

SWP-Studie

Stiftung Wissenschaft und Politik
Deutsches Institut für Internationale
Politik und Sicherheit

Stefan Mair (Hg.)

Auslandseinsätze der Bundeswehr

Leitfragen, Entscheidungsspielräume und Lehren

S 27
September 2007
Berlin

Alle Rechte vorbehalten.

Abdruck oder vergleichbare
Verwendung von Arbeiten
der Stiftung Wissenschaft
und Politik ist auch in
Auszügen nur mit vorheriger
schriftlicher Genehmigung
der SWP gestattet.

© Stiftung Wissenschaft und
Politik, 2007

SWP

Stiftung Wissenschaft und
Politik
Deutsches Institut für
Internationale Politik und
Sicherheit

Ludwigkirchplatz 3-4
10719 Berlin
Telefon +49 30 880 07-0
Fax +49 30 880 07-100
www.swp-berlin.org
swp@swp-berlin.org

ISSN 1611-6372

Inhalt

- 5 **Einleitung**
Stefan Mair

LEITFRAGEN

- 11 **Kriterien für die Beteiligung an Militäreinsätzen**
Stefan Mair
- 20 **Bring the Boys Home!?**
**Reflexionen über die Beendigung von
Auslandseinsätzen der Bundeswehr**
Frank Kupferschmidt / Oliver Thränert

ENTSCHEIDUNGSSPIELRÄUME

- 35 **Vernetzte Kontrolle: Zur Zukunft des Parlamentsvorbehalts**
Timo Noetzel / Benjamin Schreer
- 43 **Deutsche Auslandseinsätze in der Multilateralismusfalle?**
Markus Kaim
- 50 **Nationale Entscheidungsspielräume in der
Europäischen Union und den Vereinten Nationen**
Peter Schmidt

LEHREN AUS BISHERIGEN EINSÄTZEN

- 61 **»Lessons Learned« auf dem Weg zur Armee im Einsatz**
Alexander Bitter
- 68 **Die Führung und Beteiligung der Bundeswehr an
EUFOR RD Congo**
Denis M. Tull
- 78 **Die Afghanistan-Mission der Bundeswehr**
Citha D. Maaß
- 88 **Die Bundeswehr auf dem Westlichen Balkan**
Franz-Lothar Altmann
- 99 **Der Bundeswehreinsatz im Libanon:
Die Maritime Task Force im Rahmen von »UNIFIL plus«**
Muriel Asseburg

ANHANG

- 108 Abkürzungen
- 109 Die Autoren

Einleitung

Stefan Mair

Auslandseinsätze der Bundeswehr sind zurzeit wohl das Thema, das Außen- und Sicherheitspolitiker, aber auch die politisch interessierte Öffentlichkeit am meisten bewegt. Dies ist nicht nur an zahlreichen Äußerungen von Politikern, an Bundestagsdebatten und Meinungsumfragen abzulesen, sondern hat sich auch in der politikwissenschaftlichen und der politikberatenden Literatur niedergeschlagen.¹ In diesem Umfeld konzentriert sich die vorliegende Zusammenstellung von Aufsätzen insbesondere auf drei Fragestellungen:²

Ein Thema mit
Konjunktur

- ▶ Welche Leitfragen können Bundestag und Bundesregierung bei der Entscheidung helfen, ob sie sich an internationalen Militäreinsätzen beteiligen bzw. die Beteiligung daran beenden wollen?
- ▶ Welche Entscheidungsspielräume bestehen für Bundestag und Bundesregierung?
- ▶ Welche politischen Lehren können aus bisherigen Einsätzen gezogen werden?

Der erste Beitrag formuliert zwölf Leitfragen für die deutsche Beteiligung an militärischen Auslandseinsätzen. Die ersten sechs stehen am Beginn des Entscheidungsfindungsprozesses und betreffen die Überprüfung der Legalität und Legitimität eines Militäreinsatzes. Ist ein Militäreinsatz rechtmäßig, schließt sich die Frage an, ob eine deutsche Beteiligung daran geboten und zu verantworten ist. Daraus ergeben sich wiederum sechs untergeordnete Leitfragen. Frank Kupferschmidt und Oliver Thränert diskutieren in ihrem Aufsatz, zu welchem Zeitpunkt es verantwortbar ist, Bundeswehreinätze zu beenden. Die Autoren sprechen sich für deutlich reduzierte Maßstäbe für die Beurteilung des Erfolgs von Auslandseinsätzen aus. Dies würde erlauben, Militärmissionen in einem überschaubaren Zeitraum zu beenden. Andererseits warnen sie davor, unrealistisch kurze Fristen für die militärische Beteiligung an Auslandseinsätzen festzulegen.

Ein- und Ausstieg

Benjamin Schreer und Timo Noetzel diskutieren in ihrem Beitrag die Frage, wie der Bundestag seinem Kontrollauftrag wirksamer nachkommen und somit der Parlamentsvorbehalt gestärkt werden kann, der bei Entscheidungen über den Einsatz bewaffneter deutscher Streitkräfte im Ausland gilt. Nach ihrer Auffassung könnte ein parlamentarischer Einsatzausschuss wesentliche Aufgaben bei der Vorbereitung, Kontrolle und Aus-

Entscheidungsspielräume

¹ Zu Beginn des Jahres 2007 widmete die Zeitschrift *Die Friedens-Warte* dem Thema eine Schwerpunktausgabe. Wenige Monate später folgte die *Internationale Politik* im Mai mit einem entsprechenden Themenheft. Auslandseinsätze der Bundeswehr standen auch im Fokus des Friedensgutachtens 2007. Hinzu kamen eine Reihe weiterer Artikel.

² Der Sammelband basiert auf einem Kolloquium, das die Stiftung Wissenschaft und Politik Ende vergangenen Jahres abhielt.

wertung von Entscheideentscheidungen sowie der Begleitung von Auslandseinsätzen der Streitkräfte übernehmen. Damit würde die Rolle des Bundestages im nationalen und internationalen Abstimmungsprozess gestärkt. Peter Schmidt und Markus Kaim erörtern in ihren Beiträgen die Frage, welche nationalen Entscheidungsspielräume für Deutschland im multilateralen Handlungsrahmen überhaupt noch bestehen. Sie kommen übereinstimmend zu dem Befund, dass diese Spielräume relativ gering sind, bewerten dies jedoch unterschiedlich. In ihrer zentralen Schlussfolgerung sind sich beide Autoren hingegen wieder einig. Markus Kaim betont, dass es keine Alternative zur multilateralen Einbettung der Auslandseinsätze deutscher Streitkräfte gebe. Für ihn überwiegt der Nutzen dieser gemeinsamen Missionen deutlich deren Kosten. Die einzige Möglichkeit, der »Multilateralismusfalle« zu entgehen, sieht er darin, aktiv und rechtzeitig Einfluss auf den multilateralen Entscheidungsprozess zu nehmen, insbesondere in der Nato. Hierin stimmt ihm Peter Schmidt mit Blick auf die EU und UN zu, unterstreicht aber insgesamt eher die Nachteile, die die Zwangsläufigkeit und Trichterförmigkeit multilateraler Entscheidungsprozesse mit sich bringen.

Allgemeine Lehren

Alexander Bitter zieht Lehren aus den Einsätzen der Bundeswehr im Ausland. Er schildert die Belastungen, die aus neuen Anforderungen, Strukturveränderungen und unzureichender Mittelausstattung resultieren. Angesichts dieser schwierigen Rahmenbedingungen hat seiner Einschätzung nach die Bundeswehr ihre Aufgaben im Ausland zufriedenstellend bewältigt. Er fordert allerdings, dass die Politik den Zweck der Beteiligung deutscher Streitkräfte an internationalen Militäreinsätzen und deren Aufgaben bei der Mission klarer definiert und vermittelt. Hierin stimmen ihm die Autoren der folgenden Fallstudien im wesentlichen zu.

Lehren aus dem Kongo, Afghanistan, dem Libanon und dem Balkan

Denis Tull bewertet die Beteiligung der Bundeswehr an EUFOR RD Congo als relativen Erfolg, kritisiert aber die riskante zeitliche Beschränkung des Einsatzes und dass dessen Bedeutung der Öffentlichkeit nur unzureichend dargelegt wurde. Citha Maaß stellt für den Einsatz der Bundeswehr in Afghanistan ebenfalls fest, dass die auferlegten Restriktionen den Erfolg der Mission – eine Stabilisierung des Landes – behindern. Sie fordert die Politik dazu auf, der Öffentlichkeit rückhaltlos deutlich zu machen, dass der Einsatz nur durch eine Erhöhung des Kostenaufwandes und der Risikobereitschaft zum Erfolg führen kann. Deutlich kritischer sieht Muriel Asseburg die Beteiligung der Bundeswehr an der UNIFIL-Mission im Libanon. Zwar sei der Einsatz im Rahmen der UNIFIL bisher relativ reibungslos verlaufen. Das deutsche Kontingent würde aber weder einen substantiellen operativen Beitrag zur Stabilisierung der Lage im Libanon leisten, noch sei es in eine umfassende politische Initiative zur Lösung des Konflikts eingebunden. Nicht zu unterschätzen sei allerdings die symbolische Bedeutung des deutschen Einsatzes. Franz-Lothar Altmann zieht eine positive Bilanz der Einsätze der Bundeswehr auf dem Westlichen Balkan – gemessen am Ziel, die militärische Gewaltanwendung zu beenden. Die Militärmission in Makedonien sei gar ein Beispiel für erfolgreiche Krisenprävention. Für Altmann rückt aber zunehmend die Frage in den

Vordergrund, ab wann eine Beendigung dieser Einsätze zu verantworten ist. Ohne eine Aufstockung der Mittel zugunsten sozio-ökonomischer Entwicklung ist seines Erachtens eine sich selbst tragende Stabilisierung des Kosovo und Bosnien-Herzegowinas noch fern.

Die zehn zum Teil sehr unterschiedlichen Beiträge dieses Bandes stimmen darin überein, dass sie den folgenden vier Punkten besondere Bedeutung beimessen:

- ▶ der frühzeitigen und eindeutigen Positionsbestimmung des Bundestages und der Bundesregierung hinsichtlich eines Einsatzes der Bundeswehr im Ausland;
- ▶ dem Entstehen für diese Position im multilateralen Entscheidungsprozess – insbesondere in der UN, der Nato und der EU;
- ▶ der Vermittlung der Position und der letztendlich getroffenen Entscheidung gegenüber der Öffentlichkeit;
- ▶ der Übersetzung der politischen Entscheidung in realistische Ziele für den Militäreinsatz und einen klaren Auftrag für die daran beteiligten deutschen Streitkräfte.

Diese Studie kann und soll die Debatte über Auslandseinsätze der Bundeswehr nicht beenden. Diese Diskussion ist nicht nur deshalb von Bedeutung, weil mit solchen Einsätzen besondere politische Risiken und hohe personelle und materielle Kosten verbunden sind. Sie ist auch der Ort, an dem die Auseinandersetzungen über die Rolle Deutschlands in der internationalen Politik zwischen Vertretern unterschiedlicher Strömungen stattfinden. Versteht sich Deutschland als große Schweiz, als Zivilmacht, als Brückenbauer zwischen Europa und Amerika, als Vorreiter der europäischen Integration oder als weltweit agierende Ordnungsmacht à la Großbritannien und Frankreich? Die Debatte über Auslandseinsätze sollte von Politikern und Experten nicht vorrangig als ärgerliche Irritation in der Außen- und Sicherheitspolitik verstanden, sondern offensiv als Chance genutzt werden, die künftige internationale Rolle Deutschlands zu definieren und die politisch interessierte Öffentlichkeit in diesen Prozess einzubeziehen.

Gemeinsame
Schlussfolgerungen

Auslandseinsätze im
Brennpunkt der Außen-
und Sicherheitspolitik

Leitfragen

Kriterien für die Beteiligung an Militäreinsätzen

Stefan Mair

Die Kontroversen um die Beteiligung der Bundeswehr an der UN-Friedensmission im Libanon (UNIFIL) und an EUFOR RD Congo sowie der schwierige Verlauf des Militäreinsatzes in Afghanistan haben die Debatte über Auslandseinsätze der Bundeswehr forciert. Ein wesentlicher Strang dieser Debatte dreht sich darum, welche Kriterien geeignet sind, um zu einer Entscheidung für oder gegen die Entsendung der Bundeswehr ins Ausland zu gelangen. Gibt es, so die Frage, halbwegs plausible Prüfsteine, die Politikern diese Entscheidungen erleichtern und mit deren Hilfe sie der Öffentlichkeit besser vermitteln können, unter welchen Gesichtspunkten sie zustande gekommen sind? Dazu liegt mittlerweile eine Fülle von Äußerungen aus dem politischen wie auch wissenschaftlichem Raum vor.¹ Sie lassen sich im wesentlichen in zwei Bereiche gruppieren: Legalität und Legitimität eines Militäreinsatzes sowie Notwendigkeit und Verantwortbarkeit einer deutschen Beteiligung daran.

Legalität und Legitimität

Legalität ist im Völkerrecht ein problematischer Begriff, da auf internationaler Ebene kein allgemein anerkannter Gesetzgeber existiert. Die Rechtmäßigkeit internationalen Handelns kann deshalb nur in einem Verfahren der Annäherung ermittelt werden. Völkerrechtliche Verträge regeln ausschließlich das Verhalten zwischen Vertragsparteien; das Völkergewohnheitsrecht ist sehr auslegungsbedürftig. Am ehesten wird der UN das Recht zuerkannt, allgemeinverbindliche internationale Normen festzulegen und diese auch durchzusetzen. Deshalb gelten die Prinzipien der UN-Charta als

Grundsätze der UN-Charta

¹ Unter anderem CSU-Landesgruppe im Deutschen Bundestag, *Leitlinien für Auslandseinsätze der Bundeswehr*, Beschluss der XXXI. Klausurtagung der CSU-Landesgruppe im Deutschen Bundestag vom 8. bis 10.1.2007 in Wildbad Kreuth, <www.cdusu.de/upload/F4AADA3AB134A6C71BB4BAC1301DF6ED11376-odkqkm5j.pdf>; Jochen Hippler, »Bedingungen, Kriterien und Grenzen militärischer Interventionen«, in: Bruno Schloch et al. (Hg.), *Friedengutachten 2007*, Münster 2007; Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg (IFSH), *Auslandseinsätze der Bundeswehr: Viele Bedingungen müssen erfüllt sein*, Hamburg 2007, <www.ifsh.de/pdf/profil/IFSH_Auslandseinsaetze_der_Bundeswehr_2007.pdf>; Franz Josef Jung, *Deutsche Sicherheitsinteressen und die Rolle der Bundeswehr*, Rede des Ministers vor der Konrad-Adenauer-Stiftung am 18.6.2007; Winfried Nachtwei, *Auslandseinsätze: Lehren und Kriterien*, 12.2.2007, <www.nachtwei.de/index.php/articles/471>; Volker Perthes, »Wie? Wann? Wo? Wie oft? Vier zentrale Fragen müssen vor Auslandseinsätzen beantwortet werden«, in: *Internationale Politik*, 62 (Mai 2007) 5, S. 16–21; Andreas Schockenhoff, *Kriterien für Auslandseinsätze der Bundeswehr. Orientierungsmaßstab für den jeweiligen Einzelfall*, 11.9.2006, <www.cdusu.de/section__2/subsection__3/id__1340/Meldungen.aspx>.

Bedrohung des
internationalen Friedens

»Responsibility to Protect«

zentrale Referenzgröße für die Beurteilung der Legalität militärischer Gewaltanwendung. Artikel 51 erlaubt die individuelle oder kollektive Selbstverteidigung gegen einen bewaffneten Angriff. Artikel 39 und 42 von Kapitel VII übertragen dem Sicherheitsrat das Recht, Mandate für Gewalteinsetze zu beschließen, wenn eine Bedrohung des internationalen Friedens oder ein Akt der Aggression vorliegt.

Es gibt eine intensive Kontroverse darüber, was genau eine Bedrohung des internationalen Friedens konstituiert. Eine enge Auslegung akzeptiert neben grenzüberschreitenden Konflikten ausschließlich Völkermord und schwere Verbrechen gegen die Menschlichkeit als Rechtfertigung für Gewaltanwendung.² Eine Studie des *Danish Institute for International Affairs* sprach sich schon 1999 für eine erweiterte Interpretation dessen aus, was als Bedrohung des internationalen Friedens gelten könne. Dabei verwiesen die Autoren auf entsprechende Präzedenzfälle in Sicherheitsrats-Resolutionen: interne Konflikte mit internationalen Auswirkungen, Bürgerkrieg und massives menschliches Leiden, brutale und schwere Verletzungen der Menschenrechte und des internationalen humanitären Rechts sowie Verletzung der Demokratie.³

Von dieser weiten Auslegung der Bedrohung des internationalen Friedens war es nur ein kleiner Schritt, eine *Responsibility to Protect* als neues völkerrechtliches Prinzip zu propagieren. Die *International Commission on Intervention and State Sovereignty* (ICISS) argumentierte in ihrem Ende 2001 erschienenen Bericht,⁴ dass die internationale Gemeinschaft die Verantwortung für den Schutz einer Bevölkerung dann übernehme, wenn der betreffende Staat bei dieser Aufgabe versage. Der Bericht definierte sechs Kriterien für die Entscheidung, ob bei der Wahrnehmung dieser Aufgabe Gewalt angewendet werden darf: die »gerechte Sache«, die angemessene rechtliche Autorisierung (siehe oben), die »rechte Absicht«, »Gewalt als letztes Mittel«, die Verhältnismäßigkeit des Mitteleinsatzes und die Erfolgsaussichten. Hiermit greift der Bericht stark auf die Debatte über den gerechten Krieg im 19. Jahrhundert zurück. Das *High Level Panel* zur UN-Reform formulierte 2004 ähnliche Kriterien und 2005 bekräftigte die Generalversammlung der UN die *Responsibility to Protect* auf ihrem Weltgipfel. Trotzdem kann man noch nicht davon sprechen, dass die Prinzipien der *Responsibility to Protect* zum festen Bestandteil des Völkerrechts geworden sind. Sie eignen sich weniger als Referenzpunkte für die Legalität militärischen Eingreifens, sondern vielmehr als Kriterien für dessen Legitimität.

² Vgl. für die Definition von Völkermord und Verbrechen gegen die Menschlichkeit Artikel 5 des Statuts des Internationalen Strafgerichtshofs von 1998.

³ Danish Institute of International Affairs – DUPI (Hg.), *Humanitarian Intervention – Legal and Political Aspects*, Kopenhagen 1999, S. 69. Der Präzedenzfall einer Verletzung der Demokratie dürfte sicherlich der umstrittenste in dieser Aufzählung sein. Er bezieht sich auf Resolution 1542 des UN-Sicherheitsrats aus dem Jahr 2004. In dieser Resolution bezeichnet der Sicherheitsrat den Sturz der demokratischen Regierung Haitis als Bedrohung des internationalen Friedens und mandatiert eine UN-Friedensmission nach Kapitel VII.

⁴ International Development Research Centre (Hg.), *The Responsibility to Protect*, Ottawa 2001.

Keines der sechs Kriterien des ICISS-Berichts ist eindeutig und unumstritten. Entscheidend ist nach Ansicht der Kommissionsmitglieder das Prinzip der »gerechten Sache«. Es ist erfüllt, wenn eine groß angelegte ethnische Säuberung durchgeführt wird oder der Verlust zahlreicher Menschenleben droht. Die »rechte Absicht« ist gegeben, wenn es der primäre Zweck der militärischen Intervention ist, menschliches Leiden abzuwenden oder zu beenden. Je kollektiver und multilateraler der Charakter einer Intervention ist, je größer deren Unterstützung unter jenen, die davon betroffen sind, desto höher – so der Bericht – ist die Wahrscheinlichkeit, dass die Interventionsabsicht richtig ist. »Gewalt als letztes Mittel« bedeutet für die Autoren, dass zuvor versucht wurde, jedes diplomatische und nichtmilitärische Mittel anzuwenden, um die humanitäre Krise zu verhindern oder zu lösen. Der Gewalteeinsatz ist dann verhältnismäßig, wenn Dauer und Intensität dem Minimum dessen entsprechen, was notwendig ist, um das humanitäre Ziel der Intervention zu erreichen.⁵

Die gerechte Sache, die rechte Absicht, Ultima ratio und Angemessenheit

Schließlich sollte gewährleistet sein, dass die Erfolgsaussichten gut sind. Eine der wesentlichen Fragen hierbei ist, woran sich dieser Erfolg bemisst. Einige Stimmen nehmen die Umsetzung eines Gesamtkonzepts zum Maßstab, mit dem die Wurzeln der humanitären Krise bekämpft werden. Zugleich akzeptieren sie eine Militärintervention nur dann, wenn eine solche umfassende Strategie vorliegt. Dies mag zwar für den Erfolg einer Mission förderlich sein. Fraglich ist aber, ob die Verfechter dieser Position auch in Ruanda, wo eine Verhinderung des Genozids möglich gewesen wäre, auf ein Gesamtkonzept hätten warten wollen – selbst wenn dies bedeutet hätte, dass währenddessen die wenigen Wochen zwischen den ersten eindeutigen Vorzeichen der Vorbereitung eines Völkermords und dem Völkermord selbst verstrichen wären. Andererseits ist unstrittig, dass die Erfolgsaussichten eines Militäreinsatzes gering sind, wenn der Einsatz nicht in ein politisches Konfliktmanagement integriert und von zivilen Maßnahmen begleitet wird. Dabei stellen sich folgende Fragen: Machen die Rahmenbedingungen der Mission – deren internationale und lokale Unterstützung, Akzeptanz bei den Konfliktparteien bzw. militärische Überlegenheit gegenüber diesen Akteuren, zivil-militärische Kooperation – deren Erfolg wahrscheinlich? Ist die Mission militärisch und politisch durchzuhalten? Auch die Ausgestaltung des Mandats und des Auftrags sind entscheidend: Sind beide hinreichend klar definiert? Entspricht die numerische Stärke und Ausrüstung der Mission der Aufgabenstellung?

Erfolgsaussichten

Besonders das letztgenannte Prinzip verdeutlicht, dass die erörterten Kriterien relativ sind und ihre Bewertung stark subjektiven Charakter hat. Zumindest das zweite, bisher nicht diskutierte Kriterium scheint objektiv feststellbar: die angemessene rechtliche Autorisierung. Wenn der erste

Rechtliche Autorisierung als Quelle der Legitimität

⁵ Gerade in diesem Zusammenhang sind in Deutschland auch die Vorgaben des Bundesverfassungsgerichts zu beachten. Am 12. Juni 1994 urteilte das Gericht, dass die Beteiligung der Bundeswehr an UN-mandatierten Militäreinsätzen der Nato außerhalb des Bündnisgebietes mit Artikel 24 des Grundgesetzes vereinbar sei. Es bekräftigte dabei jedoch den Parlamentsvorbehalt. Das Parlament muss folglich auch Entsendungen im Rahmen von UN-mandatierten Einsätzen vorher zustimmen.

Normen,
Input und Output als
Legitimitätsquellen

Abschnitt dieses Kapitels die herrschende Meinung richtig wiedergibt, liegt eine solche Autorisierung im Fall der *Responsibility to Protect* nur dann vor, wenn der Gewalteinsatz durch den UN-Sicherheitsrat mandatiert ist. Dem steht das Versagen des Sicherheitsrats in mehreren Fällen gegenüber, in denen er Gewaltanwendung nicht angeordnet hat, obwohl die Bedrohung des internationalen Friedens, der grenzüberschreitende Charakter eines Konflikts oder das Vorliegen von Völkermord offenkundig waren. An diesem Verhalten wird erkennbar, dass Legitimität und Legalität militärischer Gewaltanwendung nicht immer deckungsgleich sind. Hilfskonstruktionen wie die Mandatierung durch eine *Uniting-for-Peace-Resolution* der UN-Generalversammlung oder eine Regionalorganisation sind rechtlich nicht überzeugend. Deshalb werden jene, die die *Responsibility to Protect* anerkennen, immer wieder entscheiden müssen, ob sie der Legalität ihres Handelns absoluten Vorrang vor dessen Legitimität einräumen.

Wenn die Rechtmäßigkeit als Quelle legitimen Handelns nicht weiterhilft, bleiben drei weitere Kriterien, auf die auch die *Responsibility to Protect* zurückgreift. Die normative Legitimität wird durch die »gerechte Sache« und die »rechte Absicht« verliehen. Input-Legitimität erhält die Intervention, wenn sie von zahlreichen Staaten und der von der Mission betroffenen Bevölkerung unterstützt wird. Allerdings ist es in beiden Fällen außerordentlich schwer, zu definieren, ab wann diese Unterstützung ausreichend hoch ist. Eine Intervention kann auch über ihr Ergebnis Legitimität erlangen. Dies spiegelt sich im Prinzip der positiven Erfolgsaussichten wider. Martin Ortega identifiziert mindestens acht Fälle legitimer Interventionen, denen kein Mandat des UN-Sicherheitsrats vorausging: Indiens Intervention in Ost-Pakistan (später Bangladesch) im Jahr 1971, Vietnams in Kambodscha 1978, Frankreichs in der Zentralafrikanischen Republik 1979, Tansanias in Uganda im selben Jahr, die Intervention der ECOMOG-Mission 1990 in Liberia, die »Operation Provide Comfort« im Irak 1991, die Nato-Intervention im Kosovo 1999 und die britische Intervention in Sierra Leone 2000.⁶ Auf der Grundlage dieser Liste legitimer Interventionen stellte Ortega fest, dass Gewaltanwendung auch dann angemessen sein kann, wenn eine erkennbare Mehrheit der internationalen Gemeinschaft generell von ihrer Richtigkeit und Legitimität überzeugt ist.⁷ Wer weiß, wie umstritten jeder einzelne der von Ortega zitierten Fälle ist, kann abschätzen, auf welch brüchigem Fundament seine Schlussfolgerung steht.

Notwendigkeit und Verantwortbarkeit einer deutschen Beteiligung

Legalität und Legitimität als notwendige, aber nicht hinreichende Prüfsteine

Auch wenn Legitimität und Legalität einer militärischen Gewaltanwendung gegeben sind, bleibt die Frage, warum sich Deutschland an ihr beteiligen sollte. Die maximalistische Antwort lautet: Da internationaler Frieden und Sicherheit öffentliche Güter sind, die nur dann bereitgestellt

⁶ Martin Ortega, *Military Intervention and the European Union*, Paris: Institute for Security Studies of the Western European Union, 2001, S. 31–37.

⁷ Ebd., S. 37.

werden können, wenn sich nicht alle Staaten im Falle der Bedrohung dieser Güter passiv verhalten, sollte sich Deutschland an sämtlichen UN-mandatierten Militäreinsätzen beteiligen. Dies würde die militärischen Fähigkeiten der Bundeswehr allerdings erheblich übersteigen. Deutsche Politiker müssen demnach bei der Entscheidung, ob die Bundesrepublik an Auslandseinsätzen teilnehmen soll, Überlegungen anstellen, die weiter greifen als die Frage, ob die Mission legitim und legal ist. Diese Klärung ist zwar notwendig, aber nicht hinreichend. In der gegenwärtigen Debatte dominieren fünf Kriterien: die Bedeutung des deutschen Beitrags zum Militäreinsatz, die Risiken für die entsandten Soldaten, das Vorhandensein einer Ausstiegsstrategie, Werte und Interessen. Dem ist ein sechster, eher vernachlässigter Aspekt hinzuzufügen: die Konsequenzen eines Nicht-eingreifens bzw. Eingreifens.

So ethisch fragwürdig die Differenzierung menschlichen Leidens ist, so unerlässlich ist es, auf politischer Ebene zu erörtern, wie gewichtig die Konsequenzen sind, wenn die Bundesrepublik sich an einem Einsatz beteiligt bzw. nicht daran teilnimmt. Nicht nur die Frage, ob deutsche Interessen durch die Krise betroffen sind, spielt hier eine zentrale Rolle. Darüber hinaus gilt es zu prüfen: Soll der Militäreinsatz einen räumlich isolierten Konflikt beilegen oder bergen die Auseinandersetzungen das Potential, weitere Regionen in Mitleidenschaft zu ziehen? Könnte der Konflikt globale Ordnungsprinzipien erschüttern? Dagegen scheint die in der politischen Praxis häufig bemühte Überlegung, welche Bedeutung der Konflikt für die Partner in der Nato und der EU hat, für die Bestimmung der deutschen Position a priori von nachrangiger Bedeutung. Die Partner werden selbst dafür sorgen, dass ihre Erwägungen in den intergouvernementalen Beratungsprozess einfließen. Dort sollten sie dann mit der deutschen Position abgeglichen werden.

Bedeutung des Konflikts

Zu prüfen gilt auch, wie wichtig der deutsche Beitrag für das Gelingen eines Militäreinsatzes ist. Hier wird allzu häufig defensiv argumentiert, dass Deutschland nur geringe politische und militärische Erfahrung in Weltregionen wie Afrika besitze oder der politische Status anderer potentieller Truppensteller vergleichbar höher sei. Dabei ist es gerade das bislang flache politische Profil Deutschlands in einigen Konfliktgebieten sowie die bisherige Zurückhaltung, bundesdeutschen Interessen mit militärischen Mitteln Nachdruck zu verleihen, die deutschen Streitkräften bei Friedenseinsätzen eine hohe Akzeptanz bescheren. Ihnen wird Neutralität eher zuerkannt als ehemaligen Kolonial- und gegenwärtigen Hegemonialmächten. Damit kann auch der deutsche Beitrag von besonderem Gewicht für das Gelingen einer militärischen Mission sein.

Bedeutung des deutschen Beitrags

Auch bei der Abwägung der Risiken, die für die Einsatzkräfte bei der Mission bestehen, dominieren oft vorschnelle Schlüsse. Eine der gängigen Überzeichnungen ist, dass in Drittweltregionen vorzugsweise unter Drogen stehende, gewaltbereite Kindersoldaten, islamistische Selbstmordattentäter oder Kriegsherren als Konfliktakteure anzutreffen seien, die keinerlei Hemmschwelle hätten, Gewalt einzusetzen. So sehr diese Figuren die mediale Wahrnehmung kriegerischer Auseinandersetzungen in abgelege-

Risiken

nen Weltregionen bestimmen, so wenig ist eine Fixierung auf sie geeignet, Konfliktdynamiken zu verstehen und Risiken vernünftig abzuschätzen. Tatsächlich sind die Motive für die Gewaltanwendung bei den meisten Konfliktparteien nachvollziehbar, ihre Strategien erkennbar und ihre militärischen Fähigkeiten ausreichend entwickelt, um das Machtungleichgewicht zwischen gut ausgerüsteten und ausgebildeten europäischen Streitkräften einerseits und ihrer eigenen Truppe andererseits richtig zu beurteilen. Eine vernünftige Risikobewertung bedeutet nicht, dass jegliche Gefahr für Leib und Leben der entsandten Soldaten ausgeschlossen werden kann. Die Vielzahl der Vorbehalte, die von dem Wunsch getragen sind, bei Auslandseinsätzen der Bundeswehr das Risiko zu minimieren, birgt die Gefahr, dass der Erfolg der Mission generell in Frage gestellt wird oder zumindest in weite Ferne rückt.

Ausstiegsstrategie

Vor jeder Entscheidung über neue Auslandseinsätze muss geklärt werden, wann und unter welchen Umständen sie beendet werden können.⁸ Mit welchen Indikatoren kann man bemessen, ob die Aufgabenstellung erfüllt wurde? Und an wen wird dann die Verantwortung übergeben? Wie kann man eine Mission abschließen, wenn in ihrem Verlauf Ereignisse eintreten, durch die ihr Erfolg sehr unwahrscheinlich wird? Ein zentrales Problem hierbei ist, dass die Messlatte für den Erfolg eines Einsatzes allzu häufig zu hoch gehängt wird und sich damit auch der Zeitpunkt des Ausstiegs verzögert. Der Erfolg von Auslandseinsätzen sollte nicht an Demokratie und wirtschaftlicher Entwicklung als langfristigen Zielen politischer Interventionen in Krisengebieten gemessen werden, sondern vorwiegend daran, ob menschliches Leiden beendet wurde und eine kurz- bis mittelfristige Stabilisierung eingetreten ist. Ähnlich kontraproduktiv wie die Definition zu ehrgeiziger Ziele erscheint es, Ausstiegsstrategien an konkreten Daten festzumachen. Konflikte können gerade dann erneut eskalieren, wenn das Ende des zeitlich begrenzten Auslandseinsatzes naht. Ziehen sich die Truppen dennoch zurück, droht der vollständige Misserfolg der Mission. Bleiben sie, unterminiert dies die Glaubwürdigkeit der Verantwortlichen im Entsendestaat. Die Erfahrungen mit Militäreinsätzen auf dem Balkan zeigen, dass sich die Bundeswehr auf langfristige Missionen einlassen muss, wenn sie den positiven Ausgang des Friedensprozesses nicht gefährden will.

Werte

Häufig gelten die Prüfsteine »Werte« und »Interessen« ebenfalls als Kriterien für die Entscheidung über Auslandseinsätze der Bundeswehr. Deren Definition ist jedoch alles andere als eindeutig. Für die inhaltliche Bestimmung des Begriffs »Werte« bietet sich an, einen Blick ins Grundgesetz zu werfen. Dessen Präambel sowie Artikel 24, 25 und 26 erklären allerdings nur den weltweiten Frieden, die Einheit Europas, die Stärkung des Völkerrechts und der kollektiven Sicherheit sowie das Verbot des Angriffskrieges zu verbindlichen Normen. Sicherlich gehen die Wertvorstellungen von Politikern und Bundesbürgern darüber hinaus und umfassen auch Frei-

⁸ Vgl. hierzu auch den Beitrag von Frank Kupferschmidt und Oliver Thränert in diesem Band, S. 20ff.

heit, Menschenrechte und Demokratie. Werte eignen sich für die Überprüfung der Legitimitätsfrage; sie eignen sich jedoch aus zwei Gründen nur wenig als konkrete Hilfe bei der Entscheidung, ob die Beteiligung an dem einen oder anderen Militäreinsatz geboten ist. Zum einen sind sie aufgrund ihrer Abstraktheit nur schwer zu operationalisieren. Zum anderen erlauben sie nicht, sich in einigen Fällen für, in anderen aber gegen Interventionen auszusprechen. Wenn eine allgemeine normative Pflicht zur Wahrung von Frieden, Freiheit, Menschenrechten und Demokratie besteht, darf es keine Rolle spielen, ob es gilt, diese auf dem Balkan, in Timor-Leste, dem Kongo oder in Haiti zu schützen.

Auch viele der gängigen Definitionen für »Interessen« bewegen sich auf einer sehr allgemeinen Ebene. Das »Weißbuch 2006 zur Sicherheitspolitik Deutschlands und zur Zukunft der Bundeswehr« benennt folgende deutsche Interessen:

Interessen

- ▶ Recht und Freiheit;
- ▶ Demokratie;
- ▶ Sicherheit und Wohlfahrt der Bürger;
- ▶ Souveränität und Unversehrtheit des Staatsgebiets;
- ▶ Beendigung regionaler Krisen und Konflikte, die die Sicherheit Deutschlands beeinträchtigen können;
- ▶ Bewältigung der globalen Herausforderungen Terrorismus und Proliferation von Massenvernichtungswaffen;
- ▶ Schutz der Menschenrechte und Stärkung des Völkerrechts;
- ▶ Förderung des Welthandels.

Zu dieser Liste lässt sich das Interesse hinzufügen, den effektiven Multilateralismus zu stärken. Die entscheidende Herausforderung besteht darin, diese allgemeinen Formulierungen im Kontext der einzelnen Auslandseinsätze in konkrete Interessen zu übersetzen. Legitimiert das Streben nach Wohlfahrt und einer bedeutenden Rolle im Welthandel Missionen, bei denen es darum geht, den Zugang zu Rohstoffen zu sichern – wie etwa die CSU-Landesgruppe 2007 in einem entsprechenden Beschluss vermerkte?⁹ Oder ist ein solcher Zweck völlig illegitim, wie das Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg (IFSH) festhielt?¹⁰ Wann dient ein Auslandseinsatz dazu, den Terrorismus zu bekämpfen, und wann ist es eher so, dass er den Terrorismus forciert? Welche regionalen Krisen und Konflikte sind als Bedrohung der Sicherheit Deutschlands und Europas zu betrachten und welche nicht?

Der Versuch, diese Fragen mittels eindeutiger regionaler und funktionaler Prioritätensetzung zu beantworten,¹¹ mag auf den ersten Blick attraktiv erscheinen, hilft aber nicht weiter. Ist im Zeitalter der Globalisierung räumliche Nähe bzw. Ferne wirklich hilfreich als Kriterium, um abzuschätzen, ob nationale Interessen betroffen sind? Der Ausbruch von SARS in Ostasien, einer infektiösen Erkrankung der Atemwege, dürfte deutsche Belange stärker berühren als die Ausbreitung von HIV/AIDS in

Regionale und funktionale Prioritäten?

⁹ Vgl. CSU-Landesgruppe im Deutschen Bundestag, *Leitlinien für Auslandseinsätze* [wie Fn. 1].

¹⁰ Vgl. IFSH, *Auslandseinsätze der Bundeswehr* [wie Fn. 1], Punkt 7.

¹¹ So auch Perthes, »Wie? Wann? Wo? Wie oft?« [wie Fn. 1], S. 20–21.

Bedeutung der
Interessendiskussion

der Ukraine. Auch funktionale Überlegungen unterliegen zum Teil raschen Veränderungen. Vor dem 11. September 2001 waren nur wenige Länder bereit, Staatszerfall in entlegenen Weltgegenden als europäisches Sicherheitsproblem zu betrachten. Nach diesem Datum fand sich dieses Phänomen als zentrale Herausforderung in nahezu allen Strategiepapieren wieder.

Da sich der abstrakte Konsens über nationale Interessen nur schwer auf allgemeine Entscheidungsregeln herunterbrechen oder in Prioritätenlisten übersetzen lässt, können Interessen nur diskursiv bestimmt werden. Hanns Maull ist in seiner Einschätzung zuzustimmen, dass »Diskurse um »nationale Interessen« [...] in der Regel Teil des politischen Ringens um Gestaltungsmacht« sind.¹² Dies spricht allerdings nicht dagegen, dass solche Interessen in Bezug auf Auslandseinsätze der Bundeswehr klar definiert werden sollten, sondern eher dafür. Bei der Vermittlung von Außen- und Sicherheitspolitik in der Öffentlichkeit haben »nationale Belange« als Begründung bestimmter Politiken nach wie vor die größte Wirkung. Eine politische Debatte darüber mag für die Allgemeinheit zwar zum Teil verwirrend sein, trägt aber dazu bei, die Frage zu klären, warum sich die Bundeswehr an dem einen Einsatz beteiligen sollte, an dem anderen jedoch nicht. Problematisch ist der Verweis auf nationale Interessen nur dann, wenn diese erst in die Debatte eingebracht werden, nachdem die eigentliche Entscheidung schon gefallen ist.¹³ Deshalb ist es unerlässlich, von Beginn an eine offene und vorausschauende Diskussion über mögliche Auslandseinsätze zu führen.

Schlussfolgerungen

Leitfragen

Zusammenfassend scheinen zwölf Fragen geeignet, die Entscheidungen über Auslandseinsätze zu strukturieren. Auf einer allgemeinen Ebene sollten sie sich an den Überlegungen des ICISS-Berichts *Responsibility to Protect* orientieren:

- ▶ Dient der Militäreinsatz einer gerechten Sache?
- ▶ Ist er hinreichend autorisiert?
- ▶ Ist die primäre Absicht der Intervention, menschliches Leiden zu verhindern oder zu beenden?
- ▶ Wurde zuvor versucht, jedes diplomatische und nichtmilitärische Mittel anzuwenden, um die humanitäre Krise zu verhindern oder abzuwenden?
- ▶ Ist die Wahl der Mittel verhältnismäßig?
- ▶ Bestehen gute Erfolgsaussichten?

Zusätzlich gilt es, anhand der folgenden Fragen abzuwägen, ob eine deutsche Beteiligung notwendig und verantwortbar ist:

- ▶ Welche Konsequenzen hat ein Militäreinsatz? Welche Folgen hat es, wenn nicht eingegriffen wird und Krise bzw. Konflikt fort dauern?

¹² Hanns W. Maull, »Nationale Interessen! Aber was sind sie? Auf der Suche nach Orientierungsgrundlagen für die deutsche Außenpolitik«, in: *Internationale Politik*, 61 (Oktober 2006) 10, S. 62–76 (76).

¹³ Vgl. dazu auch den Beitrag von Markus Kaim in diesem Band, S. 43ff.

- ▶ Welche Risiken bestehen für die Einsatzkräfte?
- ▶ Wie bedeutsam ist der deutsche Beitrag für das Gelingen der Mission?
- ▶ Gibt es eine Ausstiegsstrategie?
- ▶ Widerspricht der Militäreinsatz zentralen Werten deutscher Politik?
- ▶ Welche deutschen Interessen berührt die Krise bzw. der Konflikt?

Fast alle Autoren, die Kriterien für Auslandseinsätze der Bundeswehr erstellt haben, betonen, dass diese nicht als Checklisten zu betrachten sind, also etwa ein Auslandseinsatz beschlossen werden sollte, wenn sieben der zwölf Bedingungen erfüllt sind. Vielmehr sind diese Kriterien als Leitfragen zu verstehen, deren Gewicht fallspezifisch gegeneinander abzuwägen ist. Die Antworten auf diese Fragen können nur relativ ausfallen, und so müssen auch die Einsätze in Relation zu diesen Antworten individuell gestaltet werden. Es ist unwahrscheinlich, dass die Klärung der Leitfragen zur Folge hat, dass die Bundeswehr in einem Konfliktgebiet Afrikas einen personell und materiell ähnlichen Einsatz durchführen wird wie auf dem Balkan. Dies heißt jedoch nicht, dass Auslandseinsätze an irgendeinem Ort der Welt per se auszuschließen sind, sondern lediglich, dass die Antworten auf die oben formulierten Leitfragen einen Orientierungsrahmen dafür bieten, wie solche Einsätze konkret gestaltet werden können.

Keine Checkliste

Bring the Boys Home!?

Reflexionen über die Beendigung von Auslandseinsätzen der Bundeswehr

Frank Kupferschmidt / Oliver Thränert

Sinn und Zweck von Auslandseinsätzen

Die Debatte über den Einsatz in Afghanistan und dessen Mandatierung hat erneut die Frage nach Sinn, Zweck und Dauer von Auslandseinsätzen der Bundeswehr in den Mittelpunkt des öffentlichen Interesses gerückt. Die multinationalen Einsätze, an denen sich Deutschland beteiligt, dienen in erster Linie der Beendigung gewaltsamer innerstaatlicher Konflikte, dem Staatsaufbau und der Bekämpfung des internationalen Terrorismus. In Post-Konflikt-Missionen sollen Streitkräfte ein sicheres Umfeld herstellen und bewahren, das Voraussetzung für den Aufbau funktionsfähiger, an Demokratie und Rechtsstaatlichkeit orientierter staatlicher Strukturen ist, und mit ihrer Expertise zugleich die dafür notwendigen Reformen begleiten. Das ist ein langwieriger Prozess, dessen positives Ergebnis keineswegs garantiert ist. Im Folgenden wird erörtert, ob und unter welchen Voraussetzungen Auslandseinsätze der Bundeswehr angesichts begrenzter Ressourcen beendet oder zumindest verkürzt werden könnten.

Steigende Zahl und Dauer

In den letzten Jahren hat die Zahl der Stabilisierungsoperationen mit Beteiligung der Bundeswehr beständig zugenommen. Zugleich dauern zumindest einige von ihnen wesentlich länger als ursprünglich gedacht. Die Einsätze in Bosnien-Herzegowina, dem Kosovo und Afghanistan sind Beleg dafür. Mit den Missionen sind nicht nur sehr hohe Kosten verbunden, sondern auch erhebliche personelle Belastungen. Nicht wenige Beobachter sind deshalb der Meinung, dass die Bundeswehr mit ihren Engagements bereits eine kritische Grenze erreicht hat. Neue Anfragen nach Beteiligungen an internationalen Einsätzen sind jedoch zu erwarten.

Zielvorgaben

Derzeit lautet die Zielvorgabe des Bundesverteidigungsministeriums für das Jahr 2010, bis zu 14 000 Soldatinnen und Soldaten in bis zu fünf verschiedenen Operationsgebieten zugleich in Stabilisierungseinsätzen verwenden zu können.¹ Zwar befinden sich derzeit nur rund 7140 Soldatinnen und Soldaten im Einsatz, sie verteilen sich aber schon jetzt vorrangig auf fünf größere Operationsgebiete.² An den Einsatzorten werden immer wieder Spezialisten wie Logistiker, Feldjäger, Ärzte und Sanitäter benötigt, die nicht in dem geforderten Umfang zur Verfügung stehen. Viele von ihnen haben deshalb schon mehrere Auslandseinsätze hinter sich. Ein zentrales Problem sind darüber hinaus die unzureichenden Lufttransportkapazitäten der Bundeswehr. Bekanntlich gibt es auch bei der Ausrüstung Engpässe. Da die Truppe schon jetzt am Rande ihrer Kapazitäten agiert, müssen entweder laufende Einsätze beendet oder muss die deutsche Betei-

¹ Vgl. Bundesministerium der Verteidigung (BMVg), *Grundzüge der Konzeption der Bundeswehr*, Berlin 2004, S. 26.

² Stand 9.8.2007, vgl. <www.einsatz.bundeswehr.de> (eingesehen am 26.8.2007)

ligung daran zumindest reduziert werden, um neue Missionen zu ermöglichen.³

Frage nach dem Erfolg

Es geht jedoch nicht darum, Auslandseinsätze der Bundeswehr irgendwie und um jeden Preis zu beenden, sondern darum, sie erfolgreich abzuschließen. Dies ist aus drei Gründen von großer Bedeutung: Erstens kann nur eine konstruktive Mission den angestrebten Beitrag zur globalen Sicherheit leisten und die Lage im Einsatzland zum Positiven wenden. Zweitens ist der Erfolg von Auslandseinsätzen der Bundeswehr die Voraussetzung dafür, dass neue Einsätze sowohl gegenüber der Gesellschaft und dem Parlament als auch gegenüber den Soldatinnen und Soldaten legitimiert werden können. Nur so ist es möglich, auf Dauer die notwendige hohe Motivation und das große Engagement der Truppe aufrechtzuerhalten. Drittens müssen die Einsätze auch deshalb möglichst zu einem guten Abschluss gebracht werden, damit sich die Bundeswehr neuen Anforderungen selbstbewusst stellen kann.

Bedeutung des Erfolgs

Erfolg kann unterschiedlich definiert werden: Er kann als erreicht gelten, wenn das gegebene Mandat erfüllt wurde, wenn die Zusammenarbeit in der Nato und der EU und mit weiteren Partnern reibungslos funktioniert hat, wenn Deutschland seine Interessen hat wahren oder seine Stellung in der internationalen Politik hat stärken können oder wenn sich die Lage im Einsatzland nachhaltig positiv verändert hat. Idealerweise fallen diese Kriterien für Erfolg zusammen. In der Realität ist jedoch gerade die Nachhaltigkeit der erzielten Fortschritte nicht immer gegeben. In den folgenden Überlegungen wird Erfolg als eine im Sinne des Mandats positive Veränderung der Situation im Einsatzland verstanden.

Definition des Erfolgs

Auch wenn andere Länder sich ebenfalls die Frage stellen müssen, wie UN-mandatierte militärische Missionen erfolgreich beendet werden können, hat diese Problematik doch gerade für die Bundesrepublik eine besondere Bedeutung. Im Gegensatz zu anderen westlichen Demokratien hat Deutschland keinerlei historische Erfahrung mit der Anforderung, durch den Einsatz des Militärs Demokratie und Rechtsstaatlichkeit zu verteidigen oder ihnen zum Durchbruch zu verhelfen zu müssen. Diese Erfahrung gilt es vielmehr erst durch die gegenwärtigen Bundeswehreinsätze zu erwerben. Dabei geht es nicht um einen interventionistischen Ansatz, der der offensiven, ja kriegerischen Verbreitung von Demokratie verpflichtet ist. Dort aber, wo sich Deutschland mit Soldaten und in der Regel auf der Grundlage von Mandaten der Vereinten Nationen engagiert, muss es in besonderem Maße das Ziel sein, über die Stabilisierung hinaus, die temporär auch mit autokratischen oder autoritären Strukturen einhergehen kann, Demokratie und Rechtsstaatlichkeit zu fördern. Anders ausgedrückt: Für Deutschland ist es vermutlich deutlich schwerer als für andere Nationen,

Besondere Anforderungen für Deutschland

³ Vgl. dazu die ausführliche Darstellung von Marco Seliger, »Dixieklo statt Klappspaten«, in: *Internationale Politik*, 62 (Mai 2007) 5, S. 36–42.

am Ende eines Auslandseinsatzes zwar einen Zuwachs an Stabilität zu verbuchen, aber keine belastbaren demokratischen Strukturen zu hinterlassen. Dieser Anspruch Deutschlands ist nicht zuletzt auch deswegen so hoch, weil bewaffnete Einsätze der Bundeswehr und die immer wieder erforderliche Erneuerung der entsprechenden Mandate, anders als dies bei Streitkräften der meisten anderen Staaten der Fall ist, der Zustimmung des Parlaments, also einer breiteren demokratischen Legitimation bedürfen. Wenn die Demokratisierung aber nicht in einem angemessenen Zeitrahmen zu erreichen ist, tut sich ein grundsätzliches Dilemma auf: Entweder muss man das Ziel des Einsatzes auf Stabilisierung beschränken (und die Güter Demokratie und Rechtsstaatlichkeit entsprechend hintanstellen) oder in Kauf nehmen, dass man sich in immer mehr Einsatzgebieten parallel engagiert, was die Bundeswehr jedoch über kurz oder lang überfordern würde.

Voraussetzungen für einen Erfolg

Angemessene Zielsetzung

Die Weichen für den Erfolg einer Mission werden schon mit dem Einsatzkonzept und dessen Umsetzung gestellt, nicht erst durch eine spätere sogenannte »Ausstiegsstrategie«. Deshalb ist es unabdingbar, dass das jeweilige Mandat des UN-Sicherheitsrats von vornherein eine klare und realistische politische Zielsetzung formuliert und sich die Entsendestaaten auf eine darauf abgestellte Strategie sowie stimmige zivil-militärische Konzepte für deren Umsetzung stützen können. Nur die Vernetzung von militärischen, politischen, wirtschaftlichen und sozialen Maßnahmen kann zum Erfolg führen. Der genaue Zeitplan für das schrittweise Reduzieren der militärischen und das Aufwachsen der anderen Komponenten wird nur in Ausnahmefällen von Beginn an festgelegt werden können. In der Regel sind die Maßnahmen kontinuierlich an die fortschreitende Entwicklung anzupassen. Auf jeden Fall müssen aber frühzeitig von Art und Umfang her auftragsgerechte Mittel bereitgestellt werden. Das ist nicht immer der Fall, weil häufig Staaten mit ihren Beiträgen zu den Missionen zögern. Ein aktuelles Beispiel ist Afghanistan, wo die Nato trotz klarer Beschlüsse über die notwendige Truppenstärke nicht in ausreichender Zahl Streitkräfte einsetzen kann. Auch deshalb dauern Auslandsmissionen oft länger als ursprünglich geplant.

Koordination

Friedenskonsolidierung und Staatsaufbau sind sehr vielfältige und langwierige Aufgaben, an denen zahlreiche internationale staatliche und nicht-staatliche Akteure mit unterschiedlichen Interessen und Vorgehensweisen beteiligt sind. Kein Einzelakteur verfügt über den Schlüssel zum Erfolg aller, weder die Nato noch die EU, noch einzelne Nichtregierungsorganisationen; doch umgekehrt können in der heutigen globalisierten Kommunikations- und Medienwelt Aktionen Einzelner den Erfolg für alle erschweren, in Frage stellen oder sogar unerreichbar machen. Die weltweiten Reaktionen auf zivile Opfer bei militärischen Operationen im Süden und Osten Afghanistans belegen dies. Eine hohe Hürde für den Erfolg ist also auch die effiziente Koordinierung der Hunderte von Akteuren in den Ein-

satzländern. Auch dies lässt sich gut am Beispiel Afghanistan aufzeigen: Über 60 Nationen und internationale Organisationen haben zugesagt, die Ressourcen für den *Afghanistan Compact*⁴ bereitzustellen. Im Lande selbst sind neben den staatlichen auch noch 2500 Nichtregierungsorganisationen tätig, 3500 waren es einmal im Kosovo. Diese Akteure zu koordinieren, ihre Maßnahmen zu überwachen und gegebenenfalls nachzusteuern, Synergien wirksam werden zu lassen und auf unerwartete Entwicklungen angemessen zu reagieren, das alles erfordert erhebliche Anstrengungen. Die dabei auftretenden Schwierigkeiten könnten dadurch verringert werden, dass in den Entsendeländern und im Rahmen der EU frühzeitig ressortübergreifende Konzepte entwickelt und Kooperationen eingegangen werden. Folglich sollte in Deutschland geprüft werden, inwieweit eine unterhalb der Kabinettssebene institutionalisierte ressortübergreifende Zusammenarbeit die Wirksamkeit der deutschen Beiträge zu solchen Auslandsmissionen erhöhen würde.

Friedenskonsolidierung ist nach wie vor ein risikoreiches Unterfangen mit ungewissem Ausgang. Dabei muss berücksichtigt werden, dass Streitkräfte immer nur einen Zeitgewinn erwirken, nicht aber politische Lösungen generieren können. Sie sollen ein sicheres und stabiles Umfeld schaffen, damit die vielfältigen sich ergänzenden Maßnahmen zum Aufbau einer funktionierenden Zivilgesellschaft greifen können. Mehr denn je sind Streitkräfte lediglich ein, wenn auch wichtiges Element der komplexen Stabilisierungsbemühungen. Sie können nur im multinationalen Verbund der Nato und der EU gemeinsam mit den Vereinten Nationen und zahlreichen anderen staatlichen und Nichtregierungsorganisationen Erfolg haben und erreichen, dass ein Rückfall in die gerade überwundenen gewaltsam ausgetragenen Konflikte verhindert wird.

Einbettung des
Militäreinsatzes

Hoher Anspruch: Selbsttragende Stabilität als Ziel

Internationale Einsätze, wie sie die Bundeswehr derzeit durchführt, sind historisch betrachtet relativ neu. Nach wie vor gilt: Streitkräfte werden eingesetzt, um einen Gegner zu besiegen und den Frieden zu gewinnen. Unverantwortlich handelt, wer sich in eine militärische Auseinandersetzung begibt, ohne eine Vorstellung davon zu haben, was er damit erreichen will. Auch die internationalen Einsätze von heute stehen unter dem Gebot, die politischen Ziele des Eingriffs klar zu beschreiben und ihre Verwirklichung konsequent im Auge zu behalten. Doch was bedeutet »den Frieden gewinnen« für jenen Typ von Operationen, an denen sich die Bundeswehr gegenwärtig beteiligt?

Den Frieden gewinnen

Ausgehend vom Peacebuilding-Konzept der Vereinten Nationen hat sich in der internationalen Politik inzwischen der Begriff der »selbsttragenden Stabilität« als angestrebter Endzustand und Voraussetzung für die erfolgreiche Beendigung von Auslandseinsätzen etabliert. Doch wie sieht die

Selbsttragende Stabilität

⁴ Aufbau- und Entwicklungsprogramm, das zwischen der afghanischen Regierung und Vertretern der internationalen Gemeinschaft auf der Londoner Konferenz (31.1.-1.2.2006) vereinbart wurde.

Sicherheit und
Entwicklung

Umsetzung aus? Die selbsttragende Stabilität soll auf einer demokratisch legitimierten, von der Bevölkerung akzeptierten, beispielsweise auch von einem garantierten Minderheitenschutz begleiteten Regierungstätigkeit gründen und das Resultat einer friedlichen Konfliktbeilegung sein. Sind die staatlichen Strukturen im Einsatzland bereits zerfallen, müssen sie neu geschaffen werden. Auf dem Balkan etwa geschah dies durch Beschlüsse der Vereinten Nationen und durch den Vertrag von Dayton.

Sicherheit und Entwicklung sind voneinander abhängig. Ohne Sicherheit kann es im Einsatzland keine nachhaltige Entwicklung geben, ohne positive wirtschaftliche und gesellschaftliche Entwicklung keine dauerhafte Sicherheit. Die Zustimmung der dortigen Bevölkerung muss gewonnen werden; sie muss erfahren, dass die neuen Verhältnisse für sie besser sind als die, die vor dem Einschreiten der internationalen Staatengemeinschaft herrschten. Wahrscheinlich muss erst eine Generation unter den neuen demokratischen Bedingungen gelebt haben, bis man sicher sein kann, dass der Wiederaufbau ein nachhaltiger Erfolg war.

Sicherheitssektorreform
als Voraussetzung

Um das Ziel der »selbsttragenden Stabilität« erreichen zu können, müssen die Streitkräfte, die Polizei und die Geheimdienste, also der Sicherheitssektor, reformiert werden und einer vorzugsweise demokratisch legitimierten politischen Kontrolle unterliegen. Ebenso müssen Sicherheitskräfte gut ausgebildet, ihren Aufgaben gemäß ausgerüstet und in ausreichender Stärke in Bereitschaft gestellt sein, um auch ohne externe Unterstützung den Anforderungen genügen zu können. Sie müssen zudem so strukturiert und disloziert sein, dass sie an den Brennpunkten rasch eingreifen können. Diese Reform ist eine genuine Aufgabe der internationalen Truppen. Beim Neuaufbau der Polizei stellt sich die Frage nach dem Leitbild, das diesem zugrunde zu legen ist. Soll die Polizeiausbildung eher dem Modell der italienischen paramilitärischen Carabinieri oder den deutschen Vorstellungen ziviler Ordnungshüter folgen? Dabei dürfen das Umfeld im Einsatzland und dessen Traditionen nicht völlig ausgeblendet werden. Welche Mannstärken sind angemessen, um die Aufgaben erfüllen zu können? Ist eine Polizeidichte wie in deutschen Großstädten ausreichend oder muss eine größere Zahl von Sicherheitskräften für den Einsatz ausgebildet werden? Und ein weiteres schwerwiegendes Problem ist zu lösen: die Korruption, die sowohl in Afghanistan wie im Kosovo wegen der schlechten Bezahlung der Polizei ausgeübt ist.

Sind bescheidenere Ziele sinnvoll?

Ausgangsbedingungen

Auf dem Balkan haben es die Nato und die EU mit Staaten und Konfliktlagen zu tun, die in der europäischen Geschichte verwurzelt sind. Als Anreiz für Reformen und Wohlverhalten konnte diesen Staaten die Integration in euroatlantische Sicherheitsstrukturen und die Aufnahme in die EU mit entsprechend positiven wirtschaftlichen Entwicklungen in Aussicht gestellt werden. Ein Land wie Afghanistan mit seinen ganz anderen Traditionen und Normen kann, auch weil es keine vergleichbaren Anreize für es gibt, noch viel weniger in einem überschaubaren Zeitraum zu einer stabi-

len Demokratie reifen. Es besteht deshalb die Gefahr, dass die internationale Gemeinschaft – und mit ihr auch Deutschland und die Bundeswehr – die Probleme eher verschärft, wenn sie an ihrem hohen Anspruch festhält, weshalb ihr zu raten wäre, bescheidenere Ziele zu formulieren. Außerdem weckt sie in dem Einsatzland Erwartungen, die sie nur schwer erfüllen kann. Es ist daher ein schlechtes Zeichen, wenn sich, wie zum Beispiel aus dem Süden Afghanistans berichtet wird, nach sechs Jahren Einsatz ein Teil der Bevölkerung die Herrschaft der Taleban zurückwünscht, weil sie sich unter deren Regime sicherer gefühlt hat.⁵ Auch wird oft das Beharrungsvermögen der lokalen Bevölkerung unter- und ihr Verständnis für die begonnenen Reformen überschätzt.

Verschiedene Untersuchungen haben gezeigt, dass derzeit nur ein Drittel der Friedenseinsätze zu einem nachhaltigen Erfolg im Sinne eines »partizipatorischen Friedens« führt.⁶ Liegt das an den zu hohen Zielen oder an der mangelnden Wirksamkeit und Kohärenz der internationalen Maßnahmen? Sollten also die Zielsetzungen zurückgeschraubt werden? Oder muss die Effizienz der Einsätze erhöht werden? Oder beides? Um die Ziele und den Aufwand zu justieren, könnte beispielsweise eine Stufenleiter des Erfolgs definiert werden, die mit der Abwesenheit gewaltsamer Konfliktaustragung als Minimalergebnis beginnt. Mit der Schaffung eines sicheren Umfelds und der Eliminierung von Basen für Terroraktivitäten würden weitere Stufen genommen. Dies sind Aufgaben, an denen die internationalen Streitkräfte wesentlichen Anteil hätten. Die Einhaltung der Menschenrechte zu gewährleisten, der Aufbau eines Rechtsstaats und die Etablierung der Gewaltenteilung wären die nächsten Stufen, die in erster Linie durch zivile Unterstützung zu verwirklichen sind. Auf der obersten Sprosse stünde ein demokratisches Staatswesen. Um sie zu erklimmen, sind Zustimmung und Mitwirkung der örtlichen Politiker und der Bevölkerung unabdingbar. Dabei ist zu berücksichtigen, dass mit der Länge des Einsatzes die öffentlichen Erwartungen an dessen Ergebnis wachsen, womit auch die Hürde größer wird, die Mission als »erfolgreich« bezeichnen zu können. Dies gilt für das Einsatzland wie für die Entsendestaaten gleichermaßen. Sobald jedoch die Schwierigkeiten zunehmen und die Aussichten schlechter werden, verschärft sich die Kritik und mehren sich die Rufe nach einem Ende der Operation. Solche Reaktionen sind kaum zu verhindern. So sprechen sich nach einer *Spiegel*-Umfrage 57 Prozent der Deutschen dafür aus, dass die Bundeswehr ihren Einsatz in Afghanistan beendet.⁷

Zu hohe Ziele oder
zu geringe Effizienz?

Als Voraussetzungen für einen erfolgreichen Abschluss von Auslandseinsätzen der Bundeswehr wären also folgende Benchmarks in aufsteigender Reihenfolge anwendbar:

Erfolgsvoraussetzungen

⁵ Vgl. Chris Sands, »We Want the Taliban Back, Say Ordinary Afghans«, in: *The Independent*, 8.4.2007, <<http://news.independent.co.uk/world/asia/article2432448.ece>> (eingesehen am 8.4.2007).

⁶ Vgl. z.B. Michael Brzoska, »Friedensexport oder Feuerwehreinsätze?«, in: *Internationale Politik*, 61 (November 2006) 11, S. 58–67.

⁷ Vgl. Umfrage von TNS-Forschung, in: *Der Spiegel*, (2007) 12, S. 46f.

Gemeinsame
Lagebeurteilung

- ▶ ein Ende der gewaltsamen Auseinandersetzungen und die Bereitschaft der gegnerischen Lager zu friedlicher Konfliktregelung;
- ▶ die Entfaltung einer wirksamen politischen Kontrolle und die Gewährleistung von Sicherheit;
- ▶ die Etablierung politischer Stabilität und die Herausbildung erster Ansätze eines demokratischen Staatsaufbaus.

In jedem Fall muss die Bundeswehr mit den Verbündeten und Partnern eine Übereinstimmung darüber erzielen, wann der Zeitpunkt des Abzugs bzw. der Reduzierung der Streitkräfte gekommen ist. Unilaterale Lösungen sollte es im Interesse der Glaubwürdigkeit, der fortdauernden Bündnisfähigkeit und der Stellung Deutschlands in der internationalen Politik nicht geben.

Anwendung auf die Praxis

Maßgeschneiderte
Ansätze

Abhängig von der Lage im jeweiligen Einsatzland erfordert die Herstellung dauerhafter Stabilität ganz unterschiedliche Ansätze und Anstrengungen. Auf dem Balkan – in Bosnien und im Kosovo – übernahm die internationale Gemeinschaft die Regierungsgewalt, während sie in Afghanistan eine formal souveräne Regierung unterstützt. Grundsätzlich stellt sich die Frage, ob sich die internationale Gemeinschaft nicht einfach zu viel vornimmt, ohne die dafür notwendigen enormen Mittel bereitzustellen. Ein Vergleich des militärischen Einsatzes in Afghanistan mit dem in Bosnien-Herzegowina lässt die großen Unterschiede deutlich werden: Das asiatische Land ist etwa dreizehnmal so groß wie Bosnien und hat mehr als siebenmal so viele Einwohner. Dennoch stellte die internationale Gemeinschaft unter großen Schwierigkeiten für Afghanistan nur etwas mehr als die Hälfte der Truppen zur Verfügung, die in Bosnien eingesetzt waren.⁸ Darüber hinaus sind die Rahmenbedingungen in dem erheblich dünner besiedelten Land am Hindukusch ungleich schwieriger. Auch wenn die Relation von Soldaten zur Fläche als Kriterium nicht überbewertet werden darf, sagt sie doch etwas über den Stellenwert der Operation aus Sicht der Entsendestaaten aus. Im Folgenden werden einige der erwähnten Voraussetzungen für ein Ende von Auslandseinsätzen erörtert.

Ende gewaltsamer Auseinandersetzungen und Bereitschaft zu friedlicher Konfliktregelung

Das Ende landesweiter Kämpfe ist durch eine massive Intervention mit Streitkräften der internationalen Gemeinschaft relativ rasch erreichbar. Die unterlegenen politischen, ethnischen oder religiösen Gruppierungen davon abzuhalten, die Auseinandersetzung mit asymmetrischen Mitteln fortzusetzen, und sie vom Nutzen friedlicher Konfliktregelung zu überzeugen, erfordert indes erhebliche Anstrengungen und ist ein langwieriger und mühsamer Prozess, der allerdings erleichtert und verkürzt werden kann, wenn dem Einsatzland die Aussicht auf eine positive Entwicklung

⁸ Die Implementation Force in Bosnien-Herzegowina hatte einen Umfang von 60 000 Soldatinnen und Soldaten, ISAF verfügt derzeit über 35 000. Der deutsche Chef des Stabes von ISAF, Generalmajor Bruno Kasdorf, hat wiederholt eine Truppenverstärkung gefordert; vgl. z.B. »Isaf-Stabschef verlangt mehr Truppen«, in: *Focus Online*, 15.8.2007, <www.focus.de/politik/sicherheit_aid_69903.html> (eingesehen am 21.8.2007).

gegeben wird, wie das auf dem Balkan durch die EU-Perspektive möglich war. In dieser Phase ist die Präsenz von Streitkräften zur Abschreckung der Gewaltakteure und zur Gewährleistung der Sicherheit unerlässlich. Außerdem können sie zur Unterstützung und Absicherung von Einsätzen der Polizei dienen. Die Lage ist zu diesem Zeitpunkt meist noch so instabil, dass eine Verringerung der internationalen Truppen immer noch mit dem Risiko eines Rückfalls in alte Verhaltensweisen und neuer gewalttätiger Auseinandersetzungen verbunden wäre. Dennoch stellen die Beendigung der Gewalt und die Bereitschaft der Parteien zu friedlicher Konfliktregelung, sofern sie durchgehalten wird, bereits einen wichtigen ersten Erfolg dar.

Was könnte die Anwendung des beschriebenen Stufenmodells auf das Beispiel Afghanistan bedeuten? Für eine Beendigung des Afghanistan-Einsatzes wäre es dann schon ausreichend, wenn eine landesweit wirksame Regierungsautorität die Gewähr dafür böte, dass Terrororganisationen wie die al-Qaida das Territorium nicht mehr als Rückzugsgebiet und Vorbereitungsplatz für neue weltweite Terroranschläge nutzen können. Doch selbst dieses relativ bescheidene Ziel scheint mit Blick auf die wiedererstarkten Taleban im Süden und Osten Afghanistans derzeit weit entfernt. Weder die Afghanische Nationale Armee noch die Nationale Polizei sind bisher in der Lage, die Sicherheit im Land zu garantieren oder auch nur substantiell zu unterstützen. Dass die Personalstärke der Sicherheitskräfte hinter den Erfordernissen zurückbleibt, liegt zum Teil an den noch immer unzureichenden Ausbildungskapazitäten, die die am *Afghanistan Compact* beteiligten Staaten zur Verfügung stellen. Damit werden die anspruchsvollen Planungen leicht Makulatur. Um ausländische Streitkräfte zu entlasten, müsste also ein signifikant größeres Engagement bei der Ausbildung afghanischer Soldaten und Polizisten eingegangen werden.⁹

Schon seit mehr als 15 Jahren stellt die internationale Gemeinschaft die entscheidende politische Autorität in Bosnien-Herzegowina, seit 1999 auch im Kosovo. In beiden Einsatzgebieten wird die Sicherheit durch multinationale Truppen gewährleistet. Ein ehemaliger Sonderbeauftragter des Generalsekretärs der Vereinten Nationen auf dem Balkan hat darauf hingewiesen, wie wichtig die richtige Reihenfolge der Maßnahmen ist: Für Sicherheit und Rechtsstaatlichkeit muss zuerst gesorgt werden, die Demokratisierung kann erst danach greifen. In Bosnien, räumte er ein, seien die frühen Wahlen ein Fehler gewesen. Für die Bildung neuer Parteien sei nicht genug Zeit gewesen, weshalb die nationalistischen Gruppierungen, die zunächst einmal für die kriegerischen Auseinandersetzungen verantwortlich waren, die Wahlen hätten gewinnen können.¹⁰ Bei der Umsetzung des Abkommens von Dayton in Bosnien musste der Hohe Vertreter der internationalen Gemeinschaft seine weitreichenden Vollmachten

Wirksame
politische Kontrolle
und Gewährleistung
von Sicherheit

Bosnien-Herzegowina

⁹ Vgl. Ronja Kempin, *Polizeiaufbau in Afghanistan. Plädoyer für eine weitere Ausdehnung des EU-Engagements*, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, August 2007 (SWP-Aktuell 47/07).

¹⁰ Vgl. Michael Steiner, »Legitimacy Is Essential: Remarks on Instruments of International Involvement in Post-conflict Situations«, in: Federal Foreign Office, *Beyond Cold Peace: Strategies for Economic Reconstruction and Post-conflict Management*, Conference Report, Berlin 2004, S. 91.

(»Bonn Powers«) lange Zeit in vollem Umfang ausspielen, um die lokalen Politiker zur Kooperation zu zwingen und die Widerstände unterschiedlicher politischer Gruppen zu überwinden. In den letzten Jahren haben sich die ausländischen Streitkräfte an den Reformen des Sicherheitssektors im Lande zunehmend beteiligt und die internationale wie örtliche Polizei von Fall zu Fall operativ unterstützt. Nach und nach wurden den neuen oder reformierten staatlichen Institutionen Verantwortung und Kompetenzen übertragen, während sich die Vertreter der UN und der EU stärker auf eine Kontroll- und Aufsichtsfunktion zurückzogen. In Bosnien gilt es den richtigen Zeitpunkt zu finden, an dem der Übergang von der Sicherung durch Streitkräfte auf die Einsatzführung durch eine Polizeimission verantwortbar ist.

Kosovo

Im Kosovo ist es der internationalen Gemeinschaft auch in acht Jahren nicht gelungen, Sicherheit herzustellen und nennenswerte Entwicklungserfolge zu erzielen. Zu diesem Ergebnis kommt die Internationale Balkankommission in ihrem Bericht. Auch der UNHCR hält die Sicherheitslage in der Provinz für unberechenbar.¹¹ Das weitere Vorgehen der internationalen Gemeinschaft hängt wesentlich von einer zufriedenstellenden und einvernehmlichen Lösung der Statusfrage ab. Dies würde die Lage erheblich beruhigen. Kommt es dazu, dann könnte auch im Kosovo der Übergang von militärischer Absicherung zu einem Polizeieinsatz, der sich notfalls auf militärische Verstärkung stützen kann, in Angriff genommen werden. Die EU bereitet sich bereits auf eine entsprechende Mission vor.

Politische Stabilität
und Grundrisse eines
demokratischen Staats-
aufbaus

Auch wenn demokratische und rechtsstaatliche Strukturen geschaffen worden sind, sagt dies noch nichts darüber aus, wie diese in der Praxis funktionieren. Beim Staatsaufbau ist die internationale Gemeinschaft häufig auf die Unterstützung eines Teils der bisherigen Eliten und informellen Führer angewiesen, weil auf deren Kompetenzen nicht völlig verzichtet werden kann. Zugleich wird versucht, die Macht dieser Akteure einzuziehen, indem einige von ihnen in die neuen staatlichen Strukturen einbezogen werden. Damit ist allerdings der Nachteil verknüpft, dass die Exponenten oder Nutznießer des alten Systems in den Augen der Bevölkerung neu legitimiert werden. Dies kann die Glaubwürdigkeit des Neuanfangs beeinträchtigen. Besonders deutlich wird dies in Afghanistan, wo ehemalige Kriegsherren und Drogenbarone zu Gouverneuren ernannt wurden und auf diese Weise ihre geschäftlichen Interessen weiterverfolgen können.

Kosovo

Aber auch im Kosovo trifft man auf dieses Problem: Nach einer Studie, die das Institut für Europäische Politik (IEP) für das Bundesministerium der Verteidigung erarbeitet hat, gibt es in der Provinz enge Verbindungen zwischen der organisierten Kriminalität und den offiziellen Sicherheitsstrukturen.¹² Doch die Designation eines unbelasteten und durch Wahlen

¹¹ Vgl. Institut für Europäische Politik (IEP), *Operationalisierung von Security Sector Reform (SSR) auf dem Westlichen Balkan – Intelligente/kreative Ansätze für eine langfristig positive Gestaltung dieser Region*, Berlin, 9.1.2007, <<http://balkanforum.org/IEP-BND/iep0001.pdf>>, S. 36f (eingesehen am 14.8.2007).

¹² Vgl. ebd., S. 25–29.

bestätigten Regierungschefs durch die internationale Gemeinschaft ist keine Garantie für Erfolg, wie das Beispiel Afghanistan zeigt, wo sich der Präsident als zu schwach erweist und seine Autorität und das ihm von der Bevölkerung entgegengebrachte Vertrauen in einem Maße schwinden, dass er ebenfalls eher zu einer Belastung als zu einer Stütze des Wiederaufbaus zu werden droht.¹³

In Bosnien hat es sich als richtig erwiesen, frühzeitig Verantwortung an die örtlichen Politiker zurückzugeben. Zwar waren damit auch politische Risiken verknüpft, aber die internationale Gemeinschaft kann nicht warten, bis die gewünschten politischen Verhältnisse vollständig hergestellt sind. Vielmehr muss frühzeitig immer wieder darauf gedrungen werden, dass die Bevölkerung und die in politische Verantwortung Hineinwachsenden im Einsatzland lernen, wieder auf eigenen Füßen zu stehen. Andernfalls entstünde eine Kultur der Abhängigkeit und des Sich-Verlassens auf andere. Nicht nur auf dem Balkan existiert dieses Problem. In Afghanistan lassen sich ebenfalls bereits Zeichen dafür erkennen. Auch in Bosnien sind bislang nicht alle politischen Ziele erreicht worden. Insbesondere gibt es noch keine Verfassung, und die Polizeireform ist bisher nicht umgesetzt worden. Dieser Zustand ist zum einen der komplizierten Staatsstruktur geschuldet, die mit dem Vertrag von Dayton geschaffen wurde. Zum anderen liegt es aber an der immer noch zu gering entwickelten Kompromissfähigkeit der Politiker der bosnischen Teilrepubliken.

Bosnien-Herzegowina

Mit einem Streitkräfteumfang von 60 000 Soldaten hatte die Peace Implementation Force (IFOR) einst ihre Arbeit aufgenommen. Immerhin war der internationale Einsatz in Bosnien inzwischen so erfolgreich, hat sich die Sicherheitslage so weit verbessert, dass die Nato sich erlauben konnte, ihre Tätigkeit deutlich einzuschränken und die Führung der militärischen Operation an die EU zu übergeben. In Kürze wird der militärische Anteil der Mission in Bosnien auf 2500 Soldaten reduziert und sollen die internationale und die einheimische Polizei weitere Aufgaben übernehmen. Aber trotz der äußerlich sichtbaren Fortschritte hat sich in Bosnien das Verhältnis der Volksgruppen zueinander nicht grundsätzlich geändert. Die anhaltend nationalistische Rhetorik und die Wahlergebnisse vom Oktober 2006 lassen deutlich werden, wie weit das Land noch vom Ziel eines stabilen multiethnischen Staates entfernt ist. Mittlerweile stellt sich immer mehr die Frage, ob eine nachhaltige Konsolidierung dieses Staatsgebildes überhaupt möglich ist.¹⁴

Nachhaltige
Konsolidierung

Schlussfolgerungen

Reduzierte Zielsetzungen in Post-Konflikt-Szenarien und beim Staatsaufbau könnten ein Weg sein, um die Dauer militärischer Einätze zu verringern, vorausgesetzt, die Reform des Sicherheitssektors wird konsequen-

Mehr Effektivität und
Ausgewogenheit bei der
Wahl der Instrumente

¹³ Vgl. Citha D. Maaß, *Afghanistan: Staatsaufbau ohne Staat*, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, Februar 2007 (SWP-Studie 4/07).

¹⁴ Vgl. Bernhard Küppers, »Die Furcht vor dem Kosovo-Effekt«, in: *Süddeutsche Zeitung*, 30.3.2007, S. 8.

ter betrieben und mit mehr Mitteln bedacht. Parallel gilt es, den zivilen Staatsaufbau und die wirtschaftliche und soziale Entwicklung mit Nachdruck voranzutreiben. Vor allem in diesen Bereichen sollte die internationale Gemeinschaft ihr Engagement in den Einsatzländern effektiver gestalten, damit auf die vergleichsweise kostenintensive militärische Absicherung durch internationale Truppen früher verzichtet werden kann. Dies bedeutet eine Herausforderung an die Planungs-, Kooperations- und Koordinationsfähigkeiten aller Akteure, der innerstaatlich durch eine institutionalisierte ressortübergreifende Zusammenarbeit Rechnung getragen werden sollte. Nachhaltige Veränderungen wie zum Beispiel funktionierende demokratische Strukturen und Verhaltensweisen sind allerdings nur sehr langfristig zu erreichen. Hier spielt, wie der Balkan zeigt, auch das Verhältnis der Ethnien zueinander hinein. Die öffentliche deutsche Debatte sollte sich daher entweder von zu hochgesteckten Zielen oder unrealistischen Zeitvorstellungen verabschieden.

Kongo-Einsatz
kein Modell

Der zeitlich befristete Einsatz zur zusätzlichen Absicherung der Präsidentenwahl im Kongo war ein Sonderfall. Hier hat die Politik erfolgreich versucht, der Gefahr eines sich verlängernden Einsatzes durch ein vor Beginn der Mission festgelegtes Abzugsdatum zu begegnen. Doch auch dieser Ansatz hätte sich als problematisch erweisen können.¹⁵ Denn Verzögerungen im Wahlprozess führten dazu, dass die EU-Truppe bereits vor dem Amtsantritt des gewählten Präsidenten abzog. Wäre es danach wieder zu Auseinandersetzungen zwischen den Privatarmeen der politischen Kontrahenten gekommen, hätte dies den Sinn des vorherigen Engagements erheblich in Frage gestellt. Diese Entwicklung konnte zwar vermieden werden, auch wenn kurzzeitig wieder gewalttätige Kämpfe zwischen rivalisierenden politischen Gruppen aufgeflammt waren. Trotzdem taugt das Einsatzmuster im Kongo nicht als Zukunftsmodell im Sinne des Vorhabens, ausufernde Verpflichtungen auf ein realistisches Maß zu reduzieren, weil hier nur deutlich begrenzte Aufgaben zu erfüllen waren. In den meisten Post-Konflikt-Situationen sind die Mission und die Problemstellung sehr viel komplexer.

Die Mandate und Ziele von Auslandseinsätzen realistischer zu konzipieren und die internationalen Aufbau- und Entwicklungsmaßnahmen effizienter zu koordinieren sind Aufgaben, die sich nur im multilateralen Rahmen bewältigen lassen. Deutschland müsste dazu ressortübergreifend und im Verbund mit anderen Partnern in den internationalen Gremien tätig werden.

Grenzen der
externen Intervention

Offen bleibt die alle Auslandseinsätze berührende grundsätzliche Frage, ob es in größerem Maße als bisher möglich ist, in den Zielländern von außen dauerhaft stabile staatliche Strukturen mit demokratischem und rechtsstaatlichem Charakter zu implementieren. Einigen Beobachtern scheint dies selbst mit Blick auf Bosnien-Herzegowina unwahrscheinlich, da das durch den Vertrag von Dayton geschaffene dreiteilige Gebilde mit

¹⁵ Vgl. Wolf Kinzel, *Der Einsatz der EU im Kongo: Abbrechen oder verlängern?*, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, November 2006 (SWP-Aktuell 52/06).

teilweise konkurrierenden Strukturen und Gesetzgebungen zu kämpfen hat. Ein ehemaliger Hoher Vertreter und EU-Sonderbeauftragter für dieses Land hat deshalb gemahnt, die Tätigkeit der demokratischen Institutionen dürfe nicht nur von oben angeordnet, sondern müsse durch sorgfältig abgestimmte Maßnahmen in der Zivilgesellschaft unterstützt werden.¹⁶ Die bereits zitierte Studie über den Einsatz im Kosovo hält die Absicht, dort eine multiethnische Gesellschaft aufzubauen, für politisches Wunsdenken und die Bemühungen dazu für gescheitert,¹⁷ auch wenn das Bundesministerium der Verteidigung diese Schlussfolgerungen nicht teilt. Ungeachtet der genuin lokalen Hindernisse seien die im Lande tätigen internationalen Organisationen inzwischen zu »einem Bestandteil des lokalen Problemtableaus geworden«.¹⁸ Und auch in Afghanistan droht das Projekt des Aufbaus demokratischer und rechtsstaatlicher Strukturen nach gutem Beginn doch noch zu scheitern.

Bei allen verbleibenden Mängeln und Ungewissheiten über das endgültige Ergebnis sollte das Erreichte gleichwohl nicht übersehen werden. So bescheinigt der Bertelsmann Transformationsindex 2006, der Daten bis 2005 berücksichtigt hat, sowohl Afghanistan als auch Bosnien-Herzegowina eine positive demokratische und marktwirtschaftliche Entwicklung.¹⁹ Bei Zusammenfassung aller Kriterien kommt das asiatische Land zwar nur auf Rang 112 (2003: Rang 115), Bosnien aber schon auf Rang 37 (2003: 50) von insgesamt 119 Transformationsländern. Bei beiden wird ein positiver Trend konstatiert. Damit zählen sie zu der kleinen Gruppe von 34 der 119 untersuchten Staaten, in denen weitere Fortschritte bei politischer Partizipation, Rechtsstaatlichkeit und politischer und sozialer Integration zu erwarten sind. Bei der politischen Gestaltungsleistung auf dem Weg zu Demokratie und Marktwirtschaft, dem Management-Index, hat Afghanistan sogar Bosnien und Herzegowina überholt: Das asiatische Land kletterte seit 2003 um 37 Plätze auf Rang 61, während der Balkanstaat um zwei Plätze auf Rang 65 abrutschte. Es kommt also darauf an, die zu beobachtenden Veränderungen politisch angemessen zu bewerten. Ein Perfektionismus, der einen Auslandseinsatz der Bundeswehr und anderer staatlicher und nichtstaatlicher Organisationen nur dann als erfolgreich ansieht, wenn im Einsatzland unzweifelhaft stabile demokratische und rechtsstaatliche Strukturen gebildet worden sind, scheint daher unangemessen.

Realismus statt
Perfektionismus

¹⁶ Vgl. Christian Schwarz-Schilling, »Bosnien: Meine bittere Bilanz«, in: *Der Tagesspiegel*, 17.7.2007, S. 6.

¹⁷ IEP, *Operationalisierung von Security Sector Reform* [wie Fn. 11], S. viii und S. 45f.

¹⁸ Ebd., S. xi.

¹⁹ Vgl. <www.bertelsmann-transformation-index.de/33.0.html> (eingesehen 26.8.2007).

Entscheidungsspielräume

Vernetzte Kontrolle: Zur Zukunft des Parlamentsvorbehalts

Timo Noetzel / Benjamin Schreier

Derzeit wird im Bundestag der Parlamentsvorbehalt bei Entscheidungen über den Einsatz bewaffneter deutscher Streitkräfte im Ausland intensiv diskutiert. Diese Debatte findet vor dem Hintergrund von zwei zentralen Herausforderungen für die deutsche Sicherheits- und Verteidigungspolitik statt. Erstens werden Entscheidungen über solche Einsätze zunehmend auf internationaler Ebene – im Rahmen der Nato oder der EU – so weit vorbereitet, dass dem Deutschen Bundestag in der Verfassungswirklichkeit nur wenig Spielraum bleibt, seinen Einfluss geltend zu machen, wenn er Deutschlands Bündnisverpflichtungen nicht grundsätzlich in Abrede stellen will. Zweitens erfordert die wachsende Vernetzung der sicherheitspolitischen Strukturen und Akteure auch eine Anpassung der Verfahren parlamentarischer Kontrolle.

Diskussionsbedarf

Verändertes exekutives Handeln, legislativer Status quo

Seit dem Ende des Ost-West-Konflikts haben sich die Bedingungen für den Einsatz deutscher Streitkräfte fundamental geändert. Im Vordergrund steht nicht länger die Verteidigung des nationalen Territoriums, sondern der immer häufigere Einsatz der Bundeswehr im europäischen wie außer-europäischen Raum. Die deutsche Politik hat darauf mit einer Reihe konzeptioneller Veränderungen reagiert, zuletzt im Jahr 2003 mit dem Erlass neuer Verteidigungspolitische Richtlinien (VPR) und 2006 mit der Veröffentlichung eines neuen Weißbuchs.¹ Darin bekräftigt die Bundesregierung den Anspruch, den internationalen Verpflichtungen Deutschlands mit Hilfe einer Sicherheitspolitik gerecht werden zu wollen, die weltweite Militäreinsätze an der Seite von Koalitionspartnern zur Wahrung und Wiederherstellung von Frieden und Stabilität nicht ausschließt. Der alte Imperativ der Territorialverteidigung, der als Grundlage für Einsätze der Bundeswehr galt, ist damit endgültig ad acta gelegt.² Während die VPR und das Weißbuch – indem sie die Bereitschaft bekunden, sich weltweit an militärischen Interventionen zu beteiligen – den Wandel sicherheitspolitischen Handelns der Bundesrepublik im vergangenen Jahrzehnt konzip-

Auslandseinsätze statt Territorialverteidigung

¹ Vgl. Bundesministerium der Verteidigung, *Verteidigungspolitische Richtlinien für den Geschäftsbereich des Bundesministers der Verteidigung*, Berlin 2003; Bundesministerium der Verteidigung, *Weißbuch 2006 zur Sicherheitspolitik Deutschlands und zur Zukunft der Bundeswehr*, Berlin 2006.

² Vgl. Christoph Schwennicke, »Überall ist Hindukusch: Die Willkür der deutschen Einsatzpolitik, die Bundeswehr, das Geld und der Parlamentsvorbehalt«, in: *Süddeutsche Zeitung*, 25.8.2006, S. 4.

Rechtliche Grundlage
der gegenwärtigen
Kontrollpraxis

tionell nachvollziehen, sind die legislativen Kontrollstrukturen weitestgehend unverändert geblieben.

Die legislativen Regelungen für den Einsatz bewaffneter deutscher Streitkräfte im Ausland basieren auf dem Deutschen Grundgesetz. Dieses ermächtigt den Bund, Streitkräfte zur Verteidigung aufzustellen und sich Systemen kollektiver Selbstverteidigung anzuschließen. Laut Grundgesetz muss der Bundestag Einsätze bewaffneter Streitkräfte beschließen. Die Bundeswehr wird daher auch als »Parlamentsarmee« bezeichnet. Das Verfahren selbst und die Frage, wie intensiv sich der Bundestag mit Entscheidungen über die Entsendung von Soldaten sowie mit der Begleitung von Einsätzen der Bundeswehr auseinandersetzen soll, werden allerdings nicht detaillierter geregelt.

Reformspielraum

Veränderungen der legislativen Kontrollpraxis wären rechtlich möglich: so zum Beispiel die Übertragung von Entscheidungsbefugnissen auf ein Gremium, das anstelle des gesamten Bundestages über mögliche Einsätze zu entscheiden hätte.³ Mit dem Inkrafttreten des Parlamentsbeteiligungsgesetzes im Mai 2005 wurde das parlamentarische Kontrollverfahren bereits geringfügig modifiziert. Das Gesetz enthält Verfahrensregeln für Eilfälle und Einsätze von »geringfügiger Bedeutung«.⁴ Darüber hinaus hat jedoch keine Anpassung der Verfahrensregeln stattgefunden.

Vermehrte
multinationale
Verpflichtungen

Wie auch die deutsche militärische Beteiligung im Rahmen der Operation EUFOR RD Congo im Jahr 2006 gezeigt hat, werden schon aufgrund fortschreitender militärischer Integration in Europa Entscheidungen über die deutsche Teilnahme an Einsätzen der Nato und der EU weitestgehend vorher auf internationaler Ebene bestimmt.⁵ Das formelle Recht der deutschen Legislative, über den Einsatz bewaffneter deutscher Streitkräfte im Ausland zu bestimmen, wird in der Verfassungswirklichkeit zunehmend durch Aushandlungsprozesse zwischen Exekutive und internationalen Organisationen verdrängt. Diese Tendenz könnte sich bei möglichen Einsätzen der schnellen Krisenreaktionskräfte der *Nato Response Force* (NRF) und der *EU-Battlegroups* noch verstärken. Für beide Strukturen hat Deutschland feste Truppenteile zugesagt, die jeweils innerhalb von fünf bis sieben Tagen einsatzbereit sein sollen. Für solche Einsätze müssen somit Entscheidungen innerhalb kürzester Zeit getroffen werden, wenn die Bundes-

³ Vgl. Sarah Kramer, »Sicher beteiligt. Der Bundestag entscheidet heute über den Tornadoeinsatz in Afghanistan. Ist sein Vetorecht noch zeitgemäß?«, in: *Der Tagesspiegel*, 9.3.2007.

⁴ Vgl. »Gesetz über die parlamentarische Beteiligung bei der Entscheidung über den Einsatz bewaffneter Streitkräfte im Ausland (Parlamentsbeteiligungsgesetz) vom 18. März 2005«, in: *Bundesgesetzblatt Teil I*, (23.3.2005) 17, S. 775–776, <<http://217.160.60.235/BGBl/bgbl1f/bgb1105s0775.pdf>>; siehe weiterhin Rafael Biermann, »Der Deutsche Bundestag und die Auslandseinsätze der Bundeswehr. Zur Gratwanderung zwischen exekutiver Prärogative und legislativer Mitwirkung«, in: *Zeitschrift für Parlamentsfragen*, 35 (Dezember 2004) 4, S. 607–626.

⁵ Vgl. Peter Schmidt, »Freiwillige vor! Führungsrolle wider Willen. Die Bundeswehr und ihr Einsatz im Kongo«, in: *Internationale Politik*, 61 (November 2006) 11, S. 68–77.

regierung den deutschen Verpflichtungen im Rahmen der Nato und der EU nachkommen will.⁶

Die politische Diskussion

Vor diesem Hintergrund entbrannte eine politische Debatte über das Für und Wider einer Anpassung des Parlamentsvorbehalts. Befürworter einer Änderung des Parlamentsbeteiligungsgesetzes schlagen vor, die Bundesregierung mit einem generellen Mandat zur Entsendung deutscher Kontingente für Einsätze der schnellen Krisenreaktionskräfte der Nato und der EU auszustatten; ein Rückholrecht solle dem Bundestag weiterhin ermöglichen, solche Einsätze zu kontrollieren. Laut anderen Empfehlungen solle sich das Parlament hauptsächlich darauf konzentrieren, die Rahmenbedingungen der Einsätze zu überwachen.⁷ So haben sich Spitzenpolitiker von SPD und CDU dafür ausgesprochen, dass der Bundestag künftig nicht mehr jedes Detail eines Einsatzes bestimmt. Dies gelte auch für den genauen Stationierungsort der Kräfte. Die Dauer des Einsatzes solle der Bundestag aber weiterhin festlegen.⁸

Änderung des Parlamentsbeteiligungsgesetzes:
Pro ...

Befürworter einer Beibehaltung des Status quo kontern das Argument der Eilbedürftigkeit mit dem Hinweis, dass das Parlament bislang immer zu kurzfristigen Mandatsbeschlüssen in der Lage gewesen sei. Zudem gewährleiste nur das geltende Verfahren, dass ein jeder Abgeordneter über die Entsendung bewaffneter Streitkräfte nach seinem Gewissen entscheide. Schließlich wird befürchtet, dass eine Gesetzesänderung in diesem Bereich den Einfluss des Parlaments weiter mindere.⁹

... und Contra

Neue Rahmenbedingungen parlamentarischer Kontrolle

Neben dem künftigen Entscheidungsverfahren bei Auslandseinsätzen der Bundeswehr im Rahmen der Krisenreaktionskräfte von Nato und EU berührt die Diskussion über den Parlamentsvorbehalt eine weitere zentrale Frage der deutschen Sicherheits- und Verteidigungspolitik: Wie kann das Parlament seine Kontrollfunktion angesichts einer zunehmend integrierten deutschen Sicherheitsarchitektur im geforderten Umfang ausüben?¹⁰

⁶ Vgl. Sigrud Aversch/Daniel Vates, »Union will Bundestag bei Militäreinsätzen umgehen – Fraktionschef Kauder dringt auf flexiblere Entscheidungen über Bundeswehrmissionen«, in: *Berliner Zeitung*, 9.12.2006, S. 5.

⁷ Vgl. Stephan Löwenstein, »Bundeswehr bleibt Parlamentsarmee«, in: *Frankfurter Allgemeine Zeitung (FAZ)*, 25.1.2007, S. 2.

⁸ Vgl. »Struck will neue Regelung für Auslandseinsätze«, in: *Welt Online*, 21.2.2007, <www.welt.de/politik/article728084/Struck_will_neue_Regelung_fuer_Auslandseinsaeetze.html>; Karl Theodor zu Guttenberg, »Aufsichtsrat, nicht Vorstand«, in: *FAZ*, 2.2.2007, S. 10.

⁹ Vgl. Friederike von Tiesenhausen, »Steinmeier begräbt CDU-Plan für schnelleren Militäreinsatz: Bundestag könne über Missionen schnell genug entscheiden«, in: *Financial Times Deutschland*, 30.1.2007, S. 9.

¹⁰ Vgl. Timo Noetzel/Benjamin Schreer, *Parlamentsvorbehalt auf dem Prüfstand. Anpassung der Kontrollstrukturen erforderlich*, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, Februar 2007 (SWP-Aktuell 10/07).

Komplexe transnationale
Bedrohungen

Komplexe transnationale Bedrohungen wie der internationale Terrorismus erfordern eine aktive deutsche Sicherheits- und Verteidigungspolitik. So nahm seit 2001 mit Zustimmung des Parlaments eine kontinuierlich steigende Zahl von Soldaten, Polizisten und Mitarbeitern deutscher Nachrichtendienste im Ausland an verdeckten und/oder geheimschutzbedürftigen Einsätzen teil. Neben regulären Streitkräften der Bundeswehr operierten beispielsweise Einheiten des Kommandos Spezialkräfte (KSK) im Rahmen der Operation Enduring Freedom (OEF) in Afghanistan. Vertreter des Bundesnachrichtendienstes (BND) und des Bundeskriminalamtes (BKA) vernahmten im Nahen Osten und in den USA inhaftierte mutmaßliche Terroristen. Zudem führten Mitarbeiter des BND während des Irakkriegs 2003 in Bagdad Aufklärungsmaßnahmen durch.¹¹

Globale Aktivitäten
deutscher
Sicherheitskräfte

Diese Einsätze sind symptomatisch für die zunehmenden globalen Aktivitäten deutscher Sicherheitskräfte. Neben der Bundeswehr entsendet die Bundesregierung vermehrt Angehörige anderer staatlicher Behörden ins Ausland, meist zu geheimen oder verdeckten Operationen gegen nicht-staatliche Organisationen. Dieses Einsatzmuster erfordert eine Reform der deutschen Sicherheitsarchitektur mit dem Ziel, die unterschiedlichen staatlichen Akteure, die über solche Missionen entscheiden, enger miteinander zu verzahnen. Das neue Weißbuch fasst dieses veränderte Handlungsmuster deutscher Sicherheitspolitik unter dem Begriff der »vernetzten Sicherheit« zusammen.¹² Dieser Reformansatz darf sich jedoch nicht nur auf den exekutiven Bereich staatlichen Handelns beschränken. Vielmehr sollte verstärkt auch über eine Anpassung der Mechanismen parlamentarischer Kontrolle nachgedacht werden. Das künftige Verfahren zur Genehmigung von Auslandseinsätzen und deren Begleitung könnte noch zielgerichteter auf das veränderte außen- und sicherheitspolitische Handeln der Bundesregierung abgestimmt werden.

Schwächen der gegenwärtigen Kontrollpraxis

Faktischer Verlust
legislativer Kompetenzen
bei Auslandseinsätzen

Befürworter und Gegner einer Neuregelung des Parlamentsvorbehalts müssten sich zunächst damit auseinandersetzen, dass die Kontrollstrukturen des Parlaments bislang nicht ausreichend an die veränderten Rahmenbedingungen internationaler sicherheitspolitischer Kooperation angepasst wurden. Folglich sind in den vergangenen Jahren legislative Kompetenzen bei Auslandseinsätzen der Bundeswehr faktisch verlorengegangen.

In den Debatten über Mandate für Auslandseinsätze beschränkt sich die Kontrollfunktion des Deutschen Bundestages zunehmend darauf, Obergrenzen von Truppenstärken festzulegen und die Mandate auf – verglichen mit der durchschnittlichen Einsatzdauer – relativ kurze Zeiträume von maximal einem Jahr zu begrenzen. Dagegen ist in den Hintergrund gerückt, welche Aufgaben die Kontingente eigentlich erfüllen sollen. Das bestehende System der Mandatierung von Einsätzen ist zudem unflexibel

¹¹ Vgl. Peter Carstens, »Einsatz und Kontrolle«, in: FAZ, 12.11.2006, S. 1.

¹² Vgl. Bundesministerium der Verteidigung, *Weißbuch 2006 zur Sicherheitspolitik Deutschlands* [wie Fn. 1], S. 25f.

und sieht keine kurzfristige Anpassung an veränderte Einsatzlagen vor. Die routinemäßige zeitliche Begrenzung verhindert so von vornherein Debatten über längerfristige grundlegende Mandatsänderungen.

Besonders problematisch ist das bestehende parlamentarische Kontrollverfahren bei Einsätzen von Spezialkräften der Bundeswehr. Die Operationen des KSK und der Kampfschwimmerkompanie der Marine unterliegen de facto einer nur schwach institutionalisierten parlamentarischen Kontrolle.¹³ Im Rahmen der Verlängerung des OEF-Mandats im Oktober 2006 hatten Verteidigungsminister Franz Josef Jung und Außenminister Frank-Walter Steinmeier mit den Vorsitzenden der Bundestagsfraktionen ein besonderes Verfahren zur Unterrichtung über den Einsatz von Spezialkräften vereinbart. Demnach sollten die Vorsitzenden und stellvertretenden Vorsitzenden des Auswärtigen und des Verteidigungsausschusses sowie die entsprechenden Obleute der Fraktionen künftig vor und nach Abschluss wichtiger Einsätze und regelmäßig alle sechs Monate unterrichtet werden. Das neue Verfahren wurde zunächst bis Juni 2007 befristet.¹⁴

Spezialkräfte

Trotzdem erfuhr die Informationspolitik damit nur eine unwesentliche Veränderung. Zwar wurde die Prozedur schriftlich fixiert und der Kreis der zu informierenden Abgeordneten erweitert. Kontrolle findet in der Praxis jedoch nach wie vor primär informell statt: Es existiert weiterhin kein institutionalisiertes Verfahren mit klaren Zuständigkeiten und Verantwortlichkeiten. Ferner stellt sich die Frage, ob es sinnvoll ist, grundsätzlich unterschiedliche Informationsverfahren für Einsätze von Spezialkräften und für Einsätze herkömmlicher Kräfte beizubehalten. Denn diese Praxis resultiert darin, dass nicht alle Abgeordneten, die mit der Entsendeentscheidung inhaltlich befasst sind – und von denen einige die praktizierte Informationspolitik vor allem im Bereich der Spezialkräfte als intransparent bezeichnen –, gleichberechtigten Zugang zu Informationen erhalten. Zudem operieren Spezialkräfte und herkömmliche Kräfte bei größeren Einsätzen der Bundeswehr oftmals gemeinsam bzw. berühren sich punktuell, was die Abgrenzung der weiterzugebenden Informationen zusätzlich erschwert.

Kontrollstrukturen:
Informell und
intransparent

Schließlich sind bei den Einsatzszenarien der NRF und der *EU-Battlegroups* die vom Gesetzgeber vorgesehenen Kontrollmöglichkeiten in der Verfassungswirklichkeit deutlich begrenzt. Ob das Parlamentsbeteiligungsgesetz in der geschilderten Weise geändert wird oder nicht: In der politischen Praxis ist kaum vorstellbar, dass eine Mehrheit des Bundestags einem Einsatz im multinationalen Rahmen nicht zustimmt bzw. die Zustimmung im Nachhinein widerruft. Zu groß wäre die Beschädigung des

Sonderfälle NRF und
Battlegroups

¹³ Vgl. Timo Noetzel/Benjamin Schreer, *Spezialstreitkräfte der Bundeswehr. Politischer Handlungsbedarf*, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, November 2006 (SWP-Aktuell 50/06), S. 4; Timo Noetzel/Benjamin Schreer, *Spezialkräfte der Bundeswehr. Strukturerefordernisse für den Auslandseinsatz*, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, September 2007 (SWP-Studie 26/07).

¹⁴ Vgl. Frank-Walter Steinmeier (Bundesminister des Auswärtigen) und Franz Josef Jung (Bundesminister der Verteidigung) an die Vorsitzenden der Fraktionen im Deutschen Bundestag, 8.12.2006.

Unterschiedliche
Entsendeverfahren für
Polizei ...

Rufs Deutschlands als verlässlicher Partner in internationalen Organisationen. Soll bei zunehmender Integration deutscher Streitkräfte in multinationale Verbände eine Mitbestimmung des Parlaments gewährleistet bleiben, müsste der Bundestag somit wesentlich früher in die Entscheidungsfindung auf multinationaler Ebene eingebunden werden.

Die derzeitige Debatte spart zudem zentrale Fragen aus, die für die Verbesserung der parlamentarischen Kontrolle von Nachrichtendiensten und Polizei bei Auslandseinsätzen eine Rolle spielen. Die unterschiedlichen Entsendeverfahren für die einzelnen Sicherheitsbehörden zeigen, dass hier Reformbedarf besteht. So wurden Polizisten in den vergangenen Jahren vermehrt im Ausland eingesetzt, ohne dass für ihren Einsatz parlamentarische Kontrollstrukturen etabliert wurden.¹⁵ Dieser Mangel wird dann problematisch, wenn die Bundespolizei noch stärker als bisher zu einem festen Bestandteil von Auslandsmissionen wird. Das Parlament wird sich in jedem Fall mit der Frage der parlamentarischen Kontrolle solcher Aufgaben der Bundespolizei befassen müssen. Zumal die bisherigen Erfahrungen mit internationalen Stabilisierungsoperationen dafür sprechen, künftig spezielle Einheiten zu bilden, die eine Mischform aus Polizeikräften und Soldaten darstellen und im Rahmen einer »Europäischen Gendarmerie« vermehrt zum Einsatz kommen könnten.¹⁶

... und Nachrichten-
dienste

Dagegen sind für die Kontrolle der Nachrichtendienste durch das Parlament bereits formelle Strukturen vorhanden. Das zuständige Parlamentarische Kontrollgremium (PKG) wird allerdings in der Praxis meist erst spät oder gar nicht von politisch sensiblen BND-Einsätzen in Kenntnis gesetzt. So wurde dem PKG etwa der Bagdad-Einsatz des BND verschwiegen. Mitglieder des PKG beklagen zudem immer häufiger, dass sie wichtige Informationen eher durch die Medien als durch die Vertreter der Nachrichtendienste erhalten. Aus diesem Grunde wurde bereits wiederholt gefordert, dass das PKG mit strafprozessualen Kompetenzen ausgestattet werden solle.¹⁷

Auswirkungen der
gegenwärtigen
Kontrollpraxis

Da die Strukturen und Abläufe der parlamentarischen Kontrolle von Auslandseinsätzen deutscher Streit- und Sicherheitskräfte bislang kaum verändert worden sind, wird eine wirksame parlamentarische Kontrolle dieser Einsätze zunehmend erschwert. Deutschland ist sowohl in der Nato als auch der EU umfangreiche Verpflichtungen eingegangen, Truppenkontingente für multinationale Verbände zur Verfügung zu stellen. Allerdings ist bislang unklar, wie sich der Gesetzgeber zu diesen Verpflichtungen verhält. Sollte es etwa zu einem Einsatz deutscher Kräfte im Rahmen der NRF kommen, ist ein größerer Konflikt zwischen Exekutive und Legislative – mindestens über die Frage der Entscheidungskompetenz – sehr wahrscheinlich. Mechanismen, die frühzeitige Information und Konsulta-

¹⁵ Vgl. Dieter Wiefelspütz, »Der Einsatz des Bundesgrenzschutzes im Ausland«, in: *Die Polizei*, 96 (2005) 7, S. 189–196.

¹⁶ Vgl. Peter Dreist, »Prüfschema: Einsatz bewaffneter deutscher Streitkräfte im Ausland«, in: *Neue Zeitschrift für Wehrrecht*, 45 (2003), S. 152–166.

¹⁷ Vgl. Jochen Bittner, »Kein Einblick. Dem Parlament fehlen Rechte, um den BND effektiv kontrollieren zu können«, in: *Die Zeit*, (14.9.2006) 38.

tion sicherstellen und die gewährleisten, dass die Legislative in die Entscheidungsfindung der Exekutive eingebunden wird, könnten helfen, einen solchen Konflikt zu vermeiden.

Wie der Untersuchungsausschuss zu den Misshandlungsvorwürfen des türkischen Staatsbürgers Murat Kurnaz gegen Angehörige des KSK in Afghanistan zeigt, fällt auch die Aufarbeitung eines möglichen Fehlverhaltens bei Auslandseinsätzen im Rahmen der bestehenden parlamentarischen Kontrollstrukturen zunehmend schwerer. In Ermangelung effizienter parlamentarischer Kontrollinstrumente wird der Deutsche Bundestag vermutlich immer häufiger darüber zu befinden haben, ob der Verdacht eines Fehlverhaltens der an Auslandseinsätzen beteiligten Akteure jeweils die Konstituierung eines Untersuchungsausschusses rechtfertigt. Dieses Verfahren gilt eigentlich als Ultima ratio des Parlaments. Eine regelmäßige Anwendung dieses wichtigen Kontrollinstrumentes könnte zu dessen Abnutzung führen und darüber hinaus die beteiligten Sicherheitsorgane in einem Maße beschädigen, das häufig nicht in einem angemessenen Verhältnis zur Bedeutung der Ereignisse steht, die der Untersuchungsausschuss beleuchten soll.

Das Beispiel Untersuchungsausschuss Kurnaz

Die Option eines Einsatzausschusses

Grundsätzlich stellt sich die Frage, ob der Übergang von einer ressortgesteuerten zu einer integrierten Sicherheitspolitik auf die exekutive Ebene beschränkt bleiben sollte oder ob begleitend die parlamentarischen Kontrollstrukturen restrukturiert werden müssten. Inwiefern wird die Struktur der Ausschussarbeit des Deutschen Bundestages den sicherheitspolitischen Einsatzrealitäten von Streitkräften und zivilen Organisationen überhaupt noch gerecht? Konsens besteht weitgehend darüber, dass nicht mehr scharf zwischen militärischen, polizeilichen oder zivilen Missionen getrennt werden kann und fließende Übergänge zwischen der Verwendung der einzelnen Sicherheitskräfte möglich sein müssen.

Integrierte Sicherheitspolitik auch auf legislativer Ebene

Vor diesem Hintergrund bietet sich die Einrichtung eines parlamentarischen »Einsatzausschusses« an, bestehend aus Mitgliedern aller Ressortausschüsse, die sich mit Auslandseinsätzen der Bundeswehr befassen. Ausgestattet mit ausreichenden Haushalts- und Sanktionsmitteln, wäre die zentrale Aufgabe dieses Gremiums, Entsendeentscheidungen des Deutschen Bundestages vorzubereiten, laufende Operationen unter zivilen und militärischen Gesichtspunkten zu kontrollieren sowie laufende und beendete Auslandseinsätze deutscher Streit- und Sicherheitskräfte auszuwerten. Die Zusammensetzung entspräche nicht nur einem auf exekutiver und legislativer Ebene anzustrebenden ressortübergreifenden Ansatz. Auch würden die bislang in verschiedenen Gremien des Bundestages dezentral geführten Debatten über Auslandseinsätze und ihre Folgewirkungen an einem Ort konzentriert. Auf diese Weise könnte ein besserer Informationsfluss und damit ein höheres Maß an parlamentarischer Kontrolle erreicht werden.

Parlamentarischer Einsatzausschuss

Keine Entmachtung des Parlaments

Das Gremium müsste regelmäßig von Exekutivorganen über aktuelle Lageanalysen und Planungen der Nato und der EU informiert werden. Für laufende Auslandseinsätze bestünde eine Informationspflicht. Der Einsatzausschuss würde Gesetzesentwürfe und sonstige Initiativen diskutieren und formulieren, die dann dem Plenum zur Beschlussfassung vorzulegen wären. Entscheidungen über Entsendungen würde somit weiterhin das Plenum des Deutschen Bundestages treffen. Die Einrichtung eines Einsatzausschusses wäre folglich nicht gleichbedeutend mit einer schleichenden »Entmachtung« des Parlaments,¹⁸ da das Recht zur individuell begründeten Gewissensentscheidung eines jeden Abgeordneten bei Abstimmungen über die Entsendung von Streitkräften unangetastet bliebe.

Stärkung parlamentarischer Beteiligung

Dies würde auch für das alternative Modell eines »Einsatzausschusses« als Unterausschuss des Auswärtigen Ausschusses gelten. Dieses Modell entspräche eher einer Anpassung im Rahmen bestehender Ausschussstrukturen und könnte dennoch zu einer besseren Verzahnung der an Auslandseinsätzen der Bundeswehr beteiligten Ressortausschüsse führen. In beiden Fällen würde die Einsatzrealität deutscher Streit- und Sicherheitskräfte auf legislativer Ebene abgebildet und damit der Tendenz der vergangenen Jahre entgegengewirkt, je nach Instrument unterschiedliche Verfahren der Beschlussfassung anzuwenden.

Unterausschuss geheimenschutzbedürftige Operationen

Um der besonderen Geheimschutzbedürftigkeit von Einsätzen der Spezialkräfte der Bundeswehr und anderer Sicherheitskräfte gerecht zu werden, wäre zudem über die Einrichtung eines Unterausschusses für geheimenschutzbedürftige Operationen von Streit- und Sicherheitskräften nachzudenken. Diesem Gremium würden Vertreter der mit geheimenschutzbedürftigen Operationen befassten Ausschüsse für Auswärtiges, Inneres und Verteidigung angehören. Inhaltlich wäre es sinnvoll, wenn die Bundestagsfraktionen ihre jeweiligen mit der Thematik befassten Obleute in den Ausschuss entsenden würden. Damit wäre sowohl das Kriterium der Vertraulichkeit als auch das der ressortübergreifenden Vernetzung parlamentarischer Kontrolle erfüllt.

Insgesamt würden die hier vorgeschlagenen Anpassungen nicht nur dazu beitragen, das Prinzip der vernetzten Sicherheit bei Auslandseinsätzen der Bundeswehr auf der legislativen Ebene zu etablieren. Zudem ermöglichen sie dem Parlament, seinem Kontrollauftrag wieder umfassend nachzukommen. Dies würde die exekutiven Instrumente der Einsatzdurchführung parlamentarisch direkter legitimieren und damit politisch stärken – und somit nicht zuletzt das System außen- und sicherheitspolitischen Handelns der Bundesrepublik krisenfester machen.¹⁹

¹⁸ Vgl. zu diesen Befürchtungen Hans-Ulrich Klose, »Geteilte Verantwortung. Ist der so genannte Parlamentsvorbehalt bei Auslandseinsätzen der Bundeswehr ein sinnvolles politisches Instrument?«, in: *Internationale Politik*, 62 (Mai 2007) 5, S. 22–27.

¹⁹ Vgl. Christian Burkiczak, »Ein Entsendegesetz für die Bundeswehr?«, in: *Zeitschrift für Rechtspolitik*, 36 (März 2003) 3, S. 82–86.

Deutsche Auslandseinsätze in der Multilateralismusfalle?

Markus Kaim

Zwei Prämissen haben die Bundesregierungen in den vergangenen fünfzehn Jahren bei der Vorbereitung und Durchführung von Auslandseinsätzen der Bundeswehr geleitet: Zum einen bedarf eine deutsche Beteiligung an einer solchen Mission aus verfassungsrechtlichen Gründen einer Mandatierung durch den Sicherheitsrat der Vereinten Nationen, damit ihr Charakter als Beitrag zur Friedenssicherung in einem System kollektiver Sicherheit unstrittig ist;¹ zum anderen soll dieser Einsatz aus politischen Erwägungen in einem multilateralen Handlungszusammenhang erfolgen. In diesen Einschränkungen spiegelt sich das zentrale Paradigma der deutschen Außenpolitik seit 1949 wider, dem zufolge Deutschland nach den Erfahrungen des Nationalsozialismus seine Politik gegenüber anderen Staaten programmatisch wie operativ in die seiner Verbündeten einzubetten habe. Anfangs folgte man diesen Prämissen vor allem, um Souveränität wiederzuerlangen, später dann, um die Einflussmöglichkeiten Deutschlands in der internationalen Politik über die eigenen Ressourcen und Fähigkeiten hinaus zu vergrößern.² Mit Ausnahme der deutschen Beteiligung am Kosovo-Konflikt 1999 sind alle deutschen Auslandseinsätze diesen beiden Leitlinien gefolgt. Diese Ausnahme lässt eine vorsichtige Schlussfolgerung über das Binnenverhältnis der beiden genannten Prinzipien zu: Offenkundig akzeptierte die deutsche Regierung in diesem spezifischen Fall das Fehlen eines ausreichend legitimierenden UN-Mandats; gleichzeitig hielt sie aber am Primat des multilateralen Handelns fest. Zugespitzt formuliert: Für die Bundesregierung ist in einer spezifischen Krisensituation die völkerrechtlich problematische Teilnahme der Bundeswehr an einem Auslandseinsatz akzeptabel, solange dieser multilateral geplant und durchgeführt wird. Das Paradigma des kollektiven Handelns hat also höheres Gewicht.

Vor diesem Hintergrund wird in diesem Beitrag die Wirkung multilateraler Organisationen auf die Entscheidungsfindung der Bundesregierung und des Bundestages in Fragen von Auslandseinsätzen untersucht. Die Ausgangsthese ist, dass sich die deutsche Politik bezüglich der Aus-

Zwei Prämissen für
Auslandseinsätze
der Bundeswehr

Ausgangsthese:
Multilateralismusfalle

¹ Zur juristischen Dimension der Auslandseinsätze der Bundeswehr vgl. die Beiträge in: Dieter Weingärtner (Hg.), *Einsatz der Bundeswehr im Ausland. Rechtsgrundlagen und Rechtspraxis*, Baden-Baden 2007 (Forum Innere Führung, Bd. 27); Daniel Sigloch, *Auslandseinsätze der deutschen Bundeswehr. Verfassungsrechtliche Möglichkeiten und Grenzen*, Hamburg 2006, sowie Martin Limpert, *Auslandseinsatz der Bundeswehr*, Berlin 2002 (Tübinger Schriften zum Staats- und Verwaltungsrecht, Bd. 67).

² Vgl. dazu zuletzt Rainer Baumann, *Der Wandel des deutschen Multilateralismus*, Baden-Baden 2006 (Internationale Beziehungen, Bd. 4), sowie Akan Malici, »Germans as Venetians: The Culture of German Foreign Policy Behavior«, in: *Foreign Policy Analysis*, 2 (2006) 1, S. 37–62.

landseinsätze in einer »Multilateralismusfalle« befindet: Einerseits hat sich die Bundesregierung seit der Wiedervereinigung immer wieder deklaratorisch dazu verpflichtet, auch militärisch größere Verantwortung in der internationalen Politik zu übernehmen, andererseits bindet diese multilaterale sicherheitspolitische Kooperation Deutschland jedoch stärker, als der Öffentlichkeit bewusst ist. Letztlich sind die politischen Kosten dieser Doktrin so hoch, dass die Bundesregierung einer einmal im Nato-Rat beschlossenen Mission keinen substantiellen deutschen Beitrag verweigern kann. Die Bundesrepublik ist somit Opfer ihrer eigenen, dem Multilateralismus verpflichteten Staatsräson, die das Bundesverfassungsgericht 1994 mit seinem Urteil zu deutschen Auslandseinsätzen bekräftigt hat.

Deutsche Interessen als Leitlinien?

Dominanz des
Nato-Kontexts

Das Gros der von den Vereinten Nationen mandatierten Militärmissionen, an denen deutsche Kräfte mitwirken, findet im Rahmen der Nato statt. Im September 2007 nahmen etwas mehr als 5300 deutsche Soldaten an den Einsätzen teil, die von der nordatlantischen Allianz im Auftrag der UN durchgeführt werden: 3055 an der International Security Assistance Force (ISAF) in Afghanistan, 2192 an der Kosovo Force (KFOR) und 56 an der Mission Active Endeavour im Mittelmeer. Im Vergleich dazu ist das Ausmaß der deutschen Partizipation an unmittelbar von den UN geführten Einsätzen (denen kein eigener Beitrag in dieser Sammelstudie gewidmet ist³) mit 800 Soldaten eher gering. Daneben sind zurzeit noch 457 deutsche Soldaten an der European Union Force (EUFOR) in Bosnien-Herzegowina sowie 245 Soldaten an der Marine-Operation Enduring Freedom (OEF) vor dem Horn von Afrika beteiligt. Bei Letzterer handelt es sich aber nicht um eine Mission innerhalb eines institutionalisierten multilateralen Rahmens. Unter den Einsätzen, die unter dem Dach einer der drei für Deutschland bedeutendsten multilateralen Organisationen durchgeführt werden, nimmt die deutsche Beteiligung an Nato-Auslandsoperationen also den mit Abstand größten Teil ein.

Entscheidungs- und
Handlungsspielräume?

Dabei scheint die Debatte über deutsche Interessen als Kriterien oder Leitlinien für Auslandseinsätze zu suggerieren, dass den deutschen Verfassungsorganen ausreichend Entscheidungs- und Handlungsspielräume in der Frage verblieben seien, ob sie sich bei solchen Einsätzen engagieren.⁴ Bundesregierung und Bundestag könnten, so heißt es, je nach Interessenlage autonom über eine deutsche Teilnahme bzw. Nichtteilnahme

³ Vgl. aber den Beitrag von Peter Schmidt in diesem Band, S. 50ff.

⁴ Hanns W. Maull hebt diesen Zwiespalt zwischen der Orientierung an individuellen staatlichen Interessen und dem multilateralen Handlungsdruck zwar elegant, aber analytisch fragwürdig auf, indem er a priori behauptet, »dass Deutschlands ›Interessen‹ in der Regel identisch oder kompatibel mit den Interessen anderer sind« und »sich ›deutsche Interessen‹ in den meisten Fällen nationalstaatlich-autonom nicht mehr – oder jedenfalls nicht mehr befriedigend – realisieren lassen, sondern nur noch in engem Zusammenwirken mit anderen« (vgl. Hanns W. Maull, »Nationale Interessen! Aber was sind sie? Auf der Suche nach Orientierungsgrundlagen für die deutsche Außenpolitik«, in: *Internationale Politik*, 61 [2006] 10, S. 62–76 [75]).

befinden. Schon bei einem flüchtigen Überblick über die bisherigen deutschen Auslandseinsätze kommen allerdings Zweifel auf, ob es bei der Entscheidung, an solchen Operationen im Rahmen der Nato mitzuwirken, wirklich ein Kriterium gewesen ist, dass sie in einem kohärenten und in breiten Kreisen der außenpolitischen Eliten akzeptierten deutschen Interesse liegen. Ob nur wenige Wochen vor deren Beginn eine deutsche Beteiligung an der ISAF- oder der KFOR-Mission als »den deutschen Interessen folgend« definiert worden wäre, kann mit Recht in Frage gestellt werden. Stattdessen drängt sich eher der Eindruck auf, dass diese deutschen Interessen in der öffentlichen Debatte erst unmittelbar im Zusammenhang mit einer bevorstehenden Mission »entdeckt« wurden und vor allem die Funktion hatten, einen Auslandseinsatz der Bundeswehr innenpolitisch zu legitimieren.⁵

Selbstverständlich lassen sich in allgemeiner Form außenpolitische Interessen der Bundesrepublik definieren. Aber zu fragen ist, wer diese Interessen im innenpolitischen Diskurs mit welchen Motiven determiniert, ob diese wirklich so klar und konsensual sind, dass sie die Beteiligung der Bundeswehr an einem spezifischen Einsatz nahelegen, und schließlich, ob ähnliche oder identische Interessen zu einer ähnlichen oder identischen Politik führen. Wenn es wirklich deutsche Interessen sind, die einen deutschen Auslandseinsatz veranlassen, warum kommen sie dann nur bei diesem Einsatz, aber nicht bei einem ähnlich gelagerten zum Tragen?⁶ So erweckt die deutsche Politik mit ihrer Bezugnahme auf die Kategorie des »Interesses« letztlich den Eindruck von Konzeptionslosigkeit und sorgt in der Bevölkerung für eine diffuse Unzufriedenheit.⁷

Ein Indiz für diesen Sachverhalt ist die Stimmungslage in der deutschen Öffentlichkeit gegenüber der gestiegenen Verantwortung Deutschlands in der internationalen Politik: Eine Umfrage des Instituts für Demoskopie Allensbach ermittelte, dass sich eine Mehrheit von 52 Prozent der Deutschen (im Jahr 2002: 29 Prozent) für eine größere Zurückhaltung Deutschlands in der Weltpolitik ausspricht. Die Studie kommt zu dem Schluss, »dass ein wesentlicher Teil der Bevölkerung die Vielzahl der deutschen

Sinnhaftigkeit der Interessendefinition?

Innenpolitische Stimmungslage

⁵ Maull hat zu Recht darauf verwiesen, dass die Verwendung des Konzepts »nationaler Interessen« vor allem diskursive Funktion besitzt: »Diskurse um »nationale Interessen« sind in der Regel Teil des politischen Ringens um Gestaltungsmacht in der Politik« (ebd., S. 76).

⁶ So nennt das im Jahr 2006 vorgelegte Weißbuch eine Reihe von sehr allgemeinen Interessen deutscher Sicherheitspolitik, aus denen sich aber nicht ableiten lässt, ob diese einen spezifischen Auslandseinsatz der Bundeswehr nahelegen oder sogar erzwingen bzw. umgekehrt diesem entgegenstehen könnten; vgl. Bundesministerium der Verteidigung, *Weißbuch 2006 zur Sicherheitspolitik Deutschlands und zur Zukunft der Bundeswehr*, Berlin 2006, S. 24f, zugänglich über <www.bmvg.de>.

⁷ Vgl. Peter Müller, »Gefährliches Desinteresse. Eine Debatte über Sinn und Unsinn der Bundeswehrmission ist überfällig«, in: *Internationale Politik*, 61 (Dezember 2006) 12, S. 90–93.

Aktivitäten im In- und Ausland [...] mit den oft unabsehbaren Folgen als politische Überforderung empfindet.«⁸

Multilateraler Handlungsdruck

Ablehnende Zustimmung

Auf dieses Meinungsbild in der Öffentlichkeit könnte die Bundesregierung in der Nato ohne weiteres verweisen, um eine deutsche Beteiligung an einem Auslandseinsatz zu verhindern, zu verzögern oder quantitativ zu begrenzen. Es ist jedoch nicht erkennbar, dass sie dies tun würde. Stattdessen trägt Deutschland seine möglicherweise skeptische bis ablehnende Haltung in einen Einsatz hinein, nachdem ihm die zuständigen deutschen Institutionen erst einmal zugestimmt haben. Ein prägnantes Beispiel für dieses Verhalten ist die deutsche Beteiligung an der ISAF-Mission: Einerseits unterstreichen die politischen Eliten einhellig die Bedeutung des Erfolges dieser Mission, andererseits artikulieren sie gleichzeitig ihr Unbehagen über das Vorgehen der Allianzpartner und gefährden den Erfolg der Mission, indem sie unter Verweis auf nationale Vorbehalte die Einsatzmöglichkeiten des deutschen ISAF-Kontingents begrenzen.

Multilateraler Erwartungsdruck

Was ist der Grund für dieses inkonsequente Agieren? Die multilateralen sicherheitspolitischen Institutionen, allen voran die Nato, tragen in puncto Auslandseinsätze solch hohe Erwartungen an die Bundesrepublik heran, dass ein ergebnisoffener Verhandlungsprozess innerhalb der Allianz, an dessen Ende auch die Ablehnung eines Einsatzes stehen könnte, realistisch gar nicht in Frage kommt. Wenn in Brüssel eine militärische Mission beschlossen worden ist bzw. unmittelbar vor ihrer Verabschiedung steht, kann sich die Bundesrepublik nicht wirklich entziehen – es sei denn, die Bundesregierung riskierte das außenpolitische Ansehen Deutschlands als verantwortlicher, dem multilateralen Handeln verpflichteter Bündnispartner. Hinzu kommt, dass einzelne staatliche Akteure innerhalb wie außerhalb der Nato diesen Erwartungsdruck in einem Maße verstärken, dass sich die Bundesregierung ihm nicht einmal unter Verweis auf innenpolitische Beschränkungen (zum Beispiel budgetäre Begrenzungen, eine kritische öffentliche Meinung) zu entziehen vermag.⁹

Zwei Diskurse über Auslandseinsätze

Diese ungelöste Spannung zwischen der internationalen Erwartung, die die Nato als multilaterale Organisation an die Bundesrepublik heranträgt, und ihrer innenpolitischen Vermittlung ist auch der Grund dafür, dass innerhalb der deutschen Debatte über die Auslandseinsätze zwei parallele Diskurse geführt werden. So oszilliert die politische Diskussion zwischen dem Diskurs, dessen Kern das Argument bildet, dass die Bundesrepublik sich ihren internationalen Verpflichtungen und ihrer Verantwortung nicht entziehen könne, und jenem anderen Diskurs, der darauf abhebt,

⁸ Elisabeth Noelle/Thomas Petersen, »Ein Hauch von Isolationismus«, in: *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 24.1.2007.

⁹ Winrich Kühne hat dies prägnant herausgearbeitet: »Wir sind [...] fast immer dorthin gegangen, wo wir eigentlich nicht hingehen wollten« (Winrich Kühne, »Interessen, Kriterien und Probleme deutscher Beteiligung an Friedenseinsätzen. Wann? Wohin? Warum?«, in: *Die Friedens-Warte*, 82 [2007] 1, S. 23–40 [25]).

dass mit einer spezifischen Mission eine politische oder humanitäre Notlage behoben und darüber hinaus westlichen Ordnungsprinzipien in den internationalen Beziehungen Geltung verschafft werden soll. Während in der öffentlichen Debatte zumeist der Eindruck erweckt wird, der missionspezifische Diskurs sei leitend für die Frage der deutschen Beteiligung an internationalen Militärmissionen, ist es tatsächlich der Multilateralismuskurs, der diesem vorausgeht und die Entscheidung der deutschen Verfassungsorgane letztlich determiniert.¹⁰ Die Abgeordneten des Bundestages sind in besonderer Weise Opfer dieser Multilateralismusfalle. Zwar werden sie (zu Recht) nicht müde, darauf zu verweisen, dass die Beteiligung der Bundesrepublik an multilateralen Militäreinsätzen dem Parlamentsvorbehalt unterliegt und die Zustimmung des Bundestages daher unabdingbar ist; auf Nachfrage müssen sie aber zugleich einräumen, dass der Bundestag nicht wirklich seine Zustimmung verweigern kann, will er Deutschlands Bündnisverpflichtungen nicht grundsätzlich in Frage stellen.¹¹

Sind diese Dominanz des Multilateralismus und die damit einhergehende Verengung nationaler Handlungsspielräume denn für Deutschland nun grundsätzlich bedenklich? Nicht zwangsläufig, denn die Bundesrepublik erwirbt durch ihre Bereitschaft, sich den Entscheidungen des multilateralen Kooperationsforums Nato zu unterwerfen, zahlreiche Güter, die für ihre Handlungsfähigkeit im internationalen System große Bedeutung haben: Sie erhält Zugang zu Informationen, die es ihr erleichtern, die Interessen der Nato-Partner einzuschätzen; zugleich eröffnet sich ihr die Möglichkeit, Einfluss auf die Präferenzbildung der anderen Akteure zu nehmen. Dabei ist die Nato für Deutschland nicht zuletzt aufgrund ihres ausdifferenzierten Kooperationsnetzwerks mit Staaten außerhalb des Kreises der Mitglieder interessant, das heißt mit Akteuren, mit denen die Kooperation außerhalb der Nato häufig nur in Ansätzen ausgebildet ist.

Losgelöst von der Frage des Für und Wider einzelner Einsätze begünstigt die ständige Zusammenarbeit innerhalb der Nato kooperative Verhaltensmuster und mindert die Konfliktbereitschaft, da alle Akteure trotz gegebenenfalls unterschiedlicher Ordnungsvorstellungen ein Mindestinteresse am Funktionieren der Allianz haben. Damit wirkt die Nato nach wie vor stabilisierend auf das Binnenverhältnis der europäischen Staaten untereinander und auf die transatlantischen Sicherheitsbeziehungen.

Und schließlich wirft das Interesse an einem auch in Zukunft zuverlässigen Beistand in umgekehrter Richtung seine Schatten voraus: Deutsch-

Vorteile der Dominanz des Multilateralismus: Information, Einfluss ...

... Kooperation, Stabilität ...

... und Wohlwollen

¹⁰ Vgl. dazu beispielhaft die von der CSU-Landesgruppe im Bundestag im Januar 2007 beschlossenen Leitlinien für Auslandseinsätze der Bundeswehr, die erst die internationale Verantwortung der Bundesrepublik betonen, bevor sie darauf verweisen, dass die Entscheidung über derartige Einsätze nach den Werten und Interessen der Bundesrepublik getroffen werden und angesichts begrenzter Ressourcen selektiv sein müsse; zugänglich über <www.csu-landesgruppe.de>.

¹¹ Vgl. zu diesem Sachkomplex Rafael Biermann, »Der Deutsche Bundestag und die Auslandseinsätze der Bundeswehr. Zur Gratwanderung zwischen exekutiver Prärogative und legislativer Mitwirkung«, in: *Zeitschrift für Parlamentsfragen*, 35 (Dezember 2004) 4, S. 607–626.

land muss daran gelegen sein, dass sich auch die anderen Partner der Allianz wohlwollend und kooperationsbereit zeigen, wenn es um Einsätze der Nato geht, die für Deutschland wichtig sind. Da die Bundesrepublik in einem solchen Fall vermutlich die Nato-Agenda bestimmen und auf ein multilaterales Vorgehen drängen würde, ist es für die Gegenwart eine sinnvolle Strategie, mögliche Missionen, die von anderen Mitgliedern ins Gespräch gebracht werden, zwar kritisch reflektierend zu diskutieren, sich diesen jedoch aus Gründen der Bündnissolidarität nicht prinzipiell entgegenzustellen oder ihre Umsetzung zu untergraben.

Optionen für die deutsche Politik

Unilateralismus

Welche Optionen besitzt die Bundesregierung angesichts der angesprochenen Handlungsbeschränkungen, die sich aus der multilateralen Kooperation im Rahmen der Nato ergeben? Eine zumindest theoretische Option wäre eine Rückkehr zu einem strikt unilateralem außenpolitischen Kurs. Nur in diesem Fall wäre die Bundesrepublik wirklich in der Lage, die Vereinbarkeit von Auslandseinsätzen mit ihren Interessen kühl und allein auf sich bezogen zu prüfen. Dies ist jedoch weder eine realistische noch rat-same Politik. Sie bräche mit dem multilateralen Paradigma deutscher Außenpolitik und würde in Europa historisch begründete Sorgen vor einem außenpolitischen Sonderweg Deutschlands wecken. Ein solcher Unilateralismus endete in der internationalen Isolation. Zudem fehlen der Bundesrepublik die notwendigen materiellen Ressourcen und eine entsprechende strategische Kultur, um einen derartigen Kurs ernsthaft zu verfolgen. In Anbetracht der wachsenden Interdependenz des internationalen Systems und der Vielzahl sicherheitspolitischer Herausforderungen wäre die Frage generell berechtigt, ob Staaten dieser Weg heute überhaupt noch offensteht. Und schließlich hat das Urteil des Bundesverfassungsgerichts aus dem Jahr 1994 die Auslandseinsätze der Bundeswehr an das System kollektiver Sicherheit der UNO geknüpft, so dass der unilateralen Option auch konstitutionelle Restriktionen entgegenstehen.

Selektive restriktive Beteiligung

Die zweite mögliche Handlungsoption wäre, sich weiterhin in den multilateralen Rahmen der Nato einzufügen, einer Beteiligung an den von der Allianz beschlossenen Auslandseinsätzen aber punktuell zu wider-setzen bzw. zu entziehen. Dies liefere mittel- und langfristig auf eine funktionale Aushöhlung der Nato und auf eine bündnispolitische Isolation der Bundesrepublik hinaus und wäre nur dann eine realistische Möglichkeit, wenn die Bundesregierung keinen Wert mehr auf die oben erwähnten Informationen zu den Positionen der Partner legte; wenn sie darauf verzichtete, Einfluss auf die anderen Akteure und deren Ressourcen nehmen zu wollen; wenn sie Konflikten innerhalb der transatlantischen Gemeinschaft gleichgültig gegenüberstünde und schließlich kein Szenario sähe, in dem Deutschland in naher Zukunft auf die Kooperation in der Nato zugunsten deutscher Interessen angewiesen wäre. Auch dies kann letztlich keine ernsthafte Option sein, denn Zahl und Umfang der deutschen

Auslandseinsätze ließen sich zwar umgehend reduzieren, allerdings nur auf Kosten der Handlungsspielräume deutscher Politik.

Wenn die Bundesregierung an der sicherheitspolitischen Zusammenarbeit im Rahmen der Nato festzuhalten bereit ist, die Exekutive und vor allem der Bundestag aber zugleich dem multilateralen Handlungsdruck der Allianz nicht hilflos ausgeliefert sein wollen, liegt der einzige Schlüssel, dieser »Multilateralismusfalle« zu entgehen, darin, auf den Diskussionsprozess und die Beschlüsse des Bündnisses selbst stark einzuwirken. Nur wenn es der Bundesregierung gelingt, in einem frühen Stadium Einfluss auf die Entscheidung darüber zu nehmen, ob die Nato eine Mission übernimmt, besteht die Möglichkeit, damit auch eine deutsche Beteiligung an diesem Einsatz abzuwenden. Ist die Zustimmung erst einmal erfolgt, kann sich Deutschland dem multilateralen Handlungsdruck nicht mehr entziehen.

Einflussnahme auf
Verhandlungsprozess
in der Nato

Auch dem Bundestag kommt hier eine Aufgabe zu. Aus der Existenz des Parlamentsvorbehalts erwächst für ihn das Gebot, sich früher und aktiver in die Aushandlung möglicher neuer Nato-Missionen einzubringen. Dies schließt ein, dass der Bundesregierung eine strengere Informations- und Konsultationspflicht auferlegt werden müsste, die über die zurzeit geltende Unterrichtungspflicht hinausgeht. Diesem Anliegen könnte zum Beispiel durch die Konstituierung eines ständigen Unterausschusses »Multilaterale Auslandseinsätze« Rechnung getragen werden, der dem Verteidigungsausschuss und/oder dem Auswärtigen Ausschuss zugeordnet wäre und einer transparenten, ergebnisoffenen strategischen Debatte deutscher Auslandseinsätze größeres Gewicht verliehe.¹² Nicht zuletzt muss sich der Bundestag auch unmittelbar bei der Nato stärker in die Diskussion einschalten: Eine entsprechende Ausrichtung und intensivere Nutzung des zum Jahresbeginn 2007 eingerichteten Verbindungsbüros des Deutschen Bundestags in Brüssel wäre hierzu ein wichtiger Baustein. Ziel müsste es dabei sein, das Aufgabengebiet des bislang ganz auf Angelegenheiten der Europäischen Union fokussierten Büros um Belange der nordatlantischen Allianz zu erweitern und ihm auch mehr Funktionen zuzuweisen. Bisher holt das Büro vorwiegend Informationen über laufende Planungen politischer Projekte ein und macht sie den Abgeordneten des Bundestages zugänglich. Es könnte aber auch stärker zu einer Lobby-Vertretung des Bundestages bzw. seiner Mitglieder entwickelt werden mit dem Ziel, aktiv auf laufende Entscheidungsprozesse einzuwirken und sie mitzugestalten.

Frühzeitige Beteiligung
des Bundestages

¹² Zu einer Variation dieses institutionellen Vorschlags in Gestalt eines »Entsendeausschusses« vgl. Timo Noetzel/Benjamin Schreer, *Parlamentsvorbehalt auf dem Prüfstand. Anpassung der Kontrollstrukturen erforderlich*, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, Februar 2007 (SWP-Aktuell 10/07), S. 4, und als Replik Hans-Ulrich Klose, »Geteilte Verantwortung. Ist der so genannte Parlamentsvorbehalt bei Auslandseinsätzen der Bundeswehr ein sinnvolles politisches Instrument?«, in: *Internationale Politik*, 62 (Mai 2007) 5, S. 22–27.

Nationale Entscheidungsspielräume in der Europäischen Union und den Vereinten Nationen*

Peter Schmidt

Über Auslandseinsätze der Bundeswehr im EU/ESVP-Rahmen bestimmen mit zunehmender Häufigkeit nicht nur die EU-Gremien, sondern auch die Vereinten Nationen. Die »bilateralen« Beziehungen Deutschland–EU/ESVP haben sich zu einem trilateralen Geflecht erweitert, das die UN mit umfasst. Die Weltorganisation tritt dabei nicht nur als Mandatsgeber auf, sondern immer öfter auch als militärischer Partner und »demandeur« von EU-Unterstützung. Diese Entwicklung geht unter anderem auf eine gemeinsame EU-UN-Erklärung aus dem Jahre 2003 zurück, in der sich die EU bereit erklärt hatte, die UNO nicht nur in zivilen Angelegenheiten und bei der Verfolgung ihrer politischen Ziele, sondern auch direkt bei kurzfristigen (zivil-) militärischen Operationen dauerhaft zu unterstützen.¹

Die EU-UN-Beziehungen bei Militäreinsätzen

Rahmen der militärischen Kooperation

Da der afrikanische Kontinent für die sicherheitspolitischen Aktivitäten der UN große Bedeutung hat, wurde Afrika auch zu einem wichtigen Anwendungs- und Testfall für die EU-UN-Beziehungen. Damit gibt dieser Fall auch Aufschluss darüber, in welchen Handlungsspielräumen sich die deutschen Entscheidungsträger bei entsprechenden Militäreinsätzen bewegen.² In der eingangs genannten Erklärung wurde der Rahmen der mili-

* Einige Argumentationsmuster dieses Aufsatzes, insbesondere die Logik des »Kasernenhof-Spiels« und der Begriff des »multilateralen Cäsarismus«, sind bereits in meinem Aufsatz zu finden: »Freiwillige vor! Führungsrolle wider Willen. Die Bundeswehr und ihr Einsatz im Kongo«, in: *Internationale Politik*, 61 (November 2006) 11, S. 68–77.

¹ Siehe die gemeinsame Erklärung von EU und UN vom 24.9.2003. Inzwischen gibt es eine Vielzahl von Treffen und Kontakten auf den Ebenen Hoher Repräsentant/EU-Kommissar für Auswärtige Beziehungen/Stellvertretender UN-Generalsekretär, Politisches und Sicherheitspolitisches Komitee/Stellvertretender UN-Generalsekretär (und anderer EU-Einrichtungen, wo nötig), EU-Ratssekretariat/EU-Kommission/UN-Sekretariat und auch zwischen Ministern der EU-Staaten und dem UN-Generalsekretär. Siehe zusammenfassend: Jan Wouters, »The United Nations, the EU and Conflict Prevention: Interconnecting the Global and Regional Levels«, in: Vincent Kronenberger/Jan Wouters (Hg.), *The European Union and Conflict Prevention. Policy and Legal Aspects*, The Hague: T.M.C. Asser Press, 2004, S. 388.

² Bruce Jones schreibt entsprechend: »Of course, developed states' financial contributions to the peacekeeping budget are a vital factor in all operations. But none of this quite ameliorates the fact that the UN's most capable states contribute least to the mission area where death tolls are highest and where the UN's role – measured in lives saved, not global political impact – is most critical.« (Bruce Jones with Feryal Cherif, *Evolving Models of Peacekeeping. Policy Implications and Responses*, New York: Department of Peacekeeping Operations of the UN, o.J. [Dezember 2004], S. 22, <<http://pbpu.unlb.org/pbps/Library/Bruce%20Jones%20paper%20with%20logo.pdf>>.)

tärischen Kooperation mit Blick auf militärische Operationen wie folgt umrissen:³

- ▶ Modularer Ansatz: Eine Beteiligung der EU an einer UN-Operation, unter politischer Kontrolle und strategischer Direktive der EU-Gremien, ist grundsätzlich vorstellbar.
- ▶ »Bridging model«: Dabei handelt es sich um EU-Operationen, die geeignet sind, schwierige Phasen zu überbrücken bzw. Lücken bei UN-Operationen zu schließen. Die Einsätze »Artemis« und »EUFOR RD Congo« kann man bereits als erste Anwendungsfälle verstehen. Auch das neue EU-Konzept der *Battlegroups* scheint auf diese Fälle zugeschnitten,⁴ da sich diese Einheiten in besonderer Weise für solche in der Regel kurzzeitige Operationen eignen.

Angesichts dieser nicht nur konzeptionellen Vorbereitungen steigen die Erwartungen an die EU, dass sie solche Operationen auch tatsächlich durchführt. Dieser Erwartungsdruck wird von einer Reihe weiterer Faktoren zusätzlich genährt:

Erwartungsdruck

- ▶ Die Brüsseler ESVP-Gremien sind daran interessiert, den Ausbau des militärischen Instruments der EU durch entsprechende Einsätze zu fördern.
- ▶ Das Konzept der EU für Afrika⁵ sieht ein verstärktes Engagement der EU auf diesem Kontinent vor – vor allem in Form einer Unterstützung der Afrikanischen Union (AU), aber naturgemäß auch der UN.⁶
- ▶ Des Weiteren leistet die EU, vor allem durch die EU-Kommission, ebenso wie die UN umfangreiche Unterstützungshilfe in Afrika. Das kann immer wieder die Frage aufzwingen, ob man bei auftretenden Konflikten nicht auch zu militärischen Maßnahmen greifen will, bevor man die erbrachten Leistungen ganz »abschreibt«.
- ▶ Bei der massiven Zunahme von UN-Einsätzen in den neunziger Jahren und der neuen Form des »robusten Peacekeeping« hat sich darüber hinaus gezeigt,⁷ dass es den UN vor allem an gut ausgebildeten Soldaten sowie schlagkräftigen und hochmobilen Einheiten mit guter Ausrüstung, Transportmöglichkeiten und Logistik fehlt. Aus diesem Grunde

3 Siehe *EU-UN Co-operation in Military Crisis Management Operations. Elements of Implementation of the EU-UN Joint Declaration*, adopted by the European Council, 17./18.6.2004.

4 Das Konzept der sogenannten *Battlegroups* wurde 2004 von Frankreich, Großbritannien und Deutschland der EU vorgeschlagen und hat eine rasche Entwicklung genommen. Ende 2004 äußerten die Mitgliedstaaten die Absicht, zum Teil zusammen mit anderen Staaten, 13 solche Einheiten aufzustellen. Seit Anfang 2007 sollen jeweils zwei derartige Kampfverbände für ein halbes Jahr in Bereitschaft stehen. Sie sind in der Lage, zwei simultane Operationen durchzuführen. Siehe Christian Mölling, *EU-Battlegroups – Stand und Probleme der Umsetzung in Deutschland und für die EU*, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, März 2007 (SWP-Diskussionspapier).

5 Siehe Council of the European Union, *The EU and Africa towards a Strategic Partnership*, Brüssel, 19.12.2005, 15961/05 (Presse 367).

6 Da die Bundesregierung einen permanenten Sitz im Sicherheitsrat erlangen will, liegt es nahe, dass sie ihrem Wunsch durch ein entsprechendes Engagement Nachdruck verleiht.

7 Siehe dazu das Schaubild »Size of UN Peacekeeping Forces: 1947–2006« unter: <www.globalpolicy.org/security/peacekpg/data/pcekprs.htm>.

Faktische Einschränkung
des Parlamentsvorbehalts

müssen die UN an entsprechenden Beziehungen und Leistungen der EU interessiert sein.

Wesentliche Vorentscheidungen über das Ob eines Einsatzes oder den allgemeinen Auftrag werden zwar mit nationaler Beteiligung, jedoch jenseits des nationalen Rahmens getroffen. Gleichwohl sprechen schließlich nicht die UN oder EU, sondern die nationalen Gremien das letzte Wort über eine Operation. Dies bedeutet, dass die jeweilige Regierung für ihre Einsatzentscheidungen auf politische Unterstützung angewiesen ist; im Falle Deutschlands muss aufgrund des sogenannten Parlamentsvorbehalts sogar der Bundestag über den Einsatz abstimmen.⁸ Als Folge der auf anderen Ebenen getroffenen Vorentscheidungen entsteht allerdings ein Handlungsdruck oder gar ein Handlungszwang für das Parlament, so dass sich die Abgeordneten in der einen oder anderen Form mit dem Argument konfrontiert sehen: »Diesem Einsatz können wir uns nicht entziehen.«⁹

Konzeptionelle Vor-
entscheidungen versus
Einzelfallentscheidung

Auch wenn alle EU-Staaten einigen konzeptionellen Vorentscheidungen zugestimmt haben, wie unten noch ausgeführt wird, und sich damit die Frage des Spielraums für diese Entscheidungen nicht stellt, sind zwei Dinge zu beachten:

- ▶ Internationale Krisen sind Unikate.¹⁰ Ob, in welcher Form und mit welchem Mandat Streitkräfte eingesetzt werden, lässt sich nicht abstrakt bestimmen, sondern muss mit Blick auf die konkrete Lage vor Ort und die Interessen und Fähigkeiten der Mitgliedstaaten entschieden werden. Insofern ist der Rekurs auf die Vorentscheidungen zwar legitim, er darf jedoch die endgültige Entscheidung nicht determinieren.
- ▶ Stets bleibt offen, welche EU-Staaten sich schließlich in welchem Umfang und in welcher Form an der Operation beteiligen.

Vor dem Hintergrund dieser grundsätzlicheren Erwägungen stellt sich die Frage nach dem nationalen Entscheidungsspielraum.

Auf dem Weg zur Einsatzentscheidung

Mehrebenenspiel

Entscheidungen über Einsätze sind das Ergebnis eines komplizierten, wenig transparenten und verschachtelten diplomatischen Spiels auf und zwischen verschiedenen Handlungsebenen, das neben den UN und der EU im deutschen Fall auch die Sonderbeziehung zu Frankreich umfasst. In diesem »Spiel« versuchen die internationalen Organisationen und Staaten

⁸ Zu einer positiven Interpretation des sogenannten Parlamentsvorbehalts siehe Hans-Ulrich Klose, »Geteilte Verantwortung. Ist der so genannte Parlamentsvorbehalt bei Auslandseinsätzen der Bundeswehr ein sinnvolles politisches Instrument?«, in: *Internationale Politik*, 61 (Mai 2007) 5, S. 22–27.

⁹ Dies bezieht sich durchaus auf das Ob eines Einsatzes und nicht nur auf Maßnahmen innerhalb eines gegebenen Einsatzes, für die Hans-Ulrich Klose der Regierung den nötigen Handlungsspielraum erhalten will. So auch Karl-Theodor zu Guttenberg, »Aufsichtsrat, nicht Vorstand«, in: *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 2.2.2007, S. 10.

¹⁰ Siehe Peter Schmidt, »Die transatlantische Partnerschaft und ihre Bedeutung für das EU-Krisenmanagement«, in: Walter Feichtinger/Carmen Gebhard (Hg.), *EU als Krisenmanager: Herausforderungen – Akteure – Instrumente*, Wien: Landesverteidigungsakademie, 2006 (Schriftenreihe der Landesverteidigungsakademie, 9/06), S. 119–127.

ihre Interessen über Druckausübung bzw. Vorentscheidungen durchzusetzen.

Das Beispiel des »EUFOR RD Congo«-Einsatzes könnte sich – wenn auch mit Abweichungen – als repräsentativ für künftige EU-UN-Einsätze erweisen, da mit Operationen im Sudan,¹¹ in Burundi, Côte d’Ivoire, Liberia, dem Kongo, Äthiopien/Eritrea und der westlichen Sahara der Schwerpunkt der UN-Einsätze in Afrika liegt.¹² Nicht umsonst hat der Hohe Vertreter für die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik der EU, Javier Solana, die 2006 durchgeführte Kongo-Operation der EU »als Vorbild für andere EU-Missionen« bezeichnet.¹³

Beispiel
»EUFOR RD Congo«

Bestimmt wird das Mehrebenenspiel um Einsatzentscheidungen im wesentlichen durch folgende Faktoren:

Spielbestimmende
Faktoren

- ▶ Die EU-Mitgliedstaaten verfolgen bei einem Einsatz unterschiedliche Interessen. Sie resultieren zum Beispiel bei den ehemaligen Kolonialmächten aus ihren engen Bindungen an Afrika; die nordischen Länder sind hingegen in besonderer Weise humanitär engagiert:
 - *Frankreich* unterhält auch heute noch enge Beziehungen zu afrikanischen Staaten, ist jedoch nach verschiedenen Fehlschlägen zusehends bestrebt, seine Afrikapolitik zu multilateralisieren und insbesondere europäische Partner mit an Bord zu nehmen,¹⁴ was sich insbesondere am Beispiel des Kongo zeigt.
 - *Großbritannien* ist mit seinen Streitkräften derzeit vor allem in Sierra Leone engagiert und hat dort eine führende Rolle beim International Military Advisory Training Team (IMATT). Aber auch in Westafrika, in Nigeria, Ostafrika und Südafrika sind britische Truppen im Einsatz.¹⁵
 - *Schweden* unterstreicht in seinen Strategiepapieren, dass eine Verantwortung besteht, dann zu intervenieren, wenn sich ein Genozid, Kriegsverbrechen, ethnische Säuberungen oder Verbrechen gegen die Menschlichkeit ereignen. Dabei wird vor allem Afrika als ein Kontinent hervorgehoben, in dem sich die Zusammenhänge von Entwicklung, Menschenrechten und Sicherheit in besonders deutlicher Form zeigen.¹⁶

11 Die Bundesregierung hat am 23.5.2007 (siehe Drucksache 16/5436) das Parlament im Rahmen des vereinfachten Zustimmungsverfahrens darum ersucht, den Einsatz von 200 Bundeswehrsoldaten zur Unterstützung der Mission der Afrikanischen Union in Darfur (Sudan) bis zum 15. Dezember 2007 zu verlängern. Als Begründung für das Ersuchen wird von der Bundesregierung unter anderem der steigende internationale Druck angeführt, <http://bundestag.de/aktuell/archiv/2007/darfur_kw22/index.html>.

12 Siehe <www.un.org/Depts/dpko/dpko/>.

13 Siehe »La mission européenne en RD Congo, un exemple pour le futur«, *Media Monitoring – Newswire*, 7.6.2006, 17:19 Uhr.

14 Siehe Denis M. Tull, *Zeitenwende in der französischen Afrikapolitik*, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, Oktober 2005 (SWP-Aktuell 4/05).

15 Siehe *Defence Factsheet. Deployments in Africa: Background Information*, o.J., <www.mod.uk/DefenceInternet/FactSheets/OperationsFactsheets/DeploymentsInAfricaBackgroundInformation.htm>.

16 Siehe Zaccary Ritter/Peter Schmidt, *Strategy Synopsis. An Overview of the National Security Strategies of EU and NATO Countries*, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, Mai 2006 (SWP Working Paper), S. 30.

- ▶ UN und EU/ESVP haben als eigenständige politische Organe in den komplexen interdependenten Entscheidungsstrukturen internationaler Sicherheitspolitik ein Eigeninteresse, sich gegenüber den Mitgliedsstaaten durchzusetzen und ihren Aktionsspielraum auszuweiten. Militärische Operationen sind ein adäquates Mittel zu diesen Zwecken.
- ▶ Deutschland und eine Reihe anderer EU-Staaten neigen dazu, die angestrebte Stabilisierung von Krisengebieten in Afrika mit militärischen Mitteln primär als ein Kollektivgut und als humanitären Akt zu betrachten. Denn diese Staaten haben allenfalls geringe wirtschaftliche Interessen in diesen Ländern und keine spezifische historische oder politische Beziehung zu ihnen.¹⁷ Diese Konstellation legt eine »Trittbrettfahrer-Haltung« nahe: Während jene Staaten, die direkte Interessen an einem Einsatz haben, die Lasten zu verteilen suchen, ist das Bestreben der anderen, die eine Stabilisierungsoperation als kollektives Gut interpretieren, ihren Beitrag möglichst zu beschränken.

Trichterförmiger
Entscheidungsprozess

Allerdings sind es nicht allein die oben skizzierten Vorentscheidungen, die den Entscheidungsspielraum einschränken. Einschränkend wirkt auch der trichterförmig verlaufende Entscheidungsprozess. Denn er lässt nicht von vornherein erkennen, dass ein militärischer Einsatz bevorsteht bzw. wer sich in welcher Rolle tatsächlich beteiligen soll oder wird. Die Operation EUFOR RD Congo kann hierfür als Beispiel dienen (siehe die Übersicht zum Kongo-Einsatz auf S. 55). In dem vorbereitenden Prozess hat sich die Bundesregierung zunächst sehr zögerlich verhalten, schließlich jedoch eine positive Entscheidung getroffen. Neben ablehnenden Stimmen in der Regierung und im Parlament gab es natürlich auch Kräfte, die diesen Einsatz als Beitrag zur ESVP-Entwicklung betrachteten oder das Engagement aus humanitären Gründen befürworteten. Am Ende des Prozesses stand die Entscheidung des Bundestages, der jedoch kaum noch Spielraum hatte, über Teilnahme und operative Führung der Operation durch die Bundeswehr mitzuentcheiden.

Gründe für die
zögerliche Haltung
der Bundesregierung

Die zögerliche Haltung der Bundesregierung dürfte im wesentlichen zwei Gründen gehabt haben:

1. Angesichts der geschilderten allgemeinen Interessenlage war sie – insgesamt gesehen – sicherlich nicht grundsätzlich gegen einen militärischen Einsatz, hielt es jedoch für besser, wenn andere EU-Partner die Hauptlast tragen, und wartete daher ab.
2. Nach ursprünglichen Schätzungen hätte die Mission 56 Millionen Euro kosten sollen. Diese Summe sollte aus dem Etat des Verteidigungsministeriums (Einzelplan 14) bezahlt werden und nicht – wie durchaus möglich – aus dem Topf »Allgemeine Finanzverwaltung« (Einzelplan 60). Dies erklärt unter anderem die zögerliche Haltung des Verteidigungsministers, dessen Etat ohnehin durch die Umstrukturierung der Bundeswehr stark belastet ist.

¹⁷ Winrich Kühne argumentiert sogar, dass Staats- und Gesellschaftszerfall bisher nicht einmal die Versorgung mit Rohstoffen und Energie beeinträchtigt hätte. Siehe Winrich Kühne, »Interessen, Kriterien und Probleme deutscher Beteiligung an Friedenseinsätzen. Wann? Wohin? Warum?«, in: *Die Friedens-Warte*, 82 (2007) 1, S. 23–40 (36f).

Übersicht

Verlauf des Prozesses zur Entscheidung über den Kongo-Einsatz

12.12.2005	Der Europäische Rat bestätigt, dass die Union fest entschlossen ist, dem kongolesischen Volk beim Übergang zu einer demokratischen Regierung zu helfen. Von einem militärischen Einsatz ist noch keine Rede.
27.12.2005	Anfrage/Aufruf des Untergeneralsekretärs für Friedenssicherung, Jean-Marie Guéhenno, an die EU, Truppen zur Absicherung der geplanten Wahlen zu stellen. ^a
13.03.2006	Die Zeitung <i>Das Parlament</i> umschreibt die Lage angesichts der Bemühungen, ein europäisches Truppenkontingent für die Kongo-Operation aufzustellen, treffend mit den Worten: »Truppen verzweifelt gesucht«.
14.03.2006	Beim 5. Deutsch-Französischen Ministerrat in Berlin spricht sich der französische Staatspräsident entschieden für eine deutsche Führungsrolle bei der Operation aus. Diesem Druck beugt sich die Bundeskanzlerin schließlich.
28.03.2006	Der Außenminister Österreichs schreibt im Auftrag des Europäischen Rates einen Brief an den UN-Generalsekretär, in dem die Bereitschaft zur Entsendung von Truppen geäußert wird. Die Entscheidung, wer letztlich die Truppen stellt, ist zu diesem Zeitpunkt noch offen.
25.04.2006	Der Sicherheitsrat der UN verabschiedet eine Resolution, in der die Absicht der EU begrüßt wird, Truppen im Kongo zur Unterstützung der UN-Mission MONUC zu stationieren.
27.04.2006	Infolge der Gemeinsamen Aktion ^b der EU, die den Einsatz regelt, wird der deutsche Generalleutnant Karlheinz Viereck zum »Operation Commander« bestimmt. Ebenso wird festgelegt, dass das Einsatzführungskommando der Bundeswehr in Potsdam die Operation führen soll. Damit hat sich die Bundesregierung gebunden, kann jedoch ihre Zustimmung nur vorbehaltlich eines entsprechenden Beschlusses des Bundestages erteilen.
17.05.2006	Das Kabinett in Berlin beschließt den Kongo-Einsatz.
01.06.2006	Der Bundestag verabschiedet mit großer Mehrheit die Beschlussvorlage der Bundesregierung.

a Guéhenno steht zwar in Diensten der UN, hat jedoch einen Gutteil seiner Karriere im Dienste des französischen Außenministeriums verbracht. Dies legt die Vermutung nahe, dass er durchaus im Sinne Frankreichs handelte, das aufgrund seiner engen Bindungen an den Kongo als Teil der Frankophonie ein besonderes Interesse an dieser Operation hatte. Ein Zusammenspiel mit dem Hohen Vertreter für die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik der EU ist nicht auszuschließen, kann jedoch nicht belegt werden.

b Siehe »Gemeinsame Aktion 2006/319/GASP des Rates über die militärische Operation der Europäischen Union zur Unterstützung der Mission der Organisation der Vereinten Nationen in der Demokratischen Republik Kongo (MONUC) während der Wahlen«, in: *Bulletin der Europäischen Union*, (2006) 4, <<http://europa.eu/bulletin/de/200604/bulletin200604de.pdf>>, S. 104–105.

Vernachlässigung
der Spiellogik

Die Bundesregierung hat dadurch, dass sie die »Spiellogik« solcher Entscheidungsprozesse außer Acht ließ, die Möglichkeit vertan, Nein zu sagen bzw. den eigenen Beitrag sehr klein zu halten. Denn solche Prozesse setzen eine Logik in Kraft, die beim hier so bezeichneten »Kasernenhof-Spiel« wirksam ist. Diese Logik reflektiert das Verhalten von Rekruten auf einem Kasernenhof nach dem Aufruf des Kommandeurs: »Freiwillige vor!« Regelmäßig müssen diejenigen Soldaten den Dienst »freiwillig« übernehmen, die nicht schnell genug einen Schritt zurücktreten. Das heißt: Die Bundesregierung hätte schon sehr früh im Entscheidungsprozess signalisieren müssen, dass sie an einer zentralen Rolle bei dieser Operation nicht interessiert sei, und dabei möglichst Alternativen – zum Beispiel eine Verstärkung der UN-Truppen – ins Spiel bringen müssen.

Geringer Handlungs-
spielraum des Bundestags

Für den Bundestag war der Handlungsspielraum noch weitaus enger. Kritiker des Einsatzes mussten in Kauf nehmen, sich gleichzeitig als Opponenten der UN, der deutsch-französischen Beziehungen und der EU bezeichnen zu lassen, und bereit sein, sich damit außerhalb des weithin geteilten außenpolitischen Konsenses in der deutschen Politik zu begeben. Aus dem Blickwinkel des Parlaments stellte sich der Entscheidungsablauf als »multilateraler Cäsarismus« dar, bei dem komplexe multilaterale Aushandlungsprozesse zwischen Staaten und internationalen Organisationen an die Stelle einer charismatischen Einzelperson treten, die in cäsaristischen Herrschaftssystemen¹⁸ typischerweise an der Spitze steht.

Wege zu mehr Entscheidungsspielraum

Wider den multilateralen
Cäsarismus

Oben wurde nachgezeichnet, wie es dazu kam, dass Deutschland eine Führungsrolle bei der Operation EUFOR RD Congo übernommen hat. Abgesehen von bestimmten Vorentscheidungen im Rahmen der EU (bzw. auch außerhalb dieses Rahmens, etwa in Gestalt des Wunsches nach einem permanenten Sitz im Sicherheitsrat der UN), die die Bundesregierung akzeptierte, trat sie allzu zögerlich auf und beugte sich schließlich dem starken Druck von UN, EU-Gremien und einzelnen Partnerstaaten, vor allem Frankreichs. Die Bundesregierung hatte in diesem Fall ihren Spielraum selbst eingeengt, indem sie die Logik des Kasernenhof-Spiels in solchen Entscheidungskontexten nicht beachtet hatte. Der Bundestag, der die Einsatzentscheidung letztlich legitimieren musste, hatte am Ende – was die Entscheidungen auf EU-Ebene über die Operationsführung betraf – keinen Handlungsspielraum mehr. Er konnte nur noch die konkrete Ausgestaltung des Mandats sowohl in zeitlicher Hinsicht als auch mit Blick auf den konkreten Auftrag beeinflussen (zeitliche Dauer, »rules of engagement«

¹⁸ Diesen Ausdruck wähle ich in Abwandlung eines Begriffs, den Laurence Whitehead auf lateinamerikanische Verhältnisse gemünzt hat. Mit der Prägung »demokratischer Cäsarismus« wollte er Tendenzen kennzeichnen, die die liberale Demokratie von der Staatsspitze her wesentlich einschränken. Siehe Laurence Whitehead, »The Alternatives to Liberal Democracy: A Latin American Perspective«, in: *Political Studies* (Special Issue), 40 (August 1992), S. 146–159.

der Bundeswehr). Der beschriebene vielschichtige und mehrstufige Entscheidungsprozess reichte nicht in Einzelfragen hinein.

Sicherlich auch angesichts vorhandener Skepsis im Parlament trat die Bundesregierung schon frühzeitig dafür ein, den Einsatz bis Ende November 2006 zu terminieren; das Einsatzkonzept der Bundeswehr sah für die deutschen Streitkräfte letztlich nur eine Rolle als Reserve für Notfälle (*on-call forces*) vor und beschränkte den Einsatzraum prinzipiell auf Kinshasa. Diese Beschränkungen lassen sich unter der Maßgabe der denkbaren Einsatznotwendigkeiten sehr wohl kritisieren.¹⁹ Angesichts der zögerlichen Rolle, die Deutschland in dieser Frage aufgrund der eigenen Interessenlage und schließlich mit Rücksicht auf den Parlamentsvorbehalt spielte, waren sie nur konsequent.

Eingeschränkte
Zustimmung

Wie kann der Handlungsspielraum vergrößert werden? Zum Teil ist es ja sogar erwünscht, dass im Zeichen europäischer Kooperation und Integration der Entscheidungsspielraum der Mitgliedstaaten der EU nicht allzu ausgedehnt ist. Dies kann jedoch nicht bedeuten, dass die nationalen Interessen gänzlich hintangestellt, sondern lediglich, dass sie in »aufgeklärter Weise« verfolgt werden. In diesem Sinne bedarf es einer verstärkten Vorausschau auf einzelne Kriseneinsätze, einer gründlichen Analyse der Interessen der Partnerländer sowie einer möglichst frühzeitigen und klaren Vertretung der eigenen Interessen auf den verschiedenen internationalen Entscheidungsebenen. Die Schwierigkeiten, die mit dem Termin »Kasernenhof-Spiel« umschrieben wurden, lassen sich gleichwohl nur bedingt mindern. Auch kann der trichterförmige Entscheidungsprozess aufgrund der sich parallel auf mehreren Ebenen vollziehenden Abläufe nicht völlig umgekehrt werden.

Verstärkte Vorausschau
auf Kriseneinsätze

Folgende Schritte – möglichst in Kombination – sollten in Betracht gezogen werden.

Schritte zu deren
Umsetzung

- ▶ Zwar sind Kriterien für Entscheidungen über Auslandseinsätze aufgrund der Tatsache, dass regionale Krisen, wie oben gezeigt, in der Regel Unikate darstellen, nur schwer zu definieren.²⁰ Hilfreich wäre jedoch mit Blick auf bisherige Erfahrungen eine Vorstellung davon, welche militärischen und zivilen Ressourcen benötigt werden, um einen Einsatz zum Erfolg zu führen.²¹
- ▶ In der jetzigen, stark ressortgeprägten Entscheidungsstruktur scheint eine vorausschauende Politik nicht leicht erreichbar zu sein. Ein höherer Grad an Institutionalisierung koordinierender Mechanismen in der

¹⁹ Siehe Peter Schmidt, »Freiwillige vor! Führungsrolle wider Willen. Die Bundeswehr und ihr Einsatz im Kongo«, in: *Internationale Politik*, 61 (November 2006) 11, S. 68–77 (76).

²⁰ Siehe Volker Perthes, »Wie? Wann? Wo? Wie oft? Vier zentrale Fragen müssen vor Auslandseinsätzen beantwortet werden«, in: *Internationale Politik*, 62 (Mai 2007) 5, S. 16–21 (17).

²¹ Siehe Seth Jones, »Transatlantic Stability Operations: The Use of Overwhelming Force«, in: Peter Schmidt (Hg.), *A Hybrid Relationship: Transatlantic Security Cooperation beyond NATO* (im Erscheinen).

Bundesregierung, etwa dadurch, dass der Bundessicherheitsrat gestärkt wird, wäre wünschenswert.²²

- ▶ Um dem Bundestag einen größeren Einfluss zu verschaffen, wäre ebenfalls dessen frühzeitige Befassung vonnöten, möglichst schon bei einschlägigen Entwicklungen, die sich vor allem auf Seiten der UN und der EU/ESVP abzeichnen. Ob dazu ein entsprechender Auslandseinsätze-Ausschuss²³ anzuraten ist, kann man mit guten Argumenten selbst dann bezweifeln, wenn sehr kurzfristige Entscheidungen anstehen.²⁴ Doch hier geht es weniger um die Frage, wie die Bundesregierung das Parlament einbezieht, wenn sie selbst schon Position bezogen hat und der Einsatz unmittelbar bevorsteht, sondern um eine vorausschauende Diskussion über mögliche Kriseneinsätze im Vorfeld konkreter Beschlüsse. Auf der nationalen Entscheidungsebene Deutschlands scheint das eigentliche Problem eher ein Zuviel als ein Zuwenig an Parlamenteinfluss zu sein. Dieses Zuviel betrifft allerdings nicht die Frage, ob sich Deutschland an Auslandseinsätzen beteiligt, sondern wie diese Einsätze umgesetzt werden sollen.²⁵ Es handelt sich um eine typische Querschnittsaufgabe, mit der sich der Auswärtige Ausschuss (insbesondere der Unterausschuss Vereinte Nationen), der Verteidigungsausschuss und eventuell auch der Europa-Ausschuss befassen müssten. Dies ist zwar einerseits eine Frage der Organisation, erfordert andererseits aber auch die Herausbildung einer größeren Gruppe von Abgeordneten, die sich diesen Fragen systematisch widmen.
- ▶ Mit Blick auf die Verantwortung des Verteidigungsministeriums wäre es sinnvoll, solche Operationen möglichst nicht aus dem Einzelplan 14, sondern aus dem Budget »Allgemeine Finanzverwaltung« zu bezahlen. Das würde dem Verteidigungsminister eine freiere Entscheidung ermöglichen. Eine andere Logik des Entscheidungsprozesses und damit auch der nationalen Entscheidungsspielräume würde darüber hinaus dann Platz greifen, wenn die EU stärker zur direkten Finanzierung von Operationen herangezogen würde.

Als Resümee bleibt festzuhalten, dass sich die geschilderten Strukturprobleme bestenfalls relativieren, aber wohl nie völlig überwinden lassen.

²² Siehe die immer noch sehr lesenswerte Studie von Cord Meier-Klodt, *Einsatzbereit in der Krise? Entscheidungsstrukturen der deutschen Sicherheitspolitik auf dem Prüfstand*, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, Oktober 2002 (SWP-Studie 34/02).

²³ Siehe Timo Noetzel/Benjamin Schreer, *Parlamentvorbehalt auf dem Prüfstand. Anpassung der Kontrollstrukturen erforderlich*, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, Februar 2007 (SWP-Aktuell 10/07).

²⁴ Siehe Klose, »Geteilte Verantwortung« [wie Fn. 8], S. 27; dies fordert auch das *Weißbuch 2006 zur Sicherheitspolitik Deutschlands und zur Zukunft der Bundeswehr*, Berlin: Bundesministerium für Verteidigung, November 2006, S. 25–29, <www.bmvg.de/portal/PA_1_0_P3/PortalFiles/C1256EF40036B05B/W26UYEPT431INFODE/WB_2006_dt_mB.pdf?yw_repository=youtatweb>.

²⁵ Siehe Klose, »Geteilte Verantwortung« [wie Fn. 8], S. 24f, sowie meine Argumentation mit Blick auf den Kongo-Einsatz (siehe oben).

Lehren aus bisherigen Einsätzen

»Lessons Learned« auf dem Weg zur Armee im Einsatz

Alexander Bitter

Das Ende des Kalten Krieges brachte insbesondere für die Bundeswehr erhebliche, nicht vorhersehbare Veränderungen mit sich. Zunächst galt es seit dem 3. Oktober 1990, 51 000 Zeit- und Berufssoldaten der Nationalen Volksarmee (NVA) der DDR in die Bundeswehr zu integrieren. An den schwierigen, aber erstaunlich positiv verlaufenen Prozess des Zusammenschlusses zweier Armeen mit unterschiedlichem militärischem Weltbild war die Erwartung geknüpft, dass schließlich eine Friedensdividende ausgeschüttet würde. Aufgrund des Wegfalls der Bedrohung durch den Warschauer Pakt schienen deutsche Streitkräfte ihre Daseinsberechtigung verloren zu haben. Die Realität der folgenden Jahre zeigte jedoch, dass dies nicht zutraf. Sie verlangte der Bundeswehr angesichts internationaler Konfliktherde gewaltige Kraftanstrengungen ab. Zwei komplexe Prozesse waren gleichzeitig zu durchlaufen. Einerseits wurden Verteidigungshaushalt und Personal der Streitkräfte deutlich reduziert. Andererseits mussten grundlegend neue Aufgaben bewältigt werden. Es ging nun nicht mehr primär um unbewaffnete, zeitlich eng befristete Auslandseinsätze im Rahmen humanitärer Hilfsmissionen. Vielmehr galt es, eine große Anzahl deutscher Soldaten dauerhaft außerhalb Deutschlands zu stationieren, zu versorgen und zu führen.

Schnell wurde deutlich, dass die Bundeswehr für Aufgaben dieser Art unzureichend ausgerüstet und ausgebildet war. Bis zum Zusammenbruch der Sowjetunion war sie auf das Szenario einer möglichen militärischen Auseinandersetzung zwischen Nato und Warschauer Pakt auf deutschem Boden eingestellt. Schwere gepanzerte Verbände des Heeres, eine große Anzahl an Raketensystemen zur Flugabwehr und tieffliegende Jagdbomber der Luftwaffe sowie ausgeprägte Fähigkeiten der Bundesmarine zur Verlegung von Seeminen waren wichtige Komponenten, um einen militärischen Vorstoß auf das Nato-Gebiet aufhalten und verzögern zu können. Vieles davon wurde sozusagen über Nacht obsolet, auch wenn es noch einige Jahre dauern sollte, bis dies in Politik und Militär tatsächlich realisiert wurde.

Die Bundeswehr reagierte auf die neuen Rahmenbedingungen mit Anpassungen in Struktur, Ausrüstung und Personal der Streitkräfte. Wollte man den investiven Anteil der Verteidigungsausgaben steigern, ohne diese Ausgaben zu erhöhen – eine Erhöhung war politisch nicht durchsetzbar –, mussten Personal- und Betriebskosten gesenkt werden. Kräftige strukturelle Eingriffe und zahlreiche Standortschließungen wurden notwendig. Der Weg zur »Armee im Einsatz« ist nach wie vor mit Schwierigkeiten und Risiken verbunden.

Die Bundeswehr
in der permanenten
Transformation

Ursprüngliche
Ausrichtung

Zur Armee im Einsatz

Struktur und Transformation

Veränderungen in der Streitkräftestruktur

Seit 1990 wurden wesentliche Veränderungen in der Struktur der Bundeswehr vollzogen. Vier Modelle für die Zusammensetzung des Personalkörpers folgten aufeinander.¹ Das aktuelle strukturelle Konzept soll bis spätestens 2010 umgesetzt sein. Um Synergieeffekte zu erzielen, wurden streitkräftegemeinsame Aufgaben wie Logistik, Telekommunikation und Sanitätsdienst zentralisiert. Neben Heer, Luftwaffe und Marine existieren heute die militärischen Organisationsbereiche Streitkräftebasis und Sanitätsdienst der Bundeswehr. Drei Kategorien von Streitkräften wurden gebildet: *Eingreifkräfte* (Stärke 35 000) sollen befähigt sein, nach kurzer Reaktionszeit Einsätze hoher Intensität (friedens erzwingend) mit verbündeten Streitkräften durchzuführen. *Stabilisierungskräfte* (70 000) sind für längere Operationen mittlerer oder niedriger Intensität vorgesehen; davon sollen 14 000 Soldaten gleichzeitig in bis zu fünf unterschiedlichen Krisengebieten eingesetzt werden können. *Unterstützungskräfte* (147 500) schließlich stellen den Grundbetrieb der Streitkräfte und die Versorgung der Soldaten im Einsatz und in Deutschland mit Führungsunterstützung, Logistik und Sanitätsdienstleistungen sicher.

Nicht der operative Bedarf bestimmt, sondern die finanzielle Not

Faktisch ist diese Kategorisierung aus der Not mangelnder Finanzmittel geboren, operative Gesichtspunkte gaben nicht den Ausschlag. Aufgrund der Haushaltslage war und ist es nicht möglich, alle Verbände mit moderner Ausrüstung gleicher Qualität auszustatten. Folgt man dem Sprachgebrauch des Bundesministeriums der Verteidigung, sind die Einsätze der Bundeswehr in Afghanistan, im Kosovo und im Libanon Stabilisierungseinsätze. Die Eingreifkräfte, die für diese Aufgabe gar nicht vorgesehen sind, tragen in der Realität jedoch erhebliche Lasten. Denn die für die laufenden Einsätze benötigten Kontingente des Heeres werden aus dessen gesamtem Kräftedispositiv zusammengestellt, unabhängig davon, ob es sich um Eingreif- oder Stabilisierungskräfte handelt. Darüber hinaus ist lediglich eine der vier »klassischen« Divisionen des Heeres zum Kampf hoher Intensität befähigt.²

Sinnvolle Aufgabenteilung?

Nach der letzten großen Strukturentscheidung sind die Diskussionen über die Gestalt der Bundeswehr leiser geworden. Dennoch könnte es sich lohnen, das Ergebnis dieser Entscheidung einer genaueren Betrachtung zu unterziehen. Interessant wäre die Frage, ob sich die Trennung der Aufgaben von Eingreif- und Stabilisierungskräften bewährt hat und sich in der Realität umsetzen lässt. Verfolgt man die politische Debatte über den Einsatz deutscher Tornados in Afghanistan, drängt sich der Verdacht auf, die Bundeswehr habe sich mit dieser Kategorisierung keinen Gefallen getan. Die Sprachregelung, dass es sich nicht um einen Kampfeinsatz handelt, wirkt verwirrend in einem Szenario, in dem Bomber und Kampfhubschrauber alliierter Partner tagtäglich zum Einsatz kommen und immer

¹ Personalstrukturmodelle (PSM) 370, 340, 2000 und 2010.

² Nach Auflösung der 14. Panzergrenadierdivision im Jahr 2008 wird es neben der Division Spezielle Operationen und der Division Luftbewegliche Operationen nur noch drei »klassische« Heeresdivisionen geben.

wieder Opfer zu beklagen sind. In der militärischen Wirklichkeit sind die Grenzen zwischen Stabilisierung und Kampf häufig fließend. Eine trennscharfe Kategorisierung von Kräften ist folglich zumindest schwierig.

Spätestens 2010 wird zu überprüfen sein, ob die mit der vorgesehenen Struktur verbundenen ehrgeizigen Ziele erreicht werden konnten. Derzeit ist etwas mehr als die Hälfte der insgesamt für Stabilisierungsoperationen vorgesehenen 14 000 Soldaten im Einsatz. Obwohl die maximale Zielgröße also noch nicht erreicht ist, werden immer wieder Stimmen von Beobachtern laut, die die Bundeswehr schon jetzt an der Grenze des Machbaren sehen und ein Stopp für weitere Engagements fordern. Insbesondere die Kapazitäten für Logistik, Sanitätsdienst und Kommunikation sind zu überprüfen, da sie eine permanent knappe Ressource darstellen und einer erheblichen Einsatzbelastung unterliegen. Diese Situation könnte sich noch dadurch verschärfen, dass die Krisenregion Darfur zunehmend in das Blickfeld der Öffentlichkeit rückt. Neue Anfragen der internationalen Gemeinschaft, in denen die Bundesregierung um die Bereitstellung von Einsatzkräften gebeten wird, könnten bevorstehen.

Erreichbarkeit der gesetzten Ziele?

Als fest in das transatlantische Bündnis integrierte Armee mangelte es der Bundeswehr lange Zeit an Einrichtungen zur Führung nationaler militärischer Einsätze. Seit 2001 existiert das Einsatzführungskommando der Bundeswehr in Potsdam, das diese Aufgabe rund um die Uhr erfüllt. Für Operationen der EU steht darüber hinaus in Potsdam die Infrastruktur und ein Grundstock an Personal für ein Hauptquartier zur Verfügung. Die EU-Mission im Kongo 2006 wurde bereits von dort aus geführt. Daneben hat die Bundeswehr das Kommando Operative Führung Eingreifkräfte in Ulm und das Kommando Operative Führung Luftstreitkräfte in Kalkar aufgestellt.

Mangel an nationaler militärischer Führungsfähigkeit

Eine besondere Betrachtung verdient die Division Spezielle Operationen (DSO), deren Aufstellung folgerichtig war. Einerseits wird in Zeiten asymmetrischer Konflikte der Kampf gegen irreguläre Kräfte bedeutsamer. Somit dürften derartig schnell verlegbare und militärisch hochflexible Truppenteile auch in zukünftigen Szenarien ein wichtiges sicherheitspolitisches Instrument sein. Andererseits sind Evakuierungen deutscher Staatsangehöriger aus Krisengebieten im Ausland weiterhin eine rein nationale Angelegenheit. Sollte sich eine ähnliche Situation wie in Ruanda 1994 wiederholen, als belgische Fallschirmjäger deutsche Staatsbürger evakuieren mussten, kann die Bundesrepublik Deutschland heute mit der DSO eigene Kräfte einsetzen. Die Rolle von Spezialkräften, das besondere Profil ihres Einsatzes und daraus resultierende Erfordernisse dürften weiterhin Themen der politischen Diskussion bleiben. Derzeit erscheint der Ausgang dieser Diskussion noch offen, obgleich sich die Stimmen mehren, die sich für eine neue Regelung der Führung und der politischen Kontrolle von Operationen des Kommandos Spezialkräfte (KSK) aussprechen.

Die Division Spezielle Operationen

Hochwertige Ausrüstung – teuer und knapp

Problem der Verlegefähigkeit

Die Defizite der Ausrüstung wurden im Zuge vermehrter Auslandseinsätze der Bundeswehr besonders deutlich. Die heutige Einsatzrealität erfordert schnell verlegbare Fahrzeuge, die sich mit Flugzeugen transportieren lassen. Insbesondere die hochgesteckten Ziele für die Aufstellung der *Nato Response Force* (NRF) und der *EU-Battlegroups*, die innerhalb von wenigen Tagen weltweit verfügbar sein sollen, lassen sich nur mit hochmobilen Kräften erreichen. Der Kauf des Transportflugzeugs A-400 M ist zwar beschlossen. Allerdings sind Verzögerungen bei der Auslieferung zu befürchten, die aus der Krise beim Hersteller Airbus resultieren. Eine Interimslösung kann nicht über die erhebliche Fähigkeitslücke hinwegtäuschen.

Ausrüstungsdefizite trotz umfangreicher Beschaffungen

In den vergangenen Jahren hat die Bundeswehr beachtlich viel Material für die Versorgung der Soldaten im Auslandseinsatz beschafft. Schritt für Schritt wurde deutlich, welche Herausforderungen zu bewältigen waren. Küchen und Sanitär- sowie Sanitätseinrichtungen in Containern, Anlagen zur Wasseraufbereitung und Stromerzeugung, Klimageräte, Einrichtungen für Satellitenkommunikation, mobile und minengeschützte Fahrzeuge, an das jeweilige Klima angepasste Bekleidung – all dies galt es in die Streitkräfte einzuführen. Heute sind deutsche Feldlager von derart hoher Qualität, dass sich andere Nationen mit kleineren Kontingenten gern die deutschen Dienste sichern. Die Streitkräfte haben dennoch weiterhin mit erheblichen Ausrüstungsdefiziten zu kämpfen. So verfügen beispielsweise nur etwa 70 Prozent der in Afghanistan eingesetzten Fahrzeuge über einen Minenschutz, allerdings mit erheblichen Unterschieden im Qualitätsniveau.

Bedeutung der Kommunikationseinrichtungen ...

Um gemeinsame Operationen von Heer, Luftwaffe und Marine im multinationalen Umfeld durchführen zu können, sind interoperable Systeme zur vernetzten Operationsführung unabdingbar, konkret: Systeme zum verzugslosen und umfassenden Austausch von Informationen. Diesem Aspekt wurde im Zuge der Transformation der Bundeswehr daher auch besondere Aufmerksamkeit zuteil. In der Bundeswehr des Kalten Krieges waren Fähigkeiten zur Kommunikation über Satelliten, die für das Führen von Kontingenten im Einsatz dringend erforderlich sind, nicht vorhanden. Nicht nur die militärische Führung im Heimatland, sondern auch die politische Führung ist auf aktuelle Informationen über die Geschehnisse im jeweiligen Einsatzgebiet angewiesen, um lagegerechte Entscheidungen treffen zu können. Mit dem Satellitensystem SAR-Lupe wird die Bundeswehr in naher Zukunft erstmals über die Fähigkeit verfügen, weltweit abbildende Lageaufklärung zu betreiben. Dies ist eine weitere wichtige Grundlage für folgerichtiges politisches und militärisches Handeln.

... und der sanitätsdienstlichen Versorgung

Auch bei der sanitätsdienstlichen Versorgung hat es gravierende Veränderungen gegeben. Getreu der Philosophie der Bundeswehr, ihren Soldaten auf diesem Gebiet den bestmöglichen Standard zur Verfügung zu stellen, wurden erhebliche Anstrengungen unternommen. Für den erreichten Standard genießen die deutschen Streitkräfte heute in Militärkreisen weltweit höchstes Ansehen. In Gebieten mit größeren Einsatzkontingen-

ten erhalten die deutschen Soldaten medizinische Leistungen auf dem Niveau eines deutschen Kreiskrankenhauses. Im Falle schwerer Verletzungen, die eine rasche Behandlung in Deutschland erfordern, stehen rund um die Uhr MedEvac-Flugzeuge (MedEvac steht für *medical evacuation*) mit intensivmedizinischer Ausstattung bereit, um die Betroffenen schnellstmöglich in der gebotenen Qualität behandeln zu können. Die Einsatzgruppenversorger der Marine lassen sich mit einem Rettungszentrum ausstatten, in deren zwei Operationssälen gleichzeitig chirurgische Eingriffe durchgeführt werden können.

Generell hat die Bundeswehr im Hinblick auf ihre Ausrüstung – insbesondere vor dem dargestellten Hintergrund äußerst schwieriger Umstände – deutliche Fortschritte gemacht. Da die knappe Finanzdecke jedoch nur eine allmähliche Zuführung dringend benötigter Systeme und Ausstattungsgüter erlaubt, bilden sich häufig kleine Inseln hervorragender Qualität. Ein gleichbleibend hoher Standard im Gesamtspektrum ist vorläufig nicht zu erreichen. Ein weiteres Problem kommt hinzu: Da neu beschaffte Rüstungsgüter in den Einsätzen intensiv genutzt werden, dürfte ihr Lebenszyklus deutlich kürzer sein als prognostiziert. Als Folge wären gegebenenfalls weitere Beschaffungen schneller als vorgesehen nötig, was wiederum den Bedarf an investiven Finanzmitteln erhöhen würde. Nicht zuletzt sind die gravierenden infrastrukturellen Mängel von Bundeswehreinrichtungen in Deutschland spätestens seit der Veröffentlichung des Berichts des Wehrbeauftragten im Frühjahr 2007 hinlänglich bekannt.

Qualitätsinseln und verkürzte Nutzungsdauer

Der Faktor Personal

Die Bundeswehr hat erkannt, dass gut ausgebildetes und motiviertes Personal ihr größtes Kapital ist. Gerade auf diesem Gebiet zeichnen sich jedoch Entwicklungen ab, deren Ausgang unsicher ist. Auf veränderte Bedingungen der Einsatzrealität deutscher Streitkräfte wurde in den vergangenen Jahren regelmäßig reagiert: Impfschutz für Soldaten, Ausbildung in Fremdsprachen und Schulung in interkultureller Kompetenz sollen als Beispiel für Maßnahmen dienen, die eine Einsatzarmee zu treffen hat. Die Verweildauer im Ausland wurde anhand wissenschaftlicher Erkenntnisse und nach Umfragen unter den Betroffenen von sechs auf vier Monate reduziert. Auch die psychologische Betreuung und die Militärseelsorge haben erheblich an Bedeutung gewonnen. Das gilt insbesondere für die professionelle Behandlung posttraumatischer Belastungsstörungen von Soldaten, die aus Erlebnissen in den Einsatzgebieten resultieren. Mittlerweile existiert ein über die Bundesrepublik verteiltes Netz von Familienbetreuungscentren, die sich um die Belange der in der Heimat verbliebenen Angehörigen kümmern. Nach öffentlichem und medialem Druck verabschiedete der Deutsche Bundestag im Jahr 2004 das sogenannte Einsatzversorgungsgesetz. Damit konnten die Versorgungsleistungen für Soldaten, die in einem Einsatz verwundet wurden, und für Angehörige von Soldaten, die im Auslandseinsatz umgekommen sind, deutlich verbessert werden. Zuvor waren teilweise absurde Auseinander-

Verbesserungen

setzungen mit der Wehrverwaltung an der Tagesordnung oder wurden Leistungen nur zugestanden, wenn der Bundesminister der Verteidigung sein Wohlwollen zeigte. Im August 2007 beschloss das Bundeskabinett den Entwurf für das Einsatz-Weiterverwendungsgesetz, das eine Weiterbeschäftigung im Bereich des Bundes für im Einsatz Geschädigte garantieren soll.

Bedeutung der Einsatzlegitimation ...

Die Legitimation des jeweiligen Einsatzes ist für Soldaten von besonderer Bedeutung. Bewaffnete Einsätze der Bundeswehr im Ausland bedürfen der Zustimmung des Parlaments. Dessen Zustimmung bietet ein Höchstmaß an Legitimation: in der Öffentlichkeit, aber auch in den Familien und im Freundeskreis der Betroffenen. Dennoch mangelt es seitens der Politik an Kontinuität in der Haltung zu der Frage, zu welchem Zweck und unter welchen Umständen die Bundeswehr eingesetzt werden soll.

... und der öffentlichen Rückendeckung

Die Streitkräfte befinden sich als Instrument der Politik in einem Spannungsfeld aus Innen-, Außen-, Bündnis- und Parteipolitik. Ihre Soldatinnen und Soldaten müssen letztlich bereit sein, Leib und Leben für die Bundesrepublik Deutschland zu riskieren. Mangelnde öffentliche Rückendeckung, chronisch fehlende finanzielle Ressourcen mit allen daraus resultierenden Folgen und nicht zuletzt die zu selten befriedigend beantwortete Frage nach dem Sinn deutscher Engagements im Ausland geben zunehmend kritischen Haltungen unter Angehörigen der Bundeswehr Nahrung. Negative Konsequenzen im Sinne einer künftigen quantitativen und qualitativen Unterdeckung des Personalbedarfs der Bundeswehr sind nicht auszuschließen.

Fazit

Transformationsstress

In Deutschland gibt es wohl keinen öffentlichen Bereich, der seit der Wiedervereinigung derart intensiven Veränderungen ausgesetzt ist wie die Bundeswehr. Sie hat sich gleichwohl unter schwierigsten Bedingungen auf neue Herausforderungen eingestellt. Nach Jahren finanzieller Unterversorgung und gleichzeitiger Ausweitung internationaler Einsätze steuern die deutschen Streitkräfte noch schwierigeren Zeiten entgegen. Ob neben den Operationen im Ausland internationale Verpflichtungen im Rahmen der Nato und der Europäischen Union erfüllt werden können, ist fraglich. Der von Insel- und Interimslösungen ausstrahlende Glanz sollte nicht über den erheblichen Investitionsbedarf hinwegtäuschen. Die Tatsache, dass die Hauptaufgabe und -fähigkeit von Militärs der bewaffnete Kampf ist, sollte nicht verschwiegen oder öffentlichkeitswirksam verschleiert werden. Die deutsche Bevölkerung erst in einer Situation vom Sinn militärischer Engagements überzeugen zu wollen, in der die Bundeswehr in mögliche Kampfeinsätze verwickelt ist, könnte zu spät sein. Die Folge könnten kurzatmige und falsch ausgerichtete Überreaktionen der Bevölkerung, der Medien und der politischen Entscheidungsträger sein.

Orientierungsbedarf

Die Angehörigen der Bundeswehr brauchen dringend eine Orientierung und einen verlässlichen Handlungsrahmen. Soldaten nehmen nicht an Demonstrationen teil und fühlen sich zu großer Loyalität gegenüber

ihrem Dienstherrn verpflichtet. Auch aus diesem Grund ist der massive Umbau der Bundeswehr in verhältnismäßig ruhigen Bahnen verlaufen. Die deutschen Soldaten haben seit Beginn der neunziger Jahre durch ihre Haltung und Professionalität sehr viel zum positiven Bild der Bundesrepublik Deutschland im Ausland beigetragen. Es ist an der Zeit, diese Leistung zu würdigen und Druck von den Schultern der Bundeswehr zu nehmen. Die Rahmenbedingungen für deutsche Staatsbürger, die bereit sind, ihr Leben für ihr Land einzusetzen, müssen derart ausgestaltet sein, dass ein Höchstmaß an staatlicher Fürsorge spür- und sichtbar ist. 17 Jahre permanente Reduzierung und Umstrukturierung sowie intensive Belastungen durch Auslandseinsätze haben Spuren hinterlassen. Für die künftigen Aufgaben in einem global höchst schwierigen sicherheitspolitischen Umfeld benötigt Deutschland Streitkräfte, die aus ruhigen Fahrwassern kommend ihre Missionen mit professioneller Gelassenheit aufnehmen können. Davon scheint die Bundeswehr derzeit noch weit entfernt.

Die Führung und Beteiligung der Bundeswehr an EUFOR RD Congo

Denis M. Tull

Anfrage der UN

Nachdem der UN-Sicherheitsrat das Ersuchen von UN-Generalsekretär Kofi Annan wiederholt abgelehnt hatte, die Truppenstärke der UN-Mission in der Demokratischen Republik Kongo (MONUC) zur Absicherung der Wahlen im Jahr 2006 zeitweilig zu erhöhen, wandte sich der Direktor der UN-Abteilung für Friedensoperationen (DPKO), Jean-Marie Guéhenno, an die britische Ratspräsidentschaft. In seinem Brief vom 27. Dezember 2005 bat er die EU förmlich um die Bereitstellung einer »sichtbaren und glaubwürdigen militärischen Truppe, die die Krisenreaktionsfähigkeiten der MONUC im Kongo während und unmittelbar nach dem Wahlprozess erhöhen würde«. Am 23. März 2006 stimmte der Rat der Entsendung einer militärischen Eingreiftruppe der EU zu. Sie sollte die MONUC in Situationen unterstützen, die eine Gefahr für den Wahlprozess darstellen und deren Bewältigung die Fähigkeiten der MONUC übersteigen. In ihrem Brief vom 28. März teilte die österreichische Ratspräsidentschaft den UN diese Entscheidung mit. Einen Monat später, am 25. April, erteilte der UN-Sicherheitsrat EUFOR das notwendige Mandat (Resolution 1671), und am 27. April verabschiedete der Rat die gemeinsame Aktion 2006/319/CFSP, die die Entsendung einer Militärmission (EUFOR RD Congo) vorsah.

Politischer Entscheidungsprozess

Bedingte Zustimmung der Bundesregierung

Die Bundesregierung stimmte der Teilnahme deutscher Soldaten und schließlich auch der Führung der Mission unter fünf Bedingungen zu:

1. der Genehmigung der Mission durch die Regierung der DR Kongo;
2. der Legitimierung durch ein robustes Mandat des UN-Sicherheitsrats;
3. der substantiellen militärischen Beteiligung weiterer EU-Mitgliedstaaten neben Frankreich und Deutschland;
4. der räumlichen Konzentration auf die kongolesische Hauptstadt Kinshasa und
5. der zeitlichen Befristung auf vier Monate.

Der Bundestag beschloss den Einsatz am 1. Juni 2006. Dem Antrag der Bundesregierung stimmten 440 Abgeordnete zu, 135 Parlamentarier stimmten dagegen, 6 enthielten sich. Deutschland beteiligte sich an der europäischen Operation EUFOR RD Congo mit bis zu 780 Soldatinnen und Soldaten, die je nach militärischer Lage in Kinshasa oder als Reserve in Gabun eingesetzt wurden. Insgesamt umfasste EUFOR etwa 2400 in Kinshasa und Gabun stationierte Soldaten.

Vorentscheidung auf dem deutsch-französischen Gipfel

Die Entscheidung der Bundesregierung, der Entsendung der EUFOR zuzustimmen, fiel wohl schon am Rande des deutsch-französischen Gipfeltreffens in Versailles am 23. Januar 2006. Einen Tag später wurde bekannt,

dass die EU eine Erkundungsmission in den Kongo schicken würde, um herauszufinden, ob eine EU-Mission durchführbar sei.¹ Dies deutet darauf hin, dass bei dem Gipfel vermutlich ein deutsch-französisches Übereinkommen zur Entsendung der Mission getroffen worden war und beide Seiten ihren Willen bekundet hatten, einen substantiellen personellen Beitrag zu einer solchen Mission zu leisten. Unklar ist hingegen, ob sich die Bundesregierung zu diesem Zeitpunkt schon bereit erklärt hatte, die Mission anzuführen und das Einsatzführungskommando in Potsdam zur Verfügung zu stellen.² Vor dem Treffen in Versailles hatte die französische Regierung den Vorschlag ins Spiel gebracht, eine EU-Battlegroup in den Kongo zu entsenden. Dieser Vorschlag wurde von der Bundesregierung jedoch abgelehnt. Denn die nur in Teilen einsatzbereite Battlegroup, die zum damaligen Zeitpunkt in Frage kam, hätte aus 1500 deutschen und nur 4 französischen Soldaten bestanden.³

Vor diesem Hintergrund erscheint die weit verbreitete These, Deutschland sei von der Regierung in Paris und dem französischen Leiter des DPKO in New York »übrumpelt« worden, nicht sehr wahrscheinlich. Eine strikte Ablehnung des EUFOR-Einsatzes hätte die außenpolitische Glaubwürdigkeit der deutschen Regierung in Frage gestellt, die entschieden für den Aufbau einer europäischen Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) eintritt und sich darum bemüht, die EU als Akteur der internationalen Ordnungspolitik zu etablieren. Noch problematischer wäre es gewesen, die dringende Bitte der UN abzulehnen, die die Bundesregierung – auch im Sinne des Prinzips des effektiven Multilateralismus und vor dem Hintergrund des Irakkrieges – als zentralen Pfeiler globaler Ordnungspolitik zu stärken sucht: »In keinem Land werden an Sonntagen schönere Reden auf die Vereinten Nationen und ihren Friedensdienst gehalten. Seit der Wiedervereinigung hat jede Bundesregierung in den UN, der Nato und der EU dafür gestimmt, das internationale Krisenmanagement auszubauen.«⁴

Wie bei jedem Auslandseinsatz der Bundeswehr mag die Begeisterung der Bundesregierung, sich an einer Mission im Kongo zu beteiligen, gering gewesen sein, zumal weder Afrika im Allgemeinen noch der Kongo im Besonderen zu den Prioritäten deutscher Außenpolitik zählen. Der Einsatz entsprach jedoch dem übergeordneten außenpolitischen Interesse Deutschlands an der Stärkung multilateraler sicherheitspolitischer Institutionen wie den UN und der EU. In Anbetracht dieser grundsätzlichen Erwägungen war die Frage nicht, ob, sondern wie die Mission durchgeführt werden sollte.

Warum allerdings Deutschland den Einsatz im Auftrag der EU leiten sollte, wurde nicht kommuniziert. Klar war, dass weder Frankreich noch Belgien oder Großbritannien die Mission durchführen konnten: Großbritannien lehnte aufgrund seines Engagements in Afghanistan und vor

Wider die
»Übrumpelungsthese«

Zustimmung aus
übergeordneten
ausenpolitischen
Interessen

Übernahme der
Führungsverantwortung

¹ »EU Studies Possible Mission to DR Congo«, *Agence France-Presse*, 24.1.2006.

² Vgl. »Hilfe mit Hindernissen«, in: *Der Tagesspiegel*, 24.1.2006.

³ »Regierung will Kongo-Einsatz deutscher Soldaten verhindern«, in: *Der Spiegel*, 21.1.2006.

⁴ »Verdruckste Debatte«, in: *Frankfurter Allgemeine Zeitung (FAZ)*, 18.4.2006.

Zusammensetzung der EUFOR-Truppen

allem im Irak eine Teilnahme frühzeitig ab; Frankreich konnte nicht erneut (wie bei »Operation Artemis« 2003) die Führungsverantwortung übernehmen, da dies nicht nur die Neutralität von EUFOR in Kinshasa, sondern auch die Existenz der Europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik (ESVP) in Frage gestellt hätte; und Belgien folgt seit 1994 strikt dem Prinzip, keine Kampfverbände in ehemalige Kolonien zu entsenden.⁵ Nach dem Ausschlussprinzip wären also von jenen europäischen Staaten, die der EU ein einsatzfähiges nationales militärisches Hauptquartier gemeldet haben, neben Deutschland nur Griechenland und Italien geblieben.

Die Zusammensetzung der EUFOR-Truppen aus drei Kontingenten (ein Drittel Deutschland, ein Drittel Frankreich und der Rest aus anderen EU-Mitgliedstaaten) war eine Kompromissformel, mit der Deutschland den drohenden Einsatz der fast ausschließlich aus deutschen Soldaten bestehenden *Battlegroup* abwehren konnte. Dass deutsche Kampfverbände in Libreville (Gabun), nicht aber in Kinshasa stationiert wurden, war ebenso Teil der Risikominderung wie die sachlich fragwürdige zeitliche und räumliche Begrenzung der Mission. EUFOR konnte zudem als genuin europäisches Unternehmen dargestellt werden – nicht zuletzt auch im Sinne der politischen und militärischen Lastenverteilung innerhalb der internationalen und europäischen Gemeinschaft.

Unzureichende Begründung des Einsatzes

Dessen ungeachtet versäumte es die Bundesregierung ebenso wie die Europäische Union, eine konkrete und durchgängige Begründung für den Einsatz zu liefern. Von außen entstand der Eindruck, als gebe es keine abgestimmte gemeinsame Position. Auch der vielfach geäußerte Hinweis, »wir können uns nicht entziehen«, kann konkrete Begründungen für einen Bundeswehreinsatz nicht ersetzen, zumal er suggeriert, Deutschland nehme gegen den eigenen Willen an einer Mission teil. Dieser Eindruck wurde noch durch die unbeholfenen Versuche verstärkt, der öffentlichen Skepsis mit dem Verweis auf scheinbar handfeste – tatsächlich jedoch fragwürdige – Eigeninteressen entgegenzutreten. Wirtschaftliche Interessen, insbesondere der Zugang zu den strategischen Rohstoffen des Kongo, und die Verhinderung von Migration in Richtung Europa wurden dabei ins Feld geführt.⁶ Der Einsatz wurde also gegenüber der Öffentlichkeit und dem Bundestag nur unzureichend vermittelt und dargestellt und inhaltlich äußerst dürftig begründet, zumal das sehr vorsichtig formulierte Mandat die berechtigte Frage aufwarf, ob die gesetzten Ziele in Anbetracht der zeitlichen und räumlichen Befristung sowie der geringen Personalstärke der Mission überhaupt erreicht werden könnten.

Konflikte bei der Vorbereitung und zähe Kräfteaufstellung

Die öffentliche Skepsis wurde durch zwei weitere Aspekte genährt: erstens die teilweise zwischen Berlin, Brüssel und New York offen zutage tretenden Konflikte bei der Vorbereitung der Mission und zweitens der

⁵ Einige Beobachter argumentierten, die EUFOR-Mission im Besonderen und vergleichbare Missionen im Allgemeinen (womit vermutlich Afrika gemeint war) lägen in der Verantwortung der ehemaligen Kolonialmächte.

⁶ »Es geht um vernetzte Sicherheitspolitik«, Interview mit Verteidigungsminister Franz Josef Jung, in: *Spiegel Online*, 24.7.2006; »Merkel: Kongo-Einsatz ist gemeinsame Aufgabe«, in: *FAZ*, 20.3.2006.

extrem zähe Prozess der Truppenaufstellung. Diese Probleme waren zumindest teilweise nachvollziehbar. EUFOR war die erste autonom geführte militärische Mission der Europäischen Union überhaupt, 21 EU-Staaten sowie die Türkei beteiligten sich daran. Darüber hinaus musste die Zusammenarbeit zwischen den EU-Institutionen in Brüssel, dem DPKO und Berlin bezüglich Mandat, Operationskonzept und Zuständigkeiten in einem mühsamen multilateralen Prozess ausgehandelt werden, der für erhebliche Spannungen sorgte.⁷ Die Aussagen einiger Experten, Politiker, Interessenvertreter und Medien trugen ihren Teil zu einer Debatte bei, die partiell mit sehr unsachlichen Argumenten und nicht zuletzt überstrapazierten Afrika-Klischees geführt wurde.

Durchführung und Abwicklung

Unter politischen und organisatorischen Gesichtspunkten verlief der Einsatz zufriedenstellend. Dies trifft insbesondere für die Zusammenarbeit zwischen EUFOR und MONUC in Kinshasa zu. EUFOR war im Kern als Mission konzipiert, die mögliche Störer des Wahlprozesses abschrecken und erst in dritter Reihe (hinter den kongolesischen Sicherheitskräften und der MONUC) als Absicherung dienen sollte. Laut UN-Resolution 1671 vom 25. April 2006 würde EUFOR generell nur auf Anfrage der UN aktiv werden. Angesichts dessen bemühte man sich vor Ort um ein flaches Profil, betrieb aber gleichzeitig eine gezielte Medienstrategie, um die Bevölkerung über Ziel und Zweck der Mission zu informieren.

Trotz einer Reihe von Zwischenfällen bedrohte letztlich nur ein Ereignis den erfolgreichen und friedlichen Abschluss des Wahlprozesses im Kongo, bei dem generell mit einem erhöhten Konfliktpotential gerechnet wurde: die gewaltsamen Auseinandersetzungen zwischen den Truppen der Präsidentschaftskandidaten Jean-Pierre Bemba und Joseph Kabila vor Bembas Wohnsitz zwischen dem 20. und 22. August.⁸ Die Kämpfe fanden in einem Zeitraum statt, in dem die Ergebnisse des ersten Wahlgangs bekanntgegeben wurden. Damit war genau jenes Szenario eingetreten, das die Entsendung von EUFOR politisch-militärisch motiviert hatte.

Richtig ist, dass EUFOR die UN-Friedensmission MONUC wie vorgesehen unterstützte. Während der Kämpfe um Bembas Residenz am 21. August 2006, in der sich zu dieser Zeit auch die Botschafter des Internationalen Komitees zur Begleitung des Transitionsprozesses (CIAT) aufhielten, rückten zwei Kompanien der MONUC und eine Kompanie der EUFOR aus, um die Lage zu stabilisieren und die CIAT-Mitglieder zu evakuieren. An der Aktion nahm eine Einheit von 130 spanischen Soldaten teil – die einzigen effektiven Kampftruppen, die der EUFOR in Kinshasa (insgesamt 1100 Sol-

Zufriedenstellender
Missionsverlauf

Der Bemba-
Zwischenfall ...

... und seine Bewältigung

⁷ Hans-Georg Ehrhart, »EUFOR RD Congo: A Preliminary Assessment«, in: *European Security Review*, 32 (März 2007), S. 9–12.

⁸ Die gewaltsame Demonstration von Bemba-Anhängern am 21. November vor dem Obersten Gerichtshof in Kinshasa, wo das Wahlanfechtungsverfahren Bembas gegen das provisorische Ergebnis der Stichwahl anhängig war, wurde relativ schnell beendet. MONUC forderte EUFOR bei dieser Gelegenheit nicht an.

daten) zur Verfügung standen.⁹ In den folgenden zwei Tagen wurden weitere 220 Soldaten aus Gabun nach Kinshasa entsandt. Mittlerweile hatte sich die Lage allerdings wieder beruhigt. EUFOR zeigte während der Aktion Präsenz, hielt sich aber weitgehend im Hintergrund und half vor allem bei der Evakuierung der CIAT-Botschafter, die in gepanzerten Fahrzeugen der EUFOR in Sicherheit gebracht wurden. Die Mission hatte ihre Aufgabe erfüllt; ein ernsthafter Test blieb ihr aber erspart. Gleichwohl hat EUFOR vermutlich einen wichtigen indirekten Beitrag zur Bewältigung der Krise geleistet. Denn ihre Anwesenheit dürfte die Handlungsbereitschaft der MONUC gestärkt haben, die zuvor mehrfach nur zögerlich agiert hatte und es in der Vergangenheit oftmals an Entschlossenheit hatte fehlen lassen (zum Beispiel in Bunia 2003 und Bukavu 2004). Darüber hinaus konnte EUFOR mit dem Eingreifen während der August-Krise ihre politische Neutralität demonstrieren, an der weite Teile der Bevölkerung in Kinshasa zuvor gezweifelt hatten. Der Einsatz der EUFOR zum Schutze Bembas an der Seite der MONUC entzog der verbreiteten Meinung die Grundlage, die Mission diene der Unterstützung von Präsident Kabila.

Richtige Konzentration auf Kinshasa

Trotz einiger Skepsis im Vorfeld des Einsatzes erwies sich die Konzentration von EUFOR auf die Hauptstadt Kinshasa als richtige Maßnahme, auch wenn das Mandat (UN-Resolution 1671 vom 25. April 2006) das gesamte Territorium der DR Kongo abdeckte. Das deutsche Kontingent war ohnehin aufgrund des Bundestagsmandats auf den Raum Kinshasa beschränkt – nur unter dieser Voraussetzung hatte die Bundesregierung der Teilnahme an der Mission zugestimmt.¹⁰ Damit war sie gezwungen, eine Formel zu finden, die den Abschreckungseffekt von EUFOR nicht beeinträchtigen und gleichzeitig der innenpolitischen Lage in Deutschland Rechnung tragen würde. Das Ergebnis war ein Kompromiss: keine explizite Erwähnung der räumlichen Begrenzung im UN-Mandat, sondern eine Aufgabenteilung innerhalb von EUFOR. Die Vermutung, dass maßgebliche Störungen des Wahlprozesses vor allem in Kinshasa – dem Sitz der Regierung und aller wichtigen Institutionen (zum Beispiel der Wahlkommission) – auftreten würden, erwies sich als zutreffend. Das Ziel des Einsatzes war schließlich nicht, den Kongo zu stabilisieren, sondern den Wahlprozess abzusichern, damit eine gewählte Regierung gebildet werden konnte.

Riskante zeitliche Beschränkung ...

Die EUFOR-Mission war auf vier Monate befristet, beginnend mit dem Tag der Parlaments- und Präsidentschaftswahlen im Kongo am 30. Juli 2006. Das Mandat endete demnach am 30. November. Gemäß des ursprünglichen Zeitplans der kongolesischen Wahlkommission hätte die vorgesehene Einsatzdauer von EUFOR auch alle Etappen einer eventuellen Stichwahl der Präsidentschaftswahlen einbegriffen. Verzögerungen führten indes dazu, dass der zweite Wahlgang erst am 29. Oktober stattfinden konnte und die Verkündung der Stichwahlergebnisse daher gefährlich nah

⁹ Rund 130 polnische Militärpolizisten waren zum Schutz der EUFOR-Einrichtungen abgestellt.

¹⁰ Dass die nationalen Truppenkontingente der Mission unterschiedlich weit gefasste Mandate erhielten, ist eine auch aus anderen Operationen bekannte Problematik, die hier nicht erörtert werden soll.

an den 30. November und damit das Ende des EUFOR-Mandats zu rücken schien. Die vorläufigen Wahlergebnisse wurden am 15. November bekanntgegeben. Gewalt und Ausschreitungen von Seiten des unterlegenen Kandidaten Bemba und seiner Anhänger blieben aus. Bemba legte jedoch am 18. November beim Obersten Gerichtshof Einspruch gegen das Ergebnis ein. Auch wenn positiv zu bewerten ist, dass er seine Ablehnung des Wahlergebnisses auf juristischem Wege zum Ausdruck brachte, war keineswegs auszuschließen, dass seine Anhänger auf eine Zurückweisung des Einspruchs – die am 27. November erfolgte – mit Gewalt reagieren würden. Dass das Risiko einer Eskalation weiterhin bestand, zeigte sich deutlich am 21. November, als es in Kinshasa zu Schießereien kam und Sympathisanten Bembas den Gerichtshof plünderten.

Mindestens seit September 2006 war abzusehen, dass das Ende des EUFOR-Mandats und die Verkündung der Ergebnisse der Stichwahl zeitlich dicht aufeinanderfolgen würden. Unter anderem Frankreich und Belgien hatten daher für eine frühzeitige Verlängerung der Mission geworben, damit EUFOR im Anschluss an die Bekanntgabe der Wahlergebnisse noch eine Weile im Land verbleiben konnte. Die Bundesregierung wollte hingegen eine Diskussion über eine mögliche Verlängerung gar nicht erst zulassen, selbst als definitiv feststand, dass die Bekanntgabe des amtlichen Wahlergebnisses nur drei Tage vor Mandatsende erfolgen würde (27. bzw. 30. November). Diese Haltung war aus innenpolitischen Gründen zwar nachvollziehbar, stand aber in klarem Widerspruch zum Ziel der Mission. Denn die Entsendung von EUFOR gründete im wesentlichen auf der Annahme, dass unliebsame Wahlergebnisse gewaltsame Reaktionen hervorrufen könnten – und genau dies war nach dem ersten Wahlgang geschehen.

Ein *worst-case*-Szenario wäre auf einen Abzug von EUFOR in eben jenem Moment hinausgelaufen, in dem Anhänger des Wahlverlierers (hier Bemba) eine gewaltsame Eskalation provoziert hätten. In diesem Fall wäre die Bundesregierung in große Erklärungsnot geraten. Denn sie hatte sich geweigert, eine Verlängerung der Mission zu erwägen, und hatte offenbar auch keine Vorkehrungen für eine kurzfristige Verlängerung getroffen – mit Hilfe einer Verlängerung des Mandats durch den Bundestag. Innenpolitische Kritiker hätten ihr vorgeworfen, wider besseres Wissen eine Diskussion über die Verlängerung von EUFOR verweigert zu haben. Vermutlich wäre dieser Vorwurf auch von Seiten jener erhoben worden, die grundsätzlich gegen die Entsendung der Bundeswehrsoldaten waren. Außenpolitisch (EU-, UN- und afrika-politisch) hätte sie sich denselben Vorwürfen ausgesetzt. Die Kritik der internationalen Partner hätte gelautet, dass die Bundesregierung aus innenpolitischen Gründen den Erfolg von EUFOR und mittelbar den gesamten Wahlprozess in der DR Kongo leichtfertig aufs Spiel gesetzt habe. Zu alledem kam es jedoch nicht, weil der *worst case* nicht eintrat, was allein glücklichen Umständen zu verdanken war.

... zur Minimierung politischer Kosten

Denkbares *worst-case*-Szenario

Bewertung

Erfolg des Wahlprozesses	Die Wahlen waren in Anbetracht der schwierigen Rahmenbedingungen in einem Bürgerkriegsland ein großer Erfolg. Trotz einzelner gewaltsamer Zwischenfälle verliefen sie weitgehend friedlich. Insofern kann auch EUFOR als erfolgreich gelten, zumal die Mission keine größeren Pannen zu verzeichnen und glücklicherweise keine Opfer zu beklagen hatte.
Beitrag der EUFOR?	Welchen konkreten Beitrag EUFOR abseits der August-Krise zum positiven Ablauf der Wahlen geleistet hat, ist nicht eindeutig zu beantworten. EUFOR hatte im Kern den Auftrag, durch Abschreckung einem Konflikt vorzubeugen. Ob und wie die Präsenz der Truppen das Verhalten Bembas, Kabilas und anderer Akteure beeinflusst hat, kann nur Gegenstand von Mutmaßungen sein. Indes legen viele Beobachtungen nahe, dass EUFOR eine konflikthemmende Wirkung entfaltet hat. »Operation Artemis« in Ituri und die britische Intervention in Sierra Leone haben gezeigt, dass selbst relativ kleine westliche Verbände lokalen Milizen großen Respekt einflößen können, wenn sie effektiv sind. Die Annahme ist durchaus plausibel, dass die Präsenz mutmaßlich überlegener EU-Truppen die Konfliktparteien zur Zurückhaltung veranlasst hat. Dies wird insbesondere durch die Ereignisse des 21. August gestützt, als weitere heranrückende Mitglieder der Präsidialgarde ihren Vormarsch auf Bembas Residenz stoppten, nachdem MONUC und EUFOR dort Position bezogen hatten.
Verhinderung des Mordes an Bemba	Ohne das Einschreiten von MONUC und EUFOR wäre Bemba wohl von Präsidialgardisten Kabilas ermordet worden. Die größte Bedrohung für die Wahlen ging ohnehin von Kabilas Lager und nicht von den Wahlverlierern aus. Daher ist es durchaus vorstellbar, dass EUFOR eine präventive Wirkung auf das Verhalten Bembas und anderer unterlegener Kandidaten hatte. Im Gegensatz zur Berichterstattung in den Medien und den Aussagen einiger Skeptiker im Vorfeld der Mission sind Bemba und Kabila – trotz einiger widersprüchlicher Handlungen – rational agierende Akteure, die die militärischen Kräfteverhältnisse nüchtern einzuschätzen wussten. Dies galt auch für die meisten ihrer Gefolgsleute. Kabilas Truppen und vor allem die Milizen Bembas waren sich darüber im Klaren, dass sie den EUFOR- und MONUC-Truppen militärisch unterlegen sein würden. Mindestens ebenso wichtig war, dass sich gewaltbereite Störer angesichts der politischen Lage keine Illusionen über die Konsequenzen ihres Tuns machen konnten. Die breite internationale Koalition (einschließlich des regionalen Schwergewichts Südafrika), die sich für die Wahlen stark gemacht hatte, gab deutlich zu verstehen, dass eine gewaltsame Beendigung des Urnengangs nicht ohne Folgen bleiben würde. ¹¹ Die intensive politische Begleitung der Wahlen durch die internationale Gemeinschaft war insofern auch eine Grundvoraussetzung für den positiven Ausgang der Mission.
EUFOR als Musterbeispiel?	Innerhalb der EU dürfte es Stimmen geben, die den insgesamt erfolgreichen Verlauf der Mission im Nachhinein als das Ergebnis einer rich-

¹¹ Hervorzuheben ist vor allem, dass Kongos Nachbarstaaten sowie Südafrika EUFOR positiv gegenüberstanden.

tigen Einschätzung der Lage und eines gut dosierten Einsatzes von Mitteln bewerten. Die Kritik an der zeitlichen und räumlichen Begrenzung im Vorfeld der Mission sei folglich durch deren Verlauf widerlegt worden. Die Konzeption und Durchführung habe sich präzise an den Erfordernissen vor Ort orientiert. Kurzum, EUFOR sei ein Musterbeispiel für eine effektive militärische Intervention.

Einiges spricht gegen diese Sicht. Nur selten verläuft eine militärische Intervention auf die bestmögliche Weise. Abweichungen oder Störungen, die nicht oder nur zum Teil dem Einfluss einer Mission unterliegen, können zu einem völlig anderen als dem gewünschten Ergebnis führen. Bei einem optimalen Einsatz sollte es möglich sein, diese Ungewissheiten und Störungen zu reduzieren oder zumindest zu kontrollieren. Dies war bei EUFOR nicht der Fall, denn die Mission war nicht auf alle Eventualitäten vorbereitet. Vor allem aus zwei Gründen muss daher eher von glücklichen Zufällen gesprochen werden, die den positiven Ausgang der Mission bedingt haben. Erstens hätte die Zahl effektiver Kampftruppen in Kinshasa nicht ausgereicht, um auf alle möglicherweise eintretenden Situationen zeitnah und angemessen zu reagieren. Im Falle größerer Eskalationen hätten die in Gabun und Frankreich stationierten Kräfte erst nach Kinshasa verlegt werden müssen. Aufgrund des damit verbundenen Zeitverlustes hätten sie lediglich die Folgen der gewaltsamen Eskalationen eindämmen, die Kämpfe aber nicht von vornherein verhindern können. Die Entsendung einer sehr knapp kalkulierten Zahl von Soldaten ist allerdings bei nahezu allen Friedenseinsätzen, vor allem der UN, die Regel. Sie entspringt einem optimistischen Denken in *best-case*-Szenarien, die selten eintreffen.

Zweitens wäre es trotz des innenpolitischen Drucks notwendig gewesen, dass man sich in Deutschland auf den Verlauf des Wahlprozesses eingestellt und die Mandatsdauer variabel auf die zeitlichen Verzögerungen des Wahlprozesses abgestimmt hätte. Die Bundesregierung verweigerte jedoch die von Frankreich, Belgien und den UN angeregte Diskussion über eine Mandatsverlängerung, obwohl die Bekanntgabe der Ergebnisse des zweiten Wahlgangs und der planmäßige Abzug von EUFOR zeitlich dicht aufeinanderfolgten. Eine Verlängerung um etwa zwei Wochen hätte ausgereicht, um auf mögliche gewaltsame Ausschreitungen reagieren zu können. Sie wäre von potentiellen Störern als deutliches Signal verstanden worden. Stattdessen ging die Bundesregierung das Risiko ein, dass Kämpfe in jenem Moment ausbrechen, in dem die EUFOR-Soldaten ihre Koffer packten. Dies hätte den Erfolg der gesamten Mission und mittelbar auch den der Wahlen in Frage gestellt. Gemessen an dem außenpolitischen Schaden, der in diesem Fall entstanden wäre, erscheinen die innenpolitischen Kosten einer befristeten Verlängerung eher gering – zumal beim Eintreten eines *worst-case*-Szenarios wohl auch die EUFOR-Skeptiker in Deutschland nicht auf die Idee gekommen wären, inmitten gewaltsamer Eskalationen den fristgerechten Abzug deutscher Soldaten aus Kinshasa zu fordern.

Letztlich war die Haltung der Bundesregierung in dieser Frage also einem innenpolitischen Druck geschuldet, der zumindest teilweise das

Glücklicher Ausgang
trotz begrenzter Stärke ...

... und Verweildauer

Unzureichende
Vermittlungsleistung

Ergebnis der dürftigen Begründung und Vermittlung der Sinnhaftigkeit des Einsatzes war. Diese mangelhafte Vermittlung war zweifellos der größte Schwachpunkt der Mission, der umso mehr überrascht, als es eine Reihe guter Argumente gab, die für den Einsatz sprachen – jedenfalls dann, wenn man die Beteiligung der Bundeswehr an multilateralen UN-mandatierten Einsätzen außerhalb Europas nicht grundsätzlich ablehnt. Die internationale Gemeinschaft hat seit 2001 acht Milliarden US-Dollar in den Friedensprozess im Kongo investiert. Die Aufgabe von EUFOR war es, die UN bei ihren Bemühungen zu unterstützen, dem Konfliktland über die kritische Hürde der Wahlen zu verhelfen – ein Ereignis, auf das die internationale Gemeinschaft viele Jahre hingearbeitet hatte. Im Gegensatz zu anderen Konfliktländern hatte der Kongo einen weit fortgeschrittenen Friedensprozess durchlaufen, der von außen abgesichert werden sollte. Die Verhältnismäßigkeit der Mittel war gewährleistet, die Risiken nicht unüberschaubar und die Erfolgchancen der Mission relativ hoch. Vergleicht man ferner die von Deutschland in Projekte zur Stabilisierung des Kongo (multilaterale Beiträge zur Finanzierung von MONUC, für Programme der Weltbank und anderweitige EU-Maßnahmen) investierte Mittel mit den Kosten für EUFOR, sind Letztere als gering einzustufen.

Wichtiger Erfolg
für die EU

Ein erfolgreicher Verlauf der Wahlen war nicht nur für die UN, sondern auch für die EU wichtig. In Anbetracht des europäischen Engagements in Zentralafrika im Allgemeinen und des Kongo im Besonderen ließ sich die Entsendung von EUFOR schwerlich als blinder Aktivismus abtun. Die EU kann schlüssig argumentieren, dass EUFOR nur ein Element ihrer kontinuierlichen Bemühungen um die Stabilisierung des Kongo und der zentralafrikanischen Region insgesamt war, und auf weitere Elemente verweisen: »Operation Artemis« in Bunia im Jahr 2003, die großzügigen Beiträge zur Finanzierung der Wahlen, die ESVP-Missionen EUPOL und EUSEC zum Aufbau des kongolesischen Sicherheitssektors (Armee und Polizei), ein intensiver politischer Einsatz (auch auf regionaler Ebene) des EU-Sondergesandten für die Großen Seen, Aldo Ajello, sowie entwicklungspolitische und humanitäre Hilfe. Der Einsatz militärischer (»Artemis«, EUFOR) sowie zivil-militärischer (EUSEC, EUPOL) Instrumente, mit dem Ziel, Stabilität und Sicherheit in der Region herzustellen, folgt der im Dezember 2005 verabschiedeten Afrika-Strategie der EU. Insgesamt muss EUFOR als relativer Erfolg gelten, wenn man im engeren Sinn den Auftrag zur Absicherung der Wahlen als Maßstab nimmt. Dass Wahlen nur *ein* – und wahrscheinlich nicht das wichtigste – Element zur Stabilisierung einer Post-Konflikt-Gesellschaft sind, steht auf einem anderen Blatt.¹²

Lehren

Zwei Lehren lassen sich aus der Mission ziehen. Erstens ist der EUFOR-Einsatz nicht zu jeder Zeit und an jedem Ort wiederholbar. Das im Kongo verfolgte Ziel, Konflikte durch militärische Präsenz und Abschreckung zu verhindern, war auf eine einzelne, spezifische Situation zugeschnitten. Eine zeitlich und räumlich begrenzte Mission ist nur dann sinnvoll, wenn

¹² Diese Fragen waren nicht Gegenstand dieses Beitrags. Vgl. dazu Terrence Lyons, *Demilitarizing Politics: Elections on the Uncertain Road to Peace*, Boulder 2005.

ein bestimmter Prozess von herausragender politischer Bedeutung geschützt werden soll, an dessen Ende ein konkretes und voraussehbares Ergebnis steht (hier: Wahlen), oder aber wenn eine militärische Intervention eine andere Mission vorbereitet (wie bei »Operation Artemis«). Die zweite Lehre bezieht sich auf die Nachbereitung und Folgeleistungen: Denn die EU engagiert sich zwar auch nach den Wahlen weiterhin im Kongo. Allerdings stellt sich die Frage, ob die existierende zivil-militärische Zusammenarbeit (EUPOL und EUSEC) ausreichend und zielführend ist: Dies gilt erstens in Anbetracht der mehrmonatigen Diskussionen über das Für und Wider einer Zusammenlegung der beiden Missionen und zweitens aufgrund der Tatsache, dass EUSEC nie ihre mandatierte Personalstärke erreicht hat. Wenn die EU beschließt, die Personalstellen der Mission von 42 auf 79 zu erhöhen, und diese dann zu einem erheblichen Teil unbesetzt bleiben, verlieren sowohl die EU als auch ihre Mitgliedstaaten an politischer Glaubwürdigkeit.

Die Afghanistan-Mission der Bundeswehr

Citha D. Maaß

Ungerechtfertigte ...

Der Bundeswehr-Einsatz in Afghanistan ist bei der deutschen Öffentlichkeit und einigen Nato-Bündnispartnern – wenn auch aus unterschiedlichen Gründen – in die Kritik geraten. Diese Kritik verkennt zum einen, dass die Aufgaben der deutschen Streitkräfte im Verlauf des ISAF-Einsatzes neuen Anforderungen angepasst werden mussten und auch die zivil-militärische Zusammenarbeit deutscher Organisationen einen Lernprozess durchlaufen hat.

... und gerechtfertigte Kritik

Zum anderen sind die Nato-Partner noch kaum dazu bereit, Lehren aus dem zunächst unterschätzten Einsatz in Afghanistan zu ziehen und endlich die Ende 2006 auf dem Nato-Gipfel in Riga geforderten Kurskorrekturen vorzunehmen. Zwar betonen viele Mitgliedsländer immer wieder, dass Afghanistan nur als Ganzes stabilisiert werden könne. Doch daraus folgern sie nicht, dass dies lediglich dann gelingen kann, wenn direkte Aufstands-bekämpfung, die Gewährleistung von Sicherheit mit militärischen Mitteln und politische und wirtschaftliche Maßnahmen kombiniert werden. Die jeweilige Kombination der Instrumente muss auf die konkrete Risikolage in der betreffenden Provinz abgestimmt werden. Es gibt demnach kein Patentrezept, das sich auf das gesamte Land anwenden ließe. Für den langwierigen Prozess einer nachhaltigen Stabilisierung braucht man grundsätzlich auch einen langen Atem.

Politischer Entscheidungsprozess

Uneingeschränkte Solidarität

Nach dem Schock, den die Terroranschläge auf das World Trade Center am 11. September 2001 weltweit auslösten, sicherte Bundeskanzler Gerhard Schröder den USA Deutschlands »uneingeschränkte Solidarität« zu. Als der Bundestag am 16. November 2001 über das deutsche OEF-Mandat (Operation Enduring Freedom) befand, präziserte er diese Zusage und forderte, dass Solidarität auch »die Bereitstellung geeigneter militärischer Fähigkeiten« beinhalten müsse.¹

Zwei Mandate: OEF und ISAF

Die konkrete Gestaltung des deutschen Beitrags war kompliziert, da die Streitkräfte unter zwei getrennten Mandaten mit unterschiedlicher politischer Zielsetzung in verschiedene Regionen entsandt wurden:

- ▶ Unter dem Mandat Operation Enduring Freedom (OEF) kamen deutsche Streitkräfte fast ausschließlich außerhalb des afghanischen Territoriums zum Einsatz. Nach Ansicht der US-Regierung handelte es sich bei OEF eindeutig um einen Kampfeinsatz gegen den internationalen

¹ Zitiert nach Deutscher Bundestag, *Rede von Gerhard Schröder bei der 202. Sitzung*, Plenarprotokoll 14/20, 16.11.2001, S. 19857, <www.dip.bundestag.de/btp/14/14202.pdf>.

Terrorismus. Die deutschen Streitkräfte würden absehbar jedoch kaum in Kämpfe verwickelt, da sie in Form von See- und Luftaufklärungseinheiten vorwiegend am Horn von Afrika eingesetzt wurden. Allerdings entsandte Deutschland – ohne dies öffentlich bekanntzugeben – zeitweise auch Einheiten des Kommandos Spezialkräfte (KSK) in den Südosten Afghanistans, die dort dem US-geführten OEF-Kommando unterstanden.²

- ▶ Unter dem Mandat der International Security Assistance Force (ISAF) hatte die Bundeswehr den Auftrag, die neue Kabuler Interimsverwaltung in Afghanistan zu unterstützen. Der Bundestag beschloss den ISAF-Einsatz am 22. Dezember 2001. Diese Entscheidung fiel nicht zufällig an diesem Datum, denn am selben Tag wurde Hamid Karzai in Kabul als Interimspräsident vereidigt. Zu diesem Zeitpunkt bestand noch kein Vertrag mit der neuen Interimsverwaltung über die Mission.

Die deutsche Beteiligung am OEF-Einsatz war von Anfang an innenpolitisch heftig umstritten. Die damaligen Regierungsparteien verwiesen – in Ergänzung zum Entschluss des UN-Sicherheitsrats – auf Artikel 5 des Nato-Vertrags, da die Nato den Eintritt des Bündnisfalls erklärt hatte. Doch dieses Argument reichte nicht aus, um eine Zustimmung im Bundestag zu erzielen. Die Debatte verlief so kontrovers, dass Bundeskanzler Schröder die Schlussabstimmung über einen deutschen OEF-Beitrag am 16. November 2001 mit der Vertrauensfrage verband.

Umstrittene Beteiligung an OEF

Dagegen votierte eine breite interfraktionelle Mehrheit am 22. Dezember 2001 für die deutsche Teilnahme an der ISAF-Mission. Doch die Planung des deutschen ISAF-Beitrags gestaltete sich schwierig, weil die militärische und politische Ungewissheit über die Entwicklung in Afghanistan den politischen Entscheidungsprozess und die rechtliche Absicherung der internationalen Militärmission überschattete. Das weitere Schicksal des Taliban-Regimes und der al-Qaida war zu diesem Zeitpunkt noch unklar. Auch konnte man während dieser Phase nicht absehen, wann eine Übergangsregierung installiert werden könnte und wie sich diese zusammensetzen würde.

Breite Zustimmung zu ISAF

Aufgrund dieser Ungewissheiten konnten die völkerrechtlichen Grundlagen für das ISAF-Mandat – das wiederum die Rechtsgrundlage für die deutsche Militärmission bildete – nur schrittweise geschaffen werden. Die jeweiligen UN-Resolutionen spiegeln die Veränderungen im politischen Prozess wider. Grundsätzlich stützte sich das ISAF-Mandat auf die UN-Charta. Unter Artikel VII entschlossen sich die Mitgliedstaaten nicht zu einem »Kampfeinsatz« wie bei der OEF-Mission, sondern verabschiedeten ein robustes Mandat. Resolution 1368 des UN-Sicherheitsrats vom 12. September 2001 hatte als Reaktion auf die Anschläge vom Vortag den Charakter einer Solidaritätsadresse an die USA und enthielt – noch nicht konkret auf Afghanistan bezogen – die Verpflichtung, »alle Formen von Terrorismus zu bekämpfen«. Resolution 1378 vom 14. November rief dazu auf,

Völkerrechtlicher Vorlauf des ISAF-Mandats

² Nach Auskunft des Bundestagsabgeordneten Winfried Nachtwei, Mitglied des Verteidigungsausschusses, beteiligten sich KSK-Mitglieder nicht an Kampfhandlungen.

einen politischen Prozess einzuleiten, um die Nachfolge des zusammengebrochenen Taliban-Regimes zu regeln. Damit reagierte der Sicherheitsrat auf die Tatsache, dass einen Tag zuvor – entgegen dem Rat internationaler Afghanistan-Experten – die Truppen der Nordallianz mit US-Unterstützung in Kabul einmarschiert waren und die Kernministerien besetzt hatten. Dagegen läutete Resolution 1383 vom 6. Dezember den Übergang von der reinen Bekämpfung des Taliban-Regimes zur Etablierung einer Nachkriegsregelung ein. Sie forderte die internationale Gemeinschaft und speziell Afghanistan auf, die Umsetzung des am Vortag unterzeichneten Bonner Abkommens zu unterstützen. Dieses Abkommen sollte die politischen Verhältnisse und Prozesse regeln, bis das afghanische Volk eine eigene Regierung gewählt hätte.

Afghanische
Unterstützung für ISAF

Damit waren die politischen Voraussetzungen für eine militärische Unterstützung des schwierigen Befriedigungsprozesses und der schwachen Übergangsregierung geschaffen. Dennoch bedurfte es noch vier weiterer Schritte, bis die Mission beginnen konnte: Das Bonner Abkommen vom 5. Dezember forderte in Anhang 1, eine internationale Sicherheitstruppe zu bilden, und autorisierte die dafür notwendigen Schritte. In zwei aufeinander abgestimmten Briefen vom 19. Dezember an den Sicherheitsrat boten Großbritannien und Dr. Abdullah Abdullah, der zukünftige Außenminister der Übergangsregierung, ihre Hilfe bei der Bildung der ISAF an. Unter Bezugnahme auf diese beiden Dokumente ermächtigte UN-Resolution 1386 vom 20. Dezember die Entsendung der zukünftigen ISAF. Das ISAF-Mandat wurde am 4. Januar 2002 durch das Militärtechnische Abkommen konkretisiert, das der britische General John McColl (erster COMISAF, ISAF I) und der neue Innenminister der afghanischen Übergangsregierung, Mohammad Yunus Qanoni, ausgehandelt und unterzeichnet hatten.

Problematische
Umsetzung

Der komplizierte Entstehungsprozess ließ vermuten, dass sich die Implementierung des ISAF-Mandats ebenfalls schwierig gestalten würde. Erstens wurde der Sicherheitsrat vor vollendete Tatsachen gestellt, etwa indem die US-Regierung zuließ, dass ihre afghanischen militärischen Verbündeten (Nordallianz) die Kernministerien in Kabul besetzten. Dies hinderte die ISAF später in erheblichem Maße daran, ihren politischen Auftrag zu erfüllen. Zweitens traf der Bundestag die Entscheidung über einen Einsatz der Bundeswehr zu einem Zeitpunkt, als noch keine ausreichenden Informationen über die zukünftigen Bedingungen im Einsatzgebiet vorlagen. Folglich musste von Anfang an damit gerechnet werden, dass es im Laufe der Mission zu Veränderungen des Einsatzauftrags der internationalen Truppe im Allgemeinen und der deutschen Streitkräfte im Besonderen kommen würde.

ISAF als
Koalition der Willigen

Drittens stellte der Charakter der ISAF-Mission als Koalition der Willigen nur die zweitbeste völkerrechtliche Option dar, besser wäre eine Mandatierung als UN-Blauhelmtruppe gewesen. Formal war dies dem Unvermögen der UN geschuldet, innerhalb kurzer Zeit eine internationale Blauhelmtruppe zusammenzustellen. Das kam der Bush-Administration jedoch gelegen. Denn so konnte Washington eine Koalition der Willigen aus be-

freundeten Staaten innerhalb und außerhalb der Nato bilden und hatte freie Hand beim Kampfeinsatz der OEF, die bis heute keiner internationalen Kontrolle unterliegt.

Durchführung

Erwartungsgemäß wandelte sich das Gesamtkonzept der ISAF-Mission und auch das der deutschen Streitkräfte im Laufe der Zeit grundlegend. Das Aufgaben- und Einsatzgebiet des deutschen ISAF-Kontingents wurde jedoch immer erst als Reaktion auf Strategiewechsel der ISAF-Gesamtmission angepasst. Treibende Kraft hinter den Strategiewechseln der ISAF bzw. Nato waren die USA, die durch ihr nationales Central Command (CENTCOM, Standort im Emirat Katar) maßgeblich das Vorgehen von OEF und ISAF in Afghanistan bestimmten. Änderungen erfolgten in drei Bereichen: Mandat, Oberkommando und Einsatzgebiet der ISAF, konzeptionelle Aufgaben und Organisationsstrukturen.

Zwar wurde die Aufgabenstellung des ISAF-Mandats – Unterstützung der Regierung Karzai – formal beibehalten. Faktisch jedoch verwischten die Grenzen zwischen dem ISAF- und dem OEF-Mandat zunehmend, weil die Nato begann, ihre Aktivitäten auf das gesamte afghanische Territorium auszuweiten. Dies gilt insbesondere für das militärische Vorgehen im Süden, Südosten und Osten Afghanistans. Folglich kann man dort von einer schleichenden »OEFisierung« der Nato-geführten ISAF-Operationen sprechen.

Die deutschen Streitkräfte konnten sich bislang dieser schleichenden Veränderung des Vorgehens entziehen und ihre Aufgabe im Sinne des ursprünglichen Unterstützungsmandats erfüllen. Denn das deutsche Kontingent operiert im Norden unter anderen politischen Rahmenbedingungen und in einer anderen Sicherheitslage als die ISAF-Truppen im Süden des Landes. Doch Deutschland geriet mit anhaltender Verschlechterung der Sicherheitslage im Süden im Verlauf des Jahres 2006 zunehmend unter Druck, den die USA und diejenigen Nato-Partner ausübten, deren Kontingente in den Aufstandsgebieten aktiv sind. Sie forderten, dass sich Deutschland stärker an der Bekämpfung der aufständischen Gruppen im Süden Afghanistans beteiligen sollte.

Die erste Phase des ISAF-Einsatzes wurde am 4. Januar 2002 mit der Unterzeichnung des Military Technical Agreement eröffnet. In dieser Phase stellte alle sechs Monate ein anderes ISAF-Mitglied das Oberkommando, etwa das Deutsch-Niederländische Korps von Februar bis August 2003. Mit Beginn der zweiten Phase im August 2003 übernahm die Nato auf Bitten Deutschlands, der Niederlande und Kanadas³ die Einsatzführung, weil sich keine weiteren ISAF-Mitglieder fanden, die politisch willens sowie organisatorisch und finanziell dazu in der Lage waren. Damit erhöhte sich das Gewicht der USA innerhalb der ISAF-Truppen spürbar, auch wenn die verschiedenen nationalen ISAF-Kontingente bei der Erfüllung ihrer Aufgaben unterschiedlich »robust« vorgingen.

Reaktive Strategie

OEFisierung des ISAF-Mandats ...

... – auch für die deutschen Streitkräfte?

Nato-Übernahme des ISAF-Oberkommandos

3 Vgl. <www.nato.int/isaf/docu/pressreleases/2003/Release220503.htm>.

Geographische und operative Ausweitung

Das neue Nato-Oberkommando ebnete den Weg für eine grundlegende geographische und operative Ausweitung der Afghanistan-Mission. Die Regierungen, die der ISAF Truppen zur Verfügung stellten, hatten inzwischen erkannt, dass die ursprüngliche militärische Beschränkung des Einsatzes auf den Raum Kabul nicht ausreichte, um den Einfluss der schwachen Regierung Karzai jenseits der Hauptstadt auszudehnen und auch entfernte Landesteile zu stabilisieren. Außerdem drängte Washington die ISAF-Partner dazu, *Provincial Reconstruction Teams* (PRTs) nach dem Vorbild der USA einzurichten, die solche Teams bereits seit dem Jahr 2003 in einzelnen Provinzen unterhielten. Die PRTs sollten in Gebieten, in denen internationale Regierungs- und Nichtregierungsorganisationen (NGOs) aufgrund der Gefährdungslage nicht arbeiten konnten, die Sicherheit für den sozialen und wirtschaftlichen Aufbau gewährleisten.

Deutsche Antworten

Dem Druck des US-Bündnispartners nachgebend, entschied sich die Bundesrepublik Deutschland schließlich, zum Jahresanfang 2004 das wenige Monate zuvor von den USA eingerichtete PRT in Kunduz zu übernehmen. Damit entstand das erste PRT unter ISAF-Mandat. Kurze Zeit später kam eine kleine Außenstelle in Taloqan hinzu, der Hauptstadt der Nachbarprovinz Takhar. Bald folgte ein zweites, kleineres PRT in Faizabad, dem Zentrum der nordöstlichsten Provinz Badakhshan. Mit dem Aufbau der PRTs wurde bewusst ein ziviler Ansatz gewählt.

Reorganisation des ISAF-Kommandos

Die dritte Phase ab Juni 2006 verkürzte sich unerwartet auf nur vier Monate, da die vierte Ausdehnungsstufe der ISAF von Frühjahr 2007 auf den 5. Oktober 2006 vorgezogen worden war. In dieser Zeit wurde das ISAF-Kommando weitreichend reorganisiert, so dass sich die Nato der Gefahr aussetzte, später für Erfolg oder Misserfolg des Stabilisierungsauftrags in Afghanistan verantwortlich gemacht zu werden. Das erklärte sich aus zwei Entwicklungen: Zum einen hatte sich die UNAMA (*UN Assistance Mission in Afghanistan*), die für die Gesamtkoordination der Mission zuständig war, als zu schwach erwiesen, um mit politischen Mitteln die rapide Verschlechterung der Sicherheitslage insbesondere im Süden aufzuhalten. Aus diesem Grunde war die Nato gezwungen, hier nicht nur die militärische Verantwortung für die Aufstandsbekämpfung zu übernehmen, sondern auch – wengleich vergeblich – das politische Vakuum zu füllen, das durch die »Nicht-Präsenz« der Kabuler Regierung, die politische Ineffizienz der UNAMA und den sicherheitsbedingten Rückzug internationaler NGOs entstanden war. Zum anderen drängten die USA darauf, ihr militärisches Engagement im Rahmen der OEF zu verringern. Dies hatte zur Folge, dass die Truppenstärke der ISAF erhöht werden musste.

Regionalkommandos

Deutschland reagierte auf diese grundlegende Reorganisation, indem es am 1. Juni 2006 das ISAF-Regionalkommando in Mazar-e Sharif übernahm. Damit weitete es den Einsatz deutscher Streitkräfte substantiell aus und war nun für die Koordination von etwa 3400 ISAF-Soldaten aus 13 Nationen und für 5 PRTs in den 9 nördlichen Provinzen verantwortlich.⁴ Am

⁴ Vgl. Bundesregierung, *Germany Assumes ISAF Command*, 1.6.2006, <www.bundesregierung.de/nm_6562/Content/EN/Artikel/2006/06/2006-06-01-germany-assumes-isaf-command.html>.

selben Tag ging das Regionalkommando West in Herat an die italienische Führung. Im Regionalkommando Süd wurde die bisherige OEF-Verantwortung am 31. Juli 2006 an das ISAF-Kommando übergeben. Der Vorsitz rotiert zwischen Kanada, Großbritannien und den Niederlanden. Das Regionalkommando Capital in Kabul schließlich wird seit dem 6. August 2006 von Frankreich geleitet.

Als die Nato im Oktober 2006 das Regionalkommando Ost in Bagram übernahm, begann die vierte Phase des ISAF-Einsatzes. Die USA, die zahlreiche ihrer OEF-Operationen in dieser Region durchgeführt hatte, erhielt die Leitung und unterstellte etwa die Hälfte ihrer OEF-Truppen der ISAF. Damit war die Ausdehnung des Nato-Kommandos auf das gesamte afghanische Territorium abgeschlossen. Parallel dazu schuf die Nato weitere PRTs, so dass Ende November 2006 bereits 26 PRTs in den insgesamt 34 Provinzen Afghanistans existierten. Zu diesem Zeitpunkt waren der Nato fast 33 000 Soldaten und Soldatinnen aus 37 Staaten unterstellt – die meisten von ihnen Mitgliedstaaten der Nato.⁵ Es beteiligten sich jedoch auch einige Nichtmitglieder an der Afghanistan-Mission.

Mit der Übernahme eines Großteils der Verantwortung für den Afghanistan-Einsatz ging eine umfassende inhaltliche Neukonzeption einher. Qualitativ veränderte sich der Einsatz vor allem durch die Einführung der PRTs, die die überfällige Ausdehnung der ISAF-Präsenz in die Provinzen ermöglichte. Den Bestrebungen der USA und anfangs auch Großbritanniens, ihr robustes Vorgehen sowohl bei der Terrorismusbekämpfung im OEF-Rahmen als auch bei den neuen PRT-Konzepten für Stabilisierung und wirtschaftlichen Aufbau durchzusetzen, widersprach die Mehrheit der anderen ISAF-Teilnehmer. Folglich entwickelte sich eine Bandbreite unterschiedlicher Implementierungsweisen und PRT-Modelle, in denen sich die jeweilige politische Kultur der truppenstellenden Nation und ihre spezifische Interpretation des Mandats widerspiegeln.⁶

Der deutsche PRT-Ansatz grenzte sich durch die Einführung einer gemeinsamen politisch-militärischen Doppelspitze und der Betonung des zivilen und entwicklungspolitischen Auftrags der Mission deutlich von dem militärisch dominierten US-Modell ab. Mit Hilfe der gemeinsamen Führungsverantwortung des politischen Vertreters (Auswärtiges Amt) und des militärischen Leiters (Bundesministerium der Verteidigung, BMVg) sollte ein Sicherheitsrahmen geschaffen werden, um zivile Projekte im humanitären und entwicklungspolitischen Bereich zu ermöglichen. Das Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) entsandte einen ständigen Vertreter in das »Koordinationsbüro für zivile Maßnahmen«, das bewusst außerhalb des PRT-Lagers errichtet wurde (»Deutsches Haus« in der Stadt Kunduz). Auch stellte das vom Innenministerium koordinierte »Deutsche Polizeiprojekt Kabul« Polizisten für die Beratung der Provinzpolizei im PRT-Einzugsgebiet ab. Schließlich beteilig-

Ausdehnung auf das gesamte afghanische Territorium

Umfassende inhaltliche Neukonzeption

Der deutsche PRT-Ansatz

⁵ Vgl. <www.nato.int/isaf/docu/epub/pdf/isaf_placemat.pdf>, Stand 13.7.2007.

⁶ Vgl. Markus Gauster, *Provincial Reconstruction Teams in Afghanistan. Ein innovatives Instrument des internationalen Krisenmanagements auf dem Prüfstand*, Wien, Oktober 2006 (Schriftenreihe der Landesverteidigungsakademie 11/2006).

Schwierige
zivil-militärische
Zusammenarbeit

ten sich unter deutschem Oberkommando auch Soldaten und zivile Berater aus anderen ISAF-Nationen an der vielfältigen PRT-Arbeit im sicherheitsmäßigen und zivilen Bereich.

So reibungslos, wie die Organisationsstruktur suggerierte, verlief die zivil-militärische Zusammenarbeit (CIMIC) vor Ort zunächst nicht. Vielmehr musste erst ein Lernprozess stattfinden. Denn was Soldaten der Bundeswehr und anderer ISAF-Kontingente unter CIMIC verstanden, war stark von der im Juni 2003 publizierten CIMIC-Doktrin der Nato geprägt. Diese sah die primäre Funktion der zivilen Komponente in der Unterstützung des militärischen Auftrags.⁷ Dagegen wollten sich vor allem deutsche zivile Organisationen – private NGOs und staatliche Organisationen – möglichst markant vom Militär distanzieren. Hierin spiegelte sich zum einen die nach dem Ende des Zweiten Weltkriegs gewachsene politische Kultur Deutschlands wider und zum anderen die seit den neunziger Jahren geführte internationale Debatte zum Thema »do no harm«.⁸ Ausgelöst wurde diese Diskussion von Mary B. Anderson, die in ihrem einflussreichen gleichnamigen Buch darauf hinwies, dass humanitäre Nothilfe- und wirtschaftliche Aufbaumaßnahmen unbeabsichtigte negative und konfliktverschärfende Folgen haben können. NGO-Vertreter warfen der Bundeswehr denn auch vor, bei einigen ihrer sogenannten vertrauensbildenden Maßnahmen im PRT-Umfeld zu eng mit lokalen, als Kriegsverbrecher oder Drogenbarone bekannten Machthabern zusammenzuarbeiten. Zudem sahen sich NGO-Mitarbeiter durch ihre Nähe zu militärischen Einrichtungen in ihrer Sicherheit gefährdet. Sie befürchteten, auf diese Weise ein Ziel für Anschläge darzustellen.

PRT als Instrument
deutscher
Präventionspolitik

Der deutsche PRT-Ansatz trug zu einer intensiven Diskussion über zivil-militärische Zusammenarbeit in der deutschen entwicklungspolitischen Gemeinschaft bei.⁹ Im Rahmen des Aktionsplans »Zivile Krisenprävention, Konfliktlösung und Friedenskonsolidierung«, den die Bundesregierung 2004 erarbeitete,¹⁰ wurden auch das BMVg und die Bundeswehr in die Debatte eingebunden. Im Einsatzgebiet der PRTs entspann sich zwischen militärischen und zivilen Aufbauhelfern ein Dialog darüber, wie eine konstruktive Zusammenarbeit aussehen könnte. In dem »1. Bericht der Bundesregierung über die Umsetzung des Aktionsplans« vom Mai 2006 wurden die zivil-militärische Zusammenarbeit und das PRT-Konzept als wichtige Instrumente einer deutschen Präventionspolitik genannt.¹¹

⁷ Vgl. Bonn International Center for Conversion (BICC), *Handreichung: Themenbereiche und Konfliktfelder zivil-militärischer Beziehungen*, Bonn, November 2006, S. 2, <www.bicc.de/publications/other/handreicherung_zivil-mil/handreicherung_zivil-mil.pdf>.

⁸ Vgl. Mary B. Anderson, *Do No Harm: How Aid Can Support Peace – Or War*, Boulder 1999.

⁹ Vgl. z.B. Stephan Klingebiel/Katja Roehder, *Entwicklungspolitisch-militärische Schnittstellen. Neue Herausforderungen in Krisen und Post-Konflikt-Situationen*, Bonn: Deutsches Institut für Entwicklungspolitik (DIE), 2004.

¹⁰ Vgl. Bundesregierung, *Aktionsplan »Krisenprävention, Konfliktlösung und Friedenskonsolidierung«*, Berlin, 12.5.2004, <www.auswaertiges-amt.de/diplo/de/Aussenpolitik/FriedenSicherheit/Krisenpraevention/Aktionsplan-Volltext.pdf>.

¹¹ Vgl. Bundesregierung, »Sicherheit und Stabilität durch Krisenprävention gemeinsam stärken«, 1. Bericht der Bundesregierung über die Umsetzung des Aktionsplans »Zivile

Als Ergebnis der konzertierten Suche nach »lessons learned« richteten BMVg und BMZ Anfang 2007 einen gemeinsamen Fonds für Provinzentwicklung ein, um gestützt auf diese Mittel in den PRTs einen neuen Ansatz zivil-militärischer Zusammenarbeit zu erproben. Diese Weiterentwicklung des deutschen PRT-Modells geriet jedoch zusehends in einen konzeptionellen Widerspruch zum primär militärisch ausgerichteten Vorgehen der ISAF-Truppen und der PRTs im südlichen Kampfgebiet. Letztere waren seit Frühjahr 2007 erneut mit vermehrten Guerilla-Aktionen der Taleban und der mit ihnen liierten Machtgruppen (sogenannte Oppositionelle Militante Kräfte) konfrontiert. Daher sahen sie sich wiederholt gezwungen, Luftunterstützung durch US-Kampfflugzeuge unter OEF-Mandat anzufordern. Als Folge stieg im Süden Afghanistans die Zahl der zivilen Opfer unter der ländlichen Bevölkerung, so dass seit Frühsommer 2007 die Kritik an der »OEFisierung« der Zusammenarbeit von US-Koalitionskräften und ISAF-Truppen immer lauter wurde – sowohl in der afghanischen Öffentlichkeit als auch in den Heimatländern der ISAF-Kontingente.

Wachsende
konzeptionelle
Widersprüche

Die Kritik löste eine grundsätzliche Diskussion über die Defizite des ISAF-Vorgehens und über die Problematik des Nebeneinanders der beiden unterschiedlichen Mandate von OEF und ISAF aus. Zwei Punkte standen im Fokus dieser Debatte. Zum einen übernahm die Nato im Süden Afghanistans eine schwere Erblast, weil sich viele der US-geführten OEF-Operationen in dieser Region kontraproduktiv auf den Stabilisierungsauftrag der ISAF ausgewirkt hatten. Das Misstrauen der dortigen Bevölkerung war inzwischen so groß geworden, dass sie kaum noch zwischen OEF- und ISAF-Truppen unterschied. Stieg die Zahl der zivilen Opfer in Folge von Kampf- oder Vergeltungseinsätzen gegen Taleban-dominierte Aufstandsgruppen, nutzten die Propagandisten der Taleban die Gelegenheit, um zur Vertreibung der »internationalen Besatzungstruppen« aufzurufen.

Negative Auswirkungen
des OEF-Kampfeinsatzes

Zum anderen wurden beim Vorgehen der ISAF konzeptionelle Schwächen und mangelnde Konsequenz sichtbar. So war etwa die Ausweitung des Operationsgebiets über Kabul hinaus viel zu spät erfolgt. Diese Verzögerung hatte dazu beigetragen, dass frühere Kriegsherren ihre regionalen und lokalen Machtbasen in der Zwischenzeit wieder festigen konnten. Dies versetzte sie in die Lage, den schwachen Präsidenten Karzai zu fragwürdigen Konzessionen zu zwingen, die dessen Legitimität in der Bevölkerung untergruben. Zudem ließ die Nato den nötigen Nachdruck bei der Verfolgung wichtiger politischer Ziele des Stabilisierungsauftrags der ISAF vermissen. Beispielsweise gelang es den PRTs kaum, durch ihre Präsenz zivilen Organisationen einen sicheren Rahmen für ihre Aufbauarbeit zu bieten. Die lokale Bevölkerung hatte erwartet, dass die ISAF-Einheiten den Amtsmissbrauch der ineffizienten und korrupten Staatsangestellten einschränken bzw. Präsident Karzai zur Kontrolle der von ihm ernannten Amtsträger anhalten würden. Da die ISAF beides nicht wirksam durchsetzte, schwächte sie damit auch die Glaubwürdigkeit der internationalen

Konzeptionelle
Schwächen der ISAF

Krisenprävention, Konfliktlösung und Friedenskonsolidierung«, Berlin, 31.5.2006, <www.auswaertiges-amt.de/diplo/de/Aussenpolitik/FriedenSicherheit/Krisenpraevention/Aktionsplan1BerichtBuReg0506.pdf>.

Gemeinschaft. Und schließlich erhielten die internationalen »lead nations« von den PRTs zu wenig Unterstützung bei der Reform des Sicherheitssektors. Dadurch verzögerte sich der – zugegebenermaßen schwierige – Aufbau der afghanischen Sicherheitskräfte und eines rechtsstaatlichen Justizsystems. Enttäuschend verlief nicht zuletzt die Umsetzung der Programme zur Entwaffnung und Reintegration früherer Kämpfer, die vor allem der Entmachtung ihrer zahlreichen lokalen Kommandanten dienen sollten.

Bewertung

Restriktionen des ISAF-Einsatzes behindern Stabilisierung

Der politische Druck, der die völkerrechtliche Mandatierung des ISAF-Einsatzes anfänglich belastete, war mitverantwortlich für die inhaltlichen, geographischen und quantitativen Restriktionen, unter denen die ISAF jahrelang operieren musste. Dies schränkte ihre stabilisierende Wirkung stark ein. Auch wurde insbesondere in der Phase unmittelbar nach dem Sturz des Taliban-Regimes, in der Hoffnung und Aufbruchstimmung herrschten, kostbare Zeit für eine nachhaltige Befriedung vertan. Die ISAF konnte ihre breitgefächerten Aufgaben erst erfüllen, nachdem die Nato das Kommando auf das gesamte afghanische Territorium ausgeweitet und die OEF-Koalitionstreitkräfte Kompetenzen auf die ISAF-Truppen übertragen hatten. Zugleich sah sich die ISAF aber auch mit der problematischen Hinterlassenschaft der vierjährigen US-geführten OEF-Operationen konfrontiert – in Regionen, wo die Sicherheitslage bereits gekippt war oder zu kippen drohte.

Vertrauensverlust der Nato

Die Nato ist zwar inzwischen zum entscheidenden Akteur der internationalen Bemühungen um Sicherheit in Afghanistan geworden. Die Nato-Partner sind jedoch kaum dazu bereit, aus den extrem schwierigen Einsatzbedingungen die richtigen Lehren zu ziehen, um das verlorene Vertrauen der afghanischen Bevölkerung in jenen Krisenregionen zurückzugewinnen, in denen die nationale Regierung von Präsident Karzai nicht präsent ist. Das erleichtert es den Aufstandsgruppen unter Führung der Taliban, ihren Einfluss auszudehnen.

Afghanistan-Einsatz als Zukunftsfrage für die Nato

Diese Situation hat einem Argument Vorschub geleistet, das Ende November 2006 – im Vorfeld des Nato-Gipfels in Riga – in die bündnispolitische Debatte eingeführt wurde: Die Zukunft der Nato, so hieß es in Riga, hänge von dem Erfolg der Afghanistan-Mission ab. Daraus folgern die USA und andere Regierungen, die ihre Kontingente in den Süden entsandt haben, dass andere Nato-Partner mehr Truppen stellen und sich militärisch an Kampfeinsätzen insbesondere im Süden beteiligen sollten. Damit wollen sie auch Deutschland dazu drängen, einen Teil ihres Kontingents im umkämpften Süden einzusetzen.

Wachsender Druck auf die Bundesregierung

Der von ihnen auf die Bundesregierung ausgeübte Druck nimmt stetig zu. Die hält berechtigterweise dagegen, dass es ihr mit der Übernahme des Regionalkommandos Nord gelungen sei, in den neun zu dieser Region gehörenden Provinzen (von insgesamt 34) relative Stabilität zu gewährleisten. Es bestehe durchaus das Risiko, dass man die bisherigen Teilerfolge

im Norden zunichte mache, wenn deutsche Soldaten in den Süden verlegt würden. Eine Beschränkung der Aktivitäten auf den Norden Afghanistans erscheint auch deshalb sinnvoll, weil der deutsche PRT-Ansatz im Süden nicht anwendbar wäre, da sich die Sicherheitslage und die politischen Strukturen in den einzelnen Landesteilen deutlich unterscheiden.

Deutschland hat sich ein positives Image bei der Bevölkerung im Nordosten Afghanistans erarbeitet, weil es im Umfeld der dort aktiven deutschen PRTs den wirtschaftlichen Aufbau vorangetrieben hat. Doch die im Jahr 2007 gehäuft auftretenden Anschläge im Norden haben inzwischen das Vertrauen in deutsche zivile Helfer und Soldaten gemindert. Dieser Stimmungswandel mag nicht allzu signifikant sein, ein anderer Aspekt ist jedoch bedenklicher: Die Teilerfolge beim Aufbau von Infrastruktur und sozialen Dienstleistungen und bei der wirtschaftlichen Entwicklung haben bislang noch keine nachhaltige Qualität erreicht. Falls sich die Sicherheitslage weiter verschlechtert, könnten sie wieder zunichte gemacht werden. In dieser fragilen Situation drohen dringend notwendige Stabilisierungsmaßnahmen immer kostspieliger zu werden, wie die Morde an zivilem Personal und Soldaten seit dem Frühjahr 2007 bereits gezeigt haben.

Solche Vorfälle heizen die innerdeutsche Kontroverse an, in deren Verlauf im Sommer 2007 der Ruf nach einem Abzug der Bundeswehr aus Afghanistan immer lauter wurde. Dem sollte die Bundesregierung entgegenwirken, indem sie der deutschen Öffentlichkeit die bisherigen Teilerfolge der Mission glaubwürdig und transparent vermittelt. Dabei darf auch der Hinweis nicht fehlen, dass das Risiko von Opfern auf deutscher Seite steigt.

Stabilisierung zu
höherem Preis?

Mehr Ehrlichkeit
gegenüber der
Öffentlichkeit

Die Bundeswehr auf dem Westlichen Balkan

Franz-Lothar Altmann

Neue Aufgaben

Spätestens seit dem Ersten Golfkrieg wird in Deutschland die Frage diskutiert, ob das Grundgesetz sogenannte *out-of-area*-Einsätze der Bundeswehr zulässt. Mit der Auflösung des Ost-West-Konflikts schien die sicherheitspolitische Aufgabe der Nato erfüllt. Die Verteidigungsorganisation sah sich nach neuen Zielen, nach einer neuen Raison d'Être um. Die Bundeswehr ihrerseits versuchte, in diesem veränderten Umfeld ihren Platz zu finden. Bald stellte sich heraus, dass Fragen der internationalen Sicherheitspolitik wie etwa die Eindämmung oder Prävention entfernter Konflikte sowie die nachfolgende Friedenssicherung auch die Bundesrepublik und deren innere Sicherheit betreffen.

Balkankriege als
Impulsgeber

Die Debatte in der Bundesrepublik wurde im wesentlichen durch die Kriegshandlungen auf dem Westlichen Balkan in den neunziger Jahren ausgelöst und bestimmt. Diese Konflikte waren auch maßgeblich dafür verantwortlich, dass man sich in Europa verstärkt um die Entwicklung einer Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) und einer Europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik (ESVP) bemühte. Nicht zuletzt haben die Balkankriege einen Paradigmenwechsel in der deutschen Sicherheitspolitik bewirkt. Dieser Wechsel fand – von den Ereignissen und den direkt spürbaren Auswirkungen gefördert – in überaus kurzer Zeit statt und wurde von der rot-grünen Bundesregierung unterstützt. Zunächst prägten heftige politische Kontroversen den Prozess des Umdenkens und der Neukonzeption der Sicherheitspolitik. Ein Resultat dieser Debatten ist, dass die Bundeswehr heute zu den größten Truppenstellern für internationale Friedensmissionen gehört.¹

Der Krieg in Bosnien-Herzegowina und der politisch-rechtliche Rahmen in Deutschland

Die *out-of-area*-Debatte

Die Diskussion über die Zulässigkeit und Notwendigkeit von *out-of-area*-Einsätzen der Bundeswehr Anfang der neunziger Jahre war kontrovers. Während die einen den Einsatz der Bundeswehr strikt auf den Verteidigungsfall beschränken wollten, bei dem Deutschland oder einer seiner Nato-Partner angegriffen würde, war ein immer größerer Teil bereit, auch *out-of-area*-Einsätze zu akzeptieren, sofern sie im Rahmen eines UN-Mandats erfolgten. Im Fall des kroatisch-jugoslawischen Krieges war die Frage eines aktiven Militäreinsatzes frühzeitig von einigen Politikern angesprochen worden; an Bedeutung gewann sie jedoch erst im Verlauf der kriege-

¹ Siehe hierzu auch Stefanie Flechtner, *In neuer Mission. Auslandseinsätze und die deutsche Sicherheitspolitik*, Berlin: Friedrich-Ebert-Stiftung, Mai 2007 (Kompass 2020 – Deutschland in den internationalen Beziehungen), S. 8ff.

rischen Auseinandersetzungen in Bosnien-Herzegowina, als die schweren Menschenrechtsverletzungen und massenhaften Vertreibungen kein Ende nahmen. Der zunächst nur als lokal eingestufte Konflikt berührte die Bundesrepublik nun direkt. Denn die 360 000 Flüchtlinge aus Bosnien-Herzegowina waren nicht nur eine logistische, technische und finanzielle Herausforderung; ihr Aufenthalt in Deutschland verursachte mit zunehmender Dauer in vielen Gemeinden auch soziale Spannungen unter den Asylsuchenden und zwischen den Flüchtlingen und der ansässigen Bevölkerung. Die Frage, ob *out-of-area*-Einsätze der Bundeswehr zulässig sind, musste angesichts dessen – mit einem Konflikt in der unmittelbaren Nachbarschaft – möglichst rasch beantwortet werden.

Deutschland musste, weil es nicht aktiv am Golfkrieg teilnahm, herbe Kritik einstecken (es hatte sich lediglich finanziell beteiligt). Als unmittelbare Reaktion schickte die Bundeswehr bereits im Frühjahr 1992 eine Sanitätseinheit nach Kambodscha und nahm im darauffolgenden Jahr mit 1700 Mann an der ebenfalls UN-mandatierten Mission in Somalia teil.² Gleichzeitig beteiligten sich deutsche Soldaten seit Juli 1992 auch an der internationalen Luftbrücke für Sarajevo in Bosnien-Herzegowina und unterstützten die Nato und die Westeuropäische Union in der Adria bei der Überwachung des Embargos, das gegen das frühere Jugoslawien verhängt worden war. Darüber hinaus wirkte die deutsche Luftwaffe seit Oktober 1992 bei der AWACS-Überwachung des bosnischen Luftraums durch Nato-Flugzeuge mit.³

Deutschland hatte sich also bereits den *out-of-area*-Einsätzen der Allianz angeschlossen, weil es ein verlässlicher Partner sein und den Vorwurf ausräumen wollte, es würde sich ungeachtet seines ökonomischen Gewichts darauf ausruhen, die Rolle des politischen Zwerges zu spielen. Gleichzeitig hofften sowohl Regierung als auch Opposition auf einen ständigen Sitz Deutschlands im UN-Sicherheitsrat. Bedeutsamer für die sicherheitspolitische Neuorientierung war jedoch, dass man in der Bundesrepublik zu der Meinung gelangt war, die verhängnisvolle Entwicklung in Kroatien sei das Ergebnis der Inaktivität der internationalen Gemeinschaft zu Beginn des Konflikts.

Diese Argumentation hörte man vor allem bei den Regierungsparteien CDU, CSU und FDP; die beiden Oppositionsparteien, SPD und Bündnis 90/Die Grünen, waren in dieser Frage intern zerstritten. Vor allem bei den Grünen tat sich ein breiter Graben zwischen den sogenannten *Realos*, die die humanitäre Intervention zur Beendigung des Blutvergießens in Bosnien befürworteten, und der Mehrheit der Parteimitglieder auf, die weiterhin eine Außenpolitik ohne Einsatz militärischer Mittel forderte. Weniger deutlich verliefen die Grenzen bei den Sozialdemokraten, wo man eingefleischte Gegner jeglicher militärischer Gewaltanwendung, aber auch stramme Verfechter einer Teilnahme an *Nato-only*-Aktivitäten zur Friedens-

Frühe Beteiligungen

Motivation für das zunehmende Engagement

Die politische Kontroverse zwischen den Parteien ...

² Siehe hierzu näher Marie-Janine Calic, »German Perspectives«, in: Alex Danchev/Thomas Halverson (Hg.), *International Perspectives on the Yugoslav Conflict*, Basingstoke 1996, S. 64ff.

³ Bundesministerium der Verteidigung, *White Paper on the Security of the Federal Republic of Germany and the Situation and Future of the Bundeswehr*, Bonn 1994, S. 66.

erzwingung finden konnte. Die Mehrheit konnte sich zunächst auf die Zustimmung zu friedenssichernden Aktivitäten unter UN-Mandat einigen. Als sich die Ereignisse in Bosnien-Herzegowina zuspitzten – insbesondere durch das Massaker von Srebrenica im Sommer 1995 –, veränderten sich die Mehrheitsverhältnisse auch innerhalb der Grünen-Partei. Bei der Entscheidung, ob sich Deutschland aktiv an der Implementierung des Dayton-Abkommens beteiligen sollte, stimmte eine ebenso große Anzahl Bundestagsabgeordneter dieser Partei für wie gegen einen solchen Einsatz. Drei Jahre später, am 16. Oktober 1998, als der Bundestag über die Teilnahme von 350 Bundeswehrsoldaten an der Nato-Operation »Eagle Eye« im Kosovo befinden sollte, votierte bereits eine deutliche Mehrheit der Grünen-Abgeordneten für die Mission.

... und in der Öffentlichkeit

Die erregte Debatte über die Zulässigkeit von *out-of-area*-Einsätzen der Bundeswehr und die dabei zutage tretenden Uneinigheiten spiegeln sich auch in der öffentlichen Meinung wider. Deutschland war zu diesem Zeitpunkt auf eine derartige Diskussion schlecht vorbereitet, denn solche Einsätze waren bisher kein Thema gewesen. Andererseits war man aber durch die Ereignisse in Bosnien-Herzegowina nicht grundsätzlich frei in der Entscheidung: Die täglichen Berichte in den Medien – insbesondere die Bilder von der Belagerung der bei vielen deutschen Urlaubern beliebten Stadt Dubrovnik – hatten bereits während des kroatisch-jugoslawischen Krieges die öffentliche Meinung zunehmend ins Lager der Befürworter eines Eingreifens der internationalen Gemeinschaft gelenkt.

Nun musste das Bundesverfassungsgericht für eine Klärung der Rechtslage sorgen. FDP und SPD hatten im April 1993 Anträge auf Erlass einer einstweiligen Anordnung gegen die Beteiligung deutscher Soldaten an der Überwachung und Erzwingung der Sanktionen gegen Serbien und Montenegro und an der Kontrolle des Luftraums über Bosnien gestellt.

Das Urteil des Bundesverfassungsgerichts

Im Gegensatz zur Kontroverse um die spätere Mission der Nato im Kosovo ging es hier um die Frage, ob die Bundeswehr sich an *out-of-area*-Einsätzen im Rahmen von UN-Mandaten beteiligen dürfe. Mit dem Richterspruch vom 12. Juli 1994 gab das Gericht der Regierung mit der Begründung Recht, dass die Bundesrepublik als Mitglied der Vereinten Nationen durchaus berechtigt sei, an deren Operationen teilzunehmen. Denn die Friedensstreitkräfte und die ihnen übertragene Aufgabe der Friedenssicherung seien ein Teil des Systems kollektiver Sicherheit der Vereinten Nationen, also der praktischen Anwendung der UN-Charta. Allerdings gelte dies in der Bundesrepublik nur unter der Bedingung, dass der Bundestag einer Mission dieser Art zuvor mit einfacher Mehrheit zugestimmt habe. Da dies bei den Einsätzen in Somalia und dem ehemaligen Jugoslawien nicht geschehen sei, stellten diese Missionen eine Verletzung des Grundgesetzes dar.⁴

Der Beschluss des Bundestags

Zehn Tage später billigte der Bundestag in einer Sondersitzung mit 424 gegen 48 Stimmen und 16 Enthaltungen die Teilnahme deutscher Soldaten an bereits laufenden Missionen. Die Entscheidung des Bundesverfas-

⁴ BVerfGE 90, 286 (Bundeswehreinsatz); vgl. hierzu Bundeswehr, *Die Bundeswehr im Grundgesetz – Teil II*, <[http://treff.bundeswehr.de/C1256FC400444998/vwContentByKey/W26VMCZE916INFODE/\\$FILE/bw-gg-tei-ii.pdf](http://treff.bundeswehr.de/C1256FC400444998/vwContentByKey/W26VMCZE916INFODE/$FILE/bw-gg-tei-ii.pdf)>.

sungsgerichts bestätigte weitgehend den Kurs der »graduellen Intensivierung« der Teilnahme Deutschlands an *out-of-area*-Friedensmissionen (von Kambodscha bis Bosnien), den Verteidigungsminister Rühle und Außenminister Kinkel eingeschlagen hatten. Im Anschluss daran brachte die Entscheidung des Bundestags vom 22. Juli 1994 die bereits erwartete Unterstützung der SPD für die neue Grundausrichtung der deutschen Außenpolitik: das »Hineinwachsen« des neuen Deutschlands in die Rolle eines bedeutenden Akteurs in der internationalen Politik.

Die Bundeswehr in Bosnien-Herzegowina

Im Dezember 1994 sicherte die Bundesregierung den Vereinten Nationen bzw. der Nato die grundsätzliche Unterstützung der UNPROFOR (*United Nations Protection Force*) in Bosnien-Herzegowina und Kroatien zu und stellte im Februar 1995 ein Feldlazarett sowie Aufklärungs- und Transportflugzeuge bereit. Alle bis dahin angestrebten Versuche, auf politischer Ebene die Kriegshandlungen zu stoppen und die Vertreibung und Tötung von Zivilpersonen sowie die Zerstörungen zu beenden, waren erfolglos geblieben. Ohne ein militärisches Eingreifen würde nach Ansicht vieler das sinnlose Kämpfen weitergehen, würden noch mehr Flüchtlinge nach Westeuropa – vor allem in die Bundesrepublik – strömen. Am 30. Juni 1995 stimmte der Deutsche Bundestag daher der Unterstützung des »Schnellen Einsatzverbandes« mit Sanitätern (530 Soldaten) und Kampfflugzeugen zu. Ein halbes Jahr später, am 6. Dezember 1995, billigte er mit großer Mehrheit die Beteiligung deutscher Soldaten an der von der Nato geführten Operation zur Durchsetzung (*Implementation Force*, IFOR) der Friedensvereinbarungen (*Dayton Accord*) im ehemaligen Jugoslawien: Das seit Juli 1995 in Trogir (Kroatien) im Rahmen der UNPROFOR eingesetzte deutsche Kontingent (ca. 4000 Soldaten) wurde am 20. Dezember 1995 dem Nato-Kontingent der IFOR einverleibt.

UNPROFOR

Nachdem sie das Friedensabkommen von Dayton durchgesetzt hatte, war das vorrangige Ziel der internationalen Gemeinschaft, diese Vereinbarung abzusichern, das heißt die ehemaligen Kriegsparteien von neuen Feindseligkeiten abzuhalten und die allgemeine Bewegungsfreiheit für die Bevölkerung in Bosnien-Herzegowina zu gewährleisten. Auf der Grundlage von Resolution 1088 des UN-Sicherheitsrats vom 12. Dezember 1996 wurde IFOR in SFOR (*Stabilisation Force*) überführt. Der Deutsche Bundestag stimmte am 13. Dezember 1996 der Entsendung von bis zu 3000 deutschen Soldaten in diese Stabilisierungsmission zu. Als das SFOR-Mandat im Juni 1998 auslief, genehmigte der Bundestag am 19. Juni 1998 die deutsche Beteiligung an der SFOR-Folgeoperation, ohne sie zeitlich zu begrenzen, allerdings unter der Voraussetzung, dass sie durch ein Mandat des UN-Sicherheitsrats legitimiert würde.⁵ Am 22. November 2004 wurde SFOR durch UN-Resolution 1575 in EUFOR (*European Union Force*) umgewandelt.

Von IFOR zu SFOR

⁵ Entsprechende Verlängerungen des Mandats durch den UN-Sicherheitsrat erfolgten mehrmals; siehe <www.einsatz.bundeswehr.de/C1256F1D0022A5C2/CurrentBaseLink/W268SRD9446INFODE>.

Bilanz

Die Mission mit dem Namen »Althea« (griechisch »Die Heilende«) umfasste am 30. Mai 2007 2500 Kräfte – die IFOR-Mission hatte 1995 mit einer Personalstärke von 60 000 begonnen. Seit dem 5. Dezember 2006 steht »Althea« unter der Führung des deutschen Konteradmirals Hans-Jochen Witthauer, wobei das deutsche Kontingent mit nur noch 235 Soldaten mittlerweile zahlenmäßig hinter die Kontingente Italiens, Spaniens und der Türkei zurückgefallen ist.⁶

Der Militäreinsatz in Bosnien-Herzegowina erschien als einzige Möglichkeit, den Krieg und das Leiden der Bevölkerung (ca. 200 000 Tote, vor allem Zivilpersonen) zu beenden. Das politisch noch immer geteilte Land wurde, wenn auch oberflächlich, stabilisiert. Neue ethnische Auseinandersetzungen größeren Ausmaßes sind daher kaum noch vorstellbar. Dies schließt jedoch Konflikte und damit die Notwendigkeit eines Eingreifens für die nahe Zukunft so lange nicht aus, wie eine Unabhängigkeitserklärung des benachbarten Kosovo eine Migration der dort lebenden Serben nach Ostbosnien (entsprechende Pläne wurden bereits kommuniziert) und ähnliche Separationsschritte in der Republika Srpska, der serbischen Entität, zur Folge haben könnte. Zudem wirkt sich auch die noch immer nicht geklärte Frage, wie der Staat Bosnien-Herzegowina endgültig beschaffen sein soll, destabilisierend auf die Lage des Landes aus. Nach den Wahlen vom Oktober 2006 sind die politischen Fronten zwischen Zentralisten (Bosniaken) und Konföderationsanhängern (Serben) verhärtet; auf eine Verfassung, die die Daytoner Vereinbarungen ersetzen würde, konnte man sich bisher nicht einigen. Würde die Teilrepublik Srpska offene Separationsaktivitäten unternehmen, müsste der Hohe Repräsentant für Bosnien und Herzegowina eingreifen und dabei unter Umständen auch militärische Unterstützung anfordern, wenn er gegen militante Demonstranten vorgehen will.

Kosovo

OSZE-Beobachtung und Nato-Luftüberwachung

Als sich im Sommer 1998 die Kosovo-Krise als Folge massiver serbischer Militäroperationen zuspitzte, hatte das politische Bewusstsein die neuen Verhältnisse in der Bundesrepublik bereits so weit realisiert, dass das Parlament nicht nur die Beteiligung der Bundeswehr an der Nato-Luftüberwachung genehmigte, sondern auch der Teilnahme von 200 deutschen Beobachtern im Kosovo an der OSZE-Beobachtungsmission zustimmte. Der neu gewählte Bundestag bestätigte am 13. November 1998 die deutsche Mitwirkung an Nato-Luftüberwachungsoperationen, wobei diesmal von der Regierungskoalition aus SPD und Bündnis 90/Die Grünen nur ein einzelner Grünen-Abgeordneter mit Nein votierte. Eine knappe Woche später billigte das Parlament auch die Beteiligung der Bundeswehr an der sogenannten »Extraction Force« in Makedonien, die aufgestellt worden war, um im Notfall OSZE-Beobachter aus dem Kosovo zu evakuieren. Auch hier

⁶ <www.euforbih.org/eufor/index.php?option=com_content&task=view&id=145&Itemid=62>. Die Bundeswehr selbst gibt ihre Stärke in Bosnien-Herzegowina am 12.9.2007 mit 457 Personen an, darunter 35 Frauen, <www.bundeswehr.de>.

zählte man nur jeweils eine Gegenstimme bei SPD und Bündnis 90/Die Grünen. CDU und CSU hatten ohnehin von Beginn an ein stärkeres Engagement Deutschlands befürwortet.

Als der Bundestag am 25. Februar 1999 darüber verhandelte, ob sich Deutschland an den Vorbereitungen für ein Rambouillet-Abkommen und dessen Durchsetzung militärisch beteiligen wolle, stimmten lediglich die PDS-Abgeordneten sowie zwei Sozialdemokraten und fünf Abgeordnete der Grünen dagegen (bei zehn Enthaltungen). Damit war die Grundlage für eine Beteiligung der Bundeswehr an der späteren KFOR geschaffen.⁷ Nach dem Scheitern der Rambouillet-Verhandlungen befahl Nato-Generalsekretär Solana am 23. März 1999 – ohne entsprechende UN-Resolution – gezielte Luftangriffe gegen die jugoslawischen Streitkräfte und Ziele in Serbien. Da Deutschland sich entschieden hatte, an der Umsetzung dieser Strategie mitzuwirken, waren zum ersten Mal seit dem Zweiten Weltkrieg deutsche Soldaten an Kampfhandlungen beteiligt.⁸ Bei der Implementierung der Resolution 1244 des UN-Sicherheitsrats vom 10. Juni 1999 wurde die Bundesrepublik »lead nation« im KFOR-Sektor MNTF Süd und befehligt dort seither Kontingente aus Aserbaidschan, Bulgarien, Georgien, Österreich, der Schweiz und der Türkei. Das deutsche Kontingent bestand am 25. Juli 2007 aus 2279 Soldaten bei einer Gesamtstärke der KFOR von rund 17 000 Einsatzkräften. Deutschland ist damit der größte Truppensteller im Kosovo.

Der militärische Einsatz hat, wie in Bosnien-Herzegowina, den eskalierenden Auseinandersetzungen ein schnelles Ende gesetzt. Zum Zeitpunkt des Eingreifens zählte man etwa 700 000 albanische Flüchtlinge in den benachbarten Ländern Albanien und Makedonien, aber auch in Westeuropa. Beide Bevölkerungsgruppen, Albaner wie Serben, empfangen die Bundeswehr im Kosovo durchaus freundlich, wobei Letztere Deutschland trotz der historisch belasteten Beziehungen im Vergleich zu den USA als neutraler einstufen. Das Versagen der Bundeswehr in Prizren im März 2004, als es nicht gelang, die Angriffe der Albaner gegen ihre serbischen Nachbarn einzudämmen, hat dem Ansehen der deutschen Soldaten in der serbischen Minderheitsbevölkerung allerdings erheblichen Schaden zugefügt.

Makedonien

Die Ereignisse in Bosnien-Herzegowina und im Kosovo hatten in der internationalen Gemeinschaft und insbesondere bei der Nato die Erkenntnis reifen lassen, dass es sinnvoller ist, frühzeitig in vorhersehbare Konflikte mit hohem Eskalationspotential einzugreifen, als – wie bisher – zu lange zu zögern und abzuwarten. Als es in Makedonien nach bürgerkriegs-

⁷ Siehe Wolfgang-Uwe Friedrich, »Kosovo and the Evolution of German Foreign Policy in the Balkans«, in: Wolfgang-Uwe Friedrich (Hg.), *The Legacy of Kosovo: German Politics and Policies in the Balkans*, Washington, D.C.: The John Hopkins University/American Institute for Contemporary German Studies, 2000 (German Issue 22), S. 14.

⁸ Wolfgang Ischinger, »Kosovo: Germany Considers the Past and Looks to the Future«, in: Friedrich, *The Legacy of Kosovo* [wie Fn. 7], S. 34.

ähnlichen, jedoch lokal begrenzten Auseinandersetzungen im August 2001 unter EU- und Nato-Vermittlung zu einer Friedensvereinbarung zwischen den aufständischen ethnischen Albanern und der makedonischen Regierung kam (Ohrid-Rahmenvereinbarung), wurde auf Ersuchen der Konfliktparteien beschlossen, im Rahmen der Nato-Operation »Essential Harvest« die Waffen der Angehörigen der albanischen Freischärlerarmee einzusammeln. Gegen das Votum der PDS und 95 Abgeordneter anderer Fraktionen stimmte der Deutsche Bundestag am 29. August 2001 der Beteiligung von 500 Bundeswehrsoldaten an der rund 4500 Personen starken internationalen Friedenstruppe zu.

»Amber Fox«

Nach Ende der Aktion (26. September 2001) beschloss die Nato die deutlich verkleinerte Anschlussmission »Amber Fox« mit insgesamt 800 Soldaten, die den Schutz der 284 zivilen OSZE- und EU-Beobachter gewährleisten sollten, die für die Umsetzung des Ohrid-Abkommens zu sorgen hatten. Deutschland erhielt dabei das Oberkommando und stellte mit 450 Soldaten auch das weitaus größte Kontingent. Der Bundestag genehmigte diesen Einsatz am 27. September 2001 mit überraschender Mehrheit: Anders als im Vormonat stimmten nur 40 Abgeordnete dagegen, 10 enthielten sich. Dieses Ergebnis war vermutlich dem Umstand geschuldet, dass der UN-Sicherheitsrat diese Mission in seiner Resolution 1371 ausdrücklich gebilligt hatte. Dass das Einsammeln der Waffen zeitlich begrenzt war und der Großteil der Nato-Soldaten im September wieder abgezogen wurde, förderte ebenfalls die Bereitschaft des Parlaments, diesem Einsatz zuzustimmen. Im Sommer 2002 beschloss die EU, die Mission von der Nato in verringerter Stärke (rund 350 Mann) zu übernehmen, die daraufhin seit dem 31. März 2003 unter dem Namen »Concordia« fortgeführt wurde. An dieser Mission waren bis zu ihrem Abschluss am 15. Dezember 2003 40 Bundeswehrsoldaten beteiligt.

Bilanz

Die Nato-/EU-Mission in Makedonien gilt allgemein als erfolgreicher präventiver Einsatz. Die negativen Erfahrungen aus den drei vorangegangenen Kriegen in Kroatien, Bosnien-Herzegowina und dem Kosovo gaben vielfach Anlass zu der Forderung, schneller zu reagieren und vor allem die Beschlussfassung zu beschleunigen. Durch die Zustimmung der beiden Konfliktparteien wurde das Eingreifen zusätzlich legitimiert. Eine klare Strategie für die Beendigung dieser Mission (Exitstrategie) und deren begrenzte Dauer waren ebenfalls ausschlaggebend für den Erfolg.

Qualitative Veränderungen der Bundeswehreinsetze im Westlichen Balkan

Gradueller Automatismus

Die deutsche Bundeswehr intensivierte ihre Aktivitäten auf dem Balkan schrittweise, als habe man ihr einen Automatismus aufgezwungen, der die politische Grundsatzdebatte über die *out-of-area*-Einsätze der Bundeswehr steuerte. Die Eskalation der Auseinandersetzungen in Kroatien und insbesondere in Bosnien-Herzegowina brachte die Politiker und das Bundesverfassungsgericht zusehends in Bedrängnis. Zu Beginn der neunziger Jahre wurde in Deutschland noch die Frage diskutiert, ob Einsätze mit UN-

Mandat gegen den Geist des Grundgesetzes verstoßen. Einige Jahre später waren die politischen Bestrebungen Deutschlands, eine Strukturreform der Vereinten Nationen herbeizuführen und in diesem Zuge einen ständigen Sitz im Sicherheitsrat zu erhalten, nicht mehr mit der Haltung vereinbar, sich internationalen Missionen konsequent und dauerhaft zu verweigern. Will Deutschland tatsächlich einen ständigen Sitz im Sicherheitsrat einnehmen und die damit verbundene Verantwortung tragen, setzt dies eine aktive Unterstützung der UN-Resolutionen voraus.

Hinzu kam, dass die Ereignisse auf dem Balkan die Europäische Union dazu drängten, den Ausbau der ESVP voranzutreiben. Denn auf diesem Wege würden sie künftigen Herausforderungen in ihrer Nachbarschaft bzw. – wie im Fall des Westlichen Balkans – in ihrer unmittelbaren Mitte entschiedener und schneller begegnen können. Deutschland war als wichtigstes Mitglied der EU aufgefordert, sich an den vermehrten internationalen Aktivitäten der EU zu beteiligen, vor allem zu dem Zeitpunkt, als die UN Kompetenzen direkt auf die EU übertragen. Mit dem stärkeren Engagement der EU änderte sich schrittweise auch das qualitative Einsatzprofil der Bundeswehr – von Aufgaben bei der Überwachung des Handelsembargos gegenüber Jugoslawien/Serbien-Montenegro über die Teilnahme an der Überwachung des bosnischen Luftraumes, der Bodenstationierung von Sanitätseinheiten und der Teilnahme an der IFOR/SFOR-Mission bis zur Übernahme des EUFOR-Kommandos.

Diese schleichende, aber unvermeidliche Stärkung der Rolle der Bundeswehr in Bosnien-Herzegowina erleichterte die Entscheidung, auch an den Kosovo- und Makedonienmissionen teilzunehmen, obgleich bei Ersterer die vom Bundesverfassungsgericht verlangte UN-Resolution zunächst nicht vorlag. Bei der Umsetzung der im Juni 1999 verabschiedeten Resolution 1244 wurde Deutschland eine der fünf »lead nations«.

Die EU-Komponente

Von Bosnien zur »lead nation« in Kosovo und Makedonien

Exitstrategien?

Sowohl in Bosnien-Herzegowina als auch im Kosovo war man davon ausgegangen, dass die jeweiligen Friedenserhaltungsmissionen (SFOR/EUFOR und KFOR) nur eine begrenzte Zeit dauern würden. In Bosnien-Herzegowina galt das erste SFOR-Mandat ursprünglich bis zum Juni 1998; es wurde dann jedoch angesichts der schwierigen und instabilen innenpolitischen Lage im Jahresrhythmus mehrmals um jeweils 12 Monate verlängert, bis im Dezember 2004 die Ablösung durch die EU-Mission EUFOR erfolgte. Allerdings umfasste die zunächst aus mehr als 60 000 Soldaten und Soldatinnen bestehende Mission zum Zeitpunkt der Umwandlung zu EUFOR nur noch rund 7000 Personen. Eine weitere Reduzierung auf rund 2500 Kräfte bis Mitte 2007 wurde bereits vollzogen. Das deutsche Kontingent ist im Laufe der 15 Jahre von zunächst 3000 Soldaten und Soldatinnen auf jetzt 235 zurückgegangen.

Weniger Personal in Bosnien, aber kein Ende in Sicht?

Im Kosovo dagegen ist eine andere Entwicklung zu beobachten: Der KFOR-Einsatz begann 1999 mit über 50 000 Personen. Die Gesamtstärke konnte dann bis zum Jahr 2004 auf rund 16 000 verringert werden. Nach

Wiederaufstockung im Kosovo

den gewaltsamen Ausschreitungen im März 2004 sah sich die Nato gezwungen, die Truppe wieder aufzustocken. Derzeit umfasst KFOR rund 17 000 Kräfte. Das deutsche Kontingent (2300 Soldaten) war erst im März 2007 vorübergehend um 550 Personen verstärkt worden, weil befürchtet wurde, dass es möglicherweise zu Unruhen kommen könnte, falls nicht endlich eine Regelung des Status des Kosovo zustande käme. Ein endgültiges Ende der Mission ist nicht absehbar, da die internationale, demnächst wahrscheinlich von der EU geführte Schutztruppe auch dann noch für die Sicherheit im Lande sorgen müssen, wenn dem Kosovo eine überwachte Unabhängigkeit gewährt werden sollte.

Erfolgreicher Ausstieg aus Makedonien

Das einzige Beispiel einer erfolgreichen Exitstrategie auf dem Balkan ist Makedonien. Hier wurden sowohl die Einsammlung von Waffen (»Essential Harvest«) termingerecht beendet als auch die Schutzmissionen »Amber Fox« und »Concordia« nach einer stufenweisen Verringerung der militärischen Präsenz abgeschlossen. Von anfänglich 500 Bundeswehrsoldaten waren beim Abschluss von »Concordia« im Dezember 2003 nur noch 40 im Land.

Polizei statt Militär?

In jenen Fällen, in denen das militärische Engagement reduziert wurde (Bosnien-Herzegowina) bzw. eine Reduzierung geplant ist (Kosovo), wurde gefordert, die Mission durch Polizeikräfte fortzuführen. Diese kamen auch während der militärischen Operationen zum Einsatz, als deutlich wurde, dass weniger die Gefahr erneuter kriegsähnlicher Auseinandersetzungen bestand, sondern eher die physische Sicherheit des Einzelnen bzw. ganzer Bevölkerungsgruppen bedroht war. Demnach müssen zum einen die stationierten Sicherheitskräfte nicht mehr in groß angelegten Operationen mit entsprechend schwerer Ausrüstung in kriegsähnliche Auseinandersetzungen eingreifen, sondern vermehrt polizeiähnliche Aufgaben übernehmen. Zum anderen ist es unerlässlich, beim Aufbau des lokalen Polizeiwesens zu helfen. Diese Hilfe kann jedoch nicht von der Bundeswehr geleistet werden, sondern nur von entsprechenden Polizeischuleinheiten.

Lessons learned?

Multilaterale Handlungszwänge

Eine wichtige Lektion für Deutschland war, dass es sich als vollwertiger Nato-Partner und vor allem wichtigstes EU-Mitglied nicht den Verpflichtungen zu gemeinschaftlichem Eingreifen und kollektiver Friedenssicherung entziehen kann, die sich aus Menschenrechtsverletzungen ergeben. Die Kriege in Bosnien-Herzegowina und im Kosovo haben nicht nur der zu Beginn der neunziger Jahre noch im Aufbau befindlichen ESVP wichtige Impulse verliehen, sondern der Bundesrepublik auch dabei geholfen, ihre Position auf dem internationalen politischen Parkett zu finden und Verantwortung zu übernehmen.

Bedeutung des Aufbaus politischer Institutionen

Bei der Durchführung der Balkanoperationen hat sich zudem gezeigt, dass eine entsprechende Begleitung derartiger Operationen durch die Politik herausragende Bedeutung hat. Denn eine Exitstrategie kann nur funktionieren, wenn das politische Umfeld die dafür nötigen Voraussetzungen schafft. Für die Mission in Bosnien-Herzegowina und für jene im Kosovo

waren Konzepte entwickelt worden, die einen stufenweisen Aufbau der politischen Institutionen, der Verwaltung und der rechtsstaatlichen Strukturen (Gerichte, Polizei, Strafvollzug) vorsahen.

Eine realistische Einschätzung, wie viel Zeit für diesen Aufbau benötigt wird, ist schwierig, und eine sorgfältige Abstimmung und Koordinierung sowohl der beteiligten (einzel-) staatlichen, halbstaatlichen und internationalen Institutionen (EU-Mitglieder, Nicht-EU-Mitgliedsländer, EU-Kommission, OSZE, Europarat, Europäisches Parlament) untereinander als auch mit den vielen auf dem Balkan tätigen Nichtregierungsorganisationen scheint nur mit erheblichen Anstrengungen – wenn überhaupt – möglich zu sein. Dass die abgesteckten Zeithorizonte von vornherein zu kurz angesetzt waren, mag sogar beabsichtigt gewesen sein, um überhaupt die notwendige Zustimmung der einzelnen nationalen Parlamente der Entsendeländer zu den Missionen zu erhalten.

Taktische Festlegung
des Zeithorizonts

Militärische Einsätze sind erforderlich, um Konflikte einzudämmen oder zu beenden und den eventuell erreichten Frieden abzusichern. In Bosnien-Herzegowina und im Kosovo hat sich jedoch gezeigt, dass es neben dem (Wieder-) Aufbau der Institutionen unabdingbar ist, Hilfe bei der Schaffung sozio-ökonomischer Grundbedingungen zu leisten. Ohne Sicherheit gibt es keine wirtschaftliche Entwicklung. Aber ebenso richtig ist, dass es ohne wirtschaftliche Entwicklung keine politische oder rechtliche Stabilität geben kann. Hohe Arbeitslosigkeit und ein niedriger Lebensstandard erzwingen das Ausweichen in die informelle oder sogar kriminelle Wirtschaft. Sozio-ökonomische Perspektivlosigkeit senkt die Hemmschwelle, kriminelle Handlungen zu begehen – insbesondere dann, wenn in einer armen Nachkriegsgesellschaft wenige Personen mittels illegaler Geschäfte und während des Konflikts geknüpfter Beziehungen in kurzer Zeit sehr reich werden (UÇK, Kosovo).

Bedeutung sozio-
ökonomischer
Unterstützung

Militärische Kräfte können zum sozio-ökonomischen Aufbau erst nach einer grundsätzlichen Stabilisierung beitragen, indem etwa Pioniereinheiten die Wiederherstellung der Infrastruktur unterstützen. In Bosnien-Herzegowina und auch im Kosovo hatten solche Aktivitäten der Bundeswehr einen wesentlichen Anteil daran, dass die ansässige Bevölkerung den Bundeswehreinsatz akzeptierte und wertschätzte. Relativ spät, im März 2003, entsandte die Bundeswehr das CIMIC-Bataillon 100 (CIMIC steht für *Civil Military Cooperation*), eine Einrichtung, die Personal für Einsätze zur Verbesserung der Lebensbedingungen der Bevölkerung in den Einsatzgebieten der Bundeswehr sowohl bereitstellt als auch ausbildet. Die flexible Zusammenarbeit, Koordination und vor allem vernünftige Arbeitsteilung mit dem Auswärtigen Amt und dem Ministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung und einschlägigen Organisationen, etwa der Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (GTZ), ist dabei unabdingbar.

Civil Military Cooperation
(CIMIC)

Flexibilität heißt vor allem, sich auf die Besonderheiten und wechselnden Bedingungen in den Einsatzländern einzustellen. Kosovo und Bosnien-Herzegowina unterscheiden sich fundamental, obgleich sie benachbarte Regionen auf dem Westlichen Balkan sind. Auch in Bosnien-Herzegowina

Flexibilität

selbst gibt es erhebliche regionale Differenzen zwischen der vorwiegend katholischen Herzegowina, dem größtenteils muslimischen Zentralbosnien und dem hauptsächlich orthodoxen Ostbosnien. Flexibilität gebietet auch, notwendige Veränderungen vor Ort zu vollziehen. Nach der Stabilisierung bekommen polizeiliche Aufgaben einen zunehmend höheren Stellenwert als die rein militärische Absicherung gegen ein mögliches erneutes Aufbrechen ethnischer Konflikte. Rechtzeitige strukturelle Anpassungen der Einsatzprofile sind hilfreich, sollen vorgegebene Ziele erreicht werden.

Der Bundeswehreinsatz im Libanon: Die Maritime Task Force im Rahmen von »UNIFIL plus«

Muriel Asseburg

Die Sicherheitsratsresolution 1701 vom 11. August 2006¹ schaffte die Grundlage für einen Waffenstillstand, der die kriegerischen Auseinandersetzungen zwischen Hizbullah, Israel und dem Libanon beendete, die durch den grenzüberschreitenden Angriff der Hizbullah auf eine israelische Patrouille und die Entführung von zwei israelischen Soldaten am 12. Juli 2006 ausgelöst worden waren. Israel hatte als Reaktion eine Luft- und Seeblockade über den Libanon verhängt und Luftangriffe auf den Südlibanon und Beirut sowie auf zentrale Infrastruktureinrichtungen geflogen, in den letzten Wochen des Krieges drangen auch Bodestreitkräfte in den Südlibanon vor. Hizbullah hatte mit Raketenangriffen auf israelische Städte zurückgeschlagen. Die libanesische Armee war weitgehend außen vor geblieben; die Regierung des Libanon hatte die internationale Gemeinschaft um Unterstützung und Hilfe zur Beendigung der Kampfhandlungen gebeten.²

Der Libanonkrieg 2006

Resolution 1701 mandatierte eine gegenüber der bisherigen UNIFIL (*United Nations Interim Force in Lebanon*) verstärkte und robustere Truppe,³ die den Waffenstillstand überwachen, die Durchsetzung staatlicher libanesischer Kontrolle im Südlibanon unterstützen und ein gegen die Hizbullah verhängtes Waffenembargo durchsetzen soll. Die Europäer stellen heute mit rund 7000 Soldaten den Großteil der etwa 13 000 Mann und Frau starken UNIFIL-Truppe, an der unter italienischer Führung insgesamt 30 Nationen beteiligt sind. Deutschland nimmt mit rund 960 Soldaten nicht nur zum ersten Mal an einem Einsatz im Nahen Osten teil; es hat auch die Führung der *Maritime Task Force* (MTF) vor der Küste des Libanon übernommen.

»UNIFIL plus«

Bundeswehreinsatz in Nahost – ein Tabubruch

In der deutschen Politik war unumstritten, dass die Bundesrepublik sich nach dem Krieg für den Wiederaufbau des Libanon engagieren würde, also humanitäre Hilfe leisten, seine Entwicklungshilfe substantiell erhöhen

Historische Verantwortung für Israel

¹ S/RES/1701 (2006).

² Rund eine Million Libanesen und ca. 300 000 Israelis flüchteten vor Bombardierungen bzw. Katjuscha-Raketen; rund 1100 libanesische Zivilisten, 50 libanesische Soldaten und 250 bis 500 Hizbullah-Milizen wurden auf der einen, knapp 50 israelische Zivilisten und 120 israelische Soldaten auf der anderen Seite getötet.

³ Die erste UNIFIL war 1978 während des libanesischen Bürgerkrieges im Südlibanon eingesetzt worden und hatte den Auftrag, den Rückzug israelischer Truppen aus dem Libanon zu überwachen, Frieden und Sicherheit im Einsatzgebiet herzustellen und die libanesische Regierung bei ihren Bemühungen zu unterstützen, den Süden des Landes zu kontrollieren.

und durch die Entsendung von Zoll- und Polizeibeamten sowie Ausstattungshilfe dazu beitragen würde, dass der Libanon seine Grenzen in Zukunft effektiver sichern könnte. Eine Kontroverse gab es in der deutschen Öffentlichkeit und im Bundestag jedoch darüber, ob sich die Bundeswehr an der neuen UNIFIL-Truppe beteiligen sollte. Im Fokus dieser Debatte stand in allererster Linie nicht die Sinnhaftigkeit eines deutschen Einsatzes, sondern seine politische Opportunität – konkret also das, was gemeinhin als die »historische Verantwortung für Israels Sicherheit« bezeichnet wird, und die Frage, wie diese Verantwortung im aktuellen Fall wahrzunehmen und in politische Vorgaben umzusetzen sei.

Contra-Argumente

In diesem Zusammenhang wurden zwei Hauptargumente *gegen* den Einsatz der Bundeswehr im Nahen Osten angeführt. Die größte Sorge vieler war, dass deutsche Soldaten in kämpferische Auseinandersetzungen mit israelischen Streitkräften verwickelt werden könnten. Dies wurde über Parteilinien hinweg als Szenario gesehen, das es auf jeden Fall zu vermeiden galt. Das zweite Hauptargument gegen eine Beteiligung war, dass Deutschland nicht ausreichend neutral wäre, um die Umsetzung der Resolution erfüllen zu können.⁴ Entsprechend äußerten sich in einer repräsentativen Umfrage 58 Prozent der Befragten prinzipiell gegen eine deutsche Beteiligung an einem Einsatz, 26 Prozent waren bereit zuzustimmen, wenn garantiert wäre, dass es nicht zu Konfrontationen zwischen deutschen und israelischen Soldaten kommen könnte, und nur 13 Prozent unterstützten eine deutsche Beteiligung ohne Vorbehalte.⁵

Pro-Argumente

Doch es gab auch gewichtige Argumente, die *für* eine Beteiligung der Bundeswehr am UNIFIL-Einsatz sprachen. So leitete die Bundesregierung aus der historischen Verantwortung für Israels Existenz und Sicherheit das Gebot ab, sich aktiv darum zu bemühen, dass eine erneute Eskalation in Nahost verhindert wird. Die Sicherung der Existenz Israels wurde als »Grundkonstante der deutschen Außenpolitik«⁶ bezeichnet; das Existenzrecht Israels gehöre »zur deutschen Staatsräson«.⁷ Ein dauerhafter Waffenstillstand, abgesichert durch ein erweitertes UNIFIL-Kontingent, wurde als Vorbedingung für einen politischen Prozess der Konfliktregelung gesehen.

Beteiligung der deutschen Marine

Die Option, sich mit der Marine am UNIFIL-Einsatz zu beteiligen und seeseitig die Absicherung des Waffenstillstandes und Überwachung des Waffenembargos zu übernehmen, bot Deutschland die Möglichkeit, einerseits Flagge zu zeigen und sich für den Frieden in Nahost zu engagieren, andererseits kein (allzu großes) Risiko einzugehen, mit israelischen Sol-

⁴ Vgl. die Diskussionen im Deutschen Bundestag: Stenografischer Bericht der 49. Sitzung vom 19.9.2006, <<http://dip.bundestag.de/btp/16/16049.pdf>>, und der 50. Sitzung vom 20.9.2006, <<http://dip.bundestag.de/btp/16/16050.pdf>>.

⁵ Zitiert nach: »Libanon-Einsatz. Deutsche laut Umfrage gegen Beteiligung«, in: *Die Welt*, 19.8.2006, <www.welt.de/data/2006/08/19/1002496.html>.

⁶ Regierungspressekonferenz am 14.8.2006, <www.bundesregierung.de/nn_774/Content/DE/Mitschrift/Pressekonferenzen/2006/08/2006-08-14-regpk-mitschrift.html>.

⁷ »Bundeskanzlerin Angela Merkel hat in »Welt am Sonntag« (WamS) erklärt, warum sie den Einsatz im Libanon für richtig hält«, 20.8.2006, <www.bundesregierung.de/nn_774/Content/DE/Interview/2006/08/2006-08-20-wir-koennen-uns-nicht-heraushalten.html>.

daten in einen Schusswechsel bzw. zwischen die Fronten zu geraten. Von besonderer Bedeutung war dabei für die Bundesregierung, dass sowohl die israelische als auch die libanesischen Regierung Deutschland ausdrücklich um Beteiligung gebeten hatten. Letztlich stimmten am 20. September 2006 442 von 614 Bundestagsabgeordneten für den Einsatz, 152 stimmten dagegen und 5 enthielten sich der Stimme.⁸ Ein Tabu war gebrochen: Erstmals wurden deutsche Soldaten in die unmittelbare Nachbarschaft Israels entsandt.

Resolution 1701, das Mandat von »UNIFIL plus« und die Durchführung des Einsatzes

In Resolution 1701 stellt der Sicherheitsrat zwar fest, dass der Konflikt im Libanon eine Bedrohung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit darstellt, direkt wird aber weder auf Kapitel VI noch auf Kapitel VII der UN-Charta Bezug genommen. Von ihrem Charakter her ist die Resolution keiner der beiden Kapitel eindeutig zuzuordnen; konkret bedeutet dies, dass »UNIFIL plus« ein robustes, aber kein offensives Mandat haben sollte.⁹ Die vielen vagen Formulierungen sind darauf zurückzuführen, dass der Sicherheitsrat die Akzeptanz des Einsatzes durch alle drei am Konflikt beteiligten Seiten (Israel, Libanon, Hizbullah) sicherstellen wollte.¹⁰ Mit der Resolution modifizierte der Sicherheitsrat das Mandat der seit 1978 im Südlibanon stationierten und im Allgemeinen als ineffektiv bewerteten UNIFIL-Beobachter und stockte das Kontingent von rund 2000 auf bis zu 15 000 Soldaten auf.¹¹ Damit entschieden sich die Mitglieder des Sicherheitsrates sowohl gegen eine von den USA zunächst bevorzugte »muslimische Truppe«, die Hizbullah pro-aktiv entwaffnen sollte, als auch gegen eine Nato-Mission, wie sie zunächst von Israel gefordert worden war.

Ein robustes, aber kein offensives Mandat

8 Dabei gab es in allen Fraktionen Abgeordnete, die eine Beteiligung ablehnten: die gesamte Fraktion der Linken, die Mehrheit der FDP (nur 8 FDP-Abgeordnete stimmten für den Antrag der Bundesregierung), 12 Abgeordnete der CDU/CSU, 32 Parlamentarier der SPD und 6 von Bündnis 90/Die Grünen; Stenografischer Bericht der 50. Sitzung des Deutschen Bundestages vom 20.9.2006 [wie Fn. 4], S. 4846ff.

9 Für den Charakter der Resolution vgl. Heiko Nitzschke/Peter Wittig, »UN-Friedenssicherung. Herausforderungen an die deutsche Außen- und Sicherheitspolitik«, in: *Vereinte Nationen*, (2007) 3, S. 89–95; Dieter Weingärtner, »Das UNIFIL-Mandat der Bundeswehr – politische und rechtliche Aspekte«, in: *Humanitäres Völkerrecht*, 20 (2007) 2, S. 116–119.

10 Bisherige Friedenseinsätze im Nahen Osten haben gezeigt, dass deren Erfolg nicht in erster Linie von der »Robustheit« der Truppe, sondern vor allem von ihrem Mandat und ihrer Legitimität bei den Konfliktparteien abhängt: Während der robuste Einsatz der überwiegend amerikanischen und französischen Kontingente im Libanon Anfang der achtziger Jahre in einem Fiasko endete, gelten sowohl die UNDOF-Mission (*United Nations Disengagement Observer Force*) auf dem Golan als auch die multinationalen Kräfte (*Multinational Force and Observers*) auf dem Sinai als erfolgreich – in beiden Fällen gibt es eine eindeutige Grundlage (sei es ein Friedens-, sei es ein Waffenstillstandsabkommen), beide Seiten sind politisch gewillt, das Abkommen strikt einzuhalten, und es existieren keine dritten Parteien, die den Prozess stören.

11 Das Mandat für »UNIFIL plus« galt zunächst bis Ende August 2007 und wurde am 24.8.2007 durch den Sicherheitsrat der Vereinten Nationen um ein Jahr verlängert.

Im Vordergrund:
Souveränität des Libanon

Sie kamen Israel aber insofern entgegen, als sie europäische Führung und einen starken europäischen Anteil an der Truppe zusagten.¹²

Gleichzeitig beruft der Resolutionstext sich explizit auf den von der libanesischen Regierung verabschiedeten – und damit auch von Hizbullah mitgetragenen – Sieben-Punkte-Plan vom Juli 2006.¹³ In diesem Sinne soll »UNIFIL plus« nicht nur die Einstellung der Feindseligkeiten, den israelischen Truppenabzug sowie die Einhaltung des Waffenstillstands und des Waffenembargos überwachen. Sie soll vor allem der Regierung des Libanon dabei helfen, die in diesem Plan eingegangene Selbstverpflichtung einzulösen, ihre effektive Kontrolle im ganzen Land durchzusetzen und im Südlibanon eine Art demilitarisierter Pufferzone zu schaffen, in der sich lediglich die offiziellen libanesischen Streitkräfte und die UNIFIL-Truppen aufhalten dürfen. Im Vordergrund steht also nicht der Auftrag der Friedens erzwingung, sondern die Unterstützung der internationalen Gemeinschaft bei der Wiederherstellung der territorialen Unversehrtheit, Souveränität und politischen Unabhängigkeit des Libanon. Die Mission hat daher im wesentlichen unterstützenden Charakter; UNIFIL handelt bei der Umsetzung ihres Mandats auf Ersuchen der libanesischen Regierung. Zwar lassen Resolution 1701 Ziffer 12 und die Einsatzregeln durchaus die Anwendung von Gewalt zur Selbstverteidigung und zur Durchsetzung des Mandats zu, eine aktive, umfassende Entwaffnung der Hizbullah ist aber nicht vorgesehen.¹⁴ Das Einsatzgebiet von UNIFIL ist zudem auf den Südlibanon beschränkt, also auf das Gebiet südlich des Litani-Flusses, westlich der Grenze zu Syrien und nördlich der sogenannten Blauen Linie, einschließlich des darüber liegenden Luftraums.

¹² Europäische Truppensteller setzten zudem die Einrichtung einer speziellen strategisch-militärischen Zelle beim *Department of Peacekeeping Operations* (DPKO) der Vereinten Nationen durch, in der die Truppensteller und die fünf ständigen Sicherheitsratsmitglieder vertreten sind; die Europäer haben in der Zelle, die operative Entscheidungen trifft, eine Zweidrittelmehrheit. Vgl. Richard Gowan, »UNIFIL: Old Lessons for the New Force«, in: *Signal*, Sommer 2007, S. 45–50, <www.cic.nyu.edu/internationalsecurity/docs/UNIFIL-Signal.pdf>.

¹³ Der Sieben-Punkte-Plan sah neben einem sofortigen Waffenstillstand vor: 1. die Freilassung israelischer und libanesischer Häftlinge/Geiseln durch Vermittlung des Roten Kreuzes, 2. einen israelischen Rückzug hinter die Blaue Linie (also die von den UN 2000 demarkierte israelisch-libanesischen Grenze) und die Rückkehr der libanesischen Bevölkerung in den Süden des Landes, 3. einen israelischen Abzug aus den Shebaa-Farmen, die zunächst unter UN-Kontrolle gestellt werden sollten, 4. die Ausdehnung der Regierungshoheit auf den gesamten Südlibanon, 5. die Unterstützung der libanesischen Regierungstruppen durch eine aufgestockte UNIFIL, 6. die Wiederbelebung des israelisch-libanesischen Waffenstillstandsabkommens von 1949, 7. die Unterstützung der internationalen Gemeinschaft beim Wiederaufbau. Vgl. »Full Text: Lebanon's Seven-point Proposal«, 8.8.2006, <http://news.bbc.co.uk/2/hi/middle_east/5256936.stm>.

¹⁴ Diese Einschränkung geht vor allem auf Absprachen zwischen dem Premierminister und Hizbullah zurück. Danach sagten die Milizen zu, im Südlibanon keine Waffen zu tragen und das Gewaltmonopol des Staates nicht in Frage zu stellen; die Regierungstruppen würden im Gegenzug keine aktive Entwaffnung durchführen. Vgl. Timur Göksel, *UNIFIL – Peacekeepers in the Line of Fire*, Beirut: Heinrich-Böll-Stiftung, 7.8.2007, <www.boellmeo.org/download_en/UNIFIL-Peacekeepers_in_the_Line_of_Fire.pdf>, S. 3f.

UNIFIL im Südlibanon

Der israelische Truppenrückzug aus dem südlichen Libanon wurde planmäßig durchgeführt, die geräumten Gebiete umgehend von UNIFIL-Soldaten gesichert und anschließend der libanesischen Armee übergeben, die so zum ersten Mal seit fast dreißig Jahren israelischer Besatzung bzw. effektiver Kontrolle der Hizbullah in den Süden des Landes zurückkehren konnte. Zwar ist die Waffenruhe seither immer wieder vor allem durch Grenzverletzungen israelischer Streitkräfte und israelische Aufklärungsflüge gebrochen worden; die Hizbullah-Milizen haben aber ihre Stellungen entlang der Grenze geräumt und Provokationen eingestellt. UNIFIL hat funktionierende Kommunikationsstrukturen mit den Militärs beider Seiten und regelmäßige Dreiertreffen eingerichtet, so dass etwaige Irritationen schnell beigelegt und eine Eskalation angespannter Situationen bislang vermieden werden konnten – etwa bei dem einzigen Feuergefecht, das am 8. Februar 2007 im Grenzstreifen zwischen Israel und dem Libanon stattfand. Eine ernsthafte Gefährdung der Waffenruhe scheint sich allerdings seit Juni 2007 abzuzeichnen: Im Zusammenhang mit den Kämpfen zwischen libanesischer Armee und Militanten der Fatah al-Islam im Norden des Landes waren Angriffe jihadistischer Gruppen auch im Süden zu beobachten. Auf ihr Konto geht ein Raketenangriff auf israelisches Gebiet am 17. Juni sowie ein Anschlag auf UNIFIL-Truppen am 24. Juni, bei dem sechs Soldaten zu Tode kamen.

Wahrung der Waffenruhe

»UNIFIL plus« hat Seite an Seite mit der libanesischen Armee im Süden des Landes ostentativ Präsenz gezeigt; sie führt regelmäßige Patrouillen und Kontrollen an Checkpoints durch. Dadurch ist es weitgehend gelungen, Ruhe herzustellen und allzu offensichtliche Übertretungen des Waffenembargos und des Verbots, Waffen zu tragen, zu verhindern. Gleichzeitig sind die UNIFIL-Soldaten mit massiver Bewaffnung aufgetreten, die für Irritationen bei der Bevölkerung gesorgt hat. Verstärkt wurden diese noch durch kolportierte Äußerungen deutscher Politiker, die Mission diene dem Schutz Israels. Das Resultat waren zunächst eine reservierte bis feindliche Haltung gegenüber der internationalen Präsenz. Seitdem haben einzelne Kontingente sich stärker darum bemüht, die »hearts and minds« der lokalen Bevölkerung zu gewinnen, und – wie es scheint erfolgreich – humanitäre Dienstleistungen, Sprachkurse und sogenannte »quick impact projects« angeboten.¹⁵

UNIFIL und die lokale Bevölkerung

Die einzelnen UNIFIL-Kontingente haben die Frage, wie aktiv sie die Entwaffnung von Milizen im Einsatzgebiet betreiben dürfen bzw. sollen, unterschiedlich beantwortet. Während einige nur gegen das offene Tragen von Waffen vorgehen oder Waffen konfiszieren, die sie zufällig finden, haben andere, insbesondere das spanische Kontingent, gezielter nach Waffenlagern und Stellungen der Milizen gesucht. Einzelne Kontingente haben zudem Arbeitskontakte zu lokalen Hizbullah-Strukturen aufgebaut, die sich bei kleineren Zwischenfällen als nützlich erwiesen haben.

UNIFIL und Hizbullah

¹⁵ Vgl. Göksel, *UNIFIL* [wie Fn. 14], S. 4f.

Die Maritime Task Force (MTF)

Mandat der MTF

Aus Resolution 1701 Ziffer 15 wurde das Mandat einer seeseitigen Sicherung des Waffenstillstands und Durchsetzung des Waffenembargos durch die MTF abgeleitet. Das Einsatzgebiet umfasst die Küstengewässer sowie einen Seeraum bis rund 50 Seemeilen vor der 225 km langen libanesischen Küste, einschließlich des darüber liegenden Luftraums. Dabei operiert die MTF in den Territorialgewässern gemeinsam mit der libanesischen Marine, in einer Zwölf-Meilenzone benötigt sie für Interventionen die libanesischer Erlaubnis, innerhalb der Sechs-Meilenzone handelt sie lediglich auf libanesischer Anforderung.¹⁶ Die Einsatzregeln sehen ein »abgestuftes Verfahren« vor, in dem geregelt ist, wer umleiten, abdrängen und kontrollieren darf. Bordkontrollen sowie Beschlagnahmungen und Festnahmen sind Sache der libanesischen Marine bzw. des libanesischen Zolls; will die MTF Kontrollmaßnahmen durchführen, muss sie sich mit einem libanesischen Verbindungsoffizier abstimmen. Zudem soll die MTF humanitäre Hilfe, Unterstützung beim Lufttransport, Ausrüstungs- und Ausbildungshilfe für die libanesischen Sicherheitskräfte leisten. Denn es geht ja letztlich darum, die libanesischer Marine in die Lage zu versetzen, Libanons Küstengewässer mittelfristig selbständig zu sichern.

Kein Waffenschmuggel aufgedeckt

Die deutsche Marine leitet die MTF seit Mitte Oktober 2006; sie hat rund 960 Soldaten, zwei Fregatten, zwei Schnellboote, einen Versorger, zwei Minenjäger und zwei Bordhubschrauber im Einsatz. Zusätzlich an der MTF beteiligt sind Bulgarien, Griechenland, die Türkei, Schweden, Dänemark und Norwegen. Der erste Erfolg des Einsatzes war, dass Israel seine im Juli 2006 errichtete Seeblockade aufhob. Zwar ist es im Verlauf der Mission wiederholt zu Zwischenfällen gekommen, bei denen sich israelische Jagdflugzeuge, Schnellboote oder Drohnen dem Flottenverband näherten oder israelische Jagdflugzeuge gar Schüsse auf deutsche Schiffe abfeuerten. Die Vorfälle konnten aber zwischen dem deutschen und dem israelischen Verteidigungsministerium schnell geklärt und so eine direkte Konfrontation verhindert werden. Insofern ist der MTF-Einsatz, insbesondere im Vergleich zum Einsatz der UNIFIL im Süden des Landes, relativ unspektakulär. Sowohl die deutsche Einsatzleitung als auch die UN bestätigen, dass der Einsatz sehr gut laufe, die Abstimmung mit den libanesischen Partnern in kooperativem Geist erfolge und sich als unproblematisch erwiesen habe. Bis Frühjahr 2007 hat die MTF über 3500 Schiffsabfragen durchgeführt, 15 gemeldete Schiffe wurden durch die libanesischen Behörden näher untersucht. Dabei hat es bislang keinerlei Anzeichen für Waffenschmuggel auf dem Seeweg gegeben.¹⁷ Angehörige der libanesischen Marine absolvieren

¹⁶ Vgl. Kleine Anfrage der FDP-Fraktion zum Bundeswehreininsatz im Rahmen von UNIFIL, Deutscher Bundestag, Drucksache 16/3211 vom 30.10.2006, S. 2.

¹⁷ Vgl. Report of the Secretary General on the Implementation of Security Council Resolution 1701 (2006), 28.6.2007 (S/2007/392); Weingärtner, »Das UNIFIL-Mandat der Bundeswehr« [wie Fn. 9], S. 119; Daniel Auwermann, »Wachsam auf See«, Juni 2007, <www.marine.de/01DB070000000001/vwContentByKey/W275X9H8454INFODE>.

darüber hinaus MTF-Trainingskurse, die zugesagte Ausrüstungshilfe lässt anscheinend aber noch auf sich warten.¹⁸

Bewertung: Keine Aussicht auf Stabilisierung ohne regionale Konfliktregelung

Nach Ablauf von rund einem Jahr ist die Bilanz der Umsetzung von Resolution 1701 äußerst zwiespältig. Einerseits ist es gelungen, durch die Präsenz von »UNIFIL plus« und der libanesischen Armee im Süden des Libanon eine gewisse Ruhe zu etablieren und die Dominanz der Hizbullah als lokale Ordnungsmacht zu brechen. Auch konnte die Waffenruhe trotz Übertretungen im wesentlichen aufrechterhalten, eine Eskalation bewaffneter Auseinandersetzungen verhindert werden. Andererseits gab es bei der Bearbeitung der Ursachen für die kriegerische Eskalation 2006 kaum Fortschritte. So hat – selbst wenn es der libanesischen Armee gelungen ist, einige Waffenlager auszuheben – keine effektive Entwaffnung der Milizen stattgefunden. Im Gegenteil, Hizbullah hat ihre Milizen und Waffenlager teilweise in nördliche Landesteile verlegt und mittlerweile mit Hilfe Syriens und des Iran wieder massiv aufgerüstet¹⁹ – ebenso wie militante palästinensische (PFLP-GC) und jihadistische Gruppierungen.²⁰ Insofern wurde auch das Embargo nicht effektiv durchgesetzt, die Bedrohung für den Norden Israels durch Raketen bleibt bestehen. Es ist unwahrscheinlich, dass Israel einer weiteren Aufrüstung tatenlos zusehen wird.

Zwiespältige Bilanz

Zu Recht ist die MTF in diesem Zusammenhang als »untaugliches Mittel am falschen Ort« kritisiert worden.²¹ Denn nicht nur ist die seeseitige Überwachung sehr aufwändig und teuer,²² auch findet der Waffenschmuggel nicht auf dem Seeweg, sondern vor allem über die in weiten Teilen unkontrollierte etwa 375 km lange syrisch-libanesischen Landgrenze statt. Der Großteil dieser Grenze liegt außerhalb des derzeitigen UNIFIL-Einsatzgebietes. UNIFIL kann den Waffenschmuggel daher nicht einmal beobachten, und der Einsatz von Aufklärungsdrohnen ist ihr bislang nicht gestattet worden. Folglich sind UNIFIL und MTF nicht in der Lage, eine

Kein effektiver Einsatz gegen Waffenschmuggel

¹⁸ Vgl. Karl-Heinz Harenberg, »Deutsche Marine vor dem Libanon. Militärmission in der Sinnkrise?«, in: *Streitkräfte und Strategien*, NDR Info, 30.6.2007, <www.bits.de>.

¹⁹ Entsprechende Angaben der Hizbullah werden von Berichten der Regierungen Israels und des Libanon bestätigt; Belege werden allerdings von keiner Seite vorgelegt.

²⁰ Für eine Bewertung der Umsetzung vgl. Report of the Secretary General [wie Fn. 17]; Intelligence and Terrorism Information Center at the Israel Intelligence Heritage & Commemoration Center (IICC), *One Year since the Acceptance of UN Security Council Resolution 1701, which Ended the Second Lebanon War: An Interim Report*, Ramat Hasharon, 12.8.2007, <www.terrorism-info.org.il/malam_multimedia/English/eng_n/pdf/un1701_0807.pdf>, insbesondere S. 9ff.

²¹ Berthold Meyer, *Die maritime Task Force – eine Farce: warum das Nahost-Quartett auch beim israelisch-libanesischen Konflikt gefordert ist*, Frankfurt a.M.: Hessische Stiftung Friedens- und Konfliktforschung, 2007 (HSFK-Standpunkte 1/2007), S. 8.

²² Die Bundesmarine hat die Kosten ihres Einsatzes für 2006 mit 46 Millionen Euro, für 2007 (bis zum vorläufigen Ende des Mandats am 31.8.2007) mit 147 Millionen Euro veranschlagt; <www.marine.de/01DB070000000001/vwContentByKey/W26TLJJB118INFODE>.

ihrer zentralen Aufgaben zu erfüllen, nämlich das Einschmuggeln von Waffen in den Libanon zu unterbinden.²³ Insbesondere der Einsatz der Bundesmarine ist daher, vom Ausbildungsaspekt abgesehen, im wesentlichen symbolischer Natur.

Enger Spielraum
für den Bundestag

Ungeachtet dessen hat der Bundestag im September 2007 eine Verlängerung des Einsatzes um ein Jahr beschlossen, bei gleichzeitiger Senkung der Obergrenze des deutschen Kontingents (von 2400 auf 1400), und die Übergabe der Führung zum Februar 2008. Letztlich blieb ihm auch gar nicht viel anderes übrig: Nachdem von Anfang an keine Exitstrategie ausgearbeitet und die Nachfolge bei der Führung der MTF nicht geklärt worden war, wäre ein Abbruch des Einsatzes oder eine Aufgabe der Führungsrolle das falsche Signal an die Konfliktparteien gewesen. Umso mehr wird es nun darum gehen, den Einsatz durch politische Maßnahmen zu flankieren, die darauf abzielen, das Waffenembargo effektiver durchzusetzen und eine Konfliktregelung herbeizuführen.

Verbesserung der
Grenzkontrollen

Deutschland leistet bereits Ausstattungs- und Beratungshilfe, um für effektivere Kontrollen an der syrisch-libanesischen Grenze zu sorgen. Diese Maßnahmen sollten weiter ausgebaut werden. Letztlich wird eine effektive Grenzkontrolle aber nur möglich sein, wenn unter internationaler Vermittlung der endgültige Verlauf der Grenzen zwischen Israel, Libanon und Syrien geklärt und das UNIFIL-Mandat auf die Kontrolle der Landgrenzen ausgeweitet wird. Dies lässt sich allerdings nur unter der Voraussetzung einer aktiven Kooperation Syriens erreichen.

Nationaler Dialog vs.
politische Blockade

UNIFIL und die libanesischen Armee können die Hizbullah-Milizen nicht militärisch entwaffnen oder gar zerschlagen. Schließlich ist die gegen die israelische Besatzung des Südlibanon 1982 gegründete Widerstandsbewegung Hizbullah keine marginale Terrorereinheit. Neben ihrem militärischen Flügel umfasst sie eine soziale Bewegung, die im schiitischen Bevölkerungsteil tief verwurzelt ist, sowie einen politischen Arm, der mit 14 (von insgesamt 128) Abgeordneten im Parlament vertreten ist und bis November 2006 zwei Minister in der Regierung stellte.²⁴ Militärisch lässt sich nicht durchsetzen, dass die Hizbullah das staatliche Gewaltmonopol anerkennt und ihre Milizen in die staatlichen Streitkräfte eingliedert. Beides kann nur durch die Fortsetzung und Intensivierung des im Frühjahr 2006 eingeleiteten »nationalen Dialogs« erreicht werden, der letztlich auf die Umsetzung des Abkommens von Taif aus dem Jahr 1989 abzielt. Die Schweiz und Frankreich haben sich auf unterschiedlichen Ebenen darum bemüht, den nationalen Dialog wieder in Gang zu bringen. Allerdings haben sich die Voraussetzungen für einen friedlichen Macht-

²³ Ein unabhängiges Team, das der UN-Generalsekretär entsandt hatte, stellte im Juni 2007 fest, dass es bei der Grenzsicherheit zwar Verbesserungen gegeben hätte, nach derzeitigem Stand reichten die Maßnahmen aber nicht aus, um Waffenschmuggel zu verhindern; *Report of the Lebanon Independent Border Assessment Team*, Juni 2007 (S/2007/382), <[http://daccessdds.un.org/doc/UNDOC/GEN/N07/396/21/PDF/N0739621.pdf](http://daccessdds.un.org/doc/UNDOC/GEN/N07/396/21/PDF/N0739621.pdf?S.3)>, S. 3.

²⁴ Muriel Asseburg, »Wie weiter nach der Waffenruhe? ›UNIFIL plus‹ muss in einen Friedensprozess eingebunden sein«, in: *Internationale Politik*, 61 (September 2006) 9, S. 102–109 (104).

ausgleich seit dem Krieg deutlich verschlechtert. Der Libanon ist innenpolitisch tief gespalten. Externe Einmischung, politische Morde, die Ausrüstung von Milizen, der Aufbau privater »Sicherheitsdienste« und das Erstarken jihadistischer Bewegungen mit Affinität zur al-Qaida haben das Land weiter destabilisiert.²⁵ Die nächste Krise droht im Herbst 2007, wenn kein konsensfähiger Nachfolger für den derzeitigen Staatspräsidenten Emile Lahoud gefunden wird, dessen Amtszeit im November abläuft.

Trotz ihrer starken Militärpräsenz konnte die internationale Gemeinschaft bislang nur geringen Einfluss auf die Konfliktparteien im Nahen Osten entfalten. Zwar hatte im Sommer 2006 auch die Bundesregierung betont, dass der Beitrag der Bundeswehr zur Stabilisierung der Sicherheitslage das Bemühen um eine regionale Konfliktregelung nicht ersetzen könne. Dennoch sind auf der regionalen Ebene jene Ursachen des letzten Krieges unbearbeitet geblieben, die in den ungelösten Fragen des israelisch-arabischen Konfliktes liegen. Das gilt insbesondere für die nach wie vor israelisch besetzten Shebaa-Farmen und die Golanhöhen. Bislang hat es nicht einmal einen förmlichen Waffenstillstandsvertrag zwischen Israel und dem Libanon gegeben.²⁶ Derzeit konzentrieren sich die diplomatischen Bemühungen der internationalen Gemeinschaft darauf, die israelisch-palästinensische Schiene des Friedensprozesses voranzubringen. Die Region wird sich allerdings nachhaltig nur dann stabilisieren lassen, wenn die legitimen Interessen *aller* subregionalen Akteure Beachtung finden – wenn folglich neben Israels Sicherheit und Libanons Souveränität (also neben der Wiederherstellung der vollen staatlichen Autorität auf libanesischem Staatsgebiet und einem Ende ausländischer Einmischung in die libanesische Innenpolitik) auch Syriens territoriale Integrität angestrebt wird. Syrien wird kaum konstruktiv zu einer Stabilisierung des Nachbarlandes beitragen, solange es befürchtet, beim Friedensprozess ausgeklammert zu bleiben und damit die Golanhöhen nicht wiederzuerlangen, und solange sich das Regime durch eine mögliche Politisierung des internationalen Tribunals zur Aufklärung des Mordes am ehemaligen libanesischen Premierminister Rafiq Hariri in seiner Existenz bedroht sieht.

Notwendigkeit regionaler Konfliktregelung

25 Die libanesische Armee verkündete Anfang September 2007 den Sieg über Fatah al-Islam; noch ist allerdings nicht davon auszugehen, dass damit die Sicherheitslage dauerhaft stabilisiert ist.

26 Wenig Fortschritte wurden auch hinsichtlich der entführten israelischen Soldaten erzielt; bis heute hat Israel keine Informationen erhalten, in welchem Zustand sie sich befinden. Auch hat der Generalsekretär der UN noch keinen Vorschlag zur Lösung des Problems der Shebaa-Farmen vorgelegt; zumindest hat ein Kartograph die Vorarbeiten geleistet, indem er die genauen Ausmaße des umstrittenen Gebietes fixiert hat.

Anhang

Abkürzungen

AU	Afrikanische Union
AWACS	Airborne Warning and Control System
BKA	Bundeskriminalamt
BMVg	Bundesministerium der Verteidigung
BMZ	Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung
BND	Bundesnachrichtendienst
BVerfGE	Bundesverfassungsgerichtsentscheidung
CENTCOM	United States Central Command (Emirat Katar)
CIAT	Comité international d'accompagnement de la transition (Kongo)
CIMIC	Civil Military Cooperation
COMISAF	Kommandeur der International Security Assistance Force (Afghanistan)
DIE	Deutsches Institut für Entwicklungspolitik (Bonn)
DPKO	Department of Peacekeeping Operations (UN)
DSO	Division Spezielle Operationen
DUPI	Dansk Udenrigspolitisk Institut (Danish Institute of International Affairs; Kopenhagen)
ECOMOG	Economic Community of West African States Monitoring Group
ESVP	Europäische Sicherheits- und Verteidigungspolitik
EU	Europäische Union
EUFOR	European Union Force (Bosnien-Herzegowina)
EUFOR RD Congo	European Union Force in the République Démocratique du Congo
EUPOL	European Union Police
EUSEC	European Union Security
FAZ	Frankfurter Allgemeine Zeitung
GASP	Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik
GTZ	Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit
HSFK	Hessische Stiftung Friedens- und Konfliktforschung
ICISS	International Commission on Intervention and State Sovereignty
IEP	Institut für Europäische Politik (Berlin)
IFOR	(Peace) Implementation Force
IFSH	Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universi- tät Hamburg
IMATT	International Military Advisory and Training Team (Sierra Leone)
ISAF	International Security Assistance Force (Afghanistan)
KFOR	Kosovo Force
KSK	Kommando Spezialkräfte
MedEvac	Medical Evacuation
MNTF	Multi-National Task Force (Kosovo)
MONUC	Mission de l'Organisation des Nations Unies en République Démocratique du Congo/UN Mission in the Democratic Republic of Congo
Nato	North Atlantic Treaty Organization
NGO	Non-Governmental Organization
NRF	Nato Response Force
OEF	Operation Enduring Freedom
OSZE	Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa
PFLP-GC	Popular Front for the Liberation of Palestine – General Command

PKG	Parlamentarisches Kontrollgremium
PRT	Provincial Reconstruction Team
PSM	Personalstrukturmodell
SAR	Synthetic Aperture Radar
SARS	Severe Acute Respiratory Syndrome
SFOR	Stabilization Force (Bosnien-Herzegowina)
SSR	Security Sector Reform
UÇK	Ushtria Çlirimtare e Kosovës (Kosovo-Befreiungsarmee)
UN	United Nations
UNAMA	United Nations Assistance Mission in Afghanistan
UNDOF	United Nations Disengagement Observer Force
UNHCR	United Nations High Commissioner for Refugees (Genf)
UNIFIL	United Nations Interim Force in Lebanon
UNO	United Nations Organization
UNPROFOR	United Nations Protection Force
VPR	Verteidigungspolitische Richtlinien

Die Autoren

Dr. Franz-Lothar ALTMANN ist Leiter des Forschungsschwerpunkts Balkan in der Forschungsgruppe EU-Außenbeziehungen

Dr. Muriel ASSEBURG ist Leiterin der Forschungsgruppe Naher/Mittlerer Osten und Afrika

Major i.G. Alexander BITTER ist Offizier der Bundeswehr und Wissenschaftlicher Mitarbeiter der Forschungsgruppe Sicherheitspolitik

PD Dr. habil Markus KAIM ist Wissenschaftlicher Mitarbeiter der Forschungsgruppe Sicherheitspolitik

Frank KUPFERSCHMIDT ist Wissenschaftlicher Mitarbeiter der Forschungsgruppe Sicherheitspolitik

Dr. Citha D. MAASS ist Wissenschaftliche Mitarbeiterin der Forschungsgruppe Asien

Dr. Stefan MAIR ist Forschungsdirektor des Forschungsinstituts der Stiftung Wissenschaft und Politik

Dr. Timo NOETZEL ist TAPIR Post-Doc Fellow und Wissenschaftlicher Mitarbeiter der Forschungsgruppe Sicherheitspolitik

Prof. Dr. Peter SCHMIDT ist Wissenschaftlicher Mitarbeiter der Forschungsgruppe EU-Außenbeziehungen

Benjamin SCHREER ist Wissenschaftlicher Mitarbeiter der Forschungsgruppe Sicherheitspolitik

Dr. Denis M. TULL ist Wissenschaftlicher Mitarbeiter der Forschungsgruppe Naher/Mittlerer Osten und Afrika

Dr. Oliver THRÄNERT ist Leiter der Forschungsgruppe Sicherheitspolitik