

Zögern ist kein Masterplan

Helfen möchten wir schon gerne. Aber nicht mit humanitären Interventionen

Richard Herzinger | **Eine Verwicklung in die Krisenschauplätze der Welt will man sich in Deutschland nicht leisten. Man sei, heißt es, an den Grenzen der Leistungsfähigkeit angekommen. Dabei gibt es ein Prinzip der „Schutzverantwortung“. Wollen wir Menschenrechtsverletzungen nicht tatenlos hinnehmen, sollten wir über eine „Liga der Demokratien“ nachdenken.**

Kaum ein Vorstoß von Bundespräsident Horst Köhler ist vom Berliner Politikbetrieb und der deutschen Öffentlichkeit so konsequent ignoriert worden wie seine Äußerung zu den Unruhen im Kongo. Köhlers im November letzten Jahres erhobene Forderung, es müssten auch die Europäer „Soldaten stellen, um diesem Morden Einhalt zu gebieten, (...) wenn wir es ernst meinen mit Werten, für die wir alle stehen“, schien so völlig abseits dessen zu liegen, worüber man hierzulande auch nur eine Debatte führen könnte, dass sein Anliegen rasch auf seine persönliche Zuneigung zu Afrika zurückgeführt und somit als Ausdruck einer ebenso sympathischen wie sentimentalischen Schrulle abgetan wurde.

Doch Köhlers Ruf nach einem Eingreifen von EU-Soldaten hatte nichts mit weltfremdem Moralisieren zu tun. Er bewegte sich auf der Höhe der Verpflichtungen, die von den Europäern gegenüber den UN bereits eingegangen worden sind – aber nur unzureichend,

zögerlich oder gar nicht eingehalten werden. Inzwischen hat auch UN-Generalsekretär Ban Ki-moon Truppen der EU gefordert. Noch immer aber diskutiert man in Deutschland so, als läge es allein in unserem Ermessen, ob, wo und wie wir uns an internationalen Stabilisierungsmaßnahmen beteiligen sollen.

Dabei müsste ein militärisches Engagement der EU im Kongo nicht die Entsendung von Soldaten im Rahmen einer Kampftruppe bedeuten. Es könnte auch auf einem niedrigeren Niveau wirken – etwa durch verstärkte logistische Unterstützung, verbesserte Ausrüstung und Anleitung der überforderten dort stationierten 17 000 UN-Blauhelme sowie durch Luftaufklärung, die den UN-Truppen ermöglichen würde, frühzeitig an Orte zu gelangen, an denen Zivilisten in akuter Gefahr sind.

Doch für die deutsche Öffentlichkeit scheint ausgemacht, dass man sich angesichts der bereits bestehenden Auslandseinsätze eine weitere Verstrickung in einen unberechenbaren Krisen-

schauplatz nicht leisten könne und dass die Bundeswehr längst an der Grenze ihrer Leistungsfähigkeit angekommen sei. Dabei weist dieses Argument eher auf die Dringlichkeit einer Diskussion hin, wie Deutschland den steigenden weltpolitischen Anforderungen auf Dauer nachkommen will und welche Konzentration oder auch Aufstockung von Ressourcen nötig wären.

Die Bundesregierung hat aber offenbar bereits zu viel Mühe, ihr Engagement in Afghanistan gegen eine wachsende Ablehnung in der Bevölkerung aufrechtzuerhalten, als dass sie auch nur den Anschein aufkommen lassen wollte, weitere aufwändige und gefährliche deutsche Auslandseinsätze stünden im Bereich des Möglichen. Das Schreckensbild Afghanistan scheint es erst recht unmöglich zu machen, rational über die Notwendigkeit und Möglichkeiten weiterer

deutscher Auslandsmissionen auch nur nachzudenken. Berlin setzt seine Taktik fort, sich möglichst mit

An der Ursache des Piratenunwesens, dem Zusammenbruch staatlicher Ordnung, wird nicht gerührt

einem direkten Engagement zurückzuhalten, bis der internationale Druck so stark wird, dass zumindest wieder einmal ein symbolisches Zeichen gesetzt werden muss. So hat sich die Bundesregierung nun zu einer Teilnahme am EU-Einsatz gegen Piraten vor der Küste Somalias entschlossen – nachdem sich vorwiegend die Sozialdemokraten lange dagegen gesträubt hatten, weil sie in einer solchen Operation den Versuch ihres christdemokratischen Koalitionspartners witterten, eine Hintertür für den Einsatz der Bundeswehr für Polizeiaufgaben auch im Inland zu öffnen.

In der Debatte um die Beteiligung an Auslandseinsätzen hat sich inzwi-

schen das Kriterium des „nationalen Interesses“ in den Vordergrund geschoben, das erfüllt sein müsse, um die eigenen Ressourcen gezielt einzusetzen. Den internationalen Schiffsverkehr aufrechtzuerhalten, lässt sich allemal mit einem eminenten nationalen Interesse begründen. Piraten zu vertreiben, wirft zudem zwar ebenfalls ungeklärte völkerrechtliche Fragen auf – etwa: wohin mit eventuellen Gefangenen? –, doch erspart man sich in einem solchen Einsatz von vorne herein das Problem, einen Failed State zu stabilisieren. An der Ursache des Piratenunwesens, dem Zusammenbruch staatlicher Ordnung in Somalia, wird somit nicht gerührt. Zugespitzt könnte man sagen, dass der Einsatz gegen die Piraten gerade jetzt gelegen kommt, um das Ansinnen nach noch schwierigeren Interventionen als Überforderung ablehnen zu können.

Dass die Frage des nationalen Interesses nicht mehr ausgespart wird, während es noch zu Zeiten von Rot-Grün zumeist hinter einem hohen universalistischen Pathos versteckt wurde, ist durchaus ein Fortschritt. Die Abwägung eigener Interessen war jedoch stets Teil der Entscheidungsfindung über die Prioritäten internationalen Engagements. Diese Erwägungen offenzulegen und den Begriff des „Interesses“ genauer zu definieren, kann einer realistischen Diskussion über Möglichkeiten und Grenzen von Auslandseinsätzen nur nutzen.

Dennoch kann das wie auch immer definierte nationale Interesse als einziger Maßstab für die Entscheidung über die Teilnahme an Interventionen nicht ausreichen. Denn die internationale Staatengemeinschaft, und damit im Prinzip jede einzelne Nation, steht

längst in der grundsätzlichen, selbst auferlegten Pflicht, bei gravierenden Menschenrechtsverletzungen einzuschreiten – auch wenn ihre Unterbindung keinen unmittelbaren wirtschaftlichen oder geostrategischen Vorteil verspricht. 2005 akzeptierten die UN das Prinzip der „Schutzverantwortung“, die im Kern besagt: Wenn ein Staat nicht willens oder in der Lage ist, seine Bevölkerung vor schwersten Verstößen gegen die Menschenrechte zu schützen, muss die Weltgemeinschaft einschreiten. Das muss nicht mit militärischen Mitteln erfolgen – diese können jedoch als letzte Option nicht ausgeschlossen werden. Diese „Schutzverantwortung“ ist zwar nicht explizit völkerrechtlich kodifiziert, hat aber durch ihre Annahme durch die UN völkerrechtsähnliche Verbindlichkeit.

Ein Instrumentarium, das es der Staatengemeinschaft erlaubt, dieser Verpflichtung auch umfassend nachzukommen, gibt es nicht. Und der Wille, es zu entwickeln, ist eher rückläufig. Sowohl die Europäer als auch die USA sind mit ihrer Interventionsstrategie an Grenzen gestoßen. Humanitäre Interventionen haben sich in den vergangenen beiden Jahrzehnten zu immer anspruchsvolleren Projekten der Demokratieentwicklung ausgeweitet. Diese erfordern jedoch, wie sich im Irak und in Afghanistan schmerzhaft zeigt, weit mehr Aufwand, Geduld und Opferbereitschaft, als es die Regierenden in den USA und Europa vorausgesehen haben.

Intervention für die Demokratie?

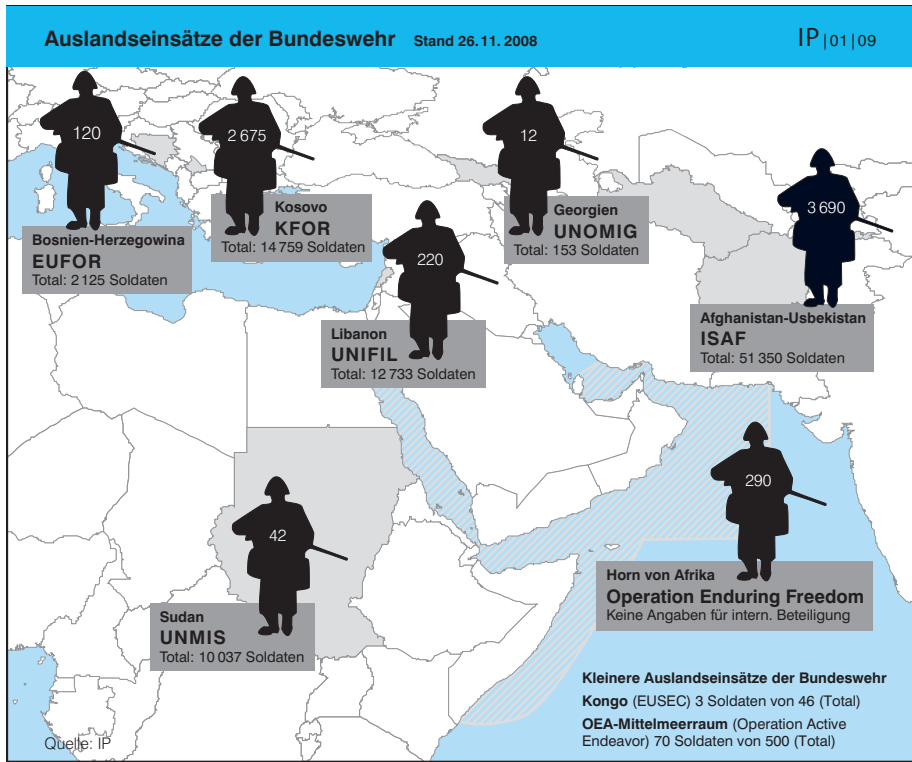
Die ursprüngliche Absicht des militärischen Eingreifens im Dienste der Menschlichkeit war es, schutzlose Zivilisten vor Übergriffen der eigenen Regierung oder anderer bewaffneter

Gruppen zu bewahren. Die erste Erfahrung, die Mission in Somalia 1992/93, endete in einem Fiasko. US-Truppen sollten die Versorgung der hungernden Bevölkerung durch Hilfslieferungen absichern. Doch die Amerikaner wurden bald in Kämpfe mit rivalisierenden Warlords verwickelt. Nachdem ein getöteter US-Soldat vor laufenden Kameras wie eine Trophäe durch die Hauptstadt Mogadischu geschleift worden war, traten die USA

den Rückzug an. In Afghanistan und im Irak wurde aus der humanitären Intervention der bewaffnete Demokratieexport

Land geschickt, nachdem Luftangriffe den Gegner ausgeschaltet hatten. Auch machte Somalia deutlich, dass man militärische Aktionen zum Schutz der Zivilbevölkerung mit einem Plan zur Stabilisierung der politischen Verhältnisse vor Ort verbinden muss.

Mit den Kriegen in Afghanistan und im Irak trat dieses zweite Element in den Vordergrund. Sie wurden in der Absicht geführt, einen Regimewechsel zu erzwingen und eine Demokratie zu errichten. Aus der humanitären Intervention wurde der bewaffnete Demokratieexport, allerdings mit unterschiedlicher Legitimation. Für Afghanistan gab es ein Mandat der UN; die Intervention im Kosovo wurde ohne ausdrückliches UN-Mandat durchgeführt, jedoch im Verbund der NATO. Im Irak handelten die USA außerhalb des transatlantischen Bündnisses, gestützt nur auf eine Koalition der Willigen, deren Präsenz im Irak im Nachhinein durch ein Mandat der UN legitimiert wurde. Der Einsatz im Kongo 2006 zur ordnungsgemäßen Durchführung demokratischer Wahlen kombi-



nierte Elemente dieser Varianten. UN und EU standen hinter ihm, und er geschah sogar mit Billigung des herrschenden Regimes. Das Ziel war auch hier die Einführung der Demokratie.

Im Kongo zeigte sich jedoch einmal mehr, dass Wahlen zur Sicherung der Demokratie nicht genügen. Nachdem diese erfolgreich beendet waren, zogen sich die EU-Truppen zurück, ohne Sicherungen gegen einen Rückfall in Bürger- und Bandenkriege aufzubauen. Zu diesen hätte auch diplomatischer Druck auf das Nachbarland Ruanda gehört, sich nicht in die kongolesischen Wirren einzumischen beziehungsweise sie zu schüren. Man überließ die Aufsicht Blauhelmsoldaten aus afrikanischen und asiatischen Ländern – mit dem bekannten verheerenden Ergebnis.

Mit der Flutkatastrophe in Birma im Frühjahr 2008 zeigt sich eine weitere Facette der Herausforderung durch humanitäre Krisen. Die Not der Birmesen war zwar nicht durch ihre autokratische Regierung verursacht, doch widersetzte sich die herrschende Militärjunta internationaler Hilfe. Papst Benedikt XVI. sprach sich damals für internationales Eingreifen aus, wenn Staaten ihre Bevölkerung nicht vor den Folgen humanitärer Krisen schützen können oder wollen, gleichgültig, ob diese „von der Natur oder vom Menschen hervorgerufen worden sind“. Während immer mehr Stimmen zu einer direkten Intervention in Birma drängten, zeigte sich, dass die Verwirklichung solcher Unternehmungen mehr denn je von macht- und interessenpolitischen Konstellatio-

nen abhängig ist. Im Falle Birmas war es einmal mehr vor allem China, das sogar die Einberufung einer Sitzung des UN-Sicherheitsrats verhinderte, von der Entsendung internationaler Truppen zur Sicherung der Versorgung der Katastrophenopfer ganz zu schweigen. UN-Generalsekretär Ban Ki-moon sagte damals zwar beschwörend, der Militärjunta in Birma müsse klargemacht werden, dass es „nicht um Politik, sondern um die Rettung von Menschenleben“ gehe. Doch genau das ist es, was Diktatoren nach den bisherigen Erfahrungen mit „humanitären Interventionen“ nicht glauben wollen. Aus ihrer Sicht zu Recht: Denn die Verteidigung von Menschenleben und Menschenrechten über die absolute staatliche Gewalt zu stellen, bedeutet eine frontale Infragestellung des Allmachtsanspruchs von diktatorischen Systemen.

Wenn der Westen ernsthaft und gegen den Willen der dortigen Regierung in die Geschicke eines Landes einzugreifen, muss ihm klar sein: Dies kann nur mit militärischen Mitteln und unter Inkaufnahme der damit verbundenen Risiken einer gewaltsamen Konfrontation mit lokalen Machthabern geschehen. Auch könnten sich die Beziehungen zu einigen Mächten verschlechtern, die – wie China und Russland – in humanitären Interventionen meist nur den Versuch wittern, westlichen Einfluss auszuweiten. Um nach einer zumindest teilweisen Entmachtung eines Regimes nachhaltig für stabile Strukturen zu sorgen, müssen die intervenierenden Mächte zudem bald von der unmittelbaren Nothilfe zum Nation Building übergehen. Das kann Jahre, wenn nicht Jahrzehnte intensiven Engagements und die Aufwendung riesiger materieller Mittel erfordern.

Historisches Neuland

Dafür aber ist man im Westen, die USA eingeschlossen, vor dem Hintergrund der Probleme im Irak und in Afghanistan, derzeit kaum bereit. So nimmt die Geschichte der „humanitären Interventionen“ seit den 1990er Jahren eine paradoxe Wendung. Weil die Ziele immer höher gesteckt wurden und Rückschläge nicht ausblieben, scheint ein Eingreifen zum unmittelbaren Schutz bedrohter Zivilisten und Flüchtlinge, dem ursprünglichen Kernbereich humanitärer Interventionen, kaum mehr machbar.

Die fatalen Folgen dieser Entwicklung zeigten sich nicht erst im Kongo, sondern schon in der sudanesischen Provinz Darfur. Um nicht selber eingreifen zu müssen, hat der Westen eine schlecht ausgerüstete Schutztruppe der Afrikanischen Union vorgeschickt, die dem mörderischen Treiben der sudanesischen Regierung und der mit ihr verbündeten Milizen gegen die schwarzafrikanische Bevöl-

kerung nur beobachtend zusehen kann. Zwar sollte diese Truppe schon seit Anfang 2008

mit einem robusten Mandat versehen und auf 26 000 Mann aufgestockt werden. Doch die Verschleppungstaktik des Regimes in Khartoum und der fehlende Eifer der Staatengemeinschaft, angekündigte Verpflichtungen zu erfüllen, haben diesen Plan bald zur grauen Theorie werden lassen.

Mit ihrer Zurückhaltung liegen die westlichen Regierungen durchaus im Stimmungstrend der westlichen Öffentlichkeit. Nicht nur im Falle des Irak, sondern tendenziell auch Afghanistans stehen die Zeichen auf Rück-

Nation Building kann Jahre, wenn nicht Jahrzehnte intensiven Engagements in Anspruch nehmen

zug. So sind westliche Gesellschaften nun einmal psychologisch gestrickt: Wenn Bilder von Elend und Gewalt über die Medien dringen, wird der Wunsch übermächtig, es möge sofort etwas dagegen geschehen – und er wird, vom Papst bis hin zu linken Humanisten, auf breiter Front artikuliert. Doch werden erst einmal die oft hohen Kosten tatsächlichen Handelns sichtbar, ist das Entsetzen groß.

Humanitäre Interventionen sind noch immer historisches Neuland. Erst seit den 1990er Jahren hat die internationale Gemeinschaft mit dem Dogma des klassischen Völkerrechts gebrochen,

Es kann keinen Plan geben, der auf alle Fälle humanitärer Katastrophen maßgeschneidert ist

das Eingriffe in die Souveränität von Staaten ausschließt. Seitdem wird das Völkerrecht in die Richtung eines

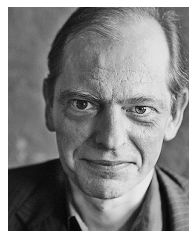
übergeordneten Weltbürgerrechts umgeformt. Doch seine Durchsetzung folgt nach wie vor dem willkürlichen Prinzip von Versuch und Irrtum – mit grundsätzlich ungewissem Ausgang.

Gewiss kann es keinen Masterplan geben, der vorab auf alle eventuell auftretenden Fälle humanitärer Katastrophen maßgeschneidert ist. Bewusstere, systematischere Voraussicht, mehr internationale Koordination und gezieltere Arbeitsteilung bei der Prävention und akuten Befriedung von Konflikten sind aber nicht nur möglich, sondern unerlässlich, will man nicht immer wieder überrascht werden.

Dabei sollte das Prinzip gelten, sich wieder stärker auf die unmittelbare Sicherung von Schutzrechten und rechtsstaatlichen Minimalstandards bedrohter Bevölkerungsgruppen zu konzentrieren, ohne das Ziel der Demokratisierung aufzugeben: Es muss klar sein,

dass die Implantierung von Demokratie ein komplexer Prozess ist, der langen Atem und Durchhaltewillen erfordert. Eine Chance hat er nur, wenn zunächst ein gewisser Standard von Sicherheit und zivilem Umgang in einer Gesellschaft etabliert ist. Die USA mussten diese Lektion im Irak lernen, die Europäer lernen sie gerade in Afghanistan. Nicht akzeptabel ist, dass enttäuschte Blümenträume von der Demokratieentwicklung als Begründung dafür dienen, schlimmste Menschenrechtsverletzungen tatenlos hinzunehmen.

Um sich dagegen zu wappnen, sollte eine Idee neu erwogen werden, die im vergangenen Jahr durch den US-Wahlkampf geisterte, aber weitgehend undiskutiert verpuffte. Es ist der Plan eines „Bundes der Demokratien“, der vom republikanischen Präsidentschaftskandidaten John McCain und zuvor schon im Spektrum der US-Demokraten formuliert wurde. Unter dem Dach der UN könnte eine „Fraktion der Demokratien“, die humanitäre Grundwerte teilen, besser koordinieren, welche Aufgaben einzelne Staaten oder Staatenverbünde wie die EU im Bereich des internationalen Konfliktmanagements übernehmen können. Ein solches Bündnis könnte zudem unaufschiebbare politische und militärische Interventionen, die wegen des chronischen Widerstands bestimmter Mächte in den Gesamt-UN nicht durchsetzbar sind, mehr internationale Legitimität verleihen.



Dr. RICHARD HERZINGER ist Redakteur der *Welt* und der *Welt am Sonntag*.

Piraterie und Völkerrecht

Die völkerrechtliche Grundlage im Kampf gegen die Piraten

Jan Techau | Die entscheidende völkerrechtliche Grundlage für die Bekämpfung der Piraterie ist das Seerechtsübereinkommen der Vereinten Nationen (SRÜ) von 1982. In Artikel 101 dieses von 146 Staaten, darunter auch Somalia, ratifizierten, rechtlich bindenden Dokuments wird „Seeräuberei“ als „jede rechtswidrige Gewalttat oder Freiheitsberaubung oder jede Plünderung, welche die Besatzung oder die Fahrgäste eines privaten Schiffes oder Luftfahrzeugs zu privaten Zwecken begehen“, sowie jede Beteiligung an oder Anstiftung zu solch einer Handlung definiert. Damit kann „jeder Staat auf Hoher See oder an jedem anderen Ort, der keiner staatlichen Hoheitsgewalt untersteht, ein Seeräuberschiff oder- luftfahrzeug oder ein durch Seeräuberei erbeutetes und in der Gewalt von Seeräubern stehendes Schiff oder Luftfahrzeug aufbringen, die Personen an Bord des Schiffes oder Luftfahrzeugs festnehmen und die dort befindlichen Vermögenswerte beschlagnehmen“ (Art. 105). Einschränkend heißt es in Art. 107 des SRÜ: „Ein Aufbringen wegen Seeräuberei darf nur von [Schiffen] vorgenommen werden, die deutlich als im Staatsdienst stehend gekennzeichnet (...) und die hierzu befugt sind.“ Zudem entsteht aus Artikel 100 „Pflicht zur Zusammenarbeit bei der Bekämpfung der Seeräuberei“, dass „alle Staaten in größtmöglichem Maße zusammenarbeiten, um die Seeräuberei auf Hoher See oder an jedem anderen Ort zu bekämpfen, der keiner staatlichen Hoheitsgewalt untersteht.“

Bereits diese Bestimmungen werden zumeist als ausreichende Rechtsgrundlage für militärische Einsätze gegen Piraten angesehen. Der Sicherheitsrat der Vereinten Nationen hat sich dennoch zusätzlich allein im Jahr 2008 in fünf Resolutionen mit der Bekämpfung der Piraterie befasst: Resolutionen 1814 (15. Mai), 1816 (2. Juni), 1838 (7. Okt.), 1846 (2 Dez.) und 1851 (16. Dez.). Dabei gilt Resolution 1816 als entscheidend für Militäreinsätze gegen Piraten am Horn von Afrika. Sie erweitert mit Hinweis auf die mangelnde staatliche Ordnungsmacht in Somalia den Geltungsbereich des SRÜ explizit auf die territorialen Hoheitsgewässer des ostafrikanischen Staates und ermächtigt die internationale Staatengemeinschaft, „innerhalb der Hoheitsgewässer Somalias alle notwendigen Maßnahmen zur Bekämpfung seeräuberischer Handlungen und bewaffneter Raubüberfälle in einer Weise anwenden (zu) dürfen, die den nach dem einschlägigen Völkerrecht auf Hoher See zulässigen Maßnahmen gegen Seeräuberei entspricht“.

Sowohl die NATO (für ihre Marinemission „Allied Provider“ zum Schutz von Hilfslieferungen nach Somalia) als auch die EU (für ihre Anfang Dezember 2008 gestartete „Operation Atalanta“) beziehen sich in ihren Beschlüssen ausdrücklich auf die Rechtsgrundlage dieser UN-Resolutionen. Völkerrechtlich ist der Einsatz der deutschen Marine gegen Piraterie deshalb gleich mehrfach abgesichert.