

Erklärung von

**Deutscher Bundestag
Kommission Parlamentsrechte
bei Auslandseinsätzen der Bundeswehr
- PA 26 -**

Botschafter

Ausschussdrucksache

18(26)015

Martin Erdmann

**anlässlich der Anhörung vor der
Kommission zur Überprüfung und Sicherung der
Parlamentsbeteiligung**

am 26. Juni 2014

im Deutschen Bundestag

**Sehr geehrter Herr Vorsitzender,
sehr geehrte Herren Abgeordnete und Mitglieder der
Kommission,**

Dank für Einladung zu dieser Anhörung.

Meine amtliche Funktion:

**Ständiger Vertreter Deutschlands im Nordatlantikrat, des
zentralen politischen Beratungs- und
Entscheidungsgremiums in der Allianz, dem alle anderen
Allianz-Gremien und -Institutionen zu- bzw. untergeordnet
sind.**

**Die Nordatlantikvertragsorganisation ist ausweislich des
NATO-Vertrages von 1949 in erster Linie eine politische
Organisation, deshalb ist das oberste
Entscheidungsgremium ein ziviles Gremium, nämlich der
NATO-Rat, der sich zusammensetzt aus den
28 Botschaftern der Mitgliedstaaten der Allianz.**

**Die Tatsache, dass die NATO heute in der öffentlichen
Wahrnehmung in erster Linie als militärische Organisation
wahrgenommen wird, ist darauf zurückzuführen, dass die
Allianz seit Ende des Kalten Krieges, also seit Mitte der
1990er Jahre, in zahlreichen Krisen-Management-
Operationen führend war; zunächst auf dem Balkan, später
und bis heute in Afghanistan und an zahlreichen anderen
Schauplätzen. Bis auf Libyen hat sich Deutschland**

übrigens an allen NATO-geführten Operationen und Missionen beteiligt.

Die NATO-Agenda wurde damit in den letzten zwanzig Jahren gleichgesetzt mit militärischen Operationen. Die Sicherheitslage um uns herum dürfte dazu führen, dass das auch so bleibt.

Die NATO ist aber weit mehr als eine Organisation kollektiver Verteidigung. Sie ist *die* Institution, in der Europa und Nordamerika in einem kontinuierlichen Prozess ihre Sicherheits- und Verteidigungspolitiken abstimmen und als politisches Bündnis gemeinsam auftreten, mehr oder weniger geschlossen.

Bei der NATO handelt es sich nämlich um eine über Jahrzehnte gewachsene und bewährte Wertegemeinschaft, zusammengesetzt aus westlichen Demokratien mit einem vergleichbaren außen- und sicherheitspolitischen Gesamtverständnis. Dies schließt in konkreten Fällen Meinungs- und Auffassungsunterschiede nicht aus. Solche Differenzen werden jedoch nach von allen Beteiligten akzeptierten Prinzipien und Regeln ausgetragen und beigelegt. Die NATO funktioniert in ihrer Entscheidungsfindung nach dem Konsens-Prinzip. Diesem Gesamtaspekt kommt für unsere späteren Betrachtungen eine wichtige Bedeutung zu.

Die politischen Konsultationen betreffen eine Vielzahl von Themenbereichen, wie Fragen der kooperativen Sicherheit, die Unterstützung von Reformstaaten außerhalb des Bündnisgebiets bei der Umstrukturierung ihrer Sicherheits- und Verteidigungsinstitutionen. Dies betrifft den umfangreichen Konsultationsverkehr der Allianz mit Drittstaaten rund um den Globus, dies betrifft die Abstimmung in Fragen der Abrüstung, Rüstungskontrolle und Non-Proliferation, das Verhältnis der NATO zu Russland u.v.m.

Die NATO ist eine Wertegemeinschaft: Demokratie, Rechtsstaatlichkeit, Marktwirtschaft, Freiheit des Individuums, ein gemeinsamer Wertekanon.

Diese Feststellung hat weitreichende Auswirkungen auf das, was wir hier primär beraten, nämlich gemeinsame Militäreinsätze der Allianz. Hier geht es um gegenseitige Verlässlichkeit und um politisches Vertrauen, das nur auf der Basis eines gemeinsamen Wertefundaments entstehen kann und nur funktionieren kann auf Basis der Erfahrung einer jahrzehntelangen politisch-militärischen Zusammenarbeit.

Dies ist der Kitt oder Klebstoff, der die Allianz zusammenhält. Es ist diese Einigkeit, dieser Zusammenhalt, dieser gemeinsamen prononcierte politische Wille, gestützt auf glaubwürdige Verteidigung und Abschreckung, der seit Gründung der NATO vor 65 Jahren die euro-atlantische Region zu einem Hort der Sicherheit und Stabilität hat werden lassen.

Abschließend zu diesem politisch-gesellschaftlichen Kontext noch folgender Hinweis:

Die 28 NATO-Staaten repräsentieren einen Bevölkerungsanteil von circa 900 Millionen Menschen von insgesamt 7,2 Milliarden Erdbewohnern. Gleichzeitig stehen die 28 NATO-Staaten für 55 Prozent des Bruttoweltprodukts (aggregiertes Bruttoinlandsprodukt), repräsentieren aber eben deutlich weniger als ein Siebtel der Weltbevölkerung.

Trotz aller gelegentlich aufscheinenden Differenzen unter den 28 NATO-MS überwiegt bei weitem und fast existenziell das gemeinsame Interesse der euro-atlantischen Gemeinschaft, seine Prinzipien und Wertvorstellungen in einer völlig unübersichtlich gewordenen Welt zu schützen und zu bewahren. Das „Transatlantic Trade and Invest“-Programm (TTIP) ist ein weiterer Ausdruck dieses Bestrebens.

Sicherheitspolitisches Umfeld

Die euro-atlantische Region ist heute eine der wenigen Inseln der Stabilität, des Friedens und der Prosperität auf unserem Globus.

Um Europa herum brodelte es: Der Nahe Osten, Syrien, Irak, der Nordafrikanische Krisenbogen mit Libyen als einem de facto gescheiterten Staat; im Osten ein Russland, das die Uhr in der Sicherheitspolitik zurückdrehen will und einen

Staat in unserer unmittelbaren Nachbarschaft, nämlich die Ukraine, zu destabilisieren sucht und Teile, nämlich die Krim, annektiert hat.

Im Zuge der stärkeren Hinwendung der USA nach Asien und ihrer massiven Einsparungen im Verteidigungshaushalt werden die Europäer einen erheblich größeren Teil der sicherheitspolitischen Lasten übernehmen müssen; in der NATO insgesamt, aber auch ganz unmittelbar bei der Bewältigung krisenhafter und kriegerischer Entwicklungen in ihrer Nachbarschaft und in den an Europa angrenzenden Räumen.

Teils aber auch noch in einem Gebiet, das mitten in Europa liegt und bis heute instabil geblieben ist: dem westlichen Balkan.

Ein Einsatz militärischer Mittel erfolgt von deutscher Seite grundsätzlich nur im Rahmen von NATO, EU und VN. Die Bundeswehr ist seit ihrer Schaffung aufs Engste in die Kommandostruktur der NATO eingebunden und auf ein Handeln im multinationalen Verbund angewiesen.

Einsatzspektrum

Die genannten sicherheitspolitischen Herausforderungen unterstreichen die Bedeutung des militärischen Einsatzspektrums, wie es im strategischen Konzept der NATO vorgesehen ist.

Neben die kollektive Verteidigung und neben Einsätzen zur Krisenbewältigung und Stabilisierung, zur Befähigung und Ausbildung des Militärs regionaler Partner sowie zivil-militärische Maßnahmen zur Stärkung und zum Aufbau staatlicher Strukturen werden in Zukunft Einsätze und Maßnahmen zur Überwachung und Sicherung der Seetransportwege und zur Förderung kooperativer Beziehungen maritimer Anrainerstaaten treten.

Den Spagat zwischen den wachsenden Herausforderungen einerseits und den begrenzten Ressourcen andererseits werden wir Europäer nur durch arbeitsteilige Spezialisierung, enggliedrige Verzahnungen, multinationale Lösung bzw. eine vertiefte militärische Integration bewerkstelligen können.

Die Schwerpunktsetzungen für NATO-Einsätze ergeben sich aus den vorher beschriebenen geographischen Räumen, nämlich hauptsächlich unserer unmittelbaren Nachbarschaft im Süden und Osten. Gerade bei Einsätzen im europäischen Umfeld wird sich der Trend zu multinationalen Einsätzen fortsetzen. Die Zusammenarbeit der einzelnen Truppensteller wird sich zumindest im Rahmen der NATO weiter verdichten, angefangen von gemeinsamer Einsatzvorbereitung, dem gemeinsamen Betrieb von Ressourcen, dem Einsatz multinationalaler Stäbe und Kommandostrukturen bis hin zur Spezialisierung einzelner Staaten auf die Einbringung bestimmter Fähigkeiten in die Einsätze.

Diese Abhängigkeit bedeutet jedoch auch umgekehrt, dass nämlich *wir* ein herausragendes Interesse an der Funktionsfähigkeit des uns zur Verfügung stehenden Handlungsrahmens haben, Abhängigkeiten sind keine Einbahnstraße, sie zielen in beide Richtungen. Mit anderen Worten: Uns ist eine besonders integrationsfreudige Haltung in Fragen der militärischen Zusammenarbeit aufgegeben. Mit dem Rahmennationen-Konzept haben wir im Sommer 2013 einen Prozess zur weiteren und engeren Verzahnung der militärischen Fähigkeiten – insbesondere unter europäischen Verbündeten – angestoßen.

Aufgrund unserer prononciert multilateral ausgerichteten Sicherheits- und Verteidigungspolitik werden entsprechende Initiativen im Bündnis vor allem von Deutschland erwartet –eher als von Frankreich und Großbritannien, die beispielsweise auch keine Programm-Nation bei der kollektiven Fähigkeit AWACS sind. Vor diesem Hintergrund hat Deutschland im Bündnis das *Rahmenkonzept* eingebracht.

Verzahnung und Integration militärischer Fähigkeiten sind ein Gebot der Stunde. Sämtliche europäische Bündnispartner, einschließlich Deutschlands, werden noch auf Jahre ihre öffentlichen Haushalte konsolidieren müssen, um die europäische Schuldenkrise nachhaltig zu überwinden. Wachsenden sicherheitspolitischen Herausforderungen bei stagnierenden oder rückläufigen Verteidigungsetats werden wir nur durch effektiveren Umgang mit den begrenzten Mitteln und durch die Nutzung von Synergien begegnen können.

Aber auch die USA werden künftig Europa als sicherheits- und verteidigungspolitischen „Kostgänger“ nicht länger subventionieren. In den USA sehen die bedeutenden politischen Strömungen Europa als „business done“ an. Dies will sagen, dass sich Europa aus Sicht der sicherheits- und verteidigungspolitischen Eliten in den USA künftig stärker an seiner eigenen Verteidigung wird beteiligen müssen. Aus amerikanischer Sicht sind die Zeiten der Friedensdividende ein für alle Mal vorüber, ein Kollege hat es kürzlich auf die Formel gebracht: „Es kann nicht sein, dass die Europäer sich umfassend der Finanzierung ihrer Wohlfahrtsstaaten widmen, während die USA mit ihren militärischen Fähigkeiten die schrumpfenden Verteidigungshaushalte ausgleichen.“

Entsprechende multinationale Arrangements implizieren also eine politische Verpflichtung, die betreffende Fähigkeit für einen Einsatz des Bündnisses auch gesichert zur Verfügung zu stellen. Hier ist unsere politische Glaubwürdigkeit als Bündnispartner direkt berührt. Glaubwürdigkeit und Verlässlichkeit sind wesentliche Faktoren für eine Nation bei der Entscheidung, an einer Kooperation teilzunehmen oder nicht. Und an dieser Stelle erinnere ich an meine Eingangsworte hinsichtlich der gemeinsamen Wertebasis der in der NATO versammelten Nationen.

Integration von Streitkräften und gesicherte Verfügbarkeit von Fähigkeiten sind daher zwei Seiten ein und derselben Medaille. Bei der Verfügbarkeit integrierter militärischer

Fähigkeiten gab es in jüngerer Zeit zwei Fälle, in denen Deutschland sein Personal kurzfristig abgezogen hat: Einmal ging es um den Einsatz von AWACS in Afghanistan 2010, das andere Mal um deren Einsatz im Rahmen der Libyen-Operation der NATO „Unified Protector“ 2011.

Vergleichbare Rückzüge unserer Alliierten gab es nicht. Andere Programm-Nationen von AWACS, die sich ebensowenig an der Libyen-Operation beteiligten – etwa Polen, Ungarn und Portugal – haben ihr Personal in den zum Einsatz kommenden AWACS belassen. Dabei macht sich ein Herauslösen des deutschen Personals aus dieser kollektiven Fähigkeit angesichts des hohen deutschen Anteils (mit circa 35% zweitgrößter Anteil nach den USA) besonders bemerkbar. Ein solcher Ausstieg lässt sich jeweils nur mit großen Mühen von anderen kompensieren, denn beim AWACS-Personal handelt es sich um hochspezialisierte Fachkräfte.

Die Nichtteilnahme Deutschlands an der Operation „Unified Protector“ (Libyen) 2011 hatte die Allianz vor erhebliche Probleme gestellt. Auch wenn Deutschland diese Nichtteilnahme durch verstärktes Engagement im Rahmen von ISAF ausgeglichen hat, führte diese doch bei einigen Alliierten zu Zweifeln an der Verlässlichkeit Deutschlands. Diese Sorge besteht unterschwellig bei einer Reihe von Verbündeten fort.

Bei der Bildung von multinationalen Fähigkeitsclustern im Sinne des Rahmennationen-Konzepts ist daher bei der

Wahl der entsprechenden Partner-Nationen auf eine vergleichbare Kultur des sicherheits- und verteidigungspolitischen Denkens Wert zu legen. Dies gilt insbesondere für den Fall der gemeinsamen Schaffung bzw. Bereithaltung von Fähigkeiten im hohen militärischen Intensitätsspektrum (DEU-NDL).

Das allein wird jedoch nicht ausreichen. Die Nationen, die mit uns in multinationale oder gar integrierte Arbeitsteilung einsteigen wollen, müssen sich unbedingt darauf verlassen können, dass Deutschland nicht doch unerwartet in einer gegebenen Situation aussteigt. Schlüsselbegriff ist hier die „gesicherte Verfügbarkeit“ der jeweiligen nationalen Beiträge. Gegenseitige Abhängigkeiten werden nur dann akzeptiert sein, wenn die Verlässlichkeit und Verfügbarkeit außer Frage steht.

Fazit

So überzeugend der Rahmennationenansatz ist, die praktische Umsetzung hängt entscheidend an der Frage, wie zuverlässig die gemeinsam im Verbund entwickelten und betriebenen Fähigkeiten für alle beteiligten Nationen der Gruppe für gemeinsam beschlossene NATO-/EU-Einsätze letztlich von deutscher Seite für den Einsatz freigegeben werden.

Dabei besteht die Erwartung, dass zumindest die unverzichtbaren Enabler und Force-Multiplier-Fähigkeiten des jeweiligen von Deutschland gestellten Rahmens (z.B. AWACS, AGS, Tanker, Führungseinrichtungen) gesichert zur Verfügung gestellt werden, so dass bezüglich der

Kräfte und Fähigkeiten eines gegebenen gemeinsamen „Rahmens“ eine kalkulierbare Planungssicherheit für die Kooperationspartner besteht.

Im Kern richten sich die Erwartungen darauf, dass bereits bei Beginn der konkreten Zusammenarbeit, d.h. mit dem Abschluss verbindlicher Letters of Intent und M.o.U.s eine grundsätzliche Zusicherung Deutschlands erfolgen möge, dass die betroffenen Fähigkeiten im Falle NATO oder EU-geführter Operationen dann auch zuverlässig zur Verfügung stehen.

Sollten sich diese Erwartungen als nicht einlösbar erweisen, wird wohl auch die Rahmennationen-Initiative nicht zum gewünschten Ergebnis führen. Das würde bedeuten: weiterhin nur unzureichende europäische Fähigkeiten, keine Ausbalancierung des bestehenden Ungleichgewichts im transatlantischen Verhältnis, unzureichende sicherheitspolitische Handlungsfähigkeit Europas aus eigener Kraft.