



picture-alliance/palapa Noushad Thekkayil

Mit dem Ende des Kalten Krieges geriet das politische System weltweit ins Wanken: So erodierte in vielen Regionen das nationalstaatliche Gefüge aufgrund von Globalisierungs- und Lokalisierungstendenzen. Für die Öffentlichkeit wurde offensichtlich, dass das Prinzip des Nationalstaats vielerorts nie die Stabilität erreicht hatte, die ihm allgemein zugeschrieben worden war. Seit den 1990er-Jahren nahmen Anzahl und Intensität innerstaatlicher Konflikte sprunghaft zu.

Gewaltsame Auseinandersetzungen hielten über die Medien Eingang in die Wohnzimmer des Global Village. Die westliche Welt sah durch die offensichtlichen Konfliktfolgen – etwa kaum zu kanalisierende Migrationsströme oder die Entstehung von Ressourcenengpässen usw. – zunehmend ihre Lebensstandards gefährdet. Die Verantwortung für humanitäres Handeln und Entwicklung (das Foto vom 29. November 2008 zeigt Maxima, Prinzessin der Niederlande, auf der International Conference on Financing for Development in Doha, Qatar) paarte sich zunehmend mit handfesten Sicherheitsinteressen, was eine neue Interventionskultur entstehen ließ. So nahm das Engagement der Internationalen Gemeinschaft durch Peacebuilding-Interventionen zu. Wenngleich es sich bei diesen nicht um ein völlig neues Phänomen handelt, so stellt deren Anzahl und ihre Qualität doch eine neue Dimension des politischen Handelns dar, das sich in Kernbegriffen wie »Human Security«, »humanitäre Intervention« und »Zivil-Militärische Zusammenarbeit« (Civil-Military Cooperation, CIMIC) niederschlägt.

■ Militärische Intervention: Humanität oder Durchsetzung von Eigeninteressen?

Die außenpolitischen Konzeptionen der USA, vieler europäischer Staaten wie auch inter- und supranationaler Organisationen sahen schon Anfang der 1990er-Jahre militärische Interventionen als probates Mittel an, um gewaltsamen Konflikten Einhalt zu gebieten. Dies lässt sich etwa an der sprunghaften Zunahme bewaffneter Einflussnahme ablesen: Der UN-Sicherheitsrat autorisierte in den ersten 43 Jahren seit dem Zweiten Weltkrieg 13 friedenssichernde Missionen, die gleiche Anzahl kam allein in den 43 Monaten zwischen 1988 und 1992 hinzu. Jedoch nahm nicht nur die Quantität entsprechender Operationen rasant zu, sondern es änderten sich auch deren Aufgabenschwerpunkte. Bis zum Ende des Kalten Krieges beschränkte sich Peacekeeping primär auf die Überwachung von Waffenstillständen zwischen Staaten (z.B. auf dem Sinai oder auf Zypern). Im Laufe der 1990er-Jahre entwickelten sich dann – meist unter Führung der UN – komplexe Peacebuilding-Einsätze. Die Passivität niederländischer UN-Blauhelme angesichts des Massakers von Srebrenica stellte diesbezüglich den einschneidenden Wendepunkt dar. Der Auftrag veränderte sich vom Monitoring hin zu aktiven Kampfhandlungen, um gewaltsame Konflikte zu beenden und Frieden zu stiften. Friedensmissionen der Internationalen Gemeinschaft sind heute zunehmend durch ein breit ausgelegtes militärisches Mandat sowie durch die Integration gesellschaftlicher und staatlicher Aufgaben gekennzeichnet. Ihr Spektrum reicht von *UN-legitimierten* militärischen Interventionen, in denen UN-Blauhelme die militärischen Aufgaben übernehmen (Bosnien seit 1992, Somalia 1992–1993), bis hin zu *UN-gerechtfertigten* Einsätzen, in denen von den UN beauftragte Nicht-UN-Truppen dies tun (ISAF in Afghanistan; IFOR bzw. SFOR in Bosnien nach 1995). Hinzu treten des Weiteren multilaterale militärische Operationen, die nicht über ein UN-Mandat verfügen (NATO und EU im Kosovo 1999) und schließlich unilaterale Interventionen, gleichfalls ohne Mandatierung durch die UN (USA im Irak seit 2003, Äthiopien in Somalia seit 2006).

Die vergangenen zwei Jahrzehnte verdeutlichen, dass die Grenzen zwischen einer Belassung des Souveränitätsstatus und

der völligen Objektwerdung betroffener Staaten fließend sind: Manche Interventionen ließen das jeweilige Schutzgebiet auf einen unverkennbaren Protektoratstatus herabsinken (Kosovo 1999–2008, Timor Leste 1999–2002), in anderen Szenarien bildeten sich Mischformen wie in Bosnien-Herzegowina aus, wo ein von der Europäischen Union eingesetzter Hoher Repräsentant über Vetobefugnisse gegenüber einer demokratisch gewählten Exekutive verfügt. In Afghanistan und im Irak wurde die Souveränität durch die Einsetzung einer Übergangsregierung gleich nach der Intervention de jure wieder hergestellt, faktisch verblieb aber die Entscheidungsgewalt schon angesichts der militärischen Präsenz und der eingesetzten finanziellen Mittel bei den intervenierenden Mächten. Schließlich sind solche Länder zu nennen, in denen der Staat selbst aus der Position seiner Schwäche heraus partiell oder zeitweise ein Eingreifen von außen befürwortete. In diesen Fällen wurde zwar die staatliche Souveränität de jure nicht angetastet, doch de facto an internationale Akteure abgegeben. Ein Beispiel hierfür ist die Demokratische Republik Kongo (vgl. den Beitrag von Magnus Pahl).

Zweifelsohne stehen Interventionen und die damit einhergehende Einschränkung staatlicher Unabhängigkeit in einem unauflösbaren Widerspruch zu dem Ansinnen, eine liberale Staats- und Gesellschaftsordnung durchzusetzen. Besatzungsregime stellen im Lande selbst »Nichtdemokratien« dar, die allenfalls »demokratieorientiert« sein können. In einer neuen, in Entstehung begriffenen Interventionskultur schwimmen zudem die Grenzen zwischen Sicherheit und Entwicklung, zwischen zivilem und militärischem Bereich. Dies soll an den drei Feldern »Human Security«, »humanitäre Intervention« und »Zivil-Militärische Zusammenarbeit« deutlich gemacht werden.

Human Security

1994 veröffentlichte das Entwicklungsprogramm der Vereinten Nationen (United Nations Development Programme, UNDP) einen ersten Bericht zu Human Security. Seitdem fand eine institutionelle Verfestigung dieses Begriffs statt, die sich in unterschiedlichen Konzeptionen, politischen Netzwerken sowie in

der Einrichtung von Instituten und Kommissionen niederschlug. Human Security kombiniert die »harte« Sicherheit mit dem »weichen« Begriff des Menschlichen. Damit vermischen sich bereits auf der konzeptionellen Stufe die Ebenen von Entwicklung und Sicherheit. Dem Begriff liegen weniger ein analytisches Konzept als vielmehr gemeinsame politische und moralische Werte zugrunde, verankert in einer liberalen Weltordnung. Human Security stellt die Sicherheit der Menschen in den Vordergrund, die nun nicht mehr allein an physischer Unversehrtheit festgemacht wird, sondern auch an Faktoren wie Armut, Gesundheit und Umwelt – die klassisch mit dem Begriff der Entwicklung verbunden sind. Folgerichtig wird »Unterentwicklung« – etwa durch Armut oder Umweltkatastrophen – als Sicherheitsrisiko wahrgenommen.

Diese Unbestimmtheit über die Zusammenhänge von Sicherheit und Entwicklung schlug sich in einer Weiterentwicklung des Konzepts nieder, nach der menschliche Sicherheit sowohl »freedom from fear« als auch »freedom from want« umfasst. Hierbei bezieht sich »freedom from fear« auf alle »klassischen« Bedro-



picture-alliance/tpa/Jimin Lai

Mädchenschule in der afghanischen Hauptstadt Kabul, Aufnahme vom 15. Januar 2002.

hungen wie Krieg und Gewalt, während »freedom from want« entwicklungsbezogene Kriterien in den Vordergrund stellt, die in etwa den Vorgaben der Millennium Goals entsprechen (acht Entwicklungsziele in den Bereichen Armutsbekämpfung, Bildung, Geschlechtergleichheit, Gesundheit, Umwelt sowie Partnerschaft zwischen Staaten und Erdteilen, welche die UN bis 2015 erreichen wollen).

Eine Verbindung zwischen Sicherheit und Entwicklung bildet der Wert der individuellen Freiheit. Entsprechend der Durchsetzung einer liberalen Weltordnung treten die Belange des Einzelnen gegenüber jenen staatlicher Souveränität in den Vordergrund. Die Konjunktur eines solchen Werteverständnisses muss vor dem Hintergrund der Failed-States-Debatte gesehen werden. So zeigten die Bürgerkriege, die seit den 1990er-Jahren zu beobachten waren, dass Staatlichkeit außerhalb der OSZE-Welt ihre Legitimation nicht durch ihre Bürger erfährt und zudem durch korrupte Strukturen geprägt ist. Viele Konflikte tragen nicht nur die Gefahr des Staatszusammenbruchs und der Gewalteskalation in sich, sondern die betreffenden Länder nehmen ihre Verantwortung gegenüber den eigenen Bürgern nicht ausreichend wahr.

Obgleich der Human-Security-Diskurs den Einzelnen in den Vordergrund stellt, bleibt freilich doch der Staat der eigentliche Bezugsrahmen, indem in effektive und ineffektive Staatswesen unterteilt wird. Die Schaffung menschlicher Sicherheit zielt nach wie vor auf die Herstellung von Staatlichkeit, die sich an liberalen Paradigmen ausrichtet. Dennoch kommt dem Human-Security-Ansatz gerade im Hinblick auf die Schnittstelle zwischen Entwicklungsverständnis und Interventionspolitiken herausragende Bedeutung zu. Werden Regierungen – etwa bei der Armutsbekämpfung oder auf dem Bildungs- und Gesundheitssektor – ihrer Verantwortung nicht gerecht, zieht ein derartiges Modell die Souveränität des Staats im Sinne des Individuums in Zweifel. Human Security fordert in diesem Fall die Verantwortung globaler Entwicklungs- und Sicherheitsorganisationen für die Freiheit und selbstbestimmte Entwicklung von Individuen geradezu ein.

Humanitäre Interventionen

Wenngleich Interventionen auch während des Kalten Krieges stattfanden, so ist ihre Legitimierung über einen Wertediskurs doch grundsätzlich neu. Vor dem Hintergrund der Verbindung von Unterentwicklung und gewaltsamen Konflikten spielt heute die Etikettierung internationaler Stabilisierungsoperationen als »humanitär« eine zentrale Rolle. Beispiele für »humanitäre Interventionen« sind Bosnien-Herzegowina, Kosovo, Somalia, Timor Leste, Sierra Leone, die Demokratische Republik Kongo oder Haiti. Die Souveränität eines Staates wird der Einhaltung universeller Menschenrechte oder dem Ansinnen, das blanke Überleben von Menschen zu schützen, untergeordnet. Militärische Intervention erfolgt im Namen der Menschlichkeit, um Menschenleben zu retten und eine gewisse Lebensqualität aufrechtzuerhalten. Das Paradigma der Human Security avancierte zum konzeptionellen Rückgrat der Idee von der Responsibility to Protect (R2P, vgl. den Beitrag von Thomas Breitwieser), also der Verpflichtung, weltweit gegen Unrecht und Gewalt einzuschreiten. Damit findet eine Ausdehnung von Treuhandschaft auf ganze politische Systeme statt.

In der Tatsache, dass sich militärisches Eingreifen gegenwärtig gern mit dem Etikett des Humanitären schmückt, sehen viele Kritiker einen Akt der Propaganda. So kann eine Intervention, die den Schutz von Menschen in den Vordergrund stellt, weit eher auf einen Rückhalt in der Bevölkerung an der »Heimatfront« hoffen als eine, die den puren Akt des Militärischen betont. Es wird bemängelt, dass mit humanitären Gründen vielfach die wahren Interessen der intervenierenden Mächte – die vom Eigenschutz bis hin zu ökonomischen und geostrategischen Zielen reichen können – verschleiert würden, und ein normativer Zustand, nämlich wie ein Staat zu handeln habe, absolut gesetzt werde.

Auch ist zu fragen, wer letztlich entscheidet, wann einer Regierung die Fähigkeit oder der Wille abgesprochen werden, ihre Bürger zu schützen, und wo die Schwellenwerte liegen, die ein Eingreifen im Namen des Humanitären erforderlich machen. Das multilaterale Entscheidungsgremium UN, auf das in diesem Zusammenhang gerne verwiesen wird, stellt in Wahrheit jeden-

falls keinen neutralen, überparteiischen Akteur dar, da nationalstaatliche Interessen seine Beschlüsse dominieren. Nur in wenigen Fällen – etwa in Afghanistan – gelangte der Rat zu einem einheitlichen Votum, was die Genehmigung einer Intervention angeht. In Ruanda 1994, Darfur seit 2003 oder Myanmar 2007 kam ein solches Votum selbst in offensichtlichen Fällen des Versagens von Staaten oder ihres bewussten Verstoßes gegen Menschenrechte nicht zustande, da die Internationale Gemeinschaft hierfür nicht den nötigen Willen aufbrachte. Und in den USA, China oder Russland dürfte schon aufgrund der Machtverhältnisse militärisches Eingreifen selbst dann unterbleiben, sollten einem dieser Staaten eklatante Menschenrechtsverletzungen nachgewiesen werden.

Darüber hinaus bleibt undeutlich, welche Qualität von Lebensschutz »humanitäre Interventionen« beinhalten. Der Begriff selbst suggeriert zunächst, dass der Militäreinsatz allein der Rettung des »nackten Lebens« dient. Die bekannten Fallbeispiele mit ihrer jeweiligen Eigendynamik verdeutlichen jedoch, dass Peacekeeping sich immer häufiger in ein Peacemaking verwandelt: Die Intervention beschränkt sich nicht auf die Beendigung von Kämpfen, sondern zielt auf eine Überwindung der zugrunde liegenden Konflikte ab, was in der Regel mit der Schaffung eines »demokratischen Friedens« und/oder mit State building einhergeht.

Und schließen sich militärische und humanitäre Handlungen nicht grundsätzlich aus? Militärische Operationen haben den Schutz von Menschenleben zum Ziel, nehmen hierfür jedoch die Gefährdung anderer Menschen in Kauf. Welches Menschenleben besitzt eine höhere Wertigkeit, und wie lässt sich diese Überlegung mit der Kategorie des Humanitären insgesamt in Einklang bringen?

Zivil-Militärische Zusammenarbeit

Während die Grenzen zwischen zivilen und militärischen Anteilen von Interventionen zusehends verschwimmen, entwickelte sich eine weitere aktuelle Debatte. Das Schlagwort »Keine Entwicklung ohne Sicherheit, keine Sicherheit ohne Entwicklung«

Grenzpolizisten lernen in Masar-e Scharif Lesen und Schreiben. Deutschland unterstützt im Norden des Landes die Ausbildung der afghanischen Exekutive (Aufnahme vom 28. September 2008).

wurde zum Mantra einer neuen Interventionskultur. Fraglich bleibt bei dieser Diskussion jedoch, um wessen Sicherheit und Entwicklung es geht und wer überhaupt definiert, was Sicherheit und Entwicklung bedeuten.

Die Notwendigkeit, zivile und militärische Stabilisierung miteinander zu verschmelzen und ein kohärentes Vorgehen aus einer Hand zu gewährleisten, unterstreichen auch die jüngsten richtungweisenden Veröffentlichungen von EU, NATO und UN. Einvernehmlich wird das Zusammengehen von Außen-, Sicherheits- und

Entwicklungspolitik in integrierte Ansätze gefordert, obgleich diese in der Praxis militärischen Zielsetzungen meist unter- bzw. nachgeordnet sind. Integrierte Missionen basieren auf der Annahme, dass Entwicklung und Menschenrechte untrennbar mit dem Ziel verbunden sind, Frieden und Sicherheit herzustellen. Der Ansatz steht ganz im Zeichen eines »neuen Humanitarismus«, der dem klassischen Denken der humanitären Hilfe eine Absage erteilt und jedes Handeln innerhalb komplexer Konfliktszenarien als politisch und damit in gewisser Weise auch parteiisch begreift. Ein Beispiel für integrierte Missionen bilden die Provincial Reconstruction Teams (PRTs) in Afghanistan, wo militärische und zivile Akteure gemeinsam und gemäß unterschiedlicher nationaler Konzepte der Entsendeländer zur Stabilisierung beitragen.



Die Grundannahme Zivil-Militärischer Zusammenarbeit lautet, dass Entwicklungsorganisationen und Militär sich gegenseitig durch ihre Arbeit abstützen und beide über die Gewinnung der Bevölkerung zum Erfolg der Interventionsmission beitragen. Hieraus ergeben sich in der Praxis vielfältige Probleme. Erstens werden Entwicklungsorganisationen nun Teil der Intervention: Grundlegende Prinzipien von Unparteilichkeit, Neutralität und Unabhängigkeit, denen sich viele Nichtregierungsorganisationen (Non-Governmental Organizations, NGOs) verpflichtet fühlen, können nicht mehr aufrechterhalten werden, wenn Aufbauhelfer im Tross der Interventionstruppen unterwegs sind. Viele NGOs stehen dort sogar zwangsläufig an vorderster Front, wenn es um den Aufbau von Staatlichkeit und moderner Zivilgesellschaft geht: Ihrer Einbindung in Interventionen können sich die Organisationen schon deshalb kaum erwehren, weil ihre Finanzierung meist von den Projektmitteln der großen Geber abhängig ist.

Zweitens gerät bei der Zivil-Militärischen Zusammenarbeit ein sozialetisches Verständnis von Entwicklung als Akt der Selbstlosigkeit ins Hintertreffen. Es geht nicht mehr darum, die Lebensbedingungen der am meisten betroffenen Bevölkerungsgruppen zu verbessern, vielmehr richtet sich Unterstützung zunächst an jene, die für die Sicherheit der zivilen und militärischen Interventionskräfte von größtem Belang sind. Force Protection – und nicht die humanitäre oder entwicklungsbezogene Notwendigkeit – wird zum Ausgangspunkt für Projektarbeit. Entwicklungshilfe und Wiederaufbau laufen Gefahr, zum Vehikel der militärischen Agenda zu werden. Auf der anderen Seite sieht das Militär, das sich meist nicht als politische Partei, sondern als neutraler Akteur versteht, seine Aufgabe darin, ein sicheres Umfeld für Entwicklungsorganisationen zu schaffen.

Drittens verschwimmen die Grenzen zwischen Entwicklungsorganisationen und Militär. So verfügt beispielsweise die Bundeswehr über CIMIC-Kräfte, die mit Hilfe ziviler Kleinprojekte zu einem sicheren Umfeld für die Einsatzkontingente beitragen sollen. Betrachtet man die Art der geleisteten Aufbauarbeit, ähnelt CIMIC auf den ersten Blick einer zivilen Organisation. Zivil-Militärische Zusammenarbeit nach militärischer Logik verfolgt jedoch nicht in erster Linie humanitäre Ziele,

sondern will die Bevölkerung beeinflussen und die Informationsgewinnung erleichtern. CIMIC könnte im Grunde auch den »psychological operations« zugeordnet werden. Schließlich fällt es Entwicklungsorganisationen im Alltag schwer, sich vom Militär abzugrenzen, wenn CIMIC-Einheiten oder deren zivile Mitarbeiter sich nichtmilitärischer Symbole bedienen wie ziviler Kleidung, weißer Fahrzeuge usw.

Stellte in den 1980er-Jahren Entwicklung noch in vielen regionalen Kontexten geradezu das Gegenteil zu militärischen Handlungen dar, verschwimmen in den letzten Jahren die Grenzen zwischen beiden Bereichen. Zunehmend wird geradezu ein kausaler Zusammenhang zwischen militärisch zu leistender Sicherheit und zivil zu leistender Entwicklung hergestellt. Gerade der Wandel internationaler Interventionen von rein militärischen Missionen hin zu Friedens- und Staatsbildungsprojekten trug zu diesem Wandel bei. In diesem Zusammenhang wird Entwicklung bewusst eingesetzt, um politische Ziele zu erreichen, die von den Interessen der Gebergemeinschaft definiert werden.

Conrad Schetter