Mythos „Robuste Militärinterventionen können dabei helfen, Konflikte im Globalen Süden zu lösen" (Hans-Georg Ehrhart)

Wir leben in einer globalisierten, vernetzten und interdependenten Welt, die bei allen positiven Errungenschaften auch sehr konfliktreich ist. Darum haben in den letzten drei Jahrzehnten insbesondere die Staaten des Globalen Nordens verstärkt militärisch interveniert, d.h. sie haben militärische Mittel zur Erreichung politischer Ziele in einem anderen Land eingesetzt. Mal überwog das Allgemeininteresse, dann wurde mit UN-Mandat interveniert, mal das Eigeninteresse, dann ohne UN-Mandat. Die Interventionen finden in einer „Weltrisikogesellschaft" statt mit dem deklarierten Ziel, globalen Sicherheitsrisiken wie beispielsweise Terrorismus oder Staatszerfall zu begegnen. Dabei wird die Welt oftmals in einem binären Schema imaginiert: Auf der einen Seite die bedrohte Zone des Friedens, die die demokratischen Staaten des Globalen Nordens umfasst, auf der anderen Seite die bedrohliche Zone des Konflikts, die die nicht-demokratischen Staaten des Globalen Südens einschließt. Auch das Weißbuch der Bundesregierung folgt diesem Schema, das es wie folgt näher beschreibt:

> *„Politische, ethnische, religiöse sowie konfessionelle Auseinandersetzungen und Bürgerkriege prägen das internationale Sicherheitsumfeld in einem Krisenbogen von Nordafrika über die Sahelzone, das Horn von Afrika, den Nahen und Mittleren Osten bis nach Zentralasien." Die konfliktbeladenen Staaten in dieser Region stellen demnach aus mehreren Gründen ein Sicherheitsproblem dar: Sie können ihre innere und äußere Sicherheit nur eingeschränkt aufrechterhalten, kommen ihrer Schutzverpflichtung gegenüber ihren eigenen Bürgerinnen und Bürgern nicht nach, bieten terroristischen Organisationen Rückzugsgebiete, begünstigen Kriminalität, Menschenhandel und illegalen Waffenhandel und schaffen Räume, „die sich der internationalen Ordnung entziehen. Diese Einflussgrößen tragen wesentlich zu krisenhaften Entwicklungen weltweit bei – so auch auf dem afrikanischen Kontinent und im Nahen und Mittleren Osten."*

Folglich muss es, so fährt das Weißbuch fort, „[u]nserer Sicherheitspolitik (...) darum gehen, in den betroffenen Regionen legitime politische Strukturen zu stärken und widerstandsfähiger zu machen"[1], und zwar durch einen „vernetzten Ansatz", der zivile und militärische Instrumente verbindet. Denn: „Auch in Zukunft wird es aber immer wieder Situationen geben, in denen erst ein robustes, völkerrechtlich legitimiertes militärisches Eingreifen der Diplomatie den Weg zu akzeptablen politischen Lösungen freimacht."[2]

[1] Die Bundesregierung (2016): Weißbuch zur Sicherheitspolitik und zur Zukunft der Bundeswehr, Berlin, S. 39.
[2] Ebenda, S. 61.

Auch wenn das Wort „Intervention" kein einziges Mal im Weißbuch auftaucht, ist genau das gemeint: militärisches Eingreifen. Interventionspraktiken und Rechtfertigungsgründe der Staaten des Globalen Nordens haben sich allerdings immer wieder geändert. Die Phase des Kolonialismus kennzeichnet die Inbesitznahme auswärtiger Territorien und die Unterwerfung, Vertreibung oder Ermordung der ansässigen Bevölkerung. Es ging u.a. um wirtschaftlichen Gewinn, Sicherung von Rohstoffen, Machtrivalität und Prestige. Die Kolonialzeit endet formal mit der Gründung der Vereinten Nationen als Konzept gleichwertiger Nationen, dauerte faktisch aber deutlich länger. Der Ost-West-Konflikt führte zum Kalten Krieg und zum Gleichgewicht des Schreckens und im Süden zu einer Überlagerung lokaler Konflikte durch den machtpolitischen und ideologischen Großkonflikt. Militärische Interventionen erfolgten im Norden zum System- und Machterhalt, im Globalen Süden zur System- und Machterweiterung, wobei indirekte Methoden wie die Nutzung von Proxies und verdeckte Operationen bevorzugt wurden.

In der Phase nach dem Ende des Kalten Krieges und bis in die 2000er Jahre hinein, also auf dem Höhepunkt der unipolaren Weltordnung mit der unbestrittenen Führungsmacht USA, verstärkte sich die Interventionstätigkeit. Die Art der Interventionen veränderte sich zunächst im Rahmen der Vereinten Nationen von traditionellem Peacekeeping zu robusten, also den Einsatz militärischer Zwangsmittel erlaubende „Friedensoperationen". Demokratisierung und wirtschaftliche Liberalisierung sollten zu einer Ausdehnung der Zone des Friedens führen. Später intervenierten die Großmächte vermehrt eigenmächtig. Das weitgehende Scheitern der Demokratisierungsversuche und das Erstarken von Staaten wie China, Russland und anderer aufstrebender Mächte sowie von illiberalen Ideen und Praktiken wie islamischer Fundamentalismus, Terrorismus und Autoritarismus führten zu mehr machtpolitischer Rivalität. Nationenbildung durch Demokratisierung ist seitdem dem bescheideneren Ziel der Stabilisierung im Sinne von Stärkung und Unterstützung der Regierung, wie etwa in Afghanistan, Mali oder in Syrien gewichen. Die Staaten des Globalen Nordens passen ihre Interventionspraktiken an, indem sie verstärkt aus der Distanz (z.B. Luftschläge), indirekt (z.B. Ausbildung und Ausrüstung) und verdeckt (z.B. Spezialkräfte) operieren, während die Staaten des Globalen Südens für „*boots on the ground*" zuständig sind.

Haben die verschiedenen Interventionspraktiken seit Ende der 1980er Jahre zur Lösung von Konflikten im Globalen Süden beigetragen? Angesichts der dürftigen Bilanz lässt sich sagen: Es kommt darauf an. Es gab zwar vereinzelte Erfolge, wie etwa die UN-Intervention in Mosambik zur Unterstützung der Umsetzung des Friedensabkommens 1992-1994. Diese erfolgte nach dem klassischen Peacekeeping-Ansatz, der auf der Unparteilichkeit der intervenierenden Partei und dem Einverständnis der Konfliktparteien beruht. Davon zu unterscheiden sind robuste Einsätze zur Erzwingung des politischen Ziels. Diese sind mittlerweile üblich, ob mit oder ohne UN-Mandat. Die Tatsache, dass sich die Zahl der Interventionen in interne Konflikte seit 9/11 mehr als verdoppelt hat, belegt

zunächst, dass insbesondere die Staaten des Globalen Nordens interventionsfreudiger geworden sind. Die dabei erlittenen eigenen Verluste waren zwar gering, doch die strategisch-politischen Ziele wurden oftmals nicht oder nur partiell erreicht. Das Stockholm International Peace Research Institute (SIPRI) hat festgestellt, dass Gewaltkonflikte durch Interventionen häufig mehr Opfer fordern, länger dauern und schwieriger durch eine Verhandlungslösung beizulegen sind[3]. Dieser Befund weckt erhebliche Zweifel am Sinn von robusten Militärinterventionen und den sie stützenden Rechtfertigungsgründen. Weitere Argumente verstärken diese Zweifel.

1) Historische Argumente

Die Staaten des Globalen Nordens haben eine lange Geschichte des Kolonialismus und Imperialismus. Dabei waren Völkermord und Verbrechen gegen die Menschlichkeit ebenso an der Tagesordnung wie Rassismus, Unterwerfung und Ausbeutung. Sie tragen Mitverantwortung für strukturelle Verwerfungen in den Ländern des Südens. Diese abbauen zu helfen ist primär eine entwicklungs-, handels- und wirtschaftspolitische Aufgabe. Zudem entspricht das vom Globalen Norden propagierte westfälische Staatsmodell nicht den politischen und gesellschaftlichen Realitäten der meisten Staaten im Globalen Süden, die durch gewachsene hybride politische Ordnungen gekennzeichnet sind. Es grenzt an Hybris zu erwarten, dass eine Entwicklung, die in Europa ca. 400 Jahre dauerte und äußerst konfliktreich verlief, sich im Globalen Süden in wenigen Jahren durch robuste Interventionen und technokratische Praktiken externer Akteure umsetzen ließe. Die Entwicklung eines Staatswesens (welcher Art auch immer) ist nun einmal ein langwieriger und sehr kontroverser politischer Prozess, bei dem es um die allgemein akzeptierte Verteilung von Macht geht. In diesen von außen einzugreifen erfordert Verständnis und Respekt für die jeweilige hybride Ordnung und langen Atem, aber keinen militärischen Zwang.

2) Völkerrechtliche Argumente

Die UN-Charta verbietet in Artikel 2,7 die Intervention in die inneren Angelegenheiten eines anderen Staats. Allgemein gilt das Prinzip der souveränen Gleichheit nach Artikel 2,1 UNCh., also der Unabhängigkeit bei der Ausübung der Staatsgewalt. Unabhängigkeit und Intervention schließen sich aus. Zudem besteht nach Artikel 2,4 UNCh. ein umfassendes Gewaltverbot. Dieses erlaubt nur zwei Ausnahmen: ein Beschluss des Sicherheitsrats nach Kapitel VII oder die Wahrnehmung des individuellen oder kollektiven Selbstverteidigungsrechts nach Artikel 51 UNCh. Die nach neuerem Rechtsverständnis existierende

[3] SIPRI (2016): Yearbook 2016. Stockholm: Oxford University Press, S. 118.

Schutzverpflichtung des Staates gegenüber seinen Bürgerinnen und Bürgern erlaubt es anderen Staaten eben nicht, unter Berufung auf die Norm „*Responsibility to Protect*"(R2P) ohne vorherige Autorisierung durch den Sicherheitsrat militärisch zu intervenieren. Die Libyenintervention 2011 war die erste Militärintervention, die der UN-Sicherheitsrat unter Berufung auf R2P mandatiert hat. Sie war möglicherweise auch die letzte dieser Art, weil sie zwar völkerrechtlich legal war, aber zu einem politischen und gesellschaftlichen Desaster führte. Das eine Desaster verursachte die Umdeutung des politischen Ziels von der ursprünglich angestrebten Schutzverantwortung für die Bevölkerung von Bengasi zu einem „*regime change*", das andere war die Konfliktverschärfung im Innern mit der Folge des Staatszerfalls. Gleichwohl: Eine regelbasierte internationale Ordnung erfordert im Zweifel den Vorrang der Legalität vor der Legitimität, weil sonst der Selbstermächtigung Tür und Tor geöffnet würde.

3) Sicherheitspolitische Argumente

Das Argument, man müsse an der Quelle der Bedrohung oder des Risikos militärisch eingreifen, sonst kämen sie zu uns, überzeugt nicht. Eher ist es umgekehrt: Durch das militärische Eingreifen läuft man Gefahr, zum Ziel von militärischem Gegenhandeln zu werden, und zwar sowohl im Einsatzland als auch zu Hause. Manche Probleme, die hierzulande als Sicherheitsbedrohung wahrgenommen werden, wie die zunehmende Fluchtbewegung nach Europa, werden teilweise durch die gewaltsame Konflikteinwirkung verschärft. Zudem stellt sich die Frage, um wessen Sicherheit es denn eigentlich geht. Der Erfolg der jüngsten Interventionen ist mehr als fraglich. Sie haben etwa in Afghanistan, Irak, Libyen und Syrien zu mehr Unsicherheit geführt; im Kongo oder in Somalia hat sich auch nach jahrelangen Interventionen nichts Grundlegendes verändert. Versuche der Stabilisierung wie etwa in Mali oder in der Zentralafrikanischen Republik schlagen fehl oder kommen nicht wirklich voran, weil die dem Konflikt zugrundeliegenden Ursachen komplex und struktureller Art sind. Sie lassen sich deswegen weder durch bessere finanzielle und personelle Unterstützung der Interventen noch durch bessere zivil-militärische Koordinierung und länger andauernde Interventionen lösen. Grundvoraussetzung ist der Wille der lokalen Akteure, die Konfliktursachen mit externer Unterstützung kooperativ zu bearbeiten.

4) Entwicklungspolitische Argumente

Der oft gebrauchte eingängige Slogan zur Rechtfertigung militärisch gestützter Interventionen lautet: „Ohne Sicherheit keine Entwicklung, ohne Entwicklung keine Sicherheit". Was im Prinzip richtig ist, erweist sich aber in der Praxis oft als problematisch oder gar falsch. Ein Grund dafür ist, dass die sicherheitspolitische Logik letztlich überwiegt.

Ausdruck davon ist, dass beispielsweise in Afghanistan der überwiegende Teil der externen Finanzmittel für die Gewährleistung von Sicherheit ausgegeben wird. Bei der Bevölkerung kommt wenig an, was zu Frustration und zu Ablehnung führen kann. Militärisch gestützte Staatsbildung ist letztlich nichts anderes als der vergebliche Versuch von „*social engineering*", das sich bereits in den 1970er Jahren in den westlichen Gesellschaften als untauglich erwiesen hat. Geht es nur um die Stabilisierung einer Regierung, so besteht die Gefahr, dass hinter der staatlichen Fassade nicht die gewünschte „local ownership", sondern korrupte und autoritäre Eliten gestärkt werden. Diese verhindern auch eine demokratische Reform der Sicherheitssektoren und nutzen deren Ertüchtigung zur Stärkung der eigenen Macht.

5) Demokratietheoretische Argumente

Demokratie heißt Herrschaft des Volkes. Das Volk gibt sich eine Verfassung und wählt Repräsentanten auf Zeit, die dann als Treuhänder über politische Fragen entscheiden. Das Volk kann über Parteien oder direkt-demokratische Elemente an der politischen Willensbildung teilnehmen. Es hat ein Recht auf innere Selbstbestimmung und die Freiheit der Eigenentwicklung. Die konkrete Gestaltung des inneren Selbstbestimmungsrechts obliegt den betroffenen Staatssubjekten, die frei über die eigene Staats- und Regierungsform entscheiden. Von außen forcierter militärisch gestützter Staatsaufbau, sei es nach erzwungenem Regimewechsel oder durch die Unterstützung einer autoritären oder demokratischen Regierung, widerspricht dem inneren Selbstbestimmungsrecht. Begeht die Regierung allerdings Vergehen gegen die eigene Bevölkerung, die vom UN-Sicherheitsrat als untragbar eingestuft werden, so könnte dieser auch militärische Zwangsmaßnahmen beschließen. Ob diese dann dazu beitragen, den Konflikt zu lösen, hängt von den konkreten Umständen ab. Letztlich verfügen UN-mandatierte oder gar UN-geführte Einsätze zwar über eine höhere rechtliche wie ethische Legitimation als eigenmächtige Interventionen der Großmächte ohne UN-Mandat. Die praktischen Schwierigkeiten bei der Konflikttransformation bleiben aber die gleichen, solange die lokalen Konfliktparteien die Intervention nicht unterstützen.

6) Ethische Argumente

Statt die Probleme der Staaten des Globalen Südens durch militärisch gestützte Interventionen lösen zu wollen, wäre es ratsamer, mehr Mittel für friedliche Konfliktregelung und die Entwicklung des Ziellandes einzusetzen. Zudem ist es fraglich, ob es moralisch gerechtfertigt ist, Soldaten und Nichtkombattanten zu töten bzw. deren Tod als „Kollateralschaden" in Kauf zu nehmen, um andere Menschenleben zu retten. Auch ist zu hinterfragen, ob ein Staat seine Bürger zur Rettung anderer in den Krieg schicken darf,

ohne dass seine eigene Existenz auf dem Spiel steht. Die vielfältigen Pathologien externer Interventionen machen es außerdem wahrscheinlich, dass diese mehr Schaden als Nutzen verursachen. Grundsätzlich gilt, dass ein guter Grund und die rechte Absicht zur ethischen Rechtfertigung nicht ausreichen. Es müssen auch noch die Kriterien der Proportionalität, der nicht-militärischen Konfliktlösungsmöglichkeiten und der Erfolgsaussichten beachtet werden.

Zusammenfassend ist festzuhalten, dass robuste militärische Interventionen in der Regel nicht dazu beitragen, Konflikte im Globalen Süden zu lösen. Sie verstärken und verlängern eher die Probleme. Daraus folgt aber nicht, dass die internationale Gemeinschaft nichts tun sollte. Sie kann und sollte notfalls auch militärisch intervenieren, wenn die völkerrechtlichen, politischen und ethischen Voraussetzungen erfüllt sind. Traditionelles Peacekeeping sollte dabei angesichts der Pathologien gegenüber der robusten Friedenserzwingung den Vorrang haben. Viel wichtiger wäre es aber, den friedlichen Wandel von Gesellschaften zu unterstützen. Die entsprechenden Friedensstrategien sind alle bekannt, z.B. Frieden durch Recht, Frieden durch Demokratie, Frieden durch Interdependenz, Frieden durch internationale Institutionen, Frieden durch Verteilungsgerechtigkeit, Frieden durch Mediation, Frieden durch Diplomatie, Frieden durch Konfliktprävention, Frieden durch hybride, traditionelle und moderne Elemente verbindende politische Institutionen oder Frieden durch Entwicklung. Eine durchdachte und abgestimmte Kombination dieser Friedensstrategien könnte eher dabei helfen, Konflikte im Globalen Süden (und nicht nur dort) zu lösen.

Quellennachweise

Bundesministerium der Verteidigung: *Weißbuch 2016*. Zur Sicherheitspolitik und zur Zukunft der Bundeswehr, Berlin.

Ständige Vertretung der Bundesrepublik Deutschland bei der NATO: *Gipfelerklärung von Wales.* Treffen des Nordatlantikrats auf der Ebene der Staats- und Regierungschefs in Wales. Veröffentlicht am 5. September 2014, Pkt. 14, https://nato.diplo.de/blob/2203106/63ff7a5180a1f3736a0ad853168769eb/erklaerung-der-staats--und-regierungschefs-2014-wales-data.pdf, abgerufen am 29. August 2018.

SIPRI (2016): *Yearbook 2016*. Stockholm: Oxford University Press.