

Ulf von Krause

Die Afghanistaneinsätze der Bundeswehr

Politischer Entscheidungsprozess
mit Eskalationsdynamik

BUNDESTAG GRUNDGESETZ POLITISCHES SYSTEM EUROPÄISCHE UNION
WAHLEN VERFASSUNG INTERNATIONALE BEZIEHUNGEN POLITISCHE THEO
RIE PARTEIEN INSTITUTIONEN POLITISCHE KULTUR POLITISCHE ELITEN
PARLAMETARISMUS DEMOKRATIE MACHT REGIERUNG VERWALTUNG FÖDER
ALISMUS POLITISCHE SOZIOLOGIE GLOBALISIERUNG POLITISCHE KOMMU
NIKATION PARTEIENSYSTEM RECHTSSTAAT GERECHTIGKEIT STAAT POLI
TISCHE ÖKONOMIE POLITIK BUNDESTAG GRUNDGESETZ POLITISCHES
SYSTEM EUROPÄISCHE UNION WAHLEN VERFASSUNG INTERNATIONALE
BEZIEHUNGEN POLITISCHE THEORIE PARTEIEN INSTITUTIONEN POLI
TISCHE KULTUR POLITISCHE ELITEN PARLAMETARISMUS DEMOKRATIE
MACHT REGIERUNG VERWALTUNG FÖDERALISMUS POLITISCHE SOZIOLOGIE
GLOBALISIERUNG POLITISCHE KOMMUNIKATION PARTEIENSYSTEM RECHTS
STAAT GERECHTIGKEIT STAAT POLITISCHE ÖKONOMIE POLITIK BUNDES
TAG GRUNDGESETZ POLITISCHES SYSTEM EUROPÄISCHE UNION WAH

**GLOBALE GESELLSCHAFT
UND INTERNATIONALE BEZIEHUNGEN**



VS VERLAG

Ulf von Krause

Die Afghanistaneinsätze der Bundeswehr

Globale Gesellschaft und internationale Beziehungen

Herausgegeben von
Thomas Jäger

Ulf von Krause

Die Afghanistaneinsätze der Bundeswehr

Politischer Entscheidungsprozess
mit Eskalationsdynamik



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

1. Auflage 2011

Alle Rechte vorbehalten

© VS Verlag für Sozialwissenschaften | Springer Fachmedien Wiesbaden GmbH 2011

Lektorat: Frank Schindler / Verena Metzger

VS Verlag für Sozialwissenschaften ist eine Marke von Springer Fachmedien.

Springer Fachmedien ist Teil der Fachverlagsgruppe Springer Science+Business Media.

www.vs-verlag.de



Das Werk einschließlich aller seiner Teile ist urheberrechtlich geschützt. Jede Verwertung außerhalb der engen Grenzen des Urheberrechtsgesetzes ist ohne Zustimmung des Verlags unzulässig und strafbar. Das gilt insbesondere für Vervielfältigungen, Übersetzungen, Mikroverfilmungen und die Einspeicherung und Verarbeitung in elektronischen Systemen.

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

Umschlaggestaltung: KünkelLopka Medienentwicklung, Heidelberg

Satz: Janssen Peters

Gedruckt auf säurefreiem und chlorfrei gebleichtem Papier

Printed in Germany

ISBN 978-3-531-17855-4

Vorwort

Dieses Buch entstand als Dissertation, die im April 2010 im Fach Politikwissenschaft an der Fakultät für Kultur- und Sozialwissenschaften der FernUniversität Hagen eingereicht wurde. Es beinhaltet die wissenschaftliche Reflexion einer Entwicklung, die ich von 2001-2005 teilweise aus der „Innenperspektive“ der politisch-militärischen Entscheidungsstrukturen beobachten konnte. Meine damals aufkeimenden Zweifel an der Rationalität der Entscheidungen zu den Afghanistaneseinsätzen – Rationalität im Sinne einer Zweck-Ziel-Mittel-Beziehung zwischen Politik und Militär – bildeten eine wesentliche Motivation, dem Zustandekommen der Entscheidungen mit wissenschaftlichen Methoden nachzuspüren. Dieses erfolgte im Bewusstsein, dass das Nachzeichnen von Entscheidungsprozessen ohne Einblick in interne Abläufe, die dem Forscher vor dem Öffnen der Archive weitestgehend verwehrt sind, lückenhaft bleiben muss. Somit stützt sich die Analyse auf die prinzipiell öffentlichen parlamentarischen Prozesse – auch, weil diese vor dem Hintergrund des Konstrukts der „Parlamentsarmee“ durch das Bundesverfassungsgericht von besonderer Bedeutung sein sollten –, auf die Diskurse in der Gesellschaft sowie ergänzende Befragungen von und Interviews mit Parlamentariern und militärischen Verantwortungsträgern. Denjenigen, die dabei zu Antworten bereit waren, gilt mein Dank.

Ich danke dem Betreuer meiner Dissertation, Herrn Univ.-Prof. (i.R.) Dr. Georg Simonis, ehemals Leiter des Fachgebiets Politik II (Internationale Politik), für die motivierende Beratung bei Themenformulierung und Strukturierung sowie für weiterführende, hilfreiche Anregungen bei der Erarbeitung.

Weiterer Dank gilt Herrn Günter Wolf, der entstehende Entwürfe kontinuierlich auf logische Konsistenz und Verständlichkeit prüfte, mir in vielen Diskussionen als kritischer Partner für „geistiges Sparring“ zur Verfügung stand und mich auch bei der redaktionellen Aufbereitung des Manuskripts unterstützte. Schließlich danke ich meiner Ehefrau Marlis von Krause für die mentale Unterstützung während der Erarbeitung und für die formale Durchsicht der letzten Fassung des Manuskripts.

Königswinter, im Oktober 2010

Ulf von Krause

Inhalt

Erster Teil – Grundlagen

1. Einführung	17
1.1 Empirischer Befund des ersten Augenscheins: Eskalation	17
1.2 Auslandseinsätze der Bundeswehr – Mittel der deutschen Außenpolitik seit den 90er Jahren	19
1.3 Einordnung in die politikwissenschaftliche Forschung	23
1.4 Entwicklung von Forschungsfragen	27
2. Angewandte Theorieelemente	29
2.1 Ansätze zur Erklärung des Inhalts von Außenpolitik	30
2.1.1 Einflüsse aus der internationalen Umwelt	30
2.1.1.1 Neorealismus	30
2.1.1.2 Modifizierter Neorealismus	31
2.1.1.3 Neoliberaler Institutionalismus	32
2.1.1.4 Transnationaler Konstruktivismus	33
2.1.2 Einflüsse innerhalb von Staat und Gesellschaft	34
2.1.2.1 Utilitaristischer Liberalismus	35
2.1.2.2 Sozietales Konstruktivismus	38
2.1.2.3 Einflüsse auf der Ebene der Individuen	39
2.1.3 Integrative Ansätze	40
2.2 Spezifische relevante Theorieelemente	41
2.2.1 Multilateralismus	42
2.2.2 Nationale Interessen	45
2.2.3 Rollenkonzept der Zivilmacht	48

2.2.4	Zweck-Ziel-Mittel-Relation bei „klassischen Kriegen“ und bei asymmetrischen Konflikten	51
2.2.4.1	Primat der Politik	51
2.2.4.2	Zweck-Ziel-Mittel-Relation bei Clausewitz	52
2.2.4.3	Gültigkeit bei asymmetrischen Konflikten	53
2.2.5	Demokratischer Frieden und „Parlamentsarmee“	60
2.2.5.1	Aspekte der Theorien des Demokratischen Friedens	60
2.2.5.2	Konstrukt der „Parlamentsarmee“ des Bundesverfassungsgerichts	63
2.2.5.3	Kriterien für Auslandseinsätze	66
3.	Methodik der Studie	69
3.1	Forschungsdesign Einzelfallstudie	69
3.1.1	Angewandte Methodenvielfalt	69
3.1.2	Methodische Probleme bei nichtöffentlichen Entscheidungsprozessen und die Rolle der Medien im Rahmen von investigativem Journalismus	70
3.2	Fallauswahl	71
3.2.1	Einzelschritte der Afghanistanentscheidungen	71
3.2.2	Auswahl der Eskalationsschritte	72
3.2.3	Begründung der Fallauswahl / Einordnung der Fallstudie	74

Zweiter Teil – Analyse

Die Ausweitung der Afghanistaneinsätze: Resultat von Eigendynamik oder intentionalem Handeln?

4.	Allgemeine Einflussfaktoren auf die Entscheidungen	79
4.1	Akteure	79
4.2	Institutionelle Rahmenbedingungen	84
4.3	Traditionslinien der Außenpolitik der Bundesrepublik Deutschland seit 1955 – Zivilmachtdenken und Multilateralismus	87
4.4	Zwischenresümee	91

5. Eigendynamische Komponenten der Einsatzausweitung	93
5.1 Defizite deutscher Zielvorstellungen im Spannungsfeld zwischen inneren und äußeren Einflussfaktoren	93
5.1.1 Situation in Afghanistan nach 2001	93
5.1.1.1 Geopolitische Situation	93
5.1.1.2 Gesellschaftliche Konfliktlinien	94
5.1.1.3 Fragile staatliche Strukturen	96
5.1.1.4 Bürgerkriegsökonomie	100
5.1.1.5 Informationslage nach 2001	101
5.1.2 Besondere Bedingungen deutscher Außenpolitik nach dem 11. September 2001 (9/11)	106
5.1.2.1 Streben nach einem ständigen Sitz im Sicherheitsrat	106
5.1.2.2 Uneingeschränkte Solidarität und Bündnisfall	107
5.1.2.3 Zerwürfnis mit den USA über den Irak-Krieg und Versuch der Wiederherstellung des transatlantischen Verhältnisses	109
5.1.3 Interessen und Zielvorstellungen bei Partnern und internationalen Organisationen	111
5.1.3.1 USA	112
5.1.3.2 Vereinte Nationen	118
5.1.3.3 NATO	122
5.1.3.4 EU	127
5.1.4 Deutsche Zielvorstellungen	130
5.1.4.1 Kriterien für Auslandseinsätze	130
5.1.4.2 Vager politischer Zweck bei den Erstentscheidungen für OEF und ISAF 2001/2002	135
5.1.4.3 Nachträgliches Ausformulieren zu ambitionierter ziviler und militärischer Zielvorstellungen	145
5.1.5 Zwischenresümee	159
5.2 Dominanz militärischer Aspekte	161
5.2.1 Diskrepanz zwischen zivilen und militärischen Komponenten in der Realisierung der Zielvorstellungen	161

5.2.1.1	Quantitative Betrachtung	162
5.2.1.2	Qualitative Betrachtung	168
5.2.2	Übergreifen der Eskalationstendenzen von OEF auf ISAF ...	170
5.2.3	Zwischenresümee	174
5.3	Verschlechterung der Sicherheitslage in Afghanistan	175
5.3.1	Analyse	175
5.3.2	Zwischenresümee	181
6.	Eskalierende oder bremsende Einflüsse der Akteure.....	183
6.1	Übergewicht der Bundesregierung im parlamentarischen Verfahren	183
6.1.1	Agendasetting durch die Bundesregierung	184
6.1.2	Informationsvorsprung der Bundesregierung	185
6.1.3	Schwächen der parlamentarischen Kontrolle	192
6.1.3.1	Strukturproblem der parlamentarischen Demokratie	192
6.1.3.2	„Rally ‘Round the Flag“-Effekt und Pfadabhängigkeit	193
6.1.3.3	Fehlende strategische Kontrolle	194
6.1.3.4	Parlamentarische Kontrolle vs. militärische Geheimhaltung	197
6.1.3.5	Ausweichen auf Detailkontrolle der Durchführungsebene	199
6.1.4	Zwischenresümee	201
6.2	Dominanz der Bundesregierung im Diskurs über die Einsätze	203
6.2.1	Methodische Vorbemerkung	203
6.2.2	Skizze ausgewählter Diskursstränge zur Legitimation	204
6.2.2.1	Bündnissolidarität	204
6.2.2.2	Verteidigung am Hindukusch	208
6.2.2.3	Nationale Interessen	210
6.2.3	Grobanalyse zum Diskursstrang „Krieg“ oder „Nicht-Krieg“	217
6.2.3.1	Diskurspositionen der Politik bis 2007	218

6.2.3.2	Diskurspositionen der öffentlichen Meinung bis 2007	223
6.2.3.3	Diskursbeiträge in der Populärliteratur	225
6.2.3.4	Veränderungen 2008/2009	229
6.2.4	Zwischenresümee	244
6.3	Relevanz sonstiger Akteure	246
6.3.1	Parteien	247
6.3.2	Medien	250
6.3.3	Wissenschaft und „Think Tanks“	251
6.3.4	Verbände	254
6.3.4.1	Deutscher Bundeswehrverband (DBwV)	254
6.3.4.2	Nichtregierungsorganisationen (NRO)	260
6.3.5	Militärische Führung	262
6.3.5.1	Nationale Führung und Erstentscheidungen	263
6.3.5.2	NATO-Führung und Folgeentscheidungen	265
6.3.5.3	Nationale Führung und Folgeentscheidungen	268
6.3.6	Zwischenresümee	273

Dritter Teil – Folgerungen

7.	Ergebnis	279
7.1	Ergebnis der Überprüfung der Hypothesen auf Plausibilität	279
7.1.1	Multilateralismus und Zivilmachtdenken als relevante Einflussfaktoren, nicht hingegen „nationale Interessen“	279
7.1.2	Eskalatorische Wirkung des Multilateralismus	281
7.1.3	Spannungen zwischen Multilateralismus und Zivilmachttradition	282
7.1.4	Schwächung des Primats der Politik durch einen unpräzisen/unrealistischen politischen Zweck	282
7.1.5	Durch Diskrepanz zwischen zivilen und militärischen Mitteln steigendes Gewicht militärischer Aspekte	284

7.1.6	Trotz „Parlamentsarmee“ Dominanz der Exekutive in den Entscheidungsprozessen	285
7.1.7	Wegen Dominanz der Exekutive im gesellschaftlichen Diskurs kaum Relevanz anderer Akteure	287
7.2	Bewertung der Eskalationsdynamik	288
7.2.1	Bewertung der einzelnen Eskalationsschritte	289
7.2.1.1	Erstentscheidungen OEF und ISAF und Übernahme der ISAF-Führung	289
7.2.1.2	Ausweitung des ISAF-Engagements über Kabul hinaus (Kundus, Feyzabad)	290
7.2.1.3	Übernahme der Verantwortung für den Norden	290
7.2.1.4	Tornadoentsendung	291
7.2.1.5	Übernahme der QRF-Aufgabe	292
7.2.1.6	Beendigung OEF-Beteiligung und signifikante Erhöhung 2008	293
7.2.1.7	AWACS-Entscheidungen 2009	296
7.2.1.8	Aufstockung 2010	298
7.2.2	Gewicht der Hypothesen im Eskalationsprozess	300
7.2.3	Beantwortung der zentralen Forschungsfrage	301
7.3	Folgerungen für die Theoriebildung	307
8.	Lehren aus der Causa Afghanistan („Comparative Merit“)	311
8.1	Durch Pfadabhängigkeit herausragende Bedeutung der Erstentscheidung	311
8.2	Stärkung der Rolle des Parlaments	314
8.3	Stärkung gesellschaftlicher Diskurse	318
8.4	Folgerungen für die Forschungsagenda	321
	Nachwort	325

Anhang

9. Abkürzungsverzeichnis	333
10. Anlagen	335
10.1 Anlage 1: Forschungsfragen und Hypothesen	335
10.2 Anlage 2: Liste der Befragten / Interviewpartner	337
10.3 Anlage 3: Fragenkataloge	339
Anlage 3 a: Fragenkatalog für Vorsitzende/Obleute (Auswärtiger/Verteidigungs-Ausschuss)	339
Anlage 3 b: Fragenkatalog für General Egon Ramms (Commander AJFC Brunssum)	341
Anlage 3 c: Fragenkatalog für Generalleutnant a.D. Norbert van Heyst (ehemaliger COM ISAF)	343
Anlage 3 d: Fragenkatalog für Generalleutnant a.D. Dr. Klaus Olshausen (ehemaliger Deutscher Militärischer Vertreter im Military Committee)	344
Anlage 3 e: Fragenkatalog für General a.D. Gerhard Back (ehemaliger Commander AJFC Brunssum)	345
Anlage 3 f: Fragenkatalog für General Wolfgang Schneiderhan (Generalinspekteur der Bw)	346
10.4 Anlage 4: Entscheidungsschritte Afghanistaneinsätze	347
11. Literaturverzeichnis	349
11.1 Veröffentlichungen	349
11.2 Tages- und Wochenzeitungen	365
11.2.1 Druckausgaben	365
11.2.2 Online-Ausgaben	365
11.3 Ausgewertete TV-Sendungen mit Afghanistanbezug	366
11.4 Genutzte Homepages	367
11.5 Nicht veröffentlichte Vorträge	368
Personen-/Sachregister	369

Erster Teil

Grundlagen

1. Einführung

1.1 Empirischer Befund des ersten Augenscheins: Eskalation

Ende 2001 setzte der damalige Bundeskanzler Gerhard Schröder mit Hilfe der Vertrauensfrage die Zustimmung des Deutschen Bundestages durch, dass sich Deutschland mit mehreren Kontingenten an der Operation Enduring Freedom (OEF) beteiligte, darunter mit bis zu 100 Soldaten¹ in Afghanistan. Nur knapp 6 Wochen später wurde durch den Deutschen Bundestag eine Beteiligung an einem zweiten Afghanistan-Einsatz, der International Security Assistance Force (ISAF) mit bis zu 1.200 (weiteren) Soldaten gebilligt. Im Laufe der folgenden Jahre stimmte das Parlament immer wieder schrittweise Ausweitungen der Bundeswehreinätze in Afghanistan zu, bis hin zu einer Kontingentobergrenze von 5.350 Soldaten im Februar 2010. Dieser Befund einer „Eskalation“² wirft eine Reihe von Fragen auf.

Ein erster Fragenkomplex rankt sich um die spezifische Rolle des Deutschen Bundestages bei Entscheidungen zu bewaffneten Einsätzen der Bundeswehr.

„Nationalstaatliche Entscheidungen über Krieg und Frieden sind zentraler Gegenstand der klassischen Demokratischen-Friedens-Forschung.“ (Geis/Brock/Müller 2007, S. 69)

In dieser Forschungsrichtung kann man das Konstrukt der „Parlamentsarmee“³ des Bundesverfassungsgerichts (BVerfG) als spezifische (und starke) Ausprägung der institutionellen Kontrolle der Exekutive bei Entscheidungen über Militäreinsätze interpretieren, offensichtlich mit dem Ziel, durch die Rechte des Parlaments vorschnelle Entscheidungen auf diesem Gebiet zu verhindern. So formuliert der Deutsche Bundestag in einer Broschüre zum Thema „Bundestag und Bundeswehr“ plakativ:

- 1 Wenn im Folgenden von „Soldaten“ gesprochen wird, so ist darunter immer zu verstehen „Soldaten und Soldatinnen“.
- 2 Der zugrunde gelegte Eskalationsbegriff wird im nächsten Abschnitt dieses Kapitels diskutiert.
- 3 Das BVerfG prägte in seiner Entscheidung vom 12.07.2004 den Begriff des „Parlamentsheeres“ (vgl. Wiefelspütz 2005). Hier wird jedoch der korrektere Begriff „Parlamentsarmee“ verwendet (vgl. z.B. Meyer 2006, S. 51, in gleichem Sinne Noetzel/Schreier 2007, S. 36, Klöse 2007, S. 22, ebenso Gregor Mayntz. 2008, Umschlagtext). Zu der Qualifizierung als „Konstrukt“ wird auf Kap. 2.2.5.2 verwiesen.

„Die Bundeswehr ist eine Parlamentsarmee. Das unterscheidet sie von den Streitkräften vieler anderer Länder. Der Deutsche Bundestag hat die Schlüsselrolle bei der Kontrolle der Streitkräfte inne, und nur mit Zustimmung des Parlaments sind bewaffnete Einsätze möglich.“ (Deutscher Bundestag 2008)

Damit stellt sich eine Reihe von Fragen zu der Ausweitung der Einsätze, die hier als „Eskalation“ bezeichnet wird. Wurde die beobachtete Eskalation in einer Abfolge von Teilentscheidungen bewusst und gewollt vom Parlament beschlossen? Oder „entwickelte sich“ eine Eskalationsdynamik trotz des Parlamentsvorbehalts? Wenn ja, worauf, auf welche Faktoren bzw. Akteure, wäre die Eskalation zurückzuführen? Sind primär institutionelle Zwänge, z.B. im Sinne einer „Multilateralismusfalle“ (Kaim 2007), oder Akteurshandeln für die Erklärung heranzuziehen? Sind diese Entscheidungen in eine Linie der Kontinuität der Außenpolitik der Bundesrepublik Deutschland einzuordnen oder markieren sie einen Wandel der außenpolitischen Ausrichtung?

Der Eskalationsbegriff wird zunächst rein deskriptiv verwendet. Anhand von Merkmalen, die in Kap. 3.2 definiert werden, wird festzustellen sein, ob bei bestimmten Entscheidungsschritten eine Eskalation gegeben war oder nicht. Darüber hinaus machen die Fragen deutlich, dass der Begriff in dieser Untersuchung auch normativ angewendet wird. Es wird zu zeigen sein, dass mit der Idee der „Parlamentsarmee“ und ihrer theoretischen Fundierung auch der Zweck verbunden war, eine ungewollte Eskalation zu verhindern. Wo das nicht gelingt, erhält der Eskalationsbegriff eine negative Konnotation.

Ein zweiter Themenkomplex beinhaltet die seit Clausewitz viel diskutierte Frage des Verhältnisses von Politik und Militär, aus der Clausewitz in seiner Theorie des Krieges das Theorem vom Krieg als der „Fortsetzung des politischen Verkehrs mit Einmischung anderer Mittel“ ableitet (Clausewitz 1952, Achtes Buch, S. 888).⁴ Und aus der er u.a. die Forderung nach dem Primat der Politik entwickelt, und zwar in einer Schärfe, die heute in Frage gestellt wird.⁵

4 Im Rahmen dieser Fragestellung wird u.a. zu prüfen sein, ob es sich bei den Einsätzen der Bundeswehr in Afghanistan überhaupt um die Teilnahme an einem „Krieg“ handelt.

5 So formulierte Clausewitz: „Ja, es ist ein widersinniges Verfahren, bei Kriegsentwürfen Militäre zu Rate zu ziehen, damit sie *rein militärisch* darüber urteilen sollen, wie die Kabinette wohl tun; aber noch widersinniger ist das Verlangen der Theoretiker, daß die vorhandenen Kriegsmittel dem Feldherrn überwiesen werden sollen, um danach eine rein militärischen Entwurf zum Kriege oder Feldzuge zu machen“ (ebenda, S. 892, Hervorhebung im Original). Demgegenüber schreibt der Historiker Klaus Naumann unter der Überschrift „Primat des Politischen – Die Elitefähigkeit des Militärs“: „Den Anforderungen einer strategischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik kann die politische Klasse allein gar nicht genügen. Eine strategische Beteiligung der Militärelite ist unausweichlich. Doch damit verändert sich die Balance zwischen dem Politischen und dem Militärischen. Der formelle Primat der Politik als Auftrags- oder Weisungsverhältnis gegenüber den Streitkräften reicht immer weniger aus, er

Es wird im Rahmen dieser Studie daher auch zu untersuchen sein, wie sich bei den Entscheidungen für die Afghanistaneinsätze das Verhältnis zwischen Politik und Militär darstellt, insbesondere, wie der politische Zweck formuliert, wie daraus die militärischen Ziele bzw. die einzusetzenden Mittel abgeleitet wurden.

Mithin stehen im Mittelpunkt dieser Analyse die *politischen* Entscheidungsprozesse über die Afghanistaneinsätze in Deutschland. Militärische Aspekte werden insoweit einbezogen, wie sie als Einflussgrößen auf die politischen Entscheidungen wirkten. Die Entscheidungen sind in eine Entwicklung einzuordnen, durch die nach dem Ende des Ost-West-Konflikts die Rolle der Bundeswehr deutliche Veränderungen erfuhr.

1.2 Auslandseinsätze der Bundeswehr – Mittel der deutschen Außenpolitik seit den 90er Jahren

Ein dominierendes Merkmal der Außenpolitik der „Bonner Republik“ vor 1990 war – neben der Integration in das westliche Bündnissystem – eine

„grundlegende Abwendung von der realpolitischen Großmachtidentität des deutschen Nationalstaates. Diplomatische Alleingänge, Überrumpelungsmanöver, rhetorisches Säbelrasseln, Einschüchterungsmaßnahmen, Erpressungsversuche oder Gewaltanwendung waren nicht länger akzeptierte Mittel der Politik.“ (Hellmann/Wolf/Schmidt 2007, S. 33)

Für die Bundeswehr bedeutete dieses, dass ihr Einsatz im Ausland verfassungsrechtlich nur dann zulässig sein sollte, wenn – wie es der Bundessicherheitsrat kurz nach Beginn der Kanzlerschaft von Helmut Kohl am 03.11.1982 formuliert hatte –

„die Bundesrepublik Deutschland selbst angegriffen wird und sich mithin im Zustand der Ausübung des individuellen Selbstverteidigungsrechts befindet, sei es allein oder sei es gemeinsam mit anderen gleichzeitig angegriffenen Staaten“.

Das führte zu dem Schluss, dass

„militärische Einsätze der Bw außerhalb des NATO-Bereichs grundsätzlich nicht in Frage kommen, es sei denn, es läge ein Konflikt zugrunde, der sich gleichzeitig als ein völkerrechtswidriger Angriff auf die Bundesrepublik darstellt.“ (zit. nach Siedschlag 1995, S. 35)

Diese Rechtsauffassung entsprach inhaltlich der der Vorgängerregierung Schmidt, so dass Siedschlag von einem „sicherheitspolitischen Konsensus“ spricht (ebenda).

Allerdings ergaben sich aus der deutschen Einheit und dem dadurch erfolgten Zugewinn an Souveränität Trends zur Veränderung. Als Stichworte seien hier

muss durch einen Primat des Politischen ergänzt werden, der beide Seiten in die Verantwortung nimmt.“ (Naumann 2008, S. 48)

nur genannt: „Normalisierung“, „Gleichberechtigung“, „machtpolitische Resozialisierung“, aber auch kritisch „Militarisierung der Außenpolitik“ (vgl. Hellmann/Wolf/Schmidt 2007, S. 36 f.) bzw. – um eine andere Aufzählung zu verwenden – „Normalität“, „Kontinuität“, „Gestaltungsmacht“ (vgl. von Bredow 2008, S. 16)⁶.

Diese Neuorientierung der deutschen Außenpolitik führte ab 1990 zu einer Zunahme von Einsätzen der Bundeswehr jenseits der NATO-Beistandsverpflichtung. Zwar gab es schon vor 1990 Einsätze der Bundeswehr im Rahmen der Vereinten Nationen (VN) (vgl. Siedschlag 1995, S. 37 f.), die jedoch allesamt als humanitäre Unterstützung zu qualifizieren sind (vgl. Wölfe 2005, S. 11). Aber nach der Wiedererlangung der Einheit änderte sich dieses schrittweise, wobei davon auszugehen ist, dass der Prozess des vermehrten Gebrauchs von Streitkräften als Mittel der Außenpolitik intentional vorangetrieben wurde. So erklärte Bundeskanzler Kohl in seiner Regierungserklärung am 04.10.1990:

„Meine sehr verehrten Damen und Herren, wir alle sind uns bewußt: Dem vereinten Deutschland wächst eine größere Verantwortung in der Völkergemeinschaft zu, nicht zuletzt für die Wahrung des Weltfriedens. Wir werden dieser Verantwortung sowohl im Rahmen der Vereinten Nationen, der Europäischen Gemeinschaft und der Atlantischen Allianz als auch in unserem Verhältnis zu einzelnen Ländern gerecht werden. Wir wollen dafür bald klare verfassungsrechtliche Voraussetzungen schaffen.“⁷

Aus dem historischen Kontext ist zu schließen, dass die Absicht, klare verfassungsrechtliche Voraussetzungen zu schaffen, sich auf den Einsatz der Streitkräfte außerhalb des bisherigen (perzipierten) Rechtsrahmens bezog.

Der erste „Test“ kam kurz danach auf die Bundesregierung zu. Bei der Entscheidung zur (Nicht-)Beteiligung am Golfkrieg 1990/1991 konnte sie sich

„zu einem entsprechenden militärischen Beitrag ... jedoch nicht durchringen und beteiligte sich stattdessen mit finanziellen Leistungen von über 17 Mrd. DM. In diesem Zusammenhang entstand der Begriff der ‚Scheckbuch-Diplomatie‘, wobei dies den tatsächlichen deutschen Militärbeitrag gänzlich in den Hintergrund zu rücken scheint. Einheiten der deutschen Marine ersetzten die in die Golfregion abgezogenen NATO-Schiffe im Mittelmeer, deutsche Kampffjets wurden zur Unterstützung der NATO-Luftabwehr in die Türkei entsandt. Ohne entsprechende Vorbereitung leisteten deutsche Heeresflieger von türkischem Gebiet aus humanitäre Hilfe für Flüchtlinge im Nordirak. Die nach dem Ende des Krieges eingesetzten Waffeninspektoren stützten sich 6 Jahre lang auf deutschen Lufttransport, während der oben erwähnte Marineverband Minen im Persischen Golf beseitigte.“ (Wölfe 2005, S. 11)

6 Eine weitergehende Erörterung dieser Trends erfolgt im Kap. 4.3.

7 Bundestags-Plenarprotokoll (BT PIPr) 11/228 v. 04.10.2000, S. 18028 (Hervorhebung im Original).

Dembinski/Hasenclever/Wagner stellen fest, dass die Bundesregierung

„unmittelbar nach dem Golfkrieg (began), in der Öffentlichkeit für eine prominentere Rolle der Bundeswehr out of area zu werben und das schrittweise in die Tat umzusetzen“ (Dembinski/Hasenclever/Wagner 2007, S. 138, Hervorhebung im Original).

Noch deutlicher wurde erkennbar, dass hinter der Ausweitung der Militäreinsätze eine bewusste Strategie steckte⁸, als der neu ernannte Bundesminister der Verteidigung Volker Rühle auf der Kommandeurtagung der Bundeswehr 1992 in Leipzig formulierte:

„Wir werden uns bald der Forderung gegenübersehen, auch an Blauhelm-Aktionen der Vereinten Nationen teilzunehmen. Im Parlament gibt es auch hierfür eine breite Unterstützung. Dies sollten wir nutzen, um noch in diesem Jahr die notwendigen Voraussetzungen für einen derartigen Einsatz zu schaffen.“

Heute gibt es bereits 40.000 Blauhelme in der Welt. Es wäre für das Ansehen und die politische Stellung des vereinten Deutschland ein schwerer Schaden, würden wir uns weiterhin verweigern. ...

Das Hineinwachsen in eine größere außenpolitische Verantwortung ist ein organischer Prozess, der Zeit braucht. Dies gilt vor allem für militärische Kampfeinsätze, wie sie im Golf-Krieg im Auftrag der Vereinten Nationen durchgeführt wurden. Allerdings kann kein Zweifel daran bestehen, dass sich Deutschland auf Dauer nicht der Pflicht entziehen kann, auch an Operationen zur Wahrung und Wiederherstellung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit teilzunehmen.“ (Rühle 1992, S. 12 f)

Ein erster Schritt auf diesem Wege war der 1992 – schon vor dem Amtsantritt von Minister Rühle – begonnene Einsatz eines Sanitätsverbandes in Kambodscha im Rahmen von UNTAC⁹. Dieser war zwar weiterhin als „humanitärer Einsatz“ zu qualifizieren, seine eskalatorische Qualität lag jedoch in der regionalen Dimension. Eine weitere Ausweitung der deutschen Militäreinsätze erfolgte 1993/1994 mit der Beteiligung an der VN-Operation UNOSOM II¹⁰ in Somalia, bei dem erstmals Truppenteile entsandt wurden, deren primärer Auftrag nicht humanitäre Unterstützung, sondern militärische Einsatzunterstützung war (logistische Unterstützung für eine indische Brigade). Erst als diese nicht im Operationsgebiet eintraf, verschob sich der Auftrag mehr und mehr in Richtung humanitärer Unterstützung der Bevölkerung.

Bereits im Entscheidungsprozess zum Einsatz der AWACS-Flugzeuge während des Golfkrieges, aber auch im Zusammenhang mit der Entsendung des Kontingents für Somalia, wurde das BVerfG mit der Frage befasst, ob Einsätze außerhalb des Vertragsgebiets der NATO („Out of Area-Einsätze“) verfassungsgemäß

8 Vgl. dazu auch die Darstellung bei Meyer 2006, S. 54 f.

9 UNTAC = United Nations Transitional Authority in Cambodia.

10 UNOSOM = United Nations Operation in Somalia.

seien, ob also die Rechtsposition des Bundessicherheitsratsbeschlusses von 1982 aufgegeben werden dürfe. Mit seiner denkwürdigen Entscheidung vom 12.07.1994 räumte das BVerfG alle diesbezüglichen Zweifel aus (vgl. für eine detaillierte Darstellung und Bewertung der Entscheidung: Wiefelspütz 2005, S. 186 ff.).

Diese neue Verfassungsinterpretation hatte Konsequenzen für die deutsche Sicherheitspolitik. Hellmann formulierte diese wie folgt:

„Unübersehbar war jedenfalls, dass im Laufe der 1990er Jahre (und vor allem nach dem Regierungswechsel 1998) die Parameter deutscher Sicherheitspolitik sukzessive geographisch ausgedehnt und funktional umgedeutet wurden. Die Fixierung auf die Verteidigung des eigenen Territoriums wurde durch die Gewährleistung bzw. Förderung demokratischer Transformation und die Eindämmung von Gewalt in Osteuropa sowie Südosteuropa verdrängt. Funktional wurden die Parameter deutscher Sicherheitspolitik dahingehend umgedeutet, dass an die Stelle von Abschreckung und Territorialverteidigung eine ‚proaktive‘ Strategie der ‚Krisenprävention‘ bzw. eine reaktive Strategie des ‚Krisenmanagements‘ trat, die ab Mitte der 1990er Jahre immer häufiger den Einsatz militärischer Mittel als ‚ultima ratio‘ einschloss.“ (Hellmann 2007, S. 612)¹¹

Die entsprechenden Bundeswehreinätze waren in Stichworten: Embargoüberwachung in Ex-Jugoslawien im Rahmen der NATO-Operation SHAPE GUARD 1992-1996; Beteiligung an den Operationen in Bosnien-Herzegowina IFOR¹² 1995-1996 und SFOR¹³ 1996-2004 und KFOR seit 1999¹⁴ sowie die Beteiligung am Luftkrieg gegen Serbien im Rahmen der Operation ALLIED FORCE 1999. Mit letzterer kam es zum ersten Kampfeinsatz in der Geschichte der Bundeswehr – nach der geographischen Ausweitung der letzten Jahre also auch eine Intensivierung des Gebrauchs von Militärmacht.

In diese Entwicklung reihen sich die Afghanistaneinsätze der Bundeswehr ein, die 2001 begannen und bei denen seitdem – wie oben angesprochen – eine andauernde Eskalation hinsichtlich der Zahl der Soldaten, der Einsatzregion sowie der Qualität der eingesetzten militärischen Mittel zu beobachten ist.

11 Von anderen Autoren werden die deutschen militärischen Einsätze bis 1999 hingegen als zu zögerlich und wenig überzeugend bewertet. So schreibt z.B. Christian Hacke: „Die deutschen Beiträge kamen fast immer zu spät, wirkten nie freiwillig und waren in keinem Fall Ergebnis eigener deutscher außenpolitischer Interessensbestimmung oder eigener aktiver Sicherheitspolitik, sondern waren Reaktion auf äußeren Druck und Beschwerden. Jetzt rächte sich, dass die Bundesrepublik schon in den achtziger Jahren mehrfache Aufforderungen zur militärischen Hilfe ‚out of area‘ negativ beschieden hatte.“ (Hacke 2008, S. 502)

12 IFOR = Implementation Force.

13 SFOR = Stabilization Force.

14 KFOR = Kosovo Force.

1.3 Einordnung in die politikwissenschaftliche Forschung

Im Folgenden soll der Themenkomplex in die politikwissenschaftliche Forschung eingeordnet werden.

Als erster grober Raster kann eine allgemeine zweidimensionale Systematik dienen, die für die Klassifikation sozialwissenschaftlicher Theorien entwickelt worden ist (vgl. Simonis/Elbers 2003, S. 102), die jedoch auch für die Verortung unserer Fragestellung geeignet erscheint. Sie differenziert nach Untersuchungsebenen und erkenntnistheoretischer Betrachtungsweise.¹⁵ Nach dieser Systematik gehört unsere Fragestellung schwerpunktmäßig auf die Ebene der politischen Akteure. Wie die weitere Diskussion zeigen wird, müssen jedoch ggf. Wechselwirkungen zwischen der Akteurs- und der Systemebene sowie der Ebene der gesellschaftlichen Akteure berücksichtigt werden, so dass die Zuordnung zur Ebene der politischen Akteure nicht trennscharf ist. Von der erkenntnistheoretischen Orientierung her ist die Fragestellung als empirisch-analytisch einzustufen, allerdings ergänzt um konstruktivistische Aspekte.¹⁶

Entscheidungen über den Einsatz bewaffneter Streitkräfte im Rahmen einer Internationalen Organisation gehören zum Gegenstandsbereich der Außenpolitik. Dabei wird Außenpolitik in dieser Studie in einer kurzen und prägnanten Definition verstanden als „das Insgesamt der Handlungen eines Staates im Verkehr mit anderen Staaten oder mit nicht-staatlichen Akteuren außerhalb seiner territorialen Grenzen“ (von Bredow 2008, S. 38¹⁷).

Implizit ist in der Definition enthalten, dass „Handlungen von Staaten“ durch Akteure vollzogen werden, dass Außenpolitik also „gemacht“ wird (vgl. Hellmann, Wolf, Schmidt 2007, S. 17).

Das Verständnis von Außenpolitik basiert auf „der grundlegenden Unterscheidung zwischen einem Innen und einem Außen, einer Grenze, die zwischen jenen, die zu ‚uns‘ gehören, und ‚Fremden‘ eine Trennlinie sieht“ (Hellmann/Wolf/Schmidt 2007, S. 18).

Diese Untersuchung greift aber nicht die früher in der Politikwissenschaft intensiv diskutierte Frage auf, ob es eine strikte Trennung von Außen- und Innen-

15 Simonis/Elbers unterscheiden die Untersuchungsebenen „Politische Akteure“, „Politische Systeme“ und „Politische Gesellschaft“ sowie die erkenntnistheoretischen Orientierungen „historisch-dialektisch“, „historisch-analytisch“, „empirisch-analytisch“ und „konstruktivistisch“.

16 Zur Diskussion des Verhältnisses konstruktivistischer Perspektiven zu „herkömmlichen“ Ansätzen siehe die folgenden Ausführungen sowie Kap. 3.1.1.

17 Von Bredow referiert an dieser Stelle einen „bunten Strauß“ an Definitionen des Begriffs in der politikwissenschaftlichen Literatur sowie die Diskussion, ob Außenpolitik wirklich Außen-Politik sei. Die gewählte Definition entspricht – auf einem höheren Abstraktionsgrad im Wesentlichen den ausführlichen Begriffsbestimmungen im Lexikon der Politik (vgl. Seidelmann 1994, S. 42 ff.).

politik gebe, wo die Grenzlinie verlaufe, ja, ob der Außenpolitik nicht sogar ein Primat über die Innenpolitik zukommen müsse. Vielmehr wird dem Konzept gefolgt, dass es eine „breite Schnittstelle beider Gegenstandsbereiche“ gibt (vgl. von Bredow 2008, S. 37).¹⁸

Für die Analyse bedeutet ein solches Konzept, dass Forschungsansätze und Theorien zu wählen sind, die Interdependenzen zwischen innen- und außenpolitischen Prozessen erfassen und transparent machen können. Insofern folgt der Autor von Bredow nur mit Vorsicht, wenn dieser feststellt:

„Aber der Kreis der Akteure, die vornehmlich in und mit der Außenpolitik beschäftigt sind, ist deutlich zu identifizieren und abzuheben von andern politischen Handlungsträgern.“ (von Bredow 2008, S. 37)

Vielmehr erscheint es realistisch, dass aufgrund von Interdependenzen auch die analytische Zuordnung der Akteure zu den beiden Politikbereichen unscharf werden kann, was in der Analyse zu beachten sein wird.

Die wissenschaftliche Beschäftigung mit deutscher Außenpolitik kann verschiedenen Grundlinien der bisherigen Forschung zugeordnet werden, einem „historisch-deskriptiven Zweig“, einer „theoretisch informierten Außenpolitikforschung“ und einer „theoriegeleiteten Außenpolitikanalyse“ (vgl. Hellmann/Wolf/Schmidt 2007, S. 39 ff.).

Während erstere den Schwerpunkt auf die bloße Rekonstruktion außenpolitischen Handelns legt, findet man bei theoretisch-informierten Forschungsvorhaben mehr und mehr einen „bewussteren Umgang mit theoretischem Gedankengut“ (vgl. ebenda, S. 42). Diesen Trend fortführend steht bei theoriegeleiteten Arbeiten eine

„Konzentration auf bestimmte Erklärungsvariablen (wie z.B. die Erforschung des Einflusses innergesellschaftlicher Kräfte sowie die Prägekraft von Normen und Werten) im Mittelpunkt des Interesses. Sie umfasst dabei sowohl die Überprüfung von Hypothesen der traditionellen Großtheorien der Internationalen Beziehungen – z.B. Realismus/Neorealismus – wie auch der Anwendung neuerer, im weitesten Sinne konstruktivistischer Ansätze auf Gegenstände aus dem Bereich der deutschen Außenpolitik.“ (Hellmann/Wolf/Schmidt 2007, S. 43)

Der Autor verortet seine Arbeit im Bereich der theoriegeleiteten Arbeiten, da er beabsichtigt, die Analyse nicht nur allgemein an einer Theorie bzw. Theorierichtung auszurichten, sondern sich durch ein breiteres Spektrum von Theorieelementen aus den unterschiedlichen Forschungssträngen und -perspektiven leiten zu lassen.

18 Schon vor 35 Jahren formulierte Karl Dietrich Bracher, dass „zugleich mit einer Scheidung von innerer und äußerer Politik auch der Satz vom Primat der Außenpolitik fragwürdig geworden“ sei (zit. nach von Bredow, S. 37). Und Seidelmann stellt – unter Bezug auf Krippendorf – gleichermaßen fest: „Die traditionelle analytische Trennung von Innen- und Außenpolitik gilt inzwischen als überholt.“ (Seidelmann 1994, S. 43)

Relevante Forschungsansätze bzw. -perspektiven für außenpolitische Entscheidungen – in einer anderen Systematisierung auch „Großtheorien“ genannt (vgl. ebenda, vgl. auch Krell 2004, S. 34 ff.¹⁹) – finden sich in der Literatur in großer Vielfalt. Mehrheitlich werden dabei (neo-) realistische, utilitaristisch-liberale, z.T. marxistische und in jüngster Zeit auch feministische Ansätze diskutiert (vgl. z.B. Krell 2004, S. 34 ff., vgl. auch Rittberger 2001 a, S. 3 ff). Hinzu tritt die konstruktivistische Perspektive.

Rittberger macht deutlich, dass sich Neorealismus und utilitaristischer Liberalismus einerseits und Konstruktivismus andererseits vorrangig durch das Handlungskonzept unterscheiden, das den Akteuren unterstellt wird. Bei ersteren handeln die Akteure nach der Logik rationaler Entscheidung (rational choice), bei letzterem nach der Logik der Angemessenheit (logic of appropriateness) (vgl. Rittberger 2001 a, S. 4).

Risse, der diese Sicht weitgehend teilt, weist darauf hin, dass

„die konstruktivistische Sichtweise häufig mit einer substantiellen, d.h. empirisch gehaltvollen Theorie der internationalen Beziehungen verwechselt (werde), so dass Konstruktivismus im gleichen Atemzug mit Realismus, Liberalismus, Marxismus, Institutionalismus oder anderen -ismen des Faches genannt wird“ (Risse 2003, S. 100 f.).

Dieses sei aber irreführend. Vielmehr seien „fast alle substantiellen Theorieangebote und Fragestellungen der Internationalen Beziehungen (sind) inzwischen bereichert bzw. neu interpretiert worden“ (Risse 2003, S. 102), was zu einem „zunehmenden theoretischen Pluralismus in den Internationalen Beziehungen“ führe (vgl. Risse 2004, S.112).²⁰

Diese Studie wird bewusst auf Theorieelemente aus verschiedenen Perspektiven abheben, einschließlich der konstruktivistischen. Näheres wird hierzu in Kapitel 2.1. ausgeführt. Sie wird dabei allerdings marxistische (bzw. polit-ökonomische) und feministische Ansätze nicht berücksichtigen, da diese für die Fragestellung wenig erklärungsmächtig erscheinen. Das schließt nicht aus, dass auch ein möglicher Einfluss ökonomischer Interessen auf die in Frage stehenden Entscheidungen zu analysieren sein wird. In einem Ansatz, der verschiedene Perspektiven integriert, stehen jedoch mögliche ökonomische Interessen neben anderen.²¹

19 Krell grenzt Großtheorien einerseits gegen Metatheorien, andererseits gegen Bereichstheorien ab.

20 Ähnlich argumentiert auch Ulbert (2005, S. 1), für die der Konstruktivismus allerdings eher den Rang einer „Metatheorie“ einnimmt.

21 Demgegenüber ergibt sich aus einem polit-ökonomischen Ansatz, dass Fakten nur selektiv zur Kenntnis genommen bzw. bewertet werden, um politische Entscheidungen primär oder überwiegend ökonomisch erklären zu können. Einen solchen Analyseansatz findet man z.B. bei Wolf (2002), was u.a. in folgender Feststellung deutlich wird: „Schließlich bildet die Weltwirtschaft

In einem inzwischen „klassischen“ Aufsatz zur Theorie außenpolitischer Entscheidungsprozesse entwickelt Helga Haftendorn eine dreidimensionale Systematik für derartige Entscheidungen. Diese differenziert nach folgenden Dimensionen: (1) „Ebenen der Analyse“, (2) „Entscheidungstypen“ und (3) „theoretische Annahmen“. (Haftendorn 1990, S. 407 ff.).

Als Analyseebenen unterscheidet sie „individuelle Akteure“, „kollektive innerstaatliche Akteure“, „Staaten“ und „Internationale Organisationen“. Entscheidungstypen sind für sie „Planungs-“, „Routine-“ und „Krisenentscheidungen“. Theoretische Annahmen beziehen sich auf „rationales Handeln der Akteure“, das „operative“ sowie das „psychologische Umfeld“. Erklärungen des Entscheidungsverhaltens durch das operative Umfeld („operational environment“) erfolgen aus den sozialen und organisatorischen Strukturen („situational or organizational variables“) oder aus dem internationalen System (vgl. Haftendorn 1990, S. 406 ff.). Hier verknüpft Haftendorn also die Akteurs- und die Systemebene (vgl. ebenda, S. 404). Erklärungen durch das psychologische Umfeld zielen auf die Erfassung des Einflusses von „belief systems“, dem „organizational code“ oder „cognitive mapping“ auf die Entscheidungen der Akteure (vgl. ebenda, S. 413 ff.).

Durch Einordnung des Komplexes der Afghanistanentscheidungen in Deutschland in die Systematik von Haftendorn kann man Anhaltspunkte für die Relevanz der Einflussfaktoren bzw. für die Auswahl der zu nutzenden Theorieelemente gewinnen.

Bezüglich der Untersuchungsebene wird erkennbar, dass auf der Akteursebene sowohl individuelle und kollektive staatliche und nichtstaatliche Akteure, als auch Staaten und Internationale Organisationen zu berücksichtigen sind.

Die Zuordnung der einzelnen Entscheidungsschritte der Afghanistanentscheidungen zu Entscheidungstypen erscheint nicht einheitlich. Sie dürfte im Zeitablauf variieren. Während die ersten Teilentscheidungen aufgrund des hohen Zeitdrucks sowie des Fehlens hinreichender Informationen über Einsatzziele und -bedingungen Merkmale von Krisenentscheidungen aufwiesen, spricht einiges dafür, dass sich die Entscheidungen im Laufe der Zeit zunehmend zu Routineentscheidungen entwickelten.

Hinsichtlich der theoretischen Annahmen sind sowohl die Handlungslogik der Akteure als auch das operative Umfeld – in diesem Kontext z.B. das nationale und internationale Institutionengefüge – als analyserelevante Faktoren zu berücksichtigen, darüber hinaus aber auch das psychologische Umfeld – z.B. das innenpolitische Meinungsbild sowie die Erwartungen anderer Staaten und internationaler Akteure.

einen wichtigen Hintergrund für die Militarisierung von Politik: Die fehlende Nachfrage der Massen wird durch die Nachfrage nach Waffen ersetzt.“ (vgl. Wolf 2002, hinterer Klappentext)

Zusammengefasst stellt diese Untersuchung somit eine theoriegeleitete Analyse von Krisen- und Routineentscheidungen auf der Ebene nationaler Akteure dar, die in ein nationales sowie internationales Institutionen- und Denkgefüge eingebettet sind, mit denen sie in Wechselwirkung stehen. Dabei werden theoretische Ansätze aus unterschiedlichen Perspektiven heranzuziehen sein.

1.4 Entwicklung von Forschungsfragen

Nach der Einordnung des Problemkomplexes in die politikwissenschaftliche Forschung sollen im Folgenden die Forschungsfragen dieser Studie präzisiert werden. Die zentrale Fragestellung leitet sich aus dem „Befund des ersten Augenscheins“ – Eskalation – und der Besonderheit der deutschen Rechtslage ab. Sie lautet:

Welche Erklärungen gibt es – vor dem Hintergrund der verfassungsrechtlich starken Stellung des Deutschen Bundestages („Parlamentsarmee“) – für die Eskalationsdynamik der deutschen Einsätze?

Diese übergreifende Fragestellung wird in eine Reihe von Teilfragen aufgelöst, zu denen später – im Zusammenhang mit der Darstellung der relevanten Theorieelemente und Konzepte – Hypothesen formuliert werden.

Die erste Teilfrage knüpft an die Debatte in der Politikwissenschaft der 90er Jahre an, ob die deutsche Außenpolitik in der Kontinuität eines ausgeprägten Multilateralismus steht, oder ob die veränderten Rahmenbedingungen in Europa nach 1990 zu einem Wandel in Richtung einer Nutzung neuer Gestaltungsspielräume geführt haben.²² Auf unseren Problembereich übertragen führt diese Überlegung zur ersten Teilfrage:

F 1: Waren bei den einzelnen Entscheidungsschritten für die Afghanistaneinsätze mehr die außenpolitischen Traditionslinien der Bundesrepublik Deutschland, neue außenpolitische Interessen und Zielvorstellungen der Bundesrepublik und/oder Erwartungen von Internationalen Organisationen bzw. von Bündnispartnern ausschlaggebend?

Die zweite Teilfrage zielt darauf ab festzustellen, wie sich in den Afghanistanentscheidungen das Verhältnis von Politik und Militär darstellt. Sie lautet:

F 2: Ist als Grundlage für die Entscheidungen eine stimmige Zweck-Ziel-Mittelrelation im Clausewitzschen Sinne identifizierbar?

Die nächsten Teilfragen beziehen sich auf die Akteure. Im Mittelpunkt steht dabei die Machtverteilung zwischen Parlament und Exekutive, wie sie durch das Institutionengefüge bestimmt wird, und zwar sowohl im Verfassungsrecht als auch in der

22 vgl. zu einer Skizze dieser Diskussion Risse 2007, S. 49 f. sowie Maull 2004, S. 17 f.

Verfassungswirklichkeit. Darüber hinaus geht es aber auch um den Einfluss anderer relevanter Akteure auf die Entscheidungsschritte, wobei in diesen Fragekomplex auch die gesellschaftlichen Diskurse einbezogen werden. Die Teilfragen lauten:

F 3: Welche Akteure bzw. welche Merkmale des Institutionengefüges waren in den Entscheidungsprozessen relevant? Wirkten sie eskalationsfördernd oder -hemmend?

F 4: Wie beeinflussten gesellschaftliche Diskurse die Entscheidungsprozesse?

2. Angewandte Theorieelemente

Nach der Einordnung des Themenkomplexes in die politikwissenschaftliche Forschung und der Präzisierung der Forschungsfragen sollen im folgenden Kapitel die Theorieelemente diskutiert werden, die für die Analyse herangezogen werden.

Durch die territoriale Definition des bürgerlichen Nationalstaates im Westfälischen Staatensystem, in dem „politische Identität gegeneinander und nicht miteinander bestimmt wurde“ (Seidelmann 2004, S. 1), war zunächst eine Trennung von eigenen und ausländischen Interessen entstanden. Dieses hatte zu einer weitgehend unabhängigen Außenpolitik der einzelnen Staaten geführt, die vorrangig der Exekutive zugeordnet war (vgl. Seidelmann 1994, S. 42, 47).

Seit geraumer Zeit werden jedoch in der Politikwissenschaft erkennbare Veränderungsprozesse diskutiert. So beschreiben Karl/Krause schon 1978 als neue Strukturmerkmale von Außenpolitik die Ausweitung des Gegenstandsbereichs, eine wachsende Komplexität, die Zunahme der relevanten Akteure sowie den Trend, dass außenpolitische Entscheidungen immer weniger nationale Angelegenheiten sind. Dadurch konstatieren sie eine Tendenz zur Entparlamentarisierung (Karl/Krause 1978, S. 55 f.). Knapp 30 Jahre später skizziert das Handbuch zur Deutschen Außenpolitik als Ausprägungen moderner Außenpolitik die Aspekte Demokratisierung, Europäisierung, Transnationalisierung und Globalisierung (vgl. Hellmann, Wolf, Schmidt 2007, S. 19 ff.).

Es ist plausibel, dass derartige Veränderungen im Verständnis von Außenpolitik unterschiedliche theoretische Zugänge zur Analyse außenpolitischer Entscheidungen nach sich ziehen.

Die Erörterung des theoretischen Rahmens soll in zwei Schritten erfolgen: zunächst werden verschiedene Ansätze zur Erklärung des Inhalts von Außenpolitik skizziert und diskutiert. Danach werden Einzeltheorien bzw. Theorieelemente soweit dargestellt, wie es für die Verwendung in dieser Studie – d.h. als Bestandteil des theoretischen Rahmens für die empirische Analyse – erforderlich erscheint. Die Skizze der Theorien stützt sich im Wesentlichen auf das Projekt eines Autorenteam um Volker Rittberger, in dem die deutsche Außenpolitik nach der Wiedervereinigung analysiert wurde (Rittberger 2001). Als Grundlage wurde durch die Autoren u.a. eine „recht aufwendige Theorie- (Re-) Konstruktionsarbeit ge-

leistet“ (vgl. List 2002, S. 203), in der die vielfältige, vorrangig angelsächsische Literatur zu den Großtheorien umfassend verarbeitet wurde. Da die hier zu leistende Analyse den Schwerpunkt nicht bei den Theorien sucht, sondern theoriegeleitet empirisch vorgehen will, erscheint es aus arbeitsökonomischen Gründen zweckmäßig, sich auf die profunde Aufarbeitung der Theorien im Rittberger-Projekt zu stützen und auf die Rezeption der anglo-amerikanischen Originalliteratur weitgehend zu verzichten.

Die theoretischen Ansätze werden danach geordnet, ob sie Außenpolitik durch Faktoren der internationalen Umwelt („von außen“) oder aus gesellschaftlichen bzw. innenpolitischen Faktoren („von innen“) erklären.

2.1 Ansätze zur Erklärung des Inhalts von Außenpolitik

2.1.1 *Einflüsse aus der internationalen Umwelt*

2.1.1.1 Neorealismus

Lange Zeit hindurch war der dominierende Ansatz zum Verständnis von Außenpolitik die „exklusive“ Annahme, nur äußere Einflüsse bestimmten das außenpolitische Handeln eines Staates. Einflüsse innerhalb des Staates oder gar individuelle Faktoren wurden weitgehend ausgeblendet. Die Forschungsperspektive im Rahmen dieser Tradition, die vor allem während des Kalten Krieges überwog, war der Neorealismus, der im Wesentlichen aus den Arbeiten von Kenneth N. Waltz hervorging (Waltz 1979). Bei dieser Forschungsrichtung handelt es sich aber eigentlich nicht um einen Theorienkomplex zur Erklärung von Außenpolitik, sondern zur Erklärung der internationalen Beziehungen (vgl. Baumann/Rittberger/Wagner 2001, S. 37 f.). Gleichwohl wurden und werden aus neorealistischen Überlegungen Ableitungen zum außenpolitischen Verhalten von Staaten gewonnen,²³ so dass in der Literatur auch von neorealistischen Theorien der Außenpolitik gesprochen wird.²⁴ Am plausibelsten erscheint eine Position, nach der die Struktur des internationalen Systems den Staaten Anreize und Restriktionen für ein den machtpo-

23 Baumann/Rittberger/Wagner formulieren prägnant (2001, S. 37): „Although neorealism frequently analyses state behaviour, neorealism lacks an explicit theory of foreign policy“. Waltz selbst verneinte vehement, dass aus dem Theorienansatz auch Schlussfolgerungen für die Außenpolitik eines einzelnen Staates gezogen werden können und titelte: „International Politics is not Foreign Policy“ (Waltz 1996).

24 Vgl. zum Beispiel die Einführung von Volker Rittberger zu seinem Forschungsbericht über die deutsche Außenpolitik nach der Wiedervereinigung, in der er schreibt: „To achieve these goals, we had to formulate *three theories of foreign policy* which could be submitted to an empirical test.“ Im folgenden skizziert er dann Realismus, modifizierten Realismus und utilitaristischen Liberalismus (Rittberger 2001 a, S. 3 ff., Hervorhebung UvK)

litischen Realitäten entsprechendes Verhalten setzt, ohne die Außenpolitik zu determinieren (vgl. Baumann 2007, S. 65²⁵).

Neorealistische Theorieansätze kommen mit einer geringen Zahl von Annahmen und Variablen aus. Sie sehen Staaten als einzige Akteure der Außenpolitik, denen sie rationales Akteursverhalten und den Willen zum Überleben unterstellen, deren primäres Ziel also die Selbstbehauptung ist. Als unabhängige Variablen definieren sie erstens ein Staatensystem, das durch das Fehlen einer übergeordneten Instanz gekennzeichnet ist („Anarchie“), und zweitens die relative Machtverteilung der Staaten in diesem System. Diese bestimmen in derartigen Theorieansätzen das außenpolitische Verhalten der jeweiligen Staaten.

Bezogen auf unsere Fragestellung nach Entscheidungsprozessen in der deutschen Außenpolitik nach 1990 wäre aus der neorealistischen Perspektive im Sinne von Waltz, die These der Herausbildung einer „Zentralmacht Deutschland“ abzuleiten gewesen, die eine auf eigene Interessen ausgerichtete und zunehmend unilaterale Außenpolitik anstrebt. Wie die Forschungsergebnisse zum außenpolitischen Verhalten der Bundesrepublik nach der Wiedervereinigung aber weit überwiegend zeigen, ist die empirische Evidenz dieser Perspektive gering (vgl. zu dieser Diskussion: Baumann 2007, S. 67 ff.), so dass dieser Theorieansatz in dieser Studie nicht weiter verfolgt werden soll.

2.1.1.2 Modifizierter Neorealismus

Allerdings gibt es in der neorealistischen Literatur Weiterentwicklungen, die für diese Analyse relevant sein können. Sie lassen sich unter dem Begriff „Modifizierter Neorealismus“ subsummieren (vgl. Baumann/Rittberger/Wagner 2001, S. 53 ff.).²⁶ Kernstück dieser theoretischen Weiterentwicklung ist die Überlegung, dass Machtpolitik (als eine zentrale Kategorie des Neorealismus) in zwei unterschiedlichen Ausprägungen zu Tage treten kann, und zwar einerseits im Streben nach Autonomie und/oder andererseits nach Einfluss (vgl. ebenda, S. 44 f.).

Wenn zu entscheiden ist, ob ein Staat sich Internationalen Organisationen anschließt bzw. diese verlässt, können diese beiden Teilziele in Konkurrenz zuein-

25 Baumann formuliert: „Die relative Machtposition eines Staates ist ein wesentlicher Faktor für seine Außenpolitik, doch dem Staat bleibt auch die Möglichkeit, sich nicht entsprechend seiner Machtposition zu verhalten, was aus Sicht der Theorie jedoch höchst unklug wäre, da das Handeln wider die Systemlogik mittel- und langfristig erhebliche Nachteile für den Staat mit sich brächte.“ (Baumann 2007, S. 65)

26 Baumann/Rittberger/Wagner beziehen sich auf Brooks, der zwischen „neorealism“ und „post-classical realism“ unterscheidet. Den letzteren Begriff halten sie für unglücklich, da er bereits in der Abgrenzung des Neorealismus vom klassischen Realismus eines Edward H. Carr und Hans J. Morgenthau verwendet wird (vgl. ebenda, S. 54).

ander stehen. Denn die Einbindung in solche Organisationen verringert den Grad der Unabhängigkeit in außenpolitischen Entscheidungen – also seine Autonomie – kann aber andererseits seine Einflussmöglichkeiten auf andere Staaten erhöhen.

Die unterschiedliche Priorisierung dieser beiden Ziele im Konfliktfall kann als Kriterium zur Unterscheidung verschiedener Zweige des Neorealismus herangezogen werden. Im Verständnis von Waltz und seinen Anhängern genießt das Ziel der Autonomie absoluten Vorrang, so dass Staaten Internationale Organisationen nach Möglichkeit meiden. Demgegenüber sehen andere Autoren Konstellationen, in denen diese absolute Priorität der Autonomie nicht greift, so dass es auch unter neorealistischen Annahmen rational sein kann, Internationalen Organisationen beizutreten (vgl. für einen Überblick Baumann/Rittberger/Wagner 2001, S. 54 f.). Das ist dann der Fall, wenn der Zugewinn an Einflussmöglichkeiten einen höheren Nutzen verspricht als der Verlust an Autonomie. Solche Konstellationen sind durch eine vergleichsweise geringe direkte Bedrohung der Sicherheit eines Staates gekennzeichnet (Baumann/Rittberger/Wagner sprechen von „security pressure“ (ebenda, S. 55).²⁷

Als ein aktuelles Beispiel für die Erklärungskraft dieser Theorievariante kann die Wertung der außenpolitischen Strategie der USA als „instrumenteller“ bzw. „selektiver Multilateralismus“ oder als „kompetitiver Multi-Multilateralismus“ gelten. Kooperation in Internationalen Organisationen bzw. „Koalitionen der Willigen“ findet nur dort und nur so lange statt, wie es den Interessen der USA förderlich ist. (vgl. Braml 2009, S. 16, S. 20).

2.1.1.3 Neoliberaler Institutionalismus

Damit rückt die modifizierte neorealistische Theorie hinsichtlich der Frage einer Einbindung in Internationale Organisationen in die Nähe des neoliberalen Institutionalismus im Verständnis von Robert O. Keohane, der die rationalistische Erklärung von Kooperation in das Theoriengebäude des Institutionalismus einführte (vgl. Zürn 1994, S. 320 f., vgl. auch Baumann/Rittberger/Wagner 2001, S. 56). Die empirische Evidenz dieser Theorievariante wurde durch die Forschungen zur Interdependenz (vgl. z.B. Keohane/Nye 1977) und zu Regimen (vgl. als „Klassiker“ Keohane 1984, für einen Überblick List 2007) eindrucksvoll bestätigt.

Da im Kontext dieser Studie Multilateralismus einen zentralen Untersuchungsspekt darstellt, ist die Einbindung in Internationale Organisationen als *ein* theoretischer Rahmen für die Analyse in dieser Studie relevant. Dabei soll nicht weiter differenziert werden, ob die Einbindung mehr aus der modifiziert realistischen

27 Durch eine solche Überlegung wird in das neorealistische Theoriengebäude eine weitere (intervenierende) Variable eingefügt (vgl. Baumann/Rittberger/Wagner 2001, S. 55).