



FRIEDENSGUTACHTEN 2006

Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik
an der Universität Hamburg (IFSH)

Hessische Stiftung Friedens- und Konfliktforschung (HSFK)

Bonn International Center for Conversion (BICC)

Institut für Entwicklung und Frieden (INEF)

Forschungsstätte der Evangelischen Studiengemeinschaft (FEST)

herausgegeben von

Reinhard Mutz, Bruno Schoch,
Corinna Hauswedell, Jochen Hippler und Ulrich Ratsch

LIT

5.4. In der Bündnisfalle – Verschiebt sich die militärisch-zivile Balance deutscher Außenpolitik?

Entrapment-Sorgen gestern und heute

Zum Jahresbeginn 2006 lösten Presseberichte über mögliche Verwicklungen der Bundesrepublik in amerikanische Kriegs- und Kriegsfolgehandlungen nervöse Debatten aus. War der Bundesnachrichtendienst (BND) an der Aufklärung von Bombenzielen im Irak beteiligt? Erfolgt Gefangenentransporte von deutschen Flughäfen zu ausländischen „Verhörzentren“ mit Wissen und Billigung der Bundesregierung? Nutzten deutsche Behörden Vernehmungsergebnisse von Terrorverdächtigen, die unter menschenrechtswidrigen Bedingungen oder durch Folter gewonnen wurden? Mittlerweile beschäftigen die Fragen in Berlin einen parlamentarischen Untersuchungsausschuss. Damit bekamen auch in Deutschland Politik und Gesellschaft erstmals öffentlichkeitswirksam ein Problem zu spüren, für das die Politikwissenschaft den Begriff des *entrapment* kennt. Darunter fasst die Allianztheorie Nebenwirkungen von Bündnisbindungen, die Mitgliedern militärischer Zusammenschlüsse zum Nachteil gereichen und die sie deshalb zu vermeiden trachten.

Das bekannteste historische Beispiel für *Entrapment*-Furcht ist die weiche Beistandsklausel des Nordatlantikpakts. Dort versichern die vertragschließenden Staaten selbstbewusst, einen bewaffneten Angriff gegen einen von ihnen als Angriff gegen sie alle zu betrachten. Dem würde die gegenseitige Verpflichtung entsprechen, der Herausforderung entschlossen entgegenzutreten, unverzüglich, gemeinsam und mit allen gebotenen Mitteln. Jedoch fällt die kodifizierte Verteidigungszusage viel schwächer aus. Sie hält jede Vertragspartei lediglich an, im Bündnisfall diejenigen Maßnahmen zu ergreifen, „die sie für erforderlich erachtet“, d.h. gegebenenfalls auch mit Nichtstun zu reagieren. Dahinter verbirgt sich das in jenen Tagen stimmungsprägende Unbehagen im amerikanischen Kongress gegenüber einem militärischen Beistandsautomatismus. Man war besorgt, schon wenige Jahre nach dem Ende des Zweiten Weltkriegs wieder eigene Soldaten in europäische Auseinandersetzungen verstrickt zu sehen.

Ein aktuelles Beispiel für *Entrapment*-Furcht liefert gegenwärtig die Regierung Südkoreas. Sie verlangt die Befehlsgewalt über ihre nationalen Streitkräfte zurück, die sie nach dem Koreakrieg für den Fall erneuter zwischenstaatlicher Kampfhandlungen auf koreanischem Boden an die amerikanische Schutzmacht abgetreten hat. Seit die Ziele Washingtons und Seouls in der Nordkorea-Politik nicht mehr konform gehen, wächst in Südkorea die Sorge, sich wider Willen einem riskanten Waffengang des großen Verbündeten gegen den Nachbarn im Norden anschließen zu müssen.

Die Bundesrepublik als „geborener Allierter“

Die Bundesrepublik Deutschland ist in das Bündnis, dem sie angehört, gleichsam hineingeboren. Das unterscheidet sie grundlegend von ihren Alliierten. Als die zwei nordamerikanischen und die zehn westeuropäischen Erstunterzeichner des Vertrages von Washington die souveräne Entscheidung trafen, sich zum Zweck kollektiver Selbstverteidigung enger zusammenzuschließen, existierten an der Stelle des westdeutschen Staates erst drei Besatzungszonen. Die Gründungsgeschichte der NATO und die der Bundesrepublik ver-

liefen parallel, synchron und von identischen Beweggründen bestimmt. Das gemeinsame Anliegen war der vereinte Dammbau gegen eine Einflussweiterung des vormaligen Kriegsalliierten und neuen Kontrahenten, der Sowjetunion, in Europa. Alle frühen außenpolitischen Erfolge verdankte die Bonner Republik dem bewussten Entschluss zur Westbindung – die unverhofft rasche Befreiung aus der Ächtung als Feindstaat, den wirtschaftlichen Wiederaufbau, die Rückgliederung in das internationale System, den Aufstieg zur globalen Handelsmacht und nicht zuletzt ihre Sicherheit nach außen an der Frontlinie zwischen den antagonistischen Blöcken auf dem Kontinent. Für sie stellte der Bündnisbeitritt weniger eine politische Option dar als ein Gebot der Staatsraison, und ihre Rolle im Bündnis glich lange Zeit eher der eines Klienten als der eines Mitglieds aus eigenem Recht.

Währt der Status des „Alliierten qua Geburt“ ein Leben lang? Die NATO besteht seit mehr als einem halben Jahrhundert. Die Westeuropäische Union (WEU), ihr niemals ebenbürtiger und heute vergessener europäischer Vorläufer, dessen Aufgaben inzwischen die EU wahrnimmt, entstand sogar noch früher. Seit anderthalb Jahrzehnten hat sich der Gründungszweck beider Bündnisse erfüllt. Der historische Widerpart, den es durch Organisation bewaffneter Gegenwehr in Schach zu halten galt, ist von der Bildfläche verschwunden, ein neuer nicht in Sicht. Im Vergleich zur Epoche der Blockkonfrontation sind die um das amerikanische Gravitationszentrum gescharten Allianzstaaten in weit geringerem Maß noch auf jene Form militärischer Sicherheit angewiesen, die sich nur durch Bündnisschutz erlangen lässt.

Auf die Bundesrepublik trifft die Feststellung am deutlichsten zu. Als vormalig exponiertestes und abhängigstes unter den Bündnismitgliedern verzeichnet sie den relativ größten Zuwachs außenpolitischen Handlungsspielraums. Sie ist nicht länger der Schutzbefohlene stärkerer Partner. Die Last kritischen Abwägens und eigenverantwortlichen Entscheidens nimmt ihr niemand mehr ab. Immer häufiger steht sie vor der Wahl zwischen selbstbestimmtem Verhalten und bündnispolitischer Opportunität. Der nachfolgende Rückblick rekapituliert, wie die im Herbst 2005 abgelöste Bundesregierung mit dem Problem umgegangen ist und welche Ausgangslage sie ihrer Nachfolgerin hinterlassen hat. Die Bilanz versteht sich als Beitrag zu der allseits angemahnten Diskussion adäquater Ziele und Instrumente deutscher Sicherheitspolitik.

Rot-Grün und die neue Wirklichkeit des Krieges

Vor die Frage gestellt, Krieg zu führen oder daran teilzunehmen, hilft kein Versteckspiel – die Antwort wird publik. Sie offenbart etwas über die Selbstdefinition der Rolle eines Staates in seinem Bündnis. Dreimal während der Amtszeit der rot-grünen Koalition war die Bundesrepublik mit dieser Situation konfrontiert, dreimal reagierte sie anders. Kriterien der Legitimität und Effektivität politischen Handelns mit militärischen Mitteln standen auf dem Prüfstand. Dort stehen sie immer noch, mit dem Unterschied, dass sich die Effizienzfrage in der Rückschau klarer beurteilen lässt als zum Zeitpunkt der Entscheidungsbildung.

Eingriff in einen Sezessionskonflikt: Kosovo 1999

Am 20. Februar 2006 haben in Wien die Verhandlungen über den Endstatus des Kosovo begonnen. Ob eingestanden oder nicht, bezweifelt niemand unter den Hauptbeteiligten deren Ausgang: Am Schluss wird die Unabhängigkeit der ehemaligen Bürgerkriegsprovinz stehen. Dieses Ergebnis war so nicht gewollt. Die VN-Resolution 1244 zur Regelung des Übergangs von einem Waffenstillstand zu einem Friedenszustand nach Beendigung des Kosovokriegs von 1999 zielt auf eine andere Lösung, die „substantielle Autonomie innerhalb der Bundesrepublik Jugoslawien“¹. Lange hatte UNMIK, die internationale Protektoratsverwaltung im Kosovo, an ihrem Credo „Standards vor Status“ festgehalten, was bedeutete, dass zunächst Voraussetzungen wie demokratische Institutionen, Rechtssicherheit, Rückkehr von Flüchtlingen und Freizügigkeit für Minderheiten gewährleistet sein müssten, ehe die endgültige Rechtsstellung der Provinz festgelegt werden könnte (vgl. Beitrag 3.4.). Von einer halbwegs zufriedenstellenden Erfüllung der Vorbedingungen kann jedoch keine Rede sein. Dies konstatierten unabhängig voneinander im April 2005 eine hochrangige Sondierungskommission unter Leitung des früheren italienischen Ministerpräsidenten Giuliano Amato und im Oktober 2005 der VN-Sondergesandte Kai Eide. Dennoch empfehlen beide Berichte die Aufnahme von Verhandlungen und stimmen auch in der Begründung überein, die Statusfrage in der Schwebe zu halten werde die Lage nicht bessern, sondern nur noch weiter verschlechtern.

Die Autonomie innerhalb Jugoslawiens, nicht die Abtrennung von Jugoslawien, war eines von drei Leitprinzipien, an denen sich die Tätigkeit von UNMIK orientieren sollte. Die anderen beiden sind die „sichere und ungehinderte Rückkehr aller Flüchtlinge und Vertriebenen in das Kosovo“ sowie „friedliche und normale Lebensbedingungen für alle Einwohner des Kosovo“². Auch davon zeigt sich die Wirklichkeit der Balkanprovinz weit entfernt. Die Gewaltverhältnisse haben sich lediglich umgekehrt. Bildeten im alten Jugoslawien die Kosovo-Albaner den entrechteten und unterdrückten Teil der Bevölkerung, so erleiden heute die im Kosovo verbliebenen nichtalbanischen Minderheiten dasselbe Schicksal. Sie leben in beschützten Enklaven und sind wie einst ihre albanischen Widersacher zur Existenzhaltung auf die parallelen Versorgungsstrukturen eines „Schattenstaats“ angewiesen. Die koordinierten antiserbischen Ausschreitungen im März 2004 mit über zwanzig Toten und 4.000 Vertriebenen haben den 1999 geflohenen Serben die letzte Illusion auf Rückkehr in ihre Herkunftsorte genommen.

Sieben Jahre nach Kriegsende sind alle drei Prinzipien des Kosovo-Friedens Makulatur. Ironischerweise entstammen sie gar nicht der Resolution der Vereinten Nationen, der Sicherheitsrat hat sie nur übernommen. Zuerst proklamiert wurden sie sechs Wochen früher von 19 Staats- und Regierungschefs in Washington. Es sind die erklärten Kriegsziele der NATO.³ Insofern muss der Versuch, ein gleichberechtigtes, friedliches Zusammenleben in einem multiethnischen, multikonfessionellen Kosovo mit Bomben und Raketen herbeizuzwingen, als gescheitert betrachtet werden. Elf Wochen Luftschläge, sieben Tage die Woche, vierundzwanzig Stunden am Tag, auch gegen Fabriken, Kraftwerke, Raffinerien, Verwaltungsgebäude, Sendeanlagen, Brücken haben ihr friedenspolitisches Ziel

1 Resolution 1244 des Sicherheitsrats der Vereinten Nationen vom 10. Juni 1999, Ziffer 10.

2 Ebd., Ziffern 9c, 10, 11k.

3 Vgl. NATO-Gipfelerklärung zum Kosovo vom 23. April 1999, Ziffern 3 und 4, in: Bulletin der Bundesregierung (1999): 24, S. 231.

verfehlt. Das bündnispolitische Ziel wurde hingegen erreicht. Die Regierungen sämtlicher Mitgliedstaaten akzeptierten den bis dahin präzedenzlosen Gewalteinsatz ohne ein legalisierendes Mandat des Sicherheitsrats der Vereinten Nationen.

Das schrittweise eskalierende Vorgehen der NATO seit Ausbruch der Kosovokrise im Frühjahr 1998 bleibt unverständlich ohne den zweiten, weniger spektakulären Handlungsstrang. Zeitgleich entwarfen die Brüsseler Gremien das neue Strategische Konzept. Der Allianzzweck wechselte von kollektiver Selbstverteidigung zu militärischer Intervention. Krisenbewältigungseinsätze – unverfänglicher: „nicht unter Artikel 5 fallende Operationen“ – wurden zur künftigen Hauptaufgabe des Bündnisses gekürt. Als Anschauungsbeispiel und Demonstrationsobjekt bot sich der Sezessionskonflikt um das Kosovo geradezu an. Eine Auffassung hatte die Oberhand gewonnen, die für jedwedes Sicherheitsproblem im Einzugsbereich westlicher Interessen der NATO die alleinige Zuständigkeit zusprach, keiner übergeordneten Rechtsnorm unterworfen und niemandem rechenschaftspflichtig.

Die deutsche Politik vollzog diesen Kurs nicht nur mit, sie betrieb ihn aktiv. Die ersten Anstöße zur militärischen Planung einer NATO-Intervention im Kosovokonflikt gingen von ihr aus. Als die Anfrage eintraf, ob die Bundesrepublik selbst daran teilnehmen würde, war die Regierung Kohl gerade abgewählt worden, die Regierung Schröder noch nicht im Amt. Die Zustimmung des Bundestages in der entscheidenden Sitzung am 16. Oktober 1998 fiel mit 503 von 584 Stimmen nicht zuletzt deshalb so deutlich aus, weil den Abgeordneten der Eindruck vermittelt worden war, je geschlossener die NATO auftrete, desto größer die Bereitschaft der Konfliktseiten, voran der serbischen, politisch einzulenken und desto höher die Aussicht, den Krieg noch zu vermeiden. Dazu der designierte Außenminister Fischer: „Wir entscheiden heute über die Beteiligung der Bundeswehr an einem Militäreinsatz der NATO, von dem wir alle hoffen und Gott sei Dank begründet hoffen können, daß er niemals stattfinden muß und niemals stattfinden wird.“⁴ Die Hoffnung trog. Fünf Monate später, als der Einsatzbefehl erteilt war, gehörten Mitglieder der Bundesregierung zu denen, die sich im Parlament und an der Medienfront mit überzeichneten Darstellungen seiner Gründe gegenseitig überboten. Faktisch hatte ein Bündnisbeschluss das deutsche Verfassungsverbot, einen Angriffskrieg vorzubereiten, außer Kraft gesetzt.

Gewaltsamer Regimewechsel: Afghanistan 2001

Afghanistan war nach dem 11. September das erste Beispiel eines von außen erzwungenen Regimewechsels und ist seither das Experimentierfeld einer Befriedungsstrategie, die auf das permanente Nebeneinander ziviler und militärischer Instrumente setzt. Unzweifelhaft ein Land, das unter der Führung der Taliban terroristische Aktivitäten tatkräftig förderte und sich gegen alle internationalen Abmahnungen taub stellte, werden ihm heute mit einem gewählten Präsidenten, einem gewählten Parlament, einem gleichmäßig hohen Rückfluss von Flüchtlingen aus den Nachbarländern und ersten Erfolgen bei der freiwilligen Entwaffnung lokaler und regionaler Milizen Fortschritte auf dem Weg politischer und wirtschaftlicher Konsolidierung attestiert (vgl. Beitrag 3.3.). Das Bild trübt, dass mehr als die Hälfte der nationalen Wertschöpfung aus dem Opiumanbau stammt und dass sich die Autorität der Regierung in Kabul noch immer nur auf einzelne Landesteile erstreckt.

4 Deutscher Bundestag, 13. Wahlperiode, 248. Sitzung, 16. Oktober 1998, Stenographischer Bericht, S. 23141.

Rund ein Drittel der im Ausland Dienst leistenden Bundeswehrangehörigen befindet sich in Afghanistan. Sie stellen das größte Kontingent innerhalb der NATO-geführten *International Security Assistance Force* (ISAF), an der 36 Staaten beteiligt sind. Ihr Auftrag lautet, die afghanische Zentralregierung bei der Gewährleistung von Sicherheit zu unterstützen, an der Reform des Sicherheitssektors mitzuwirken und das Arbeitsumfeld ziviler Hilfsorganisationen zu stabilisieren. Daneben schließt der inzwischen mehrfach verlängerte Entscheid des Bundestages vom 16. November 2001 über die deutsche Beteiligung an der amerikanischen *Operation Enduring Freedom* (OEF) zur Terrorismusbekämpfung auch ein kleines Kontingent des Kommandos Spezialkräfte (KSK) der Bundeswehr ein. Diese rund 100 Mann zählende Sondereinheit war amerikanischen Verlautbarungen zufolge 2002 im Afghanistankrieg eingesetzt. Wann sie sich im Land aufhält und was sie dort unternimmt, wird in Deutschland nicht veröffentlicht.

Die beiden Militärmissionen weisen wenig Gemeinsamkeiten auf. ISAF soll – mit bescheidenen Kräften angesichts der Größe des Landes – das Sicherheitsumfeld stärken, das ein kontinuierlicher Friedensprozess benötigt. Der Aufgabenrahmen ist VN-mandatiert, was sich für OEF selbst bei einer sehr weiten Auslegung von Sicherheitsratsbeschlüssen kaum behaupten lässt. Die Truppe, personell doppelt so stark wie ISAF, operiert nach eigenen Regeln, denen der Kriegführung. Um sich für den Antiterrorkampf im Irak Entlastung zu verschaffen, plant die amerikanische Regierung, in Afghanistan die eigene Kräftepräsenz herabzusetzen und drängt darauf, dass Alliierte die Lücken schließen. Zusagen für 7.000 weitere Soldaten, teilweise ausgerüstet mit Kampfhubschraubern und Flugzeugen zur Luftunterstützung von Bodenkämpfen, liegen vor. ISAF wird 2006 ihren Einsatzraum ausdehnen, zunächst in den südlichen, dann in den östlichen Landesteil. Hier verlaufen die offenen Grenzen zu Pakistan, hier liegen die afghanischen Unruheprovinzen, bis in die der Arm Kabuls nicht reicht, hier sind Überfälle auf amerikanische Konvois und Stützpunkte ebenso an der Tagesordnung wie Kommandoaktionen gegen Widerstandskräfte mit häufig mehr zivilen als paramilitärischen Opfern. Der ISAF-Kommandeur wird einen amerikanischen Stellvertreter erhalten, um, so die NATO-Diktion, die „Synergien“ zwischen ISAF und OEF zu verstärken. Nur dem Wunsch, die Kommandostränge beider Missionen auch formell zu verschmelzen, hat eine Mehrzahl europäischer Bündnisstaaten bisher nicht nachgegeben.

Der im September 2005 vom Bundestag veränderte Auftrag des deutschen Afghanistan-Kontingents hebt die Personalobergrenze von 2.250 auf 3.000 Soldaten an. Die Bundeswehr hat die regionale ISAF-Koordination im Nordsektor übernommen und errichtet dazu einen neuen Stabsstützpunkt in Mazar-i-Sharif. Sie kann für begrenzte Unterstützungsmaßnahmen nun auch in den anderen drei Sektoren, also im ganzen Land, herangezogen werden. Schon bisher lassen die Einsatzgrundsätze ein „robustes“ Vorgehen zu, wenn ISAF-Kräfte von bewaffneten Gruppen bedroht oder bei der Ausübung ihres Auftrags behindert werden. Beobachtern fiel auf, dass Peter Struck während der letzten Wochen seiner Amtszeit als Verteidigungsminister keine Gelegenheit ausließ, darauf hinzuweisen, dass deutsche Soldaten in Auslandseinsätzen getötet werden könnten, nicht nur durch Unfälle oder Anschläge, sondern auch in militärischen Auseinandersetzungen.

Angriff auf die „Achse des Bösen“: Irak 2003

Der dritte Anlass, über die deutsche Beteiligung oder Nichtbeteiligung an einem Krieg zu entscheiden, ergab sich für Berlin aus der diplomatischen und militärischen Vorbereitung der amerikanischen Irakinvasion vom März 2003. Den Charakter einer Zäsur in der Bündnisgeschichte der Bundesrepublik und für die deutsch-amerikanischen Beziehungen eines halben Jahrhunderts trägt das kategorische Nein nicht als politisches Votum schlechthin, sondern wegen seiner demonstrativen Verkündung. Erstmals hatte sich eine Bundesregierung dem Willen der transatlantischen Vormacht offen und öffentlich widersetzt. Mehr als fraglich erscheint, ob ihr innenpolitisch überhaupt eine andere Option zur Verfügung stand. Die Bundeswehr in einen Waffengang zu schicken, für den so frühzeitig erkennbar nur schlechte Gründe und fadenscheinige Argumente sprachen und den die übergroße Mehrheit der Bevölkerung ablehnte, hätte die Koalition wahrscheinlich das Ende ihrer eigenen Mehrheit im Parlament, wenn nicht schon vorher den Verlust der Bundestagswahl 2002 gekostet. Die politische Publizistik in Deutschland würdigt die Haltung zum Irakkrieg heute überwiegend auf der Habenseite rot-grüner Außenpolitik. Das klang vor drei Jahren noch ganz anders. Erst die schlimme Realität des Irak unter militärischer Besatzung (vgl. Beitrag 3.1.) hat die kritischen Stimmen von damals verstummen lassen.

Der Irakkrieg war kein Krieg der NATO. Gleichwohl hat er Leistungen der NATO abgerufen und Dienste von Mitgliedstaaten in Anspruch genommen. Die Bundesrepublik war davon in mehrfacher Hinsicht betroffen. Sie beugte sich nach zähen Auseinandersetzungen in Brüssel dem Drängen des NATO-Generalsekretärs, der Türkei angesichts einer erhöhten Gefahrenlage verstärkten Bündnisschutz zu gewähren. Sie stimmte der Verlegung von AWACS-Aufklärungsflugzeugen einschließlich der deutschen Besatzungsmitglieder auf eine Luftbasis nahe Ankara zu und überließ der türkischen Armee PATRIOT-Raketen zur Flugkörperabwehr aus Bundeswehrbeständen. Zu diesem Zeitpunkt hatte die türkische Regierung beschlossen, ihr Territorium 50.000 US-Soldaten als Aufmarschgebiet zur Errichtung einer irakischen Nordfront zur Verfügung zu stellen, wenn ihr im Gegenzug eingeräumt würde, mit türkischen Streitkräften etwa gleicher Stärke unter nationalem Kommando den Nordirak zu besetzen. Nur dass die amerikanische Seite diesen *Deal* ablehnte und infolgedessen über die nördliche Grenze überhaupt keine Invasionsstruppen in den Irak einrückten, bewahrte die Bundesrepublik vor der Kalamität, einen Feldzug, den sie missbilligte, mit eigenen Soldaten und eigenen Waffen abzusichern.

Auf Dokumenten der 1950er Jahre, dem Stationierungsvertrag und dem NATO-Truppenstatut, beruht das Recht von Streitkräften verbündeter Staaten, sich in der Bundesrepublik aufzuhalten und deren Verkehrswege zu Land und in der Luft zu nutzen. Die Regelung dient den Belangen der gemeinsamen Bündnisverteidigung, nicht der Vorbereitung eigenständiger militärischer Operationen von deutschem Boden aus. Die amerikanische Regierung hatte im Vorfeld des Irakkriegs die Fortgeltung unbeschränkter Bewegungsfreiheit auf deutschem Hoheitsgebiet eigens nachgefragt, der Bundeskanzler sie ausdrücklich bestätigt. Die Bundesrepublik wurde zum Drehkreuz beim Transport von Truppen, Waffen und Material in die Konfliktregion. Ebenfalls auf Ersuchen Washingtons übernahm die Bundeswehr die verstärkte Bewachung amerikanischer Einrichtungen und Liegenschaften in Deutschland, eine Aufgabe, die zeitweilig bis zu 6.000 Soldaten band und die bis heute andauert.

Die Transformation der Bundeswehr zur Interventionsarmee

„Mich macht nachdenklich:“, bekannte Horst Köhler bei seinem ersten Auftritt als Bundespräsident vor Soldaten, „Die Bundeswehr wird von einer Selbstverteidigungsarmee umgebaut zu – was eigentlich? Einer Armee im Einsatz? Einer Interventionsarmee?“ Zeuge nicht das „freundliche Desinteresse“ der Gesellschaft an dem, was außen- und sicherheitspolitisch auf die Bundeswehr einwirkt, „von einem bedenklichen Mangel an Kenntnissen, an aufgeklärtem Eigeninteresse und an politischem Wirklichkeitssinn?“⁵ Bundeswehrintern firmiert der Umbau unter dem Schlagwort der Transformation. Es entstammt dem Planungsvokabular der NATO und lässt sich als Sammelbegriff für Grundsatzentscheidungen verstehen, die darauf abstellen, die Bundeswehr als Bündnisarmee aus ihrem definierten Aufgabenrahmen herauszulösen und auf andere, nicht oder noch nicht definierte Aufgaben auszurichten. Der Transformationsprozess umfasst sicherheitspolitische, rechtliche und militärorganisatorische Weichenstellungen. Er ist in einem Grad fortgeschritten, der fiktiven Szenarien bis hin zu einer deutschen Teilnahme an militärischen Operationen von der politischen Qualität des Irakkriegs keine Schranken mehr setzen würde.

Politisch stellt die wichtigste Grundsatzentscheidung der *De-facto*-Abschied vom Verfassungsauftrag der Landesverteidigung dar. Die Verteidigungspolitischen Richtlinien (VPR), mangels Zustimmung der Grünen nicht im Kabinett beschlossen, sondern am 21. Mai 2003 als Ministererlass verfügt, vollziehen ihn mittels eines semantischen Kunstgriffs. Als Verteidigung gilt fortan, was die Sicherheit der Bundesrepublik wahrt, „wo immer diese gefährdet ist“.⁶ Apodiktisch stellen die VPR der Konfliktverhütung und Krisenbewältigung, dem altbekannten Begriffspaar, einen neuen Bundeswehrauftrag zur Seite: die Unterstützung von Bündnispartnern. Klar ist, dass die klassische Bündnisverteidigung nicht darunter fällt. Unklar bleibt, für welche Zwecke bei welchen Unternehmungen Verbündete künftig auf deutsche Unterstützung zählen können. Ein Irak-Szenario wird jedenfalls nicht ausgeschlossen. Der Koalitionsvertrag der neuen Bundesregierung übernimmt die Wortschöpfung kommentarlos.⁷

Rechtlich hatte bereits das Bundesverfassungsgericht mit seinem Grundsatzurteil vom Juni 1994 Einsätzen der Bundeswehr außerhalb des NATO-Vertragsgebiets den Boden bereitet, indem es der nach Artikel 24 des Grundgesetzes zulässigen Einbindung der Bundesrepublik in ein System kollektiver Sicherheit eine eigenwillige Deutung gab. Als kollektives Sicherheitssystem galten bis dahin internationale Organisationen vom Typ der Vereinten Nationen. Nun sprachen die Karlsruher Richter diese Eigenschaft auch Militärbündnissen zu, „wenn und insoweit sie strikt auf die Friedenswahrung verpflichtet sind“.⁸ Die Hürde der Friedenspflicht hat das Gericht in seiner nachfolgenden Spruchpraxis weiter gesenkt. Am Kosovokrieg erkannte es im November 2001 die friedenswahrende Absicht bereits darin, dass die NATO sich „maßgeblich auf Resolutionen des Sicherheitsrats bei der Begründung der Luftschläge gestützt hatte“.⁹ Daran allerdings haben es im Früh-

5 Rede von Bundespräsident Horst Köhler bei der Kommandeurtagung der Bundeswehr am 10. Oktober 2005 in Bonn, Manuskript, S. 4f.

6 Bundesminister der Verteidigung, Verteidigungspolitische Richtlinien, 21. Mai 2003, Ziffer 5.

7 Koalitionsvertrag CDU, CSU, SPD vom 11. November 2005, S. 131.

8 BVerfGE 90, 286, S. 287.

9 BVerfGE 104, 151, S. 211f.

jahr 2003 auch die zum Sturz Saddam Husseins entschlossenen Regierungen nicht fehlen lassen. Könnte eines Tages per Richterspruch eine Kriegscoalition zum System kollektiver Sicherheit mutieren?

Militärisch lieferte die „Struktur 2010“, die im Januar 2004 vorgestellte Planungsfolie für eine erneute Umgliederung der Bundeswehr, den maßgeblichen „Transformations“impuls (vgl. Friedensgutachten 2004, Beitrag 5.1.). Ihr liegt die Prämisse zugrunde, deutsche Streitkräfte seien zukünftig für zwei verschiedene Einsatzformen bereitzuhalten, für so genannte harte und weiche Szenarien, die Anwendung von Waffengewalt, auch hoher Intensität, gegen einen militärischen Feind einerseits, die Wahrnehmung von Sicherungs- und Ordnungsfunktionen in einem militärisch beruhigten Umfeld andererseits. Die beiden einsatzspezifisch ausgebildeten, ausgerüsteten und bewaffneten Streitkräftekategorien heißen Eingreifkräfte und Stabilisierungskräfte.

In der Generalstabsausbildung der Bundeswehr rücken die Einsatzerfordernisse der neuen Kräftekonfiguration in den Mittelpunkt. Wie selbstverständlich werden Erkenntnisse und Erfahrungen der Irakinvasion herangezogen. Exemplarisch für die rein technokratische Problemsicht steht die Forderung des Kommandeurs des Zentrums für Transformation der Bundeswehr: „Auch in zukünftigen Konflikten könnte es lange dauern, bis zivile Polizeikräfte und Verwaltungsfachkräfte eintreffen und erste Ergebnisse ihres Einsatzes sichtbar werden, wenn die Nachkriegsphase so instabil wie im Irak ist und keine konkreten Vorkehrungen vorab während der Einsatzplanungsphase getroffen wurden. Diesem Umstand muss durch den Einsatz entsprechend zusammengestellter Streitkräfte Rechnung getragen werden. Durch ihren Auftrag, Ausbildung und mentale Vorbereitung auf den jeweiligen Einsatz müssen die Streitkräfte die Fähigkeit zu einem reibungslosen Übergang von Kampfhandlungen zu friedensstabilisierenden Handlungen (und umgekehrt) erhalten.“¹⁰

Was hat sich bewährt, was nicht?

Im Nachhinein erweist sich die transatlantische Kontroverse um die Irakpolitik als Katalysator für die Veränderung der militärisch-zivilen Balance der europäischen und mit ihr der deutschen Sicherheitspolitik. Die Bundesrepublik ist nicht der Vorreiter dieser Entwicklung, aber sie fügt sich dem Anpassungsdruck. Sie übernimmt strategische Doktrinen und Konzepte, von deren Umsetzung in militärisches Handeln sie sich gerade noch distanziert hatte, in die eigenen Planungsentscheidungen oder sie trägt sie mit. Liest sich die Europäische Sicherheitsstrategie vom Dezember 2003 – auch sie ein Reflex auf den Irakkrieg – über weite Passagen wie ein Plädoyer für die Instrumentarien ziviler Sicherheitsvorsorge, so gehört andererseits zu den wenigen konkreten Empfehlungen, die Mittel für die Verteidigung aufzustocken. Das Ziel einer ausgewogenen Partnerschaft mit den USA spreche für den weiteren Ausbau der europäischen Fähigkeiten. Die EU rühmt sich der jährlich 180 Milliarden Euro, die ihre Mitglieder für Streitkräfte und Rüstungen aufwenden. Die Investitionen in nichtmilitärische Krisenprävention hingegen bewegen sich im einstelligen Milliarden- wenn nicht nur im Millionenbereich (vgl. Beitrag 5.3.). Hat sich die deutsche

¹⁰ Ralph Thiele, Transformation zur vernetzten Sicherheit, in: Sicherheit+Stabilität (2004): 2, S. 101.

Sicherheitspolitik, so der Bundespräsident, nicht lange „schon damit zufrieden gegeben, ‚nicht isoliert‘ zu sein? Das sollte uns künftig nicht mehr reichen“.¹¹

In Berlin wäre eine Bilanz geboten: Was hat sich bewährt, was nicht? Der Beitrag zum Kosovokrieg ist alle amtlich erklärten Erwartungen schuldig geblieben. Am Hindukusch droht die Bundeswehr vom Beschützer zum Besatzer zu werden, wenn sie sich dem wachsenden Druck zum Eingreifen in den innerafghanischen Machtkampf nicht entzieht. Durch internationale Sicherheitspräsenz Gewalt zu unterbinden, um politischen Konfliktregelungen Raum zu geben, ist eine Aufgabe für Streitkräfte, die lohnt. Die Balkanregion liefert Belege. Dagegen steht der Nützlichkeitsnachweis der kriegführungstauglichen Eingreifverbände, an denen die Bundeswehr mitwirkt, noch aus. Im pakistanischen Erdbebengebiet leistete die *Response Force* der NATO willkommene Hilfe, aber für humanitäre Missionen ist die kostspielige Truppe nicht geschaffen und die Regierungen sehen sie ungern zweckentfremdet. Um der Bitte der Vereinten Nationen an die EU nachzukommen, die Parlamentswahlen in der Demokratischen Republik Kongo zu überwachen, seien die neuen *Battle Groups* ungeeignet, hieß es von zuständigen Militärs, der Auftrag entspreche nicht den Einsatzmerkmalen.

Diejenigen, die raten, bewährte Orientierungen über Bord zu werfen und mehr militärisches Engagement zu zeigen, führen die deutschen Bündnispflichten ins Feld und warnen vor einem Verlust an politischer Bündnisfähigkeit. Gerade ein einst geteiltes Land mit der Geschichte der Bundesrepublik wird sich daran erinnern, wie existenziell seine äußere Sicherheit davon abhängen kann, in gefährlichen Krisen und Konflikten nicht allein zu stehen. In der Tat schuldet Berlin seinen Alliierten Bündnissolidarität. Es schuldet ihnen – siehe NATO-Vertrag – Beistand zur Abwehr eines bewaffneten Angriffs. Es schuldet ihnen nicht Beihilfe zur Führung eines bewaffneten Angriffs. Das eine ist Verteidigung und rechtlich legitimiert. Das andere ist das Gegenteil von Verteidigung und rechtlich geächtet.

Das sicherheitspolitisch vermeintlich so antiquierte Grundgesetz hält an Modernität dem Vergleich mit jeder internationalen Verfassung stand. Die Charta der Vereinten Nationen und ebenso der Nordatlantikvertrag sind aus demselben Stoff. Sie sprechen dieselbe Sprache. Sie legen die Priorität auf die politische vor der militärischen Konfliktlösung und binden das Überschreiten der Gewaltschwelle an strikte Bedingungen. In Zeiten globaler Terrorandrohung – sei es durch Selbstmordtäter, sei es durch „Schurkenstaaten“ – ein überholter Standpunkt, halten Kritiker dagegen. Sie mögen sich umsehen in der Konfliktrealität von heute und fragen, ob der rasche Griff zu den Waffen die tückischen neuen Gewaltformen wirklich bezwingt oder nicht vielmehr schürt.

Reinhard Mutz

¹¹ Horst Köhler, a.a.O (Anm. 5), S. 6.