



Rudolf J. Schlaffer

# DEUTSCHE KRIEGFÜHRUNG

Militärische Spitzengliederung  
von 1871 bis 2015

Kohlhammer

**Kohlhammer**

## Der Autor



Dr. Rudolf J. Schlaffer studierte Geschichts-, Sozial- und Rechtswissenschaften an der Helmut-Schmidt-Universität Hamburg, an der Universität Hamburg und in den USA. Er ist Stabsoffizier der Bundeswehr, Militärhistoriker, Universitätsdozent und Direktor des Militärhistorischen Museums der Bundeswehr mit den Standorten in Dresden, auf der Festung Königstein und dem Flugplatz Berlin-Gatow. Er hat zahlreiche Veröffentlichungen zur deutschen Militär- und Rechtsgeschichte vorgelegt.

Rudolf J. Schlaffer

# **Deutsche Kriegführung**

Militärische Spitzengliederungen  
von 1871 bis 2015

Verlag W. Kohlhammer

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

Es konnten nicht alle Rechtsinhaber von Abbildungen ermittelt werden. Sollte dem Verlag gegenüber der Nachweis der Rechtsinhaberschaft geführt werden, wird das branchenübliche Honorar nachträglich gezahlt.

Dieses Werk enthält Hinweise/Links zu externen Websites Dritter, auf deren Inhalt der Verlag keinen Einfluss hat und die der Haftung der jeweiligen Seitenanbieter oder -betreiber unterliegen. Zum Zeitpunkt der Verlinkung wurden die externen Websites auf mögliche Rechtsverstöße überprüft und dabei keine Rechtsverletzung festgestellt. Ohne konkrete Hinweise auf eine solche Rechtsverletzung ist eine permanente inhaltliche Kontrolle der verlinkten Seiten nicht zumutbar. Sollten jedoch Rechtsverletzungen bekannt werden, werden die betroffenen externen Links soweit möglich unverzüglich entfernt.

Umschlagabbildung: Nach Graham H. Turbiville, »Wahrscheinliche Angriffssachsen des Warschauer Paktes« (1976), gemeinfrei.

1. Auflage 2023

Alle Rechte vorbehalten

© W. Kohlhammer GmbH, Stuttgart

Gesamtherstellung: W. Kohlhammer GmbH, Stuttgart

Print:

ISBN 978-3-17-043180-5

E-Book-Format:

pdf: ISBN 978-3-17-043181-2

# Inhaltsverzeichnis

Danksagung .....	9
I. Einleitung .....	11
1. Deutsche militärische Spitzengliederungen .....	11
2. Fragestellung und Methode .....	18
3. Forschungsstand und Quellen .....	24
II. Von 1990 bis 2015: Die »neuen« Kriege und die Bundeswehr .....	31
1. Deutsche Einheit, NATO, OSZE und Krieg .....	31
2. Von der Landesverteidigung zur globalen Intervention .....	44
3. Veränderungen in der militärischen Spitzengliederung .....	57
4. Zäsur 1990: Rückkehr zur »Normalität« .....	67
5. Fazit .....	72
III. Von 1870/71 bis 1918: Monarchie, Kaiserarmee und Erster Weltkrieg .....	75
1. Militärischer Oberbefehl und Kommandogewalt .....	75
2. Führung und Immediatrecht .....	86
3. Politische Reichsleitung und militärische Fachexperten .....	94
4. Fazit .....	108
IV. Von 1918 bis 1933: Demokratie und Reichswehr in der Zwischenkriegszeit ..	123
1. Vom Kaiserheer zur Reichswehr .....	123
2. Reichswehr und Staatsordnung .....	134
3. Zivile Leitung und politische Soldaten .....	136
4. Fazit .....	147

V.	Von 1933 bis 1945: Diktatur, Wehrmacht und Zweiter Weltkrieg .....	153
1.	Von der Reichswehr zur Wehrmacht .....	153
2.	Wehrmachtspitze: Kontrolle vor Kampfkraft .....	158
3.	Politisierung des Militärs .....	169
4.	Fazit .....	176
VI.	Von 1945 bis 1955: Nach dem Krieg – Konzepte der Wiederbewaffnung und das Amt Blank .....	185
1.	Sicherheit durch Besatzung .....	185
2.	Himmerod und Amt Blank .....	190
3.	Bewährtes Personal für neue Streitkräfte .....	203
4.	Fazit .....	208
VII.	Von 1955 bis 1989: NATO und Bundeswehr im Kalten Krieg .....	213
1.	Demokratie und Ideologie .....	213
2.	Komplexe Führung .....	228
3.	Politiker, Soldaten und Wehrverwaltungsbeamte .....	277
4.	Strategische Gremien und Partnerschaften .....	301
5.	Fazit .....	320
VIII.	Der Deutsche Weg .....	325
1.	Die NVA in der Partei-Diktatur der DDR .....	325
2.	Teilstreitkräfte und Organisationsbereiche .....	333
3.	Internationale Beispiele als Schablone für die eigene Kriegführung .	343
4.	Institutionen und Generationen .....	354
5.	Fazit .....	361
IX.	Schlussbemerkungen .....	365

Anhang .....	373
Übersichtstabellen .....	374
Abkürzungen .....	388
Quellen und Literatur .....	392
Personenregister .....	420



# Danksagung

Sehr verehrte Leserinnen und Leser, die Entstehung dieses Buches hat eine lange Geschichte. Der Zeitraum erstreckte sich über zehn Jahre. Denn für diese fast 150 Jahre umfassende Längsschnittanalyse deutscher Militärgeschichte musste ich umfangreiche Quellen neu erschließen, bekannte neu interpretieren, Literatur sorgfältig für die Fragestellung auswerten und eine Methodik finden sowie anwenden, welche die zeitlich lange sowie thematisch auf den ersten Blick sperrig wirkende Fragestellung strukturiert. Es sollte zudem nicht der inzwischen auch in der Geschichtswissenschaft immer mehr Einzug haltende »Mainstream« sein. Ich habe den Versuch unternommen, ein im eigentlichen Sinne trockenes Thema für den Leser schmackhaft und einmal anders zuzubereiten.

Ich danke vielen Menschen, die mich in dieser Zeit unterstützt und mir sowohl fachlich als auch persönlich mit Rat und Tat beigestanden haben. Zuallererst ist das im privaten Bereich meine Familie. Meinen Kameraden, Kollegen und Freunden Oberstleutnant Dr. Helmut R. Hammerich, Leitender Wissenschaftlicher Direktor Prof. Dr. Dieter Krüger, Oberstleutnant Privatdozent Dr. John Zimmermann, Oberstleutnant Dr. Christian Stachelbeck, Dr. Aleksandar S. Vuletic und Wissenschaftlichen Oberrat Dr. Martin Rink danke ich für wichtige Hinweise und Anmerkungen. Weiterhin danke ich Prof. Dr. Eckart Klein, Prof. Dr. Wolfgang Horn, Prof. Dr. Franz Bauer, Wissenschaftlichen Direktor Prof. Dr. Jörg Echterkamp, Prof. Dr. Donald Abenheim, Prof. Dr. Heinz Bude, Oberst Dr. Holger Wöckener, Oberst Dr. Gerhard Groß, Leitendem Wissenschaftlichen Direktor Dr. Rüdiger Wenzke, Dr. Klaus Naumann, weiland Bundeskanzler Helmut Schmidt sowie besonders Generalleutnant a. D. Rainer Glatz für ihren Rat, Zuspruch, ihre Kritik, überaus wichtige Hinweise und für ihre Unterstützung und ihren Mut, auch Wege zu fördern, die nicht immer dem Üblichen entsprechen. Forschung schreitet eben nur durch Versuche, Umwege, Kritik, Diskussion sowie die Berücksichtigung unterschiedlicher Ansätze fort. Dem Kommandeur des Zentrums für Militärgeschichte und Sozialwissenschaften der Bundeswehr (ZMSBw), Herrn Oberst Dr. Sven Lange, danke ich für die problemlose Freigabe des Manuskripts.

Einem besonderen Dank schulde ich dem Kohlhammer-Verlag mit Herrn Dr. Peter Kritzinger, der das Projekt sehr schnell in ein Buch umsetzte. Es war wiederum eine Freude mit solch einem professionellen Verlag zusammenarbeiten zu dürfen.

Liebe Leserinnen und Leser, ich warne Sie vor, denn Sie werden vermutlich einen langen Atem haben müssen; Sie werden sich durchkämpfen müssen, Sie werden das Buch einmal oder mehrfach weglegen, Sie werden in dem Buch versinken. Auf Ihre Meinung bin ich besonders gespannt und ich würde mich über Ihre Kommentare, Kritik und Anregungen mehr als freuen – und das ist ernst gemeint.

Mit den besten Wünschen, viel Durchhaltevermögen und Spaß beim Lesen sowie den besten Grüßen verbleibe ich

Ihr Rudolf J. Schlaffer

# I. Einleitung

## 1. *Deutsche militärische Spitzengliederungen*

Die Entstehung des Deutschen Reiches 1870/71 war Resultat eines Krieges. Kurz vor der Jahrtausendwende im Jahr 1999 führte die Bundesrepublik Deutschland als Mitglied der NATO gegen die Bundesrepublik Jugoslawien einen Krieg. Im Jahr 2014 zogen zwar die ISAF-Truppen der Bundeswehr aus Afghanistan ab, trotzdem waren der Bundeswehr-Einsatz und der Krieg dort noch nicht beendet. Dazwischen, d. h. bis 1945, kämpften deutsche Soldaten noch in Kolonialkriegen, im Ersten und Zweiten Weltkrieg. Allein die durchschnittliche Kriegsstärke des Feldheeres betrug beispielsweise im Ersten Weltkrieg 6,4 Millionen Soldaten. Insgesamt kämpften damals fast 14 Millionen deutsche Männer. Das waren 83,9 Prozent aller wehrfähigen Männer und 24 Prozent der Gesamtbevölkerung des Deutschen Reiches.<sup>1</sup> Im Zweiten Weltkrieg waren die Mobilisierungsquoten ähnlich. Bei Kriegsende wurden sogar noch Jugendliche und alte Männer im »Volkssturm« zwangsmobilisiert, um vergeblich den Untergang des »Dritten Reiches« in letzter Minute zu verhindern. Im Kalten Krieg kam es dagegen nicht zum direkten bewaffneten Konflikt. Vielmehr war er geprägt durch hochgerüstete Bündnisarmeen in Ost- und Westeuropa, globale Geheimdienst- und viele Stellvertreterkriege auf außereuropäischen Kontinenten sowie Vorstellungen vom ultimativen Atomkrieg. Glücklicherweise sollte es zu einer direkten militärischen Auseinandersetzung zwischen NATO und Warschauer Vertragsorganisation nicht kommen. Die politisch-gesellschaftlichen Umbrüche und das Ende der kommunistischen Herrschaft in Osteuropa bedeutete die Rückkehr von (Bürger-)Kriegen nach Europa, damals in Jugoslawien und jüngst in der Ukraine. Deutschland beteiligte sich an diesen Kriegen entweder direkt oder mittelbar.

In der Monarchie, Diktatur oder Republik galt die politische Aufgabe, den Krieg im Rahmen der jeweiligen deutschen Staatsverfassung so zu organisieren, dass die Streitkräfte zum einen politisch kontrolliert und zum anderen modern ausgerüstet sowie effektiv geführt werden konnten. Nach dem verheerenden Zweiten Weltkrieg sowie der Funktion der Wehrmacht im verbrecherischen NS-System bauten die Bundesrepublik Deutschland die Bundeswehr und die Deutsche Demokratische Republik die Nationale Volksarmee (NVA) als jeweils neue deutsche Streitkräfte in zwei antagonistischen Staatssystemen auf. Im Westen wie im Osten mussten die Streitkräfte in das bereits bestehende politische und internationale Bündnissystem integriert werden.

---

<sup>1</sup> Stachelbeck, Deutschlands Heer und Marine, S. 106, 156–161.

Während dieses Prozesses beschäftigte die deutschen Streitkräfteplaner in Ost und West ein entscheidendes Problem: das des Oberbefehls, der unmittelbar das Verhältnis zwischen Politik und den Streitkräften betraf. Mit der Wehrverfassung konnten die Streitkräfte in den jeweiligen Staat eingeordnet werden. Aus dieser Einordnung leiteten sich die Aufgaben der Armee ab. Mit dieser verfassungsrechtlichen Festlegung wurde eine Entscheidung über das Selbstverständnis der Staatsführung und des Soldaten getroffen. Die Regelung dieses Verhältnisses betraf dann verfassungsrechtliche und politisch-psychologische Aspekte, denn

»mit einer abstrakten, konstruktiven verfassungsrechtlichen Betrachtungsweise wird man dem Problem nicht gerecht werden können. Geschriebenes Recht und Rechtswirklichkeit entfernen sich häufig voneinander. Zur Rechtswirklichkeit gehören die Vorstellungen, welche die Hauptbeteiligten von ihren spezifischen Aufgaben und ihrem Verhältnis zueinander haben. Diese Anschauungen werden weitgehend durch die Geschichte bestimmt. Es ist daher unentbehrlich, einen Blick auf die geschichtliche Entwicklung des Oberbefehls in Deutschland zu werfen. Ihre Kenntnis ist weit bedeutsamer als etwa Rechtsvergleichung.«<sup>2</sup>

Mit diesen Worten leitete der Verfasser eine »Studie über den Oberbefehl« ein, die im Amt Blank bzw. Bundesministerium für Verteidigung in den 1950er-Jahren entstand. Bei der Planung und beim Aufbau der Bundeswehr mussten gerade die Streitkräfte und die Oberbefehlsgewalt in das seit Jahren bestehende politische, gesellschaftliche, wirtschaftliche und kulturelle System der Bundesrepublik Deutschland integriert werden. Dabei gaben die westalliierten Siegermächte als politisches Ziel vor, eine (erneute) Militarisierung von Politik und Gesellschaft verhindern zu wollen. Denn nicht nur aus Sicht der alliierten Siegermächte waren zuvor die deutsche Politik und große Teile der Gesellschaft militarisiert gewesen. Eben dieser preußisch-deutsche Militarismus sei der maßgebliche Grund für den Ersten und den Zweiten Weltkrieg gewesen. Deutsche Historiker sahen dies ähnlich. So konstantierte Hans Mommsen eine Militarisierung der deutschen Gesellschaft vor 1945<sup>3</sup> – eine These, die mit Blick auf die Gesellschaftstheorie Niklas Luhmanns inzwischen hinterfragt werden kann.<sup>4</sup> Wenn man aber Mommsen folgt, dann stellt sich die Frage, wie es zu diesem Militarisierungsprozess bis 1945 kommen konnte?

Die Organisationsfachleute in der Konzeptions- und Aufbauphase der Bundeswehr ab 1950 werteten daher die Spitzengliederungen vorheriger deutscher Streitkräfte aus. Sie fragten sich vor allem, wie es möglich war, dass die Offiziere in der Weimarer Republik Allianzen mit reaktionären und konservativen Personen eingingen, während die zum großen Teil aus denselben Kreisen des Adels stammende höhere Beamtenschaft sich an die republikanischen Verhältnisse

<sup>2</sup> ACDP, I-142-005/3, Bundesministerium für Verteidigung, Studie über den Oberbefehl, ohne Datum, vermutlich in den 1950er-Jahren, 30 Seiten, hier S. 1.

<sup>3</sup> Mommsen, Militär und zivile Militarisierung.

<sup>4</sup> Luhmann, Einführung in die Theorie der Gesellschaft.

anpasste. Offizierkorps und Beamtenschaft stark verallgemeinernd analysiert, folgerten sie aus der Auswertung der militärischen Spitzengliederungen, dass der Hauptgrund für das demokratiefeindliche Verhalten der Offiziere vor allem das ewige Misstrauen der Politik gegenüber ihnen gewesen sei. Aus dieser Sicht habe das Primat der Politik den Soldaten in seiner fachlichen Entfaltungsmöglichkeit behindert. Zudem habe das Militär eine Aversion gegen das Parlament mit seinem Haushaltsbewilligungsrecht gehegt und den liberalen Geistesströmungen in und nach den bürgerkriegsähnlichen Konflikten in der Zwischenkriegszeit misstraut.

Die Diskussion um den Militarismus preußisch-deutscher Prägung und die Verantwortung des Soldaten für diese Entwicklung beeinflussten die Konzeption der Spitzenorganisation der neuen westdeutschen Streitkräfte. So heißt es in der Studie aus den 1950er-Jahren weiter:

»Mit gleicher Erschütterung dringt man beim Studium der Geschichte des Ringens um Immediatvortrag und verantwortliche absolutistische Kommandogewalt zu der Erkenntnis durch, was eigentlich der Vorwurf des Militarismus meint und zum Inhalt hat. Fassungslos steht der deutsche Soldat davor, warum er des Militarismus' schuldig sein soll. Er trägt keine Verantwortung dafür [...]. Warum soll er Militarist sein? Hier aber, beim Studium der Geschichte, wird klar, wie die militärische Führung aus einseitiger Bindung an die Krone oder aus der Verabsolutierung des militärischen Prinzips oder aus dem ›Staat im Staate‹-Denken heraus immer wieder der Versuchung unterlag, Politik zu machen – von dem letzten Überlebenden der Kamarilla unter Friedrich Wilhelm IV., dem diese um 15 Jahre bis weit in die Ära hinein überdauernden Edwin v. Manteuffel über Albedyll, Waldersee bis zu Ludendorff und Schleicher folgten. Sie alle konnten dies, weil ihnen unklare Verfassungsbestimmungen über den Oberbefehl in Verbindung mit staatsrechtlich unzulänglicher Theorie die Plattform hierfür boten.«<sup>5</sup>

Dies war eine für den deutschen Soldaten exkulpierende Begründung, die beispielhaft für die Denkweise in dieser Zeit war<sup>6</sup> und das Gesamtproblem der militärischen Spitzengliederung beschrieb. Der Militarismus war aus dieser Perspektive auf eine Mixtur aus karrieresüchtigen, politisierten Generalstaboffizieren, dem Misstrauen gegen die Kontrolle der Streitkräfte durch die zivile Regierung und das Parlament sowie der verfassungs- und staatsrechtlich unzureichenden Regelung des Oberbefehls über die Streitkräfte zurückzuführen. Von der Willfähigkeit und der Teilidentität der Ziele von Wehrmachtführung und NS-Regime sowie der militärischen Teilhabe am bisherigen Herrschaftssystem in Deutschland bis 1945 war hier jedoch keine Rede.<sup>7</sup>

Eine dennoch interessante historische Ansicht enthält diese Studie. Solch eine Analyse des deutschen Militarismus diene beim Aufbau der Bundeswehr als Leitfaden für die Integration der Streitkräfte in Staat sowie Gesellschaft und

---

<sup>5</sup> ACDP, I-142-005/3, Bundesministerium für Verteidigung, Studie über den Oberbefehl, ohne Datum, vermutlich in den 1950er-Jahren, 30 Seiten, hier S. 17 f.

<sup>6</sup> Siehe Manig, Die Politik der Ehre.

<sup>7</sup> Siehe Kroener, Generationserfahrungen und Elitenwandel.

trug maßgeblich dazu bei, dass der Oberbefehl durch die Konstruktion der Befehls- und Kommandogewalt ersetzt wurde.<sup>8</sup> Das Misstrauen zwischen der Zivilgesellschaft im Allgemeinen und der Politik im Besonderen einerseits und den ehemaligen und künftigen Berufssoldaten andererseits kennzeichnete die 1950er-Jahre. Vor allem die Generalität der Wehrmacht verlor durch die verbrecherische Kriegführung ihre Ehre, was etliche Wehrmachtangehörige nach 1945 freilich nicht wahrhaben wollten.<sup>9</sup> Es setzten individuelle und kollektive Verdrängungsmechanismen bei den Soldaten wie auch in großen Teilen der Bevölkerung ein, die schließlich in der Vorstellung gipfelten, der deutsche Soldat habe treu, tapfer und ehrenvoll gekämpft und sei lediglich von einer verbrecherischen Staatsführung missbraucht worden.<sup>10</sup> Das Primat der Politik vor dem Militär ließ sich hier als Rechtfertigungsgrund für das eigene Handeln im Krieg vorschieben. Der Aufbau der Bundeswehr konnte nur mit dem Kompromiss der Ehrenerklärung für den deutschen Soldaten beginnen. Die ehemaligen Wehrmachtssoldaten, die aufgrund fehlender personeller Alternativen und ihrer handwerklichen Fähigkeiten unverzichtbar waren, mussten für die neuen Streitkräfte in der Demokratie gewonnen werden. Sie strebten im Kontext des Aufbaus der Bundeswehr nach Rehabilitierung und als Bundeswehrsoldaten nach gesellschaftlicher Anerkennung.

In der nunmehr langen Geschichte der Bundesrepublik mussten sich ihre westdeutschen, seit 1990 gesamtdeutschen Streitkräfte immer wieder den politischen und gesellschaftlichen Wandlungsprozessen anpassen. Diese Veränderungen erforderten personelle, organisatorische, institutionelle sowie strukturelle Modifikationen.<sup>11</sup> Die Zeit nach 1990 war davon nicht ausgeschlossen. Die Bundeswehr wandelte sich von Streitkräften zur Bündnis- und Landesverteidigung im Kalten Krieg zu einer Präventions-, Interventions- und Postventionsarmee im Auslandseinsatz.<sup>12</sup> In den ersten 15 Jahren der Existenz der »neuen Bundeswehr« erfolgten aber kaum Änderungen in der militärischen Spitzengliederung der Bundeswehr. Daher galt weiterhin der »Blankeneser Erlass« aus dem Jahr 1970. Die Stellung des Generalinspektors der Bundeswehr bedurfte aber vor allem im Hinblick auf seine Kompetenzen bei deren Auslandseinsätzen einer neuen Regelung.

Bundesverteidigungsminister Peter Struck stellte Anfang 2005 im »Berliner Erlass« fest:

»Die Bundeswehr befindet sich in einem tiefgreifenden und nachhaltigen Transformationsprozess. Es gilt, die Bundeswehr so zu verändern, dass die Streitkräfte insbesondere

<sup>8</sup> Zu der historischen Begründung von Befehls- und Kommandogewalt siehe ausführlich das Kap. III.1. der vorliegenden Studie.

<sup>9</sup> Siehe hierzu ausführlich Schlaffer, Nach der Wehrmacht, S. 95–107.

<sup>10</sup> Hammerich/Schlaffer (Hrsg.), Militärische Aufbaugenerationen der Bundeswehr; Manig, Die Politik der Ehre.

<sup>11</sup> Schlaffer, Der Wehrbeauftragte.

<sup>12</sup> Schlaffer, Die Bedeutung des Balkans als strategisch-operativer Raum.

ihre Einsatzaufgaben in einem veränderten sicherheitspolitischen Umfeld besser als bisher wahrnehmen können. Dabei geht es vor allem um die Stärkung des streitkräftegemeinsamen und fähigkeitsorientierten Ansatzes. In diesem Rahmen bedarf es auch einer Anpassung der Regelungen zur militärischen Spitzengliederung und zu den Verantwortlichkeiten für die streitkräftegemeinsame und fähigkeitsorientierte Aufgabenerfüllung.«<sup>13</sup>

Es war das erste Mal nach 35 Jahren, dass ein Verteidigungsminister die militärische Spitzengliederung der Bundeswehr änderte. Die Bundeswehr entwickelte sich freilich nicht nur mit der Integration von Teilen der aufgelösten NVA zur »Armee der Einheit«, sondern auch zur »Armee im Einsatz«. Das Wort »Einsatz« ersetzte in einer Bedeutung nun den Krieg. Der Kalte Krieg als bipolare Zeitperiode war vorüber. Für die vereinigte Bundesrepublik Deutschland sowie für die Bundeswehr begann mit dem Jahr 1990 eine neue Zeitrechnung. Die Verengung auf den Begriff des »Einsatzes« wirkte zum einen euphemistisch, zum anderen suggerierte er, dass die Bundeswehr vor 1990 keine Einsatzarmee gewesen sei. Eine plakative und daher diskutable These, denn gerade die Bundeswehr bis 1990 zeichnete sich durch eine starke Technisierung, einen guten Ausbildungsstand und einen hohen Einsatzwert aus.<sup>14</sup>

Eine moderne Organisationsgeschichte der Bundeswehr ist nach wie vor ein wissenschaftliches Desiderat.<sup>15</sup> Zudem ist die militärische Spitzengliederung zur Führung eines bewaffneten Konflikts oder eines Kriegs bisher nicht epochenübergreifend untersucht worden. Daher wird in dieser Studie die militärische Spitzengliederung zur Führung von Streitkräften im Frieden sowie im Krieg innerhalb der politischen Systeme in Deutschland ab 1870/71 bis 2015 analysiert. Im Zentrum des Erkenntnisinteresses liegt die Zeit nach 1945. Das Zeitalter des Kaiserreichs und der Weltkriege ergänzt als Längsschnitt die Perspektive auf Kontinuitäten und Zäsuren. Die Nationale Volksarmee in der Deutschen Demokratischen Republik (DDR) wird dagegen nicht in der direkten Kontinuität der deutschen militärischen Spitzengliederungen seit 1870/71 betrachtet und erfährt daher in der Längsschnittanalyse nur in Randbereichen eine Berücksichtigung. Die militärische Spitzengliederung der DDR wird vornehmlich im problemorientierten Abschnitt des letzten Kapitels untersucht. Die bisher für die Erforschung der Bundeswehrgeschichte geltenden Narrative eines positiv gewerteten »Neuansatzes« oder der eher kritischen »Gründungskompromissthe« können nur eingeschränkt auf die Kriegführung übertragen werden. Während der Aufstellungsphase der Bundeswehr wirkten allein auf militärischer Seite fünf Generationen von Soldaten, die sich mit der politischen Lei-

---

<sup>13</sup> ZMSBw, Materialsammlung, Bundesministerium der Verteidigung, Bundesminister der Verteidigung Dr. Peter Struck vom 21.1.2005 betreffend »Weisung zur Inkraftsetzung der Grundsätze für Aufgabenzuordnung, Organisation und Verfahren im Bereich der militärischen Spitzengliederung«, S. 1.

<sup>14</sup> Schlaffer, Der Wehrbeauftragte.

<sup>15</sup> Vgl. Schlaffer, Anmerkungen zu 50 Jahren Bundeswehr, S. 502.

tungsebene und den zivilen Angehörigen des Verteidigungsministeriums zusammenfanden. Die jeweiligen Prägungen und Sozialisationen der Akteure als Angehörige der kaiserlichen Streitkräfte, der Reichswehr, der Wehrmacht müssen als »mentaler Rucksack«<sup>16</sup> beim Aufbau der Bundeswehr berücksichtigt werden.

Die Kooperation und Konfrontation in den jeweiligen Spitzengliederungen der deutschen Streitkräfte begründeten sich daher weniger durch die Suche nach der zweckmäßigen Führungsorganisation, sondern richteten sich auf den politischen Charakter und schließlich das Primat der Politik aus.<sup>17</sup> Folglich galt es weniger, die Soldaten zielgerichtet und reibungslos zu führen sowie die gesamte Kriegführung des Staates effizient auszurichten, als vielmehr innerhalb des militärischen und politischen Systems Macht auszuüben, Herrschaft abzusichern und zu verteidigen. Darin unterschied sich Deutschland nicht von anderen Staaten.

Die Aufstellung der Bundeswehr bedeutete eine Zäsur in der bisherigen deutschen Militärgeschichte. Ob sie aber organisatorisch, wie oft behauptet, ein Neuanfang war oder doch die Kontinuitäten überwogen, lässt sich nur durch den Blick in die vorherigen Verhältnisse analysieren. Den Untersuchungszeitraum mit der »Reform 1970« enden zu lassen, erscheint als plausible Option, auch die erneute Zäsur beim Ende des Kalten Krieges zu setzen. Um den Forschungsgegenstand weitgehend an die Gegenwart heranzuziehen, wurden auch die »neueste Zeitgeschichte«<sup>18</sup> seit 1990 und transnationale Phänomene<sup>19</sup> berücksichtigt. Damit ist diese Studie auch ein Beitrag zur Einsatzgeschichte der Bundeswehr im Rahmen einer Neuesten Militärgeschichte. Dieser könnte dann als Grundlage für einen daran anschließenden politik- und sozialwissenschaftlichen Blick in die Zukunft dienen.

Gerade in der Zeit nach 1990 vollzog die Bundeswehr eine umfassende Umorientierung, die sich auch auf ihre militärische Spitzengliederung auswirken sollte. Der zeitliche Rahmen dieser Studie umfasst somit über 140 Jahre deutsche militärische Spitzengliederungen. Im Hinblick auf die Relevanz als Forschungsbeitrag zur Geschichte der Bundesrepublik Deutschland und der Bundeswehr bietet der übergreifende Ansatz einer Längsschnittanalyse ab 1870/71 den Vorteil, ein deutsches Gesamtbild zu erstellen, das sich mehr an Zäsuren sowie Kontinuitäten und weniger am Detail orientiert. Die Detailanalyse erfolgt daher nur in den vom Autor ausgewählten Abschnitten.

---

<sup>16</sup> Reulecke, Jahrgang 1943 – männlich, hier S. 14.

<sup>17</sup> Schmäddecke, Militärische Kommandogewalt und parlamentarische Demokratie, S. 61; Dietz, Das Primat der Politik in der kaiserlichen Armee, Reichswehr, Wehrmacht und Bundeswehr.

<sup>18</sup> Schwarz, Die neueste Zeitgeschichte; Holtmann, Signaturen des Übergangs.

<sup>19</sup> Kocka, 1989 – Eine transnationale Revolution; Unfried (Hrsg.), Transnationale Netzwerke im 20. Jahrhundert; Eges (Hrsg.), Europa trifft Amerika.

Bei der Erforschung der militärischen Spitzengliederungen sind nur wenige Ämter und Personen im historischen Verlauf von 1870/71 bis 2015 relevant. Auch wenn die Spitzengliederung immer wieder durch zusätzliche sogenannte Immediatstellen eine Erweiterung fand, umfasste diese im Kern doch nur den Souverän als Obersten Kriegsherrn und den Oberbefehlshaber der Streitkräfte. Aufgrund der Aufteilung der militärischen Kriegführung in der Luft, zu Wasser und auf dem Lande entwickelten sich auch für diese Teilstreitkräfte Oberbefehlshaber. Der Oberste Kriegsherr konnte zugleich Oberster Befehlshaber, Oberbefehlshaber sowie höchster Repräsentant der politischen Leitung sein. Der politische Regierungschef verfügte dagegen nur unmittelbar über seine Richtlinienkompetenz oder wie bei der Bundeswehr im Verteidigungsfall über die Befugnisse als Inhaber der Befehls- und Kommandogewalt in der militärischen Spitzengliederung.

Im »Dritten Reich« konnten die Angehörigen der militärischen Führung gleichzeitig Angehörige der Reichsregierung sein. In der Weimarer Republik hatten dagegen Gesetze diese Personalunion untersagt. Somit verfügten deutsche Soldaten vor allem in den demokratischen Staatsystemen lediglich über eine Kommando- und keine Oberbefehls- oder Befehlsgewalt im staatsrechtlichen Sinne.<sup>20</sup> In der Bundeswehr umfasste die militärische Führung die Angehörigen des Militärischen Führungsrates, also im Kern den Generalinspekteur und die Inspektoren der Teilstreitkräfte. Somit bestand bereits hier eine Distanz zu den darunterliegenden militärischen Führungsebenen. Dieser Abstand existierte schon im Bundesministerium der Verteidigung und vergrößerte sich noch unterhalb der obersten Bundes- und Kommandobehörde. Bundesverteidigungsminister Kai-Uwe von Hassel nannte dies bei der ersten Tagung der Bataillonskommandeure der Bundeswehr im Juli 1965 »die natürliche Kluft zwischen den verschiedenen Führungsebenen im hierarchischen Gefüge der Bundeswehr«.<sup>21</sup> Nach 1945 veränderte die fast vollständige Integration der Streitkräfte in ein internationales Bündnissystem nicht nur die Führung im Frieden, sondern auch fundamental die im Fall eines Krieges. Die Strategie der militärischen Verteidigung, die operativen Vorgaben und Planungen verlagerten sich fortan auf die Ebene des NATO-Bündnisses. Die nationale Verantwortung im Kriegsfall auf dem Gebiet der Bundesrepublik Deutschland reduzierte sich auf die logistische Unterstützung, territoriale und zivile Verteidigung. Die klassischen Aufgaben des deutschen Generalstabs übernahmen die militärischen Kommandobehörden der NATO. Die operativen, nachrichtendienstlichen, personellen, führungsunterstützenden und logistischen Aufgaben in den militärischen Großverbänden

---

<sup>20</sup> Hossbach, Die Entwicklung des Oberbefehls; Traut, Die Spitzengliederung der deutschen Streitkräfte; Schmäddeke, Militärische Kommandogewalt und parlamentarische Demokratie.

<sup>21</sup> ACDP, I-142-006/2, Rede des Bundesministers der Verteidigung Kai-Uwe von Hassel auf der 1. Tagung der Bataillonskommandeure in Bad Godesberg am 6. Juli 1965, 31 Seiten, hier S. 2.

fürten fortan Stabsoffiziere in der Laufbahn des Generalstabdienstes der Bundeswehr aus. Kai-Uwe von Hassel fasste dies im Juli 1965 vor den Bataillonskommandeuren, als eine breite Diskussion über die Spitzengliederung der Bundeswehr im Gange war, so zusammen:

»Die NATO hat seit 1951 auf militärischem Gebiet ein integriertes Verteidigungssystem geschaffen. Wir wissen, dass die militärische Integration im Frieden die Voraussetzung für ein sofortiges Funktionieren der militärischen Verteidigung ist, und dass hierin gerade eine der wichtigsten Errungenschaften der NATO gegenüber den klassischen Bündnissystemen der Vergangenheit liegt. Unsere bisherigen Erfahrungen haben uns gelehrt, dass im Ernstfall nur das funktionieren wird, was schon im Frieden funktioniert.«<sup>22</sup>

Hassel wies damit auf zwei wesentliche Voraussetzungen für die Organisation der Kriegführung in der Bundesrepublik Deutschland hin: (1) die Integration in die NATO als kollektives Sicherheits- und Verteidigungssystem, (2) die Übereinstimmung von Friedens- zu Kriegspitzengliederung

## 2. *Fragestellung und Methode*

Seit der Kaiserproklamation in Versailles und der Gründung des Deutschen Reiches im Jahr 1871 existierten drei politische Systeme in Deutschland: die konstitutionelle Monarchie (Kaiserreich), zwei parlamentarisch-demokratische Republiken (Weimar Republik und Bundesrepublik) und zwei Diktaturen (»Drittes Reich« und DDR). Alle Staatsordnungen bündelten die Streitkräfte politisch und organisatorisch ein. Die Spitzengliederungen der Streitkräfte leiteten sich institutionell aus der Staatsverfassung ab, sie entwickelten oberste Verwaltungs- und Kommandobehörden und rekrutierten erlesenes Personal. Das Militär diente politisch betrachtet allein der Macht- und Herrschaftssicherung des Souveräns, der seine Legitimation durch eine Dynastie, Partei und/oder durch das Volk erhielt. Als wichtigste Voraussetzung einer solchen Organisation musste gelten, dass die Friedens- weitgehend der Kriegspitzengliederung entspricht, um effektiv Krieg führen zu können.

Gerade das deutsche Militär hatte in der ersten Hälfte des 20. Jahrhunderts national sowie international den Ruf, besonders kampfkraftig, modern und effektiv zu sein.<sup>23</sup> Ausgehend von der Richtigkeit dieser Annahme lässt sich die Frage ableiten, ob dann die deutsche Kriegführung ebenso effektiv gewesen sei. Trotz dieser angeblichen Effektivität endeten jedoch die beiden Weltkriege in einer Niederlage.

---

<sup>22</sup> Ebd., S. 16 f.

<sup>23</sup> Vgl. Crevelde, *Kampfkraft*; Groß, *Mythos und Wirklichkeit*; Dupuy, *A Genius of War*; Citino, *The German Way of War*.

Ausgehend von diesen Überlegungen ergibt sich die Leitfrage dieser Studie: Welchen Anteil besaß die militärische Spitzengliederung in der deutschen Geschichte seit 1870/71 am Erfolg oder Misserfolg der Einsätze und Kriege? Diese Frage suggeriert oberflächlich betrachtet, dass für den militärischen Erfolg die Spitzengliederung entscheidend verantwortlich sei. Sicherlich wird ihre Beantwortung nicht monokausal möglich, sondern hierfür ein Bündel verschiedener Faktoren in Rechnung zu stellen sein. Gleichwohl ist die militärische Spitzengliederung eines Staates mit der entsprechenden Oberbefehlsregelung über die Streitkräfte der prägnante Ausdruck der Integration der bewaffneten Macht in diese Strukturen.

Kriege und bewaffnete Konflikte gehören von der Reichsgründung 1870/71 bis heute zu wiederkehrenden Phänomenen in der deutschen Geschichte. Im Jahr 2014 sollte der längste Krieg, den Deutschland in den vergangenen 145 Jahren geführt hatte, mit der Beendigung von ISAF zumindest offiziell beendet werden. Zwar hatte die Bundesrepublik Deutschland Afghanistan weder den Krieg erklärt, noch hatte sie ohne die Zustimmung der afghanischen Regierung in diesem »nichtinternationalen bewaffneten Konflikt« interveniert,<sup>24</sup> so die korrekte völkerrechtliche Umschreibung der Bundesanwaltschaft. Trotzdem hatten seit 2001 deutsche Soldaten gegen die Taliban und ihre terroristischen Verbündeten in diesem, von Deutschland aus betrachtet, geografisch, politisch und kulturell fernen Land gekämpft.<sup>25</sup> Die »neuen« Kriege gehören seit dem Ende des Kalten Krieges zum Alltag des vereinigten Deutschland. Von diesem ausgehend beginnt diese Studie entgegen einer klassischen chronologischen Gliederung mit einer Bestandsaufnahme der Bundeswehr von 1990 bis 2015, um danach erst den Rückblick auf militärische Spitzengliederungen des Deutschen Reiches bis 1945, die Nachkriegskonzepte und Gliederungen der »alten« Bundeswehr bis 1989 vorzunehmen.

Besonders die völker- sowie verfassungsrechtlichen Entwicklungen schufen für die Bundeswehr als »Armee der Einheit« ab 1990 die Voraussetzungen für vielfältige internationale Einsätze. Die Bundeswehr sollte Deutschland und die NATO-Partner verteidigen und zur globalen Intervention in einem System kollektiver Sicherheit fähig sein. Die Rückkehr in die scheinbare Normalität jenseits der bipolaren Weltordnung sollte sich auch auf die militärische Spitzengliederung der Bundeswehr im politischen System der Bundesrepublik Deutschland auswirken. Der Beginn der Untersuchung mit der Periode der Neuesten Militärgeschichte zeigt pointiert die »neuen« Entwicklungen auf. Diese Methode des problemorientierten Einstiegs mit einer gegenwartsnahen Thematik sensibilisiert für die langfristigen Wandlungen in der Geschichte. Ausgehend von dieser Bestandsaufnahme von 1990 bis 2015 erfolgt dann erst der chronologische Rück-

---

<sup>24</sup> Bundesanwaltschaft zu Afghanistan: »Nichtinternationaler bewaffneter Konflikt«. In: Spiegel-online vom 15.3.2010.

<sup>25</sup> Siehe Münch, Die Bundeswehr in Afghanistan.

blick von 1870/71 bis 1989. Die Studie beginnt mit der »neuen« und endet mit der »alten« Bundeswehr, denn die Bundeswehrgeschichte ist auch organisatorisch betrachtet die längste in der deutschen Militärgeschichte seit 1871.

Die Analysedimensionen Politik, Gesellschaft, Wirtschaft, Militär, Ökologie und Kultur werden als unterschiedliche Systeme begriffen und durch die soziologische Systemtheorie ergänzt. Die Organisation der Kriegführung in Deutschland mit der militärischen Spitzengliederung wird kapitelweise im Deutschen Kaiserreich, in der Weimarer Republik, in der NS-Diktatur, in der Nachkriegszeit und schließlich in der »Bonner« Bundesrepublik Deutschland unter der systematischen Berücksichtigung von Sinn, Handlung und Akteuren analysiert. Diese Systematik durchzieht und untergliedert die Kapitel III bis VII. Im Kapitel VII erfolgt die Betrachtung detaillierter als in den vorherigen Abschnitten, weil der Schwerpunkt der Abhandlung auf der Bundeswehr im Kalten Krieg liegt. Das Bündnissystem, die strategischen Gremien und Partnerschaften erlangten in dieser Zeit weitaus größere Bedeutungen als zuvor, weshalb diese die Dreiteilung nach Sinn, Handlung und Akteuren ergänzten.

Diese Systematik gründet auf der Theorie der sozialen Systeme nach Niklas Luhmann und deren Übertragung durch Ludolf Herbst auf die historische Forschung. So wie die vor allem von Niklas Luhmann in der deutschsprachigen Forschung weiterentwickelte Systemtheorie immer mehr für die Organisationsforschung als Erklärungsansatz Anwendung finden kann, eignet sie sich auch für die Zeitgeschichte als Ordnungsfaktor. Mit ihrer Hilfe können komplexe Strukturen und chaotisch, bisweilen sogar anarchisch wirkende Prozesse freigelegt und vermessen werden.<sup>26</sup>

Im Sinnsystem werden die verfassungsrechtlichen und gesetzlichen Vorgaben, die für das jeweilige politische System prägend waren, in ihrem allgemeinen Bezug zum Militär und in der besonderen Frage des Oberbefehls über die Streitkräfte untersucht. Dabei stellt die Methodik der bereits angeführten »Studie über den Oberbefehl« aus den Aufbaujahren der Bundeswehr einen wesentlichen Analysefilter dar:

»Dazu gehört, dass die echte politische Gewalt möglichst stark ist. Dazu gehört weiter, dass die Wehrmacht verfassungsmäßig keinerlei Ausnahmestellung erhält, vielmehr in den Staat so fest wie möglich eingebaut wird, damit für die Truppenführung in allen, auch in kritischen Situationen, kein Zweifel darüber bestehen kann, von wem sie ihre Weisungen erhält.«<sup>27</sup>

Im Handlungssystem werden die zivilen und militärischen Organisationen sowie Institutionen analysiert. Die Organisationstheorie weist verschiedene Ansätze und Methoden auf. Definiert wird eine Organisation in modernen Gesellschaften

<sup>26</sup> Luhmann, Einführung in die Theorie der Gesellschaft, S. 22–37; Luhmann, Soziale Systeme; Herbst, Komplexität und Chaos, S. 33–37.

<sup>27</sup> ACDP, I-142-005/3, Bundesministerium für Verteidigung, Studie über den Oberbefehl, ohne Datum, vermutlich in den 1950er-Jahren, 30 Seiten, hier S. 10.

aus vier wesentlichen Merkmalen: Zweckausrichtung, Hierarchietablierung, Mitgliedschaft von Akteuren und Integration in Systemen. Auf den ersten Blick scheinen diese Merkmale auch auf Gesellschaften anwendbar zu sein, gleichwohl weisen die jeweiligen Ausprägungsgrade gravierende Unterschiede auf. Organisationen in der Demokratie oder in der Diktatur sind zwar kollektive Akteure, aber der Anspruch eines autokratischen Systems ist um ein Vielfaches totaler als in einer »offenen« Gesellschaft.<sup>28</sup> Organisationen werden nunmehr als Sozialsysteme begriffen, deren spezifische Interaktionen nicht planbar sind und in denen zwischenmenschliche Beziehungsformen vorherrschen. Organisationswissenschaftler setzen seit dieser Erkenntnis vermehrt auf qualitative Methoden,

»um das organisationelle Geschehen aus der Sicht der handelnden Subjekte zu rekonstruieren, unerwartete Phänomene mit möglichst wenigen Vorentscheidungen hinsichtlich Design und Methode einzufangen und auf diese Weise menschliches Verhalten und Handeln einer prozessualen Sicht zugänglich zu machen. Ziel der qualitativen Forschung ist weniger der breit angelegte Vergleich organisationeller Wirkungsmechanismen als vielmehr das Eindringen in die Tiefe des Einzelfalles. Immer neue Details der jeweils untersuchten Einrichtung sollen den Blick für das »Unbekannte im scheinbar Bekannten« freigeben, den Forscher mit »widerständigen« und nicht-selektiven Daten konfrontieren und ihm so eine ganzheitliche, gegenstandnahe Theoriebildung ermöglichen.«<sup>29</sup>

Neben sozialwissenschaftlichen Methoden wie beispielsweise dem qualitativen Interview kommt weiterhin der traditionellen Dokumenten- und Aktenanalyse eine zentrale Bedeutung zu. Mit der Auswertung der internen Schriftstücke lassen sich die Strukturen sowie Prozesse nachvollziehen und somit ihre Wirksamkeit bewerten.<sup>30</sup> Die Organisationsforschung nimmt wieder den Menschen als Akteur in den Blick. Diesen Weg ging vorher bereits die historische Forschung. Dort war in den 1970er-Jahren die menschliche Akteurs- hinter die Strukturanalyse zurückgetreten. Inzwischen werden beide Methoden als gleichwertig angesehen. Somit vollzieht sich in der Organisationstheorie ein Erkenntnisprozess, der in den historischen Sozialwissenschaften schon abgelaufen ist, selbst wenn Diskurse wie beispielsweise in der Biografieforschung immer wieder aufkeimen.<sup>31</sup>

Wenn eine Organisation als Sozialsystem mit den zugehörigen Regelungsmechanismen wie Strukturen und Prozessen begriffen wird, dann sollte auch bei einer Organisationsgeschichte der menschliche Akteur im Zentrum des Forschungsinteresses bleiben. Die moderne Organisations- oder Verwaltungsgeschichte muss daher aus einer Kombination aus Biografieforschung, hier sowohl

---

<sup>28</sup> Vgl. Strodtholz/Kühl, *Qualitative Methoden der Organisationsforschung*. Vgl. weiterhin Luhmann, *Einführung in die Theorie der Gesellschaft*, S. 22–37; Luhmann, *Soziale Systeme*.

<sup>29</sup> Strodtholz/Kühl, *Qualitative Methoden der Organisationsforschung*, S. 16.

<sup>30</sup> Ebd., S. 18 f.

<sup>31</sup> Vgl. hierzu Hammerich/Schlaffer (Hrsg.), *Einleitung*.

in der Einzel- als auch Gruppenperspektive, Milieuforschung, Generationenforschung sowie der inzwischen klassischen historischen Sozialforschung bestehen.<sup>32</sup>

Das Militär als Forschungsobjekt ist eine Institution, deren Organisation hauptsächlich auf Hierarchien beruht. Populär und plakativ könnte gerade daraus gefolgert werden, dass es demjenigen, dem ein Amt gegeben wird, auch an der zugehörigen Einsicht und Fähigkeit nicht mangelt. Das von Laurence J. Peter entwickelte »Peter-Prinzip« beschreibt dagegen große Organisationen als »die Hierarchie der Unfähigen«. <sup>33</sup> Zwar wird diese Theorie aufgrund ihrer ungenauen allgemeinen Aussagen kritisiert, jedoch kann inzwischen ihre Bedeutung für die Fachwissenschaft kaum mehr bestritten werden. <sup>34</sup> Nach Peter fußt der historische Begriff »Hierarchie« auf einem kirchlichen System, das die Priester entsprechend ihrem Rang einstuft. Eine Organisation, gleich ob einfach oder komplex, weist demnach stets eine Hierarchie auf. Menschen nehmen darin einen bestimmten Platz ein und wirken dort dann mehr oder minder befähigt. Sie klettern in der Organisationshierarchie so lange nach oben, bis sie ihr Unfähigkeitslevel erreicht haben. Organisationen mit unfähigen Mitarbeitern werden nur noch existieren können, wenn noch ausreichend befähigtes Personal unter ihnen arbeitet oder sie keinem wirtschaftlichen Ziel folgen müssen. <sup>35</sup>

Wie lässt sich dies auf die deutsche militärische Spitzengliederung übertragen? Deutsche Streitkräfte gleichen demnach in den Grundprinzipien der katholischen Kirche. Sie entwickelten eine personelle und institutionelle Hierarchie, die das Personal über interne Aus- und Weiterbildungen formte. Beide Institutionen existieren, ungeachtet mancher Zäsuren, seit langer Zeit und entwickelten ein Sinnsystem, damit die Mitarbeiter jenseits extrinsischer auch über intrinsische Motivationsfaktoren an das jeweilige Organisationsziel (Gott und der Papst, Vaterland und Souverän) glauben. Die fähigsten Leute solcher Institutionen, die eine stark ausgeprägte funktionale Hierarchie aufweisen, stiegen bis in die Spitzengliederungen auf. Dies galt aber nicht für die zivile Leitung der Streitkräfte, die das Primat der Politik verkörperten. Als Seiteneinsteiger auf Zeit oder aufgrund ihrer dynastischen Herkunft standen sie an der Spitze der Streitkräfte. Somit umfassten die Spitzengliederungen der Streitkräfte auch Personen, die aus unterschiedlichen Organisationen kommend dann militärisch beeinflusst wurden.

Diese Auffrischung durch Seiteneinsteiger unterschied das deutsche Militär im Wesen wiederum stark von der Katholischen Kirche. <sup>36</sup> Während das Kirchen-

---

<sup>32</sup> Vgl. die organisations- und wirkungsgeschichtliche Studie von Löffler, Soziale Marktwirtschaft und administrative Praxis.

<sup>33</sup> Peter/Hull, Das Peter-Prinzip.

<sup>34</sup> Vgl. Billsberry, There's nothing so practical as a good theory; Weick, Der Prozess des Organisierens, S. 54–60.

<sup>35</sup> Peter/Hull, Das Peter-Prinzip.

<sup>36</sup> Vgl. zur Organisation der Katholischen Kirche Schwendenwein, Die Katholische Kirche.

system weitgehend dem Einfluss anderer staatlicher Organe, Institutionen und personeller Akteure entzogen sein konnte, war das militärische nur scheinbar und nur bis zu einer gewissen Hierarchie geschlossen. Diese Seiteneinsteiger aus dem Berufsbeamtentum, der Politik oder als Reservisten und Grundwehrdienstleistende prägten die Streitkräfte des Deutschen Kaiserreiches, der Weimarer Republik, des NS-Regimes, der Bundesrepublik Deutschland und der Deutschen Demokratischen Republik. Der Kriegsherr und Oberste Befehlshaber der Streitkräfte fungierte in erster Linie als Politiker und erst in zweiter Funktion als aktiver Soldat wie beispielsweise die deutschen Kaiser. So heißt es in der Studie aus den 1950er-Jahren weiter:

»Es scheint eine Art Gesetzmäßigkeit zu geben, wonach die militärischen Leiter großer Organisationen dazu getrieben werden, unter militärischer Begründung Politik zu treiben. In militärischen Organisationen liegt eine immanente Tendenz zur Politik verborgen, die aus der Machtstellung eines über eine mit Waffen ausgerüstete, straff gegliederte und geführte Organisation gebietenden Truppenführers und seiner Gehilfen entspringt.«<sup>37</sup>

Der Papst wie der Souverän mussten, um bei den Beispielen zu bleiben, aufgrund des Systemerhalts immer ein aktives und führendes Organisationsmitglied sein. Im Gegensatz zum Monarchen erhielt der Papst seine Spitzenstellung nicht vornehmlich durch Geburtsrecht, sondern verstärkt im Zuge des Leistungsprinzips und durch die Wahl des Konklaves.

Die Unterscheidung zwischen verschiedenen sozialen Systemen bildet für diese Arbeit eine probate Methode. So wie das Sinnsystem prägend für das Handlungssystem wirkt, so beeinflussen beide wiederum das Kommunikationssystem und umgekehrt. Das Kommunikationssystem wird Ludolf Herbsts Vorschlag folgend auf die personellen Akteure und ihre Perspektiven übertragen. Der Historiker Holm Sundhausen formulierte für den Balkanraum die These, dass nicht die Geschichte, sondern die Menschen sich wiederholten. Sich nachträglich als falsche Entscheidungen herausstellende Weichenstellungen und verpasste Möglichkeiten machten demnach mehr als deutlich, dass maßgeblich die Akteure und weniger die Strukturen sowie Institutionen hierfür verantwortlich zeichneten.<sup>38</sup> Mit einer selektiven und charakteristischen Auswahl von Personen, die sich im militärischen System bewegten, können einerseits die Mobilität und Flexibilität, andererseits die Handlungen sowie deren Wirkungen nachgezeichnet werden. Personenbeziehungen, soziale Netzwerke, Mitgliedschaften und das Generationenkonzept bilden dabei wichtige Analysefilter.

Diese Studie kann daher sowohl chronologisch als auch systematisch gelesen werden. Systematisch handeln die Kapitel III bis VII jeweils im Abschnitt 1 das Sinn-, im Abschnitt 2 die Handlungs- und im Abschnitt 3 die Kommunikations- oder Akteurssysteme ab. Im Kapitel VIII werden mit der militärischen Spit-

---

<sup>37</sup> ACDP, I-142-005/3, Bundesministerium für Verteidigung, Studie über den Oberbefehl, ohne Datum, vermutlich in den 1950er-Jahren, 30 Seiten, hier S. 9 f.

<sup>38</sup> Sundhausen, Jugoslawien und seine Nachfolgestaaten 1943–2011, S. 12, 517.

zunggliederung der NVA in der DDR, den organisatorischen Problemen, die Auswertung internationaler Beispiele, die als Schablone für die deutsche Kriegführungsorganisation dienten, sowie der Zusammenhang von Institutionen und Generationen analysiert. Dies geschieht aus der Perspektive der Bundeswehr, ein internationaler Vergleich wird nicht vorgenommen. Denn ein solcher Ansatz hätte eine andere methodische Vorgehensweise erfordert. Dieses letzte Kapitel folgt nicht mehr der drei-systemischen Analyse nach Sinn, Handlung und Kommunikation, sondern diskutiert problemorientiert den deutschen Weg der Organisation von Kriegführung.<sup>39</sup>

### 3. *Forschungsstand und Quellen*

Nachdem im Jahr 2003 ein zweibändiges Werk mit den Biografien der Juristen des Reichskammergerichts erschienen ist,<sup>40</sup> folgte 2011 eine Institutionengeschichte, die einen umfassenden multimethodischen Ansatz von kultureller, sozialer oder diskursiver Analyse mit der Organisation verbunden hat.<sup>41</sup> Wie das Reichskammergericht ist auch die Bundeswehr eine staatliche Organisation, deren Erforschung als Institution noch viele Desiderate aufweist. Die Bundeswehr hat den Auftrag, die Bundesrepublik Deutschland mit Waffengewalt gegen einen feindlichen Angriff zu verteidigen. Das Grundgesetz regelte daher auch die Aufstellung von Streitkräften. Die behelfsmäßige Vorgängerorganisation des Bundesministeriums für Verteidigung, das »Amt Blank«, wurde bereits archivalisch aufgearbeitet und daher mehrfach erforscht.<sup>42</sup> Mit der vorliegenden Studie wird die Vorgeschichte bis 1945 und der Übergang aus der Grauzone des »Amtes Blank« zum Verteidigungsministerium mit den zugehörigen sicherheits- und militärpolitischen Entscheidungsgremien in der organisatorischen Entwicklung, in den hierarchischen Strukturen und personellen Konstellationen inhaltlich erweitert analysiert.

Die Erforschung der Geschichte der Bundesrepublik Deutschland hat seit Mitte der 1990er-Jahre stark zugenommen.<sup>43</sup> Vor allem die tiefgreifenden politi-

---

<sup>39</sup> Vgl. Citino, *The German Way of War*; Groß, *Mythos und Wirklichkeit*.

<sup>40</sup> Jahns, *Das Reichskammergericht und seine Richter*, Teil 2.

<sup>41</sup> Ebd., Teil 1.

<sup>42</sup> Grundlegend dazu immer noch Krüger, *Das Amt Blank*.

<sup>43</sup> Vgl. Schildt, *Moderne Zeiten*; Schildt, *Die Sozialgeschichte der Bundesrepublik Deutschland*; Hacke, *Die Außenpolitik der Bundesrepublik Deutschland*; Görtemaker, *Geschichte der Bundesrepublik Deutschland*; Görtemaker, *Die Berliner Republik*; Stöver, *Die Bundesrepublik Deutschland*; Jarausch, *Die Umkehr*; Doering-Manteuffel (Hrsg.), *Strukturmerkmale der deutschen Geschichte des 20. Jahrhunderts*; Conze, *Die Suche nach Sicherheit*; Rödder; Wirsching, *Demokratie und Globalisierung*; Winkler, *Geschichte des Westens*; Herbert, *Geschichte Deutschlands im 20. Jahrhundert*.

schen, gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Veränderungen in Westdeutschland, die sich besonders mit den Begriffen »Modernisierung«, »Liberalisierung«, »Demokratisierung«, »Amerikanisierung«, »Globalisierung«, aber auch »Restaurierung«, »Kontinuität« und »Rekonstruktion« verbinden lassen, stehen im Zentrum der Untersuchungen.<sup>44</sup> Besonders die Person des ersten Bundeskanzlers Konrad Adenauer wird dabei immer wieder herausgestellt, aber auch Biografien zu Willy Brandt,<sup>45</sup> Helmut Schmidt und Helmut Kohl liegen vor.<sup>46</sup> Auch der militärhistorische Ansatz einer Geschichte der Bundeswehr erfreut sich gerade seit den Jubiläumsjahren 2005 und 2015 einer intensiveren wissenschaftlichen Anwendung.<sup>47</sup> Der Erkenntnisfortschritt für die Innenperspektive der Bundeswehr konnte im Verhältnis zur militärgeschichtlichen Forschung über die NATO und zum Kalten Krieg<sup>48</sup> weiter aufholen. Im Gegensatz zu der Zeitperiode von 1945 bis 1955, die in den voluminösen Bänden »Anfänge westdeutscher Sicherheitspolitik« (AWS)<sup>49</sup> grundlegend erforscht worden ist, konnte die Bundeswehr als Armee in Staat und Gesellschaft bereits in etlichen Facetten in der Reihe »Sicherheitspolitik und Streitkräfte der Bundesrepublik Deutschland« untersucht werden.<sup>50</sup>

Den Streitkräften der Bundesrepublik Deutschland wird in der Analyse nationaler und internationaler Prozesse kaum eine oder, wenn überhaupt, nur eine sehr oberflächliche Bedeutung beigemessen.<sup>51</sup> Eine solche Gewichtung ist jedoch nicht nachzuvollziehen, handelt es sich doch um die zumindest zahlenmäßig an Personal größte staatliche Organisation der Bundesrepublik Deutschland mit einem beträchtlichen wirtschaftlichen, politischen und sozialen Potenzial. Dass die Bundeswehr entweder völlig ausgeblendet oder nur nebenbei betrachtet wird, belegt das weitgehende Desinteresse der allgemeinen Geschichtswissen-

---

<sup>44</sup> Vgl. Schildt, *Moderne Zeiten*; Herbert (Hrsg.), *Wandlungsprozesse in Westdeutschland*. In Frese/Prinz (Hrsg.), *Politische Zäsuren und gesellschaftlicher Wandel im 20. Jahrhundert*, ist besonders der Beitrag von Prinz/Frese hervorzuheben, in dem die gängigen Erklärungsansätze für den gesellschaftlichen Wandel skizziert werden (S. 6–9).

<sup>45</sup> Körner, *Die Familie Willy Brandt*; Faulenbach, *Willy Brandt*; Brandt, *Mit anderen Augen*; Noack, *Willy Brandt*; Lorenz, *Willy Brandt*.

<sup>46</sup> Vgl. Baring, *Außenpolitik in Adenauers Kanzlerdemokratie*; Schwarz, *Adenauer*; Soell, *Helmut Schmidt*; Schwarz, *Helmut Kohl*.

<sup>47</sup> Vgl. vor allem die Reihe »Sicherheitspolitik und Streitkräfte der Bundesrepublik Deutschland« des ZMSBw; Bald, *Die Bundeswehr*; Bald, *Militär und Gesellschaft 1945–1990*; Kutz, *Militär und Gesellschaft im Deutschland der Nachkriegszeit*; Bremm/Mack/Rink (Hrsg.), *Entschieden für Frieden*; Kutz, *Deutsche Soldaten*.

<sup>48</sup> Vgl. Gersdorff, *Die Gründung der Nordatlantischen Allianz*; Mastny/Schmidt, *Konfrontationsmuster des Kalten Krieges 1946 bis 1956*; Harder (Hrsg.), *Von Truman bis Harmel*; Krüger, *Sicherheit durch Integration?*

<sup>49</sup> *Anfänge westdeutscher Sicherheitspolitik (AWS)*, hier vor allem Bd. 2 und 3.

<sup>50</sup> Vgl. die Reihe »Sicherheitspolitik und Streitkräfte der Bundesrepublik Deutschland« des ZMSBw. Zudem auch Birtle, *Rearming the Phoenix*.

<sup>51</sup> Vgl. Möllers/Schlaffer (Hrsg.), *Sonderfall Bundeswehr?*

schaften an diesem Sujet.<sup>52</sup> Im Gegensatz zu den zahlreichen wissenschaftlichen Untersuchungen über die kriegserprobte Wehrmacht im Nationalsozialismus fristen die Forschungen zur Bundeswehr im Kalten Krieg geradezu ein Schatten-dasein. Zum einen nimmt das Militär in einem totalitären politischen System für die Herrschafts- und Machtsicherung einer einzigen Partei oder Person einen wichtigeren Platz ein als für eine »offene« Gesellschaft in einem pluralistischen politischen System. Zum anderen sind die Entscheidungs- und Wechselwirkungsprozesse einer demokratisch verfassten Gesellschaft vielfältiger und damit schwieriger zu erforschen. Vermutlich ist gerade diese geringere Komplexität auch ein Grund, dass totalitäre Regime als attraktiveres Forschungsfeld betrachtet wird als pluralistische Systeme. Denn obwohl die Untersuchungen zur Geschichte der Bundesrepublik und der Bundeswehr doch zugenommen haben, bleiben beide Themen in der wissenschaftlichen und öffentlichen Diskussion im Gegensatz zum nationalsozialistischen Deutschland und der Wehrmacht weniger beachtet. Gerade Streitkräfte in Friedenszeiten werden wohl niemals eine ähnliche publizistische Attraktivität erfahren wie solche im Krieg. Für die Bundeswehr änderte sich das erst, als auch sie seit 1999 Krieg führte. Was für die populär-öffentliche Diskussion gilt, bestätigt sich auch zum Teil für die wissenschaftliche Forschung.

Die bisherige Forschung zum Thema militärische Spitzengliederung besteht überwiegend aus rechts-, verwaltungs- und sozialwissenschaftlichen Studien, die meist in den 1950er-, 1960er- und 1970er-Jahren entstanden sind, aber für ihre Disziplinen immer noch eine hohe Gültigkeit aufweisen. Zumeist werden der Oberbefehl in seiner rechtlichen und historischen Bedeutung betrachtet und die Trennung der Befehls- von der Kommandogewalt ausführlich analysiert. Aufgrund der Entwicklung Preußens und des Deutschen Kaiserreiches zur konstitutionellen Monarchie und der damit zunehmenden Parlamentarisierung sollte die Funktion der Streitkräfte zum persönlichen Schutz und als Machtinstrument des königlichen und später kaiserlichen Souveräns bestätigt bleiben.<sup>53</sup> Vergleichende Bezüge im Hinblick auf internationale Beispiele werden eher am Rande hergestellt, zumeist nur, wenn es sich um politisch-militärische Gremien wie die Kriegsräte handelt. Die Beantwortung der Frage, ob es sich bei der Entwicklung der militärischen Spitzengliederungen um einen ausschließlich preußisch-deutschen Weg handelte oder sich diese auch in den anderen deutschen (Bundes-)Staaten vollzog, steht ebenso aus wie ein systematischer internationaler Vergleich. Die Untersuchungen enden meist 1945 oder reichen nur bis in die Aufbauphase der Bundeswehr.<sup>54</sup> Zudem liegen sehr viele, aber meist kurze Ab-

---

<sup>52</sup> Siehe Geppert, Die Bundeswehr in der Geschichtsschreibung der Bundesrepublik.

<sup>53</sup> Winkler, Von der Deutschen zur europäischen Frage, hier vor allem S. 475.

<sup>54</sup> Vgl. z. B. Hossbach, Die Entwicklung des Oberbefehls; Traut, Die Spitzengliederung der deutschen Streitkräfte; Schmädcke, Militärische Kommandogewalt und parlamentarische Demokratie; Rosinski, Die Deutsche Armee; Böckenförde, Stellvertretung im Oberbefehl;

handlungen aus offiziellen oder offiziösen Schriften aus dem Bereich der Bundeswehr vor.<sup>55</sup> Gleiches gilt insbesondere für die zivile Wehrverwaltung als die zweite Säule neben den Streitkräften in der Bundeswehr.<sup>56</sup>

Für den Schwerpunkt dieser Studie, der auf der Geschichte der Bundeswehr liegt, ist besonders das Buch von Klaus Hornung »Staat und Armee« zu nennen.<sup>57</sup> Hornung ordnet den Bundeswehrsoldaten in den »Staat der Industriegesellschaft« ein und untersucht detailliert die politisch-parlamentarische Entstehungsgeschichte der Befehls- und Kommandogewalt für die Bundesrepublik Deutschland in den Jahren 1955 bis 1971. Auch die Organisation des Bundesministeriums für/der Verteidigung, die militärische Spitzengliederung der Bundeswehr, die Beratung des Entwurfs eines Organisationsgesetzes und die Krise von 1966 analysiert er politikwissenschaftlich fundiert und ausführlich. Jedoch gründen seine Ergebnisse ausschließlich auf die Auswertung von veröffentlichten Quellen, Presseberichten, Interviews und Literatur. Eine systematische Verschränkung der gesetzlichen, politischen, organisatorischen und personellen Analyseebenen nimmt er dagegen nicht vor, sodass diese persönlichen Beziehungsgeflechte weiter unklar bleiben und die jeweiligen Motive in Bezug auf die militärische Spitzengliederung nicht erkennbar werden. Trotzdem bleibt Hornungs Studie ein zentrales und wichtiges Werk für dieses Forschungsfeld.

Eine moderne Organisations- und Strukturgeschichte liegt bisher nur für das Heer der Bundeswehr bis 1970 vor. Martin Rink bietet dabei auch einen prägnanten Überblick über die Organisationsforschung und ihre Anwendung auf das Militär. Dabei spielen Kategorien wie Politik, Finanzen, Rüstung, Personal, Taktik sowie die Aufbau- und Ablauforganisation eine bestimmende Rolle.<sup>58</sup> Für die militärische Spitzengliederung weisen solche Aspekte auch eine wesentliche Bedeutung auf, jedoch stellt die Organisation einer Teilstreitkraft im Hinblick auf die Kriegführung und die dazugehörige militärische Spitzengliederung eher eine untergeordnete Kategorie dar.

Mehr Bezüge zur militärischen Spitzengliederung finden sich in der essenziellen Frage nach dem Primat der Politik.<sup>59</sup> Eine moderne militärhistorische Untersuchung im Sinne von Rainer Wohlfeil, wonach »die Militärgeschichte das

---

Demokratie; Rosinski, Die Deutsche Armee; Böckenförde, Stellvertretung im Oberbefehl; Mann, Das Bundesministerium der Verteidigung; Boysen, Sicherheitspolitische Entscheidungsprozesse.

<sup>55</sup> Vgl. hierzu aus der Vielzahl beispielsweise: Jahn/Neher/Pfeil, Taschenbuch für Wehrfragen, S. 66–81; Die militärische Spitzengliederung; Krosigk, Oberbefehl und Spitzenorganisation der Bundeswehr.

<sup>56</sup> Schustereit, Deutsche Bundeswehrverwaltung im Umbruch; Reinfried/Steinebach, Die Bundeswehrverwaltung; Schulte, Die verfassungsrechtliche Stellung der Bundeswehrverwaltung; Cartellieri, Die Bundeswehrverwaltung; Reinfeld, Die Grundlagen der Bundeswehrverwaltung; Witte, Die rechtliche Stellung der Bundeswehrverwaltung.

<sup>57</sup> Hornung, Staat und Armee.

<sup>58</sup> Rink, »Strukturen brausen um die Wette«, hier vor allem S. 359–366.

<sup>59</sup> Siehe hierzu die rechtswissenschaftliche Arbeit von Dietz, Das Primat der Politik.

Militär nicht nur als Institution, sondern als Faktor des wirtschaftlichen, gesellschaftlichen und gesamten öffentlichen Lebens untersucht«, liegt bisher für die Spitzengliederungen der deutschen Streitkräfte nicht vor. In einer solchen Betrachtungsweise steht »der Soldat in allen seinen Lebensbereichen«, also auch in seiner Organisation und Institution, im Vordergrund.<sup>60</sup>

Die vorliegende Studie schließt die Lücke einer Organisations- und Institutionsgeschichte der militärischen Spitzengliederungen der deutschen Streitkräfte im jeweiligen politischen System und historischen Kontext. Dabei stehen vornehmlich militärisch-politische Prozesse sowie personelle Netzwerke und weniger wirtschaftliche, gesellschaftliche sowie kulturelle Aspekte im Vordergrund.

Die Fragestellung und der methodische Ansatz erfordern einen Blick über die archivalischen Überlieferungen der Streitkräfte hinaus. Der Quellenumfang für die Bundeswehrgeschichte in ihrer innenpolitischen Dimension ist beträchtlich und bisher im Bundesarchiv, Abteilung Militärarchiv in Freiburg i. Br. (BArch), wenig erschlossen. Die Spitzengliederungen der Streitkräfte im jeweiligen politischen System liegen an der neuralgischen Schnittstelle zwischen Militär, Regierung, Souverän als Oberster Kriegsherr, Parlament sowie Öffentlichkeit und strahlen auf all diese Felder aus. Diese Bereiche weisen wiederum selbst ein breites Spektrum an Überlieferungen auf. Die Aktenbestände des »Bundesministeriums der Verteidigung« und des »Führungsstabes der Streitkräfte«, verwahrt in den Beständen BW 1 und BW 2, bilden die Schlüsselquellen dieser Studie. Diese sind auch für die Entwicklungen vor dem Aufbau der Bundeswehr von enormer Bedeutung, weil in diesen Akten Überlieferungen früherer deutscher Streitkräfte aufgenommen und in den Organisationsreferaten ausgewertet wurden. Die umfangreichen Bestände des Kontingentheeres,<sup>61</sup> der Reichswehr und Wehrmacht sichtet der Autor daher lediglich im Hinblick auf die für die The-

---

<sup>60</sup> Kühne/Ziemann (Hrsg.), Was ist Militärgeschichte?, S. 13.

<sup>61</sup> Die Überlieferungen des preußischen Kriegsministeriums, Generalstabs und der Truppenverbände sind zum Ende des Zweiten Weltkriegs vernichtet worden. Aktenbestände zur Frage der Spitzen- und Kriegsspitzengliederung der Heere Bayerns, Sachsens und Württembergs existieren noch in den Landesarchiven, besitzen jedoch für eine Längsschnittanalyse eine untergeordnete Bedeutung. Für die detaillierte Zusammenstellung aller Organisationen und Spitzengliederungen des Kontingentheeres bilden sie dagegen eine unverzichtbare Grundlage. Weitere wichtige Unterlagen befinden sich im Bestand BArch, RH 61 (Kriegsgeschichtliche Forschungsanstalt des Heeres). Siehe Otto, Der Bestand Kriegsgeschichtliche Forschungsanstalt des Heeres im Bundesarchiv-, Militärisches Zwischenarchiv Potsdam. Zudem könnten weitere Funde in den russischen Beuteakten vermutet werden. Siehe beim russisch-deutschen Projekt zur Digitalisierung deutscher Dokumente in den Archiven der Russischen Föderation: <<http://www.germandocsinrussia.org/de/nodes/1-russischdeutsches-projekt-zur-digitalisierung-deutscher-dokumente-in-den-archiven-der-russischenfoederation>>, Zugriff: 7.10.2014. Ich danke Christian Stachelbeck für manchen wichtigen Hinweis zu diesen Fragen.

matik essenziellen Schlüsseldokumente. Auch wertete er hauptsächlich die für die Fragestellung relevante Literatur aus.

Bei der Analyse der Konzeptionsphase der Bundeswehr war der im Gegensatz zu den anderen Bundeswehrbeständen bereits gut erschlossene Bestand »Deutsche Dienststellen zur Vorbereitung der Europäischen Verteidigungsgemeinschaft«<sup>62</sup> (BW 9) unverzichtbar. Ergänzend sind noch die Materialien der Teilstreitkräfte »Führungsstab des Heeres« (FüH), »Führungsstab der Luftwaffe« (FüL) und »Führungsstab der Marine« (FüM) zu nennen.

Für eine Beurteilung der Kommunikationswege der Personen waren die Parteiarchive von besonderer Bedeutung. Hierbei spielten vor allem die Fraktionen der großen Regierungsparteien CDU/CSU und SPD im Deutschen Bundestag eine Rolle. Die für den Zeitraum maßgeblichen Personen gehörten fast ausschließlich den großen Parteien an oder standen mit diesen in engen Verbindungen. Besonders die Nachlässe und Deposita der führenden Sicherheitspolitiker dieser Zeit bieten eine umfangreiche Quelle für die militärischen Spitzengliederungen der Bundeswehr. Gerade darin können Aktivitäten und persönliche Einschätzungen abseits der offiziellen Politik nachvollzogen werden.

Neben diesen unveröffentlichten Quellen verdichtet eine Auswahl von verschiedenen Periodika, Bulletins und demoskopischen Befragungen gerade die öffentliche Wahrnehmung. Allerdings ist einschränkend zu ergänzen, dass aufgrund der Geheimhaltungseinstufung wichtige Quellen weiterhin der Forschung verschlossen bleiben. Besonders Überlieferungen aus der NATO, dem Bundessicherheitsrat/Bundesverteidigungsrat sowie dem Militärischen Führungsrat konnten daher für diese Studie nicht ausgewertet werden. Erkenntnisse hierzu konnten jedoch durch veröffentlichte Debatten, Memoiren, Literatur sowie Hintergrundmaterial und -gespräche gewonnen werden.

---

<sup>62</sup> Vgl. Krüger/Ganser, Quellen zur Planung des Verteidigungsbeitrages der Bundesrepublik Deutschland, S. 121–146.



## II. Von 1990 bis 2015: Die »neuen« Kriege und die Bundeswehr

Die »neuen Kriege« sind nunmehr Bestandteil der Geschichte der Bundesrepublik Deutschland. Von 1990 bis 2015 wandelten sich die Aufgaben der Bundeswehr grundlegend. Die Bundesrepublik Deutschland führte erstmals Krieg und die Soldaten der Bundeswehr mussten kämpfen, töteten, wurden verwundet, und starben. Das waren dramatische Veränderungen in nur 25 Jahren. Die Wurzeln der deutschen Kriegführung und der Organisation ihrer militärischen Spitzengliederung lagen jedoch weit vor 1990.

### 1. *Deutsche Einheit, NATO, OSZE und Krieg*

Die deutsche Wehrmacht kapitulierte am 8. und 9. Mai 1945 an der West- und Ostfront bedingungslos. Die vier Alliierten Hauptsiegermächte USA, Sowjetunion (UdSSR), Großbritannien und Frankreich beendeten das nationalsozialistische Gewaltregime Adolf Hitlers, das für beispiellose NS- und Kriegsverbrechen vor und während des Zweiten Weltkrieges verantwortlich war.<sup>1</sup>

Das Deutsche Reich erlitt 1945 eine totale Niederlage. Polen wurde als Kompensation für die erlittenen Verbrechen durch die Deutschen und wegen der Ausdehnung der Sowjetunion nach Westen verschoben. Das restliche Reichsgebiet wurde in vier Besatzungszonen sowie die Viersektorenstadt Berlin aufgeteilt. Damit übernahmen die Hauptsiegermächte die Verantwortung für Deutschland. Die Einigkeit unter ihnen bröckelte jedoch schon während des Zweiten Weltkrieges und mündete nach dem Waffenstillstand in die Ost-West-Konfrontation und den Kalten Krieg. Während die 1949 gegründete Bundesrepublik Deutschland sich unter dem ersten Bundeskanzler Konrad Adenauer (CDU) nach Westen orientierte, entstand aus der Sowjetisch Besetzten Zone (SBZ) im selben Jahr die Deutsche Demokratische Republik (DDR), ein weiterer Satellitenstaat der Sowjetunion ohne Selbstbestimmungsrecht. Die Bundesrepublik Deutschland stand, wenn auch das Staatsterritorium nicht mehr identisch war, in der Rechtsnachfolge des Deutschen Reiches. Demzufolge erkannte sie die DDR formal nicht an. Im Gegensatz zur Gewaltherrschaft in der DDR, die sich zu keinem Zeitpunkt ihrer 40-jährigen Existenz von der UdSSR emanzipieren konnte, gelang es der jungen Bundesrepublik mit der westdeutschen Aufrüstung und dem daraus resultierenden rasanten Aufbau der Bundeswehr, sich des

---

<sup>1</sup> Vgl. Gentile, Wehrmacht und Waffen-SS.

Besatzungsstatus der Westalliierten weitgehend zu entledigen und mit dem Deutschlandvertrag vom 5. Mai 1955 eine zwar nicht uneingeschränkte, aber doch weitgehende Souveränität zu erlangen.<sup>2</sup>

Der Mauerbau 1961 markierte eine dramatische Zuspitzung des Ost-West-Konflikts. Schon die Niederschlagung des Volksaufstandes vom 17. Juni 1953 hatte die repressive und menschenrechtsverachtende Seite des DDR-Regimes gezeigt. Die Errichtung der Berliner Mauer und der Sperranlagen an der Grenze zur Bundesrepublik enthüllte den totalitären Staat und zementierte die deutsche Teilung. Erst mit der von der Bundesregierung unter Bundeskanzler Willy Brandt (SPD) ausgehenden Entspannungspolitik gegenüber dem Osten seit 1970 (Neue Ostpolitik) wandelte sich auch das Verhältnis zwischen den beiden deutschen Staaten. Der Ausbau der Mauer und der Grenzbefestigungen gingen in der DDR aber ungebremst weiter. Der Befehl der SED, auf Republikflüchtlinge zu schießen, fand weiterhin seine Anwendung. Die umfangreichen Maßnahmen zur Sicherung des Staates gegen die eigene Bevölkerung, die Militärausgaben für die Nationale Volksarmee (NVA) und andere bewaffnete Organe belasteten die DDR-Volkswirtschaft schwer. Die außenpolitischen, wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Wandlungen auch in der DDR verursachten besonders ab dem Jahr 1968 immer mehr innenpolitische Probleme.<sup>3</sup>

Vor allem der ökonomische Niedergang, bedingt auch durch die viel zu hohen Militärausgaben, zeitigte im Osten bei den Staaten der Warschauer Vertragsorganisation, aber auch im Südosten Europas wie in Jugoslawien, trotz der weitaus größeren persönlichen Freiheiten, eine politische und gesellschaftliche Krisensituation. Die Unzufriedenheit über die politische und persönliche Unfreiheit, den ständigen wirtschaftlichen Mangel sowie die ungleiche Verteilung von Industrie- und Verbrauchsgütern ließen selbst überzeugte Sozialisten am kommunistischen System zweifeln. In manchen Fällen ging der Protest in eine offene Revolte über. Die Gewaltregime konnten sich nur durch einen immer größeren Sicherheitsapparat auch nach innen an der Macht halten. Mit dem Amtsantritt des gemäßigten und reformorientierten Generalsekretärs des Zentralkomitees der Kommunistischen Partei Michail Gorbatschow im März 1985 änderte sich auch der Politikstil in der Sowjetunion. Die Schlagwörter seiner Öffnungs- und Umbaupolitik sollten »Glasnost« und »Perestroika« werden. Gorbatschow galt zwar als Reformkommunist, jedoch beabsichtigte er nicht die Auflösung der Sowjetunion und der Warschauer Vertragsorganisation. Seine Reformpolitik bewirkte aber keine Stabilisierung des sowjetischen Systems.<sup>4</sup>

Das Auseinanderfallen des Ostblocks, vor allem seiner Hegemonialmacht Sowjetunion, betraf auch die inzwischen kaum noch zu Reformen fähige DDR.

---

<sup>2</sup> Wehler, Deutsche Gesellschaftsgeschichte, Bd. 5, S. 3–33; Wolfrum, Die geglückte Demokratie, S. 20–186.

<sup>3</sup> Wehler, Deutsche Gesellschaftsgeschichte, Bd. 5, S. 34–107.

<sup>4</sup> Ebd., S. 235–361; Wolfrum, Die geglückte Demokratie, S. 187–430.

Eine Wirtschaftskrise mit drohendem Staatsbankrott, der nur durch immer neue Kredite aus der Bundesrepublik aufgeschoben werden konnte, die Realität des Staates mit einem überbordenden Staatssicherheitsapparat, Grenzbefestigungen sowie eine zu Zugeständnissen an die Bevölkerung unfähige Staatsführung bewirkten die staatliche Auflösung der DDR. Die Dramatik der Ereignisse in der Sowjetunion und in den anderen Staaten der Warschauer Vertragsorganisation, die sich im Zustand einer weitgehend friedlichen Revolution befanden – Ausnahmen waren vor allem das Baltikum und Rumänien –, ergriff auch die DDR und führten zur Entmachtung Erich Honeckers. Seine Ablösung verhinderte nicht, dass die Bürger der DDR zu Tausenden über Ungarn und die ČSSR in die Bundesrepublik flohen. Obgleich noch ausreichend Sicherheitskräfte zur Niederschlagung der friedlichen Demonstrationen verfügbar waren, zögerte die Staats- und Parteiführung, diese offen gegen das eigene Volk einzusetzen, zumal die Rückendeckung aus der Sowjetunion fehlte und ein Eingreifen der Westgruppe der sowjetischen Streitkräfte in der DDR ausgeschlossen war.<sup>5</sup>

Maueröffnung, freie Wahlen zur Volkskammer, Bundeskanzler Helmut Kohls 10-Punkte-Plan sowie die Währungs-, Wirtschafts- und Sozialunion stellten weitere innenpolitische Wegmarken zur deutschen Einheit dar. Aber vor allem mussten einige außenpolitische Hürden genommen werden. Die Bundesregierung wollte den Kreis der Staaten, die beim bevorstehenden Einigungsprozess mitentscheiden sollten, möglichst kleinhalten. Die vier Hauptsiegermächte des Zweiten Weltkriegs – USA, UdSSR, Großbritannien, Frankreich – sowie die Bundesrepublik Deutschland und die DDR legten den internationalen Weg im »Zwei-plus-Vier-Vertrag« fest. Der Einigungsvertrag zwischen der Bundesrepublik und der DDR regelte dann die innenpolitische Vereinigung.

Am 23. August 1990 beschloss die Volkskammer den Beitritt der DDR zum Geltungsbereich des Grundgesetzes der Bundesrepublik Deutschland zum 3. Oktober 1990. Damit wurde die Rückkehr zur staatlichen Einheit seit 1945 und die Rückkehr zur staatlichen und damit militärischen »Normalität« Deutschlands markiert.<sup>6</sup> Die Besatzungs- und Nachkriegszeit, die Gründung zweier deutscher Staaten, die Ost-West-Konfrontation mit dem Kalten Krieg, das Gleichgewicht des Schreckens mit einer atomaren Vernichtungsdrohung sowie die Existenz der Bundeswehr und der NVA banden die Bundesrepublik und die DDR (auch zwangsweise) stark in die jeweiligen Machtblöcke ein. Die weitgehende Souveränität der deutschen Staaten bestand zwar offiziell, jedoch blieb sie sehr stark

---

<sup>5</sup> Conze, Die Suche nach Sicherheit; Wehler, Deutsche Gesellschaftsgeschichte, Bd. 5, S. 338–361.

<sup>6</sup> Der Begriff »Normalität« ist hier auf die uneingeschränkte staatliche Souveränität des Deutschen Reiches bezogen. Die vor und nach 1870/71 bestehenden Monarchien oder Fürstentümer konnten politisch voll handeln, und es bestanden keine besatzungsrechtlichen Beschränkungen. Zwar in der Mehrzahl auch in Bündnissysteme eingebunden, blieben die jeweiligen Streitkräfte ein Instrument des jeweiligen Kriegsherrn. Die Bundeswehr und NVA mussten dagegen in die jeweiligen Bündnissysteme integriert werden.

eingeschränkt, wenn nicht sogar unmöglich. Die deutsche Wiedervereinigung konnte daher nur über die Einbeziehung der ehemaligen Hauptsiegermächte, aber auch mit der Einbindung anderer europäischer Staaten erreicht werden.<sup>7</sup>

Die deutsche Einheit resultierte aus dem Ende des Kalten Krieges. Die NATO ging aus dem Systemkonflikt als Gewinner hervor, während sich die Warschauer Vertragsorganisation bald selbst auflösen sollte. Mit der NATO bestand ein politisch-militärisches Verteidigungs- und Beistandsbündnis weiter. Die jeweiligen Atomkräfte beider Bündnispartner hatten zuvor einerseits von den konventionellen Fähigkeiten der Bündnispartner profitiert, um damit ihr Budget zu entlasten, andererseits hatten sich die nur konventionell gerüsteten Mitglieder unter den atomaren Schutzschirm begeben können. Beide Bündnisse, die Bundesrepublik und die DDR hatten von dieser Konstellation bis 1990 profitiert.

Nach 1990 strebten die europäischen NATO-Staaten, vor allem Frankreich, eine Stärkung der Westeuropäischen Union (WEU) mit dem Aufbau einer von den USA unabhängigen Sicherheits- und Verteidigungspolitik (ESVP) an. Die USA forderten einen gerechten Lastenausgleich für die weitere Stationierung von US-Streitkräften in Europa. Mit den freiwerdenden Ressourcen sollten die bisher von der US-Außenpolitik vernachlässigten globalen Interessen wie beispielsweise in Asien stärker verfolgt werden können. Diese unterschiedlichen nationalstaatlichen und regionalen Interessenlagen hätten auch zur Auflösung der NATO führen können.<sup>8</sup> Aber warum sollten die in über 40 Jahren bewährten Instrumente der NATO aufgekündigt werden?

Manche Gründungsvoraussetzungen des Bündnisses entfielen zwar im Jahr 1990, aber die NATO gewährte weiterhin »Sicherheit durch Integration«.<sup>9</sup> Diese »Erfolgsgeschichte« sprach dafür, die bestehende Organisation lediglich neu zu strukturieren, die bisherige Strategie zu überdenken sowie sich global aufzustellen, anstatt sie aufzulösen und eine vergleichbare neu zu gründen. Gemeinsame Interessen der NATO-Staaten seit der Zäsur 1989/90 ergaben sich vor allem aufgrund der unkalkulierbaren Situation und der instabilen Lage der Staaten in Mittel- und Osteuropa (MOE-Staaten). Das reichhaltige Waffenarsenal der ehemaligen Warschauer Vertragsorganisation verteilte sich nun auf viele neue, politisch, wirtschaftlich und militärisch instabiler Staaten. Die Gefahr der Proliferation von Massenvernichtungswaffen schien größer denn je, potenzielle Terror- und Sabotageakte stellten nunmehr eine sicherheitspolitische Heraus-

---

<sup>7</sup> Siehe ausführlich zu diesen Prozessen bei Wolfrum, *Die geglückte Demokratie*, S. 431–470; Görtemaker, *Die Berliner Republik*; Wehler, *Deutsche Gesellschaftsgeschichte*, Bd. 5; Hacke, *Die Außenpolitik der Bundesrepublik Deutschland*. Vgl. Korte, *Deutschlandpolitik in Helmut Kohls Kanzlerschaft*; Grosser, *Das Wagnis der Währungs-, Wirtschafts- und Sozialunion*; Jäger, *Die Überwindung der Teilung*; Weidenfeld/Wagner/Bruck, *Außenpolitik für die deutsche Einheit*.

<sup>8</sup> Vgl. Theiler, *Die NATO im Umbruch*; Umbach, *Das rote Bündnis*.

<sup>9</sup> Siehe Krüger, *Sicherheit durch Integration?*; Gersdorff, *Die Gründung der Nordatlantischen Allianz*.

forderung dar. Mit dem Angebot, eine NATO-Partnerschaft mit gegenseitigen Konsultationen und Freundschaftsabkommen aufzubauen, sollten Stabilität und Schutz garantiert werden. Die MOE-Staaten verstanden dies auch als Sicherheitszusage gegen die Gemeinschaft Unabhängiger Staaten (GUS), wie sich die ehemalige Sowjetunion unter Führung Russlands nun nannte. Den Sicherheitsinteressen der GUS kamen sowohl der US-amerikanische Außenminister James Baker und der bundesrepublikanische Außenminister Hans-Dietrich Genscher mit der Absprache entgegen, dass vorerst keine weitere Osterweiterung der NATO geplant sei. Im »Zwei-plus-Vier-Vertrag« wurde diese Frage tatsächlich nur indirekt im Art. 5 angesprochen.<sup>10</sup> Eine vertragliche Regelung darüber trafen die Beteiligten nicht, denn eine weitere NATO-Osterweiterung stand zum damaligen Zeitpunkt überhaupt nicht zur Diskussion, weil die Warschauer Vertragsorganisation selbst auch noch bestand. Somit konnte es bei der Erweiterung 1990 nur um das Gebiet der DDR gehen.<sup>11</sup>

Im Jahr 2004 konnten dann die baltischen Staaten, Polen, Rumänien und Bulgarien Mitglied der NATO werden.<sup>12</sup> Im Ukraine-Konflikt des Jahres 2014 versuchte die Russische Föderation erfolglos eine außen- und bündnispolitische Unzuverlässigkeit der NATO aus diesen angeblichen Zusagen abzuleiten und auch im Hinblick auf die Interventionspolitik wie im Kosovokrieg die Glaubwürdigkeit des NATO-Bündnisses auf gemachte Absprachen infrage zu stellen.<sup>13</sup>

Mit der weiteren Existenz der NATO sicherten sich die USA ihren großen Einfluss auf die europäische Sicherheitspolitik. Damit konnten sowohl russische Hegemonial- und europäische Emanzipationsbestrebungen genauso erfolgreich unterbunden wie innenpolitisch der bleibende Weltmachtstatus als Wahlkampfthema genutzt werden.<sup>14</sup> Frankreich und Großbritannien, die der deutschen Vereinigung eher distanziert gegenüberstanden, erhofften, mit dem Weiterbestand der NATO Deutschland und die Bundeswehr kontrollieren zu können. Mit Systemen kollektiver Sicherheit wie der NATO und der WEU sollte zukünftig die Bundesrepublik Deutschland sicherheitspolitisch und militärisch von Alleingängen abgehalten werden. Das vereinte Deutschland gewann mit der weiteren NATO-Mitgliedschaft zusätzlich Vertrauen gegenüber den westlichen Verbündeten und konnte zeitweise sogar als Vermittler zu den ehemaligen Staaten der Warschauer Vertragsorganisation sowie als »Brückenland« zu Russland fungieren. Die NATO bewährte sich in dieser Übergangsphase, sie baute Misstrauen ab und schaffte Transparenz zwischen den ehemaligen Gegnern. Diese gemeinsamen politischen, wirtschaftlichen und militärischen Interessen bildeten die Ba-

---

<sup>10</sup> Siehe dazu »Absurde Vorstellung«. In: Der Spiegel, 48/2009, S. 46–49.

<sup>11</sup> Wagner, Das große Rätsel um Genschers angebliches Versprechen.

<sup>12</sup> Varwick, Die NATO, S. 69–118, 189–191.

<sup>13</sup> Zum Kosovokrieg ausführlicher Kap. II.2.

<sup>14</sup> Varwick, Die NATO, S. 119–138.

sis für den Fortbestand der NATO unter veränderten weltpolitischen Rahmenbedingungen.<sup>15</sup>

Diese seit dem Jahr 1989 wirkenden Transformationsprozesse mussten sich auch auf die Strategie des Bündnisses auswirken. Die Staats- und Regierungschefs verabschiedeten das neue strategische Konzept des Bündnisses («The Alliance's New Strategic Concept») auf der NATO-Gipfelkonferenz in Rom am 8. November 1991.<sup>16</sup> Der Begriff der Bedrohung, »threat«, verschwand mit der Auflösung der Sowjetunion aus der Terminologie der NATO, denn »die Bedrohung durch einen großangelegten, gleichzeitig an allen europäischen NATO-Fronten vorgetragenen Angriff ist praktisch nicht mehr gegeben«.<sup>17</sup> Stattdessen gewannen schwer vorhersehbare Gefahren, die aus den überaus instabilen wirtschaftlichen, sozialen und politischen Schieflagen resultierten, wieder an Bedeutung. Ethnische Rivalitäten, Grenz- und Gebietsstreitigkeiten sowie die Proliferation von Waffentechnologien und Massenvernichtungswaffen steigerten die Gefahren zusätzlich. Die Sicherheit und territoriale Unversehrtheit der Mitgliedsstaaten sowie die Etablierung einer dauerhaften Friedensordnung bildeten weiterhin die Grundlage der sicherheitspolitischen Maßnahmen des Bündnisses. Neu hingegen sollte die verstärkte Rolle von Politik und Diplomatie gegenüber den militärischen Mitteln bei der Realisierung der Zielsetzungen zur Konfliktregulierung sein. Der sicherheitspolitische Ansatz der NATO sah somit eine Triade aus Dialog, Kooperation und Aufrechterhaltung der kollektiven Verteidigungsfähigkeit vor.<sup>18</sup>

Die defensive Ausrichtung der NATO-Militärstrategie blieb freilich erhalten, nur das Notrecht auf Selbstverteidigung legitimierte die Anwendung von Waffengewalt und die Kriegführung. Der Umfang der Bündnisstreitkräfte insgesamt musste zwar aus fiskalischen Gründen weiterhin reduziert werden, dennoch blieb er groß genug, um »jeden potentiellen Angreifer davon zu überzeugen, dass Anwendung von Gewalt gegen das Hoheitsgebiet eines Bündnispartners auf eine gemeinsame wirkungsvolle Reaktion aller Bündnispartner stoßen würde und dass die mit der Auslösung eines Konflikts verbundenen Risiken größer wären als jeder zu erwartende Gewinn«.<sup>19</sup> Die kollektive Ausrichtung der Bündnisverteidigung zeigte sich weiter in einer abgestimmten Streitkräfte- und Einsatzplanung beim »Supreme Allied Commander, Europe« (SACEUR) oder Joint Forces Command (JFC). Damit konnten Interventionen der NATO mit multinationalen Verbänden und die Streitkräftestationierung außerhalb des eigenen Hoheitsge-

---

<sup>15</sup> Siehe Schimmelpfennig, *Internationale Politik*; Krüger, *Am Abgrund?*, S. 199–212.

<sup>16</sup> NATO-Gipfelkonferenz in Rom – Tagung der Staats- und Regierungschefs des Nordatlantiktirates am 7. und 8. November 1991. Bulletin 128-91 vom 13.11.1991, Ziff. 2.

<sup>17</sup> Ebd., Ziff. 8.

<sup>18</sup> Ebd., Ziff. 25.

<sup>19</sup> Ebd., Ziff. 36.

biets gewährleistet werden. Neben den konventionellen blieben auch die nuklearen Fähigkeiten erhalten, aber auf einem deutlich geringeren Niveau.<sup>20</sup>

Die Kernaufgabe der Sicherheitspolitik umfasste fortan die Aufrechterhaltung der kollektiven Verteidigungsfähigkeit des NATO-Territoriums unter ergänzenden Maßnahmen der Konfliktverhütung außerhalb des Bündnisgebiets. Die Krisenbewältigung mit dem Ziel der Krisenverhütung für die Zukunft beruhte auf einer friedlichen und gewaltlosen Krisenbeilegung.<sup>21</sup> Das waren allerdings Ziele, die sich in der Theorie gut anhörten. In der Realität wollten die NATO-Mitglieder schlichtweg nicht weiter so hohe militärische Lasten schultern. Noch dazu für einen potenziellen Krieg, den sie wie im Kalten Krieg wohl nicht zu führen bräuchten.

Erst die Eskalation der Gewalt in Bosnien-Herzegowina unter gleichzeitigem Versagen diplomatischer Mittel ließen militärische Optionen auch für viele europäische NATO-Mitglieder wieder eine Rolle spielen. Mit den IFOR- und SFOR-Operationen auf dem Balkan ab Mitte der 1990er-Jahre erfuhr die Anwendung militärischer Gewalt auch in Deutschland wieder eine außen- und sicherheitspolitische Relevanz. Mit diesen militärischen Stabilisierungsoperationen ließen sich die Konflikte aber nicht beilegen, vielmehr radikalisierten sie sich noch weiter. So entwickelte sich aus dem innerjugoslawischen Kosovo-Konflikt am 24. März 1999 ein zwischenstaatlicher Krieg. Die NATO griff ohne UN-Mandat in den Konflikt mit der militärischen »Operation Allied Force« ein.

Während dieses Krieges, der bis zum 10. Juni 1999 andauern sollte, beschloss die NATO auf ihrem Gipfeltreffen am 24. April 1999 in Washington ein neues Strategiedokument (»The Alliance's Strategic Concept«). Seit der Ratifizierung des letzten Strategiedokuments im Jahr 1991 hatten sich weitere komplexe Risiken für den euro-atlantischen Raum und dessen Stabilität herausgebildet. Ethische und religiöse Rivalitäten, Gebietsstreitigkeiten, fehlgeschlagene Reformversuche, Menschenrechtsverletzungen, die Verbreitung von Massenvernichtungswaffen, die Auflösung von Staaten, terroristische Akte und Sabotage waren an der Tagesordnung.<sup>22</sup> In den wesentlichen Punkten stellte die neue Strategie eine Weiterentwicklung des Konzepts von 1991 dar. Das zentrale Bündnisziel lag im Aufbau einer europäischen Sicherheitsarchitektur, die mit einer kollektiven Verteidigung und einer engen Zusammenarbeit im euro-atlantischen Raum verbunden werden sollte. Die Ziele versuchte man mit elementaren Aufgaben wie Sicherheit, Konsultation, Abschreckung und Verteidigung zu erreichen. Die Sicherheit und Stabilität des euro-atlantischen Raumes sollte somit durch eine wirksame Krisenbewältigung und verlässliche Partnerschaft erzeugt werden.<sup>23</sup>

---

<sup>20</sup> Ebd., Ziff. 38.

<sup>21</sup> Hauser, Die NATO, S. 37.

<sup>22</sup> Das Strategische Konzept des Bündnisses 1999, Ziff. 20, 24.

<sup>23</sup> Ebd., Ziff. 10.

Partnerschaftliche Beziehungen wollten die Verbündeten nicht nur zu anderen Staaten ausbauen, sondern auch zu internationalen Organisationen wie der Europäischen Union (EU), der Westeuropäischen Union (WEU) oder der Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE<sup>24</sup>). Eine Schlüsselposition nahm vor allem der Sicherheitsrat der Vereinten Nationen ein, da diesem »die primäre Verantwortung für die Wahrung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit«<sup>25</sup> gemäß Art. 24 Abs. 1 VN-Charta obliegt. Diese Formulierung ermöglichte es der NATO, nicht unter Art. 5 des NATO-Vertrags fallende Operationen in Übereinstimmung mit dem Völkerrecht als sogenannte Krisenreaktionseinsätze durchzuführen.<sup>26</sup> Die im Dokument konzipierten Streitkräfte richtlinien sahen eine faire Teilung der Aufgaben, Risiken und Verantwortlichkeiten vor, die mithilfe einer gemeinsamen Streitkräfte- bzw. Einsatzplanung realisiert werden sollte.

Angestrebt wurde ferner eine Sicherheitskultur, die auf einem geringen Streitkräfteniveau, einer Unterbindung der Verbreitung von Massenvernichtungswaffen sowie auf Maßnahmen mit dem Ziel von Rüstungskontrollen und Abrüstungsprozessen fußten.<sup>27</sup> Auch die Formulierungen zu den nuklearen Streitkräften blieben weitgehend unverändert. Diese dienten lediglich der weiteren Abschreckung und wirkten vor allem deklaratorisch. Obwohl sich die Größe der substrategischen Nuklearstreitkräfte seit 1991 kontinuierlich verringert hatte, blieb weiterhin eine beträchtliche Anzahl von Waffensystemen in Europa stationiert.<sup>28</sup> Gleichzeitig entbrannte gerade in der Bundesrepublik Deutschland eine öffentliche Diskussion über den Einsatz deutscher Streitkräfte in bewaffneten Konflikten. Das Wort »Krieg« sollte dabei tunlichst vermieden werden. Die Bundeswehr wurde in einer humanitären Intervention eingesetzt. Einen breiten öffentlichen Diskurs über die NATO-Strategie als politisches Mittel zur Führung eines Bündniskrieges wollten weder die Regierungen noch die Opposition in den jeweiligen Bündnisländern entfacht sehen.<sup>29</sup>

Seit dem Strategiepapier von 1999 hatten sich im sicherheitspolitischen Umfeld der NATO weitere tiefgreifende Veränderungen vollzogen. Die terroristischen Anschläge vom 11. September 2001 in den USA sowie in Madrid (2004) und London (2005) markierten bündnispolitische und militärische Einschnitte. Daraus entwickelten sich vor allem aufgrund des Irakkrieges interne Konflikte

---

<sup>24</sup> Siehe ausführlicher im weiteren Text zur Vorgängerorganisation der Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE), der Konferenz für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (KSZE). Die KSZE wurde im Juli 1973 gegründet, am 1.8.1975 konnte die Schlussakte von Helsinki unterzeichnet werden. Die Umbenennung in OSZE erfolgte schließlich zum 1.1.1995.

<sup>25</sup> Das Strategische Konzept des Bündnisses 1999, Ziff. 20, 24.

<sup>26</sup> Ebd., Ziff. 31.

<sup>27</sup> Ebd., Ziff. 40.

<sup>28</sup> Varwick, Die NATO, S. 84–96; Hauser, Die NATO.

<sup>29</sup> Varwick, Die NATO, S. 84–96.

zwischen den NATO-Mitgliedern. So weigerten sich Deutschland und Frankreich 2003, die USA bei dem Krieg im Irak mit Streitkräften zu unterstützen.<sup>30</sup>

Die sicherheitspolitischen Herausforderungen reichten seit 2001 von für eher unwahrscheinlich gehaltenen konventionellen Angriffen auf das NATO-Gebiet über die Verbreitung von ballistischen Flugkörpern, Kern- und anderen Massenvernichtungswaffen bis zu Terrorismus, Waffen-, Drogen-, und Menschenhandel sowie verstärkten Cyber-Angriffen.<sup>31</sup> Im Kern waren das zwar keine neuen Gefahren, aber sie betrafen nun das Gebiet der Bündnispartner direkt. Die Sicherheit der Mitglieder musste weiterhin gewährt werden können, weshalb es galt, drei Hauptaufgaben zu erfüllen: die kollektive Verteidigung, die Krisenbewältigung unter Einbeziehung politischer und militärischer Mittel sowie schließlich die weitere Kooperation. Diese sollten nunmehr – anders als bei der Kontroverse unter den Völkerrechtlern im Kosovokrieg – im eindeutigen Einklang mit dem Völkerrecht erfolgen.<sup>32</sup>

Das zentrale Kernelement der Verteidigung bildete weiterhin die Abschreckung, basierend auf einer Mischung aus nuklearen und konventionellen Streitkräften. Die Abwehrfähigkeiten gegen Bedrohungen wie ballistische Flugkörper oder ABC-Massenvernichtungswaffen mussten erhöht sowie die Interventionsfähigkeiten durch mobile und schnell räumlich verlegbare Truppenverbände verbessert werden. In der Raketenabwehr kooperierte man verstärkt auch mit Russland.<sup>33</sup> Bei solchen Bedrohungen erwiesen sich strategische Planungen und Partnerschaften mit anderen Staaten sowie Organisationen als profitabel. Die NATO erzielte damit vielfältige Synergieeffekte. Daher baute das Bündnis den politischen Dialog und die praktische Zusammenarbeit mit den Vereinten Nationen weiter aus. Die strategische Partnerschaft mit der Europäischen Union und die Lastenteilung mit dem »europäischen Unterbündnis unter dem Dach der Allianz«<sup>34</sup> wurden zum wichtigen Pfeiler vor allem der weltweiten militärischen Stabilisierung und Postvention. Zusammen mit den politischen Konsultationen und einer engen Kooperation mit Russland, den Mittelmeerländern sowie den Nationen in der Golfregion entwickelte sich die NATO vollends zum globalen militärischen Instrument der Außen- und Sicherheitspolitik.<sup>35</sup>

Die NATO war zwar in erster Linie ein politisches Sicherheits- und militärisches Abschreckungsbündnis, jedoch konnten mit ihr auch die teilweise gegensätzlichen Interessen der Bündnismitglieder ausbalanciert und der Dialog mit Gegnern geführt werden. Zusätzlich zur NATO eröffneten am 3. Juli 1973 die Au-

---

<sup>30</sup> Katsioulis, Die neue NATO-Strategie – Kompromiss auf Zeit.

<sup>31</sup> Strategisches Konzept für die Verteidigung und Sicherheit der Mitglieder der Nordatlantikvertrags-Organisation 2010, Ziff. 7–14.

<sup>32</sup> Ebd., Ziff. 4.

<sup>33</sup> Ebd., Ziff. 19.

<sup>34</sup> Krüger, Am Abgrund?, S. 211.

<sup>35</sup> Strategisches Konzept für die Verteidigung und Sicherheit der Mitglieder der Nordatlantikvertrags-Organisation 2010, Ziff. 7–14, 31 f., 35.

ßenminister aus 35 Staaten in Helsinki die erste Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (KSZE), um den Dialog zu intensivieren. Daran nahmen alle europäischen Staaten mit Ausnahme von Albanien, die USA, Kanada und die UdSSR teil. Erst zwei Jahre später, am 1. August 1975, wurde sie durch die Unterzeichnung der Schlussakte von Helsinki beendet. Das Abschlussdokument sollte zum einen die zwischenstaatlichen Beziehungen fördern und zum anderen Bedingungen gewährleisten, unter denen die Völker in einem echten und dauerhaften Frieden, frei von jeglicher Bedrohung oder Beeinträchtigung ihrer Sicherheit leben konnten.<sup>36</sup>

Die Schlussakte sprach Empfehlungen aus, die sich in politisch-militärische, wirtschaftlich-ökologische und menschenrechtliche Themenbereiche unterteilen ließen. Sie war damit kein Vertrag im völkerrechtlichen Sinn, sondern ein politisches Übereinkommen ohne rechtliche Bindungen. Die politisch-militärische Dimension umfasste die souveräne Gleichheit, die territoriale Integrität der Staaten, die Achtung der Menschenrechte und der Grundfreiheiten sowie eine vorherige Ankündigung von größeren militärischen Manövern. Die Signatarstaaten verpflichteten sich ferner zu einer verstärkten wirtschaftlichen, wissenschaftlichen und technischen Zusammenarbeit, die sich auch auf den Schutz und die Verbesserung der Umwelt sowie eine rationale Nutzung der Ressourcen bezog. Die Vereinbarungen zu den Menschenrechten sollten insbesondere eine Kontaktaufnahme auf Grundlage familiärer Bindungen über die Mauern hinweg erleichtern, die Eheschließung zwischen Bürgern unterschiedlicher Staaten garantieren und einen Austausch in den Bereichen Kultur, Bildung und Wissenschaft ermöglichen.<sup>37</sup> Der KSZE-Prozess förderte besonders die westliche Entspannungspolitik und setzte somit die kommunistischen Regime in einen ständigen Zugzwang. Das Ende kommunistischer Ideologien und Herrschaftsstrukturen konnte damit beschleunigt werden.<sup>38</sup>

Mit dem Ende des Ost-West-Konflikts und dem Zusammenbruch der Sowjetunion vollzog sich ein grundlegender Wandel der KSZE. Infolge der Ratifizierung der »Charta von Paris für ein neues Europa« am 21. November 1990 wurde der KSZE-Prozess erstmals institutionalisiert. Als ständige Institutionen vereinbarten die Staaten die Einrichtung eines Exekutivsekretariats in Prag, eines Konfliktverhütungszentrums in Wien und eines Büros für freie Wahlen in Warschau.<sup>39</sup> Am 6. Dezember 1994 vereinbarten 53 Staats- und Regierungschefs in Budapest die Umbenennung der KSZE in »Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa« (OSZE), die mit dem 1. Januar 1995 rechtskräftig wurde. Mit ihren nunmehr 57 Mitgliedern war und ist die OSZE auch heute noch

---

<sup>36</sup> Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa Schlussakte 1.8.1975, S. 3.

<sup>37</sup> Vgl. Gassert (Hrsg.), Zweiter Kalter Krieg und Friedensbewegung; Bange/Niedhart (Hrsg.), Helsinki 1975 and the Transformation of Europe; Bange, Der KSZE-Prozess und die sicherheitspolitische Dynamik 1970–1990, S. 87–104.

<sup>38</sup> Loth, Der KSZE-Prozess 1975–1990, S. 331.

<sup>39</sup> Aichinger, OSZE, S. 223.

die weltweit größte regionale Sicherheitsorganisation. Die drei Dimensionen aus der Schlussakte von Helsinki (politisch-militärisch, wirtschaftlich-ökologisch und menschenrechtlich) besitzen weiterhin Gültigkeit. Dimensionsübergreifende Bedrohungen wie der internationale Terrorismus, die Internetkriminalität und der Waffen- und Menschenhandel können somit integriert werden.<sup>40</sup>

Die OSZE verfügt derzeit über drei unabhängige Institutionen, welche die politischen Verpflichtungen der Mitgliedsstaaten überwachen. Diese sind das Büro für Demokratische Institutionen und Menschenrechte in Warschau, die Hohe Kommissarin für Nationale Minderheiten in Den Haag und schließlich die OSZE-Beauftragte für Medienfreiheit in Wien. Völkerrechtlich betrachtet besaß und besitzt die OSZE zwar einen Rechtsstatus als internationale Organisation. Ihre Beschlüsse blieben bisher aber nur politisch-deklaratorischer Art und waren rechtlich nicht bindend. Ein wichtiges Instrumentarium stellten die auf Einladung des jeweiligen Gastlandes zustande gekommenen Feldoperationen dar. Im Jahr 2013 beispielsweise führte die OSZE 16 Feldoperationen durch, hauptsächlich in Südosteuropa, Osteuropa, im Südkaukasus und in Zentralasien.<sup>41</sup> Ihre Aufgaben variierten stark in den jeweiligen Feldoperationen und reichten von Wahlbeobachtungsmissionen über den Polizeiaufbau sowie Hilfestellungen bei der Schaffung eines gemeinsamen Forums für die Zivilgesellschaft bis hin zur Vernichtung überschüssiger Munition oder Entsorgung gefährlicher chemischer Abfälle.<sup>42</sup> Grundlegend zielten die Feldoperationen sowohl auf die Frühwarnung und Konfliktverhütung als auch auf die Wiederherstellung stabiler Verhältnisse sowie auf die Sicherung demokratischer Übergangsprozesse ab.<sup>43</sup>

Somit entstand mit der OSZE eine weitere Organisation kollektiver Sicherheit neben der NATO, die zum einen als Konkurrenz, zum anderen auch als regionale Ergänzung zum transatlantischen Bündnis gewertet werden konnte. Beide entwickelten sich im Verlauf ihrer Geschichte zu Organisationen der Konfliktprävention und Postvention. Einzig die NATO verfügte aber als politisches Bündnis die Fähigkeit zur militärischen Intervention und damit zur Führung eines Krieges weltweit.

Neben der NATO und der OSZE veränderte sich auch die außen- und sicherheitspolitische Rolle des vereinigten Deutschlands seit dem Ende des Kalten Krieges.<sup>44</sup> Damit änderte sich auch die Grundorientierung der Bundesregierung

---

<sup>40</sup> OSZE (Hrsg.), Gedenkklärung von Astana: Auf dem Weg zu einer Sicherheitsgemeinschaft 3.12.2010, S. 3.

<sup>41</sup> OSZE (Hrsg.), Was ist die OECD?

<sup>42</sup> OSZE (Hrsg.), Jahresbericht 2012 – Vertrauen schaffen, Wien 2013, S. 50, 68, 103.

<sup>43</sup> Ebd., S. 48.

<sup>44</sup> Vgl. u. a. Görtemaker, Geschichte der Bundesrepublik Deutschland; Schöllgen, Die Außenpolitik der Bundesrepublik Deutschland; Hacke, Die Außenpolitik der Bundesrepublik Deutschland; Haftendorn, Deutsche Außenpolitik zwischen Selbstbeschränkung und Selbstbehauptung; Conze, Die Suche nach Sicherheit.

zum Einsatz deutscher Streitkräfte seit der Wiedervereinigung elementar.<sup>45</sup> Der Vorbehalt der Regierung unter Bundeskanzler Helmut Kohl, wonach die Bundeswehr zunächst nicht an den Orten eingesetzt werden sollte, an denen die Wehrmacht Verbrechen begangen hatte, wurde von seinem Nachfolger Gerhard Schröder zur Verpflichtung umgedeutet, dort zu intervenieren, wo Völkermord drohte oder bereits im Gange war.<sup>46</sup> Der Holocaust an den europäischen Juden galt nach dieser Logik als Paradigma.<sup>47</sup>

Als Grundlagen für den Aufgabenwandel der Bundeswehr von der Landesverteidigung zum internationalen Interventionseinsatz und für die staatsrechtliche Begründung hatten von 1990 bis 1994 der »Zwei-plus-Vier-Vertrag« von 1990, die Verteidigungspolitischen Richtlinien (VPR) von 1992 und das Weißbuch von 1994 gegolten. Verfassungsrechtliche Klärung dieses Schwebezustandes erhielten die Soldaten der Bundeswehr aber erst mit dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts aus dem Jahr 1994.<sup>48</sup> In der innenpolitischen Diskussion spielte vor allem die offene Frage eine zentrale Rolle, inwieweit die Auslandseinsätze der Bundeswehr seit 1990 überhaupt legal gewesen seien. Kritische Betrachtung verdiente daher weiterhin die Begründung des Urteils des Bundesverfassungsgerichts vom 12. Juli 1994, wonach »Out-of-area«-Kampfeinsätze dann verfassungskonform seien, wenn sie eine »friedliche und dauerhafte Ordnung in Europa und zwischen den Völkern der Welt herbeiführen und sichern«.<sup>49</sup> Dies klang doch sehr euphemistisch und auch die Realität verzerrend. Denn fünf Jahre später sollte dann der Kosovokrieg die Expertenmeinungen im Hinblick auf den Einsatz der Bundeswehr erneut spalten. Regierungsnahe oder Bundeswehr-Juristen bewerteten den Kriegseinsatz der Bundeswehr im Rahmen der NATO-Operation »Allied Force« als angemessen, andere Experten bezeichneten ihn als völkerrechtswidrig, da ein Mandat der Vereinten Nationen nicht vorgelegen habe.<sup>50</sup>

Auch nach dem ersten Kriegseinsatz im Kosovo vollzog sich die deutsche rechtliche Entwicklung immer noch schleppend. Erst mit dem Parlamentsbeteiligungsgesetz (»Gesetz über die parlamentarische Beteiligung bei der Entscheidung über den Einsatz bewaffneter Streitkräfte im Ausland«) vom 18. März 2005 fand die bisherige politische Praxis endlich eine gesetzliche Regelung. Im Gesetz wurde geregelt, dass Auslandseinsätze nur nach der Zustimmung des Deutschen Bundestages erfolgen durften. Zudem erhielt das Parlament das Recht, Soldaten aus den Auslandseinsätzen zurückzuholen bzw. das Mandat zu beenden. Damit

<sup>45</sup> Wolfrum, *Die geglückte Demokratie*, S. 460–470.

<sup>46</sup> Schlaffer, *Die Bedeutung des Balkans als strategisch-operativer Raum*; Simms, *From the Kohl to the Fischer Doctrine*; Eisenecker/Schlaffer, *Stunde der Wahrheit*/.

<sup>47</sup> Epkenhans, *Das Ende der Geschichte?*

<sup>48</sup> Sieg, *Armee der Einheit 1990–2000*; Farwick, *Ein Staat – eine Armee*.

<sup>49</sup> *Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts*, Bd. 90, S. 286–394.

<sup>50</sup> Dreist, *Die Auslandseinsätze der Bundeswehr*; Limpert, *Auslandseinsätze der Bundeswehr*; Ooyen, *Die neue Welt des Krieges und das Recht*.