
Wilfried von Bredow

Demokratie und Streitkräfte in der Bundesrepublik Deutschland



Prof. Dr. Dr. h. c. Wilfried von Bredow, geb. 1944 in Heinrichsdorf/Kr. Neustettin, Studium der Politikwissenschaft, Soziologie und Literaturwissenschaft in Bonn und Köln, war u.a. Vizepräsident der Philipps-Universität in Marburg und lehrt dort Politikwissenschaft.

Streitkräfte haben immer und überall ein schwieriges Verhältnis zur Demokratie. Zugespitzt gesagt, liegt das schon allein an den unterschiedlichen Strukturen und Kommunikationsformen. Die Streitkräfte sind streng hierarchisch organisiert, die Willensbildung erfolgt nachdrücklich von oben nach unten. Demokratien, das zeichnet sie bei aller Unterschiedlichkeit im Einzelnen als gemeinsames Merkmal aus, basieren auf der Gleichheit der Bürgerinnen und Bürger; entsprechend erfolgt die Entscheidungsfindung über die Bildung von Konsens-Mehrheiten von unten nach oben.

Freilich ist das eine etwas holzschnittartige Beschreibung der unterschiedlichen Strukturen von militärischen Organisationen und einer demokratischen Gesellschaft. Sowohl hier wie dort gibt es Möglichkeiten der gegenseitigen Annäherung. Aber das ist eben ein schwieriges Unterfangen. Historische Beispiele für das Misslingen dieses Vorgangs finden sich leichter als solche, die erfolgreich verlaufen sind. Von Militärdiktaturen hat man öfter gehört, den Begriff Militärdemokratie gibt es gar nicht.

Deutschland mit seiner nicht ausschließlich, aber doch in sehr starkem Maße von der in Preußen während des späten 17. und 18. Jahrhunderts entwickelten militärischen Kultur, welche die deutschen Streitkräfte bis 1945 bestimmt hat, Deutschland hat sich besonders schwer damit getan, seine Streitkräfte demokratiekompatibel zu machen. Sowohl im Kaiserreich als auch in der Weimarer Republik war das vorherrschende militärische Selbstverständnis demokratieforn, ja antidemokratisch. Das nationalsozialistische Deutschland militarisierte die Gesellschaft, was zwar die soziale Distanz zwischen der Wehrmacht und der Gesellschaft geringer werden ließ - aber das geschah unter dezidiert anti-demokratischem Vorzeichen.

Nach 1945 hat es einen tiefen Bruch in der politischen und auch in der militärischen Kultur Deutschlands gegeben. So lassen sich die Geschichte der Bundeswehr und die Entwicklung

des zivil-militärischen Verhältnisses in der Bundesrepublik Deutschland angemessen nur verfolgen, wenn man beides als Konsequenz einer gründlichen Abwertung von Krieg, Militär und organisierter Gewalt als Mittel der Außenpolitik sowie als den halb von außen aufgezwungenen, halb selbstbewusst aus eigener Motivation unternommenen Versuch versteht, das Verhältnis der Streitkräfte zur Gesellschaft unter dem Primat der Demokratie fundamental neu zu gestalten.

Bruch in der militärischen Kultur und Mentalitätswandel 1945

Die totale Niederlage Deutschlands 1945 und die bis heute anhaltende Konfrontation mit den Schrecken des Krieges, für die Deutsche verantwortlich waren, haben, anders als die seinerzeit nicht hingenommene Niederlage 1918, einen Mentalitätswandel in Deutschland bewirkt. Die deutsche Politik stand seit der Reichsgründung 1871, der durch drei erfolgreich beendete Kriege (gegen Dänemark 1864, Österreich 1866 und Frankreich 1870/71) der Weg geebnet worden war, bis 1945 im Schatten einer Überbetonung der Bedeutung des Militärischen für die innere und die äußere Politik.

Zwar gab es ähnliche Phänomene in anderen Gesellschaften der vergangenen zweihundert Jahre zu beobachten, insbesondere immer dort, wo die Streitkräfte im Prozess der Staatsbildung eine herausragende Rolle spielten. Und dass die politische Kultur in Deutschland andererseits immer auch eine, wenn auch schwach entwickelte militär-skeptische Seite aufwies, soll ebenfalls nicht in Abrede gestellt werden. Jedoch wird man schwerlich auf begründeten Widerspruch stoßen, wenn man feststellt, dass erstens in Deutschland bis 1945 Staat und Gesellschaft durch militärisches Denken und militärische Verhaltensweisen besonders intensiv geprägt worden sind und dass zweitens beides, Denken und Verhalten, einen erheblichen Beitrag zur Demokratie-Ferne der Deutschen leistete.

Seit 1945 kann man hingegen eine Vielzahl gesellschaftlich fest verankerter Widerstände gegen Militär und Militarisation in Deutschland beobachten, „angefangen von der Nie-wieder-Krieg-Bewegung über die kontinuierlich steigenden Kriegsdienstverweigererzahlen bis hin zur Debatte um das Tucholsky-Verdikt Soldaten sind Mörder.“¹ Was hier im Blick auf das westliche Deutschland festgestellt wird, konnte sich in der sowjetischen Besatzungszone und späteren DDR nicht nach denselben Mustern entwickeln; aber es spricht viel für die These, dass dieser Mentalitätswechsel von Anfang an ein gesamtdeutsches Phänomen war. Im Folgenden konzentriere ich mich allerdings nur auf die Bundesrepublik Deutschland. Hier wurden die großen und leidenschaftlichen politischen Selbstverständigungs-Debatten in Parlament und Öffentlichkeit immer wieder um Aspekte des Verhältnisses Militär/Politik und Demokratie/Streitkräfte geführt: die Wiederbewaffnungsdebatte und die um die Atombewaffnung der Bundeswehr in den 1950er-Jahren, die Auseinandersetzung um den NATO-Doppelbeschluss in den 1980er-Jahren.

Was die Außenpolitik der Bundesrepublik anbetrifft, so gab es im Grunde keine sinnvolle Alternative zu ihrer Anlage als Friedenspolitik - rhetorisch sowieso, aber auch in ihren Prioritäten und Zielen. Auch das vom Grundgesetz vorgeschriebene vorrangigste politische Ziel, die Herstellung der nationalen Einheit, wurde immer nur unter der ausdrücklich her-

¹ Thomas Kühne, *Friedenskultur, Zeitgeschichte, Historische Friedensforschung*, in: Thomas Kühne (Hrsg.), *Von der Kriegskultur zur Friedenskultur? Zum Mentalitätswandel in Deutschland seit 1945*, Jahrbuch für Historische Friedensforschung, Bd. 9, Münster 2000, S. 18.

vorgehobenen Voraussetzung angestrebt, dass dadurch weder Frieden noch Freiheit (Letzteres als Ausdruck für die Bewahrung der Grund- und Menschenrechte in der demokratischen Ordnung) gefährdet würden. „Wenn deutsche Politiker in den 1930er-Jahren Kriegstreiber gewesen waren, so waren sie in den 1970er- und 1980er-Jahren zu wahren Friedenstreibern geworden“, heißt es leicht ironisch, aber durchaus respektvoll bei Timothy Garton Ash.²

Vom Feind zum Verbündeten

Schon während des Zweiten Weltkriegs planten die Alliierten für die Zeit danach. Die angestrebte Friedensordnung sollte so konstruiert sein, dass aggressive Friedensstörer chancenlos bleiben würden. Als potentielle Friedensstörer wurden, das kann auch nicht verwundern, die Achsenmächte betrachtet, auf dem europäischen Kontinent besonders Deutschland. Um Deutschland von einem potentiellen Friedensstörer zu einem normalen Mitglied der Staatengemeinschaft zu machen, beschlossen die Alliierten, als sich ihr Sieg deutlich abzuzeichnen begonnen hatte, Deutschland territorial zu verkleinern und das Kerngebiet in Besetzungszonen aufzuteilen, zu entmilitarisieren, seine wirtschaftlichen Ressourcen für Reparationen zu verwenden und außerdem zu versuchen, die Deutschen so nachdrücklich mit demokratischem Gedankengut vertraut zu machen, dass ein später aus den Besetzungszonen wieder zu einem eigenen Staat werdendes Deutschland eben eine Demokratie sein würde. Dieses Programm vermischte realpolitische und idealistische Komponenten und war von Anfang an umstritten, sowohl zwischen den Siegermächten als auch unter den Deutschen selbst. Jedoch waren die militärische Niederlage im Mai 1945 so komplett und das Erschrecken über das Ausmaß von Verbrechen und Schuld, die zwischen 1933 und 1945 vom nationalsozialistischen Deutschland begangen und auf die Schultern aller Deutschen abgeladen worden waren, so groß, dass trotz vieler Kritik an diesem Programm einige seiner entscheidenden Elemente höchst wirksam waren, manche sofort, manche mit Langzeitwirkung in den 1960er-Jahren.

1945 verfolgten die Siegermächte das Ziel, Deutschland zu entmilitarisieren, noch im Gleichschritt. Die Beschlüsse der Konferenzen von Jalta (4.-11. Februar 1945) und Potsdam (17. Juli - 2. August 1945) waren diesbezüglich eindeutig und ließen erkennen, dass nicht nur jedes Wiederaufleben nationalsozialistischer Politik unterbunden würde, sondern dass auch alles, „was den Interessen der Erhaltung der militärischen Tradition dient“³, völlig und endgültig aufgelöst werden sollte.

Als vier Jahre später aus den drei westlichen Besetzungszonen die Bundesrepublik Deutschland und aus der sowjetischen Besetzungszone die DDR wurde, hatte sich die Weltlage gründlich geändert. Die Anti-Hitler-Koalition war zerfallen, und ab 1947 bestimmte der Kalte Krieg das Ost-West-Verhältnis, die politische, ideologische und ökonomische Konfrontation der Westmächte unter amerikanischer Führung auf der einen und der UdSSR mit ihren Satelliten-Staaten auf der anderen Seite. In dieser Konfrontation spielten gegenseitige Bedrohungen, jedenfalls Bedrohungs-Perzeptionen, einen wichtigen Part bei der Formulierung der jeweiligen Militär- und Sicherheitspolitik. Dass die Konfrontation nicht in einen

2 Timothy Garton Ash, Im Namen Europas. Deutschland und der geteilte Kontinent, München 1993, S. 546.

3 So steht es im Potsdamer Abkommen vom 2.8.1945, hier zit. aus: Klaus von Schubert (Hrsg.), Sicherheitspolitik der Bundesrepublik Deutschland. Dokumentation 1945-1977, Teil I, Köln 1978, S. 60.

heißen Krieg eskalierte, ja dass dies sehr zielbewusst in den Führungszentralen in Moskau und Washington vermieden wurde, geschah weniger aus humanitären Gründen, sondern weil der Schatten der Atombombe hier als paradoxes Zähmungsmittel wirkte.

Zwischen den bald als Lager oder Blöcke bezeichneten Protagonisten des Ost-West-Konflikts herrschte ein politisches Klima, das von mühselig gezähmter Aggressivität, Bedrohungsängsten und einem mit allen Mitteln, außer dem Mittel des direkten Krieges, durchgeführten Wettkampf der Systeme geprägt war. Dies zeigte sich besonders drastisch an der Grenzlinie zwischen ihnen, dem Eisernen Vorhang, der Europa und Deutschland und, das war eine nochmalige Zuspitzung, die Westsektoren Berlins von seinem Ostsektor trennte. Die beiden deutschen Staaten wurden so automatisch zu Frontstaaten in direkter Gegenstellung zueinander, und schon sehr bald war klar, dass sie jeweils auch einen Beitrag zur militärischen Stärke des eigenen Lagers leisten sollten.

Für die Westmächte, weniger die USA, vor allem Frankreich, war die Vorstellung, dass es so kurze Zeit nach dem Zweiten Weltkrieg wieder deutsche Soldaten geben würde, zwiespältig. Für die Deutschen, wie bereits erwähnt, auch. Den einen wie den anderen, vielleicht mit Ausnahme von ein paar ausschließlich auf soldatische Effizienz fixierten Militärs, war die Problematik der Lage sehr wohl bewusst. Sie verlangte besondere Vorsichts- und Kontrollmaßnahmen, damit all das Negative, was damals im Rückblick auf die deutsche Geschichte als preußisch-deutscher Militarismus empfunden wurde, nicht ermutigt würde, zugleich aber die neu aufzustellenden deutschen Streitkräfte doch auch einen wirksamen Beitrag zur Verteidigung Westeuropas zu leisten imstande sein würden.

Das Ob und das Wie eines deutschen Wehrbeitrags

Die Zustimmung zur Wiederbewaffnung der Bundesrepublik Deutschland hielt sich hier wie bei den europäischen Nachbarstaaten in sehr engen Grenzen. Das entscheidende Datum zur Beförderung der vorher nur in kleineren Zirkeln angedachten Pläne, die westliche Fähigkeit zur Verteidigung gegen einen befürchteten Angriff aus dem Osten zu vergrößern, war der 25. Juni 1950. An diesem Tag überschritten nordkoreanische Truppen die Grenze nach Südkorea. Der Korea-Krieg schien, nur wenige Monate nach dem Sieg der Kommunisten im chinesischen Bürgerkrieg, eine militante weltpolitische Initiative des kommunistischen Lagers einzuleiten. Als eine Antwort darauf forcierten die USA das Tempo der westdeutschen Wiederbewaffnung.

Die Schatten der Vergangenheit ließen sich allerdings nicht einfach ignorieren. Folglich ging es bei der Aufstellung westdeutscher Truppen niemals nur um das Ob, sondern immer auch zugleich um das Wie. Um gar nicht erst die Möglichkeit aufkommen zu lassen, deutsche Streitkräfte würden entweder revisionistische Ziele verfolgen oder gesamtstaatliche Loyalitäten über die Bündnis-Loyalität zu den westlichen Nachbarn und den USA stellen, wurden sie auf ganz besonders nachdrückliche Weise in westliche Bündnis-Strukturen integriert. Das sollte erst über das von Frankreich lancierte Projekt einer Europäischen Verteidigungs-Gemeinschaft (EVG) passieren. Als sich das nicht verwirklichen ließ, wurde die Bundesrepublik Mitglied der NATO und der Westeuropäischen Union (WEU). In beiden Fällen umfasste die Mitgliedschaft in diesen Militärbündnissen auch institutionelle und vertraglich festgeschriebene Aspekte der Kontrolle des deutschen Wehrbeitrages durch die Verbündeten. Sie wurden von deutscher Seite aus akzeptiert; im Laufe der Jahre verloren sie dann immer mehr an Bedeutung.

Demokratische Kontrolle

Aber es ging von Anfang an auch um gesellschaftsinterne Kontrollen der Streitkräfte. Die Bundeswehr, darüber waren sich alle ernst zu nehmenden politischen und gesellschaftlichen Gruppen in der Bundesrepublik einig, sollte eine demokratiekonforme Streitmacht werden. Denn eine Wiederholung der Konstellation während der Weimarer Republik, als die Reichswehr nur mühevoll und ohne innere Überzeugung im Offizierkorps mit der demokratisch gewählten Regierung zusammenarbeitete und teils in Nostalgie an den Zeiten des Hohenzollern-Regimes hing, teils eine Militarisierung der zivilen Gesellschaft nach proto-faschistischen Mustern anstrebte, sollte es auf keinen Fall geben.

Soldaten mag es zunächst ein wenig verdrießlich stimmen, dass hier immer wieder und mit so viel Nachdruck von der Notwendigkeit die Rede ist, die Streitkräfte zu kontrollieren. Jedoch ergibt sich diese Notwendigkeit bei näherem Nachdenken mehr oder weniger von selbst: Die Macht, die aus den Gewehrläufen kommt, muss von staatlichen und gesellschaftlichen Institutionen gelenkt werden, anderenfalls laufen sie Gefahr, ins Visier dieser Macht zu geraten. Kontrolle ist hier also ein soziopolitischer Begriff, der sich nicht auf Menschen, sondern auf institutionelle Machtzusammenballungen richtet.

In der Militärsoziologie ist der Begriff der civilian control gebräuchlich, um die Gesamtheit an Normen, Verfahren und Einstellungen zu bezeichnen, die garantieren sollen, dass die Streitkräfte ein Instrument in der Hand der politischen Führung des Staates bleiben, dass militärische Denkschemata, z.B. das Befehl/Gehorsam-Schema, nicht zum Grundmuster politischen Denkens werden und dass die Soldaten ihre oberste Loyalität für die Verfassung reservieren und über ihren soldatischen Professionalismus hinaus in erster Linie Staatsbürger sind.

Wenn civilian control nicht funktioniert, besteht die Gefahr von Militärputschen und Militärdiktaturen, und die Integration ganzer Gesellschaften in ein über militärische Denkkategorien definiertes nationales Interesse kann man mit Fug und Recht Militarismus nennen.⁴

Das Konzept der civilian control ist sinnvoll und ertragreich, wenn man das Verhältnis von Gesellschaften zu ihren Streitkräften auf einer relativ allgemeinen Ebene untersucht. Allerdings gelangt man dabei nicht zu einer Differenzierung von Gesellschaften nach dem Grad der Verwirklichung demokratischer Normen und Wertvorstellungen. Alle totalitären Gesellschaften zeichnen sich geradezu dadurch aus, dass sie den Instrument-Charakter der Streitkräfte nachdrücklich betonen und durch Maßnahmen festigen, die von der ideologischen Infiltration des militärischen Loyalitäts-Codes bis hin zu Säuberungen des Offizierkorps reichen. Keine Frage also, dass in solchen Gesellschaften zivile Einrichtungen und Agenturen, z.B. die regierende Partei, die Vorgaben für die innere und äußere Gestalt sowie für die Missionen der Streitkräfte formulieren.

Mit dem Begriff der civilian control kann also nur das formale Verhältnis zwischen einer Gesellschaft, ihrem politischen System und ihren Streitkräften erfasst werden. Das ist zwar aufschlussreich, sagt aber noch nichts über die spezifische Problematik dieses Verhältnisses in demokratischen Gesellschaften aus. Dazu braucht es ein auch bestimmte Inhalte transportierendes Konzept, und es liegt nahe, dafür den Begriff der demokratischen Kontrolle einzuführen. Dieses Konzept umfasst alle formalen Normen und Regeln, Gesetze und Vorschriften, welche bewirken sollen, dass die Streitkräfte in der demokratischen Gesellschaft so

4 Wilfried von Bredow, *Moderner Militarismus. Analyse und Kritik*, Stuttgart 1983.

wenig wie möglich ein organisatorischer Fremdkörper bleiben und dass sie in die Strukturen des demokratischen politischen Systems so weit wie möglich integriert werden. Darüber hinaus sollen die Soldaten, insbesondere im Offizierkorps, die demokratische Staatsverfassung und die Grundwerte der demokratischen politischen Kultur nicht nur äußerlich anerkennen, sondern sie sollen auch demokratisch gesonnen sein. Auf diese Weise wird gesichert, dass „die Macht, die aus den Gewehrläufen kommt“, sich nicht gegen die Demokratie wendet.

Ein solches normativ programmiertes Konzept, das dennoch eine große Bandbreite zulässt, wie ja auch die demokratischen Traditionen in unterschiedlichen demokratischen Ländern recht verschieden sein können, ist leichter aufgestellt als verwirklicht. Es war in den 1950er-Jahren in der Bundesrepublik Deutschland unabdingbar, dass die neuen Streitkräfte nicht nur zu keiner Belastung für die gerade erst sich etablierende Demokratie werden durften, sondern dass sie darüber hinaus zu einem exemplarischen Modell für den Erfolg einer demokratischen Kontrolle in diesem umfassenden Sinne werden sollten.

Die vor allem mit dem Namen des Grafen Baudissin verbundenen Anstrengungen, solche Demokratie-Kompatibilität in die organisatorischen Strukturen des politischen Systems und der Bundeswehr selbst einzubauen, werden herkömmlich unter dem Namen Innere Führung zusammengefasst. Sie verknüpften militärreformerische Ansätze aus der frühbürgerlichen Zeit in Preußen (Scharnhorst-Gneisenau-Clausewitz) mit dem demokratischen Selbstverständnis des amerikanischen citizen soldier. In den Anfangsjahren und, weniger krass, in späteren Jahren hat es immer wieder einmal sowohl militär-interne als auch öffentliche Auseinandersetzungen über den Sinn und die Effizienz der Inneren Führung und des Rollenmodells vom Staatsbürger in Uniform gegeben. Insgesamt wird man zu dem Urteil kommen können, dass sich die politische Kontrolle der Streitkräfte (dafür gibt es spezielle Artikel im Grundgesetz) und die Innere Führung bewährt haben, ja dass sie zu einem zwar nicht immer recht verstandenen, aber in der Regel bewunderten Regelungswerk für die Sicherung der Demokratie-Kompatibilität der Bundeswehr geworden sind.

Die Konzeption der Inneren Führung gehörte in den 1950er-Jahren, wie übrigens auch heute noch, zu den innovativsten und kreativsten politischen Neuerungen der Bundesrepublik Deutschland, in ihrer Bedeutung, wenn auch nicht in ihrem Bekanntheitsgrad, vergleichbar nur mit dem wirtschafts- und gesellschaftspolitischen Konzept der Sozialen Marktwirtschaft. Um ein solches Konzept durchzusetzen, braucht es einen gesetzlichen Rahmen, der dies ermöglicht, und eine genügend große Zahl von Individuen innerhalb und außerhalb der Streitkräfte, die sich damit identifizieren können.

Der grundgesetzliche Rahmen

Die Aufstellung der Bundeswehr basierte auf der politischen Grundentscheidung, sie so weit wie möglich in die zivile Gesellschaft und die Demokratie zu integrieren. Eine ernsthafte Alternative dazu gab es nicht; demokratische Kontrolle war gewissermaßen die Voraussetzung für die Wiederbewaffnung.

Man kann sich leicht vorstellen, dass es, auch wegen der diesbezüglich mangelnden historischen Erfahrungen, gar nicht einfach war, den geeigneten verfassungsrechtlichen Rahmen zu definieren, in den dann die weiteren gesetzlichen Vorgaben für die Demokratie-Kompatibilität der Bundeswehr eingeordnet werden mussten. Außerdem versteht es sich von selbst,

dass solche Rahmen und Gesetzes-Vorgaben allein nicht ausreichen, um das gewünschte Ergebnis zu erreichen - es braucht dazu die Akzeptanz der Soldaten und der Öffentlichkeit.

Immerhin erweist sich das Grundgesetz von 1949 in seinen hier in Frage kommenden Passagen als geradezu prophetisch. Denn es gab noch keine deutschen Streitkräfte. Und trotzdem wurde an drei Stellen dieses gar nicht sehr umfangreichen Textes herausgehoben, welche politischen Bedingungen künftige Streitkräfte zu beachten haben würden. Im Artikel 4, Abs. 3 ist festgehalten, dass niemand gegen sein Gewissen zum Kriegsdienst mit der Waffe gezwungen werden darf. Artikel 24, Abs. 2 eröffnet dem Bund die Option, sich auch unter Beschränkung der eigenen Hoheitsrechte zwecks Wahrung des Friedens in ein System gegenseitiger kollektiver Sicherheit einzugliedern. Im Artikel 26, Abs. 1 werden Handlungen zur Vorbereitung eines Angriffskrieges verboten; der zweite Absatz beschränkt, wenn auch nur in vager Form, die Möglichkeiten des Kriegswaffenexports.

Dass mit der Aufstellung der Bundeswehr nicht nur zahlreiche neue Gesetze, sondern auch einige Änderungen des Grundgesetzes notwendig wurden, versteht sich von selbst, jedenfalls dann, wenn man an die strengen äußeren und inneren Kontroll-Vorgaben denkt, dank derer die Bundeswehr zur demokratie-kompatiblen Bündnis-Armee werden sollte. So wurde der grundgesetzliche Rahmen für die Integration von Streitkräften in die zivile Gesellschaft und Demokratie im Frühjahr 1956 (7. Gesetz zur Ergänzung des Grundgesetzes) und dann noch einmal im Frühsommer 1968 (17. Gesetz zur Ergänzung des Grundgesetzes) erweitert. 1968 wurde vor allem auch der militärische Auftrag der Bundeswehr definiert und dabei noch einmal die Verteidigung als ihr Hauptzweck festgeschrieben (Artikel 87a, Abs. 1).

Eine Neuerung: der Wehrbeauftragte des Deutschen Bundestages

Auch die Einrichtung des Wehrbeauftragten des Deutschen Bundestages wurde 1956 im Grundgesetz verankert. Vorbild war das skandinavische Modell des Ombudsmans, was man vielleicht am besten mit Bürgerbeauftragter übersetzen kann. Diese inzwischen auch für andere Bereiche der Exekutive interessante Institution zur Stärkung der Rechte der Bürger gegenüber der Verwaltung wurde damals mit einer Reihe anderer Regelungen, die allesamt die Aufsichts- und Kontrollfunktionen des Parlaments über die Streitkräfte festigen sollten, in das Grundgesetz eingebaut (Artikel 45 b). Der Wehrbeauftragte soll als Hilfsorgan des Bundestages den Schutz der Grundrechte der Soldaten und die Einhaltung der Grundsätze der Inneren Führung überwachen.

Der Wehrbeauftragte (in der Geschichte dieser Institution hat es bisher einmal eine Frau gegeben, die vom Bundestag auf diese Position gewählt wurde, Claire Marienfeld) steht einer kleinen, vom Verteidigungsministerium unabhängigen Dienststelle vor, die vor allem damit beschäftigt ist, Eingaben von Soldaten zu bearbeiten. Jeder Angehörige der Bundeswehr kann sich mit einer Beschwerde an den Wehrbeauftragten wenden, und zwar, was besonders wichtig ist, auf direktem Wege. Der Wehrbeauftragte prüft diese Eingaben, und sofern er dabei auf Verletzungen der Grundrechte von Soldaten oder auf Verstöße gegen die Grundsätze der Inneren Führung stößt, wird er auf deren Abstellung hinwirken. Der Wehrbeauftragte hat die Befugnis, Truppenbesuche auch ohne vorherige Anmeldung vorzunehmen; die Streitkräfte sind verpflichtet, ihn über alle relevanten und von ihm aufgegriffenen Vorgänge rückhaltlos zu informieren.

Einmal pro Jahr legt der Wehrbeauftragte einen Jahresbericht vor, der als Bundestags-Drucksache veröffentlicht wird. Die gesammelten Jahresberichte der Wehrbeauftragten

stellen eine außerordentlich aufschlussreiche Lektüre dar, geben sie doch einen Einblick in die eher „dunkleren Seiten“ des Bundeswehr-Alltags. In gewissem Sinne fungiert der Wehrbeauftragte auch als ein Frühwarn-System bei sich anbahnenden organisationsinternen Problemen im Betriebsklima der Streitkräfte.

Öffentliches (Des-)Interesse und militärische Empfindlichkeit

Für das Gelingen der demokratischen Kontrolle von Streitkräften sind institutionelle Regeln mit hoher Akzeptanz und damit Verbindlichkeit sowie die Möglichkeit, in die Binnenstrukturen der Streitkräfte Einblick zu nehmen, unabdingbare, aber noch keineswegs hinreichende Garantien. Es muss hinzukommen, dass die Öffentlichkeit diese Instrumente auch benutzt, von dieser Möglichkeit auch Gebrauch macht. Das ist hier nicht anders als bei allen sonstigen Politik-Bereichen in einer Demokratie - ohne öffentliches Interesse kann sie sich nicht mit Leben füllen.

Zugleich jedoch liegt hier ein Problem. Denn wer ist in einer Demokratie die Öffentlichkeit? Die erste Antwort darauf, die einem in den Sinn kommt, nämlich dass alle Bürgerinnen und Bürger die Öffentlichkeit bilden, ist zwar richtig. Aber da nicht alle jederzeit an sämtlichen Vorgängen auf den verschiedensten Politikfeldern teilnehmen, sich über sie informieren und ihre partizipatorische Kontrollfunktion wahrnehmen können, wird eine gewisse Arbeitsteilung nötig. Die Medien haben hier eine wichtige Aufgabe, aber auch die Experten, die sich auf ihrem jeweiligen Arbeitsfeld besonders gut auskennen und deshalb der interessierten Öffentlichkeit nähere Informationen vermitteln können.

In den Aufbaujahren der Bundeswehr und auch in den Jahrzehnten bis zum Ende des Ost-West-Konflikts hat sich die Öffentlichkeit in Deutschland zwar nicht ununterbrochen und mit gleich hoher Intensität, aber doch nachdrücklich und in der Regel auch in der betonten Absicht mit den Streitkräften befasst, deren Demokratie-Kompatibilität nicht schrumpfen zu lassen. Besonders in den ersten zwei Jahrzehnten nach der Gründung der Bundeswehr war diese Absicht klar und deutlich, und so gab es eine ganze Reihe von kleineren und größeren öffentlichen Auseinandersetzungen über die Streitkräfte, über drohende Tendenzen zur Vernachlässigung der Inneren Führung, über Behinderungen gewerkschaftlicher Tätigkeit, Ansätze zur Entwicklung eines eigentümlich nostalgischen Traditionsverständnisses u.a.m. Manche der Alarmrufe waren vielleicht ein bisschen schriller, als es von der Sache her nötig gewesen wäre, sodass sich unter den Soldaten der Bundeswehr eine gewisse Empfindlichkeit gegenüber öffentlicher Kritik breit machte. Auch empfanden es viele Soldaten als ungerecht, dass sie und ihre Tätigkeit zumeist nur dann in den Blick der Öffentlichkeit gerieten, wenn es Anlass zur Kritik gab oder jedenfalls manche kritischen Beobachter der Bundeswehr meinten, es läge solch ein Anlass vor. Jedoch muss eine Organisation, in welcher so viele Instrumente physischer Gewalt existieren, auch damit leben und umgehen können, zumal in einer Demokratie.

Viel gefährlicher könnte eine andere Entwicklung werden, die sich erst im vergangenen Jahrzehnt angebahnt hat. Nach dem Ende des Ost-West-Konflikts ist die primäre Aufgabe der Streitkräfte, die Landesverteidigung, in den Hintergrund getreten. Es ist hoch erfreulich, dass unser Kontinent mit Ausnahme des Balkan, dass jedenfalls Mitteleuropa zu einer Art kriegsfreier Zone geworden ist. Dafür sind andere Aufgaben, man kann sie in dem Begriff Deeskalations- und Friedensmissionen zusammenfassen, wichtiger geworden. Für diese interessiert sich die Öffentlichkeit aber nur sporadisch. In unserer Gesellschaft tendieren die

Menschen inzwischen dazu, Streitkräfte als nicht mehr besonders wichtig anzusehen. Es ist eine zwar nicht unfreundliche, aber im Grunde durch Gleichgültigkeit geprägte Distanz zu allem Militärischen festzustellen. Mögen auch die durch Umfragen erhobenen Zustimmungsraten zu den Streitkräften hoch sein, das verdeckt nur das gewachsene Desinteresse an ihnen. Öffentliches Desinteresse ist aber für das Funktionieren demokratischer Kontrolle ganz und gar ungeeignet.

In Zukunft

Im Rückblick stellt sich das Verhältnis Demokratie/Streitkräfte im Fall der Bundesrepublik Deutschland als eine Art Erfolgsgeschichte heraus. Mit einem gewissen Bangen sahen viele im Aus- und Inland der Gründung der Bundeswehr entgegen, manche malten den militaristischen Teufel an die Wand. Sie hatten Unrecht. Die starken institutionellen Bindungen der Streitkräfte an den demokratischen Verfassungsstaat, die weitgehende Integration der Bundeswehr in die zivile Gesellschaft und die immer dann, wenn es nötig war (und zuweilen auch, wenn es nicht ganz so nötig war), erfolgreich benutzten Mechanismen demokratischer Kontrolle haben bewirkt, dass zum ersten Mal in der preußisch-deutschen Militärgeschichte das Experiment einer demokratie-kompatiblen Armee gelungen ist. Dafür waren äußere Bedingungen und innere Faktoren gleichermaßen verantwortlich. Ohne das beherzte und oft durch ein großes Stehvermögen gekennzeichnete Wirken von zivilen und uniformierten Anhängern des Konzepts der Inneren Führung wäre alles viel schwieriger geworden.

Im Ausblick auf die Zukunft ist sicherlich eines klar: Eine Rückentwicklung hinter die Demokratisierungs-Standards der vergangenen Jahrzehnte wird von niemandem, der politisch ernst genommen werden möchte, befürwortet. Aber es haben sich sowohl das internationale Umfeld wie die Organisationsstrukturen der Bundeswehr verändert. Diese Veränderungen werden weitergehen. Der Umbau von primär auf Verteidigung (und Abschreckung) ausgerichteten Streitkräften mit ihrer Konzentration auf das eigene Territorium zu Deeskalations-Streitkräften ohne einen genauen territorialen Bezug hat gerade erst begonnen. Außerdem wird die Bundeswehr in Zukunft noch viel mehr in multinationalen Kontexten operieren, als das bisher der Fall war. Und schließlich wird sie sowohl innerorganisatorisch als auch bei ihren Operationen noch viel mehr als bisher in ihrer Geschichte mit zivilen Organisationen zusammenarbeiten. Besonders wegen des ersten und dritten dieser Merkmale muss das Maß an Demokratie-Kompatibilität in Zukunft noch erhöht werden. Da wäre das geschilderte und bisher nur ansatzweise erkennbare öffentliche Desinteresse an den Streitkräften eher eine unerfreuliche Begleiterscheinung. Im Gegenteil sollten die Reformen der Bundeswehr von der öffentlichen Erwartung begleitet und ermuntert werden, die seit den 1950er-Jahren begonnene Tradition fortzusetzen und auszubauen, das schwierige Verhältnis zwischen Militär und Demokratie im Sinne der Optimierung von militärischer Effizienz und demokratischer Kontrolle zu meistern.