



Friedensgutachten 2007

Hessische Stiftung Friedens- und Konfliktforschung (HSFK)
Bonn International Center for Conversion (BICC)
Institut für Entwicklung und Frieden (INEF)
Forschungsstätte der Evangelischen Studiengemeinschaft (FEST)
Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik
an der Universität Hamburg (IFSH)

LIT

1.2. Frieden durch Intervention? Eine kritisch-kursorische Bilanz

Reinhard Mutz

Auf die Frage, ob Frieden durch Intervention herbeigeführt werden kann, indem externe Akteure mit militärischen Mitteln einen Krieg beenden oder verhindern, muss die Antwort lauten: im Prinzip ja. Historische Indizien lassen sich finden, wenngleich in nicht gerade üppiger Zahl. Was unter Anlass und Verlauf einer erfolgreichen Intervention zu verstehen wäre, illustriert das folgende Szenario exemplarisch: Zwei politische Einheiten, A und B, liegen im Streit miteinander. A wähnt sich schwächer als B und verbündet sich, um den Nachteil wettzumachen, mit einem Dritten: C. So gestärkt schreiten A und C gemeinsam zur Tat, überfallen B, erobern sein Territorium und nehmen es in Besitz. In seiner Bedrängnis ruft B das übergeordnete Gemeinwesen zur Hilfe: D. Dieses entsendet eine kopfstärke Streitmacht, die das besetzte Gebiet umstellt und vollständig einschließt. Die Eindringlinge erkennen die Aussichtslosigkeit ihrer Lage, sie ziehen sich zurück. Die Streitsache zwischen A und B kommt vor Gericht, wird durch Schiedsspruch geschlichtet und friedlich beigelegt.

Ein glücklicher Ausgang. Eine idyllische Geschichte? Ein authentischer Fall! Die Handelnden waren:

A – das Amt Zug (in der Schweiz), bzw. die Landgemeinden des Amtsbezirks,

B – die Stadt Zug,

C – der Kanton Schwyz,

D – die alte Schweizer Eidgenossenschaft.

Es handelt sich um den sogenannten Zuger Banner- und Siegelstreit.¹ Leider ist der Fall nicht mehr ganz frischen Datums, er spielt im Jahr 1404. Gleichwohl vermittelt er wichtige Aufschlüsse. Zum einen belegt er, dass sich die Entschärfung und Bereinigung eines gewaltträchtigen Konflikts, noch ehe er Opfer an Menschenleben gekostet hat, durch das Eingreifen Außenstehender nicht nur vorstellen lässt, sondern in prinzipiell wiederholbarer Weise stattgefunden hat. Zum anderen verdeutlicht er idealtypisch, welche Merkmale gegeben sein müssen, damit eine Intervention nicht nur als erfolgsfähig, sondern auch als gerechtfertigt angesehen werden kann. Es sind dies Merkmale, die das Einschreiten als Vorgehensweise eines Systems kollektiver Sicherheit

¹ Jean Jacques Plattner: Die Eidgenössische Intervention bis 1848, Leipzig 1926, S. 8ff.

kennzeichnen,² drei an der Zahl: Erstens ist der Aggressor durch die Verbindung von Rechtsbruch und Gewaltakt eindeutig identifiziert, zweitens existiert eine Institution, die berechtigt bzw. verpflichtet ist einzuschreiten, drittens verfügt diese Institution neben der rechtlichen Befugnis auch über die politische Bereitschaft und die materielle Befähigung zum wirksamen Handeln. Möglicherweise sind internationale Interventionen der jüngsten Vergangenheit weniger überzeugend ausgefallen, weil es an einem oder mehreren dieser Merkmale gefehlt hat. Ebenso wenig ist auszuschließen, dass am Schauplatz der Intervention selbst grundlegende Voraussetzungen für den Erfolg eines militärischen Eingreifens nicht gegeben waren.

Was macht eine Intervention zu einem friedensgerichteten und friedensbewirkenden Vorhaben? Darauf bleibt der internationale Sprachgebrauch – die Terminologie der Vereinten Nationen ausdrücklich eingeschlossen – die Auskunft schuldig. In Programmdokumenten der Weltorganisation hat sich seit Ende der Ost-West-Konfrontation ein ganzer Kanon unterschiedlicher Interventionsmuster ausdifferenziert.³ Zu deren Bezeichnung dienen durchgängig Komposita mit *peace* als Präfix: *peacekeeping*, *-support*, *-building*, *-consolidation*, *-enforcement*. Soweit nicht bereits der Wortsinn erkennen lässt, an welche spezifische Art des Vorgehens jeweils gedacht ist, erläutern es die genannten Schriften. Worin jedoch der Zielzustand besteht, der bewahrt (oder gefestigt oder erzwungen) werden soll, bleibt vollständig offen. Frieden fungiert als reine Worthülse, die der inhaltlichen Bestimmung erst noch bedarf.⁴

Dem Versuch, den friedenspolitischen Ertrag der Interventionspraxis in den zurückliegenden anderthalb Jahrzehnten zu bilanzieren, müsste folglich außer der Entwicklung valider Messverfahren (vgl. Beitrag 1.4.) die friedens-theoretische Reflexion vorangehen. Davon wird aus Platzgründen abgesehen. Der Hinweis möge genügen, dass schon die Begriffsbildung mit dem Wortstamm „Frieden“ im Zentrum an die Mehrzahl der hier zu betrachtenden Interventionen anspruchsvollere Maßstäbe anzulegen nötigt als an gewöhnliche militärische Einsätze. In den amerikanischen Streitkräften ist für bewaffnete Interventionen geringerer Intensität derzeit die neutrale Sammelbezeichnung

2 Unter diesem Vorzeichen analysiert den Fall Sabine Jaberg: Systeme kollektiver Sicherheit in und für Europa in Theorie, Praxis und Entwurf, Baden-Baden 1998, S. 329.

3 Von der „Agenda für den Frieden“ (17.7.1992) des damaligen UN-Generalsekretärs Boutros-Ghali bis zum Bericht der „Hochrangigen Gruppe für Bedrohungen, Herausforderungen und Wandel“ (1.12.2004).

4 Vgl. Anne Betts Fetherston: Putting the Peace Back into Peacekeeping: Theory Must Inform Practice, in: International Peacekeeping 1/1994, S. 3ff.

Military Operations other than War (MOOTW) gebräuchlich.⁵ Für sie hätten nicht dieselben Maßstäbe zu gelten wie für Operationen, die den Anspruch der Friedensförderung ausdrücklich im Namen tragen.

*Irak 1991*⁶

Die internationale Diskussion über angemessene Formen und Mittel der Friedenssicherung nach dem Ende des Ost-West-Konflikts begann mit dem zweiten Golfkrieg. Er ist eines der Beispiele einer im technischen Sinne gelungenen Intervention. Über den Anlass gehen die Meinungen kaum auseinander. Der Staat, der einen anderen Staat okkupiert und annektiert, wie der Irak Saddam Husseins im Sommer 1990 seinen Nachbarn Kuwait, begeht einen schweren Bruch des Völkerrechts. Dem Aggressor seine Kriegsbeute unbehelligt zu überlassen, hätte die internationale Gemeinschaft für das Unrecht mitverantwortlich gemacht. Eine andere Frage ist, ob sich billigen lässt, völkerrechtswidriger Gewalt ein beliebiges Vielfaches an Gegengewalt entgegenzusetzen. Gemessen am Verhältnis von Kampfdauer, Mitteleinsatz und Schadensumfang war *desert storm* die massivste Kriegshandlung des vergangenen Jahrhunderts. Sie wurde gegen ein Land exekutiert, das mit seiner Abhängigkeit von einem einzigen Exportgut – Erdöl – und seiner gleichermaßen hohen Abhängigkeit von Importen an Lebensmitteln günstige Voraussetzungen für die Wirksamkeit nichtmilitärischer Sanktionsmittel bot. Dass dieses Instrumentarium ausgeschöpft war, ehe der Entschluss zum Krieg fiel, kann kaum behauptet werden.

Schaden erlitt die politische Glaubwürdigkeit westlicher Interventionsbereitschaft noch aus einem weiteren Grund. Militärische Besetzung, gewaltsame Landnahme und territoriale Expansion waren in dieser Region kein Einzelfall. An entschiedenen Verurteilungen der Übergriffe durch den Sicherheitsrat der Vereinten Nationen mangelte es gleichfalls nicht. Dennoch hat nie eine Regierung ernsthaft vorgeschlagen, z.B. die Marokkaner aus der Westsahara herauszubomben oder die Syrer aus dem Libanon oder die Israelis aus der Westbank. Man frage nach dem Unterschied zwischen der Westsahara, dem Libanon, der Westbank einerseits und Kuwait andererseits und erhält einen Hinweis auf mögliche Motive des Handelns nach zweierlei Maß.

⁵ Jochen Hippler: Counterinsurgency and Political Control – US Military Strategies Regarding Regional Conflicts, INEF-Report 81/2006, S. 26ff.

⁶ Vgl. Friedensgutachten 1991, Beiträge 1.6., 1.7.

*Bosnien 1992-1995*⁷

Mit dem Zerfall der staatlichen Autorität im früheren Jugoslawien ging die Politisierung ethnischer und religiöser Identitäten und die Mobilisierung kollektiver Gewalt gegen benachbarte Bevölkerungsgruppen einher. Den Unabhängigkeitskämpfen Sloweniens und Kroatiens, die 10.000 Todesopfer forderten, folgte von 1992 bis 1995 der Aufteilungs- und Aneignungskrieg in der Teilrepublik Bosnien-Herzegowina zwischen moslemischen, kroatischen und serbischen Bosniern. Er kostete über 200.000 Menschen das Leben und trieb mehr als zwei Millionen Angehörige aller drei Volksgruppen in die Flucht.

Ein regionaler Kriegsherd mitten in Europa mit dem Risiko der Ausweitung zum Flächenbrand musste in den europäischen Hauptstädten die Alarmglocken läuten lassen. Der Versuch, das Feuer durch eine bewaffnete Intervention auszutreten, ist dennoch unterblieben. Einer der Gründe war die Unklarheit, gegen welche Streitpartei wie vorzugehen sei, um welches politische Ziel durchzusetzen. Die klassische Forderung an einen Aggressor ist die Wiederherstellung des *Status quo ante*. Der *Status quo ante* auf dem Balkan war der jugoslawische Bundesstaat. Für den Erhalt des multinationalen Bosnien-Herzegowinas Krieg zu führen, nachdem man dem Zusammenbruch des multinationalen Jugoslawiens gerade Beihilfe geleistet hatte, wäre ein zweifelhafter Interventionsgrund gewesen.

Neben dem Einschreiten zur Beendigung eines Krieges erlangte die sogenannte humanitäre Intervention wachsende Aufmerksamkeit. In Jugoslawien waren Einsatzaufträge für Eingreifstreitkräfte vorstellbar, die nicht die aktive Bekämpfung einer der kriegführenden Seiten bezweckt, sondern sich auf Hilfeleistung für zivile Kriegsoffer beschränkt hätten. Die Entsetzung belagerter Ortschaften und die Versorgung der verbliebenen Bevölkerung, die Auflösung von Lagern, in denen Zivilpersonen gefangen gehalten werden und die Willkür ihrer Bewacher erleiden, die Einrichtung und Sicherung von Schutzzonen für Flüchtlinge sind Beispiele solcher Hilfsmissionen unterhalb der Schwelle aktiven militärischen Vorgehens. Sie sind es aber wohl nur in der Theorie. Sie werden augenblicklich zu Kampfhandlungen, sobald sich ihnen, womit zu rechnen gewesen wäre, bewaffneter Widerstand entgegenstellt. Diesen Widerstand überwinden zu können, wäre ein in die Einsatzplanung einzubeziehendes Erfordernis gewesen, was den Bedarf an Kampfkraft entsprechend erhöht hätte. Eine zusätzliche Kriegspartei träte auf den Plan. Ob das zur Abkürzung des Krieges und zur Verminderung seiner Opfer beigetragen hätte, ist ungewiss.

⁷ Vgl. Friedensgutachten 1992, Beitrag 3.1.; 1993, Beiträge 2.1., 2.2.; 1994, Beitrag 3.1.; 1995, Beitrag 1.1.; 1996, Beiträge 1.5., 1.6.; 1997, Beitrag 4.2.; 2005, Beitrag 3.4.

In den Gremien der NATO sind wiederholt Szenarien dieser Art entwickelt, durchgerechnet und verworfen worden.

Verallgemeinert besagt das bosnische Beispiel, dass sich ein militärischer Mittelgebrauch nicht schon durch das Ziel rechtfertigt, das er verfolgt, wenn nicht auch gewährleistet ist, dass er es erreicht. Der Einsatz muss rechtfertigungs- *und* erfolgswahrscheinlich sein. Gewalt, die Kriegsleid mindern soll, es jedoch vermehrt oder verlängert, würde ihre öffentliche Unterstützung rasch wieder verlieren. Inwieweit konkrete Aktivitäten den beiden Bedingungen genügen, ist nur an realen Gegebenheiten zu beurteilen. In Bosnien-Herzegowina befürwortete die Mehrzahl der Entscheidungsträger kriegsbeeinflussende Operationen zu Lande, wie begrenzter Zielsetzung auch immer, mangels Erfolgsaussicht und Verhältnismäßigkeit nicht.

*Somalia 1993*⁸

Wie Jugoslawien für Europa, so verkörperte Somalia für Afrika einen in Grenzen repräsentativen Konflikttyp. Erschöpfung und Auszehrung durch lange Jahre des Bürgerkriegs, den Ost und West mit Waffen gespeist hatten, Massen von Flüchtlingen und Vertriebenen, Zerstörung der agraren Subsistenzbasis, Zusammenbruch ziviler Infrastruktur prägten ein Lagebild, das sich in weiteren schwarzafrikanischen Staaten vorfand. Der bewaffnete Schutz der Versorgungstransporte in die Hungergebiete Somalias wurde zum Probelauf einer neuen Interventionsform, des „robusten“ *peacekeeping*. Tatsächlich haben das amerikanische Unternehmen *restore hope* und die UN-Mission UNOSOM (*United Nations Operation in Somalia*) die Verteilung der internationalen Lebensmittelhilfe sicherstellen können. Das Massensterben in den Sammelagern für Flüchtlinge nahm ein Ende. Dieses Nahziel war nach annähernd drei Monaten erreicht. Von da an hätte die Mission entweder eingestellt oder mit einem veränderten, militärisch lösbaren Auftrag versehen oder durch ein breites entwicklungspolitisches Wiederaufbauprogramm abgelöst werden müssen.

Stattdessen verbiss sich die amerikanische Rangertruppe in einen Sonderkrieg gegen die Milizen des General Aidid. Bilder massakrierter US-Soldaten brachten die Heimatfront ins Wanken. Dem hastigen Abzug des Spezialverbandes aus Somalia folgte ein nationales UN-Kontingent nach dem anderen, darunter das der Bundeswehr, die in dem Wüstenflecken Belet Huen mit 1.700 Soldaten ihren bis dahin kostspieligsten Auslandseinsatz bestritt. Die länger währende Befriedung des Landes konnte nicht erreicht werden, die UN-

⁸ Vgl. Friedensgutachten 1994, Beitrag 4.2.; 1997, Beitrag 2.4.

Mission gilt als gescheitert. Die Somalier blieben wieder sich selbst und ihren undurchsichtigen Fehden überlassen (vgl. Beitrag 4.3.).

Kosovo 1999⁹

An der Kosovokrise von 1998 frappiert am meisten die ungebremste Eskalationsdynamik. Nur ein Jahr dauerte der Umschlag eines ethnischen Konflikts in den Bürgerkrieg und die Ausweitung zum zwischenstaatlichen Krieg. Was anderen Bevölkerungsgruppen des ehemaligen Jugoslawiens schon gelungen war, der Ausbruch aus der Vorherrschaft Belgrads, suchten die Kosovo-Albaner erst noch zu erringen. Der gewaltlose Widerstand unter dem Provinzpräsidenten Rugova hatte das Ziel nicht näher gebracht. In Gestalt der Untergrundarmee UCK erschien nun ein neuer Spieler auf der Bildfläche. Er war von anderer Mentalität und Statur. Sein Guerillakampf rief die nicht minder rücksichtslose Gegenwehr der serbischen Staatsmacht auf den Plan. Einmal mehr offenbarte sich das Unvermögen Europas, mit einer Stimme zu sprechen und wirksam zu handeln. Nach den endlosen Schlappen beim politischen Krisenmanagement in Slowenien, Kroatien und Bosnien stand ein leistungsfähiger Mechanismus zur Regelung sicherheitssensibler Konflikte auf dem eigenen Kontinent noch immer nicht zur Verfügung.

Stattdessen grassierte ein unkoordinierter Vermittlungstourismus. Emissäre aus allen Himmelsrichtungen sprachen mal bei dieser, mal bei jener Bürgerkriegspartei vor. Wessen Mandat und welchen Direktiven sie folgten, blieb unklar. Die ordnende Hand wurde nirgends sichtbar. Keine Hauptstadt von Rang, die auf die eigene Krisendiplomatie verzichten mochte. Je mehr Unterhändler am Werk waren, desto leichter fiel es den Kriegsherren, sie gegeneinander auszuspielen. Das größte Geschick bewies dabei die Führung der albanischen Aufständischen. Sie zeigte den Kameras der verstörten Weltöffentlichkeit die Physiognomie der notleidenden Bevölkerung. Ganze Dorfgemeinschaften hatten sich zeitweise in die Unwegsamkeit der Berge zurückgezogen. Das Wort von der „humanitären Katastrophe“ ging um, der nur mit einer „humanitären Intervention“ zu begegnen sei. Auf 230.000 Kosovaren aller ethnischen Gruppen bezifferte das Auswärtige Amt in Berlin die Zahl der Binnenflüchtlinge kurz vor Beginn der NATO-Luftoffensive. Zum Vergleich: Im israelischen Sommerkrieg des zurückliegenden Jahres gegen den Libanon waren es eine Million Menschen, die ihre Wohnorte Hals über Kopf verließen, um dem Dau-

⁹ Vgl. Friedensgutachten 1998, Beitrag 1.2.; 1999, Beiträge 1.3., 1.5.; 2000, Beiträge 1.2., 1.3., 1.4.; 2005, Beitrag 1.6.; 2006, Beitrag 3.4.

erbeschuss aus der Luft, zu Land und von See zu entkommen, und Hunderttausende auf israelischer Seite, die vor den *Katjuschas* der *Hisbollah* flohen. Von einer humanitären Katastrophe sprach in diesem Fall niemand. Auch die Rhetorik der humanitären Intervention zum Schutz ziviler Opfer vor unmäßigem Waffengebrauch war wieder aus der Übung gekommen.

Allein der NATO kann im Kosovokonflikt eine von Anfang an zielstrebige, in sich schlüssige Krisenreaktionsplanung bescheinigt werden. Ihr lag die einer Militärallianz gemäße Prämisse zugrunde: Der Gegner ist zu identifizieren, sein Handlungsspielraum einzuschränken, sein Widerstandsvermögen zu neutralisieren und erforderlichenfalls zu brechen. Unter dieser Vorgabe entstanden frühzeitig Operationspläne von der Durchsetzung eines Flugverbots über Angriffe aus der Luft bis zum Einsatz von Bodentruppen. Manöver wurden in Nachbarländern abgehalten, schweres Kampfgerät auf nahe gelegenen Stützpunkten zusammengezogen und ein Invasionskorps nach Makedonien verlegt. Schließlich ergingen zwei ultimative Mobilisierungsbefehle. Keiner dieser Schritte zur Errichtung der militärischen Drohkulisse bezweckte, der internationalen Politik den benötigten Rückhalt zu schaffen, um einer Verhandlungslösung den Boden zu bereiten. Ausschließliches Ziel war die Einschüchterung einer der beiden Streitseiten. Die UCK blieb von Aufforderungen, ihrerseits einen Beitrag zur Deeskalation des Konflikts zu leisten, unbehelligt.

Friedliche und normale Lebensbedingungen für alle Einwohner des Kosovo sowie die sichere und ungehinderte Rückkehr aller Flüchtlinge in die umkämpfte Provinz, so markierten im April 1999, mitten im Krieg, die Staats- und Regierungschefs des westlichen Bündnisses die politischen Ziele, die sie mittels militärischer Intervention durchzusetzen versprachen. Acht Jahre später steht fest, dass daraus so bald nichts wird. Eingetreten ist eine Umkehr der Gewaltverhältnisse. Hatten im alten Jugoslawien die Kosovo-Albaner das Los des entrechteten und unterdrückten Bevölkerungsteils zu tragen, so erleiden die im Kosovo verbliebenen Minderheiten heute dasselbe Schicksal. Diesen Missstand zu beheben, war der Sinn des Leitsatzes „Standards vor Status“, unter den die internationale Protektoratsverwaltung der Balkanprovinz ihre Arbeit stellte. Vor der abschließenden Klärung der Rechtsstellung des Kosovo sollten grundlegende Voraussetzungen – Rechtsgleichheit, Rechtssicherheit, Flüchtlingsrückkehr, Freizügigkeit – gewährleistet sein. Mit der Aufnahme der inzwischen weit gediehenen Verfassungsverhandlungen rückte die internationale Gemeinschaft von dieser Vorbedingung ab. Die Begründung spricht für sich: Die Statusfrage noch länger in der Schwebe zu lassen, werde die Lage nicht bessern, sondern nur weiter verschlechtern.

*Afghanistan seit 2001*¹⁰

Auslösender Faktor der amerikanischen Intervention in Afghanistan war die Entschlossenheit der Regierung, auf die Massenverbrechen des 11. September 2001 auch nach außen machtvoll zu reagieren. Der *ad hoc* ausgerufene Krieg gegen den Terrorismus bedurfte des ansichtigen Gegners. Da keinem staatlichen Befehlsgeber die Anschläge von New York und Washington zuzuschreiben waren, fiel die Wahl auf den mutmaßlichen Sponsor in Kabul. Nicht, dass die dort herrschenden *Taliban* ein unbeschriebenes Blatt gewesen wären. Zwei Aufforderungen des UN-Sicherheitsrats, die Unterstützung der terroristischer Aktivitäten überführten *al-Qaida* einzustellen, hatten sie in den Wind geschlagen. Nun brachten Luftangriffe und Bodenoperationen amerikanischer Streitkräfte an der Seite der in die Defensive gedrängten Nordallianz die rasche Wende im afghanischen Bürgerkrieg. Zwei Monate später fiel mit Kandahar der letzte wichtige Stützpunkt der Islamisten. In Kabul übernahm die Interimsregierung unter Hamid Karzai die Amtsgeschäfte. Der Regimewechsel war vollzogen.

Um die neue afghanische Autorität zu unterstützen, den Vereinten Nationen und zivilen nichtstaatlichen Organisationen bei der humanitären Hilfe für die Bevölkerung ein sicheres Umfeld zu schaffen, mandatierte der Sicherheitsrat in New York die *International Security Assistance Force* (ISAF), räumlich zunächst beschränkt auf die Hauptstadt und personell auf 5.000 Soldaten. Im August 2003 ging das ISAF-Kommando auf die NATO über. Es folgte die Ausweitung des Einsatzgebiets in den Norden (Oktober 2003) und Westen des Landes (September 2005). Die Personalstärke wurde erhöht, der Auftrag blieb unverändert. Daneben operierten als Teil des sogenannten Krieges gegen den Terrorismus nach eigenen Regeln und ohne UN-Mandat in den paschtunischen Provinzen Süd- und Ostafghanistans weiterhin die amerikanisch geführten Koalitionstruppen *Enduring Freedom*. Mit der Ausdehnung der Zuständigkeit von ISAF auch auf diese Landesteile im Juli bzw. September 2006 änderte sich für einige Tausend amerikanische, britische und kanadische Soldaten das Unterstellungsverhältnis. Ansonsten tun sie dasselbe, was sie auch vorher taten: Sie führen Gefechte mit Aufständischen, nun aber als NATO-Soldaten.

Der Etikettenwechsel gleicht einem Coup. Nicht die dem Sicherungsauftrag für den zivilen Wiederaufbau verpflichtete Schutztruppe hat die robusten Kampfverbände abgelöst, es ist umgekehrt: ISAF tritt in die Fußstapfen der Antiterrorkrieges. Der amerikanische General, der jetzt das ISAF-Kommando

¹⁰ Vgl. Friedensgutachten 2001, Beitrag 3.1.; 2002, Beiträge 2.3., 3.2.; 2003, Beitrag 2.4.; 2005, Beitrag 1.4.; 2006, Beitrag 3.3. sowie 2007, Beitrag 1.3.

führt, ist der ehemalige Befehlshaber von *Enduring Freedom*. Statt Fortschritte bei der Befriedung des Landes durch politische und wirtschaftliche Entwicklung vermelden die Nachrichten als Dauerthema seither die permanente Verschlechterung der Sicherheitslage. Gegenüber 2005 haben sich 2006 die Angriffe auf Einrichtungen der afghanischen Regierung und ausländisches Militär verdreifacht, die Selbstmordanschläge versechsfacht. Über Wochen kam es zu gewalttätigen Auseinandersetzungen. Dazu gehören Luftschläge und Kommandoaktionen gegen wirkliche oder vermeintliche Widerstandsnester mit häufig mehr zivilen als paramilitärischen Opfern. Dazu gehören Razzien in der aus dem Irak bekannten Manier: Jedes Dorf, jeder Hof, jedes Haus werden durchkämmt. Alles was männlich ist und über achtzehn, gilt bis zum Beweis des Gegenteils als Feind. Warum die schon besiegten und anfangs in der Bevölkerung gründlich diskreditierten *Taliban* plötzlich wieder erstarkt sind, könnte die falsche Frage sein. Wichtiger wäre herauszufinden, warum ihr Rückhalt in der Bevölkerung beständig wächst.

*Irak seit 2003*¹¹

Der amerikanischen Irak-Invasion vom Frühjahr 2003 ging über ein Jahr lang die zielstrebige politische und propagandistische Vorbereitung voraus. Sie setzte im Januar 2002 mit der Stigmatisierung des Irak, Irans und Nordkoreas zur „Achse des Bösen“ ein. Der Vorwurf an die gebrandmarkten Staaten lautete, durch den Besitz von oder das Streben nach Massenvernichtungswaffen die Sicherheit der Vereinigten Staaten zu bedrohen. Im September erging eine neue nationale Sicherheitsdoktrin. Sie subsumiert „antizipatorische“ Militäraktionen unter das Prinzip der Selbstverteidigung. Im Folgemonat gab der Kongress in Washington grünes Licht zum Irakkrieg. Zwei Drittel der Abgeordneten und drei Viertel der Senatoren stimmten zu. Nur im Sicherheitsrat der Vereinten Nationen verweigerte die Mehrheit der Mitglieder – anders als 1990 – die erwünschte Kriegsermächtigung. So geriet der Feldzug zum Akt purer Willkür. Keiner der Vorwände hielt der nachträglichen Überprüfung stand. Weder fanden sich vor Ort Massenvernichtungswaffen noch stichhaltige Belege für die behauptete Komplizenschaft des Saddam-Regimes mit dem Terrornetzwerk *al-Qaida*. Regierungen, die gegen den Willen ihrer Bevölkerungen die Kriegskoalition unterstützt hatten, mussten sich darauf herausreden, fahrlässig oder böswillig getäuscht worden zu sein.

¹¹ Vgl. Friedensgutachten 2003, Beiträge 2.1., 2.2.; 2004, Beitrag 2.2.; 2005, Beitrag 1.1.; 2006, Beitrag 3.1. sowie 2007, Beitrag 2.5.

Übertroffen wird die mangelnde Legalität und Legitimität der Intervention nur noch vom Mangel an Erfolg. Im fünften Jahr der Besetzung ist das Land am Golf weder freier noch demokratischer und schon gar nicht friedlicher. Hinter ihm liegen Jahrzehnte der Diktatur, drei Kriege innerhalb einer Generation und zwölf Jahre ökonomischer Strangulierung durch ein rigides Sanktionsregime. Vor ihm liegt eine Zukunft ohne erkennbare Aussicht auf Besserung. Wirtschaftliche Existenznot und dauernde Gefahr für Leib und Leben bestimmen in weiten Teilen des Landes den Alltag der Menschen. Blutige Kämpfe, Anschläge und Überfälle sind an der Tagesordnung, kaum dass sich die Gewaltformen noch auseinander halten lassen: Wo endet der bewaffnete Widerstand aus dem Inneren der Gesellschaft, wo beginnt der importierte Terror? Beiderlei Gewalt muss als unmittelbare Kriegsfolge gelten – vor März 2003 fand sie im Irak weder statt noch ging sie von ihm aus. Ihre Opfer sind dieselben Iraker, zu deren Befreiung aus despotischer Unterdrückung der Krieg angeblich unvermeidbar war.

Folgerungen

Die sechs skizzierten Beispiele stellen prominente Fälle dar, an denen sich seit Ende der Ost-West-Konfrontation das Für und Wider militärischer Interventionen entzündete. In der Reihe nimmt der bosnische Bürgerkrieg insofern eine Sonderstellung ein, als nicht die punktuellen Luftangriffe der NATO, sondern im Gegenteil der Verzicht auf die umfassende kriegsentscheidende Intervention Kritiker in großer Zahl auf den Plan rief. Die Bundesrepublik war an vier der Szenarien mit eigenen Truppenteilen beteiligt, die beiden Irak-Invasionen hat sie finanziell bzw. logistisch unterstützt und durch Verlegung militärischen Personals und Geräts an die Peripherie der Krisenregion zumindest flankiert. Jeder der sechs Fälle vermittelte der anhaltenden Debatte über den Funktions- und Auftragswandel der Bundeswehr nachdrückliche Impulse (vgl. Beiträge 1.1. und 1.6.).

Über die friedenspolitischen Resultate verbietet bereits der Augenschein jegliche Illusion. In drei der betrachteten Länder – Irak, Afghanistan, Somalia – herrscht Krieg oder Bürgerkrieg. Aus zwei Territorien – Bosnien-Herzegowina und Kosovo – wurden langwährende internationale Protektorate. Keine Frage, Frieden sieht anders aus.

Allerdings ist ein differenzierendes Urteil darüber nötig, was intervenierendes Militär bewirken kann und was es prinzipiell nicht zu leisten vermag. Es kann weder Konflikte lösen noch Frieden schaffen. Das sind kurz greifende Euphemismen. Durchaus lassen sich Konflikte gewaltsam unterdrücken, z.B.

indem eine Konfliktpartei militärisch entmachtet wird. Handelt es sich um den identifizierten Aggressor, wird das Vorgehen breite Billigung finden, nur steht die Konfliktlösung dann immer noch aus. Nicht anders verhält es sich mit Interventionen, die Dritte vornehmen, um beide Streitseiten zur Kriegsbeendigung zu veranlassen. Zwar muss Kriegsbeendigung dem politischen Friedensschluss vorausgehen, den Frieden jedoch, der mehr ist als die Abwesenheit von Krieg, kann kein Intervent erzeugen. Dazu bedarf es des Willens und Handelns der Kontrahenten. Folglich ist es ein begrenzter, unter Umständen aber ausschlaggebender Beitrag zur Einleitung eines Friedensprozesses, wenn durch militärischen Zwang, sei er ausgeübt oder nur angedroht, organisierte kollektive Gewaltsamkeit zum Erliegen kommt. Ob daraus Frieden entsteht, hängt von vielen zusätzlichen Bedingungen ab. Der gesicherte Gewaltausschluss ist nur eine, in aller Regel jedoch notwendige Voraussetzung. Um sie herbeizuführen, kann die militärische Intervention die *Ultima Ratio* sein.

In der Gegenüberstellung der zeitnahen Fallbeispiele mit dem eingangs beschriebenen Musterfall einer erfolgreichen historischen Intervention überragt ein Unterschied alle übrigen: Sowohl die intervenierenden Mächte als auch die Interventionsgründe sind unvergleichbar. Um Streitschlichtung, Konfliktbeilegung oder Friedenssicherung geht es bei der Mehrzahl gegenwärtiger Anlässe für Auslandseinsätze von Streitkräften nur nachrangig. Für die militärischen Vormächte von heute hat die Ablösung des nuklearen Abschreckungssystems die Risiken des Waffengebrauchs drastisch gesenkt. Eine universale Instanz, die stark genug wäre, zwischenstaatliche Gewaltanwendung auf friedensvertragliche Ziele zu beschränken, besteht jedoch nicht. Mithin verwundert nicht, wenn Regierungen die ihnen verfügbaren Machtmittel solchen Zwecken vorbehalten, von denen sie sich den größten Eigennutzen versprechen. Davon macht auch die deutsche Politik keine grundsätzliche Ausnahme.

Seitdem sich der Auftrag der Bundeswehr nicht mehr von selbst versteht, wird er kontrovers diskutiert. Mit der aktuellen Variante wartet das jüngste Sicherheitsweißbuch auf. Danach sollen deutsche Soldaten in erster Linie weder äußere Gefahren abwenden noch das Land verteidigen, weder den Frieden der Welt schützen noch überhaupt einer spezifisch sicherheitspolitischen Aufgabe nachkommen. An der Spitze ihres Auftragskatalogs steht als qualitativ neue Zielmarkierung nun die Gewährleistung der außenpolitischen Handlungsfähigkeit Deutschlands.¹² Von diesem Bezugspunkt aus verschiebt sich notgedrungen das Koordinatensystem der Entscheidungsbildung im Einzelfall. Der Sinngehalt eines konkreten Streitkräfteeinsatzes tritt zurück. An Bedeutung

¹² BMVg: Weißbuch 2006 zur Sicherheitspolitik Deutschlands und zur Zukunft der Bundeswehr, Berlin 2006, S. 13 und S. 70.

gewinnen Bestimmungsfaktoren wie nationale Einflussmehrung und demonstrierte Entschlusskraft, Allianzkohäsion und internationales Prestige. Waffennacht schließt als gleichrangiges Mittel auswärtiger Interessenvertretung zum zivilen Instrumentarium der Außenpolitik auf.

Tatsächlich hat diese Sichtweise, die der alten Bundesrepublik fremd war, eine viel längere Vorgeschichte. Schon im Epochenjahr 1989 beschied der zuständige Ressortminister der Bundesregierung Zweifler, ob die Existenz der Bundeswehr nach dem Fortfall der militärischen Bedrohung durch einen äußeren Gegner noch bruchlos begründet werden könne, mit der Auskunft: „Streitkräfte brauchen keine besondere Begründung. Ein souveräner Staat hat eine Armee oder er ist keiner.“¹³ Nach Jahren tastender Annäherung an eine vermeintliche internationale Normalität, nach der Gewöhnung der Öffentlichkeit an deutsche Soldaten auf immer neuen und immer ferneren Krisen- und Kriegsschauplätzen bei bescheidener Erfolgsbilanz scheint sich die demokratische Mediengesellschaft mit etatistischen Gemeinplätzen als Ersatzargumenten nicht mehr zufrieden zu geben. Das fallweise Warum und Wofür einer Auslandsentsendung der Bundeswehr rückt wieder in das Zentrum der Debatte. Dort gehört es hin.

13 In einer internen Gesprächsrunde mit geladenen sicherheitspolitischen Multiplikatoren.