

Die Bundeswehr – ein Instrument der Außenpolitik?

Hans J. Gießmann

U nzeitgemäß und überzogen? Kritik am Titel dieses Aufsatzes ist vorhersehbar, obwohl doch nur aufgegriffen wird, was das jüngste Verteidigungsweißbuch vorgibt: Die Bundeswehr ist ein Instrument der Außenpolitik als eine Armee im Einsatz. Ist Kritik insofern berechtigt? Kein Zweifel, die Bundesrepublik Deutschland ist ein demokratisch verfasster Staat. Ihre nationalen Streitkräfte und ihre Militärpolitik unterliegen der parlamentarischen Kontrolle. Nationale Alleingänge, so wie sie Deutschland in der jüngeren Geschichte in den Abgrund geführt haben, sind angesichts der festen strukturellen Integration in die Europäische Union und in die transatlantische Verteidigungsgemeinschaft nicht mehr möglich. Weder die Bundespolitik noch ihre Streitkräfte stehen im Verdacht säbelraselnder Tradition preußischer Militärpolitik. Die Durchsetzung deutscher politischer oder wirtschaftlicher Interessen mittels militärischer Gewalt – nicht vorstellbar in Deutschland.

UNO, wenn möglich – ohne UNO, wenn nötig?

Nicht vorstellbar? Die Geschichte rät hier zu Vorsicht und Besinnung. Verfassungsrechtlich zog man in der Tat die politischen Konsequenzen aus den nationalen Katastrophen des 20. Jahrhunderts: *Nie wieder Krieg von deutschem Boden* wurde in die Formel des Verbots einer Beteiligung Deutschlands an der Vorbereitung und Durchführung von Angriffskriegen (Artikel 26 Grundgesetz) gegossen. Zu keiner Zeit während des Ost-West-Konflikts gab es an der Reichweite dieser Beschränkung erkennbare oder gar öffentlich geäußerte Zweifel. Kaum 20 Jahre später haben sich zwar nicht die rechtlichen, jedoch offenbar die politischen Koordinaten verschoben – allerdings mit rechtlichen Folgen. Das wurde nicht mit Trommelwirbel verkündet. Fast unauffällig kamen sie in den politischen Alltag. Am Anfang war das militärische Mittun auf dem Balkan noch von Entschuldigungen begleitet, vom Werben um Verständnis für Ausnahmesituationen, in denen das geprügelte Menschenrecht vor der Ohnmacht und Ratlosigkeit des Völkerrechts geschützt werden musste. Die Bundesrepublik hat sich, so hieß es, nicht etwa an einem Angriffskrieg der NATO gegen Jugoslawien beteiligt. Gewiss, der VN-Sicherheitsrat hatte kein Mandat für einen bewaffneten Einsatz erteilt, und die Staaten der NATO, die zum Schlag gegen Belgrad ausholten, waren zuvor auch nicht Opfer eines bewaffneten Angriffs durch Jugoslawien geworden, sie waren nicht einmal davon bedroht. Die moralische Pflicht, Völkermord im Kosovo zu unterbinden, habe gezwungen,

militärisch zu handeln, wo kein Beschluss des Sicherheitsrats der Vereinten Nationen verabschiedet werden konnte. Mit der nachgereichten Billigung der militärischen NATO-Operation gegen Jugoslawien durch den Sicherheitsrat der Vereinten Nationen – was blieb den zuvor widerwilligen Mitgliedern Russland und China auch. Im Trubel der Ereignisse ging zudem fast unter, dass der NATO-Rat kaum vier Wochen nach Beginn der Luftschläge anlässlich der Washingtoner Jubiläumsfeiern zum 50-jährigen Bestehen der NATO im April 1999 das frühere Diktum der US-Außenministerin Albright: Mit der UNO, wenn möglich – ohne UNO, wenn nötig; zur Beschlusslage des Militärbündnisses erhob – auf Druck der USA, aber mit Zustimmung und Unterschrift der rot-grünen Bundesregierung. Ohne UNO, wenn nötig? Mit ihrer Haltung vollzog die damalige rot-grüne Bundesregierung eine Abkehr von der vormals unstrittigen Auslegung der Rechtslage, auch wenn sie sich noch im Nachhinein beeilte, zu erklären, dass militärische Operationen nach Möglichkeit doch künftig wieder an Beschlüsse der Vereinten Nationen gekoppelt werden sollten.

Zwei Jahre später wurde diese Position aber erneut überrollt. Bundeskanzler Gerhard Schröder (SPD) versicherte den USA unaufgefordert die „uneingeschränkte Solidarität“ Deutschlands in der Verfolgung der Verantwortlichen für die Anschläge vom 11. September 2001. Damit stützte er – sicher unbeabsichtigt, jedoch fahrlässig – die problematische Rechtsfigur vom „Krieg gegen den Terrorismus“, der sich die Bush-Regierung seither bedient, um das eigene Recht auf unbegrenzte militärische Operationen in aller Welt zu verteidigen. Die Ausrufung des unterstützenden „Bündnisfalls“ durch die NATO wurde von Deutschland aktiv befördert. Seither operieren auch Bundeswehr-Soldaten im Rahmen der „*Operation Enduring Freedom*“ (OEF) im Antiterrorkrieg – ohne dass klar ist, unter welchen Voraussetzungen dieser eigentlich beendet werden soll. Selbstverständlicher Beistand unter Verbündeten? Beistand ist selbstverständlich und kann, im Falle notwendiger Gegenwehr gegen militärische Angriffe oder Bedrohungen, auch militärische Mittel einschließen. Solidarität jedoch mit der Billigung problematischer Strategien – oder der Beteiligung daran – zu verwechseln, ist nicht nur ein falsches politisches Rezept. Mit dem kollektiven Antiterrorkrieg der USA ist ein militärisches Faktum geschaffen worden, das die Grenzen von Angriff und Verteidigung derart verwischt, dass auch die völkerrechtlichen Kategorien der Unterscheidung zwischen Krieg und Nicht-Krieg verschwinden. Aufstandsbekämpfung in fernen Ländern und der Krieg am Hindukusch werden auf diese Weise zu Verteidigungsoperationen – auch für Deutschland, und als grundgesetzkonform gedeutet.

Neue Interpretation der Verteidigung

Für fast jede denkbare kollektive militärische Operation mit deutscher Beteiligung findet sich hierauf gestützt eine auf den ersten Blick plausible Argumentationskette: Außenpolitik dient der Verteidigung von (Sicherheits-)Interessen, Streitkräfte sind lediglich eines von mehreren Instrumenten. Die „Verteidigung“ von außenpolitischen Interessen auch mit militärischen Mitteln enthebt die Politik scheinbar der Verantwortung, den Nachweis eines erfolgten Angriffskrieges oder der akuten Androhung eines solchen zu erbringen, um gegenüber der eigenen Bevölkerung oder im internationalen Raum offensives militärisches Handeln zu rechtfertigen. Diese neue Interpretation des Verteidigungsbegriffs hat zudem den Nebeneffekt, dass es eigentlich eines Beschlusses des VN-Sicherheitsrats nicht mehr bedarf, denn Verteidigung ist als individuell oder kollektiv zugestandenes Naturrecht der Mitgliedstaaten in Artikel 51 der VN-Charta bereits verankert. Dass es hierbei um die Verteidigung der mitgliedsstaatlichen Hoheitsgebiete nach einem Angriff und nicht ihrer „strategischen“ oder „nationalen Interessen“ geht, wäre dann allerdings zu vernachlässigen. Die Umwidmung der Zweckbestimmung militärischer Mittel wird neuerdings oft als Zeichen eingekehrter „Normalität“ gedeutet, nicht zuletzt für Deutschland, das damit auch auf frühere Befindlichkeiten in den Bevölkerungen einst von der deutschen Wehrmacht überrollter Staaten keine Rücksicht mehr zu nehmen braucht. Immerhin hätte die Bundeswehr nichts mit der früheren Wehrmacht gemein, und außerdem seien die Einsätze ausschließlich Teil kollektiver Friedensmissionen.

Während in der Vergangenheit und noch in den 1990er Jahren die Scheidelinie der politischen Kontroverse entlang der Frage verlief, ob sich die Bundesrepublik militärisch engagieren solle oder nicht, geht es heute um die Frage, an welchen Einsätzen und nach welchen Kriterien man sich beteiligen solle, oder nicht beteiligt. Ungeprüft oder zumindest ungenügend geprüft bleibt dabei, ob sich der unbillige Einsatz für militärischen Aktionismus jenseits der ohnehin kritischen rechtlichen Einwände überhaupt lohnt. Auf dem westlichen Balkan erfolgte der militärische Einsatz nicht aus Gründen besonderer Effizienz oder Tauglichkeit bewaffneter Mittel, sondern weil zuvor die europäische Präventionspolitik versagt hatte. Die konfliktauslösende politische Krise um die Zukunft des Kosovo hat sich verändert, überwunden wurde sie durch die NATO-Operationen nicht. Über die Lage in Afghanistan nach mehr als fünfjähriger massiver militärischer Präsenz Positives zu berichten, fällt angesichts der tagtäglichen Meldungen über zunehmenden bewaffneten Widerstand schwer. Die vom Irak für die internationale Sicherheit – und vor allem für die Menschen im Lande – ausgehenden Gefahren infolge des Krieges heute als geringer als früher zu be-

zeichnen, erfordert eine gehörige Portion Ignoranz oder Selbstbetrug. Die als Erfolg gepriesene militärische Operation der EU im Kongo, mit Beteiligung der Bundeswehr, hat die Konflikte allenfalls befristet eingehegt, diese jedoch nicht befriedet. Werden die militärischen Operationen mit oder ohne Beteiligung der Bundesrepublik Deutschland einer kritischen Gesamtbilanz unterzogen, ist kaum ernsthaft zu bestreiten, dass in keinem Fall ein nachhaltiger politischer Erfolg erzielt worden ist, der die weitere Anwesenheit von Truppen zum Schutz oder zur Aufsicht erübrigte. Umso erstaunlicher ist das verbreitete Lob der Streitkräfte als Instrument der Außenpolitik. Um nicht missverstanden zu werden: Die Soldaten leisten nach Kräften, was ihnen aufgetragen wird, und sie tun dies mit der politischen Rückendeckung des Parlaments und nach demokratischen Grundsätzen. Die Bruchlinie zwischen vertretbaren Einsätzen und politischer Unvernunft bei den Soldaten zu vermuten, wäre trotz mancher Belege über soldatisches Fehlverhalten falsch. Das Problem liegt vielmehr in politischen Konzepten, aus deren Versagen heraus Zuflucht bei jenen Mitteln genommen wird, von denen man in kritischen Situationen machtpolitische Lösungen nach eigenen Vorstellungen erhofft. Das Kalkül mag verständlich sein, das Ergebnis ist bisher jedoch verheerend.

In die Falle tappt deshalb auch, wer sich mit der Forderung nach Sicherheitspolitik aus einem Guss vor der Einsicht drückt, dass militärischer Instrumentalismus in der Außenpolitik weder vor der Ausbreitung von Terrorismus oder der Verbreitung von Massenvernichtungswaffen schützt, noch das Problem asymmetrischer Bedrohungen lösen kann. Die Bush-Regierung unterstreicht mit ihrer Irakpolitik, wie das Festhalten an einem falschen Konzept die Sturzfahrt nur beschleunigt. Ein Mehr an Soldaten kann und wird das Desaster des Krieges im Irak nicht reparieren, sondern nur verschlimmern. Ähnliche Lektionen drohen in Afghanistan.

Kritische Stimmung in der Bevölkerung

Wenn in Deutschland heute so getan wird, als sei der Instrumentalismus ohne Alternative, so erscheint dieses Argument vergangenen Zeiten entlehnt. Im Kalten Krieg und noch im Zuge der Vereinigung galt hinter vorgehaltener Hand mitunter als Glücksumstand, dass sich die Bundesrepublik als ein Staat mit eingeschränkter Souveränität nicht besonders aktiv positionieren musste, wenn es um heikle militärpolitische Entscheidungen ging. Das Wort von der „Scheckbuchdiplomatie“ im Kontext des ersten Golfkriegs stand für diese Beurteilung und galt, kritischen Kommentaren von Verbündeten zum Trotz, als eine Art Rückzugslinie zur Verteidigung eigener militärischer Zurückhaltung. Zu den Motiven dieser Haltung gibt es unterschiedliche Interpretationen, die rechtliche, teilungs- und vereinigungsbedingte

und außenpolitische Aspekte beinhalteten. Viel spricht jedoch auch für begründete innenpolitische Vorsicht angesichts der mehrheitlich kritischen und skeptischen Stimmung in der Bevölkerung hinsichtlich neuer militärischer Abenteuer. Dass die rot-grüne Regierung unter Gerhard Schröder mit einem radikalen taktischen Kurswechsel in der „uneingeschränkten Solidarität“ im Herbst 2002 einen völlig unerwarteten Wahlsieg einfahren konnte, ist durchaus als Beleg dieser kritischen Grundstimmung zu erachten. Argumente zugunsten eines Einsatzes deutscher Soldaten für andere Zwecke als jene der Verteidigung im engeren Wortsinn innenpolitisch zu vertreten, fällt bis heute in Deutschland nicht leicht. Leichter ist es deshalb, und eben dies erinnert an die Vergangenheit, die Verantwortung auf kollektive Schultern zu verteilen und unbequeme Entscheidungen als unabweisbare Bündnispflichten zu deklarieren.

Artikel 26 Grundgesetz

Die Berufung auf Bündnisverpflichtungen hat dabei den Vorteil, dass zur Rechtfertigung nicht nur das Grundgesetz, sondern ein einschlägiges Urteil des Bundesverfassungsgerichts herangezogen werden kann, wodurch Bedenken hinsichtlich der Verfassungskonformität von Bundeswehreinmärschen entkräftet werden sollen. Man bezieht sich dabei auf die Bündnisraison und die Mitgliedschaft der Bundesrepublik Deutschland in der NATO. Die Begründung fällt ebenso schlüssig wie einfach aus: Ein Staat, der sich für den Schutz der eigenen Sicherheit auf kollektive Verteidigung beruft, kann sich nicht entziehen, wenn seine beistandsbereiten Verbündeten ihrerseits die Erfüllung vertraglich vereinbarter Beistandspflichten einfordern. Schützenhilfe gewinnt dieses Argument durch das Bundesverfassungsgericht, das in seinem Urteilsspruch vom Juli 1994 – allerdings in Unkenntnis der späteren Ausweitung des Einsatzspektrums und des Einsatzgebietes der NATO – die NATO in den Rang eines Systems gegenseitiger kollektiver Sicherheit erhob, in das sich die Bundesrepublik Deutschland in Übereinstimmung mit Artikel 24 Grundgesetz einordnen könne und sich freiwillig eingeordnet hat. Dass allerdings Entscheidungen im Rahmen eines solchen Systems in Konkurrenz nicht nur zum grundgesetzlichen Angriffskriegsbeteiligungsverbot geraten, sondern sogar zu den Regeln der Vereinten Nationen, war für das Gericht nur knapp zwei Jahre nach der deutschen Einheit nicht vorherzusehen. Rückblickend erweist sich der damalige mehrheitliche Richterspruch als problematisch und müsste unter Berücksichtigung der veränderten Sachlage eigentlich neu geprüft werden. In Anbetracht des geänderten Rollenverständnisses der NATO als einer nun global operierenden Interventionsmacht mit (oder gegebenenfalls auch ohne) Mandat der Vereinten Nationen und der inzwischen manifesten Praxis der kollektiven Nutzung

von NATO-Einrichtungen und -systemen durch so genannte „Koalitionen der Willigen“ stellt sich die Frage, ob eine erneute Prüfung der Sachlage die Verfassungsrichter heute nicht in Bezug auf die NATO zu anderen rechtlichen Bewertungen veranlassen könnte als noch vor 15 Jahren. Ähnliches könnte für die neue Interpretation von Kriegshandlungen zur Verteidigung von Interessen gelten, denn mit der Feststellung des Sinnzwecks von Streitkräften als „Instrumente“ der Außenpolitik und der gleichzeitigen Sinnentleerung der Begrifflichkeit des Angriffskrieges wird faktisch Artikel 26 Grundgesetz, der nicht nur die Beteiligung an Angriffskriegshandlungen, sondern auch die Vorbereitung daran verbietet, sturmreif gemacht.

Erosion des Völkerrechts

Die politische Umdeutung des Verbots mit Erlaubnisvorbehalt (Verteidigung gegen Angriff) in eine an bestimmte Kriterien geknüpfte Erlaubnis der Anwendung militärischer Mittel zur Verteidigung von Interessen öffnet den Türspalt zu interessengeleiteter Beliebigkeit. Da nutzt es letztlich auch wenig, dass sich dem Völkerrecht und einer nachhaltigen Friedenspolitik verpflichtete gutmeinende Experten um eine möglichst restriktive Auslegung solcher Kriterien bemühen. Erlaubnis bleibt Erlaubnis, oder jedenfalls Abkehr von den bisher beiden einzigen völkerrechtlich zugestandenen Ausnahmen vom Gewaltverbot. Sich der Gefahr einer öffnenden Büchse der Pandora bewusst, wenn über Erlaubniskriterien militärischer Macht diskutiert wird, hat ein vom früheren Generalsekretär der Vereinten Nationen, Kofi Annan, beauftragtes hochrangiges Expertengremium im Dezember 2004 ausdrücklich dazu geraten, das Gewaltverbot in der bestehenden Form (Artikel 2, Absatz 4 der Charta) unangetastet zu lassen. Dadurch sollten die Barrieren für eine Rechtfertigung bewaffneter Kriegshandlungen jenseits der Verteidigung gegen einen bewaffneten Angriff hochgehalten und die politische Entscheidung in der Obhut des VN-Sicherheitsrats und damit der internationalen Rechtsgemeinschaft belassen werden. Das Gremium war sich bewusst, dass die VN-Charta in der bestehenden Form nicht für alle Eventualfälle transnationaler oder innerstaatlicher Gewalt präzise Rechtsregeln offeriert. Jede Alternative zur bestehenden Regelung wäre jedoch weitaus schlechter, weil dies zwangsläufig zur Rückkehr der Figur des „gerechten Krieges“ nach Maßgabe der Beteiligten führen würde. Kein Argument, so verständlich und moralisch integer es gerade mit Blick auf den Schutz der Menschenrechte auch erscheint, sollte einer solchen Erosion des Völkerrechts Vorschub leisten.

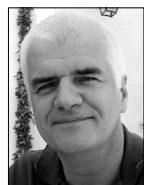
Kluge Politik contra militärische Macht

Wie aber umgehen mit notorischem Rechtsbruch und Rechtsbrechern, wenn sie das Recht anderer partout nicht achten und eigene Vorteile mit Gewalt zu erringen oder zu behaupten suchen? Was tun, wenn die Instrumente ziviler Prävention und Kriseneindämmung versagen oder nicht ausreichen und der VN-Sicherheitsrat die Nöte der Menschen nicht zur Kenntnis nimmt oder keine Entscheidungen trifft, um Despoten in den Arm zu fallen?

Die Verteidigung des Rechts schließt unter Umständen das Erfordernis der Anwendung von Zwangsmitteln ein. Wer jedoch das Wort von den militärischen Mitteln als *ultima ratio* ernst meint, wird nicht der Argumentation folgen, Streitkräfte nicht als letztes, sondern als äußerstes Mittel der Willens erzwingung zu erachten. Die gegebenen Rahmenbedingungen sind durch die undemokratische Konstruktion des Sicherheitsrats der Vereinten Nationen nicht einfach. Tatsächlich hat der Sicherheitsrat in der Vergangenheit oft deshalb versagt, weil einzelne Vetomächte aus mitunter durchaus egoistischen Interessen kollektive Entscheidungen unter Kapitel VII der Charta unterbanden. Gleichzeitig lehrt jedoch die Erfahrung aus der ersten Hälfte der 1990er Jahre, dass Konsensentscheidungen nicht unerreichbar sind. Auch mit Blick auf den Umgang mit Terror- oder Proliferationsrisiken sind übereinstimmende Politiken möglich. Präzise rechtliche Rahmenbedingungen geben der Politik ein hohes Maß an Verantwortung auf, überzeugende Vorschläge zur Lösung von Konflikten und zur Überwindung von Krisen zu erarbeiten.

In der Überzeugungskraft der politischen Konzepte – nicht in der Projektion militärischer Macht – liegt letztlich die Quelle auch für deren Akzeptanz durch die Beteiligten, seien sie im Kosovo, im Kongo oder in Afghanistan. In den zurückliegenden Jahren ist die Neigung zu beobachten, mit militärischer Macht die Durchsetzung politischer Konzepte erleichtern zu wollen und damit die strategische Lehre von Clausewitz auf den Kopf zu stellen. Das Ergebnis ist bedrückend. Militärische Mittel können nur erfolgreich sein, wenn die von ihnen unterstützte Politik das Erfordernis militärischer Beihilfe vom ersten Tag an verringert. Diese Lehre scheint in Vergessenheit geraten zu sein. Es ist an der Zeit, sich ihrer zu besinnen.

Hans J. Giessmann, geb. 1955, Prof. Dr. Dr. sc., Stellvertretender Wissenschaftlicher Direktor des Instituts für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg (IFSH). Forschungsschwerpunkte: Sicherheitskonzepte, Europäische Sicherheitspolitik, Interregionale Zusammenarbeit EU – ASEAN – ARF, Terrorismus.



E-Mail: giessmann@ifsh.de