

Am Hindukusch und anderswo – Militäreinsätze ohne Grenzen?

Kommission »Europäische Sicherheit und Zukunft der Bundeswehr« am IFSH

Zehn Jahre nachdem das Bundesverfassungsgericht entschieden hat, dass der »Einsatz bewaffneter Streitkräfte im Rahmen eines Systems gegenseitiger kollektiver Sicherheit« auch außerhalb des eigenen Territoriums zwar nicht gegen das Grundgesetz verstößt, die Bundesregierung dafür aber die »grundsätzlich vorherige konstitutive Zustimmung des Deutschen Bundestages einzuholen« hat, ist es Zeit für eine Bilanz.

Das Urteil vom 12. Juli 1994 war der Versuch, in einer Situation, in der der bisherige sicherheitspolitische Grundkonsens in der Bundesrepublik verloren gegangen war, der Exekutive einen breiten Ermessens- und Handlungsspielraum in diesem Bereich zu bewahren, gleichzeitig jedoch in der Form des Parlamentsvorbehalts eine starke Sicherung gegen eine völlige Beliebigkeit bei der Anwendung eines neuen – eher funktional als geographisch definierten – Verteidigungsbegriffs einzubauen.

Die durchaus gebotene Vorsicht, mit der das höchste deutsche Gericht damals dem tiefgreifenden sicherheitspolitischen Wandel Rechnung zu tragen versuchte, ohne die Verfassungsnormen substanziell anzutasten, steht allerdings in merkwürdigem Kontrast zu der heute zu beobachtenden politischen Praxis. Mittlerweile befinden sich deutsche Soldaten weltweit in etlichen, oft personalintensiven Langzeitmissionen, ohne dass dahinter eine stringente Strategie erkennbar und irgendwo ein Ende abzusehen wäre. Im Gegenteil: Die aktuellen Diskussionen drehen sich eher um *zusätzliche* oder die *Ausweitung laufender* Einsätze als um deren *Beendigung*, eher um *Erleichterungen* als um *Verschärfungen* im parlamentarischen Zustimmungsverfahren.

Diese Tendenz erscheint bedenklich. Läuft die deutsche »Friedenspolitik« Gefahr, zur Leerformel zu werden? Droht nicht der gemeinsamen europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik bereits heute eine Überdehnung? Ist das Militär durch die ihm neuerdings übertragenen Aufgaben nicht generell überfordert? Und sind die damit einhergehenden Kosten dem Bürger überhaupt zu vermitteln?

Die Kommission »Europäische Sicherheit und Zukunft der Bundeswehr« am IFSH empfiehlt vor diesem Hintergrund, bei der Prüfung jedes Auslandseinsatzes deutscher Soldaten künftig einen noch strengeren Maßstab anzulegen. Dabei sind die nachfolgend aufgestellten Grundsätze zu beachten:

1. Jede europäische Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik muss zuerst und vor allem Friedenspolitik, eine Politik der zivilen Instrumente sein. Der Einsatz militärischer Gewalt darf allenfalls das letzte, das äußerste Mittel im sicherheitspolitischen Instrumentarium darstellen – und nicht das erstbeste. Dem Primat der zivilen Krisenprävention ist durch eine signifikante Umschichtung der Mittel Rechnung zu tragen. Nur damit kann das Leitbild der Europäischen Union als »Friedensmacht« Glaubwürdigkeit gewinnen.
2. Dieses Primat hat selbstverständlich auch beim »Kampf gegen den internationalen Terrorismus« Gültigkeit, zumal der Nachweis bisher noch keineswegs erbracht werden konnte, dass dieser Form von Bedrohung mit militärischen Mitteln überhaupt beizukommen ist. Hierbei handelt es sich doch wohl eher um eine polizeiliche Aufgabe.
3. Unverzichtbare Voraussetzung für Militäreinsätze muss ein Mandat der Vereinten Nationen sein. Doch nicht *jeder* von den VN legitimierte militärische Einsatz erfordert zwingend eine aktive Beteiligung aller oder auch nur einiger Staaten der Europäischen Union. Jeder einzelne Einsatz muss national entschieden werden können. Auch eine Nichtbeteiligung muss möglich sein, ohne Schaden für die anderen Partner hervorzurufen, weil wichtige Komponenten dann fehlen würden. Der gegenwärtige Trend zum Aufbau multinationaler Streitkräftestrukturen und zur Arbeitsteilung unter Partnern und Verbündeten könnte unter diesem Aspekt seine Grenzen finden.
4. Nicht *jeder* militärische Einsatz mit europäischer bzw. deutscher Beteiligung muss als Langzeitmission angelegt sein. Es kann, vor allem unter dem Kosten-Nutzen-Aspekt, durchaus zweckmäßig sein, den Einsatz auf die Ausschaltung der unmittelbaren Bedrohung (z.B. das Vorhandensein von Massenvernichtungswaffen) zu beschränken. Auf jeden Fall ist von vornherein ein realistisches Ausstiegs-szenario in die Planungen miteinzubeziehen. Wenn also bereits der Einsatz bewaffneter Streitkräfte der absolute Ausnahmefall sein soll, dann sind Langzeitmissionen möglicherweise nur der Ausnahmefall im Ausnahmefall.
5. Nicht *jede* Langzeitmission, sofern sie überhaupt erforderlich ist, muss unter *permanenter* Beteiligung europäischer bzw. deutscher Kontingente erfolgen. In jedem Fall sollte im Rahmen einer künftigen engen ESVP ein entsprechend der wachsenden Anzahl ihrer Teilnehmerstaaten strukturiertes Rotationsverfahren entwickelt werden.
6. Alle Überlegungen zur Teilnahme völlig unzureichend ausgebildeter Grundwehrdienstleistender an Auslandseinsätzen

zen der Bundeswehr sind verantwortungslos. Andererseits ist die Einberufung nicht einsetzbarer Wehrpflichtiger paradox – und eine Verschwendung von Steuergeldern. Diesem Dilemma kann die Bundesrepublik nur dadurch entgehen, dass sie endlich die allgemeine Wehrpflicht abschafft.

7. Die Kommission begrüßt die Absicht des Bundesministers der Verteidigung, die Regelzeit der Auslandseinsätze für die Soldaten von sechs auf vier Monate zu reduzieren. Diese Entscheidung entspricht einer Empfehlung der Kommission, die diese bereits bei der Präsentation ihres *Bundeswehrmodells »200F«* ausgesprochen hatte.
8. Dem steuerzahlenden Bürger und der Öffentlichkeit ist die Notwendigkeit von Aufwendungen für die jeweiligen bewaffneten Einsätze transparenter zu machen und der soziale Ertrag zu erläutern. Das gilt im Übrigen auch für die Kosten aller Beschaffungsprogramme, die zum Aufbau der für erforderlich gehaltenen Fähigkeiten vorgesehen sind. Aufwendungen für die äußere Sicherheit stehen gegenwärtig in einem besonders harten Prioritätenwettbewerb mit anderen Aufgaben des Staates. Auch eine militärische Leistung muss nach dem Wirtschaftlichkeitsprinzip erbracht werden – gerade in Zeiten knapper Kassen.
9. Die Bundeswehr ist ein »Parlamentsheer« – und muss es ohne Abstriche bleiben. Der Parlamentsvorbehalt bei Auslandseinsätzen ist mitnichten ein lästiges Hindernis, sondern einer entwickelten Demokratie

nur angemessen. Die Einführung eines »vereinfachten Zustimmungsverfahrens« kann nur dann überzeugen, wenn die davon betroffenen »Einsätze geringer Intensität und Tragweite« vorab genau und nachvollziehbar definiert werden. Die Installierung eines »Ausschusses für besondere Auslandseinsätze« sollte nur dann erfolgen, wenn dies gegenüber der derzeitigen Praxis (Anordnung der Bundesregierung) eine wirkliche Stärkung des Parlaments bedeutet. Uneingeschränkt zu begrüßen ist demgegenüber die Einführung eines so genannten »Rückholrechtes«, das es dem Bundestag ermöglicht, seine Zustimmung zu einem Einsatz der Streitkräfte zu widerrufen – zum Beispiel, wenn sich die Bedingungen des Einsatzes gravierend verändert haben. Jegliche Befugnis zu »Vorratsbeschlüssen« (etwa zu Beginn der Legislaturperiode) ist hingegen abzulehnen. Die bisherige Praxis zeigt, dass für Verzögerungen im Entscheidungsprozess niemals primär der Bundestag verantwortlich war. Vor allem aber gilt: Eine verantwortungsvolle parlamentarische Entscheidung darf unter keinem unangemessenen Zeitdruck stehen.

10. Die gegenwärtigen Bemühungen zum Aufbau und zur Stärkung der sicherheitspolitischen Handlungsfähigkeit der Europäischen Union und die Installierung entsprechender Mechanismen und Kapazitäten könnten einen zusätzlichen Faktor zur Aushebelung nationaler Parlamentsvorbehalte darstellen. Für bewaffnete Streitkräfteeinsätze im Rahmen der Europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik ist daher langfristig *zusätzlich* die Zustimmung des Europäischen Parlaments zu fordern.

NEUERSCHEINUNGEN

Jochen Stahnke/Volker Laas

1. Völkerrecht/Vereinte Nationen

Ando, Nisuke (Hrsg.): Towards implementing Universal Human Rights. Festschrift for the Twenty-Fifth Anniversary of the Human Rights Committee. Leiden (Martinus Nijhoff Publishers) 2004.

Benedek, Wolfgang/Yotopoulos-Marangopoulos, Alice (Hrsg.): Anti – Terrorist Measures and Human Rights. Leiden (Martinus Nijhoff Publishers) 2004.

Biegi, Mandana: Die humanitäre Herausforderung. Der International Criminal

Court und die USA. Baden-Baden (Nomos) 2004.

Brock, Lothar: Frieden durch Recht. Zur Verteidigung einer Idee gegen »die harten Tatsachen« der internationalen Politik. Frankfurt am Main (HSFK-Standpunkte; 3/2004) 2004.

Frankman, Myron J.: World Democratic Federalism. Peace and Justice Indivisible. Basingstoke (Palgrave Macmillan) 2004.

Hinsch, Wilfried/Janssen, Dieter: Humanitäre Intervention und das Problem der legitimen Autorität. Mannheim (Mannheimer Zentrum

für Europäische Sozialforschung) 2004.

Karoubi, Mohammad Taghi: Just or Unjust War? International Law and Unilateral Use of Armed Force by States at the Turn of the 20th Century. London (Ashgate) 2004.

Ranjbar, Reza: Das Rechtsregime des Kaspischen Meeres und die Praxis der Anrainerstaaten. Baden-Baden (Nomos) 2004.

Schaller, Christian: Die Unterbindung des Seetransports von Massenvernichtungswaffen. Völkerrechtliche Aspekte der »Proliferation Security Initiative«. Berlin (Stiftung

Wissenschaft und Politik) 2004.

Scott, Shirley V.: International Law in World Politics: An introduction. Boulder (Lynne Rienner Publishers) 2004.

Trägardh, Lars (Hrsg.): After National Democracy. Rights, Law and Power in America and the New Europe. Oxford (Hart Publishing) 2004.

2. Abrüstung/Rüstungskontrolle/Militär/Verteidigung

Bonn International Center for Conversion (Eds.): Conversion survey 2004. Global disarmament, demilitarization