

SWP-Studie

Rainer L. Glatz/Wibke Hansen/Markus Kaim/Judith Vorrath

Die Auslandseinsätze der Bundeswehr im Wandel



Stiftung Wissenschaft und Politik
Deutsches Institut für
Internationale Politik und Sicherheit

SWP-Studie 7
Mai 2018

Die Auslandseinsätze der Bundeswehr sind ein immer wieder kontrovers diskutiertes Instrument des deutschen Krisenmanagements. Wie in einem Brennglas lassen sich an den Diskussionen die »Reifungsprozesse« sowie die Bruchlinien deutscher, europäischer und transatlantischer Sicherheitspolitik ablesen. Zwar dürften Auslandseinsätze noch lange notwendig bleiben, sie sind jedoch einem erkennbaren Wandel unterworfen. Die Rahmenbedingungen für ihre Weiterentwicklung lassen sich entlang von drei Dimensionen nachzeichnen: dem Wandel des Kriegsgeschehens, den Veränderungen des internationalen politischen und rechtlichen Kontexts sowie schließlich dem Wandel des institutionellen Rahmens für diese Einsätze.

Mit all diesen Herausforderungen muss die deutsche Politik umgehen und kann gleichzeitig nur begrenzt Einfluss auf den beschriebenen Wandel nehmen. Grundsätzlich werden Entscheidungen über Auslandseinsätze in einem Dreieck aus Problemdruck (Krisen und Konflikte), Verantwortung (völkerrechtliche Verpflichtungen, Bündnisse, politische Bindungen) sowie der politischen Situation und Stimmung in Deutschland selbst getroffen.

Die Entwicklungen, welche die Handlungsspielräume in diesem Dreieck bestimmen, mögen schwer abzusehen sein. Doch die schlechteste aller Lösungen wäre, sich nur anlassbezogen und kurzfristig mit den beschriebenen Herausforderungen auseinanderzusetzen, zumal sie nicht allein Auslandseinsätze betreffen. Mit den Leitlinien zum Krisenmanagement von 2017 und dem Weißbuch 2016 hat die Bundesregierung einen Rahmen für das deutsche Engagement gesetzt, den es nun zu füllen gilt. Zudem sind die Erwartungen der Partner Deutschlands in EU, Nato und UNO größer geworden, was auch weitere militärische Beiträge erfordern wird.

SWP-Studie

Rainer L. Glatz/Wibke Hansen/Markus Kaim/Judith Vorrath

Die Auslandseinsätze der Bundeswehr im Wandel

**Stiftung Wissenschaft und Politik
Deutsches Institut für
Internationale Politik und Sicherheit**

SWP-Studie 7
Mai 2018

Die Projektgruppe »Auslandseinsätze der Bundeswehr im Wandel«

Alle Rechte vorbehalten.

Abdruck oder vergleichbare Verwendung von Arbeiten der Stiftung Wissenschaft und Politik ist auch in Auszügen nur mit vorheriger schriftlicher Genehmigung gestattet.

SWP-Studien unterliegen einem Begutachtungsverfahren durch Fachkolleginnen und -kollegen und durch die Institutsleitung (*peer review*). Sie geben die Auffassung der Autoren und Autorinnen wieder.

© Stiftung Wissenschaft und Politik, Berlin, 2018

SWP

Stiftung Wissenschaft und Politik
Deutsches Institut für
Internationale Politik und
Sicherheit

Ludwigkirchplatz 3–4
10719 Berlin
Telefon +49 30 880 07-0
Fax +49 30 880 07-200
www.swp-berlin.org
swp@swp-berlin.org

ISSN 1611-6372

Die an der SWP angesiedelte Projektgruppe hat sich seit Anfang 2016 mit vergangenen wie auch aktuellen militärischen Einsätzen im Ausland befasst. Im Fokus standen unterschiedliche Beteiligungsformen der Bundeswehr: Missionen unter Nato-Führung, multidimensionale VN-Missionen, Koalitionen der Willigen und EU-Missionen. In die Analyse wurde neben den Einsatzkontexten das zivile Engagement einbezogen, mit dem primären Ziel, Lehren für die Zukunft von Auslandseinsätzen zu ziehen.

Die Arbeit der Projektgruppe wurde über das Jahr 2016 von einer externen Expertengruppe begleitet, deren Mitglieder in verschiedenen Positionen mit Auslandseinsätzen und ihren Umfeldern befasst waren oder sind. Zuvor fanden Expertengespräche zu Kontext, Mandat und Umsetzung von Einsätzen auf dem Westbalkan/Kosovo, in der Demokratischen Republik Kongo, Mali, im (Nord-)Irak und in Afghanistan statt (Zahlen zu den Einsätzen mit deutscher Beteiligung siehe Annex, S. 49). Darüber hinaus veranstaltete die Projektgruppe im Dezember 2016 einen Expertenworkshop zu den Erfahrungen mit der Evaluation einzelner Militäreinsätze, den Perspektiven auf »Lessons Learned« in VN und Nato sowie spezifischen methodischen Ansätzen von Evaluation.

All den an den verschiedenen Treffen und Gesprächen beteiligten Expertinnen und Experten gebührt unser ausdrücklicher Dank. Für die Inhalte dieser Studie tragen selbstverständlich ausschließlich die Autorinnen und Autoren die Verantwortung.

Inhalt

5	Problemstellung und Empfehlungen
9	Auslandseinsätze – ein Auslaufmodell?
11	Auslandseinsätze in der sicherheitspolitischen Diskussion 2006–2016
12	Eckpunkte der Debatte
13	»Vom Einsatz her denken«
14	Verteidigungspolitische Richtlinien
16	Die Fähigkeiten der Bundeswehr
20	Drei Dimensionen des Wandels
20	1. Dimension: Kriegsgeschehen und sicherheitspolitische Herausforderungen
23	2. Dimension: Der internationale politische und rechtliche Kontext
26	3. Dimension: Institutioneller Rahmen und Partnerschaften
33	Neue Herausforderungen für Auslandseinsätze
33	Normative Fixpunkte für einen tragfähigen politischen Prozess
34	Koalitionen und Handlungsformate
35	Stabilisierung bei anhaltender Unsicherheit
37	Militärische Befähigung von Partnern
39	Grenzüberschreitende Bedrohungen und Konfliktfaktoren
41	Das Thema Exit
43	Schlussfolgerungen und Empfehlungen
43	Empfehlungen
46	Mehr wollen – mehr müssen – mehr können?
48	Anhang
48	Abkürzungen
49	Übersicht Auslandseinsätze der Bundeswehr – deutsche und internationale Truppenkontingente

*Generalleutnant a.D. Rainer L. Glatz ist Wissenschaftler in
der Forschungsgruppe Sicherheitspolitik*

*Dr. Wibke Hansen leitet den Bereich Analyse im Zentrum für
Internationale Friedenseinsätze (ZIF)*

*Dr. habil. Markus Kaim ist Senior Fellow in der Forschungs-
gruppe Sicherheitspolitik*

*Dr. Judith Vorrath ist Wissenschaftlerin in der Forschungs-
gruppe Sicherheitspolitik*

Die Auslandseinsätze der Bundeswehr im Wandel

Die Erfahrungen mit Auslandseinsätzen der Bundeswehr haben die sicherheitspolitische Praxis der Bundesrepublik seit dem Beginn der 1990er Jahre kontinuierlich beeinflusst und verändert. Sie haben einer verfassungsrechtlichen Interpretation den Weg bereitet, der zufolge die Bundesregierung mit Zustimmung des Bundestages Truppen für Einsätze im Rahmen eines Systems kollektiver Sicherheit entsenden darf. Das Konzept der »Parlamentsarmee« ist untrennbar an diese spezifische Form der Einsätze gekoppelt worden.

Zugleich hat die Diskussion der vergangenen Jahre über die vermeintliche oder tatsächliche »Normalisierung« deutscher Außen- und Sicherheitspolitik ihren Ausgangspunkt bereits in der innenpolitischen Debatte der 1990er und 2000er Jahre über Auslandseinsätze. Denn die politischen Entscheidungsträger haben diese auch als Ausweis deutscher Verantwortung in der internationalen Politik bewertet: Die Bundesrepublik habe damit ihren Willen bezeugt, ihr internationales Umfeld im Verbund mit anderen aktiv zu gestalten.

Auslandseinsätze gelten zudem als Ausdruck politischer Solidarität innerhalb der Nato wie der Europäischen Union (EU) und damit als außenpolitisches Instrument weit über das Krisenmanagement im engsten Sinne hinaus. Illustriert wird dies vor allem durch das häufig in diesem Zusammenhang vorgebrachte Argument, dass man sich den Erwartungen der Verbündeten nicht verweigern dürfe.

Auslandseinsätze wirkten beschleunigend auf die Transformation der Bundeswehr hin zu einer »Armee im Einsatz«: Zahlreiche Beschaffungsentscheidungen der vergangenen Dekaden hat das Bundesministerium der Verteidigung (BMVg) damit begründet, und auch bei der Personalrekrutierung bzw. -entwicklung der Bundeswehr spielten Fragen der Auslandseinsätze eine entscheidende Rolle.

Vor allem aber waren und sind Auslandseinsätze der Bundeswehr ein immer wieder kontrovers diskutiertes Instrument des deutschen Krisenmanagements. Wie in einem Brennglas lassen sich an den Debatten die »Reifungsprozesse« sowie die Bruchlinien deutscher, europäischer und transatlantischer Sicherheitspolitik ablesen – gleich, ob es um den Umgang mit

ethnisch-nationalistisch motivierter Gewalt (Bosnien, Kosovo), die Unterstützung einer Regierung bei Stabilisierung und Wiederaufbau (Afghanistan) oder die Bekämpfung von Piraterie (Horn von Afrika/ATALANTA) und des islamistisch motivierten Terrorismus (Irak und Syrien/Counter-Daesh) gegangen ist.

Diese Beispiele verdeutlichen nicht nur die Bandbreite an Auslandseinsätzen, sondern auch ihre Weiterentwicklung über die Zeit. Die Rahmenbedingungen für diese Fortentwicklung lassen sich entlang von drei Dimensionen nachzeichnen: dem Wandel des Kriegsgeschehens, das heißt der Veränderungen in Art, Umfang und Reichweite militärischer Konflikte; dem Wandel des internationalen politischen und rechtlichen Kontexts, das heißt der überwölbenden Ordnungsvorstellungen der internationalen Gemeinschaft für Friedenseinsätze; und dem Wandel des institutionellen Rahmens für diese Einsätze, das heißt den Veränderungen innerhalb derjenigen Organisationen, die Friedenseinsätze planen und durchführen. Die Wandlungsprozesse verlaufen ungleichzeitig, beeinflussen sich gegenseitig und lassen sich nicht scharf voneinander abgrenzen. Zusammengefasst aber umreißen sie den Rahmen, innerhalb dessen Auslandseinsätze heute wirken und der sich deutlich von jenem der 1990er Jahre oder noch zu Beginn des Millenniums unterscheidet. Sechs zentrale Herausforderungen für heutige Auslandseinsätze lassen sich daraus ableiten:

Erstens stellt sich die Frage nach den normativen Fixpunkten für einen tragfähigen politischen Prozess, in den Auslandseinsätze als ein Instrument unter vielen eingebettet sind. Eine gewisse Ernüchterung in westlichen Hauptstädten über die Ergebnisse von Staatsaufbauprojekten mischt sich mit zunehmenden Vorbehalten gegen das Leitbild des »liberal peacebuilding« im VN-Sicherheitsrat sowie in den betroffenen Ländern. Es gilt daher, einen Konsens zu finden, der besonders für Friedenseinsätze sicherstellt, dass Einsatz und Gastland nach einer gemeinsamen Agenda vorgehen. Ohne einen solchen Konsens fiel es zudem schwer, entsprechende Operationen in einen politischen Prozess einzubetten, der auch auf der Unterstützung einflussreicher VN-Mitgliedstaaten fußt.

Zweitens harrt die Frage der Klärung, in welchen Koalitionen und Handlungsformaten Auslandseinsätze stattfinden dürfen und sollen. Das Bild, das internationale Akteure in Konfliktgebieten abgeben, wird facettenreicher, unter anderem aufgrund einer steigenden Zahl von EU-Missionen im Rahmen der Gemeinsamen Sicherheits- und Verteidigungspolitik (GSVP). Da-

neben kommen häufiger Ad-hoc-Koalitionen zum Einsatz, etwa bei der Bekämpfung des »Islamischen Staates« (IS) in Syrien und im Irak. Wie steht es dann um die politische Kontrolle, die angestrebte Ordnung und den operativen Rahmen, der bis zum Handeln in integrierten militärischen Verbänden reichen kann? Fragen wie diese dürften in den kommenden Jahren an Bedeutung gewinnen.

Drittens richtet sich das Interesse angesichts von unvollständigen, brüchigen oder fehlenden Friedensschlüssen in vielen Einsatzländern mehr und mehr auf Stabilisierung. Die entsprechenden Einsätze sind mit einem umfassenden »robusten« Mandat nach Kapitel VII der VN-Charta ausgestattet. Ein solches Mandat – wie in Mali oder der Demokratischen Republik Kongo – erfordert spezifische Fähigkeiten und vor allem den Willen, den robusten Auftrag auch umzusetzen. Gleichzeitig birgt es die Gefahr, dass Einsätze als Kriegspartei wahrgenommen werden. Auch bei anderen Einsatzformen ohne robustes Mandat stellt sich die Frage, was bei anhaltender Unsicherheit und Gewalt zu tun ist und wie Stabilisierung nach der Entschärfung einer akuten Krise mit zivilen und lokal legitimierten Mitteln gelingen kann.

Viertens bestehen Herausforderungen hinsichtlich der militärischen Befähigung von Partnern durch Finanzierung, Beratung, Training und/oder Ausstattung von Streitkräften, die zusehends an Bedeutung gewinnt. Dieser Ansatz, der in Deutschland unter den Begriff »Ertüchtigung« gefasst wird, macht mitunter den Kern von Auslandseinsätzen aus, so bei den EU-Trainingsmissionen in Mali und Somalia. Es gibt jedoch vielfältige weitere europäische und bilaterale Initiativen, die oftmals im gleichen Kontext operieren. Wie ist dieses Instrumentarium im deutschen und europäischen Werkzeugkasten einzuordnen, welche Ziele lassen sich dadurch erreichen, und welche Nebenwirkungen können sich ergeben?

Fünftens sehen sich Einsätze im Konfliktgebiet zunehmend mit grenzüberschreitenden und asymmetrischen Bedrohungen konfrontiert. Dies wirft eine Reihe operativer Fragen auf, insbesondere die der möglichen Beteiligung an der direkten Bekämpfung von transnational organisierter Kriminalität und Terrorismus. Die Herausforderung liegt nicht allein in einer adäquaten Analyse der meist sehr komplexen Netzwerke, sondern betrifft auch die Kapazitäten, die ein aktives Vorgehen gegen diese Bedrohungen – die weit über das Einsatzgebiet hinausreichen – erfordert.

Sechstens geht es um das »Exit-Management« von Auslandseinsätzen. Der Endpunkt eines Einsatzes kann

zeitlich definiert oder an das Erreichen konkreter Ziele geknüpft werden. Beide Möglichkeiten werfen Probleme auf. Allerdings zeigt gerade der Blick auf lang andauernde Einsätze wie im Kosovo oder beim Afghanistan-Engagement der Bundeswehr, wie wichtig es wäre, Zielmarken eindeutiger zu bestimmen und systematisch immer wieder zu überprüfen.

Mit all diesen Herausforderungen muss die deutsche Politik sich beschäftigen und kann gleichzeitig nur begrenzt Einfluss auf den beschriebenen Wandel nehmen. Grundsätzlich werden Entscheidungen über Auslandseinsätze das Dreieck aus Problemdruck (Krisen und Konflikte), Verantwortung (völkerrechtliche Verpflichtungen, Bündnisse, politische Bindungen) sowie der politischen Situation und Stimmung in Deutschland selbst berücksichtigen müssen.

Welche Entwicklungen die Handlungsspielräume in diesem Dreieck bestimmen, mag schwer abzusehen sein. Doch die schlechteste aller Lösungen wäre, sich nur anlassbezogen und kurzfristig mit den beschriebenen Herausforderungen auseinanderzusetzen, zumal sie nicht allein Auslandseinsätze betreffen. Mit den Leitlinien »Krisen verhindern, Konflikte bewältigen, Frieden fördern« aus dem Jahr 2017 und dem Weißbuch des Jahres 2016 hat die Bundesregierung immerhin einen Rahmen für das deutsche Engagement gesetzt. Den gilt es nun zu füllen. Zudem sind die Erwartungen der Partner in EU, Nato und VN an Deutschland größer geworden — auch im Hinblick auf weitere militärische Beiträge. Dies alles ist zu berücksichtigen, wenn der Bundestag über neue Auslandseinsätze, die Verlängerung der laufenden Einsätze, ihre Anpassung an veränderte Umstände oder über ihre Beendigung zu entscheiden haben wird.

Auslandseinsätze – ein Auslaufmodell?

Trotz einer Vielzahl von Krisenherden scheint die Phase großformatiger Stabilisierungseinsätze wie in Bosnien, dem Kosovo oder Afghanistan auszulaufen, zumindest was Nato und EU betrifft. Ausschlaggebend dafür ist nicht eine allgemeine Befriedung, die derartige Einsätze überflüssig machte, sondern vor allem eine politische Ermüdung in den Hauptstädten der truppenstellenden Nationen, wo man sich ernüchtert fragt, welche politischen Ziele mit Friedenseinsätzen dauerhaft erreicht werden konnten.

Für die Nato lässt sich diese Grundtendenz bereits seit einigen Jahren beobachten. Die Abkehr von militärischen Stabilisierungseinsätzen ist spätestens seit dem Jahr 2012 erkennbar, als das Bündnis auf seinem Chicagoer Gipfel beschloss, sein Engagement in Afghanistan bis zum Jahr 2014 zu beenden. Die Nato-Gipfelbeschlüsse von Wales (2014) und Warschau (2016), mit denen die Allianz auf die russische Annexion der Krim sowie die Destabilisierung der Ostukraine reagierte, markieren den endgültigen Durchbruch einer Entwicklung, die auf die (Wieder-)Priorisierung der Bündnis- und Landesverteidigung hinausläuft.

Auch die Einsatzzahlen der Bundeswehr lassen dieses Phänomen erkennen: Von 1991 bis August 2017 waren insgesamt 408 932 deutsche Soldaten in 52 mandatierte Auslandseinsätzen¹ involviert.² Befan-

den sich zur Hoch-Zeit über 10 000 deutsche Soldaten gleichzeitig im Auslandseinsatz, waren es Ende Mai 2018 nur noch weniger als die Hälfte. Deutschland war zu diesem Zeitpunkt mit etwas mehr als 4000 Soldaten an insgesamt elf Einsätzen beteiligt – drei von der Nato, drei von der EU, vier von den VN sowie einer von einer sogenannten Koalition der Willigen. Hinzu kommt ein national geführter (STRATAIRMEDEVAC) sowie die Beteiligung an zwei weiteren internationalen Missionen (UNSMIL in Libyen und MINURSO in der Westsahara).³ Nur noch in einem dieser Einsätze, bei Resolute Support in Afghanistan, nimmt Deutschland derzeit als sogenannte Lead Nation eine Führungsfunktion wahr.

Seit Beginn der 1990er Jahre plante die deutsche Politik politisch wie militärisch vorwiegend für das Krisenmanagement in multilateralen Formaten, da ein solches Einsatzszenario angesichts des sicherheitspolitischen Umfelds als das wahrscheinlichste galt. Fragen der Bündnis- und Landesverteidigung hingegen betrachtete man angesichts der kooperativen Grundhaltung der Staaten im euro-atlantischen Raum als politisch überholt bzw. lediglich als Grundfunktion von Bundeswehr wie Nato gleichermaßen. Zahlreiche bündnispolitische, militärische und rüstungspolitische Entscheidungen der vergangenen knapp 25 Jahre brachten diese Sicht zum Ausdruck.

Die Annexion der Krim 2014, die erkennen ließ, dass der normative Kern der euro-atlantischen Sicher-

1 Unter Auslandseinsätzen werden hier alle Einsätze der Bundeswehr außerhalb Deutschlands begriffen, die vom Bundestag als solche mandatiert sind, in der Regel in einem multilateralen Rahmen erfolgen und dort, wo sie zur Durchsetzung des Auftrags die Anwendung militärischer Gewalt einschließen, durch einen Beschluss des Sicherheitsrates der Vereinten Nationen (VN) legitimiert sind. Sind hier multilaterale Kriseneinsätze im weiteren Sinne gemeint, verwenden die Autorinnen und Autoren in Anlehnung an die Praxis der Vereinten Nationen den Terminus »Friedenseinsätze«.

2 Bundesministerium der Verteidigung (BMVg), *Antwort auf schriftliche Fragen 8/28 und 8/30 der Abgeordneten Sabine Zimmermann vom 4. August 2017*, Berlin, 11.8.2017, <[https://www.](https://www.linksfraktion.de/fileadmin/user_upload/PDF_Dokumente/Anfrage_Bundeswehr.pdf)

[linksfraktion.de/fileadmin/user_upload/PDF_Dokumente/Anfrage_Bundeswehr.pdf](https://www.linksfraktion.de/fileadmin/user_upload/PDF_Dokumente/Anfrage_Bundeswehr.pdf)> (eingesehen am 23.3.2018).

3 Vgl. bundeswehr.de: *Einsatzzahlen – die Stärke der deutschen Kontingente*, Bundesministerium der Verteidigung, Berlin, 25.5.2018, <http://bit.ly/Bw_Einsatzzahlen> (eingesehen am 29.5.2018); nicht berücksichtigt wurden in dieser Aufstellung von den Autoren zwei einsatzgleiche Verpflichtungen: die Beteiligung an der Standing Nato Maritime Group 2 in der Ägäis und die Rolle als Frameworknation für das Kampftuppenbataillon in Litauen im Rahmen der enhanced Forward Presence (eFP).

heitsordnung, wie sie seit 1990 bestanden hat, erodiert, hat in der deutschen Politik wie auch bei der Nato einen Paradigmenwechsel ausgelöst. Zwar behandelt das Weißbuch 2016 Krisenmanagement sowie Bündnis- und Landesverteidigung noch nahezu gleichrangig. Laut den im Frühjahr 2017 bekannt gewordenen »Vorläufigen konzeptionellen Vorgaben für das zukünftige Fähigkeitsprofil der Bundeswehr« soll jedoch die Leistungsfähigkeit der Streitkräfte bis zum Jahr 2032 wieder prioritär an der Landes- und Bündnisverteidigung, der Bereitschaft zur Abschreckung und damit an den Verteidigungsplanungen der Nato ausgerichtet werden. Damit ist zugleich eine Abkehr von den Vorgaben für die Neuausrichtung der Bundeswehr aus dem Jahr 2011 verbunden.

Es wäre verfrüht, jetzt ausschließlich für die Bündnis- und Landesverteidigung zu planen.

Es mag aus heutiger Sicht voreilig gewesen sein, in den vergangenen zwei Jahrzehnten das Aufgabenspektrum der Bundeswehr und damit auch ihre Strukturen, ihre Ausrüstung und Ausstattung nahezu ausschließlich auf das multilaterale Krisenmanagement hin zu orientieren; ebenso verfrüht wäre es aber, jetzt ausschließlich für die Bündnis- und Landesverteidigung zu planen. Denn der strategische Rahmen im EU- und Nato-Kontext deutet in dieser Frage auf ein Mindestmaß an Kontinuität. Das Strategische Konzept der Nato aus dem Jahr 2010, das neben der kollektiven Verteidigung und der kooperativen Sicherheit das internationale Krisenmanagement als eine von drei Aufgaben definiert, ist unverändert gültig. Auch in der Europäischen Globalstrategie aus dem Jahr 2016 wird Krisenmanagement in der Nachbarschaft Europas nach wie vor als sicherheitspolitische Aufgabe der Europäischen Union benannt.

Zudem lässt das veränderte Ambitionsniveau deutscher Außen- und Sicherheitspolitik nicht den Schluss zu, dass die Ära der Auslandseinsätze an ein Ende gekommen wäre. Die Stimmen der Partner in EU und Nato, die seit 1990 immer deutlicher dafür plädierten, dass Deutschland militärisch mehr Verantwortung übernehmen solle, sind – insbesondere seit der Münchner Sicherheitskonferenz 2014, auf der Deutschland seine Bereitschaft zur Übernahme von mehr internationaler Verantwortung sehr prominent artikuliert – über die Jahre ebenfalls eher lauter geworden. Eine Dimension dieses Postulats besteht darin, sich auch weiterhin aktiv am internationalen

Krisenmanagement zu beteiligen, was entsprechende Konsequenzen für Auslandseinsätze der Bundeswehr zeitigen wird.⁴

Eine wissenschaftliche Beschäftigung mit militärischen Auslandseinsätzen ist also nicht trotz, sondern wegen der stärkeren Betonung des vernetzten Ansatzes notwendig. Mit den im Juni 2017 verabschiedeten Leitlinien »Krisen verhindern, Konflikte bewältigen, Frieden fördern« hat die Bundesregierung die Strukturen und Prozesse dieses Ansatzes weiter ausformuliert. Auslandseinsätze, so heißt es darin, blieben ein Instrument, das dazu beitragen kann, »Sicherheit und Stabilität herzustellen und zu konsolidieren sowie legitime Sicherheitsstrukturen zu kräftigen«.⁵ Isoliert können sie aber keine Wirkung entfalten.

Gerade die stärkere Verbindung diplomatischer, entwicklungspolitischer und sicherheitspolitischer Instrumente in Krisenregionen setzt aber voraus, dass Herausforderungen für Auslandseinsätze möglichst präzise identifiziert werden – was nicht mit der Grundannahme zu verwechseln ist, dass der Einsatz der Bundeswehr das vorrangige Mittel deutschen Krisenengagements sein sollte. Deutschland propagiert seit langem das Primat des Zivilen, so auch in den Leitlinien. Doch auch bei verstärkten Bemühungen um zivile Konfliktlösungen und Friedensförderung werden Auslandseinsätze nicht gänzlich der Vergangenheit angehören, zumal wenn – wie in Mali – deutsche Soldaten zukünftig in größerem Umfang in VN-Friedensmissionen entsandt werden.

Um die Herausforderungen zu erkennen, die solche Beiträge in einem multidimensionalen Rahmen mit sich bringen, muss man den Wandel verstehen, der die Auslandseinsätze selbst und ihren internationalen Kontext prägt. Zuvor ist es nützlich, einen kurzen Blick auf die sicherheitspolitischen Debatten und Entscheidungen der vergangenen zwei Dekaden in puncto Auslandseinsätze zu werfen. Denn erst vor dem Hintergrund dieser Entwicklungen – vor allem im nationalen Raum – lassen sich die heutigen Formate, Entschlüsse und Handlungsspielräume angemessen einordnen.

⁴ Vgl. Aussagen der Bundesministerin der Verteidigung, zitiert in: Johannes Leithäuser, »Leyen verteidigt Einsatzdauer«, in: *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 19.12.2017.

⁵ *Krisen verhindern, Konflikte bewältigen, Frieden fördern. Leitlinien der Bundesregierung*, Juni 2017, S. 84, <<https://www.auswaertiges-amt.de/blob/283636/d98437ca3ba49c0ec6a461570f56211f/leitlinien-krisenpraevention-konfliktbewaeltigung-friedensfoerderung-dl-data.pdf>> (eingesehen am 23.3.2018).

Auslandseinsätze in der sicherheitspolitischen Diskussion 2006 – 2016

Weißbücher sind üblicherweise Dokumente der strategischen Reflexion und sicherheitspolitischen Selbstvergewisserung. In kondensierter Form lassen sich an ihnen sicherheitspolitische Herausforderungen, die Verschiebung von Prioritäten und neue Instrumente ablesen.

Das Weißbuch zur Sicherheitspolitik Deutschlands und zur Zukunft der Bundeswehr des Jahres 2006 machte deutlich, dass Auslandseinsätze zum Zeitpunkt seines Erscheinens bereits zur »Normalität« der Bundeswehr gehörten. Als Aufgaben der Streitkräfte wurden in dem Dokument damals an erster Stelle die internationale Krisenbewältigung genannt, gefolgt von der Unterstützung von Bündnispartnern sowie der Landesverteidigung, Rettung und Evakuierung sowie subsidiären Hilfeleistungen.⁶

Das vorausgegangene Weißbuch aus dem Jahr 1994 dagegen fokussierte noch vorwiegend auf die sicherheitspolitischen Anpassungen nach dem Ende der Blockkonfrontation und der Wiedervereinigung. Erstmals stellten die Autoren damals Krisenmanagementeinsätze als gleichberechtigte Aufgabe neben die Landes- und Bündnisverteidigung.⁷ Operativ näherte sich Deutschland den Kriseneinsätzen schnell an: Bereits 1992/93 hatte Berlin die Übergangsverwaltung der VN in Kambodscha (UNTAC) mit einer 150 Personen starken Sanitätskomponente unterstützt. In Somalia beteiligte sich Deutschland im Rahmen der dortigen VN-Mission (UNOSOM II) von 1992 bis 1994 an der Luftbrücke zwischen dem Land und Kenia und stellte logistische Unterstützung für die VN-Truppen

bereit. 1700 Soldaten waren zu dem Zweck in Belet Uen stationiert, weitere 600 Marinesoldaten und 120 Soldaten der Luftwaffe in Dschibuti und Mombasa. Außerdem trug die Bundeswehr 1992/93 zu der Überwachung des Waffenembargos in der Adria und des Flugverbots über Bosnien-Herzegowina bei.

Die SPD- und die FDP-Fraktion im Bundestag reichten in Folge gegen die Beteiligung der Bundeswehr an AWACS-Überwachungsflügen zur Durchsetzung einer Flugverbotszone über Bosnien-Herzegowina Beschwerde beim Bundesverfassungsgericht ein. Darüber hinaus klagte die SPD gegen die militärische Beteiligung zur Durchsetzung eines Embargos gegen Restjugoslawien durch Schiffe der Marine sowie gegen den Somalia-Einsatz. Das Bundesverfassungsgericht entschied über die vier Klagen zusammenhängend,⁸ das Karlsruher Urteil vom 12. Juli 1994 bestätigte die Verfassungskonformität von »Out-of-area«-Einsätzen unter drei Voraussetzungen: erstens einem Mandat des VN-Sicherheitsrates, zweitens einem multilateralen Handlungsrahmen für den Einsatz und drittens einer Mandatierung durch den Bundestag. Das Urteil bildete damit die Basis für den Parlamentsvorbehalt, aber auch für die »Armee im Einsatz«.

Fast zeitgleich stürzten drei Ereignisse die Friedenseinsätze in eine schwere Krise: im Jahr 1993 die Schlacht um Mogadischu und der Abzug der VN aus Somalia zwei Jahre später, der Völkermord in Ruanda

⁶ BMVg (Hg.), *Weißbuch 2006 zur Sicherheitspolitik Deutschlands und zur Zukunft der Bundeswehr*, Berlin 2006, S. 64.

⁷ BMVg (Hg.), *Weißbuch 1994 zur Sicherheit der Bundesrepublik Deutschland und zur Lage und Zukunft der Bundeswehr*, Bonn 1994, S. 88.

⁸ Siehe dazu: Urteil Zweiter Senat, Bundesverfassungsgericht, 12. Juli 1994 – 2BvE3/92 –, und Georg Nolte, »Bundeswehreinsätze in kollektiven Sicherheitssystemen. Zum Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 12. Juli 1994«, in: *Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht*, 54 (1994), S. 652 – 755 (654), <http://www.zaoerv.de/54_1994/54_1994_3_4_a_652_755.pdf> (eingesehen am 23.3.2018).

1994 sowie der Fall der VN-Schutzzone in Srebrenica 1995. Kurzfristig führten diese Ereignisse weltweit zu einer deutlichen Reduzierung der Einsätze. Langfristig beeinflussten sie die konzeptionelle Ausgestaltung von Friedenseinsätzen, die normative Debatte sowie das Bild dieser Einsätze, auch in Deutschland.

Eckpunkte der Debatte

Nach über zwei Dekaden intensiver Auseinandersetzungen schien 2006 die Zeit der ganz großen Debatten über Auslandseinsätze fürs Erste vorbei zu sein. Ein stiller Konsens hatte sich herausgebildet, dem zufolge das militärische Krisenmanagement durch die Bundeswehr zwar kein bevorzugtes, aber ein zumindest mögliches und akzeptiertes Instrument der deutschen Sicherheitspolitik sei. So lösten auch die Ausführungen des Weißbuchs 2006 zu Auslandseinsätzen keine großen Kontroversen mehr aus.

Die politischen wie wissenschaftlichen Diskussionen wandten sich gleichzeitig spezifischen Einsätzen zu. Wohl kaum ein einzelner Bundeswehreinsatz hat dabei in der Literatur und öffentlichen Diskussion so viel Aufmerksamkeit erregt wie der in Afghanistan seit 2001. An ihm entzündeten sich letztlich all jene Fragen, die bis heute die Debatte prägen: die nach der Komplementarität militärischer, politischer und ökonomischer Instrumente bei der Stabilisierung von Staaten, nach der Abgrenzung von Staatsaufbau, Aufstands- und Terrorismusbekämpfung, nach generalisierbaren Entscheidungskriterien für die Beteiligung an Auslandseinsätzen sowie jene nach Erfolgskriterien, deren Messung und der sich daraus ableitenden Beendigung derartiger Einsätze.

Vernetzte Sicherheit

Besondere konzeptionelle Bedeutung gewann in den Folgejahren die »Vernetzte Sicherheit«, ein Begriff, der mit dem Weißbuch 2006 in die Debatte eingeführt wurde. »Sicherheit«, heißt es dort, »kann [...] weder rein national noch allein durch Streitkräfte gewährleistet werden. Erforderlich ist vielmehr ein umfassender Ansatz, der nur in vernetzten sicherheitspolitischen Strukturen sowie im Bewusstsein eines umfassenden gesamtstaatlichen und globalen Sicherheitsverständnisses zu gewährleisten ist.«⁹ Die

sich anschließende Diskussion konzentrierte sich zunächst auf eine Klärung der Begrifflichkeiten: vernetzte Sicherheit, vernetzter Ansatz oder, im Englischen, »whole of government« oder »comprehensive approach«. Einige Beobachter befürchteten, hinter dem Terminus »vernetzte Sicherheit« verberge sich eine zunehmende Militarisierung der Konfliktbearbeitung.¹⁰ Das »vernetzte Handeln« schien im Gegensatz dazu konsensfähiger zu sein. Hinter all diesen Begrifflichkeiten stand letztlich das Ziel: »internationale Gewaltkonflikte wirksam zu verhindern oder zu bearbeiten, indem die Ressourcen aller relevanten Institutionen abgestimmt, gebündelt und/oder arbeitsteilig eingesetzt werden«.¹¹ Im Grundsatz hat sich diese Idee zwar durchgesetzt, über ihre jeweilige Umsetzung wird aber bis heute kontrovers diskutiert.

Kriterien für Auslandseinsätze

Ein zweiter Schwerpunkt der Debatte – in der Politik wie in der Wissenschaft – war seit dem Beginn der 2000er Jahre, nach knapp zehn Jahren Erfahrung mit Auslandseinsätzen, das Bemühen, Kriterienkataloge für eine Beteiligung oder Nicht-Beteiligung Deutschlands an derartigen Operationen zu entwickeln. Im Herbst 2006 argumentierte Andreas Schockenhoff, damals stellvertretender Fraktionsvorsitzender der CDU/CSU-Bundestagsfraktion, dass Entscheidungen über einen Bundeswehreinsatz auf Grundlage von deutschen Interessen, Grundwerten deutscher Politik sowie Bündnisverpflichtungen getroffen werden müssten, und benannte eine Reihe korrespondierender Kriterien.¹² Im Januar 2007 beschloss die CSU-

¹⁰ Zur Diskussion um Begrifflichkeiten vgl. auch die Debatte im Deutschen Bundestag/Unterausschuss Krisenprävention vom 26.3.2012. Vgl. dazu Andreas Wittkowsky, *Vernetzte Sicherheit: Begriff, Einordnung und Umsetzung in der Konfliktbearbeitung*. ZIF-Thesenpapier zur Anhörung des Unterausschusses »Zivile Krisenprävention und vernetzte Sicherheit«, Berlin: Zentrum für Internationale Friedenseinsätze (ZIF), 26.3.2012, <http://www.zif-berlin.org/fileadmin/uploads/analyse/dokumente/veroeffentlichungen/ZIF_Thesenpapier_UA_ZKvS-2012.pdf> (eingesehen am 23.3.2018).

¹¹ Andreas Wittkowsky/Jens Phillipp Meierjohann, *Das Konzept der Vernetzten Sicherheit. Dimensionen, Herausforderungen, Grenzen*, Berlin: ZIF, April 2011 (ZIF Policy Briefing), S. 2.

¹² Vgl. CDU/CSU-Fraktion im Deutschen Bundestag, »Kriterien für Auslandseinsätze der Bundeswehr«, Pressebericht, 11.9.2006, <<https://www.cducsu.de/presse/texte-und-interviews/kriterien-fuer-auslandseinsaetze-der-bundeswehr>> (eingesehen am 23.3.2018).

⁹ BMVg (Hg.), *Weißbuch 2016 zur Sicherheit und zur Zukunft der Bundeswehr*, Berlin 2016, S. 29.

Landesgruppe zehn Leitlinien für Auslandseinsätze der Bundeswehr, die der Berechenbarkeit und Verlässlichkeit der Entscheidungsfindung dienen sollten.¹³ Kurz darauf entwarf Winfried Nachtwei, zu diesem Zeitpunkt sicherheits- und abrüstungspolitischer Sprecher von Bündnis 90/Die Grünen, ebenfalls Kriterien, die er in der Frage zusammenfasste: »Ist ein Einsatz im Sinne kollektiver Sicherheit dringlich, sinnvoll, legal, leistbar und verantwortbar oder weder noch?«.¹⁴ Auch in der politikwissenschaftlichen und politikberatenden Literatur dachte man über entsprechende Maßgaben nach.¹⁵

Bei allen Unterschieden zwischen den genannten (und weiteren) Kriterienkatalogen kristallisierten sich bereits damals vier Kategorien heraus, über deren Relevanz für den Entscheidungsprozess nach wie vor weitgehend Konsens zu bestehen scheint:

- 1) Fragen der Legalität und Legitimität des Einsatzes,
- 2) Fragen nach Risiken und Erfolgsaussichten,
- 3) Fragen nach der Bedeutung des Einsatzes für die deutsche Sicherheit bzw. deutsche Interessen sowie
- 4) die Frage nach formellen wie informellen Bündnisverpflichtungen und Partnern.

Generalisierbarkeit beanspruchte keiner der Autoren. Stattdessen betonten sie, dass es sich bei den Kriterien lediglich um Orientierungshilfen handeln kann. Letztlich werde im Einzelfall unter Abwägung der spezifischen Rahmenbedingungen entschieden.

»Vom Einsatz her denken«

2010 und 2011 waren dynamische Jahre in Bezug auf die Bundeswehr und ihre Auslandseinsätze – weniger hinsichtlich neuer Einsätze, sondern eher mit

Blick auf nationale (verteidigungs-)politische Prozesse. 2010 veröffentlichte nicht nur die Nato ihr Strategisches Konzept, sondern auch die Strukturkommission der Bundeswehr ihren Bericht mit dem Titel »Vom Einsatz her denken«, dessen Empfehlungen die Basis für die Bundeswehrreform der Folgejahre bildeten. Im Kern zielten sie darauf, Strukturen und Prozesse in Bundeswehr und Verteidigungsministerium mehr als bisher an den Erfordernissen der Einsätze auszurichten, und sie zielten, damit korrespondierend, auf eine personelle Verschlankung. Ausgehend von der politischen Vorgabe, dass auch in Zukunft multinational – das heißt im Rahmen von Nato, VN oder EU – agiert werden würde, betonte die Kommission, dass Deutschland »nicht für jeden erdenklichen Einsatz die volle Kapazität stellen wird«.¹⁶

Die Beteiligung am internationalen militärischen Krisenmanagement schien zu einem sicherheitspolitischen Dauerzustand geworden zu sein.

Dennoch entwickelte sie ambitionierte Ziele – nicht ohne Verweis auf Verpflichtungen gegenüber Partnern. So empfahl die Kommission etwa als Ausdruck von Bündnissolidarität und -fähigkeit die Verdoppelung der durchhaltefähig für Einsätze verfügbaren Soldaten von damals 7000 auf 15 000.¹⁷ Dieser Bericht markiert somit die Etablierung des Einsatzparadigmas: der Annahme, dass alle politischen, militärischen und finanziellen Planungen der Bundeswehr Auslandseinsätzen höchste Priorität einräumen sollten. Die Beteiligung am internationalen militärischen Krisenmanagement schien nunmehr zu einem sicherheitspolitischen Dauerzustand geworden zu sein, über den in Exekutive wie Legislative (bis auf die grundsätzliche Ablehnung von Auslandseinsätzen durch die Fraktion Die Linke)¹⁸ ein weitgehender prinzipieller Konsens herrschte.

13 CSU-Landesgruppe im Deutschen Bundestag, *Leitlinien für Auslandseinsätze der Bundeswehr*. Beschluss der XXXI. Klausurtagung der CSU-Landesgruppe im Deutschen Bundestag vom 8. bis 10.1.2007 in Wildbad Kreuth.

14 Vgl. Winfried Nachtwei, *Auslandseinsätze: Lehren und Kriterien*, 12.2.2007, <<http://nachtwei.de/index.php?module=articles&func=display&catid=99&aid=471>> (eingesehen am 23.3.2018).

15 Vgl. Volker Perthes, »Wie, wann, wo, wie oft?«, in: *Internationale Politik*, 62 (Mai 2007) 5, S. 16 – 21; Stefan Mair (Hg.), *Auslandseinsätze der Bundeswehr. Leitfragen, Entscheidungsspielräume und Lehren*, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, September 2007 (SWP-Studie 27/2007); Winrich Kühne, »Kriterien, Interessen und Probleme der deutschen Beteiligung an internationalen Friedenseinsätzen – Wann? Wohin? Warum?«, in: *Friedenswarte*, 1 (2007), S. 23 – 38.

16 BMVg, *Bericht der Strukturkommission der Bundeswehr. Vom Einsatz her denken. Konzentration, Flexibilität, Effizienz*, Berlin, Oktober 2010, S. 26.

17 Ebd., S. 10.

18 Siehe dazu unter anderem ein Themenpapier der Fraktion, das den sofortigen Abzug der Bundeswehr aus allen Auslandseinsätzen fordert: <<https://www.linksfraktion.de/themen/a-z/detailsicht/bundeswehr-auslandseinsatze/>> (eingesehen am 23.3.2018).

Verteidigungspolitische Richtlinien

In den Verteidigungspolitischen Richtlinien (VPR) vom Mai 2011, der politischen Grundlage für die Konzeption der Bundeswehr, setzte sich die Priorisierung des Krisenmanagements fort. Das Dokument begründet diese Orientierung der Streitkräfte vor allem mit einer Reihe von Bedrohungsszenarien, die einzeln bzw. zusammengekommen zu Auslandseinsätzen der Bundeswehr führen könnten. Im Kern geht es hier vor allem um Gefahren, die sich aus Staatszerfall ergeben: Bürgerkriege, regionale Instabilität und humanitäre Krisen sowie der Umstand, dass scheiternde oder gescheiterte Staaten internationalen Terrororganisationen und organisierter Kriminalität als Aktions- und Rückzugsräume dienen.¹⁹

Die Richtlinien beschreiben ein breites Aufgabenprofil der Bundeswehr, bestehend aus Landesverteidigung (als Bündnisverteidigung im Rahmen der Nato), internationaler Konfliktverhütung und Krisenbewältigung, Beteiligung an militärischen Aufgaben im Rahmen der GSVP, Heimatschutz, Rettung und Evakuierung sowie Geiselfreiung im Ausland. Gleichzeitig finden sich hier klare Worte zum priorisierten Fähigkeitsprofil der Bundeswehr: »Die wahrscheinlicheren Aufgaben der internationalen Konfliktverhütung und Krisenbewältigung bestimmen die Grundzüge der neuen Struktur der Bundeswehr. Die dafür verfügbaren Kräfte erfüllen im Wesentlichen auch die Anforderungen für die Landes- und Bündnisverteidigung sowie des Heimatschutzes der Bundeswehr. Sie sind durch zusätzliche Strukturelemente zu ergänzen, wo es Kernaufgaben der Bundeswehr erfordern.«²⁰ Beachtlich ist die in den VPR des Jahres 2011 avisierte Größenordnung für das internationale Krisenmanagement, auch wenn sie unterhalb des zuvor erwähnten Vorschlags bleibt, den die Strukturkommission 2010 unterbreitet hatte: Für diese Aufgabe, so die Richtlinien, seien rund 10 000 Soldaten durchhaltefähig vorzuhalten.²¹

19 BMVg, *Verteidigungspolitische Richtlinien. Nationale Interessen wahren – Internationale Verantwortung übernehmen – Sicherheit gemeinsam gestalten*, Berlin, Juli 2011, S. 8, <<https://www.bmvg.de/resource/blob/13568/28163bcaed9f30b27f7e3756d812c280/g-03-download-die-verteidigungspolitische-richtlinien-2011-data.pdf>> (eingesehen am 23.3.2018).

20 Ebd., S. 27.

21 Ebd., S. 22.

Deutschland im VN-Sicherheitsrat

Prägend für die deutsche Debatte über Auslandseinsätze waren neben landes- und regionalspezifischen Erwägungen stets solche zum jeweiligen multilateralen Handlungsrahmen bzw. zu den politischen Bindungen, die sich daraus für Auslandseinsätze ergaben.

Augenfällig wurde dies, als Deutschland für die Jahre 2011/12 einen nichtständigen Sitz im VN-Sicherheitsrat einnahm. Gleich zu Beginn dieses Zeitraums, im März 2011, löste die deutsche Enthaltung bei der Abstimmung über die Sicherheitsratsresolution 1973 Kontroversen aus. Die Resolution ermächtigte VN-Mitglieder, eine Flugverbotszone über Libyen einzurichten und alle notwendigen Maßnahmen zum Schutz der Bevölkerung zu ergreifen. Sie bot damit die rechtliche Grundlage für die Nato-Operation »Unified Protector«, die außerdem die Durchsetzung eines internationalen Waffenembargos zum Ziel hatte. Umstritten war die deutsche Enthaltung, die die damalige Bundesregierung unter anderem mit dem Verweis auf eine »Kultur der militärischen Zurückhaltung« begründete, vor allem deshalb, weil die Resolution sich als eine der ersten des Sicherheitsrates auf die sogenannte Schutzverantwortung (*responsibility to protect*) bezog und damit diese entstehende völkerrechtliche Norm zu untermauern schien. Problematisch war zudem, dass die Bundesregierung den Verweis auf eine angebliche »Zurückhaltungskultur« durch das gleichzeitige militärische Engagement in Afghanistan konterkarierte. Kritik äußerten Frankreich, Großbritannien und die USA als Befürworter der Resolution schließlich auch deshalb laut, weil sie das deutsche Abstimmungsverhalten als Abkehr von der Bündnissolidarität innerhalb der Atlantischen Allianz betrachteten und Berlin gleichzeitig im Nordatlantikrat die Bündnispartner politisch unterstützte. So entstand bei den Bündnispartnern der Eindruck, die Position der Bundesregierung sei nicht konsequent. Was war dann von der deutschen Bündnissolidarität und Verlässlichkeit zu halten?

»Ertüchtigung«

Zielten Auslandseinsätze der Bundeswehr wie in Afghanistan auf die Absicherung und Hilfestellung bei der grundlegenden Umgestaltung einer staatlichen Ordnung nach dem Ende eines Konflikts, trat seit 2011 ein neuer Aspekt hinzu. Im Sinne der Subsidiarität ging es nun darum, einzelne Regierungen

bzw. Regionalorganisationen zu befähigen, sicherheitspolitische Herausforderungen selbst zu bewältigen und somit im Sinne der VN-Charta Frieden und internationale Sicherheit zu gewährleisten. Solche Maßnahmen sind teilweise in den Kontext von Friedenseinsätzen eingebettet.

Auch wenn die beiden Formate sich nicht gegenseitig ersetzen und Training, Ausstattung und Beratung von Sicherheitskräften in Drittstaaten keine neuen Instrumente darstellen, ist etwa im Falle von EU-Missionen die Schwerpunktverlagerung vom »Sicherheitsanbieter« zum »Sicherheitsberater« unverkennbar. In die deutsche Debatte hat dieser Ansatz vor allem mit der »Ertüchtigungsinitiative« Einzug gehalten, die die Bundesregierung bereits seit 2011 in unterschiedlichen Foren verfolgt.²² Die Diskussion bekam eine besondere Wendung dadurch, dass der Bundestag im September 2014 die Bundeswehr autorisierte, die kurdischen Peschmerga im Nordirak durch Ausbildung beim Kampf gegen den sogenannten »Islamischen Staat« zu unterstützen. Auch wenn die Bewaffnung der Peschmerga noch nicht Teil der später bilateral gestarteten Ertüchtigungsinitiative war, bestimmen seither zwei grundlegende konzeptionelle Fragen die Auseinandersetzung: Inwieweit ist, erstens, die Befähigung von Konfliktparteien bzw. nichtstaatlichen Gewaltakteuren legitim, und in welchem Verhältnis steht, zweitens, Ertüchtigung zu direkter Stabilisierung durch militärisches Krisenmanagement?²³

Neue Verantwortung

Im hohem Maße bedeutsam, auch und gerade für die Auslandseinsätze, ist die bereits erwähnte übergeordnete Debatte über eine gestiegene Verantwortung Deutschlands in der Welt und über einen neuen Gestaltungswillen bzw. ein neues Rollenverständnis Deutschlands als globaler Akteur. Sichtbarer Anstoß für diese Diskussion war die Münchner Sicherheitskonferenz 2014, obwohl es durchaus Vorläufer gab.²⁴

22 Zum Hintergrund vgl. Jana Puglierin, *Die »Ertüchtigungsinitiative« der Bundesregierung: Was steckt dahinter?*, Berlin: Bundesakademie für Sicherheitspolitik, 2016 (Arbeitspapier Sicherheitspolitik, Nr. 1/2016).

23 Vgl. hierzu auch Claudia Major/Christian Mölling/Judith Vorrath, *Bewaffnen + Befähigen = Befrieden? Für Stabilisierung ist mehr nötig als Ausbildung und Gerät*, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, Dezember 2014 (SWP-Aktuell 74/2014).

24 Vgl. dazu German Marshall Fund/Stiftung Wissenschaft und Politik (Hg.), *Neue Macht – Neue Verantwortung. Elemente*

Eine größere deutsche Beteiligung am internationalen Krisenmanagement sollte dabei nicht zwingend ein Mehr an umfangreichen Stabilisierungseinsätzen bedeuten; eher ging es um die Bereitstellung kritischer oder spezieller Fähigkeiten an der Seite oder gegebenenfalls unter dem Kommando deutscher Partner wie Frankreich, der EU oder der VN. Das deutsche Engagement in zwei Einsätzen in Mali seit 2013 illustriert diesen Ansatz, sich parallel an unterschiedlichen Missionen mit verschiedenen Funktionen in einem Ziel-land zu beteiligen: der EU-Trainingsmission (EUTM) und der VN-Stabilisierungsmission MINUSMA. Dabei ist hervorzuheben, dass die personelle Beteiligung an MINUSMA hoch ist, zudem mit Hochwertfähigkeiten – einer besonders ausgestatteten Aufklärungskompanie, der Aufklärungsdrohne TP Heron und Hubschraubern.

Parlamentsvorbehalt

Auch die nationalen Rahmenbedingungen für Auslandseinsätze standen immer wieder zur Diskussion. Insbesondere entfachte die Arbeit der Kommission zur Überprüfung und Sicherung der Parlamentsrechte bei der Mandatierung von Auslandseinsätzen der Bundeswehr eine Debatte über das Parlamentsbeteiligungsgesetz bzw. den Parlamentsvorbehalt. Aufgabe der im März 2014 vom Bundestag eingesetzten Kommission war es, zu prüfen, ob es, insbesondere mit Blick auf die fortschreitende Bündnisintegration, einer Anpassung des Parlamentsbeteiligungsgesetzes bedürfe. Im August 2015 legte die Kommission ihren Abschlussbericht vor. Sie bestätigte letztlich im Großen und Ganzen den rechtlichen Status quo; die vorgeschlagenen Änderungen und Ausnahmen betreffen vorwiegend die Entsendung von Soldaten in Stäbe der Nato und EU sowie nur zur Selbstverteidigung bewaffnete bzw. unbewaffnete Kräfte, etwa in Beobachter- und Ausbildungsmissionen oder bei logistischen oder medizinischen Unterstützungsleistungen.²⁵ Zusätzlich wurden unter anderem Forderungen gestellt nach jährlichen und anlassbezogenen parlamentarischen sicherheitspolitischen Grundsatzdebatten im Zusammenhang mit internationaler sicherheits-

einer deutschen Außen- und Sicherheitspolitik für eine Welt im Umbruch, Berlin 2013.

25 Vgl. Deutscher Bundestag, 18. Wahlperiode, *Unterrichtung durch die Kommission zur Überprüfung und Sicherung der Parlamentsrechte bei der Mandatierung von Auslandseinsätzen der Bundeswehr*, Drucksache 18/5000, 16.6.2015, S. 33 und S. 35ff.

politischer Zusammenarbeit, die sich zusehends vertieft, sowie entsprechend voranschreitender militärischer Integration und nach grundsätzlich besserer Evaluation von Auslandseinsätzen. In der Legislaturperiode des Bundestages 2013–2017 kam es nicht zu einer Reform des Parlamentsbeteiligungsgesetzes, obwohl der Bundestag einen entsprechenden Gesetzentwurf bereits in erster Lesung beraten hatte.²⁶

Weißbuch 2016

Zu einem wichtigen Eckpunkt in der Debatte um Auslandseinsätze entwickelte sich das im Juli 2016 von der Bundesregierung vorgelegte »Weißbuch zur Sicherheitspolitik und zur Zukunft der Bundeswehr«. Ähnlich wie in den Verteidigungspolitischen Richtlinien werden Landes- und Bündnisverteidigung im Rahmen der Nato und der EU, internationales Krisenmanagement und Heimatschutz bzw. nationale Krisen- und Risikovorsorge nahezu gleichwertig als Aufgaben der Bundeswehr benannt.²⁷ Allerdings wird die Landes- und Bündnisverteidigung im Rahmen von Nato und EU – insbesondere im Vergleich zum vorhergehenden Weißbuch – stärker akzentuiert.²⁸

Gleichzeitig schließt das Weißbuch an den Diskurs auf der Münchner Sicherheitskonferenz 2014 an und betont die neue Verantwortung Deutschlands in der Welt. Anders als in der beinahe zeitgleich veröffentlichten »EU Global Strategy«, die deutlich die östliche und südliche Nachbarschaft priorisiert, werden im Weißbuch keine regionalen Schwerpunkte gesetzt.²⁹ Ausführlich sind dagegen die Festlegungen zu den Handlungsrahmen für das Krisenmanagement. An erster Stelle stehen hier als Partner die VN, gefolgt von EU, Nato, OSZE sowie bilateralen Partnerschaften und Ad-hoc-Koalitionen. Die Ausführungen in diesem Teil scheinen größere Offenheit gegenüber VN-geführten

Einsätzen zu signalisieren, aber auch einen neuen Pragmatismus in Bezug auf Ad-hoc Koalitionen.³⁰

Kontinuitäten und Ungleichzeitigkeiten

Die Weißbücher der Jahre 2006 und 2016 verbindet eine ganze Reihe von Kontinuitäten: die artikulierte Einsicht in die anhaltende Notwendigkeit des internationalen Krisenmanagements, wenn nötig auch mit militärischen Mitteln; das Bemühen, militärische Auslandseinsätze an realistische politische Ordnungsvorstellungen zu koppeln, und die Akzeptanz der Erwartung, dass Deutschlands in der internationalen Politik mehr Verantwortung übernehmen müsse.

Doch es finden sich in der sicherheitspolitischen Debatte auch gegenläufige Tendenzen. Neben einer grundsätzlich kritischen Haltung zur militärischen Durchsetzung politischer Ordnungsvorstellungen hat sich als Folge des Afghanistan-Einsatzes eine allgemeine Ernüchterung hinsichtlich großer Stabilisierungseinsätze eingestellt.³¹ Die Erfolgsaussichten multidimensionaler und vor allem robusterer VN-Friedensmissionen in komplexer werdenden Konfliktkontexten werden ebenfalls zunehmend angezweifelt. Zugleich gilt als zentrale Lehre aus den Erfahrungen der letzten Dekade, dass ein umfassender und langfristiger Ansatz vonnöten ist. Bedarfe und Anforderungen an das internationale Krisenmanagement scheinen weiter zu steigen, der Wandel der nationalen und internationalen Parameter für die Auslandseinsätze ist vielschichtig und verläuft nicht linear. Entsprechend muss sich die Bundeswehr in ihren Fähigkeiten auf immer neue Herausforderungen einstellen.

Die Fähigkeiten der Bundeswehr

In der sicherheitspolitischen Debatte über deutsche Auslandseinsätze ging bzw. geht es stets um zweierlei: um die Ziele und Rahmenbedingungen deutscher Auslandseinsätze sowie um die dafür notwendigen militärischen Fähigkeiten.

²⁶ Ebd., S. 46ff; hier findet sich eine Synopse zum Text des Parlamentsbeteiligungsgesetzes mit den eingearbeiteten Vorschlägen der Kommission.

²⁷ Vgl. BMVg (Hg.), *Weißbuch 2016* [wie Fn. 9], S. 91ff.

²⁸ Ebd., S. 88.

²⁹ European External Action Service (EEAS), *Shared Vision, Common Action: A Stronger Europe. A Global Strategy for the European Union's Foreign and Security Policy*, Juni 2016, <<https://europa.eu/globalstrategy/en/file/814/download?token=I-Kb0OrS>> (eingesehen am 23.3.2018).

³⁰ Vgl. auch Markus Kaim/Hilmar Linnenkamp, *Das neue Weißbuch – Impulsgeber sicherheitspolitischer Verständigung?*, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, Oktober 2016 (SWP-Aktuell 65/2016).

³¹ Zum ersten Aspekt vgl. Klaus Naumann, *Einsatz ohne Ziel? Die Politikbedürftigkeit des Militärischen*, Hamburg 2008. Zum zweiten vgl. ders., *Der blinde Spiegel. Deutschland im afghanischen Transformationskrieg*, Hamburg 2013.

Die Bundesrepublik Deutschland war bisher in der Lage, allen militärischen Verpflichtungen innerhalb von Nato, EU und VN gerecht zu werden.

Die Bundesrepublik Deutschland war bisher in der Lage, allen eingegangenen militärischen Verpflichtungen innerhalb der Nato, der EU und der VN gerecht zu werden. Die Antwort auf die Frage, ob Deutschland in der Wahrnehmung seiner außenpolitischen Verantwortung künftig auch militärisch noch mehr leisten und der Forderung von VN-Generalsekretär Guterres nach mehr deutschen Blauhelmen nachkommen kann oder nicht, hängt im Wesentlichen von der Verfügbarkeit einsatzbereiter und -fähiger Kräfte der Bundeswehr ab.³² Dies wiederum ist neben der physischen Verfügbarkeit von Soldaten abhängig von deren Ausbildungsstand und der Ausstattung und Ausrüstung, die für die Einsatzgebiete und Mandate jeweils sach- und bedrohungsgerecht sein muss.

Personal: Nach 25 Jahren kontinuierlichen Personalabbaus beschloss das BMVg im Mai 2016, die Obergrenze für die Personalstärke des militärischen Personals bis 2024 auf 198 000 Soldaten anzuheben (Trendwende Personal). Dies galt als notwendig, um den wachsenden sicherheitspolitischen Herausforderungen und den zunehmenden internationalen Verpflichtungen entsprechen zu können.

Im März 2018 hatte die Bundeswehr noch eine Gesamtstärke von 179 496 aktiven Soldaten. Diese Zahl ist nicht gleichzusetzen mit der täglichen sogenannten Dienstantrittsstärke in den Einheiten und Verbänden, die zwischen 140 000 und 150 000 liegen dürfte. Bei einer Berechnung der Verfügbarkeit für Einsätze ist die signifikante Zahl derer, die sich in Aus- und Weiterbildung sowie in Dienstbefreiung befinden, ebenso zu berücksichtigen wie die Tatsache, dass die oben genannte Zahl nicht nur die Soldaten in Einsatzverbänden, sondern auch jene einschließt, die im BMVg, in Kommandobehörden und Ämtern, in Schulen, Ausbildungseinrichtungen, nationalen und integrierten Stäben usw. Dienst tun.

Zusätzlich vermindert sich die Zahl der für weitere Auslandseinsätze verfügbaren Soldaten durch Maßnahmen außerhalb von mandatierten Auslandseinsätzen und einsatzgleichen Verpflichtungen. Man denke beispielsweise an die stark gestiegene Übungsfrequenz im Rahmen der Nato-Rückversicherungsmaßnahmen, durch die weitere Soldaten national oder international gebunden sind.³³ Hinzu kommt die permanente Abstellung von Kräften für Daueraufgaben wie Luftraumüberwachung (*Air Policing*), »Host Nation Support« für alliierte Streitkräfte und nationale Risikofürsorge (Kräfte für Geiselnbefreiungen und Evakuierung deutscher Staatsbürger und sonstiger Schutzbefohlener aus Krisenregionen).

Außerdem befinden sich Ende Mai 2018 etwas mehr als 4000 Soldaten in elf mandatierten Auslandseinsätzen und zwei internationalen Missionen. Hinzu kommen mit der Standing Nato Maritime Group 2 in der Ägäis und dem Kampftruppenbataillon in Litauen im Rahmen von enhanced Forward Presence (eFP) zwei einsatzgleiche Verpflichtungen mit insgesamt rund 700 Soldaten. Berücksichtigt man die Einsatzvorbereitung und -nachbereitung, nimmt entsprechend die Zahl von 4700 an der Einsatzdurchführung Beteiligten mal drei, wird deutlich, dass permanent 14 100 Soldaten in mandatierten Auslandseinsätzen bzw. in einsatzgleichen Verpflichtungen der Bundeswehr gebunden sind. Eine nicht unerhebliche Zahl von Dienststellen und Soldaten ist im Inland mit der Führung, Fernmeldeaufgaben und logistischer Unterstützung dieser Einsätze befasst. Konservativ geschätzt, kommt man somit auf eine Gesamtzahl von insgesamt mehr als 16 000 Soldaten, die im weitesten Sinne durch Auslandseinsätze gebunden sind.

Für den Fall der Beibehaltung des jetzigen Umfangs der mandatierten Auslandseinsätze wird sich diese Zahl durch die deutsche Beteiligung an der »Nato Response Force« – einschließlich der deutschen Funktion als Führungsnation für die Gestellung der Nato-VJTF (Very High Readiness Joint Task Force) in den Jahren 2018/19 und 2020 – und die deutschen Beteiligungen an den EU Battle Groups in den Jahren 2018 und 2020 noch einmal erheblich, vermutlich auf insgesamt knapp 28 000 erhöhen.

Damit wird deutlich, dass die künftig theoretisch verfügbare Zahl an Soldaten für weitere mögliche Auslandseinsätze erheblich unterhalb der zu Beginn

32 Vgl. »UN-Generalsekretär: »Wünsche mir mehr deutsche Blauhelm-Soldaten«, in: *Der Stern*, 14.2.2018, <<https://www.stern.de/politik/ausland/un-general-sekretaer-antonio-guterres-appelliert--wuensche-mir-mehr-deutsche-blauehelmsoldaten--7862278.html>> (eingesehen am 23.3.2018).

33 So sollen allein für solche Übungen im Jahr 2018 nach Planungen des BMVg bis zu 12 000 Soldaten zur Verfügung stehen.

genannten Gesamtstärke der Streitkräfte liegt. Dies führt schon heute zu einem mehr oder minder großen »Vakanzenmanagement«, und zwar nicht nur in den Einsatzkontingenten der laufenden mandatierten Auslandseinsätze.³⁴ Zusammengefasst lässt sich festhalten: Die Einsatzaufgaben werden immer vielfältiger, und die Gesamtzahl der Einsatzverpflichtungen steigt – auch durch die Re-Fokussierung auf die Bündnis- und Landesverteidigung sowie durch eine Reihe unterschiedlich umfänglicher Verpflichtungen, die den Nato-Rückversicherungsmaßnahmen der Nato-Gipfel von Wales (2014) und Warschau (2016) zuzuordnen sind. Da die Maßnahmen der Trendwende Personal erst noch umgesetzt werden und greifen müssen, ist die Personaldecke für die Übernahme weiterer Auslandseinsätze eher als dünn zu bewerten.

Material: Ein weiterer Faktor für die Bewertung der Einsatzbereitschaft und der Möglichkeit zur Übernahme neuer Verpflichtungen ist die materielle Einsatzbereitschaft der Streitkräfte. Anfang der 1990er Jahre ging die Bundeswehr noch mit dem Gerät und Material in mandatierte Auslandseinsätze, das ihr zuvor für die Bündnis- und Landesverteidigung in Mitteleuropa zur Verfügung stand – und das entsprechend für die geographischen, topographischen und klimatischen Bedingungen in Mitteleuropa entwickelt worden war. Solange also Auslandseinsätze »vor der eigenen Haustür« stattfanden (zum Beispiel in Bosnien-Herzegowina und im Kosovo), gab es mit diesem Gerät und Material zunächst keine nennenswerten Probleme, abgesehen von der Überalterung der teilweise schon damals mehr als dreißig Jahre alten Geräte und der insofern steigenden Materialerhaltungskosten.

Dies änderte sich mit der Erweiterung des Einsatzradius und den Veränderungen der Umweltbedingungen sowie der Bedrohungsszenarien (durch improvisierte Sprengfallen etc.). Anpassungen und Neubeschaffungen waren erforderlich; insbesondere der sich dynamisch entwickelnde Afghanistan-Einsatz beschleunigte diesen Prozess. Viele dieser Beschaffungen erfolgten außerhalb der bisher geübten Haus-

haltspraxis über den sogenannten einsatzbedingten Sofortbedarf.

Die Führung des Ministeriums priorisierte Einsätze im Rahmen des internationalen Krisenmanagements, die als strukturbestimmend galten, vernachlässigte aber die restlichen Strukturen, da die Fähigkeiten zur Bündnis- und Landesverteidigung in den Hintergrund traten. So wurden zum einen »hohle Strukturen« geschaffen, die ohne materielle Vollaussstattung auskommen mussten, zum anderen griff das BMVg aufgrund des zusätzlichen Sparzwanges seit 2011 in die Bevorratung von Munition und Ersatzteilen sowie in die Mittelvergabe für die Materialerhaltung ein. Dies rächt sich heute unter anderem dadurch, dass es unübersehbar an Ersatzteilen mangelt.

In den Jahren 2014, 2015 und 2016 nahm der Verteidigungsausschuss des Bundestages jeweils im vierten Quartal den »Bericht zur materiellen Einsatzbereitschaft der Hauptwaffensysteme der Bundeswehr« entgegen – Dokumente, die im Grunde offen und deutlich die Mangelverwaltung beschrieben.³⁵ Dass für das Jahr 2017 keine Besserung zu erwarten war, ließen bereits Pressemeldungen über den Einsatzbereitschaftsstand der Bundeswehr erahnen, unter anderem bei U-Booten, Fregatten, Hubschraubern oder Kampfpanzern. Der »Bericht zur materiellen Einsatzbereitschaft der Hauptwaffensysteme der Bundeswehr« vom 26. Februar 2018 hat diese Befürchtung bestätigt.³⁶

Der Wehrbeauftragte des Deutschen Bundestages, Dr. Hans-Peter Bartels, behandelte dieses Thema prominent in seinen letzten Jahresberichten.³⁷ Während Auslandseinsätze mit kleinen Kontingenten gut zu bewältigen seien, sei die Bundeswehr als Ganze »im Rahmen der kollektiven Verteidigung derzeit nicht

³⁴ So waren laut dem Jahresbericht des Wehrbeauftragten des Deutschen Bundestages für das Berichtsjahr 2017 (59. Bericht vom 20.2.2018, S. 21) »nach Informationen des Verteidigungsministeriums zum Jahresende 21 000 militärische Dienstposten oberhalb der Mannschaftsebene vakant«, <<https://www.bundestag.de/blob/543920/e2535fce8d264119b54523ead6537ffb/jahresbericht-2017-pdf-data.pdf>> (eingesehen am 20.2.2018).

³⁵ Vgl. dazu unter anderem Thomas Wiegold, »Bericht zur Materiallage der Bundeswehr: Warten auf den Verteidigungsausschuss«, in: *Augen Geradeaus!*, 24.11.2017, <<http://augengeradeaus.net>> (eingesehen am 13.5.2018).

³⁶ BMVg, Bericht zur materiellen Einsatzbereitschaft der Hauptwaffensysteme der Bundeswehr 2017, <https://www.dbwv.de/fileadmin/user_upload/Mediabilder/DBwV_Info_Portal/Politik_Verband/2018/Bericht_Einsatzbereitschaft.pdf> (eingesehen am 23.3.2018).

³⁷ Siehe dazu u.a. die Jahresberichte 2014 (56. Bericht), Deutscher Bundestag, 18. Wahlperiode, Drucksache 18/3750 vom 27.1.2015; 2015 (57. Bericht), Deutscher Bundestag, 18. Wahlperiode, Drucksache 18/187250 vom 26.1.2016; 2016 (58. Bericht), Deutscher Bundestag, 18. Wahlperiode, Drucksache 18/10900 vom 24.1.2017, und Jahresbericht 2017 (59. Bericht) vom 20.2.2018.

einsetzbar«, betonte er Anfang 2018.³⁸ Folgt man diesem Urteil – und die zuvor dargestellten Zusammenhänge legen dies nahe –, dann ist der Spielraum für neue größere Auslandseinsätze der Bundeswehr oder die Bereitstellung von Hochwertfähigkeiten für weitere VN-Missionen derzeit eng begrenzt. Daran wird sich erst dann etwas ändern, wenn, abhängig von der sich jetzt abzeichnenden Entwicklung des Verteidigungshaushalts, die angekündigten Trendwenden bei Personal, Material und Finanzen tatsächlich erfolgreich umgesetzt werden können. Doch dies wird Jahre in Anspruch nehmen.

38 »Scharfe Kritik an Einsatzbereitschaft der Bundeswehr«, in: *Cellesche Zeitung*, 21.1.2018.

Drei Dimensionen des Wandels

Über zukünftige Auslandseinsätze der Bundeswehr lassen sich kaum seriöse Aussagen treffen. Der Wandel der Rahmenbedingungen lässt sich aber sehr wohl analysieren. Diese Veränderungen verschieben für Bundesregierung und Bundestag Handlungsdruck und -spielräume und haben damit nicht nur Einfluss darauf, ob Auslandseinsätze zustande kommen oder weitergeführt werden, sondern auch darauf, wie dies geschieht.

1. Dimension: Kriegsgeschehen und sicherheitspolitische Herausforderungen

Die verstärkte Debatte über Bundeswehreinsätze außerhalb des Nato-Gebiets (*out of area*) und die ersten militärischen Erfahrungen Deutschlands im internationalen Krisenmanagement fielen in eine Zeit des sich wandelnden Kriegsgeschehens. Nach dem Ende des Ost-West-Konflikts stieg die Anzahl bewaffneter Auseinandersetzungen zunächst deutlich an (mit einer Spitze von 51 aktiven Konflikten im Jahr 1991), bevor sie ab den 2000er Jahren bis zum Tiefststand von 31 Konflikten im Jahr 2010 wieder zurückging.³⁹ Die grundlegenden Veränderungen setzten aber schon nach dem Zweiten Weltkrieg ein: Gemeint sind damit insbesondere die zunehmende Dominanz innerstaatlicher gegenüber zwischenstaatlichen Kriegen und die Verschiebungen bei der regionalen Verteilung bewaffneter Konflikte.

Konfliktarten und -regionen

Laut der Arbeitsgemeinschaft Kriegsursachenforschung (AKUF) wurden von den 249 zwischen 1945 und 2014 ausgetragenen Kriegen 176 innerstaatlich

ausgefochten.⁴⁰ Selbst wenn neben inter- und intra-staatlichen Konflikten wie im Heidelberger Konfliktbarometer weitere Konflikttypen unterschieden werden, überwiegen intrastaatliche Konflikte auch 2016 deutlich.⁴¹ Die regionale Verteilung bewaffneter Konflikte hat sich ebenfalls schon vor 1989 verschoben, »aus den Zentren der Weltordnung an deren Peripherie«.⁴² Das bezieht sich vor allem auf die Verlagerung des Kriegsgeschehens von Europa in andere Weltregionen. Mehr als 90 Prozent der Kriege zwischen 1945 und 2010 fanden in Lateinamerika, Asien, Afrika, dem Nahen und Mittleren Osten statt.⁴³

Kriege werden seltener durch militärische Entscheidungen und häufiger durch Vermittlung beigelegt.

Diese Befunde sind aus verschiedenen Gründen relevant. Innerstaatliche Kriege ziehen sich im Durchschnitt länger hin als zwischenstaatliche. Während laut AKUF-Statistik seit 1945 kein zwischenstaatlicher Krieg länger als zehn Jahre dauerte, ist dies bei mehr als 20 Prozent der innerstaatlichen Kriege der Fall.

³⁹ Therése Pettersson/Peter Wallensteen, »Armed Conflicts, 1946 – 2014«, in: *Journal of Peace Research*, 52 (2015) 4, S. 536 – 550.

⁴⁰ Wolfgang Schreiber, *Innerstaatliche Kriege seit 1945*, Bonn: Bundeszentrale für politische Bildung, 10.11.2015 (Dossier Innerstaatliche Konflikte), <<http://www.bpb.de/internationales/weltweit/innerstaatliche-konflikte/54508/innerstaatliche-kriege-seit-1945>> (eingesehen am 23.3.2018).

⁴¹ Das Barometer unterscheidet nach »interstate, intrastate, substate, and transstate conflicts«. Zahlen zur Konfliktintensität für 2016 nach Heidelberg Institute for International Conflict Research, *Conflict Barometer 2016*, Bd. 25/2017, S. 15.

⁴² Lothar Brock, »Vorwort«, in: Sabine Kurtenbach/Peter Lock, *Kriege als (Über)Lebenswelten: Schattenglobalisierung, Kriegsökonomien und Inseln der Zivilität*, Bonn: Stiftung Entwicklung und Frieden, 2004 (Reihe EINE Welt-Texte, Bd. 16), S. 11 – 19 (13).

⁴³ Roy Karadag/Klaus Schlichte, »Die Verunsicherung der Welt. Aktuelle Gewaltkonflikte und globale Ordnung«, in: *Politische Vierteljahresschrift*, 57 (2016) 4, S. 534 – 559 (536).

Und weniger als 30 Prozent werden innerhalb eines Jahres beendet. Festzustellen ist auch, dass Kriege seltener durch militärische Entscheidungen und häufiger durch Vermittlung beigelegt werden – allerdings offenbar um den Preis einer gestiegenen Rückfallhäufigkeit. In den frühen 2000er Jahren flammten etwa 60 Prozent der vermeintlich befriedeten Konflikte binnen fünf Jahren wieder auf.⁴⁴

Aufgrund der hier skizzierten Veränderungen wurde die Kategorie innerstaatlicher Konflikte immer weiter ausdifferenziert. Die Forschung erfasst inzwischen durch Konzepte wie »gewaltsame Konflikte« oder »bewaffnete Gewalt« eine größere Bandbreite von Konfliktarten und -ausprägungen. Der im Rahmen des Uppsala Conflict Data Program (UCDP) gebrauchte Begriff der »organisierten Gewalt« umfasst beispielsweise neben der gängigen Kategorie von Bürgerkriegen auch bewaffnete Konflikte, die ausschließlich zwischen nichtstaatlichen Akteuren ausgetragen werden, oder einseitige Gewalt eines organisierten Akteurs gegen unbewaffnete Zivilisten.⁴⁵ Nicht allein die Zunahme innerstaatlicher Konflikte, sondern vor allem die wachsende Komplexität und Entgrenzung des Kriegsgeschehens waren für diese Unterscheidungen maßgeblich.

»Neue Kriege« und transnationale Bedrohungen

Nicht zuletzt mit der Debatte über die »neuen Kriege« zu Beginn der 2000er Jahre konzentrierte man sich auf den Charakter und die Triebkräfte bewaffneter Konflikte.⁴⁶ Dabei blieb umstritten, inwiefern nach dem Ende des Ost-West-Konflikts tatsächlich eine grundlegende Veränderung hinsichtlich der Akteure, Ziele, Methoden und Finanzierungsformen von (Bürger-)Kriegen eingetreten ist. Laut der These von den »neuen Kriegen« verwischen zunehmend die Grenzen zwischen staatlichen und nichtstaatlichen Akteuren, die auf vielfältige Weise miteinander verflochten sind und anstelle von politischen Ideologien ethnische

oder religiöse Identitäten zur Mobilisierung nutzen. Zudem sind offene Kampfhandlungen eher selten, und Gewalt richtet sich hauptsächlich gegen Zivilisten. Auch finanzieren sich »neue Kriege« nicht mehr vorrangig aus staatlichen, sondern aus »privaten« Quellen – die Gelder stammen aus Plünderungen, der »Besteuerung« von humanitärer Hilfe, Diaspora-Spenden, Entführungen oder dem Schmuggel von Öl, Diamanten, Drogen und anderen Gütern.⁴⁷ Dem hielten Kritiker vor allem entgegen, dass viele der aufgezählten Merkmale tatsächlich nicht neu, sondern beispielsweise schon im Ersten oder Zweiten Weltkrieg aufgetreten seien.⁴⁸ Zudem beschrieb die Forschung immer weitere Phänomene mit dem Begriff und entwertete ihn damit in seinem Gehalt.⁴⁹

Unabhängig von der Kategorisierung bewaffneter Konflikte lenkte die Debatte über die Privatisierung von Gewalt und die Ökonomie der innerstaatlichen Kriege den Blick stärker auf die Handlungslogiken von Gewaltakteuren. Als Motive der (nichtstaatlichen) Konfliktparteien machte die entsprechende Forschung meist entweder individuelles ökonomisches Gewinnstreben (*greed*) oder ein Vorgehen gegen politische Missstände wie ethnische Diskriminierung (*grievance*) aus.⁵⁰ Aus der ersten Perspektive dienen Kriegsökonomien, wie sie sich in den 1990er Jahren in Liberia, Sierra Leone oder Angola entwickelten, nicht nur zur Finanzierung des bewaffneten Kampfes. Die damit verbundenen ökonomischen Anreize gelten auch als Ursache für den Ausbruch dieser Kriege. Andere verwiesen auf die große Bedeutung von Gruppenidentitäten in Verbindung mit politischen wie wirtschaftlichen Ungleichheiten für die Mobilisierung von Gewalt.⁵¹ Ob die wirtschaftlichen Interessen von Gewaltunternehmern nun ursächlich für einen Konflikt sind oder im Laufe eines Konfliktes zum Selbstzweck werden – sie werden jedenfalls überwiegend

⁴⁴ Sebastian von Einsiedel (mit Louise Bosetti u.a.), *Civil War Trends and the Changing Nature of Armed Conflict*, Tokyo: United Nations University Centre for Policy Research, März 2017 (Occasional Paper 10), S. 2.

⁴⁵ Erik Melander, *Organized Violence in the World 2015: An Assessment by the Uppsala Conflict Data Program*, Uppsala 2016 (UCDP Paper 9/2016), S. 2.

⁴⁶ Vgl. unter anderem Mary Kaldor, *New and Old Wars: Organised Violence in a Global Era*, Stanford 1999; Herfried Münkler, *Die neuen Kriege*, Reinbek bei Hamburg 2004.

⁴⁷ Mary Kaldor, »In Defence of New Wars«, in: *Stability. International Journal of Security and Development*, 2 (2013) 1, S. 1 – 16.

⁴⁸ Klaus Schlichte, »Die politische Ökonomie des Krieges«, in: *Initial – Berliner Debatte*, 20.3.2008, <<https://www.linksnet.de/artikel/21088>> (eingesehen am 23.3.2018).

⁴⁹ Christopher Daase, »Neue Kriege und neue Kriegführung als Herausforderung für die Friedenspolitik«, in: Ines-Jacqueline Werkner/Ulrike Kronfeld-Goharani (Hg.), *Der ambivalente Frieden*, Wiesbaden 2011, S. 21 – 35 (21).

⁵⁰ Paul Collier/Anke Hoeffler, *Greed and Grievance in Civil War*, Oxford 2004 (Oxford Economic Papers 56), S. 563 – 595.

⁵¹ Lars-Erik Cederman/Kristian Skrede Gleditsch/Halvard Buhaug, *Inequality, Grievances, and Civil War*, Cambridge 2013.

als konfliktverlängernd bewertet. Zudem wirken Kriegsökonomien nicht nur innerstaatlich, sondern können aufgrund ihrer transnationalen Verflechtung durch Schmuggel, organisierte Kriminalität und ähnliche Faktoren auch die umliegende Region destabilisieren.⁵²

Die Verbindung zwischen dem Wandel des Kriegsgeschehens und der Schwäche bzw. dem Zerfall von Staatlichkeit ist ein weiteres Thema. Seit den 1990er Jahren erfasste beispielsweise die State Failure Task Force innerstaatliche Konflikte und Gewalt als Ereignisse von Staatsversagen.⁵³ Mit den Terroranschlägen vom 11. September 2001 rückten die damit verbundenen Risiken für die internationale Sicherheit in den Fokus. Fragile Staaten identifizierte die Forschung vor allem als Rückzugs- oder Transiträume für transnationale Terrornetzwerke. Auch transnationale illegale Aktivitäten, insbesondere der organisierten Kriminalität, galten vermehrt als Sicherheitsbedrohung. Nicht zufällig benennt die Europäische Sicherheitsstrategie von 2003 neben der Verbreitung von Massenvernichtungswaffen Terrorismus, regionale Konflikte, das Scheitern von Staaten und organisierte Kriminalität als Hauptbedrohungen, die auf vielfältige Weise ineinandergreifen. Gerade in dieser Interaktion liegt die Komplexität des Konfliktgeschehens der letzten Jahrzehnte begründet.

Wie beispielsweise der OECD-Bericht zu fragilen Staaten von 2016 zeigt, lassen sich zwischen den Dimensionen von Fragilität und Gewalt Verbindungen ziehen. So kommt es in Kontexten mit hoher politischer Fragilität zu einem größeren Ausmaß sowie zu einer höheren Intensität aller Arten von Gewalt, mit zunehmender ökonomischer Fragilität steigen Mordraten und soziale Gewalt an. Die Gegenden, wo Fragilität insbesondere den staatlichen Sicherheitsbereich betrifft, sind die gewaltsamsten weltweit; das gilt derzeit insbesondere für Afghanistan, den Irak, Somalia und den Südsudan.⁵⁴

Eine nicht zu unterschätzende Herausforderung – neben der massiven Gewalt – liegt nicht zuletzt in

der relativ hohen Wahrscheinlichkeit, dass zunächst befriedete Länder innerhalb eines Jahrzehnts erneut in eine Bürgerkriegssituation geraten.⁵⁵ Selbst bei einer Beilegung von langwierigen bewaffneten Konflikten wird für einen dauerhaften Frieden also immer ein langer Atem notwendig sein.

Die Komplexität bewaffneter Konflikte und die Bedeutung transnationaler Einflüsse, wie sie sich im letzten Jahrzehnt abzeichnen, mögen als Ausdruck neuer Bedrohungen oder schlicht als kontinuierliche Herausforderungen gesehen werden. Der Einsatz irregulärer bzw. unkonventioneller Methoden hat jedenfalls die Kriegführung verändert. Das gilt insbesondere für den amerikanisch geführten »global war on terror« und die Aufstandsbekämpfung in Afghanistan. Zwar ist dabei nicht unbedingt von einer neuen Form des Krieges auszugehen, aber man kann schwerwiegende Modifikationen hinsichtlich Information, Organisation, Doktrin und Technologie ausmachen, die sich auf Auslandseinsätze bleibend auswirken werden.⁵⁶ In diesem Zusammenhang wie auch mit Blick auf das Konfliktgeschehen insgesamt ist meist eine Auflösung der Trennlinie von Krieg und Frieden zu konstatieren.⁵⁷ Formale Kriegserklärungen sind zumindest ebenso wie umfassend ausgehandelte Friedensverträge seltener geworden.

Trend zu mehr Gewalt und Ausbau der Internationalisierung

Insgesamt werden bewaffnete Konflikte also langwieriger und entziehen sich oftmals einer Lösung durch politische Aushandlung. Als Gründe dafür werden neben der Präsenz von jihadistischen Gruppen in Konflikten und der Internationalisierung von Bürgerkriegen die Fragilität von Staaten in Kombination mit transnationaler organisierter Kriminalität gesehen. Wachsende kriminelle Märkte und illegale Warenströme können nicht nur die politische Ökonomie von Konflikten insgesamt verändern, sondern erleichtern schlicht den Zugang zu Waffen,

52 Schlichte, »Die politische Ökonomie des Krieges« [wie Fn. 48].

53 Später umbenannt in Political Instability Task Force. Vgl. Monty G. Marshall/Ted Robert Gurr/Barbara Harff, *PITF – State Failure Problem Set: Internal Wars and Failures of Governance, 1955 – 2014*, Vienna, VA: Center for Systemic Peace, 6.5.2015, <<http://www.systemicpeace.org/inscr/PITFProbSetCodebook2015.pdf>> (eingesehen am 23.3.2018).

54 *States of Fragility 2016: Understanding Violence*, Paris: OECD, 2016.

55 Anke Hoeffler, *Growth, Aid and Policies in Countries Recovering from War*, Paris 2012, S. 4.

56 Ehrhart zufolge sind dies allerdings Merkmale »postmoderner Kriege«, die als neue Kriegsform zu betrachten seien. Vgl. Hans-Georg Ehrhart, »Postmoderne Kriegführung. In der Grauzone zwischen Begrenzung und Entgrenzung kollektiver Gewalt«, in: *S+F Sicherheit und Frieden*, 34 (2016) 2, S. 97 – 164 (98).

57 Vgl. Interview mit Herfried Münkler, »Die gemeine Waffe«, in: *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 13.4.2015.

Finanzen und Rekruten.⁵⁸ Hieraus ergeben sich relativ konstante sicherheitspolitische Herausforderungen. In der weiteren sicherheitspolitischen Debatte spielen zunehmend auch Auswirkungen von Klimawandel, Verstädterung, Digitalisierung oder Epidemien eine Rolle.

Welche Gründe auch immer im Einzelnen ausschlaggebend sein mögen: In den letzten Jahren sind erneut deutliche Veränderungen festzustellen, nicht zuletzt durch die intensivierten und regional übergreifenden Kriege in Syrien und dem Irak sowie den Konflikt in der Ukraine. Zunächst hat die Anzahl bewaffneter Konflikte nach einem Rückgang seit den 1990er Jahren wieder einen höheren Stand erreicht. Im Jahr 2014 waren es so viele wie seit 1999 nicht mehr. Ebenso hat die Intensität bewaffneter Konflikte wieder zugenommen. Zwar war 2014 vor allem der Krieg in Syrien für die höchste Todeszahl im Zusammenhang mit Kampfhandlungen seit dem Ende des Kalten Krieges verantwortlich. Doch auch ohne diesen Krieg wäre es immer noch das verlustreichste Jahr seit 2000, vor allem aufgrund der Konflikte im Irak, in Afghanistan, Nigeria, Pakistan, der Ukraine und im Südsudan.⁵⁹ Trotz des Rückgangs von Todesopfern organisierter Gewalt in den Jahren 2015 und 2016 waren die Zahlen immer noch die vierthöchsten im gesamten Zeitraum 1989 bis 2016.

Der Anteil innerstaatlicher Konflikte mit externer Einmischung war zuletzt der höchste nach dem Zweiten Weltkrieg überhaupt.

Auffällig ist zudem die verstärkte Internationalisierung innerstaatlicher Konflikte. In etwa einem Drittel der bewaffneten Konflikte des Jahres 2014 unterstützten Truppen aus anderen Staaten eine oder sogar mehrere Seiten.⁶⁰ Schon während des Kalten Krieges gab es derartige Konstellationen, man denke nur an die sogenannten Stellvertreterkriege. Doch der Anteil innerstaatlicher Konflikte mit externer Einmischung war zuletzt der höchste nach dem Zweiten Weltkrieg überhaupt.⁶¹ Externe militärische Beteiligung verlä-

ngt nicht nur die Dauer von Konflikten und treibt die Verluste in die Höhe. Wie der Bericht des High-Level Independent Panel on Peace Operations (HIPPO) 2015 feststellte, ist auch die Grenze zwischen inter- und intrastaatlichen Konflikten immer schwerer zu ziehen. Eine politische Lösung rückt damit in noch weitere Ferne.⁶²

2. Dimension: Der internationale politische und rechtliche Kontext

Die Mandatierung von Auslandseinsätzen der Bundeswehr ist rechtlich wie politisch international eingebettet. Es zeigen sich dabei grundsätzliche Verschiebungen in den internationalen Beziehungen, die deutliche Auswirkungen auf die Entscheidungsfindung und Handlungsspielräume der deutschen Politik haben.

Der Wandel der internationalen Friedensordnung

Die folgenreichste normative Entwicklung der jüngeren Zeit ist die hin zur sogenannten Schutzverantwortung (*responsibility to protect*, R2P) – zu jenem im Jahr 2005 kodifizierten Konzept, das den Schutz der Menschen vor schweren Menschenrechtsverletzungen und Brüchen des humanitären Völkerrechts zum Inhalt hat. Staaten sind seit langem völkerrechtlich verpflichtet, ihre Bevölkerung vor schwersten Menschenrechtsverletzungen zu schützen. Das Prinzip der Schutzverantwortung geht darüber hinaus: Denn es impliziert die Absichtserklärung der Staaten, nach Autorisierung durch den Sicherheitsrat – auch mit militärischen Mitteln – dort einzuschreiten, wo ein Staat nicht in der Lage oder willens sein sollte, seiner Schutzverantwortung nachzukommen. An dieser Stelle soll nicht der Status der R2P als völkerrechtliche Norm im Entstehen diskutiert werden.⁶³ Politisch brisanter ist die Frage, in welchem Maße sie nach ihrer politisch kontroversen (in der Lesart man-

⁵⁸ Von Einsiedel u.a., *Civil War Trends and the Changing Nature of Armed Conflict* [wie Fn. 44], S. 2 – 5.

⁵⁹ Pettersson/Wallensteen, »Armed Conflicts, 1946 – 2014« [wie Fn. 39], S. 539.

⁶⁰ Ebd., S. 537.

⁶¹ Uppsala Conflict Data Program, *Armed Conflict by Type, 1946–2015*, <http://www.pcr.uu.se/digitalAssets/595/c_595102-1_1-k_type.pdf> (eingesehen am 23.3.2018).

⁶² United Nations, *Uniting Our Strengths for Peace – Politics, Partnerships, and People*, Report of the High-Level Independent Panel on United Nations Peace Operations, 16.6.2015, <http://peaceoperationsreview.org/wp-content/uploads/2015/08/HIPPO_Report_1_June_2015.pdf> (eingesehen am 23.3.2018).

⁶³ Eine solche findet sich unter anderem in Lars Brozus/Christian Schaller, *Über die Responsibility to Protect zum Regimewechsel*, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, Juni 2013 (SWP-Studie 13/2013).

cher Beobachter: missbräuchlichen) Instrumentalisierung während des Libyen-Konflikts noch als Legitimation der internationalen Gemeinschaft für militärisches Krisenmanagement dienen kann bzw. wird.

Viele Beobachter verweisen vor allem darauf, dass R2P nicht vorrangig als Legitimation zu militärischem Handeln betrachtet werden dürfe und sie daher durch die Libyen-Intervention erheblich an Zugkraft verloren habe. Einige Wissenschaftler betonen eher die moderaten Fortschritte, die die internationale Gemeinschaft im Umgang mit den Krisen in der Zentralafrikanischen Republik bzw. in Mali gemacht habe, und warnen davor, die R2P als Norm gänzlich zu verwerfen. Daher kommen sie zu einer vorsichtig positiven Erwartung, der zufolge die Schutzverantwortung nach wie vor eine Grundlage für das Handeln der internationalen Gemeinschaft biete.⁶⁴

Die Bundesregierung zeigt sich zurückhaltend: Einerseits bekennt sie sich in ihrem Bericht zur Zusammenarbeit zwischen der Bundesrepublik Deutschland und den Vereinten Nationen in den Jahren 2013 und 2014 zur R2P und setzt sich als Mitglied der »Freundesgruppe zur Schutzverantwortung« für deren konzeptionelle Weiterentwicklung ein. Andererseits wird die Schutzverantwortung im Weißbuch 2016 nicht einmal erwähnt – im Gegensatz zum Weißbuch 2006, in dem man noch davon ausging, dass sie »langfristig Auswirkungen auf die Mandatierung internationaler Friedensmissionen« haben werde. Als ausdrückliche Legitimationsgrundlage hat die R2P also zumindest Schaden genommen.

Seit jeher allerdings gab es starke Souveränitätsvorbehalte von VN-Mitgliedstaaten, die zur Begrenzung des Handlungsrahmens führten. Zudem hinterfragen einige VN-Mitglieder seit langem sowohl das erweiterte Konfliktmanagement, wie es in der »Agenda for Peace« des damaligen VN-Generalsekretärs Boutros-Ghali 1992 angelegt ist, als auch das übergeordnete Leitbild des »liberal peace«. Aus der Sicht grundlegend kritischer Wissenschaftler sind R2P und die »Agenda für den Frieden« Ausdruck einer westlich dominierten internationalen Entscheidungsfindung, die lokale Akteure und Perspektiven aus den Konflikt-

gebieten allenfalls oberflächlich einbezieht.⁶⁵ Auch moderatere Kritiker betonen, dass die Hoffnungen auf eine schnelle Friedenskonsolidierung durch politische und ökonomische Liberalisierung in den 1990er Jahren überzogen und teilweise fehlgeleitet waren, sprechen sich aber für eine Reform, nicht die Aufgabe des Ansatzes aus.⁶⁶ Die akademische Diskussion fand auf vielen politischen Foren und im Austausch mit Praktikern ihre Fortführung, ohne dass sich bislang allerdings eine klar umrissene Alternative zum liberalen Leitbild herausgebildet hätte.

Zunehmende Antagonismen im VN-Sicherheitsrat

Die Bedingung für die Beteiligung der Bundeswehr an einem multilateralen Militäreinsatz, der im Rahmen eines Systems kollektiver Sicherheit durchgeführt wird, ist ein Mandat des Sicherheitsrates der Vereinten Nationen. Der Mandatierungsprozess war dabei immer stark politisiert, das heißt durch die spezifischen politischen Interessen und Beschränkungen der beteiligten Staaten bzw. deren Bereitschaft geprägt, ein gemeinsames Handeln durch die Vereinten Nationen oder in deren Auftrag sicherzustellen.⁶⁷ Grundsätzliche Kooperationsbereitschaft der ständigen Mitglieder des Sicherheitsrates ist vor diesem Hintergrund eine notwendige Voraussetzung.

Diese zu generieren gestaltet sich immer schwieriger angesichts der Interessengegensätze, wie sie seit 2014 vor allem zwischen den USA, Frankreich und Großbritannien auf der einen und Russland bzw. China auf der anderen Seite erkennbar sind. Auslöser sind vordergründig die Spannungen aufgrund einer territorial-revisionistischen russischen Außenpolitik, die sich in besonderer Weise in der Annexion der Krim im Jahr 2014 manifestiert hat.⁶⁸ Dahinter stehen

⁶⁴ Vgl. als ausführliche Bestandsaufnahme zur Schutzverantwortung die Sonderausgaben von zwei Zeitschriften: *International Politics*, 53 (2016), Bd. 1: Special Issue »The Responsibility to Protect. Ten Years On from the World Summit« sowie: *International Spectator*, 51 (2016), Bd. 2: »Special Issue on the Responsibility to Protect«. Umfassend auch Alex J. Bellamy/Tim Dunne (Hg.), *The Oxford Handbook of the Responsibility to Protect*, Oxford 2016.

⁶⁵ Roger Mac Ginty/Oliver P. Richmond, »The Local Turn in Peace Building: A Critical Agenda for Peace«, in: *Third World Quarterly*, 34 (2013) 5, S. 763–783 (763f).

⁶⁶ Roland Paris, »Saving Liberal Peacebuilding«, in: *Review of International Studies*, 36 (2010), S. 337–365 (362).

⁶⁷ Vgl. dazu allgemein: Matthias Wolfram, *Entscheidungsprozesse im Sicherheitsrat der Vereinten Nationen. Die Mandatierung von Militäreinsätzen*, Baden-Baden 2012 (The United Nations and Global Change, Bd. 6).

⁶⁸ Daneben lassen sich in den internationalen Beziehungen noch zwei weitere Spielarten des Revisionismus identifizieren, nämlich einen institutionellen Revisionismus, der auf die fundamentale Veränderung bzw. Abschaffung existierender Institutionen zielt, sowie einen normativen Revi-

aber nicht zuletzt unterschiedliche normative wie machtpolitische Ordnungs- und Organisationsvorstellungen, die sowohl das internationale System als Ganzes als auch diverse seiner regionalen Zweige betreffen.⁶⁹

Zwar konnte sich der Sicherheitsrat zuletzt in der Regel auf die Fortführung existierender VN-Missionen verständigen. Ähnliches gilt für die Fortsetzung jener Missionen, die VN-mandatiert sind, aber von einer Regionalorganisation durchgeführt werden, zum Beispiel die Nato-Operation Resolute Support in Afghanistan, die im Dezember 2014, direkt nach der Annexion der Krim, und seitdem mehrfach im Sicherheitsrat verlängert wurde. Gleichzeitig steht zu befürchten, dass die gegensätzlichen ordnungspolitischen Auffassungen im Sicherheitsrat das Engagement der VN im Bereich der friedenserhaltenden Maßnahmen mit Blick auf neue Krisen und Konflikte lähmen könnten. Aus deutscher Sicht könnte dies eine Beschränkung der Handlungsoptionen bedeuten, falls die Legitimation durch den Sicherheitsrat fehlt.

Ad-hoc-Kooperationen als Ausweg?

Als Ad-hoc-Kooperationen werden anlassbezogene Zweckbündnisse bezeichnet, die zum Ziel haben, außerhalb fester institutioneller Formate ein spezifisches sicherheitspolitisches Problem zu lösen oder zumindest einzuhegen. Solche informellen Zusammenschlüsse sind auch im militärischen Bereich kein Neuland. Aber der für Deutschland bis 2015 einzige Fall – die im Jahr 2010 beendete Beteiligung an der Operation Enduring Freedom (OEF) – besaß zumindest einen legitimatorischen Bezug zu einem etablierten System kollektiver Sicherheit. Denn das Mandat dieses Einsatzes zur Bekämpfung des transnationalen islamistischen Terrorismus nach den Anschlägen vom 11. September 2001 basierte neben Artikel 51 der VN-Charta juristisch unter anderem auf Artikel 5 des

Nato-Vertrages, den der Nordatlantikat einen Tag danach aktivierte.⁷⁰ Letztlich führte jedoch eine sogenannte Koalition der Willigen außerhalb der Kommandostruktur des Bündnisses diesen Einsatz durch.⁷¹

In jüngerer Zeit kommen solche Kooperationsformen häufiger vor. Der Hauptgrund liegt in den jüngsten machtpolitischen Veränderungen und institutionellen Friktionen: Der bevorstehende Austritt Großbritanniens aus der Europäischen Union, der die Gemeinschaft schwächt, die nachlassende Bereitschaft der USA, ihre traditionelle globale Führungsrolle wahrzunehmen, sowie die machtpolitische Rückkehr bzw. der Aufstieg anderer internationaler Akteure nähren Zweifel an der Effektivität der bestehenden multilateralen Beratungs- und Entscheidungsstrukturen.

Gleichzeitig machen sich seit Jahren eine regionale Diversifizierung der Sicherheitsbedrohungen, -normen und -standards sowie der Präferenzen im Konfliktmanagement bemerkbar.⁷² So ist es kein Zufall, dass Ad-hoc-Koalitionen gerade in den Konflikten im Nahen und Mittleren Osten eine größere Rolle spielen als anderswo. Angesichts regionaler und internationaler Verflechtungen, immer häufiger verbunden mit der Unterstützung für lokale Konfliktparteien durch einzelne Staaten, werden informelle militärische Kooperationsformen von einer wachsenden Zahl an Staaten als Erweiterung des eigenen Handlungsspielraums, mitunter als einzig verbliebene Option betrachtet.⁷³

sionismus, der dasselbe Ziel bezüglich internationaler Normen verfolgt.

69 Vgl. zur aktuellen Debatte über die Zukunft der internationalen Ordnung stellvertretend Amitav Acharya, »After Liberal Hegemony: The Advent of a Multiplex World Order«, in: *Ethics & International Affairs*, 31 (2017) 3, S. 271–285; Guy De Jonquières, »The World Turned Upside Down. The Decline of the Rules-based International System and the Rise of Authoritarian Nationalism«, in: *International Politics*, 54 (2017) 5, S. 552–560; Matthew D. Stephen, »Emerging Powers and Emerging Trends in Global Governance«, in: *Global Governance*, 23 (2017) 3, S. 483–502.

70 Vgl. Deutscher Bundestag, 14. Wahlperiode, *Antrag der Bundesregierung, Einsatz bewaffneter deutscher Streitkräfte bei der Unterstützung der gemeinsamen Reaktion auf terroristische Angriffe gegen die USA auf Grundlage des Artikels 51 der Satzung der Vereinten Nationen und des Artikels 5 des Nordatlantikvertrags sowie der Resolution 1368 (2001) und 1373 (2001) des Sicherheitsrats der Vereinten Nationen*, Drucksache 14/729, 7.11.2001.

71 Vgl. dazu Christian Freuding, »Die Operation Enduring Freedom und Active Endeavour. Deutschlands militärischer Beitrag zum Kampf gegen den internationalen Terrorismus«, in: Hans J. Gießmann/Arnim Wagner (Hg.), *Armee im Einsatz. Grundlagen, Strategien und Ergebnisse einer Beteiligung der Bundeswehr*, Baden-Baden 2009 (Demokratie, Sicherheit, Frieden, Bd. 191), S. 340–352.

72 Vgl. unter anderem Chester A. Crocker/Fen Osler Hampson/Pamela Aall, »The Mosaic of Conflict Management«, in: dies. (Hg.), *Rewiring Regional Security in a Fragmented World*, Washington, D.C., 2011, S. 3–24.

73 Vgl. hierzu die Ausführungen zu Ad-hoc-Koalitionen im Weißbuch 2016 [wie Fn. 9], S. 81ff.

Auch bei den Auslandseinsätzen der Bundeswehr ist diese Tendenz bereits erkennbar: So nutzt die Bundesregierung bei der Unterstützung der Anti-IS-Koalition durch die Bundeswehr seit Dezember 2015 eine ähnliche Konstellation wie bei der OEF. Das Mandat verweist zwar durch den Bezug auf die Beistandsklausel des Artikels 42 Absatz 7 des Vertrags über die Europäische Union (EUV) noch auf ein System kollektiver Sicherheit im Sinne des Grundgesetzes. Operativ spielt dieses jedoch keine Rolle, denn den Einsatz führt die Combined Joint Task Force – Operation Inherent Resolve (CJTF-OIR) unter Leitung der USA durch.

Die damit verbundene Ausbildungsunterstützung für den Nordirak ist dagegen rechtlich anders gelagert: Sie beruht auf einer bilateralen Vereinbarung zwischen Berlin und Bagdad; die Bundeswehr beteiligt sich jedoch gemeinsam mit internationalen Partnern ebenfalls unter dem Dach der CJTF-OIR daran.⁷⁴ Der Einsatz ist nicht vom VN-Sicherheitsrat mandatiert, der Vorsitz des Gremiums hat lediglich in einer Erklärung zu diesem Einsatz aufgerufen; bei der Anti-IS-Koalition handelt es sich um eine Koalition der Willigen unter Führung der USA.

Zu beobachten ist eine Tendenz zur rechtlichen wie operativen Ausdifferenzierung von Auslandseinsätzen.

Was wir sehen, ist also eine Tendenz zur rechtlichen wie operativen Ausdifferenzierung von Auslandseinsätzen. Klar gemäß der VN-Charta legitimierte Einsätze stehen neben Operationen, deren Begründung sich aus anderen Quellen speist. Einsätze in Ad-hoc-Koalitionen ergänzen jene, die im Rahmen traditioneller multilateraler Handlungsformate stattfinden.

3. Dimension: Institutioneller Rahmen und Partnerschaften

Üblicherweise vollziehen sich Auslandseinsätze der Bundeswehr gemäß der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts im Rahmen und nach den Regeln eines Systems kollektiver Sicherheit nach Artikel 24

⁷⁴ Vgl. zu diesen beiden Operationen Rayk Hähnlein, *Die deutsche Militärbeteiligung am Kampf gegen den »Islamischen Staat« (IS). Warum die deutschen Mandate den künftigen Erfordernissen nur bedingt genügen*, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, November 2016 (SWP-Aktuell 72/2016).

Absatz 2 des deutschen Grundgesetzes (GG).⁷⁵ Darunter lassen sich Einsätze in den eingeführten multilateralen Formaten der deutschen Sicherheits- und Verteidigungspolitik zusammenfassen: VN, Nato oder EU, die in der Regel durch den Sicherheitsrat der Vereinten Nationen entsprechend mandatiert worden sind.⁷⁶ Obwohl die Ausnahmen von dieser Regel zugenommen haben, stellt diese Bindung militärischen Handelns an multilaterale Formate weiterhin einen Eckpfeiler deutscher Sicherheitspolitik dar.

Die Evolution von VN-Friedenseinsätzen

Die Vereinten Nationen sind nach wie vor die größte Entsenderin von Truppen in Friedenseinsätze. Zu Beginn des Jahres 2018 waren mehr als 80 000 Blauhelmsoldaten in 15 verschiedenen Peacekeeping-Missionen im Einsatz.⁷⁷ Neben den traditionellen Truppenstellern – Indien, Pakistan, Nepal, Bangladesch – beteiligen sich inzwischen verschiedene afrikanische Länder wie Äthiopien, Ruanda oder Ägypten mit großen Kontingenten. In Afrika ist auch der weit-aus größte Teil der Blauhelme eingesetzt.

Veränderte Machtkonstellationen und daraus resultierende neue Gestaltungs- und Partizipationsansprüche illustriert beispielhaft das Engagement Chinas im VN-Peacekeeping: Nach Jahren der Zurückhaltung stellt Peking mit über 2500 Soldaten von den ständigen Mitgliedern des Sicherheitsrates den quantitativ größten Beitrag und komplementiert diese ak-

⁷⁵ Vgl. Artikel 24 Absatz 2 GG: »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.«

⁷⁶ Dies ist nicht der Ort, um die Frage zu diskutieren, ob es sich bei der EU um ein System kollektiver Sicherheit handelt. Während das Bundesverfassungsgericht sowohl die VN als auch die Nato (sowie die 2011 aufgelöste Westeuropäische Union [WEU]) explizit als kollektives Sicherheitssystem qualifiziert, hat es sich in seinem Urteil zum Vertrag von Lissabon bei der Beurteilung der EU mit Blick auf die GSVP eher zurückgehalten. Große Teile der juristischen Literatur lassen allerdings in jüngster Zeit eindeutig die Tendenz erkennen, die EU als kollektives Sicherheitssystem im Sinne von Artikel 24 Absatz 2 GG zu bezeichnen. Vgl. dazu Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestages, *Die EU als System gegenseitiger kollektiver Sicherheit*, Berlin 2016.

⁷⁷ United Nations Peacekeeping Data, <<https://peacekeeping.un.org/en/data-0>> (eingesehen am 23.3.2018).

tive Unterstützung durch die Bereitstellung sogenannter Hochwertfähigkeiten, etwa einer Hubschrauber-einheit in Darfur.⁷⁸ Verschiedene westliche Nationen haben sich nach Jahren der Zurückhaltung erst in den letzten Jahren wieder dem VN-Peacekeeping zugewandt,⁷⁹ darunter an vorderster Stelle Italien mit 1120 Soldaten (Stand: 30. April 2018).

In der deutschen Sicherheitspolitik werden möglicherweise ebenfalls neue Akzente gesetzt: Auslandseinsätze der Bundeswehr in VN-geführten Operationen könnten in den kommenden Jahren häufiger und substantieller als Instrument deutscher Sicherheitspolitik genutzt werden als in der Vergangenheit. Hauptgrund ist die gewachsene Bereitschaft der Bundesregierung, in diesem Politikfeld Verantwortung zu übernehmen.⁸⁰ Der mittlerweile umfangreichste Auslandseinsatz der Bundeswehr, die Beteiligung an MINUSMA mit bis zu 1000 Soldaten, illustriert diese Tendenz.⁸¹

Umso größere Bedeutung gewinnt auch für Deutschland die Entwicklung der Einsatzdoktrin von VN-Friedensoperationen. Hier sind an Grundsatzdokumenten neben dem Brahimi-Report aus dem Jahr 2000⁸² sowie der sogenannten Capstone Doctrine

von 2008⁸³ vor allem die im Juni 2015 vorgelegten HIPPO-Empfehlungen relevant.

Diese von VN-Generalsekretär Ban Ki-Moon im Jahr 2014 in Auftrag gegebene grundlegende Bestandsaufnahme der VN-Friedensoperationen dokumentiert, wie sich die Anforderungen geändert haben.⁸⁴ In vier Bereichen plädieren die Autoren denn auch für grundlegende Modifikationen. Als Erstes betonen sie das Primat der Politik: Friedenseinsätze müssen Teil einer umfassenden politischen Strategie sein. Zweitens sollten die Mitgliedstaaten das gesamte Spektrum an Friedenseinsätzen – von kleinen politischen Präsenzen bis zu großen multidimensionalen Missionen – besser nutzen. Drittens fordern die Autoren eine bessere Vernetzung mit regionalen Partnern für Frieden und Sicherheit und viertens die Konzentration auf das Feld und die Menschen: »field-focused« und »people-centered« sind die Stichworte, die die Arbeit des Sekretariats und die Einsätze selbst in Zukunft kennzeichnen sollen. Mit diesen Empfehlungen vermisst der HIPPO-Bericht das Feld der Friedensoperationen zwar nicht vollständig neu. Er macht jedoch das breite Leistungsspektrum von VN-Friedensmissionen deutlich.⁸⁵

Der Brahimi-Report aus dem Jahr 2000 wie der HIPPO-Bericht aus dem Jahr 2015 haben den konzeptionellen und strukturellen Reformbedarf der VN-Friedenseinsätze insgesamt zutreffend erfasst. Viele

78 Vgl. Courtney J. Fung, *China's Troop Contributions to UN Peacekeeping*, Washington, D.C.: United States Institute of Peace (USIP), 2016 (USIP Peacebrief 212).

79 Joachim A. Koops/Giulia Tercovich, »A European Return to United Nations Peacekeeping? Opportunities, Challenges and Ways Ahead«, in: *International Peacekeeping*, 23 (2016) 5, S. 597 – 609.

80 Vgl. beispielhaft für diese Argumentation Daniel Maier, »Mehr deutsches Personal für Friedenseinsätze der Vereinten Nationen«, *PeaceLab 2016*, <<http://www.peacelab2016.de/peacelab2016/debatte/friedenseinsaetze/article/mehr-deutsches-personal-fuer-friedenseinsaetze-der-vereinten-nationen>> (eingesehen am 23.3.2018); Max Weckemann, »UN stärken – auch militärisch«, in: *Frankfurter Rundschau*, 29.12.2015; Joachim A. Koops, »Germany and United Nations Peacekeeping: The Cautiously Evolving Contributor«, in: *International Peacekeeping*, 23 (2016) 5, S. 652 – 680.

81 Vgl. Deutscher Bundestag, 18. Wahlperiode, Antrag der Bundesregierung, Fortsetzung und Erweiterung der Beteiligung bewaffneter deutscher Streitkräfte an der Multidimensionalen Integrierten Stabilisierungsmission der Vereinten Nationen in Mali (MINUSMA) auf Grundlage der Resolutionen 2100 (2013), 2164 (2014), 2227 (2015) und 2295 (2016) des Sicherheitsrates der Vereinten Nationen vom 25. April 2013, 25. Juni 2014, 29. Juni 2015 und 29. Juni 2016, Drucksache 18/10819, 11.1.2017.

82 United Nations, *Report of the Panel on United Nations Peace Operations*, 17.8.2000, <http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/55/305> (eingesehen am 23.3.2018).

83 United Nations, *United Nations Peacekeeping Operations. Principles and Guidelines*, New York 2008, <http://www.un.org/en/peacekeeping/documents/capstone_eng.pdf> (eingesehen am 23.3.2018).

84 Vgl. United Nations, *Uniting Our Strengths of Peace* [wie Fn. 62]. Entwicklungen der Einsatzdoktrin und Reformbemühungen im Peacekeeping sind bereits zwischen 2000 und 2015 dokumentiert und vorangetrieben worden. Vgl. exemplarisch: *United Nations Peacekeeping Operations. Principles and Guidelines (Capstone Doctrine)*, New York 2008; United Nations Department of Field Support, *Global Field Support Strategy 2010–2015. Overview of Context, Objectives, Results and Lessons Learned*, New York 2015; United Nations Department of Peacekeeping Operations/United Nations Department of Field Support, *A New Partnership Agenda. Charting a New Horizon for UN Peacekeeping*, New York 2009; United Nations, General Assembly, *Civilian Capacity in the Aftermath of Conflict*, Report of the Secretary-General. A/66/311 – S/2011/527 (19.8.2011), New York 2011.

85 Vgl. zu den Bestrebungen, Elemente des HIPPO-Berichts umzusetzen, Tobias von Gienanth/Wibke Hansen/Alischa Kugel, *Making Reform Reality – Enabling Change for United Nations Peace Operations*, Berlin: ZIF, 2016 (ZIF Background Paper).

der Empfehlungen konnten dennoch bislang nicht oder nicht vollständig umgesetzt werden. Bald nach seinem Amtsantritt initiierte Generalsekretär Guterres jedoch Strukturreformen im Bereich der Friedens- und Sicherheitsarchitektur, die auch einige der HIPPO-Empfehlungen aufgreifen. Zum Ziel haben diese noch laufenden Vorhaben neben einer besseren Leistungsbilanz der Einsätze vor allem die Priorisierung von Prävention.⁸⁶

Seit Beginn der 1990er Jahre sind VN-Friedenseinsätze robuster und multidimensionaler geworden, die Polizeikomponenten spielen eine größere Rolle, der Aufbau von Rechtsstaatlichkeit erfährt mehr Aufmerksamkeit, Mandatsaufgaben wie der Schutz von Zivilisten oder die Ausdehnung staatlicher Autorität markieren signifikante Anpassungen an heutige, vor allem innerstaatliche Konflikte und gegenwärtige Einsatzkontexte. Die Frage der Robustheit hat in jüngerer Zeit kritische Debatten zu deren Grenzen und der Anwendung von Gewalt im Kontext dieser Einsätze ausgelöst.⁸⁷ Das stetig erweiterte Aufgabenportfolio multidimensionaler Einsätze stößt ebenfalls auf Kritik – vor allem dort, wo der Anspruch des jeweiligen Mandates und die Wirklichkeit auseinanderklaffen. Der VN-Sicherheitsrat hat Mandate in den letzten Dekaden immer umfangreicher und differenzierter ausgestaltet, damit aber auch immer fordernder – bis hin zur Überfrachtung.

Beispielhaft lässt sich das an der Entwicklung der VN-Mission in der Demokratischen Republik Kongo (MONUSCO) nachvollziehen. Zu der ursprünglichen Kernaufgabe, den Waffenstillstand von Lusaka 1999 und den Truppenabzug zu überwachen, kam insbesondere mit dem Schutz von Zivilisten ein Auftrag hinzu, der den Truppen aufgrund der andauernden Gewalt im Osten des Landes eine robustere Rolle aufzwang. Dies gipfelte 2013 in der Einrichtung einer Interventionsbrigade als Teil von MONUSCO mit einem Mandat zur offensiven Anwendung von Gewalt und dem Ziel, Milizen zu »neutralisieren«.

In Mali setzte der Sicherheitsrat von Beginn an mit MINUSMA eine multidimensionale, integrierte Stabilisierungsmission ein; neben der Unterstützung der

Vereinbarungen zur Waffenruhe und des Friedensabkommens von 2015 zählten der Schutz der Bevölkerung und die Wiederherstellung staatlicher Autorität auf dem gesamten malischen Territorium zu ihren Aufgaben. Beide Missionen sind allerdings auch ein Beispiel dafür, dass Einsätze sich allein aufgrund der Anforderungen vor Ort ständig wandeln und das Vorgehen angepasst werden muss, etwa im Umgang mit nichtstaatlichen Gewaltakteuren oder asymmetrischen Bedrohungen wie Terrorismus und organisierter Kriminalität. Inwieweit sich die vom Generalsekretär angestoßene Begutachtung (»Reviews«) laufender multidimensionaler Friedensmissionen sowie die strukturellen Reformen der VN-Friedens- und Sicherheitsarchitektur darauf auswirken werden, bleibt abzuwarten.

Die Entwicklung von Friedenseinsätzen der Europäischen Union

Vor dem Hintergrund der multiplen Krisen innerhalb Europas ist der Anspruch an die Gemeinsame Sicherheits- und Verteidigungspolitik – gemessen an den Absichten der 1990er Jahre – im Laufe der Zeit bescheidener geworden. Obwohl die EU schon seit Jahren weitenteils über die notwendigen politischen wie militärischen Institutionen zum Krisenmanagement verfügt, ließen sich die hohen politischen Erwartungen nur punktuell erfüllen. Im Wesentlichen sind weiterhin bestehende Vorbehalte der Mitgliedstaaten gegenüber der vertieften politischen Kooperation und Integration dafür verantwortlich. Trotz Souveränitätsbestrebungen und einer erkennbaren Prioritätensetzung auf innenpolitische Fragen in vielen EU-Mitgliedstaaten lassen sich aber auch Gegen Tendenzen beobachten.

Zum einen hat die vertiefte Zusammenarbeit im Bereich der GSVP seit dem Sommer 2017 an Dynamik gewonnen. Drei Entwicklungen sind dafür ausschlaggebend: die Reaktion auf die Entscheidung Großbritanniens, die Europäische Union zu verlassen; der Eindruck, dass das sicherheitspolitische Engagement der USA unter Präsident Trump zweifelhaft geworden ist; die Verabschiedung der neuen EU-Sicherheitsstrategie. Eine vorsichtige Abkehr vieler EU-Mitglieder von der zuvor geübten Zurückhaltung in der Sicherheits- und Verteidigungspolitik spiegelt sich vor allem in der Gründung einer neuen Planungszelle zur Durchführung militärischer GSVP-Missionen, in der koordinierten Entwicklung der jeweiligen nationalen Fähigkeiten und der Schaffung eines europäischen

⁸⁶ Zu den konkreten Reformvorhaben im »Peace and Security Pillar« sowie der damit verbundenen Management-Reform vgl. Tanja Bernstein, *Reforming the United Nation's Peace and Security Pillar*, Berlin: ZIF, Dezember 2017 (ZIF Policy Briefing).

⁸⁷ Vgl. Peter Rudolf, *VN-Friedensmissionen und der Einsatz militärischer Gewalt*, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, September 2017 (SWP-Studie 18/2017).

Verteidigungsfonds wider.⁸⁸ Hinzu kommt die neue PRISM-Einheit (»Prevention of conflicts, Rule of Law/SSR, Integrated Approach, Stabilisation and Mediation«) beim Europäischen Auswärtigen Dienst, die den integrierten Ansatz im Umgang mit Krisen und Konflikten fördern soll. PRISM wird auch für die Operationalisierung der Stabilisierungsaktionen unter Artikel 28 (1) des Lissabonner Vertrages zuständig sein.⁸⁹

Zum anderen engagiert sich die EU, wenn auch schrittweise, immer häufiger in Krisen. Zwar mögen die seit 2005 bestehenden und seit 2007 einsatzbereiten EU Battle Groups bislang nicht zum Einsatz gekommen sein. Doch einzelne Friedensoperationen hat es seit EUFOR Concordia in Mazedonien 2003 immer wieder gegeben: bis Mitte 2017 immerhin 16 Missionen (sechs militärische, zehn zivile Operationen) mit über 4000 Einsatzkräften.⁹⁰ Diese meist zeitlich wie funktional begrenzten Einsätze drehen sich schwerpunktmäßig um Konfliktmanagement mit zivilen, polizeilichen und militärischen Mitteln. Die militärischen GSVP-Missionen umfassen aktuell neben den Trainingsmissionen in Mali, Somalia und der Zentralafrikanischen Republik zwei maritime Missionen im Mittelmeer und am Horn von Afrika sowie EUFOR Althea in Bosnien-Herzegowina. Gemessen an Größe und Umfang der Missionen liegt der regionale Fokus auf der östlichen und insbesondere der erweiterten südlichen Nachbarschaft der EU. Diese Tendenz zur regionalen Schwerpunktsetzung wird sich vermutlich in den nächsten Jahren verstärken, wobei unklar ist, inwieweit militärische Missionen dabei Vorrang haben werden. Mit der Unterstützung für die G5 Sahel Joint Force – die Truppen aus Mali, Mauretanien, Niger, Burkina Faso und dem Tschad zur grenzüberschreitenden Bekämpfung von Terrorismus und Drogen- sowie Menschenhandel in der Sahelzone umfassen soll – scheint die EU vor

allem weiterhin den Weg beschreiten zu wollen, Partner zu befähigen.⁹¹

Fraglich erscheint derzeit, ob das Ambitionsniveau der EU in diesem Bereich in naher Zukunft gesteigert werden kann. Denn will die Union ihre Effektivität im Krisenmanagement erhöhen, führt auf Dauer wohl kein Weg an einer Vertiefung der politischen Integration in diesem Politikfeld vorbei. Dies dürfte jedoch auf erheblichen Widerstand einzelner EU-Mitglieder stoßen.

Die Entwicklung des Nato-Krisenmanagements

In den 1990er Jahren wandelte sich die Nato im Zuge der Balkan-Kriege vom zögerlichen Subunternehmer der Vereinten Nationen zu einem aktiven militärpolitischen Akteur. In der Folge reichte das Spektrum der Nato-Operationen von robusten Friedenssicherungsoperationen über maritime Friedensoperationen, Ausbildungsmissionen, humanitäre Hilfseinsätze, Missionen zur Unterstützung anderer Organisationen bis hin zu Beiträgen zur Terrorbekämpfung. Letzteres unterstrich die Allianz durch ihren formalen Beitritt zur Anti-IS-Koalition während des Nato-Gipfels in Brüssel am 25. Mai 2017. Darüber hinaus gibt es seit längerer Zeit auch Einsätze im komplexen Bereich des »post-conflict-peacebuilding« nach innerstaatlichen Konflikten.

Die Nato legt ihren Fokus mittlerweile auf die Reaktivierung und den Ausbau ihrer Fähigkeiten zur Bündnisverteidigung.

Im Bereich der Nato ergeben sich bezüglich der laufenden Auslandseinsätze derzeit keine gravierenden operativen Veränderungen für die Bundeswehr. Noch führt die Nato mit der KFOR im Kosovo (Februar 2018: 4030 Soldaten) und der Resolute Support Mission (RSM) in Afghanistan (September 2017: 13 500 Soldaten) zwei größere Auslandsmissionen im Auf-

⁸⁸ Vgl. dazu ausführlich Olaf Wientzek, *Hoffnungsschimmer für die Gemeinsame Sicherheits- und Verteidigungspolitik der EU*, Berlin: Konrad-Adenauer-Stiftung (KAS), 2017 (KAS Analysen & Argumente 236).

⁸⁹ Als Überblick zu neueren Entwicklungen vgl. Tobias Pietz, *Flexibilisierung und »Stabilisierungsaktionen«: EU-Krisenmanagement ein Jahr nach der globalen Strategie*, Berlin: ZIF, September 2017 (ZIF Policy Briefing).

⁹⁰ ZIF, *Peace Operations 2017/2018*, Stand Juni 2017, <http://www.zif-berlin.org/fileadmin/uploads/analyse/dokumente/veroeffentlichungen/ZIF_World_Map_Peace_Operations_2017.pdf> (eingesehen am 15.12.2017).

⁹¹ Zu weiteren Details vgl. European Commission, *Annex 2 of the Commission Decision of 1.8.2017, amending Commission Decision C(2017) 2579 of 27 April 2017 on the 2017–2018 Action Programme of the African Peace Facility in Favour of the African Union Commission and Allocating Funds of the African Peace Facility from the 11th European Development Fund for the Support to the G5 Sahel Joint Force*, <<http://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/3/2017/EN/C-2017-5291-F1-EN-ANNEX-2-PART-1.PDF>> (eingesehen am 23.3.2018).

trag der Vereinten Nationen. Weitere größere Engagements sind derzeit nicht absehbar, mit Ausnahme einer immer wieder thematisierten Mission zur Fähigkeitsentwicklung im Irak sowie der jüngst beschlossenen Aufstockung von RSM in Afghanistan auf 16 000 Soldaten, davon bis zu 1300 deutsche. Die bescheidenen politischen Ergebnisse internationalen Handelns in Afghanistan, eine daraus resultierende Interventionsmüdigkeit und die russische Annexion der Krim bzw. die anhaltende Destabilisierung des Donbass haben zu einer Verschiebung der Prioritäten geführt: Ihren Fokus legt die Nato mittlerweile auf die Reaktivierung und den Ausbau ihrer Fähigkeiten zur Bündnisverteidigung sowie auf Maßnahmen zur Rückversicherung für die mittel- und osteuropäischen Bündnispartner.

Die Allianz hat in ihrer Gipfelerklärung von Warschau im Juli 2016 die seit der Erklärung des Nato-Rates von 1992 akzeptierte Notwendigkeit der Zusammenarbeit mit den VN erneut bekräftigt und als immer wichtiger bezeichnet, auch die bereits eingegangene Verpflichtung, ihre Unterstützung für VN-Friedensmissionen zu erhöhen, noch einmal betont. Das betrifft zum Beispiel Maßnahmen gegen Sprengfallen, zur Ausbildung und Einsatzbereitschaft, zur Verlegung von VN-Truppen sowie zur Zusammenarbeit beim Aufbau von Verteidigungskapazitäten in gefährdeten Ländern.⁹² Außerdem hat das Bündnis der Afrikanischen Union (AU) eine engere Partnerschaft angeboten, deren mögliche Inhalte von der operativen und logistischen Unterstützung über Kooperation beim Kapazitätsaufbau bis hin zur Unterstützung der Afrikanischen Eingreiftruppe bei Konzeption, Ausbildung und Übungen reichen.⁹³ Solche Kooperationen zielen aber eher auf punktuelle Unterstützung, nicht auf umfangreiche Missionen unter Nato-Führung.

Die zunehmende militärische Integration in Europa

Eine Entwicklung betrifft EU- wie Nato-geführte Auslandseinsätze der Bundeswehr gleichermaßen: die militärische Integration in Europa. Diese wird

aller Voraussicht nach nicht nur die militärischen, sondern auch die politischen Rahmenbedingungen deutscher Auslandseinsätze dauerhaft verändern.

Die Staaten des euro-atlantischen Raumes haben seit Mitte der 1990er Jahre ihre militärische Kooperation ständig weiter ausgebaut bzw. die Integration ihrer Streitkräfte vorangetrieben. Dabei sind unterschiedliche Kooperationsformen mit (noch) unterschiedlichen Verbindlichkeitsgraden auseinanderzuhalten.

Da sind zum einen die integrierte Kommandostruktur der Nato sowie die gemeinsamen Aufklärungs- und Führungsfähigkeiten, die ein hohes Maß an Kooperationsverbindlichkeit aller Beteiligten voraussetzen. Die permanente integrierte Kommandostruktur verschafft dem Bündnis ein einzigartiges Reservoir an ständig verfügbaren Aufklärungs-, Planungs- und Führungskapazitäten, welche für politische Entscheidungsfindung und Kontrolle in der Allianz wesentlich sind. Zu dieser spezifischen Fähigkeit ist in den vergangenen Jahren mit dem sogenannten Rahmennationenkonzept eine spezifische Form der Kooperation hinzugekommen, der zufolge die teilnehmenden Staaten die gemeinsame Gestaltung neuer Projekte sowie die Entwicklung von Fähigkeiten an den Zielen des Verteidigungsplanungsprozesses der Allianz ausrichten. Die Rahmennation übernimmt insofern gegenüber anderen kooperierenden Ländern eine höhere Verantwortung, als sie zum Beispiel neben der Verfügbarmachung größerer Truppenverbände (*larger formations*) die Koordination innerhalb der Fähigkeitscluster – U-Boot-Kampfführung, Raketenabwehr und anderes – und mit der Nato sicherstellt.⁹⁴

Zum anderen haben viele Regierungen unter den Schlagworten »Pooling« und »Sharing« diverse multinationale Kooperationsprojekte angeschoben. Charakteristisch für den Ansatz des »Pooling« ist, dass Fähigkeiten mehrerer Nationen zur gemeinsamen, optimierten Nutzung und Verwaltung zusammengeführt werden. Die von jeder Nation beigesteuerten Fähigkeiten bleiben jedoch wie beim Rahmennationen-

⁹² NATO, *Warsaw Summit Communiqué*. Issued by the Heads of State and Government Participating in the Meeting of the North Atlantic Council in Warsaw, 8–9 July 2016, Absatz 120, <https://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_133169.htm> (eingesehen am 23.3.2018).

⁹³ Ebd., Absatz 128.

⁹⁴ Vgl. dazu Rainer L. Glatz/Martin Zapfe, *Ambitionierte Rahmennation: Deutschland in der Nato, Die Fähigkeitsentwicklung der Bundeswehr und das »Framework Nations Concept«*, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, August 2017 (SWP-Aktuell 62/2017), S. 4f; Erhard Bühler, »Die europäisch abgestimmte Fähigkeitsplanung. Instrumente der Streitkräftekooperation wie das Rahmennationenkonzept und Pesco müssen synergetisch eingesetzt werden«, in: *Die Bundeswehr. Zeitschrift des Deutschen Bundeswehrverbandes*, Februar 2018, S. 14f.

konzept bezogen auf konkrete Einsätze in nationaler Verfügungsgewalt. Der Gewinn für die Beteiligten besteht daher zunächst in der Möglichkeit, flexibel – allerdings nicht unbedingt verlässlich – auf Fähigkeiten zuzugreifen, die die selbst beigesteuerten erheblich übersteigen. Darüber hinaus können sich militärische Vorteile ergeben, etwa durch mehr Interoperabilität.⁹⁵

Zum Teil ähnlich ist die Situation beim »Sharing«. Dieses bezeichnet die verbindliche Zusage eines oder mehrerer Staaten, Fähigkeiten zur gemeinsamen Nutzung bereitzustellen. Im Kontext von Auslandseinsätzen ist diese Form der Kooperation gewichtiger, denn sie berührt die staatliche Souveränität in dreifacher Hinsicht: Voraussetzung für »Sharing« ist, dass derjenige Staat, der die Fähigkeit stellt, auch wirklich willens ist, in einer spezifischen Krisensituation seine Verfügungsgewalt zugunsten eines anderen Staates einzuschränken. Wenn mehrere Staaten zusammen die Fähigkeit stellen, ist ungewiss, wie sich die Verfügungsrechte der einzelnen zueinander verhalten. Und schließlich ist es angesichts wechselnder politischer Prioritäten unsicher, ob sich Dritte auf die verbindlich zugesagten Kapazitäten der anderen Staaten tatsächlich verlassen können.

Der angekündigte Austritt Großbritanniens aus der Europäischen Union sowie die Europa-Politik der Regierung Trump haben der militärischen Integration in Europa Aufwind gegeben. Diese Dynamik wird jedoch nicht mehr von der Vorstellung angeleitet, dass die GSVP »von oben« entwickelt werden könne, das also weitreichende Ambitionen und Ordnungsvorstellungen handlungsleitend seien. Vielmehr werde sie »von unten« entwickelt werden, das heißt, inkrementell durch den Aufbau gemeinsamer Fähigkeiten und Institutionen wachsen. Vor diesem Hintergrund sind in den letzten Monaten zahlreiche bi- und multinationale Kooperationsprojekte angestoßen worden. Wahrscheinlich ist, dass diese sich in den kommenden Jahren ausweiten werden und die Einsatzbereitschaft der Bundeswehr weiter »entnationalisieren«. Möglicherweise wird daher bald vom Deutschen Bundestag die Frage zu beantworten sein, ob die nationale Entscheidungsgewalt über multinational zusammengesetzte militärische Fähigkeiten

nicht generell modifiziert werden müsste, damit diese Ansätze in der Praxis Erfolge zeitigen können.⁹⁶

Partnerschaften

Die gestiegene Komplexität der in den Krisengebieten zu bearbeitenden Konflikte führt dazu, dass immer häufiger unterschiedlich mandatierte bzw. geführte Friedensmissionen parallel vor Ort sind. In Mali etwa sind neben der VN-Mission MINUSMA, die 2013 die Aufgaben der afrikanisch geführten Unterstützungsmission AFISMA übernahm, gleich zwei GSVP-Missionen anzutreffen: die militärische Ausbildungsmission EUTM Mali sowie die zivile Mission EUCAP Sahel Mali. Zudem hat Frankreich seit 2014 im Rahmen der Operation Barkhane 3000 Mann zur Terrorismusbekämpfung nach Mali und in vier weitere Sahelstaaten geschickt. Zur Entlastung dieser Operation sowie zur Unterstützung von MINUSMA nahm darüber hinaus die erwähnte Joint Force im Juli 2017 während eines G5-Sahel-Gipfels in Bamako im Beisein des französischen Präsidenten Macron offiziell ihren Dienst auf.⁹⁷ Die EU unterstützt diese mit einem Beitrag von 100 Millionen Euro finanziell.⁹⁸ Schließlich plant die EU, nach Artikel 28 des Vertrages von Lissabon erstmals eine Stabilisierungsmission nach Mali zu entsenden. Die kleine zivile Präsenz EU Stabilisation Action in Mopti and Segou (EUSTAMS) soll vor allem beim Wiederaufbau von Verwaltungsstrukturen Hilfestellung leisten.

Diese Vielzahl an parallelen Operationen führt zu immer komplexeren Führungsstrukturen sowie erhöhtem Abstimmungs- und Koordinierungsbedarf. Daneben stellen sich Fragen danach, wie die Bevölkerung in der Region die unterschiedlichen Operationen wahrnimmt, wie das gemeinsame Lagebild aussieht und wie dies zu beurteilen ist. Tradierte militärische Lehren über die Einheitlichkeit der Bemühungen (*unity of effort*) und der Befehlsstruktur (*unity of command*) drohen bei diesen parallelen Operationen

⁹⁵ Vgl. Henrik Heidenkamp, »Die strategische Notwendigkeit von *Pooling & Sharing*«, in: Dan Krause/Michael Staack (Hg.), *Europa als Sicherheitspolitischer Akteur*, Opladen 2014, S. 233–251.

⁹⁶ Vgl. zu einzelnen Vorschlägen ausführlich Ekkehard Brose, *Parlamentsarmee und Bündnisfähigkeit. Ein Plädoyer für eine begrenzte Reform des Parlamentsbeteiligungsgesetzes*, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, September 2013 (SWP-Studie 18/2013).

⁹⁷ Vgl. dazu auch United Nations, *Security Council Resolution*, S/RES/2359 (2017), 21.6.2017, <<http://www.refworld.org/docid/594d1dc14.html>> (eingesehen am 23.3.2018).

⁹⁸ Europäische Kommission, »EU Mobilises the International Community for Africa's Sahel Region«, Press release, Brüssel, 23.2.2018.

auf der Strecke zu bleiben.⁹⁹ Dennoch: Auch wenn das Problem der Koordinierung paralleler Operationen bislang weder konzeptionell noch praktisch umfassend gelöst ist, gibt es eine Reihe von Fortschritten bei der Institutionalisierung von Kooperation etwa zwischen VN und EU oder VN und AU.¹⁰⁰

Seit 2003 hat die EU ihre strategische Partnerschaft mit den Vereinten Nationen zu Friedenssicherung und Krisenmanagement kontinuierlich ausgebaut. Seit 2012 wird ein entsprechender Aktionsplan zur Verbesserung der Unterstützung von VN-Friedensmissionen umgesetzt, den beide Seiten mitsamt seinen Prioritäten für den Zeitraum 2015 bis 2018 fortgeschrieben haben.¹⁰¹ In ihrer Globalen Strategie hat die EU im Juni 2016 die Zusammenarbeit mit den VN erneut bekräftigt. Dabei liegt der Fokus unter anderem auf der Rolle, die die EU zu Beginn einer Krise übernimmt, um die kritische Zeit zu überbrücken, bis eine VN-Mission aufgestellt ist und vor Ort ihre Operationsfähigkeit erreicht hat (*bridging operation*).¹⁰²

Gleichzeitig ist zu beobachten, dass die EU-Mitgliedstaaten es nach wie vor bevorzugen, direkt mit den VN zu verhandeln, anstatt ihre Fähigkeiten durch die EU anzuzeigen oder gar bereitstellen zu lassen. Ähnliches gilt wegen der Überschneidung der Mitgliedschaft für die Nato. Zwar werden in vielen europäischen Hauptstädten friedenserhaltende VN-Operationen angesichts ihrer langfristig stabilisierenden Wirkung zurzeit als wirksames Instrument des

Krisenmanagements wiederentdeckt.¹⁰³ Stellvertretend für diese Entwicklung stehen Großbritannien und die Niederlande. Nach Jahren der »Enthaltbarkeit« hat London im Herbst 2016 für die VN-Operation im Südsudan (UNMISS) 100 Soldaten entsandt. Bereits 2014 hatten die Niederlande nach langjähriger Zurückhaltung in puncto Peacekeeping 450 Soldaten nach Mali geschickt. Dass dieses Politikfeld eine Art Renaissance erfährt, gilt in geringerem Maße ebenso für andere europäische Partner wie Dänemark, Norwegen und Schweden. Von einer kraftvollen Unterstützung der VN in diesem Bereich, die Ausdruck einer politischen Priorisierung wäre, lässt sich von Seiten der EU-Staaten aber nicht sprechen – zumal noch immer ein gewisses Maß an Misstrauen herrscht, was die Effektivität der VN-Kommando- und Kontrollstrukturen angeht. Der Wunsch, (nationale) Autonomie bei Entscheidungsverfahren und der Durchführung von Operationen zu wahren, spielt ebenfalls eine Rolle.

99 Vgl. dazu unter anderem Rainer Glatz, »International Assistance Force (ISAF) – Erfahrungen im Afghanistan-Einsatz«, in: ders./Rolf Tophoven (Hg.), *Am Hindukusch – und weiter? Die Bundeswehr im Auslandseinsatz: Erfahrungen, Bilanzen, Ausblicke*, Bonn: Bundeszentrale für politische Bildung, 2015 (Schriftenreihe, Bd. 1584), S. 67f.

100 Vgl. hierzu Joachim A. Koops/Thierry Tardy, »The UN's Inter-organizational Relations: Advancements and Achievements«, in: *The Oxford Handbook of United Nations Peacekeeping Operations*, Oxford 2015, S. 60–77.

101 Vgl. Carmen-Cristina Cîrlig, *EU–UN Cooperation in Peacekeeping and Crisis Management*, November 2015 (European Parliamentary Research Service Briefing), <[http://www.europarl.europa.eu/ReData/etudes/BRIEF/2015/572783/EPRS_BRI\(2015\)572783_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/ReData/etudes/BRIEF/2015/572783/EPRS_BRI(2015)572783_EN.pdf)> (eingesehen am 23.3.2018).

102 Vgl. EEAS, *Shared Vision, Common Action* [wie Fn. 29], S. 25: »CSDP could assist further and complement UN peacekeeping through bridging, stabilisation or other operations. The EU will also enhance synergy with UN peacebuilding efforts, through greater coordination in the planning, evolution and withdrawal of CSDP capacity-building missions in fragile settings.«

103 Vgl. Koops/Tercovich, »A European Return to United Nations Peacekeeping?« [wie Fn. 79].

Neue Herausforderungen für Auslandseinsätze

Aus dem Wandel der letzten Dekaden ergeben sich für die deutsche Politik bezüglich der Auslandseinsätze der Bundeswehr eine Reihe aktueller und konkreter Herausforderungen in drei grundlegenden Bereichen:

- Zielsetzung der Einsätze bzw. der deutschen Beteiligung: Was will die deutsche Politik im jeweiligen Kontext erreichen, und was können Auslandseinsätze dazu beitragen?
- Bündnisse und Partner: Welches ist der beste Handlungsrahmen, um diese Ziele zu verfolgen?
- Art und Weise der Umsetzung: Wie können diese Ziele am besten realisiert werden?

Diese Abfolge mag naheliegend erscheinen; tatsächlich aber wird der zweite oder dritte Schritt nicht selten vor dem ersten gemacht, das heißt, es kommt zu Anforderungen von Bündnispartnern oder der Anwendung bestimmter Instrumente, ehe die grundlegenden Ziele definiert sind. Dies geschieht nicht zuletzt aufgrund der häufig sehr knapp bemessenen Zeitspanne zwischen der Konkretisierung eines militärischen Bedarfs und der Entscheidung über eine deutsche Beteiligung. In einem sich schnell wandelnden Umfeld ist es daher umso wichtiger, sich frühzeitig mit Herausforderungen und Spannungsfeldern hinsichtlich Zielen, Partnern und Instrumenten auseinanderzusetzen und einige Leitplanken für künftige Auslandseinsätze festzulegen.

Dabei beeinflussen die Entwicklung des Konfliktgeschehens, der wahrgenommene Problemdruck und die Verantwortung, die aus völkerrechtlichen Verpflichtungen, internationalen Bündnissen und politischen Bindungen erwächst, die deutsche Position zwangsläufig. Die Zielsetzung des Engagements wird zwischen diesen Faktoren jeweils unterschiedlich zu verorten sein, zum Beispiel abhängig davon, wo sich ein bewaffneter Konflikt konkret ereignet und inwieweit Deutschland und Europa davon betroffen sind.

Das Ambitionsniveau deutscher Außen- und Sicherheitspolitik und die nationale Entscheidungs-

findung zu Auslandseinsätzen werden sich dabei an den Kräfteverhältnissen der internationalen Politik, eigenen Kapazitäten sowie an den spezifischen Verhandlungen in internationalen Foren orientieren, in die die eigene Lageanalyse und -bewertung sowie die Möglichkeit eines eigenen Beitrags einfließen. Anstelle von Fähigkeitsbeschreibungen in den Mandaten des Bundestages klar eigene Ziele zu formulieren ist aufgrund des durch VN-Resolutionen vorgegebenen Handlungsrahmens schwierig. Dennoch: Auch in einem völkerrechtlich legitimierten Rahmen gilt es, darauf hinzuarbeiten, Einsätze in eine politische Gesamtstrategie einzubetten. Die damit verbundenen Herausforderungen ergeben sich aus dem beschriebenen Wandel.

Normative Fixpunkte für einen tragfähigen politischen Prozess

Die Bewertung von normativen Zielen vieler Friedenseinsätze – wie Unterstützung des Staatsaufbaus nach dem Ende eines bewaffneten Konfliktes, um eine demokratische Transformation zu erreichen – hat sich verändert. Heute walten mehr Zurückhaltung und Realismus als etwa Ende der 1990er Jahre.¹⁰⁴ Nicht nur die Effektivität, sondern auch die Legitimität der Förderung liberaler Demokratien und Marktwirtschaften in Konfliktkontexten stellen Wissenschaftler schon länger in Frage, insbesondere mit Verweis darauf, dass lokale Akteure und Vorstellungen nur unzureichend einbezogen werden.¹⁰⁵

¹⁰⁴ Vgl. Shahar Hameiri, »The Crisis of Liberal Peacebuilding and the Future of Statebuilding«, in: *International Politics*, 51 (2014) 3, S. 316–333.

¹⁰⁵ Als Überblick vgl. Edward Newman/Roland Paris/Oliver P. Richmond, »Introduction«, in: dies. (Hg.), *New Perspectives on Liberal Peacebuilding*, Tokyo/New York/Paris 2009, S. 3–25.

Politische Vorbehalte gegenüber dem »liberal peacebuilding« hat es auch im VN-Sicherheitsrat beispielsweise immer schon gegeben. Inzwischen haben sich die Kräfteverhältnisse und Positionen auf eine Weise verschoben, die einen Konsens allein unter den fünf ständigen Mitgliedern des Sicherheitsrates (P5) zu neuen oder bestehenden Mandaten deutlich erschwert. Dies betrifft Friedenssicherungsmissionen ebenso wie andere Formen der Konflikteinhegung bzw. -bewältigung, wie unter anderem das Scheitern einer Einigung über ein Sondertribunal zu Kriegsverbrechen in Syrien zeigt. Vor allem im Kontext der entsendenden internationalen und regionalen Organisationen muss daher darüber nachgedacht werden, wie normative »Fixpunkte« von Kriseneinsätzen künftig aussehen können, wie sich dazu Konsens herstellen und wie sich zwischen diesen Fixpunkten der politisch angestrebte Endzustand der jeweiligen Mission bestimmen lässt.

Dies ist umso notwendiger, als Einsätze – oder bereits Einsatzbeschlüsse – im Gastland zunehmend auf Widerstand stoßen.¹⁰⁶ Politische Auseinandersetzungen um laufende und geplante Einsätze oder auch Aufstockungen des militärischen Personals in der Demokratischen Republik Kongo, Darfur, im Südsudan oder in Burundi sind dafür nur einige Beispiele. Auf Druck der kongolesischen Regierung mussten die VN zum Beispiel die Personalstärke von MONUSCO reduzieren. Die Regierung des Südsudan verhinderte ein Jahr lang die Verlegung der vom Sicherheitsrat mandatierten Regional Protection Force, und die burundische Regierung lehnt die im Juli 2016 beschlossene Entsendung von 228 Polizisten ab, die die Bemühungen des VN-Sonderberaters unterstützen sollten. Letztlich stehen divergierende Agenden dahinter: Die internationale Gemeinschaft kann nicht bzw. immer weniger davon ausgehen, dass ihre Ziele von den politischen Eliten in den Einsatzländern geteilt werden. Denn neben robusten militärischen Komponenten umfassen heutige Friedensoperationen auch Programme zu Menschenrechten, Rechtsstaatlichkeit, der Reform des Sicherheitssektors u. a. m.

Doch nicht nur die Umsetzung von Friedensabkommen, sondern auch und insbesondere Staatsaufbau und Friedenskonsolidierung sind ohne eine

Zustimmung im Gastland kaum möglich. Für robuste Einsätze ist ein Konsens auf strategischer Ebene ebenfalls unverzichtbar. Die Frage, ob eine Zustimmung des Gastlandes vorliegt oder nicht, bildet letztlich die Trennlinie zwischen robuster Friedenssicherung und Friedenserzwingung (*peace enforcement*).¹⁰⁷ Ein politisches Problem ist brüchiger Konsens immer. Zu einem operativen Problem wird er in dem Moment, in dem die Vorbehalte gegen einen internationalen Einsatz dazu führen, dass die Sicherheitslage für die Mitarbeiter sich verschlechtert, die Bewegungsfreiheit von Einsatzkräften eingeschränkt und die Mandatsumsetzung aktiv unterminiert wird – sei es durch Festsetzungen und Verhaftungen, Verzögerungen und Beschränkungen bei der Einfuhr von Gerät und Nachschub oder gar Ausweisung einzelner Personen.

Die Frage, wie ein Konsens erlangt und aufrechterhalten werden kann, ist letztlich eng verknüpft mit Fragen danach, ob es eine gemeinsame Vorstellung über den angestrebten Endzustand gibt, ob die Mission in einen robusten politischen Prozess eingebettet und dieser breit genug angelegt ist, so dass die Mission auf die Unterstützung einflussreicher Mitgliedsstaaten setzen kann.

Koalitionen und Handlungsformate

In welchem institutionellen Rahmen Auslandseinsätze der Bundeswehr stattfinden, ist angesichts der schwierigen politischen Entscheidungsfindung in den internationalen Organisationen unklar. Eine Krise des Multilateralismus haben Beobachter schon vor über einem Jahrzehnt diagnostiziert. Mit Bezug auf Friedenseinsätze sind dabei widerstreitende Tendenzen erkennbar:

Einerseits haben jüngere politische Verschiebungen selbst etablierte Institutionen wie die EU und die Nato in schwieriges Fahrwasser gebracht. Andererseits lässt sich der Aufstieg von (Regional-)Mächten und neuen Akteurskonstellationen beobachten – ob im Rahmen der Afrikanischen Friedens- und Sicherheitsarchitektur (APSA) oder in Form (sub-)regionaler Zusammenschlüsse bis hin zu losen, nichtinstitutionalisierten Formaten. Diese zunehmende Ausdifferenzierung der Handlungsformate bietet beides: Chancen und Risiken.

Besonders schwerwiegende Fragen stellen sich aus deutscher Sicht, wenn es um eine Beteiligung an

106 Als frühe Ausformung dieses Trends in Afrika vgl. Denis M. Tull, *Nicht länger willkommen: VN-Friedensoperationen in Afrika*, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, Juni 2010 (SWP-Aktuell 49/2010).

107 Vgl. Paris, »Saving Liberal Peacebuilding« [wie Fn. 66].

einer Ad-hoc-Koalition wie der zur Bekämpfung des »Islamischen Staates« im Irak und in Syrien geht. Politisch haben diese Formate im Weißbuch 2016 eine Aufwertung erfahren. Noch hat innerhalb der Bundesregierung jedoch keine abschließende Klärung darüber stattgefunden, welchen Formaten sie bei Auslandseinsätzen zukünftig Priorität einräumen wird. Drei wichtige Aspekte von Ad-hoc-Koalitionen sind hier zu bedenken:

Erstens ist die politische Kontrolle intransparent, der operative Rahmen vage. Das unterscheidet Ad-hoc-Koalitionen von solchen, in denen Organe multilateraler Organisationen, etwa der Nordatlantikrat für die Nato oder das Politische und Sicherheitspolitische Komitee für die EU, die Führung übernehmen. Wie die Auseinandersetzungen um die Besuchsrechte deutscher Bundestagsabgeordneter auf dem türkischen Luftwaffenstützpunkt Incirlik im Jahr 2016 gezeigt haben, ist es für nationale Institutionen schwieriger, ihre Kontrollrechte auszuüben.

Zweitens zwingt eine multilaterale Kooperation die Beteiligten eigentlich dazu, ihre Ordnungsvorstellungen darüber abzustimmen, was mit einem spezifischen Auslandseinsatz politisch geleistet werden soll. Diese Transparenz- und Koordinierungsfunktionen können informelle Koalitionen aber nicht erbringen. Dies hat zur Folge, dass zum Beispiel im Rahmen der CJTF-OIR einzelne Koalitionsmitglieder nationale Interessen in den Mittelpunkt stellen und es keinen Konsens über den angestrebten politischen Endzustand gibt.

Drittens existieren keine vereinbarten Verfahren zur finanziellen Lastenteilung und zur Bereitstellung militärischer Kapazitäten. Diese müssen missionspezifisch immer wieder neu ausgehandelt werden; in multilateralen Formaten dagegen gibt es bereits entsprechende Vereinbarungen und Verfahren zur finanziellen und militärischen Lastenteilung.

Politische Kontrolle leisten Ad-hoc-Koalitionen genauso wenig, wie sie die politischen Ordnungsvorstellungen der Teilnehmerstaaten koordinieren.

Die zentrale Herausforderung wird also darin bestehen, die angesprochene »Entpolitisierung« solcher Einsätze zu verhindern. Denn politische Kontrolle leisten Ad-hoc-Koalitionen genauso wenig wie eine Koordination der von den teilnehmenden Staaten angestrebten politischen Ordnungsvorstellungen. Klar ist aber auch: Multilaterale Institutionen wie die

Nato entwickeln sich immer mehr zu einer Plattform für Operationen, bei denen Verlässlichkeit bröckelt und insofern unsicher ist, welche Staaten tatsächlich Partner in einer Mission sind. Je nach politischem Interesse beteiligen sich nur einzelne Mitglieder zusammen mit Partnerländern. Die deutsche Regierung kann also nicht mehr selbstverständlich davon ausgehen, dass im Rahmen der Nato auch Briten, Franzosen oder Niederländer den Einsatz schultern. Die Libyen-Operation der Nato, der zwar alle Allianzmitglieder ihre politische Zustimmung gaben, an der sich operativ aber lediglich 14 Nato-Länder beteiligten, illustriert diese Entwicklung. Außerdem kommt es mitunter zu unkoordinierten Rückzügen einzelner Partner; man denke nur an Frankreich und Kanada, die aus der ISAF-Mission ausstiegen. Dass eine Operation gemeinsam beginnt, heißt demnach immer seltener, dass sie auch gemeinsam zu Ende gebracht wird. Anders formuliert: Die politische Bindewirkung multilateralen militärischen Handelns lässt nach.

Das hat in doppelter Hinsicht Folgen für Auslandseinsätze der Bundeswehr: Zum einen wird dadurch das Handeln in integrierten militärischen Verbänden erschwert, die in den kommenden Jahren zusehends an Bedeutung gewinnen werden. Zum anderen wird es durch diese Fluktuation immer komplizierter, eine dauerhaft tragfähige und politisch konsistente Einigung darüber zu erzielen, welche Ziele mit dem Militäreinsatz erreicht werden sollen bzw. können.

Stabilisierung bei anhaltender Unsicherheit

Bewaffnete Konflikte nehmen an Zahl, Intensität und Internationalisierungsgrad wieder zu, die Entschlussfähigkeit des VN-Sicherheitsrats ist zurzeit vermindert. Vor diesem Hintergrund werden sich auf absehbare Zeit tragfähige und dauerhafte Friedensschlüsse nur schwer erreichen lassen. Schon in der Vergangenheit fanden Einsätze häufig in Kontexten eines »unvollständigen Friedensschlusses« statt. Über die letzten Jahre hat sich die Problematik des »no peace to keep« noch verschärft. Das Eingreifen externer Akteure in Konflikte und die Zersplitterung von Konfliktparteien sind dafür in erster Linie als Ursachen zu nennen. Bei den größten VN-Friedenseinsätzen – überwiegend in afrikanischen Staaten – haben die Truppen es oft mit einem brüchigen Frieden zu tun, dessen Sicherung sie teilweise in der Nachfolge von Missionen anderer Akteure wie der AU übernehmen. In solchen

Situationen kommt es mitunter zu einer funktionalen Ausweitung Richtung Friedenserzwingung, etwa dann, wenn es auch darum geht, die jeweilige Regierung offensiv militärisch gegen nichtstaatliche bewaffnete Akteure zu unterstützen.

Eine neue Dimension von Robustheit in Friedenseinsätzen stellte das Mandat für die Force Intervention Brigade dar, die der VN-Mission in der Demokratischen Republik Kongo (MONUSCO) angegliedert ist. Sie ist mandatiert, bewaffnete Milizen zu »neutralisieren«. Neu ist vor allem, dass diese Truppe explizit den Auftrag und die Kapazität zu offensiven Aktionen hat.¹⁰⁸ In ähnlicher Weise gliederte der Sicherheitsrat im August 2016 der Mission im Südsudan (UNMISS) die Regional Protection Force an. Sie soll den Zugang zur Stadt Juba sicherstellen, den Flughafen und andere zentrale Einrichtungen schützen sowie unverzüglich gegen Angriffe auf die Zivilbevölkerung, VN-Personal, humanitäre Helfer oder Schutzzonen der VN vorgehen. Hierzu darf die Force alle notwendigen Mittel einsetzen.¹⁰⁹ Zudem ist der Auftrag im Mandat deutlich proaktiver formuliert, als das bei regulären Mandatierungen nach Kapitel VII der Fall ist. Mit der Dislozierung konnte allerdings erst ein Jahr nach Mandatierung begonnen werden, da bis dato die Zustimmung der südsudanesischen Regierung fehlte. Im Februar 2018 waren erst knapp über 1000 der 4000 mandatierten Soldaten im Südsudan stationiert.

Die VN-mandatierte, aber AU-geführte Mission in Somalia (AMISOM) ist gegenwärtig sicherlich der Friedenseinsatz mit dem höchsten Maß an Robustheit. Gemeinsam mit den Missionen in der Zentralafrikanischen Republik (MINUSCA) und Mali (MINUSMA) betrachten Beobachter diese Einsätze als neue Kategorie von »Stabilisierungseinsätzen«.¹¹⁰ Es besteht die Gefahr, dass solche Missionen im Einsatzland immer häufiger als Kriegspartei wahrgenommen werden. Mit Blick auf derartige Einsätze wird daher zunehmend der Ruf nach einer separaten Doktrin laut, die losgelöst ist von den klassischen Prinzipien

des Peacekeeping – Konsens, Unparteilichkeit und Nicht-Anwendung von Gewalt außer zur Selbstverteidigung und Verteidigung des Mandates¹¹¹ – und die das »peacekeeping« deutlich vom sogenannten »enforcement peacekeeping« trennt.

Dies bedeutet nicht, die Robustheit von Einsätzen grundsätzlich in Frage zu stellen. Schon zu Beginn der 1990er Jahre ging der Sicherheitsrat dazu über, Einsätze mit der Befugnis zu Zwangsmaßnahmen nach Kapitel VII der VN-Charta auszustatten und sie damit gegen ein »worst case«-Szenario abzusichern. Zurück ging diese Änderung nicht zuletzt auf Lehren, die man aus den Einsätzen in Somalia und auf dem Balkan gezogen hatte. Grundlegende Reformberichte wie der Brahimi- und der HIPPO-Bericht haben seither bestätigt, dass es sich beim robusten Peacekeeping um eine folgerichtige und notwendige Entwicklung handelt.¹¹²

Dies ist umso mehr der Fall, seit der Schutz von Zivilisten zur Kernaufgabe moderner VN-Friedenseinsätze geworden ist. Für die meisten Missionen ist es allerdings kaum möglich, dieser Aufgabe wirkungsvoll nachzukommen. Es gibt Faustregeln dafür, welche Stärke eine Schutztruppe im Verhältnis zur Größe von Einsatzgebiet und Bevölkerung haben muss, um einen solchen Schutz zu gewährleisten.¹¹³ Selbst die großen VN-Missionen erreichen dieses Verhältnis nicht annähernd. Die Frage, wie der Schutz von Zivilisten effektiv umgesetzt werden kann, ist bislang weder konzeptionell noch operativ hinreichend geklärt. Zudem sind die truppenstellenden Staaten sehr zurückhaltend, wenn es darum geht, robuste Mandate tatsächlich zu erfüllen. In einer VN-internen Untersuchung zur Umsetzung der Mandatsaufgabe »Schutz von Zivilisten« wird betont, dass Kon-

108 Vgl. Denis M. Tull, *Peacekeeping und der Einsatz von Gewalt. Warum die Interventionsbrigade im Kongo kein Erfolgsmodell ist*, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, April 2016 (SWP-Aktuell 22/2016).

109 United Nations, *Security Council Resolution*, S/RES/2304 (2016), 12.8.2016.

110 Zu Fallanalysen vgl. John Karlsrud, »The UN at War: Examining the Consequences of Peace Enforcement Mandates for the UN Peacekeeping Operations in the CAR, the DRC and Mali«, in: *Third World Quarterly*, 36 (2015) 1, S. 40 – 54.

111 So etwa Cedric De Coning, »Offensive and Stabilization Mandates«, in: Peter Mateja (Hg.), *United Nations Peace Operations: Aligning Principles and Practice*, Oslo 2015, S. 17f.

112 United Nations, General Assembly/Security Council, *Comprehensive Review of the Whole Question of Peacekeeping Operations in All Their Aspects*, Identical letters dated 21 August 2000 from the Secretary-General to the President of the General Assembly and the President of the Security Council, A/55/305-S/2000/809, 21.8.2000, <<http://www.un.org/documents/ga/docs/55/a55305.pdf>> (eingesehen am 23.3.2018).

113 Paul Williams, *Enhancing Civilian Protection in Peace Operations: Insights from Africa*, Washington, D.C.: Africa Center for Strategic Studies, 2010 (Research Paper Nr. 1), S. 21.

tingente häufig nicht handeln, selbst wenn es die Situation erfordert.¹¹⁴

Bei Stabilisierungsbemühungen ist der militärische Beitrag nur eine Komponente, die ohne komplementäre politische und finanzielle Bemühungen wirkungslos bleibt.

Wie also kann der andauernden Gewalt begegnet werden, wenn über Jahre kein tragfähiger Friedensschluss zustande kommt? In den letzten zehn Jahren verlegte man sich, auch jenseits von VN-Peacekeeping, zunehmend auf Maßnahmen der Stabilisierung, darauf, Krisen zu entschärfen, Gewalt zumindest einzudämmen und ein Mindestmaß an Sicherheit für die Bevölkerung herzustellen. In Kontexten wie in Mali sind aufgrund der volatilen Sicherheitslage im Norden des Landes neben MINUSMA die französische Operation Barkhane und die militärische EU-Trainingsmission aktiv, die die malischen Streitkräfte befähigen sollen, die territoriale Integrität des Landes und ein sicheres Umfeld zu gewährleisten. Auch die zurzeit noch laufende Ausbildungsunterstützung für die Sicherheitskräfte im Nordirak durch die Bundeswehr ist unter Stabilisierungserwägungen zu lesen, da dieser Einsatz darauf zielt, »den Irak so zu stabilisieren, dass alle Bevölkerungsgruppen angemessen eingebunden werden, und durch diplomatische Bemühungen auf internationaler Ebene auf eine politische Befriedung Syriens, des Irak und der Region hinzuwirken«.¹¹⁵ Wie bei allen Stabilisierungsbemühungen stellt der militärische Beitrag nur eine Komponente dar, die ohne komplementäre politische und finanzielle Bemühungen wirkungslos bleiben wird.

Üblicherweise sollen Stabilisierungsmaßnahmen zivil und von legitimen Autoritäten vor Ort ausgeführt werden. In einem besonders ungünstigen Umfeld kann es allerdings vorkommen, dass das Militär die Führungsrolle bei internationalen Maßnahmen übernimmt – in möglichst enger Koordinierung und Abstimmung mit anderen Akteuren. Offen ist,

wie solch ein integrierter Ansatz in jenen Fällen funktionieren soll, wo militärische Stabilisierung zivilen Aktivitäten vorgeschaltet ist und dabei unter Umständen unterschiedliche militärische Akteure beteiligt sind. Ganz grundsätzlich stellt sich bei diesem Szenario die Frage, wie glaubhaft Unterstützung für einen offenen politischen Prozess sein kann, wenn externe Akteure de facto bereits Partei ergriffen haben.

Militärische Befähigung von Partnern

Ein Instrument, das unter anderem aufgrund der durchwachsenen Erfahrungen mit direkten Eingriffen zur Stabilisierung häufiger Anwendung findet, ist die Befähigung von Partnern in den Einsatzländern. In der Regel sollen dabei die staatlichen Sicherheitskräfte durch Finanzierung, Beratung, Training und/oder Ausstattung in die Lage versetzt werden, selbst Sicherheit herzustellen und aufrechtzuerhalten. Diese Maßnahmen können Teil einer multidimensionalen Mission mit umfassendem Auftrag zum Krisenmanagement bzw. zur Friedenssicherung sein oder die Aufgabe mittelbarer, subsidiär angelegter Einsätze, die allein auf die Unterstützung und Befähigung lokaler Kräfte ausgerichtet sind.

Einzelne Einsätze der Bundeswehr, vor allem die Resolute Support Mission in Afghanistan, bewegen sich auf der Schwelle zwischen beiden Formen, was in der funktionalen Entwicklung dieser Mission über die Zeit begründet liegt. Eindeutig ist die Einordnung dagegen bei den EU-Trainingsmissionen in Mali und Somalia, die neben der Ausbildung der Streitkräfte die Beratung der Verteidigungsministerien auf strategischer Ebene übernehmen, sich aber nicht an Kampfhandlungen beteiligen oder militärische Operationen unterstützen. Zu den Aufgaben von 14 der 16 laufenden GSVP-Missionen der EU zählen Maßnahmen des Aufbaus von Kapazitäten im Sicherheitssektor einschließlich des polizeilichen Bereichs.¹¹⁶

¹¹⁴ Vgl. United Nations, *Evaluation of the Implementation and Results of Protection of Civilians Mandates in UN Peacekeeping Operations*. Report of the Office of Internal Oversight Services, A/68/787, März 2014, <https://oios.un.org/resources/ga_report/a-68-787-dpko.pdf> (eingesehen am 23.3.2018).

¹¹⁵ Deutscher Bundestag, Antrag der Bundesregierung, *Ausbildungsunterstützung der Sicherheitskräfte der Regierung der Region Kurdistan-Irak und der irakischen Streitkräfte*, Drucksache 18/3561, 17.12.2014, S. 4.

¹¹⁶ Ende Oktober 2017 bestätigte der Europäische Rat einen Kompromiss bei der Anpassung des EU-Finanzierungsinstrumentes für Frieden und Sicherheit, um die Unterstützung militärischer Akteure in Partnerländern über den Titel »Capacity Building in Support of Security and Development« (CBSD) zu ermöglichen. Im Zeitraum 2018–2020 werden 100 Millionen Euro für diese Form des Kapazitätsaufbaus bereitgestellt, der nicht die Finanzierung laufender Militärausgaben, Waffen oder Munition sowie Gefechtsausbildung umfassen darf. Vgl. Europäisches Parlament/European Parliamentary Research Service, *The EU's New Approach to*

Darüber hinaus gibt es weitere – häufig bilaterale – Formate für Beratung, Training und Ausstattung von Partnern. Die bereits erwähnte deutsche »Ertüchtigungsinitiative«, für die im Bundeshaushalt 2016 ein Budget von 100 Millionen Euro und im Jahr 2017 weitere 30 Millionen Euro bereitgestellt wurden, zählt dazu. Im Jahr 2016 betrafen die Projekte in den Schwerpunktländern »vorrangig, aber nicht abschließend, die Unterstützung Iraks beim Kampf gegen die Terrormiliz IS, Tunesiens und Jordaniens bei der Grenzsicherung, Nigerias beim Kampf gegen die Terrormiliz Boko Haram und Malis beim Aufbau staatlicher Strukturen für den Kampf gegen islamistische Terroristen«.¹¹⁷

Die entsprechenden Maßnahmen sind nicht an Auslandseinsätze gebunden. Teilweise sollen sie die Ausweitung von Instabilität in Partnerländern überhaupt erst verhindern. Allerdings nennt die Bundesregierung gegenüber dem Bundestag die Beteiligung Deutschlands an der VN- und den EU-Missionen in Mali sowie der Anti-IS-Koalition im Irak als ein Auswahlkriterium für ein entsprechendes Engagement und verweist darauf, dass Ertüchtigungsmaßnahmen hier flankierend wirken könnten.¹¹⁸ Grundsätzlich spiegelt die Initiative eine Präferenz für eher indirektes Eingreifen anstelle eines direkten militärischen Engagements im Krisenmanagement wider.

In diesem Zusammenhang steht auch die deutsche wie europäische Unterstützung für den Aufbau einer Afrikanischen Friedens- und Sicherheitsarchitektur (APSA) durch die Afrikanische Union. Diese hat auf Auslandseinsätze insoweit Auswirkungen, als künftig Akteure aus den betroffenen Regionen bei Krisenmanagement und Friedenssicherung aktiv werden sollen, wie es im Rahmen der AU seit ihrer ersten Mission in Burundi 2003/4 bereits wiederholt geschehen ist. Allerdings handelte es sich hier (mit Ausnahme von AMISOM) um afrikanische Friedensoperationen, die die Verantwortung relativ schnell an VN-Missionen übergaben oder wie in Darfur in einer hybriden AU/VN-Mission aufgingen. Zudem sind bei

allen Fortschritten die Ergebnisse beim Aufbau der APSA bislang hinter den Ansprüchen afrikanischer wie externer Akteure zurückgeblieben.¹¹⁹

Einige Beispiele zeigen, dass Ertüchtigung nur unter sehr spezifischen Bedingungen funktioniert.

Angesichts der zunehmenden Widerstände gegen großformatige Auslandseinsätze wird die militärische Befähigung von Partnern auch in den kommenden Jahren als Instrumentarium deutscher und europäischer Sicherheitspolitik an Bedeutung gewinnen. Allerdings zeigen einige der Beispiele, dass Ertüchtigung nur unter sehr spezifischen Bedingungen funktioniert, nämlich dann, wenn Ertüchtigungsmaßnahmen bereits diensttuende Stabilisierungs- bzw. Friedenssicherungseinsätze eher ergänzen als ersetzen. Vor allem muss sehr genau geprüft werden, ob die sicherheitspolitische Unterstützung einer Regierung in einer bestimmten Konfliktkonstellation nicht kontraproduktiv, weil konfliktverschärfend wirkt. Dieser Gedanke geht über die stets betonte Achtung von Menschenrechten in Partnerländern als Kriterium hinaus. Denn die Wahl eines zu unterstützenden Partners nimmt die indirekte Beteiligung Deutschlands an einem Konflikt vorweg: Wenn sich die Bundesregierung in einem Land dafür entscheidet, die militärischen Fähigkeiten der Regierung zu verbessern bzw. auszuweiten, ergreift sie Partei für diese. Das hat politische Konsequenzen, die auch bei der Abwägung des Verhältnisses von Auslandseinsätzen und »Ertüchtigung« allgemein zu bedenken sind.¹²⁰

Funding Peace and Security, Briefing – EU Legislation in Progress, Fourth Edition, 15.9.2017, S. 6.

117 Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Jan van Aken, Christine Buchholz, Annette Groth, weiterer Abgeordneter und der Fraktion Die Linke, Drucksache 18/11358, Deutscher Bundestag, Drucksache 18/11889, 7.4.2017, S. 5, <<http://dip21.bundestag.de/dip21/btd/18/118/1811889.pdf>> (eingesehen am 23.3.2018). Mittlerweile neu hinzugekommen sind einzelne Projekte im Libanon, in Niger und Tschad.

118 Ebd., S. 2.

119 Vgl. Judith Vorrath, »Wo steht die Afrikanische Friedens- und Sicherheitsarchitektur? Bilanz und Herausforderungen«, in: *Sicherheit + Frieden*, 31 (2013) 1, S. 23–28.

120 Als kritische Würdigung von Ertüchtigungseinsätzen vgl. Stephen Biddle/Julia MacDonald/Ryan Baker, »Small Footprint, Small Payoff: The Military Effectiveness of Security Force Assistance«, in: *Journal of Strategic Studies*, 41 (2018) 1–2, S. 89–142; Mara Karlin, »Why Military Assistance Programs Disappoint. Minor Tools Can't Solve Major Problems«, in: *Foreign Affairs*, (November/December 2017), <<https://www.foreignaffairs.com/articles/2017-10-16/why-military-assistance-programs-disappoint>> (eingesehen am 23.3.2018).

Grenzüberschreitende Bedrohungen und Konfliktfaktoren

Eine grundlegende Herausforderung für jegliche Art von Friedenseinsätzen besteht darin, dass sie in der Regel auf ein Einsatzland begrenzt sind, wichtige Konfliktstrukturen aber nicht. Dieser Aspekt an sich ist nicht neu, hat aber durch stärkere regionale und globale Verflechtungen deutlich mehr Gewicht bekommen. Dabei geht es nicht allein um »neue Bedrohungen« wie transnationalen Terrorismus und organisierte Kriminalität, sondern um die komplexe Verbindung solcher Phänomene in Konfliktgebieten. Einnahmequellen aus Kriegsökonomien können konfliktverlängernd wirken, wenn sie relevanten Gewaltakteuren einen anhaltenden ökonomischen Anreiz bzw. Mittel zur Fortsetzung des Konflikts bieten. Außerdem sind staatliche und nichtstaatliche Akteure und ihre Beweggründe immer schwerer auseinanderzuhalten. Da Gruppierungen mit ganz unterschiedlichen Interessen zusammenkommen, die teilweise zudem grenzüberschreitend agieren, erschweren solche Verflechtungen und komplexen Netzwerke einen dauerhaften Friedensschluss, zumal über sie potenziell auch andere Staaten indirekt in Konflikte eingreifen oder von ihnen profitieren.

Bei Einsätzen in Ländern, die von derart grenzüberschreitenden Bedrohungen gekennzeichnet sind, gilt es vier operative Hauptfragen schlüssig zu beantworten:

- 1) Wie kann in einem solchen Umfeld die Sicherheit der Einsatzkräfte gewährleistet werden?
- 2) Wie lässt sich die Mandatsumsetzung sicherstellen?
- 3) Wie vermeidet man es, kriminellen oder terroristischen Akteuren in die Hände zu spielen?
- 4) Sollte eine Mission vorrangig die Akteure bekämpfen oder ihre Aktivitäten unterbinden?

Mit der ersten Frage befassen sich die entsprechenden Abteilungen in den internationalen Organisationen bereits intensiv. Die Fragen (2) und (3) müssen kontextspezifisch gelöst werden. Grundlage hierfür sind entsprechende Analysekapazitäten in den Missionen wie auch in den Hauptquartieren der entsendenden Organisationen. Dennoch gibt es erste übergreifende Ideen und Konzepte dazu, wie Friedenskonsolidierung in einem solchen Kontext erfolgen und die unbeabsichtigte Stärkung krimineller Ak-

teure vermieden werden kann¹²¹ – auch wenn konkrete Handlungsanweisungen für Missionen seitens der multilateralen Organisationen noch ausstehen.

Die wirklich kontroversen Fragen betreffen allerdings den vierten Punkt: die Beteiligung bei der direkten Bekämpfung von transnationaler organisierter Kriminalität und Terrorismus. Zwar nehmen viele Mandate für Friedenseinsätze in der einen oder anderen Weise Bezug auf diese Phänomene und die damit verbundenen Gefahren.¹²² Das gilt auch für die Missionen, an denen Deutschland momentan substantiell beteiligt ist – etwa MINUSMA, UNIFIL, EUTM Mali, EUNAVFOR Med-Operation Sophia, Resolute Support und Operation Sea Guardian. Nicht immer geht jedoch mit dem Verweis auf diese Bedrohungen die Mandatierung entsprechender konkreter Aufgaben einher. Während EUNAVFOR Med direkt mit der Bekämpfung von Menschenhandel und -schmuggel im Mittelmeerraum befasst ist, geht es bei der Mehrzahl der Mandate um die Unterstützung von Regierungen und nationalen Sicherheitskräften. So soll zum Beispiel MINUSMA der malischen Regierung dabei zur Hand gehen, sich des Problems des Waffenhandels anzunehmen, und MONUSCO hilft der kongolesischen Regierung, den Profit bewaffneter Gruppen durch den illegalen Handel mit Naturressourcen zu unterbinden.

Insgesamt gingen und gehen Friedenseinsätze inzwischen mit einer Vielzahl von Maßnahmen einher, die direkt oder indirekt als Beitrag zur Bekämpfung organisierter Kriminalität in Bezug auf Waffen- und Drogenhandel, Diamanten- und Rohstoffschmuggel, Piraterie und Menschenhandel gewertet werden können.¹²³ Weitreichend war in dieser Hinsicht etwa das internationale Engagement im Kosovo – schon allein aufgrund des exekutiven Mandats. Bis heute ist EULEX Kosovo intensiv mit Organisierter Kriminalität

¹²¹ Vgl. etwa Louise Bosetti/James Cockayne/John de Boer, *Crime-Proofing Conflict Prevention, Management, and Peacebuilding: A Review of Emerging Good Practice*, Tokyo: United Nations University Centre for Policy Research, August 2016 (Occasional Paper 6).

¹²² Eine Liste von Referenzen auf organisierte Kriminalität in VN-Mandaten findet sich bei Walter Kemp/Mark Shaw/Arthur Boutellis, *The Elephant in the Room: How Can Peace Operations Deal with Organized Crime?*, New York 2013.

¹²³ Für eine Übersicht konkreter Beispiele vgl. Wibke Hansen, *Mehr Interaktion als geplant. Friedenseinsätze und Organisierte Kriminalität in fragilen Staaten*, Münster 2013 (Wissenschaftliche Schriften der WWU Münster, Reihe VII, Bd. 12), S. 22f.

befasst. Umfassend waren ebenfalls die Maßnahmen von MINUSTAH, der jüngst abgelösten VN-Mission in Haiti, die sich unter anderem der Bekämpfung des Drogenschmuggels und der Gewalt durch Drogenkartelle widmete. Noch punktueller und umstrittener ist die Rolle von Friedensmissionen bei der Terrorismusbekämpfung. Nur wenige multilaterale Missionen sind durch ihre Mandate zu entsprechenden Eingriffen befugt; die Operation Sea Guardian ist dafür ein Beispiel. Bei einigen weiteren Einsätzen geht es darum, nationale Kapazitäten zur Bekämpfung von Terrorismus in den Einsatzländern auszubauen.

Seitens der Vereinten Nationen finden sich zuletzt im HIPPO-Reformbericht und dem darauffolgenden Implementierungsbericht des Generalsekretärs deutliche Aussagen zur Rolle der Friedenseinsätze in der Terrorismusbekämpfung: »UN Peacekeeping operations [...] are not suited to engage in military counterterrorism operations.«,¹²⁴ Zahlreiche Beobachter in Forschung und Politikberatung argumentieren ähnlich, nicht nur, weil es den VN-Einsätzen hierzu an Ausrüstung, Training, Logistik und nachrichtendienstlichen Kapazitäten fehlt, sondern auch, da Operationen zur Terrorismusbekämpfung schwer mit den Grundprinzipien von Friedenseinsätzen zu vereinbaren sind. Mit der stärkeren Gewichtung der Antiterrorismuspolitik innerhalb der VN, insbesondere der Einrichtung des UN Office of Counter-Terrorism, und dem Bestreben, die Arbeit im Bereich Terrorismusbekämpfung intern besser zu koordinieren, ist zu erwarten, dass auch diese Diskussion an Schwung gewinnen und die Rolle von Friedenseinsätzen hier differenzierter betrachtet werden wird.¹²⁵

Ein Grundproblem aber bleibt. Die beschriebenen Bedrohungen fallen meist in die Zuständigkeit von Behörden der inneren Sicherheit, vorwiegend militärische Ansätze sind daher umstritten. Gleichzeitig sind die betroffenen Staaten aus verschiedenen Gründen häufig nicht in der Lage, mit polizeilichen Mitteln gegen entsprechende Akteure vorzugehen. Auch der Informationsaustausch und die grenzüberschreitende Kooperation sind schwierig. Militärische Eingriffe sind insbesondere dann problematisch, wenn

sie wie EUFOR Althea in Bosnien bei der Verfolgung von Kriminellen einen anderen Ansatz praktizieren als eine parallel aufgestellte EU-Polizeimission.¹²⁶ In Mali unterstützt daher die zivile Mission EUCAP Sahel Mali die Bekämpfung von grenzüberschreitender Kriminalität. Da der Handlungsspielraum angesichts einer volatilen Sicherheitslage begrenzt ist, harrt aber auch hier die Frage des Verhältnisses von militärischen und polizeilichen/zivilen Mitteln noch der Lösung.¹²⁷

Während sich kriminelle und terroristische Gruppen leicht über Staatsgrenzen hinweg in ihrer Region bewegen, sind die internationalen Kontingente auf Operationen im Einsatzland beschränkt. Vor diesem Hintergrund sind die Bemühungen der VN um verstärkte Zusammenarbeit »benachbarter« Friedensmissionen zu sehen, die sie zunächst vor allem mit Blick auf Westafrika vorgeschlagen haben.¹²⁸ Bei der direkten Kooperation von Friedensmissionen ging es indes vor allem um das Teilen von Ressourcen, insbesondere um Unterstützung für neue Missionen, wie sie etwa die kürzlich geschlossene VN-Mission an der Elfenbeinküste (ONUCI) beim Aufbau von MINUSMA in Mali leistete. Gemeinsame militärische und polizeiliche Aktivitäten, wie sie von den VN-Missionen in Liberia, Sierra Leone und an der Elfenbeinküste praktiziert wurden, sind bislang die Ausnahme geblieben.

Gerade bei anhaltenden terroristischen Bedrohungen werden daher immer wieder Truppen benachbarter und direkt betroffener Staaten aufgestellt. Die G5 Sahel Joint Force ist dafür ebenso ein Beispiel wie die Regional Cooperation Initiative gegen die Lord's Resis-

¹²⁴ Vgl. auch United Nations, *Uniting Our Strengths for Peace* [wie Fn. 62], S. 45.

¹²⁵ Vgl. Hartmut Behr, »Die Antiterrorismuspolitik der UN seit dem Jahr 2001«, in: *Vereinte Nationen*, 65 (2017) 4, S. 147–151; Timo Smit, *Multilateral Peace Operations and the Challenges of Terrorism and Violent Extremism*, Solna: Stockholm International Peace Research Institute (SIPRI), 2017 (SIPRI Background Paper).

¹²⁶ Sasha Jespersen, »Assessing Militarised Responses to Transnational Organised Crime«, in: Tuesday Reitano/Lucia Bird Ruiz-Benitez de Lugo/Sasha Jespersen (Hg.), *Militarised Responses to Transnational Organised Crime*, Cham 2018, S. 1–9 (4).

¹²⁷ An dieser Schnittstelle kann als Teil des internationalen Krisenmanagements im VN-, EU- und Nato-Rahmen die European Gendarmerie Force (EUROGENDFOR) zum Einsatz kommen, was zuletzt in Mali, der Zentralafrikanischen Republik und Afghanistan der Fall war. Zudem arbeitet die EU an einem besseren Austausch von Daten zwischen Polizei, Geheimdiensten und Militär im Kontext von Einsätzen wie EUNAVFOR Med.

¹²⁸ Vgl. auch die Ausführungen und Vorschläge des SG Reports on Intermission Cooperation, S/2005/135, *Report of the Secretary-General on Inter-mission Cooperation and Possible Cross-border Operations between the United Nations Mission in Sierra Leone, the United Nations Mission in Liberia and the United Nations Operation in Cote d'Ivoire*, <http://dag.un.org/bitstream/handle/11176/20190/S_2005_135-EN.pdf?sequence=3&isAllowed=y> (eingesehen am 23.3.2018).

tance Army in Uganda, Südsudan, der Zentralafrikanischen Republik und der Demokratischen Republik Kongo. Die Multi-National Joint Task Force (MNJTF) in der Tschadseeregion wiederum soll vor allem Boko Haram bekämpfen. Solche Koalitionen können insbesondere bei der direkten Verfolgung (*hot pursuit*) grenzüberschreitend agieren. Sie basieren aber vor allem auf bilateralen Abkommen der teilnehmenden Staaten und sind als solche nicht formaler Teil der Afrikanischen Friedens- und Sicherheitsarchitektur.¹²⁹ Die EU und einige ihrer Mitgliedstaaten treten vor allem als Geldgeber für die Operationalisierung solcher Joint Forces auf, die damit letztlich eine Variante der Befähigung von Partnern sind.¹³⁰

Das Thema Exit

Nicht nur in Deutschland wurden über Jahre politisch eher die Kriterien für eine Beteiligung an Auslandseinsätzen diskutiert als Fragen von Wirksamkeit, Erfolg bzw. Zielerreichung und »Exit«. Wenn aber doch, dann erweckten Überlegungen zum Exit-Management lange Zeit den Verdacht, ein Synonym für kurzatmiges und halbherziges Engagement zu sein. Politische Entscheidungsträger befürchteten zudem, durch eine offene Diskussion über Exit-Strategien und -Zeitpläne negative bzw. kontraproduktive politische Signale in das Einsatzland zu senden und so potenzielle »Friedensstörer« zu ermutigen, konstruktive Kräfte dagegen zu entmutigen. Und schließlich ist die Frage des Abzugs mit einem Dilemma verbunden: Kein truppenstellender Staat will sich mit seinem Beitrag auf unbestimmte Zeit verpflichten. Gleichzeitig ist zu Beginn eines multilateralen Einsatzes eine Terminierung in der Regel kaum möglich.

Exit-Management wird vor allem dann prominent diskutiert, wenn in einem konkreten Fall der politische Druck zum Abzug wächst, ob im Einsatzland oder unter den Truppenstellern. Eben dieser politische Druck prägt die anschließende Diskussion –

und letztlich auch das Exit-Management, wie das Beispiel Afghanistan zeigt. Eine Diskussion über Kriterien und Möglichkeiten des Exit ist – auch in Deutschland – ebenso notwendig wie jene zum Thema »Entry« bzw. Einsatzbeteiligung.

Prinzipiell stellt sich die Exit-Frage auf zwei verschiedenen Ebenen: auf jener der ausführenden internationalen oder regionalen Organisation (*wie lange dauert ein Einsatz?*) und auf jener einzelner truppenstellender Staaten (*wie lange muss ein nationaler Beitrag geleistet werden?*). Ganz grundsätzlich lassen sich beim Exit-Management zwei Herangehensweisen unterscheiden. Der Endpunkt eines Einsatzes kann zeitlich definiert oder an das Erreichen konkreter Ziele geknüpft werden. Beide Herangehensweisen bringen jeweils eigene Herausforderungen mit sich.

Zeitlich definierter Exit

Selbst wenn Mandate für Friedens- und Kriseneinsätze ursprünglich nur für einen überschaubaren Zeitraum von sechs oder zwölf Monaten ausgelegt sind, werden sie in der Regel wiederholt verlängert. Mandatsende und Exit sind zunächst also separat zu betrachten.

Für die internationalen oder regionalen Organisationen, die einen Einsatz durchführen, ist ein zeitlich determinierter Exit nur dann eine echte Option, wenn zu einem bestimmten Zeitpunkt eine Folgemission vorgesehen ist oder wenn es sich von vornherein um eine Überbrückungsoperation oder kurzfristige Verstärkung handelte. In beiden Fällen ermöglicht ein Folgearrangement die zeitliche Festlegung des Abzugs. So war in der Vergangenheit eine Übernahme von Verantwortung durch die VN vielfach die Exit-Option für EU-Einsätze bzw. EU-Einsätze haben VN-Einsätze kurzzeitig unterstützt wie durch die Operation Artemis in der Demokratischen Republik Kongo.

Für nationale Beiträge ist die Situation vor allem aus politischen Gründen ähnlich. Der Abzug eines nationalen Beitrags aus einer laufenden Mission ist zunächst natürlich eine souveräne nationale Entscheidung. Rein planerisch könnte die maximale Dauer einer Beteiligung also frühzeitig festgesetzt werden. Eine solche Entscheidung hat dann jedoch aufgrund der multilateralen Einbindung eine Reihe von politischen und praktischen Folgen. Eine klare Festlegung kann zwar der Transparenz und Berechenbarkeit dienen, würde aber bei den Partnern womöglich auch Fragen hinsichtlich Verlässlichkeit und Solidarität auf. Sie erfordert multinationale Abstimmungsprozesse sowie den Umgang mit ganz konkreten ope-

129 Alle drei hat allerdings der AU-Friedens- und Sicherheitsrat autorisiert. Zudem koordiniert im Falle der MNJTF eine Strategische Unterstützungszelle bei der AU unter anderem die Beiträge internationaler Geber.

130 Vgl. Denis M. Tull, *Mali und G5: Ertüchtigung des Sicherheitssektors. Politische Hindernisse für eine effektive Kooperation der Regierung und ihrer Partner*, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, Dezember 2017 (SWP-Aktuell 76/2017); *Finding the Right Role for the G5 Sahel Joint Force*, Brüssel: International Crisis Group, 12.12.2017 (Africa Report Nr. 258).

rativen Konsequenzen. Eine zeitliche Begrenzung nationaler Beiträge ist vor allem dann eine Option, wenn es ein Folgearrangement gibt, in der Regel also ein anderer Mitgliedstaat für den speziellen Beitrag innerhalb einer multilateralen Mission einspringt. So hat etwa Deutschland in Teilen die Aufgaben des niederländischen Kontingents bei MINUSMA übernommen und damit eine Ablösung ermöglicht. Ein weiteres Beispiel ist der für Mitte 2018 geplante Abzug deutscher Hubschrauber aus der Mission MINUSMA, deren Ersatz durch eine andere Nation im VN-Rahmen abgestimmt werden muss, da davon auszugehen ist, dass die Operation der VN ununterbrochen weitergeführt werden soll. Konkret bedeutet dies: Der Zeitbedarf für die militärischen Maßnahmen zur Rückverlegung der entsprechenden Fähigkeiten muss kalkuliert werden; es bedarf entsprechender Vereinbarungen mit der VN-Abteilung für Friedenssicherungsoperationen, der »Ablösation« und der Missionsführung vor Ort; außerdem sind die Übergabemodalitäten und -zeiten auf den entsprechenden nationalen politischen und militärischen Ebenen zu regeln. Der unilaterale Abzug eines nationalen Beitrags wäre für Deutschland allein aufgrund der damit einhergehenden Gefährdung des Missionserfolgs sowie der politischen Kosten im Verhältnis zu wichtigen Partnern nicht denkbar.

Exit entlang Zielerreichung

Für einen Abzug lassen sich allerdings auch Kriterien oder sogenannte Benchmarks definieren. Mit dem Beginn multidimensionaler Missionen Ende der 1980er Jahre war früh klar, dass der Aufbau einer funktionierenden Polizei und Justiz, einer einsatzfähigen Armee sowie eine tragfähige Reform des Sicherheitssektors als Grundvoraussetzungen für die Beendigung eines Einsatzes zu betrachten seien. Mit anderen Worten: Erfolgreiches Peacebuilding galt schnell als einzig verantwortliche Exit-Strategie.

Misserfolge wie zunächst in Ost-Timor (2005) oder die schnelle Abfolge von mehr als zehn internationalen Missionen innerhalb einer Dekade in Haiti (1994 – 2004) haben verdeutlicht, welche Auswirkungen ein Abzug vor Erreichung der Stabilität hat: Weitere Einsätze sind programmiert. Dass eine Exit-Strategie sich an Stabilitätskriterien orientieren muss, ist inzwischen weitgehend anerkannt. Doch was bedeutet das für die Umsetzung?

Exit-Benchmarks müssten für den jeweiligen Auslandseinsatz entweder nach quantitativen oder quali-

tativen Gesichtspunkten festgelegt und gegebenenfalls auf der Zeitachse angepasst werden. Dazu ist im multilateralen Abstimmungsprozess zunächst ein Konsens erforderlich, wobei zu beachten ist, dass zumindest einige Ziele vermutlich nicht in einem überschaubaren Zeitrahmen zu realisieren sind. Wenn dann der politische Druck zum Abzug wächst, werden sie häufig nicht mehr Entscheidungsgrundlage sein. Dennoch sollte der Versuch unternommen werden, nach einer eingehenden Analyse des jeweiligen Konfliktkontextes Ziele und auch Zwischenziele eines Auslandseinsatzes zu bestimmen, die nicht überambitioniert, aber doch weitreichend genug sind, um eine Befriedung zu befördern. Denn nur daran lassen sich eine Wirksamkeitsanalyse sowie Entscheidungen etwa über Anpassungen des Mitteleinsatzes sowie die militärische Planung und Umsetzung eines geordneten Abzugs bemessen.

Im Zentrum der Debatte sollten Strategie, Zielerreichung und Kriterien für den erfolgreichen Abschluss einer Mission stehen.

Auf übergeordneter Ebene und unabhängig vom Einzelfall ist die Diskussion über die Art und Weise, wie Missionen oder nationale Beiträge beendet werden, eng verknüpft mit den bereits erörterten normativen Fixpunkten für Friedenseinsätze und dem internationalen Konsens darüber, welcher Endzustand politisch angestrebt wird, was als »Erfolg« zu werten ist. In der innenpolitischen Debatte wird es wichtig sein, die mit Exit-Strategien verbundenen Dilemmata ebenso aufzuzeigen wie eigene Vorstellungen über Formen und Bedingungen eines verantwortlichen Exits – schon allein deswegen, damit das Ende von Bundeswehreinsätzen nicht als »regelmäßig unabsehbar«¹³¹ gilt. Dabei müssen Realitäten ausgesprochen werden: Sicherheit, Stabilität und funktionierende Institutionen entstehen nicht innerhalb von sechs Monaten, ja nicht einmal binnen sechs Jahren. Letztlich sollten im Zentrum dieser Debatte jedoch weniger Zeiträume als vielmehr Strategie, Zielerreichung und Kriterien für den erfolgreichen Abschluss einer Mission stehen.

131 Thomas Wiegold, »Klare Exit-Strategie bereits bei Beginn einer Mission«, Deutscher Bundeswehrverband, 9.2.2017, <<https://www.dbwv.de/aktuelle-themen/einsatz-aktuell/beitrag/news/klare-exit-strategie-bereits-bei-beginn-einer-mission>> (eingesehen am 23.3.2018).

Schlussfolgerungen und Empfehlungen

Die nahe Zukunft von Auslandseinsätzen ist relativ klar zu umreißen. Wie aber Auslandseinsätze in 10 oder 15 Jahren aussehen werden, darüber lassen sich kaum zuverlässige Aussagen treffen. Denn dies hängt von einer Vielzahl an Variablen ab, die die deutsche Politik in weiten Teilen nicht beeinflussen kann und die zudem höchst volatil sind. Noch ungewisser sind angesichts einer möglichen gewaltsamen Zuspitzung existierender Konflikte an der Peripherie Europas die sicherheitspolitischen Handlungsspielräume.

Empfehlungen

Die in dieser Studie erörterten Herausforderungen erzeugen Widersprüche, die sich nur zum Teil auflösen lassen. Jede Entscheidung von Bundestag und Bundesregierung ist letztlich ein Balanceakt: Komplexer werdende Krisenlandschaften, eine schwierige weltpolitische Situation und die politische Stimmung in Deutschland, dessen Wählerinnen und Wähler eine größere Rolle in internationalen Krisen zurückhaltend beurteilen, bestimmen die Lage.¹³² Die schlechteste aller Lösungen wäre es jedoch, sich vorrangig anlassbezogen und kurzfristig zu positionieren. Krisengetriebene Entscheidungen widersprechen zum einen dem Primat der Prävention, zum anderen greifen sie als eher reaktives Vorgehen zu kurz. Mit den Leitlinien und dem Weißbuch hat die Bundesregierung in der letzten Legislaturperiode einen Rahmen gesetzt, den es nun zu füllen gilt. Für den künftigen Umgang mit Auslandseinsätzen der Bun-

deswehr lassen sich aus den benannten Herausforderungen einige Empfehlungen ableiten.

Politische Eckpunkte setzen

Die Schaffung eines tragfähigen Konsenses über das anzustrebende politische Ziel ist oberste Voraussetzung. Erst dann lässt sich vom VN-Sicherheitsrat und einflussreichen Mitgliedstaaten ein umfassender Prozess in Gang setzen, begleiten und unterstützen, in den ein Einsatz eingebettet ist. Diese Prozesse erfordern Anstrengung und Aufmerksamkeit, und zwar in einem höheren Maße, als ihnen bislang gewährt wird. Dabei gilt es, das politische Gewicht von Regionalorganisationen und einzelnen VN-Mitgliedstaaten gezielter zu nutzen. Deutschland könnte bei einer erfolgreichen Bewerbung für einen nichtständigen Sitz im VN-Sicherheitsrat 2019/20 direkter als bisher Einfluss ausüben. Zunächst sollte das Augenmerk sicherlich darauf liegen, VN-Prozesse und die Agenda des Generalsekretärs zur Verbesserung der Prävention zu unterstützen, damit weitere Einsätze möglichst gar nicht notwendig sind. Doch angesichts vieler festgefahrener Konflikte und laufender Missionen muss auch der politische Rückhalt für wirksames Krisenmanagement und Friedensförderung ausgebaut werden. Hier könnte eine weitere personelle Beteiligung an Friedensmissionen der Bundesregierung neue Spielräume eröffnen. Darüber hinaus wäre es wichtig, »groups of friends« für Einsätze aufzubauen, um sich über den ganzen Einsatzzeitraum hinweg politische Unterstützung zu sichern. Denn wie VN-Generalsekretär Guterres im September 2017 bei seiner Vorstellung zur Reform der VN-Friedeneinsätze betonte: »United Nations peace operations must be deployed in support of – not in place of – active diplomatic efforts.«¹³³ Auch die andauernden Bemühungen um

132 Mit 43 Prozent der Befragten, die ein stärkeres Engagement Deutschlands befürworten, ist der Wert in der jüngsten Befragung der Körber-Stiftung allerdings leicht ansteigend (vgl. Körber-Stiftung, *Eimmischen oder zurückhalten? Aktualisierung 2017. Eine repräsentative Umfrage im Auftrag der Körber-Stiftung zur Sicht der Deutschen auf die Außenpolitik*, Berlin 2017).

133 »Peace Operations »Not a Substitute« for Diplomatic Efforts, Security Council Told«, *UN News*, 20.9.2017, <<https://>

eine Reform der VN-Friedens- und Sicherheitsarchitektur können hierzu nur ein erster Schritt sein.

Bei all diesen Ansatzpunkten bleibt die Frage, nach welchem politischen Kompass Bundestag und Bundesregierung sich richten sollten. Die Rede von der Erosion normativer Fixpunkte in der internationalen Politik unterstellt indirekt, dass solche zuvor weitgehend unangefochten galten. In Wahrheit mussten sowohl im VN-Sicherheitsrat wie auch in der EU diese Grundlagen immer wieder neu ausgehandelt werden. Allerdings haben sich die Gewichte und Abhängigkeiten zwischen den Akteuren verschoben. Zudem geraten Demokratie und Rechtsstaatlichkeit auch in westlichen Gesellschaften unter Druck. Umso wichtiger ist es, dass der normative Kern eines deutschen Engagements klar benannt und frühzeitig an zentraler Stelle auf internationalen Foren geltend gemacht wird: Was möchte die Bundesrepublik mit einem spezifischen Auslandseinsatz politisch erreichen?

Denn ehe in Deutschland konkrete Einsatzentscheidungen getroffen werden, sind die Eckpunkte in der Regel schon festgelegt. Die Solidarität gegenüber Bündnispartnern bleibt eine Richtschnur deutscher Sicherheitspolitik, kann aber in der gegenwärtigen politischen Lage allein wenig Orientierung bieten. Vielmehr wird die deutsche Politik künftig politische Eckpunkte für ein Engagement – ob militärisch oder zivil – selbst frühzeitig und proaktiv setzen müssen. Für eine Parlamentsarmee wie die Bundeswehr ist außerdem entscheidend, dass der Bundestag kontinuierlich über Einsätze debattiert und diese begleitet. Daher sollte über die Einrichtung eines Einsatzausschusses im Bundestag nachgedacht werden.

Einsätze vom Ende her denken

Die klare und realistische Zielbestimmung wird immer wieder als wesentlicher Erfolgsfaktor für Einsätze benannt. Eine Überprüfung laufender VN-Missionen anhand der Frage, ob die Mandate überhaupt realisierbar sind, dürfte dazu beitragen, Aufgaben und Zielen besser zu definieren. Allerdings sollte sich Deutschland dafür einsetzen, dass andere Akteure diesen Prozess nicht dazu nutzen, den multidimensionalen Ansatz und politisch umstrittene Ziele vor schnell aufzugeben. Wichtiger ist es, den angestreb-

ten Endzustand eines Einsatzes insgesamt eindeutiger zu beschreiben, nicht nur im VN-Rahmen.

Zum einen geht es hier um die zuvor angesprochene Diskussion von »Exit«-Optionen, zum anderen um Steuerungsmechanismen, die auf diesen Endzustand ausgerichtet sind. Denn Anpassungen von Mandaten und Ausstattung werden immer wieder nötig sein, sollten aber auf einem konsistenten Monitoring der Lage und der Abstimmung mit anderen Instrumenten basieren. Das bedeutet auch eine wirksamere Vernetzung auf deutscher Seite, ohne die Verantwortlichkeiten unterschiedlicher Akteure zu verwischen.

Bei Einsätzen ohne »peace to keep« lautet die vorrangige Frage, wie zumindest die Gewalt gegen die Zivilbevölkerung eingedämmt werden kann, ohne eine dauerhafte Lösung des Konflikts zu erschweren. Neben dem Schutz von Zivilisten durch VN-Friedensmissionen geht es dabei beispielsweise auch um kurzfristige Unterstützungsmissionen. Hier ist das Ziel klar umrissen, gleichzeitig aber die (politische) Reichweite begrenzt.

Fragmentierung vermeiden

Die Gefahr einer »Zerfaserung« des Engagements besteht sowohl auf internationaler als auch auf europäischer wie nationaler Ebene. Aus deutscher Sicht sollte ein VN-Mandat weiterhin die Voraussetzung für jeglichen Auslandseinsatz sein. Doch selbst bei einem Konsens im VN-Sicherheitsrat sind die Formate für heutige Einsätze höchst unterschiedlich. Die Bandbreite reicht von Operationen einzelner Staaten auf Bitten der Regierung im Einsatzland über Ad-hoc-Koalitionen außerhalb bestehender Strukturen bis hin zu institutionell voll eingebundenen Einsätzen – mitunter in ein und demselben Konfliktkontext.

Darüber hinaus ist eine Vielzahl nichtmilitärischer Missionen und Akteure mit deutscher Unterstützung bis hin zu Personal vor Ort aktiv. Damit entsteht für die Ressorts im Heimatland und die verschiedenen internationalen Akteure ein erhöhter Informations- und Abstimmungsbedarf. Zwischen der Rhetorik von Vernetzung und umfassendem Ansatz und der operativen Realität besteht jedoch nach wie vor eine erhebliche Diskrepanz. Deutschland, das sich auf Stabilisierung fokussiert, fördert zunehmend Projekte in Kontexten, in denen auch Auslandseinsätze stattfinden. Neben der Abstimmung militärischer und ziviler Akteure vor Ort ist daher auch die Einbindung von Instrumenten wie Mediation und Friedensförderung gefragt.

news.un.org/en/story/2017/09/565672-peace-operations-not-substitute-diplomatic-efforts-security-council-told (eingesehen am 23.3.2018).

Analyse ausweiten

Die Bereitstellung von Ressourcen für Missionen ist nur die eine Seite der Medaille. Umfassende Analysen im Vorfeld und fortlaufende Einschätzungen der Wirkung einzelner Missionen, die über eine Lagebeschreibung hinausgehen, stellen die andere Seite dar. Hierbei ist Realismus vonnöten: Detaillierte Evaluationen werden immer wieder gefordert, sind während eines laufenden Einsatzes und als Mittel der Fortschrittskontrolle jedoch kaum zu leisten. Es müssen über Fortschrittsberichte oder ähnlich gelagerte Instrumente Wege gefunden werden, die politischen Dynamiken im Einsatzland zu verfolgen, zu bewerten und Rückschlüsse für den weiteren Verlauf der Mission, ihre Strategie und Umsetzung zu ziehen. Unter veränderten Rahmenbedingungen gilt es insbesondere, darüber nachzudenken, wie Leitung und Einsatzkräfte sich zu grenzüberschreitenden Herausforderungen und nicht formalisierten Ordnungen in fragilen Staaten verhalten können. Denn Konstrukte des »Regierens ohne Regierung«¹³⁴ mögen eine normative Abweichung vom modernen Staat westlicher Prägung sein, sind aber oft genug auch Ausdruck gesellschaftlicher Anpassungs- und Überlebensfähigkeit.¹³⁵ Eine differenzierte Einschätzung von Dynamiken, Akteuren und möglichen Partnern vor Ort ist daher unverzichtbar.

Auch sollten Auslandseinsätze keineswegs unreflektiert zur Bekämpfung von Terrorismus oder organisierter Kriminalität herangezogen werden. Ignorieren können sie die entsprechenden Bedrohungen allerdings nicht. Um Missverständnissen vorzubeugen, sollten nichtstaatliche bewaffnete Gruppen nicht vorschnell einer dieser Akteursgruppen zugerechnet oder eine grundsätzliche Verflechtung krimineller Netzwerke mit Gewaltakteuren angenommen werden. Es gilt, genau hinzusehen, eine begleitende Analyse einzufordern, damit das eigene Handeln zumindest keine negativen Effekte zeitigt. Internationale polizeiliche Expertise – ob integriert wie in VN-Missionen oder in separaten zivilen Missionen – ist gerade dort einzubinden, wo vorrangig militärisch aufgestellte Koalitionen gegen grenz-

überschreitende Bedrohungen vorgehen. Dies ist für die handlungsleitende politische Strategie ebenso relevant wie für die konkrete »Ertüchtigung«.

Ertüchtigung weiterdenken

Der Ansatz der Befähigung von Partnern wird an Bedeutung gewinnen. Neben zahllosen bilateralen Initiativen werden künftig von europäischer Seite über den Kapazitätsaufbau zur Förderung von Sicherheit und Entwicklung (CBSD) und weiterhin über GSVP-Missionen Beratung, Training und Ausstattung von Sicherheitskräften stattfinden. Doch wie sollte die deutsche bilaterale Ertüchtigungsinitiative an Auslandseinsätze angebunden sein, aktuell insbesondere in den Schwerpunktländern Mali und Irak? In Deutschland verstehen politische Entscheidungsträger Ertüchtigung häufig immer noch als Alternative zu einem weiter gehenden, direkten Eingreifen. Tatsächlich zielen Maßnahmen der militärischen Ertüchtigung in Ländern wie Tunesien und Jordanien darauf ab, eine weitreichende Destabilisierung überhaupt erst zu verhindern. Gleichzeitig ist für die Durchführung von Projekten eine Präsenz vor Ort unerlässlich, was meist die Beteiligung an größeren, umfassenderen Einsätzen bedeuten wird. Damit ist Ertüchtigung kein Ersatz für unmittelbares militärisches Eingreifen, sondern eher komplementär zu verstehen.

In der neuen Legislaturperiode gilt es, die bisherigen deutschen bzw. multilateralen Erfahrungen mit dem Kapazitätsaufbau in Partnerländern auszuwerten und für die Konzeptentwicklung nutzbar zu machen. Insbesondere die Erfahrungen mit Ertüchtigung im Kontext anhaltender Konflikte sind dafür wertvoll – mit Blick auf das Risiko der Einvernahme als Konfliktpartei, die Herausforderungen durch bewaffnete nichtstaatliche Akteure und den »Nebel« innerstaatlicher Konflikte. Die deutsche und europäische Unterstützung für eine grenzüberschreitende Befähigung von Sicherheitskräften im Rahmen der G5 Sahel Joint Force mag in der aktuellen Lage ein nachvollziehbarer Schritt sein. Diese Kooperation von fünf Staaten muss aber in den regionalen Kontext integriert sein. Noch ist die Westafrikanische Wirtschaftsgemeinschaft ECOWAS außen vor. Sie betrachtet aber die G5 als Konkurrenz, da sie außerhalb der Strukturen der Afrikanischen Friedens- und Sicherheitsarchitektur mit ECOWAS als regionalem Pfeiler agiert. Ihre Einbeziehung ist daher dringend erforderlich.

134 Vgl. Tanja A. Börzel/Thomas Risse, »Governance without a State: Can It Work?«, in: *Regulation and Governance*, 4 (2010) 2, S. 113 – 134.

135 Tobias Debiel/Daniel Lambach, »State Fragility as a Development Policy Challenge«, in: *Rural* 21, 46 (2012) 1, S. 6 – 9 (9).

Mehr wollen – mehr müssen – mehr können?

Die seit dem Jahr 2014 anhaltende Debatte über die Führungsverantwortung Deutschlands besitzt mittlerweile eine europäische Dimension, die auch Folgen für den Bereich der Auslandseinsätze hat. Zugrunde liegt eine Annahme, die das Außenhandeln Deutschlands in der Europäischen Union in den nächsten Jahren wesentlich bestimmen wird: In einem veränderten sicherheitspolitischen Umfeld müsse die EU autonom handeln können, das heißt unabhängiger von den USA, und zugleich ein größeres Engagement an den Tag legen als bislang.¹³⁶ Dies bedeutet nicht zwingend mehr Friedenseinsätze der EU, sondern betrifft alle außen- und sicherheitspolitischen Instrumente. Das militärische Krisenmanagement im Auftrag der Vereinten Nationen gehört aber eben auch dazu. Für Deutschland als wahrgenommene bzw. reale politische Führungsmacht Europas wird es nahezu unmöglich sein, hier abseitszustehen, vor allem deshalb, weil die Sicherheits- und Verteidigungspolitik als einer der Schlüsselbereiche für die Fortentwicklung des Integrationsprozesses definiert worden ist und zahlreiche europäische Politiker eine militärisch handlungsfähige EU nicht nur als sicherheits-, sondern auch als integrationspolitischen Mehrwert begreifen.¹³⁷

Aufgrund der erkennbaren finanziellen und militärischen Begrenzungen einzelner Staaten heißt multilaterales Handeln im Bereich der Sicherheits- und Verteidigungspolitik dabei zunehmend militärisch integriertes Handeln. Das hat politische Folgen. Während in den 1950er Jahren die Abgabe von außenpolitischen Souveränitätsrechten im europäischen Kontext für die Bundesrepublik die Voraussetzung für eine weitgehende Souveränität war, ist heute die vertiefte sicherheitspolitische Kooperation, wenn nicht Integration die notwendige Bedingung für dauerhafte Handlungsfähigkeit.

136 Vgl. dazu die Rede »Europa in einer unbequemerer Welt. Warum Europa eine neue Außenpolitik braucht« von Außenminister Sigmar Gabriel am 5.12.2017, <<https://www.auswaertiges-amt.de/de/newsroom/berliner-forum-aussenpolitik/746464>> (eingesehen am 23.3.2018).

137 Zu den jüngsten Entwicklungen in diesem Politikfeld vgl. Rosa Beckmann/Ronja Kempin, *EU-Verteidigungspolitik braucht Strategie. Eine politische Auseinandersetzung mit den Reformzielen der GSVP wagen!*, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, August 2017 (SWP-Aktuell 60/2017).

In den kommenden Jahren wird dieser ordnungspolitische Gestaltungsanspruch politisch wie militärisch konkretisiert werden müssen – zumal Deutschlands Führungsrolle in der EU brüchiger geworden bzw. von anderen Ländern in Zweifel gezogen wird und sie in der Nato gerade erst an Kontur gewinnt. Berücksichtigt man außerdem die skizzierte »Interventionsskepsis« der deutschen Öffentlichkeit, scheinen nach Lage der Dinge diese beiden Institutionen in nächster Zeit nur begrenzt als Handlungsrahmen für neue Auslandseinsätze der Bundeswehr bzw. eine deutsche Beteiligung an internationalen Friedenseinsätzen in Frage zu kommen. Laufende Einsätze sind davon ausgenommen.

Vor diesem Hintergrund rücken Friedenseinsätze der Vereinten Nationen in den Mittelpunkt der Aufmerksamkeit. Traditionell ist Deutschland seinen Verpflichtungen gegenüber den VN, vor allem deren friedenserhaltenden Missionen, von finanziellen Beiträgen abgesehen nur sehr zurückhaltend nachgekommen. Zwar genießen die VN im Weißbuch als internationales Gestaltungsfeld Deutschlands Priorität, noch vor der Nato und der EU. An Friedenseinsätzen der Weltorganisation beteiligte sich Berlin aber bis zur MINUSMA-Operation in Mali nur in geringem Umfang.

Ad-hoc-Koalitionen sollten für Auslandseinsätze der Bundeswehr die Ausnahme bleiben. Die Bundesregierung wäre gut beraten, dies den Partnern in Nato und EU auch deutlich zu machen. Stärker als bislang muss der Bundestag prüfen, inwieweit er bei derartigen Einsätzen seiner politischen Kontrollfunktion im Verbund mit anderen nationalen Parlamenten (noch) nachkommen kann.

Auslandseinsätze (vor allem im Rahmen der EU) mit dem Ziel, Partner in ihrer Nachbarschaft sicherheitspolitisch zu ertüchtigen, werden überwiegen. Dies bedeutet im Grunde, das aktuelle »capacity building« fortzuführen – entweder im Rahmen des Kapazitätsaufbaus zur Förderung von Sicherheit und Entwicklung oder durch GSVP-Trainingsmissionen, die von dem jüngst eingerichteten Militärischen Planungs- und Durchführungsstab (MPCC) geleitet werden.

Für den Fall, dass es in der europäischen Nachbarschaft erneut zu Ausbrüchen massiver militärischer Gewalt kommt, wären für Deutschland auch weiterhin VN-mandatierte Einsätze vorstellbar, die mit Blick auf Umfang bzw. Zielsetzung jenen in Bosnien, im Kosovo oder in Mali ähneln. Daneben erscheinen sogar traditionelle Peacekeeping-Operationen wieder möglich, wie mit der Diskussion über eine etwaige

VN-Friedenstruppe in der Ostukraine deutlich geworden ist.¹³⁸ Hinzu kommen eventuell Einsätze, die direkt (wie die Operation Counter Daesh) oder mittelbar (wie RSM) der Terrorismusbekämpfung dienen.

Auslandseinsätze sind nach über zwanzig Jahren zu einer Art Normalität deutscher Sicherheitspolitik geworden. Das Urteil des Bundesverfassungsgerichts von 1994 und das Parlamentsbeteiligungsgesetz von 2005 haben ihnen einen festen rechtlichen Rahmen gegeben. Die Einsätze haben dabei selbst zu einer teils geforderten, teils gefürchteten »Normalisierung« deutscher Außen- und Sicherheitspolitik beigetragen. Die multilaterale Einbettung und rechtliche Fundierung solcher Einsätze durch Mandate des Sicherheitsrates der Vereinten Nationen sind trotz aller berechtigten Kritik und den damit verbundenen Kontroversen auch immer Ausweis der deutschen Verpflichtung zu einer regelbasierten Weltordnung gewesen. Diesen Aspekt gilt es gerade in Zeiten im Auge zu behalten, in denen diese Ordnung von verschiedenen Akteuren in Frage gestellt oder unterminiert wird.

Aufgrund seiner exponierten Stellung in der internationalen Politik und nicht zuletzt dank seiner Wirtschaftskraft kann Deutschland mehr als andere leisten. Dabei geht es nicht nur um ein Mehr an militärischen Fähigkeiten oder die altbekannte Scheckbuchdiplomatie. Der Leitsatz »Qualität vor Quantität« bei der Beteiligung Deutschlands an Friedens- und Krisenmanagement Einsätzen hilft ebenfalls nur bedingt weiter. In erster Linie wird es darum gehen, eine politische Richtung für das deutsche Engagement abzustimmen und die (Weiter-)Entwicklung der eigenen Instrumente und Kapazitäten daran auszurichten – auch, aber nicht nur mit Blick auf Auslandseinsätze der Bundeswehr.

138 Vgl. *Can Peacekeepers Break the Deadlock in Ukraine?*, Brüssel: International Crisis Group, 15.12.2017 (Europe Report Nr. 246); Alexei Arbatov, »A U.N. Peacekeeping Operation Is the Only Way Forward in Ukraine«, *War on the Rocks*, 28.9.2017, <<https://warontherocks.com/2017/09/a-u-n-peacekeeping-operation-is-the-only-way-forward-in-ukraine>> (eingesehen am 23.3.2018).

Anhang

Abkürzungen

AFISMA	African-led International Support Mission to Mali	MINURSO	Mission des Nations Unies pour l'organisation d'un référendum au Sahara occidental/United Nations Mission for the Referendum in Western Sahara
AKUF	Arbeitsgemeinschaft Kriegsursachenforschung	MINUSMA	United Nations Multidimensional Integrated Stabilization Mission in Mali
AMISOM	African Union Mission in Somalia	MINUSTAH	Mission des Nations Unies pour la stabilisation en Haïti
APSA	African Peace and Security Architecture (Afrikanische Friedens- und Sicherheitsarchitektur)	MNJTF	Multi-National Joint Task Force
AU	Afrikanische Union	MONUSCO	Mission de l'Organisation des Nations Unies en République Démocratique du Congo
AWACS	Airborne Warning and Control System	MPCC	Military Planning and Conduct Capability
BMVg	Bundesministerium der Verteidigung	Nato	North Atlantic Treaty Organization
CBSD	Capacity Building in Support of Security and Development	OECD	Organization for Economic Co-operation and Development
CDU/CSU	Christlich-Demokratische Union/Christlich-Soziale Union	OEF	Operation Enduring Freedom
CJTF-OIR	Combined Joint Task Force — Operation Inherent Resolve	ONUCI	Opération des Nations Unies en Côte d'Ivoire
DPKO	Department of Peacekeeping Operations	OSZE	Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa
ECOWAS	Economic Community of West African States	P5	Permanent Five (die fünf ständigen Mitglieder des VN-Sicherheitsrats)
EEAS	European External Action Service	PRISM	Prevention of conflicts, Rule of law/SSR, Integrated approach, Stabilisation and Mediation
eFP	enhanced Forward Presence	R2P	Responsibility to protect
EU	Europäische Union	RSM	Resolute Support Mission
EUCAP	European Union Capacity Building Mission	SNMG	Standing NATO Maritime Group
Sahel Mali	(in Mali)	SPD	Sozialdemokratische Partei Deutschlands
EUCAP	European Union Capacity Building Mission	STRATAIR-MEDEVAC	Strategic Air Medical Evacuation (Strategischer Verwundetentransport)
Sahel Niger	(in Niger)	UCDP	Uppsala Conflict Data Program
EUFOR	European Union Force	UNIFIL	United Nations Interim Force in Lebanon
EULEX	European Rule of Law Mission in Kosovo	UNMISS	United Nations Mission in the Republic of South Sudan
EUNAVFOR	European Union Naval Force	UNOSOM II	United Nations Operation in Somalia II
EUROGEND FOR	European Gendarmerie Force	UNSMIL	United Nations Support Mission in Libya
EUSTAMS	European Union Stabilisation Action in Mopti and Segou	UNTAC	United Nations Transitional Authority in Cambodia
EUTM	European Union Training Mission (in Mali)	VJTF	Very High Readiness Joint Task Force
EUV	Vertrag über die Europäische Union	VN	Vereinte Nationen
FDP	Freie Demokratische Partei	VPR	Verteidigungspolitische Richtlinien
GG	Grundgesetz	WEU	Westeuropäische Union
GSVP	Gemeinsame Sicherheits- und Verteidigungspolitik	ZIF	Zentrum für Internationale Friedenseinsätze
HIPPO	High-Level Independent Panel on Peace Operations		
IS	»Islamischer Staat«		
ISAF	International Security Assistance Force		
KFOR	Kosovo Force		
MINUSCA	United Nations Multidimensional Integrated Stabilization Mission in the Central African Republic		

Übersicht:

Auslandseinsätze der Bundeswehr – deutsche und internationale Truppenkontingente

Mission	Höchstzahl deutsche Soldaten	Höchstzahl Soldaten insgesamt	Quellen
Artemis	350 (2003)	ca. 2000 (2003, stationiert)	Drucksache 15/1168 (13.6.2003); Damien Helly, »Operation ARTEMIS (RD Congo)«, in: Giovanni Grevi/ Damien Helly/Daniel Keohane (Hg.), <i>European Security and Defence Policy: The First 10 Years (1999–2009)</i> , Paris: EU Institute for Security Studies, 2009, S. 181 – 185
EUFOR RD Congo	780 (2006)	2466 (2006, stationiert)	Drucksache 16/1507 (17.5.2006); Annemarie Peen Rodt, » The EU: A Successful Military Conflict Manager? «, in: <i>Democracy and Security</i> , 7 (Juni 2011) 2
EUTM Mali	350 (2015)	584 (2015, stationiert)	Drucksache 18/3836 (28.1.2015); Thierry Tardy, <i>CSDP in Action. What Contribution to International Security?</i> Paris 2015 (Chaillot Paper 134)
International Security Assistant Force	5350 (2010/11)	ca. 130 000 (2011, stationiert)	Drucksache 17/654 (9.2.2010)/ Drucksache 17/4402 (13.1.2011); UN Security Council, <i>Letter Dated 28 November 2014 from the Secretary- General Addressed to the President of the Security Council</i> , S/2014/856
Kosovo Force	8500 (1999 – 2008)	ca. 50 000 (1999, stationiert)	Drucksache 14/1133 (11.6.1999); NATO, <i>Kosovo Force (KFOR) – How did it evolve?</i> , updated 20.2.2008
MINUSMA	1000 (2017)	13 289 (2016/17, mandatiert)	Drucksache 18/10819 (11.1.2017)
Operation Inherent Resolve	150 (2016/17)	keine Angabe möglich	Drucksache 18/7207 (6.1.2016)/ Drucksache 18/10820 (11.1.2017)
Resolute Support Mission	980 (2016/17)	16 000 (ab 2018, stationiert) 2017: 13 576	Drucksache 18/6743 (18.11.2015)/ Drucksache 18/10347 (16.11.2016) und Drucksache 19/21 (25.10.2017); NATO, <i>Resolute Support Mission in Afghanistan</i> , November 2017; NATO, <i>Resolute Support Mission (RSM) – Key Facts and Figures</i> , Mai 2017

