

## Das Selbstverständnis von Sicherheitspolitik am Beispiel von Militäreinsätzen nach 1990. Ein deutsch-niederländischer Vergleich (Dissertationsprojekt)

**D**IE NIEDERLANDE setzen sich traditionell für die Wahrung und Schaffung einer internationalen Rechtsordnung ein – als eines der wenigen Länder haben sie diesen Anspruch sogar als Aufgabe ihrer Streitkräfte verfassungsrechtlich festgeschrieben.<sup>1</sup> Vor allem zu Beginn der 1990er Jahre beteiligte sich das Land in besonderem Maße an UN-geführten Friedensmissionen und avancierte somit gewissermaßen zu einem »Hoflieferant der Vereinten Nationen«.<sup>2</sup> Dies ging mit der Modernisierung der Armee einher, da diese komplexe *out-of-area*-Einsätze in hohen Gewaltspektren bestreiten können sollte.<sup>3</sup> International gesehen war die westliche Staatengemeinschaft von einem – wie der Historiker Duco Hellema es formuliert – »Geist des liberalen und humanitären Liberalismus«<sup>4</sup> gekennzeichnet, der auch die Niederlande ergriff.

Das Massaker in der UN-Schutzzone Srebrenica stellt einen Wendepunkt des niederländischen Engagements im Rahmen von Auslandseinsätzen dar. Hier wurden während des Bosnienkrieges im Juli 1995 rund 8.000 bosnisch-muslimische Männer durch serbische Milizen ermordet. Niederländische Blauhelmsoldaten waren dort unter einem zu schwachen UN-Mandat stationiert und konnten die später als Genozid bezeichneten Vorfälle nicht verhindern.<sup>5</sup> In der Folge kennzeichnete – wie die Militärhistoriker Christ Klep und Richard van Gils attestieren – ein »Post-Srebrenica-Realismus« die niederländische Politik – Anfragen des Sicherheitsrates wurden zunächst sehr behutsam und zurückhaltend behandelt.<sup>6</sup> Seitdem

- 1 Artikel 97, Absatz 1 der Verfassung lautet: »Zum Zwecke der Verteidigung und des Schutzes der Interessen des Königreichs wie auch zur Aufrechterhaltung und Förderung der internationalen Rechtsordnung gibt es Streitkräfte.«
- 2 Vgl. P. MALCONTENT/F. BAUDET, *The Dutchman's burden? Nederland en de internationale rechtsorde in de twintigste eeuw*, in: B. DE GRAAFF/D. HELLEMA/B. VAN DER ZWAN (Hrsg.), *De Nederlandse buitenlandse politiek in de twintigste eeuw*, Amsterdam 2003, S. 95.
- 3 Schon im Jahr 1991 wurden durch den Titel der Stellungnahme *Herstrukturering en verkleining. De Nederlandse krijgsmacht in een veranderende wereld (Umstrukturierung und Verkleinerung. Die niederländische Armee in einer sich verändernden Welt)* der Regierung die Ziele dieser Reformmaßnahmen deutlich. Vgl. hierzu unter anderem C. MEYER, *Anpassung und Kontinuität. Die Außen- und Sicherheitspolitik der Niederlande von 1989–1998*, Münster 2007.
- 4 Vgl. D. HELLEMA, *Dutch foreign policy. The Role of the Netherlands in World Politics*, Dordrecht 2009, S. 317f.
- 5 Das *Nederlands Instituut voor Oorlogsdocumentatie* (NIOD) untersuchte die Geschehnisse in Srebrenica ausführlich im Rahmen der Studie *Srebrenica. Een veilig gebied. Reconstructie, achtergronden gevolgen en analyses van de val van een safe area* (Amsterdam 2002).
- 6 Vgl. C. KLEP/R. VAN GILS, *Van Korea tot Kabul. De Nederlandse militaire deelname aan vredesmissies sinds 1945*, Den Haag 2005, S. 141f.

ist eine Tendenz weg von den klassischen UN-geführten Blauhelmeinsätzen hin zu Missionen unter NATO-Kommando erkennbar.

Auf struktureller Ebene wurden die Beschlussfassungsprozesse dahingehend überarbeitet, dass das Parlament faktisch mehr Einfluss auf die Entsendevorhaben der niederländischen Regierung bekam.<sup>7</sup> Durch diese Öffnung wurden Entsendebeschlüsse immer komplexer und nahmen viel Zeit in Anspruch. So legt Klep dar, dass bis weit in das 20. Jahrhundert hinein Diplomatie und militärische Fragen mehr oder weniger ein exklusives Betätigungsfeld der Minister, Diplomaten, Topmilitärs und somit einer Elite blieben. Das Parlament beschäftigte sich zu dieser Zeit lediglich mit Rahmenbedingungen der Außenpolitik.<sup>8</sup> Seither entwickelt sich durch die Einführung eines Kriterienkataloges zur Prüfung von Truppenentsendungen eine immer stärker werdende Tendenz zum »Mikromanagement« solcher Einsätze, und nicht selten haben sich Auslandseinsätze als ein Risikofaktor für die Stabilität von Kabinetten erwiesen.<sup>9</sup>

Im Vergleich zu den Niederlanden stand Deutschland nach dem Ende der Ost-West-Konfrontation vor der Herausforderung, zunächst seine Rolle in der internationalen Politik neu zu definieren. Westdeutschland hatte sich nach den Erfahrungen des Zweiten Weltkrieg konsequent zu einer Zivilmacht entwickelt – die Aufgabe der 1955 im Kontext des Kalten Krieges gegründeten Bundeswehr wurde strikt auf die Verteidigungsbereitschaft im Falle eines sowjetischen Angriffes beschränkt.<sup>10</sup> Nach der Wiedervereinigung hatte sich die internationale Position des Landes »über Nacht« gewandelt. Relativ schnell wurde ein internationales militärisches Engagement der Deutschen gefordert – der alte, international gern gesehene deutsche Weg der militärischen Zurückhaltung wurde nun in negativer Art und Weise als »Scheckbuchdiplomatie« kommentiert.<sup>11</sup> Erst im Juli 1994 sprach das Bundesverfassungsgericht ein Grundsatzurteil über die Rechtmäßigkeit von *out-of-area*-Bundeswehreinmärschen in multilateralen Verbänden.<sup>12</sup> Seitdem müht sich die deutsche Politik, zwischen den Erwartungen der Bündnispartner, einer sehr skeptischen deutschen Öffentlichkeit und der Formulierung eigener außenpolitischer Interessen einen Mittelweg zu finden. Auslandseinsätze gehören

7 Siehe dazu auch: J. HOLTHAUSEN, *Der »Fall« Uruzgan. Politische und militärische Aspekte des niederländischen Einsatzes in Afghanistan*, Münster 2012, S. 51–53.

8 Vgl. C. KLEP, *Uruzgan. Nederlandse militairen op missie, 2005–2010*, Amsterdam 2011, S. 74f. Zu diesem Buch siehe die Rezension von Andreas Werner im vorliegenden Jahrbuch.

9 Vgl. J. HOLTHAUSEN, *Internationale Reputation versus Parteipolitik: Das Scheitern des Kabinetts Balkenende IV (2007–2010)*, in: *Jahrbuch des Zentrums für Niederlande-Studien* 21 (2010), S. 41–55.

10 Siehe zu den Pariser Verträgen unter anderem S.B. GAREIS, *Deutschlands Außen- und Sicherheitspolitik. Eine Einführung*, Opladen 2006, S. 52ff.

11 Vgl. C. HACKE, *Die Außenpolitik der Bundesrepublik Deutschland. Von Konrad Adenauer bis Gerhard Schröder*, 2. Auflage, Bonn 2004, S. 394ff.

12 Das Urteil des Bundesverfassungsgerichts ist im Internet unter [http://www.bverfg.de/entscheidungen/es20080507\\_2bue000103.html](http://www.bverfg.de/entscheidungen/es20080507_2bue000103.html) einzusehen.

jedoch seit dem NATO-Luftkrieg gegen die Bundesrepublik Jugoslawien im März 1999 zum Repertoire deutscher Außen- und Sicherheitspolitik.

Obwohl Beschlussfassungen in Bezug auf Militäreinsätze durch die Öffentlichkeit sehr skeptisch beurteilt werden, befindet sich das Land gewissermaßen auf dem Weg einer »Normalisierung« hinsichtlich seiner internationalen Rolle und damit einhergehender Verpflichtungen. So leistet die Bundeswehr unter anderem mit der Übernahme der Verantwortung für den nördlichen Kommandobereich einen substanziellen Beitrag zur ISAF-Mission in Afghanistan.<sup>13</sup> Auf politischer Ebene zeigt sich, dass – trotz einer bisher ausbleibenden strategischen Debatte über außen- und sicherheitspolitische Interessen des Landes – einmal getroffene Entscheidungen in der Regel auch von einem breiten politischen Konsens getragen werden.<sup>14</sup> Hinsichtlich seiner seit dem Ende des Ost-West-Konflikts gewachsenen Bedeutung auf dem internationalen Parkett fand ein stetiger, wenn auch zum Teil für die internationalen Partner nicht immer berechenbarer Prozess der politischen »Selbstfindung« statt.<sup>15</sup>

Dieses komparativ ausgerichtete Dissertationsvorhaben widmet sich der Frage nach dem Zustandekommen von Entscheidungen über die Beteiligung beider Länder an internationalen Auslandseinsätzen nach 1990 aus der Perspektive des innerstaatlichen Diskurses. Relevant ist vor allem der Blick auf die Parlamente und die dort vertretenen Parteien, die als Interessensvermittler zwischen der Öffentlichkeit und den politischen Entscheidungen fungieren. Strukturell ist ein *bottom-up*-Ansatz von der politischen Willensbildung innerhalb der Parteien hin zum eigentlichen Beschluss maßgeblich. Die Betrachtung von Militäreinsätzen bietet sich vor allem aufgrund der hohen Salienz, die das Thema aus dem Komplex Sicherheitspolitik hervorhebt, an. In den Niederlanden hat der Einfluss des Parlamentes auf Kabinettsentscheidungen über Auslandseinsätze in den letzten Jahren zugenommen, in Deutschland hat der Bundestag sogar *de jure* die Entscheidungsbefugnis über Militäreinsätze. Geht man in dem Zusammenhang von einer zunehmenden »Demokratisierung« von sicherheitspolitischen Entscheidungen aus, bietet sich ein genauer Blick auf die Entscheidungsprozesse rund um Auslandseinsätze besonders an.

13 So trägt die Bundeswehr aktuell unter anderem neben der seit mehr als einem Jahrzehnt anhaltenden Friedensmissionen auf dem Balkan (Bosnien und Herzegowina, Kosovo) seit 2006 zur UNIFIL-Mission vor der Küste des Libanon sowie seit 2008 am Kampf gegen die Piraterie am Horn von Afrika bei. Eine Übersicht über die aktuellen Einsatzorte findet sich auf den Internetseiten des Verteidigungsministeriums unter <http://www.bundeswehr.de/portall/bwde/leinsatze>.

14 So werden im Vergleich zu den Niederlanden zum Beispiel Verlängerungsbeschlüsse von Mandaten für militärische Missionen in der Regel – mit Ausnahme der Linken – von allen im Parlament vertretenen Parteien unterstützt.

15 Was sich zum Beispiel an den zum Teil sehr kritischen Reaktionen auf die Positionierung in Bezug auf den Irak-Krieg 2003 oder die Enthaltung im Sicherheitsrat zum Libyeneinsatz 2011 zeigt.

Zu klären ist, welche Entwicklungen sich innerhalb der Entscheidungsprozesse in beiden Ländern in den letzten 20 Jahren vollzogen haben und welche Aspekte diesen Entwicklungen zugrunde lagen. Anhand von ausgewählten Auslandseinsätzen wird untersucht, ob nachvollziehbare Entwicklungen innerhalb dieses Politikbereiches stattfanden, welche Interessen bei den Entscheidungen eine Rolle spielten und wie sich die deutsche bzw. niederländische Selbstwahrnehmung durch Auslandseinsätze hinsichtlich ihrer internationalen Position darstellte. Auch die perzipierten internationalen Erwartungen an beide Länder werden in die Betrachtung mit einbezogen.

Die Konzeption des Dissertationsvorhabens hat im Herbst 2011 begonnen. Mit der Fertigstellung wird voraussichtlich 2014/2015 gerechnet.

Johanna Holthausen