

B. Neue NATO-Strategie und Reform der Bundeswehr: Entscheidungsstrukturen und -prozesse in der deutschen Konfliktbewältigung

Das Konzept des Zwei-Ebenen-Ansatzes dient dazu, Außenpolitik im Spannungsverhältnis zwischen Anforderungen der internationalen Ebene und innerstaatlichen Möglichkeiten zu verstehen. Dabei sind die Ebenen im Zwei-Ebenen-Ansatz nicht hierarchisch geordnet, sondern durch Rückkopplungseffekte wirken Erklärungsfaktoren simultan von einer Ebene in die jeweils andere. Für erfolgreiche internationale Kooperation sind nicht nur Überschneidungen der *acceptability-sets* der kooperationswilligen Partner notwendig, sondern auch Überschneidungen der nationalen *win-sets*. Je nach Größe des innerstaatlichen *win-sets* werden Regierungen unterschiedliche Strategien für ihre Außenpolitik wählen [vgl. Kapitel A.4.1.2 u. A.4.1.3]. Zunächst werden in diesem Kapitel die fundamentalen Wandlungsprozesse nach dem Ende des Ost-West-Konfliktes dargestellt und aufgezeigt, wie diese Implikationen der internationalen Ebene die außen- und sicherheitspolitischen Rahmenbedingungen des wiedervereinigten Deutschlands änderten und so die außenpolitische Präferenzbildung der Regierung beeinflussten. Anschließend wird die durch die Auflösung der Blockkonfrontation und der damit verbundenen gewandelten Bedrohungsperzeption angestoßene Transformation der NATO dargelegt, um den Wandel des militärischen Kontextes zu erläutern, in dem sich parallel die Reform der Bundeswehr vollzog, um durch verbesserte Krisenreaktionsfähigkeit auf die neuen Risiken reagieren zu können. Die Reform der Bundeswehr wiederum wurde aufgrund des Ratifikationserfordernisses maßgeblich von innerstaatlichen Faktoren geprägt, die Einfluss auf die außenpolitische Strategie der Regierung hatten. Der Prozess der Transformation der NATO in dem Zeitraum zwischen den neuen Strategischen Konzepten von 1991 und 1999 und die Reform der Bundeswehr werden als Rahmenbedingung angesehen, in deren Kontext der Wandel der Restriktionen für die Entsendung deutscher Soldaten in out-of-area-Einsätze anhand der Kullminationspunkte aufgezeigt wird.

1 Implikationen der internationalen Ebene: Neue internationale Weltlage

Nach dem Ende des Ost-West-Konfliktes fiel mit der Auflösung des Warschauer Paktes die Bipolarität als strukturstiftendes Element des internationalen Systems weg. Die NATO verblieb als einziges globales Militärbündnis und in ihr die USA als prägende verbliebene Supermacht. Dadurch änderte sich die Struktur des internationalen Systems im Bereich Sicherheit hin zu einer unipolaren Ordnung. Durch das Wegfallen der bestimmenden Blöcke traten Konflikte in Staaten und Regionen auf, die durch den dominierenden Antagonismus zwischen den USA und der Sowjetunion unterdrückt worden waren. Regionale Krisen brachen entlang ethnischer, religiöser, ökonomischer oder machtpolitischer Konfliktlinien auf, die zuvor durch die übergeordnete Auseinandersetzung zwischen den Ideologien Kommunismus/Sozialismus und freier Marktwirtschaft begrenzt waren.²²⁴ Dadurch entstanden neue Risiken und sicherheitspolitische Herausforderungen für Deutschland und seine Verbündeten. „Die Eindimensionalität der militärischen Bedrohung des Ost-West-Konflikts ist durch Vielfalt und Multidirektionalität von Risiken und Unsicherheiten ersetzt worden.“²²⁵ Die neuen Konflikte bargen nicht mehr das zerstörerische Potential einer nuklearen Eskalation zwischen den Blöcken, dafür stiegen die Vielfalt der Konflikte sowie deren Wahrscheinlichkeit.²²⁶ Die Risiken, die mit dem Ende der strukturierenden Größe der Bipolarität entstanden sind, können anhand der folgenden Ausführungen charakterisiert werden.²²⁷

Infolge von Globalisierungs- und Regionalisierungsprozessen erhöhte sich die Anzahl außenpolitischer Akteure und die Interdependenz zwischen ihnen stieg. Unter Globalisierung ist die zunehmende Kontinente übergreifende Intensivierung von Interdependenzen zwischen Staaten, Gesellschaften sowie Privatakteuren in politischen, wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Handlungsfeldern subsummiert. In der Folge haben Handlungen und Prozesse in einem Teil der Welt zunehmend Effekte in einem anderen. Parallel zu den Globalisierungsprozessen verliefen Regionalisierungsprozesse unterschiedlicher Intensität, die zu einer zunehmenden Bündelung von Kräften in Kooperationssystemen führten.²²⁸ Beispielhaft für Kooperationssysteme sowie deren unterschiedliche Intensität seien die EG/EU und die ASEAN genannt. Zwar konnte man in der Folge

224 Gareis 2006: Deutschlands Außen- und Sicherheitspolitik, S. 65.

225 Meiers 2006: Zu neuen Ufern?, S. 115.

226 Vgl. Meiers 2006, S. 115.

227 Die Charakteristika folgen weitgehend Gareis 2006, S. 70-73.

228 Vgl. Gareis 2006, S. 70.

des Zusammenbruchs des Ostblocks Renationalisierungen beobachten, die, wie im Falle des Zerfallsprozesses Jugoslawiens, mit erheblicher Zerstörung einhergingen, und sich am klassischen Nationalstaat orientierten. Die globalen sicherheitspolitischen Herausforderungen erforderten jedoch eine zunehmend staatenübergreifende Problemlösungskompetenz. Im Sinne eines erweiterten Sicherheitsbegriffs²²⁹, der sich über die klassische Unversehrtheit des nationalen Territoriums hinaus auf die weichen Bereiche Wohlfahrt, Klima, Rohstoffversorgung, Absatzmärkte etc. erstreckt, wurden Problemlösungsmechanismen verstärkt über internationale Organisationen, wie die UN oder die NATO, organisiert. Der Zwei-Ebenen-Ansatz konzipiert Regierungen als zentrale Akteure der Außenpolitik und *gatekeeper* zwischen den Ebenen. Transnationale Akteure wie Konzerne, NGOs oder Medien gewinnen jedoch aufgrund des informellen Ratifikationserfordernisses durch die zunehmende Vernetzung der Volkswirtschaften und die Verdichtung von Transport- und Kommunikationswegen an Einfluss auf die politische Agenda.²³⁰

Der Untergang der Sowjetunion und das Ende des Warschauer Paktes setzten gerade in Osteuropa neue politische Dynamiken frei. Das westliche Modell von politischer Teilhabe und freier Marktwirtschaft versprach für diese Staaten Sicherheit und wirtschaftlichen Aufschwung. Die sich zügig entwickelte Perspektive auf Mitgliedschaft in der NATO – dieser Aspekt wird in Kapitel B.4.2 vertieft - und/oder in der EU beschleunigte innerstaatliche Transformationsprozesse in Richtung demokratisch verfasster Staatlichkeit. Damit sank - im Sinne der Annahme des Demokratischen Friedens, dass Demokratien untereinander weniger häufig Kriege führen - in Europa und insbesondere für Deutschland als ehemaligem Frontstaat, die Wahrscheinlichkeit zwischenstaatlicher Kriege und die Möglichkeiten für friedliche Konfliktregulierung stiegen.²³¹ An die Stelle der großen zwischenstaatlichen Kriege traten im Verlaufe der Nachkriegszeit *low intensity conflicts* innerstaatlicher Natur, die entlang ethnischer, religiöser oder wirtschaftlicher Konfliktlinien verliefen. Diese Konflikte drangen verstärkt auf die politische Agenda, da sowohl die über die Medien verbreiteten Grausamkeiten Handlungsreflexe der Regierungen gegenüber ihrer Wählerschaft auslösten (CNN-Effekt)²³² als auch die Auswirkungen dieser Konflikte durch die zuneh-

229 Für eine Einführung in den erweiterten Sicherheitsbegriff und die mit ihm verbundenen Politikfelder vgl. Bundesakademie für Sicherheitspolitik [Hrsg.] 2001: Sicherheitspolitik in neuen Dimensionen, hier insb. Frank 2001: Sicherheitspolitik in neuen Dimensionen, S. 15-28; Hubel 2007: Deutsche Außenpolitik vor neuen sicherheitspolitischen Herausforderungen, S. 71-86.

230 Vgl. für eine Einführung in GIT-Prozesse (Globalisierung, Internationalisierung und Transnationalisierung) Jäger/Beckmann 2007, S. 24 ff.

231 So auch die sicherheitspolitische Einschätzung des Verteidigungsministers, in: Rühe, Volker 1995: Deutsche Sicherheitspolitik, in: IP, 4/1995, S. 26-29, hier S. 28.

232 Vgl. Hubel 2007, S. 82-83.

mende Verflechtung von Volkswirtschaften in anderen Regionen spürbar wurden.²³³ Diese Auswirkungen konnten in einer Entgrenzung des Konflikts, in der Destabilisierung anderer Staaten durch Flüchtlingsbewegungen, Gefährdung von Rohstoffversorgung und Absatzmärkten bestanden haben. Hier setzen auch die Erklärungen zur Rechtfertigung von Auslandseinsätzen an, die über die rein moralisch-humanitäre Verpflichtung hinaus auch die vitalen Interessen der eingreifenden Staaten berücksichtigen. Der Wegfall der durch die Blockkonfrontation ausgelösten Bedrohung und der mit ihr zusammenhängenden nuklearen Zerstörung bewirkte eine Anpassung der westlichen Bedrohungsanalyse. An die Stelle der eher unwahrscheinlichen großen militärischen Konfrontation der Blöcke auf europäischem Boden trat die Perzeption, dass kleinere innerstaatliche Konflikte Auswirkungen auf die vernetzten Volkswirtschaften haben konnten. Diese bargen zwar nicht das zerstörerische Potential der Blockkonfrontation, dafür stieg aber deren Eintrittswahrscheinlichkeit.²³⁴ Dauerhafte Konflikte in *failed* und *failing states* erhöhten die Sicherheitsrisiken für die internationale Gemeinschaft. In den Fokus sicherheitspolitischer Perzeption traten transnationaler Terror, Proliferation von Massenvernichtungswaffen, Destabilisierung durch Flüchtlingsströme, Organisierte Kriminalität, Sicherung von Rohstoffen und Absatzmärkten. Dies widerspiegelt sich auch in den noch zu behandelnden Transformationsprozessen der NATO und der Bundeswehr.

Jenseits dieser neuen Konflikte und Herausforderungen jedoch blieb für die ersten Jahre nach dem Untergang der Sowjetunion deren enormes militärisches Potential ein wesentlicher Bestandteil westlicher Bedrohungsanalyse. Gerade im Hinblick auf die Integration der ehemaligen Sowjetrepubliken und Staaten des Warschauer Paktes in den westlichen Einflussbereich war die Einbindung Russlands in eine europäische Sicherheitsordnung ein zentrales Anliegen der westlichen Staaten.²³⁵ Zwar verfolgte Deutschland in der Nachkriegszeit vitale nationale Interessen, die Sicherheitspolitik Deutschlands - wie der gesamten NATO - war jedoch in erster Linie auf die Verteidigung der östlichen Grenze und die Abwehr einer möglichen Invasion des Warschauer Paktes gerichtet. Mit dem Verschwinden der gemeinsam perzipierten Bedrohung durch den Warschauer Pakt wandelten sich auch die Prioritäten der Sicherheitspolitik innerhalb des transatlantischen Bündnisses. Wie schon erwähnt, traten Konflikte hervor, die bis zu diesem Zeitpunkt durch die Blockkonfrontation unterdrückt oder zumindest eingehegt waren. Das große Problem der Sicherheit war Vermeidung oder Abwehr der militärischen Auseinandersetzung zwischen den Blöcken. Mit Auf-

233 Vgl. Gareis 2006, S. 72.

234 Vgl. Gareis 2006, S. 73.

235 Vgl. BMVg 1994; Weißbuch 1994, hier insb. Kapitel 3 Die neuen Herausforderungen, S. 31-32; Meiers 2006, S. 115.

keimen regionaler Konflikte weltweit, aber insbesondere in Europa, wie der Auflösungsprozess in Jugoslawien zeigte, trat eine neue Priorität in der Sicherheitspolitik auf. Regionale Konflikte an der Grenze zur EG/EU drohten die Sicherheit und Wohlfahrt der westlichen Nationen zu gefährden. Der spätere Argumentationsstrang und die Rechtfertigung von militärischen Auslandseinsätzen aufgrund von humanitärer Hilfe hat sicherlich seine Berechtigung. Dabei wird - häufig bewusst - vernachlässigt, dass Deutschland an der Bewältigung und Einhegung von regionalen Konflikten ein Interesse hatte und auch heute noch hat. Deutsche Interessen waren und sind die Vermeidung innerer Destabilisierung durch große Flüchtlingsströme, insbesondere in den Fällen Bosnien-Herzegowinas und des Kosovo, die Sicherung der Versorgung mit Rohstoffen und als *trading state* die Sicherung der globalen Handelswege, wie im Fall der Piratenbekämpfung am Horn von Afrika. Die Verhinderung von Proliferation gemeinsam mit den NATO-Partnern ist ein weiteres vitales Interesse Deutschlands, das nicht davon berührt ist, dass Deutschland an seinen Grenzen keine Feinde mehr hat. Außerdem stellt die Bündnisverpflichtung einen wesentlichen Bestandteil der Notwendigkeit von militärischen Einsätzen der Bundeswehr im Ausland dar. Denn Deutschland selbst hat zwar keinen unmittelbaren Angriff auf sein Territorium zu befürchten, da es umringt ist von befreundeten Staaten, die in denselben Sicherheitsstrukturen verankert sind. Dies trifft allerdings auf die äußeren Staaten des Verteidigungsbündnisses nicht zu. Außerdem zeigte die Feststellung des Bündnisfalles nach den Anschlägen auf die USA am 11. September 2001, dass Militärhilfe auch bei terroristischen Anschlägen notwendig werden kann.

2 Gewandelte Rahmenbedingungen für das wiedervereinigte Deutschland

Die Wandlungen des internationalen Systems beeinflussten Deutschlands Stellung auf internationaler Ebene. Für die deutsche Regierung änderte sich durch die Wiedervereinigung und die Herstellung der vollen Souveränität der außenpolitische Handlungsspielraum. Mit Inkrafttreten des „Vertrag zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Deutschen Demokratischen Republik über die Herstellung der Einheit Deutschlands – Einigungsvertrag“²³⁶ am 3. Oktober 1990 vereinigten sich die beiden deutschen Staaten, wodurch sich in der Mitte Europas ein neues, größeres Machtzentrum bildete, dessen Bevölkerungsdichte auf acht-

236 Vertrag zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Deutschen Demokratischen Republik über die Herstellung der Einheit Deutschlands – Einigungsvertrag, www.bad.v.bund.de

zig Millionen Menschen anwuchs. Die Grenzen des neuen Staates umfassten die Grenzen der BRD und der DDR. Mit Unterzeichnung des Grenzvertrages mit Polen am 17. Juli 1990 wurde die seit den 70er Jahren akzeptierte polnische Westgrenze endgültig festgeschrieben. Damit stellte die Bundesrepublik Deutschland keine Ansprüche mehr auf rund ein Viertel des Staatsgebietes des ehemaligen Deutschen Reiches im Osten und akzeptierte somit auch formal die europäische Nachkriegsordnung.²³⁷ Mit Unterzeichnung des „Vertrag über die abschließende Regelung in bezug auf Deutschland“ (2+4-Vertrag)²³⁸ am 12. September 1990 bzw. dessen Inkrafttreten am 15. März 1991 verzichteten die im Zweiten Weltkrieg alliierten Staaten USA, Sowjetunion, Großbritannien und Frankreich auf ihre Kontrollrechte, sodass das wiedervereinigte Deutschland seine uneingeschränkte Souveränität erlangte. Der 2+4-Vertrag bildete die gesetzliche Grundlage und den formalen Rahmen für die außenpolitischen Beziehungen Deutschlands zu seinem internationalen Umfeld:

Artikel 1 des 2+4-Vertrags schrieb das deutsche Staatsgebiet in den Außengrenzen der BRD und der DDR fest, sodass Deutschland auch für die Zukunft auf sämtliche Gebietsforderungen an seine Nachbarn verzichtete, insbesondere im Hinblick auf die polnische Westgrenze. Artikel 2 bestätigte den erklärten Willen zum Gewaltverzicht beider deutscher Staaten und das Bekenntnis zur Charta der Vereinten Nationen. Artikel 3 führte den Verzicht auf ABC-Waffen und die Erfüllung des Vertrags über die Nichtweiterverbreitung von Kernwaffen vom 1. Juli 1968 fort. Ferner wurden die Streitkräfte Deutschlands im Zuge des Vertrags über die Konventionellen Streitkräfte in Europa (KSE) über einen Zeitraum von drei bis vier Jahren auf 370.000 Mann reduziert. Ein Bestandteil des Vertrags, der wesentlichen Einfluss auf die Reform der Bundeswehr hatte [vgl. Kapitel B.5]. Die Artikel 4 und 5 regelten den Abzug der sowjetischen Streitkräfte bis zum Jahr 1994 und die Konditionen für die Stationierung deutscher Truppen auf dem ehemaligen Gebiet der DDR in dieser Zeit. Artikel 6 bestätigte das Recht Deutschlands, seine Bündnisse frei zu wählen. Die Kernaussage des Vertrags beinhaltete Artikel 7, in dem die Alliierten ihre Kontrollrechte in Bezug auf Deutschland aufgaben und Deutschland de jure volle Souveränität über seine inneren und äußeren Angelegenheiten erlangte. Die Artikel 8 bis 10 beschäftigten sich mit den formalen Regeln der Ratifikation und des Inkrafttretens des Vertrags.

Die Artikel des Vertrags wiesen auf die Parameter der zukünftigen deutschen Außenpolitik hin und widerspiegelten gleichzeitig die Hauptfaktoren, die Einfluss auf die Strategie des Bundeskanzlers Helmut Kohl und seines Außen-

237 Vgl. Gareis 2006, S. 69.

238 Vertrag über die abschließende Regelung in bezug auf Deutschland vom 12. September 1990, in: Bulletin der Bundesregierung, Nr. 109, 14. September 1990, S. 1153-1156.

ministers Hans-Dietrich Genscher zur Verwirklichung der Einheit nahmen: Vertiefung der europäischen Integration, Verankerung Gesamtdeutschlands im Transatlantischen Bündnis und Rücksicht auf die Sowjetunion/Russland. Denn für erfolgreiche internationale Kooperation – aus deutscher Sicht bedeutete dies, erfolgreiche internationale Verhandlungen mit den USA, der Sowjetunion, Großbritannien und Frankreich über die deutsche Wiedervereinigung – waren möglichst große Überschneidungen der *acceptability-sets* der internationalen Verhandlungsführer notwendig. Die Vorbehalte der Alliierten gegenüber einem wiedervereinigten Deutschland jedoch waren groß. Gorbatschow präferierte zwei deutsche Staaten.²³⁹ Selbst unter den Westalliierten reagierten nicht alle in der Weise positiv, wie dies der Präsident der USA George Bush auf Kohls Zehn-Punkte-Programm zur Überwindung der deutschen Teilung und Europas²⁴⁰ vom 28. November 1989 tat. Die britische Premierministerin Margaret Thatcher hielt nichts von einer Veränderung des Status quo und noch weniger von einer Änderung des Status quo auf Initiative der Deutschen hin. Die französische Regierung akzeptierte insgeheim die deutsche Wiedervereinigung, jedoch sahen sie die Vertiefung der Europäischen Gemeinschaft (EG) über die Wirtschafts- und Währungsunion in Gefahr, die aus französischer Sicht dem drohenden Machtpotential eines vereinigten Deutschland entgegenwirken sollte.²⁴¹ Um die Vorbehalte der westlichen Verbündeten zu überwinden und ihre Kooperation für die Wiedervereinigung zu gewinnen, wählte Kohl die Strategie der kontinuierlichen Ausrichtung der deutschen Außen- und Sicherheitspolitik auf die Vertiefung der Europäischen Gemeinschaft sowie des Verbleibs in den transatlantischen Sicherheitsstrukturen. Eben dies war das größte Hindernis zur Absicherung der Wiedervereinigung im Hinblick auf die Sowjetunion. Die Sicherheitsbedürfnisse der Sowjetunion wurden bedient, indem Deutschland seine Truppen auf 370.000 Mann begrenzte und den Abzug sowjetischer Truppen mit 15 Milliarden DM unterstützte.²⁴²

Nachdem die drei großen Ziele der Bonner Republik verwirklicht waren – Westbindung, Wiederbewaffnung und Wiedervereinigung – verblieben Kontinuität und Berechenbarkeit der deutschen Außenpolitik erklärtes Ziel der deutschen Regierung. Ihre Ausgangslage hatte sich allerdings fundamental geändert, indem die begrenzenden Faktoren der Teilung und der alliierten Kontrollrechte auf den außenpolitischen Handlungsspielraum der Regierung weggefallen sind. Nach Christian Hacke hatte sich der Handlungsspielraum auf den ersten Blick vergrößert:

239 McKenzie, Mary M. 2004: The Origins of the Berlin Republic, in: Sperling 2004, S. 65-66.

240 Kohl, BT-Plenarprotokoll 11/177 vom 28. November 1989, S. 13510-13514.

241 Haftendorn 2001, S. 355-357.

242 Gareis 2006, S. 69.

1. Die ideologische Frontstaatenkonstellation, in der die Bundesrepublik und die DDR die jeweiligen Speerspitzen der Bündnissysteme gebildet hatten, war verschwunden. Das vereinigte Deutschland konnte nun im Herzen Europas ein völlig anderes machtpolitisches Kraftfeld entwickeln und zugleich neue integrationspolitische und ökonomische Impulse aufnehmen und abgeben.
2. Deutschland war nicht mehr Aufmarschgebiet und potenzielles Nuklearkriegsfeld in Europa, auf dem über Jahrzehnte rund 1,5 Millionen Soldaten stationiert waren, sondern entwickelte sich auch zum Vorbild für internationale Abrüstung [...].
3. Mit der Vereinigung Deutschlands wurde einer der kompliziertesten und gefährlichsten Konfliktstoffe der Weltpolitik nach 1945 ausgeräumt.
4. Seit der Wiedervereinigung gab es keine Alliierten Vorbehaltsrechte mehr. Deutschland war wieder vollständig souverän.
5. Die außenpolitischen Rivalitäten zwischen der Bundesrepublik und der DDR, die jahrzehntelang die außenpolitischen Interessen entscheidend eingeengt hatten, waren verschwunden. Auch konnten die deutschen Teilstaaten nach der Vereinigung nicht mehr wie früher von dritter Seite ökonomisch und politisch gegeneinander ausgespielt werden.²⁴³

Aufgrund dieser veränderten Rahmenbedingungen und der Vergrößerung des deutschen Territoriums und der Bevölkerungszahl formulierte Hacke eine realistische Zukunftsprognose für ein machtvolleres wiedervereinigtes Deutschland:

“Die territoriale und bevölkerungspolitische Vergrößerung durch die Vereinigung deutete langfristig auf ein größeres Machtpotenzial. Man war sich im Klaren, dass Deutschland im Inneren einen schwierigen Übergangsprozess zu meistern habe, aber nur wenige zweifelten an seinem Aufstieg zum neuen politischen Kraftzentrum in Europa. Man erwartete, dass die europapolitische und weltwirtschaftliche Schlüsselrolle der alten Bundesrepublik weiter an Bedeutung gewinnen würde.“²⁴⁴

Aus der realistischen Einschätzung Hackes eines allgemein erwarteten Machtzuwachses Deutschlands ergeben sich für die vorliegende Untersuchung folgende Fragen: Welchen Einfluss hatte der aus den gewandelten Rahmenbedingungen erwachsene Machtzuwachs Deutschlands auf die Vergrößerung oder Verkleinerung des *win-sets* der Bundesregierung in Bezug auf out-of-area-Einsätze der Bundeswehr? Konnte und wollte die Bundesregierung diesen Machtzuwachs nutzen, ihren Handlungsspielraum aktiv zu erweitern? Ob dieser Machtzuwachs dabei im Sinne klassischer nationalstaatlicher Machtentfaltung

²⁴³ Hacke 2004, S. 382-383.

²⁴⁴ Hacke 2004, S. 383.

oder im Sinne einer „Zivilmacht Bundesrepublik Deutschland“²⁴⁵ genutzt würde, ist für die Erweiterung des *win-sets* in Bezug auf die Restriktion der Ratifikation von Bedeutung, da die Ratifikation Unterstützung für einen veränderten Einsatz der Bundeswehr erforderte. Zur Analyse des außenpolitischen Handlungsspielraums der Bundesregierung unter den neuen nationalen und internationalen Rahmenbedingungen stellt sich zunächst jedoch die Frage nach den außenpolitischen Handlungsmaximen, anhand derer die Bundesregierung außenpolitische Präferenzen bildete.

3 Kontinuität außenpolitischer Handlungsmaxime nach der Wende: Einbindung des vereinten Deutschlands in die europäische und transatlantische Sicherheitsarchitektur

Die hier zu untersuchenden Beteiligungen an den Auslandseinsätzen gehören zweifellos zu gewandeltem außenpolitischen Verhalten der Bundesrepublik. In fortschreitendem Maße erhöhte sich in den neunziger Jahren die Intensität des deutschen militärischen Engagements. Dieser Wandel begann zu einer Zeit und in einem Umfeld, in dem die deutsche Bundesregierung Wert darauf legte, „Berechenbarkeit, Verlässlichkeit und Beständigkeit zu demonstrieren“.²⁴⁶ Diese drei Handlungsmaximen prägten deutsche Präferenzbildung nach der Wiedervereinigung, um den Partnern wie auch den ehemaligen Gegnern des Warschauer Paktes zu versichern, dass von Deutschland auch in Zukunft keine Gefahr bzw. hegemoniale Absichten zu erwarten sein würden. Die starke Verflechtung der Bonner Republik in multilaterale Kontexte wurde weitergeführt und im Sinne Maulls zwölfter These der erforderlichen Kontinuität der Vertiefung internationaler Kooperations- und Integrationsprozesse einer Zivilmacht²⁴⁷ die Verrechtlichung internationaler Beziehungen vorangetrieben. Die zwei starken Säulen dafür blieben die Einbindung in die EG und die Verankerung im transatlantischen Bündnis der NATO. Erstere wird in dieser Untersuchung nur rudimentär berücksichtigt und nur in Bezug auf die Relevanz für die Integration deutscher Streitkräfte in internationale Konfliktregulierung. In größerem Umfang berücksichtigt die Untersuchung die Transformation der NATO und die Einbindung deutscher Streit-

245 Maull, Hanns W. 1992: Zivilmacht Bundesrepublik Deutschland. Vierzehn Thesen für eine neue deutsche Außenpolitik, in: Europa-Archiv 47 (1992) 10, S. 269-278.

246 Kaiser/Maull 1994: Einleitung: Die Suche nach Kontinuität in einer Welt des Wandels, in: Kaiser/Maull 1994, S. XV.

247 Maull 1992, S. 276-277.

kräfte in die integrierten Verbände der NATO-Streitkräfte als Kontext für die Reform der Bundeswehr.

Die Instrumente des Zwei-Ebenen-Ansatzes helfen, die Mechanismen zu verstehen, die der Strategie Kohls zur Absicherung der Einheit immanent waren. Internationale Kooperation wird dadurch erleichtert, dass über die *acceptability-sets* und die innerstaatlichen *win-sets* der Partner möglichst große Klarheit besteht [vgl. Kapitel A.4.1.3.1]. Um in dieser Phase des Umbruchs die deutschen Absichten den übrigen Staaten zu verdeutlichen, legte die Regierung Kohl/Genscher bzw. Kohl/Kinkel die außenpolitischen Prioritäten nach der Wiedervereinigung auf die Vertiefung der westlichen Integration über die EG/EU und die Erweiterung der NATO. Kohl sah sich in der Tradition Adenauers, der Deutschland fest an die Westmächte gebunden hatte. Die Vertiefung der europäischen Integration zeigte sich im Prozess um den Vertrag von Maastricht, an dessen Ende die Umwandlung der Europäischen Gemeinschaften in die Europäische Union stand. Der Vertrag über die Europäische Union (Vertrag von Maastricht)²⁴⁸ wurde am 7. Februar 1992 unterzeichnet und trat nach einem schwierigen Ratifikationsprozess am 1. November 1993 in Kraft. In Kürze stellte sich die Vertiefung der europäischen Integration zur EU anhand von drei Säulen dar, die hier nur zum Zweck der tieferen Einbindung Deutschland angerissen werden. Die erste Säule bildeten die Europäischen Gemeinschaften mit Schwerpunkt auf der Errichtung einer Wirtschafts- und Währungsunion. Die zweite Säule bestand aus der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik (GASP). Der intergouvernementale Charakter der GASP erlaubte jedem Mitgliedsstaat letztlich die Hoheit über diesen Bereich. Die dritte Säule bildete die Polizeiliche und Justizielle Zusammenarbeit in Strafsachen (PJJS). Aufgrund der starken Zusammenhänge im Sinne eines erweiterten Sicherheitsbegriffs zwischen internationalen Konflikten auf der einen Seite und der Organisierten Kriminalität, der Proliferation, Asylpolitik und Flüchtlingsströmen und nicht zuletzt des transnationalen Terrorismus auf der anderen war dieser Bereich zunehmend von Bedeutung in der europäischen Integration. An der Mischung aus supranationalen und intergouvernementalen Elementen im Vertrag von Maastricht lassen sich die Vorteile für und die nationalen Interessen der wichtigsten Verbündeten in Europa Frankreich und Großbritannien aufzeigen. Insbesondere die französische Regierung²⁴⁹ sah in der Vertiefung der europäischen Integration ein Mittel, das wiedervereinigte Deutschland einzudämmen, jedoch darin gleichzeitig die Gefahr, dass Deutsch-

248 Vertrag über die Europäische Union, Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften, C 191, 35. Jahrgang, 29. Juli 1992.

249 Für eine nähere Erörterung des Verhältnisses zwischen Frankreich und Deutschland vgl. Guérin-Sendelbach, Valerie: Frankreich und das vereinigte Deutschland. Interessen und Perzeptionen im Spannungsfeld, Opladen 1999.

Vom Zweiten Golfkrieg zum Kampfeinsatz im Kosovo
Eine Zwei-Ebenen-Analyse der Bundeswehreinsätze in
den 90er Jahren

Schöneberger, T.

2014, XII, 304 S., Softcover

ISBN: 978-3-658-05489-2