

2 Theorieteil

Zur wissenschaftlichen Beantwortung einer Frage braucht es ein theoretisches Gerüst. Die Theorie ist nach Karl Popper das „Netz, das wir auswerfen, um die ‚Welt‘ einzufangen, – sie zu rationalisieren, zu erklären und zu beherrschen. Wir arbeiten daran, die Maschen des Netzes immer enger zu machen.“¹ Man benötigt bildlich gesprochen eine theoretische „Brille“, die zur Beantwortung der Forschungsfrage den Blick auf bestimmte Variablen richtet und andere ausklammert.² Jede Theorie und jeder Ansatz muss dabei als ein Instrument zur Analyse der Realität verstanden werden, nicht als eine Abbildung derselben. „Theoretisches Wissen beruht [...] auf einer abstrahierenden und verallgemeinernden Betrachtung und Auseinandersetzung mit der Wirklichkeit.“³ Die theoretischen Überlegungen einer sozialwissenschaftlichen Arbeit erlauben es dem Forscher, eine mögliche Antwort auf die Leitfrage abstrakt herzuleiten und die empirische Analyse zielgerichtet und intersubjektiv überprüfbar durchzuführen.⁴ Damit dürfen sie einerseits nicht zu knapp und vereinfacht bleiben, weil sie sonst nicht zur wissenschaftlich-systematischen Beantwortung der Frage beitragen. Andererseits darf der Theorieteil das empirische Erkenntnisinteresse nicht überlagern, da die Arbeit sonst Gefahr läuft, die Theorie um ihrer selbst willen zu behandeln. Wenn sich wissenschaftliche Arbeiten in Theoriedebatten erschöpfen und ihren realen Referenzpunkt aus den Augen verlieren, bleibt der Erkenntnisgewinn so gering als wenn sie nur beschreiben, statt theoriegestützt zu analysieren.⁵

Bei der Auswahl des theoretischen Werkzeugs ist auf „Gegenstandsadäquanz“ zu achten, d.h. es muss eine dem Untersuchungsgegenstand angemessene Theorie als

1 Popper, Karl R. *Logik der Forschung*. 8. verbesserte und vermehrte Auflage. Tübingen: Mohr, 1984. 31.

2 Das Bild der „theoretischen Brille“ ist gängig; z.B. nutzen es Siedschlag, Alexander, et al. *Grundelemente der Internationalen Politik*. Wien/Köln/Weimar: Böhlau Verlag, 2007. 187.

3 Schimmelfennig, *Internationale Politik* 41. Kursive Hervorhebungen nicht übernommen.

4 Die Arbeit bezieht sich hier explizit auf deduktive, „theoriegeleitete“ Forschungsarbeiten. Vgl. dazu Stykow et al., *Politikwissenschaftliche Arbeitstechniken* 149-52. Zu den Standards sozialwissenschaftlicher Forschung vgl. ebd. 17-19.

5 Die Forschungsbereiche „Internationale Beziehungen“ und „zivil-militärische Beziehungen“ wurden in der Vergangenheit gleichermaßen für ihre mangelnde Praxisrelevanz kritisiert. Vgl. Jentleson, Bruce W. „The Need for Praxis: Bringing Policy Relevance Back In“. *International Security* 26.4 (Spring 2002): 169-83; Corn, Tony. „From War Managers to Soldier Diplomats: The Coming Revolution in Civil Military Relations“. *Small Wars Journal* (June 2009): 1-33. <<http://smallwarsjournal.com/blog/journal/docs-temp/259-corn.pdf>>. (9.12.2011).

„Analyseleitfaden“ gewählt werden.⁶ Die wissenschaftliche Beschäftigung mit Streitkräften ist per se ein interdisziplinäres Unterfangen:

„[T]he study of armies – and armed forces in general transcends any single disciplinary perspective. Besides the obvious importance of the historical evolution of armies as institutions, the study of the military draws the skills of the anthropologist and sociologist (for the relationship of an army to the society and culture that support it), the political scientist (for the comparative domestic political role of the military), and the student of international relations (since the size, quality, and performance of a military establishment will affect a state's foreign and security policies).“⁷

Eben jene Interdisziplinarität ist es, die laut Croissant und Kühn den theoretischen Zugang zum Untersuchungsgegenstand schwierig macht.⁸ Die theoretische Literatur zu den zivil-militärischen Beziehungen, die Politikwissenschaftler, Soziologen und Historiker prägten, befasst sich mit den Faktoren, die die Interaktion von Militär und Politik beeinflussen. Sie ist der logische Ausgangspunkt jeder Studie zum Thema.

Die (theoretische) Forschung zu zivil-militärischen Beziehungen in stabilen Demokratien wie den USA erfuhr in den vergangenen 20 Jahren einen deutlichen Schub. Trotzdem ist eine Weiterentwicklung nötig.⁹ Ein bedeutender Schwachpunkt ist das Fehlen einer soliden Theorietradition, wie Anthony Forster beklagt:

„[...] [T]here has been a strong tradition in much of the Civil-Military Relations literature that has made a virtue of avoiding or making explicit theoretical assumptions, preferring an empirical and often theory-free approach which merely described events and processes and on the basis of deduction, offered generalizations and insights [...]“¹⁰

Eine Untersuchung aller Aufsätze zum Thema „zivil-militärische Beziehungen“, die zwischen 1989 und 2007 in der Fachzeitschrift *Armed Forces & Society* erschienen, bestätigt diese Einschätzung. Von den rund 530 im Untersuchungszeitraum publizierten Artikeln beschäftigten sich 103 explizit mit zivil-militärischen Beziehungen. Laut José Olmeda waren 96,1 Prozent dieser Aufsätze primär deskriptiv angelegt, nur 3,9 Prozent der Aufsätze bemühten sich, dezidiert Kausalzusammenhänge aufzuzeigen.¹¹

6 Siedschlag et al., *Grundelemente der Internationalen Politik* 187. Ohne Kursivsetzung zitiert.

7 Stephen Cohen, zitiert nach Schiff, *The Military and Domestic Politics* 14.

8 Vgl. Croissant und Kühn, *Militär und zivile Politik* 235.

9 Für eine Zusammenfassung der gängigsten theoretischen Ansätze vgl. Owens, *US Civil-Military Relations after 9/11* 12-43. Die Entwicklung der Theoriediskussion mit ihren theoretischen und methodischen Fortschritten beleuchten Feaver, Peter D., und Erika Seeler. „Before and After Huntington: The Methodological Maturing of Civil-Military Studies“. *American Civil-Military Relations: The Soldier and the State in a New Era*. Ed. Suzanne C. Nielsen und Don M. Snider. Baltimore: The Johns Hopkins UP, 2009. 72-90.

10 Forster, Anthony. „New Civil-Military Relations and its Research Agendas“. *Connections: The Quarterly Journal* 1.2 (Summer 2002): 71-87; 72.

11 Vgl. dazu den Überblick über die Ergebnisse der von José Olmeda durchgeführten Studie in Bruneau, Thomas C. *Patriots for Profit: Contractors and the Military in U.S. National Security*. Stanford: Stanford UP, 2011. 20-27. Zahlen nach ebd. 22.

Nur eine Minderheit leitete aus der Theorie eine überprüfbare Hypothese ab.¹² Theoretische Überlegungen und empirische Analyse würden, so das Urteil von Thomas Bruneau, meist nicht als zwei unabhängige, konsekutive Arbeitsschritte der wissenschaftlichen Analyse gesehen. Stattdessen dienten Theorieverweise selektiv zur Illustration von Aussagen.¹³

Arbeiten, die sich den US-zivil-militärischen Beziehungen theoriegestützt nähern, orientierten sich bis zum Ende des Kalten Kriegs hauptsächlich an zwei Modellen, die Samuel Huntington und Morris Janowitz in den 1950er und 1960er Jahren entworfen hatten.¹⁴ Die Theoriediskussion blieb somit lange Zeit abgekapselt und profitierte kaum von den Fortschritten in verwandten Forschungsbereichen. Anthony Forster charakterisierte sie daher durchaus treffend als „selbstreferentiell“ und „gettoisiert“, was sich erst durch das neue Interesse langsam ändere.¹⁵ Tony Corn bezeichnet den Arbeitsbereich zivil-militärische Beziehungen gar als „obskures Nischenfach“, dessen Forschungsfragen und -ansätze sich in den letzten Jahrzehnten so weit von der praktischen Relevanz entfernt hätten, dass es „am unteren Ende der akademischen Rangordnung, irgendwo zwischen Sportwissenschaft und Gender Studies“ angekommen sei.¹⁶ Außerdem, so moniert der Historiker Andrew Bacevich, habe die Wissenschaft dem Gegenstand generell zu wenig Beachtung geschenkt:

„From the point of view of military history [...] civil-military relations remains virgin territory. Indeed, the entire two centuries-long interaction between American soldiers and American society has in all likelihood received less scholarly attention than any single day's fighting at Gettysburg.“¹⁷

Diese Studie möchte durch Anleihen aus der Außenpolitikanalyse und der sicherheitspolitischen Studien ihren Beitrag zum Forschungsdiskurs leisten.¹⁸

12 Vgl. Bruneau, *Patriots for Profit* 25-26. Deutlich anders sieht es bei quantitativen Arbeiten aus, die aber im Forschungsfeld mit einem Anteil von nur rund 5% eine Minderheit sind. Vgl. ebd.

13 Vgl. Bruneau, *Patriots for Profit* 23. Für eine im Kern ähnliche, wenngleich weniger drastische Einschätzung vgl. Croissant und Kühn, *Militär und zivile Politik* 55-59.

14 Vgl. für diese Einschätzung auch Feaver, „The Civil-Military Problematic“.

15 Forster, „New Civil-Military Relations and its Research Agendas“ 76.

16 Corn, „From War Managers to Soldier Diplomats“ 1: „Much less has been written on the irrelevance of civil-military relations theory for the conduct of military policy – and for a good reason: outside of military circles, few people are even aware of the existence of this obscure sub-field which has been an intellectual backwater for the past generation. [...] In the academic pecking order, specialists of civil-military relations rank toward the bottom – somewhere between sports sciences and gender studies [...]“. Eigene Übersetzung im Fließtext.

17 Bacevich, Andrew J. „Absent History: A Comment on Dauber, Desch, and Feaver“. *Armed Forces & Society* 24.3 (Spring 1998): 447-53; 449-50.

18 Die Außenpolitikanalyse untersucht, wie Außenpolitik entsteht; hier stehen Entscheidungsprozesse und -ergebnisse im Mittelpunkt. Die sicherheitspolitischen Studien umfassen einen Literaturquerschnitt von der militärischen Organisationsforschung (z.B. Entwicklung von Streitkräften und Doktrinen) bis zur praxisorientierten sicherheitspolitischen Analyse (z.B. Verlauf konkreter Kriege und Einsätze; Veränderung des Kriegs).

Dieses Theoriekapitel besteht aus drei Teilen. Im ersten Schritt werden die Ansätze präsentiert, die sich mit (den amerikanischen) zivil-militärischen Beziehungen befassen. Dabei skizziert die Studie zunächst die klassischen Ansätze von Huntington und Janowitz, die die Forschung bis heute prägen. Sie schaffen eine gewinnbringende Grundlage für die Erklärung von zivil-militärischem Konflikt, weisen aber Desiderate auf. Im Anschluss werden vier derzeit gängige analytische Ansätze besprochen.¹⁹ Es wird gezeigt, dass sich die Forschung zu sehr auf die Frage der zivilen Kontrolle konzentriert, den sicherheitspolitischen Zusammenhang ausblendet und den Gegenstand nur teilweise ausleuchtet. Die Schwerpunktsetzung ist aus der Forschungstradition heraus schlüssig, ein Perspektivenwechsel wäre dennoch sinnvoll. Schließlich liefern die gängigen Modelle zwar wertvolle Anknüpfungspunkte, aber keine überzeugende Erklärung für die Verwerfungen nach dem Kalten Krieg. Diese Arbeit bietet einen solchen Perspektivenwechsel. Sie macht im zweiten Schritt die abhängige Variable „zivil-militärischer Konflikt“ unvoreingenommen wissenschaftlich greifbar. Dazu entlehnt sie eine Definition aus der Konfliktforschung und operationalisiert sie für den vorliegenden Fall. Im Anschluss formuliert die Studie eine mögliche theoretische Antwort auf die Leitfrage, indem sie die Forschung zu den zivil-militärischen Beziehungen mit der Außenpolitikanalyse und den sicherheitspolitischen Studien verknüpft. Der Theorieteil schließt mit einer Hypothese.

2.1 Etablierte Theorien der zivil-militärischen Beziehungen

2.1.1 Klassische Ansätze zur Beschreibung der zivil-militärischen Beziehungen

Die theoretische Auseinandersetzung mit den zivil-militärischen Beziehungen in den USA begann mit Samuel Huntingtons Studie *The Soldier and the State* von 1957 und Morris Janowitzs Studie *The Professional Soldier* aus dem Jahr 1960.²⁰ Bis heute gehören ihre Abhandlungen zu den führenden theoretischen Werken im Forschungs-

19 Die Gliederung der Theoriediskussion in klassische (stark normative) und neue-analytische Ansätze ist für den Zweck der Studie die gewinnbringendste. Alternativ werden anderswo Ansätze ungeordnet nebeneinander präsentiert, was schnell zu Unübersichtlichkeit führt – besonders wenn die „Theorien der zivil-militärischen Beziehungen“ breit ausgewählt werden und Erklärungen für verschiedene Phänomene (abhängige Variablen) bieten. Als Beispiel vgl. Owens, *US Civil-Military Relations after 9/11*. Eine überzeugendere Alternative ist die Ordnung der Theoriediskussion nach großen Traditionen (z.B. kulturalistische, strukturalistische, rationalistische Tradition) in Croissant und Kühn, *Militär und zivile Politik*.

20 Vgl. Huntington, *The Soldier and the State*; Janowitz, *The Professional Soldier*. Auch vorher gab es Arbeiten zum Thema. Vor dem Hintergrund des Zweiten Weltkriegs und des aufziehenden Kalten Kriegs spiegelten sie die Sorge vor einem ungebührlichen Einfluss des Militärs und den potentiell demokratiegefährdenden Effekten dauerhafter Mobilisierung. Zu den bekanntesten Arbeiten der Zeit gehören Lasswell, „The Garrison State“; Mills, Charles Wright. *The Power Elite*. New York: Oxford UP, 1956. Doch Huntington gilt als Begründer der Theoriediskussion zum vorliegenden Untersuchungsgegenstand.

bereich.²¹ Besonders Huntingtons Ideen fanden in politischen, politikwissenschaftlichen und militärischen Zirkeln viel Gehör. Eliot Cohen nennt sie gar die „normale“ (normative) Theorie der zivil-militärischen Beziehungen und Peter Feaver konstatiert, dass die Theoriendebatte mit Huntington begann und beinahe auch endete.²²

Huntington analysierte die Entwicklung der zivil-militärischen Beziehungen in den USA bis in die 1950er Jahre und wollte klären, wie sie ausgestaltet sein müssen, damit das Land trotz schwieriger Grundvoraussetzungen gegen die Sowjetunion bestehen kann. Die USA waren laut Huntington nicht als Militärmacht prädestiniert. Er identifizierte einen liberalen Anti-Militarismus als ideologische Konstante. Das Militär als hierarchische, anti-individualistische, konservativ-realistische Organisation sei mit den Idealen der amerikanischen Gesellschaft (als egalitärer, individualistischer, liberaler Demokratie) nicht vereinbar. Daneben biete die Verfassung keine echten Kontrollmechanismen, was eine dauerhafte Mobilisierung riskant und unattraktiv mache. Die gesellschaftlichen Vorbehalte – in Huntingtons Terminologie der „soziale Imperativ“ – führten dazu, dass Streitkräfte tendenziell „zivilisiert“ oder demobilisiert würden („transmutation“ bzw. „extirpation“). In den kurzen Kriegen ihrer Geschichte konnten die USA trotz des sozialen Imperativs bestehen. Eine Herausforderung wie der Kalte Krieg erforderte aber langfristig ein einsatzfähiges, großes Militär. Wie dieser funktionale Imperativ mit dem sozialen Imperativ versöhnt werden konnte, ohne dass der amerikanische Liberalismus oder die nationale Sicherheit litten, wollte Huntington zeigen.²³

Um das Militär schlagkräftig zu machen, es aber politisch zu neutralisieren, braucht es laut Huntington professionelle Streitkräfte. Diese zeichnen sich aus durch ihre Expertise, ihre Verantwortung gegenüber der Gesellschaft und ihre korporative Identität. Eine Profession braucht Autonomie, um Expertenwissen aufzubauen und effektiv anwenden zu können. Ohne Autonomie gibt es keine Profession. In den USA habe sich nach dem Bürgerkrieg in Isolation von der Gesellschaft eine militärische Profession entwickelt, die der Gesellschaft verpflichtet, aber notgedrungen ideolo-

21 Die intensive Beschäftigung mit Huntington und Janowitz in aktuellen Schriften beweist deren Einfluss. Neue Theorieangebote messen sich in der Regel mit ihnen. Vgl. z.B. Feaver, *Armed Servants*; Schiff, *The Military and Domestic Politics*. Grundlegend zur Bedeutung der beiden Modelle/Autoren vgl. Burk, „Theories of Democratic Civil-Military Relations“; Burk, James, „Morris Janowitz and the Origins of Sociological Research on Armed Forces and Society“, *Armed Forces & Society* 19.2 (Winter 1993): 167-85; Coffman, Edward M. „The Long Shadow of *The Soldier and the State*“, *The Journal of Military History* 55.1 (January 1991): 69-82.

22 Cohen, Eliot A. *Supreme Command: Soldiers, Statesmen, and Leadership in Wartime*. First Anchor Books ed. New York: Anchor Books, 2003 [2002]. 242; Feaver, „Civil-Military Conflict and the Use of Force“ 113.

23 Vgl. dazu sehr knapp Huntington, *The Soldier and the State* 2-3. Zum sozialen Imperativ (ideologische Ablehnung des Militärs wegen des amerikanischen Liberalismus; strukturelle Ablehnung wegen mangelnder Kontrollmechanismen der Verfassung) vgl. ebd. 143-92; Fachbegriffe („extirpation“; „transmutation“) von ebd. 155.

gisch und physisch von ihr getrennt ist.²⁴ Kurzum: „The modern officer corps is a professional body and the modern military officer a professional man.“²⁵

Die Art, wie das Militär kontrolliert werde, stärke oder schwäche seinen Professionalismus. Huntington argumentierte, dass es einen klar definierten zivilen Aufgabenbereich (z.B. Entscheidung zum Einsatz der Streitkräfte) und einen distinkt militärischen Aufgabenbereich gebe (z.B. Kriegsführung; organisatorische Selbstverwaltung). Er empfahl die „objektive Kontrolle“ der Streitkräfte und damit die strikte Trennung von Politik und Militär. Die Politik müsse den militärischen Einflussbereich akzeptieren, dem Militär Autonomie zugestehen und dürfe sich nicht in dessen innere Angelegenheiten einmischen. Dies führe zu bedingungsloser Subordination und Exzellenz im Einsatz.²⁶ Die „subjektive Kontrolle“ – also die Maximierung ziviler Macht, die Verletzung der Autonomie des Militärs und dessen Einspannen für Partikularinteressen – würde die Streitkräfte politisieren und operativ schwächen:

„Civilian control in the objective sense is the maximizing of military professionalism. More precisely, it is that distribution of political power between military and civilian groups which is most conducive to the emergence of professional attitudes and behavior among the members of the officer corps. Objective civilian control is thus directly opposed to subjective civilian control. Subjective civilian control achieves its end by civilianizing the military, making them the mirror of the state. Objective civilian control achieves its end by militarizing the military, making them the tool of the state. [...] The essence of objective civilian control is the recognition of autonomous military professionalism; the essence of subjective civilian control is the denial of an independent military sphere.“²⁷

Der Soziologe Morris Janowitz entwickelte sich zu Huntingtons prominentem Gegenspieler. Janowitz widersprach der Annahme, dass sich ein ziviler und ein militärischer Verantwortungsbereich klar unterscheiden ließen. Zum einen sah er eine zunehmende Überschneidung von zivilen und militärischen Funktionen und Kompetenzen. Offiziere seien in der modernen Welt nicht nur Krieger, sondern auch Manager und Bürokraten. Janowitz hielt es daher für unvermeidbar, dass das Militär wie eine Interessengruppe am politischen Prozess teilnimmt. Zum anderen schien ihm eine Arbeitsteilung, die Streitkräften weitgehende Autonomie bei der Missionsplanung und -ausführung zugestehen würde, nicht zielführend. Jede Entscheidung konnte im nuklearen, bipolaren Zeitalter gravierende Konsequenzen haben. Streitkräfte würden nicht eingesetzt, um einen Gegner völlig zu unterwerfen, sondern um politische Ziele

24 Zu seiner Definition von Profession, der Entwicklung der militärischen Profession im Westen und dem militärischen Denken vgl. Huntington, *The Soldier and the State* 7-18; 19-58; 59-79. Zur Professionalisierung der US-Streitkräfte und zur Entwicklung der zivil-militärischen Beziehungen in den USA bis 1940 vgl. ebd. 143-312.

25 Huntington, *The Soldier and the State* 7.

26 Huntington postuliert die möglichst strikte Trennung, erkennt aber an, dass die Aufgabenbereiche zu einem gewissen Grad notwendigerweise überlappen. Vgl. dazu Huntington, *The Soldier and the State* 70-73.

27 Huntington, *The Soldier and the State* 83. Grundsätzlich dazu vgl. ebd. 80-97.

mit begrenzten Mitteln zu erreichen. Die Politik könne operative Fragen des Militäreinsatzes daher nicht delegieren. Gleichzeitig reiche es für Militärs nicht aus, nur rein militärisch zu denken. Sie müssten für politische Zwänge und Konsequenzen sensibilisiert werden und bräuchten ein neues Selbstverständnis. Von Kriegern mit einem absoluten Kriegsverständnis müssten sie sich zu einer „Gendarmerie“ entwickeln: „The military establishment becomes a constabulary force when it is continuously prepared to act, committed to the minimum use of force, and seeks viable international relations, rather than victory [...]“.²⁸ Sicherheitspolitisch nötig sei somit die „Zivilisierung“ des Militärs.

Janowitz befürchtete, dass die Vermischung von Krieg und Frieden und die Überschneidung zwischen zivilem und militärischem Aufgabenbereich das Prinzip der zivilen Kontrolle schwächen könnten. Er ging davon aus, dass das Militär nicht zu einer autonomen Organisation werden dürfe, sondern den Werten und Idealen der Gesellschaft entsprechen müsse. Entfremdeten sich die Streitkräfte von der Gesellschaft, wären sie dieser weniger verpflichtet. Janowitz setzte Huntingtons „separatism“ eine „fusionist perspective“ entgegen: Politik und Militär teilen sich Verantwortung. Die Streitkräfte dürften nicht von der Gesellschaft isoliert sein, sie sollten stattdessen ein Spiegel der Gesellschaft sein. Nur so würden sie zur sicherheitspolitisch notwendigen „constabulary force“, während gleichzeitig das Konfliktpotential verringert und die zivile Kontrolle gesichert würde.²⁹

Die Modelle von Huntington und Janowitz unterscheiden sich fundamental:

„Huntington advocates an autonomous, politically neutral military profession which is isolated from the larger society, and concerned only with the efficient achievement of victory without regard to nonmilitary considerations. Janowitz proposes a politically sensitive military profession which is integrated with the society and concerned with the measured use of force to achieve viable international relations.“³⁰

Trotzdem bietet, wie Peter Feaver feststellt, Janowitz in der Frage, wie die Politik das Militär kontrolliert, keine Alternative zu Huntington.³¹ Für beide garantiert das professionelle Ethos, also die militärische Selbstbeschränkung, die zivile Kontrolle. Je nachdem, wem man glauben mag, wird das professionelle Ethos durch die Isolation des Militärs von der Gesellschaft und eine strikte Aufgabentrennung zwischen Militär und Politik (Huntington) oder durch die umfassende Integration des Militärs in die Gesellschaft (Janowitz) gewährleistet.

28 Janowitz, *The Professional Soldier* 418.

29 Zu Janowitzs Modell vgl. kurz auch Gibson, *Securing the State* 73-76; Born, „Demokratische Kontrolle von Streitkräften und Sicherheitspolitik“ 132; Feaver, „The Civil-Military Problematic“.

30 Larson, Arthur D. „Military Professionalism and Civil Control: A Comparative Analysis of Two Interpretations“. *Journal of Political and Military Sociology* 2.1 (Spring 1974): 57-72; 60.

31 Vgl. Feaver, *Armed Servants* 2: „[...] [O]n the crucial question of how civilian institutions control military institutions on a day-to-day basis the Janowitzian school does not represent a significant alternative to Huntington [...]“.

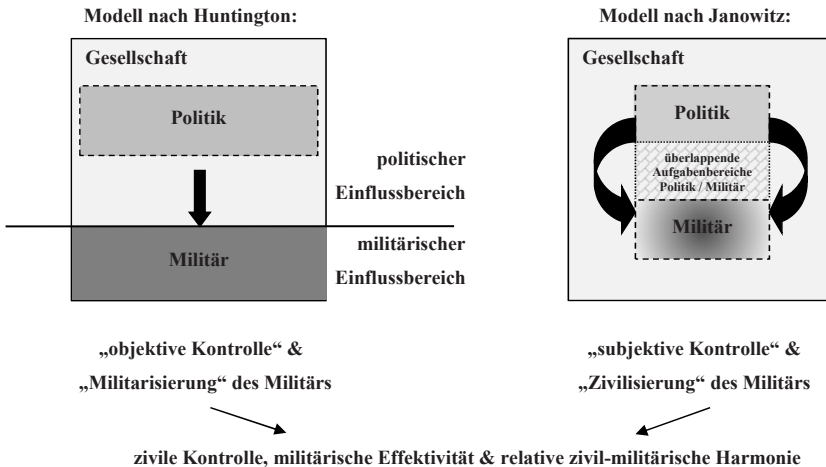


Abb. 2: Schematische Darstellung der Modelle von Huntington und Janowitz
Quelle: eigene Darstellung (angelehnt an die skizzierten Kernaussagen)

Die Frage, was militärische Effektivität garantiert, beantworten sie unterschiedlicher. Huntington nimmt an, dass professionelle Streitkräfte angemessen auf internationale Herausforderungen reagieren, solange ihnen Autonomie zugestanden wird. Militärs würden ihre Aufgaben kompetent bewältigen und besäßen als Experten größeren Sachverstand als zivile Eliten. Janowitz hingegen bietet ein kontextabhängiges Effektivitätsverständnis. Das Militär kann nur dann ein nützliches politisches Instrument sein, wenn das organisatorische Selbstverständnis mit den praktischen Anforderungen übereinstimmt.³² Nach Janowitzs Diagnose mangelte es in den USA der 1960er Jahre an dieser Kongruenz: Das absolute Kriegsverständnis, das er der Mehrzahl der Generäle attestierte, passte nicht zum politischen Rahmen der Bipolarität.³³ Dass Organisationen ihre Aufgaben nicht immer optimal bewältigten, vertiefte die Organisationsforschung auch jenseits der Militärsoziologie.

Diese Arbeit beschäftigt sich mit den Ursachen für zivil-militärischen Konflikt. Nach Huntingtons und Janowitzs Annahmen dürfte das Verhältnis immer wieder konfliktreich sein. Allgemein führt Huntington dies auf das Aufeinanderprallen von kulturell bedingtem zivilen Liberalismus und funktional bedingtem militärischen Realismus zurück, während Janowitz Entfremdungstendenzen als Grundproblem

32 Vgl. dazu knapp Nielsen, Suzanne C. „Civil-Military Relations Theory and Military Effectiveness“, *Public Administration and Management* 10.2 (2005): 61-84; 67-68.

33 Janowitz unterteilte die Militärs in diesem Zusammenhang in „absolutists“ und „pragmatists“ und befasste sich in seiner Schrift mit der Logik des Kriegs, dem Erfordernis begrenzter Kriegsführung und der politischen Dimension der Kriegsführung. Vgl. dazu Janowitz, *The Professional Soldier* 257-79; 303-21; 322-44.

identifiziert. Diese Kernaussagen lassen sich ausdifferenzieren. Beide verdeutlichen, dass die zivil-militärischen Beziehungen eine relationale und eine funktionale Dimension haben.³⁴ Die relationale Dimension erfasst das Verhältnis zwischen Militär und Politik bzw. Gesellschaft, die Art der Arbeitsteilung und den Interaktionsstil (Verhältnisdimension).³⁵ Die funktionale Dimension umfasst den Umgang mit den sicherheitspolitischen Herausforderungen, die es zu bewältigen gilt (Einsatzdimension). Daraus lassen sich zwei mögliche Konfliktdimensionen ableiten: relationale und funktionale Konflikte. Als relational können Konflikte gelten, die durch ein „unangemessenes“ Verhalten der militärischen oder der zivilen Seite ausgelöst werden. Als funktional lassen sich Konflikte bezeichnen, die durch ein „falsches“ Verständnis vom Einsatz der Streitkräfte bedingt werden.

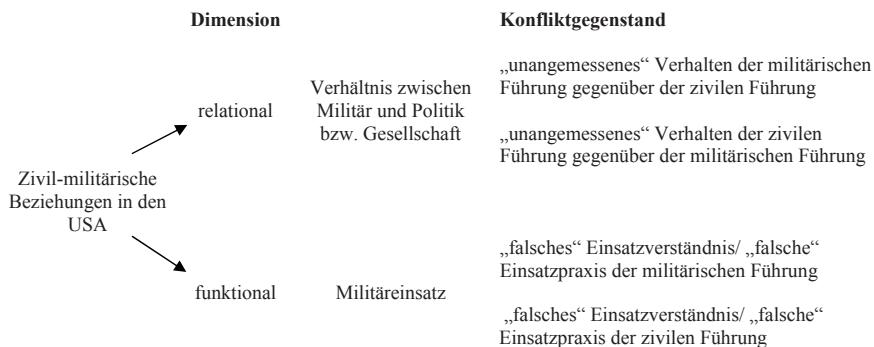


Abb. 3: Relationale und funktionale Dimension der zivil-militärischen Beziehungen
Quelle: eigene Darstellung (angelehnt an die skizzierten Überlegungen)

34 Die Terminologie „funktional“ und „relational“ nutzt auch Feaver, wenngleich in einem etwas anderen Kontext. Er skizziert die funktionalen und relationalen Erwartungen der zivilen Führung: „[...] [C]ivilians want protection from external enemies and civilians want to remain in political control over their destiny. [...] The first goal may be called *functional*, the second may be termed *relational* [...]“ Feaver, „Crisis as Shirking“ 409. Kursivsetzung im Original.

35 Die Verhältnisdimension kann wiederum unterteilt werden in die soziale und die politische Verhältnisdimension (Verhältnis Gesellschaft - Streitkräfte vs. Politik - Streitkräfte). Während bei der sozialen Verhältnisdimension die Kernfrage lautet, wie „anders“ das Militär in seinen Werten, Einstellungen und Traditionen sein darf (Problem der „uniqueness“), stehen bei der politischen Verhältnisdimension die ideale Arbeitsteilung und der richtige Einflussgrad zwischen Politik und Militär im Mittelpunkt (Problem der Autonomie). Differenzierung nach Dandeker, Christopher. „The Military in Democratic Societies: New Times and New Patterns of Civil-Military Relations“. *Military and Society in 21st Century Europe: A Comparative Analysis*. Ed. Jürgen Kuhlmann und Jean Callaghan. Münster/Hamburg/London: LIT Verlag, 2000. 27-43; 29. Generell zum Problem der militärischen „Uniqueness“ vgl. Boëne, Bernard. „How ‘Unique’ Should the Military Be? A Review of Representative Literature & Outline of a Synthetic Formulation“. *European Journal of Sociology* 31.1 (June 1990): 3-59.

Allerdings unterscheiden sich die Modelle in der Definition dessen, was richtig und falsch ist. Während Huntington den Streitkräften bei operativen Fragen viel Autonomie zugesteht und die Intervention der politischen Führung weitgehend ablehnt, fordert er im Gegenzug die Nichteinmischung des Militärs in der Entscheidungsfindung. Relationaler Konflikt entstünde demnach, wenn die Arbeitsteilung verletzt wird. Janowitz geht von einem unvermeidlichen Maß an relationalem Konflikt aus, da Streitkräfte notwendigerweise am Entscheidungsprozess beteiligt sind und sich die zivile Führung zwangsläufig mit operativen oder gar taktischen Fragen beschäftigen muss. Je distinkter Gesellschaft/Politik und Militär sind, desto problematischer dürfte sich die Interaktion gestalten. Funktionaler Konflikt entsteht nach Huntington, wenn die Politik versucht, die Streitkräfte zu zivilisieren, wenn sie ihnen unmilitärische Aufgaben überträgt oder nicht genügend Ressourcen bietet. Der amerikanische Liberalismus lasse befürchten, dass immer wieder Versuche zur „transmutation“ oder „extirpation“ der Streitkräfte unternommen würden. In funktionaler Hinsicht geht Huntington also davon aus, dass vor allem die Gesellschaft und die Politik erfolgreicher Sicherheitspolitik im Weg stehen. Für Janowitz eröffnet sich dagegen Raum für funktionalen Konflikt, wenn sich das Selbstverständnis des Militärs (z.B. absolutes Kriegsverständnis; Krieg endet mit Sieg oder Niederlage) nicht mit den politischen Anforderungen deckt (z.B. Notwendigkeit begrenzter Kriegsführung; Krieg endet mit akzeptablem Ergebnis). Während Huntington in funktionaler Hinsicht eine Anpassung der Gesellschaft und der Politik an das militärische Denken fordert, plädiert Janowitz für eine Anpassung des militärischen Denkens an das zivile.

Beide Darstellungen haben Schwachstellen. Huntingtons Interpretation der US-Militärgeschichte und seine idealtypische Differenzierung zwischen zivilem Liberalismus und militärischem Realismus wurden hinterfragt.³⁶ Auch dass es keine strikte zivil-militärische Arbeitsteilung gibt³⁷ und die Professionalisierung von Streitkräften nicht automatisch zur politischen Neutralisierung führen muss, mahnte die Literatur an.³⁸ Die weitere Forschung betrachtete den Professionalismusbegriff differenziert³⁹ und beleuchtete den Nexus zwischen politischen Kulturen und zivil-militärischen Beziehungen sowie die Durchsetzungsfähigkeit ziviler Institutionen relativ zu militä-

36 Vgl. Skelton, William B. „Samuel P. Huntington and the Roots of the American Military Tradition“. *The Journal of Military History* 60.2 (April 1996): 325-38; Gates, John M. „The Alleged Isolation of US Army Officers in the late 19th Century“. *Parameters* X (September 1980): 32-45.

37 Im Prozess der strategischen Entscheidungsfindung interagieren die politische und die militärische Führung, Christopher Gibson spricht daher von der Entscheidungsfindung im „zivil-militärischen Nexus“. Vgl. Gibson, *Securing the State: Reforming the National Security Decisionmaking Process at the Civil-Military Nexus*.

38 Finer moniert, dass gerade die Professionalisierung des Militärs, also die Zunahme der organisatorischen Sophistikation, die politische Einflussnahme erleichtert – erst die Akzeptanz der zivilen Suprematie verfestigte die zivile Kontrolle. Vgl. Finer, *The Man on Horseback* 22-26.

39 Einen Kurzüberblick zur Weiterentwicklung des Professionalismusbegriffs bieten Croissant und Kühn, *Militär und zivile Politik* 29-36.

rischen Institutionen.⁴⁰ Janowitzs Annahme, dass nur eine umfassende gesellschaftliche Integration des Militärs demokratische Werte und Prozesse erhalte, scheint ebenfalls vereinfacht – zumal eine echte Integration in einer Zeit ohne Massenmobilisierung unmöglich ist.⁴¹ Umstritten ist zudem, was nun den sicherheitspolitischen Erfolg sichert. Huntington nimmt an, dass militärische Autonomie Erfolg produziere. Er unterstellt Streitkräften damit Effektivität, solange sie autonom ihre Expertise ausbilden und anwenden können. Dabei vernachlässigt er, dass die militärische Effektivität im Einsatz von Kontextfaktoren abhängt, wie den Organisationsstrukturen, den Ausbildungsinhalten und den übertragenen Aufgaben.⁴² Außerdem erscheint Krieg dann nicht als ein Mittel der Politik, sondern als ein von der Politik losgelöster Bereich. Praktisch ist das kaum haltbar: Schließlich können nur gewählte Volksvertreter entscheiden, welche Mittel im Krieg akzeptabel sind. Janowitzs Verweis auf die nötige Kongruenz von militärischem Einsatzverständnis und den politischen Einsatzerfordernissen identifiziert die Schwachstelle in Huntingtons Modell. Ob die Integration des Militärs in die Gesellschaft das Problem löst, kann aber nicht verallgemeinert werden. Dass Gesellschaft und Politik angemessen auf internationale Zwänge reagierten, während es den Militärs unmöglich sei, wäre schließlich eine ebenso verkürzte Folgerung.

2.1.2 Analytische Ansätze zur Erklärung der zivil-militärischen Interaktion

Etliche Stimmen forderten in den 1990er Jahren neue theoretische Zugänge zu den (konfliktreichen) zivil-militärischen Beziehungen stabiler Demokratien.⁴³ Huntington und Janowitz analysierten die zivil-militärischen Beziehungen und zeigten, wie aus ihrer Sicht das Spannungsverhältnis zwischen ziviler Kontrolle und militärischer Effektivität aufgelöst werden kann. Wie die Interaktion tatsächlich „funktioniert“, verdiente noch mehr Aufmerksamkeit. Die vier in dem Kontext wichtigsten Ansätze werden nun skizziert und die Fruchtbarkeit der Theoriedebatte evaluiert.

Der Politikwissenschaftler Michael Desch entwickelte eine strukturelle Theorie der zivil-militärischen Beziehungen, gemäß der die interne und externe Bedrohungslage die zivil-militärische Interaktion präge (Bedrohungen im Staat/Bedrohung durch externe Gegner).⁴⁴ Als abhängige Variable nennt Desch die Funktionsfähigkeit der zivilen Kontrolle: Die zivil-militärischen Beziehungen seien schlecht und die zivile Kontrolle defizitär, wenn sich im Entscheidungsprozess regelmäßige militärische

40 Vgl. exemplarisch Finer, *The Man on Horseback*; Luckham, A. R. „A Comparative Typology of Civil-Military Relations“. *Government and Opposition* 6.1 (January 1971): 5-35.

41 Vgl. Burk, „Theories of Democratic Civil-Military Relations“ 13-14.

42 Vgl. Nielsen, „Civil-Military Relations Theory and Military Effectiveness“ 64-66.

43 Es gab Forderungen nach neuen normativen und neuen analytischen Ansätzen. Zur ersten Kategorie vgl. z.B. Gibson, *Securing the State*; zur zweiten Kategorie vgl. z.B. Feaver, „The Civil-Military Problematic“.

44 Vgl. Desch, „Soldiers, States, and Structures“; Desch, *Civilian Control of the Military*.

Präferenzen gegen zivile durchsetzten. Ob dies zu erwarten ist, hänge von der Bedrohungskonfiguration (intern/extern – hoch/niedrig) ab.⁴⁵

		External threats	
		High	Low
Internal threats	High	Poor	Worst
	Low	Good	Mixed

Abb. 4: Zustand der zivilen Kontrolle in verschiedenen Bedrohungslagen nach Desch
Quelle: Abbildung geringfügig verändert übernommen von Michael Desch⁴⁶

Nach Desch wären bei hoher externer und geringer interner Bedrohung gute zivil-militärische Beziehungen zu erwarten. Eine externe Bedrohung würde zur Wahl einer durchsetzungsstarken zivilen Führungsmannschaft und zu einem breiten politischen Konsens führen. Außerdem würden bei einer Bedrohung der nationalen Sicherheit die Streitkräfte nach Huntingtonscher Empfehlung objektiv kontrolliert, wodurch das Militär nicht an politischer Einflussnahme interessiert wäre. Den Streitkräften würden Autonomie und genügend Ressourcen zugestanden. Meinungsverschiedenheiten zwischen der zivilen und der militärischen Führung wären unwahrscheinlich und alle Aufmerksamkeit wäre nach außen gerichtet. Während des Kalten Kriegs waren gemäß Desch die zivil-militärischen Beziehungen in den USA (und in diesem Sinne die zivile Kontrolle der Streitkräfte) besonders gut.⁴⁷ Er widerspricht damit der verbreiteten Meinung, dass sich bei hoher externer Bedrohung das innerstaatliche Machtgefüge zu Gunsten des Militärs verschiebe.⁴⁸ Bei fehlender externer und vorhandener interner Bedrohung sei hingegen die zivile Kontrolle in Gefahr.⁴⁹ Die beiden anderen Konstellationen produzierten unbestimmte Erwartungen:

45 Er stellt dabei keine direkte Kausalkette her, sondern führt intervenierende Variablen ein, die die Bedrohungslagen in Interaktionsmuster übersetzen würden. Vgl. Desch, *Civilian Control of the Military* 11: „Factors relating to individual leaders, military organizations, state structures, and societies undoubtedly influence the ability of civilians to control their militaries. The question is, what in turn affects these intervening variables? This book provides a theory of civilian control of the military that considers the role of individual, military, state, and societal variables as they respond to domestic and international threats.“

46 Desch, *Civilian Control of the Military* 14. Abbildung nachgestellt mit geringfügigen Veränderungen (Layoutanpassung; ohne Quadrantennummerierung aus dem Original).

47 Skizziert nach Desch, *Civilian Control of the Military* 16. Erwartungen für die anderen drei Bedrohungskonstellationen werden ebenfalls auf S. 16 präsentiert.

48 Vgl. dazu Lasswell, „The Garrison State“; Desch, *Civilian Control of the Military* 1-2.

49 Angesichts der fehlenden externen Bedrohung kämen Politiker mit wenig sicherheitspolitischer Expertise an die Macht. Außerdem gewährleiste nur eine externe Bedrohung außenpolitischen Konsens in der Politik. Wenn in der Politik diverse Ziele und Prioritäten konkurrieren, könne den politischen Interessen des Militärs schlecht Einhalt geboten werden. Das Militär orientiere sich wiederum in dieser Bedrohungskonfiguration nach innen und mische sich in die Politik

„A state facing low internal and external threats may have a civilian leadership without knowledge, experience, or interest in military affairs. Civilian policy-makers may abandon objective control. Civilian institutions may not be very cohesive. Factionalism can also emerge within the military institution, and the military's orientation may be uncertain. The lack of clear threats may reduce the military's cohesiveness, making it less capable of concerted collective action. Civilian and military ideas may not remain in harmony.“⁵⁰

Reibereien und eine Verschlechterung der zivilen Kontrolle seien wahrscheinlich.

Dass die interne und externe Bedrohungslage die zivil-militärischen Beziehungen beeinflussen, überzeugt. Allerdings laden die von Desch postulierten Kausalbeziehungen zu Widerspruch ein. Kann generalisiert werden, dass bei einer Bedrohung des Staats von außen erfahrene Politiker gewählt würden, die automatisch das Militär besser kontrollieren können als unerfahrene Politiker, die bei einer niedrigen Bedrohungslage höchstwahrscheinlich ins Amt kämen? Warum sollten sich Streitkräfte nach innen orientieren, wenn eine externe Bedrohung fehlt? Warum sollte eine Bedrohung der nationalen Sicherheit automatisch eine Ideen- und Interessenkongruenz in der Politik und zwischen Politik und Militär bedingen? Desch formuliert auf der Basis von Annahmen und Wahrscheinlichkeitsüberlegungen weitreichende, empirisch zweifelhafte Zusammenhänge.⁵¹ Dazu kommt die Sparsamkeit des Modells. Desch nennt zwei Variablen, die den Zustand der zivil-militärischen Beziehungen bestimmten: den Grad interner und externer Bedrohung. Als „interne Bedrohung“ gelten dabei so unterschiedliche Dinge wie Budgetkürzungen, Gefahren für den Organisationserhalt oder Aufstände. Gemäß der strukturellen Logik müssten all diese Anreize vergleichbare Effekte produzieren. Die intervenierenden Variablen federn in der dargelegten Form das Problem nicht ab. Desch geht von der Vergleichbarkeit von Staaten aus, unabhängig vom politischen System, dem militärischen Professionalismus und anderen Kontextfaktoren. Der Verknüpfung von Bedrohungslagen und der zivilen Kontrolle fehlen so essentielle Zwischenschritte.⁵² Empirisch erweist sich der Ansatz damit als recht grobmaschig. Desch folgert, dass im Kalten Krieg, also in einer Situation hoher externer und geringer interner Bedrohung, das Verhältnis zwischen Militär und Politik in den USA problemlos gewesen sei, während danach der Wegfall der externen Bedrohung die zivile Kontrolle geschwächt habe. Historiker bemängeln zu Recht, dass das Bild so nicht richtig ist.⁵³ Dass Bedrohungslagen auf

ein. Zudem seien die subjektive Kontrolle der Streitkräfte und weit divergierende Präferenzen zu erwarten.

50 Desch, *Civilian Control of the Military* 16. In diesen Fällen misst Desch den innerstaatlichen Variablen (z.B. der militärischen Doktrin) größere Bedeutung bei; vgl. dazu ebd. 17-19.

51 Für eine Kritik von Deschs strukturellem Ansatz vgl. Feaver, *Armed Servants* 219-25. Feaver bemängelt wie diese Arbeit dessen theoretische Lücken und „Hilfsüberlegungen“.

52 Zur Variable „internal threat“ vgl. kurz Desch, *Civilian Control of the Military* 12-13.

53 Es gab auch während des Kalten Kriegs heftige zivil-militärische Zerwürfnisse, die von Deschs theoretischem Modell nicht erfasst werden. Nach Deschs Logik hätte außerdem der Krieg gegen den Terror zu neuer Stabilität führen müssen, was offensichtlich nicht zutraf. Vgl. exemp-

die zivil-militärische Interaktion wirken, ist unbestritten. Dass strukturelle Veränderungen Anpassungsprozesse erzwingen und Ungewissheit über künftige Missionen Probleme bereitet, überzeugt.⁵⁴ Doch Deschs Modell vereinfacht zu stark.

Der Politikwissenschaftler Peter Feaver entwickelte die sogenannte *Agency Theory* als Alternative.⁵⁵ Ihn interessiert, wie die zivile Führung das Militär kontrolliert und ob die Zivilisten in der Interaktion das bekommen, was sie wollen. Das Verhältnis zwischen Politik und Militär in der Demokratie entspreche einem hierarchischen Prinzipal-Agent-Verhältnis. Die politische Führung ist der Prinzipal, die rechtmäßige Autorität, die dem untergeordneten Agenten „Militär“ Aufgaben überträgt. „Regardless of how superior the military view of a situation may be, the civilian view trumps it. Civilians should get what they ask for, even if it is not what they really want. In other words, civilians have a right to be wrong“, konstatiert Feaver.⁵⁶ Durch die Aufgabenübertragung entsteht aber ein Delegationsproblem. Selbst wenn die zivile Führung bekommen sollte, was sie will, ist nicht auszuschließen, dass der Agent nicht das tut, was er soll. Nach der Grundannahme des rationalen Akteurs ist sogar zu erwarten, dass sich der Agent den Vorgaben entzieht, solange sein Fehlverhalten nicht bemerkt bzw. nicht bestraft wird.⁵⁷ Praktisch bedeutet das laut Feaver: „In short, the military has the ability and sometimes also the incentive to respond strategically to civilian delegation and control decisions—in the jargon of principal-agency, to shirk rather than to work.“⁵⁸ Dabei gilt: „Working is doing things the way civilians want, and shirking is doing things the way those in the military want.“⁵⁹ Das Kernproblem der zivil-militärischen Beziehungen sei demnach die mangelnde militärische Befolgung ziviler Vorgaben.

Das Verhalten von Prinzipal und Agent leite eine rationale Kosten-Nutzen-Kalkulation. Der Prinzipal muss entscheiden, wie er den Agenten kontrolliert (in-

larisch die historische Aufarbeitung von Fallbeispielen in Herspring, *The Pentagon and the Presidency*; Stevenson, *Warriors and Politicians*.

54 Diesen Gedanken führt Desch z.B. aus in Desch, Michael C. „Threat Environments and Military Missions“. *Civil-Military Relations and Democracy*. Ed. Larry Diamond und Marc F. Plattner. Baltimore/London: The Johns Hopkins UP, 1996. 12-29.

55 Vgl. Feaver, *Armed Servants*. Die Grundzüge der *Agency Theory* entstammen der Prinzipal-Agent-Forschung der Wirtschaftswissenschaft, die sich basierend auf rationalistischen Annahmen mit Aufgabendelegation und Kontroll- und Sanktionsmechanismen in hierarchischen Beziehungen befasst. Der klassische Gegenstand ist das Verhältnis zwischen Arbeitgeber und Arbeitnehmer. Die Prinzipal-Agent-Problematik wird auch im Rahmen des „Governmental Politics“-Modells der Außenpolitikanalyse thematisiert in Allison und Zelikow, *Essence of Decision* 255-324, besonders 271-75.

56 Feaver, *Armed Servants* 6.

57 Für eine Zusammenfassung der *Agency Theory* vgl. Feaver, *Armed Servants* 54-95; das theoretische Modell entwickelt er ausführlich in ebd. 96-117.

58 Feaver, *Armed Servants* 57. Die Terminologie „work“ und „shirk“ entstammt der einschlägigen Prinzipal-Agent-Literatur. Es handelt sich um Fachbegriffe.

59 Feaver, *Armed Servants* 60.

trusiv/delegativ) und ob bzw. wie er Fehlverhalten bestraft.⁶⁰ Zur Bemessung der politischen Kontrollpraxis untersucht Feaver etwa die Zahl der zivilen Mitarbeiter im Büro des Verteidigungsministers, wie zügig politische Beamte ihre Posten antreten, wie viele Auskünfte eingefordert werden, wie viele militärische Mitarbeiter demgegenüber im Joint Staff vertreten sind und Ähnliches.⁶¹ Die Sanktionsfähigkeit des Prinzipals bemisst er daran, wie politisch kostspielig Strafen sind. Wenn der Präsident und der Kongress unterschiedliche Positionen vertreten, der Präsident wenig sicherheitspolitische Glaubwürdigkeit besitzt oder Generäle sehr beliebt sind, dürften Sanktionen schwierig, militärisches Fehlverhalten („shirking“) einfach sein.⁶² Der Agent muss sich selbst zwischen den Optionen „work“ und „shirk“ entscheiden. Je lohnender die Missachtung ziviler Vorgaben ist, desto wahrscheinlicher sei „shirking“ – das Militär folge eigenen Präferenzen und manipulierte den Entscheidungsprozess.⁶³ Lohnend sei „shirking“, wenn die Präferenzen weit divergieren und keine Strafen drohen. Die Motivation des Agenten setzt Feaver als gegeben voraus: „By assumption we know that Mil [the Military] prefers shirking to working [...]. Thus Mil will work only if the punishment is great enough to reduce the net gain of shirking below that of working.“⁶⁴ Am konfliktreichsten sei das Verhältnis, wenn die Politik „intrusiv kontrolliert“ und das Militär zivile Vorgaben nicht erfüllt.⁶⁵

Die *Agency Theory* gilt derzeit als der überzeugendste Ansatz zur Erklärung der zivil-militärischen Beziehungen, und zweifellos hat Feaver die Forschung vorange-

60 Wie Kontrolle ausgeübt wird, hängt für Feaver davon ab, was die zivilen Entscheidungsträger vom Agenten erwarten („working“/„shirking“) und wie gewinnbringend die Beschäftigung mit Militärangelegenheiten ist.

61 Eine knappe Kritik an Feavers Quantifizierung und den daraus gezogenen Schlüssen bietet Bacevich, „Absent History“ 452. Feaver wies Bacevichs Kritik zurück in Feaver, Peter D. „Modeling Civil-Military Relations: A Reply to Burk and Bacevich“. *Armed Forces & Society* 24.4 (Summer 1998): 595-602.

62 Für eine Zusammenfassung der Kontrollmechanismen und Sanktionsmöglichkeiten vgl. die Tabellen in Feaver, *Armed Servants* 86; 94.

63 Militärisches „shirking“ finde in den USA in der Regel folgendermaßen statt: „[...] (1) efforts to determine the outcome of a policy calculus by giving inflated estimates of what a military operation would cost; (2) efforts to determine the outcome of a policy calculus with ‘end runs,’ unauthorized public protest, leaks, or appeals to other political actors; (3) efforts to undermine a policy through bureaucratic foot-dragging and ‘slow rolling’ so that the undesired policy will never be implemented.“ Feaver, *Armed Servants* 68.

64 Feaver, *Armed Servants* 107. Das professionelle Ethos mit seinen Verhaltensstandards erwähnt Feaver, misst ihm aber praktisch kaum Bedeutung bei. Das Streben nach Ehre und Respekt könne bedingen, dass Militärs trotz gegenteiliger Anreize auf „shirking“ verzichten, weil es das normativ richtige Verhalten sei. Mit den sonstigen Grundannahmen ist dies aber kaum zu vereinbaren; der Aspekt bleibt in der Diskussion der *Agency Theory* auch weitgehend unberücksichtigt. General (ret.) Richard Myers widersprach Feavers Grundannahme mit Nachdruck. Vgl. Myers, Richard B. Interview mit Gerlinde Groitl. Washington, DC. 12.8.2010.

65 Zivil-militärische Konflikte entstehen laut Feaver somit durch „Präferenzunterschiede, intrusive zivile Kontrolle, militärisches ‚shirking‘ und fehlende ‚shirking‘-Sanktionen.“ Zitiert gemäß einem Gespräch zwischen Hersping und Feaver nach Hersping, *The Pentagon and the Presidency* 11. Eigene Übersetzung. Vgl. dazu auch Feaver, „Crisis as Shirking“.

bracht.⁶⁶ Dass „intrusive Kontrolle“ zu Unmut beim Militär und „shirking“ zu Unzufriedenheit der Politik führt, überzeugt. Trotzdem missinterpretiert das Modell in der vorliegenden Form die Interaktion und bedient sich falscher Grundannahmen. Feaver geht von einem Prinzipal und einem Agenten aus. In den USA sind jedoch mit Exekutive und Kongress zwei Prinzipale für die Streitkräfte zuständig, die ebenfalls kein homogener Akteur sind. Feaver wertet Meinungsverschiedenheiten zwischen Präsident und Kongress als Verschlechterung der zivilen Sanktionsmöglichkeit, wodurch militärisches „shirking“ und eine Erosion ziviler Kontrolle wahrscheinlich werde. Damit setzt er exekutive Kontrolle fälschlicherweise mit ziviler Kontrolle gleich.⁶⁷ Für die Exekutive mag „shirking“ vorliegen, wenn Militärs der Regierungsposition widersprechen, aus Sicht des Kongresses oder der Öffentlichkeit nicht.⁶⁸ Außerdem beschränkt sich Feaver auf die relationale Seite der zivil-militärischen Interaktion: Wie kontrolliert und sanktioniert die Politik, wie folgt das Militär, lauten die relevanten Fragen. Zivil-militärischer Konflikt ist für ihn Konflikt darüber, wie zivile Kontrolle ausgeübt wird.⁶⁹ Die inhaltliche Konfliktsubstanz sowie deren Ursachen bleiben hier außen vor; Organisationsstrukturen und -logiken, Wahrnehmungs- und Interpretationsmuster fallen durch die Maschen des theoretischen Netzes.⁷⁰ Die funktionale Dimension blendet er weitgehend aus. Welche Missionen sich aus dem internationalen System ergeben, welche Fähigkeiten Politik und Militär besitzen, welche Vorstellungen vom Einsatz militärischer Gewalt ihr Denken und Handeln leiten, ist

66 Vgl. Burk, James. „Book Review: Armed Servants: Agency, Oversight, and Civil-Military Relations“. *Armed Forces & Society* 30.3 (Spring 2004): 485-88; Shields, Patricia M. „Civil-Military Relations: Changing Frontiers“. *Public Administration Review* 66.6 (November/December 2006): 924-28; Croissant und Kühn, *Militär und zivile Politik* 48-50.

67 Feaver hält seine Vereinfachung für sinnvoll und problemlos. Vgl. Feaver, „Modeling Civil-Military Relations“. Wie wichtig die Differenzierung zwischen Exekutive und Legislative für das Verständnis der zivil-militärischen Interaktion ist, betonen z.B. Burk, „The Logic of Crisis and Civil-Military Relations Theory“ 459; 461; Herspring, *The Pentagon and the Presidency* 18-19; Stevenson, *Warriors and Politicians*; Avant, Deborah D. *Political Institutions and Military Change: Lessons from Peripheral Wars*. Ithaca/London: Cornell UP, 1994.

68 Vgl. für eine alternative Schwerpunktsetzung (Führungsfähigkeit geteilter Prinzipale statt ihrer Sanktionsfähigkeit) Avant, „Are the Reluctant Warriors Out of Control?“. In der Prinzipal-Agent-Literatur werden mittlerweile die „Prinzipspluralität“ und deren Effekte diskutiert. Eigenarten komplexer, mitunter gar internationaler Prinzipal-Agent-Systeme thematisieren z.B. Sowers, Thomas S. „Beyond the Soldier and the State: Contemporary Operations and Variance in Principal-Agent Relationships“. *Armed Forces & Society* 31.3 (Spring 2005): 385-409; Auerswald, David, Stephen Saideman und Michael J. Tierney. „How to Kill a Military Career: Problems of Delegation in Multilateral and Unilateral Interventions“. Paper prepared for the American Political Science Association's Annual Meeting, Philadelphia, PA, 31.8.-3.9.2006. Abgerufen über Political Science Complete.

69 Vgl. Feaver, „Civil-Military Conflict and the Use of Force“ 113.

70 Zur Bedeutung von Organisationskulturen bei der Präferenz- und Politikformulierung vgl. exemplarisch Legro, Jeffrey W. „Culture and Preferences in the International Cooperation Two-Step“. *American Political Science Review* 90.1 (March 1996): 118-37. Die rationalistische Tradition zeichnet wiederum jeden Akteur – ob Individuum, Organisation oder Staat – als „homo oeconomicus“, der exogen gegebene Interessen zweckrational verfolgt.

bei Feaver nur „Hintergrundrauschen“.⁷¹ Die Einwände diskreditieren nicht das Prinzipal-Agent-Modell, zeigen aber, wie wichtig eine Kontextualisierung ist.

Rebecca Schiff und Douglas Bland setzen hier an und schlagen eine kulturkontextuelle Erklärung der zivil-militärischen Beziehungen vor.⁷² Während andere Modelle von einer Vergleichbarkeit aller Staaten ausgehen,⁷³ betonen Schiff und Bland deren Einzigartigkeit.⁷⁴ Schiff entwickelte aus diesem Grund die sogenannte Konkordanztheorie: „Unlike separation theory in its latest form [Huntington und Feaver], concordance theory takes culture seriously.“⁷⁵ Huntington erklärte eine strikte Trennung von Politik, Militär und Gesellschaft zur gemeingültigen Bedingung für stabile zivil-militärische Beziehungen. Schiff widerspricht und misst dem kulturellen und gesellschaftlichen Kontext Bedeutung bei.⁷⁶ Die Art von zivil-militärischer Aufgabenteilung, die in einem Land funktioniert, mag anderswo inakzeptabel sein. In jedem Fall seien Interaktionsmodi historisch gewachsen und kulturell geprägt. Gemäß der Konkordanztheorie wird die zivile Kontrolle durch einen partnerschaftlichen Konsens zwischen politischen Eliten, Militär und Gesellschaft in vier Analysekatégorien gewährleistet: bei der sozialen Zusammensetzung des Offizierskorps, der Gestaltung des sicherheitspolitischen Entscheidungsprozesses, den Rekrutierungsmethoden und dem militärischen Stil. Fehlt der Konsens in den genannten Bereichen, sei Konflikt und im Extremfall die innerstaatliche Intervention des Militärs zu erwarten.⁷⁷

Douglas Bland vertritt eine ähnlich kontextorientierte Position, ist bei seinen Grundannahmen aber weniger spezifisch. Bland stützt sich auf die Regimeforschung in der Internationalen Politik und interpretiert die zivil-militärischen Beziehungen als gewachsenes Regime, das durch Prinzipien, Normen, Regeln und Verfahren struktu-

71 Feaver erkennt allerdings an, dass das Ende des Kalten Kriegs die Anreize für „intrusive Kontrolle“ und militärisches „shirking“ verändert hat. Vgl. Feaver, „Crisis as Shirking“.

72 Vgl. Schiff, Rebecca L. „Civil-Military Relations Reconsidered: A Theory of Concordance“. *Armed Forces & Society* 22.1 (Fall 1995): 7-24; Schiff, *The Military and Domestic Politics*; Bland, Douglas L. „A Unified Theory of Civil-Military Relations“. *Armed Forces & Society* 26.1 (Fall 1999): 7-26; Bland, Douglas L. „Patterns in Liberal Democratic Civil-Military Relations“. *Armed Forces & Society* 27.4 (Summer 2001): 525-40.

73 Eine Einschränkung ist nötig: Desch geht von einer generellen Vergleichbarkeit von Staaten aus, Feavers Modell ist dagegen auf gefestigte Systeme beschränkt, die jedoch potentiell vergleichbar sein sollten. Die zivil-militärische Interaktion in einem instabilen politischen System kann Feavers Modell nicht erfassen, da er von einem hierarchischen Verhältnis ausgeht, in dem die Politik als Prinzipal fungiert. Etliche Staaten entsprechen dieser Grundannahme nicht.

74 In diese Richtung argumentiert auch Wilfried von Bredow. Das zivil-militärische Verhältnis ist für ihn abhängig von historischen Erfahrungen und der politischen Kultur eines Landes. Vgl. von Bredow, *Militär und Demokratie in Deutschland* 17; 43-45.

75 Schiff, *The Military and Domestic Politics* 6.

76 Vgl. Schiff, *The Military and Domestic Politics* 36-37.

77 Vgl. Schiff, *The Military and Domestic Politics* 32-48. Unter „militärischem Stil“ versteht sie „[...] external manifestations and inner mental constructions associated with the military: what it looks like, what ethos drives it, and what people think about it. [...] Style is about the drawing of social boundaries or their elimination“. Ebd. 47.

riert und in der konkreten Ausgestaltung länderspezifisch ist.⁷⁸ Er stellt zwar ebenfalls die Frage in den Mittelpunkt, wie die zivile Kontrolle funktioniert, versteht „Kontrolle“ aber – anders als Desch und Feaver – als „Governance“. Seine Kernthese lautet, dass sich die politische und die militärische Führung Verantwortung teilen und gemäß gewachsenen Standards im Entscheidungsprozess interagieren:

„Specifically, civil authorities are responsible and accountable for some aspects of control and military leaders are responsible and accountable for others. [...] The relationship and arrangement of responsibilities are conditioned by a nationally evolved regime [...] in matters of civil-military relations. [...] Once civil-military relations are seen as a shared relationship founded on a national regime, in most states they become obvious and their dynamics can be explained empirically.“⁷⁹

Konflikte führt Bland nach den regimetheoretischen Überlegungen auf Veränderungen bei institutionalisierten (Interaktions)Prinzipien und Normen zurück.⁸⁰

Dass die zivil-militärischen Beziehungen vom kulturellen und institutionellen Rahmen abhängen, überzeugt; ebenso, dass das Aufbrechen eines etablierten und akzeptierten Status quo Konflikte verursacht.⁸¹ Schiff und Bland kritisieren zu Recht die Ansätze, die gewachsene Strukturen ignorieren und alle Staaten über einen Kamm scheren. Außerdem fordern beide einen anderen Zugang: Bei den zivil-militärischen Beziehungen geht es – vor allem in gefestigten Systemen – nicht primär um die Kontrolle und Sanktion von widerwilligen Militärs, sondern darum, wie die Interaktion gewachsen und Verantwortung ver- und geteilt ist. In ähnlicher Manier identifizieren andere Arbeiten einen „bargain“ oder „gesellschaftlichen Vertrag“ mit reziproken Rechten und Pflichten als Beziehungsgrundlage zwischen Militär, Politik und Gesellschaft.⁸² Der analytische Nutzen bleibt in der vorliegenden Form dennoch begrenzt. Für den US-Kontext ist Schiffs Ansatz zu grobmaschig. Dass die zivile Kontrolle brüchig wird, wenn der Konsens in den genannten Bereichen fehlt, ist zu allgemein, um die Interaktionsdynamiken in einem stabilen System zu erfassen.⁸³

78 Vgl. Bland, „A Unified Theory of Civil-Military Relations“ 9-10.

79 Bland, „A Unified Theory of Civil-Military Relations“ 9-10.

80 Vgl. Bland, „A Unified Theory of Civil-Military Relations“ 10.

81 Mehrere Arbeiten näherten sich dem Gegenstand in jüngster Zeit mit einem neo-institutionalistischen Ansatz. Ihnen gemein ist die Annahme, dass das zivil-militärische Verhältnis maßgeblich von historisch gewachsenen institutionellen Rahmenbedingungen (im Sinne von Normen und Strukturen) geprägt wird. Bis auf Thomas Bruneau versuchen auch sie, das Macht- und Einflussverhältnis in den zivil-militärischen Beziehungen (= Qualität der zivilen Kontrolle) zu erfassen. Vgl. dazu Gibson und Snider, „Civil-Military Relations and the Potential to Influence“; Bruder, *Die Relativität der Macht*; Bruneau, *Patriots for Profit*.

82 Vgl. z.B. McCartney, Helen. „The Military Covenant and the Civil-Military Contract in Britain“. *International Affairs* 86.2 (March 2010): 411-28; Müller, Harald, et al. *Democracy, the Armed Forces and Military Deployment: The 'Second Social Contract' is on the Line*. HSFK-Report No. 108. Frankfurt/Main: HSFK, 2011; Owens, *US Civil-Military Relations after 9/11*.

83 Schiff wollte einen Ansatz entwerfen, der jenseits des amerikanischen Fallbeispiels trägt. Ihr Hauptinteresse gilt Staaten, deren demokratische Strukturen im Entstehen begriffen sind bzw.

Bland bleibt bei der allgemeinen Aussage, dass das nationale Interaktionsregime in Form von Prinzipien, Normen, Regeln und Verfahren identifiziert werden müsse. Es mag an diesem pauschalen Tenor liegen, dass die regimetheoretische Perspektive trotz ihrer Attraktivität bislang nur wenig Zulauf findet.⁸⁴

Dale Herspring bietet wiederum eine organisationskulturelle Erklärung für die zivil-militärischen Beziehungen.⁸⁵ Er moniert zu Recht, dass sich die Forschung fast nur vom Blickwinkel der „Kontrolleure“ mit dem Gegenstand beschäftigt, während die Perspektive der „Kontrollierten“ außen vor bleibt. Auch in der Politik dominiere diese Sicht:

„I can remember case after case in which my civilian colleagues could not understand why the military simply did not do what the administration wanted. And when the relationship seemed marked by conflict, the reaction was invariably the same—the military is getting out of line again.“⁸⁶

Herspring wollte einen Perspektivenwechsel bieten und klären, warum manche US-Administrationen viel Konflikt mit dem Militär haben und andere nicht.

Die abhängige Variable ist hier die Konfliktträchtigkeit der zivil-militärischen Beziehungen. Das Verhältnis zwischen der militärischen und der politischen Führung sei umso spannungsgeladener, je stärker das Verhalten der Regierung von der militärischen Organisationskultur abweiche. Die Streitkräfte würden sich dann mit Hilfe der Medien, des Kongresses und der Militärbürokratie zur Wehr setzen. Damit rückt Herspring die Führungsqualität der Politik in den Mittelpunkt und weist primär dem Präsidenten die Verantwortung für Konflikte mit den Generälen und Admirälen zu. In normativer Hinsicht definiert er nicht die möglichst strikte Trennung von Militär und Politik als Ideal, sondern fordert in Anlehnung an Bland eine Partnerschaft „geteilter Verantwortung“ bis hin zur Entwicklung „symbiotischer zivil-militärischer Beziehungen“.⁸⁷ Je kundiger die Politik sich im Rahmen der militärischen Organisationskultur bewege, desto stärker nähere sich das Verhältnis diesem Ideal an.⁸⁸

in denen das Militär eine prominente politische und gesellschaftliche Rolle besitzt. Vgl. Schiff, *The Military and Domestic Politics* 18.

84 Blands Ansatz wurde als interessante Alternative gelobt. Vgl. Kümmel, „The Military and its Civilian Environment“ 72-75. In der Forschungspraxis steht er aber hinter anderen Ansätzen zurück, zumal er bislang in der amerikanischen Forschung relativ wenig Anerkennung fand.

85 Vgl. Herspring, *The Pentagon and the Presidency*; Herspring, „Civil-Military Relations in the United States and Russia“.

86 Herspring, *The Pentagon and the Presidency* xi. Herspring war unter anderem im US-Außenministerium, im Pentagon und als Dozent am National War College tätig.

87 Herspring, Dale R. „Creating Shared Responsibility through Respect for Military Culture: The Russian and American Cases“. *Public Administration Review* 71.4 (July/August 2011): 519-29; 520. Eigene Übersetzung im Fließtext. Während Bland das Prinzip „geteilter Verantwortung“ analytisch als eine Zustandsbeschreibung versteht, interpretiert Herspring es normativ als anzustrebendes Ideal.

88 Vgl. Herspring, „Creating Shared Responsibility through Respect for Military Culture“ 520: „When civilians respect military culture, shared responsibility develops.“

Hersprings Verweis auf die militärische Organisationskultur schließt an die Erkenntnisse der Organisationsforschung an. Organisationen bilden demnach Routinen und Wissenssätze aus, die losgelöst von Einzelpersonen ihr Denken und Handeln leiten. Herspring spricht in diesem Zusammenhang von der Organisationskultur als „learned behavior“.⁸⁹ Zwar bestehen Unterschiede zwischen den Teilstreitkräften, er definiert jedoch eine generelle militärische Kultur, die sich durch ein Set von Erwartungen auszeichne. So erwarteten Militärangehörige, dass der Präsident eine klare und stringente Kommandokette aufbaut und sie nicht verletzt; dass Befehle eindeutig formuliert und strategische Entscheidungen von der Politik getroffen werden; dass den Streitkräften eine angemessene operative und taktische Autonomie zugestanden wird; dass ihr Fachwissen gehört und respektiert wird; dass Beförderungsprozesse und Personalentscheidungen nicht politisiert werden; dass der Präsident für seine Entscheidungen die Verantwortung übernimmt und als Oberbefehlshaber der Streitkräfte den militärischen Verhaltenskodex nicht verletzt.⁹⁰

Hersprings theoretische Überlegungen sind von besonderer Bedeutung, da er sich einen Schritt von der abhängigen Variable „zivile Kontrolle“ entfernt und Konflikt aus Sicht der „Kontrollierten“ erklärt.⁹¹ Auch die Beschäftigung mit der ansonsten oft beschworenen Organisationskultur bereichert. Schon Huntington diagnostizierte einen kulturellen Bruch, und auch andere Autoren konzedieren, dass ein „clash of cultures“ zwischen Politik und Militär Konflikte wahrscheinlich macht.⁹² Herspring begnügt sich jedoch mit der Skizze einer minimalen Organisationskultur, die nur den erwarteten Führungs- und Interaktionsstil umfasst. Andere Komponenten, etwa das von Janowitz thematisierte Einsatzverständnis, bleiben außen vor. Da sich Herspring auf die militärischen Erwartungen beschränkt, blendet er zudem den politischen und sicherheitspolitischen Rahmen aus und betrachtet die zivil-militärische Interaktion einseitig und in einem Vakuum. Sicher verletzen manche Präsidenten die Organisationskultur stärker als andere und provozieren Konflikt. Doch kann der Präsident dies frei steuern?⁹³ Wenn man wie Herspring die inhaltliche Substanz der zivil-militärischen Interaktion ausblendet und nur den Interaktionsstil berücksichtigt, mag das noch zum Teil zutreffen. Doch politische Zwänge, die Dynamik des Entscheidungsprozesses und sicherheitspolitische Erfordernisse machen es mitunter

89 Herspring, „Civil-Military Relations in the United States and Russia“ 671.

90 Für eine ausführliche Darstellung vgl. Herspring, *The Pentagon and the Presidency* 13-20.

91 Positive Resonanz und Ideen zur Weiterentwicklung der Gedanken bietet z.B. Murdie, Amanda. „Putting Conflict Where It Belongs: A Response to “Creating Shared Responsibility through Respect for Military Culture: The Russian and American Cases”“. *Public Administration Review* 71.4 (July/August 2011): 530-34.

92 Moten, „A Broken Dialogue“ 44.

93 Herspring schlussfolgert explizit, dass die politische Führung entscheiden könne, wie viel Konflikt mit den Streitkräften sie haben möchte. Vgl. Herspring, *The Pentagon and the Presidency* 429: „The key point, however, is that a president has the power to decide how much conflict he or she wants in the relationship.“ Vgl. auch Herspring, „Creating Shared Responsibility through Respect for Military Culture“ 520.

unmöglich, die Erwartungen zu erfüllen. Die Politik mag sogar gezwungen sein, die organisatorische Kultur zu verletzen, um Veränderungen anzustoßen.⁹⁴ Vielfach verletzen nämlich sicher auch die Militärs die Erwartungen und Anforderungen der Politik, was hier außen vor bleibt. Hersprings Überlegungen bieten zwar einen guten Ansatzpunkt, kranken aber am statischen, eindimensionalen und kontextfreien Grundgerüst.

2.1.3 Fazit

Die gängigen Ansätze zur Analyse der zivil-militärischen Beziehungen bieten in ihrer Reinform keine tragfähige Erklärung für die Verwerfungen nach dem Kalten Krieg. Sie haben, jeder für sich, die theoretische Forschung zur zivil-militärischen Interaktion in gefestigten Demokratien bereichert. Die strukturelle Perspektive erinnert an die Effekte von internen und externen Bedrohungslagen. Die Modellierung als Prinzipal-Agent-System zeigt die Möglichkeiten strategischer Interaktion zwischen Politik und Militär. Die kontextsensitive Sicht vergegenwärtigt, dass der nationale (kulturelle) Rahmen und gewachsene Strukturen ernst zu nehmen sind. Die organisationskulturelle Perspektive ruft ins Gedächtnis, dass es analytisch unvollständig ist, das zivil-militärische Verhältnis nur aus der Sicht der Politik zu betrachten. Gleichzeitig rückt sie Organisationsspezifika in den Mittelpunkt. Jede Perspektive bietet gewinnbringende Einblicke. Dennoch gibt es Desiderate.

Die theoretischen Modelle berücksichtigen die Einbettung der zivil-militärischen Beziehungen in den sicherheitspolitischen Gesamtzusammenhang nicht ausreichend. Die zivil-militärischen Beziehungen sind auf der Elitenebene ein integraler Bestandteil des Entscheidungsprozesses und gehören zur „Innenseite“ der Sicherheitspolitik.⁹⁵ Die Interaktion zwischen der politischen und der militärischen Führung findet also a) vor dem Hintergrund realer sicherheitspolitischer Herausforderungen statt, ist b) eingebettet in einen gewachsenen nationalen Kontext, verläuft c) im Rahmen eines politischen Prozesses und ist d) Ausgangs- und Endpunkt der sicherheitspolitischen Praxis. Schließlich ist das internationale Umfeld der faktische Kontext der zivil-militärischen Interaktion, die in jedem Land durch Erfahrungen und gewachsene Strukturen geprägt wird, in einem politischen Prozess stattfindet, der konkrete Politiken und Strategien produziert, die dann wiederum durch ihren Erfolg oder Misserfolg auf das zivil-militärische Verhältnis rückwirken.

Die präsentierten Ansätze weisen hier Schwächen auf. In der Art, wie sie über den Untersuchungsgegenstand nachdenkt, leidet die Forschung unter einem Grundsatproblem. Sie definiert die zivil-militärischen Beziehungen nach Ansicht dieser

94 Herspring erkannte diesen Punkt später in einem Aufsatz an: Manchmal müsse die Organisationskultur verletzt werden, um Wandel zu induzieren. Vgl. Herspring, „Civil-Military Relations in the United States and Russia“ 681-82.

95 Vgl. Huntington, *The Soldier and the State* 1.

Studie zu voreingenommen über das Kriterium der zivilen Kontrolle. Die Ansätze versuchen zu klären, warum die zivile Kontrolle gut oder schlecht funktioniert, wie die politische Führung die Streitkräfte kontrolliert, ob die Politik bekommt, was sie will, unter welchen Umständen eine innerstaatliche Intervention von Streitkräften (un)wahrscheinlich ist. Dass dieser Blick defizitär ist, monieren auch Thomas Bruneau und Florina Cristiana Matei:

„Virtually all of the literature on the armed forces and intelligence agencies in established democracies is concerned with democratic civilian control over them. In the newer democracies, the literature on these two security instruments usually focuses on how to achieve the control supposedly already existing in the more established democracies.“⁹⁶

Tony Corn wirft der Forschergemeinde gar vor, „pathologisch besessen“ zu sein von der Beschäftigung mit bzw. der Sorge um die zivile Kontrolle der Streitkräfte.⁹⁷

Zivil-militärische Konflikte in den USA werden somit in der Regel als Problem ziviler Kontrolle interpretiert, als Ausdruck einer zu mächtigen, nicht bedingungslos genug folgenden militärischen Elite – nur die Begründungen variieren in den einzelnen Ansätzen. James Burk bringt das damit einhergehende Dilemma auf den Punkt:

„Only in the loosest sense can we claim to have overarching theories of civil-military relations that explain the widely divergent patterns of conduct that occur throughout this domain under the whole range of imaginable conditions.[...] What we have instead are limited theories that examine one aspect of the matter and that aspect, most often, is the relation between the government and the military. The question raised is whether (or to what degree) uniformed military elites follow the commands of civilian political elites. [...] To place this problem at the center of attention distracts us from identifying the problems distinctive to civil-military relations in mature democracies.“⁹⁸

Während Kontrolle und Gehorsam wie unter dem Mikroskop vergrößert werden, bleiben andere Interpretationen und Aspekte außerhalb des Sichtfelds. Das ist auch deshalb fragwürdig, weil alle Autoren konzedieren, dass Insubordination oder Schlimmeres in den USA nicht das Problem ist. „Few Americans wake up in the morning wondering if the military top brass or rogue soldiers will take over the government“, hielt Rebecca Schiff völlig korrekt fest.⁹⁹

Verschärft wird die selektive Wahrnehmung durch den vereinfachten analytischen Zugriff auf „zivile Kontrolle“. Die Operationalisierung von „ziviler Kontrolle“

96 Bruneau, Thomas C., und Florina Cristiana Matei. „Towards a New Conceptualization of Democratization and Civil-Military Relations“. *Democratization* 15.5 (December 2008): 909-29; 909.

97 Corn, „From War Managers to Soldier Diplomats“ 1: „mono-maniacally obsessed“. Eigene Übersetzung im Fließtext.

98 Burk, „Theories of Democratic Civil-Military Relations“ 7; 8.

99 Schiff, *The Military and Domestic Politics* 19. Selbst Desch charakterisiert die von ihm identifizierten Kontrollprobleme in den USA als „minor and likely to be transitory.“ Desch, *Civilian Control of the Military* 30.

ist umstritten, obwohl der Untersuchungsgegenstand in der sozialwissenschaftlichen Forschung meist darauf reduziert wird.¹⁰⁰ Grundlegend kann die zivile Kontrolle als Zustand oder als Prozess verstanden werden.¹⁰¹ Wird zivile Kontrolle als Zustand begriffen, ist diese gegeben oder nicht. Im demokratischen Staat USA ist das Prinzip der zivilen Kontrolle, erfasst als die zivile Suprematie über das Militär, als genereller Zustand unumstritten. Daneben kann die zivile Kontrolle aber auch als ein Prozess gesehen werden. Das ist zweifelsfrei die präzisere Variante. Die zivile Kontrolle ist nach diesem Verständnis keine Tatsache, sondern ein kontinuierlicher Interaktionsprozess bzw. das Ergebnis desselben, dessen praktische Ausgestaltung personen- und kontextabhängig ist.¹⁰² Auch im demokratischen Staat kann nach dieser Lesart die zivile Kontrolle defizitär sein, selbst wenn kein militärischer Staatsstreich droht. Die entscheidende Frage ist nun eine definitorische: Wann „funktioniert“ die zivile Kontrolle und wann gibt es ein Problem? In der Forschung und Diskussion ist eben diese Definition umstritten. Ist militärischer Einfluss bei der sicherheitspolitischen Entscheidungsfindung problematisch? Wäre es also optimal, wenn die militärische Meinung nicht gehört bzw. berücksichtigt würde? Oder geht es um den relativen Einfluss der militärischen zur politischen Führung? Oder ist die Durchsetzungsfähigkeit einzelner ziviler Entscheidungsträger das Maß der Dinge? Oder kommt es auf das Verhalten der Militärführung an? Kennzeichnet Kritik an der politischen Führung oder Widerstand gegen politische Vorgaben ein Defizit ziviler Kontrolle? Erlauben womöglich sogar private Meinungen von Offizieren Rückschlüsse, etwa Parteipräferenzen oder die Wahlbeteiligung? Beginnt bereits hier die Erosion der zivilen Kontrolle, weil sich die Streitkräfte von einer absolut unpolitischen Grundhaltung entfernen? Die Definitionsvarianten zum Zustand der zivilen Kontrolle über die relative Einflussfähigkeit, das Interaktionsverhalten oder individuelle Meinungen und Einstellungen geben ganz unterschiedliche Maßstäbe vor. Allzu oft resultiert aus unrealistischen Prämissen die Klage über ein Problem mit der zivilen Kontrolle, obwohl es faktisch keines gibt.¹⁰³ Die Terminologie impliziert dabei undifferenziert einen dramatischen, demokratietheoretisch besorgniserregenden Befund.

100 Für eine Begriffsdiskussion mit dem Versuch der Operationalisierung vgl. Bruder, *Die Relativität der Macht* 37-49. Leider konstatiert Bruder lediglich, dass es verschiedene Interpretationen des Begriffs „zivile Kontrolle“ gibt, ohne dies aufzulösen. In Konsequenz nutzt er eine abhängige Variable mit drei Bedeutungen (Einfluss des Militärs, zivil-militärische Konflikte, Subordination des Militärs), die er mit mehreren gängigen unabhängigen Variablen in Bezug zu setzen versucht.

101 Vgl. Kohn, „The Erosion of Civilian Control of the Military in the United States Today“ 16.

102 Dafür plädiert Richard Kohn. Vgl. Kohn, Telefoninterview mit Gerlinde Groitl. 13.9.2010; Kohn, „The Erosion of Civilian Control of the Military in the United States Today“ 16: „The reality is that civilian control is not a fact but a process, measured across a spectrum—something *situational*, dependent on the people, issues, and the political and military forces involved.“ Kursive Hervorhebung im Original.

103 Diese Haltung vertritt auch Hooker, Richard D., Jr. „Soldiers of the State: Reconsidering American Civil-Military Relations“. *Parameters* XXXIII (Winter 2003/04): 4-18.

Ein Grund dafür ist, dass die zivil-militärische Interaktion zu wenig im Rahmen des sicherheitspolitischen Entscheidens und Handelns des Staats betrachtet wird. Desch und Feaver bemessen die Qualität der zivilen Kontrolle daran, ob sich bei Entscheidungen mehrheitlich zivile gegen militärische Positionen durchsetzen (Desch) bzw. ob die Zivilisten das bekommen, was sie wollen (Feaver). Setzen sich regelmäßig militärische gegen zivile Präferenzen durch, sei die zivile Kontrolle defizitär. Unproblematisch wären die Beziehungen also, wenn sich in Entscheidungssituationen mehrheitlich die zivile Position durchsetzt bzw. wenn die Zivilisten stets das bekommen, was sie wollen. Die genannten Definitionen liefern jedoch nur gehaltvolle Aussagen zum Zustand der *zivilen* Kontrolle, wenn davon ausgegangen wird, dass „die Zivilisten“ im Normalfall als homogener Akteur ohne Meinungspluralismus verstanden werden können oder dass ein bestimmter ziviler Akteur (z.B. der Präsident) das Recht hat, stets seine Präferenzen in praktische Politik umsetzen zu können. Beides trifft nicht zu. In der Regel gibt es weder eine zivile Position, die geschlossen einer militärischen gegenübersteht, noch hat ein ziviler Akteur ein Anrecht auf absolute Handlungsfreiheit. Entscheidungen entstehen in einem Prozess, in dem nicht selten der politische oder gar der exekutive Konsens fehlt. Auch „die“ militärische Meinung gibt es oft nicht. Am Ende dieses Prozesses steht eine Entscheidung, die mitunter militärischen Präferenzen entsprechen mag. Ungebührlicher Einfluss, Fehlverhalten und ein Defizit an ziviler Kontrolle lässt sich allein daraus nicht ablesen. Gibson und Snider kritisieren zu Recht die „Nullsummen“-Mentalität, die solchen Interpretationen unterliegt und dem Gegenstand nicht gerecht wird (sinngemäß: wenn die militärische Präferenz gewinnt, konnte sich die zivile Präferenz trotz ihrer Autorität nicht durchsetzen).¹⁰⁴ Schließlich wird die militärische Perspektive im sicherheitspolitischen Entscheidungsprozess eingefordert, die militärische Führung hat institutionalisiert einen Platz am Tisch. Gleichzeitig setzen sich immer zivile Positionen durch – und trotzdem wird es immer zivile Akteure geben, die ihre Präferenzen nicht realisieren können. Das ist die Realität im Entscheidungsprozess einer pluralistischen Demokratie, kein ungewöhnlicher oder an sich besorgniserregender Befund.

Dies führt unmittelbar zum nächsten Punkt: Es wird zu wenig differenziert zwischen „ziviler“, „exekutiver“ und „demokratischer“ Kontrolle.¹⁰⁵ Feaver kategorisiert militärisches Verhalten als „working“ oder „shirking“ (Erfüllung/Nichterfüllung ziviler Vorgaben). Militärisches „working“ gilt dabei als normativ richtiges, „shirk-

104 Vgl. Gibson und Snider, „Civil-Military Relations and the Potential to Influence“ 194-95.

105 Zur Differenzierung und der tatsächlichen Komplexität des Gegenstands vgl. Born, „Demokratische Kontrolle von Streitkräften und Sicherheitspolitik“; Carrel, Laurent F., „Demokratische und zivile Kontrolle von Sicherheitspolitik und Streitkräften“, *Demokratische und zivile Kontrolle von Sicherheitspolitik und Streitkräften*. Laurent F. Carrel et al. Zürcher Beiträge zur Sicherheitspolitik und Konfliktforschung. Heft Nr. 41. Zürich: Forschungsstelle für Sicherheitspolitik und Konfliktanalyse, Eidgenössische Technische Hochschule Zürich, 1997. 6-42; Cleary, Laura R., und Teri McConville. „Commonalities and Constraints in Defence Governance and Management“. *Managing Defence in a Democracy*. Ed. Laura R. Cleary und Teri McConville. New York: Routledge, 2006. 3-16.

ing“ als inakzeptables Verhalten, das die zivile Autorität in Frage stellt. Doch wenn „shirking“ in Form von Lobbying oder Regierungskritik vor dem Kongress beklagt wird, werden keine Aussagen zur *zivilen* Kontrolle, sondern zur *exekutiven* Kontrolle der Streitkräfte gemacht. Da das politische System der USA eines von „Checks and Balances“ ist, ist die totale *exekutive* Kontrolle weder ein theoretisches Ideal noch praktische Realität. Damit einher ging die Ausbildung eines auf äußerste Autonomie bedachten Professionalismusbegriffs. Das Ideal der professionellen Unabhängigkeit ist laut Daase so stark entwickelt, dass das Militär den zivilen Gewalten eher „neben-geordnet“ als „untergeordnet“ sei.¹⁰⁶ Militärische Kritik, Lobbying und „end-runs“ zu Unterstützern im Kongress sind für die Regierung zweifellos frustrierend und erschweren das Management der Streitkräfte, als Defizit *ziviler* Kontrolle können sie nicht interpretiert werden. Stattdessen handelt es sich um die gängige Praxis amerikanischer Demokratie.¹⁰⁷ Es ist nicht die Aufgabe der Militärführung, möglichst regierungstreu aufzutreten, sondern unabhängig professionellen Rat zu bieten – auch wenn er der Regierungsposition widerspricht. Immerhin muss jeder Offizier vor der Beförderung in den Generals- bzw. Admiralsrang bestätigen, auch dem Kongress besten und gegebenenfalls der Regierung widersprechenden Rat zu bieten: „If confirmed, do you pledge to return to this committee and other congressional committees when asked and to render your best professional military judgment regardless of administration policies?“¹⁰⁸ Würden Militärs in unbedingter Loyalität Regierungspositionen vertreten und stets politisch erwünschten Rat bieten, stünden ihre Professionalität und die *demokratische* Kontrolle der Sicherheitspolitik zur Disposition. Schließlich gehören neben der Unterordnung des Militärs unter eine zivile Autorität auch die parlamentarische Kontrolle exekutiver Politik und die öffentliche Kontrolle aller Politik zum Markenkern der Demokratie. Die Gewaltenverschränkung ermöglicht „legalized insubordination“ (Finer), weil Organisationsinteressen bei der Exekutive und im Kongress vertreten werden können.¹⁰⁹ Doch die vereinfachte Operationalisierung von „ziviler Kontrolle“ provoziert falsche Schlüsse.

Inwiefern es treffend ist, mit Blick auf die tagtägliche Arbeitsweise der militärischen Organisation ein überraschendes und demokratietheoretisch brisantes Defizit ziviler Kontrolle zu beklagen, wäre noch separat zu diskutieren. Schließlich unterscheidet sich das Militär hier nicht von anderen Bürokratien.¹¹⁰ Obwohl Politiker das Recht zur Führung besitzen, bekommen sie von den ihnen unterstellten Behörden

106 Daase, Christopher. *Kleine Kriege – Große Wirkung: Wie unkonventionelle Kriegführung die internationale Politik verändert*. Baden-Baden: Nomos, 1999. 114.

107 Die Einschätzung teilen z.B. James Kitfield und Richard Betts. Vgl. Kitfield, Interview mit Gerlinde Groitl. 5.8.2010; Betts, Richard K. *American Force: Dangers, Delusions, and Dilemmas in National Security*. New York: Columbia UP, 2012. 201-31; 226.

108 Sinngemäße Standardfrage im Personalbestätigungsprozess im Senat, hier zitiert nach Moten, „A Broken Dialogue“ 45. Vgl. auch Moss, *Undeclared War and the Future of U.S. Foreign Policy* 140.

109 Vgl. Finer, *The Man on Horseback* 128-31; Zitat von 130.

110 Für eine Diskussion dieser Frage vgl. Betts, *American Force* 201-31.

nicht immer, was sie wollen. Allerdings handelt es sich hier allenfalls um eine Abweichung von der idealtypischen Norm, nicht von der realistisch zu erwartenden Praxis. Die bürokratisierte Organisationsstruktur des modernen Staats birgt Vor- und Nachteile. Ohne ein Maß an Autonomie, einen bürokratischen Unterbau, Einflussmöglichkeiten, Standardprozeduren und materielle und immaterielle Strukturen könnten komplexe Organisationen ihre Aufgaben nicht erfüllen. Gleichzeitig führen eben diese Elemente zur Einschränkung ihrer Responsivität. Es ist anzunehmen, dass Bürokratien in Entscheidungsprozessen eigene Interessen vertreten, die sich nicht immer mit den Interessen anderer Akteure decken.¹¹¹ Es ist zu erwarten, dass Bürokratien mitunter auf bewährte Methoden und Standardprozeduren zurückgreifen, statt innovative Lösungen zu entwickeln.¹¹² Die Schwierigkeiten der Führung, Lenkung und des Managements komplexer Organisationen sind hinlänglich bekannt. Das Militär unterscheidet sich hier nicht von anderen Bürokratien wie der Umweltschutzbehörde oder den Finanzbehörden. Dass selbst im demokratischen Staat das Management der Streitkräfte eine fordernde Aufgabe ist, sollte daher nicht überraschen. Die Terminologie um ein Defizit ziviler Kontrolle suggeriert jedoch irreführend eine dramatische Subversion ziviler Autorität durch militärische Akteure. Richard Betts hält Alarmismus für unangebracht:

„The state of civil-military relations is indeed a problem worth concern, but politics and government are full of problems. Struggles for influence and control among political and bureaucratic constituencies pervade our national life. But contrary to the fears of many in the twentieth century, civil-military relations are not an outsized problem as conflicts in a democracy go.“¹¹³

Dass die Herausforderung des *politischen Managements* staatlicher Bürokratien beim Militär oft unhinterfragt als Problem der *zivilen Kontrolle* interpretiert wird, ist eine bedauerliche Vereinfachung, die eine korrekte Einordnung erschwert.

Autoren wie Bland, Schiff und Herspring weisen darauf hin, dass es neue theoretische Blickwinkel braucht. Bland betrachtet das zivil-militärische Verhältnis als ein Regime geteilter Verantwortung, dessen Interaktionsmechanismen fallspezifisch erarbeitet werden müssen. Er entfernt sich damit zu Recht vom eindimensional-hierarchischen Verständnis, wie es den Arbeiten von Desch und Feaver zu Grunde

111 Dies entspricht in etwa dem bürokratiethoretischen Modell der Außenpolitikanalyse. Vgl. Modell III in Allison und Zelikow, *Essence of Decision*; Halperin und Clapp mit Kanter, *Bureaucratic Politics and Foreign Policy*; Kozak, David C., und James M. Keagle, eds. *Bureaucratic Politics and National Security: Theory and Practice*. Boulder/London: Lynne Rienner Publishers, 1988.

112 Dies entspricht in etwa der organisationslogischen Sicht der Außenpolitikanalyse. Vgl. Modell II in Allison und Zelikow, *Essence of Decision*.

113 Betts, Richard K. „Are Civil-Military Relations Still a Problem?“ *American Civil-Military Relations: The Soldier and the State in a New Era*. Ed. Suzanne C. Nielsen und Don M. Snider. Baltimore: The Johns Hopkins UP, 2009. 11-41; 11. Diese Auffassung teilen Johnson und Metz, „Civil-Military Relations in the United States“.

liegt. Herspring thematisiert die durch den präsidentiellen Führungsstil ausgelösten Konflikte. Er erklärt damit nicht nur das militärische Verhalten, sondern verdeutlicht, dass auch das Militär Erwartungen besitzt. Herspring liefert so eine alternative Antwort auf die Frage, wer für zivil-militärische Konflikte verantwortlich ist. Er lastet sie dem „schlecht“ führenden Präsidenten statt den „schlecht“ folgenden Generälen und Admirälen an. Die frischen Blicke von Bland, Schiff und Herspring lohnen: Das Verständnis der zivil-militärischen Beziehungen als ein gewachsenes, institutionalisiertes Verhältnis geteilter Verantwortung überzeugt. Doch bleibt die Erkenntnis begrenzt, wenn es nicht in den sicherheitspolitischen Zusammenhang gesetzt wird.

Dass der traditionelle Zugang zum Untersuchungsgegenstand in vielen Fällen nicht der gewinnbringendste ist, wird mittlerweile zugestanden.¹¹⁴ Während Huntington und Janowitz die relationale und die funktionale Dimension der zivil-militärischen Interaktion anerkannten, reduziert die aktuelle theoretische Forschung das Beziehungsgefüge auf den relationalen Aspekt, und zwar meist auf die zivile Kontrolle. Dadurch konzentriert sie sich nach Paul Bracken auf ein für die USA relativ „triviales Problem“ und verstellt den Blick auf andere Fragestellungen:

„The central role that civilian control has played in civil-military relations is understandable. But in its raw form it is a trivial problem because under nearly any conceivable set of arrangements civilian control is assured. To overconcentrate on it when it is inappropriate to do so will only elevate a host of ordinary misunderstandings and differences into a high political arena where they do not belong. Moreover, it will distract attention from other important dimensions that characterize the relationship of the military to the state.“¹¹⁵

114 Interessanterweise forderte die Forschung punktuell bereits nach dem Vietnamkrieg ein Umdenken. Vgl. Lovell, John P., und Philip S. Kronenberg, eds. *New Civil-Military Relations: The Agonies of Adjustment to Post-Vietnam Realities*. New Brunswick: Transaction Books, 1974. Lovell hält fest, dass traditionelle Konzepte und Beschreibungen des Forschungsbereichs „zivil-militärische Beziehungen“ überholt seien. Der „man on horseback“ und der Erhalt der zivilen Kontrolle seien nicht die zentralen Probleme im US-Kontext. Blicke der Blick hier haften, drohten Vereinfachungen, die Überbetonung von manchen Problemen und die Vernachlässigung von anderen. Vgl. Lovell, John P. „The Agonies of Adjustment to Post-Vietnam Realities“. *New Civil-Military Relations: The Agonies of Adjustment to Post-Vietnam Realities*. Ed. John P. Lovell und Philip S. Kronenberg. New Brunswick: Transaction Books, 1974. 3-35; 4. Mittlerweile gibt es eine prominente neue Schule, die fordert, die demokratische Kontrolle staatlicher Sicherheitspolitik zu fokussieren. Sie plädiert dafür, Streitkräfte als Teil des Sicherheitssektors („security sector“) zu sehen, der noch Polizeikräfte, Geheimdienste und andere Organe umfasst. Statt der zivilen Kontrolle des Militärs müsse das demokratische Management des Sicherheitssektors sowie der staatlichen Sicherheitspolitik ins Zentrum rücken. Vgl. exemplarisch Cottey, Andrew, Timothy Edmunds und Anthony Forster. „The Second Generation Problematic: Rethinking Democracy and Civil-Military Relations“. *Armed Forces & Society* 29.1 (Fall 2002): 31-56. Dieser als „Security Sector Reform“ (SSR) erfasste Ansatz entwickelte sich in Europa zum aufstrebenden Forschungsprogramm. Allerdings bleibt er auf der relationalen Ebene verhaftet und löst das in dieser Arbeit identifizierte Problem nicht.

115 Bracken, Paul. „Reconsidering Civil-Military Relations“. *U.S. Civil-Military Relations: In Crisis or Transition?* Ed. Don M. Snider und Miranda A. Carlton-Carew. Washington: CSIS, 1995. 145-65; 163; vgl. auch Hooker, „Soldiers of the State“.

Bracken fordert einen Perspektivenwechsel:

„One way to think about U.S. civil-military relations is as a problem of organizational design rather than civilian control. [...] Framing the problem as one of designing a military for the future allows a more balanced consideration of more important, although less dramatic, issues than civilian control.“¹¹⁶

Bruneau und Matei kritisieren ebenfalls, dass „the almost exclusive focus on civilian control in this literature is a significant impediment to understanding the larger and more complex relationships concerning democracy and security forces, particularly when we consider the very wide spectrum of roles and missions.“¹¹⁷ Frank Hoffman stimmt zu:

„Civil-military relations, properly understood, is *not* solely a function of power or about control. In the United States, civilian control is not at issue, but civil-military relations—properly defined—is. Civilian control is constitutionally, structurally and historically well grounded in America. But civil-military relations and effective strategic performance are not.“¹¹⁸

Thomas Bruneau formulierte jüngst eine Fundamentalkritik am wissenschaftlichen Umgang mit dem Untersuchungsgegenstand zivil-militärische Beziehungen. Zivile Kontrolle ist nach Bruneau nur ein Teilaspekt – und in gefestigten Demokratien wie den USA nicht der zentrale. Daneben müsse den Kategorien „Effektivität“ (Fähigkeit, mit den bestehenden Strukturen die politisch definierten Ziele zu erreichen) und „Effizienz“ (Zielerreichungsfähigkeit in Relation zu den aufgebrauchten Ressourcen) mindestens ebenso viel Beachtung geschenkt werden:

„It should be obvious that the three elements of CMR must be assessed as interdependent parts of a whole. Each of the three is necessary to ensure security, and individually none is sufficient. Civilian control is basic to a democracy but is irrelevant unless the instruments for achieving security can effectively fulfill their roles and missions. Both control and effectiveness must be implemented at an affordable cost, or they will vitiate other national priorities.“¹¹⁹

Bruneau fordert eine neue Art des Nachdenkens über das Thema und konstatiert, dass die USA keine Probleme mit der zivilen Kontrolle, sondern mit dem erfolgreichen Einsatz des Militärs hätten. Der Strategieforscher Hew Strachan pflichtet bei:

116 Bracken, „Reconsidering Civil-Military Relations“ 163.

117 Bruneau und Matei, „Towards a New Conceptualization of Democratization and Civil-Military Relations“ 910.

118 Hoffman, „Dereliction of Duty *Redux*?“ 218. Kursive Hervorhebungen im Original; vgl. dazu auch Hoffman, Francis G. [sic] „History and Future of Civil-Military Relations: Bridging the Gaps“. *The Past as Prologue: The Importance of History to the Military Profession*. Ed. William Murray und Richard Hart Sinnreich. Cambridge: Cambridge UP, 2006. 247-65.

119 Bruneau, *Patriots for Profit* 33-34; generell vgl. ebd. besonders Kapitel 2, 28-49.

„Die richtigen Fragen zu stellen, ist der erste Schritt, um die richtigen Antworten zu finden. Zu lange, mindestens 50 Jahre, begannen wir die Diskussion mit der Antwort, nicht mit der Frage. Wir gingen meist davon aus, dass ein militärischer Staatsstreich die Gefahr sei, wo doch die tatsächliche Gefahr für westliche Demokratien in dem Versagen liegt, kohärente Strategien zu entwickeln.“¹²⁰

Die vorliegende Studie schließt sich dieser Linie an.

Es ist unbestritten, dass Streitkräfte – wie jede andere Organisation und Bürokratie – Eigeninteressen entwickeln, die sie im politischen Prozess mitunter erfolgreich vertreten. Gewiss bekommt die Regierung nicht bei jeder Entscheidung das, was sie will. Sicherlich treten Militärs teilweise als reformunwillige Bürokraten auf. Es ist völlig klar, dass das zukunftsorientierte Management von Streitkräften eine schwierige Aufgabe ist. Dies trifft besonders in den USA zu, wo die politische Autorität zwischen zwei Gewalten verschränkt ist und die Militärbürokratie eine kaum mehr zu überblickende Komplexität entwickelt hat. Es greift jedoch zu kurz, die inhärente Schwierigkeit, den Verteidigungssektor zu managen, pauschal als Problem ziviler Kontrolle zu werten. Schließlich garantieren die Faktoren, die das Management erschweren (Gewaltenverschränkung; organisatorische Standardprozeduren; professionelle Autonomie des Militärs) den Bestand der Demokratie (Gewaltenverschränkung mit parlamentarischer Kontrolle exekutiver Politik; professionelle Unabhängigkeit des Militärs) und die Funktionsfähigkeit der militärischen Organisation an sich (ohne Autonomie und organisatorische Routinen könnte sie nicht operieren).

Die Variable der „zivilen Kontrolle“, auf die der Gegenstand meist reduziert wird, ist in der Diskussion normativ aufgeladen, in der Definition unscharf und in der praktischen Ausgestaltung komplex. Es ist geboten, den Untersuchungsgegenstand künftig realistischer und differenzierter zu fassen.¹²¹ Für die vorliegende Arbeit gilt: Die Variable „zivil-militärischer Konflikt“ ist analytisch von der Variable „zivile Kontrolle“ zu unterscheiden. Zivil-militärische Konflikte können zu einem Problem der zivilen Kontrolle eskalieren. Das ist punktuell selbst in einem stabilen System wie den USA möglich, kann dort aber geahndet werden und bleibt – solange die zivile Suprematie in der militärischen Organisation sowie im politischen und gesellschaftlichen System durch Normen und Strukturen verankert ist und in der Praxis reproduziert wird – handhabbar. Die Existenz von Konflikt in der skizzierten Form kann hingegen *nicht* pauschal als ein Defizit an ziviler Kontrolle gedeutet werden. Schließlich befördert das US-System Konflikt und das Verhältnis ist kein eindimensional-hierarchisches, sondern ein gewachsenes Verhältnis geteilter Verantwortung,

120 Strachan, Hew. „Making Strategy: Civil-Military Relations after Iraq“. *Survival* 48.3 (Autumn 2006): 59-82; 79. Eigene Übersetzung im Fließtext.

121 Nötig sind vor allem sprachliche Präzision und eine holistische Betrachtung. Dazu gehört die Differenzierung von demokratischer, exekutiver und ziviler Kontrolle; die komplementäre Betrachtung der Facetten Kontrolle und Führung/Lenkung/Management der militärischen Organisation; sowie die Anerkennung, dass Kontrolle nie das alleinige Ziel ist, sondern die zivil-militärische Interaktion einem sicherheitspolitischen Zweck dient.

wie Bland, Herspring und andere argumentieren. Eine Militärführung ohne eine unabhängige eigene Meinung wäre weder wünschenswert noch professionell, ein Beziehungsverhältnis ohne Reibungspunkte und Konflikt unrealistisch. Die politische und die militärische Führung besitzen Erwartungen, die beim sicherheitspolitischen Entscheiden und Handeln des Staats nicht immer erfüllt werden (können). Konflikt ist somit unter manchen Bedingungen unvermeidbar, aber nicht untragbar.

Um diese Bedingungen zu ergründen, muss der funktionalen Dimension – also den sicherheitspolitischen Herausforderungen und dem Umgang damit – mehr Aufmerksamkeit gewidmet werden. In der gängigen Theoriediskussion werden der sicherheitspolitische Kontext und die Einsatzrealität nicht einmal in der allgemeinsten Form berücksichtigt, nämlich ob sich ein Staat im Krieg befindet oder nicht. Dass die Konfliktrichtigkeit der zivil-militärischen Beziehungen von solch offensichtlichen Rahmenbedingungen wie Krieg oder Frieden, den Einsatztypen, der Einsatzfrequenz und dem Einsatzerfolg beeinflusst wird, ist intuitiv schlüssig und wird in der faktischen Diskussion anerkannt.¹²² Auch die soziologische und die kriegsbezogene Forschung thematisieren die (sich ändernden) gesellschaftlichen und sicherheitspolitischen Rahmenbedingungen, denen Streitkräfte unterworfen sind.¹²³ In der kausal-analytischen Theoriediskussion fehlen derweil Überlegungen, wie sich die internationale Lage, verschiedene Einsatztypen oder praktische (Miss)Erfolge auswirken. Analysiert man die zivil-militärischen Konflikte in den USA nach dem Kalten Krieg, reicht es nicht aus, nur nach dem Einfluss von Akteuren und ihrem Führungs- und Folgestil zu fragen (wer setzt sich wie durch) – ebenso relevant ist der Blick auf die konkreten Herausforderungen, die substantiellen Politikinhalte (was setzt sich durch) und deren Erfolge in der Praxis.¹²⁴ Das Augenmerk sollte nicht darauf liegen, ob Generäle und Admiräle stets die Wünsche des Präsidenten bzw. der Regierung erfüllen oder ob sich militärische Präferenzen manchmal gegen die Positionen einiger ziviler Akteure durchsetzen können. Es beleuchtet nur ein Bruchstück der Geschichte. Andere Sachverhalte liefern ein weit aufschlussreicheres Bild: Welche sicherheitspolitischen Erfordernisse gibt es, auf welche Einsätze sind Politik und Streitkräfte vorbereitet, welche Missionen überträgt die Politik wie dem Militär, deckt sich das

122 Vgl. z.B. Johnson und Metz, „Civil-Military Relations in the United States“; Johnson und Metz, *American Civil-Military Relations*; Lyon, Rod. „Civil-Military Relations in an Age of Terror“. Papier präsentiert beim Australian-American Fulbright Symposium „Civil-Military Relations in an Age of Terror“, U of Queensland, Brisbane, 5.-7.7.2004. Abgerufen über Political Science Complete; Nix, Dayne E. „American Civil-Military Relations. Samuel P. Huntington and the Political Dimensions of Military Professionalism“. *Naval War College Review* 65.2 (Spring 2012): 88-104.

123 Vgl. exemplarisch Moskos, Williams und Segal, eds., *The Postmodern Military*. Der Band arbeitet die Entwicklungslinien hin zum „postmodernen Militär“ heraus. Für eine Diskussion zur Veränderung von Kriegstypen, -austragungsarten und der Rolle von Kombattanten und Nichtkombattanten vgl. Strachan, Hew, und Sibylle Scheipers, eds. *The Changing Character of War*. Oxford/New York: Oxford UP, 2011.

124 Auf die Unterscheidung zwischen der Frage, welche Akteure sich durchsetzen, und der Frage, welche Inhalte sich durchsetzen, verwies bereits Langston, *Uneasy Balance* 27.

organisatorische Selbstverständnis mit den tatsächlichen Aufgaben, entstehen im Entscheidungsprozess erfolgreiche Strategien oder nicht?

Nur wenige Arbeiten stellen einen Zusammenhang zwischen den zivil-militärischen Beziehungen und der sicherheitspolitischen Praxis her. Sie unternehmen meist den Versuch, die zivil-militärische Interaktion mit sicherheitspolitischen (Miss)Erfolgen in Verbindung zu setzen – statt umgekehrt die Effekte der sicherheitspolitischen Praxis auf die zivil-militärischen Beziehungen zu beleuchten.¹²⁵ Michael Deschs Theorie setzt zwar bei den Effekten verschiedener Bedrohungslagen an, vereinfacht aber zu sehr. Dass es in den vergangenen 20 Jahren gravierende Veränderungen in der internationalen Umwelt und im militärischen Aufgabenspektrum gab, erörterten andere Forschungsbereiche intensiv. Die Forschung zu den zivil-militärischen Beziehungen muss hier nachziehen.¹²⁶ Da die Theoriedebatte erst am Anfang steht und bisherige Arbeiten nach Dale Herspring „noch an der Oberfläche kratzen beim Bemühen, die Dynamiken der zivil-militärischen Beziehungen zu verstehen“, bleibt Raum für neue Blickwinkel.¹²⁷ Erkenntnisse aus verwandten Forschungsfeldern können den nötigen Perspektivenwechsel bieten.

2.2 Zivil-militärische Beziehungen und sicherheitspolitische Praxis

Diese Arbeit kritisierte die gängigen Theorien, sich dem Untersuchungsgegenstand voreingenommen zu nähern und den politischen und sicherheitspolitischen Zusammenhang nicht ausreichend zu berücksichtigen, in dem die zivil-militärische Interaktion stattfindet. Die folgenden theoretischen Überlegungen müssen beweisen, dass sie eine gewinnbringende Alternative bieten. Das geschieht in drei Schritten. Erstens definiert die Arbeit die abhängige Variable „zivil-militärischer Konflikt“ explizit. Nur wenn klar ist, was zivil-militärischer Konflikt ist, kann eruiert werden, warum er auftritt und welche Signifikanz er besitzt. Zweitens bettet sie das Phänomen in das sicherheitspolitische Entscheiden und Handeln ein und verdeutlicht, dass zivil-militärische Konflikte zu einem gewissen Grad natürlich und erwartbar sind. Die Studie zeigt, dass im vorliegenden Fall Konflikte auf enttäuschte Erwartungen bei unterschiedlichen Vorstellungen zum „richtigen“ Einsatz militärischer Gewalt zu-

125 Vgl. Avant, *Political Institutions and Military Change*; Egnell, Robert. *Complex Peace Operations and Civil-Military Relations: Winning the Peace*. London/New York: Routledge, 2009; Brooks, *Shaping Strategy*.

126 Exemplarisch sei hier verwiesen auf die Literaturen zur Erweiterung des Sicherheitsbegriffs; zum Wandel des Kriegs; zu militärischen Entwicklungs-, Reform- und Lernprozessen. Dass die zivil-militärischen Beziehungen stärker mit staatlicher Sicherheitspolitik in Bezug gesetzt werden müssen, vertreten z.B. auch von Bredow, *Militär und Demokratie in Deutschland* 12; Burk, „The Logic of Crisis and Civil-Military Relations Theory“.

127 Herspring, „Civil-Military Relations in the United States and Russia“ 683: „We are scratching the surface when it comes to understanding the dynamics of civil-military relations. But at least it is a beginning.“ Eigene Übersetzung im Fließtext.

rückzuführen sind. Drittens legt sie dar, dass Konflikt unter bestimmten Bedingungen besonders wahrscheinlich wird. Dazu geht die Arbeit auf das etablierte strategische Denken sowie die Faktoren ein, die einen bestehenden Konsens zum Einsatz militärischer Gewalt obsolet machen. Die aus der Theorie gewonnene Hypothese wird anschließend empirisch überprüft.

Diese Studie prüft die Vermutung, dass die hier untersuchten Konflikte auf den strategischen Wandel nach dem Kalten Krieg zurückzuführen sind. Zivil-militärische Konflikte von der Art, wie sie in den USA auftreten, sind Konflikte über den richtigen Einsatz des militärischen Instruments und damit einhergehend die richtigen militärpolitischen Weichenstellungen. Sie sind nicht als ein Problem der „zivilen Kontrolle“, sondern als Begleiterscheinung politischer und organisatorischer Innovation in einem veränderten sicherheitspolitischen Umfeld zu interpretieren. Demokratietheoretisch brisant sind sie in der bislang zu beobachtenden Form nicht. Für die Vereinigten Staaten ist die drängendste Frage also nicht, wie gewährleistet werden kann, dass die militärische Führung den Vorgaben der Politik Folge leistet. Die drängendste Frage ist, wie die USA als dominanter Staat im internationalen System in einem komplexen und volatilen Umfeld erfolgreich Sicherheitspolitik betreiben können.

2.2.1 Abhängige Variable „zivil-militärischer Konflikt“

Die abhängige Variable „zivil-militärischer Konflikt“ scheint zunächst selbsterklärend. Da sie sich anschaulich mit Beispielen erläutern lässt, fehlt oft eine explizite Definition.¹²⁸ Stattdessen werden Reibereien und Streitpunkte präsentiert und mit Begriffen wie „friction“, „tension“, „crisis“ oder „lack of harmony“ umschrieben. Darunter können jedoch verschiedene Dinge verstanden werden, so dass Autoren zwar den gleichen Gegenstand behandeln, ihn aber dennoch völlig unterschiedlich interpretieren.¹²⁹ Die Theorieskizze zeigte, wie Wertungen und unreflektierte oder vereinfachte Begrifflichkeiten die Analyse a priori in eine Richtung lenken und andere Interpretations- und Erklärungsschemata verschließen. Eine genaue Auseinandersetzung mit der Variable „zivil-militärischer Konflikt“ ist daher angebracht.

Der Konfliktbegriff wird in der sozialwissenschaftlichen Literatur so uneinheitlich definiert und gedeutet, dass Thorsten Bonacker und Peter Imbusch ihn als einen der „schillerndsten und widersprüchlichsten (z.T. in logisch inkonsistenter Weise verwendeten) Begriffe der Sozialwissenschaften“ charakterisieren.¹³⁰ Besonders die

128 Vgl. exemplarisch Langston, *Uneasy Balance*; Herspring, *The Pentagon and the Presidency*.

129 Dass die Krisenliteratur zur zivil-militärischen Interaktion „Krise“ ganz unterschiedlich interpretiert, zeigt Avant, „Conflicting Indicators of ‘Crisis’ in American Civil-Military Relations“.

130 Bonacker, Thorsten, und Peter Imbusch. „Zentrale Begriffe der Friedens- und Konfliktforschung: Konflikt, Gewalt, Krieg, Frieden“. *Friedens- und Konfliktforschung: Eine Einführung*. Ed. Peter Imbusch und Ralf Zoll. 5. Auflage. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, 2010. 67-142; 67. Zum Problem der Definition und theoretischen Greifbarkeit von Konflikten vgl. auch Imbusch, Peter. „Sozialwissenschaftliche Konflikttheorien – ein Überblick“. *Frie-*

Vermengung von Konfliktursachen, -anzeichen und -bewertungen erweist sich für eine Analyse als hinderlich. Ulrike Wasmuht fordert daher:

„Es ist zunächst wichtig, den Konflikt unvoreingenommen als sozialen Tatbestand zu betrachten und bei Definitionsversuchen den ‘Konflikt’ (a) nicht mit Austragungsformen zu verwechseln; (b) nicht durch Bewertung einzugrenzen und damit dessen Analyse zu präjudizieren; (c) nicht durch seinen Kontext unnötigerweise auf Merkmale zu reduzieren, die seiner Komplexität nicht gerecht werden und (d) nicht mit seiner Ursächlichkeit zu vermischen.“¹³¹

Konflikte sind ein allgegenwärtiges Phänomen menschlicher Interaktion, es gibt sie nach Rudolf-Christian Hanschitz „wie Sand am Meer“.¹³² Allgemein können sie umrissen werden als „soziale Tatbestände, an denen mindestens zwei Parteien (Einzelpersonen, Gruppen, Staaten etc.) beteiligt sind, die auf Unterschieden in der sozialen Lage und/oder auf Unterschieden in der Interessenkonstellation der Konfliktparteien beruhen.“¹³³ Konflikte unterscheiden sich in ihrer Substanz und existieren auf verschiedenen Ebenen, etwa der individuellen, der gesellschaftlichen, der staatlichen und der internationalen Ebene.¹³⁴ Diese Arbeit analysiert politische Konflikte auf der Staatsebene zwischen zwei am sicherheitspolitischen Entscheidungsprozess beteiligten Parteien, der politischen und der militärischen Führung.

In der Konfliktforschung werden Konflikte allgemein als dreigliedrige soziale Tatsachen verstanden, die nach Johan Galtung in einem „Konfliktdreieck“ erfasst werden können.¹³⁵ Dabei ist unwichtig, um welche Art von Konflikt es sich handelt, in welchem Kontext er angesiedelt ist und zwischen welchen Akteuren er existiert.

dens- und Konfliktforschung: Eine Einführung. Ed. Peter Imbusch und Ralf Zoll. 5. Auflage. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, 2010. 143-78. Multiperspektivisch leuchtet den Konfliktbegriff aus Hanschitz, Rudolf-Christian. „Konflikte und Konfliktbegriffe“. *Handbuch Mediation und Konfliktmanagement.* Ed. Gerhard Falk, Peter Heintel und Ewald E. Krausz. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, 2005. 63-82.

131 Wasmuht, Ulrike. *Friedensforschung als Konfliktforschung: Zur Notwendigkeit einer Rückbesinnung auf den Konflikt als zentrale Kategorie.* AFB-Texte Nr. 1/1992. 7. Zitiert nach Bonacker und Imbusch, „Zentrale Begriffe der Friedens- und Konfliktforschung“ 68-69.

132 Hanschitz, „Konflikte und Konfliktbegriffe“ 67.

133 Bonacker und Imbusch, „Zentrale Begriffe der Friedens- und Konfliktforschung“ 69.

134 Vgl. Bonacker und Imbusch, „Zentrale Begriffe der Friedens- und Konfliktforschung“ 69-70.

135 Diese Studie strebt nicht an, Galtungs Thesen generell zu diskutieren. Sein Konfliktdreieck dient lediglich als Hilfsmittel, um den Konfliktbegriff, dem es in der Literatur zu zivil-militärischen Beziehungen an Substanz mangelt, greifbar zu machen. Zur Annäherung an den Konfliktbegriff vgl. Galtung, Johan. *Frieden mit friedlichen Mitteln: Friede und Konflikt, Entwicklung und Kultur.* Aus dem Englischen übersetzt von Hajo Schmidt. Münster: agenda Verlag, 2007. 134-38. Das Aufdröseln von Konflikten in drei Elemente (Positionsdivergenz, Bewusstsein, Handlung) ist gängig. Vgl. dazu z.B. Link, Werner. *Der Ost-West-Konflikt: Die Organisation der internationalen Beziehungen im 20. Jahrhundert.* Stuttgart: Verlag W. Kohlhammer, 1980. Vgl. auch Meyer, Berthold. „Entstehung und Austragungsformen von Konflikten, Hindernisse bei ihrer Regelung und Strategien, diese friedlich zu überwinden“. *Konfliktregelung und Friedensstrategien: Eine Einführung.* Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, 2011. 27-100; 27-30.

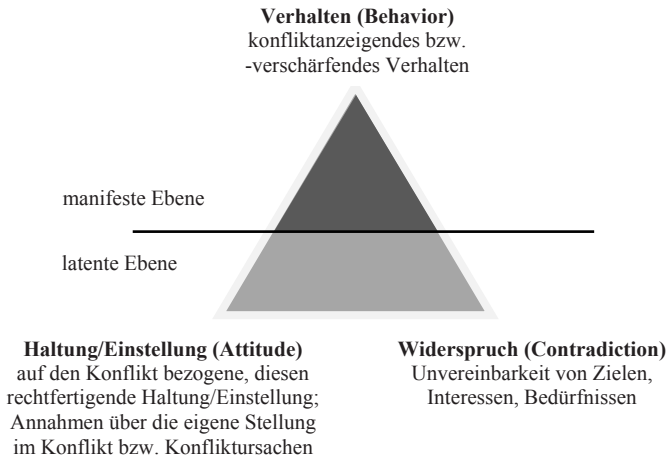


Abb. 5: Konfliktdreieck nach Johan Galtung
Quelle: Abbildung und Abbildungserklärungen frei zitiert nach Lutz Schrader
in Anlehnung an Johan Galtung¹³⁶

Jedem Konflikt liegt ein Widerspruch zu Grunde. Es handelt sich dabei nach Galtung um „inkompatible Zielzustände [...]“¹³⁷ und damit um eine „Unvereinbarkeit von Zielen, Interessen bzw. Bedürfnissen“ zwischen mindestens zwei Akteuren („Contradiction“).¹³⁸ Galtung bezeichnet diesen Widerspruch als den „Inhalt des Konflikts, *des Pudels Kern*, um Goethes Worte zu benutzen“.¹³⁹ Nebst einem grundlegenden Interessengegensatz ist als weiteres Element die Einstellung der Konfliktparteien zu nennen („Attitude“). Schrader beschreibt den Faktor der „Attitude“ als „eine auf den Konflikt bezogene und diesen – bewusst oder unbewusst – rechtfertigende Einstellung/Haltung“.¹⁴⁰ Ein Interessenwiderspruch wird zum Konflikt, wenn er von mindestens einer Partei als Problem wahrgenommen wird.¹⁴¹ Das dritte Element ist das

136 Schrader, Lutz. *Was ist ein Konflikt?* 30.3.2007. Bundeszentrale für Politische Bildung. <www.bpb.de/themen/V24LGM.html> (12.9.2011). Die Darstellung nach Schrader weicht geringfügig von der Galtungs ab; dem Original wegen ihrer Anschaulichkeit als gedankliche Vorlage vorgezogen. Abbildung hier zweckorientiert adaptiert (→ Layout verändert; Text [zitiert nach Schrader] ergänzt). Für das Original vgl. Galtung, *Frieden mit friedlichen Mitteln* 136.

137 Galtung, *Frieden mit friedlichen Mitteln* 135.

138 Schrader, *Was ist ein Konflikt?* n.pag.

139 Galtung, *Frieden mit friedlichen Mitteln* 135. Kursive Hervorhebung im Original.

140 Schrader, *Was ist ein Konflikt?* n.pag.

141 Vgl. dazu auch die Ausführungen von Siedschlag et al., *Grundelemente der Internationalen Politik* 209-11; Meyer, „Entstehung und Austragungsformen von Konflikten“ 28-29. Link bezeichnet Konflikte daher als „subjektiv wahrgenommene Beziehungen“, die sich in einem real existierenden Beziehungszusammenhang abspielen. Link, *Der Ost-West-Konflikt* 39.

Verhalten („Behavior“), das dem Spannungszustand Ausdruck verleiht. Solches Verhalten zeigt den Konflikt womöglich nicht nur an, sondern verschärft ihn auch. Schließlich kann es den ursächlichen Interessengegensatz verstärken, die Haltung der Konfliktparteien verhärten oder einen neuen Gegensatz provozieren.¹⁴² Zusammenfassend lässt sich ein Konflikt daher charakterisieren als

„eine spezifische Handlungs- und Strukturkonfiguration [...], die zwar Positions differenzen (und die daraus resultierende Wettbewerbs- oder Konkurrenzsituation) zur notwendigen Voraussetzung hat, die aber zur Aktivierung bestimmter Bedingungen bedarf: Die Positions differenzen müssen für die Akteure bewusst und handlungszusammenhangs bestimmend werden, und es muss ein kritischer, d.h. sich auf die Struktur des Beziehungszusammenhangs auswirkender Spannungszustand bzw. Spannungsprozess dazukommen [...]“¹⁴³

Konflikte können auf einer latenten und einer manifesten Ebene angesiedelt sein. Zwar treten Konflikte erst durch entsprechendes Verhalten auf die manifeste und damit die offensichtliche Ebene, sie können dennoch bereits vorher vorhanden sein. Als latent ist ein Konflikt zu bezeichnen, der von mindestens einer Partei empfunden wird und damit real ist, ohne offen ausgetragen zu werden.¹⁴⁴ Die Unterscheidung ist bei der Untersuchung der zivil-militärischen Beziehungen gewinnbringend, da professionelle Verhaltensnormen mitunter den Übergang von der latenten zur manifesten Ebene erschweren oder verhindern. Würden nur manifeste Konflikte als real interpretiert, reduzierte man den Konfliktbegriff per Definition auf offensichtliche Symptome. Im Umkehrschluss müsste gefolgert werden, dass – soweit es keine augenscheinlichen Verwerfungen gibt – alles in bester Ordnung sei. Latente Unzufriedenheit kann in einem auf Dauer angelegten Interaktionsverhältnis jedoch so zersetzend und schädlich wirken wie ein unmittelbares Zerwürfnis.

Konflikte können vielerlei Gestalt annehmen und auf vielfältige Weise ausgetragen werden, was zweifellos vom Rahmen, den beteiligten Akteuren und dem Kontext abhängt, in dem sie sich zutragen. Der Konfliktbegriff darf daher nicht intuitiv als unregulierte Spannung oder gewalttätige Auseinandersetzung interpretiert wer-

142 Konflikte können sich damit von der inhaltlichen völlig auf die Beziehungsebene verschieben, d.h. Konfliktgegenstand sind mitunter ab einem gewissen Punkt nicht mehr widerstreitende Interessen, sondern das Verhalten der Interaktionspartner selbst. Vgl. Meyer, „Entstehung und Ausdrucksformen von Konflikten“ 37.

143 Siedschlag et al., *Grundelemente der Internationalen Politik* 210-11. Eine kursive Hervorhebung aus dem Original wurde hier nicht übernommen. Die Definition orientiert sich an Werner Links Operationalisierung des Konfliktbegriffs in Link, *Der Ost-West-Konflikt* 35-40.

144 Eine alternative Begrifflichkeit wäre die Unterscheidung zwischen dem „prinzipiellen Konfliktpotenzial“ und den „manifesten Konfliktprozessen“. Vgl. Siedschlag et al., *Grundelemente der Internationalen Politik* 210. Kursive Hervorhebung im Original. Diese Studie nutzt aus einem pragmatischen Grund die Begriffe „latenter Konflikt“ und „manifesten Konflikt“. Die Termini vermitteln, dass auch unterhalb der manifesten Ebene von Konflikt gesprochen werden kann, sofern eine Positionsdifferenz entsprechend wahrgenommen wird. Vgl. für ein solches Verständnis auch Schrader, *Was ist ein Konflikt?* n.pag. Andere verstehen einen „latenten Konflikt“ als einen unbewussten Zustand. Vgl. Galtung, *Frieden mit friedlichen Mitteln* 134-38.

den. Die Interaktion von ziviler und militärischer Führung verläuft in den USA in geregelten Bahnen. Normen und Strukturen kanalisieren die hierarchisch organisierte Interaktion. Bildlich beschreibt Frank Hoffman die zivil-militärische Interaktion als das „Aufeinandertreffen von tektonischen Platten“, wobei Erschütterungen durch das von beiden Seiten anerkannte Prinzip der zivilen Suprematie gedämpft werden.¹⁴⁵ Wenn solche Konflikte in einem stabilen System auftreten, muss anerkannt werden, dass diese in einem institutionalisierten Rahmen im politischen Prozess ablaufen – und nicht die staatliche Ordnung gefährden.¹⁴⁶ Konflikte im Entscheidungsprozess sind auch nicht immer schlecht, können sie doch helfen, das eigene Denken und Handeln zu hinterfragen und zu verbessern.¹⁴⁷ Leicht provozieren sie allerdings dysfunktionale Arbeitsbeziehungen und suboptimale Ergebnisse.

Wie manifestieren sich zivil-militärische Konflikte in der Entscheidungsfindung? Neben genereller Unzufriedenheit sind mögliche militärische Verhaltensweisen intern geäußerte Kritik an der politischen Führung, Leaks, offene Kritik durch pensionierte Offiziere, offene Kritik durch Offiziere im aktiven Dienst, eine bürokratische Verzögerungs- oder Verweigerungshaltung („slow rolling“; „foot dragging“), Rücktrittsdrohungen, Rücktritte aus Protest, Insubordination oder ein militärischer Staatsstreich. Zweifellos unterscheidet sich das Konfliktverhalten in seiner Brisanz, es sollte daher als ein Kontinuum auf einer Eskalationsleiter verstanden werden. Nicht alle skizzierten Verhaltensweisen sind im amerikanischen Kontext gleichermaßen wahrscheinlich, manche sind sogar undenkbar. Dass Konflikt bis zum Putsch eskaliert, kann in einem stabilen System wie den USA von vorneherein ausgeschlossen werden. Dank ihrer Professionalität besitzen die US-Streitkräfte weder die Neigung zur politischen Intervention – in S. E. Finers Terminologie die „disposition to intervene“ – noch bietet das US-System die Gelegenheitsstrukturen, die in anderen Staaten die Trennlinie zwischen Militär und Politik verwischen. Zu diesem von Finer als die „opportunity to intervene“ bezeichneten Kontext zählen z.B. die Legitimität politischer Institutionen, die in der politischen Kultur als illegitim empfundene Herrschaft des Militärs und institutionelle Kontroll- und Sanktionsmechanismen.¹⁴⁸ Vorfälle, die den Tatbestand der Insubordination erfüllen, sind zwar nicht unbekannt – die Kontroverse zwischen General Douglas MacArthur und Präsident Truman im

145 Hoffman, *Decisive Force* 12: „[...] [C]ivil-military relations is where the tectonic plates between our political culture and the military culture grind into one another. The sole lubricant that reduces friction is the principle of civilian control of the military, which is embodied in both law and our professional ethic.“

146 Vgl. Schiff, *The Military and Domestic Politics* 25-26.

147 Vgl. Herspring, „Civil-Military Relations in the United States and Russia“ 667-69; Murdie, Amanda, „The Bad, the Good, and the Ugly: The Curvilinear Effects of Civil-Military Conflict on International Crisis Outcome“. *Armed Forces & Society* 39.2 (April 2013): 233-54.

148 Vgl. Finer, *The Man on Horseback*; Bruneau, *Patriots for Profit* 61-63; Feaver, *Armed Servants*. Die oben gelisteten Verhaltensweisen ähneln dem, was Feaver als „shirking“ bezeichnet.

Koreakrieg, die zur Entlassung MacArthurs führte, ist bis heute nicht vergessen¹⁴⁹ –, aber äußert selten und nicht repräsentativ.¹⁵⁰

Auf politischer Seite lässt sich ebenfalls ein Spektrum an Verhaltensweisen identifizieren, das von Unzufriedenheit, interner Kritik, Leaks, öffentlicher Kritik und der Marginalisierung militärischer Berater bis zur Intervention bei Beförderungsprozessen und Entlassungen reicht. Im Extremfall wäre die Demobilisierung des Militärs denkbar. Diese politischen und militärischen Verhaltensweisen markieren einen „sich auf die Struktur des Beziehungszusammenhangs auswirkende[n] Spannungszustand bzw. Spannungsprozess“.¹⁵¹ Schließlich stellen sie eine Einmischung in die Prärogative des Gegenübers und einen Versuch dar, dessen Handlungsfreiheit zu beschränken und sein Denken und Handeln zu verändern. Das dürfte das Beziehungsgefüge weiter belasten.

Während Konflikte zwischen zwei gleichberechtigten Akteuren wertneutral untersucht werden können, kommen im vorliegenden Fall normative Überlegungen erschwerend hinzu. Das Militär ist in der Demokratie der Politik untergeordnet, das Verhältnis ist ein hierarchisches. Die Politik ist in der Entscheidungsverantwortung, selbst wenn Militärs bei Sachfragen mehr Expertise besitzen mögen. „Die Zivilisten haben das Recht, Fehler zu machen“, stellte Peter Feaver pointiert und völlig richtig fest.¹⁵² Gleichzeitig ist die Politik in der Führungsverantwortung und gefordert, einen klugen und verantwortungsvollen Kurs zu formulieren. Das Verhalten der politischen und der militärischen Führung unterliegt daher immer einer normativen Bewertung.

Normative Rollenmodelle scheinen leicht aufzustellen. Exemplarisch kann hier die amerikanische „liberale Tradition“ genannt werden, wie sie Joseph Nye in einem Sammelband zu den Herausforderungen von Demokratisierungsprozessen formuliert:

„In the current climate of uncertainty, it is useful to reflect on what we in the United States believe the proper role of the military to be. That role is based on what is commonly referred to as the liberal tradition. The liberal tradition, which is a key product of our democratic heritage, establishes specific responsibilities for both the military and civilian leaders. The military must recognize that 1) armed forces are accountable to the rule of law and obliged to respect civilian authority, and that 2) armed forces are nonpartisan and remain above politics. Civilians are required to 1) recognize that armed forces are legitimate tools of democratic states; 2) fund and respect properly developed military roles and missions; and 3) educate themselves about defense issues and military culture.“¹⁵³

149 Die Truman-MacArthur-Episode wird z.B. selbst in aktuellen Ausgaben des Offiziershandbuchs des Pentagon noch diskutiert. Vgl. U.S. Department of Defense. *The Armed Forces Officer*. Washington: NDU P & Potomac Books, 2007 ed. 33-39.

150 Diese Meinung teilt Herspring, *The Pentagon and the Presidency* xii.

151 Siedschlag et al., *Grundelemente der Internationalen Politik* 211.

152 Feaver, *Armed Servants* 6. Eigene Übersetzung im Fließtext.

153 Nye, Joseph S., Jr. „Epilogue: The Liberal Tradition“. *Civil-Military Relations and Democracy*. Ed. Larry Diamond und Marc F. Plattner. Baltimore/London: The Johns Hopkins UP, 1996. 151-56; 152-53.

Trotzdem lässt die scheinbar punktgenau formulierte Empfehlung breiten Deutungsspielraum, wie sich die politische und die militärische Führung konkret verhalten sollen.¹⁵⁴ Die Praxis konfrontiert den Beobachter daher mit etlichen Situationen, die in einer interpretativen Grauzone liegen und ganz unterschiedlich bewertet werden.

Ob militärische Handlungsweisen wie die oben skizzierten problematisch sind bzw. unter welchen Umständen und in welcher Form Widerspruch angemessen ist, diskutieren Experten kontrovers. Dass die Linie zwischen professionell akzeptablem und inakzeptablem Verhalten nicht immer eindeutig auszumachen ist, beweisen die Debatten zur öffentlichen Rolle von pensionierten Generälen/Admirälen, zur Angemessenheit von militärischem Dissens allgemein oder zur in der Problemskizze beschriebenen „Revolte der Generäle“ von 2006. Sind politische Kommentare pensionierter Generäle und Admiräle in Ordnung, da sie nach dem Ausscheiden aus dem aktiven Dienst als Privatpersonen ihr Recht auf freie Meinungsäußerung wahrnehmen und die Gesellschaft von ihrer Expertise profitieren kann? Oder sind sie unangemessen, da pensionierte Offiziere dem Militär zugehörig bleiben und in der Öffentlichkeit als dessen Sprachrohre wahrgenommen werden? Ist es akzeptabel, aus Protest aus dem aktiven Dienst auszuschneiden, wenn politische Direktiven zwar legal sind, aber den eigenen professionellen Überzeugungen zuwider laufen? Oder stellt es die zivile Suprematie in Frage? Oder hängt die Bewertung davon ab, ob der Rücktritt öffentlich oder im Stillen vollzogen wird? Ist Kritik an den Interventionsplänen der Regierung eine unzulässige Einmischung in politische Prärogative? Oder würde die Militärführung ihre Pflichten gerade dann verletzen, wenn sie umstrittene oder militärisch als falsch empfundene Pläne kritiklos mittrüge? Wo verläuft die Trennlinie zwischen angemessenem Rat für oder gegen eine Intervention und illegitimen Versuchen zum Initiieren oder Verhindern einer Intervention?¹⁵⁵

Auf der politischen Seite ist der richtige Umgang mit der Militärführung ebenso strittig. Ist es unverantwortlich, bei der Verteidigungsplanung und der Interventionsplanung stets dem Rat der Militärs zu folgen? Oder ist es unverantwortlich, dem Rat der militärischen Experten nicht zu folgen? Sollte dem Militär im Einsatz viel Auto-

154 Zur Verdeutlichung: Die Vorgabe „armed forces are nonpartisan and remain above politics“ ist unumstritten, aber folgt daraus, dass militärische Kritik an der Regierungspolitik untragbar oder mitunter unabdingbar ist? Gleiches gilt für die Maßgabe, die zivile Führung solle „properly developed military roles and missions“ finanzieren und respektieren. Das ist unstrittig. Ob aber bestehende „roles and missions“ angemessen ausgestaltet sind, ist oft Gegenstand der Debatte.

155 Vgl. dazu exemplarisch die unterschiedlichen Standpunkte in Kemp, Kenneth W., und Charles Hudlin. „Civil Supremacy over the Military: Its Nature and Limits“. *Armed Forces & Society* 19.1 (Fall 1992): 7-26; Myers, Kohn, Owens und Korb. „Salute and Disobey?“. Hoffman, „Dereliction of Duty *Redux?*“; Garofano, „Effective Advice in Decisions for War“; Snider, Don M. „Dissent and Strategic Leadership of the Military Professions“. *Orbis* 52.2 (Spring 2008): 256-77; Wong, Leonard, und Douglas Lovelace. „Knowing When to Salute“. *Orbis* 52.2 (Spring 2008): 278-88; Clifford, George M., III. „Duty at all Costs“. *Naval War College Review* 60.1 (Winter 2007): 103-28; Owens, Mackubin Thomas. „What Military Officers Need to Know about Civil-Military Relations“. *Naval War College Review* 65.2 (Spring 2012): 67-87; Cook, „Revolt of the Generals“; Collins, „What Civil-Military Crisis?“.

nomie gewährt werden? Oder wäre es fatal, da die Zügel aus der Hand gegeben würden? Ist es sinnvoll, formelle militärische Berater zu marginalisieren, um neues Denken zu fördern? Handelt es sich dabei um eine erfolgversprechende Form von Führung oder um einen ersten Schritt zur Politisierung der Profession?¹⁵⁶

Es ist nicht der Anspruch dieser Studie, solch normative Fragen zu klären. Dies bleibt denen vorbehalten, die sich mit dem professionellen Ethos der Streitkräfte und den Normen der zivil-militärischen Interaktion beschäftigen. Sie beschränkt sich daher auf die Feststellung, dass die skizzierten Verhaltensweisen in der Realität zu beobachten sind und die Klage über Abweichungen von einer subjektiv definierten Norm nur einen geringen heuristischen Wert besitzt. Die Debatten der letzten 20 Jahre bewiesen, dass Bewertungen oft subjektiv gefärbt sind und von politischen Meinungen und Erfolgen abhängen. Dennoch kann man sich mit dem Gegenstand nicht wertfrei beschäftigen. Nach Ansicht der Autorin hängt es stark vom Kontext ab, ob Verhaltensweisen angemessen sind oder nicht. Kenneth Kemp und Charles Hudlin haben Recht, dass Militärs weder Politiker seien noch von sich selbst oder von anderen als eine Interessengruppe wahrgenommen werden dürften, deren Präferenzen um ihrer selbst willen Beachtung verdienen.¹⁵⁷ Gleichzeitig darf die militärische Führung bei Fragen, die ihre Expertise berühren, nach Sam Sarkesian auch kein „schweigender Mönchsorden“ sein.¹⁵⁸ Immerhin trägt sie Verantwortung für ihre Untergebenen und die Erfüllung ihrer Aufgaben und ist mit dem Präsidenten, dem Kongress und in letzter Instanz dem Volk verschiedenen Prinzipalen unterstellt. Ihre Pflichten verbieten blinden Gehorsam ebenso wie mangelnde Gefolgschaft, so dass selbst in Demokratien Offiziere in einen Zwiespalt geraten können, wann und wie Kritik angemessen ist, welches Verhalten moralisch und professionell richtig ist.¹⁵⁹ Entscheidend sind beim militärischen Verhalten nach Albert Pierce der zeitliche und prozedurale Kontext, also das Stadium der Entschlussfassung und die Art, wie und wo Kritik geäußert wird.¹⁶⁰ Don Snider verweist ferner auf die Trifftigkeit des Problems, die Expertise und die Motivation der Akteure. Das Spektrum der verfügbaren Möglichkeiten und die Konsequenzen, die sich für den Offizier ergeben, bezieht er ebenfalls ein.¹⁶¹ Da der Einsatz der Streitkräfte schwer wiegt, lasten auch auf den Schultern der politischen Führung besondere Pflichten. Dazu gehören der verantwortungsvolle Umgang mit dem Militär als Organisation und mit dem militärischen Instrument im

156 Vgl. exemplarisch die widerstreitenden Empfehlungen von Samuel Huntington und Eliot Cohen in Huntington, *The Soldier and the State*; Cohen, *Supreme Command*.

157 Vgl. Kemp und Hudlin, „Civil Supremacy over the Military“ 8-9.

158 Sarkesian, „The U.S. Military Must Find Its Voice“ 426. Eigene Übersetzung im Fließtext.

159 Eine Diskussion des Dilemmas mit Bewertungsmaßstäben bietet Clifford, „Duty at all Costs“.

160 Vgl. Pierce, Interview mit Gerlinde Grottl. 12.8.2010.

161 Vgl. Snider, Don M. *Dissent and Strategic Leadership of the Military Profession*. Februar 2008. Carlisle: Strategic Studies Institute, 2008. <www.strategicstudiesinstitute.army.mil/pubs/display.cfm?pubID=849> (12.10.2011).

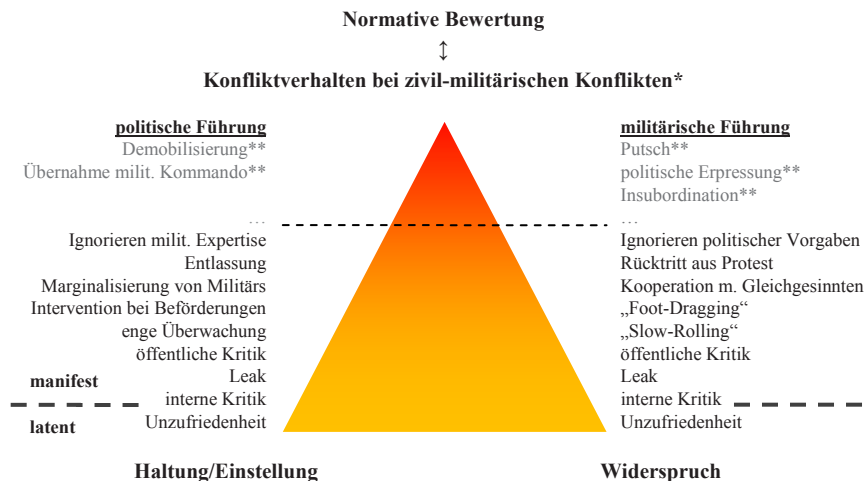
Dienst des Staats.¹⁶² Nötig ist nach Richard Betts daher ein intensiver und respektvoller „Dialog auf Augenhöhe“ („equal dialogue“) zwischen Militär und Politik bei „ungleicher Autorität“ („unequal authority“) in Entscheidungssituationen.¹⁶³

Die zu Grunde gelegte Konfliktdefinition weist darauf hin, dass Konfliktsymptome analytisch von normativen Bewertungen und den Ursachen zu trennen sind. Mit Hilfe der Medienberichterstattung lassen sich die Anzeichen zivil-militärischer Konflikte in den USA leicht identifizieren. Allerdings sagt das noch nichts über die Ursachen aus. Nur wenn die ursächlichen Positionsdifferenzen und Haltungen aufgedeckt werden, geht eine Analyse über subjektiv-normative Bewertungen und die Diskussion manifesten Symptome hinaus. Diese für die zivil-militärischen Konflikte nach dem Kalten Krieg ursächlichen Gegensätze und Bedingungen gilt es theoriegestützt zu erkunden. Der vorliegenden Studie geht es dabei nicht darum, individuelle Motivationslagen zu erörtern. Zu klärende Fragen sind nicht: Welche inneren Beweggründe veranlassten Person x in einer bestimmten Situation, die Regierungspolitik zu kritisieren? Warum entschloss sich Person y zu einem Rücktritt statt einer anderen Handlung? Stattdessen will die Arbeit eine Konfliktlage zwischen zwei kollektiven Akteuren ergründen, die über die Befindlichkeiten von Einzelpersonen hinausgeht.¹⁶⁴

162 Vgl. dazu die durchaus kritische Bewertung der Führungsqualität demokratischer Politik in Müller et al., *Democracy, the Armed Forces and Military Deployment*.

163 Betts, *American Force* 225. Betts Formulierung ist angelehnt an Eliot Cohens Diktum vom „ungleichen Dialog“ („unequal dialogue“) zwischen Militär und Politik. Laut Cohen sollten sich Politiker intensiv in Militärplanungen einschalten und Militärs nicht zu viel Autonomie zugestehen. Betts teilt die Sicht – wie die Autorin – nicht. Vgl. Cohen, *Supreme Command*.

164 Selbstverständlich sind die Beweggründe für Akteurshandeln („reasons“) relevant für die Analyse der Ursachen („causes“) des hier bearbeiteten Phänomens. Ursachen können mitunter nur durch das interpretative Verstehen der Beweggründe handelnder Akteure erklärt werden. Allerdings interessiert sich diese Arbeit für das „große Bild“ der Interaktion zweier kollektiver Akteure. *Individuelle* Motivationslagen rücken daher in den Hintergrund. Zur Unterscheidung zwischen „reasons“ und „causes“ sowie „erklären“ und „verstehen“ vgl. einführend Stykow et al., *Politikwissenschaftliche Arbeitstechniken* 153-54; 161-62.

Legende:

* Die Farbgestaltung zeigt, dass die genannten Konfliktanzeichen qualitativ nicht gleichwertig sind. Die Konfliktintensität steigt in der Darstellung von unten nach oben. Es handelt sich bei der Übersicht zwangsläufig um eine Annäherung. Erstens kann eine solche Eskalationsleiter nicht gemeingültig formuliert werden. Es gibt keine verbindliche Metrik zur Bemessung der Signifikanz der genannten Verhaltensweisen, zumal dabei normative Bewertungsmaßstäbe und der Ereigniskontext eine Rolle spielen. Zweitens beinhaltet die Darstellung gängige, aber nicht alle erdenklichen Verhaltensweisen. Dies ist somit eine im Detail pauschalisierte, doch im Gesamtbild aussagekräftige Übersicht.

** Es handelt sich hier um Verhaltensweisen, die in der zivil-militärischen Interaktion zwar möglich, aber für das untersuchte Fallbeispiel nicht relevant sind. Fälle von Insubordination kann es selbst in gefestigten Demokratien wie den USA geben, sie sind jedoch nicht repräsentativ und werden daher nicht zum gängigen Konfliktrepertoire gezählt. Diese Studie versteht unter Insubordination das Ignorieren bzw. die willentliche Falschausführung von klar formulierten Befehlen. Das kommt in der Regel nicht vor. Stattdessen erfasst diese Studie mit „Ignorieren politischer Vorgaben“ eine „weiche“ Form der Insubordination. Während bei der Insubordination im klassischen Sinn ein Befehl bewusst missachtet wird, zeigt sich die Militärführung im zweiten Fall nur begrenzt responsiv gegenüber zivilen Wünschen. Zwischen den beiden Punkten gibt es einen qualitativen Unterschied.

Abb. 6: Analytischer Zugang zur abhängigen Variable „zivil-militärischer Konflikt“
Quelle: eigene Darstellung¹⁶⁵

165 Unter Zuhilfenahme des Konfliktdreiecks nach Galtung und Schrader (s.o.); für den Zweck der vorliegenden Studie modifiziert und weiterentwickelt.

2.2.2 Sicherheitspolitik nach dem neoklassischen Realismus

Die zivil-militärische Interaktion im engen Sinn findet in dem Prozess statt, in dem Sicherheitspolitik entsteht. Um ihre Konfliktrichtigkeit im Gesamtzusammenhang erklären zu können, ist es nötig, die Entstehung von Sicherheitspolitik zu beleuchten und die zivil-militärischen Beziehungen darin zu verorten. Nur so wird klar, welche Kräfte auf die politische und die militärische Führung wirken. Und nur so kann nachvollzogen werden, warum das Verhältnis manchmal harmonisch und manchmal konfliktreich ist – welche Haltungen und Widersprüche in der Interaktion Konflikte bedingen. Diese Arbeit teilt die Annahmen des neoklassischen Realismus zur Untersuchung von Außen- und Sicherheitspolitik. Er bietet eine Erklärung für das auswärtige Handeln von Staaten und damit einhergehend auch Anknüpfungspunkte, wie Sicherheitspolitik entsteht, was die beteiligten Akteure leitet und welche Dynamiken zwischen ihnen zu erwarten sind. Der neoklassische Realismus nimmt eine Mittelposition ein zwischen dem Neorealismus und der innerstaatlich-orientierten Außenpolitikanalyse und ist laut Randall Schweller „essentially the only game in town for the current and next generation of realists.“¹⁶⁶

Lange dominierte der Neorealismus nach Kenneth Waltz sicherheitspolitische Studien. Waltz geht davon aus, dass Staaten als einheitliche („unitary“), rationale Akteure verstanden werden können, deren Handeln von den Zwängen des internationalen Systems geleitet würde. Funktional seien Staaten alle gleich: Wegen der internationalen Anarchie müssten sie sich um das eigene Überleben sorgen. Innerstaatliche Gegebenheiten könnten daher ausgeklammert und der Staat als „black box“ verstanden werden. Lediglich in ihren Machtressourcen würden sich Staaten fundamental unterscheiden. Die Verteilung der Machtressourcen („capabilities“) zwischen den Staaten bestimme die Position eines Staats relativ zu anderen Staaten sowie die Polarität des internationalen Systems. Diese von der Machtverteilung charakterisierte Struktur des internationalen Systems kreiert aus neorealistischer Sicht handlungsleitende Zwänge, die die internationale Politik erklären. Da staatliches Verhalten internationalen Zwängen unterworfen ist, gehen Neorealisten davon aus, dass Staaten das tun, was sie können und müssen. Macht- und Gegenmachtbildung sowie das Streben nach Sicherheit und Überleben charakterisierten die internationale Politik.¹⁶⁷

Die Sicherheitspolitik gilt als Kernbereich des staatlichen Handelns. Nach dem neorealistischen Weltbild ist davon auszugehen, dass Staaten einen von internationalen Zwängen geleiteten Kurs verfolgen.¹⁶⁸ Nicht innerstaatliche Akteure, Strukturen,

166 Schweller, Randall L. „The Progressiveness of Neoclassical Realism“. *Progress in International Relations Theory: Appraising the Field*. Ed. Colin Elman und Miriam Fendius Elman. Cambridge: MIT P, 2003. 311-47; 345.

167 Vgl. Waltz, Kenneth N. *Theory of International Politics*. New York: McGraw-Hill, 1979.

168 Die Autorin weiß, dass analytisch zwischen internationaler Politik und Außenpolitik zu unterscheiden ist. Waltz beansprucht für den Neorealismus, die internationale Politik zu erklären, nicht Außenpolitik, die Entwicklung militärischer Doktrin oder andere innerstaatliche Grundlagen für staatliche Sicherheitspolitik. Vgl. Waltz, *Theory of International Politics* 121-23.

Prozesse, Interessen, Ideen oder Identitäten, sondern internationale Zwänge bedingen ihr Verhalten. Veränderungen in der Struktur des internationalen Systems sollten folglich politische Kurswechsel nach sich ziehen. Den Einsatz militärischer Gewalt zur Überlebenseicherung und Interessendurchsetzung sieht der Neorealismus unter den Bedingungen der Anarchie und des Sicherheitsdilemmas als ein unvermeidbares Phänomen. Da Staaten laut Neorealismus auf systemische Zwänge reagieren, dürfte bei Militäreinsätzen zu erwarten sein, dass sie aus triftigem Grund und unter Einsatz aller nötigen Mittel erfolgen. Unter internen Mobilisierungsdefiziten oder fehlendem öffentlichen Rückhalt dürften Interventionen folglich nicht leiden. Außerdem ist anzunehmen, dass innerstaatliche Organisations- und Entscheidungsstrukturen möglichst effizient und effektiv gestaltet sein dürften. Die Furcht vor externen Bedrohungen sowie das Streben nach Positionserhalt oder -verbesserung im internationalen System sollten die entscheidenden Antriebskräfte für die Einbettung der Streitkräfte ins politische System und den Umgang mit ihnen sein, nicht innenpolitische Gegebenheiten oder die Sorge vor zu viel innerstaatlicher Macht des Militärs.¹⁶⁹

Nicht nur der politische Kurs des Staats und seine innerstaatlichen Strukturen, sondern auch die Doktrin der Streitkräfte müsste ein Produkt systemischer Anreize und Zwänge sein. Die wichtigste Machtressource des Staats ist nach neorealistischer Lesart die militärische Macht. Die Doktrin kodifiziert, wie sich Streitkräfte dem Einsatz des militärischen Instruments nähern, welche Herausforderungen sie sehen und wie sie diesen zu begegnen gedenken. Aus (neo)realistischer Sicht sollten sie Doktrinen entwickeln, die den objektiv feststellbaren Herausforderungen angemessen sind, da sie sich dank ihrer professionellen Expertise an funktionalen Zwängen orientieren oder von der politischen Führung entsprechend gelenkt werden, die sensibel auf die internationale Lage reagiert.¹⁷⁰ Veränderungen im internationalen System sollten damit auch in diesem Bereich zeitnah Anpassungen zur Folge haben.

Doch trotz Waltzs Einschränkung impliziert die Theorie Erkenntnisse über die subsystemische Ebene. Etliche Wissenschaftler folgern daher, der Neorealismus verrate viel mehr als das, was er explizit sagt. Waltzs Modell kann die internationale Politik schließlich nur erklären, wenn sich Staaten (zumindest im sicherheitspolitischen Bereich) modellkonform verhalten. In der Forschungspraxis werden aus dem (neo)realistischen Weltbild regelmäßig Rückschlüsse gezogen auf konkretes staatliches Verhalten, innerstaatliche Organisationsformen oder die militärische Doktrin. Vgl. exemplarisch die entsprechenden Diskussionen in Zegart, Amy B. *Flawed by Design: The Evolution of the CIA, JCS, and NSC*. Stanford: Stanford UP, 1999; Avant, *Political Institutions and Military Change*; Posen, Barry R. *The Sources of Military Doctrine: France, Britain, and Germany Between the World Wars*. Ithaca/London: Cornell UP, 1984. Zur neorealistischen Außenpolitikanalyse vgl. Elman, Colin. „Horses for Courses: Why Not Neorealist Theories of Foreign Policy“. *Security Studies* 6.1 (Fall 1996): 7-53.

169 Für zwei unterschiedliche Ansätze, die das realistische Weltbild hier herausfordern, vgl. Zegart, *Flawed by Design*; Kier, Elizabeth. *Imagining War: French and British Military Doctrine Between the Wars*. Princeton: Princeton UP, 1997.

170 Vgl. dazu Posen, *The Sources of Military Doctrine*. Für eine kritische Auseinandersetzung mit dem Argument vgl. Kier, *Imagining War*; Avant, *Political Institutions and Military Change*.

Der sicherheitspolitische Kurs des Staats, seine Organisations- und Entscheidungsstrukturen und das militärische Denken und Handeln müssten nach den skizzierten Annahmen von internationalen Zwängen geleitet sein. Das Verhältnis der Akteure im Entscheidungsprozess dürfte nach der neorealistischen Logik weder konfliktträchtig noch problematisch sein, da der Staat als einheitlicher, rationaler Akteur auf objektiv feststellbare Reize reagiert. Meinungs- und Wahrnehmungsunterschiede müssten vernachlässigbar sein, ebenso die Dynamik des Entscheidungsprozesses. Veränderungen sollten von internationalen Machtverschiebungen induziert und Anpassungen auf staatlicher Ebene zielgerichtet umgesetzt werden. Zivil-militärische Konflikte dürfte es demnach nicht geben.

Die Ansätze der Außenpolitikanalyse bieten ein radikal anderes theoretisches Bild. Sie brechen den Akteur „Staat“ auf und untersuchen die inneren Antriebskräfte für sein Handeln. Staaten könnten nicht als rationale, einheitlich handelnde Akteure verstanden werden, die zielgerichtet und erfolgreich auf Zwänge des internationalen Systems reagierten. Stattdessen seien Staaten „fragmentierte“ Akteure, die aus Individuen, Gruppen, Organisationen, Bürokratien und staatlichen Organen bestehen, die in einem staaten- und problemfeldspezifisch strukturierten Prozess interagieren. Die Außenpolitikanalyse bietet diverse Erklärungen für staatliches Handeln.¹⁷¹ Der Liberalismus rückt gesellschaftliche Präferenzbildungsprozesse in den Fokus und versteht den Staat als „Transmissionsriemen“.¹⁷² Zwei-Ebenen-Ansätze thematisieren das „win-set“ politischer Entscheidungen im Spannungsfeld zwischen internationaler und nationaler Ebene.¹⁷³ Strukturzentrische Ansätze konzentrieren sich auf staatliche, oft regierungsinterne Organisations- und Entscheidungsstrukturen und deren Effekte auf die Außenpolitik. Akteursorientierte Ansätze erklären Außenpolitik mit den individuell-rationalen, egoistischen Interessen der am Entscheidungsprozess beteiligten Akteure.¹⁷⁴ Kulturelle und kognitive Ansätze verweisen auf Normen, Ideen, Identitäten, Deutungsmuster und Wahrnehmungen, welche die individuellen und kollektiven Präferenzen der handelnden Akteure prägen.¹⁷⁵

171 Ansätze der Außenpolitikanalyse präsentieren im Überblick Hudson, *Foreign Policy Analysis*; Neack, Laura. *The New Foreign Policy: Power Seeking in a Globalized Era*. 2. Auflage. Lanham: Rowman & Littlefield Publishers, 2008; Smith, Steve, Amelia Hadfield und Tim Dunne, eds. *Foreign Policy: Theories, Actors, Cases*. Oxford: Oxford UP, 2008. Knapp und aussagekräftig vgl. Carlsnaes, Walter. „Actors, Structures, and Foreign Policy Analysis“. *Foreign Policy: Theories, Actors, Cases*. Ed. Steve Smith, Amelia Hadfield und Tim Dunne. Oxford: Oxford UP, 2008. 85-99.

172 Vgl. Moravcsik, Andrew. „Taking Preferences Seriously: A Liberal Theory of International Politics“. *International Organization* 51.4 (Autumn 1997): 513-53.

173 Vgl. Putnam, Robert D. „Diplomacy and Domestic Politics: The Logic of Two-Level Games“. *International Organization* 42.3 (Summer 1988): 427-60.

174 Die hier präsentierte Unterscheidung in strukturzentrische und akteurszentrische Ansätze geht zurück auf Carlsnaes, „Actors, Structures, and Foreign Policy Analysis“.

175 Für verschiedene Varianten vgl. exemplarisch Katzenstein, Peter J., ed. *The Culture of National Security: Norms and Identity in World Politics*. New York: Columbia UP, 1996; Jervis, Robert. *Perception and Misperception in International Politics*. Princeton: Princeton UP, 1976.

Trotz der Unterschiede können drei generalisierende Aussagen festgehalten werden. Erstens verorten die Ansätze der klassischen Außenpolitikanalyse die Faktoren, die staatliches Außenverhalten bedingen, auf der subsystemischen Ebene. Dem internationalen System wird kein signifikanter Einfluss beigemessen auf das, was Staaten wollen, tun und sind. Gideon Rose bezeichnet sie daher als „Innenpolitik-Theorien“ außenpolitischen Verhaltens.¹⁷⁶ Diese Annahme führt zum zweiten Punkt: Wenn das Handeln eines Staats aus seinem Inneren entsteht, können Staaten nicht als „black boxes“ modelliert werden. Staaten bestehen aus einer Vielzahl von Akteuren mit unterschiedlichen Interessen, die eingebettet in nationale Strukturen in politischen Prozessen konkurrieren und Entscheidungen produzieren.¹⁷⁷ Der Begriff des nationalen Interesses wird so seiner inhaltlichen Substanz beraubt. Stattdessen gewinnen individuelle und organisatorische Interpretationen des nationalen Interesses und damit Partikularinteressen an Bedeutung. Es versteht sich von selbst, dass die Entscheidungsfindung dann nicht „steril“ und harmonisch ablaufen kann. Der Normalzustand wäre der von Meinungspluralismus und Konflikt geprägte Aushandlungsprozess.¹⁷⁸ Drittens vermuten sie, dass staatliches Handeln begrenzter Rationalität unterliegt und dysfunktionale Züge aufweist. Sie verweisen auf Organisations- und Entscheidungsstrukturen, bürokratische Routinen, (Fehl)Perzeptionen und Gruppendynamiken, um suboptimale Entscheidungen zu erklären.¹⁷⁹ Staaten erliegen Fehlwahrnehmungen und Fehleinschätzungen, verfolgen kontraproduktive Politiken oder bedienen Parochialinteressen. Sie entscheiden sich für Strategien, die politisch akzeptabel, aber wirkungslos, oder solche, die nötig, aber auf Dauer untragbar sind. Staaten sind nicht für alle Herausforderungen gerüstet und Organisations- und Entscheidungsstrukturen unterliegen Pfadabhängigkeiten, so dass Anpassungen langwierig, schwierig und nicht immer erfolgreich sind.¹⁸⁰ Streitkräfte erscheinen hier nicht

176 Rose, Gideon. „Neoclassical Realism and Theories of Foreign Policy“. *World Politics* 51.1 (October 1998): 144-72; 148. Kursive Hervorhebung im Original.

177 Dazu bemerkt Hilsman korrekt: „Quite obviously the strategic, geopolitical, ‘black box’ model is not ‘true’ because it is not really a description of reality. The temptation is strong, of course, to think of a nation as an entity and to assume that it has its own goals and that it chooses one course of action over another. But however difficult the animistic structure of our language may make it to avoid personification, a nation is not a living organism [...]. [...] In foreign affairs, as in all human action, individual or group, a choice must be made among different courses of action, and this choice can be made only by individual human beings and not by nations or institutions.“ Hilsman, Roger, mit Laura Gaughran und Patricia A. Weitsman. *The Politics of Policy Making in Defense and Foreign Affairs: Conceptual Models and Bureaucratic Politics*. 3. Auflage. Upper Saddle River: Prentice-Hall, Inc., 2000. 53; 54. Dass „Agency“ in der Außenpolitikanalyse wieder in den Fokus rücken müsse, meint auch Hill, Christopher. *The Changing Politics of Foreign Policy*. Basingstoke/New York: Palgrave Macmillan, 2003.

178 Die Literatur spricht daher von „politics of foreign policy making“. Vgl. Rosati, Jerel A., und James M. Scott. *The Politics of United States Foreign Policy*. 4. Auflage. Belmont: Thomson/Wadsworth, 2007; Hilsman mit Gaughran und Weitsman, *The Politics of Policy Making in Defense and Foreign Affairs*.

179 Vgl. dazu im Überblick Hudson, *Foreign Policy Analysis*.

180 Vgl. dazu Zegart, *Flawed by Design*.

als kompetente Professionen, sondern als in Routinen und Standardprozeduren verhaftete, nach Ressourcen und Einfluss strebende Bürokratien.¹⁸¹ Das zivil-militärische Verhältnis wäre demnach in der Regel von Konflikten geprägt, weil die bürokratischen Interessen des Militärs immer wieder den zivilen Präferenzen im politischen Prozess zuwider laufen dürften.

Beide Perspektiven zeichnen in Reinform ein vereinfachtes Bild. Rein systemische Erklärungen kreieren das analytische Zerrbild einer Welt, in der Staaten automatisiert agieren und reagieren und staatliche „Agency“, Entscheidungsprozesse und nationale Gegebenheiten völlig aus dem Blickfeld verschwinden. Die „Innenpolitik“-Ansätze der Außenpolitikanalyse beschäftigen sich mit diversen innerstaatlichen Determinanten und Dynamiken staatlichen Entscheidens und Handelns, vernachlässigen aber den realen Bezugsrahmen der Außenpolitik, nämlich die Gegebenheiten des internationalen Systems. Der neoklassische Realismus geht davon aus, dass staatliches Handeln weder allein durch Faktoren auf der Ebene des internationalen Systems (systemische Ebene) noch allein durch Faktoren auf der Ebene des politischen Systems (subsystemische Ebene) begründet wird.¹⁸² Stattdessen setzt er die Ebenen in Bezug zueinander.¹⁸³ Die Gegebenheiten des internationalen Systems bilden den Rahmen, dem sich Staaten, vertreten durch die konkret handelnden Personen, nicht entziehen können. Das internationale System induziert aber keine Reiz-Reaktion-Dynamik, es determiniert staatliches Verhalten nicht.¹⁸⁴ Schließlich handeln Staaten nicht automatisiert, sondern durch Entscheidungsträger, die in nationalen Prozessen Entscheidungen fällen und umsetzen. Nach diesem Verständnis ist die internationale Umwelt zwar zentral, ebenso wichtig ist aber der subsystemische Prozess.¹⁸⁵

Der neoklassische Realismus hat in den vergangenen 20 Jahren etliche Unterstützer gefunden, die den Ansatz überzeugend theoretisch hergeleitet und empirisch genutzt haben. Dabei zeigte sich, dass es nicht einen neoklassischen Realismus, sondern etliche Varianten gibt. Sie stimmen überein, dass staatliches Handeln nur verständlich wird, wenn der Erklärwert der systemischen Ebene mit dem der subsystem-

181 Vgl. exemplarisch Allison und Zelikow, *Essence of Decision*; Halperin und Clapp mit Kanter, *Bureaucratic Politics and Foreign Policy*.

182 Die Unterscheidung einer systemischen und einer subsystemischen Analyseebene stammt von J. David Singer und gehört zum etablierten Wissenskanon der IP-Forschung. Vgl. Singer, J. David. „The Level-of-Analysis Problem in International Relations“. *The International System: Theoretical Essays*. Ed. Klaus Knorr und Sidney Verba. Princeton: Princeton UP, 1961. 77-92. Waltz unterschied ursprünglich drei Analyseebenen („images“). Vgl. Waltz, Kenneth N. *Man, the State, and War: A Theoretical Analysis*. New York/London: Columbia UP, 1959.

183 Zum neoklassischen Realismus vgl. grundlegend Rose, „Neoclassical Realism and Theories of Foreign Policy“; Lobell, Steven E., Norrin M. Ripsman und Jeffrey W. Taliaferro, eds. *Neoclassical Realism, the State, and Foreign Policy*. Cambridge: Cambridge UP, 2009.

184 Vgl. Ikenberry, G. John. „Introduction“. *American Foreign Policy: Theoretical Essays*. Ed. G. John Ikenberry. 4. Auflage. New York et al.: Longman, 2002. 1-12; 4.

185 Zum Verhältnis zwischen systemischer Umwelt und subsystemischem Prozess vgl. kurz Maier, Herbert. *Massenvernichtungswaffen und Weltordnung: Der Wandel der Nichtverbreitungspolitik der USA seit dem Ende des Ost-West-Konflikts*. Hamburg: Verlag Dr. Kovač, 2007. 71-75.

mischen Ebene verknüpft wird. Außerdem wird die systemische Ebene priorisiert, d.h. die unabhängige Variable zur Erklärung von Außenpolitik wird auf der internationalen Ebene verortet, während innerstaatliche Faktoren als intervenierende Variablen konzeptualisiert werden.¹⁸⁶ Die größte Varianz zwischen neoklassisch realistischen Arbeiten besteht in der konkreten Formulierung der subsystemischen Faktoren, die die Übersetzung von internationalen Anreizen und Zwängen in konkrete Politik erklären sollen. Die Bandbreite reicht von der Perzeption der Entscheidungsträger,¹⁸⁷ von ihnen genutzten Lehren, Einschätzungen und Analogien,¹⁸⁸ der politischen Kultur eines Landes, nationalen Ideologien, Ideen und Identitäten,¹⁸⁹ Organisationskulturen und strategischen Kulturen¹⁹⁰ bis zur Ausgestaltung staatlicher Strukturen, der Fähigkeit staatlicher Organe, die Gesellschaft zu mobilisieren bzw. ihr Ressourcen für auswärtiges Handeln abzurufen und diese zu nutzen,¹⁹¹ innerstaatlichen Meinungs rivalitäten und bürokratiethoretischen Dynamiken.¹⁹² Organisations- und Entscheidungsarrangements, die militärische Doktrin und die Chancen organisatorischer Innovation werden nach diesem Verständnis ebenfalls auf die systemische Umwelt und den subsystemischen Prozess zurückgeführt, die dann wiederum künftige Prozesse und Politiken beeinflussen.¹⁹³

186 Vgl. Rose, „Neoclassical Realism and Theories of Foreign Policy“ 150-51; 154; Maier, *Massenvernichtungswaffen und Weltordnung* 73: „Das internationale System bzw. die Zwänge und Handlungsmöglichkeiten des internationalen Umfelds bestimmen die Handlungsoptionen der Staaten. Wie die Staaten in ihrer konkreten Außenpolitik handeln, ergibt sich dann durch eine weitere Variable, die unterhalb des internationalen Systems angesiedelt ist.“

187 Vgl. Rose, „Neoclassical Realism and Theories of Foreign Policy“ 157-61; Maier, *Massenvernichtungswaffen und Weltordnung*.

188 Vgl. Rose, Gideon. *How Wars End: Why We Always Fight the Last Battle*. New York: Simon & Schuster Paperbacks, 2011 [2010].

189 Zum Einfluss von Kultur und daraus resultierenden Ideen vgl. Dueck, Colin. *Reluctant Crusaders: Power, Culture, and Change in American Grand Strategy*. Princeton/Oxford: Princeton UP, 2006; Layne, Christopher. *The Peace of Illusions: American Grand Strategy from 1940 to the Present*. Ithaca/London: Cornell UP, 2006; zur nationalen Identität vgl. Hadfield-Amkhan, Amelia. *British Foreign Policy, National Identity, and Neoclassical Realism*. Lanham: Rowman & Littlefield Publishers, 2010.

190 Vgl. dazu die entsprechenden Aufsätze in Trubowitz, Peter, Emily O. Goldman und Edward Rhodes, eds. *The Politics of Strategic Adjustment: Ideas, Institutions, and Interests*. New York: Columbia UP, 1999.

191 Vgl. dazu in unterschiedlichen Varianten Christensen, Thomas J. *Useful Adversaries: Grand Strategy, Domestic Mobilization, and Sino-American Conflict, 1947-1958*. Princeton: Princeton UP, 1996; Brawley, Mark R. *Political Economy and Grand Strategy: A Neoclassical Realist View*. London/New York: Routledge, 2010; Zakaria, Fareed. *From Wealth to Power: The Unusual Origins of America's World Role*. First Paperback ed. Princeton: Princeton UP, 1999 [1998]; Taliaferro, Jeffrey W. „State Building for Future Wars: Neoclassical Realism and the Resource-Extractive State“. *Security Studies* 15.3 (July-September 2006): 464-95.

192 Vgl. dazu die entsprechenden Aufsätze in Trubowitz, Goldman und Rhodes, eds., *The Politics of Strategic Adjustment*; Lobell, Ripsman und Taliaferro, eds., *Neoclassical Realism, the State, and Foreign Policy*.

193 Vgl. dazu Rynning, Sten. *Changing Military Doctrine: Presidents and Military Power in Fifth Republic France, 1958-2000*. Westport: Praeger, 2002; Trubowitz, Goldman und Rhodes, eds.,

Da es hier nicht um einen Variantentest des neoklassischen Realismus geht, kann auf die Diskussion der Spielarten verzichtet werden.¹⁹⁴ Es genügt somit die Feststellung, dass systemische Anreize und Zwänge Handlungsinputs geben, die aber erst im Entscheidungsprozess im nationalen Kontext in Politik übersetzt werden. In Kürze richtet diese Studie den Blick in den Staat hinein und betrachtet den Prozess, in dem Sicherheitspolitik entsteht. Dabei leuchtet sie ihrem Erkenntnisinteresse entsprechend die zivil-militärische Interaktion im Rahmen dieses Prozesses aus.

Erklärung von Außen-/Sicherheitspolitik nach dem neoklassischen Realismus

Kernaussage des neoklassischen Realismus:

Politik entsteht im Rahmen eines systemischen Handlungskorridors in einem subsystemischen Prozess; der subsystemische Prozess übersetzt Anreize und Zwänge des internationalen Systems in Politik.

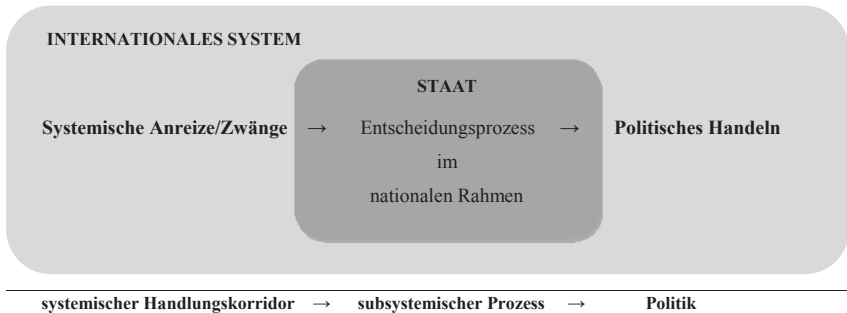


Abb. 7: Erklärung von Außen-/Sicherheitspolitik nach dem neoklassischen Realismus
Quelle: eigene Abbildung

Staaten sind im anarchischen internationalen System angesiedelt. Sie verfolgen dort ihre Interessen relativ zu den anderen Staaten. Das internationale System ist wiederum maßgeblich durch die Machtverteilung zwischen ihnen charakterisiert. Staaten unterscheiden sich in ihren Ressourcen, ihren militärischen und nichtmilitärischen Machtmitteln, ihrer Einflussfähigkeit. Im internationalen System manifestieren sich zudem die zentralen sicherheitspolitischen Herausforderungen. Es bildet für Staaten also einen Handlungsrahmen, der zwar nicht kausal handlungsleitend, aber dennoch essentiell ist. Je mächtiger Staaten sind, desto weiter dürfte ihre Interessendefinition ausfallen und desto stärker dürften sie versuchen, aus Eigeninteresse ordnend auf ihre Umwelt einzuwirken.¹⁹⁵ Je stärker ein Staat von Vorgängen im internationalen System betroffen ist, desto stärker dürfte der Impuls sein, darauf im Rahmen der eigenen

The Politics of Strategic Adjustment; Dyson, Tom. *Neoclassical Realism and Defence Reform in Post-Cold War Europe*. Basingstoke/New York: Palgrave Macmillan, 2010.

194 Die untersuchungsrelevante intervenierende Variable hängt vom Erkenntnisinteresse ab. Es ist nicht zielführend, nach der einen richtigen Variante des neoklassischen Realismus zu suchen.

195 Vgl. Rose, „Neoclassical Realism and Theories of Foreign Policy“ 151-52.

Möglichkeiten zu reagieren. Je mehr Fähigkeiten ein Staat besitzt, desto stärker dürfte der Anreiz zum Einsatz der Fähigkeiten sein. Zweifellos wirken die Anreize und Zwänge des internationalen Systems auf die zivil-militärische Interaktion im Staat. Die Art und der Umfang der Einsätze, die dem Militär übertragen werden, bestimmt maßgeblich – wenn auch nicht direkt-kausal – das internationale System.¹⁹⁶

Der neoklassische Realismus teilt die zentrale Erkenntnis der realistischen Schule, dass das internationale System auf Staaten ermöglichend und beschränkend wirkt, löst aber den dem Neorealismus implizit innewohnenden und empirisch oft gescholtenen Determinismus auf. Waltzs Kernargument ist richtig: Die Systemstruktur „encourage[s] states to do some things and to refrain from doing others.“¹⁹⁷ Doch verarbeitet werden die Anreize und Zwänge in einem Prozess auf der Staaten-ebene. Wie der Prozess ausgestaltet ist, wie die darin handelnden Akteure das internationale System sehen, welche Schlüsse sie ziehen, welche Fähigkeiten existieren, welche Politikoptionen denkbar und möglich sind, steht auf einem anderen Blatt. Der neoklassische Realismus zwingt den Beobachter nun, sich mit den innerstaatlichen Bedingungen für sicherheitspolitisches Entscheiden und Handeln zu beschäftigen. Staaten mögen ähnlich sein, sie sind aber weder gleich noch monolithisch.¹⁹⁸

Wenn der Staat nicht als eine von externen Zwängen gelenkte „black box“ verstanden wird, muss die subsystemische Ebene genau betrachtet werden.¹⁹⁹ Das gilt besonders für diese Arbeit, die das konfliktträchtige zivil-militärische Verhältnis zu erklären sucht. Der neoklassische Realismus teilt die Grundauffassung der Außenpolitikanalyse, dass Staaten nicht als einheitlich handelnde, kollektiv-rationale Akteure modelliert werden können. Doch was sind sie dann? Nach Walter Carlsnaes gilt: „states are not conceived as unitary actors but rather as an institutional structure within which, and on behalf of which, individual decision makers act.“²⁰⁰ Diese Arbeit versteht den Staat als institutionalisierten Akteur, dessen Führungsapparat an der Schnittstelle zwischen internationaler und nationaler Ebene agiert und eine signifi-

196 Die Arbeit ist hier nah bei einem Kerngedanken von Desch, *Civilian Control of the Military*; Desch, „Threat Environment and Military Mission“.

197 Kenneth Waltz, zitiert nach Schweller, „The Progressiveness of Neoclassical Realism“ 332. Nach Waltz ist der Neorealismus eben deswegen keine Außenpolitiktheorie, weil die Struktur zwar Zwänge vorgebe und die internationale Politik leite, staatliches Verhalten im Einzelfall aber nicht determiniere und damit auch nicht erkläre.

198 Vgl. Sørensen, Georg, „‘Big and Important Things’ in IR. Structural Realism and the Neglect of Changes in Statehood“, *Realism and World Politics*. Ed. Ken Booth. London/New York: Routledge, 2011. 107-23.

199 Diese Studie nutzt zur theoretischen Eingrenzung des subsystemischen Prozesses nicht nur Literatur von neoklassischen Realisten. Die Literatur über außenpolitische Entscheidungsprozesse (d.h. den subsystemischen Prozess) wurde unabhängig von und lange vor dem neoklassischen Realismus vorangetrieben.

200 Carlsnaes, „Actors, Structures, and Foreign Policy Analysis“ 89. Kursive Hervorhebung nicht übernommen. Zu möglichen Staatsverständnissen in der FPA vgl. Alden, Chris, und Amnon Aran. *Foreign Policy Analysis: New Approaches*. London/New York: Routledge, 2012. 62-77.

kante Handlungsfreiheit und Deutungshoheit, nicht aber völlige Autonomie besitzt.²⁰¹ Im nationalstaatlich strukturierten Prozess interagieren die jeweils beteiligten Akteure, produzieren Entscheidungen und setzen diese um. Genau hier ist in der Sicherheitspolitik die zivil-militärische Interaktion angesiedelt.

Der Prozess, in dem Sicherheitspolitik entsteht, ist dabei so wenig statisch wie der staatliche Akteur selbst oder die Politikergebnisse. Politik entsteht heute in einem Prozess, der seinerseits ein Produkt vergangener Prozesse ist. Das betrifft die Prozessstrukturen (wer ist beteiligt) und zu einem gewissen Grad auch die Prozessinhalte (was ist denkbar/machbar). Die Arbeit geht von diesen Mechanismen aus: Staatliches Handeln wird durch Inputs aus dem internationalen System angestoßen, auf subsystemischer Ebene in einem Prozess im nationalen Rahmen (Throughput) gestaltet, daraus resultieren Entscheidungen, die umgesetzt werden (Output) und Effekte generieren (Outcome). Es wirkt so auf das internationale System und den Staat zurück.²⁰²

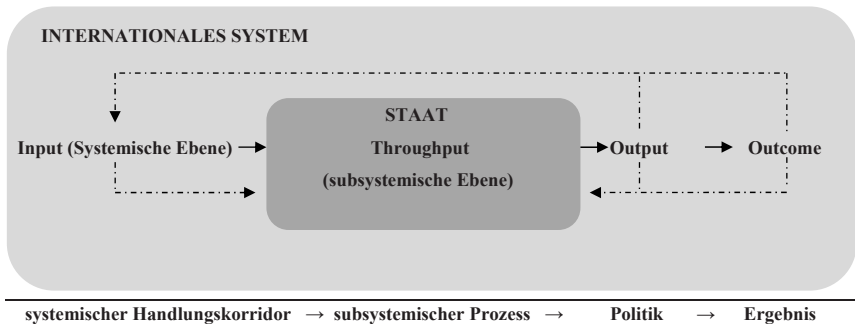


Abb. 8: Dynamisches Verständnis von staatlichem Handeln mit Feedback
Quelle: eigene Darstellung mit der gängigen Terminologie politischer Prozesse

International können seine Politiken den Staat stärken oder schwächen, sie können einen Handlungsanreiz verstärken oder mildern, sie können ein sicherheitspolitisches Problem lösen oder dieses intensivieren. Innerstaatlich werden Politiken evaluiert, sie können sich als zielführend oder kontraproduktiv, als konsensfördernd oder kontrovers herausstellen und beeinflussen dadurch den subsystemischen Prozess. Policy-Feedback kann sich auch zu positiven und negativen Lehren bzw. zu institutionellen Strukturen verfestigen.²⁰³ Manche Politiken destabilisieren laut Daase gar den Staat

201 Vgl. dazu knapp Taliaferro, „State Building for Future Wars“ 470.

202 Die Terminologie entspringt dem Politikprozessverständnis. Zum Prozess der Politikformulierung und zu Feedbackschleifen vgl. einführend Heywood, Andrew. „Policy Process and System Performance“. *Politics*. 3. Auflage. Basingstoke/New York: Palgrave Macmillan, 2007. 425-44; im Kontext von Theoriebildung vgl. Schimmelfennig, *Internationale Politik* 50-59.

203 Die in Entscheidungsprozessen zum Tragen kommenden Analogien sind in diesem Zusammenhang zu sehen. Zur Relevanz von Analogien bei sicherheitspolitischen Entscheidungen vgl.

an sich; Staaten verkraften demnach manche Politiken gut, während andere ihre Sozialintegration und Funktionsfähigkeit gefährden.²⁰⁴

Staaten sind nach diesem Verständnis ständig im Werden begriffen – und zwar in ihrem Handeln und in ihrem Sein. Sie existieren nicht in unveränderlicher Form, sondern werden in einem Prozess von Institutionalisierung, Anpassung und Veränderung zu dem, was sie sind.²⁰⁵ Der Prozess, in dem politische Entscheidungen in der Gegenwart entstehen, ist somit gebunden an Erfahrungen und Entwicklungen in der Vergangenheit. Gleiches gilt für die im staatlichen Rahmen verortete zivil-militärische Interaktion.

Gemäß dem neoklassischen Realismus ist Sicherheitspolitik also keine automatisierte, einträchtige, kollektiv-rationale Reaktion des einheitlichen Akteurs Staat auf „objektive“ Zwänge des internationalen Systems. In dem Fall dürfte es keine Konflikte im Entscheidungsprozess geben. Sie ist aber auch nicht die ziellose Fortsetzung von Partikularinteressen und Innenpolitik auf internationaler Ebene. In dem Fall wären Konflikte eine unabänderliche Konstante, wenn alle Akteure im politischen Prozess unablässig um Ressourcen, Macht, Einfluss und die Durchsetzung ihrer parochialen Präferenzen buhlten. Stattdessen ist staatliche Sicherheitspolitik das Ergebnis eines Prozesses, der von Anreizen und Zwängen aus dem internationalen System angestoßen wird, auf subsystemischer Ebene in einem gewachsenen nationalen Kontext verläuft und Politiken produziert, die wiederum auf das internationale System, den Staat und die im Entscheidungsprozess handelnden Akteure rückwirken. In diesem Prozess gibt es manchmal viel Konflikt zwischen der politischen und der militärischen Führung, manchmal nicht. Den Prozess der zivil-militärischen Interaktion, in dem die Anreize und Zwänge des internationalen Systems verarbeitet und in Politik übersetzt werden, gilt es genauer zu beleuchten.

2.2.3 Enttäuschte funktionale Erwartungen

Zivil-militärische Konflikte gehen im Kern auf die arbeitsteilige Struktur des Staats zurück. Nur wenn es militärische Akteure gibt, die sich von zivilen unterscheiden,

Record, Jeffrey. *Making War, Thinking History: Munich, Vietnam, and Presidential Uses of Force from Korea to Kosovo*. Annapolis: Naval Institute P, 2002; Rose, *How Wars End*.

204 Daase ist kein neoklassischer Realist, doch seine Überlegungen zum Akteur Staat und dessen Sozialintegration bieten einen logischen Anknüpfungspunkt. Daase argumentiert, dass sich bestimmte Konfliktformen („kleine Kriege“) negativ auf die Sozialintegration staatlicher Akteure auswirken und dadurch gravierende Rückkoppelungen zwischen staatlichem Handeln und Sein entstehen. Vgl. Daase, *Kleine Kriege – Große Wirkung*.

205 Zur Verdeutlichung: Die Art und Weise, wie die USA heute Politik formulieren, wird durch gewachsene Strukturen geprägt. Diese Strukturen wurden rudimentär in der Verfassung grundgelegt und im 20. Jahrhundert durch den *National Security Act* von 1947, die Folgeformen des Verteidigungsministeriums und den *Goldwater-Nichols-Act* von 1986 vorangetrieben. Wenn sich Beobachter heute mit der sicherheitspolitischen Entscheidungsfindung beschäftigen, untersuchen sie diese in eben jenem historisch gewachsenen Rahmen.

kann es zivil-militärische Beziehungen und Konflikte geben. Ein Charakteristikum moderner Staatlichkeit ist die arbeitsteilige Struktur. Staaten unterhalten Organisationen mit spezifischen Aufgabenbereichen, damit diese im Auftrag der Gesellschaft, vertreten durch die Politik, Leistungen erbringen. Streitkräfte sind Organisationen mit spezifischem Auftrag und spezieller Expertise. Harold Lasswells Charakterisierung von Militärs als „Spezialisten für Gewalt“ („specialists on violence“) ist allgemein bekannt.²⁰⁶ Noch präziser können sie in demokratisch verfassten Staaten als ‚Experten für die Anwendung staatlich mandatierter Gewalt außerhalb der eigenen Landesgrenzen‘ verstanden werden. Schließlich sind sie hier das ausführende, nicht das entscheidende Organ, und anders als die Polizei, die die innere Sicherheit garantiert, für den Einsatz von Gewalt außerhalb der Landesgrenzen zuständig.²⁰⁷

Die politische und die militärische Führung interagieren in dem Prozess, in dem systemische Anreize und Zwänge in Politik übersetzt werden. Die vorliegende Arbeit erkennt an, dass der Prozess und die darin verortete zivil-militärische Interaktion landspezifisch institutionalisiert sind.²⁰⁸ Staaten entwickeln vor dem Hintergrund der international-systemischen Gegebenheiten Normen und Strukturen zur Einbindung des Militärs in das politische und gesellschaftliche System. Dieser Kontext gibt den grundlegenden Rahmen der Interaktion vor. Er gibt Aufschluss darüber, wie Kompetenzen verteilt sind, welche militärischen Führungsposten es gibt, wer wo mit der politischen Führung interagiert. Dabei variiert selbst zwischen Demokratien, wie die politische Autorität ausgestaltet ist, wie das Militär organisiert ist, wie die professionelle Expertise in der Entscheidungsfindung vertreten ist.²⁰⁹ Zudem verweist Laurent Carrel darauf, dass ein mechanistisches Verständnis der zivil-militärischen Beziehungen fehlerhaft sei. Veränderungen in der internationalen Umwelt, die Neudefinition von Prioritäten und Anforderungen sowie gesellschaftlicher Wertewandel tragen dazu bei, dass sich Normen und Strukturen weiterentwickeln. Carrel spricht von der zivil-militärischen Interaktion daher als einem „dynamische[n] Prozess“, da „die Abgrenzung der gegenseitigen Kompetenzen und der Interessenausgleich stets von neuem“ ausgehandelt werden müsse.²¹⁰

206 Lasswell, „The Garrison State“ 455. Vgl. dazu auch Kümmel, Gerhard. „Die Hybridisierung der Streitkräfte: Militärische Aufgaben im Wandel“. *Militärsoziologie – Eine Einführung*. Ed. Nina Leonhard und Ines-Jacqueline Werkner. 2., aktualisierte und ergänzte Auflage. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, 2012. 117-38; 118: „Streitkräfte [...] sind eine Hilfsagentur des Staates und eine Organisation, die politische Zwecke auf spezifische Weise, nämlich unter Anwendung organisierter Gewalt, zu erfüllen vermag.“

207 Zur Unterscheidung von innerer und äußerer Sicherheit vgl. von Bredow, *Militär und Demokratie in Deutschland* 20.

208 Dies entspricht der Auffassung z.B. von Douglas Bland. Vgl. Bland, „A Unified Theory of Civil-Military Relations“; Bland, „Patterns in Liberal Democratic Civil-Military Relations“.

209 Vgl. Carrel, „Demokratische und zivile Kontrolle von Sicherheitspolitik und Streitkräften“; Kernic, Franz. „Militär und Gesellschaft: ein transatlantischer Vergleich“. *Handbuch Militär und Sozialwissenschaft*. Ed. Sven Bernhard Gareis und Paul Klein. 2., aktualisierte und erweiterte Auflage. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, 2006. 201-11.

210 Carrel, „Demokratische und zivile Kontrolle von Sicherheitspolitik und Streitkräften“ 22.

Gleichzeitig gibt der gewachsene Kontext an Normen und Strukturen vor, welche Interaktionsdynamiken möglich und wahrscheinlich und welche nicht zu erwarten sind.²¹¹ Auch die vorliegende Studie geht davon aus, dass die zivile Kontrolle des Militärs durch Normen und Strukturen gewährleistet wird, die in der militärischen Organisation (z.B. professionelles Ethos) und im Staat (z.B. Kontroll- und Sanktionsmechanismen) existieren. In gefestigten Demokratien ist das Prinzip der zivilen Kontrolle fest institutionalisiert und wird in der Praxis kontinuierlich reproduziert, während es in Transformationsländern mitunter erst schwach oder nicht völlig und in Militärdiktaturen überhaupt nicht institutionalisiert ist.²¹² Jede Studie zu den zivil-militärischen Beziehungen muss vom jeweiligen Ist-Zustand ausgehen. Untersucht man die gefestigte Demokratie USA, ist es nicht nötig, erst grundsätzlich zu begründen, warum die Militärs den Weisungen der Politik Folge leisten und das Konfliktverhalten eine bestimmte Grenze in der Regel nicht überschreitet.²¹³

Selbstredend muss die zivil-militärische Interaktion problemfeldspezifisch analysiert werden. In der Demokratie hat das Militär in der Mehrzahl der Politikfelder, wie etwa der Wirtschafts-, der Sozial- oder der Bildungspolitik, keinerlei Mitsprache. Auch der generelle Bereich der Elitenrekrutierung ist militärischem Einfluss entzogen.²¹⁴ Würde sich die Militärführung in Politikfelder jenseits des eigenen Kompetenzbereichs einmischen, wäre eine rote Linie überschritten. In der Sicherheitspolitik teilen sich hingegen Politiker und Militärs Verantwortung. Die Strategieentwicklung, die Interventionsplanung und -durchführung, die Streitkräfteentwicklung oder die Rüstungsplanung sind klassische Bereiche, in denen Politiker, politische Beamte und Offiziere gleichermaßen Input liefern und gemeinsam verantwortlich zeichnen. Bei den organisatorischen Fragen der Sicherheits- und Verteidigungspolitik haben Militärs Prärogative, teilen sich aber ebenfalls die Verantwortung mit der politischen Führung. Es ist die Regel, dass in den entsprechenden Prozessen beide Seiten vertreten sind. „Demokratische und militärische Führer sollten deshalb nicht als Antagonisten mit gegensätzlichen Zielen betrachtet werden“, konstatiert Hans Born korrekt. Stattdessen brauchen sie einander, um Sicherheitspolitik formulieren und betreiben zu können.²¹⁵ Obwohl die Politik die Entscheidungshoheit besitzt, tragen beide Seiten

211 Abgebildet wird ein solches Verständnis auch in Bruneau, *Patriots for Profit*; Bruder, *Die Relativität der Macht* (hier besonders die Graphik auf S. 77).

212 Diese Studie teilt damit ein dynamisches, prozessuales Verständnis von ziviler Kontrolle. Wenn das Prinzip der zivilen Kontrolle durch Normen und Strukturen institutionalisiert ist und durch kontinuierliche Reproduktion aufrechterhalten wird, hat die zivile Suprematie Bestand. Werden die Normen und Strukturen nicht mehr oder nur noch teilweise reproduziert oder in einem Prozess institutioneller Adaption ausgehöhlt, wird die zivile Kontrolle brüchig.

213 Für ein ähnliches Argument vgl. Bruneau, *Patriots for Profit* 61.

214 Vgl. dazu Croissant, Aurel, und David Kühn. „Demokratisierung und zivil-militärische Beziehungen in Ostasien: Theorie und Empirie“. *Südostasien aktuell* 3/2007: 5-53. Croissant und Kühn bezeichnen die dem Militär entzogene politische Rekrutierung als Grundlage des Prinzips der zivilen Kontrolle (11-12).

215 Born, „Demokratische Kontrolle von Streitkräften und Sicherheitspolitik“ 133.

Verantwortung und genießen Rechte und Pflichten. Konflikte sind hier anders zu werten und anders begründet als bei Themen jenseits der militärischen Zuständigkeit.

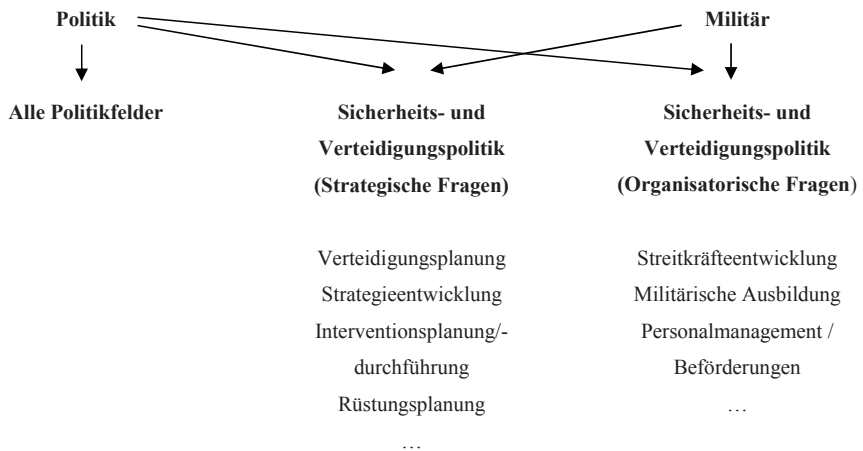


Abb. 9: Zivil-militärische Beziehungen als Verhältnis geteilter Verantwortung
Quelle: eigene Darstellung in Anlehnung an Yehuda Ben Meir²¹⁶

In den USA mischen sich die Streitkräfte nicht in ihnen entzogene Verantwortungsbereiche ein.²¹⁷ Die diagnostizierten und hier untersuchten Konflikte nach dem Kalten Krieg sind in Politikfeldern zu verorten, in denen sich die politische und die militärische Führung Verantwortung teilen: bei strategischen und organisatorischen Fragen der Sicherheitspolitik.²¹⁸ Es ist also festzuhalten, dass das thematische Feld, in dem sich die zu analysierenden Konflikte zutragen, an sich unproblematisch ist.

Die Ausgestaltung der zivil-militärischen Beziehungen bewegt sich hier theoretisch zwischen zwei Extremen, die gleichermaßen unvorteilhaft und in gefestigten Demokratien nicht vorzufinden sind. Auf der einen Seite des Spektrums befindet sich der Zustand völliger militärischer Dominanz, also die (in)formelle Machtübernahme des Militärs. Das Gegenstück wäre die absolute Dominanz der Politik und das Fehlen jeder professioneller Autonomie. Dies wäre ebenso fatal: Es gäbe formell oder informell keine unabhängige militärische Führung, die im sicherheitspolitischen Ent-

216 Vgl. Ben Meir, Yehuda. *Civil-Military Relations in Israel*. New York: Columbia UP, 1995. 5. Er bietet eine ähnliche Darstellung zur zivil-militärischen Kompetenzverflechtung.

217 Vgl. dazu Kohn, „The Erosion of Civilian Control of the Military in the United States Today“ 36: „The American military has never preyed on this society. [...] For us, civilian control has been more a matter of making certain the civilians control military affairs than of keeping the military out of civilian politics.“

218 Andere Konflikte, die diese Studie nicht explizit untersucht (z.B. Frage nach der Öffnung des Militärs für bekennende Homosexuelle), entstanden ebenfalls in Themenfeldern, in denen sich die politische und die militärische Führung Verantwortung teilen.

scheidungsprozess professionellen Rat bieten und Missionen für die Politik ausführen könnte. In gefestigten Demokratien bewegen sich die zivil-militärischen Beziehungen zwischen den Extremen. Das Militär akzeptiert die Suprematie der Politik, während die Politik und die Gesellschaft dem Militär ein Maß an Autonomie zugestehen, das zur Entwicklung, Bereitstellung und Anwendung professioneller Expertise nötig ist. Die Politik trifft unter Einbezug der militärischen Expertise Entscheidungen, delegiert diese an die militärische Führung, die für die Erfüllung der übertragenen Aufgaben und für die ihr unterstellten Soldaten verantwortlich ist. Militärs sind in diesen Bereichen geteilter Verantwortung nicht ausschließlich Befehlsempfänger und ausführende Instanz. Stattdessen reicht die Teilhabe von der Einbringung professioneller Expertise bis zur Entwicklung und Umsetzung von Interventionsplänen und Strategien, bei denen sie mitunter viel Autonomie erhalten. Militärs sind hier wie zivile Offizielle Verantwortungsträger.

Anders als von Samuel Huntington als normatives Ideal postuliert, ist es nicht möglich, trennscharf eine zivile-politische und eine militärische Einflussosphäre zu unterscheiden. Stattdessen teilen sich Politiker und Militärs Verantwortung bei strategischen und organisatorischen Fragen der Sicherheits- und Verteidigungspolitik – und damit auch bei Interventionsentscheidungen und Interventionen. Selbst wenn die Politik die „große Strategie“ („grand strategy“) vorgibt, braucht die militärische Organisation die intellektuelle und strukturelle Fähigkeit, ihren Beitrag zur Umsetzung zu leisten (geeignete Doktrin und Taktiken). Die von der Politik zur Verfügung gestellten Ressourcen müssen darauf ebenso abgestimmt sein wie die militärischen Ausbildungsinhalte und Trainingsroutinen. Die von der Politik gesetzten Ziele müssen konzeptionell und im Einsatzfall operationalisiert und in militärische Objektiv übersetzt werden. Auch wenn die Politik über den Einsatz der Streitkräfte entscheidet („ob“), ist dies nicht zu trennen von der Frage nach den militärisch verfügbaren Einsatzoptionen („wie“).²¹⁹ Zwangsläufig ergibt sich aus dieser geteilten Verantwortung Spannungspotential.

219 Skizziert nach der nachfolgend abgebildeten Graphik von Gibson und Snider. Dass das „ob“ und das „wie“ einer Militärintervention untrennbar zusammenhängen, vertritt andernorts Haass, Richard N. *Intervention: The Use of American Military Force in the Post-Cold War World*. Überarbeitete Auflage. Washington: Brookings Institution P, 1999 [1994]. 67-68.

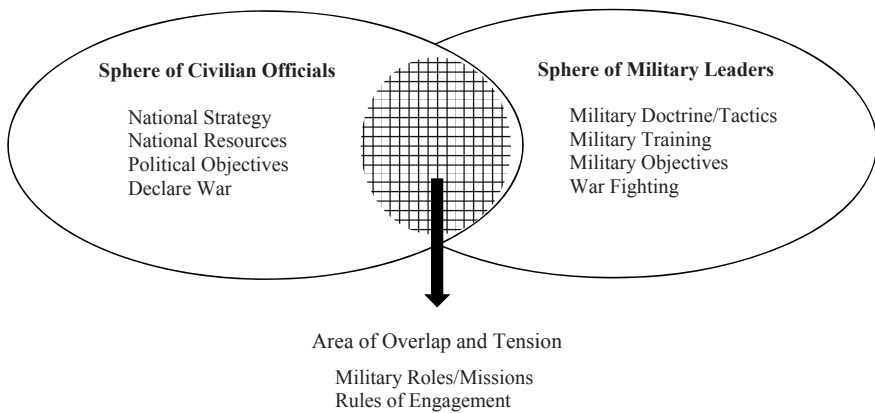


Abb. 10: Zivil-militärisches Spannungspotential in Bereichen geteilter Verantwortung
 Quelle: Abbildung „Functions and Responsibilities of Civilian and Military Officials“ von Christopher Gibson und Don Snider²²⁰

Diese Arbeit versteht das zivil-militärische Verhältnis in der Sicherheits- und Verteidigungspolitik als ein institutionalisiertes Verhältnis geteilter Verantwortung und lehnt sich damit an die theoretischen Arbeiten von Bland, Herspring, Gibson, Snider und anderen an. Im Detail muss sie darüber hinausgehen. Während Bland die Existenz eines gewachsenen Interaktionsregimes postuliert, ohne es zu spezifizieren, beschränkt sich Herspring auf die Erwartungen der Generalität an den Führungsstil der Politik.²²¹ Die vorliegende Studie greift stattdessen Gregory Fosters Grundüberlegung auf, dass die zivil-militärischen Beziehungen als ein Beziehungsgeflecht zwischen Akteuren mit wechselseitigen Erwartungen zu verstehen sind.²²² Beide Seiten haben Rechte, Pflichten und Erwartungen, die laut Foster für den „geschulten

220 Gibson und Snider, „Civil-Military Relations and the Potential to Influence“ 195. Abbildung nachgestellt mit geringfügiger Abweichung im Layout. Für eine in der Sache ebensolche Sicht vgl. Porch, Douglas, „Strategy Formulation and National Defense: Peace, War, and the Past as Prologue“, *Who Guards the Guardians and How: Democratic Civil-Military Relations*. Ed. Thomas C. Bruneau und Scott D. Tollefson. Austin: U of Texas P, 2006. 103-21.

221 Vgl. Bland, „A Unified Theory of Civil-Military Relations“; Bland, „Patterns in Liberal Democratic Civil-Military Relations“; Herspring, *The Pentagon and the Presidency*; Herspring, „Creating Shared Responsibility through Respect for Military Culture“.

222 Vgl. Foster, „Failed Expectations“. Foster zielt dabei auf die Erwartungen von Politik, Militär und Gesellschaft ab. Da sich diese Arbeit mit den zivil-militärischen Beziehungen im engeren Sinne beschäftigt (Interaktion zwischen Politik und Militär), konzentriert sie sich im Folgenden auf die wechselseitigen Erwartungen der politischen und der militärischen Führung. Foster nutzt in seinen Publikationen diese konzeptionelle Grundüberlegung, entwickelte aber nicht explizit eine Theorie zur Erklärung der zivil-militärischen Beziehungen.

Beobachter offensichtlich“ sind.²²³ So besitzt die Politik das Recht und die Pflicht zur demokratischen Kontrolle der Streitkräfte, gleichzeitig erwächst daraus die Pflicht zur verantwortungsvollen und demokratisch legitimierten Führung.²²⁴ Diese haben die Pflicht zur Responsivität, aber auch ein Recht auf Schutz vor illegitimer, womöglich (partei)politisch motivierter Einmischung in ihre Angelegenheiten.²²⁵ Da es sich bei demokratischen zivil-militärischen Beziehungen um einen „gesellschaftlichen Vertrag“ handelt, können Streitkräfte erwarten, nicht leichtfertig in aussichtslose Einsätze, sondern mit dem nötigen Rückhalt und den zur Missionserfüllung nötigen Mitteln entsandt zu werden.²²⁶ Sie haben nach Foster die Erwartung, dass die Politik sicherheitspolitische Expertise besitzt und klare, realistische Vorgaben macht, aus denen erfolgreiche und zielführende Politiken resultieren. Zugleich kann die Politik Einsatzfähigkeit und Kompetenz erwarten; der Rat der Militärführung, ihre Pläne und ihre Performanz im Einsatz müssen situationsadäquat und erfolgversprechend sein.²²⁷

In Anlehnung an die tradierte Forschungsliteratur können solche Beobachtungen kategorisiert werden als relationale und funktionale Erwartungen.²²⁸ Die vorliegende Arbeit geht also davon aus, dass die zivil-militärische Interaktion von relationalen und funktionalen Erwartungen geprägt wird. Die relationalen Erwartungen erstrecken sich auf die Verhältnisdimension, auf die für „richtig“ befundene Arbeitsteilung und den Interaktionsstil. Die funktionalen Erwartungen beziehen sich auf die Einsatzdimension, auf die für „richtig“ befundene Art des Einsatzes militärischer Gewalt und die zugehörigen militärpolitischen Weichenstellungen. Die politische Führung erwartet ein einsatzbereites, kompetentes Militär, das nützlichen, zielführenden Rat bietet und seine Aufgaben erfolgreich erledigt (funktionale Erwartung) und seine Kompetenzen im Entscheidungsprozess und im Einsatz nicht überschreitet (relationale Erwartung). Die militärische Führung erwartet von der Politik Kompetenz und die zielführende Lenkung der Streitkräfte (funktionale Erwartung) sowie die Achtung der professionellen Expertise und Autonomie (relationale Erwartung). Solange beide Seiten ihre Erwartungen erfüllt sehen, sollten die zivil-militärischen Beziehungen harmonisch sein. Werden die Erwartungen nicht erfüllt, sind Versuche zur Verteidigung eigener Positionen bzw. zur Veränderung des Denkens und Handelns des Interaktionspartners zu erwarten.

223 Foster, „Failed Expectations“ n.pag. Eigene Übersetzung im Fließtext.

224 Vgl. Nye, „Epilogue“ 152-53.

225 Vgl. Carrel, „Demokratische und zivile Kontrolle von Sicherheitspolitik und Streitkräften“ 6; 25-28.

226 Vgl. Müller et al., *Democracy, the Armed Forces and Military Deployment*. Müller et al. sprechen hier vom „zweiten gesellschaftlichen Vertrag“.

227 Vgl. Foster, „Failed Expectations“ n.pag.

228 Die Differenzierung entstammt der gängigen Literatur im Forschungsfeld (→ zivil-militärische Beziehungen im Spannungsfeld zwischen ziviler Kontrolle [relationale Verhältnisdimension] und militärischer Effektivität [funktionale Einsatzdimension]). Dass Militär und Politik wechselseitige Erwartungen besitzen, die sich auf die Verhältnis- und die Einsatzdimension erstrecken, vertritt auch Gregory Foster. Er beschreibt die entsprechenden Erwartungen, kategorisiert sie aber nicht mit der hier genutzten Terminologie. Vgl. Foster, „Failed Expectations“ n.pag.

Diese Studie hält funktionale Konfliktlinien für die zentralen im vorliegenden Fall. Selbstverständlich können Dispute zur Arbeitsteilung und Kompetenzabgrenzung völlig losgelöst von Sachfragen auftreten. Relationale Konfliktlinien sind nach Ansicht dieser Studie hier jedoch in der Regel ein Beiprodukt funktionaler Dispute, die in sicherheitspolitischen Sachfragen begründet liegen. Der Kern, dem es theoretisch wie praktisch nachzuspüren gilt, sind funktionale Konfliktlinien. Zur Verdeutlichung: Es ist möglich, dass die politische Führung die Generalität im Entscheidungsprozess marginalisiert – und damit relationale Erwartungen bricht –, selbst wenn es keine inhaltlichen Differenzen zur Sicherheitspolitik gibt. Sehr viel wahrscheinlicher ist ein solches Verhalten indes, wenn die Generalität die in sie gesetzten funktionalen Erwartungen nicht erfüllt – wenn die Militärführung aus politischer Sicht keinen guten Rat bietet und das Vertrauen in ihre professionelle Expertise fehlt. Die funktionale Dimension der zivil-militärischen Beziehungen ist in gefestigten Demokratien, in denen es keine Grundsatzdebatten um die Suprematie der Politik und die professionelle Autonomie des Militärs gibt, nach Ansicht dieser Studie die zentrale Kategorie, funktionaler Konflikt der zentrale Konflikttypus.

Es ist also davon auszugehen, dass führende Politiker und Militärs erfolgreich Sicherheitspolitik betreiben wollen und dabei aufeinander angewiesen sind. Allerdings glauben sie vermutlich manchmal, das Gegenüber böte keinen guten, erfolgversprechenden, kompetenten Rat bzw. keine gute, erfolgversprechende, kompetente Führung. Enttäuschten funktionalen Erwartungen müssten damit in logischer Konsequenz widersprüchliche Vorstellungen von „richtigen“ Vorgehensweisen und „richtigen“ Weichenstellungen in der Sicherheitspolitik zu Grunde liegen. Ist die politische Führung zufrieden mit dem Rat und der Performanz der militärischen Führung, wird sie ihr Handlungsfreiheit und Autonomie zugestehen. Gibt es Widersprüche und die Politik ist unzufrieden, wird sie die militärische Handlungsfreiheit einschränken und versuchen, Veränderungen zu induzieren. Konflikt ist sichtbar. Dies deckt sich mit den Forschungsarbeiten, die zivile Interventionen als zentral sehen, um organisatorische Innovation anzustoßen und das militärische Denken und Handeln mit den politisch-strategischen Vorgaben zu harmonisieren.²²⁹ Erfüllt umgekehrt die politische Führung die militärischen Erwartungen, gelten und erweisen sich ihre Vorgaben als zielführend, ist eine reibungslose Interaktion zu erwarten. Tun sie das nicht, werden Konflikte wahrscheinlich.

Dabei überschreitet in der Regel in gefestigten Demokratien das Spektrum der sichtbaren Verhaltensweisen ein bestimmtes Niveau nicht, weil die zivile Suprematie

229 Die Intervention ist in dem Sinn nötig, wenn sich die militärische Doktrin nicht mit dem politischen Kurs deckt – und damit, wenn das Militär die funktionalen Erwartungen der Politik nicht erfüllt. Vgl. z.B. Posen, *The Sources of Military Doctrine*; zur Diskussion auch Rosen, Stephen Peter, *Winning the Next War: Innovation and the Modern Military*. Ithaca/London: Cornell UP, 1991. Nach Zisk muss das nicht konflikthaft verlaufen; Wandel könne auch durch Konsensbildung induziert werden. Vgl. Zisk, Kimberly Marten, *Engaging the Enemy: Organization Theory and Soviet Military Innovation, 1955-1991*. Princeton: Princeton UP, 1993. 5; 28.

und die professionelle Autonomie fest institutionalisiert sind und in der Praxis reproduziert werden. Auch wenn aus militärischer Sicht die Politik einen „falschen“ Kurs einschlägt, übernehmen die Streitkräfte in der Demokratie nicht die Macht im Staat. Auch wenn die Politik die Militärführung einmal nicht für kompetent hält, übernimmt sie nicht selbst das Kommando im Feld. Stattdessen bewegt sich das Verhalten in einem institutionalisierten Rahmen, wie er in der Konfliktdefinition abgesteckt wurde. Die Politik übernimmt also nicht selbst das Kommando, wenn sie von der Militärführung keinen adäquaten Rat oder keine zielführende Leistung bekommt; sie marginalisiert aber gegebenenfalls manche militärische Stimmen und fördert andere. Das professionelle Militär befolgt auch umstrittene Weisungen, wenngleich sich sein Unmut im Stillen, in den regulären Kanälen oder außerhalb niederschlägt.

Da die politische und die militärische Führung Verantwortungsträger sind und beide ein echtes Interesse an erfolgreichen Politiken besitzen, wäre die generelle Abwesenheit von Konflikt gar beunruhigend, hieße es doch, dass es entweder nie Meinungsunterschiede gäbe – und damit keine souveräne politische oder keine unabhängige militärische Stimme existierte – oder dass Entscheidungen als so belanglos gelten würden, dass kein Engagement lohnte. Zivil-militärischer Konflikt ist in der Regel mit dem Versuch verbunden, das Denken und Handeln des Gegenübers, den militärpolitischen Kurs des Staats oder die militärische Strategie im Krieg zum zumindest subjektiv Besseren zu verändern. Die zivil-militärischen Konflikte, die in einer gefestigten Demokratie auftreten, dürften in dem Sinne in der Motivation, wenn auch nicht unbedingt im Ergebnis, konstruktiv sein. Konflikt gibt es also nicht zum Selbstzweck, nicht wegen einer generellen und besorgniserregenden Geringschätzung ziviler Autorität oder militärischer Expertise, sondern, das unterstellt diese Studie, aus ehrlichem Interesse an sicherheitspolitischem Erfolg.

Mit den skizzierten Überlegungen geht zwangsläufig einher, dass Konflikte den Wahrnehmungen der Interaktionspartner entspringen. Ob der von der Militärführung gebotene Rat bester Expertise entspricht und Erfolg verheißt, unterliegt den Wertungen der handelnden Akteure, wie Gregory Foster zu Recht festhält.²³⁰ Douglas Johnson und Steven Metz stimmen zu:

„Civil-military relations tend to be placid when both sides understand and accept the distribution of responsibility for specific issues and functions. Three things can upset this: *a perception by one side that the other is unable or unwilling to fulfill its responsibilities*; deliberate encroachment by one party on an issue or function considered the prerogative of the other; or, the emergence of new issues or functions not yet allocated to one party or the other. Of these, the first is most common.“²³¹

Zivil-militärischer Konflikt ist also dann zu erwarten, wenn *in der Wahrnehmung* des einen der jeweils andere Partner seine Aufgaben nicht erfüllen kann oder will und die in ihn gesetzten Erwartungen enttäuscht. Zur Verdeutlichung: Ob der von der Mili-

230 Vgl. Foster, „Failed Expectations“ n.pag.

231 Johnson und Metz, *American Civil-Military Relations* 5. Kursive Hervorhebung der Autorin.

tärführung gebotene Rat bester Expertise oder von bürokratischer Trägheit geprägtem alten Denken entspricht, liegt im Auge des Betrachters. Damit verhält es sich ähnlich wie mit der Frage, wie hoch der Verteidigungshaushalt sein muss: Es gibt keine objektive Antwort, sondern Meinungen, die potentiell weit abweichen. Gleichzeitig folgt daraus, dass zivil-militärischer Konsens herrschen kann, weil die Politik und das Militär deckungsgleiche militärpolitische Vorstellungen haben, auch wenn diese in der Praxis völlig fehlgeleitet sein mögen. Die Studie erkennt damit an, dass die Gründe für zivil-militärische Konflikte interpretativ nachvollzogen werden müssen.

Aus diesen Überlegungen ergibt sich die erste Teilhypothese:

TH1: Zivil-militärischer Konflikt ist ein Produkt enttäuschter funktionaler Erwartungen.

Nach dem Kalten Krieg mussten demnach die politische und die militärische Führung in den USA ihre funktionalen Erwartungen regelmäßig verletzt haben. Dabei möchte diese Studie den Begriff der „enttäuschten Erwartung“ nicht normativ aufgeladen missverstanden wissen. Es geht nicht darum, das Beziehungsverhältnis normativ zu bewerten. Der Begriff der „enttäuschten funktionalen Erwartung“ ist hier ein analytischer: Beide Seiten brauchen einander, um erfolgreich Sicherheitspolitik zu betreiben, aber nicht immer können beide Seiten im Gleichschritt leisten, was dafür nötig ist. Konfliktverhalten ist damit ein Ausdruck dieser Unzufriedenheit bzw. der Versuch, das Denken und Handeln des Gegenübers zu verändern.

Zugleich wird deutlich, dass der Verweis auf „enttäuschte funktionale Erwartungen“ nicht reicht, um die empirisch zu beobachtende Konfliktdynamik gehaltvoll zu erklären. Es ist eine Hilfskonstruktion, um – wie in der Konfliktdefinition mit dem Faktor „Attitude“ erfasst – nachzuvollziehen, was Widersprüche in Konfliktverhalten übersetzt. Zwar grenzt es ein, dass die Widersprüche funktionaler Natur sein und widerstreitende Vorstellungen von „richtigen“ sicherheitspolitischen Vorgehensweisen und Weichenstellungen zu Grunde liegen dürften. Gleichzeitig folgt, dass die inhaltliche Konfliktsubstanz – die Widersprüche an sich und ihre Ursachen – in den Mittelpunkt rücken müssen. Wann und warum sehen sich die politische und die militärische Führung als kompetente Partner? Wann und warum tun sie das nicht? Der neoklassische Realismus und die sicherheitspolitischen Studien bieten eine Antwort.

2.2.4 Widersprüche zum richtigen Einsatz militärischer Gewalt

Diese Studie vermutet, dass die politische und die militärische Führung beide sicherheitspolitischen Erfolg wollen, aber unter bestimmten Umständen den funktionalen Erwartungen nicht gerecht werden, die das Gegenüber an sie stellt. Funktionale Erwartungen werden verletzt, wenn das Militär in den Augen der Politik keinen guten, nützlichen Rat und keine zielführende Performanz im Einsatz liefert bzw. wenn die

Politik aus militärischer Sicht keine kompetente Führung und keine erfolgsversprechenden Vorgaben bietet. Die Politik versucht in dem Fall, durch Interventionen oder eine Marginalisierung militärischer Akteure das Denken und Handeln der Militärführung zu verändern. Umgekehrt dürfte sich das Militär im institutionellen Rahmen gegen „falsche“ Vorgaben zur Wehr setzen, statt diese gleichgültig und wie unbeteiligt hinzunehmen. Zivil-militärischer Konflikt ist sichtbar.

Die von der politischen und der militärischen Führung im Interaktionsprozess vertretenen Positionen entstehen nicht willkürlich. Der neoklassische Realismus besagt, dass die Anreize und Zwänge des internationalen Systems von den konkret handelnden Personen interpretiert, in politische Optionen übersetzt und im Entscheidungsprozess in konkrete Politiken überführt werden. Er erkennt an, dass die handelnden Akteure keine exogen gegebenen Interessen besitzen, die sich „objektiv“ auf die Gegebenheiten des internationalen Systems oder ihr innerstaatliches Machtstreben zurückführen lassen. Stattdessen betont der neoklassische Realismus die Relevanz von Perzeptionen bzw. Ideen in Form von Deutungsrahmen und Wahrnehmungsmustern, durch deren „Brille“ Akteure ihre Umwelt wahrnehmen, Schlüsse ziehen und Handlungsoptionen ableiten. Er legt außerdem zu Grunde, dass Entscheidungsprozesse nie völlig ergebnisoffen verlaufen. Stattdessen gibt es gewachsene Strukturen und aus dem Prozess der Politikformulierung resultierende Zwänge, die einschränken, was denkbar und möglich ist.

Perzeptionen und Deutungen werden mitunter nicht nur festgestellt,²³² sondern erklärt durch nationale, organisatorische oder individuelle Interpretationsschablonen, welche die Wahrnehmung der Akteure färben und ihre vertretenen Positionen bedingen. In Staaten, Gruppen oder Organisationen verfestigen sich beispielsweise Ideen, die unabhängig von Einzelpersonen relativ dauerhaft ihr Denken und Handeln prägen.²³³ Wahrnehmungsmuster werden dabei oft als homogen betrachtet, wenn etwa die Übersetzung internationaler Anreize und Zwänge in außenpolitisches Handeln durch die politische Kultur erklärt wird.²³⁴ Andere Arbeiten erkennen an, dass sich die Wahrnehmungen im Entscheidungsprozess in der Regel nicht decken. Politische Kulturen können konkurrierende außenpolitische Schulen hervorbringen.²³⁵ Außerdem beeinflusst der Verantwortungsbereich, den eine Person im politischen System

232 Vgl. exemplarisch Maier, *Massenvernichtungswaffen und Weltordnung*.

233 Zur Bedeutung von Ideen für außenpolitisches Handeln vgl. grundlegend den Sammelband Goldstein, Judith, und Robert O’Keohane, eds. *Ideas and Foreign Policy: Beliefs, Institutions, and Political Change*. Ithaca/London: Cornell UP, 1993.

234 Vgl. dazu exemplarisch Layne, *The Peace of Illusions*. Es hängt zweifellos vom Erkenntnisinteresse der Arbeit ab, wie „tief“ eine Analyse in den subsystemischen Prozess eindringen muss. In manchen Fällen ist es nicht notwendig, Perzeptionsunterschiede zu thematisieren – etwa dann, wenn sie zwar vorhanden, aber nicht erklärungsrelevant sind.

235 Vgl. Dueck, *Reluctant Crusaders*. Dueck leitet aus dem US-amerikanischen Liberalismus vier außenpolitische Denkschulen ab, die sich als unterschiedlich durchsetzungsstark erweisen.

bzw. in einer Organisation innehat, ihren Blickwinkel und ihre inhaltliche Position.²³⁶ Da auf Akteure unterschiedliche Erfahrungen wirken, dürften Lehren aus der Vergangenheit bzw. ein gewachsenes organisatorisches Selbstverständnis ebenfalls zu Wahrnehmungsunterschieden führen.²³⁷ Die vorliegende Arbeit schließt sich der Überlegung an. Auch wenn das internationale System Handlungsanreize und -spielräume vorgibt, ist nicht zu erwarten, dass die innerstaatlichen Akteure das nationale Interesse stets identisch interpretieren und deckungsgleiche Optionen formulieren. Der Entscheidungsprozess sollte also in der Regel geprägt sein von den in seinem Rahmen konkurrierenden Handlungsoptionen.

Die Interaktion von ziviler und militärischer Führung ist – im Themenfeld Sicherheits- und Verteidigungspolitik – ein integraler Teil des Prozesses, in dem systemische Anreize und Zwänge verarbeitet und in Politik übersetzt werden. In diesem Rahmen sind die Personen, die politische Führungspositionen innehaben und den politischen Kurs formulieren sowie diejenigen militärischen Führungspersonen, die Rat bieten, Pläne erarbeiten und politische Beschlüsse umsetzen, die handelnden Akteure. Es kann nicht davon ausgegangen werden, dass deren Interaktion stets harmonisch verläuft; aus neoklassisch realistischer Sicht ist es gar wahrscheinlich, dass sie regelmäßig widersprüchliche Positionen vertreten und dabei die funktionalen Erwartungen des Gegenübers verletzen. Der Prozess der Entscheidungsfindung sollte von Meinungskonkurrenz geprägt sein, da die beteiligten Akteure – hier: die politische und die militärische Führung – an möglichst „richtigen“ und „erfolgreichen“ Entscheidungen interessiert sein dürften, aber nicht unbedingt übereinstimmen, was „richtige“ und „erfolgreiche“ Politiken sind.

Für einen Moment rückt diese Arbeit nun in den Mittelpunkt, was das militärische Denken und Handeln gemäß dem zu Grunde gelegten theoretischen Weltbild prägt. Die militärische Führung steht an der Spitze der Streitkräfte, repräsentiert diese in Entscheidungsprozessen und führt sie im Alltag und im Einsatz. Die Streitkräfte sind ihrerseits ein gewachsener, institutionalisierter Akteur. Die Interpretationen, Ratschläge, Handlungsoptionen und Einsatzstrategien, die die militärische der politischen Führung bietet, entstehen nicht in einem Kontextvakuum. Jede militärische Organisation besitzt zu jedem gegebenen Zeitpunkt einen Wissenskanon und ein Fähigkeitsrepertoire, die beide in der Gegenwart auf den Entscheidungsprozess wirken und ihrerseits Produkte vergangener politischer und organisatorischer Prozesse sind. Streitkräfte besitzen also ein Verständnis davon, wer sie sind, wozu sie dienen, wie im Einsatz erfolversprechend zu operieren ist; gleichzeitig besitzen sie materielle Strukturen, die in der Vergangenheit grundgelegt wurden und die handfeste Basis

236 Vgl. dazu Modell III von Allison und Zelikow, *Essence of Decision*. Mit Blick auf die zivil-militärische Interaktion betonten Szayna et al. ähnlich, dass der institutionelle Kontext der Entscheidungsfindung durch „formelle und informelle Regeln die Rollen der beteiligten Spieler“ prägt. Szayna et al., *The Civil-Military Gap in the United States* 15. Eigene Übersetzung.

237 Die klassisch beschreibende Darstellung eben dieser Dynamiken bieten Halperin und Clapp mit Kanter, *Bureaucratic Politics and Foreign Policy*.

des organisatorischen Handelns bilden. Am offensichtlichsten ist es bei materiellen Strukturen. Welche Art von Streitkräften mit welcher Streitkräftestruktur, welcher Ausrüstung und welchen Fähigkeiten in einem Staat existieren, hängt maßgeblich von vergangenen Entscheidungen ab. Nicht alles, was militärisch in der Gegenwart nötig wäre, ist auch möglich, da die Strukturen, Güter und Fähigkeiten nicht unmittelbar verfügbar sein mögen. Ebenso wichtig sind immaterielle Strukturen, also Denkstrukturen zum richtigen Einsatz des militärischen Instruments. Sie schränken die zur Verfügung stehenden Optionen ein und sind in stark sozialisierenden Organisationen besonders ausgeprägt. Streitkräfte entwickeln Doktrinen, die klären, wie sie operieren, wie Fähigkeiten genutzt werden, wie die Organisation denkt und handelt: „Doctrine is an expression of core beliefs and values. In American military parlance, doctrine describes what the armed forces do and how they do it [...]“. ²³⁸ Zudem besitzen Streitkräfte bzw. Teilstreitkräfte ein über einzelne Doktrinen hinausgehendes Selbstverständnis: ein Verständnis davon, welche Aufgaben die ihren sind und wie diesen zu begegnen ist. Die Literatur bezeichnet es als „essence“ ²³⁹ oder „institutional bias“. ²⁴⁰ Materielle und immaterielle Strukturen kolorieren zwangsläufig den zur Verfügung gestellten Rat und die vorgelegten Strategien. Sie färben, wie militärische Akteure internationale Anreize und Zwänge wahrnehmen, welche Schlüsse sie ziehen, welche Optionen sie bieten und wie sie im Einsatz operieren.

Die Entwicklung von organisatorischer Expertise zum Einsatz von Gewalt sowie zugehöriger Strukturen ist ein zweischneidiges Schwert. Einerseits ist es unabdingbar, da nur mit einem Wissenskanon, mit interner Integration, mit Standardisierung, Routinen und dem notwendigen materiellen Unterbau eine komplexe Organisation ihre Aufgaben erfüllen und im Einsatz funktionieren kann. Streitkräfte dürften folglich gut in der Lage sein, solche Herausforderungen zu bewältigen, die ihrem Wissenskanon und Fähigkeitsrepertoire entsprechen, während sie andere Missionstypen tendenziell weniger gut bewältigen bzw. erst neue Konzepte dafür erarbeiten müssen. Gleichzeitig birgt es die Gefahr, dass Konzepte beibehalten werden, die längst nicht mehr passgenau sind. Vorstellungen vom richtigen Einsatz des militärischen Instruments können um ihrer selbst willen oder um der organisatorischen Stabilität willen reproduziert werden, selbst wenn sie nicht die besten oder situationsadäquatesten Problemlösungen bieten. In der Tat tendieren nach gängiger Auffassung Streitkräfte trotz ständigem Anpassungsdruck zu Konservatismus. Schließlich bieten Standardisierung und Regelmäßigkeit Erwartungssicherheit für eine Organisation, die neue Konzepte erst im nächsten Einsatz erproben kann. Experimentelle Vorgehens-

238 Bacevich, Andrew J. „The Paradox of Professionalism: Eisenhower, Ridgway, and the Challenge to Civilian Control, 1953-1955“. *The Journal of Military History* 61.2 (April 1997): 303-33; 326.

239 Halperin und Clapp mit Kanter, *Bureaucratic Politics and Foreign Policy* 27.

240 Avant, *Political Institutions and Military Change* 12. Kursivsetzung nicht übernommen.

weisen sind somit potentiell missions-, organisations- oder gar staatsgefährdend.²⁴¹ Daneben tragen auch Organisationsstrukturen dazu bei, die das etablierte Denken verfestigen und im organisationalen und politischen Prozess perpetuieren.

Dass Streitkräfte demnach stets für den letzten Krieg rüsten und reformavers oder gar innovationsunfähig seien, wie die bürokratiethoretische Forschung unterstellt, kann aber nicht gefolgert werden.²⁴² Ohne die Fähigkeit zu lernen und sich Veränderungen anzupassen, könnte eine Organisation, deren Aufgabe die Bewältigung variabler Anforderungen ist, nicht überleben. „Defense establishments are, of necessity, dynamic organizations“, hält Paul Shemella völlig korrekt fest.²⁴³ Anpassungen an neue Anforderungen geschehen weder automatisch noch sind sie unmöglich. Streitkräfte sind somit weder die für alle internationalen Aufgaben kompetenten Professionen noch die pathologisch in Standardprozeduren und alten Denkmustern verhafteten Bürokratien, sondern lernfähige und lernende Organisationen.²⁴⁴

Es gibt etliche Einflussfaktoren für die Entwicklung der Organisation sowie etliche Anreize und Hindernisse für organisatorischen Wandel.²⁴⁵ Edgar Schein argumentiert grundlegend, dass das Konglomerat dominanter und handlungsleitender Ideen, das Organisationen im Allgemeinen entwickeln, zu verstehen sei als:

„A pattern of shared basic assumptions that the group learned as it solved its problems of external adaptation and internal integration, that has worked well enough to be considered valid and, therefore, to be taught to new members as the correct way to perceive, think, and feel in relation to those problems.“²⁴⁶

241 Die Militärsoziologie spricht hier von der „verdünnten“ Umweltrückkoppelung“. Vgl. dazu Gareis, Sven Bernhard, Karl Haltiner und Paul Klein. „Strukturprinzipien und Organisationsmerkmale von Streitkräften“. *Handbuch Militär und Sozialwissenschaft*. Ed. Sven Bernhard Gareis und Paul Klein. 2., aktualisierte und erweiterte Auflage. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, 2006. 14-25; 19-21. Zum Verhalten von Bürokratien generell: Wilson, James Q. *Bureaucracy: What Government Agencies Do and Why They Do It*. New York: Basic Books, 1989.

242 Eine solch skeptische Sicht vertritt etwa Posen, *The Sources of Military Doctrine*. Dem widerspricht beispielsweise Zisk, *Engaging the Enemy*.

243 Shemella, Paul. „The Spectrum of Roles and Missions of the Armed Forces“. *Who Guards the Guardians and How: Democratic Civil-Military Relations*. Ed. Thomas C. Bruneau und Scott D. Tollefson. Austin: U of Texas P, 2006. 122-42; 132.

244 Vgl. Zisk, *Engaging the Enemy* 6; Downie, Richard Duncan. *Learning from Conflict: The U.S. Military in Vietnam, El Salvador, and the Drug War*. Westport/London: Praeger, 1998; Rid, Thomas. *War and Media Operations: The US Military and the Press from Vietnam to Iraq*. Abingdon/New York: Routledge, 2007. [Rid untersucht den Lern- und Entwicklungsprozess im Umgang mit der Presse]. Zu den Dynamiken von erfolgreichem bzw. nicht erfolgreichem Lernen vgl. auch Nagl, John A. *Learning to Eat Soup with a Knife: Counterinsurgency Lessons from Malaya and Vietnam*. Paperback ed. Chicago: U of Chicago P, 2005 [2002].

245 Dass es nicht eine Erklärung für organisatorische Innovation gibt, hält als Essenz der Forschung fest Rosen, *Winning the Next War* 4-5.

246 Schein definiert so die Kultur einer Organisation. Schein, Edgar H. *Organizational Culture and Leadership*. 2. Auflage. San Francisco: Jossey-Bass Publishers, 1992. 12. Im Original komplett kursiv; hier nicht übernommen. Für eine ähnliche Definition siehe z.B. Wilson, *Bureaucracy*

Militärische Organisationen sind wie Staaten gewachsene und wachsende Akteure, die sich in ihrem Handeln und in ihrem Sein dynamisch verändern. Sie werden durch die von außen an sie herangetragenen Anforderungen sowie durch interne Debatten zu dem, was sie sind.²⁴⁷

Das internationale System und die Herausforderungen, die sich daraus ergeben, sowie die von der politischen Führung definierten Aufgabenfelder geben zwangsläufig den Rahmen vor, an dem sich die militärische Organisation orientiert. Verarbeitet werden die Anreize und Zwänge aus dem internationalen System und der Einsatzrealität jedoch im organisationalen Prozess. Innerorganisatorisch erfolgt die Entwicklung und Etablierung dominanter Ideen zum richtigen Einsatz militärischer Gewalt in einem diskursiven Prozess. Jede militärische Organisation besitzt eine interne Debatte, die in verschiedenen Arenen ausgetragen wird. Dazu gehören der Elitendiskurs, die professionelle Diskussion in Journalen und Vereinigungen, organisationsinterne (Forschungs)Einrichtungen oder „Lessons Learned“-Prozesse zur Einsatznachbereitung. Ideen werden entwickelt, debattiert, setzen sich durch, verfestigen sich, werden validiert oder widerlegt, verändert oder verworfen. Manche Ideen werden formell oder informell institutionalisiert und entfalten in der Organisation handlungsleitende Wirkung, wohingegen andere nicht durchsetzungsstark genug sind. Die Entwicklung, Reproduktion, Anpassung und Veränderung des Denkens in der militärischen Organisation verläuft somit in einem andauernden Prozess, der Kontinuität und Wandel produziert. Kimberly Marten Zisk identifiziert in dem Zusammenhang „innovation entrepreneurs“, die in militärischen Organisationen und außerhalb regelmäßig auftreten und neues Denken propagieren.²⁴⁸ Stephen Rosen arbeitet in seiner Studie zu militärischer Innovation heraus, dass Träger innovativer Ideen nur dann die Möglichkeit besitzen, diese zu verankern, wenn sie innerorganisatorisch den nötigen Rückhalt genießen. Querdenker und „Mavericks“ mögen zwar als Produzenten neuer Ideen auftreten, ohne das nötige Maß an organisatorischer Anerkennung fällt ihre Saat jedoch nur selten auf fruchtbaren Boden.²⁴⁹ Führungspersonen sind in einer besonders privilegierten Position, die Entwicklung der Organisation voranzutreiben, alte Ideen herauszufordern, organisatorische Interpretationen zu verändern oder Innovatoren zu fördern. Auf der anderen Seite können sie sich auch als Bewahrer erweisen, die etablierte Ideen schützen, Reformer marginalisieren und etablierte Strukturen

27; 91. Für eine Diskussion des Konzepts der „Organisationskultur“ im militärsoziologischen Kontext vgl. vom Hagen, Ulrich, und Maren Tomforde. „Militärische Kultur“. *Militärsoziologie – Eine Einführung*. Ed. Nina Leonhard und Ines-Jacqueline Werkner. 2., aktualisierte und ergänzte Auflage. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, 2012. 284-313.

247 Nach Dandeker operieren Streitkräfte auf drei Ebenen: der innerorganisatorischen, der innerstaatlichen und der internationalen Ebene. Einflüsse aus den drei Kontexten machen Streitkräfte zu dem, was sie sind. Vgl. Dandeker, „The Military in Democratic Societies“ 27-29.

248 Zisk, *Engaging the Enemy* 5.

249 Vgl. Rosen, *Winning the Next War* 19-21.

perpetuieren.²⁵⁰ Die Durchsetzungsfähigkeit des etablierten Denkens bzw. neuer Ideen bemisst sich also maßgeblich an ihrem jeweiligen Rückhalt und der Machtbasis von Bewahrern und Reformern in der Organisation. In dem Sinn dürfte die organisatorische Legitimität bestehender und neuer Ideen ein zentraler Filter sein.

Manche Ideen können sich zu Grundfesten der Organisation entwickeln. Sie gewinnen eine solche Zentralität, dass sie nur äußerst schwer veränderbar sind und beibehalten werden, selbst wenn sie nicht (mehr) situationsadäquat sein mögen. Carl Builder spricht hier von „Masken des Kriegs“ („masks of war“), die Streitkräfte und Teilstreitkräfte entwickeln und nach außen präsentieren. Diese gerieren sich als sachlicher Wissenskanon über den Einsatz militärischer Gewalt, entsprechen aber dem organisatorisch präferierten Einsatzbild, das sich nicht unbedingt mit den echten Einsatzerfordernissen decken muss.²⁵¹ Streitkräfte bereiten sich damit mitunter auf Kriege vor, die sie „gerne“ führen möchten, nicht auf solche, die sie wahrscheinlich führen werden. Trotz der Defizite in der Praxis sind organisatorische „Persönlichkeiten“ laut Builder nur schwer veränderbar. Schließlich würden damit das Selbstverständnis der Organisation und der Kern der organisatorischen Identität hinterfragt.²⁵²

Je weiter neue Ideen konzeptionell vom bestehenden Selbst- und Einsatzverständnis der militärischen Organisation entfernt sind, desto schwieriger dürfte deren Inkorporation sein. Neue Einsatzkonzepte, die sich im Rahmen des Selbst- und Operationsverständnisses bewegen, sollten leichter zu verarbeiten sein als solche, die es in Frage stellen.²⁵³ Zur Verdeutlichung: Einer Organisation, die intellektuell und strukturell auf die Bewältigung eines ebenbürtigen staatlichen Militärapparats vorbereitet ist, dürfte es leicht fallen, sich auf einen neuen staatlichen Gegner einzustellen und neue Einsatzkonzepte im bestehenden Referenzrahmen zu entwickeln. Schwieriger dürfte sich ein Anpassungsprozess gestalten, wenn die Organisation mit einem völlig neuen Aufgabenfeld konfrontiert würde, das die Grundfesten des etablierten organisatorischen Denkens und Handelns in Frage stellt.

250 Vgl. dazu Stulberg, Adam N. „Managing Military Transformations: Agency, Culture, and the U.S. Carrier Revolution“. *Security Studies* 14.3 (July/September 2005): 489-528; Stulberg, Adam N., und Michael D. Salomone, mit Austin G. Long. „U.S. Counterinsurgency in Vietnam: Shirking Transformation“. *Managing Defense Transformation: Agency, Culture and Service Change*. Aldershot/Burlington: Ashgate, 2007. 153-80; Zisk, *Engaging the Enemy* 11-30.

251 Vgl. Builder, Carl H. *The Masks of War: American Military Styles in Strategy and Analysis*. Baltimore/London: The Johns Hopkins UP, 1989.

252 Vgl. Builder, *The Masks of War*. Das Konzept der militärischen „Persönlichkeit“ wird im Teil I des Buches entwickelt. Vgl. dazu ähnlich Halperin und Clapp mit Kanter, *Bureaucratic Politics and Foreign Policy*; Allison und Zelikow, *Essence of Decision*.

253 Zur Bedeutung von Kultur vgl. Terriff, Terry. „Warriors and Innovators: Military Change and Organizational Culture in the US Marine Corps“. *Defence Studies* 6.2 (June 2006): 215-47; Farrell, Theo, und Terry Terriff, eds. *The Sources of Military Change: Culture, Politics, Technology*. Boulder: Lynne Rienner Publishers, 2002. Einen damit verwandten Effekt untersucht Legro: Er stellt fest, dass sich Kooperation zwischen Konfliktparteien (z.B. die Ächtung bestimmter Waffen) organisationskulturell erklären lässt. Vgl. Legro, Jeffrey W. *Cooperation under Fire: Anglo-German Restraint During World War II*. Ithaca/London: Cornell UP, 1995.

Auch positive und negative Einsatzerfahrungen wirken in diesem Sinne auf die Entwicklung der Organisation. Theoretisch-konzeptionell erarbeitete Ideen zum Einsatz militärischer Gewalt werden in Einsätzen ihrem Praxistest unterzogen und können sich als zielführend oder erfolglos erweisen. In der Regel dürften durch Erfolg legitimierte Ideen verfestigt, durch Misserfolg delegitimierte Ideen hinterfragt werden. Der Militärhistoriker Brian McAllister Linn nennt die ex post aus Einsätzen gezogenen Lehren treffend das „Echo der Schlacht“ („Echo of Battle“), das in der Organisation widerhallt und spürbaren Einfluss auf ihre weitere Entwicklung entfaltet.²⁵⁴ Da Einsatzerfahrungen im Rahmen eines organisatorischen Prozesses verarbeitet werden, ist jedoch auch hier festzuhalten, dass Lehren nicht „objektiv“ sind, sondern von den wirkmächtigen organisationalen Akteuren formuliert werden. Je nachdem, wie dramatisch organisatorische Einsatzerfahrungen sind, können sie evolutionäre oder revolutionäre Veränderungen auslösen. Schocks, etwa katastrophale Niederlagen, können die Ideenkonfiguration in der Organisation aufrütteln, Widerstände brechen und radikale Neuordnungen produzieren.²⁵⁵

Militärische Organisationen sind jedoch keine geschlossenen Systeme, sondern in das politische und gesellschaftliche System im Staat eingebunden. Von außen wirken daher Anreize und Zwänge auf ihre Entwicklung. Die Politik kann die Streitkräfte durch ihre Steuerungsfunktion direkt und unmittelbar beeinflussen. Sie bestimmt, welche Aufgaben das Militär zu bewältigen hat und wie es organisiert und ausgestattet ist. Paul Shemella hält grundlegend fest, dass Staaten ihren Streitkräften je nach internationaler und nationaler Ausgangslage ganz unterschiedliche Rollen zuweisen. Er unterscheidet folgende Typen: Warfighter; Defender; Peacekeeper; Fire Fighter; Police Officer. Das gegebene Rollen- und Missionsverständnis leitet die logisch daraus folgenden Weichenstellungen.²⁵⁶ Selbst in der Vergangenheit liegende Aufgaben und politische Prioritäten können, wie dargelegt, noch in der Gegenwart und der Zukunft Wirkung entfalten.

Die politische Führung kann aktiv Veränderungen induzieren, indem sie in militärische Angelegenheiten interveniert, Reformer fördert, Opponenten marginalisiert oder Personalauswahlprozesse strategisch nutzt.²⁵⁷ Sie braucht dazu jedoch militärische Akteure, die organisatorische Glaubwürdigkeit besitzen und Wandel befördern können.²⁵⁸ Sie kann dies konfrontativ tun oder versuchen, Wandel durch Überzeu-

254 Vgl. Linn, Brian McAllister. *The Echo of Battle: The Army's Way of War*. First Harvard UP paperback ed. Cambridge/London: Harvard UP, 2009 [2007].

255 Vgl. Hendrickson, David C. *Reforming Defense: The State of American Civil-Military Relations*. Baltimore/London: The Johns Hopkins UP, 1988, 52.

256 Vgl. Shemella, „The Spectrum of Roles and Missions of the Armed Forces“.

257 Vgl. Posen, *The Sources of Military Doctrine*; Hendrickson, *Reforming Defense* 56.

258 Personalentscheidungen unterliegen also dem Vorbehalt der organisationsinternen Auswahl. Die Politik kann die Kandidaten für Führungspositionen nur in einem begrenzten Rahmen frei wählen, da der Kandidatenpool von der Organisation produziert wird. Hinweis von Dr. Gregory Foster. Vgl. Foster, Gregory. Interview mit Gerlinde Groitl. Washington, DC. 30.7.2010.

gung zu schaffen.²⁵⁹ Auch organisatorische, haushalts- und rüstungspolitische Weichenstellungen sind hier zu nennen. Letztlich können in Streitkräften über kurz oder lang nur solche Ideen verfangen, für die es das nötige Maß an Rückhalt gibt, die zumindest toleriert und finanziert werden. Umgekehrt lassen sich etablierte und in der Organisation legitime Vorstellungen kaum verändern, solange sie von außen (z.B. durch Finanzzuweisungen oder Zuspruch) weiter affirmiert werden: „Resistance to innovation is all the stronger when the members of the organization are endowed with a strong sense of mission that enjoys substantial support from political superiors who supply money and authority to the agency.“²⁶⁰

Die Expertise, die das Militär entwickelt, wird auch von solch gesellschaftlichen Rahmenbedingungen wie der etablierten und akzeptierten Rekrutierungsbasis, der Opfertoleranz oder der Ressourcenverfügbarkeit beeinflusst. Wenn Wehrdienst als normale Bürgerpflicht gilt, können Streitkräfte andere Einsatzkonzepte formulieren, als wenn sie vor der Prämisse operieren, dass sie ihre Aufgaben mit einer begrenzten Personalbasis und fragilem Rückhalt bewältigen müssen. Ähnliches gilt für die gesellschaftliche Opfersensibilität und die Bereitschaft, Ressourcen für die Streitkräfte aufzuwenden. Westliche Gesellschaften gelten als opfersensitiv. Sie akzeptieren eher finanzielle Aufwendungen zur Verbesserung der technischen Fähigkeiten als mannstärkeintensive Einsatzkonzepte, die hohe menschliche Verluste versprechen.²⁶¹

Technischer Fortschritt entfaltet in diesem Sinne ebenfalls Wirkung. Revolutionäre technische Neuerungen können tradierte Vorstellungen zum Einsatz militärischer Gewalt schlagartig obsolet machen. Sie können zudem neue Möglichkeiten aufzeigen, Gewalt effektiver und effizienter als zuvor anzuwenden. Folglich können sie das Einsatzspektrum oder die Einsatzfrequenz verändern, wenn technische Neuerungen den Nutzen von Gewalt verbessern.²⁶² Daneben sind hier Wissenstransfers und Nachahmungsprozesse bedeutend. Der als „Isomorphie“ bezeichnete Vereinheitlichungstrend zwischen zivilen und militärischen Organisationen bzw. verschiedenen Streitkräften, die bewährte oder erfolgversprechende Ideen, Einsatzkonzepte und Technologien voneinander übernehmen, lässt sich oft beobachten. Wie dies verläuft, bestimmen wiederum der politische und der organisatorische Prozess.²⁶³

259 Vgl. Zisk, *Engaging the Enemy* 5; 28.

260 Wilson, *Bureaucracy* 221-22. Zu möglichen widersprüchlichen Weichenstellungen von Exekutive und Legislative vgl. die Diskussion in Avant, *Political Institutions and Military Change*.

261 Vgl. dazu Caverley, Jonathan D. „The Myth of Military Myopia: Democracy, Small Wars, and Vietnam“. *International Security* 34.3 (Winter 2009/2010): 119-57.

262 Zur Rolle von Technologie bei Innovationsprozessen und zu Anreizen/Hindernissen bei der Inkorporation vgl. Terriff, Terry, Frans Osinga und Theo Farrell, eds. *A Transformation Gap? American Innovations and European Military Change*. Stanford: Stanford UP, 2010; Farrell und Terriff, eds., *The Sources of Military Change*.

263 Zum Phänomen der Isomorphie aus verschiedenen Blickwinkeln vgl. Elbe, Martin, und Gregor Richter. „Militär: Institution und Organisation“. *Militärsoziologie – Eine Einführung*. Ed. Nina Leonhard und Ines-Jacqueline Werkner. 2., aktualisierte und ergänzte Auflage. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, 2012. 244-63; 255-57; Farrell, Theo. „World Culture and Military Power“. *Security Studies* 14.3 (July-September 2005): 448-88; Pretorius, Joellen. „The

Dabei ist festzuhalten, dass sich selbst in militärischen Organisationen das Denken zum Einsatz von Gewalt nicht uniform entwickelt. Im Gegensatz zu anderen Studien zur zivil-militärischen Interaktion verwahrt sich die vorliegende Arbeit dagegen, „die Politik“ oder „das Militär“ als homogene Akteure zu sehen.²⁶⁴ Sicherlich ist eine integrative Sicht sinnvoll, um großen Linien und Denkmuster verständlich zu machen. Außerdem gibt es zweifellos in militärischen Organisationen Positionen und Verhaltensweisen, die nach außen das Bild eines einheitlichen „militärischen Geistes“ („military mind“) vermitteln mögen.²⁶⁵ Dennoch sind selbst streng hierarchische, stark sozialisierende Organisationen wie Streitkräfte differenzierte oder mitunter gar fragmentierte Akteure.²⁶⁶ Am offensichtlichsten sind hier Unterschiede zwischen den Teilstreitkräften. Die Einsatzkonzepte der einzelnen Teilstreitkräfte unterscheiden sich oft drastisch und spiegeln parochiale Standpunkte. Selbst in einer Teilstreitkraft kann es konkurrierende Vorstellungen zur Essenz der Organisation, zu klugen Einsatzkonzepten, Kriegsstrategien und Weichenstellungen geben. Eben jene Differenz macht Streitkräfte zu dynamischen Organisationen, die neue Ideen und Einsatzkonzepte hervorbringen und sich aus sich selbst heraus weiterentwickeln können.²⁶⁷ Obwohl diese innerorganisatorische Differenz natürlich und erwartbar ist, gibt es zugleich dominante Standpunkte, die sich zu einem gegebenen Zeitpunkt als besonders durchsetzungsstark erweisen und über die Personen in Führungsverantwortung die militärische Stimme im Entscheidungsprozess darstellen.

Es gibt also zu jedem beliebigen Zeitpunkt einen Status quo an Denken zum Einsatz des militärischen Instruments sowie zugehörige organisatorische Fähigkeiten und Strukturen. Militärische Akteure besitzen damit Vorstellungen vom „richtigen“ Einsatz militärischer Gewalt, die sich in ihrem Denken und Handeln spiegeln. Dies umfasst mehrere Aspekte, die eng miteinander verflochten sind: Es beinhaltet Vorstellungen davon, *wozu* Gewalt als Instrument des Staats dient und *wie* militärische

Security Imaginary: Explaining Military Isomorphism“. *Security Dialogue* 39.1 (March 2008): 99-120. „Nachahmungseffekte“ identifiziert auch die neorealistische Forschung, die vermutet, dass Staaten zielführende Strategien, Organisationsformen und Praktiken von anderen übernehmen. Vgl. für eine kritische Diskussion Taliaferro, „State Building for Future Wars“.

264 Die Studie schließt sich damit Richard Betts an, der argumentiert, dass Militärs ebenso oft Meinungsverschiedenheiten untereinander wie mit der politischen Führung hätten. Vgl. Betts, *Soldiers, Statesmen, and Cold War Crises* 36. Auch Huntington hielt fest: „Rarely, if ever, does one find all the civilians ranged against all the military.“ Huntington, Samuel P. *The Common Defense: Strategic Programs in National Politics*. 3. Druck. New York/London: Columbia UP, 1966 [1961]. 6.

265 Der Begriff ist nicht einem Autor zuzuordnen. Der Autorin ist er bekannt durch Huntington, der der Charakterisierung des „military mind“ ein Kapitel widmete und dem US-Offizierskorps einen „konservativen Realismus“ attestierte. Vgl. Huntington, *The Soldier and the State* 59-79.

266 Für eine Diskussion vgl. Soeters, Joseph L., Donna J. Winslow und Alise Weibull. „Military Culture“. *Handbook of the Sociology of the Military*. Ed. Giuseppe Caforio. New York: Springer, 2006. 237-54; vom Hagen und Tomforde, „Militärische Kultur“. Allgemeiner zu Kulturen und dem Kulturenpluralismus in Organisationen vgl. Wilson, *Bureaucracy* 90-110.

267 Vgl. Zisk, *Engaging the Enemy*.

Gewalt im Einsatzfall angewandt wird. Zugleich folgen daraus Schlüsse, die über den tatsächlichen Einsatzfall hinausgehen. Vorstellungen zum richtigen Einsatz militärischer Gewalt bedingen zwangsläufig auch Folgerungen zu übergeordneten Weichenstellungen, etwa zur Streitkräfteorganisation und -struktur, zu Ausbildungsinhalten, Rüstungsprojekten und vielem mehr. Auch Einschätzungen zur politischen Nützlichkeit militärischer Gewalt scheinen hier durch, ob also der Einsatz von Gewalt als ein präzises Mittel der Politik oder als ein grobes Instrument mit großen Risiken und unabsehbaren Folgen gesehen wird.²⁶⁸

Zusammengefasst lassen sich solche Ideen zum richtigen Einsatz militärischer Gewalt als das zu einem gegebenen Zeitpunkt vorherrschende „strategische Denken“ bezeichnen, das mit zugehörigen Fähigkeiten und Strukturen einhergeht.²⁶⁹ Der existierende Status quo manifestiert sich im Denken und Handeln der Akteure im subsystemischen Prozess. Er wirkt laut den theoretischen Überlegungen des neoklassischen Realismus auf den *Prozessverlauf* und das *Prozessergebnis*. Schließlich bestimmt das strategische Denken mit den bestehenden Fähigkeiten und Strukturen, welche Handlungsoptionen im denkbaren und machbaren Bereich liegen und welche Positionen die Militärführung in der zivil-militärischen Interaktion vertritt. Um diesen inhaltlichen Kern des Denkens und Handelns der militärischen Organisation nachzuvollziehen, bieten sich an: das schriftlich, mündlich und praktisch demonstrierte Selbst- und Einsatzverständnis; Strategiepapiere und Doktrinen; Ausbildungsinhalte, Beförderungskriterien und Karrierewege; militärische Strategien und Vorgehensweisen im Einsatz; die Organisationsausstattung und Rüstungsprioritäten.

Auch die Politik entwickelt und formuliert Vorstellungen zum richtigen Einsatz militärischer Gewalt. Es scheint natürlich, dass sie auf der politischen Seite weniger Kohärenz besitzen dürften als in der militärischen Organisation, die systematisch einen Wissenskanon entwickelt, Mitglieder sozialisiert und etablierte Positionen perpetuiert. Diese Elemente fehlen auf der politischen Seite. Dennoch besitzen auch politische Verantwortungsträger zwangsläufig ein Verständnis vom Sinn und Nutzen militärischer Gewalt als Instrument der Politik. Schließlich werden sie in der Praxis gezwungen, einen sicherheitspolitischen Kurs zu entwickeln, Strategien zu formulieren, militärpolitische Weichen zu stellen und über Einsätze und Einsatzstrategien zu entscheiden. Das internationale System gibt dabei den Handlungsrahmen vor. Politische Verantwortungsträger interpretieren internationale Anreize und Zwänge, die Chancen und Risiken, die das internationale System bietet, vor ihrem Erfahrungshorizont, ihren Überzeugungen und den auf sie im subsystemischen Prozess einwirkenden Anreizen und Zwängen. Die politische Führung zieht Schlüsse zu den nationalen Interessen, dem politischen Wert von Gewalt, den künftigen Weichenstellungen und

268 Dass es unterschiedliche Einschätzungen zur politischen Nützlichkeit von Gewalt gibt, arbeitet – in einem etwas anderen Zusammenhang – heraus: Buley, *The New American Way of War*.

269 Dieses Denken und Handeln ist im weiteren Sinn ein Teil der „strategic history“. Zu dem Begriff vgl. Gray, Colin S. *War, Peace and International Relations: An Introduction to Strategic History*. 2. Auflage. Abingdon/New York: Routledge, 2012. 7.

den richtigen Vorgehensweisen im Einsatz. Das strategische Denken lässt sich hier nachvollziehen in Sicherheitsstrategien und Weißpapieren; Weichenstellungen und Prioritätensetzungen; Ressourcenzuweisungen und Rüstungsprojekten; Aussagen zu den Aufgaben der Streitkräfte und der Nützlichkeit militärischer Gewalt; über Rückschlüsse aus der Praxis.

Das strategische Denken der politischen und der militärischen Führung – also ihre jeweilige Vorstellung vom richtigen Einsatz militärischer Gewalt – macht den inhaltlichen Kern der zivil-militärischen Beziehungen aus. In der Interaktion mit der politischen Führung sind der Rat, den die militärische Führung bietet, sowie die Pläne und Einsatzszenarien, die sie erarbeitet, maßgeblich geprägt von ihrem Denken. Schließlich bilden der Wissenskanon und das Fähigkeitsrepertoire des Militärs die Interpretationsschablone, mit dem seine Führung die Welt betrachtet und Optionen entwickelt. Umgekehrt bringen die Adressaten des militärischen Rats ihre Vorstellungen mit. Diese politischen und militärischen Positionen sind es, die in der sicherheitspolitischen Entscheidungsfindung zusammenprallen, ob bei Grundsatzdebatten, Interventionsentscheidungen oder der Formulierung von Einsatzstrategien. Es treffen die Anforderungen der Politik und das „Angebot“ der Militärführung an Rat, Einsatzkonzepten, Optionen und Fähigkeiten aufeinander.

Das strategische Denken der politischen und der militärischen Führung sowie die einhergehenden materiellen Strukturen dürften nach der Logik des neoklassischen Realismus nicht statisch sein. Das zu einem gegebenen Zeitpunkt in der militärischen Organisation, im politischen Bereich oder identisch in beiden dominierende strategische Denken entwickelt sich kontinuierlich und dynamisch. Es dürfte daher in der Regel einen Ideenpluralismus geben, in dem sich manche Ideen als besonders durchsetzungstark erweisen. Die RAND-Analystin Celeste Ward spricht in dem Zusammenhang überzeugend von „waves of ideas“: Das strategische Denken wird von einem konkreten Ideenset dominiert, solange es als erfolgversprechend gilt, von handlungsmächtigen Akteuren aufrechterhalten und reproduziert wird, bis es irgendwann von einem neuen Ideenset abgelöst wird.²⁷⁰

Die Vorstellungen und Fähigkeiten zum Einsatz der Streitkräfte, die in der militärischen Organisation zu einem bestimmten Zeitpunkt dominieren, decken sich nicht unbedingt mit den Vorstellungen und Anforderungen der Politik. Je weiter die politische und die militärische Führung auseinanderliegen und dabei funktionale Erwartungen verletzen, desto mehr Konflikt ist in der Interaktion zu erwarten. Das Denken und Handeln der Militärs erscheint der politischen Führung dann nicht zielführend. Sie wird versuchen, Wandel zu induzieren, um das militärische Denken und Handeln näher an die von der Politik identifizierten Erfordernisse zu bringen. Umgekehrt gelten bei weit divergierenden Vorstellungen im Militär die politischen Vorgaben als nicht erfolgversprechend. Die Militärführung wird versuchen, ihren Positionen Gehör zu verschaffen. Zivil-militärischer Konflikt ist empirisch sichtbar. Er ist demnach das

270 Ward, Celeste. Interview mit PBS Frontline. 14.9.2009. Transcript abrufbar unter <www.pbs.org/wgbh/pages/frontline/obamaswar/interviews/ward.html>. (6.4.2013).

Produkt enttäuschter funktionaler Erwartungen und auf widerstreitende Vorstellungen zum richtigen Einsatz militärischer Gewalt zurückzuführen. Im Idealfall decken sich das militärische strategische Denken und das zivile sowie die bestehenden Fähigkeiten mit den tatsächlichen Erfordernissen. Gibt es einen soliden Konsens zwischen der politischen und der militärischen Führung, der innerstaatlich und organisatorisch akzeptabel und in der Praxis erfolgreich ist, dürfte es keine zivil-militärischen Konflikte geben. Gegeben ist es aus der Sicht des neoklassischen Realismus nicht.

Demokratiethoretisch problematisch ist solch funktionaler Konflikt nicht automatisch. Es handelt sich dabei um Dispute über die „richtigen“ sicherheitspolitischen Weichenstellungen und den „richtigen“ Einsatz des Militärs. Konflikt darüber, wozu die Streitkräfte dienen und wie sie erfolgreich unterhalten und eingesetzt werden, ist nicht ungewöhnlich und unter den gegenwärtigen Bedingungen erwartbar: „Disagreement over the functional role of the military in America's affairs will keep civil-military relations in a constant state of agonizing flux.“²⁷¹ Im Prozess der sicherheitspolitischen Entscheidungsfindung ist er historisch keine Ausnahme: „This sort of friction [...] is part and parcel of America's civil-military history—a successful tale in general but one not without the friction that accompanies constructive political engagement on the part of the military.“²⁷² Gäbe es solche Differenzen grundsätzlich nicht, gäbe es entweder keine unabhängige Militärführung oder keine souveräne politische Führung oder keinen offenen Entscheidungsprozess. Schließlich hat James Burk Recht: „Fractiousness, after all, is only disagreement over policy: it is the expected state of affairs in an open society, and its lack may be a surer symptom than its presence that a democracy has fallen on hard times.“²⁷³

Aus den vorangegangenen Überlegungen ergibt sich eine zweite Teilhypothese:

TH2: Funktionale Erwartungen werden verletzt, wenn bei der Verarbeitung der internationalen Anreize und Zwänge im subsystemischen Prozess die von der politischen und der militärischen Führung vertretenen Positionen zum richtigen Einsatz militärischer Gewalt (= Anforderung der Politik an das Militär und „Angebot“ des Militärs für die Politik) auseinanderklaffen.

Nach den Annahmen des neoklassischen Realismus ist dies nicht ungewöhnlich. Schließlich besitzt das Militär eine im historischen Verlauf entstandene materielle Basis und gewachsene Denkstrukturen, die in der Gegenwart auf die zivil-militärische Interaktion wirken in dem Prozess, wo internationale Anreize und Zwänge in Politik übersetzt werden. Doch warum lagen die Vorstellungen der politi-

271 Hillen, John. „Servants, Supplicants, or Saboteurs: The Role of the Uniformed Officer and the Changing Nature of America's Civil-Military Relations“. *Organizing for National Security*. Ed. Douglas T. Stuart. November 2000. Carlisle: Strategic Studies Institute, 2000. 209-22; 217. <www.strategicstudiesinstitute.army.mil/pdffiles/pub299.pdf>. (13.4.2013).

272 Hillen, „Servants, Supplicants, or Saboteurs“ 215.

273 Burk, „The Logic of Crisis and Civil-Military Relations Theory“ 462.

schen und der militärischen Führung zum richtigen Einsatz militärischer Gewalt in den vergangenen 20 Jahren – wenn man der eben formulierten Teilhypothese Glauben schenken mag – regelmäßig weit auseinander?

2.2.5 *Strategischer Wandel und zivil-militärischer Konflikt*

Betrachtet man die zivil-militärische Interaktion im Rahmen der sicherheitspolitischen Entscheidungsfindung wird klar, dass Konflikte weder ungewöhnlich noch untragbar sind. Die Interaktion findet in einem gewachsenen Entscheidungskontext im Rahmen eines politischen Prozesses vor dem Hintergrund der internationalen Umwelt statt. Dass hier die politische und die militärische Führung immer wieder die funktionalen Erwartungen des Gegenübers verletzen, ist unvermeidlich. Wie drängend ein sicherheitspolitisches Problem ist und welches die adäquate Reaktion ist, erscheint aus politischer Sicht womöglich ganz anders als vom militärischen Standpunkt aus. Während die militärische Führung internationale Erfordernisse mit organisatorischen vereinbaren muss und internationale Gegebenheiten durch die organisatorische „Brille“ betrachtet, muss die politische Führung internationale und nationale Prioritäten setzen, die Durchsetzbarkeit von Politiken und deren Auswirkungen auf die eigene innenpolitische Position berücksichtigen. Sie ist verantwortlich für alle Politikfelder und muss sicherheitspolitische Erfordernisse gegen andere, ebenso bedeutende Güter abwägen. Die Militärführung besitzt wiederum keine gesamtgesellschaftliche Verantwortung und kann sich vollends auf militärische Belange konzentrieren. Gleichzeitig hat sie Sorge für den Erhalt der Organisation und für die Mitglieder der Profession zu tragen, da die Streitkräfte sonst ihrem von der Politik übertragenen Mandat nicht gerecht werden können. Ihre unterschiedlichen Rollen machen es unvermeidbar, dass die politische Rationalität und die militärische Rationalität manchmal weit auseinanderklaffen.²⁷⁴

Dazu kommt, dass die zivil-militärische Interaktion nicht in einem unpolitischen Vakuum verläuft. Ob es normativ wünschenswert ist oder nicht, steht dabei nicht zur Debatte. Dass es so ist, zählt. „Military policy is *always* the product of politics“, hielt schon Huntington fest.²⁷⁵ Sicherheitspolitik entsteht in all ihren Facetten im Spannungsfeld zwischen internationalen und nationalen Anreizen und Zwängen, sie ist laut Colin Gray das Produkt von Verhandlungsprozessen („negotiated outcomes“).²⁷⁶

274 Die gegensätzlichen Erwartungen von Profession und Politik thematisiert am Beispiel der *Intelligence Community* Jervis, Robert. „Why Intelligence and Policymakers Clash“. *Political Science Quarterly* 125.2 (Summer 2010): 185-204; im militärischen Kontext vgl. Porch, „Strategy Formulation and National Defense“; Betts, *American Force* 201-31; Foster, „Failed Expectations“.

275 Huntington, *The Common Defense* viii. Kursive Hervorhebung im Original. Dem schließt sich an Lovell, „The Agonies of Adjustment to Post-Vietnam Realities“ 27.

276 Gray, Colin S. „Out of the Wilderness: Prime Time for Strategic Culture“. *Comparative Strategy* 26.1 (2007): 1-20; 16.

Selbst Militäreinsätze werden mitunter so konzipiert, dass sie dem militärisch optimalen Vorgehen widersprechen. Militärische Programme und Strategien seien

„not designed by the application of strict rationality to an assessment of military requirements; on the contrary, strategies, like other major policies, emerge as the result of a political process involving competing groups and coalitions of groups, reflecting varying interests and perspectives.“²⁷⁷

Sicherheitspolitik existiert nach Samuel Huntington unabänderlich in „zwei Welten“, nämlich auf der internationalen und der nationalen Ebene.²⁷⁸ Sie hat einen Preis, und der muss innerstaatlich akzeptabel sein; sie bietet Entscheidungsspielräume, und diese eröffnen Raum für Dissens, Konflikt und Scheitern.

Jenseits dieses normalen Konfliktpotentials gibt es jedoch Konstellationen, die systematischen statt nur kurzfristig-situativen zivil-militärischen Konflikt erwarten lassen. Die in der Problemstellung skizzierten Beobachtungen legen nahe, dass es bei der Überwindung des Kalten Kriegs einen zivil-militärischen Konsens zum richtigen Einsatz militärischer Gewalt gab, der für die politische und die militärische Führung praktikabel und aussichtsreich war. Ein solcher Konsens ist, wie die vorherigen Ausführungen zeigten, kontextabhängig; er kann sich herausbilden, aber auch wieder auflösen. Es ist zu erwarten, dass Stabilität, d.h. ein strategischer Konsens, der über einen längeren Zeitraum besteht, besonders positiv wirkt auf die zivil-militärischen Beziehungen. Veränderungsdruck sorgt in jeder Organisation für Aufruhr, obwohl die Streitkräfte auf interne Integration und eine relative Dauerhaftigkeit ihrer Aufgaben angewiesen sind. Im Idealfall leitet die Politik aus der Analyse des internationalen Systems einen sicherheitspolitischen Kurs ab, der politisch tragfähig, in seinen militärischen Komponenten für die Streitkräfte machbar und zudem international erfolgreich ist. Eine relative Dauerhaftigkeit erlaubt, zugehörige Elemente, die sich nicht kurzfristig ändern lassen, darauf abzustimmen. Dies reicht vom Wehrsystem über die Streitkräftestruktur bis zu Rüstungsprioritäten, militärischen Ausbildungsplänen, Trainingsroutinen und Karrierewegen in der Organisation. Gibt es einen solchen strategischen Konsens, der im Idealfall robust, erfolgversprechend und über einen längeren Zeitraum stabil ist, dürfte jenseits tagespolitischer Geplänkel die zivil-militärische Interaktion besonders harmonisch sein.

Zerbricht ein Konsens zum richtigen Einsatz militärischer Gewalt, tritt strategischer Wandel ein und zivil-militärischer Konflikt wird wahrscheinlich. Strategischer Wandel kann prinzipiell auf zweierlei Arten einsetzen: Das etablierte strategische Denken kann praktisch im Einsatz oder theoretisch in den Augen der politischen

277 Lovell, „The Agonies of Adjustment to Post-Vietnam Realities“ 17. Lovell bezieht sich hier explizit auf Huntington, *The Common Defense* 166-74. Vgl. ähnlich Porch, „Strategy Formulation and National Defense“ 115: „A second point of civil-military tension may occur when a strategy that is militarily feasible is proscribed by the political leaders because it is politically unacceptable.“

278 Huntington, *The Common Defense* 1. Eigene Übersetzung im Fließtext.

und/oder der militärischen Führung scheitern. Ein (drohendes) Scheitern im Einsatz, das gegenseitige Schuldzuweisungen provoziert, dürfte dabei besonders brisant sein. In dem Sinne dürften Einsätze an sich besonderes Spannungspotential bergen, da Differenzen zum richtigen Vorgehen in diesem „heißen“ Aggregatzustand nicht nur theoretische Eventualitäten bleiben, sondern unmittelbare, potentiell tödliche Konsequenzen haben. Es ist daher plausibel, dass eine hohe Einsatzfrequenz – unabhängig von den sonstigen Effekten – das Konfliktpotential per se erhöht. Selbstverständlich bietet aber auch der „kalte“ Aggregatzustand genügend Gelegenheiten, die Adäquanz, Nützlichkeit und die Erfolgchancen des bestehenden strategischen Denkens sowie die Performanz des Gegenübers zu bewerten. Solange tradierte Vorstellungen international erfolgversprechend und politisch bzw. organisatorisch zumindest akzeptabel und praktikabel erscheinen, dürften sie aufrechterhalten werden. Erfüllen sie diese Kriterien nicht, entsteht über kurz oder lang Veränderungsdruck.

Eine solche Entwicklung ist an sich nicht ungewöhnlich. Schließlich ist Sicherheitspolitik nie statisch, sondern entwickelt sich dynamisch mit Kontinuitäten und Brüchen; genau so müssen sich auch das strategische Denken und die militärischen Fähigkeiten verändern. Die Anforderungen, die die politische Führung vor dem Hintergrund der international-systemischen Umwelt im subsystemischen Prozess an das Militär heranträgt, verändern sich wie das Angebot an Rat, Einsatzkonzepten und Strategien, das die Militärführung vor dem Hintergrund des internationalen Rahmens und des organisatorischen Prozesses aufbieten kann. Veränderungen sind gängig. Dass die politische und die militärische Führung diesen Entwicklungsprozess stets im „Gleichschritt“ vollzögen und eingeschlagene Politiken immer erfolgreich seien, kann indes nicht generalisiert werden.

Der aus der Sicht des neoklassischen Realismus bedeutendste Auslöser für strategischen Wandel sind Veränderungen im internationalen System und deren Niederschlag in der Perzeption der handelnden Akteure. Machtverschiebungen im internationalen System bzw. eine veränderte Wahrnehmung der internationalen Handlungsmöglichkeiten, -zwänge und Prioritäten führen dazu, dass innerstaatlich Antworten zum Umgang mit der neuen Situation gefunden werden müssen. Die Politik steht dann vor der Aufgabe, einen neuen sicherheitspolitischen Kurs zu formulieren, der den Rahmenbedingungen Rechnung trägt. Solche Veränderungen haben in der Regel weitreichende Konsequenzen, indem sie Anpassungsprozesse auf der politischen und der organisatorischen Ebene notwendig machen:

„[...] [C]ivil-military relations can often look to be in a state of crisis when there are large changes internationally. Just as the large military required by the end of World War II caused both Harold Lasswell and Samuel Huntington great concern (for entirely different reasons), it may be the ambiguity of the post-Cold War that is causing present worries.^[...] Changes in the international system may cause disagreement about what a country's goals should be, doubts whether what worked before will work now, or concerns that changes in the civil-military relationship (even if they are appropriate for the new system) may undermine civilian control.“²⁷⁹

279 Avant, „Conflicting Indicators of “Crisis” in American Civil-Military Relations“ 383.

Ein vormals bestehender Konsens, eine Balance mit stabilen Erwartungen bricht auf, und ein neuer Konsens muss erst wieder gefunden werden. Dazu hielt Huntington ganz ähnlich bereits in den 1960er Jahren fest:

„An existing policy equilibrium may be disturbed by a drastic change in either its external or domestic environment. When one environment is upset, disequilibrium ensues until that environment again becomes stabilized and the process of adjustment produces a new policy balance.“²⁸⁰

Wenn sich die politischen Zielsetzungen und Prioritäten verändern, müssen militärpolitische Anpassungsprozesse folgen, da sonst nach Huntington die Außenpolitik in Widerspruch zur Militärpolitik gerät. Huntington teilt die Militärpolitik in die strategische und die strukturelle Komponente. Die strategische Ebene gibt Aufschluss über das Militär als Instrument der internationalen Politik und umfasse die Entscheidungen zur Endstärke und zur Zusammensetzung des Militärs, zu den Stationierungsplänen sowie alle einsatzrelevanten Entscheidungen. „A strategic concept identifies a particular need and implicitly or explicitly prescribes decisions on the uses, strengths, and weapons of the armed services.“ Eng damit verknüpft sei die strukturelle Komponente der Militärpolitik. Hier geht es um die innerstaatliche Dimension: die verfügbaren Ressourcen, die Personalpolitik, die materielle Ausstattung, die Organisation und Verwaltung der Streitkräfte. Die strukturelle Komponente der Militärpolitik muss mit der strategischen Komponente abgestimmt sein, ebenso mit den außenpolitischen Weichenstellungen und Zielsetzungen. Erst wenn ein neuer Konsens, ein neues Equilibrium zwischen der Außen- und der Militärpolitik etabliert ist, so Huntington, klingen die Turbulenzen ab: „Balance, order, stability, consensus, and habit replace uncertainty, conflict, choice, change, and creativity.“²⁸¹ Thomas Langston diagnostiziert einen ähnlichen Effekt nach „heißen“ Kriegen: „In the aftermath of war, there is an inevitable sorting-out period when a new balance, encompassing both civilian and military conceptions of the usefulness of the armed forces, has to be negotiated.“²⁸² Systemische Verschiebungen erfordern auf staatlicher Ebene die Formulierung einer neuen Strategie zum Umgang mit der Situation. Im Rahmen der politischen Gesamtstrategie sind der Sinn und der Nutzen militärischer Macht, das künftige Aufgabenspektrum und zielführende Vorgehensweisen neu zu überdenken. Das Einschätzen von Gefahrenpotentialen, von eigenen und gegnerischen Stärken und Schwächen, von Handlungsoptionen, richtigen Weichenstellungen und Einsatzkonzepten eröffnet ein breites Spektrum möglicher Wahrnehmungen. Das zivil-militärische Konfliktpotential in diesem Prozess charakterisiert Douglas Porch als

280 Huntington, *The Common Defense* 7.

281 Vgl. Huntington, *The Common Defense* 3-9; erstes Zitat von ebd. 4, zweites Zitat von ebd. 9.

282 Langston, *Uneasy Balance* 5.

nahezu unbegrenzt: „As in policy formulation, the scope for civil-military friction in the net assessment process is practically infinite.“²⁸³

Anfang der 1990er Jahre änderten sich die international-systemischen Rahmenbedingungen für die amerikanische Sicherheitspolitik fundamental. Die Überwindung des Kalten Kriegs brachte für die USA auf internationaler Ebene zwei Konsequenzen mit sich. Erstens: Die bipolare Struktur des internationalen Systems ging mit dem Zerfall der Sowjetunion über in eine unipolare Ordnung. Die Vereinigten Staaten von Amerika waren nach dem Kalten Krieg die einzig verbliebene Supermacht. Stephen Brooks und William Wohlforth charakterisieren den amerikanischen Machtvorsprung im internationalen System gar als gänzlich exzeptionell: In der Geschichte des westfälischen Staatensystems gebe es keinen Präzedenzfall, dass ein Staat militärisch, wirtschaftlich, politisch, technologisch und kulturell eine ähnlich dominante Position gehabt habe.²⁸⁴ Während sich die wissenschaftliche Debatte primär mit der Frage beschäftigte, ob diese Machtkonzentration von langer Dauer sein konnte, war unumstritten, dass die Vereinigten Staaten zumindest für den Moment eine hervorgehobene Stellung genossen.²⁸⁵

Welche Effekte folgen aus der unipolaren Ordnung des Systems?²⁸⁶ Zunächst eröffnet die Vormachtstellung im internationalen System eine enorme Handlungsfreiheit. Während in der bipolaren Ordnung des Kalten Kriegs jede Handlung vor der Folie einer drohenden Eskalation der Spannungen mit der Sowjetunion bewertet werden musste, entfielen solche externen Handlungsbeschränkungen.²⁸⁷ Die USA genossen die luxuriöse Position, ihre Interessen weitgehend ungehindert von rivalisierenden Mächten formulieren und verfolgen zu können.²⁸⁸ Diese hervorgehobene

283 Porch, „Strategy Formulation and National Defense“ 111. Porch bezieht sich hier explizit auf das Einschätzen eigener und gegnerischer Stärken und Schwächen bei Militäreinsätzen.

284 Vgl. Brooks, Stephen G., und William C. Wohlforth. *World Out of Balance: International Relations and the Challenge of American Primacy*. Princeton/Oxford: Princeton UP, 2008. Zur Veranschaulichung des militärischen und wirtschaftlichen Vorsprungs vgl. die Graphik auf S. 30. Vgl. auch Brooks, Stephen G., und William C. Wohlforth. „American Primacy in Perspective“. *Foreign Affairs* 81.4 (July/August 2002): 20-33.

285 Vgl. für die Debatte exemplarisch Krauthammer, Charles. „The Unipolar Moment: America and the World in 1990“. *Foreign Affairs* 70.1 (Winter 1990/1991): 23-33; Layne, Christopher. „The Unipolar Illusion: Why New Great Powers Will Rise“. *International Security* 17.4 (Spring 1993): 5-51; Wohlforth, William C. „The Stability of a Unipolar World“. *International Security* 24.1 (Summer 1999): 5-41.

286 Für eine Definition der unipolaren Ordnung vgl. Ikenberry, G. John, Michael Mastanduno und William C. Wohlforth. „Introduction: Unipolarity, State Behavior, and Systemic Consequences“. *World Politics* 61.1 (January 2009): 1-27.

287 Vgl. dazu Joffe, Josef. *Die Hypermacht: Warum die USA die Welt beherrschen*. München: Hanser, 2006; Jervis, Robert. „Unipolarity: A Structural Perspective“. *World Politics* 61.1 (January 2009): 188-213.

288 Die Freiheit, Interessen verfolgen zu können, ist selbstverständlich nicht gleichbedeutend mit der Gewissheit, sie umsetzen zu können. Vgl. Jervis, „Unipolarity“ 192-93. Ian Clark weist darauf hin, dass sich Hegemonie nicht durch die eigene Vormachtstellung, sondern den Folgewillen anderer auszeichnet, was zwangsläufig rückwirkt auf die Fähigkeit zur Interessendurchset-

Position kreiert tendenziell große Verlockungen, die Handlungsfreiheit zu nutzen. Schließlich kann die internationale Umwelt ohne Sorge vor akuten (militärischen) Gegenmaßnahmen nach eigenen Bedürfnissen gestaltet werden. Die neorealistische Theoriebildung konstatiert, dass Staaten entweder nach Positionserhalt oder Positionsverbesserung im System streben.²⁸⁹ In einer unipolaren Ordnung kann die dominante Macht im System ihre Position nicht mehr substantiell verbessern. Doch sie kann versuchen, ihren relativen Vorsprung zu halten, zu konsolidieren oder auszubauen. Für die dominante Macht gibt es daher starke Anreize, regelnd auf die internationale Umwelt einzuwirken, um einerseits die vorteilhafte Situation zu erhalten und andererseits das Umfeld nach eigenen Bedürfnissen zu gestalten.²⁹⁰

Gleichzeitig entsteht für den dominanten Staat der Anreiz oder mitunter gar der Zwang, in vielen Regionen und Bereichen stabilisierend und (konflikt)regulierend einzugreifen. Der Unipol besitzt globale Interessen. Der Erhalt bestehender Alliansysteme, die Stabilisierung fragiler Regionen oder das bloße Vermögen, in Konfliktlagen eingreifen zu können, bieten dem dominanten Staat starke Anreize, „Weltordnungspolitik“ im Sinne einer Regulierungs- und Kriseninterventionspolitik zu betreiben.²⁹¹ Diese Situation kann Staaten sogar zum Handeln verleiten, nur um sich selbst und andere ihrer Führungsposition zu versichern. Schließlich besitzt Macht neben ihrer materiellen auch eine immaterielle Dimension. Selbst eine interessengeleitete Passivität kann dem dominanten Staat schnell als Führungsschwäche und Handlungsunfähigkeit ausgelegt werden. Dass globale Interessen leicht zu einer Überdehnung („overstretch“) der eigenen Macht führen können, wurde bereits zu Zeiten der Bipolarität erörtert.²⁹² In einer unipolaren Ordnung, wo globale Interessen mit der systemisch gegebenen Handlungsfreiheit und unbestreitbaren Handlungszwängen zusammentreffen, verschärft sich das Problem. Schließlich sind auch die Ressourcen des dominanten Staats begrenzt, und zwar im absoluten Sinn und in der relativen

zung. Vgl. Clark, Ian. „Bringing Hegemony Back In: The United States and International Order“. *International Affairs* 85.1 (January 2009): 23-36.

289 Vgl. Waltz, *Theory of International Politics* 118.

290 Vgl. Rose, „Neoclassical Realism and Theories of Foreign Policy“ 151-52; Waltz, Kenneth. N. „Structural Realism after the Cold War“. *America Unrivaled: The Future of the Balance of Power*. Ed. G. John Ikenberry. Ithaca: Cornell UP, 2002. 29-67; 52-54. Jervis bemerkt korrekt, dass die USA als dominanter Staat nach dem Kalten Krieg nicht nur am Erhalt des Status quo interessiert waren, sondern auch an der Umgestaltung der internationalen Ordnung nach eigenen Bedürfnissen. In beiden Fällen geht es jedoch darum, dass der mächtigste Staat im System versucht, die internationale Ordnung so zu gestalten, wie es für ihn am vorteilhaftesten scheint. Vgl. Jervis, „Unipolarity“, explizit 204.

291 Vgl. Huntington, Samuel P. „The Lonely Superpower“. *Foreign Affairs* 78.2 (March/April 1999): 35-49; Walt, Stephen. *Taming American Power: The Global Response to U.S. Primacy*. New York/London: Norton & Company, 2005; Jervis, Robert. „The Remaking of a Unipolar World“. *Washington Quarterly* 29.3 (Summer 2006): 7-19.

292 Vgl. Kennedy, Paul M. *The Rise and Fall of the Great Powers: Economic Change and Military Conflict from 1500 to 2000*. New York: Random House, 1987.

innerstaatlichen Verfügbarkeit.²⁹³ Überbordende Ambitionen ermatten ebenso schnell wie die Gegenmachtbildung anderer Staaten, die der dominante Staat zwangsläufig provoziert und durch den Hang zur Ordnungspolitik womöglich verstärkt.²⁹⁴

Zweitens: Während zur Zeit der bipolaren Blockkonfrontation die Rivalität zwischen klar definierten, militärisch starken staatlichen Gegnern das internationale System charakterisierte, erwies sich die Zeit nach dem Kalten Krieg als eine Ära des Wandels. Zwar wurde der Aufstieg neuer Mächte antizipiert, doch zunächst war das internationale System weniger von Großmächterivalitäten als von Unberechenbarkeit und innerstaatlichen Konflikten geprägt. Nicht Bedrohungen, sondern Risiken waren zu bewältigen. Kessler und Daase weisen darauf hin, dass die handelnden Akteure in dieser Situation nicht mehr nur mit dem Faktor der Unsicherheit (Sicherheitsdilemma), sondern mit fundamentaler Ungewissheit zurechtkommen mussten.²⁹⁵ Außerdem entwickelten sich schwache, zerfallende oder zerfallene Staaten zu Problemzentren. Dazu kamen die zunehmende Ermächtigung nichtstaatlicher Akteure und die Schwächung nationalstaatlicher Strukturen. Die Zahl von innerstaatlichen, oftmals ethnisch motivierten Gewaltausbrüchen, die humanitäre Krisen, Flüchtlingsströme und regionale Instabilität produzierten, stieg markant. Beobachter konstatierten dementsprechend eine Veränderung des dominanten Kriegsbilds vom zwischenstaatlichen, symmetrischen Krieg zweier Militärapparate hin zu innerstaatlichen oder extrastaatlichen Konflikten zwischen nichtstaatlichen Akteuren bzw. asymmetrischen Konflikten zwischen Akteuren unterschiedlicher Couleur. Martin van Creveld sprach von der „Transformation des Kriegs“, dessen trinäre Form (als ein Unterfangen zwischen Regierungen, Bevölkerungen und Militärapparaten) in der Auflösung begriffen sei.²⁹⁶ Herfried Münkler und Mary Kaldor prägten den Begriff der „neuen Kriege“, die von nichtstaatlichen Akteuren getrieben und sich durch komplexe Kriegsökonomien perpetuieren würden.²⁹⁷ Unabhängig davon, ob die „neuen Kriege“ in ihrer Substanz tatsächlich neu waren, erwiesen sich die zumeist innerstaatlichen Konflikte als die faktisch zentralen Problemlagen im internationalen System.²⁹⁸

293 Vgl. dazu die kurze Differenzierung zwischen tatsächlicher Macht („actual power“) und potentieller Macht („latent power“) unter Bezug auf Überlegungen von John Mearsheimer, Klaus Knorr und Paul Kennedy in Brooks und Wohlforth, *World Out of Balance* 210-11.

294 Vgl. Layne, „The Unipolar Illusion“; Layne, Christopher. „The Unipolar Illusion Revisited: The Coming End of the United States' Unipolar Moment“. *International Security* 31.2 (Fall 2006): 7-41; Layne, Christopher. „This Time It's Real: The End of Unipolarity and the *Pax Americana*“. *International Studies Quarterly* 56.1 (March 2012): 203-13; Walt, *Taming American Power*.

295 Vgl. Kessler, Oliver, und Christopher Daase. „From Insecurity to Uncertainty: Risk and the Paradox of Security Politics“. *Alternatives: Global, Local, Political* 33.2 (April 2008): 211-32.

296 Vgl. van Creveld, Martin. *The Transformation of War*. New York: Free P, 1991.

297 Vgl. Kaldor, Mary. *New and Old Wars: Organized Violence in a Global Era*. Stanford: Stanford UP, 2007; Münkler, Herfried. *Die neuen Kriege*. Reinbek: Rowohlt, 2002.

298 Vgl. Harbom, Lotta, und Peter Wallensteen. „Armed Conflict, 1989-2006“. *Journal of Peace Research* 44.5 (September 2007): 623-34; Themnér, Lotta, und Peter Wallensteen. „Armed Conflict, 1946-2010“. *Journal of Peace Research* 48.4 (July 2011): 525-36; Chojnacki, Sven.

Während einerseits eine partielle „Entstaatlichung“ bewaffneter Konflikte zu beobachten war, kennzeichneten gleichzeitig staatliche Versuche zur Resymmetrierung des Machtgefüges das internationale System. Besonders die nukleare Proliferation, die unter den Bedingungen des „zweiten nuklearen Zeitalters“ selbst für schwache Staaten in greifbare Nähe gerückt war, manifestierte sich als Problem. Die Entwicklung bzw. der Erwerb nuklearer Fähigkeiten ermöglicht Staaten eine sprunghafte Verbesserung ihrer Position im internationalen System und bietet, unabhängig von ihrer konventionellen militärischen Stärke, Abschreckungspotential. Für den dominanten Staat folgt daraus ein starker Anreiz, Symmetrierungsversuche zu unterbinden und sich gegen solche Bedrohungen abzusichern.²⁹⁹ Aus dem internationalen System ergeben sich damit für den dominanten Staat – trotz und wegen seiner machtpolitischen Überlegenheit und dem Fehlen eines starken Gegners – eine Vielzahl verschiedenartiger Anreize und Zwänge, so dass die Unipolarität für ihn eine äußerst fordernde Konfiguration des internationalen Systems darstellt.

Die systemischen Veränderungen nach dem Kalten Krieg und das Auftreten neuer sicherheitspolitischer Herausforderungen, die den realen Referenzrahmen für die zivil-militärische Interaktion bilden, erfordern eine Neudefinition der großen Strategie sowie eine Neudefinition der Rolle und Nützlichkeit militärischer Macht.³⁰⁰ Es steht zu vermuten, dass das etablierte strategische Denken und die zugehörigen Strukturen und Fähigkeiten sich nicht länger als zielführend erweisen und in einem innerstaatlichen Interaktionsprozess um neue Antworten gerungen wird. Welchen Kurs die Verantwortlichen einschlagen und welches zivil-militärische Konfliktpotential daraus resultiert, lässt sich nicht aus der Betrachtung des internationalen Systems ableiten. Zwar gibt das internationale System Anreize und Zwänge vor, doch die Übersetzung in konkrete Politiken findet auf der staatlichen Ebene im gewachsenen Rahmen durch die handelnden Akteure statt. Die von den politischen und militärischen Verantwortungsträgern entwickelten Ideen decken sich nicht notwendigerweise. Enttäuschte Erwartungen, die sich in Versuchen zur Veränderung des Denkens und Handelns des Gegenübers manifestieren, werden wahrscheinlich.

Dabei ist selbstredend nicht davon auszugehen, dass die resultierenden zivil-militärischen Dispute strikt zwischen „der Politik“ und „dem Militär“ auftreten. Da nach Auffassung dieser Studie weder politische noch militärische Akteure in ihren Ansichten zum Einsatz militärischer Gewalt homogen sind, ist anzunehmen, dass sich manche politische und militärische Akteure in ihren Positionen sehr nahe sind, andere nicht. Für die zivil-militärische Interaktion im Entscheidungsprozess ist zent-

Wandel der Gewaltformen im Internationalen System 1946-2006. Osnabrück: Deutsche Stiftung Friedensforschung, 2008; Mello, Patrick A. „In Search of New Wars: The Debate About a Transformation of War“. *European Journal of International Relations* 16.2 (2010): 297-309; Chojnacki, Sven. „Anything New or More of the Same? Wars and Military Interventions in the International System, 1946-2003“. *Global Society* 20.1 (January 2006): 25-46.

299 Vgl. Münkler, Herfried. *Imperien: Die Logik der Weltherrschaft – vom Alten Rom bis zu den Vereinigten Staaten*. 2. Auflage. Berlin: Rowohlt Taschenbuch Verlag, 2008 [2005]. 185-88.

300 Strategieoptionen zeigt Art, Robert J. *A Grand Strategy for America*. Ithaca, Cornell UP, 2003.

ral, welche Positionen die relevanten Akteure mit Führungsverantwortung vertreten. Innermilitärische Differenz kommt hier zum Tragen. Beispielsweise können sich die politischen Vorstellungen mit denen einer bestimmten Teilstreitkraft besser decken als mit denen der anderen. Umgekehrt kann die militärische Umsetzung einer politischen Strategie eine Teilstreitkraft vor gravierende Probleme stellen, während eine andere keine Schwierigkeiten besitzt. Widersprüche und enttäuschte Erwartungen, die durch strategischen Wandel ausgelöst werden, dürften also in der Regel nicht universell zwischen „der Politik“ und „dem Militär“ auftreten, sondern zwischen den politischen und militärischen Akteuren, die besonders davon betroffen sind. Diese Differenz dürfte es der politischen Führung erlauben, militärische Akteure jenseits der Führungsränge oder eine Teilstreitkraft zu Lasten der anderen zu fördern, um die militärischen Vorstellungen den politischen anzunähern.

Während die Suche nach einem neuen zivil-militärischen Konsens im strategischen Denken und die damit einhergehenden Anpassungsprozesse nicht außergewöhnlich sind, dürften bestimmte Faktoren den strategischen Wandel besonders schmerzhaft machen. Drei sind hier von Bedeutung. Erstens geht die vorliegende Arbeit davon aus, dass der innerstaatliche Prozess umso fragmentierter verlaufen dürfte, je unbestimmter die Anreize und Zwänge des internationalen Systems sind. Die unipolare Ordnung ist dafür prädestiniert. Schließlich besitzt der Unipol weitreichende Handlungsmöglichkeiten, während eine unüberschaubare Zahl von Anreizen und Zwängen auf ihn einwirkt. Deren Interpretation, Wertung und Priorisierung verspricht im staatlichen Prozess Dissens. In der Situation sind schnelle Kurswechsel denkbar. Wenn es etliche konkurrierende Interpretationen des nationalen Interesses und verschiedenste Vorstellungen zum richtigen Einsatz militärischer Gewalt gibt, gewinnt deren Durchsetzungsfähigkeit an Bedeutung. Regierungswechsel oder Personalwechsel eröffnen unter diesen Bedingungen Raum für rapide Umschwünge. Für eine militärische Organisation ist dies fordernd und frustrierend, da es die organisatorische Unsicherheit maximiert. Zur Verarbeitung, Institutionalisierung und Umsetzung von Veränderungen brauchen Streitkräfte Zeit und ein Maß an Stabilität und Erwartungssicherheit. Beides ist unter diesen Umständen nicht gesichert.

Zweites ist zu erwarten, dass ein neuer strategischer Konsens umso schwerer gefunden werden kann, je gravierender der zu bewältigende strategische Wandel ist, d.h. je weiter die politischen und militärischen Ideen auseinanderklaffen und je weiter neue Anforderungen vom Althergebrachten entfernt sind. Nach dem Ende der Bipolarität existierte kein starker staatlicher Gegner. Stattdessen gewannen konzeptionell andersartige Probleme an Bedeutung, was grundsätzliche Veränderungszwänge barg. Wenn Streitkräften Missionen übertragen werden, die außerhalb des Referenzrahmens des etablierten strategischen Denkens liegen und womöglich das organisatorische Selbstverständnis in Frage stellen, dürfte es besonders schwierig sein, einen neuen gemeinsamen Nenner zu finden. Wenn Streitkräfte nicht mehr nur militärische Bedrohungen, sondern auch komplexe oder „unmilitärische“ Aufgaben bewältigen müssen, ist tiefgreifender Dissens erwartbar. Soldaten müssen in untraditionellen

Missionen potentiell viele Rollen ausfüllen. Sie müssen, wie Gerhard Kümmel festhält, Schützer, Helfer, Retter, Diplomaten, Schiedsrichter, Polizisten und Kämpfer sein.³⁰¹ Ob sie sich an diese neuen Rollen und Missionen überhaupt anpassen können, bezweifeln einige.³⁰² In jedem Fall dürften Veränderungen dieser Art mehr Probleme bereiten, als wenn ein staatlicher Gegner von einem anderen abgelöst würde.

Drittens lädt die unipolare Ordnung zu militärischem Aktivismus ein. Da Staaten abhängig von ihren Fähigkeiten einen Anreiz besitzen, ihre Umwelt nach eigenen Interessen zu gestalten, dürfte der Unipol regelmäßig verleitet sein, militärisch ordnend bzw. konfliktregulierend einzugreifen – zumal keine akuten Gegenreaktionen zu befürchten sind. Während theoretische Debatten über den Einsatz militärischer Gewalt und die nötigen Weichenstellungen Konfliktpotential beinhalten, weil alle Akteure „richtige“ Entscheidungen umgesetzt sehen wollen, dürfte der Anreiz im Einsatzfall noch steigen, „richtige“ Vorgehensweisen zu verteidigen. Schließlich liegt der tatsächliche Einsatz qualitativ auf einer anderen Ebene als Grundsatzdebatten. Dort werden die theoretisch formulierten Ideen einem Praxistest unterzogen. Natürlich wirkt es auf die zivil-militärische Interaktion rück, wenn sich ein Vorgehen als nicht zielführend erweist oder gar zum Scheitern führt. Je mehr Interventionen unternommen werden, umso öfter gibt es „heiße“ Feedbackschleifen, umso öfter sind praktische Probleme und divergierende Bewertungen zu erwarten. Gegenseitige Schuldzuweisungen bei praktischen Fehlschlägen sind das korrosivste Element in den zivil-militärischen Beziehungen, da sie das zwingend nötige Vertrauen zerstören. Aus diesen Überlegungen folgt die dritte und letzte Teilhypothese:

TH3.1: Veränderungen im internationalen System und deren Niederschlag in der Wahrnehmung der handelnden Akteure führen dazu, dass ein bestehender strategischer Konsens aufbricht und strategischer Wandel einsetzt.

TH3.2: Die unipolare Ordnung des Systems dürfte es dem dominanten Staat erschweren, einen neuen strategischen Konsens zu finden.

2.2.6 Hypothesennennung und Fazit

Das vorangegangene Kapitel stellte fest, dass die etablierten Theorien der zivil-militärischen Beziehungen defizitär sind. Das Forschungsfeld ist voreingenommen mit normativen Bewertungen und entwickelte sich vergleichsweise abgekapselt von anderen Forschungsbereichen und Theorietraditionen, so dass Querverbindungen und

301 Nach Kümmel, „Die Hybridisierung der Streitkräfte“ 127. Vgl. dazu auch von Bredow, Wilfried, „Kämpfer und Sozialarbeiter – Soldatische Selbstbilder im Spannungsfeld herkömmlicher und neuer Einsatzmissionen“. *Handbuch Militär und Sozialwissenschaft*. Ed. Sven Bernhard Gareis und Paul Klein. 2., aktualisierte und erweiterte Auflage. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, 2006. 314-21.

302 Vgl. Kümmel, „Die Hybridisierung der Streitkräfte“ 129-32.

deren Forschungserkenntnisse keinen Niederschlag fanden. Diese Studie monierte vor allem zwei Punkte. Erstens: Dass der „natürliche“ Zugang zum Untersuchungsgegenstand auch heute zumeist die Frage nach der Qualität der zivilen Kontrolle ist, obwohl das Problem in den USA nicht zögerlich folgende Generäle sind, sondern die Suche nach erfolgreicher Sicherheitspolitik. Zweitens: Dass die Forschung die zivil-militärische Interaktion in der Regel isoliert statt im sicherheitspolitischen Zusammenhang betrachtet. Dabei rückt der Blick auf das sicherheitspolitische Ganze etliche Punkte ins rechte Licht.

Die vorliegende Arbeit bietet einen Perspektivenwechsel. Sie vermutet, dass die beobachtbaren zivil-militärischen Konflikte Begleiterscheinungen von politischer und organisatorischer Innovation in einem sich verändernden sicherheitspolitischen Umfeld sind. Sie definierte die abhängige Variable „zivil-militärischer Konflikt“ und leitete mit Hilfe des neoklassischen Realismus, der sicherheitspolitischen Studien und eigener theoretischer Überlegungen drei Teilhypothesen ab. Die drei Teilhypothesen, die auf den vorangegangenen Seiten erarbeitet und formuliert wurden, bieten mögliche Antworten darauf, was zivil-militärischer Konflikt ist, was ihn auslöst und unter welchen Umständen er wahrscheinlich wird. Sie können nun verdichtet werden. Aus den präsentierten Überlegungen ergibt sich die Hypothese, dass es in den USA nach dem Kalten Krieg aufgrund des strategischen Wandels so viele heftige zivil-militärische Konflikte im sicherheitspolitischen Entscheidungsprozess gab:

H: In den USA gab es nach dem Kalten Krieg bei allen größeren Interventionen heftige zivil-militärische Konflikte, weil 1) mit dem Übergang in die unipolare Ordnung des internationalen Systems ein strategischer Wandel einsetzte, 2) die Positionen der politischen und der militärischen Führung zum richtigen Einsatz militärischer Gewalt weit auseinanderklafften und sie 3) regelmäßig ihre wechselseitigen funktionalen Erwartungen nicht erfüllten.

Die aus der Theorie abgeleitete Hypothese gilt es nun empirisch zu überprüfen. Dazu muss die Entwicklung der zivil-militärischen Beziehungen und des strategischen Denkens im historischen Verlauf für den Zweck dieser Studie nachgezeichnet werden, um den strategischen Konsens zu identifizieren, der bei der Überwindung des Kalten Kriegs existierte. Er bildet den Ausgangspunkt der Analyse und erlaubt außerdem, die hier analysierten Konflikte in den historischen Kontext einzuordnen. Im Anschluss wird untersucht, ob tatsächlich ein vormalig bestehender Konsens aufbrach und wie sich die Suche nach einem neuen zielführenden und für beide Seiten akzeptablen strategischen Kurs gestaltete. Dazu müssen die Entwicklung des politischen und des militärischen Denkens zum Einsatz militärischer Gewalt sowie das Handeln und dessen Erfolg in der Praxis in den Blick genommen werden.

In gefestigten Demokratien ist das Prinzip der zivilen Suprematie fest verankert und wird in der Praxis reproduziert. Die Herausforderung, erfolgreiche Sicherheitspolitik zu betreiben, die internationale und innerstaatliche Anreize und Zwänge in

Einklang bringt, bleibt. Die Politik trifft vor dem Hintergrund des internationalen Systems Entscheidungen und delegiert Aufgaben an das Militär, das gemäß gewachsenen Strukturen in den Entscheidungsprozess eingebunden und für deren erfolgreiche Erfüllung verantwortlich ist. Der Prozess der Entwicklung und Implementierung aussichtsreicher und gleichzeitig innerstaatlich akzeptabler Entscheidungen ist das Spielfeld, auf dem die zivil-militärischen Beziehungen im engeren Sinne angesiedelt sind. Politische und militärische Akteure sind weder für alle Herausforderungen gleichermaßen gerüstet noch nehmen sie die internationale Umwelt stets identisch wahr. Die Formulierung und Umsetzung sicherheitspolitischer Entscheidungen, die internationalen, innerstaatlichen und organisatorischen Erfordernissen gerecht werden, sowie notwendige Anpassungen auf politischer und auf militärischer Seite sind kein Automatismus, sondern die größte Schwierigkeit staatlicher Sicherheitspolitik – und nach der aus der Theorie gewonnenen Hypothese die zentrale Konfliktlinie für die zivil-militärischen Beziehungen gefestigter Demokratien.

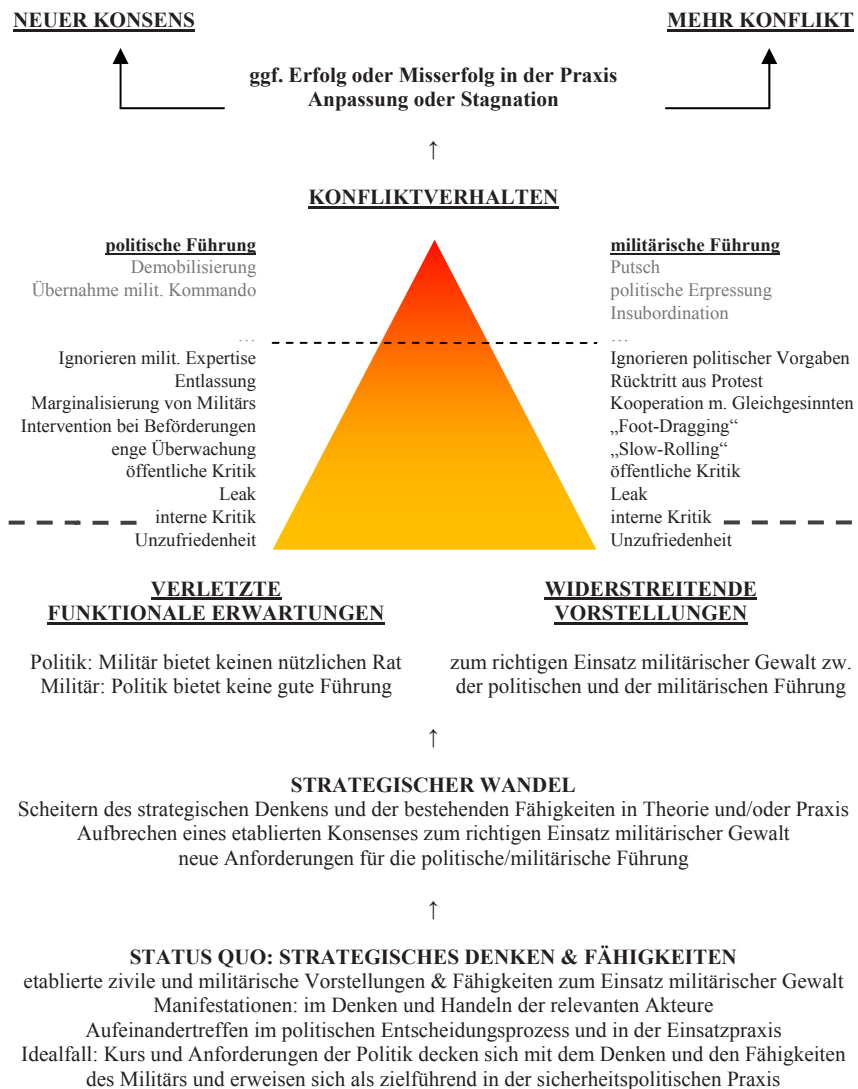


Abb. 11: Strategischer Wandel und zivil-militärischer Konflikt im Entscheidungsprozess
Quelle: eigene Darstellung unter Rückgriff auf die vorhergehenden
theoretischen Erläuterungen

Strategischer Wandel und zivil-militärischer Konflikt
Politiker, Generäle und die US-Interventionspolitik von
1989 bis 2013

Groitzl, G.

2015, X, 733 S. 16 Abb., 7 Abb. in Farbe., Softcover

ISBN: 978-3-658-07482-1