

„Freiwillige vor!“

Bundeswehreinsatz im Kongo – zur Dialektik einer Führungsrolle wider Willen



Prof. Dr. PETER SCHMIDT, geb. 1946, arbeitet bei der Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP) in der Forschungsgruppe „EU-Außenbeziehungen“ und lehrt als Honorarprofessor an der Universität Mannheim.

Peter Schmidt | **Nach großem Zögern schickte der Bundestag im Juli Truppen in den Kongo und beugte sich damit dem Druck der Partnerländer. Doch wirft die zuvor auf EU-Ebene ausgehandelte Entscheidung Fragen nach dem Ob und Wie künftiger Kriseneinsätze auf – und erfordert von deutscher Seite die rechtzeitige Abwägung nationaler Interessen und Lasten.**

„Truppen verzweifelt gesucht“ lautete die Überschrift in *Das Parlament* vom 13. März 2006 mit Blick auf die Versuche, ein europäisches Truppenkontingent zur Absicherung der für den 30.7.2006 geplanten Wahlen in der Demokratischen Republik Kongo zusammenzustellen. Wie andere europäische Regierungen war auch die Bundesregierung zögerlich.¹ Als sich so dann eine zentrale deutsche Rolle abzeichnete, forderte der Verteidigungsminister die Solidarität der Partner bei der Truppenstellung ein. Da die Bundeswehr ein „Parlamentsheer“² ist, musste der Bundestag über die deutsche Beteiligung abstimmen. Dies geschah am 1. Juni 2006 mit einer Mehrheit von 440 Ja-Stimmen gegenüber

135 Nein-Stimmen (FDP, Die Linke) bei sechs Enthaltungen. Damit war der vorbereitende politische Entscheidungsprozess abgeschlossen. Das Konzept sieht eine militärische Führungsrolle für die Bundeswehr und einen Anteil von 780 deutschen Soldaten am Truppenkontingent von etwa 2000 Männern und Frauen vor. Obwohl die Bundeswehr eine Führungsrolle durch das Einsatzführungskommando in Potsdam ausübt, ist es vor allem Frankreich, das die Truppen vor Ort, d.h. in Kinshasa, stellt. Der größte Teil der deutschen Truppen steht nur als „on call force“ in Gabun bereit.

Diese Lösung stand am Ende eines längeren Entscheidungsprozesses, der mit der formellen Anfrage des UN-

¹ Berlin fürchtet den Kongo-Einsatz, *Financial Times*, 30.1.2006. Siehe auch Horst Bacia: Spring Du, ich schieße, *FAZ-NET*, 15.3.2006.

² Bundesverfassungsgericht in der Entscheidung vom 12. Juli 1994, BVerfGE 90, 286, < 382 > .

Untergeneralsekretärs für Friedenssicherung, Jean-Marie Guéhenno, im Dezember 2005 – quasi offiziell – begann. Der Hohe Repräsentant der Außen- und Sicherheitspolitik der EU, Javier Solana, bezeichnete die Operation als „Vorbild für andere EU-Missionen“.³ Daran lässt sich ablesen, dass weitere ESVP-Operationen ähnlichen Typus' zu erwarten sind. Eine nähere Betrachtung der Probleme und Schwierigkeiten des Entscheidungsverlaufs ist deshalb von grundsätzlicher politischer Bedeutung. Warum geriet die Bundesregierung unter Entscheidungsdruck und welchen Einfluss hatte der Bundestag? Warum war die Zusammenstellung der Truppen in der EU so schwierig? Warum zögerte die Bundesregierung, insbesondere das Verteidigungsministerium, Truppen zu stellen? Und: Welche Konsequenzen hatte diese Situation auf das Einsatzkonzept für die Bundeswehr mit Blick auf die Rolle des EU-Kontingents als Ganzes und die Lage vor Ort?

Berlin unter Entscheidungsdruck

Was die Interessenlage betrifft, ist festzustellen, dass Deutschland mit dem Kongo kaum wirtschaftliche Interessen verbinden: In der Einfuhrstatistik Deutschlands lag das Land im Jahr 2002 auf Platz 86, bei der Ausfuhr gar an 117. Stelle; 2003 standen Importen aus Deutschland im Wert von 65,9 Millionen Euro Exporte nach Deutschland im Wert von 9,1 Millionen Euro gegenüber. 2004 wurden aus der Republik Kongo Waren im Wert von 6,8 Millionen Euro importiert (Platz 149),

während der Exportwert nur noch 21,4 Millionen Euro (Platz 146) betrug. Die deutschen Investitionen sind seit Anfang der neunziger Jahre auf Null gesunken, und nur wenige deutsche Unternehmen blieben im Land.⁴ Spezifische historische oder politische Beziehungen bestehen ebenfalls nicht – Deutschland hat kein materielles Interesse an einem Einsatz im Kongo, wohl aber ein humanitäres und ein generelles Interesse an Stabilität im Kongo sowie ein Interesse daran, die EU als eine handlungsfähige Macht zu präsentieren.

Obwohl seit der Aufforderung des Untergeneralsekretärs der Vereinten Nationen, Jean-Marie Guéhenno, im Dezember 2005 in der EU zunehmende Bereitschaft auszumachen war, Truppen für den Kongo bereit zu stellen, blieb bis Mitte März 2006 unklar, wer die Truppenkontingente für Deutschland verbindet mit der Operation zur dem Kongo praktisch keine Verfügung stellt wirtschaftlichen Interessen. und das Einsatz-

kommando übernimmt. Speziell der deutsche Verteidigungsminister zögerte aus verschiedenen Gründen. Auf dem Treffen der EU-Verteidigungsminister in Innsbruck Anfang März konnten sich die EU-Staaten weder auf einen konkreten Auftrag noch auf den nötigen Umfang der Streitkräfte einigen. Großbritannien, als einer der zwei großen Partner, die den Einsatz hätten führen können, konnte abwehrend auf sein starkes Engagement im Irak und in Afghanistan verweisen. Hingegen hatte vor allem Frankreich

³ Siehe Media Monitoring – Newswire, 7.6.2006, 17:19, *La mission européenne en RDCongo, un exemple pour le futur*.

⁴ Siehe <http://www.auswaertiges-amt.de/diplo/de/Laenderinformationen/KongoDemokratische-Republik/Bilateral.html>.

zwar ein starkes Interesse an einem europäischen Einsatz, wollte sich nach der Artemis-Operation jedoch selbst weitgehend im Hintergrund halten. Auch hatte sich der Europäische Rat zur Entsendung von Truppen entschlossen, ohne die Verteilung der Kosten genau festzulegen. Einige Staaten erklärten frühzeitig, dass sie sich nicht beteiligen wollten, wodurch die Bundesregierung unter Entscheidungsdruck geriet, weil sie es – wie auch einige andere Staaten – verpasst hatte, rechtzeitig eine Nichtbeteiligung zu deklarieren und Deutschland als einer der wenigen Staaten galt mit der Kapazität, die Operation zu führen. Die Entscheidung auf Regierungsebene wurde letztlich auf dem deutsch-französischen Gipfeltreffen am 14. März 2006 getroffen, auf dem sich der französische Staatspräsident bereit erklärte, ein ähnlich großes Kontingent zu stellen wie die Deutschen. In dieser Situation sah sich die Bundesregierung – aller Bedenken zum Trotz – außerstande, sich der Führung der Operation zu entziehen.

Multilateraler Cäsarismus

Die Bundesregierung musste sich jedoch nicht nur auf der internationalen Bühne behaupten, sondern die Operation auch innenpolitisch legitimieren. Dazu benötigte die Regierung die Zustimmung des Bundestags.

Der Verlauf des Entscheidungsprozesses im Vorfeld der Operation „EUFOR RD Congo“ zeigt aber, dass bei dieser Art mehrstufiger, multilateraler Entscheidungsprozesse das Votum des Parlaments auch bei längeren Entscheidungsfristen zu einer bloßen Formalität zu werden droht, da die politischen Kosten einer Einflussnahme – oder gar einer Ablehnung – aufgrund der von der Regierung und ihren Partnern getroffenen Festlegungen so hoch sind, dass sie kaum mehr Spielräume für das Parlament lassen. Dieser „multilaterale Cäsarismus“⁵ ist eine der Kehrseiten des angestrebten „effektiven Multilateralismus“⁶: Er kennzeichnet einen Führungsstil, der an die Stelle einer charismatischen Einzelperson an der Spitze, wie es für cäsaristische Herrschaftssysteme typisch ist, komplexe, multilaterale Aushandlungsprozesse zwischen Staaten und internationalen Organisationen setzt.

Dieser Charakter des Entscheidungsprozesses wird deutlich, blickt man auf dessen Abfolge:

12.12.2005: Der Europäische Rat bestätigt, dass die Union fest entschlossen ist, dem kongolesischen Volk beim Übergang zu einer demokratischen Regierung zu helfen;

27.12.2005: Anfrage/Aufruf des Untergeneralsekretärs für Friedenssicherung, Jean-Marie Guéhenno,⁷ an die EU, Truppen zur Absicherung der geplanten Wahlen zu stellen;

⁵ Diesen Begriff wähle ich in Abwandlung des von Laurence Whitehead mit Blick auf lateinamerikanische Verhältnisse bezogenen Begriffs des „demokratischen Cäsarismus“. Er wollte damit Tendenzen kennzeichnen, die die liberale Demokratie einschränken; vgl. Laurence Whitehead: *The Alternatives to „Liberal Democracy“: a Latin Perspective*, *Political Studies* 40/1992, S. 146–159.

⁶ Siehe die Europäische Sicherheitsstrategie vom Dezember 2003, http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/2004/4/29/European%20Security%20Strategy.pdf

⁷ Es kann vermutet werden, dass es kein Zufall ist, dass der Franzose Jean-Marie Guéhenno, der einen Gutteil seiner Karriere im Dienste des französischen Außenministeriums verbracht hat, diese Anfrage stellte. Frankreich hatte aufgrund seiner engen Bindungen an den Kongo als Teil der Frankophonie ein besonderes Interesse an dieser Operation.

Bild nur in Printausgabe verfügbar

Out of Area in Afrika: Hauptfeldwebel Martin Harf vor dem Büro eines Ortsvorstehers in Kinshasa – bis Ende November beteiligt sich die Bundeswehr mit 780 Soldaten am Kongo-Einsatz.

- 14.3.2006: 5. Deutsch-Französischer Ministerrat in Berlin. In dessen Verlauf sprechen sich der französische Staatspräsident und die Bundeskanzlerin für eine europäische Militärmission im Kongo aus;
- 28.3.2006: Brief des Außenministers Österreichs im Auftrag des Europäischen Rates an den Generalsekretär der UN, in dem die Bereitschaft zur Entsendung von Truppen geäußert wird;
- 25.4.2006: Resolution des Sicherheitsrats der UN, in der die Absicht der EU begrüßt wird, Truppen im Kongo zur Unterstützung von UN-Mission MONUC zu stationieren;
- 27.4.2006: Gemeinsame Aktion der EU für den Einsatz. In ihr wird bereits der deutsche General Karlheinz Viereck zum „Operation Commander“ bestimmt. Ebenso wird festgelegt, dass das Einsatzführungskommando der Bundeswehr in Potsdam die Operation führen soll.⁸
- 24.5.2006: Entsprechender Kabinettsbeschluss in Berlin;
- 1.6.2006: Bundestag beschließt mit großer Mehrheit die Beschlussvorlage der Bundesregierung.
- Am Ende dieser langen Entscheidungskette hatte der Bundestag kaum eine Chance, direkt auf den Entscheidungsprozess Einfluss zu nehmen. Kritiker mussten bereit sein, sich gleichzeitig als Opponenten der UN, der deutsch-französischen Beziehungen und der EU bezeichnen zu lassen und sich damit außerhalb des weithin geteilten außenpolitischen Konsenses in der deutschen Politik zu stellen.⁹ Fragen nach Alternativen für den

⁸ Council Joint Action 2006/319/CFSP on the EU military operation in support of the UN-Mission in the Democratic Republic of the Congo (MONUC) during the election process from 27 April 2006.

⁹ Dies erlaubte natürlich Kritik im Einzelfall – was auch geschah. Die Oppositionsparteien konnten aufgrund ihrer Außenseiterstellung Beanstandungen und Kritik ohne Konsequenzen äußern. Siehe <http://dip.bundestag.de/btp/16/16037.pdf>.

Einsatz oder nach der Lastenteilung innerhalb der EU mussten vor diesem Hintergrund ins Leere laufen. Was die Frage des „Ob“ des Einsatzes anging, konnten sie jedenfalls keine Durchschlagskraft entwickeln. Der spezifische Charakter des Prozesses multilateraler Entscheidungsfindung auf europäischer Ebene führte folglich zu einer Marginalisierung des parlamentarischen Legitimationsprozesses auf bundesdeutscher Ebene.

Die Zwei-Welten-These

Die britisch-französische Erklärung von Saint Malo, welche die Europäische Sicherheits- und Verteidigungspolitik (ESVP) auf den Weg brachte, ließ erkennen, dass beide Länder

Frankreich hatte mit der EU-Operation „Artemis“ bereits Zeichen gesetzt.

ESVP und Afrika in einem Zusammenhang betrachten; verabschiedeten sie doch zur

gleichen Zeit eine zweite Erklärung, in der sich beide zu einer engeren Zusammenarbeit in der Afrika-Politik verpflichteten. Das von Frankreich und England entworfene Battlegroup-Konzept wurde von den Initiatoren explizit auf den afrikanischen Kontinent bezogen.¹⁰ Bereits zuvor hatte die EU gegenüber den UN ein so genanntes „bridging model“ ins Spiel

gebracht – dabei handelt es sich um EU-Operationen, die geeignet sind, schwierige Phasen bzw. Lücken von UN-Operationen in Anlehnung an den Artemis-Fall zu überbrücken bzw. zu schließen. Da mehr als 80 Prozent der UN-Einsätze auf afrikanischem Boden stattfinden, bestand auch bei diesen Entscheidungen ein enger Bezug zu Afrika.¹¹ Darüber hinaus hat die EU ein Afrika-Konzept verabschiedet, das die sicherheitspolitische Stabilität der afrikanischen Staaten als erste Priorität und als Voraussetzung für eine nachhaltige Entwicklungspolitik betrachtet.¹²

Man musste somit schon lange damit rechnen, dass insbesondere Frankreich und Großbritannien irgendwann verstärkt auf einen Einsatz der Bundeswehr im Rahmen der ESVP in Afrika drängen würden, zumal Frankreich mit der weitgehend selbst durchgeführten EU-Operation „Artemis“ bereits Zeichen gesetzt hatte. Trotzdem wurden erst seit Spätherbst 2005 operative Planungen in dieser Hinsicht übernommen, politische Vorbereitungen, insbesondere auf den zu erwartenden Einsatz im Kongo, blieben jedoch weitgehend aus.

Offensichtlich besteht zwischen den in Brüssel tagenden politischen Gremien und den nationalen Entschei-

¹⁰ Zum Beispiel hat Tony Blair Afrika zur „top priority“ für die Battlegroups erklärt, vgl. Christopher Adams: Africa must be „top priority“ for new EU crisis forces, says Blair, *The Financial Times*, 8.10.2004, S. 2), eine Vorstellung, die nicht alle Mitgliedsstaaten in gleicher Intensität teilen. Diese Flexibilität erlaubt innerhalb der EU auch Kompromisse zwischen der interventionistischen französischen und der internationalistischen Position. Insofern bedarf es keiner eindeutigen Richtungsentscheidung der EU, wie Lutz Holländer und Ronja Kempin annehmen: Europas Platz an der Sonne. Afrika und die europäische Sicherheitspolitik, *Blätter für deutsche und internationale Politik*, 5/2005, S. 593–599.

¹¹ 2003 hatten die UN 74 Prozent ihrer Peacekeeping-Truppen in Afrika stationiert – siehe Bruce Jones und Feryal Cherif: *Evolving Models of Peacekeeping Policy*. Implications & Responses, United Nations Peacekeeping, Best Practices, External Study, New York, o.J., Figure 2). Die Studie ist zu finden unter: <http://pbpu.unlb.org/pbpu/library/Bruce%20Jones%20paper%20with%20logo.pdf>.

¹² Siehe die Afrika-Strategie vom Dezember 2005: Die EU und Afrika auf dem Weg zu einer strategischen Partnerschaft, <http://register.consilium.europa.eu/pdf/de/05/st15/st15702.de05.pdf>.

dungsträgern eine Kluft: Brüssel und Berlin stellen zwei Welten dar, auf nationaler Ebene werden Entscheidungen in Brüssel nur zögerlich wahrgenommen, auch wenn man daran beteiligt war. Deshalb fand auch im Parlament keine gründliche Debatte über das Afrika-Konzept und dessen mögliche Konsequenzen für Deutschland statt. Dies ist gleichwohl keine voluntaristische Verweigerungshaltung oder Nachlässigkeit, sondern Ausdruck einer Kombination der konkreten Interessenlage Deutschlands und des – wie im Folgenden näher auszuführen sein wird – Kollektivgut-Charakters der Entscheidung mit der Entscheidungslogik des Kasernenhof-Spiels. Diese Gesichtspunkte legen keine proaktive, sondern eine defensive, reaktive, bestenfalls auf eine zufriedenstellende Lösung zielende Haltung der Bundesregierung nahe.¹³ Denn: Wer sich erkennbar auf einen Einsatz vorbereitet, meldet sich quasi freiwillig, und andere Partner können sich der Teilnahme leicht entziehen.¹⁴

Das Kasernenhof-Syndrom

Die Entwicklung lässt sich erklären, wenn man die politische Ökonomie des Entscheidungsprozesses, d.h. die politischen und finanziellen Risiken und Kosten der Operation für die beteiligten Akteure, in den Blick nimmt. Bei den genannten humanitären Gesichtspunkten, dem generellen Interesse an Stabilität im Kongo und auch dem generellen Machtanspruch der

EU im internationalen System, handelt es sich um typische Kollektivgüter, die von der EU als Ganzer „konsumiert“ werden und von deren positiven Effekten

prinzipiell kein EU-Staat ausgeschlossen werden kann. Auf nationaler Ebene werden Brüsseler Entscheidungen nur zögerlich wahrgenommen.

Die „Produktion“

kollektiver Güter legt eine „Trittbrettfahrer-Haltung“ nahe. Um die Vorteile des Trittbrettfahrens genießen zu können, müssen sich die unkooperativen Staaten jedoch strategisch entsprechend des Kasernenhof-Syndroms verhalten, in dessen Zeichen die Verhandlungen über die Frage stehen, wer mit wesentlichen Kräften an der Operation teilnimmt und damit die politischen und militärischen Risiken und ein Großteil der finanziellen Kosten trägt.

Dieses Verhalten reflektiert die modelltypische Reaktion auf den Aufruf eines Kommandeurs: „Freiwillige vor!“. In einer solchen Situation müssen regelmäßig diejenigen Soldaten den „freiwilligen“ Dienst antreten, die nicht schnell genug einen Schritt zurück treten. Die dominante Strategie der Soldaten in diesem Modell ist es, sich der Beteiligung an der Aufgabenerfüllung schnellstmöglich zu entziehen, um damit langsamer reagierende Soldaten in die Pflicht zu nehmen. Dieses Verhalten minimiert die eigenen Kosten zur Bereitstellung des Kollektivguts bei unveränderter Beteiligung an dem anfallenden Nutzen der Aktion.

¹³ Verstärkt wird diese Haltung von einer in verteidigungspolitischen Fragen reaktiven politischen Kultur Deutschlands und der dezentralen Entscheidungsstruktur des Regierungssystems der Bundesrepublik, der ein zentrales Steuerungsorgan in sicherheitspolitischen Fragen, etwa in Form eines effektiven Bundessicherheitsrats, fehlt.

¹⁴ Der hier verfolgte Ansatz eröffnet unter dieser Perspektive eine ganze Reihe weiterführender Forschungsfragen hinsichtlich der Vorbereitungen der Mitgliedstaaten auf eine gemeinsame europäische Außen- und Sicherheitspolitik, die hier nicht weiter verfolgt werden können.

Das vergleichsweise günstige Kosten-Nutzen-Verhältnis für die Abseitssteher kommt im Falle der EU auch dadurch zustande, dass aufgrund der derzeitigen EU-Regelungen etwa 90 Prozent der Kosten der Militäroperation zu Lasten der beteiligten Staaten gehen und nur etwa zehn Prozent aus dem Gemeinschaftshaushalt bezahlt werden.¹⁵ Dies bedeutet nach bisherigen Schätzungen eine Kostenbelastung für Deutschland von etwa 56 Millionen Euro. Da der Einsatz zudem aus Mitteln des Verteidigungshaushalts zu bezahlen ist, ist die zögerliche Haltung des Verteidigungsministers durchaus

Der Verteidigungsminister muss sich vor Parlament und Öffentlichkeit verantworten.

„rational“; Der Einsatz verschlimmert die ohnehin knappe Kassenlage einer sich in einer kostenintensiven Umstrukturierung befindlichen Bundeswehr.

Die Lage war für den Verteidigungsminister noch aus einem anderen Grund prekär. Bei einem politischen Erfolg der Mission dürfte dieser im Wesentlichen der EU als Ganzer zugeordnet werden, während im Falle erheblicher Schwierigkeiten – oder gar beträchtlicher Opfer unter den Soldaten – primär das deutsche Verteidigungsministerium zur politischen Verantwortung gezogen werden dürfte. Der Rat der EU bzw. sein Politisches und Sicherheitspolitisches Komitee (PSK), das den Einsatz formell politisch leitet, ist als Kollektivgremium kaum in die „politische Pflicht“ zu

nehmen.¹⁶ Der Verteidigungsminister muss sich hingegen vor dem Parlament und der deutschen Öffentlichkeit verantworten. Deshalb dürfte er ein politisches Interesse daran gehabt haben, das Einsatzkonzept für die Bundeswehr – in gewisser Vernachlässigung der Anforderungen vor Ort – möglichst risikoarm zu gestalten und damit Widersprüche im Einsatzkonzept zuzulassen.

Die Entscheidung der Bundesregierung für den Einsatz der Bundeswehr konnte folglich nur zustande kommen, weil übergeordnete Gesichtspunkte, vor allem ein Interesse an der Glaubwürdigkeit von EU-Entscheidungen und Solidarität gegenüber Frankreich, als Entscheidungskriterien herangezogen wurden. Da es die Bundesregierung versäumt hatte, frühzeitig ihren Beitrag zu begrenzen bzw. zu bestimmen, geriet sie unter schweren Entscheidungsdruck. Aus diesem Grund verschob sich das Interesse in der Bundesregierung, den eigenen Beitrag zur Operation zu begrenzen, auf die Umsetzung des generellen Auftrags, d.h. auf die Implementierungsphase der Entscheidung. Deutschland erwies sich deshalb in dieser Entscheidungsphase als ein zögerlicher Verbündeter und versuchte das Einsatzkonzept für die eigenen Truppen entsprechend zu gestalten, was zu Widersprüchen im Einsatzkonzept führte.

Da das Parlament nicht Teil des Aushandlungsprozesses in New York und Brüssel war, mussten Wege gefun-

¹⁵ Die gemeinsam im Rahmen des so genannten Athena-Mechanismus zu tragenden Kosten betragen – gemäß Planung – nur 16 700 000 Euro. Allein im Vergleich zu den Kosten des Bundes sind das weniger als 30 Prozent. Frankreich dürfte nochmals mindestens den gleichen Betrag veranschlagen. Zusammen mit den Kosten der anderen beteiligten Nationen dürfte der Anteil der aus dem Athena-Topf zu zahlenden Kosten unter zehn Prozent liegen.

¹⁶ Insofern sind alle Versuche, die Verantwortung auf den EU-Ministerrat bzw. das PSK zu schieben, nicht Ausdruck der tatsächlichen politischen Lage, sondern der Versuch, die EU als Legitimationsinstanz für den Einsatz heranzuziehen und damit möglicher Kritik auszuweichen.

den werden, eine möglichst breite Zustimmung ohne große Konflikte zu erhalten. Die Auswirkungen des „multilateralen Cäsarismus“ waren somit janusköpfig: Zwar machten es die multilateralen Aushandlungsprozesse dem Bundestag faktisch unmöglich, auf das „Ob“ des Einsatzes Einfluss zu nehmen, anders war die Lage jedoch bei der operativen Umsetzung, d.h. beim „Wie“ der Operation. Man muss somit annehmen, dass neben der Logik des Kasernenhof-Spiels und den Auswirkungen der Zwei-Welten-Situation die Institution des „Parlamentsheeres“ das Einsatzkonzept mit beeinflusste. Tatsächlich lässt sich feststellen, dass das Einsatzkonzept auch ein Element präventiver Schadensbegrenzung enthält: durch Minimierung des Risikos für die Bundeswehr sollten mögliche Schwierigkeiten bei der Abstimmung im Bundestag vermieden werden.¹⁷

Widersprüche im Einsatzkonzept

Die Logik des Kasernenhof-Syndroms brachte die Bundesregierung zum einen in die Pflicht, einen Beitrag zur Stabilisierung des Kongos zu leisten, andererseits mussten die Gefahren dieses Einsatzes schon in der Entscheidungsphase mit Blick auf die Zustimmungspflicht durch den Bundestag minimiert werden. Als Konsequenz dieses Spannungsverhältnisses steht der an die deutschen Truppen ergangene Auftrag in erkennbarem Widerspruch zu den Erfordernissen im Sinne einer optimalen Zielerfüllung: Die deutschen Truppen sollen

- nur für vier Monate nach den Wahlen im Kongo im Einsatzraum verbleiben;
- sich als „on call forces“ im Wesentlichen nicht im Kongo, sondern in Gabun aufhalten;
- ihre Aktionen im Kongo auf den „Raum Kinshasa“ beschränken;
- ggf. Evakuierungsoperationen im „Raum Kinshasa“ vornehmen, jedoch insbesondere um Einzelne aus Gefahrenlagen zu bringen;
- sowie Eigensicherung im Raum Kinshasa betreiben.

Das Problem der Beschränkung auf vier Monate ist auch im Bundestag diskutiert worden;¹⁸ diese Begrenzung lässt sich natürlich durch entsprechende Beschlüsse des Sicherheitsrats, des EU-Rats und des Bundestags aufheben. Dies ist jedoch ein komplizierter Prozess auf mehreren Ebenen (UN, EU, Regierung/Bundestag). Schwierigkeiten dürfte die

besondere Betonung der zeitlichen Beschränkung vor allem dann berei-

ten, wenn in die Abzugsphase hinein Unruhen und Kämpfe unter den Warlords in und um Kinshasa ausbrechen. Dieser Fall droht dann einzutreten, wenn der bei den Stichwahlen am 29. Oktober unterlegene Präsidentschaftsanwärter und seine Anhänger das Wahlergebnis nicht akzeptieren – die Fortsetzung des Rückzugs könnte die Unruhestifter zu verstärkten Aktivitäten animieren. Diese Gefahr ließe sich nur durch eine rasche Verlängerung

¹⁷ Offensichtlich gab es in den Reihen der Koalition eine ganze Reihe von Kritikern des Einsatzes, deren Bedenken erst durch die Begrenzung des Mandats zerstreut werden konnten, vgl. Alexander Weinlein: Mehr Fragen als Antworten. Das Ringen um ein glaubwürdiges Mandat, *Das Parlament*, Nr. 20/2006, 15.5.2006, S. 4.

¹⁸ Siehe z.B. die Kritik an der Beschränkung auf den „Raum Kinshasa“ im Entschließungsantrag der Abgeordneten Kerstin Müller (Köln) et al., Drucksache 16/1660, 31.5.2006, S. 2.

des Mandats oder dadurch reduzieren, dass die UN im Rahmen der über 16 000 Mann starken MONUC-Truppe Verstärkungsmaßnahmen vorsieht, die den Rückzug kompensieren. Im letzten Fall ließe sich eine negativ-symbolische Wirkung trotzdem nur beschränkt vermeiden. Sie wurde von EU-Offiziellen, z.B. dem finnischen Außenminister als Vertreter der EU-Präsidentschaft, auch schon in Frage gestellt.

Auch EUFOR-Kommandeur Christian Damay äußerte jüngst die Ansicht, dass der Einsatz zumindest bis zum 10. Dezember verlängert werden sollte. Dennoch wandte sich Verteidigungsminister Franz Josef Jung deutlich gegen eine Verlängerung des Mandats und besteht auf einen fristgerechten Abzug der Truppen zum 30.11.2006. Damit bestätigt sich die Vermutung, dass die Bundesrepublik im Grunde widerstrebend eine Führungsrolle im Kongo akzeptiert hat. Noch größere Probleme werfen die konkreten Aufgaben der Bundeswehr mit Blick auf mögliche Krisenlagen auf:

- Die Aufgabe, „Einzelne aus Krisenlagen“ zu befreien, kann sich sehr schnell als eine politisch und militärisch kaum tragbare Beschränkung herausstellen, wenn unklar ist, wie viele Personen sich in einer Notlage befinden oder sich eine größere Anzahl von Personen in Not befindet.
- Die Einschränkung auf „Einzelne“ widerspricht auch der eigentlichen

Funktion von „on-call forces“ als Reserve für Notfälle zu wirken. Wenn etwa eine Gruppe französischer Soldaten in Schwierigkeiten gerät, ist es dann denkbar, dass die Bundeswehr nur „Gewehr bei Fuß“ steht?¹⁹

- Da bei EUFOR als Ganzes prinzipiell keine Beschränkung auf Kinshasa vorgesehen ist, stellt sich zusätzlich die Frage, wie sich die Bundeswehr bei Notlagen außerhalb des „Raumes Kinshasa“ verhält.

Damit besteht ein Spannungsverhältnis zwischen der eigentlichen Funktion von „on call forces“ als Nothelfer und der konkreten Aufgabenstellung für die Bundeswehr. Offensichtlich stellt die Bundesrepublik bei dem auf französische Initiative zustande gekommenen Einsatz nur einen „zögerlichen Verbündeten“ dar.

Was tun?

Im Zeichen der Krise um den Verfassungsvertrag der EU sind große Veränderungen der EU-Entscheidungsstrukturen in der Außen- und Sicherheitspolitik derzeit nicht zu erwarten. Der große Schritt hin zu einer Europa-Armee würde ohnehin einen „europäischen Staat“ voraussetzen, und ein „Europäischer Außenminister“, wie im Verfassungsvertrag vorgesehen, würde an den hier geschilderten Strukturproblemen nur wenig ändern. Im Zeichen nationaler Streitkräfte bleiben die Probleme der Risiko- und Verantwortungsverteilung bei Krisen vom „Kongo-Charakter“ weitgehend unverändert. Auch die Schwierigkei-

¹⁹ Diese Beschränkung ist allerdings bereits in der den Einsatz legitimierenden Sicherheitsresolution enthalten. Die Gründe dafür sind mir nicht bekannt. Zu erwähnen ist, dass die Wahlen von etwa 1000 – durchaus schutzbedürftigen – Beobachtern, darunter etwa 200 im Auftrag der EU, verfolgt werden sollen, vgl. Andrea Böhm: Das gefährliche Zaudern, *Die Zeit*, 24.5.2006.

ten, die hier mit dem Terminus „Kasernenhof-Syndrom“ umschrieben wurden, lassen sich nur bedingt mindern. Sie sind der Interessenlage und Lastenverteilung bei der Operation sowie dem Charakter des Problems „Kongo“ geschuldet. Das Phänomen des „multilateralen Cäsarismus“ lässt sich aufgrund der Notwendigkeit von militärischen Koalitionsoptionen und der nötigen internationalen Legitimation ebenso nur in engem Rahmen begrenzen.

Verbessern ließe sich die Lage durch eine Reihe von Maßnahmen auf nationaler Ebene und im Rahmen der ESVP: National bedarf es einer stärkeren Vorausschau auf mögliche Kriseneinsätze. Dies erfordert eine Analyse der Interessen der Partner in der EU seitens Deutschlands, insbesondere Frankreichs und Großbritanniens und dementsprechend eine möglichst frühzeitige Abschätzung der eigenen Interessenlage, die eine Lageanalyse vor Ort und die Chancen und Risiken des möglichen Unternehmens einschließt. Dies hat ressortübergreifend, möglichst im Bundessicherheitsrat, zu geschehen. Dieses Gremium sollte nicht nur die stärkere Vernetzung der sicherheitspolitischen Akteure der Bundesregierung ermöglichen, sondern gerade die vorausschauende Analyse leisten.

- Um die Beteiligung des Bundestags zu verwirklichen und die Abgeordneten auch – falls eine Beteiligung in Betracht gezogen wird – mit der Lage vor Ort und den Konsequenzen für das Einsatzkonzept vertraut zu machen, ist eine möglichst frühzeitige Einbeziehung des Bundes-

tags, möglichst schon bei entsprechenden Anfragen (z.B. des Generalsekretärs der UN oder des Hohen Repräsentanten für die Außen- und Sicherheitspolitik der EU), zu gewährleisten. Dies könnte z.B. durch einen entsprechenden Sonderausschuss „Auslandseinsätze“ geschehen. Auf diese Weise wäre es unter Umständen möglich, das Einsatzkonzept weniger auf die möglichst widerspruchsfreie Zustimmung durch den Bundestag, sondern mehr auf die Erfordernisse der Lage vor Ort zuzuschneiden.

- Im Falle einer substanziellen Beteiligung am Einsatz muss auch immer deutlich sein, dass die nationalen Entscheidungsträger – natürlich in Solidarität zu den anderen beteiligten Nationen und der EU als Ganzer – die Hauptverantwortung für die eigenen Truppen tragen. Insofern müssen die Truppen stellenden Nationen bei der Erarbeitung des Operationskonzepts auch eine herausgehobene Rolle spielen.
- Es wäre möglich, in beschränktem Maße diejenigen Staaten von Lasten zu befreien, die sie im Auftrag aller auf sich nehmen. Dies muss jedoch abgewogen werden gegen die Frage, inwieweit Deutschland, das an den „common costs“ derzeit mit etwa 25 Prozent beteiligt ist, auf diese Weise nicht stärker als bisher belastet wird. Das hängt davon ab, wie umfangreich die deutsche Beteiligung an Operationen ist.