

Auslandseinsätze der Bundeswehr: Viele Bedingungen müssen erfüllt sein.

Friedenspolitik mit militärischen Mitteln?

„Deutsche Außenpolitik ist Friedenspolitik“ – „Deutsche Außenpolitik dient dem Frieden in der Welt“, lauten – in großer Kontinuität und völlig im Einklang mit dem *Friedensgebot des Grundgesetzes* – die zentralen Aussagen im Koalitionsvertrag der jetzigen Bundesregierung beziehungsweise in dem ihrer Vorgängerin. Wie aber soll dieses Ziel erreicht werden?

Derzeit stehen Soldatinnen und Soldaten der Bundeswehr in etlichen Konfliktregionen der Welt im Einsatz. Sie beteiligen sich aktiv an Kampfhandlungen und sie erleben, wie sich die meisten Auslandseinsätze zu Langzeitstationierungen ausweiten, zumeist ohne dass sich ein nachhaltiger politischer Erfolg einstellt und sich damit ein Ende der Mission abzeichnet.

Zudem sieht sich die Bundesregierung mit ständig neuen Forderungen aus den Reihen ihrer internationalen Partner nach *noch* größerem „militärischen Engagement“ und „Bündnissolidarität“ konfrontiert, während sich viele in der Bundeswehr selbst den zunehmenden Anforderungen immer weniger gewachsen sehen.

Vor diesem Hintergrund erscheint die Frage berechtigt, ob Friedenspolitik wirklich in diesem Ausmaß auf militärische Mittel zurückgreifen muss oder ob hier zurzeit, vor allem unter dem Schlagwort „*Krieg gegen den Terrorismus*“, nicht doch etwas aus dem Ruder läuft.

Grundlegende Voraussetzungen für Militäreinsätze

Unverzichtbare Grundvoraussetzung für jeden militärischen Einsatz ist seine strikte Bindung an das Völkerrecht und seine Übereinstimmung mit der Charta der Vereinten Nationen. Das darin enthaltene Gewaltverbot muss bis auf die wenigen in der Charta festgelegten Ausnahmen in seiner uneingeschränkten Gültigkeit bewahrt werden; keiner der internationalen Akteure ist berechtigt, sich – mit welcher politischen Begründung auch immer – darüber hinweg zu setzen.

Für jeden militärischen Einsatz außerhalb des in der Charta festgeschriebenen Rechts auf Selbstverteidigung ist ein *Mandat der Vereinten Nationen* zwingend erforderlich. Auch die Führungsaufgabe sollte grundsätzlich durch die Weltorganisation selbst wahrgenommen werden. Weder die Einsatzgrundsätze nationaler Streitkräfte noch die militärstrategischen Konzeptionen von Bündnissen dürfen zu diesem „*UN-first*“-Grundsatz im Widerspruch stehen.

Nur wenn alle diese Voraussetzungen zweifelsfrei gegeben sind, kann der Einsatz von Streitkräften überhaupt als eine potenzielle sicherheitspolitische Option *geprüft* werden. Eine solche Prüfung muss sich im Sinne einer plausiblen politischen Gesamtstrategie daran orientieren, ob folgende Kriterien erfüllt werden.

Prüfsteine für Auslandseinsätze der Bundeswehr

1) Politische Einbettung

1. Vollständige Ausschöpfung des nichtmilitärischen Instrumentariums

Friedenspolitik ist in allererster Linie eine Politik mit zivilen Mitteln. Der Einsatz militärischer Mittel ist als Maßnahme überhaupt erst dann in Erwägung zu ziehen, wenn sämtliche nichtmilitärischen Instrumente am Ende eines sorgfältigen, gewissenhaften Prüfungsprozesses sowohl auf internationaler als auch auf nationaler Ebene eindeutig als unzureichend angesehen werden müssen und der Einsatz militärischer Mittel mit dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit vereinbar ist. Nichtmilitärische Mittel dürfen auch nicht unter dem Vorwand der möglicherweise mit ihnen einhergehenden hohen finanziellen Aufwendungen von vorneherein als aussichtslos verworfen werden – zumindest nicht, ohne sie zu den mit einem militärischen Einsatz verbundenen Kosten (die in aller Regel weit höher liegen) in Relation zu stellen.

2. Sicherheitspolitische Konsistenz

Sicherheitspolitik als politische Querschnittsaufgabe der Bundesregierung verlangt die Kohärenz der verschiedenen Ressortpolitiken unter dem Primat des Zivilen. Militärische Maßnahmen dürfen die Wirksamkeit des zivilen Instrumentariums in keiner Weise beeinträchtigen; sie müssen vielmehr in Abhängigkeit der Erfordernisse des zivilen Instrumentariums geplant und umgesetzt werden.

3. Bereitstellung ausgewogener finanzieller Mittel

Dem Primat des nichtmilitärischen Instrumentariums müssen die dafür bereitzuhaltenden finanziellen Mittel entsprechen. Deshalb sollte umgehend damit begonnen werden, diese den Militärausgaben zumindest anzugleichen. Bei einer langfristigen Realisierung des von der *Kommission* entwickelten *Bundeswehrmodells* „2025“¹ könnten die dafür erforderlichen Mittel im Verteidigungsetat eingespart werden. Sämtliche militärischen Planungen hätten sich künftig an diesem veränderten Finanzrahmen zu orientieren.

4. Multinationaler Rahmen

Auslandseinsätze der Bundeswehr sollten grundsätzlich nur im Rahmen multinationaler Führungsstrukturen erfolgen. (Ausnahmen von diesem Grundsatz sind auf wenige Sonderfälle, wie etwa die Evakuierung von Zivilpersonen aus Kriegsgebieten, zu beschränken.) Für diese multinationalen Strukturen sind die *Vereinten Nationen*, wie erwähnt, die „erste Adresse“. „Erwartungen“ der Staatengemeinschaft oder der Bündnispartner sind jedoch keine eigenständige Legitimationsbasis; sie allein können einen Auslandseinsatz der Bundeswehr *nicht* begründen. Daher sollte die Bundesrepublik prinzipiell nur an solchen internationalen Einsätzen mitwirken, die den eigenen, als notwendig erachteten Voraussetzungen und Prüfkriterien in vollem Umfang entsprechen. Um unerwünschte militärische Automatismen so früh wie möglich zu unterbinden, sollte bereits die deutsche *Beteiligung an multinationalen Planungen* militärischer Einsatzmöglichkeiten nur in enger Abstimmung mit dem Bundestag erfolgen.

5. Innenpolitische Akzeptanz

Im Hinblick auf die mit Militäreinsätzen vor allem in der Langzeitperspektive verbundenen hohen Kosten und unvermeidlichen Risiken ist eine breite und dauerhafte Zustimmung der Öffentlichkeit unerlässlich. Es ist daher eine vordringliche politische Aufgabe, mit Hilfe einer

¹ Vollständiger Text des *Bundeswehrmodells* „2025“ unter www.ifsh.de.

breiten öffentlichen Debatte die Bevölkerung von der Notwendigkeit beabsichtigter Entscheidungen zu überzeugen. Knappe Parlamentsmehrheiten, die womöglich nur aufgrund der Fraktions- und Koalitionsdisziplin gerade eben zustande gekommen sind, erscheinen mit dieser Forderung kaum zu vereinbaren. Als deutliches politisches Signal sowohl an die Öffentlichkeit als auch an die betroffenen Soldatinnen und Soldaten sollten daher Auslandseinsätze der Bundeswehr vom Deutschen Bundestag nur mit einer *Zweidrittelmehrheit* beschlossen werden können. Dies ist nach Auffassung der *Kommission* auch deshalb geboten, weil die Feststellung, dass das Bundesgebiet mit Waffengewalt angegriffen wird (Verteidigungsfall), gemäß Artikel 115a des Grundgesetzes ebenfalls der Mehrheit von zwei Dritteln der abgegebenen Stimmen bedarf. Die Verantwortlichkeit der Regierung für die Prüfung der Rechtmäßigkeit eines jeden Einsatzes bleibt davon unberührt.

6. Gewährleistung des „Parlamentsheer“-Postulats

Damit der Deutsche Bundestag und seine Ausschüsse ihre Kontrollfunktion über die Streitkräfte effektiver wahrnehmen können, sollten sie frühzeitig und weit detaillierter als bisher in die militärischen Planungen, auch der internationalen Stäbe, Einblick erhalten. Nach dem Vorbild einiger nordischer Staaten könnten dazu *gemeinsame Arbeitsgruppen* aus sachkundigen Abgeordneten und Angehörigen militärischer Dienststellen gebildet werden. Das Gebot demokratischer Kontrolle muss uneingeschränkt auch im Hinblick auf militärische Spezialkräfte gelten. Das „Parlamentsheer“-Postulat gilt für die *gesamte* Bundeswehr - ohne Abstriche.

7. Keine Militäreinsätze zur Sicherung natürlicher Ressourcen

Die Sicherung natürlicher Ressourcen außerhalb des eigenen Territoriums ist *keine* Aufgabe von Streitkräften.

II) Prioritäten

8. Vorrang für „Blauhelm“-Einsätze

In Übereinstimmung mit dem Friedensgebot des Grundgesetzes sollte die *präventive* Stationierung von Streitkräften zur *Verhinderung* bewaffneter Konflikte als Option grundsätzlich möglich sein. Dabei ist eine Zustimmung aller Konfliktparteien anzustreben. Auf Einsätze zur *Friedenserzwingung* sollte dagegen verzichtet werden – es sei denn mit einem *VN-Mandat* zur unmittelbaren Beendigung von Völkermord oder anderen schweren Verstößen nach dem Völkerstrafgesetzbuch.

9. Vorrang für die Vereinten Nationen

Begrenzte Ressourcen können bei einer Vielzahl gleichzeitig auftretender regionaler Konflikte eine Prioritätenfestsetzung unumgänglich machen. Dabei können auch geografische Gesichtspunkte eine Rolle spielen. Die *primäre Zuständigkeit der Vereinten Nationen beziehungsweise ihrer regionalen Abmachungen* (wie zum Beispiel der *OSZE*) darf jedoch durch keine wie auch immer geartete „Arbeitsteilung“ unter einzelnen Staaten oder Allianzen in Frage gestellt werden.

III) Durchführbarkeit

10. Klarer Auftrag und realistische Erfolgsaussichten

Die Ziele eines Einsatzes sind von vornherein eindeutig festzulegen. Dabei sollte der zeitliche Ansatz möglichst nach sachlichen Gesichtspunkten formuliert werden, z.B. „Streitkräfteeinsatz bis zur Ablösung durch eine internationale Polizeitruppe“. Außerdem sind in diesem Zusammenhang insbesondere folgende Einzelfaktoren bereits vorab zu prüfen:

überschaubare Konfliktkonstellation, allgemeine Übereinstimmung von Zielen und Mitteln, klare multinationale Führungsstrukturen, angemessene und ausreichende Einsatzregeln sowie notwendige Maßnahmen nach Beendigung der Mission.

11. Verfügbarkeit spezifischer Fähigkeiten

Seitens der Streitkräfte sind zusätzlich folgende Einzelfaktoren ebenfalls vorab zu prüfen: die Verfügbarkeit von ausreichend ausgebildetem, hinlänglich ausgerüstetem und auch mental geeignetem Personal sowie der sich aus der voraussichtlichen Einsatzdauer ergebende Rotationsbedarf.

12. Vorsorge für den Fall des Scheiterns der Mission

Für jeden Einsatz ist eine rechtzeitige Evakuierungsvorsorge für den Fall zu treffen, dass die ursprünglichen Ziele nicht mehr zu erreichen sind und der Einsatz abgebrochen werden muss.

IV) Verantwortbarkeit

13. Verantwortbare persönliche Belastungen und Risiken für die Soldatinnen und Soldaten sowie deren Angehörige

In diesem Zusammenhang sind insbesondere folgende Einzelfaktoren zu prüfen: Gewährleistung angemessener Erholungs-, Konsolidierungs- und Einsatzvorbereitungszeiträume für die Verbände und die einzelnen Soldatinnen und Soldaten unter der Berücksichtigung von möglichen Eskalationsszenarien sowie die Sicherstellung einer fachkundigen Betreuung der Betroffenen und ihrer Angehörigen in allen Phasen.

14. Beachtung der friedenspolitischen Nebenwirkungen

Nicht zuletzt gilt es zu bedenken, dass die Häufigkeit und die Art und Weise des Zustandekommens von Entscheidungen über Auslandseinsätze sowie Mandatsverlängerungen auch die öffentliche Wahrnehmung im In- und Ausland und damit langfristig die Glaubwürdigkeit deutscher Friedenspolitik überhaupt prägen.

Empfehlungen der Kommission

1. Die *Kommission* empfiehlt die *Einführung von Zweidrittelmehrheiten* bei Parlamentsentscheidungen zu Bundeswehreinsätzen im Ausland.
2. Die *Kommission* empfiehlt, die Transparenz und damit die Kontrollfunktion des Deutschen Bundestages durch die *Einrichtung gemeinsamer Arbeitsgruppen* von Parlamentsabgeordneten sowie Angehörigen der Verteidigungsadministration zu stärken.
3. Die *Kommission* empfiehlt, innerhalb der *NATO* und der *EU* für die Beachtung der aufgeführten Voraussetzungen und Prüfkriterien bei allen multinationalen Streitkräfteeinsätzen zu werben.
4. Die *Kommission* empfiehlt, innerhalb des Bündnisses alle Bemühungen um eine verstärkte Arbeitsteilung bei der Entwicklung spezifischer Streitkräftefähigkeiten und um die Aufstellung schnell verfügbarer Einsatzkräfte nur soweit zu unterstützen, wie sie die obigen Kriterien, insbesondere die notwendigen Entscheidungsprozeduren der *VN* sowie den nationalen Parlamentsvorbehalt, nicht durch militärische Automatismen unterlaufen.

5. Die *Kommission* empfiehlt die *schrittweise Reduzierung der EUFOR- und KFOR-Streitkräfte auf dem Balkan und den parallelen Aufwuchs einer internationalen Polizeitruppe*, um mittelfristig die Ablösung der militärischen Kräfte in dieser Region zu erreichen. Dazu sollte im Rahmen der *EU* unverzüglich mit Beratungen über die erforderliche Mittelumschichtung begonnen werden.
6. Die *Kommission* empfiehlt, innerhalb der *NATO* nachdrücklich für eine *politische Gesamtstrategie für Afghanistan* einzutreten, die eine Fortführung der Operation „*Enduring Freedom*“ in der derzeitigen Form sowie eine Ausweitung des militärischen Aufgabenspektrums des *ISAF-Mandats* überflüssig macht, stattdessen den schrittweisen Truppenabbau einleitet und die *Anwendung ziviler Instrumente der Konfliktbearbeitung und des Wiederaufbaus* stärker fördert.
7. Die *Kommission* empfiehlt, unabhängig von jeweiligen tagesaktuellen Entwicklungen in den einzelnen Krisenregionen der Welt, die Wahrung von Kontinuität bei der langfristigen Bundeswehrplanung. Unsere Vision bleibt die *weitere Reduzierung der deutschen Streitkräfte*, wie sie das von der *Kommission* erarbeitete *Modell „2025“* vorsieht - im Rahmen einer europäischen Friedenspolitik, die diesen Namen auch wirklich verdient.