



Peter Rudolf

Zur Legitimität militärischer Gewalt

Peter Rudolf
Zur Legitimität militärischer Gewalt

Schriftenreihe Band 10099

Peter Rudolf

Zur Legitimität militärischer Gewalt

Dr. Peter Rudolf, geboren 1958, ist Politikwissenschaftler bei der Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP) in Berlin.

Diese Veröffentlichung stellt keine Meinungsäußerung der Bundeszentrale für politische Bildung dar. Für die inhaltlichen Aussagen trägt der Autor die Verantwortung.

Die Inhalte der zitierten Internetlinks unterliegen der Verantwortung der jeweiligen Anbieter. Für eventuelle Schäden und Forderungen können die Bundeszentrale für politische Bildung und der Autor keine Haftung übernehmen.

Bonn 2017

© Bundeszentrale für politische Bildung
Adenauerallee 86, 53113 Bonn

Projektkoordination: Hildegard Bremer, bpb, Benjamin Weiß, bpb

Lektorat: Jens Kreibaum, Berlin

Redaktion: Jens Kreibaum, Berlin, Benjamin Weiß, bpb

Redaktionelle Mitarbeit: Martina Bauer, Regensburg, Wanda Nick, Berlin

Umschlaggestaltung und Satzherstellung: Naumilkat – Agentur für Kommunikation und Design, Düsseldorf

Umschlagfoto: © Reuters

Druck und Bindung: Druck- und Verlagshaus Zarbock GmbH & Co. KG, Frankfurt am Main

ISBN: 978-3-7425-0099-1

www.bpb.de

Inhalt

Einleitung	7
I Effektivität, Legalität, Moralität: Ein mehrdimensionales Konzept der Legitimität militärischer Gewalt	11
1 Effektivität – Ein Blick auf die empirische Bilanz von Militäreinsätzen	11
2 Legalität – Zur Bandbreite völkerrechtlicher Positionen	17
3 Moralität – Zur Unausweichlichkeit einer ethischen Beurteilung	26
II Prinzipien und Kriterien legitimer militärischer Gewalt	32
1 Zur Tradition und Theorie gerechtfertigter Gewalt	33
2 Rechtfertigungsgründe	37
Verteidigung	37
Nothilfe und Schutzverantwortung	43
Strafe und Abschreckung	47
3 Bedingungen eines rechtfertigungsfähigen Gewalteinsatzes	48
Verhältnismäßigkeit	49
Vernünftige Erfolgsaussicht	50
Gewalt als <i>ultima ratio</i>	52
Rechte Absicht	54
Rechtmäßige Autorität	55
4 Kriterien für die Art des Gewalteinsatzes	56
5 Grenzfälle und Grauzonen	65

III	Menschenrechte und Militärgewalt: Zur Legitimität »humanitärer« Interventionen	71
1	Schutzverantwortung und die Moralisierung militärischer Interventionen	73
	Schutzverantwortung als normatives Prinzip	75
	Legitimation eines militanten Moralismus	77
2	Militärgewalt im Dienst der Menschenrechte: Die ethische Problematik	81
	Militarisierte kosmopolitische Moral: Prämissen und Probleme	84
	Globale Hilfspflicht versus nationale Verantwortung	87
	Töten, um zu retten	90
	Folgenverantwortung	93
3	Folgerungen	96
IV	Zur Legitimität militärischer Gewalt in asymmetrischen Konflikten	98
1	Militärische Gewalt im Rahmen zivil-militärischer Aufstandsbekämpfung	101
	Counterinsurgency (COIN): Kernelemente	101
	Problematische theoretische Prämissen	106
	COIN und Staatsbildung	109
	COIN und Gewalteininsatz	110
	Scheitern von COIN in Afghanistan	112
2	»Gezielte Tötungen« in der Terrorismusbekämpfung	114
	Das Kriegsparadigma als problematischer Legitimationsrahmen	116
	Die problematische Praxis	121
	Ungewisse Erfolgsaussicht	125
V	Schlussfolgerungen	128
	Anmerkungen	131
	Abkürzungen, Glossar	184

Einleitung

Deutschland ist in einer einmalig günstigen Sicherheitslage; direkte existenzielle Gefahren für die politische Souveränität und territoriale Integrität gibt es gegenwärtig nicht. Das Recht und die Freiheit des deutschen Volkes – um die Eidesformel zu zitieren – müssen zurzeit nicht verteidigt werden. Nur dienen Streitkräfte immer auch der Risikovorsorge, sind eine Art Sicherheitspolice. Niemand vermag vorherzusehen, wie sich die Welt in den nächsten Jahrzehnten entwickelt. Deutschland ist zudem in ein Bündnis eingebunden, in dem für einige Mitgliedsstaaten Verteidigung, also klassische Sicherheitspolitik im Sinne von Artikel 5 des NATO-Vertrages, von größerer Bedeutung ist als für die Bundesrepublik. Ausgerichtet ist die NATO auch auf die – wie es in ihrem Sprachgebrauch heißt – »Krisenreaktionsoperationen«. Diese umfassen das gesamte Spektrum militärischer Einsätze, die nicht unter Artikel 5 fallen. Nach der gängigen Auffassung muss die NATO neben anderen Aufgaben weiterhin auf die expeditionäre Kriegführung in weltweitem Maßstab ausgelegt sein. Trotz der Interventionsskepsis im Zuge des Afghanistan-Engagements ist damit zu rechnen, dass der Ruf nach dem Einsatz militärischer Gewalt immer wieder einmal laut werden wird, wenn andere Instrumente keinen Erfolg versprechen. Nicht zuletzt gilt dies, da Deutschland den Erwartungen verbündeter Staaten ausgesetzt ist, auch im militärischen Bereich größere Verantwortung zu übernehmen. So nimmt Deutschland seit Januar 2016 mit Aufklärungsflugzeugen an der »Operation Inherent Resolve« teil, dem Krieg gegen die Terrororganisation »Islamischer Staat«. Und schließlich bleibt die Herausforderung, ob und in welchem Maße sich Deutschland verstärkt an Friedensoperationen der Vereinten Nationen beteiligen soll.

Wenn in Deutschland von Auslandseinsätzen der Bundeswehr gesprochen wird, dann oft im Zusammenhang mit einer gewachsenen internationalen Verantwortung.¹ Das Konzept der Verantwortung spielt in der außenpolitischen Rhetorik der politischen Entscheidungsträger seit Ende des Ost-West-Konflikts eine prominente Rolle. Der inhaltliche Schwerpunkt hat sich dabei durchaus gewandelt. Wurde anfänglich Verantwortung vor allem als historische Verantwortung und auch als Bereitschaft zur Übernahme von Lasten und der Erbringung von Leistungen verstanden, signalisierte der Begriff Verantwortung bald den Anspruch, aufgrund größerer Macht und dadurch erwachsender Verpflichtungen internationale Politik stärker mitzugestalten. Inhaltlich verband sich die Bereitschaft zur Übernahme von mehr

Verantwortung dabei mit dem militärischen Instrument, zumal da mit dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts von 1994 rechtlich der Weg zu Auslandseinsätzen im Rahmen kollektiver Sicherheitssysteme geebnet wurde.² Gelegentlich schimmert der Anspruch, als Großmacht mit den gleichen Rechten, aber auch den gleichen Pflichten anerkannt zu werden, im Verantwortungsdiskurs sehr deutlich durch, etwa als der damalige Verteidigungsminister Thomas de Maizière sagte: »Deutschland trägt ebenso Verantwortung für die Stabilität der internationalen Beziehungen wie andere große Nationen auf der Welt auch.« Und als Konsequenz daraus: »Das kann zur Folge haben, dass auch der Einsatz unserer Streitkräfte gefragt ist, auch wenn unsere unmittelbaren nationalen Sicherheitsinteressen auf den ersten Blick nicht berührt sein mögen.«³

Im Sinne des »Für-etwas-Rede-und-Antwort-Stehens«⁴ ist Verantwortung jedoch zunächst einmal sehr konkret, denn sie bezieht sich auf die eigenen Soldaten, die in die Lage geraten, töten zu müssen oder getötet zu werden. Soldaten müssen die Gewissheit haben, dass ihre Bereitschaft zu töten und sich töten zu lassen, nur für legitime Zwecke eingesetzt wird. Das ist die moralische Substanz des »Vertrages«, den ein Soldat mit seinem Staat geschlossen hat. Dieses Problem stellt sich umso mehr, seitdem sich die Bundeswehr zu einer Interventionsarmee entwickelt hat und Soldaten in Einsätze entsandt werden, die über die Selbst- oder Bündnisverteidigung hinausgehen.⁵

Auslandseinsätze der Bundeswehr sind Militäreinsätze und als solche vom Extremfall aus zu bedenken, von dem Gewaltpotenzial, das ihnen innewohnt: Es geht um den Einsatz physischer Zwangsmittel, sei es, um bestimmte Akteure von einem bestimmten Verhalten abzuschrecken, sei es, um bestimmte Akteure zu einem bestimmten Handeln zu zwingen. Begriffe wie Friedensoperationen oder Stabilisierungsoperationen vernebeln nur die fundamentale Natur dessen, um was es im Extremfall geht: um das Töten, aber auch das Risiko des Getötetwerdens.⁶

Allerdings fehlt es gerade im politischen Raum an einer breiten nachhaltigen Debatte darüber, zu welchen Zwecken, unter welchen Bedingungen und in welcher Art der Einsatz militärischer Gewalt nicht nur strategisch und völkerrechtlich, sondern auch ethisch gerechtfertigt sein kann.⁷ In offiziellen sicherheitspolitischen Dokumenten bleiben solche Fragen weitgehend ausgeklammert. Eine diffuse Verantwortungsrhetorik ersetzt jedoch keine differenzierte normative Debatte.

Wenn in Deutschland über die Legitimität von militärischen Auslandseinsätzen debattiert wird, also im weitesten Sinne darüber, ob ein Einsatz erforderlich und berechtigt ist, dann lassen sich drei Argumentationsmuster erkennen: das realistische, das moralistische und das legalistische.

Das *realistische* spiegelt sich unter anderem in offiziellen sicherheitspolitischen Dokumenten wider, wenn die Interessen Deutschlands als vorrangiger Maßstab genannt werden. So heißt es in den Verteidigungspolitischen Richtlinien von 2011: »Militärische Einsätze ziehen weitreichende politische Folgen nach sich. In jedem Einzelfall ist eine klare Antwort auf die Frage notwendig, inwieweit die Interessen Deutschlands den Einsatz erfordern und rechtfertigen und welche Folgen ein Nicht-Einsatz hat.«⁸ Die Interessen, die aufgelistet sind, werden sehr weit verstanden: dazu gehören die Verhinderung, Eindämmung und Bewältigung von Krisen und Konflikten, die die Sicherheit Deutschlands und seiner Verbündeten »beeinträchtigen«, die Ermöglichung eines ungehinderten Welthandels und der Zugang zu natürlichen Ressourcen.⁹ Für Entscheidungen darüber, welche Interessen den Einsatz militärischer Gewalt erfordern und moralisch rechtfertigen können, bleiben sie zu unbestimmt.¹⁰

Das *moralistische* Argumentationsmuster liegt dem immer wieder einmal zu vernehmendem Ruf zugrunde, im Angesicht von Gräueltaten und Genozid dürfe nicht weggesehen werden und müsse doch etwas getan werden.¹¹

Das *legalistische* Argumentationsmuster schließlich ist gewissermaßen die Grundierung deutscher Debatten über den Einsatz militärischer Gewalt. Es ist das Feld, auf dem Debatten in einer Weise ausgetragen werden, als sei das positive Völkerrecht Angel- und Endpunkt aller normativen Bewertung.

Doch diese Argumentationsmuster werden der Problematik nicht gerecht. Notwendig ist ein differenzierter Bewertungsrahmen. Dieser wird im Folgenden entwickelt. Leitend – so die Ausgangsüberlegung – sollte ein mehrdimensionales normatives Verständnis von Legitimität sein, das strategische, rechtliche und ethische Überlegungen integriert. Effektivität, Legalität und Moralität sind dabei die zentralen Kategorien. Notwendig ist ein solches komplexes Verständnis von Legitimität, weil (a) die Erfolgsaussichten eines Militäreinsatzes aller Erfahrung nach oft ungewiss, (b) die völkerrechtlichen Grundlagen interpretationsoffen und (c) moralische Bewertungen unausweichlich, aber oft äußerst strittig sind.

Deshalb – so die Kernthese dieses Buches – ist eine diese Mehrdimensionalität reflektierende normative *Theorie legitimer militärischer Gewaltanwendung* erforderlich, die an das oft missverstandene kritische Potenzial der *bellum iustum* (»gerechter Krieg«)-Tradition anknüpft. Eine solches Gerüst von Prinzipien und Kriterien kann zum einen bei der individuellen Urteilsbildung helfen: Sofern man nicht einem absoluten Pazifismus anhängt, sondern die Möglichkeit eines notwendigen Gewalteinsatzes zumindest in Betracht

zieht, kann man sich der Frage nach dessen Legitimität nicht entziehen. Die Orientierung an den Prinzipien und Kriterien einer Theorie legitimer militärischer Gewalt ermöglicht zum anderen eine strukturierte und rationale öffentliche Debatte über folgende Fragen: Werden mit einem militärischen Einsatz klar bestimmte legitime Zwecke verfolgt, das heißt solche, die eine Ausnahme vom Tötungsverbot rechtfertigen, verallgemeinerungsfähig sind und hierauf möglichst durch den Zwang zur Legitimation in multilateralen Verfahren »getestet« wurden? Waren andere, gewaltärmere Mittel erfolglos oder bieten keine vernünftige Erfolgsaussicht? Besteht eine vernünftig begründbare Aussicht darauf, dass diese Zwecke dauerhaft und mit einem Minimum an Gewalt erreicht werden können?

Dieser normative Bezugsrahmen soll im Folgenden entfaltet, sein Nutzen anhand aktueller Formen und Fälle des Einsatzes militärischer Gewalt dargelegt werden. Der Autor kann sich in Teilen auf einige Vorarbeiten stützen, die ursprünglich als Analysen der Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP) erschienen sind, jedoch überarbeitet, erweitert und aktualisiert wurden. In diese Analysen sind Kritik und Anregungen vieler Kolleginnen und Kollegen innerhalb und außerhalb der SWP eingeflossen, denen der Autor herzlich dankt, namentlich Michael Alfs, Muriel Asseburg, Christoph Baron, Gert Krell, Hubert Leber, Sascha Lohmann, Marco Overhaus, Michael Paul, Volker Perthes, Henriette Rytz, Christian Schaller, Sonja Thielges, Denis Tull. Herzlich danke ich auch allen, die dieses Buchprojekt von der ersten Idee bis zur Fertigstellung mit Rat und Tat begleitet haben: Hildegard Bremer, Hans-Georg Golz, Jens Kreibaum und Benjamin Weiß. Besonderer Dank aber gilt Dorothee Abraham-Rudolf, der dieses Buch gewidmet ist: Sie weiß warum.