Verteidigung muss sich ändern

Beschluss des Deutschlandrates in Freiburg i. B.
am 6. September 2003

Die vorrangigste Aufgabe eines Staates war und ist der Schutz seiner Bürger. Während des Ost-West-Konflikts diente die Bundeswehr der Landes- und Bündnisverteidigung. Neue Gefahren haben dazu geführt, dass dieses territorial fixierte Verteidigungsverständnis nicht mehr ausreicht, die Sicherheit Deutschlands zu gewährleisten. International organisierte Terrornetzwerke sowie die zunehmende Proliferation von Massenvernichtungswaffen und Trägersystemen haben in den vergangenen Jahren neue Herausforderungen entstehen lassen. Die Bürger unseres Landes können jederzeit und an jedem Ort der Welt zum Opfer dieser neuen Gefahren werden. Gegenmaßnahmen müssen diese Entwicklungen berücksichtigen. Wenn sich Bedrohungen und Risiken qualitativ verändern, dann muss sich auch die Verteidigung ändern.

Die USA haben die strategisch weitreichendsten Konsequenzen aus den Terroranschlägen vom 11. September 2001 gezogen. Präsident George W. Bush verkündete am 1. Juni 2002 in einer Rede vor Angehörigen der Militärakademie in West Point, dass die amerikanische Sicherheitsstrategie zum Schutze des eigenen Landes und seiner Bürger angesichts asymmetrischer Bedrohungen offensiver als bisher ausgerichtet werden müsse. Zwar dienen die amerikanischen Streitkräfte nach wie vor der Abschreckung des Gegners. Die USA gehen aber zunehmend davon aus, dass sich einige ihrer Feinde nicht der Logik der Abschreckung unterwerfen und trotz zu erwartender Gegenwehr Angriffe (Risikostaaten) und Anschläge (Terroristen) durchführen. In der am 17. September 2002 verabschiedeten amerikanischen National Security Strategy ist deshalb unter anderem der vorbeugende Militärschlag an mehreren Stellen verankert worden.

Auch in Deutschland muss endlich eine strategische Debatte über die Frage geführt werden, welches die neuen Herausforderungen und Risiken sind, die sich aus der veränderten weltpolitischen Lage für unsere Sicherheit ergeben. Die Ergebnisse dieser Debatte müssen in eine Diskussion der Europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik einfließen. In folgenden Bereichen besteht dringender Klärungsbedarf:

(1) Welche Konsequenzen ergeben sich aus amerikanischen Präemptiv- bzw. Präventivschlägen (also der Abwendung unmittelbarer und mittelbarer Gefahren) für das Sicherheitsbündnis zwischen den USA und Deutschland? Wann soll sich Berlin beteiligen, wann passiv verhalten und wann verweigern?
(2) Ist die militärische Option des Präemptiv- und Präventivschlags verfassungsrechtlich und völkerrechtlich zulässig bzw. militärisch machbar?
(3) Soll auch Deutschland über diese militärische Option verfügen?
(4) Wenn dem so wäre: Unter welchen Bedingungen soll Deutschland eigene Präemptiv- und Präventivschläge durchführen? Wann sollen bi- bzw. multilaterale Handlungsrahmen genutzt werden?

Die rot-grüne Bundesregierung hat nach ihrem ungeschickten Taktieren in der Irak-Krise bislang nicht erkennen lassen, dass sie gewillt ist, sich mit diesem Thema adäquat auseinanderzusetzen. Dies wurde zuletzt in den am 21. Mai 2003 von Verteidigungsminister Peter Struck erlassenen Verteidigungspolitischen Richtlinien (VPR) erkennbar, aus denen nicht hervorgeht, wie und ob sich Deutschland an präemptiven und präventiven Interventionen beteiligen soll. CDU und CSU haben zwar Verständnis für den Irak-Krieg der USA gezeigt. Der vom Bundesvorstand der CDU am 28. April 2003

gefasste Beschluss zu den außenpolitischen Interessen Deutschlands bleibt aber in der Frage vorbeugender Militärschläge letztlich vage: „Weil Recht auf Selbstverteidigung einschließlich Nothilfe und Interventionsverbot zur Sicherung von Frieden und Stabilität nicht mehr ausreichen, muss das Völkerrecht behutsam weiterentwickelt werden. Wenn dabei der Souveränitätsbegriff an Ordnungskraft verliert, wird die Legitimation durch völkerrechtlich geregelte Entscheidungsverfahren noch wichtiger.“ Dagegen hat die CDU in diesem Beschluss eindeutig gefordert: „Die Fragen, die der neuen amerikanischen Sicherheitsstrategie zugrunde liegen, müssen auch von uns aufgenommen und beantwortet werden.“ An dieser Stelle steigt die Junge Union Deutschlands mit dem vorliegenden Positionspapier in die Debatte ein.[1] Dabei stehen Überlegungen zum Kampf gegen den Terrorismus im Vordergrund.

I. Bedrohte Interessen

1. Vitale Interessen

Oberstes Ziel deutscher Außen- und Sicherheitspolitik im Sinne eines „weiten Sicherheitsbegriffs“ ist die Sicherung der Souveränität und territorialen Integrität der Bundesrepublik Deutschland, des Schutzes ihrer Bürger und Güter sowie die Aufrechterhaltung des politischen Systems und des erreichten Wohlstandes. Konkret bedeutet dies, dass unser Land zur Gewährleistung seiner Souveränität und territorialen Integrität ein stabiles sicherheitspolitisches Umfeld an seiner Peripherie benötigt, wozu die enge Kooperation mit den Partnern in NATO und EU gehört. Auf der globalen Ebene sind Sicherheit und Interessen Deutschlands vor allem durch die Ausbreitung von Massenvernichtungswaffen, ihren Trägersystemen und auch deren Auswirkungen auf regionale Stabilität gefährdet. Des weiteren ist darauf hinzuarbeiten, die Gefährdungen für deutsche Bürger und Unternehmen im Ausland gering zu halten. Zur Absicherung des erreichten Wohlstandes ist der freie Welthandel aufrechtzuerhalten, der durch Krisen und Kriege, aber auch durch Terroranschläge gefährdet werden kann. Desgleichen ist zu gewährleisten, dass Deutschland dauerhaft Zugang zu internationalen Märkten und strategischen Rohstoffen hat.

2. Relevanz klassischer Bedrohungen

Eines der wichtigsten Ergebnisse des Endes des Ost-West-Konflikts ist, dass die Grenzen Deutschlands nicht mehr unmittelbar militärisch bedroht sind. In Europa erscheinen derzeit Krisen, die zu einer direkten Gefährdung der vitalen Interessen unseres Landes führen können, unwahrscheinlich. Ein Angriff mit Landstreitkräften auf das Zentrum des Kontinents ist derzeit auch wegen der Annäherung der NATO an weitere Staaten nicht vorstellbar.

[1] Die Junge Union Deutschlands hat sich auch in der Vergangenheit intensiv mit sicherheitspolitischen Themen beschäftigt. Aus jüngerer Zeit stammen die Beschlüsse „Sicherheit und Stabilität für eine globalisierte Welt“, beschlossen vom Deutschlandrat am 31. März 2001, „Die Freiheit verteidigen – in Sicherheit investieren!“, beschlossen vom Deutschlandtag am 20. Oktober 2001 und „Neue Entscheidungsstrukturen in der deutschen Sicherheitspolitik“, beschlossen vom Bundesvorstand am 1. Mai 2003. Die Grenzen und Möglichkeiten von Präemptiv- und Präventivschlägen stellen nur einen Aspekt der sicherheitspolitischen Positionen der Jungen Union Deutschlands dar. Auf dem Deutschlandrat in Freiburg wurde am 6. September 2003 auch der Beschluss „Die Weltordnung multilateral gestalten“ gefasst, der sich mit der Reform der internationalen Organisationen der Sicherheitspolitik beschäftigt.

3. Aktuelle und künftige Herausforderungen

Die gegenwärtig sichtbarste Bedrohung vitaler Interessen Deutschlands geht vom internationalen Terrorismus aus. Dies zeigt sich am deutlichsten daran, dass in den vergangenen zwei Jahren zahlreiche Deutsche den Anschlägen islamistischer Terroristen zum Opfer gefallen sind: Elf im New Yorker World Trade Center am 11. September 2001, 14 im tunesischen Djerba am 11. April 2002 sowie sechs im indonesischen Bali am 12. Oktober 2002. Prospektiv werden internationale Terrornetzwerke für uns dann am gefährlichsten, wenn ihnen Anschläge in Deutschland mit radiologischen, biologischen oder chemischen Waffen gelingen. Zu den besonders dramatischen Szenarien zählen dabei die Lenkung eines gekaperten Linienflugzeuges in eines der 19 deutschen Atomkraftwerke und Anschläge auf Bahnhöfe und Flughäfen, die als Garanten unserer Mobilität nicht vollständig zu sichern sind. Solche Anschläge zielen nicht nur auf Leib und Leben, sondern wenden sich gegen unsere Werte und unsere Freiheit. Der Krieg gegen den internationalen Terrorismus liegt daher in unserem Interesse. Aus militärischer Sicht geht es dabei um die Zerstörung terroristischer Infrastruktur sowie den Entzug von Vorbereitungs- und Rückzugsräumen. Die Bundesregierung muss sich deshalb gegen die Staaten wenden, die Terroristen protegieren. Regierungen, die willens aber nicht in der Lage sind, durch polizeiliche und militärische Maßnahmen auf ihrem Territorium befindliche Terroristen in den Griff zu bekommen, müssen unterstützt werden. Hierbei muss jedoch ausgeschlossen werden, dass Deutschland in die Auseinandersetzung mit religiösen Fanatikern, Separatisten oder anderen politisch motivierten Aufständischen, die nicht Terroristen unterstützen, hineingezogen wird.

Staaten können zudem dann zu einer Herausforderung Deutschlands werden, wenn sie in den Besitz von Massenvernichtungswaffen und entsprechenden ballistischen Trägersystemen oder Marschflugkörpern geraten. Bedrohlich wird es, wenn Akteure Nordafrikas und des Nahen Ostens über Trägersysteme mit Reichweiten von 2.000 km bis 3.500 km verfügen, mit denen Zentraleuropa angreifbar wäre. Die Eindämmung der Proliferation gehört daher zu den wichtigsten Interessen Deutschlands, was effektiv nur im engen Schulterschluss mit den USA gelingen kann. Bestehende Abrüstungsvereinbarungen müssen konsequent umgesetzt und auf solche Staaten ausgeweitet werden, die davon bisher nicht erfasst worden sind. Eine weitere Beeinträchtigung vitaler Interessen im Ausland entsteht dann, wenn Staaten versuchen, mit militärischen Mitteln unsere Handelsbeziehungen zu stören (z.B. Blockade von Seewegen) oder den Zugang zu strategisch wichtigen Rohstoffen (z.B. Erdöl) zu verweigern. Langfristig könnten wir zudem auf eine Situation zusteuern, in der Staaten wieder Kriege um Ressourcen führen. Ein derartiges Szenario beruht auf zwei Entwicklungstrends, die nur schwer aufzulösende Spannungen erzeugen: Auf der einen Seite ist eine weitere Bevölkerungszunahme mit einem insgesamt anhaltenden Wachstum der großen Volkswirtschaften zu verzeichnen. Die Nachfrage nach Wasser, Nahrungsmitteln, Rohstoffen und Energieträgern nimmt dadurch stetig zu. Auf der anderen Seite stehen zahlreiche Ressourcen nur begrenzt zur Verfügung. Die Staatenwelt wird hier früher oder später vor ganz neuen Herausforderungen der friedlichen Verteilung stehen. Ferner ist zu bedenken, dass der Weltfriede heute nicht mehr allein durch den bewaffneten Angriff eines Staates auf einen oder mehrere andere Staaten bedroht wird. Vielmehr haben die Anschläge des 11. Septembers 2001 gezeigt, dass der international agierende Terrorismus mittlerwei-

le für viele Staaten eine ebenso große Gefahr darstellt. Aber auch Proliferation und Völkermord, der aufgrund der hierdurch ausgelösten Flüchtlingsströme oftmals zur Destabilisierung ganzer Regionen führt, sind als ernsthafte Gefahren für den Weltfrieden einzustufen.

II. Militärische Optionen als Teil einer Antwort auf die neuen sicherheitspolitischen Herausforderungen

1. Einsatzszenarien für Präemptiv- und Präventivschläge

Präemptiv- und Präventivschläge dienen der vorbeugenden Bewältigung drohender Gefahren durch militärische Interventionen, die nur dann zur Anwendung kommen können, wenn andere sicherheitsstrategische Optionen wie Diplomatie und Abschreckung versagt haben bzw. zu versagen drohen, eine Neutralisierung der identifizierten Bedrohung aber dennoch für zwingend erforderlich gehalten wird und die Anwendung von Gewalt dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit entspricht. Zudem muss ein militärisches Eingreifen auch mittel- und langfristig dem Grundsatz der Zweckmäßigkeit entsprechen. Mittel- und langfristig negative Folgen eines militärischen Eingreifens können von einem möglichen kurzfristigen Nutzen nicht aufgewogen werden.

Präemptivschläge können notwendig werden, wenn unmittelbare Gefahren für vitale Interessen drohen. In einem solchen Falle gilt die Durchführung von Angriffen oder Anschlägen, die gegen Deutschland und seine Bürger gerichtet sind, als äußerst wahrscheinlich. Das Zeitfenster zur Einleitung von Gegenmaßnahmen ist verschwindend gering. Derzeit sind drei Szenarien vorstellbar, die einen vor allem der Notwehr und Nothilfe dienenden Präemptivschlag plausibel erscheinen lassen: a) Ein Risikostaat lässt die Bedrohung erkennen, einen Raketenschlag gegen Deutschland oder Angriffe gegen deutsche Zivilisten bzw. Soldaten im Ausland führen zu wollen. b) Terroristen stehen kurz vor der Ausführung eines Anschlages in Deutschland oder gegen deutsche Zivilisten bzw. Soldaten im Ausland. c) In einem Krisengebiet verschlechtert sich die Lage derart, dass deutsche Soldaten und Zivilisten in Gefangenschaft geraten oder als Geiseln verschleppt werden könnten.

Präemptivschläge sind bereits heute vom völkerrechtlichen Notwehrrecht der UN-Charta gedeckt. Als weiterer Rechtfertigungsgrund soll neben dem bewaffneten Angriff die Unterstützung des internationalen Terrorismus, Proliferation und Völkermord in die Charta der Vereinten Nationen aufgenommen werden.

Präventivschläge sind notwendig, wenn mittelbar Gefahren für vitale Interessen Deutschlands drohen. Die Durchführung von Angriffen oder Anschlägen steht in einem solchen Fall nicht direkt bevor, gilt aber in einer absehbaren Zeit als äußerst wahrscheinlich. Das Zeitfenster zur Einleitung von Gegenmaßnahmen ist ausreichend. Angelehnt an die beiden ersten Szenarien müssten hier bereits weit vor dem zu erwartenden Angriff die sich im Aufbau befindlichen Aggressionspotentiale eines Staates bzw. eines transnationalen Akteurs ausgeschaltet werden.

2. Güterabwägung

Präemptiv- und Präventivschläge machen nur dann Sinn, wenn sie die sicherheitspolitische Lage Deutschlands auch langfristig verbessern. Dazu ist vor der Einleitung der Interventionsmaßnahmen eine Güterabwägung zu treffen: Sollten die zu erwartenden sicherheitspolitischen negativen Folgen größer sein als die zu erwartenden Gewinne, ist von Präemptiv- bzw. Präventivschlägen abzusehen. Dies wäre dann der Fall, wenn das Zielobjekt zu unverhältnismäßigen Gegenschlägen fähig ist. Vorbeugende Interventionen gegen Staaten, die über Massenvernichtungswaffen und effektive Zweitschlagfähigkeiten verfügen und diese gegen Deutschland einsetzen könnten, scheiden daher aus. Der Einsatz der Bundeswehr zu Präemptiv- und Präventivschlägen kann daher stets nur die Ultima Ratio sein und muss unter Berücksichtigung des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit durchgeführt werden.

3. Fähigkeitsprofil der Bundeswehr

Die Bundeswehr verfügt gegenwärtig über begrenzte Fähigkeiten zur Durchführung von Präemptiv- und Präventivschlägen, die im Zuge der Modernisierung der Streitkräfte jedoch zunehmen werden. Ein vorbeugender Militärschlag umfasst drei Phasen: a) Zielidentifikation, b) Zielannäherung und c) Zielbekämpfung. Die Reaktionsfähigkeit im Krisenfall hängt dabei von der Nähe der Einsatzkräfte zum Einsatzort ab. Wie effektiv Deutschland künftig Präemptiv- und Präventivschläge führen kann, wird vom Umbau der Bundeswehr zur Interventionsarmee und damit ihrer Fähigkeit zur territorial unabhängigen Landesverteidigung abhängen. Dies setzt zuvorderst eine bessere finanzielle Ausstattung der Truppe voraus, die strukturell auf nicht weniger als 30 Mrd. € im Jahr angehoben werden muss.

Zur praktischen Durchführung von Präemptiv- und Präventivschlägen müssen Bundeswehr, Verfassungsschutz und Bundesnachrichtendienst in folgenden Bereichen gestärkt werden: a) Aufklärung der Absichten und Potentiale des Gegners mit einem Schwerpunkt im Bereich des Agenteneinsatzes und der Abhörmöglichkeiten; b) Ausbau der Luft- und Seetransportkapazitäten durch zusätzliche Luftbetankungsmöglichkeiten und die Beschaffung eines Einsatztruppenunterstützungsschiffs; c) allwetterfähige Präzisions- und Abstandswaffen, hier insbesondere die Beschaffung von bunkerbrechenden Waffen, Marschflugkörpern und bewaffneten Drohnen; d) Verbesserung der Führungsfähigkeit, vor allem durch den Einsatz moderner Führungs- und Informationssysteme.

Der Ausbau der militärischen Handlungsfähigkeit Deutschlands hat stets mit Blick auf die Durchführung multinationaler Einsätze zu erfolgen, wozu die Interoperabilität zwischen der Bundeswehr und den Streitkräften der Verbündeten gewährleistet sein muss. Für die Einflussnahme Deutschlands ist es dabei von entscheidender Bedeutung, eigene Fähigkeiten aufzubauen. Nur mit diesen sind multilaterale Einsätze im deutschen Interesse zu beeinflussen. Zudem wird auf diese Weise das Schicksal Deutschlands in ernsthaften Konflikten nicht unausweichlich in die Hände potentiell kooperationsunwilliger Staaten gelegt. Und nur so bleibt die Fähigkeit erhalten, selbst substantielle Beiträge zu „Koalitionen der Willigen“ zu leisten, die in den vergangenen Jahren sowohl in als auch außerhalb institutioneller Abmachungen zum zentralen Bestandteil friedenserhaltender und friedenschaffender Maßnahmen geworden sind.

4. Problem der Definition des Angriffspunktes

Während bei Präventivschlägen ausreichend Zeit zur Lagebeurteilung besteht, ist dies bei Präemptivschlägen aufgrund der Kürze der Zeit wesentlich schwieriger. Die Definition des Angriffspunktes ist entsprechend kompliziert: Ab wann ist davon auszugehen, dass ein Staat Deutschland mit einer Rakete angreift oder Terroristen einen Anschlag durchführen? Die äußerst unbefriedigende Einsicht ist die, dass die deutsche Staatsführung dies mit letzter Gewissheit vorab nicht wird klären können. Kein noch so guter Geheimdienst kann voraussagen, ob der gegnerische Staatschef oder der Führer einer terroristischen Gruppe nicht doch im letzten Moment die geplante Aktion absagt. Weitere Fragen stellen sich: Müssen angehäufte militärische Fähigkeiten zwangsläufig gegen Deutschland eingesetzt werden? Kann von einer antideutschen Rede eines Staatsführers darauf geschlossen werden, dass dieser einen militärischen Angriff gegen unser Land plant? Wie ist von außen festzustellen, ob Abschussvorbereitungen für ein Raketensystem im Rahmen eines Manövers oder zu anderen Zwecken erfolgen? Zu vergegenwärtigen haben wir uns auch folgenden Zusammenhang: Weder Deutschland noch seine Verbündeten werden den übrigen Staaten der Erde vorschreiben können, welche Maßnahmen sie zur Selbstverteidigung ergreifen dürfen.

Ein Präemptivschlag wird daher grundsätzlich mit dem Manko behaftet sein, nicht mit letzter Sicherheit gerechtfertigt werden zu können. Daraus kann jedoch nicht der Schluss gezogen werden, dass er deshalb nicht angebracht ist. Denn die Gegenrechnung sieht wie folgt aus: Deutschland verzichtet auf diese Option der Notwehr bzw. Nothilfe und kann damit keine Verteidigungsmaßnahmen im Falle unmittelbarer Bedrohungen einleiten. Wir werden dadurch in derartigen Situationen erpressbar und handlungsunfähig. Der einzige sinnvolle Ausweg ist der, einen Präemptivschlag eng zu konditionieren. Demnach müssen wenigstens drei Voraussetzungen gegeben sein: a) Das Zielobjekt muss sich entweder offiziell oder inoffiziell feindlich gegenüber Deutschland gezeigt und mit entsprechenden Angriffen gedroht haben. b) Der deutschen Aufklärung liegen deutliche Anzeichen für einen unmittelbar bevorstehenden Angriff vor. Die Handlungsbereitschaft ist soweit gediehen, dass bereits in den nächsten Tagen mit einer Durchführung des Vorhabens zu rechnen ist. c) Das Zielobjekt hat mehrfach nichtmilitärische Konfliktlösungsversuche Deutschlands ausgeschlagen. Hier gilt im Falle des Terrorismus: Soweit sich die potentiellen Attentäter auf deutschem Boden befinden, reichen polizeiliche Maßnahmen aus. Ein militärischer Präemptivschlag ist erst dann zu erwägen, wenn sich die Zielpersonen im Ausland befinden und die örtlichen Behörden zur Einleitung polizeilicher Maßnahmen nicht willens oder fähig sind. Gleiches gilt für den Fall, dass die Attentäter vom Staat selbst gedeckt werden.

III. Uni-, bi- und multilaterale Rahmenbedingungen

1. Multinationale Einbindung

Zu den Grundlagen deutscher Sicherheitspolitik gehört, keine Alleingänge zu vollziehen. Daher sollten militärische Interventionen grundsätzlich im multinationalen Verbund durchgeführt werden. Die UNO wird aufgrund des engen Zeitfensters bei Präemptivschlägen nicht angerufen werden können. Im Falle eines angestrebten Präventivschlags muss Deutschland sich hingegen an den Sicherheitsrat wenden. Dieser müsste dann

den Zielstaat anrufen und ihn zu einer Bekämpfung der sich auf seinem Gebiet aufhaltenden Terroristen auffordern. Gelingt dies nicht, muss der Sicherheitsrat mit militärischen Zwangsmaßnahmen nach Kapitel VII UN-Charta drohen. Sollte es zur Vorbereitung eines Präventivschlags kommen, wird er eine „Koalition der Willigen“ zusammenstellen, an der sich auch Deutschland mit Truppen beteiligen kann und in der Rolle des Auslösers von Aktivitäten des Sicherheitsrates beteiligen muss.

Zur Durchführung eines Präventivschlags kann der Sicherheitsrat nach Kapitel VIII UN-Charta regionale Organisationen beauftragen. Mittel- bis langfristig könnten die zu schaffende NATO Response Force sowie die sich im Aufbau befindliche „Schnelle Eingreiftruppe“ der EU entsprechende Aufgaben übernehmen. Es liegt im Interesse Deutschlands, die Einsatzbereitschaft dieser multinationalen Interventionstruppen zu fördern und aktiv an ihnen mitzuwirken. Die Beteiligung von Bundeswehrsoldaten muss jedoch stets in nationaler Verantwortung bleiben. Zur Durchführung von Präemptivschlägen haben NATO und die EU dafür zu sorgen, dass sich ein Teil ihrer Eingreiftruppen in permanenter Einsatzbereitschaft befindet. Der Beschluss eines Präemptivschlages sowie seine Durchführung müssen am selben Tag erfolgen können.

Eine Beteiligung Deutschlands an von den USA oder anderen Staaten initiierten Präemptiv- und Präventivschlägen ist grundsätzlich dann möglich, wenn dies im vitalen Interesse unseres Landes liegt. Sollten die entsprechenden Voraussetzungen nicht vorliegen, muss Deutschland auf eine Beteiligung verzichten. Soweit es dabei insbesondere mit den USA zu Interessenkonflikten kommt, hat sich die deutsche Regierung der Organisation von Gegenbündnissen zu enthalten. Vielmehr sollte versucht werden, hinter den Kulissen auf unseren wichtigsten Bündnispartner einzuwirken.

2. Eigenständige Operationen

Präventivschläge sollten von Deutschland grundsätzlich multinational, Präemptivschläge je nach Bedrohungssituation auch eigenständig durchgeführt werden. Rein nationale Einsätze sind bereits heute in den Verteidigungspolitischen Richtlinien vom 21. Mai 2003 für Rettungs- und Evakuierungsmaßnahmen vorgesehen. Darüber hinaus sollten sie grundsätzlich dann möglich sein, wenn zwei Bedingungen erfüllt sind: Es droht, erstens, unmittelbarer Schaden für die Bundesrepublik Deutschland. Die zuständigen Truppen von NATO und EU konnten, zweitens, nicht rechtzeitig aktiviert werden, weil es entweder keinen Konsens zwischen den Mitgliedern gab oder eine zeitgerechte Abstimmung nicht möglich war. Für eigenständige Militärschläge Deutschlands gilt daher folgender Grundsatz: Multinationale Einsatzverbände sind grundsätzlich zu bevorzugen, ihre Funktionsunfähigkeit darf jedoch nicht zu einer Gefährdung vitaler Interessen Deutschlands führen.

IV. Verfassungs- und völkerrechtliche Aspekte

1. Rechtliche Herausforderungen

Staaten sind die zentralen Völkerrechtssubjekte. Sie stellen völkerrechtliche Regeln auf und können für Verstöße zur Rechenschaft gezogen werden. Internationale Terroristen halten sich dagegen grundsätzlich nicht an das Völkerrecht, nutzen aber zur Durchführung von Anschlägen staatlich geschaffene Freiräume aus. Dazu gehört die Aneignung (militärischer) Hochtechnologie, die Nutzung von Kommunikations- und Transportmitteln sowie nicht zuletzt das Staatsangehörigkeitsrecht, das Schutz und Mobilität ermöglicht. Besonders problematisch sind vor diesem Hintergrund *failing* bzw. *failed states*, die zwar offiziell noch Mitglied der Staatenwelt sind, aber einer wichtigen Verpflichtung, die sich aus der UN-Charta ergibt, nicht mehr nachkommen können: dem Weltfrieden und der internationalen Sicherheit zu dienen. Zwar enthalten sich diese Staaten als Völkerrechtssubjekte der Androhung oder Anwendung von Gewalt. Sie können oder wollen aber nicht verhindern, dass transnationale Akteure von ihrem Territorium aus die Androhung oder Anwendung von Gewalt durchführen. Unter diesen Umständen ist es fraglich, ob sich solche Staaten noch auf das zwischenstaatlich verbriefte Gewaltverbot berufen können.

2. Grundgesetz

Art. 87 a I GG sieht vor, dass der Bund Streitkräfte zur Verteidigung aufstellt. 1994 hat das Bundesverfassungsgericht geklärt, dass die Bundeswehr im Rahmen von UNO- und NATO-Missionen eingesetzt werden kann und sich dabei auch an militärischen Zwangsmaßnahmen beteiligen darf. Die Bundesregierung hat die territorial entgrenzte Landesverteidigung in den Verteidigungspolitischen Richtlinien vom 21. Mai 2003 endgültig zementiert. Die Sicherheit der Bundesrepublik Deutschland kann damit weltweit verteidigt werden. Der Einsatz der Bundeswehr darf dabei jedoch im Sinne des Art. 26 I GG keinen Angriffskrieg darstellen. Gemäß Art. 25 GG muss er mit geltendem Völkerrecht in Einklang stehen. Aus formaler Sicht hat laut Art. 115 a I GG zuvor der Bundestag mit Zustimmung des Bundesrates den Verteidigungsfall zu beschließen. Ist ein rechtzeitiges Zusammentreten dieser Verfassungsorgane nicht möglich, wird die Entscheidung gemäß Art. 115 a II GG in Verbindung mit Art. 53 a GG vom Gemeinsamen Ausschuss getroffen. Soweit diese Bedingungen erfüllt sind, hat die Bundesregierung bei einer entsprechenden Sicherheitsgefährdung nicht nur das Recht, sondern auch die Pflicht zur Durchführung von Präemptiv- oder Präventivschlägen.

Deutschland wird bei einer engen Auslegung von Art. 115 a I GG zur Durchführung von Präemptivschlägen jedoch nicht fähig sein, da bei einem entsprechend engen Zeitfenster ein rechtzeitiges Handeln des Gemeinsamen Ausschusses nicht möglich ist. Deutschland braucht daher dringend ein Einsatzgesetz, das der Regierung nicht nur bei der Durchführung regulärer Auslandseinsätze größere Handlungsmöglichkeiten eröffnet, sondern sie auch befähigt, zur sicherheitspolitischen Notwehr und Nothilfe Maßnahmen zu ergreifen. Sollte der Gemeinsame Ausschuss nicht handlungsfähig sein, muss ein weitaus kleineres Gremium in die Lage versetzt werden, eine Einsatzentscheidung zu treffen. Dies könnte durch die Schaffung eines Verteidigungsrates geschehen, der als Untergremium eines neu zu strukturierenden Bundessicherheitsrats agieren könnte und sich aus folgenden Mitgliedern zusammensetzen sollte: Dem Bundeskanzler (Vorsitz), dem Außenminister, dem

Verteidigungsminister, dem Generalinspekteur der Bundeswehr, dem Präsidenten des Bundesnachrichtendienstes, dem Präsidenten des Bundesamts für Verfassungsschutz sowie dem Innenminister. Für einen Einsatz müssen mindestens vier Mitglieder des Verteidigungsrates stimmen, wobei der Bundeskanzler ein Veto-Recht hat. Im Einsatzgesetz sollten die Kompetenzen des Verteidigungsrates auf Situationen der Notwehr und Nothilfe konzentriert werden. Das Parlament muss jederzeit die Möglichkeit haben, Präemptiv- und Präventivschläge sowie alle übrigen Auslandseinsätze zu beenden.

3. Möglichkeiten und Grenzen des Völkerrechts

Die Verrechtlichung der internationalen Beziehung hat wesentlichen Anteil an einem friedlichen Zusammenleben der Völker. Deutsche Sicherheitspolitik ist an die Beachtung des Völkerrechts gebunden. Dazu gehört insbesondere die Achtung des Gewaltverbots sowie der staatlichen Souveränität und territorialen Integrität. Diese Normen der UN-Charta sind nicht überholt, sondern Voraussetzung friedlicher Beziehungen zwischen den Staaten. Gewaltanwendung durch eine willkürliche Auslegung des Rechts auf Selbstverteidigung wird zu einer Schwächung des Völkerrechts und des Weltfriedens führen, weil auf diesem Wege Präzedenzfälle geschaffen werden. Auf sie wird sich letztlich jeder Staat berufen können, der in einem sicherheitspolitischen Konflikt Gewalt anzuwenden gedenkt. Dies wäre eine Rückkehr zum *ius ad bellum* und damit ein eindeutiger Rückschritt im Versuch der friedlichen Gestaltung zwischenstaatlicher Beziehungen. Des weiteren könnten Staaten ein zusätzliches Motiv zur Beschaffung von Massenvernichtungswaffen erhalten, wenn sie zu der Auffassung gelangen, dass das Völkerrecht zum Schutz ihrer Souveränität nicht mehr ausreicht. Festzustellen ist jedoch auch, dass es Situationen gibt, in denen Verrechtlichung einen Staat nicht schützt, sondern insofern gefährdet, als die eigentlich für den Weltfrieden und die internationale Sicherheit vorgesehenen Mechanismen funktionsunfähig sind. In solchen Fällen muss Deutschland unter Berücksichtigung des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit zu Präemptiv- und Präventivschlägen fähig sein.

V. Perspektiven

Zu den grundlegenden Lehren der deutschen Geschichte gehört, dass der Einsatz bewaffneter Gewalt zur Erreichung staatspolitischer Ziele stets nur die Ultima ratio sein kann. Er zeigt zudem deutlich an, dass andere Wege der Konfliktlösung gescheitert sind. Eine nachhaltige Bewältigung internationaler Konflikte wird nur dann möglich sein, wenn im Sinne eines weiten Sicherheitsbegriffs ihre Ursachen bewältigt werden. Dazu gehört insbesondere der Einsatz diplomatischer und sozioökonomischer Mittel und damit eine bessere finanzielle Ausstattung der deutschen Entwicklungshilfe. Eine reine Militarisierung der internationalen Beziehungen wird den Herausforderungen der Globalisierung nicht gerecht. Die Debatte über sicherheitspolitische Prävention sollte daher stärker eine entwicklungspolitische als eine militärische Dimension haben. Dieser Präferenz zum Trotz muss Deutschland aber fähig bleiben, seine Sicherheit im Verbund eigener Möglichkeiten sowie multilateraler Einbindungen zu gewährleisten. Dazu bedarf es der militärischen Handlungsfähigkeit.

Fachinformationen des Arbeitskreises Sicherheitspolitik der Jungen Union Deutschlands zum Beschluss des Deutschlandrates in Freiburg i. B. „Verteidigung muss sich ändern“

Aktuelle und künftige Fähigkeiten der Bundeswehr

Aufklärung

Gegenwärtig kann die Bundeswehr den Gegner optisch nur dann aufklären, wenn sie in dessen Staatsgebiet mit RECCE-„Tornados“ oder mit Seefernaufklärern vom Typ „Breguet Atlantic“ hineinfliegt. Im Gefechtsfeld können Drohnen wie die „CL 289“ oder „LUNA X-2000“ auf nahe und mittlere Distanz Aufklärungsdaten gewinnen. Unter bestimmten Bedingungen sind einige dieser Drohnen auch von seegestützten Plattformen aus einsetzbar. In besonderen Fällen könnte zudem das Kommando Spezialkräfte zur Aufklärung des Gegners beitragen. Der entscheidende Fortschritt ist erst für das Jahr 2007 geplant, wenn Deutschland über sein erstes satellitengestütztes Aufklärungssystem „SAR-Lupe“ verfügen soll.

Kampf / Kampfunterstützung

Soweit das zu bekämpfende Ziel identifiziert ist, können „Tornado“-Kampfflugzeuge je nach Luftverhältnissen auf eine Distanz von bis zu 1.390 km eingesetzt werden. Die Reichweite könnte ab Ende 2003 erheblich gesteigert werden, wenn die vier im Einsatz befindlichen Flugzeuge des Typs Airbus „A 310 MRT(T)“ einen Betankungsrüstsatz erhalten sollen.

Vorstellbar ist zudem, daß für kleinere Einsätze Kampfhubschrauber des Typs „Tiger“ auf dem Hubschrauberdeck von Fregatten mitgeführt werden, um dann küstennah eingesetzt zu werden. Diese Funktion eines Ersatz-Helikopterträgers könnte auch einer der Einsatzgruppenversorger der Marine wahrnehmen. Ausgerüstet mit einem Zusatztank kann der „Tiger“ bis zu 1.300 km in das Landesinnere des Gegners eindringen.

Die „Tornados“ erzielen ihre Einsatzwirksamkeit gegenwärtig u.a. über präzisionsgesteuerte Abwurfmunition vom Typ „Guided Bomb Unit (GBU)-24“. Ab 2004 dürfte die Bundeswehr zudem über die Abstandswaffe „Taurus KEPD“ mit einer Reichweite von 350 km verfügen. Besondere Fähigkeiten der Punktzielbekämpfung auf Reichweiten bis zu 60 km werden durch die Beschaffung des lichtwellenleitergelenkten Flugkörpers „Polyphem“ erlangt, der von See, Luft und Boden verschießbar sein wird. Die Deutsche Marine wird durch den Erwerb des Flugkörpers „RBS 15 Mk 3“ zudem neue Möglichkeiten der Wirkung von See an Land bis zu 200 km erhalten.

Sollte 2008 das europäische Satellitennavigationssystem „Galileo“ zur Verfügung stehen, bestünde für Präzisionswaffen eine Alternative zum amerikanischen Global Positioning System.

Strategischer Transport

Im Bereich des strategischen Transports zur See und in der Luft sind erhebliche Defizite festzustellen. Die vorhandenen Transportflugzeuge haben zu geringe Nutzlasten und Reichweiten, und selbst ihre kombinierte Transportkapazität ist für die Unterstützung

von Operationen in größerer Entfernung unzureichend. Durch den strategischen Lufttransporter „Airbus A400M“, der ab 2010 zur Verfügung stehen soll, wird die Bundeswehr über neue Fähigkeiten verfügen. Das Flugzeug kann bis zu 37 Tonnen Nutzlast transportieren und dabei insgesamt 120 Passagiere mitführen. Mit 20 Tonnen Fracht kann es bis zu 7.250 km weit fliegen, ohne aufzutanken. Darüber hinaus hat die Maschine Luftbetankungseinrichtungen zur Verfügung.

Die Deutsche Marine wiederum hat zwei von drei geplanten Einsatzgruppenversorgern mittlerweile in Dienst gestellt. Sie sind vorrangig für die Versorgung von Schiffen oder als schwimmende Lazaretteinrichtungen konzipiert worden. Strategischer Seetransport von Einsatzkontingenten und deren Ausrüstung ist derzeit mit streitkräfteeigenen Mitteln, insbesondere unter Bedrohung, nicht möglich. Ein sogenanntes „Einsatztruppenunterstützungsschiff“ könnte dazu beitragen, diese Fähigkeitslücke zu schließen.

Stichwort

Völkerrecht

Art. 2 Ziff. 4 UN-Charta legt fest, daß Staaten in ihren gegenseitigen Beziehungen Gewalt weder androhen noch anwenden dürfen. Es sind jedoch zwei Fälle vorgesehen, die als Ausnahmen des Gewaltverbots zu betrachten sind: Der UN-Sicherheitsrat trägt gemäß Art. 24 I UN-Charta die Hauptverantwortung für die Wahrung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit. Nach Kapitel VII UN-Charta hat er, erstens, die Möglichkeit der Verhängung von Zwangsmaßnahmen, zu denen nach Art. 42 UN-Charta auch der Einsatz von Streitkräften und damit die Anwendung von Gewalt gehören kann. Dazu ist nach Art. 39 UN-Charta die Bedrohung des Friedens, der Bruch des Friedens oder eine Angriffshandlung festzustellen. Nur in diesem Fall kann sich die UNO über das Interventionsverbot hinwegsetzen, das ihr in Art. 2 Ziff. 7 UN-Charta auferlegt worden ist. Deutschland hat daher im Krisenfall die Möglichkeit, den Sicherheitsrat anzurufen und zu bitten, gegen *failing* oder *failed states* militärische Zwangsmaßnahmen zu verhängen.

Art. 51 UN-Charta eröffnet zudem, zweitens, den Mitgliedern der UNO die Möglichkeit, bis zu einem Eingreifen des Sicherheitsrats das Recht auf individuelle oder kollektive Selbstverteidigung geltend zu machen. Voraussetzung ist das Vorliegen eines bewaffneten Angriffs, auf den bei Präemptiv- und Präventivschlägen aus militärstrategischer Logik nicht gewartet werden kann. Eine enge wörtliche Auslegung von Art. 51 UN-Charta würde folglich Maßnahmen vorbeugender Intervention ohne Zustimmung des Sicherheitsrates nicht zulassen. Denn ein bewaffneter Angriff gegen Deutschland kann demnach nur dann als solcher bezeichnet werden, wenn bereits die Anwendung von Gewalt feststellbar ist. Aus der Logik der Verteidigung macht diese Interpretation des Selbstverteidigungsrechts jedoch keinen Sinn, wenn der zu erwartende Angriff einen unverhältnismäßigen Schaden anrichtet, der möglicher Weise eine Verteidigung nicht mehr ausführbar werden läßt. An dieser Stelle ist der historische Kontext der Verabschiedung der UN-Charta am 26. Juni 1945 zu berücksichtigen. Damals war schlichtweg nicht vorstellbar, daß die Revolution in Military Affairs Angreifer in die Lage ver-

setzt, ohne Vorwarnzeit Schläge zu führen, die Verteidigung unmöglich macht und damit ihres Sinngehalts enthebt. Zudem wurde von staatlichen Gegnern ausgegangen, die sichtbar und damit angreifbar sind. Präemptivschläge sind daher als Form der individuellen oder kollektiven Selbstverteidigung zu verstehen.