

**Teilnahme europäischer Streitkräfte an der Krisenbewältigung –
Erwiderung auf den Jahresbericht des Rates**

INHALT

BERICHT

vorgelegt von Kurt Palis, Berichterstatter des Verteidigungsausschusses

- I. Einführung
- II. In Europa und weltweit eingesetzte europäische Streitkräfte
 1. NATO-Operationen auf dem Balkan
 - a) Die Stabilisierungstruppe für Bosnien-Herzegowina (SFOR)
 - b) Die Kosovo-Truppe (KFOR)
 - c) Beilegung der Krise in der Ehemaligen jugoslawischen Republik Mazedonien – Operation *Amber Fox*
 2. Europäische Beteiligung an Missionen der Vereinten Nationen – Afghanistan
 - a) Die Internationale Schutztruppe in Afghanistan (ISAF)
 - b) Europäische Beteiligung an der Operation *Enduring Freedom*
- III. Politische und operative Aspekte der Streitkräfteführung und der Krisenbewältigung
 1. Die Parlamente und die Teilnahme von Streitkräften an Krisenbewältigungsoperationen
 2. Operative Erfordernisse und die Fähigkeit der Streitkräfte, die Ziele der Mission zu erreichen
- IV. Schlussfolgerungen

BERICHT

(vorgelegt von Kurt Palis, Berichterstatter)

I. Einführung

1. In den letzten zehn Jahren haben sich bei der Art und Weise der Beteiligung europäischer Streitkräfte an der Beilegung von Krisen innerhalb und außerhalb Europas weit reichende politische und operative Änderungen ergeben. Europäische Staaten sind aktiv an der militärischen Bewältigung von Krisen beteiligt, die auf dem Balkan, in Afrika und Asien ausgebrochen sind. Es geht dabei um ihre Teilnahme an Friedenserhaltungsmissionen der Vereinten Nationen, NATO-Operationen auf dem Balkan oder Ad-hoc-Koalitionen, wie sie für die Operation *Enduring Freedom* in Afghanistan sowie am Horn von Afrika gebildet wurden. Weite Teile der Öffentlichkeit in den europäischen Staaten unterstützen derartige Operationen, nicht zuletzt wegen ihrer humanitären und friedlichen Zielsetzungen, was auch für den Kampf gegen den internationalen Terrorismus gilt. Obwohl auf fast jedem Kontinent seit 1945 fast unaufhörlich Streitkräfte für „Krisenbewältigungsmissionen“ eingesetzt werden, könnte die Beachtung in den Medien, die sie heute finden, den Eindruck erwecken, es handele sich um etwas Neues.

2. Konflikte, die infolge der Entkolonialisierung afrikanischer und asiatischer Staaten, internationaler Krisen (z.B. Suez, Kongo/Zaire, Zypern, Libanon, Tschad) oder auch von Bürgerkriegen (wie in Nordirland) ausbrachen, machten ein militärisches Eingreifen europäischer Staaten erforderlich, das von einigen Wochen bis zu mehreren Jahren dauerte. In einigen Fällen nahm der Konflikt die Form eines regelrechten Krieges an, in anderen handelte es sich eher um Krisenbewältigung in dem Sinne, den dieses Konzept 1992 mit der WEU-Definition der „Petersberg-Aufgaben“¹ erhielt und in noch anderen Fällen ging es um den Kampf gegen den Terrorismus. Einige Länder, insbesondere die skandinavischen Staaten, haben sich mehr auf die Teilnahme an Missionen der Vereinten Nationen und anderen Friedenserhaltungsaufgaben konzentriert.

3. Die Entwicklungen in den 1990er Jahren bedeuteten einen Bruch mit der vorangegangenen Phase, in der nationale Interessen die treibende Kraft hinter der Gewaltanwendung gewesen war, die mit historischen, politischen und wirtschaftlichen Erwägungen eines Staates gerechtfertigt wurde. Das Ziel der Krisenintervention sowie des darauf folgenden Golfkriegs war die Aufrechterhaltung des Völkerrechts mit Blick auf das Entstehen einer neuen Weltordnung. Nach dem Ende des Konflikts bezeichnete die Krise, die im März-April 1991 im irakischen Kurdistan ausbrach, den Beginn humanitärer Interventionen in der Form der Operation *Safe Haven*, die von dem Vereinigten Königreich und den Niederlanden mit aktiver Unterstützung seitens der WEU durchgeführt wurde, welche für die Organisation der Koordinierung und der Zusammenarbeit zwischen den europäischen Staaten verantwortlich war, die sich zur Unterstützung der kurdischen Bevölkerung im Irak bereit gefunden hatten.

4. Eine Intervention aus humanitären Gründen rechtfertigt Missionen, wenn Krisen und Konflikte ausbrechen, ob nun in Europa (ehemaliges Jugoslawien), Afrika, der Karibik (Haiti) oder Asien (Kambodscha). Militärische Mittel werden in erster Linie eingesetzt, um das Personal zu schützen, dass für humanitäre Hilfsmaßnahmen in Krisengebiete entsandt wird, zumeist auf der Grundlage eines Mandats der Vereinten Nationen sowie um die Kriegs-

¹ Humanitäre und Rettungsaufgaben, Friedenserhaltung und Aufgaben von Kampftruppen zur Krisenbewältigung einschließlich der Friedensstiftung.

parteien voneinander zu trennen und sichere Gebiete zu schaffen, die als humanitäre Schutz-zonen genutzt werden können. Eine solche Friedenserhaltungsmission trägt durch die Präsenz von Militärpersonal allmählich zur Wiederherstellung des Friedens bei, wie dies vor allem seit 1995 der Fall war, als NATO-Flugzeuge nach Bosnien flogen, **nachdem britische und französische Streitkräfte der UNPROFOR (Schutztruppe der Vereinten Nationen) ihre Aktionen im bosnischen Konflikt ausgeweitet hatten.**

5. Die Anwendung militärischer Mittel wird zunehmend zu einem entscheidenden Faktor der Krisenbewältigung, und eine Intervention aus humanitären Gründen, die in der großen Mehrzahl der Fälle legitim ist, kann unter bestimmten Umständen als gerechtfertigt betrachtet werden, wenn die Beweggründe primär geopolitische Erwägungen (z.B. regionale Stabilität, Einflusszonen, Glaubwürdigkeit der an der Beseitigung einer Krise beteiligten Bündnisse und Organisationen), aber auch dahinterstehende wirtschaftliche Faktoren (Wiederaufbau, Schutz der Märkte und Zugang zu Rohstoffen) sind. Die Krise und der Konflikt im Kosovo waren insofern aufschlussreich, als sie der unscharfen Abgrenzung zwischen militärischer Intervention und humanitären Aktionen ein Ende setzten. Letztere hatten eine geringere Priorität als das Hauptziel der Besetzung des Gebiets und der Errichtung eines „Protektorats“ bis zur Verwirklichung einer dauerhaften politischen Lösung.

6. Die Intervention der Amerikaner und Europäer im Jahre 2001 in Afghanistan im Rahmen der Operation *Enduring Freedom* und die Präsenz europäischer Streitkräfte in der Internationalen Schutztruppe (International Security Assistance Force, ISAF) waren ein Teil des Kampfes gegen den Terrorismus. Das Ziel war die Schaffung eines sicheren Umfelds für das neue afghanische Regime sowie der Schutz humanitärer Helfer. Die Hilfe beschränkte sich auf Kabul, da die ISAF nicht auf dem gesamten afghanischen Staatsgebiet vertreten war. Es sieht danach aus, als gehe die Ära humanitärer Interventionen mit militärischen Mitteln somit ihrem Ende entgegen und als mache sie einer Rückkehr zu „realpolitischen“ Überlegungen Platz, die mehr auf den Merkmalen einer internationalen Streitmacht als auf universellen Werten beruhen, wie sie in der Charta der Vereinten Nationen verankert sind. Dennoch wird der humanitäre Aspekt stets unterstrichen, wenn der Öffentlichkeit die Argumente für eine Intervention vorgetragen werden.

7. Für die europäischen Staaten hat diese Abfolge von Interventionsmissionen eine Reihe praktischer Folgen, deren Wirkungen nun berücksichtigt werden, um die Europäische Sicherheits- und Verteidigungspolitik auszuarbeiten und umzusetzen. Dabei geht es um

- verstärkte Zusammenarbeit und Koordinierung zwischen den europäischen Staaten bei der Bewältigung von Militäroperationen unabhängig von dem Rahmen, in dem diese durchgeführt werden (WEU, NATO, EU oder Ad-hoc-Koalitionen);
- die Aufstellung allgemeiner oder spezialisierter multinationaler Einheiten für jede Teilstreitmacht (Luftwaffe, Heer, Marine) oder zur geografischen Abdeckung (regionale Einsatzkräfte);
- die Entwicklung und den Aufbau von **Führungsstrukturen zur Steuerung der Stationierung nationaler und multinationaler europäischer Streitkräfte, die sich in ihrer Ausrüstung, ihrer Einsatzdoktrin und ihrem Erfahrungshintergrund unterscheiden;**
- die Entwicklung von Ausrüstungen und Zusammenarbeit in diesem Bereich, ob nun im Produktionssektor, bei Beschaffungsprogrammen oder durch gemeinsame Nutzung vorhandener Ressourcen (z.B. von Transportflugzeugen);

- ein Inventar der derzeitigen (und der geplanten) Kräfte, Fähigkeiten und Ausrüstungen, um auf diese Weise die Nutzung der personellen und materiellen Ressourcen zu optimieren und dafür zu sorgen, dass die Art und das Format der dislozierten Kräfte den Anforderungen der Mission entsprechen.

Zu diesen – keineswegs erschöpfenden – Betrachtungen kommt ein überaus wichtiger politischer Aspekt hinzu: die interne Diskussion über Regelungen für die Beteiligung nationaler Streitkräfte an Krisenbewältigungsoperationen und insbesondere die Frage der parlamentarischen Kontrolle.

II. In Europa und weltweit eingesetzte Streitkräfte

8. Die ganzen 1990er Jahre hindurch nahmen Streitkräfte europäischer Staaten auf praktisch allen Kontinenten an Militäroperationen teil, doch wurden natürlich vor allem auf dem Balkan große Truppenverbände stationiert. Heute ist jedoch ein deutlicher Rückgang sowohl der im Ausland stationierten Truppen als auch des geografischen Gebiets zu verzeichnen, über das diese Streitkräfte verteilt sind. Auf Grund von Verschleiß, Haushaltskürzungen und unterschiedlichen strategischen und politischen Bewertungen sind die Regierungen bei Militärinterventionen vorsichtiger und selektiver geworden, vor allem was die Größe, Form (national, multinational, in einer Koalition oder einem institutionellen Rahmen wie der NATO oder der EU) und Dauer angeht. Die französische Operation *Turquoise* in Ruanda (1994), die unter italienischer Führung vorgenommene Operation *Alba* in Albanien (1997), die britische Intervention in Sierra Leone und in letzter Zeit die antiterroristischen Operationen in Afghanistan waren allesamt Fälle, in denen Staaten allein oder ohne Zusammenarbeit mit anderen intervenierten. Sogar die Operation *Alba*, an der acht WEU-Staaten teilnahmen, wurde außerhalb des entsprechenden institutionellen Rahmens der WEU und der NATO durchgeführt, da die Mitgliedstaaten sich nicht einigen konnten, wer für diese Operation die Verantwortung übernehmen sollte, mit der der sich abzeichnenden Bürgerkriegssituation in Albanien ein Ende gesetzt werden sollte.

9. Bei den Streitkräften, die die NATO auf dem Balkan stationiert hat, der SFOR, der KFOR und bei der Operation *Amber Fox*, sind die Europäer am aktivsten und haben eine beträchtliche Zahl von Soldaten und Ausrüstung entsandt, auch wenn diese jetzt angesichts der relativen Stabilität verringert werden, die weitgehend aufgrund ihrer Präsenz in der Region wiederhergestellt worden ist. Die bei diesen Friedenserhaltungsmaßnahmen gesammelten Erfahrungen und die aus den vorangegangenen Konflikten in Bosnien-Herzegowina und im Kosovo gezogenen Lehren haben sich nachhaltig ausgewirkt: auf nationaler Ebene, da die Staaten zu einer Anpassung und Reform ihrer Streitkräfte gezwungen sind, um den Anforderungen multinationaler Operationen zu genügen und auf der Ebene der NATO und der WEU mit dem Ausbau und der Weiterentwicklung der Führungsstrukturen oder der Errichtung neuer Strukturen für Militäroperationen, an denen nationale europäische Streitkräfte in größerem Umfang beteiligt sind.

10. Außerhalb Europas betraf die Rolle europäischer Staaten bei der Krisenbewältigung schwerpunktmäßig Missionen der Vereinten Nationen, von denen viele schon seit langem durchgeführt werden, wie die VN-Interimstruppe im Libanon (UNIFIL) oder UNFICYP, die VN-Friedenstruppe auf Zypern. Europäische Truppen sind bei den beiden jüngsten Missionen in der Mehrheit: bei ISAF in Afghanistan (2001) und der VN-Unterstützungsmission in Osttimor (UNMISET). Im Falle Afghanistans sind Militäreinheiten aus europäischen Staaten außerdem in die Strukturen der USA für die Operation *Enduring Freedom* integriert.

1. NATO-Operationen auf dem Balkan

11. Die sofortige Reaktion europäischer Staaten auf das gewaltsame Auseinanderbrechen Jugoslawiens 1991 war der Rückgriff auf herkömmliche Friedenserhaltungsmissionen auf der Grundlage von Resolutionen des VN-Sicherheitsrats. Wie zuvor im Falle des Iraks wurde unter anderem über Serbien und Montenegro ein Embargo verhängt. Der Krieg in Bosnien-Herzegowina, in dem es zu flagranten Verletzungen der Genfer Menschenrechtskonventionen kam, gab den Ansporn zum politischen wie militärischen Initiativen mit dem Ziel der Beendigung des Konflikts. Anfangs stand die WEU im Mittelpunkt einer Reihe von Maßnahmen: Errichtung eines Systems zur Überwachung des Embargos in der Adria (1992) und entlang der Donau in Rumänien und Bulgarien (1993). Die WEU-Mitgliedstaaten begannen 1991 mit der Erörterung von Plänen für eine groß angelegte militärische Intervention, doch wurde die Verantwortung für die Umsetzung den Vereinten Nationen übertragen, die 1992 als Schutztruppe für die Staaten des ehemaligen Jugoslawiens die United Nations Protection Force (UNPROFOR) aufstellten.

12. Der anhaltende Bürgerkrieg in Bosnien und die Unfähigkeit der VN, die Lage unter Kontrolle zu bringen, veranlasste einige europäische Länder und die Vereinigten Staaten, sich an die NATO zu wenden, um eine Militäroperation zu planen und durchzuführen und so zu einer Verhandlungsregelung zu gelangen. Das Friedensabkommen von Dayton, das am 21. November 1995 unterzeichnet wurde, setzte dem Konflikt ein Ende und schuf einen neuen Bundesstaat, der aus der Bosnisch-Kroatischen Föderation und der Republika Srpska (Serbische Republik) bestand. Rund 60 000 NATO-Soldaten wurden im Dezember 1995 auf dem gesamten Territorium Bosnien-Herzegowinas stationiert, um die UNPROFOR zu ersetzen. Die IFOR (die durch das Friedensabkommen von Dayton errichtete Implementierungsstreitmacht) machte im November 1996 der deutlich kleineren SFOR (Stabilisierungsstreitmacht – 30 000 Soldaten) Platz, die immer noch dort stationiert ist.

13. Die Stationierung von NATO-Truppen in Bosnien-Herzegowina, die mit den Streitkräften von Mitgliedstaaten der Partnerschaft für den Frieden, darunter auch Russland, zusammenarbeiten, lässt diese Organisation zum Kernstück der Krisenbewältigungsaktivitäten in Südosteuropa werden. Die Kosovo-Krise und der Kosovo-Krieg (1999), während dessen die Vereinten Nationen an die Seite gedrängt wurden, als die NATO mit ihren Luftschlägen gegen die Bundesrepublik Jugoslawien (BRJ) begann, bestätigten die, zumindest im Hinblick auf das ehemalige Jugoslawien. Als der Kosovo-Krieg vorüber war, stellte die NATO im Juni 1999 eine neue Truppe von 40 000 Mann mit der Bezeichnung KFOR (*Kosovo Force*) auf. Die Operation *Amber Fox*, die zum Schutz der internationalen Beobachter in der Ehemaligen Jugoslawischen Republik Mazedonien (FYROM) beitragen soll, begann im September 2001 und ist die jüngste NATO-Mission in der Region.

a) Die Stabilisierungsstreitmacht in Bosnien-Herzegowina (SFOR)

14. Der generelle Auftrag der SFOR ist es, „den Frieden zu stabilisieren, zu einem sicheren Umfeld beizutragen, indem sie für eine dauerhafte Militärpräsenz im Verantwortungsgebiet (AOR) sorgt, gezielt und koordiniert die Unterstützung der SFOR für Schlüsselbereiche unter Einschluss der wichtigsten zivilen Implementierungsorganisationen zu leisten und Fortschritte hin zu einer dauerhaften Konsolidierung des Friedens zu erzielen“.² Die Truppe besteht aus Einheiten aus 34 Staaten, darunter 28 europäischen Ländern. Gegen Ende 2002 wird ihre Gesamtstärke 12 000 Soldaten nicht überschreiten. Die seit 1996 operierende SFOR ist die Streitmacht, die von allen europäischen Truppen im Ausland am längsten im Rahmen einer multinationalen Mission ihren Dienst tut. Die Teilnehmerstaaten sind Mitglieder der NATO, der WEU, der EU sowie der Partnerstaaten und Beitrittskandidaten dieser Organisationen. Die Stärke der europäischen Truppen und die Dauer ihres Dienstes bei der SFOR sind ein wichtiger Hinweis auf die Fortschritte, die Europa bei der Zusammenarbeit auf dem Verteidigungssektor erzielt hat.

15. Die Zugehörigkeit zu einer Nato-Streitmacht, mit allem was dies für die tagtägliche Zusammenarbeit, gemeinsame Erfahrungen sowie gemeinsame Übungen und Missionen mit sich bringt, hat Streitkräfte verschiedenen Niveaus enger aneinander geführt. Einige bestehen aus Berufssoldaten, während andere gemischt zusammengesetzt sind (Berufssoldaten und Freiwillige) und ihre Einsatzregeln und technischen wie technologischen Fähigkeiten können sehr unterschiedlich sein. Für die Staaten Mitteleuropas, die Kandidaten für einen Nato-Beitritt sind, ist diese Erfahrung insofern von größtem Wert, als sie ihnen die Möglichkeit bietet, die Methoden, Verfahren und Regeln anzuwenden, die in der Allianz in Kraft sind. Für die beteiligten EU-Länder ist die SFOR ein sehr nützlicher Rahmen, in dem sie zusammenarbeiten können, während die aktive Teilnahme von EU-Staaten, die nicht der NATO angehören, ebenfalls beiden Organisationen dabei hilft, Kooperationsvereinbarungen für die militärische Krisenbewältigung auszuarbeiten.

b) Die Kosovo Force (KFOR)

16. Der Auftrag der KFOR, die im Juni 1999 nach den Luftschlägen der NATO gegen die BRJ stationiert wurde, besteht darin, „im Kosovo ein sicheres Umfeld zu schaffen und zu erhalten, einschließlich der öffentlichen Sicherheit und Ordnung; die Einhaltung der Vereinbarungen, die den Konflikt beendeten, zu überwachen, zu überprüfen und gegebenenfalls zu erzwingen und die Mission der Vereinten Nationen im Kosovo (UNMIK) zu unterstützen“.³ Hierbei handelt es sich um die gegenwärtig größte Mission der NATO mit 31 000 Soldaten, die auf dem Gebiet des Kosovo stationiert sind und von 3 000 Soldaten unterstützt werden, die sich in Mazedonien, Albanien und Griechenland befinden. Der größte Teil der Streitmacht besteht aus Soldaten aus 30 europäischen Staaten, die Mitglieder der NATO und/oder der EU bzw. Beitrittskandidaten sind oder aber aus Russland, der Ukraine, Aserbaidschan, Georgien und der Schweiz kommen. Anders als die in Bosnien stationierte Streitmacht war die KFOR der NATO anfangs gezwungen, neben ihrer Hauptaufgabe der Schaffung und Aufrechterhaltung eines sicheren Umfelds Maßnahmen auf dem Gebiet der inneren Sicherheit durchzuführen, zu denen unter anderem die Prävention und Bekämpfung der Kriminalität gehörte. Die Unsicherheit, ein weiterhin bestehendes Problem, hält Flüchtlinge (größtenteils Serben) von der Rückkehr in die Provinz ab, verlangsamt die wirtschaftliche Entwicklung und ist in den Regionen Serbiens und Mazedoniens (FYROM) mit albanischer Mehrheit eine Quelle der Instabilität. Das erklärt zum Teil, weshalb die Verkleinerung der KFOR (32 000 Soldaten gegen Ende 2002) geringer ausfällt als die für die SFOR geplante.

² Zu NATO und SFOR siehe: <http://www.NATO.int/sfor/organisation/mission.htm>.

³ Zu NATO und KFOR siehe: <http://www.NATO.int/kfor/kfor/about.htm>

17. Die europäischen Staaten haben beträchtliche zusätzliche Anstrengungen unternehmen müssen, um die von der KFOR benötigte Truppenstärke bereitzustellen, während sie gleichzeitig den Grad ihrer Beteiligung an der SFOR aufrechterhalten mussten. Die Luftschläge der NATO unterstrichen darüber hinaus die Unzulänglichkeiten Europas, insbesondere bei der Lufttransportkapazität und modernen Kampftechnologien, die benötigt werden, um eine Operation mittlerer Intensität durchzustehen. Zwar war die Präsenz europäischer Truppen auf dem Boden entlang der Grenzen des Kosovo ganz beträchtlich, reichte für eine groß angelegte Bodenoffensive jedoch im Hinblick auf die Truppenstärke und die Ausrüstung nicht aus. Obwohl die britische Regierung bei vielen Gelegenheiten eine solche Option vorschlug, hatten die anderen europäischen Länder und die Vereinigten Staaten mehr Vorbehalte gegenüber einem solchen Engagement. Nach ihrem Eintreffen im Kosovo hatten die KFOR-Einheiten das Problem der Aufrechterhaltung von Ruhe und Ordnung und die Herausforderung des Wiederaufbaus zu bewältigen, bis die UNMIK (die VN-Mission im Kosovo) in der Lage war, mit Unterstützung der Europäischen Union und der OSZE die Verantwortung für die Stabilisierung des zivilen Alltagslebens zu übernehmen. Diese erste Phase vermittelte den Streitkräften nach dem Zusammenbruch der lokalen zivilen Strukturen zusätzliche Erfahrungen mit ziviler und militärischer Krisenbewältigung.

c) Beilegung der Krise in der Ehemaligen jugoslawischen Republik Mazedonien – Operation Amber Fox

18. Die Operation *Amber Fox* schloss sich an die Operation *Essential Harvest* (August-September 2001) an, deren Ziel das Einsammeln der Waffen bewaffneter albanischer Gruppen war. Beide NATO-Operationen stießen auf Beteiligungsprobleme, als es darum ging, die anfänglich festgelegten Truppenstärken zu erreichen. Der Umfang und die Dauer des Engagements im Kosovo hatten einen großen Teil der Verteidigungsmittel, des Personalbestands, der Ausrüstungen und der Haushaltsmittel der meisten europäischen Staaten, die sich in der Provinz engagiert hatten, aufgebraucht. Als die Lage in Mazedonien sich im Laufe des Jahres 2001 verschlechterte und die NATO und die EU auf diplomatischer Ebene vorbeugende Maßnahmen beschlossen, fiel es schwer, mit den begrenzten verfügbaren Personalbeständen (3 500 Soldaten für die Operation *Essential Harvest*) eine neue Streitmacht aufzustellen. Erst als sich das Vereinigte Königreich fest verpflichtete, mehr als die Hälfte des Kontingents (1 900 Soldaten) zu stellen, konnte das Einsammeln der Waffen weitergehen.

19. Um zu gewährleisten, dass die Lage stabil blieb, bat die Regierung Mazedoniens die NATO, im Land zu bleiben und als Reaktion darauf stationierte die NATO eine Taskforce von gut 1 000 Soldaten. Mehr als die Hälfte dieser Truppe wurden ursprünglich von Deutschland bereitgestellt, das zu Anfang das Kommando der Operation *Amber Fox* erhalten hatte.⁴ Die Ziele der Streitmacht bestehen darin, „zum Schutz der internationalen Beobachter beizutragen, die die in der Entführung des Friedensplans in der ehemaligen jugoslawischen Republik Mazedonien überwachen werden“.⁵ Die Operation, die ursprünglich für eine Dauer von drei Monaten geplant war, wurde zuerst bis April 2002 und dann erneut bis Oktober verlängert, als daran gedacht wurde, nach einer Vereinbarung mit der NATO und nach den Parlamentswahlen in Mazedonien der EU die Verantwortung für das Kommando und die Kontrolle einer neuen europäischen Stabilisierungsstreitmacht zu übertragen. **Im Anschluss an die Wahlen vom September 2002 und angesichts der ausgebliebenen Fortschritte bei den Verhandlungen zwischen der NATO und der EU erscheint es als logisch, dass die NATO ihre Mission auf Ersuchen der neuen mazedonischen Regierung verlängert.**

2. Europäische Beteiligung an Missionen der Vereinten Nationen – Afghanistan

20. Wegen der sehr großen Zahl von Soldaten, die die europäischen Staaten in Südosteuropa stationiert haben, verfügen selbst die größten von ihnen bei den derzeitigen Friedenserhaltungsmissionen der Vereinten Nationen nur über eine begrenzte und selektive Präsenz. Die von den VN-Streitkräften im ehemaligen Jugoslawien gesammelten Erfahrungen, ihre Einsatzregeln und die politischen Zwänge haben es mit sich gebracht, dass die großen europäischen Staaten dazu tendieren, aus konventionellen VN-Operationen auszusteigen und sich auf spezifische Engagements zu konzentrieren, für die flexiblere Regeln gelten, insbesondere in Bezug auf ihre Haltung gegenüber lokalen Politikern und den ihnen unterstellten Kräften. Ein Beispiel für diese Erscheinung war das Eingreifen des Vereinigten Königreichs im Mai 2000 in Sierra Leone, das entscheidend dazu beitrug, die durch Angriffe bewaffneter Gruppen der Revolutionären Einheitsfront (RUF) auf Streitkräfte der Mission der Vereinten Nationen in Sierra Leone (UNAMSIL) verursachte Krise zu beenden. Mitglieder des Britischen Fallschirmjägerregiments und die Special Forces stabilisierten die Lage im rückwärtigen Gebiet und ermöglichten so eine bessere Neuaufstellung der UNAMSIL-Streitkräfte (insbesondere der Kontingente aus Indien und Jordanien). Sie stießen auch mit Einheiten der RUF zusammen, denen sie Verluste zufügten, wodurch die Front geschwächt und dazu gezwungen wurde, dem eingeleiteten Abrüstungs- und Friedensprozess Folge zu leisten.

⁴ Zurzeit haben die Niederlande bei dieser Operation das Kommando.

⁵ Zu NATO und *Amber Fox* siehe: <http://www.afsouth.nato.int/operations/skopje2/fox.htm>.

21. Es gibt noch weitere Fälle eines solchen Wunsches nach Flexibilität bei der Anwendung der konventionellen Regeln der Vereinten Nationen für die Friedenserhaltung und die Bewahrung der nationalen Handlungsautonomie. Der erste und einzige Fall war viele Jahre lang der Koreakrieg (1950-1953), während dessen eine große Zahl europäischer Soldaten unter amerikanischem Kommando im Rahmen einer VN-Mission zur Wiederherstellung des Friedens stationiert wurden. 7 der 15 Staaten, die neben den USA an der Mission teilnahmen, waren europäischer Länder⁶, die insgesamt 93 000 Soldaten entsandten (von denen 5400 fielen oder als vermisst gemeldet wurden). Mit dem Golfkrieg von 1991 nahm der derzeitige Trend seinen Anfang, wurde jedoch erst 1995 bei den Interventionen der NATO in Bosnien und vor allem im Kosovo zum Standard (der VN-Sicherheitsrat wurde vor dem Beginn der Luftschläge nicht konsultiert). Die Friedenserzwingung hat mittlerweile gegenüber der Friedenserhaltung den Vorrang erlangt, und die Stationierung von Streitkräften ist nicht nur zur Stabilisierung einer Krisensituation gedacht und als Hilfe für die gesellschaftlichen Führungspersonlichkeiten und die örtlichen Spitzenleute der nichtextremen Parteien zu verstehen, eine friedliche Regelung zu erreichen, sondern soll sie darüber hinaus bei ihren Entscheidungen auf der Grundlage politischer Vorstellungen lenken, die nun auch von den Interventionsparteien definiert werden.

22. Diese neue Vorgehensweise hat sich in Europa bisher bewährt, während der Erfolg sich in Afrika nur zum Teil eingestellt hat, insbesondere während der Krisen und Kriege in der Region der Großen Seen. Sie stieß in Afghanistan wegen des besonderen Charakters des „neuen“ Krieges gegen den Terrorismus an ihre Grenzen. Europa ist in diesem Land somit auf der Grundlage zweier gesonderter Vereinbarungen involviert: Es ist in der ISAF vertreten, die gemäß dem Petersberger Abkommen vom November 2001 aufgestellt wurde und deren rechtlicher Status sich aus der Resolution 1386 des VN-Sicherheitsrats⁷ ergibt und es ist außerdem unter amerikanischem Kommando an der Operation *Enduring Freedom* beteiligt, die auf „Notwehr“ basiert. Im Falle Afghanistans wird dies durch die Resolution 1368 des VN-Sicherheitsrats⁸ bestätigt.

a) Die internationale Schutztruppe in Afghanistan (ISAF)

23. Der Beginn der Operation *Enduring Freedom* unter amerikanischem Kommando war der Anfang vom Ende der Macht der Taliban und führte zu der Notwendigkeit, ein neues afghanisches Regime einzusetzen und das Land zu stabilisieren. Die Hauptziele bestanden darin, für die Zukunft zu gewährleisten, dass das Land nicht wieder zu einem Schlupfwinkel für Terroristengruppen werden würde und die innere Lage so zu stabilisieren, dass die Arbeiten am Wiederaufbau des wirtschaftlichen und sozialen Gefüges des Landes beginnen konnten. Die Option des Rückgriffs auf das Kosovo-Szenario wurde angesichts der Lage vor Ort und des Umstands, dass die Nordallianz bereits die Macht ergriffen hatte, von vornherein verworfen. Die Allianz bestand hauptsächlich aus von Kabul aus operierenden tadschikischen und usbekischen Kämpfern und Paschtunenführern im Süden des Landes (Kandahar). Bei der Konferenz auf dem Petersberg (Deutschland) vereinbarten diese beiden Gruppierungen die Errichtung einer afghanischen Interimsverwaltung, die das Land bis zur Einberufung einer Loya Jirga (der afghanische Ausdruck für eine allgemeine Stammesversammlung) im Mai 2002 regieren sollte. Gleichzeitig sollten amerikanische Streitkräfte mit aktiver Unterstützung durch britische Truppen und verschiedenen Beiträgen anderer europäischer Staaten das

⁶ Belgien, Frankreich, Griechenland, Luxemburg, die Niederlande, die Türkei und das Vereinigte Königreich.

⁷ UN Security Council Resolution 1386 v. 20. Dezember 2001 über „Die Lage in Afghanistan“; <http://www.un.org>.

⁸ UN Security Council Resolution 1368 v. 12. September 2001 über „Bedrohungen des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit durch Terroranschläge“; <http://www.un.org>

Land durchkämmen (was sie immer noch tun), um Al-Qaida und den Taliban unterstellte Kampfeinheiten zu vernichten.

24. Die europäischen Staaten stellten eine Streitmacht zusammen, die von den Vereinten Nationen unabhängig war, aber dennoch auf der Resolution 1386 des Sicherheitsrats beruhte. Ihr Auftrag lautete, „der afghanischen Interimsverwaltung bei der Aufrechterhaltung der Sicherheit in Kabul und dem Umland Hilfestellung zu leisten, damit die afghanische Interimsverwaltung sowie die Mitarbeiter der Vereinten Nationen in einem sicheren Umfeld tätig werden können“. Diese Streitmacht, zu der 20 Staaten, davon 19 aus Europa, über 5 000 Soldaten beigetragen haben, umfasst ein starkes deutsches Kontingent.⁹ Deutschland hat zusammen mit Österreich, Dänemark und den Niederlanden eine multinationale Kampfgruppe von insgesamt über 1 500 Soldaten gebildet. Die ISAF steht jetzt nach einer kurzen Zeit britischen Oberbefehls unter türkischem Kommando. Ihre Stellung und ihre Befugnisse sind in einem Militärtechnischen Abkommen festgelegt, das im Januar 2002 mit den afghanischen Behörden unterzeichnet wurde. Die ISAF kann bisher gute Ergebnisse vorweisen, insbesondere im Hinblick auf die Bereitstellung humanitärer Hilfe, die Stabilisierung des Landes und die Stärkung der politischen Stellen in Kabul. Ein sehr wichtiger Aspekt ihrer Arbeit ist nach wie vor die Minenräumung und die Vernichtung von Millionen der verschiedensten Munitionstypen (die Zahl der Antipersonenminen, die in den ersten Monaten der Mission zerstört wurden, wird auf über 2 Millionen geschätzt¹⁰).

25. Das (im Mai 2002 verlängerte) Mandat der ISAF läuft Ende des Jahres aus, doch wird die Streitmacht angesichts der anhaltenden Instabilität Afghanistans, in dem die Kontrolle durch die Regierung sich auf das Gebiet um Kabul und indirekt auf den Norden und Westen des Landes beschränkt (wo die Tadschiken und die Usbeken in der Mehrheit sind), wahrscheinlich länger bleiben. Das ist für die europäischen Kontingente im Hinblick auf die Logistik und die Rotation der Einheiten nicht ohne Probleme. Wie in Bosnien und im Kosovo könnten die europäischen Streitkräfte in Afghanistan solange gebunden bleiben, bis die Behörden das ganze Land unter Kontrolle haben und sicherstellen können, dass die Bedrohung durch mit den Taliban verbundene bewaffnete Gruppen oder lokale Kriegsherren nicht das bisher im Antiterrorkampf Erreichte gefährden. Auch die von den Amerikanern laufend durchgeführten Operationen verursachen der internationalen Streitmacht Probleme, weil sie die Wiederaufbauarbeiten im Inneren des Landes (dass noch Kampfgebiet ist) behindern und den Bereich begrenzen, in dem internationale humanitäre Hilfsgüter verteilt werden können.

b) Die europäische Beteiligung an der Operation Enduring Freedom

26. Nach den Angriffen vom 11. September 2001 auf die Vereinigten Staaten und die von den USA vorgebrachte Beschuldigung von Mitgliedern des Al-Qaida-Netzwerks als Täter wurde die Terrorismusbekämpfung zu einem dem Militär vorbehaltenen Auftrag. Der Einsatz militärischer Macht gegen einen Feind, der in keinem einzelnen Land stationiert ist, sondern grenzüberschreitend tätig ist, wirft neue Probleme auf, da jedes Land der Welt ein potenzielles Schlachtfeld ist. Zuerst einmal konzentrierten die Vereinigten Staaten ihre Kampagne auf die bekannteste Zufluchtsstätte von Al-Qaida – das Afghanistan der Taliban. Nach zwei Wochen unergiebig diplomatischer Bemühungen, die Mitarbeit des Taliban-Regimes bei der Festnahme der sich in ihrem Land aufhaltenden Führungsmitglieder von Al-Qaida zu erreichen, begannen amerikanische und britische Luftstreitkräfte sowie ihre seegestützten Flugzeuge und ihre Marineeinheiten (mit von einem Atom-U-Boot abgeschossenen Marschflugkörpern) am 7. Oktober 2001 die Operation *Enduring Freedom*. Abgesehen von dem militärischen Aspekt bedeutete die Verknüpfung des Schicksals des Taliban-

⁹ Insgesamt 1 300 deutsche Soldaten leisten der ISAF in Afghanistan und Usbekistan logistische Unterstützung; <http://www.bundeswehr.de>.

¹⁰ Operation Fingal, UK Ministry of Defence; <http://www.operations.mod.uk/fingal/index.htm>.

Regimes (der afghanischen „Gastgeber“) mit dem der sich in ihrem Land aufhaltenden (zumeist nicht afghanischen) Terroristen ein deutliches politisches Signal. Von diesem Zeitpunkt an wurde kein geheimes Einverständnis – selbst in passiver Form – oder eine Rücksichtnahme auf lokale ethnische, religiöse oder politische Empfindlichkeiten mehr akzeptiert, um einen Staat vor einem Militärschlag gegen den Terrorismus zu schützen.

27. Die europäischen Staaten gaben der Operation *Enduring Freedom* ihre politische Unterstützung – insbesondere durch Berufung auf Artikel 5 des Nordatlantikvertrages – und stellten alle ihnen mögliche operative Unterstützung zur Verfügung. Trotz des Wunsches einiger Mitgliedstaaten, die NATO einzubeziehen, beschränkte sich diese Organisation auf eine Unterstützung aus der Nachhut und entsandte Fregatten in das Mittelmeer, um US-amerikanische und alliierte Schiffe zu ersetzen, die in pakistanische Gewässer beordert worden waren und lieh den Vereinigten Staaten ihre AWACS-Überwachungsflugzeuge, um den amerikanischen Luftraum zu schützen. Über afghanischem Territorium übernahm das Vereinigte Königreich mit der Bereitstellung von Auftankmöglichkeiten aus der Luft eine sehr wichtige Aufgabe und schickte später in der Phase des Bodenkampfes seine Special Forces ins Land. Deutschland, Frankreich, Italien und das Vereinigte Königreich entsandten große Marineverbände, und die drei letztgenannten Staaten kommandierten außerdem Trägergruppen in das Kampfgebiet, darunter im Falle Frankreichs den nukleargetriebenen Flugzeugträger *Charles de Gaulle*. Die allmähliche Dislozierung amerikanischer Truppen in Afghanistan und die Einnahme strategisch wichtiger Städte (Mazar-i-Sharif im Norden, Bagram bei Kabul und Kandahar im Süden) ermöglichten den europäischen Verbündeten die Entsendung von Bodentruppen.

28. Frankreich leistete mit seinen *Super Etendard*-Flugzeugen und einer Staffel *Mirage 2000* (6 im kirgisischen Manas stationierte Flugzeuge), die an der Operation *Anaconda* (März 2000) gegen Al-Qaida- und Taliban-Kräfte in den grenznahen Bergen zwischen Afghanistan und Pakistan teilnahmen, einen wichtigen Beitrag zu den Luftangriffen. Das Vereinigte Königreich entsandte ein großes Kontingent seiner Special Forces, das Commando 45 der Royal Marines, dessen Ausbildung für den Kampf in gebirgigem Gelände und entsprechenden Erfahrungen bei anderen europäischen und US-amerikanischen Einheiten nicht ihresgleichen finden. Diese Kräfte – insgesamt 1 700 Soldaten – nahmen von April bis Juli 2002 an vier Suchoperationen¹¹ teil, von denen die letzte erst nach einem Monat abgeschlossen war. Dieser britische Einsatz, der angesichts der gesammelten Erfahrungen und unter dem Blickwinkel der operativen Aufklärung und Logistik nützlich war, bedeutete für die beteiligten Soldaten eine starke Belastung. Das war einer der Gründe für die Entscheidung der Regierung, diese Einheiten aus dem Feld abzuziehen und Ende Juli die Truppenstärke in Afghanistan – auch bei der ISAF (von 1300 auf 400) – zu verringern.

29. Deutschland, dessen Bodentruppen fast vollständig in der ISAF Dienst tun (mit Ausnahme von Spezialkräften, die an der Operation *Enduring Freedom* teilnehmen), unterhält im Arabischen Meer und vor der Küste von Djibouti eine starke Marinepräsenz mit gut 1500 Soldaten und Seeleuten, drei Fregatten und drei Patrouillenflugzeugen der Marine. Deutschland befehligt die Überwachungsmaßnahmen am Horn von Afrika vom 5. Mai bis zum 30. Oktober 2002. Marineeinheiten aus **Frankreich, Spanien, dem Vereinigten Königreich und den Vereinigten Staaten** nehmen ebenfalls an diesen Operationen teil. **Ebenso ist der ABC-Spürtrupp mit Fuchs-Spürpanzern zum Nachweis nuklearer, biologischer und chemischer Waffen zu erwähnen, den Deutschland seit dem Golfkrieg in Kuwait unterhält und der Operation *Enduring Freedom* zur Verfügung gestellt hat.**

¹¹ Ptarmigan (16.-18. April 2002), Snipe (2.-13. Mai 2002), Condor (17.22. Mai 2002) und Buzzard (29. Mai-2. Juli 2002); UK Ministry of Defence, <http://www.operations.mod.uk/veritas/index.htm>.

III. Politische und operative Aspekte der Streitkräfte und der Krisenbewältigung

30. Die Teilnahme europäischer Streitkräfte an der Bewältigung der jüngsten Krisen bot Gelegenheit, die Gesetzgebungsverfahren und die gesetzlichen Abläufe in Bezug auf den Einsatz des Militärs außerhalb der Landesgrenzen zu überprüfen. Die Krise im ehemaligen Jugoslawien war in dieser Hinsicht am bedeutsamsten, insbesondere seit 1995, als die NATO direkt in den Konflikt in Bosnien-Herzegowina eingriff. Die Kosovo-Krise machte Reformen umso notwendiger, nicht zuletzt wegen des Fehlens eines Mandats des Sicherheitsrats der Vereinten Nationen und weil die Bundesrepublik Jugoslawien keinen anderen europäischen Staat angriff. Das frühere Erfordernis für eine Genehmigung der Vereinten Nationen für den Einsatz der Streitkräfte von Staaten bei Operationen gegen ein Land, mit dem sie nicht im Krieg standen, traf nicht auf das Kosovo zu, auch wenn viele Staaten meinen, sie sei im Nachhinein einzuholen.

31. Die Mandatsfrage ist in Deutschland Gegenstand einer hitzigen Diskussion, wo in Bezug auf die Teilnahme deutscher Armeeeinheiten an der Operation der Vereinten Nationen in Somalia (UNOSOM II, 1993-1995), der Marinemission in der Adria zur Überwachung des VN-Embargos gegen das ehemalige Jugoslawien (eine zuerst von der WEU, dann von der NATO geführte Operation) und an der Überwachung des Luftraums über Bosnien-Herzegowina durch die NATO (1993-1995) 1994 eine Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts notwendig wurde. Der Gerichtshof entschied, dass die Teilnahme deutscher Streitkräfte an Auslandsmissionen, die im Rahmen von Operationen der Vereinten Nationen oder eines Bündnisses, dem Deutschland angehörte (NATO, WEU und jetzt die EU) nicht gegen die Bestimmungen des Grundgesetzes von 1949, insbesondere die Artikel 87 a, Abs. 2¹² und 24, Abs. 2¹³ verstößt. Allerdings ist für **jede bewaffnete Intervention** die Zustimmung des Parlaments erforderlich. Wenn eine solche Genehmigung nicht erteilt wird, nach der Truppen bereits disloziert worden sind, hat das Parlament auch das Recht, die Operation zu beenden.

32. Ebenso ist es interessant festzustellen, dass Japan eine ähnliche Diskussion über die Teilnahme von Einheiten seiner Selbstverteidigungskräfte an der Operation der Vereinten Nationen in Kambodscha (Übergangsverwaltung der VN für Kambodscha – UNTAC, 1992-1993) führte. Nach dem Gesetz über internationale Friedenszusammenarbeit in Bezug auf die Stationierung japanischer Streitkräfte im Ausland, das im Juni 1992 verabschiedet wurde, war es Einheiten der Streitkräfte nun erlaubt, in beschränktem Rahmen an Friedenseinsätzen der Vereinten Nationen teilzunehmen (das bedeutete häufig, dass die Teilnahme sich auf logistische Unterstützung beschränkte). Die Entscheidung des deutschen Bundesverfassungsgerichts von 1994 gab der Bundeswehr mehr Spielraum. Sie bedeutete, dass die Bundeswehr bei der Beilegung der Kosovo-Krise eine aktive Rolle spielen konnte und heute in Afghanistan präsent sein darf. An der Operation nehmen zahlreiche deutsche Soldaten teil, wodurch die diplomatischen Aktivitäten ihres Landes gestärkt werden.

33. Die Frage, wer entscheidet, wann und unter welchen Bedingungen Streitkräfte stationiert werden sollen, hat sich auch in anderen europäischen Staaten gestellt, von denen viele Gesetze erlassen haben, die den Veränderungen im Anschluss an die Beilegung der Krisen in Bosnien, im Kosovo, in Osttimor und in Afghanistan, in denen eine Reihe humanitärer, friedenserhaltender oder friedensstiftender Missionen stattgefunden haben oder stattfinden, Rechnung tragen. Neben dieser politischen und juristischen Diskussion findet in Militärkreisen

¹² In Artikel 87 a, Abs. 2 GG heißt es: „Außer zur Verteidigung dürfen die Streitkräfte nur eingesetzt werden, soweit dieses Grundgesetz es ausdrücklich zulässt.“

¹³ In Artikel 24, Abs. 2 GG heißt es: „Der Bund kann sich zur Wahrung des Friedens einem System gegenseitiger kollektiver Sicherheit einordnen; er wird hierbei in die Beschränkungen seiner Hoheitsrechte einwilligen, die eine friedliche und dauerhafte Ordnung in Europa und zwischen den Völkern der Welt herbeiführen und sichern.“

auch eine gründliche Überprüfung der Regelungen für die Teilnahme von Streitkräften an Krisenbewältigungsoperationen und der neuen Anforderungen und Probleme statt, die diese für das Personal- und Ausrüstungsmanagement mit sich bringen. Es werden die erforderlichen Veränderungen an der Struktur, der Rolle und der Art der Streitkräfte sowie der benötigten Ausrüstungen vorgenommen, doch hat sich die Erfüllung dieser Anforderungen unabhängig von der Art der betrachteten Operation (u.U. auch Kampfeinsätze) als schwierig und komplex erwiesen.

I. Die Parlamente und die Teilnahme von Streitkräften an Krisenbewältigungsoperationen

34. Alle europäischen Staaten sind parlamentarische Demokratien. In allen Staaten, die der NATO¹⁴, der WEU und der EU angehören sowie in den Ländern, die den Beitritt beantragt haben und in ihren verschiedenen Partnerstaaten ist die Regierung eine Widerspiegelung des Parlaments und in unterschiedlichem Maße einer gewählten Versammlung Rechenschaft schuldig. Die Anwendung militärischer Gewalt zur Krisenbewältigung ist keine Ausnahme von dieser Regel, doch die bis in die 1990er Jahre hinein geltenden Bestimmungen mussten überarbeitet, angepasst und in einigen Staaten sogar überhaupt erst einmal festgelegt werden.

35. Der Golfkrieg bezeichnete den Beginn dieser Entwicklung, die damals durch die rechtliche Absicherung über Resolutionen der Vereinten Nationen erleichtert wurde, in denen die Anwendung von Gewalt genehmigt wurde. Als die Interventionen häufiger wurden, aber immer noch unter den Auspizien der Vereinten Nationen stattfanden, kamen in der politischen und verfassungsrechtlichen Diskussion in jedem Land Fragen nach der Zweckmäßigkeit der Entsendung von Streitkräften und der Notwendigkeit flankierender Regelungen auf. Zu Anfang und solange die Intervention ihrem Wesen nach „konventionell“ war, d.h. aus Operationen der Vereinten Nationen bestand oder die Form von Verpflichtungen annahm, die innerhalb eines Bündnisses (z.B. NATO und WEU) eingegangen wurden oder schließlich in bilateralen Kooperationsvereinbarungen vorgesehen war (wie bei dem Vorgehen Frankreichs im Tschad), ging es in der Frage der parlamentarischen Kontrolle lediglich um die Einhaltung der geltenden Verfassungsbestimmungen und Gesetze, und in den meisten Fällen wurde das Parlament nur konsultiert oder informiert, ohne wirklich die Möglichkeit zu haben, die Entscheidung der Exekutive zu beeinflussen.

36. Als dann die Krisen in Somalia und anschließend in Bosnien-Herzegowina ausbrachen, hatten sich die humanitären und friedenserhaltenden Missionen (z.B. Sicherung der Einhaltung des Waffenstillstands, Überwachung von Demarkationslinien, Verifizierungsmaßnahmen) zu friedensstiftenden oder friedens erzwingenden Operationen entwickelt. An die Stelle der Blauhelme der VN, eines Symbols der Neutralität, traten Truppen unter der Fahne ihres Landes, die eine stärker „proaktiv“ geprägte Politik umsetzten, aus der bereits deutlich wurde, auch wenn die Länder gegenüber den verschiedenen Konfliktparteien offen blieben, dass eine Parteinahme erfolgt war. Die US-Intervention in Somalia gegen die von General Aidid geführte Miliz (1993) war dabei ein Vorläufer, und erst ab 1995 traten die Vereinigten Staaten und die europäischen NATO-Mitglieder in Bosnien-Herzegowina offen für eine solche Politik ein. Die Kosovo-Krise bestätigte diese Entscheidung für eine nachdrücklichere Intervention ohne rechtliche Genehmigung seitens der Vereinten Nationen, **aber unter laufendem Verweis auf die Werte der VN-Charta und gerechtfertigt durch die Notwendigkeit, eine humanitäre Katastrophe abzuwenden, nachdem alle anderen (diplomatischen) Mittel erschöpft waren.**

¹⁴ Mit Ausnahme der Vereinigten Staaten, wo die Administration dem Kongress keine Rechenschaft schuldet.

37. Fernab in Asien wurde die australische und internationale Intervention in Osttimor in vergleichbarer Form durchgeführt (allerdings in Übereinstimmung mit einer VN-Resolution). Die **Intervention** in Afghanistan im Rahmen der Operation *Enduring Freedom* oder der ISAF **deckt sich ebenfalls mit der allgemeinen Zielsetzung der Friedensstiftung oder -erzwingung, auch wenn sich die Mission im Fall der ISAF auf Schutz und Hilfe bei den humanitären Operationen beschränkt.**

38. Zu Fragen veranlasst sah sich die Öffentlichkeit wegen des Übergangs von einem klar umrissenen System zu einer von Ungewissheit geprägten Situation, in der im Rahmen einer „friedlichen“ Friedenserhaltungsmission eingesetzte Streitkräfte zu Kombattanten werden. Die gewöhnlichen Befürworter von Operationen mit humanitärer Zielsetzung sind weitaus geteilte Meinung, wenn es um Militäroperationen geht und üben an den Parteien in den Parlamenten und Regierungen, die für sie Verantwortung tragen, schärfere Kritik. Die früheren Regeln mussten geändert werden, um sowohl den verfassungsrechtlichen Grundsätzen allgemeiner Art für den Einsatz von Streitkräften und die Gewährleistung parlamentarischer Kontrolle Rechnung zu tragen als auch den Regierungen die Möglichkeit zu geben, so flexibel zu handeln, wie dies angesichts der veränderten politischen und militärischen Gegebenheiten erforderlich war. Die Zustimmung des Parlaments wie der Regierung ist entscheidend, um die Glaubwürdigkeit der Streitkräfte zu wahren und dafür zu sorgen, dass sie bei einem Auslandseinsatz Erfolg haben, nicht nur aus der Sicht der nationalen Öffentlichkeit, sondern auch was ihr Bild in anderen Ländern und insbesondere bei anderen Verbündeten angeht, deren Truppen sich ebenfalls im Einsatz befinden.

39. Das Problem der parlamentarischen Kontrolle war deshalb in der Diskussion über die Teilnahme von Streitkräften an der Krisenbewältigung zu einer zentralen Frage geworden. Die Antwort darauf ist je nach den Traditionen sowie der verfassungsrechtlichen und politischen Praxis der einzelnen Staaten unterschiedlich ausgefallen. In der großen Mehrzahl der Fälle – zum Beispiel in den NATO-Mitgliedstaaten – sehen die geltenden Verfahren lediglich eine Konsultation und Information des Parlaments vor, und Regierungsbeschlüsse müssen nicht notwendigerweise durch eine Abstimmung im Parlament oder eine Entschließung genehmigt werden. Allerdings bemühen sich viele Regierungen um die Unterstützung des Parlaments und die Berücksichtigung seiner Vorbehalte, so z.B. in den Niederlanden. Eine parlamentarische Zustimmung ist in fünf Staaten des Bündnisses erforderlich – in Deutschland, Ungarn, Norwegen, der Tschechischen Republik und der Türkei. Wie sich das politische Kräfteverhältnis zwischen Parlament und Regierung entwickelt, entscheidet in der Praxis darüber, welcher Trend sich in den einzelnen Ländern durchsetzt. Die Aufmerksamkeit der Medien, die Krisen und Operationen heute auf sich ziehen, der Druck der Öffentlichkeit und der in den europäischen Demokratien erreichte politische Diskussionsstand machen diese fünf Staaten neben anderen zu einem bedeutenden Prüfstand für Entwicklungen bei der parlamentarischen Kontrolle des Auslandseinsatzes von Streitkräften.

40. Ein weiterer Aspekt der bedeutenden Rolle der Parlamente ist ihre Arbeit zur Anpassung geltender oder Verabschiedung neuer Gesetze über die für den Streitkräfteeinsatz geltenden Bedingungen und Vorschriften. Für Missionen oder Operationen der Vereinten Nationen, die zur Erfüllung von Bündnisverpflichtungen durchgeführt werden, ist ein ganze Reihe komplexer Verfahren zu beachten, bei denen es z.B. um Versicherungsprämien und Policen für den einzelnen Soldaten, dessen Rückkehr, die Finanzierung der Operationen, die Haftung (bei einem Unfall oder Zwischenfall), die Zuständigkeit in Streitfällen usw. geht. Als die WEU die Petersberg-Aufgaben definierte und die NATO auf das Konzept von Operationen außerhalb von Artikel 5 des Washingtoner Vertrags zurückgriff, um ihre Intervention in Bosnien-Herzegowina und später im Kosovo zu rechtfertigen, mussten die innerstaatlich geltenden Regeln überarbeitet und in einigen Fällen neue aufgestellt werden, um die

rechtlichen und praktischen Erfordernisse einer Truppenstationierung unter solchen Bedingungen zu erfüllen.

41. Die Staaten Mitteleuropas, die der NATO angehören oder Kandidaten für den Beitritt zur Allianz und zur Europäischen Union sind, sahen sich angesichts der Notwendigkeit, ihre Gesetzgebung anzupassen, damit sie in vollem Umfang an NATO-Operationen auf dem Balkan teilnehmen konnten, einer gewaltigen Aufgabe gegenüber. Die entsprechenden Gesetze betrafen nicht nur den Status, die Rechte und die Aufgaben ihrer Streitkräfte, sondern auch Aspekte wie die sichere Kommunikation untereinander und mit der NATO und die Umsetzung entsprechender eigener Sicherheitsmaßnahmen. Bei diesem Anpassungsprozess stimmten die sechs Staaten ihre Gesetzgebung stärker auf die für die NATO- und EU-Mitgliedstaaten geltenden Gesetze ab, was als sehr positiver Schritt im Hinblick auf ihren Beitritt zu beiden Organisationen anzusehen ist. Solche Erfahrungen haben sich für diese Beitrittskandidaten als nützlich erwiesen, denn ihre Abgeordneten sind sich auf diese Weise der Verteidigungsfragen bewusster geworden und haben einen Überblick über die Bedingungen und Regelungen erhalten, die für die Entsendung nationaler Streitkräfte gelten. Dies ist auch wertvoll für die parlamentarischen Versammlungen der seit langem der NATO und der Europäischen Union angehörenden Staaten, die die gleichen Fragen in den letzten zehn Jahren anzugehen hatten.

2. Operative Erfordernisse und die Fähigkeit der Streitkräfte, die Ziele der Mission zu erreichen

42. Die wachsende Teilnahme europäischer Streitkräfte an Krisenbewältigungsoperationen seit dem Golfkrieg und vor allem auf dem Balkan hat ein Schlaglicht auf die Fähigkeiten und Unzulänglichkeiten geworfen und die Überlegungen der Staaten auf die Frage konzentriert, wie der Einsatz personeller und materieller Ressourcen optimiert werden kann. Hieraus hat sich eine verstärkte bilaterale und multilaterale Zusammenarbeit in Verteidigungsfragen ergeben, die über die Vorbereitung des militärischen Krisenmanagements hinausgeht, da hierbei das Aussehen der europäischen Streitkräfte in den nächsten Jahren bestimmt und der Prozess des Aufbaus gemeinsamer europäischer Fähigkeiten beschleunigt wird. Die WEU steckte für die Prüfung dieser Frage den Rahmen ab, als sie das Konzept der Petersberg-Aufgaben entwarf und dann weiterentwickelte. Der Umfang dieser Missionen verlangt mobile, schnell für die verschiedensten Aufgaben einsetzbare Truppen, da es um die Aufrechterhaltung von Gesetz und Ordnung (Polizeiaufgaben) und die Unterstützung (ziviler und humanitärer) Wiederaufbauprojekte geht.

43. Was die Doktrin anbelangt, bezeichnete die Intervention der NATO in Bosnien-Herzegowina den Wendepunkt für die Atlantische Allianz, da sie sich von einem konventionellen Verteidigungspakt zu einer kollektiven Sicherheitsorganisation wandeln musste, die nicht nur für den geografischen Raum ihrer Mitgliedstaaten, sondern auch für die umgebenden Gebiete verantwortlich ist. Das Konzept der Operationen außerhalb des Rahmens von Artikel 5 des Washingtoner Vertrags (*out of area*) erlaubte es der NATO, 1999 auch ohne juristische Unterfütterung durch eine Resolution des VN-Sicherheitsrats im Kosovo zu intervenieren. Diese Entwicklung löst allerdings sowohl in der NATO als auch in der Europäischen Union (im Hinblick auf künftige Petersberg-Missionen) eine politische Debatte über die Notwendigkeit eines Mandats der Vereinten Nationen für solche Operationen und auch darüber aus, welche Kriterien für den Fall einer Ablehnung des Sicherheitsrats, ein Mandat zu erteilen, herangezogen werden sollten. Die Debatte ist noch nicht zu Ende, doch seit dem Kosovo-Krieg sind die europäischen Staaten zu der Praxis zurückgekehrt, sich eine „Genehmigung“ der Vereinten Nationen zu sichern, um sich an militärischen Auslandsoperationen zu beteiligen (z.B. in Sierra Leone, Osttimor und Afghanistan; das gilt auch für die Stationierung der KFOR¹⁵).

44. Operativ betrachtet **fürten die in der ersten Hälfte der 1990er Jahre von der WEU geplanten oder von der NATO geführten europäischen Missionen zur Entwicklung einer sehr nützlichen Einrichtung** – der Alliierten Streitkräftekommandos (CJTF). Die Flexibilität dieser Führungsstrukturen erwies sich in Bosnien und im Kosovo bei der Führung der multinationalen Streitmacht, der Truppen aus Mitgliedstaaten wie aus Nicht-Mitgliedstaaten angehören, als äußerst nützlich, und **bei den Militärstäben der Atlantischen Allianz laufen Arbeiten zur Vervollkommnung dieses Systems**. Ein weiteres Konzept, an dem noch gearbeitet wird (der Entwurf stammt von der WEU, und die erste Umsetzung erfolgte 1997 bei der Krise in Albanien) ist das der Führungsnation (*lead nation* oder *framework nation*). Italien übernahm diese Rolle bei der Operation *Alba*, mit der die Lage in Albanien stabilisiert werden sollte. Nach diesem Konzept erfolgen die Maßnahmen außerhalb der für eine Zusammenarbeit vorgesehenen Institutionen, wodurch im Hinblick auf die Rechtsvorschriften und die Gesetze über die Entsendung von Streitkräften zu Auslandseinsätzen die Komplexität noch erhöht wird.

45. Alle diese neuen Regelungen und politischen und operativen Innovationen haben weitere Argumente für das Streben nach Synergieeffekten zwischen den Staaten geliefert, und die Überlegungen haben sich von der rein nationalen Dimension hin zu einem gemeinsamen europäischen Vorgehen verlagert. Mit Ausnahme von zwei oder drei großen europäischen Staaten wird eine Auslandsintervention nicht mehr von einer allein handelnden Nation ins Auge gefasst, sondern bildet einen Teil eines multinationalen, kooperativ angelegten Vorgehens und in einigen Staaten (so in Belgien, den Niederlanden und in Luxemburg) geht es dabei auch um die zunehmende Integration ihrer Streitkräfte. Gemeinsame Aktionen Portugals und Italiens in Bosnien, das Europäische Korps in Bosnien und im Kosovo und die von Österreich, Dänemark, Deutschland und den Niederlanden in Afghanistan aufgebaute Streitmacht lassen sich als Beispiele für die sehr intensive Zusammenarbeit der europäischen Staaten in jüngster Zeit nennen, die infolge der Notwendigkeit einer Reihe von Interventionen, der Diskussion über ihre Organisation und Zielsetzungen und der für den Erfolg der Operationen erforderlichen Mittel ermöglicht wurde.

46. Die Frage der Mittel ist allerdings die Schwachstelle aller dieser Entwicklungen. Im Hinblick auf das Personal soll der in einer Reihe von Staaten laufende Prozess des Übergangs zur Berufsarmee das künftige Personalmanagement verbessern und eine schnellere Verlegung von Streitkräften ermöglichen, die ein höheres Maß an Kompatibilität als

¹⁵ Siehe Absatz 7 der Resolution 1244 des VN-Sicherheitsrats über „Die Lage im Kosovo“ v. 10. Juni 1999; <http://www.un.org>.

in der Vergangenheit aufweisen. Das wird jedoch nicht über Nacht zu erreichen sein, umso weniger, als es nicht sicher ist, dass die Einstellungsziele erreicht werden, was bedeutet, dass die Größe der Streitkräfte – auch der für den Auslandseinsatz zur Verfügung stehenden Truppen – ständigen Veränderungen unterliegt. Die Einziehung von Reservisten, eine im Vereinigten Königreich gängige Praxis, ist die nahe liegende Lösung, doch der Aufbau von Identifizierungs- und Einberufungsverfahren, die Schulung und die Ausrüstung sind kostspielig und gehen zu Lasten der für die an der Front stehenden Einheiten verfügbaren Mittel. Armeen, die die Wehrpflicht beibehalten haben oder sie jetzt erst aufgeben wollen, verfügen über eine große Zahl von Reservisten, doch sind deren Kenntnisse und Fähigkeiten von Land zu Land sehr verschieden. So verfügt das Vereinigte Königreich, das mindestens 30 Jahre Erfahrung mit einer Berufsarmee hat, über ein breites Spektrum von Qualifikationen, welches in allen Teilstreitkräften den gleichen Stand erreicht. Um die Auswirkungen eines „Überdehnens“ (*overstretching*) und einer Überbelastung zu berücksichtigen, die die Dauer der Auslandseinsätze – vor allem bei großen Entfernungen – begrenzen, sind Reservisten unverzichtbar geworden, wenn es um die Stationierung von Truppen und deren Unterstützung geht. Diese beiden Erscheinungen begründeten über weite Strecken die Entscheidung des Vereinigten Königreichs, die Mehrzahl seiner Truppen aus Afghanistan und bis 2003 auch aus der SFOR und der KFOR abzuziehen.

47. Die Ausrüstung ist ein weiterer wichtiger Aspekt der Ressourcenproblematik: Es fehlt quantitativ wie qualitativ an den für einen schnellen Truppentransport erforderlichen luft-, see- und landgestützten Ausrüstungen. Hinzu kommen die vielen verschiedenen Schutzsysteme, die eine Truppenstationierung begleiten müssen, wie z.B. Luftabwehr, Ausschaltung der feindlichen Luftabwehr, Aufklärung, Elektronik und Kommunikation, Luft- und Bodenradar und optische Beobachtung sowie Datenkommunikation und -übertragung. Der Golfkrieg und in jüngerer Zeit der Krieg in Afghanistan, zwischen denen 12 Jahre liegen, haben gezeigt, dass die Fähigkeiten der europäischen Streitkräfte sich bei der Truppen- und Machtprojektion und der Aufklärung verbessert haben (drei Marineeinheiten mit Luftunterstützung wurden vor der Küste Pakistans stationiert, und ein großer Marineverband wurde um das Horn von Afrika herum in Stellung gebracht). Zwei optische Beobachtungssatelliten des Typs Helios1 sind im Dienst, und weitere Projekte befinden sich in Entwicklung (Helios 2 und Cosmo-SkyMed/Pleiades zur optischen Beobachtung und SAR-Lupe für die Radarüberwachung). Nur das Militärtransportflugzeug Airbus A400-M scheint nicht voranzukommen und leidet aufgrund (hauptsächlich mit Haushaltszwängen gerechtfertigter) Vorbehalte der Projektteilnehmer unter großen Verzögerungen. Insgesamt gesehen und unter Berücksichtigung des Ausgangspunkts aller dieser Entwicklungen (in den 1990er Jahren) und der zahlreichen Beteiligten – Staaten, Organisationen (NATO, EU und WEU) und Unternehmen – hat Europa beträchtliche Anstrengungen unternommen und durchaus ansehnliche Fortschritte beim Ausbau seiner Fähigkeiten zur Machtprojektion und zur Entsendung von Truppen zu Auslandseinsätzen erzielt.

48. Alle diese Bemühungen um eine Verbesserung der personellen und materiellen Ressourcen erfordern jedoch beträchtliche Mittel, und hierbei ist die Zusammenarbeit noch nicht sehr weit gediehen. Jedes Land finanziert seine Streitkräfte, seine Ausrüstung und seinen logistischen Bedarf allein. Zwar wird ein Teil der anfallenden Kosten bisweilen aus Zusatzaushalten bestritten, doch in der Regel muss der allgemeine Verteidigungshaushalt erhalten. Werden Gelder für die Schließung von Lücken in verschiedenen Bereichen eingesetzt, reduzieren sich proportional dazu die für die Modernisierung der Ausrüstung, die Schulung des Personals (und der Reservisten) sowie die Instandhaltung der einzelstaatlichen Verteidigungseinrichtungen und -ausrüstungen verfügbaren Finanzmittel. Zwar steigern Ausgaben für die Truppenstationierung natürlich die Interventionsfähigkeit, sie bringen jedoch auch die Gefahr mit sich, dass die Verteidigungsstrukturen des einzelnen Landes stagnieren oder verfallen, was sich längerfristig negativ auf die zu Auslandseinsätzen entsandten Truppen auswirkt.

49. Eine Spezialisierung im Kreise der Verbündeten, wie die Niederlande sie befürworten, ist eine Antwort auf diese Probleme. Sie bedingt allerdings eine regelrechte Revolution beim Herangehen an die Frage der nationalen Verteidigung. Dieser Gedanke beruht auf der Theorie, dass nur sehr wenige Staaten die Mittel haben, um insgesamt gesehen Fähigkeiten aufrechtzuerhalten, die eine Beantwortung aller Formen von Bedrohungen ermöglichen. Die Zusammenlegung der Ressourcen, nicht nur was die Ausrüstung (Transportflugzeuge oder Schiffe), sondern auch die Aufgabenteilung angeht (wobei ein Verbündeter einem anderen, der Stützpunkte und Auftankkapazitäten bereitstellt, Schutz aus der Luft gewährt) ist ein Ansatz, der eine optimale Nutzung der Fähigkeiten der kleineren europäischen Staaten und eine Verbesserung ihrer Glaubwürdigkeit gegenüber den stärkeren europäischen Nationen verspricht. Hieraus ergeben sich auch wichtige politische Fragen, da es sich um einen Souveränitätsverlust auf einem sensiblen Gebiet handelt und den Staaten, die sich für ein solches Modell entscheiden, eine dauerhafte bindende Verpflichtung abverlangt wird.

50. Die größten Fortschritte in der Frage des operativen Bedarfs und der Aufstellung der für die Durchführung von Petersberg-Missionen benötigten Streitkräfte sind jedoch im Rahmen der Entwicklung der Europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik der EU erzielt worden. Seit dem EU-Gipfel von Helsinki (Dezember 1999) hat die Europäische Union nicht nur eine politisch-militärische Krisenbewältigungsstruktur (Politisches und Sicherheitspolitisches Komitee, Militärausschuss und Militärstab) aufgebaut, sondern auch Methoden und Verfahren entwickelt, die ihr die Fähigkeit geben werden, innerhalb von zwei Monaten eine Krisenreaktionsstreitmacht von 60 000 Soldaten zu entsenden und ein Jahr lang im Einsatz zu halten, wobei die Mitgliedstaaten sich verpflichten, die benötigten militärischen Einheiten zu stellen. Das deckt sich mit dem EU-Leitziel (*Headline Goal*), wonach im Jahre 2003 eine Schnelle europäische Eingreiftruppe einsatzbereit sein soll.

IV. Schlussfolgerungen

51. Die Teilnahme der Streitkräfte europäischer Staaten an Krisenbewältigungsoperationen in Europa, in dessen näherer Umgebung oder in anderen Teilen der Welt ist nicht mehr Gegenstand einer kontroversen Debatte. Nach den Anstrengungen der ersten Jahre – mit Fehlschlägen wie Erfolgen – ist sie in der Vorstellung der breiten Öffentlichkeit, die diese bewaffnete europäische Präsenz jenseits der Landesgrenzen mehrheitlich unterstützt, zu einer Realität geworden. Gegenwärtig haben die europäischen Staaten in der WEU, der NATO und der EU zusammen gut 50 000 Männer und Frauen aus allen drei Teilstreitkräften auf fast allen Kontinenten stationiert. Die politische Debatte ist gereift, die Rolle der Parlamente ist in der Regel gestärkt worden – auch in Staaten, in denen die Grundlagentexte (Verfassung und Gesetze) parlamentarische Befugnisse auf diesem Gebiet nicht ausdrücklich vorsehen – und es ist eine spezifische Gesetzgebung zur Truppenstationierung verabschiedet und verkündet worden.

52. Die von den nationalen Streitkräften gesammelten Erfahrungen haben sich im Hinblick auf die Streitkräftereform als äußerst nützlich erwiesen. Vor Ort gewonnene praktische Erkenntnisse erleichtern einen Ländervergleich im Hinblick auf die Doktrin, die Einsatzregeln und die Ausrüstung. Die tagtäglich Seite an Seite geleistete Arbeit trägt auch zur intergouvernementalen Zusammenarbeit auf allen Ebenen bei - von der Planung über die gemeinsame Nutzung der Ressourcen bis hin zur Aufgabenteilung. Es ist gängige Praxis geworden, dass ein europäischer Staat ein anderes Land bittet, seine Truppen zu transportieren oder dass eine nationale Einheit aus einem Land sich die Kontrolle über einen Sektor mit einer Einheit aus einem anderen Land teilt und dass beide Gruppen schließlich ein Drittland um Unterstützung angehen. Die für einen Auslandseinsatz bestimmten nationalen Einheiten erhalten eine gründliche Ausbildung, bessere Ausrüstung und eine Reihe von

Vergünstigungen in Form von Bonuszahlungen und Aufstiegsmöglichkeiten. Es sollte jedoch nicht vergessen werden, dass der Risikofaktor (einschließlich postoperativer Schäden) täglich gegeben ist und stärker ins Gewicht fällt als bei rein „territorialen“ Truppen.

53. Solche Auslandsmissionen haben sich nachhaltig und dauerhaft auf den Prozess der Reform der nationalen Streitkräfte ausgewirkt, wobei der Schwerpunkt gegenwärtig auf ihrer Umwandlung in schnell einsetzbare Krisenreaktionskräfte liegt, die in einem multinationalen Umfeld operieren können. Die erzielten Fortschritte sind beachtlich – allein schon bei der Umwandlung der Wehrpflichtarmeen, wie sie zu Beginn der 1990er Jahre für die europäischen Staaten typisch waren, in Berufarmeen oder Armeen mit einer großen Zahl von Freiwilligen, die sich mehr oder weniger lange als Zeitsoldaten verpflichten. Jedes Land bewegt sich dabei mit dem ihm eigenen Tempo, zumeist jedoch in Richtung auf ein gemeinsames Ziel.

54. Die Teilnahme nationaler Streitkräfte an externen Krisenbewältigungsoperationen hat außerdem europäische Staaten zusammengeführt, zwischen denen früher die Trennlinie des Kalten Krieges verlief. Truppen aus Mittel- und Osteuropa sowie russische und ukrainische Streitkräfte sind an NATO-Operationen, der ISAF und der Operation *Enduring Freedom* beteiligt. Ihre Präsenz ist ein starkes politisches Symbol für den Willen, zwischen den europäischen Staaten und mit den transatlantischen Verbündeten eine Integration, eine Zusammenarbeit und eine Partnerschaft zu erreichen.

55. Die mit der Teilnahme von Streitkräften an Krisenbewältigungsmissionen verbundenen praktischen Probleme sind noch nicht ganz gelöst, weder bei der Führung multinationaler Operationen, der Interoperabilität, kombinierten Operationen oder der Logistik. Dabei handelt es sich jedoch über weite Strecken um Fachfragen – wenn auch mit politischen Nebenaspekten – in einem Klima des allgemeinen Konsenses über die operativen Erfordernisse. Die gewählten Lösungen mögen sich unterscheiden, doch alle an diesen Missionen beteiligten europäischen Staaten sind in den gleichen Reflexionsprozess einbezogen, ob sie nun europäischen und transatlantischen Kooperationsstrukturen angehören oder nicht. Allerdings ist bei zwei ausgesprochen politischen Fragen bisher noch keine Antwort gefunden worden: der Legitimität der Interventionen und der Ausstiegsstrategie.

56. Bei der großen Mehrheit der militärischen Krisenbewältigungsoperationen seit 1991 (Kurden im Irak) bis 2001 (ISAF in Afghanistan) lieferte der Verweis auf das Recht einer Intervention aus humanitären Gründen die Rechtsgrundlage, die vorher oder im Nachhinein vom VN-Sicherheitsrat sanktioniert wurde. Heutzutage wird eine militärische Intervention jedoch auf Betreiben der gegenwärtigen US-Administration nicht mehr bloß als Reaktion gesehen, zum Beispiel auf eine sich abzeichnende humanitäre Katastrophe oder eine eindeutige Aggression, sondern auch proaktiv verstanden, und zwar als Maßnahme, die ergriffen wird, bevor die mutmaßliche Bedrohung (oder humanitäre Katastrophe) eintreten kann. Diese Position bringt komplexe und heikle Themen zur Sprache, die sogar die Grundlagen des gegenwärtigen internationalen Systems in Frage stellen. Die erste Frage, die sich sofort aufdrängt, betrifft die Kriterien für eine solche Intervention und vor allem, wer die Art der Bedrohung und die Angemessenheit einer Intervention beurteilen soll. Sie stellt auch den Grundsatz der Gleichheit und Souveränität der Staaten voll und ganz in Frage, was zwar rein theoretisch sein mag, aber bei einer gewaltsamen Änderung noch auf Jahre hinaus Konfliktstoff bieten würde. Wie mächtig ein Staat allein oder in einer Koalition auch sein mag, er darf die Welt nicht nach seinem eigenen Bilde oder entsprechend seinen nationalen Interessen umgestalten.

57. Die Ausstiegsstrategie für militärische Krisenbewältigungsoperationen ist ein weiteres Problem, für das noch keine zufrieden stellende Lösung gefunden worden ist. Die Erfahrungen auf dem Balkan haben gezeigt, dass die Stationierung einer Streitmacht zwar

zur Wiederherstellung des Friedens und der Stabilität beiträgt, eine militärische Präsenz allein aber noch keine Antwort auf das Problem des Aufbaus eines modernen, funktionierenden Staates gibt. Sechs Jahre nach der IFOR ist die Republik Bosnien-Herzegowina von einem „normalen“ Land mit anhaltender sozialer und wirtschaftlicher Entwicklung noch weit entfernt, während das Kosovo trotz der dreijährigen internationalen Präsenz eine „serbische Provinz“ bleibt. Die Ehemalige jugoslawische Republik Mazedonien tritt in eine hoffnungsvolle Phase ein, doch gibt es immer noch Spannungen, die ohne die Militärpräsenz der NATO in Gewalt und Instabilität umschlagen würden. Die Militärkräfte der europäischen Länder, die an diesen drei Operationen beteiligt sind, leisten bemerkenswert gute Arbeit, insbesondere bei ihren zivilen Maßnahmen auf den Gebieten Wiederaufbau, Sicherheit und medizinische sowie humanitäre Hilfe, doch in Ermangelung einer politischen oder wirtschaftlichen Entwicklung, die auf die spezifischen nationalen und regionalen Besonderheiten dieses Teils der Welt abgestimmt ist, sind sie zu der einzigen Lösung für die Krise geworden. Aus der Streitkräftepräsenz in der Region ist somit tendenziell ein Dauerzustand geworden, der eine kontraproduktive Abhängigkeitssituation schafft.

58. Diese Situation wirkt sich auch im Hinblick auf die Haushaltsmittel als Verschleißfaktor auf das Personal und die Ausrüstung aus und könnte zu Interessenkonflikten zwischen den Teilnehmerstaaten führen, da der eine oder andere von ihnen zu einem bestimmten Zeitpunkt seine Truppen abziehen oder anderweitig stationieren will, was der Effektivität der gesamten Militärstreitmacht schaden kann. Handelt es sich um einen kleinen Staat, kann ohne größere Schwierigkeiten für Ersatz gesorgt werden, wie z.B. als Portugal sein Kontingent aus dem Kosovo abzog, um seine Truppen in Osttimor (UNMISET) zu verstärken. Der Abzug eines großen – europäischen oder nichteuropäischen – Staates würde dagegen nicht nur zu operativen, sondern auch zu politischen Problemen führen, die schwerwiegend genug sein könnten, um die Fortsetzung einer Mission zu gefährden. Je länger die Militärpräsenz anhält, desto größer ist dieses Risiko, allein schon deshalb, weil die größeren Staaten eher an internationalen Krisenbewältigungsoperationen teilnehmen dürften – mit den sich daraus ergebenden Problemen der „Überdehnung“ und Überbelastung und der zu knappen Personaldecke. Der Verschleiß der Ausrüstungen, die Aufrechterhaltung der Logistikkette und die operativen Kosten (die geteilt oder von den einzelnen Staaten getragen werden) sind für die Militärplaner und die politischen Stellen ein Anlass zu ständiger Sorge.

59. Der Einsatz militärischer Krisenbewältigungsmittel leistet in Südosteuropa und anderen Weltregionen einen wesentlichen Beitrag zur Konfliktlösung, doch ist es notwendiger denn je, dass schon zu Beginn einer Mission die politischen, wirtschaftlichen und sozialen Aspekte gewürdigt werden und Projekte in diesen Gebieten von den politischen Entscheidungsträgern möglichst umgehend verwirklicht werden. Die Krisenbewältigung ist als Ganzes zu sehen, bei dem der Erfolg eng mit dem gleichzeitigen Herangehen an diese Fragen auf allen Fronten verknüpft ist. Eine militärische Präsenz kann den Frieden wiederherstellen, doch aus den nahe liegenden Gründen der Kosten, des Verschleißes der Ausrüstung und der menschlichen Ressourcen, politischer Veränderungen und einer Anpassung der Prioritäten kann es sich nur um eine kurz- und mittelfristige Lösung handeln. Die EU scheint in den letzten Jahren eine Reihe von Lehren gezogen zu haben, da sie zivil-militärische Krisenbewältigungsstrukturen aufgebaut hat, in denen diese beiden Aspekte einander ergänzen. Zugleich dürfen die Streitkräfte an solchen Missionen beteiligter europäischer Staaten nicht zu „globalen Feuerwehrleuten“ oder „Weltpolizisten“ gemacht werden. Es kommt vielmehr darauf an, die für die Streitkräfte spezifischen Kampffähigkeiten zu erhalten, sodass zwischen der Kampffähigkeit (auf dem Gefechtsfeld) und der Friedenserhaltungsfähigkeit ein Gleichgewicht gefunden werden muss. Nachdem wir die Petersberg-Missionen geschaffen haben, müssen wir nun die Petersberg-Streitkräfte aufstellen. Dieser Herausforderung müssen die EU und alle beteiligten europäischen Staaten sich stellen, um in der unipolaren und instabilen Welt von heute zu glaubwürdigen Akteuren zu werden.

