INTERVENTIONEN 01.09.2014 | Hanns W. Maull

Intervenieren?

Es gibt eine Faustregel: Eher nein. Aber wenn, dann richtig.

Intervenieren oder nicht – und wenn ja, wie? So lautet die Gretchenfrage der deutschen Außenpolitik, seit Bundespräsident Joachim Gauck Deutschland mahnte, seiner weltpolitischen Verantwortung besser gerecht zu werden. Bemerkenswert an der Kakophonie der Antworten war dabei die allgemein spürbare Verunsicherung darüber, wie Deutschland die ihm nun zufallende – und von dieser Bundesregierung bereitwillig angenommene – neue Rolle praktisch ausfüllen sollte. Damit verdrängten immer wieder gute Absichten die unerlässlichen strategischen Handlungsorientierungen für jegliches Krisenmanagement. Eine wichtige Ausnahme bildet freilich die Ukraine-Krise, in der die deutsche Außenpolitik früh eine klare Orientierung entwickelte und diese konsequent verfolgte, indem sie auf wirtschaftliche Sanktionen als Druckmittel und eine politische Verhandlungslösung auf der Grundlage des Völkerrechtes als Ziel setzte. In anderen Krisenherden dagegen fehlte es an klaren, realistischen Zielvorstellungen und Vorgehensweisen, um den hochgesteckten Forderungen gerecht zu werden – oder aber an der politischen Ehrlichkeit, sich selbst und der Öffentlichkeit einzugestehen, dass von der deutschen Außenpolitik wenig zu erwarten war. Die seltsame Debatte um Waffenlieferungen an die kurdischen Peshmerga, für die sich plötzlich in allen Parteien bis hin zur Linken Unterstützung zu regen schien, illustrierte diese allgemeine Verunsicherung. Denn warum sollte ausgerechnet Deutschland hier tätig werden, wenn nicht, um einem besonders ausgeprägt moralischen Anspruch gerecht zu werden? Und warum dann ausgerechnet mit dem moralisch wie praktisch höchst dubiosen Instrument der Waffenlieferungen?

Erst prüfen, dann handeln

Bei der Frage, ob und wie die deutsche Außenpolitik in gewalttätig ausgetragenen Krisen intervenieren sollte, sind vier Aspekte zu prüfen: Die Situation, die eigenen Ziele, die eigenen Fähigkeiten und verfügbaren

Mittel, um die Ziele zu realisieren, und schließlich die Vorgehensweise, also die Taktik.

Die Situation: Bemerkenswert am Krisenkaleidoskop der letzten Monate ist, wie unerwartet, mit welcher Rasanz und mit welchen oft tiefgreifenden Auswirkungen sich diese Krisen entfalteten. Ursächlich dafür ist die zunehmende Brüchigkeit politischer Ordnungen, von der gegenwärtigen Weltordnung bis hin zu den fragilen, zerfallenden oder bereits zerfallenen staatlichen Ordnungen in vielen Teilen der Welt. Der extrem rasche Aufstieg der Organisation „Islamischer Staat“ etwa verweist nicht nur auf die Möglichkeiten, die sich einer rücksichtslos brutalen Raubmörderbande mit cleveren Werbe-, Finanzierungs- und Organisationsmethoden heute eröffnen, sondern auch darauf, wie gründlich die politischen Strukturen, die sich derartigen Akteuren normalerweise in den Weg stellen, in Syrien und im Irak inzwischen kompromittiert bzw. zerfallen sind.

Interventionen können durchaus gelingen, wenn die Politik die dafür erforderlichen Ressourcen bereitstellt, und zwar so lange, bis sich selbst tragende Ordnungsstrukturen entstanden sind.

In der Konsequenz bedeutet das: In derartige Krisen einzugreifen, erfordert in der Regel auch die Bereitschaft und die Fähigkeit, nachhaltig politische Ordnung zu stiften. Aus der systematischen Auswertung militärischer Interventionen der Vergangenheit wissen wir, wie schwierig und anspruchsvoll dies ist – aber auch, dass es nicht unmöglich ist: Interventionen können durchaus gelingen, wenn die Politik die dafür erforderlichen Ressourcen bereitstellt, und zwar so lange, bis sich selbst tragende Ordnungsstrukturen entstanden sind. So jedenfalls eine Studie der Hessischen Stiftung für Friedens- und Konfliktforschung, die 31 humanitäre militärische Interventionen zwischen 1947 und 2005 untersucht hat. Sie warnt vor zu hohen Erwartungen, konzediert aber auch, dass derartige Interventionen nicht prinzipiell aussichtslos sind. Immerhin ließ sich in etwa der Hälfte aller untersuchten Fälle nach der Intervention ein recht rasches Ende oder doch zumindest ein deutlicher Rückgang der Gewalt feststellen. Konkrete Aussagen darüber, unter welchen Bedingungen Interventionen gute Erfolgschancen haben, lassen sich aus den Erfahrungen der Vergangenheit freilich nicht ableiten. Zudem können wir gar nicht sicher

sein, in welchem Maße und ob überhaupt diese Erfahrungen noch relevant sind: Möglicherweise haben sich die Rahmenbedingungen militärischer Interventionen inzwischen durch die rasante Dynamik der Globalisierung in all ihren vielfältigen Facetten ja so gravierend verändert, dass selbst die beste Aufarbeitung vergangener Erfahrungen heute nicht mehr taugt. Kurzum: Es ist damit zu rechnen, dass die Politik auch in Zukunft mit Situationen konfrontiert wird, in denen Intervention gefordert und vielleicht sogar mangels besserer Alternativen wirklich geboten ist. Dabei wird es der Politik nicht erspart bleiben, jede neue Krisenkonstellation gesondert zu bewerten. Die wichtigste Voraussetzung für eine gute Entscheidung ist dabei eine gründliche und fundierte Analyse der jeweiligen Situation.

Ziele: Auf der Basis einer solchen Analyse kann die Politik dann Zielvorstellungen als Richtschnur entwickeln. Derartige Zielvorstellungen sind dabei etwas anderes als der moralisch fundierte Impuls, Schlimmes verhindern oder Gutes bewirken zu wollen. Vielmehr geht es darum, mit Blick auf die Krise eine zukünftige Situation zu bestimmen, die eine deutliche Verbesserung darstellen würde und zugleich realistisch erreichbar erscheint. Viel zu oft lässt sich die Politik von emotional geprägten Momentaufnahmen der öffentlichen bzw. der veröffentlichten Meinung beeindrucken, und nicht selten trägt sie sogar selbst dazu bei, Hoffnungen und Erwartungen zu schüren, die in keinem Verhältnis zur eigenen Bereitschaft stehen, die dafür erforderlichen Kosten und Opfer zu tragen. Die bei Interventionen leider verbreitete Diskrepanz zwischen hochgesteckten Erwartungen und geringer Bereitschaft, sich bei der Überwindung von Krisen ernsthaft und nachhaltig zu engagieren, lässt sich geradezu als ein Grundübel insbesondere der westlichen Interventionspolitik seit dem Ende des Kalten Krieges betrachten. Die Kluft zwischen Anspruch und tatsächlicher Handlungsbereitschaft mündet dann nicht selten in halbherzige, unzureichende, fehlgeleitete und manchmal nur noch symbolische Politik.

Fähigkeiten, Mittel, Risikobereitschaft: Jede nachhaltige politische Ordnung bedarf heute zweier Grundvoraussetzungen – der Legitimität und eines intakten physischen Gewaltmonopols. Politische Ordnung hat also stets mit Gewalt und damit auch mit Waffen zu tun, mag das

gefallen oder nicht. Eine politische Ordnung nachhaltig zu machen, bedeutet allerdings auch, die Rolle von Gewalt einzuhegen und zurückzudrängen und sie durch bessere Formen der Konfliktaustragung zu ersetzen, wie etwa politisch ausgehandelte Kompromisse oder rechtliche Verfahren. Bei Interventionen von außen kann es nicht nur darum gehen einzugreifen: Diejenigen, die eingreifen wollen, müssen auch in der Lage sein, politische Ordnung zu stiften. Der ehemalige amerikanische Außenminister Colin Powell hat dies einmal auf die denkbar knappste Formel gebracht, als er seinen damaligen Präsidenten George Bush vor der Intervention im Irak warnte: „You break it, you own it". Dazu bedarf es in der Regel der Waffengewalt – aber sie ist alleine unzureichend und oft kontraproduktiv. Wenn nachhaltig politische Ordnung geschaffen werden soll, dann braucht das Entschlossenheit, viel Zeit und viel Geld sowie eine breite Palette von sorgfältig miteinander verknüpften Instrumenten, von der militärischen Machtprojektion über die Unterstützung beim Aufbau einer funktionierenden Rechtsordnung bis hin zur Hilfestellung bei effektivem und zivilisiertem Strafvollzug.

Keine billigen Auswege

Die für diese umfangreiche Aufgabenstellung erforderlichen Fähigkeiten sind knapp und kostspielig. Immer wieder gerät die Politik deshalb in Versuchung, billige Auswege aus dem Dilemma zwischen hochgesteckten Zielen und begrenzten Möglichkeiten einzuschlagen. Einen solchen Ausweg stellen Friedensmissionen unter der Ägide der Vereinten Nationen dar. Da derartige Missionen ein Mandat des Sicherheitsrats voraussetzen, haben sie zugleich den Vorzug breiter internationaler Legitimität. In den letzten Jahren hat sich allerdings gezeigt, dass die Staatengemeinschaft allgemein und insbesondere der Sicherheitsrat dieses Instrumentarium der Friedensmissionen überstrapaziert haben: Eine Bestandsaufnahme der Erfahrung mit UN-Friedensmissionen in den letzten Jahren spricht von einer „Peacekeeping-Krise der Vereinten Nationen" als Folge von Überdehnung. Einmal mehr zeigt sich hierbei die Diskrepanz zwischen hochgesteckten Zielen und den bescheidenen Mitteln, die tatsächlich bereitgestellt werden.

Den Einsatz eigener Soldaten scheinen die politisch Verantwortlichen inzwischen fast so zu

Eine knappe Ressource besonderer Art ist dabei inzwischen im Westen die politische Risikobereitschaft. Nach den Erfahrungen mit dem Irak und mit Afghanistan sind nicht nur die Europäer, sondern auch die USA

scheuen wie der Teufel das Weihwasser.

ausgesprochen risikoscheu geworden. Den Einsatz eigener Soldaten scheinen die politisch Verantwortlichen inzwischen fast so zu scheuen wie der Teufel das Weihwasser. Stattdessen sucht man nach lokalen Ordnungskräften, die man dann mit Waffen und Finanzspritzen aufzupäppeln sucht bzw. gerne mit Rüstungsgütern beliefert, wenn es sich dabei um zahlungskräftige Regierungen von Ölstaaten wie etwa Saudi-Arabien oder Katar handelt. Was dabei herauskommen kann, zeigen die hochmodernen amerikanischen Waffensysteme, die sich der „Islamische Staat" aus Arsenalen der demoralisierten irakischen Streitkräfte verschafft hat.

Vorgehensweise: Die beiden wichtigsten Aspekte der Vorgehensweise betreffen die Art und den Umfang der Zusammenarbeit mit anderen und die effektive Koordination der verfügbaren Fähigkeiten. Eine bemerkenswerte Gemeinsamkeit bei allen weltpolitischen Krisen dieses gerade einmal halben Jahres 2014 ist die geringe Bedeutung internationaler Institutionen im Sinne effektiven Krisenmanagements. Die Europäische Union konnte sich lediglich in der Ukraine-Krise zu gemeinsamem Handeln durchringen, indem sie Wirtschaftssanktionen gegen Russland verhängte – und auch das nur mit Ach und Krach. In Syrien und im Irak beschränkten sich die angeblich Gemeinsame Außenpolitik und die Gemeinsame Sicherheits- und Verteidigungspolitik der Europäischen Union – wie schon in Libyen 2011 – auf deklaratorisches Händeringen und die Verständigung darauf, dass jeder Mitgliedstaat nach eigenem Gutdünken vorgehen könne. Die NATO trug zur Vorgeschichte der Ukraine-Krise eher krisenverschärfend bei und hatte bislang für das Krisenmanagement bestenfalls marginale Bedeutung; in Syrien und im Irak spielt sie keine Rolle. Die Vereinten Nationen erwiesen sich wie zu Zeiten des Kalten Krieges immer wieder als handlungsunfähig, weil ständige Mitglieder des Sicherheitsrates politische Entscheidungen blockieren konnten.

Desaster Irak

Natürlich liegt über der Problematik der militärischen Intervention der dunkle Schatten des amerikanischen Krieges im Irak 2003 – einer Intervention mit dem weitgesteckten Ziel, das Regime Saddam Husseins

durch eine pro-westliche, möglichst demokratische Regierung zu ersetzen. Dieses Ziel wurde mit massiven militärischen und finanziellen Mitteln und hoher Risikobereitschaft, aber ohne jede internationale Legitimität und unter Missachtung der Gegebenheiten vor Ort in Angriff genommen und obendrein stümperhaft umgesetzt. Das Ergebnis war ein Desaster – für den Irak, für die gesamte Region, aber auch für die USA und die gegenwärtige internationale Ordnung. Das Desaster wirkt bis heute abschreckend und hat damit ein anderes, umgekehrt gelagertes Desaster verdrängt: Den Völkermord in Ruanda 1994, dem zwischen 500 000 und einer Million Menschen zum Opfer fielen und der durch ein robustes Eingreifen der Vereinten Nationen nach allem, was wir heute wissen, hätte verhindert werden können.

Die anhaltende Rasanz der Globalisierung und ihre in vieler Hinsicht zersetzenden Wirkungen auf politische Strukturen auf staatlicher wie auf internationaler Ebene sprechen dafür, dass auch in Zukunft immer wieder Krisensituationen entstehen können, in denen militärische Interventionen aus humanitären oder anderen wichtigen Gründen erwogen werden, ja vielleicht sogar politisch unabweisbar erscheinen. Die Sicherheitspolitik ist für derartige Interventionen aber derzeit national wie international nur unzureichend vorbereitet. Um für zukünftige Krisensituationen handlungsfähig zu sein, müsste sie jetzt national in entsprechende Fähigkeiten investieren und diese vorsorgend international effektiv organisieren. Dabei geht es keineswegs nur, aber auch, um militärische Fähigkeiten und damit unvermeidlich auch um die Frage einer Aufstockung der Verteidigungsausgaben nicht zuletzt hier in Deutschland. Diese Ausgaben müssten allerdings nicht zwingend in nationale Fähigkeiten umgesetzt werden: Vieles spricht eher für den Auf- bzw. Ausbau von multilateralen schnellen Einsatzkräften etwa im Rahmen der Europäischen Union und der Vereinten Nationen. Die Gemeinsame Sicherheits- und Verteidigungspolitik der EU wurde ursprünglich für derartige Einsätze konzipiert, seit einigen Jahren führt sie allerdings vor dem Hintergrund nationaler Eigenbrötelei und verbreiteter Risikoscheu nur noch ein Schattendasein. Und über eine schnelle Eingreiftruppe der Vereinten Nationen unter dem Kommando des Generalsekretärs wird schon seit Jahrzehnten debattiert, ohne dass es dabei Fortschritte gegeben hätte – die ständigen Mitglieder des Sicherheitsrates zeigen keinerlei Neigung, auch nur einen Bruchteil ihrer Kompetenzen abzugeben. Es wäre deshalb wenig überraschend, wenn auch bei der nächsten Krise wieder vielstimmig und lautstark ein Eingreifen gefordert würde. Ob dann aber erneut die USA als einzige Macht mit den erforderlichen Fähigkeiten immer noch und einmal mehr in der Lage und bereit wären zu handeln, steht auf einem anderen Blatt.



Hanns W. Maull
Berlin

Professor Dr. Hanns W. Maull ist *Senior Associate Fellow* beim *Mercator Institute for China Studies* (MERICS), *Senior Distinguished Fellow* bei der Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP) und *Adjunct Professor of International Relations* an der *John Hopkins University SAIS Europe* in Bologna.

1 LESERBRIEFE

Klaus.M schrieb am 01.09.2014

Wenn ich das schon wieder lese: "Unvermeidliche Aufstockung der Verteidigungsausgaben"...!! Das kann und darf kein Automatismus sein. Nie wieder Krieg!