

Scheitern an der ganzen Front

Das Versagen deutscher Politik torpediert die Auslandseinsätze der Bundeswehr

Klaus Naumann | Mitte Oktober wird im Bundestag wieder über die Verlängerung des ISAF-Mandats für Afghanistan entschieden. Doch vor einem langfristigen Konzept drücken sich Regierung und Parlament seit Jahren. Schlecht ausgerüstet und ohne klares Ziel werden die deutschen Soldaten in einen Kampf geschickt, den sie nur verlieren können.

Die deutsche Sicherheits- und Verteidigungspolitik lähmt und blockiert sich selbst. Dabei droht sie den Primat des Politischen zu verspielen. Am Ende könnte eine Krise stehen, die jene der „Nachrüstung“ zu Beginn der 1980er Jahre noch in den Schatten stellt. Damals wurde die „Schlacht um die Mittelstreckenraketen“ gewonnen, aber der sicherheitspolitische Konsens ging verloren. Die Implosion der Sowjetunion und das Ende der atomaren Blockkonfrontation halfen der deutschen Politik jedoch aus der Legitimationsklemme.

Ein solcher *deus ex machina* ist heute nicht in Sicht. Im Gegenteil. Die Bundesrepublik ist engagiert in zahlreichen Auslandseinsätzen, in denen es nicht nur um Wiederaufbau und Demokratisierung geht, sondern auch um Leben und Tod von Soldaten und

Zivilpersonen. Zudem besteht die nicht geringe Möglichkeit, dass die Bundesrepublik in Afghanistan erstmals in einem bewaffneten Konflikt, mag er auch fern deutscher Grenzen ausgetragen werden, den Kürzeren zieht. Das wäre eine neue Erfahrung, deren Auswirkungen auf die Republik unabsehbar sind. Dabei hängt der ungewisse Ausgang der Mission in Afghanistan nicht etwa nur von der Unberechenbarkeit des Gegners oder der Halbherzigkeit der Staatengemeinschaft und des Bündnisses ab. Die deutsche Politik selbst trägt dazu bei, die eigenen Ansprüche und Ziele zu verfehlen.

Der Afghanistan-Einsatz ist zum Musterfall strukturellen Politikversagens geworden. An ihm lässt sich zeigen, was alles im Argen liegt. Das begann schon mit der parlamentarischen

Beschlussfassung über den Doppelseinsatz am Jahresende 2001. Die deutsche Beteiligung an der Operation Enduring Freedom (OEF) sowie an der International Security Assistance Force (ISAF) stand unter dem programmatischen Vorzeichen „uneingeschränkter Solidarität“ mit den Vereinigten Staaten (Bundeskanzler Gerhard Schröder), signalisierte aber mit der Spaltung der Mandate, dass man zweierlei Maß anlegte und mit zweierlei Maß gemessen werden wollte. Hier der „gute“ UN-mandatierte ISAF-Einsatz, dort die Grauzone des ungeliebten OEF-Einsatzes, dem die Ausrufung des NATO-Bündnisfalls das Placet erteilt hatte.

Unter der Hand war damit bereits jene Spaltung des Einsatzes in Kauf genommen, an der die Operationsführung bis heute krankt. Damit nicht genug. Die deutsche Beteiligung an beiden Mandaten entsprang nicht allein einem „Bündniszwang“, dem man sich nicht entziehen konnte.¹ Die Option Afghanistan erklärte sich auch aus dem stillschweigenden Wunsch, dem amerikanischen Drängen auf eine deutsche Beteiligung am absehbaren Irak-Feldzug den Wind aus den Segeln zu nehmen. Damit hatte sich die Bundesregierung von vornherein in eine doppelt defensive Position manövriert – und ganz unfreiwillig ein Zeugnis für ihren politisch-militärischen Handlungsstil abgelegt.

Zum einen laborierte sie von Anfang an daran, beide Mandate in ein stimmiges Verhältnis zu bringen, und mit taktischem Geschick verstand sie es gelegentlich, das eine gegen das

andere Mandat auszuspielen, wenn es darum ging, die eigenen Leistungen herauszustreichen oder zusätzliche Belastungen – das Dauerthema des Bundeswehreinsetzes im Süden Afghanistans – abzuwehren. Ferner erwies sich die Mandatzersplitterung als Einfallstor öffentlicher Delegitimierung des gesamten Einsatzes. Schon die OEF-Zustimmung vom 16. November 2001 konnte den Regierungsparteien nur

mittels der Bindung an ein Vertrauensvotum für die Politik des Bundeskanzlers abge-

presst werden. In der Folgezeit sollten sich die OEF-Mandatsverlängerungen zu einem Dauerstreitpunkt entwickeln, hinter dem sich ein von der Regierung ängstlich umgangenes Grundsatzproblem verbarg: War (und ist) die Bundeswehr in einem Kriegseinsatz? Wie steht es mit der Akzeptanz von militärischem Gewalteininsatz? Und wie verhält sich dieser zu der offiziell in den Vordergrund gestellten Missionsaufgabe der Stabilisierung und des Wiederaufbaus? Das waren (und sind) keine Expertenfragen, sondern Probleme, die die politische Öffentlichkeit umtreiben.

Denn die Zustimmung zu den Auslandseinsätzen sinkt, je gewaltsamer die Aktionen aus der Sicht der Bürger werden. Selbst Hilfeleistung bei militärischer Ausbildung, ein Schlüsselthema bei der Befähigung der Afghanen zur eigenen Sicherheitsvorsorge, stößt in der Bevölkerung auf Widerspruch.²

Die Zustimmung zu den Auslandseinsätzen sinkt, je gewaltsamer die Aktionen werden

¹ Lothar Rühl: Zielkonflikte der NATO in Afghanistan, *Neue Zürcher Zeitung*, 17.1.2007.

² Vgl. Thomas Bulmahn: *Bevölkerungsbefragungen zum sicherheits- und verteidigungspolitischen Meinungsbild in Deutschland 2004*, Sozialwissenschaftliches Institut der Bundeswehr, Strausberg, S. 21 ff.

In die Wüste geschickt. Deutsche Soldaten der schnellen Eingreiftruppe üben Anfang Juli 2008 den Feuerkampf in Nord-Afghanistan. Sie bereiten sich auf ihren ISAF-Einsatz vor.

Man tat so (und wollte auch so tun), als ob es sich in Afghanistan nach dem Sturz des Talibanregimes um eine Nach-Konflikt-Mission handelte (eine Annahme, gegen die ohnehin das Fortbestehen der OEF-Mission sprach), der alsbald eine „selbsttragende Stabilität“ folgen würde. Die Bundesregierung erklärte sich zwar bereit, als „lead nation“ den Aufbau einer Polizeitruppe voranzubringen – aber gerade an dieser Aufgabe scheiterte sie dramatisch. Weder gelang es, Ausbilder in ausreichender Zahl zu entsenden, noch ein Ausbildungskonzept umzusetzen, das auf den akuten Bedarf antwortete. Das Versagen bei der Polizeiausbildung unterstrich, wie defizitär die strukturellen und institutionellen Voraussetzungen der deutschen Politik waren (und sind), das zu gewährleisten, was als „kooperative“, „vernetzte“ oder „erweiterte Sicherheit“ offiziell propagiert wird.³

Trotz solcher Absichtserklärungen sind die Koordination und Kooperation der Ministerien nur schwach entwickelt. Die Führungsleistung des Kanzleramts, der einzige Ort des Regierungsapparats, wo alle Fäden zusammenlaufen, kann dieses Defizit nur im tagespolitischen Handeln „auf Sichtweite“ (wie es im Berliner Politjargon heißt) ausgleichen. Die parlamentarische Begleitung der Auslandseinsätze ist nicht dazu angetan, hier gegenzusteuern.

Die jährliche Verlängerung der Mandate hat sich zu einer Abstimmungsroutine entwickelt, die jenseits des vorhersehbaren Schlagabtauschs keinen Beitrag zu einer grundsätzlichen Verständigung über die Ziele, den Mitteleinsatz und die absehbaren Fristen des Einsatzes leistet. Während die Fachwelt, die Experten der Fraktionen und die politische Publizistik sich inzwischen mit Fragen der Einsatzkriterien oder mit Exit-Optionen beschäftigen, verfügt der Bundestag über keine Instanz, die sich systematisch der Klärung der längerfristigen Probleme deutscher Auslandseinsätze annehmen könnte.

Der Parlamentsvorbehalt, der dem Bundestag das konstitutive Beschlussrecht über die Einsätze einräumt, hat nicht dazu geführt, dass das Parlament über den Tellerrand des je aktuellen Mandats hinausblickt. Weder Regierung noch Ministerien, noch Parlament scheinen in der Lage, in größeren Fristen zu denken oder zu handeln als in Wahlterminen und Legislaturperioden – obwohl die politischen Entscheidungen weit über diesen Zeitraum hinausreichen.

Der Vorschlag der CDU/CSU-Fraktion vom Mai 2008, einen „Nationalen Sicherheitsrat“ einzuführen, hat hier durchaus einen wunden Punkt der sicherheitspolitischen Debatte berührt.⁴ Tatsächlich ist das dafür vorgesehene Gremium, der

³ Vgl. Bundesministerium der Verteidigung: *Weißbuch 2006*, S. 29f.; Aktionsplan der Bundesregierung: *Zivile Krisenprävention, Konfliktlösung und Friedenskonsolidierung*, 12.5.2004, www.auswaertiges-amt.de/diplo/de/Aussenpolitik/Themen/Krisenpraevention/Aktionsplan-Volltext.pdf; *Das Afghanistan-Konzept der Bundesregierung*, 5.9.2007; www.bundesregierung.de/nn_774/Content/DE/Artikel/2007/09/2007-09-05-fortschreibung-afghanistan-konzept.html.

⁴ Vgl. CDU/CSU-Bundestagsfraktion: *Eine Sicherheitsstrategie für Deutschland*, Beschluss vom 6.5.2008, www.cducs.de/Titel_Themen_des_Tages/TabID_1/SubTabID_5/InhaltTypID_4/InhaltID_9735/Inhalte.aspx.

Bild nur in
Printausgabe verfügbar

Bundessicherheitsrat, bereits seit langem vorhanden, wird aber aus Gründen der Regierungspragmatik, der Koalitionsrivalitäten und des Ressortdenkens nicht genutzt. Vor allem aber ist strittig, ob dieses Gremium nur koordinierende oder auch Entscheidungsbefugnisse haben sollte. Was die Koordination betrifft, so lautet das Gegenargument, die bisherige interministerielle Verständigung funktioniere ohnehin (die Effektivität kann man bezweifeln); was aber die Entscheidungskompetenz betrifft, so hat die Union in einem Akt der

Nicht mangelnde Vorsicht
kann man der Berliner
Sicherheitspolitik vorwerfen,
sondern fehlende Weitsicht

Selbstverhinderung
das Kind so
gleich mit dem
Bade ausgeschütet.
Denn wollte
man wirklich mehr

Koordination und Entscheidungsstärke, hätte es sich verboten, dies umgehend mit den hochproblematischen Vorschlägen des Bundeswehreinsetzes im Inneren und der Novellierung des Parlamentsbeteiligungsgesetzes zu verknüpfen.

Im Übrigen würde auch ein „Nationaler Sicherheitsrat“, darin dem amerikanischen Vorbild völlig unähnlich, nicht mehr Entscheidungskompetenz erwirtschaften als die Richtlinienkompetenz des Bundeskanzlers, der Koalitionsmechanismus und die Ländermitsprache hergeben. Bei dem ganzen Debakel handelt es sich ohnehin um den dritten Akt einer Dauerdebatte, die schon in der Ära Kohl begonnen und unter Rot-Grün fortgeführt worden war, mit dem immer gleichen Ergebnis der Ergebnislosigkeit. Der Unionsvorstoß war provokativ, damit öffentlichkeitswirksam und polarisierend, aber unernst.

Die Folgen sind in den Einsätzen zu bewältigen. Am Fall Afghanistan zeigt sich, wie Ansprüche und Realitäten, Zielformulierungen und Implementierung, Handlungskonzepte und Regierungspraxis systematisch auseinanderlaufen. Diese Defizite betreffen die politischen Strukturen und das politische Personal zugleich: Die politische Klasse der Berliner Republik verfügt nicht über die notwendige Fähigkeit zu strategischem Handeln. Die in der Bonner Republik wohl-tätigen Restriktionen, Zwänge und Selbstbindungen einer „Politik der Zurückhaltung“ führen unter den Bedingungen einer global und präventiv ausgerichteten Sicherheitspolitik zu problematischen Ergebnissen. Nicht mangelnde Vorsicht kann man der Berliner Sicherheitspolitik vorwerfen, sondern fehlende Um- und Weitsicht; nicht Waghalsigkeit oder Abenteuerer-tum, sondern Halbheiten und Zögerlichkeiten. Was wir beobachten können, ist das Paradox eines Politikversagens bei fortgeltenden politischen Regeln und fortbestehenden politischen Institutionen.

Dieses Szenario trifft freilich nicht auf eine machthungrige Militärelite, die darauf aus wäre, in das bestehende politische Vakuum einzudringen und die Militär- und Sicherheitspolitik zu usurpieren. Im Gegenteil, die politisch-militärischen und die innermilitärischen Strukturen spiegeln in vielem den Problembefund der politischen Bühne.

Auch hier bietet der Afghanistan-Einsatz das Exempel. Nicht allein die politischen Unklarheiten und Inkonssequenzen wirken negativ auf Einsatz-motivation und Führungsverhalten, auch die Führungsstrukturen selbst

Bild nur in Printausgabe verfügbar

zeigen erhebliche Schwächen. Die mangelnde Kooperation der sicherheitspolitisch engagierten Ministerien findet ihr Spiegelbild in der Zersplitterung der Führungsgremien im Verteidigungsministerium und in der Bundeswehr. Durch das Nebeneinander von politischer Führung, militärischer Spitzengliederung, diversen Führungsstäben sowie der zivilen Wehrverwaltung gestalten sich Entscheidungsprozesse langwierig und bürokratisch – oder kurzatmig und improvisiert, weil der notwendige Vorlauf fehlt.

Das Ringen zwischen den Teilstreitkräften und der Bundeswehrspitze, eine Rivalität, die bis auf die Wehrmachtszeit zurückgeht, ist trotz aller Bekenntnisse zu einer Gesamt- oder Bundeswehr-Lösung noch immer nicht entschieden. Der Generalinspekteur hat zwar – gerade in der Einsatzführung – an Kompetenzen gewonnen, aber die Kräfte für seine Planungen muss er bei den Teilstreitkräften einwerben. Das führt zu Rei-

bungsverlusten, Kompromisslösungen, Fehlplanungen und Zeitverzug. Gelegentlich dauert es Monate, wenn nicht Jahre, bevor dringend benötigte Ausrüstungen die Truppe erreichen – auch dort, wo es um den Schutz der Einsatzkräfte geht.

Die Ausrüstungsmängel der Bundeswehr sind notorisch – aber was tun, wenn sich die Anordnung des Verteidigungsministers, nur in geschützten Fahrzeugen auf Patrouille zu fahren, an dem Sachverhalt stößt, dass ebendiese nicht ausreichend verfügbar sind? Unterbleibt dann die notwendige Aufklärungs- und Sicherungstätigkeit oder setzt sich der militärische Vorgesetzte über die ministerielle Weisung hinweg, um seinem militärischen Auftrag zu genügen?⁵ Wie steht es mit der Handhabung einer flexiblen „Auftragstaktik“ vor Ort – zumal die Lage in den afghanischen Provinzen extrem unterschiedlich und instabil ist? Wie weit dürfen (oder sollen) sich die Kommandeure

⁵ Vgl. Stephan Löwenstein: Durchgriff von oben, *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 13.3.2008.

zu politisch offenen Fragen äußern, die eng mit der Erfüllung ihres Auftrags verknüpft sind – etwa zum Problem des Drogenanbaus, zum Umgang mit lokalen Warlords oder mit den Angehörigen oppositioneller militanter Kräfte?

Das politisch-militärische Verhältnis ist im Wandel begriffen. Gegenüber den Anforderungen der Bonner Republik haben sich die Akzente verändert. Damals war es in Politik und Öffentlichkeit primär um die Sozialverträglichkeit des Militärs gegangen, und im Vordergrund standen Integrationsmaßnahmen, um das Militär in die Bürgergesellschaft einzubinden.

Auslandseinsätze scheinen zur Sache von Experten zu werden. Die Bevölkerung wird zum Publikum

Das ist nicht vollends inaktuell, aber heute steht eine doppelte Aufgabe im Vordergrund: Welchen

Sachverstand kann das Militär in die Sicherheits- und Verteidigungspolitik hineinbringen? Und welche zivilen Ressourcen kann die Bürgergesellschaft in das Militär einbringen? Beides ist voraussetzungsreich.

Das Eigengewicht des Militärischen wird (von der Politik) stärker akzeptiert und betont werden müssen – und zugleich steigt die Anforderung an das militärische Berufs- und Rollenverständnis, sich als (militär)politischer Partner zu begreifen. Dafür reicht das formelhafte Bekenntnis zum „Primat der Politik“ nicht mehr aus, und auch das technokratische Berufsverständnis eines

„Nur-Soldatentums“ greift zu kurz. So wie die politische Klasse vor der Anforderung steht, Strategiefähigkeit auszubilden, ist die Militärführung mit dem Problem konfrontiert, ihre Elitefähigkeit weiterzuentwickeln.

Bei alledem spielt die Bürgergesellschaft und ihre Affinität zum Militär, zu den Auslandseinsätzen und zur Sicherheitspolitik eine ambivalente Rolle. Einerseits ist die Politik der Auslandseinsätze von Rücksichtnahmen, ja von Angst vor der Öffentlichkeit bestimmt. Tatsächlich sinken die Zustimmungsraten, je ferner die Einsätze rücken und je mehr militärische Gewalt zum Einsatz kommt. Zum Afghanistan-Einsatz bestehen gleichwohl erstaunlich differenzierte Voten. Der Bundeswehreinsatz in der Nordregion wird mehrheitlich positiv beurteilt, während die längerfristigen Perspektiven skeptisch bis negativ betrachtet werden.⁶

Andererseits ist die „Demilitarisierung“ der Bürgergesellschaft so weit vorangeschritten, dass die Streitkräfte und ihre Einsätze im Alltagsleben nur noch eine geringe Relevanz haben und dem Wehrdienst eine periphere Bedeutung zukommt.⁷ Auslandseinsätze scheinen zur Sache von Experten geworden zu sein, während sich die Bevölkerung zu ihrem Ge- oder Misslingen als Publikum verhält, das Billigung oder Protest bekundet. Aus dem Staatsbürgerkonzept ist der „Vaterlandsverteidiger“ weitestgehend verschwunden. Das ist Chance und Risiko zugleich. Denn einerseits hat

⁶ Vgl. Rüdiger Fiebig und Thomas Bulmahn: *Sicherheits- und verteidigungspolitisches Meinungsklima in der Bundesrepublik Deutschland*, Strausberg, November 2007.

⁷ Vgl. Karl Haltiner: Die Demilitarisierung der europäischen Gesellschaften und die Remilitarisierung ihrer Streitkräfte, in Thomas Jäger u.a. (Hrsg.): *Sicherheit und Freiheit*, Baden-Baden 2004, S. 226–241.

die Bürgergesellschaft dadurch ansprechend zivile Züge gewonnen, andererseits verzichtet die Politik auf ein Potenzial, dessen militärische Bedeutung an Relevanz gewonnen hat. Im Zentrum dieses Streites steht die Institution der Wehrpflicht. Ihre Zeit scheint abgelaufen zu sein. Dagegen ist Widerspruch anzumelden.

Hier wird die These vertreten, dass auftrags- und einsatzverträgliche Konzepte zu entwickeln nicht allein Gegenstand kluger innermilitärischer Arrangements sein kann, sondern auch ein Problem der Bürgergesellschaft und ihrer Ressourcen ist. Auch das lässt sich am afghanischen Beispiel skizzieren. Dabei geht es um das Mischungsverhältnis der Einsatzkräfte. Der deutsche ISAF-Beitrag braucht nicht nur hochprofessionelle Eingreiftruppen, sondern auch entwickelte zivil-militärische Fähigkeiten – etwa im Einsatzbereich der Provincial Reconstruction Teams (PRT). Hier sind zivile Ausbildungsprofile und Berufserfahrungen von Nutzen, die in der militärischen Grund- und Fachausbildung nur begrenzt vermittelt werden.

Welchen Zugriff hat die Politik auf dieses Potenzial – und welche Verpflichtung besteht in der Bürgergesellschaft, dieses Potenzial anzubieten? Von dieser Problemlage ausgehend ist die Frage der militärischen Verpflichtung der Bürger neu und grundsätzlich zu erörtern. Weisen Einsatzrealität und militärische Professionalisierung wirklich so eindeutig auf einen Abschied von der Wehrpflicht hin, wie von ihren Kritikern behauptet wird? Ist der moderne Staatsbürger in einer Welt unübersichtlicher Risiken aus seinen militä-

rischen Obligationen – jenseits der Entrichtung von Steuern – entlassen? Verbietet der Charakter der Auslandseinsätze als präventiver und interessenpolitischer „war of choice“ überhaupt, am Erbe des Bürgersoldaten anzuknüpfen? Oder öffnet die komplexe und langwierige Einsatzrealität des „peacekeeping“ und/oder „state building“ mit ihrem zivil-militärisch gemischten Aufgabenprofil den Weg zu einer sinnvollen und qualifizierten Erneuerung der Wehrpflicht? Die Antwort wird nur im Kontext einer grundsätzlichen Auseinandersetzung mit dem Gesamtkonzept der Bürgerobligationen gegenüber der staatlichen Gemeinschaft zu finden sein. Und sie wird über das künftige Bild des Staatsbürgers mitentscheiden.

Das afghanische Menetekel bezeichnet beispielhaft die Dimension der Probleme und den Veränderungsdruck, der von der Neuausrichtung der Sicherheits- und Verteidigungspolitik ausgeht. Die Politik hat den Übergang von der Landesverteidigung zur Sicherheitsvorsorge bisher nicht bewältigt.



Dr. KLAUS NAUMANN ist Mitarbeiter am Hamburger Institut für Sozialforschung. Der Text ist ein gekürzter Auszug aus seinem Buch „Einsatz ohne Ziel? Die Politikbedürftigkeit des Militärischen“, das am 26. September in der Hamburger Edition erscheint.