Thomas Hoppe (Hg.)
Verantwortung zu schützen. Interventionspolitik seit 1990 - eine friedensethische Bilanz.
Analysen und Empfehlungen, vorgelegt von der Arbeitsgruppe Gerechter Friede der Deutschen Kommission Justitia et Pax
2014 / 312 S. / 19,80 € / ISBN 978-3-89574-852-3
Verlag Dr. Köster, Berlin / www.verlag-koester.de

Thomas Hoppe / Peter Schlotter

Erfahrungen aus militärischen Interventionen seit 1990 in friedensethischer Perspektive

1. Die Ambivalenzen von Interventionspolitik

Im Jahr 2014 ziehen die NATO und die mit ihr verbündeten Staaten ihre Kampftruppen weitgehend aus Afghanistan ab. Damit tritt für dieses Land eine tiefgreifende Zäsur ein, denn die Verantwortung für die Aufrechterhaltung von Sicherheit und Ordnung geht zu wesentlichen Teilen wieder an die im Land politisch maßgeblichen Kräfte zurück. Die Aufgabe, beides aufrecht zu erhalten, war auf Zeit von den auswärtigen Akteuren nach dem Ende der militärischen Intervention im Jahr 2001 übernommen worden, in deren Folge faktisch die Macht in zentralen Bereichen an sie überging – und mit ihr die Pflichten, denen sich nach internationalem Recht derjenige gegenüber sieht, der in einem Krisen- oder Konfliktgebiet *de facto* Macht ausübt.

Diesem militärischen Rückzug ging eine tiefgreifende Ernüchterung bei den politisch Verantwortlichen und in der Öffentlichkeit der Entsendestaaten voraus. Nur wenige der hochgesteckten Ziele wurden so verwirklicht, wie es anfangs intendiert gewesen war. Die Sicherheitslage für die Bevölkerung in Afghanistan ist weiterhin prekär, die Regierung ist schwach und wenig repräsentativ, das politische System korrupt, eine wirtschaftliche Perspektive für die Bevölkerung ist, wenn der Zustrom von Geld durch die ausländischen Organisationen abnimmt, kaum erkennbar, und eine demokratische politische Ordnung, die hinreichend gefestigt wäre, scheint in absehbarer Zeit nicht erreichbar. Die von den Bevölkerungen in den USA und in Europa nur widerwillig tolerierten Opfer an eigenen Bürgern[1] für einen Krieg in weiter Ferne und ohne schnelle Abzugsperspektive haben den Regierungen schon aus innenpolitischen Gründen eine Beendigung der militärischen Aktivitäten nahegelegt. Hinzu kamen Verfehlungen von Soldaten in und nach ihrem Einsatz, die den moralischen Anspruch der Interventionen in Frage stellten. Dies stärkte die Position derjenigen Teile der Öffentlichkeit in den USA und Europa, die grundsätzlich gegen militärische Intervention eingestellt

[1] Personenbezeichnungen werden im Folgenden durchgängig geschlechtsneutral verwendet.

sind, und förderte Zweifel bei denen, die den Einsatz in Afghanistan bisher unterstützt hatten. Als weiterer negativer Effekt ist zu notieren, dass durch die militärische Intervention sowohl die ethnische als auch die religiöse Aufladung gesellschaftlicher Konflikte in Afghanistan beschleunigt, wenn nicht gar erst zu Teilen neu geschaffen wurde.

Dennoch wäre der Eindruck unzutreffend, alle Ziele der militärischen Intervention seien verfehlt worden. Immerhin ist festzuhalten: Ein brutales Gewaltregime wurde gestürzt, und die Bevölkerung genießt insgesamt mehr politische und persönliche Freiheiten – auch wenn sie nicht immer genutzt werden dürften. Ansätze von Rechtsstaatlichkeit sind zu beobachten, Aufbauleistungen sind erfolgt, auch wenn sie nicht das unmittelbare Ziel der Intervention gewesen sind. Zwar kann man fragen, ob nicht auch ohne Gewalt ähnliche oder gar bessere Ergebnisse hätten erreicht werden können. Dieses methodische Problem sogenannter kontrafaktischer Hypothesenbildung („Was wäre gewesen, wenn...?“) ist aber nur sehr schwer zu bearbeiten. Vermutungen über ihre Stichhaltigkeit können sich lediglich auf Erfahrungen und wissenschaftliche Beobachtungen allgemeinerer Art stützen – allein auf ihre Basis lässt sich daher eine angemessene Beurteilung von Interventionspolitik im konkreten Einzelfall nicht gründen.[2]

Trotz der ambivalenten, oft auch desillusionierenden Bilanz der Intervention in Afghanistan haben die Staaten des Westens, vornehmlich die USA und Großbritannien (und in Afrika auch Frankreich), in den letzten Jahren weitere Militäreinsätze durchgeführt. Das Gewaltregime *Muammar al-Gaddafi*s in Libyen wurde beseitigt, im Gefolge der westlichen Luftunterstützung gewannen die Rebellen die Oberhand. In Mali und in der Zentralafrikanischen Republik intervenierte Frankreich, um islamistische Extremisten an einer Machtübernahme zu hindern, unter anderem aus Sorge, staatsfreie Gebiete könnten als Rückzugsgebiete für Anhänger des internationalen Terrorismus benutzt werden. Die Vereinten Nationen, deren Bilanz der Blauhelm-Missionen (und zwar unterhalb des großangelegten militärischen Gewalteinsatzes) ebenfalls nicht eindeutig ausfällt,[3] haben begonnen, Rebellengruppen im Osten der Demokratischen Republik Kongo militärisch offensiv zu bekämpfen, damit die Rolle der kongolesischen Armee übernehmend, die eigentlich dafür zuständig

[2] Vgl. unten 2.4 ausführlicher zur Frage der Folgenabschätzung von Interventionen.
[3] Vgl. für viele *Doyle / Sambanis* (2006); *Franke / Warnecke* (2009).

wäre. Manche sprechen daher schon von einem Übergang zur fünften Generation des *Peacekeeping*, die sich dem *Peace Enforcement,* der Friedenserzwingung mit militärischen Mitteln, deutlich annähert.[4]

Vor dem Hintergrund der zuletzt beschriebenen Entwicklungen stellt sich nicht nur die Frage, ob überhaupt und, wenn ja, unter welchen Bedingungen militärische Interventionen ethisch gerechtfertigt sind. Es gilt auch kritisch zu analysieren, wie ihre praktische Umsetzung im Licht jüngster Erfahrungen zu bewerten ist und wie ihre Erfolgsaussichten einzuschätzen sind. Interventionen, für die explizit humanitäre Gründe geltend gemacht werden, sind nur sinnvoll, wenn sie aktuell und in vorhersehbarer Zukunft tatsächlich Menschenleben retten bzw. schützen. In dieser menschenrechtlich fundierten Zielsetzung liegt die grundsätzliche Legitimität, die solchen Interventionen zuzumessen ist; da mit Gefährdungssituationen, in denen sie erwogen werden müssen, auch künftig zu rechnen sein wird, ist diese Vergewisserung über die Grundlagen solcher Legitimität wichtig.[5] Denn die Problematik, in deren Kontext sie erörtert wird, entzieht sich einer Reduzierung der aufgeworfenen ethischen Fragen auf die einfache Alternative eines Ja oder Nein zu Gewaltanwendung, sie erfordert eine weitaus differenziertere Argumentation. Und ebenso gewiss ist, dass es in Situationen elementarer Not und Gefahr niemandem freisteht, sich durch Nichthandeln der Möglichkeit zu entziehen, zu helfen. Dies gilt für Staaten nicht weniger als für ihre Bürger im Verhältnis zueinander.

Gerade deswegen kommt jedoch der Folgenanalyse von durchgeführten Interventionen unter einer ethischen Betrachtungsweise eine besondere Bedeutung zu. Dies war die Themenstellung im Rahmen des Projektes „Erfahrungen aus militärischen Interventionen nach 1989 in friedensethischer Perspektive“, das die Arbeitsgruppe Gerechter Friede der *Deutschen Kommission Justitia et Pax* in den Jahren 2009 bis 2013 durchführte.[6] Damit wurde an ein Projekt angeknüpft, aus dem im Jahr 2004 die Studie „Schutz der Menschenrechte. Zivile Einmischung und militärische Intervention“[7] hervorgegangen war. Damals ging es vor allem um eine Bestandsaufnahme und Erörterung der praktischen Probleme von

---

[4] Vgl. *Pietz / Sand* (2013).
[5] Vgl. unten 2.2.
[6] Dabei galt das Untersuchungsinteresse solchen Interventionen, die vorwiegend mit humanitären Zielsetzungen begründet wurden und von hier her ihre Handlungslogik erhielten, in denen also herkömmliche interessenpolitische Kalküle weniger ausschlaggebend waren.
[7] Vgl. *Hoppe* (2004).

(meist gescheiterter) Gewaltprävention und Konfliktintervention durch zivile und militärische Friedensmissionen der Vereinten Nationen.

In der nun vorliegenden Veröffentlichung behandeln wir ausschließlich Interventionen, die mit militärischer Gewaltanwendung verbunden waren, und dabei vor allem ihre längerfristigen Folgen für Staat und Gesellschaft in den Zielländern. Wir tragen damit der Entwicklung Rechnung, dass deren Häufigkeit seit der Jahrhundertwende spürbar zugenommen hat. Außerdem lassen sich heute die Auswirkungen militärischer Interventionen deutlicher analysieren, weil die Zahl der Fälle groß genug und genügend Zeit vergangen ist, um zumindest die mittelfristigen Konsequenzen in den Blick nehmen zu können. Zu diesem Zweck haben wir sachgebiets- bzw. länderspezifische Einzelexpertisen eingeholt, deren Ergebnisse in diesen Band aufgenommen sind. Sie wurden intensiv mit den jeweiligen Autoren diskutiert; manches blieb, auch nach längerer Diskussion, innerhalb der Arbeitsgruppe kontrovers.

2. Die *Responsibility to Protect* – eine internationale Norm im Entstehungsprozess und ihre Probleme

Seit dem Ende des Ost-West-Konfliktes fanden militärische Eingriffe im Kontext einer normativen Entwicklung auf globaler Ebene statt, die von der Debatte über humanitär begründete Interventionen in den 1990er Jahren über die allmähliche Ausarbeitung des Konzepts der *Responsibility to Protect*[8] bis hin zu Libyen-Resolution des Weltsicherheitsrates[9] im März 2011 reicht. Die Resolution der UN-Generalversammlung anlässlich der 60-Jahr-Feier der Gründung der Vereinten Nationen im Jahre 2005 stellt eine Fortentwicklung der UN-Charta dar, die in ihrer Bedeutung vielleicht nur mit der Herausbildung der Norm „Ächtung kolonialer Herrschaft“ in den 1950er Jahren zu vergleichen ist. Auch wenn es sich bei dieser Erklärung nicht um eine gemäß internationalem Recht bindende Verpflichtung handelt, so ist sie doch von großer politisch-moralischer Bedeutung. Ihr ging eine lange Debatte seit den 1990er Jahren voraus, und sie ist eine internationalrechtliche Realität insofern, als Staaten und

[8] Grundsätzlich angenommen in der Millenniumsresolution der UN-Generalversammlung (vgl. UN [2005]).
[9] Vgl. UNSC (2011).

die Weltorganisation ihre militärischen Interventionen zunehmend damit legitimieren.[10]

Damit gewinnt sie ein Gewicht, das weit über sonstige feierliche Erklärungen hinausgeht, bei denen oft von vornherein davon auszugehen ist, dass ihnen nicht gefolgt werden wird. Nunmehr ist bei schweren Menschenrechtsverletzungen in einem Land die Nicht-Intervention begründungsbedürftig – diese Frage stellt sich z.B. im Blick auf Syrien –, während Nicht-Einmischung früher der Normalfall war, für den keine besondere Erklärung notwendig schien.[11] Dem liegt die ethische Erkenntnis zugrunde, dass es Situationen geben kann, in denen nicht auf möglichem Handeln, sondern auf Nichthandeln die größere Rechtfertigungslast ruht.

Das Konzept der *Responsibility to Protect* ist Ausdruck der Idee einer liberalen Weltordnung, in der die Achtung der Menschenrechte, Demokratie und Marktwirtschaft als Voraussetzungen für einen dauerhaften Frieden gelten.[12] Als Gründungsdokument ist der Bericht mit dem gleichnamigen Titel der von Kanada ins Leben gerufenen *International Commission on Intervention and State Sovereignty* (ICISS) anzusehen.[13] Zentrale Idee ist die Betrachtung der Souveränität nicht nur als eine Schutznorm gegen die Einmischung anderer Staaten in die eigenen inneren Angelegenheiten, sondern auch als eine Verpflichtung der Regierungen, die Sicherheit ihrer Bürger zu gewährleisten und sie vor systematischer, massenhafter Gewalt zu schützen.[14] Kommen sie dieser Verpflichtung nicht nach, entweder aus Schwäche oder weil sie selbst die eigene Bevölkerung mit Gewaltanwendung bis hin zum Genozid terrorisieren, so hat die Weltgemeinschaft in Gestalt der Vereinten Nationen die Verantwortung, den Opfern beizustehen – wenn anders die Notlage nicht abgewendet werden kann, auch mit militärischen Mitteln.

In der Ausarbeitung dieses Konzepts konnte man auf bereits bestehende internationale rechtliche Verpflichtungen der Staaten zum Schutz grundlegender Menschenrechte zurückgreifen, etwa auf die Konvention gegen Völkermord von 1948 und die Kodifikation anderer Straftatbestände im

---

[10] Dass Staaten dieser Norm oft nicht oder nur widerwillig folgen bzw. dass sie noch umstritten ist, gehört zu den normalen Phasen einer Normentstehung und –entwicklung; vgl. *Deitelhoff (*2013); siehe auch *Daase* (2013).
[11] Vgl. *Rudolf* (2013) 5.
[12] Vgl. *Doyle* (2011); *Macmillan* (2013).
[13] Vgl. International Commission on Intervention and State Sovereignty (ICISS) (2001).
[14] Vgl. ausführlich *Bellamy* (2008); siehe auch *Arnauld* (2009) und *Schorkopf* (2009).

Römischen Statut des Internationalen Strafgerichtshofs von 1998. Die politische Erwartung, die Staatengemeinschaft werde sich auf weitergehende Vorschläge zur Implementierung des in diesen Kodizes bereits vorhandenen Schutzgedankens verständigen können, erscheint insofern folgerichtig und keineswegs spektakulär. Mindestens durfte davon ausgegangen werden, dass Staaten, die sich der Idee einer menschenrechtsfreundlichen innerstaatlichen wie internationalen Ordnungsstruktur verpflichtet sehen, als politische Unterstützer der Konzeption einer internationalen Schutzverantwortung einzustufen seien. Tatsächlich ist jedoch in dieser Hinsicht bei vielen demokratischen und liberalen Ländern Zurückhaltung zu konstatieren.[15]

Um zu bestimmen, wann ein militärisches Eingreifen erforderlich wird, orientiert sich die Debatte darüber an Kriterien, die ursprünglich im Kontext der sogenannten Lehre vom „gerechten Krieg" ausgearbeitet worden waren. Auch im Konzept des „gerechten Friedens", auf dem die letzten friedensethischen Verlautbarungen der beiden großen christlichen Kirchen in Deutschland beruhen,[16] haben sie ihren legitimen Ort behalten: Das Vorliegen eines entsprechenden Grundes für den Gewalteinsatz, der ihn zu rechtfertigen vermag;[17] die Absicht, eine bessere zukünftige politische Struktur im Interventionsgebiet entstehen zu lassen als diejenige, die maßgeblich zum Gewaltausbruch führte; eine Legitimation der Entscheidung zum Einsatz von Militär durch eine internationale Autorität statt durch Einzelstaaten; die moralische Sicherheit, dass dieses äußerste Mittel im konkreten Fall alternativlos erscheint;[18] die Verhältnismäßigkeit des Militäreinsatzes und die Übernahme von Verantwortung für den Wiederaufbau nach Ende der Gewaltphase.

---

[15] Dies gilt vor allem für Deutschland, das bisher die Forderung nach der Schutzverantwortung besonders unterstützte. Dessen Enthaltung in der Frage der Libyen-Intervention gemeinsam mit Staaten, die ihr ablehnend gegenüber stehen, sorgte für deutliche Irritationen bei seinen Verbündeten; vgl. im Detail *Seibel* (2013) sowie generell im Blick auf die deutsche Position zur R2P *Hofmann* (2013). Zu Libyen und R2P siehe *Brozus / Schaller* (2013), *Dembinski* (2012), *Rudolf* (2013); *Schütte* (2011), *Verlage* (2013).

[16] Vgl. Sekretariat der deutschen Bischofskonferenz (2000): Ziff. 150ff.; Kirchenamt der Evangelischen Kirche in Deutschland (Hg.) (2007): Ziff. 98ff.

[17] In der Millenniumsresolution der UN-Generalversammlung (vgl. UN [2005] Ziff. 138f.) werden genannt: Völkermord, Kriegsverbrechen, ethnische Säuberungen und Verbrechen gegen die Menschlichkeit.

[18] Das Kriterium der *ultima ratio* ist für Stabilisierungseinsätze nur analog anwendbar, da es hier darum geht, durch die Präsenz von externen bewaffneten Kontingenten möglicher Gewaltanwendung vor Ort vorzubeugen.

Dabei ist es eine grobe, gleichwohl verbreitete Verzeichnung des Konzepts der Schutzverantwortung, wenn sie allein als Legitimitätsbegründung für den Gewalteinsatz zum Schutz von Menschen vor systematischer Vernichtung betrachtet würde. Vielmehr ruht die Schutzverantwortung auf drei Säulen: der Verpflichtung zur Prävention, gegebenenfalls zur bewaffneten Reaktion und zum Wiederaufbau. Präventive Politik soll verhindern, überhaupt in eine Situation zu geraten, in der gewaltfreie politische Handlungsoptionen keinen oder keinen zeitgerecht eintretenden Erfolg mehr erwarten lassen. Letztlich steht daher auch die Verantwortung zum Wiederaufbau in dieser Handlungslogik der Gewaltprävention, denn sie soll die Gründe möglichst nachhaltig beseitigen, aus denen sich Anreize zu erneuter Gewaltanwendung ergeben können.

In abgeschwächter Version wurde der ICISS-Bericht Grundlage für die Millenniumsresolution der UN-Generalversammlung,[19] für weitere Berichte im Rahmen der Vereinten Nationen und für Empfehlungen des UN-Generalsekretärs.[20] Außerdem ist er Ausgangspunkt für eine breite wissenschaftliche Debatte, an der sich die folgenden Ausführungen orientieren.[21]

2.1 Das Problem der legitimierenden Instanz

Die *Responsibility to Protect* ist ein wichtiger Schritt in der Entwicklung zu einer Weltordnung, in der Regierungen nicht mehr mit Berufung auf die Nicht-Einmischung in innere Angelegenheiten ihre eigene Bevölkerung gezielter Massengewalt aussetzen können. Gruppen, die staatlichem Terror oder einer anomischen Gewaltlage ausgesetzt sind, können an übernationale Instanzen jenseits des Nationalstaates appellieren. Damit ist der Schutz der Menschenrechte *konzeptionell* nicht mehr allein auf den Nationalstaat beschränkt[22], vielmehr wird ein Zustand der Welt antizipiert, in dem eine Weltinstanz allseits die Achtung der Menschen-

[19] In UN (2005) Ziff. 138f. fehlen unter anderem ein Kriterienkatalog für die Anwendung von Gewalt und Überlegungen darüber, ob humanitäre Interventionen erlaubt sind, wenn der Sicherheitsrat blockiert ist.
[20] Die wichtigsten UN-Dokumente finden sich auf der Webseite des Office of the Special Advisor on the Prevention of Genocide, www.un.org/en/preventgenocide/adviser/documents.shtml.
[21] Vgl. für viele andere *Brozus / Schaller* (2013); *Friberg-Fenros / Brommesson* (2013); *Kuperman* (2013); *Kursawe* (2011); *Pape* (2012); *Rudolf* (2013); *Schütte* (2011), *Brock* (2013) und *Wisotzki* (2013).
[22] Vgl. *Habermas* 2004, 2011.