

Wie? Wann? Wo? Wie oft?

Vier zentrale Fragen müssen vor Auslandseinsätzen beantwortet werden



Prof. Dr. VOLKER PERTHES, geb. 1958, ist Direktor der Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP) in Berlin.

Volker Perthes | Jede Entscheidung zur Entsendung deutscher Soldaten muss auf der Grundlage einer informierten strategischen Debatte gefällt werden. Erst wenn das Mandat, die Erfolgsaussichten und Risiken, die Dynamiken einer Krise sowie die deutschen Interessen geklärt sind, sollte entschieden werden, was sich Deutschland leisten kann und leisten will.

„Wenn die internationale Gemeinschaft ein wichtiges, gemeinsam definiertes Ziel militärisch verfolgt – wie den Kampf gegen den Terrorismus oder mit einem friedenssichernden Einsatz“, so mahnte UN-Generalsekretär Ban Ki Moon im Interview mit einer deutschen Tageszeitung, „sollte Deutschland sich einem größeren Beitrag nicht verschließen.“¹ Die Mahnung mag überflüssig erscheinen. Doch auch wenn Deutschland bereits an einer Reihe internationaler militärischer Einsätze beteiligt ist² – am stärksten in Afghanistan, im Kosovo, im Libanon und in Bosnien –, wird es neue Anfragen der Vereinten Nationen und der Europäischen Union nach deutscher Unterstützung bei Kriseninterventionen geben. Das könnte kurzfristig einen gemeinsamen Einsatz von Truppen der UN und der Afrikanischen Union in Darfur betreffen oder eine mögliche UN-mandatierte Stabilisierungsmission in Somalia; es wird in den kommenden Jahren aber auch um andere Staaten gehen, die zu zerfallen drohen, die Völkermord auf dem eigenen Territorium nicht stoppen können oder wollen, die durch Bürgerkrieg bedroht oder einem Bürgerkrieg gerade entkommen, aber nicht stabil genug sind, einen Rückfall in die Gewalt ohne ausländische Hilfe zu verhindern.

In der internationalen sicherheits- und friedenspolitischen Debatte besteht weitgehend Einigkeit, dass „Friedenseinsätze erstens ‚robust‘ mandatiert und zweitens multidimensional angelegt sein“ müssen, um fragile Staaten vor dem

¹ *Der Tagesspiegel*, 21.2.2007.

² Siehe dazu die Karte auf S. 34/35.

Bild nur in Printausgabe verfügbar

Scheitern zu bewahren und gegebenenfalls einen noch brüchigen inneren Frieden abzusichern.³ Auch im Bundestag wird das grundsätzliche „Ob“ von internationalen Interventionen unter Beteiligung der Bundeswehr kaum noch diskutiert, sehr wohl aber das konkrete „Wie“ und „Wann“, vor allem das „Wo“ und mit Blick auf die Belastungen personeller und materieller Ressourcen zunehmend auch das „Wie oft“. Dabei wird gelegentlich nach einem Kriterienkatalog gefragt, der Entscheidungen des Bundestags über die Entsendung deutscher Soldaten in bestimmte stabilisierende, friedenswahrende oder auch friedenserzwingende Missionen erleichtern könnte; in einigen Fraktionen sind dazu auch Papiere oder Leitlinien erarbeitet worden.⁴ Eine Art Checkliste, bei der anstelle einer politischen Auseinandersetzung nur abgehakt und ausgezählt würde, ob genügend Bedingungen erfüllt sind oder nicht, kann und darf es in einer parlamentarischen Demokratie nicht geben. Solche Entscheidungen müssen auf der Grundlage einer informierten strategischen Debatte getroffen werden, die auch die zunehmende Skepsis in der Bevölkerung anspricht. Gleichwohl lassen sich die kritischen Fragen oder Prüfsteine definieren, die dabei zu berücksichtigen sind.

Die Bundeswehr ist bereit

Vier Gruppen von Fragen sind zentral und unabdingbar: Die erste Gruppe betrifft das völkerrechtliche Mandat eines solchen Einsatzes. Das bezieht sich zunächst auf dessen Legitimität: Für deutsche Politik sollte klar sein, dass Kriseninterventionen mit deutschen Soldaten nie unilateral, sondern nur im multilateralen Rahmen stattfinden und immer mit einem internationalen Mandat, in der Regel vom UN-Sicherheitsrat, ausgestattet sein sollten. Eine Selbstmandatierung der NATO wie 1999 im Kosovo-Krieg muss eine Ausnahme bleiben, auch wenn diese Intervention sich im Nachhinein als politisch gerechtfertigt erwiesen hat. Legitimität, schon vor Beginn eines Einsatzes, wie sie letztlich nur der UN-Sicherheitsrat beschaffen kann, dient nicht nur der internationalen Akzeptanz einer solchen Intervention, sondern ist auch ein wichtiges Element des Erfolgs vor Ort. Darüber hinaus ist aber auch auf die

Die Legitimität eines Einsatzes ist ein wichtiges Element des Erfolgs vor Ort.

³ Winrich Kühne: Lessons Learned für den zivilen Bereich, in: Bundestagsfraktion Bündnis 90/ Die Grünen 2006: *Weißbuch in der Kontroverse. Sicherheitspolitik vor neuen Weichenstellungen*. Dokumentation des Fachgesprächs vom 29.9.2006 im Deutschen Bundestag, S. 32.

⁴ Vgl. CSU-Landesgruppe im Deutschen Bundestag: *Leitlinien für Auslandseinsätze der Bundeswehr*; Beschluss der XXXI. Klausurtagung der CSU-Landesgruppe im Deutschen Bundestag vom 8.-10.1.2007 in Wildbad Kreuth, <http://www.ducsu.de/upload/F4AADA3AB134A6C71BB4BAC1301DF6ED11376-odkqkm5j.pdf>; Winfried Nachtwei: *Auslandseinsätze: Lehren und Kriterien*, 12.2.2007, <http://www.nachtwei.de/index.php/articles/471>.

Qualität des Mandats zu achten. Orientiert es sich an den Realitäten – an den lokalen Gegebenheiten des Ziellands oder der Zielregion –, und entspricht es den Aufgaben, die die internationale Gemeinschaft von den Soldaten und zivilen Einsatzkräften erwartet? Ist es robust genug, erlaubt es im Zweifelsfall also – üblicherweise, indem es mit Bezug auf Kapitel VII der Charta der Vereinten Nationen gefasst wird – den Interventionskräften, ihre Ziele auch gegen bewaffneten Widerstand durchzusetzen? Diese Frage wurde zu Recht bei der Vorbereitung der UNIFIL-II-Mission im Libanon aufs Tapet gebracht.

Die zweite Fragengruppe bezieht sich auf die Erfolgsaussichten und die Risiken eines Einsatzes. Hier sollten Entscheidungsträger regionalspezifischen und sicherheitspolitischen Rat einholen und unter anderem nach der Akzeptanz einer Intervention – und auch nach der Akzeptanz gerade deutscher Truppen

– bei den lokalen Konfliktparteien und nach der spezifischen Konfliktkonstellation fragen. Ist diese militärisch und überhaupt mit einem vernünftigen Einsatz von Streitkräften zu kontrollieren? Welches Verhältnis militärischer und ziviler Einsatzkräfte ist für das Krisenmanagement angedacht? Reicht die Zahl der Soldaten, die mit einem Sicherheitsratsmandat autorisiert wurden, und reichen insgesamt die vorgesehenen materiellen und personellen Ressourcen aus? Ist, so man nicht

Böse Ahnung

wie im Fall der EUFOR-Mission zur Sicherung der Wahlen in der DR Kongo ein klares Enddatum für den Einsatz gesetzt hat, der beabsichtigte Erfolg der Intervention durch relativ eindeutige Zielvorgaben definiert worden?

Nicht nur in Bosnien-Herzegowina, wo die internationale Truppenpräsenz auch im zwölften Jahr nach dem Beginn der Mission – bis 2004 als NATO-, seither als EU-geführter Einsatz – noch nicht völlig verzichtbar ist, zeigt sich, dass Friedensmissionen meist länger dauern als geplant. Gleichwohl ist es richtig, von Beginn an zu fragen, ob es schon Pläne gibt oder solche zumindest entwickelt werden, um die Aufgaben der Interventionskräfte in einem überschaubaren Zeitrahmen an lokale Sicherheitskräfte, Verwaltungen oder zivilgesellschaftliche Organisationen zu übergeben und die lokalen Akteure gegebenenfalls auf diese Aufgaben vorzubereiten. Ohne dies nimmt nämlich die Gefahr zu, dass allein die Präsenz der ausländischen Truppen selbst immer wieder die Gründe für eine Verlängerung des Einsatzes schafft. Dies liegt nicht nur daran, dass ausländische Soldaten gelegentlich auch dann als Besatzer betrachtet werden, wenn sie sich selbst nicht als solche verstehen und sich

Bild nur in
Printausgabe
verfügbar

möglicherweise gewaltsamen Aufständen gegenübersehen, zu deren Bekämpfung dann noch mehr Soldaten angefordert werden. Zumindest in Teilen Afghanistans ist diese Gefahr unübersehbar. Vielmehr ist es häufig so, dass eine internationale politische und militärische Präsenz bequeme Abhängigkeiten schafft – es lokalen Akteuren etwa erlaubt, ihre grundlegenden politischen Konflikte unbearbeitet zu lassen, solange die internationalen Truppen neue bürgerkriegsähnliche Auseinandersetzungen verhindern oder, wenn dies misslingt, doch zumindest für deren Ausbruch verantwortlich gemacht werden können.

In diesem Zusammenhang wird auch zu erörtern sein, ob Deutschland mit seinen Möglichkeiten bei einer spezifischen Mission einen komparativen Vor- oder Nachteil anderen Staaten gegenüber aufweist: Sei dies, weil Deutschland in der Region keine koloniale Vergangenheit hat, von den Konfliktparteien als neutral betrachtet wird oder sich durch besondere Beziehungen zu ihnen auszeichnet, weil andere externe Parteien abgelehnt werden oder weil es bestimmte Anforderungen im Einsatzgebiet gibt, für die deutsche Einsatzkräfte aufgrund ihrer Ausrüstung oder Erfahrung besonders gut oder besonders schlecht vorbereitet sind. Dabei sind gerade auch so genannte weiche Fähigkeiten zu berücksichtigen – Sprachkenntnisse, ein besonderes kulturelles Verständnis für die beteiligten Gesellschaften und natürlich die Erfahrung bei der Koordination militärischer und ziviler Kräfte, wie dies etwa bei den Provincial Reconstruction Teams (PRT) im Norden Afghanistans recht erfolgreich praktiziert wird. Insgesamt hat die EU im Rahmen der ESVP zwar ausbaufähige, im Vergleich zu anderen internationalen Akteuren aber fortgeschrittene zivile Kriseninterventionsinstrumente, die ein Engagement vor allem in so genannten hybriden Einsätzen sinnvoll machen, bei denen eine enge Zusammenarbeit militärischer Kampf- und Stabilisierungskräfte mit zivilen Aufbau- und Verwaltungskräften notwendig ist. Der gezielte Aufbau gerade dieser Fähigkeiten demonstriert auch die Präferenzen europäischer Akteure für den Umgang mit Krisen und Konflikten. Nur kann dies eben nicht heißen, dass Deutschland und andere EU-Staaten sich deshalb auf die zivilen Aspekte einer solchen Mission beschränken sollten.

Lokale Konflikte brauchen ganz andere Lösungen als solche mit regionalen oder globalen Auswirkungen.

Der dritte Fragenkomplex bezieht sich auf die möglichen Dynamiken einer Krise. Auch wenn dies lokalen Betroffenen zynisch erscheinen mag, ist es sehr wohl legitim und richtig, wenn Staaten, die ja nicht jederzeit und überall Soldaten zur Verfügung stellen können, sich überlegen, ob es sich bei der jeweiligen Krise um eine rein lokale Auseinandersetzung oder aber um einen Konflikt handelt, der regionale, möglicherweise sogar globale Bedeutung gewinnen kann. Wenn der Konflikt rein lokal ist und Spillover-Effekte nicht zu erwarten sind, kann eine eventuelle Krisenintervention sehr viel eher den Nachbarstaaten oder einer Regionalorganisation überlassen werden. Wenn die Nachbarstaaten selbst Partei sind, werden sie den Konflikt kaum lösen, und wenn eine Regionalorganisation mit hinreichenden Kapazitäten fehlt, ist effektives Krisenmanagement auch aus der weiteren Region nicht zu erwarten. Wenn Kräfte

mit einer globalen Agenda – wie Al-Qaida – involviert sind, sich etwa in einem gescheiterten Staat einen „sicheren Hafen“ suchen, wird auch ein ursprünglich lokaler Konflikt bald entgrenzt sein. Dabei sollte man sich im Klaren darüber sein, dass lokale Konfliktbeteiligte angesichts der großen internationalen Aufmerksamkeit für terroristische Bedrohungen derzeit häufig versuchen, ihre jeweiligen Gegner als offene oder heimliche Vertreter internationaler Terrornetzwerke zu beschreiben, um sich damit internationale Unterstützung zu beschaffen. Der jüngste kriegerische Konflikt in Somalia zeigt dies sehr deutlich.

Dies bringt uns unmittelbar zur vierten Gruppe von Fragen oder Prüfsteinen, die sich auf die deutschen Interessen und die Ziele deutscher Politik bezieht. Da globale Risiken, wie sie die Europäische Sicherheitsstrategie beschreibt, heute nicht mehr im nationalen Rahmen zu bewältigen sind, wird hier zuvörderst zu fragen sein, ob der geplante Einsatz eine Abwehr von Gefährdungen für Europa bedeutet. Kann er zur Beendigung regionaler Konflikte beitragen? Dient er der Bekämpfung des globalen Terrorismus oder der Stabilisierung gefährdeter Staaten? Kann er zur Absicherung von Staatsaufbau,

Bei der Prioritätensetzung spielen realpolitische Überlegungen eine größere Rolle als idealistische.

Demokratisierung, Entwicklung und regionaler Kooperation im europäischen Umfeld beitragen? Man wird hier auch fragen müssen, ob die Beteiligung oder Nichtbeteiligung deutscher Soldaten an einer geplanten Mission die EU und die Europäische Sicherheits- und Verteidigungspolitik (ESVP) oder die Vereinten Nationen stärken oder schwächen würde, letztlich auch, ob eine solche Mission zur Weiterentwicklung der EU als glaubwürdiger internationaler Akteur beiträgt. Der Einsatz in der DR Kongo hat sicher das Profil der ESVP deutlicher werden lassen. Gerade aus einer politischen Perspektive ist es auch zulässig zu erörtern, ob die Beteiligung an einer solchen Intervention, wenn alle anderen Voraussetzungen gegeben sind, dem Ansehen Deutschlands in der Welt, möglicherweise sogar dem Wunsch nach einem Sitz im Sicherheitsrat, förderlich ist, ob EU-Partner bei einer Mission in besonderem Maße engagiert sind oder ob der Einsatz einer Stärkung des Atlantischen Bündnisses dient. Allein entscheidend können die Antworten auf diese Fragen nicht sein. Die Funktionsfähigkeit des Bündnisses ist sicher ein deutsches Interesse. Dass dies aus wohlverstandem Eigeninteresse nicht bedeuten kann, militärische Unternehmungen eines Bündnispartners zu unterstützen, von deren Logik und Legitimität wir nicht überzeugt sind, hat der Irak-Krieg unterstrichen.

Ganz zweifellos ist es für einen Akteur wie Deutschland und seine europäischen Partner auch legitim und sogar rational, regionale und funktionale Prioritäten zu setzen und dabei eher realpolitische als idealistische Abwägungen zu treffen. Risiken und Gefahren aus dem internationalen System sind zwar zunehmend globaler Natur – sie lassen sich nicht einmal auf einen Kontinent begrenzen. Trotzdem sind uns die Staaten des Westlichen Balkans näher und wichtiger als Somalia, und natürlich ist uns Nordafrika, dessen Entwicklungsprobleme und dessen politische Krisen sich unmittelbar in Migrationsbewegungen über das Mittelmeer spiegeln, wichtiger und näher als Sri Lanka oder Ost-

Timor. Die realpolitische Verantwortung gebietet es zudem, den möglichen Zerfall eines Staates oder einer Gesellschaft wichtiger zu nehmen als das hehre Ziel der Demokratisierung autoritärer, aber funktionierender Staaten. Funktionierende Staatlichkeit ist keine Garantie, aber eine Voraussetzung, um Veränderungen in Richtung Demokratie und Rechtsstaatlichkeit überhaupt auf den Weg zu bringen. Nach Kriegen und Bürgerkriegen sind deshalb der Aufbau oder Wiederaufbau von staatlichen Institutionen und die Wiederherstellung eines staatlichen Gewaltmonopols auch dringender als möglichst rasche Wahlen.

Was kann, was will sich Deutschland leisten?

Angesichts der Gefährdungen schwacher Nationalstaaten und der Virulenz ethno-nationalistischer und konfessioneller Bewegungen in weiten Teilen der Welt wird Deutschland in den kommenden Jahren noch häufiger gebeten werden, Kriseninterventionen der Vereinten Nationen oder der Europäischen Union mit eigenen Truppen zu unterstützen. Dabei muss sehr genau überlegt werden, wie begrenzte Instrumente und Ressourcen einzusetzen sind und wie damit umzugehen ist, dass Deutschland und auch die EU im Ganzen weder Ambitionen noch die Fähigkeit haben, eine Rolle als globale Ordnungsmacht zu spielen. Schon deshalb gilt es, Prioritäten zu setzen, ohne sich dabei aus der europäischen oder internationalen Verantwortung zu stehlen.

Gleichzeitig dürfen Politik und Öffentlichkeit sich jenseits der Diskussion von Kriterien auch nicht der Einsicht entziehen, dass nicht alle Krisen, deren Bearbeitung oder Lösung auch in der deutschen Debatte als europäische Aufgabe betrachtet werden, allein mit zivilen Mitteln zu bewältigen sind – genauso wenig wie allein mit militärischen. Das alte Mantra, dass das Militär nur die letzte Option sein könne, ist nicht immer angemessen. Ein Teil der Kriege im ehemaligen Jugoslawien, der Völkermord in Ruanda oder der anhaltende Krieg in Darfur hätten sich möglicherweise verhindern oder schneller beenden lassen, wenn rechtzeitig genügend internationale Truppen zum Einsatz gekommen wären. Man muss sich darüber im Klaren sein, dass bestimmte Entwicklungen im Völkerrecht wie die „Responsibility to Protect“ (die Verantwortung, Menschen notfalls auch gegen ihre Staaten zu schützen) auch größere Anforderungen für das eigene Land bedeuten.

Das alte Mantra – das Militär könne nur die letzte Option sein – ist nicht immer angemessen.

Deutsche Politik wird sich fragen müssen, ob wir es uns leisten können, im Rahmen von NATO oder EU Instrumente wie die NATO Response Forces oder Battle Groups zu entwickeln und gleichzeitig eine Stärkung der UN zu fordern, schwierige Einsätze aber abzulehnen, und ob wir Einsätze in Krisenregionen letztlich der Supermacht USA, alten europäischen Kolonialmächten mit ihren Sonderinteressen oder oft schlecht bezahlten und ausgerüsteten und nicht immer gut ausgebildeten Drittwelt-Soldaten überlassen wollen.