

Christ Klep

Niederländische Teilnahme an Friedenseinsätzen seit 1989: Chancen, Dilemmata und Paradoxa

DAS NIEDERLÄNDISCHE MILITÄR hat seit 1989 große Veränderungen durchlebt – dieser Satz klingt inzwischen fast wie ein Klischee. An sich sind die Umstellungen seit Ende des Kalten Krieges mit den Anpassungen in einigen anderen kleineren und mittelgroßen Ländern vergleichbar: Zumeist eine Kombination aus »Käsehobel«-Methode – einem Verfahren, bei dem alle Teilbereiche eine kleine Scheibe und, wenn man so will, manchmal auch »Käsewürfel« abgeben müssen – und den Bemühungen, eine größere Effizienz zu erzielen. Die niederländischen Verteidigungsausgaben sanken seit 1990 von etwa 2,7 Prozent auf aktuell ca. 1,5 Prozent des Bruttosozialprodukts und damit weit unter die NATO-Norm von 2,0 Prozent. Das niederländische Militär hat heute ungefähr 49.000 aktive Soldaten gegenüber 260.000 im Jahr 1990 (damals galt noch die Wehrpflicht). Die Anzahl der Jagdflugzeuge ist in den letzten zwanzig Jahren von 200 auf 87 Stück gesunken, die Anzahl an Panzern von beinahe 1.000 auf 90 und die Anzahl der Fregatten von 14 im Jahr 1990 auf aktuell sechs.

Es ist traditionell sehr schwierig, bei Sicherheitsfragen zwischen Geld und Ressourcen abzuwägen, insbesondere wenn die Bedrohung vage oder indirekt erscheint, wie es gegenwärtig der Fall ist. Das Militär ist eine kollektive Organisation von allgemeinem Nutzen, allerdings jedoch eine sehr besondere. Denn ihr Produkt ist Sicherheit, ihr Instrument (falls nötig) Gewalt. Weder Sicherheit noch Gewalt (der *output*) lassen sich in Prozenten angeben. Ist das niederländische Militär heute beispielsweise 31,2 Prozent effizienter als 1990? Diese Frage ist nicht einfach so zu beantworten. Seit Ende des Kalten Krieges ist zudem eine weitere Ebene hinzugekommen: es geht nicht mehr allein um unsere Sicherheit (die traditionelle Hauptaufgabe des Militärs), sondern um dessen eigene Sicherheit. Mehr noch: Die niederländischen Bestrebungen hinsichtlich des Militärs sind primär auf die Förderung von dessen Sicherheit ausgerichtet.

In diesem Beitrag werden drei Aspekte, die in der heutigen Diskussion über die niederländische Verteidigungspolitik, das Militär und Auslandseinsätze eine wichtige Rolle spielen, näher betrachtet: erstens das Verhältnis zwischen Politik und Militär, zweitens die Diskussion über den Nutzen von internationalen Friedenseinsätzen und drittens der politische Entscheidungsprozess, insbesondere die Rolle des Parlaments, bei der Entsendung niederländischer Soldaten.

Das Verhältnis zwischen Politik und Militär

Samuel Huntington schrieb bereits in den 1950er Jahren in seinem meisterhaften Buch *The soldier and the state*: der Soldat ist ein Spezialist, der allein schon aufgrund seines spezifischen Sachverstandes und des hohen Einsatzes (Gewalt, Verletzte, Tote, Geld) mitreden darf – allerdings nur innerhalb gewisser Grenzen. Wenn die Politik einmal eine Entscheidung getroffen hat, führt das Militär diese, das betonte auch Huntington, loyal aus.¹

Während des Kalten Krieges war der Beziehungsrahmen zwischen Politik und Militär vor allem von der so genannten Divergenz bestimmt: vereinfacht gesagt, beschäftigten sich Politik und Militär mit »ihren eigenen Dingen«. Der Nachschub an Wehrpflichtigen war garantiert, die finanziellen Mittel waren dies ebenfalls. Die Soldaten übten für einen möglichen Angriff des Warschauer Pakts, von dem wenige glaubten, dass dieser jemals Realität werden würde. Politik und Militär bildeten während des Kalten Krieges aus gutem Grund getrennte Welten. Seit Ende des Kalten Krieges findet hingegen der Begriff »Konvergenz« Anklang. Aufgrund der Neustrukturierungen und Einsparungen, aber vor allem aufgrund der Einsätze im Ausland wird das Militär immer mehr in den politischen und amtlichen Entscheidungsprozess sowie die Planung involviert. Jedenfalls, so könnte man es auch sagen, wird es öfter als Spezialist nach seiner eigenen Meinung gefragt.

Der Austausch ist natürlich ein zeitloses Phänomen. Nur wenige Bürger haben wirklich Kenntnisse über die Struktur und Organisationskultur einer Armee. Wenn tatsächlich militärische Operationen geplant werden müssen, bleibt den Politikern keine andere Wahl, als beim Militär anzufragen, was möglich ist, wie viele Einsatzkräfte und Material benötigt werden und was das alles kosten wird. Das Militär ist immer der Spezialist. Diese Konvergenz zwischen Militär und Politik – oder besser: die aus der operativen Praxis geborene Konvergenz des Militärs Richtung Politik – wurde beispielsweise im Jahr 2005 durch die Aufwertung des Amtes des Stabschefs der Verteidigung zum Kommandanten der Streitkräfte umgesetzt. Der Kommandant der Streitkräfte ist mehr denn je ein »politischer General«. Die Konvergenz zeigt sich beispielsweise auch in der Beteiligung des Militärs an Koordinierungsorganen des Verteidigungs- und des Außenministeriums und, allgemeiner, in der großen Bedeutung von »Cimic«: der zivil-militärischen Zusammenarbeit während der Einsätze. Es ist interessant zu sehen, wie die tägliche Zusammenarbeit mit Soldaten des niederländischen Kontingents in Afghanistan den politischen Beratern die Augen öffnet. Das gegenseitige Verständnis wächst mit jedem Tag.

Der tatsächliche Einsatz in heutigen Friedensmissionen, so behauptet die Konvergenz-Theorie, führt zu einer engeren Bindung (oder jedenfalls zu mehr Verständnis) zwischen Politik und Militär. Dazu ist jedoch eine Anmerkung erforder-

1 Vgl. S.P. HUNTINGTON, *The soldier and the state. The theory of politics and civil military relations*, Cambridge 1957.

lich: Soldaten scheinen sich in diesem Konvergenz-Szenario nicht ganz wohl zu fühlen. Natürlich gibt es Soldaten, die sich gerne in der politischen Welt bewegen. Auf der anderen Seite gibt es Politiker, die die Lebensart und die Organisationsstruktur des Militärs ausgezeichnet verstehen, die den Unterschied zwischen einem Panzer und einem gepanzertem Personalfahrzeug sowie zwischen einem Pionierbataillon und dem Marine-Infanteriekorps kennen – wenngleich die Anzahl an Politikern mit Militärerfahrung freilich abnimmt, insbesondere durch die Abschaffung der Wehrpflicht. Die meisten Soldaten erkennen ihrerseits sehr gut, dass die heutigen, so *politisch* bestimmten Einsätze ein anderes mindset erfordern. Aber dennoch – und hier wird das Dilemma sichtbar – ist zu konstatieren: die Welten von Politik und Militär bleiben im Wesentlichen wie früher getrennt. Mehr noch: gerade der einzigartige, extreme Charakter des tatsächlichen operativen Einsatzes bringt die Soldaten zurück zu den Wurzeln (oder anders: dem Wesen) ihres Berufs: dem Vorbereiten und Ausführen militärischer Operationen, notfalls mit Gewalt. Hierbei handelt es sich um eine komplexe und riskante Aufgabe, die nahezu alle Aufmerksamkeit fordert. Wenige Organisationen verlangen so viel von ihrem Personal wie das Militär während eines operativen Einsatzes. Natürlich wird sich das Militär durchaus auch für die allgemeineren politischen Aspekte des Einsatzes interessieren: Warum sind wir eigentlich in Afghanistan? Worin besteht das Langzeitziel? Welche Rolle spielt das Nachbarland Pakistan? Dieses Interesse hat selbstverständlich auch eine rein praktische Seite: Jedwedes Wissen über die politischen und gesellschaftlichen Hintergründe vergrößert die Chance auf Erfolg und dient bestenfalls auch der eigenen Sicherheit. Aber das Militär zieht auch selbst deutlich eine Grenze zur Politik, in dem Bewusstsein, dass »sie« die Entscheidungen treffen und »wir« die militärische Durchführung übernehmen. Es handelt sich um eine Aufgabenverteilung, die für jedermann klar ist. Und gerade weil der Einsatz so hoch ist (Tote, Verwundete, Traumata) fordert das Militär von der Politik eine klare Entscheidungsfindung.

In den Niederlanden ist der Fall des Kabinetts Balkenende im Februar 2010 aufgrund der Afghanistan-Mission mit einigem Erstaunen beobachtet worden. Unter den Soldaten herrschte eher Bestürzung oder gar Grauen. Der Fall des Kabinetts tangierte immerhin direkt den Erfolg der Operation in Afghanistan! Waren dafür denn nicht die Opfer erbracht worden? Wurden diese nun nicht aufgrund eines politischen Hahnenkampfes zwischen CDA (Christen-Democratisch Appèl) und PvdA (Partij van de Arbeid) vergeudet?

Zwei Entwicklungen zerren folglich an den Soldaten. Sie führen zum einen Operationen aus, die ausdrücklich politisch bestimmt sind. Nun ist staatlicher Gewalteininsatz letztendlich immer politisch bestimmt, aber das gilt ganz besonders für Friedenseinsätze. Andererseits erfahren die Soldaten gerade durch die Einsätze wieder, wie anspruchsvoll ihr Beruf ist. Platz für Fehler gibt es kaum. Aber gerade daraus – aus dem »Extremen« seines Berufs – leitet der Soldat seine Identität ab, darum ist er der Experte. Mehr noch: gerade in den traditionellen Werten

seiner Tätigkeit und seiner Organisation (Kameradschaft beispielsweise) und in jener Fachkompetenz sucht er Sicherheit und Stolz. Mit der Abschaffung der Wehrpflicht und den Einsätzen im Ausland hat das niederländische Militär in den letzten zwanzig Jahren seine *militärische* Identität durchaus verstärkt. So sehr auch von Konvergenz die Rede gewesen ist, für die Soldaten bleibt die militärische eine eigene, exklusive Tätigkeit.

Die Teilnahme an Friedenseinsätzen

Die zweite Frage, die hier angeschnitten werden soll, betrifft die Diskussion über den Nutzen von internationalen Friedenseinsätzen. Das niederländische Militär ist noch mehr als früher zu einem Instrument aktiver Außenpolitik geworden. Unter diesem Gesichtspunkt ist es interessant, die vier Politikoptionen zu betrachten, die aus den jüngsten Studien zur Zukunft des niederländischen Militärs, den so genannten *Defensieverkenningen*, hervorgegangen sind.² Zwei dieser Optionen (»intervenieren« und »stabilisieren«) sind nahezu ganz auf Auslandseinsätze abgestimmt. Die Option »vielseitig einsetzbar« geht davon aus, dass die Niederlande derartige Einsätze auf jeden Fall weiterhin als eine der Hauptaufgaben ausführen werden, wie es zurzeit bereits der Fall ist. Die Option »sicher bleiben« – der Fokus liegt hier auf nationalen Aufgaben und auf der Verteidigung der eigenen Interessen, der Bürger und des Hoheitsgebiets – wird von niemandem mehr wirklich ernst genommen. Dieses strikt national ausgerichtete Zeitalter wurde unverkennbar hinter sich gelassen. In drei der vier Optionen fährt man also mit dem fort, was bereits gemacht wird: man beteiligt sich an Auslandseinsätzen.

Parallel dazu – und rückblickend auf zwanzig Jahre Erfahrung mit internationalen Einsätzen – ist eine Diskussion über die Frage aufgekommen, in welchem Maße Friedensmissionen von Nutzen sind. Kritiker behaupten, dass Staatsbildungs- und Demokratisierungsprozesse langwierige und oftmals gewalttätige Prozesse sind, denen man eigentlich am besten ihren Lauf lässt. Länder müssen dieser Sichtweise nach selbst entscheiden, wie sie innerhalb welcher Grenzen und mit welchen Ethnizitäten zu einem Staat werden wollen. In einen solch eigenständigen Prozess einzugreifen, behaupten die Kritiker, ist entweder zu ambitiös oder wird eher zu einer gegenteiligen Wirkung führen. Eingreifen ist nur dann sinnvoll, sagt beispielsweise der amerikanische Professor Jack Snyder, wenn die Staaten selbst damit einverstanden sind.³ Ignoriert man dieses »Recht«, dann sind die Folgen eher gegenteilig.

Den Kritikern stehen diejenigen gegenüber, die an die Machbarkeit von Staaten glauben. Man denke an George Bush, der glaubte, dass Bevölkerungen, wenn

2 Vgl. INTERDEPARTEMENTALE PROJECTGROEP VERKENNINGEN, *Eindrapport Verkenningen. Houvast voor de krijgsmacht van de toekomst*, Den Haag 2010. Die Internetausgabe dieses Berichts ist einzusehen unter: http://www.defensie.nl/organisatie/defensieverkenningen/eindrapport_verkenningen.

3 Vgl. J. SNYDER, *From voting to violence: democratization and nationalist conflict*, New York, 2000.

sie einmal vom westlich-liberalen parlamentarischen Modell gekostet haben, dem amerikanischen Vorbild (the shining city on the hill) spontan folgen würden. Die meisten Befürworter des Eingreifens sind realistischer oder jedenfalls gemäßiger in ihren Erwartungen: man weiß vielleicht nicht genau, was man mit einer Intervention anrichtet, und diese wird als langwieriger Prozess eingeschätzt, aber mit der richtigen Vorgehensweise und den richtigen Instrumenten kann zumindest ein gewisses Maß an Erfolg abgezwungen werden: weniger Korruption, mehr politische Verantwortung, mehr Sicherheit, mehr Wohlstand, mehr Kinder in der Schule usw. Diese Sichtweise – manchmal vereinfacht als Gradualismus bezeichnet – geht oft mit einem gewissen Instrumentalismus einher: wenn nur die richtigen »Instrumente« eingesetzt werden (gewähltes Parlament, Wahlen, unabhängige Rechtsprechung usw.), dann ist es möglich, den Fortschritt zu »normen«. Eine erfolgreiche Wahl ist dann »ein Schritt vorwärts«.

In den letzten Jahren wurde diese Diskussion auch von den so genannten duty to protect- und human security-Ansichten geprägt: Man sollte eingreifen, weil dies die moralische Pflicht der Mitmenschen ist. Dabei steht nicht länger der Staat (und der Respekt vor dessen Souveränität) im Mittelpunkt, sondern das Individuum, das schutzwürdig ist.⁴ In der niederländischen Regierung und der Zweiten Kammer dominiert der Gradualismus: Anderswo einzugreifen ist sinnvoll, aber dies wird als ein langwieriger und manchmal frustrierender Prozess mit möglichen Erfolgen aber auch mit etwaigen Rückschlägen gesehen. Viele Wahlmöglichkeiten hat ein Land wie die Niederlande natürlich nicht. Eine mächtige shining city on the hill werden die Niederlande niemals werden, dafür erscheint das Land ohnehin zu flach. Es ist zudem schwierig, eine Außenpolitik auf einem rigoros ablehnenden und sich selbst disqualifizierenden Ansatz der Nicht-Einmischung aufzubauen – insbesondere für ein so international ausgerichtetes Land wie die Niederlande es sind. Es ist bezeichnend, dass sich die Beurteilungen des Verteidigungs- und des Außenministeriums zur Lage in Afghanistan so stark an den angewandten Instrumenten orientieren: Einige Instrumente funktionieren ja (mehr lokaler Handel, mehr Kinder in der Schule), und folglich gibt es Hoffnung auf Erfolg; andere jedoch (noch) nicht (Drogen- und Korruptionsbekämpfung, Absetzung der Warlords). Damit gehen natürlich zwei Probleme einher: Wie misst man eigentlich den Erfolg der gewählten Instrumente? Und wie weiß man, dass die Instrumente wirklich erfolgreich sind, also dauerhaft wirken? Werden sie weiter Bestand haben, wenn das ausländische Militär weggeht?

Wie nehmen niederländische Soldaten diese Diskussion über den Nutzen ihrer Arbeit wahr? Ihre Haltung ist vor allem pragmatisch. Einerseits erkennen sie, dass Interventionen im Ausland a fact of life sind, ein anderes mindset erfordern und zugleich auch eine interessante operative Herausforderung und ein Beweis der

4 Vgl. INTERNATIONAL COMMISSION ON INTERVENTION AND STATE SOVEREIGNTY, *The responsibility to protect. Report of the International Commission on Intervention and State Sovereignty*, New York 2001.

Professionalität sein können. Der Soldat hegt für gewöhnlich Sympathien für die Schwächeren (vor allem für die Kinder) und Verachtung für korrupte Warlords. Andererseits ist sich der Soldat – gewöhnlich eher ein nüchterner Typ – der scheinbaren Unveränderlichkeit von lokalen politischen und sozialen Strukturen sehr bewusst. Das hat er mit seinen Kollegen etwa vom Außenministerium gemeinsam, wenn diese längere Zeit in einem Einsatzgebiet bleiben. Soldaten haben oft große Schwierigkeiten mit dem, was sie in den Einsatzgebieten als Ungerechtigkeit erfahren, insbesondere wenn diese Ungerechtigkeit politisch toleriert wird, um die Mission als Ganzes nicht zu gefährden – nach dem Motto, wie es der amerikanische Präsident Roosevelt einst über einen mittelamerikanischen Diktator sagte: »He may be a son of a bitch, but he is our son of a bitch.« Soldaten sind zusätzlich frustriert, weil sie über die Mittel und das Training verfügen, um einzugreifen – dies aber oft nicht dürfen. Der Pragmatismus der Soldaten führt auch oft zu einer Einstellung, die den eigenen operativen Einsatz (und die des eigenen Kontingents) als erfolgreich und professionell einschätzt, während zugleich am größeren Nutzen der Mission oder am Verstand »der Politiker« gezweifelt wird.

Vielleicht ist diese pragmatische militärische Haltung auch eine Art Selbstschutz-Mechanismus, um der eigenen Arbeit mehr Rahmen und Sinn zu geben. Ein gradualistischer, politischer Rahmen, der von einem zwanzig- bis dreißigjährigem Aufenthalt ausgeht, ist für das Militär kein operativer Rahmen, mit dem es leicht (oder besser: zur Zufriedenheit) arbeiten kann. Ein längerer Einsatz an einem Ort und die dazugehörige Routine sind einerseits positiv zu bewerten, aber arbeiten andererseits auch gegen das Militär, das zu Recht immer wieder fürchtet, dass die Verteidigungspolitik der nächsten Jahre (inklusive Ausbildung, Investitionen und Materialanschaffung) vor allem auf den jüngsten großen Einsatz ausgerichtet sein wird: Afghanistan.

Politische Entscheidungsfindung

Zuletzt zum dritten Aspekt: zur politischen Entscheidungsfindung über internationale Einsätze und insbesondere zur Rolle des Parlaments. Wie bereits erläutert, stellt das niederländische Militär seit 1989 mehr denn je ein Instrument aktiver Außenpolitik dar. Das haben die Niederlande sicherlich mit einer großen Anzahl vergleichbarer Staaten gemeinsam. Für das Außenministerium ist es ein wesentliches Ziel, außerhalb der eigenen Grenzen »Flagge zu zeigen«, was manchmal zu Irritationen im Verteidigungsministerium und beim Militär führt. Diese finden, dass das Außenministerium manchmal zu leicht in die Werkzeugkiste des Verteidigungsministeriums greift, um sich im Ausland gut zu präsentieren, und sei es nur mit einem einzelnen Schiff oder einzelnen Beobachtern.

Es ist spannend zu sehen, wie dieser Interessengegensatz bereits in den 1960er Jahren des letzten Jahrhunderts ausgetragen wurde. Damals bot Außenminister Joseph Luns (der spätere NATO-Generalsekretär) den Vereinten Nationen (VN)

ein ansehnliches Paket an stand-by-forces an: Marinesoldaten, ein Infanteriebataillon, Kriegsschiffe und Transportflugzeuge. Die Niederlande waren auf einen Schlag der größte Lieferant an stand-by-forces der Welt. Das Verteidigungsministerium war alles andere als glücklich über diesen diplomatisch motivierten Tatendrang von Minister Luns: Die Bereitstellung der stand-by-Einheiten und des Materials für die Vereinten Nationen lenkte nur davon ab, worum es eigentlich ging, nämlich um den NATO-Beitrag und die Bedrohung durch den Warschauer-Pakt. Es dauerte dann auch nicht lange, bis das Verteidigungsministerium das stand-by-Angebot und die dazugehörige VN-Ausbildung nahezu gänzlich zusammengestrichen hatte. Als sich die VN 1979 wegen des versprochenen stand-by-UN-Bataillons an die Niederlande wandten (für die UNIFIL-Mission im Süd-Libanon), musste somit erheblich improvisiert werden.

Zugleich weiß das niederländische Militär seit 1989 nur allzu gut, dass es keine andere Wahl hat, als sich auf internationale Einsätze auszurichten.⁵ Losgelöst von der Tatsache, dass in einer Demokratie die Politik die Vorherrschaft über das Militär hat, würden Aufgaben im Inland (einschließlich Katastrophenbekämpfung und Anti-Terror-Einsatz) den Erhalt einer so umfangreichen Armee, wie sie heute existiert, schlichtweg nicht ausreichend rechtfertigen. Mehr noch, alle vier Teilbereiche des Militärs profilieren sich für internationale Einsätze ausdrücklich als sehr geeignet. Dies gelingt manchmal etwas leichter und manchmal etwas schwerer. Der Nutzen eines geübten Infanteristen ist vermutlich evidenter – jedenfalls für das Heer und das Marineinfanteriekorps – als eine 400 Millionen Euro teure moderne Fregatte zur Bekämpfung einiger Hundert Piraten entlang des Horns von Afrika.

Bei der Marine weist man immer mal wieder mit einiger Ironie auf die jüngst erfolgte Auflösung des *Marine Luchtvaart Dienst* und auf die Abschaffung von dessen Orion-Aufklärungsflugzeugen hin. Gerade diese Flugzeuge, die eigentlich dazu gedacht waren, U-Boote aufzuspüren und damit nach Ende des Kalten Krieges großteils arbeitslos wurden, wären besonders geeignet gewesen, so betont die Marine, um oberhalb des umfangreichen Einsatzgebiets im Süd-Irak zu patrouillieren.

Trotz derartiger Vorgänge steht die Loyalität der Streitkräfte gegenüber der Regierung außer Frage. Die Regierung ist Oberbefehlshaber und entscheidet über Friedens- und Kriegsangelegenheiten. Aber Friedenseinsätze stellen eine Grauzone dar: es sind keine »echten« Kriege und das niederländische Parlament hat nachdrücklich eine größere Mitsprache im Bezug auf die Friedenseinsätze gesucht und erlangt. Das hat die »Politisierung« der niederländischen Teilnahme an Friedenseinsätzen weiter verstärkt. Die dramatischen Ereignisse auf dem Balkan, die 1995 in der Tragödie von Srebrenica kulminierten, haben dabei eine wichtige Rolle ge-

5 Vgl. C. KLEP/R. VAN GILS, *Van Korea tot Kabul. De Nederlandse militaire deelname aan vredesoperaties sinds 1945*, Den Haag 2005.

spielt.⁶ Gerade um ähnliche Fehler und Enttäuschungen in Zukunft zu vermeiden, forderte das Parlament eine noch größere Mitsprache in der Entscheidungsfindung. Srebrenica, so die Überlegung, war die Folge einer nicht durchdachten Entscheidungsfindung, basierend auf einer moralisch bedingten Gesinnungsethik. Der Gedanke »Die Niederlande müssen etwas tun«, hatte die Oberhand gewonnen über die Frage »Was können wir eigentlich tun?«. Das Resultat war die Entsendung eines leichtbewaffneten UN-Bataillons nach Srebrenica, dem »größten Freiluftgefängnis der Welt«. Das schlimme Ende, das der Einsatz nahm, ist allgemein bekannt.⁷

Eine Folge von Dramen wie Srebrenica war ein geringeres Vertrauen in die Effektivität von VN-geleiteten »blauen« Einsätzen und ein größeres Vertrauen in wirksame »grüne« Einsätze unter Leitung der NATO, der USA oder Großbritanniens. Eine Folge war auch, wie bereits erwähnt, eine größere parlamentarische Mitbestimmung in der Entscheidungsfindung. Diese wurde vor allem durch mehr Mikro-Management und durch das so genannte Artikel-100-Verfahren institutionalisiert. Mikro-Management, die Neigung sich – oftmals ad hoc – auf Details zu konzentrieren, ist zu einem kennzeichnenden Aspekt der parlamentarischen Entscheidungsfindung geworden: oftmals sind Anfragen und Debatten die Folge von Medienberichterstattung und Zwischenfällen, insbesondere wenn es um die Risiken des Einsatzes und das Wohlergehen der Soldaten geht.

Die Vorbereitung und Durchführung von Friedenseinsätzen ist enorm komplex, spezialisiert und unsicher. Parlamentsdebatten und parlamentarische Anfragen können somit nicht mehr, als an der Oberfläche zu kratzen. Es ist zu bezweifeln, dass die größere Rolle des Parlaments tatsächlich auch zu einer qualitativ besseren Entscheidungsfindung oder Durchführung der Einsätze geführt hat. Es ist vielleicht ein wenig gemein dies anzuführen, aber auf dem Gesicht mancher niederländischer Soldaten erscheint ein Lächeln, wenn die niederländische Teilnahme an der VN-Mission in Äthiopien/Eritrea (UNMEE) mit Apache-Kampfhubschraubern in Verbindung gebracht wird. 2000 beschloss die niederländische Regierung, sich insbesondere mit Marinesoldaten an dieser UNMEE-Mission zu beteiligen. Aus dem Parlament kam die Anfrage, ob man nicht auch Apache-Kampfhubschrauber mitnehmen müsse, um die Männer zu schützen. Hatte Srebrenica denn nicht gezeigt, dass keine niederländische Einheit mehr ohne ausreichenden Schutz ausgesandt werden darf? Weder die UN, noch die niederländische Militärführung, noch die Einheit selbst hielten die Entsendung von Apaches operativ für notwendig. Dennoch drängte das Parlament weiter. Letztendlich wurden die Apaches in der ehemaligen französischen Kolonie Dschibuti stationiert. Die Flugentfernung ins Einsatzgebiet betrug einige Hundert Kilometer, und es war folglich ausgeschlos-

6 Vgl. D. WINSLOW/C. KLEP, *Learning lessons the hard way: Somalia and Srebrenica compared*, in: E.A. SCHMIDL (Hrsg.), *Peace operations between war and peace*, London 2000.

7 Zum Thema siehe: J.C.H. BLOM/P. BOOTSMA, *Srebrenica, een 'veilig' gebied. Reconstructie, achtergronden, gevolgen en analyses van de val van een Safe Area*, Amsterdam 2002.

sen, dass die vier Apaches die niederländischen Soldaten effektiv hätten schützen können. Gleichwohl gingen die Apaches mit, auch wenn die Qualität der Mission dadurch nicht wirklich besser wurde.

Das Artikel-100-Verfahren schreibt vor, dass die Regierung das Parlament vorab über geplante Friedenseinsätze zu informieren hat. Darüber hinaus muss die Regierung bei einer neu geplanten Mission eine Prüfungsvorlage anwenden: eine Checkliste mit Kriterien (politische Unterstützung, finanzielle Machbarkeit, operative Durchführbarkeit usw.), auf deren Grundlage die Mission für gut befunden oder verworfen werden kann. Diese Entwicklung erscheint sowohl aus prinzipiellen als auch aus praktischen Erwägungen nicht sehr glücklich. Insbesondere das Artikel-100-Verfahren hat zu einer größeren »Kurzatmigkeit« in der Entscheidungsfindung rund um die Friedenseinsätze geführt, die doch allzu häufig außer Atem gerät. Ein wichtiger grundsätzlicher Punkt besteht zudem darin, dass das Artikel-100-Verfahren den so essentiellen Dualismus zwischen Regierung und Parlament angreift: die Regierung regiert, das Parlament kontrolliert. Es ist gut nachvollziehbar, dass das Parlament bei einem politisch und moralisch so sensiblen Thema wie den Friedenseinsätzen mitreden möchte. Aber wie glaubwürdig ist die kontrollierende Funktion des Parlaments noch, wenn ein Friedenseinsatz wider Erwarten erneut misslingen sollte? Hat sich die Verarbeitung des Srebrenica-Dramas nicht auch deshalb als so schwierig und halbherzig (laut manchen gar als unglaubwürdig) erwiesen, weil das Parlament seine *eigene* Entscheidungsfindung beurteilen musste? Das Parlament hatte wohlgemerkt 1993 in einem Antrag selbst darauf gedrängt, ein luftbewegliches Bataillon nach Bosnien zu senden – trotz aller Ungewissheiten, die damit einhergingen!

Darüber hinaus kommen unvermeidlich Diskussionen darüber auf, was nun genau unter das Artikel-100-Verfahren fallen muss und was nicht. Es ist verständlich, dass Regierungen hier zurückhaltend vorgehen. Außen- und Verteidigungspolitik erfordern Kontinuität und Geduld. Manchmal ist es schlichtweg weder wünschenswert noch nötig, dass die Regierung das Parlament über alles (frühzeitig) informiert. Mit wie viel Umsicht und Erläuterungen die Regierung das Parlament auch über etwas in Kenntnis setzt (beispielsweise eine Truppenanfrage der VN), diese Informationen werden automatisch eine eigene Dynamik erlangen und sofort Gegenstand des parlamentarischen politischen Streites werden. Damit ist der Entscheidungsfindung selbst nicht geholfen. Der jüngst veröffentlichte Irak-Bericht der Untersuchungskommission Davids ist dafür ein hervorragendes Beispiel.⁸ Wie allgemein bekannt ist, musste die Kommission beurteilen, ob die politische Unterstützung der Niederlande für den amerikanischen Einmarsch im Jahr 2003 (insbesondere in völkerrechtlicher Hinsicht) korrekt gewesen ist. Zu Beginn der Irak-Invasion fragte die Regierung Bush 2003 in Den Haag an, ob

8 W.J.M. DAVIDS u.a., *Rapport commissie van onderzoek besluitvorming Irak*, Amsterdam 2010. Im Internet findet sich der Bericht unter http://download.onderzoekcommissie-irak.nl/rapport_commissie_irak.pdf.

die Niederlande in Zukunft Truppen und Material bereit stellen würden. Die Regierung Balkenende gab diese amerikanische Anfrage nicht an das Parlament weiter. Der Grund dafür war verständlich: in einer ungewissen Situation wollte sich die Regierung noch nicht in die Pflicht nehmen lassen. Eine Truppenzusage hätte ja nicht mehr rückgängig gemacht werden können. Zudem war noch nicht ersichtlich, wie die Irak-Angelegenheit ausgehen würde. Die Regierung, die sich Optionen offen halten wollte, betrachtete die amerikanische Anfrage folglich als irrelevant und gab das amerikanische Anliegen nicht an das Parlament weiter. Dennoch kam die Kommission Davids zu dem Ergebnis, dass das Parlament – ausgehend vom Artikel-100-Verfahren – unzureichend informiert worden sei. Aber was wäre geschehen, wenn die Regierung die vertrauliche amerikanische Anfrage ganz offen im Parlament dargelegt hätte? Die Sozialdemokraten und die Opposition hätten unmittelbar von der Regierung gefordert, ihren Standpunkt darzulegen. Und das in einer Situation, in der – angesichts aller Ungewissheiten in der Anfangsphase der Irak-Invasion – Geduld und Zurückhaltung geboten waren.

Es ist anhand dieses Beispiels nochmals zu unterstreichen, dass das Artikel-100-Verfahren weder prinzipiell-staatsrechtlich noch politisch eine glückliche Konstruktion ist. Ein *formelles* Zustimmungsrecht der Zweiten Kammer bei neuen Friedensmissionen, für das es im Parlament viel Unterstützung gab, wurde von der Regierung abgewiesen. Glücklicherweise, denn das wäre politisch ein völliges Gräuelfeld gewesen. Natürlich darf eine Regierung nicht täuschen oder lügen. Aber für eine Entscheidungsfindung hinsichtlich der Friedenseinsätze reicht die reguläre Rücksprache zwischen Regierung und Parlament aus. Das Parlament behält zudem ohnehin sein Recht, die Regierungspolitik im Nachhinein zu prüfen.

Fazit

Abschließend soll zum Titel des Beitrags zurückgekehrt werden: Chancen, Dilemmata und Paradoxa. Die Chancen des niederländischen Militärs liegen seit Ende des Kalten Krieges in der tatsächlichen Ausführung von Friedensmissionen. Allein schon aus diesem Grund braucht nicht an seinem Existenzrecht gezweifelt zu werden und wird es vermutlich auch in den kommenden Jahren etwa den derzeitigen Umfang beibehalten. Das Dilemma liegt jedoch gerade in diesen neuen Aufgaben: Das Militär ist eine Organisation zur Androhung und Ausübung von Gewalt, die insbesondere aufgrund ihres besonderen Charakters so schnell und so effizient wie möglich arbeiten will – die Kosten, auch an Menschenleben, sind immerhin enorm. Friedenseinsätze indes sind langwierig und oft frustrierend. Sie erzeugen im Laufe der Zeit ihre eigene Dynamik. Das ist das Dilemma. Und das Paradoxon ist, dass sich das Militär gerade aufgrund – oder vielleicht doch trotz – des Einsatzes in Friedensmissionen als eine selbstsichere, professionelle Organisation erwiesen hat, die dem höchsten Druck standhalten kann.