" ist ein originär staatsethisches Thema.

Die Ziele der „Inneren Führung" — rechtsstaatlich rekonstruiert

Für M. Weber[6]ist der moderne Staat charakterisiert „durch das Monopol physischer Gewaltsamkeit". Gegenüber diesem Merkmal moderner Staatlichkeit tritt die Frage nach den Funktionen und Aufgaben des Staates, über die in der Spannbreite von liberalem Freiheitsstaat und Sozialstaat diskutiert wird, zurück. Neuzeitliche Staatstheorie findet ihr Thema als Frage nach der legitimen Ausübung staatlicher Macht.

In der Kritik des gewaltmonopolisierenden Staates, der die gesellschaftliche Diversifikation der Gewalt beendet und sich als Souverän versteht, der ohne Bezug auf die Frage nach dem „richtigen Recht" Recht setzt und verwaltet, formieren sich Grundprinzipien eines Rechtsstaates[7], deren Ziel die normative Begrenzung staatlicher Souveränität ist.

Der Rechtsstaat bindet staatliches Handeln in der Erfüllung seiner Aufgaben und Zwekke an die Rechtsordnung und verbietet Willkür *(Legalitätsprinzip.)*

Die Rechtssetzung und -normierung ist limitiert durch die Menschenrechte[8]. Der Bezug auf eine auf den Menschenrechten gründende vorstaatliche Rechtsordnung ist der entscheidende Gesichtspunkt in der Kritik eines absolutistischen Begriffes staatlicher Sou-

4 Klaus Hartmann, Politische Philosophie, Freiburg/München 1981, 231f Hartmanns Konkretionen zur „EMbindung der Streitkräfte" beschränken sich freilich auf Fragen zur Kontrolle des Militärs.

5 Obgleich die friedensethische Tradition der christlichen Kirchen sich in der Frage nach dem IUS IN BELLO durchaus der ethischen Dimension der Mittel militärischen Handelns bewußt ist.

6 Max Weber, Staatssoziologie. Soziologie der rationalen Staatsanstalt und der modemen politischen Parteien und Parlamente. Berlin 1966 (2te Auflage), 27.

7 Vgl. zum folgenden Otfried Höffe, Vernunft und Recht, Bausteine zu einem interkulturellen Rechtsdiskurs, Frankfurt 1996; ferner Sibylle Tönnies, Der westliche Universalismus. Eine Verteidigung klassischer Positionen, Opladen 1995, 90-110.

8 Die zentralen Fragen nach Begründung und Umfang der Menschenrechte bleiben im folgenden unberührt.

veränität. Der Rechtsstaat ist Verfassungsstaat, der die Menschenrechte als Grundrechte positiviert und gewährleistet *(Verfassungsprinzip).*

Der Sicherung der auf den Menschenrechten basierenden Rechtsordnung dient das institutionell verankerte System der wechselseitigen Kontrolle der Macht *(Prinzip der Gewaltenteilung).*

In einem demokratischen Rechtsstaat hängt die Legitimität staatlicher Herrschaft an der Zustimmung der von der Herrschaft Betroffenen. Der Rechtsstaat garantiert demokratische Freiheits- und Mitbestimmungsrechte und regelt durch Verfahren die Legitimation von Herrschaft durch demokratische Mehrheitsentscheidungen (Volkssouveränität). Da die demokratische „Herrschaft der Mehrheit" Ausübung von Herrschaft ist, ist sie durch das Verfassungsprinzip gebunden *(Demokratieprinzip).*

Die Ziele der „Inneren Führung"[9]formulieren die Geltung dieser sich wechselseitig bedingenden und interpretierenden sowie in einem nicht spannungslosen Verhältnis zueinander stehendenm Prinzipien für den Bereich der Streitkräfte:

Legalitäts- und Verfassungsprinzip verpflichten militärisches Handeln auf Recht und Gesetz und die Gewährleistung der Grundrechte in der Gestaltung der Inneren Ordnung der Streitkräfte.

Als Organ der staatliche Exekutive werden die Streitkräfte gemäß dem Prinzip der Gewaltenteilung durch Eingliederung in das gewaltkontrollierende System von „checks and balances" (Primat der demokratisch legitimierten und parlamentarisch kontrollierten Politik, ziviler Oberbefehl, Unabhängigkeit der Militärjustiz etc.) in Staat und Gesellschaft integriert.

Das Verfassungsprinzip verpflichtet zur Integration des Soldaten in Staat und Gesellschaft durch Gewährleistung der Rechtsstellung. Der Soldat ist als „Staatsbürger in Uniform" Grundrechtsträger und damit Rechtsgenosse. Zwar ist strittig, ob Recht allein soziale Integration sicherstellt", unstrittig ist freilich, daß sie durch Recht garantiert wird.[12]Integration basiert nicht auf Affekten.

---

9 s. Zentrale Dienstvorschrift (Zdv) 10/1, Nr. 202.

[to]Strittig ist in der politischen Theorie und Ethik immer wieder der Primat des Verfassungsprinzips gegenüber dem Demokratieprinzip. Vgl. Michael Reissenberger: Wer bewacht die Wächter? Zur Diskussion um die Rolle des Bundesverfassungsgerichts, PuZ B 15-16/97, 11-20.

[11]Das ist Gegenstand der sog. „Kommunitarismusdebatte"; vgl. Axel Honneth (Hrsg.), Kommunitarismus. Eine Debatte über die moralischen Grundlagen moderner Gesellschaften, Frankfurt/New York 1993.

12 In diesem Sinne bildet für 0. Höffe, Kategorische Rechtsprinzipien, Frankfurt 1990, 47 „die Rechtswelt ... nicht länger einen Ausschnitt aus der Sozialwelt, vielmehr wird sie zur Grundgestalt und Universalform der menschlichen Koexistenz"; s. ferner: Richard Münch, Die Struktur der Moderne. Grundmuster und differentielle Gestaltung des institutionellen Aufbaus der modernen Gesellschaften, Frankfurt 1984, 331-445.

Die öffentliche Willensbildung hinsichtlich des Zwecks und des Auftrags der Streitkräfte schließt den Staatsbürger in Uniform ein. Legitimationsvermittlung als Aufgabe der „Inneren Führung" basiert verpflichtend auf den garantierten demokratischen Freiheits- und Mitwirkungsrechten (und zielt nur abgeleitet auf die „Motivation durch Einsicht").

Der demokratische Rechtsstaat integriert die Streitkräfte, indem er sie rechtsstaatlich legitimiert. Legitimation und Integration fallen ineins.

„Innere Führung als Normenlehre[13]

Streitkräfte nehmen als Instrument des Staates, nicht als Kriegerkaste (im Sinne des Hegelschen „Stand der Tapferkeit") an dessen friedens- und rechtssichernder Aufgabe teil. In der Wahrnehmung des staatlichen Gewaltmonopols nach außen sind die Streitkräfte sowohl im Einsatz als auch in der Gestaltung ihrer inneren Ordnung auf Rechtsförmigkeit verpflichtet. Kernbestand der „Inneren Führung" sind streitkräftespezifische Normen. Diese werden formuliert in der Spannung von *Legalitätsforderung und Grundrechtsgewährleistung* einerseits und funktionalen Erfordernissen militärischer Effizienz andererseits. In dieser Spannung steht die Gestaltung der Inneren Ordnung der Streitkräfte. Einige Beispiele sollen dies erläutern:

Das Soldatengesetz bindet Befehlsgewalt und Gehorsamspflicht durch Recht und Gesetz[14]. Die Pflicht zum Gehorsam gilt nach Maßgabe der Pflicht zum Rechtsgehorsam, also aufgrund seiner funktionalen Notwendigkeit in Bezug auf einen legitimen Auftrag und unterliegt den gleichen Beschränkungen. Der begründete Zweifel an der Legitimität eines Befehls suspendiert die Gehorsamspflicht ebenso wie der Art 4 GG, der das Recht des Einzelnen, nach seinem Gewissen zu handeln, schützt, uneingeschränkt gilt: Gehorsamsverweigerung aus Gewissensgründen kann nicht wegen Ungehorsams sanktioniert werden. Schutz der Gewissensentscheidung entbindet den Soldaten, der im Konflikt mit einem rechtlich legitimen Befehl seinem Gewissens folgt, allerdings nicht von der Verantwortung für sein Handeln und schließt nach individueller Schuldprüfung ein strafrechtliche Sanktionierung dann nicht aus, wenn Rechte anderer und wesentliche Interessen des legitimen militärischen Auftrags verletzt werden.[15]
Die „kennzeichnende Eigenart des Militärischen" (Nell-Breuning), die Geltung des

---

13 Hans-Christian Beck, Innere Führung 2000 — Eine erfolgreiche Konzeption vor neuen Herausforderungen, in: Uwe Hartmann/Chr. Walther (Hrsg.): Der Soldat in einer Welt im Wandel. Ein Handbuch für Theorie und Praxis, München 1995, 193-203: 194.

14 §§ 9 Soldatengesetz.

15 Die neuere Diskussion um den sog. „Stillhaltebefehl" bei Nothilfe im Auslandseinsatz, also die durch Befehl angeordnete Unterlassung von Hilfeleistungen angesichts akuter physischer Gefährdungen von Menschen, hat am konkreten Beispiel grundsätzliches zur Klärung dieses für die „Innere Führung" zentralen Sachverhaltes beigetragen. Vgl.: Oskar Matthias von Lepel, Menschenwürde und Gewissensfreiheit bei Nothilfeaktionen im Auslandeinsatz, in: Truppenpraxis/Wehrausbildung 10/1997,624-629.

hierarchischen Prinzips von Befehl und Gehorsam ist hier in einem zentralen Punkt außer Kraft gesetzt. Mit gutem Grund kann deshalb gefragt werden, ob das in der Selbstdarstellung der Streitkräfte betonte Hierarchieprinzip das Spezifische von Streitkräften ausmacht oder nicht vielmehr die Situation der Gewalt, in der das Hierarchieprinzip greift. Eine bloß funktionale Begründung militärischer Hierarchie greift daher zu kurz. Risikominimierung hinsichtlich der Möglichkeit, Subjekt und Objekt von Gewalthandlungen zu sein, ist der ethische Grund militärischer Hierarchie.

Das Soldatengesetz erlaubt die Einschränkung von Grundrechten aus zwingenden Gründen des militärischen Dienstes (und schützt als Ausgleich die Grundrechte durch die Institution des Wehrbeauftragten). Grundrechtseinschränkungen betreffen u.a. das Recht auf körperliche Unversehrtheit, das Recht auf Freizügigkeit, das Petitionsrecht, die Freiheit der Meinungsäußerung und die Versammlungsfreiheit. Der Dienst des Soldaten bildet ein Sonderrechtsverhältnis aufgrund seiner Nähe zur staatlichen Gewalt, ohne daß dies die aus dem Verfassungsprinzip folgende staatliche Gewährleistungspflicht der Grundrechte grundsätzlich aufhebt. Jede Grundrechtseinschränkung ist begründungspflichtig und muß durch Gesetz geregelt werden[16].
Da militärische Tradition und die Gewohnheiten einer historisch gewachsenen militärischen Eigenkultur kein Rechtfertigungsgrund für Grundrechtseinschränkungen sind, bedarf die gesetzliche Normierung des soldatischen Dienstes einer steten Anpassung an die durch den Wandel sicherheitspolitischer Konstellationen und den diesem korrespondierenden Wandel der Kriegsszenarien bedingten Veränderungen der funktionalen Imperative militärischer Effizienz.

Neben dem Soldatengesetz dienen Dienstvorschriften der Gewährleistung der Rechtsordnung. (ZDv 10/1) Diese enthalten im wesentlichen *berufsethische, affirmative Normen, die* ein Mehr oder Weniger zulassen und nicht erzwingbar sind. Sie verpflichten die Soldaten, den durch die Rechtsordnung eröffneten Handlungsspielraum verantwortlich so zu gestalten, daß die Werte, die durch die Rechtsordnung geschützt werden, im dienstlichen Alltag nicht konterkariert werden. Die nachdrückliche Verpflichtung (ZDv 10/1, Nr.202) militärischen Handelns auf Anerkennung der Menschenwürde des Einzelnen, die in dessen Fähigkeit zur sittlichen Selbstbestimmung gründet, verlangt den gegenseitigen Respekt als Basis des Handelns in den Streitkräften und verbietet die restlose Verzweckung des Individuums durch die Erfordernisse militärischer Effizienz. Führungshandeln in den Streitkräften hat auch in Erfüllung des militärischen Auftrags immer eine normenbezogene (die Rechte anderer anerkennende) und kommunikative (die legitimen Interessen aller Beteiligten berücksichtigende) Dimension[17]. Die Formulierung berufsethischer Normen dient der (selbst)kritischen Kontrolle militärischen Handelns[18]. Ihre Akzeptanz in den Streitkräften prägt den „Geist der Inneren Führung" in der Truppe.

---

16 Vgl. Hans — Ullrich Gallwas, Grundrechte. Juristische Lehrbücher 23, Neuwied 1995 (2te Auflage),

17 Zur Unterscheidung von normenbezogenem und kommunikativem Handeln s. Hans-Joachim Höhn, Handlungstheorie und Sozialethik. Reflexionsstufen einer Ethik sozialen Handelns, in: Jahrbuch für christliche Sozialwissenschaften 29 (1988), 29-60.

18 Die von Ursula Wollasch, „Selbstverpflichtung in der Wirtschaft. Zur sozialethischen Interpretation von Verhaltenskodizes in Unternehmen", ITHAKA 4 (1996), 159-181 erarbeiteten Funktionsbe-

„Innere Führung" als pädagogisches Programm

Pointiert zusammengebaut wird das berufsethische Programm der „Inneren Führung" im Leitbild des „guten Soldaten": dem „Staatsbürger in Uniform." Zu den Grundproblemen „Innerer Führung" gehört, daß die Doppeldeutigkeit dieses Begriffes nicht immer klar erkannt wurde und wird. Er ist zum einen Rechtsbegriff, der die Anerkennung des Individuums als Grundrechtsträger fordert, unabhängig von dessen moralischer und sozialer Kompetenz, zum anderen Leitbild einer verantwortlich handelnden freien Persönlichkeit, die militärisches Handeln moralisch kompetent beurteilen kann und für die „zivilen" Werte des Grundgesetzes integraler Bestandteil des Berufsethos ist. Der Soldat soll diese Werte innerlich bejahen[19]. Innere Zustimmung (Moralität) kann der Staat freilich nicht erzwingen, sie ist Resultat von Erziehung und Bildung.[20]Berufliche Professionalität des Soldaten setzt daher ethisch-politische Bildung und handwerklich-militärische Ausbildung gleichermaßen voraus. Die Reduktion von Professionalität aufs Handwerkliche verfehlt den verantwortlich handelnden Soldaten, dessen Verantwortung sich gerade nicht nur auf die korrekte Ausführung von Befehlen beschränkt, sondern der in seiner Person einsteht für die Legitimität seiner Befehle.

Herausforderungen der „Inneren Führung"

Effizienz und Ethik

Entmilitarisierung der Streitkräfte als Ziel und Aufgabe „Innerer Führung" verlangt, wie oben dargestellt, eine kritische Auseinandersetzung und Prüfung der Prinzipien militärischer Logik: Hierarchie und Effizienz. Daß ein solches Vorgehen nicht unwidersprochen bleibt, ist weniger (von Ausnahmen abgesehen) Indiz militaristischer und traditionalistischer Einstellungen, sondern Ausdruck von Sorge um die Effizienz und Einsatzbereitschaft der Streitkräfte.

Kritik der „Inneren Führung" galt und gilt in erster Linie ihrer Konkretisierung im Bereich der Gestaltung der Inneren Ordnung der Streitkräfte — und in dieser Kritik geht es

---

stimmungen eines Normenkanons in Wirtschaftsunternehmen nennen wichtige Aspekte auch zum Verständnis berufsethischer Normen in den Streitkräften. Wollasch unterscheidet organisationstheoretische Funktionen, die der Herstellung eines stabilen Wertkonsens als Grundlage effizienten Zusammenarbeitens und der Schaffung eines in sich konsistenten Images nach außen dienen, von der rechtlichen Funktion, Rechtskonformität im Handeln herzustellen, und der ethischen Aufgabe einer Sensibilisierung für die Gefährdungen des Anspruchs auf universale Humanität (Menschenwürde) durch die gegebene Praxis.

19 ZDF 10/1.

20 Die Himmeroder Denkschrift von 1950 legt erste Überlegungen zum Thema „Innere Führung" noch unter dem Titel „Inneres Gefüge" vor, einem wehrpädagogischen Begriff der Wehrmacht in der Weimarer Republik und der NS-Zeit. Der primär pädagogische Impuls der „Inneren Führung", der auf die „Bejahung der demokratischen Staats- und Lebensform" aus „innerer Überzeugung" zielt, wird hier deutlich. Vgl. Hans Jürgen Rauschender/Norbert Wiggershaus: Die „Himmeroder Denkschrift" vom Oktober 1950. Politische und militärische Überlegungen für einen Beitrag der Bundesrepublik Deutschland zur westeuropäischen Verteidigung, in: Militärgeschichtliche Mitteilungen 21 (1977), 135-206, 185ff.

grundsätzlich um die Frage nach der Notwendigkeit einer militärischen Eigenkultur. Bezweifelt wurde/wird die militärische Effizienz einer nach den Prinzipien der „Inneren Führung" geführten Armee. Der Einwand ist deshalb bedeutsam, da die Fähigkeit zur effizienten Auftragserfüllung eine notwendige, aber keine hinreichende Legitimationsbedingung von Streitkräften ist. Die Frage nach der sittlichen Erlaubtheit des gegebenen Zwecks und der diesem Zweck entsprechenden Mittel sind keine Randthemen .

Daß in den Streitkräften der Streit um die „Innere Führung" als Streit um die effizientere Armee andauert, hat seinen Grund nicht nur darin, daß die Streitfrage nicht entscheidbar ist, ohne daß die Streitkräfte im Einsatz ihre Effizienz beweisen, sondern ist auch Konsequenz der Tatsache, daß „Innere Führung" als militärinterne Fragestellung wahrgenommen wird und den Militärs das Definitionsmonopol hinsichtlich Selbstverständnis und Aufgaben der „Inneren Führung" zugesprochen wird.[21]Dem entspricht, daß in der Ethik die Fragen der „Inneren Führung" nur selten Thema sind. Mehrheitlich konzentriert sich das ethische Interesse an den Streitkräften auf die Frage nach der Legitimität ihrer Zweckbestimmung, gegebenenfalls noch auf Fragen der Kontrolle des militärischen Gewaltapparats.[22] Daß „Innere Führung" im Kern eine staatsethische Aufgabe ist, die die Limitierung staatlicher Macht- und Herrschaftsausübung und die Bindung effizienten Handelns staatlicher Organe an Recht und Moral zum Thema hat, fmdet selten Interesse. Den Intentionen "Innerer Führung" entsprechend muß jedoch über effiziente Auftragserfüllung immer auch aus der Perspektive von Recht und Moral gesprochen werden.

Wehrform und „Innere Führung"

In der öffentlichen Diskussion um die Zukunft der allgemeinen Wehrpflicht wird die Befürchtung geäußert (manchmal wohl auch die Hoffnung), daß mit dem möglichen Ende der allgemeinen Wehrpflicht „Innere Führung" eines natürlichen Todes sterbe.

Insinuiert wird eine notwendige Verknüpfung von Wehrform und „Innerer Führung", zugleich wird die allgemeine Wehrpflicht etabliert als notwendiger Garant gegen militaristische Tendenzen zur Verselbstständigung der Streitkräfte. Demgegenüber hat beispielsweise die Arbeitsgruppe „Dienste für den Frieden" der deutschen Kommission Justitia et Pax[23]in einer Stellungnahme zur allgemeinen Wehrpflicht schon 1993 einen

---

21 Oscar Hoffmann, „Innere Führung '97 — eine Konzeption zwischen Bewährung und Herausforderung" (Manuskript, erscheint in: S+F, Vierteljahresschrift für Sicherheit und Frieden) hat dies vor Augen, wenn er verlangt: „Innere Führung ist als Konzeption eine gesamtgesellschaftliche Aufgabe. Dementsprechend sollte ihre weitere Entwicklung in breiten Kreisen diskutiert und begleitet werden."

22 So z.B. Franz Furger, Ethik der Lebensbereiche. Entscheidungshilfen, Freiburg — Basel — Wien, 1985, 237ff.

23 Allgemeine Wehrpflicht — ethisch noch vertretbar? Sozial-ethische Kriterien zur Beurteilung der Allgemeinen Wehrpflicht. Vorgelegt von der Arbeitsgruppe „Dienste für den Frieden" der deutschen Kommission Justitia et Pax, Bonn 1993.

Katalog sozial-ethischer Kriterien erarbeitet, die wehrformneutrale[24]Prinzipien der Legitimität von Streitkräften in der Demokratie enthalten. Die grundlegenden Prinzipien der „Inneren Führung" (Primat der Politik, Grundrechtsgewährleistung, Schutz der Gewissensentscheidung u.a.) werden hier aus der Perspektive der kirchlichen Sozialethik verdeutlicht.

Die allgemeine Wehrpflicht ist weder Legitimationsbedingung für Streitkräfte in einer rechtsstaatlichen Demokratie, noch hält der behauptete Zusammenhang von nichtmilitaristischen Streitkräften und allgemeiner Wehrpflicht vor der historischen Erfahrung stand. Die Erfahrung, daß in totalitären Staaten die allgemeine Wehrpflicht der Militarisierung dient, während in demokratischen Staaten ein gegenteiliger Effekt zu beobachten ist, erlaubt nur den Schluß, daß die Geltung der Prinzipien rechtsstaatlicher Demokratie in den Streitkräften Militarismus verhindert.

Professionalität und ethische Bildung des Soldaten

Für eine auftragsadäqate Ausbildung, die darum weiß, daß „die sittlichen, geistigen und seelischen Kräfte ... mehr noch als fachliches Können den Wert des Soldaten bestimmen (ZDF 66/2) ist die *Revitalisierung des Pädagogischen Programmes,* d.h. die Thematisierung der ethischen Dimension des Soldatenberufes und seines Auftrages in Bildung und Weiterbildung notwendig. Dies wird seit längerem gefordert, ist freilich nur selten Praxis. Eine Erklärung für diesen Widerspruch kann auf ein vielfältiges Ursachengeflecht verweisen:

Zum einen gibt es Bedenken gegen einen Erziehungsbegriff, der sich auf Erwachsene bezieht, zum anderen wird — mit guten Gründen — eine politische und ethische Pädagogik als staatliche Veranstaltung zum Zweck der Legitimationsbeschaffung für kontraproduktiv[25]und verfassungsrechtlich bedenklich gehalten. *(Da der Staat um dieses Problem wußte, gilt [oder galt zumindestens] sein Interesse dem Lebenskundlichen Unterricht als kirchlichem Beitrag zur ethischen Urteilsbildung ohne direkte Verzweckung für Legitimationsbeschaffung.)*

Die Dominanz der Sozialwissenschaften in den Ausbildungseinrichtungen der Bundeswehr und deren methodisch bedingte Ethikskepsis, die allenfalls die deskriptive Erfassung des faktischen Normenbestandes und Erklärungsversuches seines Wandels zuläßt, ist für die Etablierung von Modellen ethischer Bildung in der Ausbildung der Soldaten[26] nicht förderlich.

---

24 Die Frage der Wehrform selbst ist hingegen ethisch nicht neutral.

25 Instruktiv hierzu Werner Becker, Gesellschaftliche und konstitutionelle Bedingungen demokratischer Legitimation, in: ders., Elemente der Demokratie, Stuttgart 1985, 46ff.

26 Streitkräfte anderer Staaten (Österreich, Niederlande, Schweden) haben hier einen bemerkenswerten Vorsprung.

Während offiziell versichert wird, daß der Soldat einen Anspruch auf die „moralische Rechtfertigung" seines Auftrags hat, herrscht in den Streitkräften zum Teil Angst vor einer „Dysfunktionalität der Ethik". Das ist eine durchaus ernstzunehmende Befürchtung, da sie dem Selbstverständnis der Ethik Rechnung trägt. Ethik betrachtet menschliches Verhalten (und damit auch militärisches Handeln) unter dem Aspekt seiner Rechtfertigungsbedürftigkeit. Die ethische Prüfung menschlichen Verhaltens ist nicht durch Legitimationserwartungen präjudiziert. Es ist in diesem Zusammenhang durchaus bemerkenswert, daß in der ethischen Diskussion des Interventionsproblems die traditionelle „Bellum Justum" Lehre verstärkt rezipiert wird", ohne daß dies in der politischen und militärischen Diskussion erkennbare Resonanz zeigt. Die Gründe hierfür sind offenkundig. Ethische Kriterien legitimieren nicht schlechterdings den militärischen Einsatz, sondern kritisieren ggf. den politisch gewollten Einsatz. Zudem dürfte selbst eine hinreichend begründete ethische Kriteriologie für den militärischen Einsatz außerhalb der Landes- und Bündnisverteidigung, den Streit um jeden konkreten Einsatz nicht beenden, sondern ihn eher motivieren [28].

Prononcierte Forderungen in den Streitkräften, die traditionellen soldatischen Tugenden in Erziehung und Ausbildung der Soldaten zu verankern, sind nicht schlechthin als Traditionalismus zu diskreditieren, obgleich eine Loslösung tugendethischer Fragen, die das *Wie* des Handelns betreffen, von denjenigen einer normativen Ethik, die auf die inhaltliche Bestimmung des richtigen Handelns zielen, problematisch ist, da die Beschränkung ethischer Bildung auf den Erwerb von notwendigen und wünschenswerten Handlungsdispositionen die moralischer Urteilskompetenz nicht fördert.

Tapferkeit, Disziplin, Treue u.a. sind als *Vollzugstugenden* „instrumentell notwendige und instrumentell gebotene Charakterzüge" und „Mittel zu wirksamem Handeln"[29], damit zwar — wie etwa die diskreditierte Tapferkeit — Allerweltstugenden und dennoch im Kontext militärischen Handeln von herausgehobener Bedeutung. Zurecht betont Tretn1[30] den basalen Charakter einer Tugendethik für eine soldatische Berufsethik: „Die Vermittlung einer berufsspezifischen Tugendethik sollte ein unwahrscheinliches Verhalten wahrscheinlich machen (z.B. Tapferkeit unter Lebensgefahr) oder ein wahrscheinliches

27 Nur ein Beispiel von vielen. Hajo Schmidt, Menschenrechte und militärische Gewalt. Zur ethischen Problematik humanitärer Interventionen, in: Tobias Debiel/Franz Nuscheler (Hrsg.) Der neue Interventionismus. Humanitäre Intervention zwischen Anspruch und Wirklichkeit, Bonn 1996, 103-126.

28 „Verglichen damit war die alte *Bundesheimwehr* ein Konsens-Biotop, eine Quelle für Konsens sogar, an der sich andere laben konnten. Die neue *Bundesweltwehr* wird das genaue Gegenteil sein: eine Quelle für unstillbaren Streit. Die Zustimmung der Parteien zu einer entsprechenden Grundgesetzänderung ist das eine. Das andere Problem lautet: Ist eine Bundesweltwehr überhaupt zustimmungsfähig? Die Prognose der Individualisierungstheorie lautet: nein. jeder Einsatz wird das ganze Land einer inneren Zerreißprobe aussetzen."
Ulrich Beck: Die feindlose Demokratie. Ausgewählte Aufsätze, Stuttgart 1995, 173.

29 Ich folge hier — auch terminologisch — Onora O'Neill. Tugend und Gerechtigkeit. Eine konstruktive Darstellung des praktischen Denkens, Berlin 1996, 241ff, die innerhalb der gebotenen Tugenden zwischen Tugenden der Gerechtigkeit, sozialen Tugenden und Vollzugstugenden unterscheidet, und die problematische, da oft willkürliche, hierarchische Gliederung in Primär- und Sekundärtugenden vermeidet.

30 Alfred K. Treml, Ethische Bildung, in: Uwe Hartmann/Christian Walther a.a.O., 391-400: 398.

Verhalten unwahrscheinlich machen (z.B. Brutalisierung und Eskalation der Gewaltausübung). Tod und Sterben, Geiselhaft, Streßbewältigung sind deshalb wichtige neue Themen der „Inneren Führung" nicht nur aus Gründen der Fürsorge und der Einsatzfähigkeit der Streitkräfte, sondern für das Ziel der Erhaltung der moralischen Urteils- und Handlungsfähigkeit des Soldaten in Belastungs- und Extremsituationen.

Zukünftig muß Bild und Selbstverständnis des Soldaten ein zentrales Thema der "Inneren Führung" werden. Der neue Auftrag erweitert das Aufgabenspektrum der Streitkräfte. Dänikerm spricht von der Multifunktionalität (z.B. Wahrnehmung von Tätigkeiten des technischen Hilfsdienstes; polizeiliche Aufgaben) zukünftiger Streitkräfte und formuliert — in Analogie zum spätmittelalterlichen „miles christianus" den „miles protector" als Leitbild eines zukünftigen Soldaten, dessen Mission „Schützen, Helfen, Retten" heißt.

Andere[32]bevorzugen den „Weltbürger in Uniform" als neues Leitbild, das auf die Motivation soldatischen Handelns durch universelle Moral- und Rechtsprinzipien (Menschenrechte) zielt. Der Dienst des Soldaten in Somalia, Bosnien und anderswo ist nämlich nirgends geschuldet, sondern in ethischer Perspektive solidarisches Handeln, das Freiwilligkeit voraussetzt — ein fundamentaler Unterschied zur Landesverteidigung.[33]

In der Befürchtung, daß eine Freiwilligenarmee eine Söldnermentalität entwickelt, artikuliert sich die Skepsis gegenüber der Überzeugungs- und Motivationskraft dieser neuen Leitbilder. Ethische Bildung kann hier nun weder mit methodischen und didaktischen Mitteln die bestimmenden Handlungsmotive von Menschen ohne deren Zustimmung verändern, noch ist ihr dies aus Respekt vor der sittlichen Freiheit des Einzelnen moralisch gestattet. Ihre Aufgabe ist es, Orientierungshilfe zu leisten durch ein Angebot an legitimen Handlungsgründen

Zusammenfassung

„Innere Führung" definiert den „moralischen Charakter" von Streitkräften in der Bundesrepublik Deutschland, indem sie die Legitimität von Streitkräften in einem demokratischen Rechtsstaat zum Thema hat, die Prinzipien rechtsstaatlicher Legitimität in streitkräftespezifischen Normen entfaltet und den moralisch urteils- und handlungskompenten Soldaten will.

Die Bedingungen, unter denen sich „Innere Führung" diesen Aufgaben stellt, haben sich geändert, nicht die Aufgaben selbst.

---

31 Gustav Däniker: Der Miles Protector. Vom Wesen und Gebrauch künftiger Streitkräfte, SAMS-INFORMATIONEN 16, (1992), 57-59.

32 AlfredK. Treml, a.a.O., „Weltbürger in Uniform" ist ein dem „Staatsbürger in Uniform" nachgebildeter (allerdings kein juristischer) Begriff, der Rechte und Pflichten des Soldaten festlegt.

33 So zu Recht Hilmar Linnenkamp. Neue Aufgaben der Bundeswehr — alte Ausbildung? Führungsakademie der Bundeswehr. Beiträge zu Lehre und Forschung 02/97.

Reihe „Theologie und Frieden"

Band 1
Thomas Hoppe
Friedenspolitik mit militärischen Mitteln
Eine ethische Analyse strategischer Ansätze
1986. 320 Seiten

Band 2
Ernst J. Nagel
Die Strategische Verteidigungsinitiative als ethische Frage
1986. 160 Seiten

Band 3
Franz Furger/Ernst J. Nagel (Hrsg.)
Die Strategische Verteidigungsinitiative im Spannungsfeld von Politik und Ethik
1986. 156 Seiten

Band 4: vergriffen

Band 5
Heinz-Gerhard Justenhoven
Francisco de Vitoria zu Krieg und Frieden
1991. 213 Seiten

Band 6
Gerhard Beestermöller/
Norbert Glatzel (Hrsg.)
Theologie im Ringen um Frieden
Einblicke in die Werkstatt theologischer Friedensethik
1995. 218 Seiten

Band 7
Francisco de Vitoria
Vorlesungen I
Völkerrecht, Politik, Kirche
Mit einer Einführung in Leben und Werke Vitorias von Ulrich Horst
Texte lateinisch/deutsch
Herausgegeben von Ulrich Horst, Heinz-Gerhard Justenhoven, Joachim Stüben
1995. 661 Seiten

Band 8
Francisco de Vitoria
Vorlesungen II
Völkerrecht, Politik, Kirche
Texte lateinisch/deutsch
Herausgegeben von Ulrich Horst, Heinz-Gerhard Justenhoven, Joachim Stüben
1997. 844 Seiten

Band 9
Markus Weinland
Das Friedensethos der Kirche der Brüder im Spannungsfeld von Gewaltlosigkeit und Weltverantwortung
1996. 180 Seiten

Band 10
Gerhard Beestermöller
Die Völkerbundsidee
Leistungsfähigkeit und Grenzen der Kriegsächtung durch Staatensolidarität
1995. 169 Seiten

Band 11
Kirchlicher Auftrag und politische Friedensgestaltung
Festschrift für Ernst Niermann
Herausgegeben von Alfred E. Hierold und Ernst J. Nagel
1995. 278 Seiten

Band 12
Matthias Gillner
Bartolomt de Las Casas und die Eroberung des indianischen Kontinents
Das friedensethische Profil eines weltgeschichtlichen Umbruches aus der Perspektive eines Anwalts der Unterdrückten
1997. 298 Seiten

Band 13
Ernst Josef Nagel
Die Friedenslehre der katholischen Kirche
Eine Konkordanz
kirchenamtlicher Dokumente
1997. 296 Seiten

Band 14
Johann Maier
Kriegsrecht und Friedensordnung in jüdischer Tradition
1999. Ca. 360 Seiten

Band 15
Marcel Pekarek
Absolutismus als Kriegsursache
Die französische Aufklärung
zu Krieg und Frieden
1997. 210 Seiten

Band 16
Ernst J. Nagel
Minderheiten in der Demokratie
Politische Herausforderung und
interreligiöser Dialog
1998. 280 Seiten

Band 17
Thomas Hoppe
Menschenrechte im Spannungsfeld von Freiheit, Gleichheit und Solidarität
Grundlagen eines internationalen Ethos
zwischen universalem Geltungsanspruch
und Partikularitätsverdacht
1999. Ca. 350 Seiten

Reihe „Beiträge zur Friedensethik"

Band 1-11: vergriffen

Band 12
Wilfried Hartmann
Der Friede im früheren Mittelalter
Zwei Studien
1992. 61 Seiten

Band 13
Rudolf Weigand
Krieg und Frieden in den Rechtssammlungen des Ivo von Chartres
1992.22 Seiten

Band 14
Norbert Lohfink
Krieg und Staat im alten Israel
1992.38 Seiten

Band 15
Klaus Ebeling
Der Handel mit Rüstungsgütern als Anfrage an eine Ethik der Politik
Eine Problemskizze
1992. 52 Seiten

Band 16
Johann Maier
Friedensordnung und Kriegsrecht im mittelalterlichen Judentum
Dargestellt auf der Basis der Schriften des Maimonides
1993. 176 Seiten

Band 17
Wolfgang Palaver
Kollektive Sicherheit in Europa und österreichische Neutralität
Eine ethische Reflexion aus der Sicht
der Katholischen Soziallehre
1993.44 Seiten

Band 18
Alfons Weiser
Die gesellschaftliche Verantwortung der Christen nach den Pastoralbriefen
1994.55 Seiten

Band 19
Ernst J. Nagel
Neue sicherheitspolitische Herausforderungen aus ethischer Sicht: Eid, Wehrpflicht, Suffizienz und Friedensordnung
1994, 85 Seiten

Band 20
Klaus Schatz
Ultramontanismus, Bellum lustum und Kriegsdienstverweigerung
1994.37 Seiten

Band 21
Ernst J. Nagel
Flüchtlinge und „Kirchenasyl"
1995.40 Seiten

Band 22
Gerhard Rottenwöhrer
Zeichen der Satansherrschaft: Die Katharer zu Verfolgung, Mord und Strafgewalt
1996.40 Seiten

Band 23
Klaus Arnold
Mittelalterliche Volksbewegungen für den Frieden
1996.25 Seiten

Band 24
Gerhard Beestermöller (Hrsg.)
Ökumenische Sozialethik als gemeinsame Suche nach christlichen Antworten
1996.74 Seiten

Band 25
Bernhard Töpfer
Eigentum und Unfrieden
Zur Deutung eines Seneca-Zitats durch Autoren des 12. bis 14. Jahrhunderts
1996. 25 Seiten

Band 26
Frank-Lothar Hossfeld
„Du sollst nicht töten!"
Das fünfte Dekaloggebot im Kontext alttestamentlicher Ethik
1999. Ca. 80 Seiten

Band 27
Wolfgang Palaver
Die mythischen Quellen des Politischen
Carl Schmitts Freund-Feind-Theorie
1998.88 Seiten

Band 28
Hubert Irsigler
Ein Weg aus der Gewalt?
Gottesknecht kontra Kyros im Deuterojesajabuch
1998.44 Seiten

Band 29
Rudolf Hiestand
„Gott will es!" —Will Gott es wirklich?
Die Kreuzzugsidee in der Kritik ihrer Zeit
1998.40 Seiten

Band 30
Gerhard Beestermöller/
Heinz-Gerhard Justenhoven (Hrsg.)
Friedensethik im Spätmittelalter
Theologie im Ringen um die gottgegebene Ordnung
1999. Ca. 80 Seiten

Band 31
Ludwig Jacob/
Heinz-Gerhard Justenhoven (Hrsg.)
Wehrstruktur auf dem Prüfstand
Zur Debatte über die neue Bundeswehr
1998.88 Seiten

Reihe „Bibliographie Theologie und Frieden"

Band 1.1
Monographien 1
Herausgegeben vom Institut für Theologie und Frieden
2. Auflage 1985. 561 Seiten

Band 1.2
Thesaurus. Register
Herausgegeben vom Institut für Theologie und Frieden
2. Auflage 1985. 245 Seiten

Band 2.1
Zeitschriften 1
Herausgegeben vom Institut für Theologie und Frieden
1993. 572 Seiten

Band 2.2
Thesaurus. Register
Herausgegeben vom Institut für Theologie und Frieden
1993. 196 Seiten

2.Ausgabe auf CD-ROM
Monographien (Stand 1995)
Zeitschriften (Stand 1994)
Herausgegeben vom Institut für Theologie und Frieden 1996.
Mit Bedienungshandbuch

Beiträge zur Friedensethik

Ludwig Jacob/Heinz-Gerhard Justenhoven (Hrsg.)

Wehrstruktur auf dem Prüfstand

Zur Debatte über die neue Bundeswehr

Das Ende des Ost-West-Konfliktes gibt den Blick frei auf die neuen Gestaltungsbedingungen von Sicherheit und Frieden in unserer Zeit. So treten heute Konflikte in einer Form auf, der die klassischen Strategien und Konzepte nicht mehr gewachsen sind.
In vielen Ländern Europas wird daher eine Wende in der nationalen Militärpolitik vollzogen und eine umfassende Reform der Streitkräftestrukturen angegangen, wobei nicht zuletzt die grundlegende Neuformierung der Streitkräfte Frankreichs mit der Abkehr von der im 19. und 20. Jahrhundert herausgebildeteten „klassischen" Militärstruktur der nationalen Massenarmee - und damit der Wehrpflicht - auch für Deutschland unübersehbare Zeichen setzt.
So stehen jetzt die Legitimität des Auftrages der Bundeswehr, das Selbstverständnis der Soldaten, die Prinzipien der Inneren Führung und die gegenwärtige Wehrform der Wehrpflichtarmee auf dem Prüfstand. Hierzu leistet der vorliegende Band einen Beitrag unter politischen, verfassungsrechtlichen, innergesellschaftlichen und militärfachlichen Aspekten.

Die Herausgeber: Oberst a.D. **Ludwig Jacob** ist freier Mitarbeiter am Institut für Theologie und Frieden und lehrt an der Führungsakademie der Bundeswehr.
Dr. **Heinz-Gerhard Justenhoven** ist Direktor des Instituts für Theologie und Frieden.

ISBN 3-17-016259-4

9 783 70 62 4