



picture-alliance/dpa/Hubert Boesl

Am 12. September 2001 erklärte die Nordatlantische Allianz erstmals in ihrer Geschichte den Bündnisfall. Fast zeitgleich klassifizierte Bundeskanzler Gerhard Schröder die terroristischen Angriffe auf New York – im Bild das brennende World Trade Center – und Washington als »Kriegserklärung gegen die gesamte zivilisierte Welt« und sicherte den Vereinigten Staaten Deutschlands »uneingeschränkte Solidarität« zu. Damit hatte der Kanzler die Weichenstellung auch für einen militärischen Beitrag zum US-geführten »War on Terror« vorgenommen.

Als Schröder nur wenige Wochen später die Mandatierung der deutschen Beteiligung zur Operation ENDURING FREEDOM (OEF) mit der Vertrauensfrage verbinden musste, um sich die Zustimmung der Regierungsfractionen zu sichern, wurde der Unterschied zwischen deklamierter Bündnissolidarität und der tatsächlichen Bereitschaft offenkundig, diese auch durch den Einsatz von Streitkräften zu operationalisieren. In diesem Spannungsbogen nutzten seither unterschiedlich zusammengesetzte Bundesregierungen immer wieder die Ausgestaltung des deutschen OEF-Beitrages, das »Wie«, als Variable und Verhandlungsfeld, um die parlamentarische Zustimmung zum grundsätzlichen »Ob« zu erhalten. Im Gegensatz hierzu blieb die Beteiligung an der maritimen Operation ACTIVE ENDEAVOUR (OAE) bis heute ein unaufgeregtes Stiefkind des deutschen militärischen Beitrags zum Kampf gegen den internationalen Terrorismus.

## Deutschlands militärischer Beitrag zum Kampf gegen den internationalen Terrorismus

Die Zielsetzung ihrer militärischen Reaktion auf die verheerenden Terrorangriffe des 11. September hatte die Regierung Bush mit *ENDURING FREEDOM* auf eine griffige Formel gebracht. In einem Krisenbogen, der sich von der arabischen Halbinsel über Mittel- und Zentralasien bis nach Nordost-Afrika erstreckt, sollten Führungs- und Ausbildungseinrichtungen von Terroristen ausgeschaltet, diese bekämpft, gefangen genommen und vor Gericht gestellt sowie Sympathisanten dauerhaft von der Unterstützung terroristischer Aktivitäten abgehalten werden. Die am 7. Oktober 2001 begonnene Operation verfolgt das Ziel, extremistischen Gruppierungen ihre Bewegungs- und Handlungsfreiheit zu nehmen und sie mittel- bis langfristig so unter Druck zu setzen, dass ihnen die Ausplanung und Durchführung von Angriffen in den Dimensionen von New York und Washington unmöglich ist.

Bereits am Tag nach den Angriffen hatte der Sicherheitsrat der Vereinten Nationen die Terrorakte als Bedrohung für den Weltfrieden und die internationale Sicherheit qualifiziert. Mit der expliziten Bekräftigung des Rechts zur individuellen und kollektiven Selbstverteidigung stellte er auch das Vorliegen einer materiellen Angriffssituation fest. Seine bündnispolitische Entsprechung fand dieser Rückgriff auf Art. 51 der UN-Charta in der erstmaligen Erklärung des Bündnisfalls durch die NATO (12. September, präzisiert am 4. Oktober). Es handelte sich dabei um einen vorrangig politischen Akt, der auf Initiative der Allianz beruhte.

Unterstützt wird OEF jedoch nicht nur durch die Mitglieder der Nordatlantischen Allianz. So verweist das für die Operationsführung verantwortliche, in Tampa, Florida, ansässige U.S. Central Command (USCENTCOM) auf über 60 Koalitionspartner, von denen allerdings nur ca. 40 Nationen einen – qualitativ wie quantitativ sehr unterschiedlichen – militärischen Beitrag leisten. Umgekehrt bleibt die Bereitschaft der USA begrenzt, ihre Partner transparent und mitverantwortlich in die Operati-

onsführung einzubinden. Bis heute besitzt ENDURING FREEDOM de facto den Charakter eines »we will call if we need you-war« der US-Streitkräfte. Die Führungsorganisation des Einsatzes ist an keiner Stelle mit den NATO-Strukturen verwoben.

Im Gegensatz hierzu erfolgt die Führung der Marineoperation OAE durch die dafür vorgesehenen militärischen NATO-Kommandobehörden. Die Entsendung der ständigen Marine-Einsatzverbände des Bündnisses (Standing NATO Maritime Group, SNMG) in das östliche Mittelmeer nach dem 11. September versteht sich ausdrücklich als Unterstützung für OEF zur See und begann bereits vor der »Schwesteroperation« am 6. Oktober 2001. OAE hat zum Ziel, den zivilen wie militärischen Schiffsverkehr vor terroristischen Angriffen zu schützen und besonders gefährdete Seewege zu überwachen. Einheiten des Bündnisses erhalten durch ihre Präsenz die stabile Sicherheitslage in einem Operationsraum aufrecht, der zunächst auf das östliche Mittelmeer beschränkt war. Im Februar 2003 wurde dieses Gebiet um das westliche Mittelmeer und die Straße von Gibraltar erweitert.

Der dort geografisch bedingten, besonderen Gefährdung durch terroristische Angriffe sollte mit der militärischen Eskortierung des Schiffsverkehrs begegnet werden. Die Teiloperation der Task Force Strait of Gibraltar in dieser kritischen Meerenge wurde im Mai 2004 wieder beendet. Nach der Ausdehnung des Operationsgebiets auf das gesamte Mittelmeer im März 2004 sind neben den Nationen des Mittelmeerdialogs sowie weiteren Partnerländern seit 2006 bzw. 2007 auch die Schwarzmeerrainer Russland und Ukraine in OAE eingebunden. Dennoch wurde die vorgeschlagene Erweiterung des OAE-Operationsgebiets auf das Schwarze Meer durch die Allianz nicht weiter verfolgt.

Obwohl die Bundesregierung OAE zu Recht in einen inhaltlichen Zusammenhang mit OEF stellt, fanden die seit Oktober 2001 geleisteten deutschen OAE-Beiträge erst nach der Erweiterung des Einsatzes auf die Straße von Gibraltar und einer Veränderung der Einsatzaufgaben (2003) Aufnahme in das jährlich zu erneuernde Bundestagsmandat. Dieses bildet seitdem die nationale Rechtsgrundlage für die Durchführung beider Operationen.

## Art und Umfang des deutschen Beitrags zu den Operationen Active Endeavour und Enduring Freedom

»Bündnisnormalität« spiegelt sich auch im Umfang der deutschen Beteiligung an ACTIVE ENDEAVOUR (eine Fregatte und/oder ein Tender) wider. Der Beitrag der Bundeswehr orientiert sich seit Operationsbeginn im Oktober 2001 an der generellen Ausplanung der jeweils eingesetzten Standing NATO Maritime Group (SNMG). Lageabhängig und zeitlich begrenzt werden deren Fähigkeiten u.a. auch durch deutsche U-Boote ergänzt. Darüber hinaus hatte die Bundeswehr für die Eskortieraufgaben durch die Straße von Gibraltar weitere Schnellboote und Tender eingesetzt. Je nach Aufgabenverteilung innerhalb der SNMG schwankt der personelle Umfang des deutschen Kontingents zwischen 25 und 250 Soldaten.

Seit Mitte 2008 entwickelt sich OAE zunehmend von einer plattform- zu einer netzwerkgestützten Operation weiter. Heute steht weniger die permanente physische Präsenz von Kriegsschiffen, sondern eher der komplexe Informationsaustausch über die Lageentwicklung in den betroffenen Seegebieten auch mit nicht-militärischen Organisationen und Nicht-NATO-Staaten im Mittelpunkt des Interesses. Zunehmend nutzen deutsche Einheiten Transfers, so etwa an das Horn von Afrika, um zeitlich begrenzt unter OAE-Mandat zu fahren und damit einen deutschen Beitrag zu leisten.

Wesentlich vielfältiger gestaltet sich der Anteil der Bundeswehr an der Operation ENDURING FREEDOM. Der bei der Erstmandatierung im November 2001 bewilligte Kontingentumfang von 3900 Soldaten hatte die Bereitstellung von Fähigkeiten zur ABC-Abwehr, zur sanitätsdienstlichen Versorgung, für die Durchführung von Operationen der Spezialkräfte und zum Lufttransport sowie von See- bzw. Seeluftstreitkräften und Unterstützungskräften vorgesehen. Unklar blieb damals, inwieweit es sich dabei um eine konkrete Anforderung seitens der US-Regierung, eine auf Arbeitsebene bereits vorabgestimmte Anfrage aus Washington oder ein Initiativangebot Berlins handelte. Die Bundesregierung hatte jedenfalls ein Paket geschnürt, das es immer



Deutsche und amerikanische Soldaten bei einer gemeinsamen ABC-Abwehrübung im Camp Doha, Kuwait, 4. März 2002.

wieder ermöglichte, Umfang wie auch Art der OEF-Beteiligung flexibel außenpolitischer Erwartungshaltung und innenpolitischem Druck anpassen zu können.

Dass dabei selbst vorsichtiges Manövrieren zwischen den Klippen der Bündnissolidarität und der Abhängigkeit von Wählerstimmen dennoch ein hohes Risiko mit sich bringen kann, politisch zu stranden, zeigte exemplarisch die Debatte um den deutschen ABC-Abwehrverband im Vorfeld der Offensive IRAQI FREEDOM 2003. Hier hatte die Bundesregierung zunächst eine bündnispolitische »Neutralstellung« gewählt, indem sie eine hochspezialisierte Fähigkeit bereitstellte, die einerseits den USA hochwillkommen war, deren Profil jedoch ungeachtet der zunächst noch offenen deutschen Positionierung zur Irak-Frage stets als »defensive Fähigkeit« (Verteidigungsminister Rudolf Scharping) qualifiziert werden konnte. Allerdings erwies sich die Vorstationierung des deutschen Teilkontingentes im Februar 2002 im Camp Doha (Kuwait) als Bumerang, als Gerhard Schröder und sein Außenminister Joschka Fischer ab Sommer diesen Jahres versuchten, auf internationaler Bühne eine Gegenposition zur amerikanischen Interventionspolitik zu organisieren. Zwar erklärte der Bundeskanzler öffentlich, ein Abzug dieses Teilkontingentes im Falle eines amerikanisch geführten Feldzuges gegen Saddam Hussein läge »in der Konsequenz«. Intern gestand Schröder jedoch ein, dass ein deutscher Bundeskanzler »zwanzig Jahre lang« nicht nach Washington reisen könne, würde Deutschland seine Soldaten am Vorabend der Operation aus Kuwait zurückrufen. Zu diesem bündnispolitischen Eklat ließ es Berlin dann auch nicht kommen. Verteidigungsminister Peter Struck, der soeben sein Amt neu angetreten hatte, fand schließlich die argumenta-

tive Aushilfe der vom Mandat erfassten »humanitären Hilfe«, um die fortdauernde Stationierung des Verbandes zu begründen. Die ABC-Spezialisten, unmittelbar nach Kriegsbeginn bei einem irakischen Raketenangriff auf Kuwait im März 2003 einmal eingesetzt, wurden erst wenige Wochen nach dem offiziell erklärten Kriegsende im Sommer desselben Jahres rückverlegt.

Die inhaltlich und dem Umfang nach breite Rahmensetzung des OEF-Mandats diente in den Folgejahren auch der Großen Koalition immer wieder als Manövrierraum und Verhandlungsmasse, um trotz zunehmender Skepsis in Parlament und Öffentlichkeit durch schrittweise Zugeständnisse die mehrheitliche Zustimmung des Bundestags zur Fortführung des deutschen Engagements sicherzustellen. So beendete die Bundesregierung den Afghanistaneinsatz deutscher Spezialkräfte unter OEF-Mandat im Oktober 2005, nachdem die Kritik an der Operation zugenommen hatte und in der Öffentlichkeit (letztlich haltlose) Vorwürfe einer Misshandlung des Deutsch-Türken Murat Kurnaz durch KSK-Soldaten in Afghanistan erhoben worden waren. Und indem die Bundesregierung seit 2006 schrittweise die Mandatsobergrenze auf derzeit 800 Soldaten (Stand: 1. November 2009) reduzierte und die Möglichkeit des Spezialkräfteeinsatzes 2008 endgültig aus dem jährlich zu erneuernden Bundestagsmandat herausnahm, sollte dies den OEF-Kritikern Entgegenkommen demonstrieren und ihnen gleichzeitig die prinzipielle Zustimmung zur Fortsetzung des deutschen militärischen Engagements im Kampf gegen den internationalen Terrorismus »abkaufen«. Auch die mehrfach durch die Bundesregierung eingeführte, wenig plausible Koppelung zwischen einer Absenkung der personellen Obergrenze bei der deutschen OEF-Beteiligung und einer Anhebung beim ISAF-Mandat unterstreicht, dass die inhaltliche Ausgestaltung des OEF-Beitrags nicht selten eher politischem Kalkül als militärischen Überlegungen folgte.

Lediglich der deutsche Marineanteil an OEF bewegt sich seit Beginn der Operation mit festem Kurs und in vergleichsweise ruhigem politischem Fahrwasser. Seit Januar 2002 ist eine Task Force der Marine am Horn von Afrika sowie in den daran angrenzenden Seegebieten zur Seeraumüberwachung sowie zum Schutz der Verkehrswege gegen terroristische Angriffe eingesetzt (vgl. den Beitrag von L. Daniel Hosseus). Logistisch stützt sich



Blick aus dem Cockpit eines Hubschraubers vom Typ SEA LYNX auf die Fregatte »Emden«, 25. Mai 2008. Die »Emden« überwachte im Rahmen der Operation ENDURING FREEDOM das Arabische Meer und die Gewässer um das Horn von Afrika.

dieser Einsatz auf Dschibuti ab, bis Ende September 2003 starteten deutsche Flugzeuge vom kenianischen Flughafen Mombasa aus. Die Bundeswehr beteiligt sich an der maritimen OEF-Teiloperation in wechselndem Umfang mit Fregatten, Schnell- und Minensuchbooten, dem Flottendienstboot, Versorgungseinheiten sowie Seefernaufklärern. Die Zusammensetzung des deutschen Beitrags ändert sich im vier- bis sechsmonatigen Rhythmus. Regelmäßig steht der internationale Marineverband am Horn von Afrika (Task Force 150) auch unter deutschem Kommando (vgl. den Beitrag von Bernhard Chiari, Von der Escort Navy).

### Ausblick

Acht Jahre nach den Anschlägen vom 11. September 2001 und mit Beginn der neuen Legislaturperiode stellt sich die Frage nach der weiteren deutschen militärischen Beteiligung am Kampf gegen den internationalen Terrorismus. Unumstritten bleibt sicherlich die Fortführung der Operation ACTIVE ENDEAVOUR. Diese erfüllt ihre – zugegebenermaßen begrenzten – operationellen Ziele und wird mit der Einbindung von Nicht-NATO-Staaten auch ihrem explizit militärpolitischen Zweck gerecht. Mit ihrem neuen Einsatzkonzept ist ACTIVE ENDEAVOUR zudem ausgesprochen »ressourcenfreundlich« angelegt. Hier steht in absehbarer Zeit lediglich die Entscheidung an, ob es für die weitere Beteiligung noch eines Bundestagsmandats (Kriterium: bewaffneter Einsatz) bedarf.

Im Gegensatz hierzu kommt der Frage nach dem weiteren deutschen OEF-Engagement unverändert hohe politische Brisanz

zu. Das Mandat diene in den vergangenen Jahren immer wieder als »Steinbruch«, um mit Zugeständnissen beim ungeliebten, »bösen« OEF-Einsatz Entgegenkommen für die Ausgestaltung der »guten« ISAF-Mission bzw. die generelle Zustimmung zur Fortsetzung des OEF-Mandats zu erwirken. Das im Herbst 2008 verabschiedete Bundestagsmandat weist nun sowohl in Umfang wie auch inhaltlich, beim »Wie«, kaum noch Verhandlungsspielraum auf. Die frisch ins Amt gewählte Bundesregierung wird sich daher mit einer grundsätzlichen Diskussion um eine Fortführung des deutschen OEF-Beitrages, dem »Ob«, konfrontiert sehen. Dies geschieht zu einem Zeitpunkt, zu dem die US-Regierung konzeptionell wie begrifflich vom »War on Terror« abrückt, ihre Anstrengungen im Rahmen der OEF in Afghanistan in das ISAF-Engagement integriert und sich die internationale maritime Operationsführung am Horn von Afrika zunehmend auf die Bekämpfung der Piraterie konzentriert.

Aus operationeller Sicht gäbe es sicherlich Argumente, die internationale Akzentverschiebung von der Terrorismus- zur Pirateriebekämpfung nach- oder mitzuvollziehen. Anführen ließen sich beispielsweise eine klare Schwerpunktsetzung zugunsten der derzeit offensichtlicheren Bedrohung sowie effektivere Einsatzregeln. Dennoch ist auch von der konservativ-liberalen Bundesregierung eine Fortführung des deutschen OEF-Beitrages zu erwarten. Neben der Notwendigkeit, den Abschreckungseffekt im Sinne des ursprünglichen Operationsziels langfristig aufrechtzuerhalten, dürften hierfür allerdings vorrangig militärpolitische Aspekte den Ausschlag geben. Eine Beendigung des deutschen Engagements im Rahmen der OEF oder auch dessen Reduzierung auf die Gestellung von Verbindungskommandos zu den verantwortlichen US-Hauptquartieren würden die Vereinigten Staaten als neuerliches Zeichen deutschen bündnispolitischen Wankelmuts interpretieren. Einer Bundesregierung, die sich im Koalitionsvertrag die Stärkung des deutsch-amerikanischen Vertrauensverhältnisses auf die Fahnen geschrieben hat, kann hieran nicht gelegen sein.

*Christian Freuding*

Der Beitrag gibt ausschließlich die persönlichen Ansichten des Verfassers wieder und berücksichtigt die Entwicklungen bis Ende Oktober 2009.