

len eines drohenden Völkermordes auf ein Veto zu verzichten.

Es gibt natürlich Situationen, in denen nicht militärisch agiert werden kann, weil dies die Situation noch verschlechtern würde. Aber grundsätzlich gilt, was Gareth Evans (der Co-Vorsitzende der ICISS) so formuliert hat: »Hard as it may be for many to instinctively accept, if there is one thing as bad as using military force when we should not, it is not using military force when we *should*.«

Die Diskussion über die »Responsibility to Protect« muss in einem weiteren Kontext diskutiert werden: Wir dürfen nicht

Den gesetzlosen Zustand nicht hinnehmen akzeptieren, dass die Welt in einen zunehmend gesetzlosen Zustand gerät, in dem die Vereinten Nationen durch wichtige Staaten, auch durch die USA, handlungsunfähig gemacht werden. Die Konsequenz wäre eine weitere Zunahme von Gewalt und/oder ein Anwachsen autoritärer Herrschaftssysteme in der Welt. Denn: »Ohne starke Vereinte Nationen, ausgestattet mit interventionsfähigen Kräften, werden Demokratie und Frieden keine Zukunft haben« (Albrecht von Lucke). Deshalb sollte es die

Bundesregierung als zentrale politische Aufgabe betrachten, handlungsfähige Vereinte Nationen schaffen zu helfen. Aus meiner Sicht sollten Vorschläge wieder aufgegriffen werden, die verschiedene UN-Generalsekretäre immer wieder gemacht haben, die aber nie eine Chance hatten: Etwa der Gedanke, den UN nationale militärische Kräfte zuzuweisen, die im Fall der militärischen Notwendigkeit der Schutzverantwortung vom UN-Generalsekretär schnell eingesetzt werden könnten. Was spräche dagegen, dass dies auch eine gemeinsame Initiative von EU-Staaten sein sollte?

Wir brauchen jedenfalls in der Diskussion über die weltpolitischen Entwicklungen mehr Ehrlichkeit. Das gilt sowohl bei der Frage der wirklichen (und nicht nur verbalen) Betonung von Prävention als auch mit Blick auf das Ziel der Stärkung der Vereinten Nationen, in präventiver wie sanktionierender Form.

Ja, der Gewalt des IS muss entgegengetreten werden, aber nicht nur in Form neuer Koalitionen von Willigen, sondern in Form von glaubhaften Versuchen, die Vereinten Nationen als einzigen glaubwürdigen Friedensstifter zu stärken.



Heidemarie Wieczorek-Zeul

ist Mitglied im Auswärtigen Ausschuss und im Unterausschuss Vereinte Nationen, internationale Organisationen und Globalisierung des Deutschen Bundestages. Von 1998 bis 2009 war sie Bundesministerin für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung.

heidemarie.wieczorek-zeul@bundestag.de

Wolfgang Merkel

Interventionen, Waffenlieferungen und das Recht nach dem Krieg

Hoffnungen stiegen hoch nach dem Ende des Kalten Krieges. Mit dem Kollaps der Sowjetunion und der Demokratisierung der Staaten des Warschauer Pakts schien die Bipolarisierung der Welt der Vergan-

genheit anzugehören. Von einer friedlichen multipolaren Weltordnung war die Rede.

Idealisten, Neokantianer und Konstruktivisten träumten von der Verrechtlichung der internationalen Beziehungen.

Sie vertrauten auf die Kraft des vernünftigen Arguments und hofften auf eine ökonomische Friedensdividende. Noch bevor allerdings die Dividende auch nur auf dem Papier der machtvorgessenen Idealisten verteilt war, brach Jugoslawien auseinander. Archaisch anmutende ethno-nationalistische Motive hatten sich mit dem Machtkalkül politisch-militärischer Führer gemischt und zu einem blutigen Bürgerkrieg in Europa geführt. Die NATO intervenierte, um weitere ethnische Säuberungen, Massaker oder gar einen Genozid zu verhindern. Die Intervention war zwar nicht vom Völkerrecht gedeckt, verletzte das *ius ad bellum* (Recht zum Krieg) und missachtete bisweilen bei seinen Luftschlägen auch das *ius in bello* (Recht im Krieg). Dennoch kümmerte sich die internationale Gemeinschaft nach Kriegsende mit einem gewaltigen Ressourceneinsatz um den Aufbau einer friedlichen rechtsstaatlichen Ordnung im multi-ethnischen Staat Bosnien-Herzegowina. Das könnte man die Gerechtigkeit, wenn nicht gar das Recht nach dem Kriege nennen (*ius post bellum*).

Dies sollte im weiteren Verlauf nicht immer der Fall sein. Im Oktober 2001 starteten die USA und Großbritannien in Afghanistan die Operation Enduring Freedom. Die NATO sekundierte, ein Mandat des UN-Sicherheitsrats lag vor. 2003 belog die US-Regierung unter George W. Bush spektakulär die Weltöffentlichkeit, als sie gefälschte Beweise für die Existenz von Massenvernichtungswaffen im Irak des Saddam Hussein vorlegte. Die USA, das Vereinigte Königreich, Australien und Polen griffen den Irak ohne ein Mandat des Sicherheitsrats an. Im Frühjahr 2011 ermöglichte die Resolution 1973 des Sicherheitsrats die Intervention in Libyen, um das Gaddafi-Regime daran zu hindern, sich mit Massakern an der Macht zu halten. Zum ersten Mal wurde in einer UN-Resolution die entstehende völkerrechtliche Norm »Responsibility to Protect« (R2P) genannt. R2P schränkt die staatliche Sou-

veränität dann ein, wenn eine Regierung nicht in der Lage ist, ihre Bevölkerung vor Genozid, Verbrechen gegen die Menschlichkeit, massiven Kriegsverbrechen oder ethnischen Säuberungen zu schützen oder diese Verbrechen gar selbst begeht. Die NATO dehnte eigenmächtig das UN-Mandat aus und bombardierte weiter bis das Gaddafi-Regime stürzte.

Was haben diese Interventionen gemeinsam? Westliche Staaten intervenierten, mit oder ohne UN-Mandat; sie stürzten Diktaturen, wofür es kein Mandat, wohl aber moralische Gründe gab. Gemeinsam haben diese Interventionen noch ein Drittes: Die Interventionsmächte »enthaupeten« nicht nur Regime, sondern zerstörten die innere Staatlichkeit dieser Länder und damit den Staat selbst. Sie hinterließen eine Hobbes'sche Welt, in der mörderische Milizen untereinander und mit den Resten des Staates regellose Kriege führen. Kann dies rechtens oder gar gerecht sein? Obliegt den Interventionsstaaten nicht eine moralische Pflicht, den Staat wiederaufzubauen, den sie zerstörten?

Humanitäre Interventionen verlangen nach einem anderen Ende als Verteidigungskriege. Das *ius ad bellum* muss von Beginn an enger an das *ius post bellum* gebunden werden. Das hat Folgen – insbesondere Pflichten für Mächte, die intervenieren, aber auch für die internationale Gemeinschaft insgesamt. Es ist vor allem die Verpflichtung der Interventionsmächte, Menschenrechtsverletzungen zu verhindern. Das geschieht am besten, wenn zumindest ein Staat etabliert wird, am besten ein Rechtsstaat und eine Demokratie. Humanitäre Interventionen müssen durch demokratische Interventionen ergänzt und damit zu ihrem Ende gebracht werden. Hybride Regime, irgendwo zwischen Demokratie und Diktatur angesiedelt, erfüllen diesen Zweck nicht. Denn gerade bei ihnen ist, wie sich empirisch zeigen lässt, die Gefahr eines Bürgerkrieges am größten.

Diese Maxime wird vom geltenden Völkerrecht nicht gedeckt. Sie würde als ein zu tiefer Eingriff in die nationale Souveränität oder das Selbstbestimmungsrecht der Völker gelten. Auch in der modernen Philosophie internationaler Beziehungen von John Rawls bis Michael Walzer gilt das Gebot: Siegermächte sollten so schnell wie möglich das Land verlassen. Das Recht auf politische Selbstbestimmung der besiegten Nation gebietet dies.

Doch was ist, wenn es die Nation gar nicht gibt, sondern nur Fragmente eines Staatsvolkes: Völker, Ethnien, Religionsgemeinschaften, die untereinander zutiefst verfeindet sind und ohne die Besatzung durch fremde Truppen rasch einem Bürgerkrieg anheimfallen würden? Was ist, wenn die religiös imprägnierte Kultur eines Landes zur massiven Unterdrückung von Minderheitsethniken, Religionsgemeinschaften oder Frauen tendiert? Darf man dann das Land schnellstmöglich wieder verlassen?

Rechtsstaat und Demokratie lassen sich schwerlich von außen etablieren. Deutschland, Japan und Italien nach 1945 bleiben Ausnahmen. Wenn auch das maximale Programm der rechtsstaatlichen Demokratie meist nicht zu realisieren ist, gibt es doch die moralische Pflicht für die Interventionsmächte, das wiederherzustellen, was sie vorher zerstört haben: den Staat und sein Gewaltmonopol. Doch diesem moralischen Gebot der politischen Vernunft folgen die Interventionsmächte nur selten. Afghanistan, der Irak und Libyen sind heute nach den militärischen Interventionen Länder ohne funktionierende Staatlichkeit. Das vorherige Gewaltregime wurde durch die Gewalt marodierender Milizen in einem entstaatlichten Raum ersetzt. Obgleich uns profunde Gerechtigkeitskriterien zur Beurteilung fehlen, was nun schlechter sei, müssen die demokratischen Interventionsstaaten sich vorwerfen lassen, fahrlässig Bürgerkriegswelten im Nahen Osten herbeigeführt zu haben, die zu mehr Op-

fern führen, als die diktatorischen Regime selbst zu verantworten hatten.

Humanitäre Interventionen können gewichtige moralische Gründe haben. Für diese besitzen demokratische Staaten eine größere Sensibilität als Diktaturen. Allerdings haben Demokratien gerade wegen ihrer inneren demokratischen Strukturen besondere Begrenzungen für Interventionen. Denn selbst wenn Bürger einer militärischen Intervention ihrer Regierung anfangs zustimmen, werden sie nach einer gewissen Zeit unwillig, die Kriegskosten zu tragen: finanziell und menschlich. Dieser begreifliche Unwille zwingt die demokratischen Regierungen, ihre Truppen abzuziehen, wollen sie nicht die nächsten Wahlen verlieren.

Insofern haben Demokratien einen inneren Mechanismus gegen die Gerechtigkeit nach dem Krieg, also dagegen, solange im Lande zu bleiben, bis kein Bürgerkrieg mehr droht. Dieses mitzudenken, sollte aber zur moralischen Pflicht und politischen Klugheit demokratisch gewählter Regierungen gehören, wenn sie sich für bewaffnete »humanitäre Interventionen« entscheiden.

Diesem Interventionsdilemma wollen die westlichen Staaten entgehen, indem sie die vermeintlich gute Seite der Bürgerkriegsparteien aufrüsten. In der Gemengelage des Nahen Ostens sind aber solche guten »Partner« nur schwer auszumachen. Die »Freunde« von heute, die in der Vergangenheit eher Gegner waren, könnten morgen schon die Feinde in einer neuen Bürgerkriegskonstellation sein. Dies war bei den Mudschahedin und Taliban in Afghanistan der Fall; es trifft zu auf die Aufrüstung Saddam Husseins im Krieg des Iraks (1980-1988) gegen den Iran des Ayatollah Khomeini; nur zwei Jahre später wurde dann die kurz zuvor vom Westen aufgerüstete irakische Armee mit Hilfe einer groß angelegten westlichen Intervention aus Kuwait vertrieben. Rund zehn Jahre später folgte auf die erste »Tragödie« die

»Farce« mit dem zweiten Golfkrieg. Erneut zehn Jahre später haben die USA mit Hilfe der Türkei und der Finanzierung durch Katar und Saudi Arabien Waffen auf den Kriegsschauplatz Syrien geschleust. Assad sollte gestürzt werden. Die Waffen sind in die Hände der sogenannten demokratischen Opposition gelangt, oder was die USA gerne dafür hielten. Allerdings nicht nur in diese. Die Bewaffnung von Assads Opposition hat den Bürgerkrieg nicht beendet, sondern verlängert und den IS gestärkt. Mehr als 150.000 Tote sind bisher zu beklagen. Daran sind auch die westlichen Waffenlieferungen, in welche Hände auch immer, mitverantwortlich. Vor wenigen Monaten sind die Peschmerga, die »guten« Kurden, bewaffnet worden. Bei der PKK zögert der Westen noch. Mittlerweile werden Waffen auch an islamisch-fundamentalistische Parteien geliefert, wenn sie nur den IS zu bekämpfen versprechen. Die Fronten ändern sich fast täglich und mit ihnen die kurzfristigen Partner des Westens. Neue Fronten werden sich auftun, möglicherweise auch die alte Kluft zwischen Türken und Kurden. Nur ist dann die kurdische Seite besser gerüstet.

Tatsächlich können wir heute nicht wissen, wen die Waffenlieferungen mittelfristig stärken und ob die so Gestärkten nicht morgen auch die Feinde von Frieden und Menschenrechten sein werden. Mit der Norm »Responsibility to Protect« haben die Waffenlieferungen in Bürgerkriegs-

gebiete nichts zu tun. Mit humanitären Interventionen auch nicht. »Boots on the grounds« in Syrien und im Irak kann sich aber gegenwärtig nicht einmal die US-Regierung vorstellen; ihre Bürger noch viel weniger. Von den Demokratien Europas ganz zu schweigen. Moralisch aber wäre eine humanitäre Intervention »on the ground« eher zu rechtfertigen als wohlfeile Waffenlieferungen oder Angriffe aus der Luft, die – zuverlässig wie stets – das ethische wie rechtliche Gebot verletzen, keine Zivilisten zu töten.

Das ist das Dilemma. Die Demokratien haben keine Antwort. Das humanitäre *ius ad bellum* werden sie weiter je nach eigenen geostrategischen Überlegungen und innenpolitischen Opportunitäten auslegen. Die »Verantwortung zu schützen« wird eine disponible und weiche völkerrechtliche Norm bleiben. Das *ius in bello* wird unter dem menschlich wie demokratisch verständlichen Imperativ, die eigenen Soldaten zu schützen, zuungunsten der Zivilisten weiter verletzt werden. Das *ius post bellum* aber dürfte selbst in der weichen Formulierung einer »Verantwortung« wenig Chancen haben, zu einer internationalen Rechtsnorm zu werden. Sie tatsächlich umzusetzen, ist den Demokratien und ihren Bürgern zu teuer.

(Eine Kurzversion dieses Artikels ist in der Frankfurter Rundschau vom 20./21. September 2014 erschienen.)



Wolfgang Merkel

ist Direktor der Abteilung »Demokratie und Demokratisierung« am WZB und Professor für Politikwissenschaft an der HU Berlin.

wolfgang.merkel@wzb.eu