**Legalität und Legitimität von Auslandseinsätzen**

**Matthias Dembinski** 29.06.2018 /



**Wann sind Auslandseinsätze legal, wann legitim? Und lässt sich ihr Erfolg messen? Matthias Dembinski und Thorsten Gromes geben einen Überblick über Voraussetzungen und Kriterien für eine politische Bewertung von militärischen Interventionen.**

**Zu den Inhalten springen**

Ende Mai 2018 befanden sich [Externer fast 4.000 Soldatinnen und Soldaten der Bundeswehr im Auslandseinsatz](https://www.bundeswehr.de/resource/resource/RXlsZGtaQ0FYYU43d2dFZFo2UkdhNmZLNkprd3lDc3EvNlV2R0JwMTNscDFjclFYSTI0SkhRSlVaYjVRR3RpZVZhME5TS2Rta0Q5Ym1heUsvd3RlVFV5RUpHUVF5c1QvbEdQOTF0UWNpVFk9/UdO_21_18.pdf), die meisten in Afghanistan, Mali, Syrien/Irak und Kosovo. Seit Anfang der 1990er Jahre war die Bundeswehr an mehr als 50 Auslandseinsätzen beteiligt. 108 Soldaten und eine Soldatin [kamen bei den bisherigen Missionen ums Leben](https://www.bundeswehr.de/portal/a/bwde/start/gedenken/todesfaelle_im_einsatz), mehr als die Hälfte von ihnen in Afghanistan. Nach Angaben des Bundesverteidigungsministeriums verursachten die Auslandseinsätze bis August 2017 Zusatzausgaben von fast 21 Milliarden Euro. Am teuersten war das Engagement in Afghanistan.

**Was sind "Auslandseinsätze"?**

Das Stichwort "Auslandseinsätze" erfasst ein breites Spektrum von Operationen: von der Bereitstellung humanitärer Hilfe über Ausbildungs- oder friedenserhaltende Missionen bis hin zu Kampfeinsätzen jenseits der eigenen Landes- und Bündnisgrenzen. Die meisten friedenserhaltenden Missionen (*peacekeeping*) haben den Auftrag, nach einem Waffenstillstands- oder Friedensabkommen das Wiederaufflammen eines bewaffneten Konflikts zu verhindern. Seltener sind friedenserhaltende Einsätze mit dem Ziel, im Vorhinein einen Gewaltausbruch abzuwenden. Hingegen sollen friedenserzwingende Missionen (*peace enforcement*) einen noch laufenden Gewaltkonflikt stoppen. Damit fallen sie in die breitere Kategorie sogenannter humanitärer militärischer Interventionen, die mit der erklärten Absicht erfolgen, die Bürgerinnen und Bürger eines anderen Staates zu schützen. Umstritten sind vor allem Auslandseinsätze mit einem Mandat zur Gewaltanwendung und Stationierungen in laufenden Gewaltkonflikten. Sie stehen im Folgenden im Zentrum.

Die politische Bewertung von Auslandseinsätzen kreist um zwei Begriffe: legal und legitim. Dass diese in Spannung zueinander stehen können, unterstreicht eine Aussage [im Abschlussbericht der Independent International Commission on Kosovo](https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/F62789D9FCC56FB3C1256C1700303E3B-thekosovoreport.htm): Die NATO-Intervention im Kosovo sei nicht legal, aber legitim gewesen.

**Wann ist ein Auslandseinsatz legal?**

Die Legalität, also Rechtmäßigkeit von Auslandseinsätzen hat eine verfassungs- und eine völkerrechtliche Seite. Verfassungsrechtlich hat [das Bundesverfassungsgericht mit seinem Urteil vom 12. Juli 1994](https://www.bpb.de/kurz-knapp/hintergrund-aktuell/188072/vor-25-jahren-bundesverfassungsgericht-billigt-auslandseinsaetze/) die Weichen gestellt. Demnach kann sich Deutschland gemäß Artikel 24, Absatz 2 des Grundgesetzes Systemen kollektiver Sicherheit anschließen und sich daraus ergebende Pflichten wie militärische Einsätze "out of area", d.h. außerhalb der eigenen Landes- und Bündnisgrenzen übernehmen. Weil das Verfassungsgericht auch Bündnisse kollektiver Verteidigung als Systeme kollektiver Sicherheit auffasste, bildet dieses Urteil eine weitreichende verfassungsrechtliche Grundlage für Auslandseinsätze. Einschränkend schuf das Urteil den Parlamentsvorbehalt, demnach der Bundestag dem Einsatz bewaffneter Streitkräfte zustimmen muss. "Ein Einsatz bewaffneter Streitkräfte liegt vor, wenn Soldatinnen oder Soldaten der Bundeswehr in bewaffnete Unternehmungen einbezogen sind oder eine Einbeziehung in eine bewaffnete Unternehmung zu erwarten ist", bestimmt das [Externer Link:Parlamentsbeteiligungsgesetz (§ 2.1)](https://www.gesetze-im-internet.de/parlbg/__2.html).

**Artikel 24 GG System kollektiver Sicherheit**

Im Völkerrecht sind Interventionen nach verbreiteter Auffassung allenfalls dann zulässig, wenn sie entweder vom Sicherheitsrat der Vereinten Nationen nach [Externer Link:Kapitel VII, Artikel 42 der UN-Charta](https://www.unric.org/de/charta#kapitel7) autorisiert sind oder auf Einladung der Regierung des betroffenen Landes erfolgen und damit nach Artikel 51 der UN-Charta unter das Recht auf kollektive Selbstverteidigung fallen. Die Interpretation dieser Bestimmungen wandelt sich und ist in zentralen Aspekten auch heute noch umstritten. Die UN-Charta war mit Blick auf die Vermeidung zwischenstaatlicher Kriege geschrieben worden, das Gewaltgeschehen nach 1990 dominieren aber innerstaatliche Kriege. Auf diese Spannung reagierte die Staatengemeinschaft mit einer Neuinterpretation rechtlicher Bestimmungen. Der Sicherheitsrat stützte die sich herausbildende Praxis zwangsbewehrter Interventionen in innerstaatliche Konflikte, indem er auch Bürgerkriege und verbreitete innerstaatliche Gewalt als Bedrohung des internationalen Friedens bezeichnete. Den Ton setzte der Sicherheitsrat mit der [Externer Link:Resolution 733](http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/733(1992)) vom 23. Januar 1992, die den großen Verlust von Menschenleben und die materiellen Schäden in Somalia als Bedrohung des internationalen Friedens und der Sicherheit bezeichnete. Mit dieser Begründung autorisierte der Sicherheitsrat auch den Einsatz US-amerikanischer Streitkräfte.

Eine zusätzliche Rechtsgrundlage für Interventionen könnte mit der internationalen Schutzverantwortung (*responsibility to protect*) entstehen, die in das Abschlussdokument des UN-Weltgipfels von 2005 einging. Die beteiligten Staats- und Regierungschefs erklärten darin ihre Bereitschaft, militärisch einzugreifen, wenn die Regierung eines Landes daran scheitert, ihre Bevölkerung vor Völkermord, "ethnischen Säuberungen", Kriegsverbrechen und Verbrechen gegen die Menschlichkeit zu schützen ([Externer Link:United Nations General Assembly 2005](http://www.un.org/en/development/desa/population/migration/generalassembly/docs/globalcompact/A_RES_60_1.pdf): 30). Die politische Bedeutung dieser Erklärung ist bis heute umstritten.

Ebenfalls strittig sind zum einen die Spielräume bei der Umsetzung eines Mandats des Sicherheitsrats. In vielen Fällen autorisierte er eine Koalition von Staaten, mit militärischem Zwang ein Mandat durchzusetzen. Dabei nahm er in Kauf, dass die Koalition das Mandat weit auslegte oder, wie bei der Intervention in Libyen, sogar überdehnte. Die [Externer Link:Resolution 1973](http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/1973(2011)) vom 17. März 2011 autorisierte den Gewalteinsatz zur Durchsetzung einer Flugverbotszone und zum Schutz von Zivilistinnen und Zivilisten in unmittelbarer Not. Deutschland enthielt sich dabei ebenso der Stimme wie Russland und China und beteiligte sich nicht an dem folgenden militärischen Einsatz. Die Koalition von elf Staaten, darunter die USA, Großbritannien, Frankreich und weitere europäische NATO-Staaten sowie Katar und die Vereinigten Arabischen Emirate nutzte diese Grundlage zum Sturz der libyschen Regierung.

Strittig ist zum anderen die Reichweite des Rechts auf Verteidigung nach Art. 51 der UN-Charta. Das betrifft die Frage, ob die Regierung eines von inneren Gewaltkonflikten betroffenen Landes zur Intervention auffordern darf. Zweifel werden besonders dann vorgetragen, wenn die Regierung, wie in Syrien, die Kontrolle über große Teile des Staatsgebiets verloren hat oder es vor Beginn des innerstaatlichen Konflikts kein Beistandsversprechen des Eingreifenden gab. Umstritten ist auch, ob das Recht auf Selbstverteidigung militärische Einsätze gegen grenzüberschreitend agierende terroristische Organisationen wie Al Qaida oder den Islamischen Staat auf dem Territorium dritter Staaten abdeckt. Dass dem so sei, meinte die Bundesregierung in ihrer [Externer Link:Begründung des aktuellen Bundeswehreinsatzes in Syrien und Irak](http://dipbt.bundestag.de/dip21/btd/19/010/1901093.pdf) (Deutscher Bundestag 2018).

Einsätze der Vereinten Nationen erfolgen stets mit Mandat des UN-Sicherheitsrats; auch die friedenserhaltenden Einsätze regionaler Organisationen wie etwa der Afrikanischen Union verfügen oft über eine solche Autorisierung oder geschehen auf Einladung des Ziellands. Selbst von den politisch besonders umstrittenen humanitären militärischen Interventionen waren fast zwei Drittel vollständig durch den Sicherheitsrat mandatiert. Das zeigt ein noch unveröffentlichter Datensatz, der an der Hessischen Stiftung für Frieden und Konfliktforschung (HSFK) erstellt wurde (Dembinski/Gromes 2017: 25-26).

**Wann ist ein Auslandseinsatz legitim?**

Selbst wenn ein Einsatz verfassungs- und völkerrechtlich zulässig erscheint, muss er nicht legitim, also zustimmungswürdig sein. Hier kommen moralische Erwägungen ins Spiel. Besonders bekannt ist die Lehre vom "Gerechten Krieg" (Walzer 1977). Sie will die Gewaltanwendung durch hohe Rechtfertigungshürden begrenzen und fordert eine rechte Absicht und rechtmäßige Autorität, den Gewalteinsatz als letztes Mittel, Verhältnismäßigkeit und eine Aussicht auf Erfolg.

Als rechte Absicht wird in der deutschen Debatte fast ausschließlich die Solidarität mit Verbündeten und das humanitäre Motiv für zulässig erklärt. Als rechtmäßige Autorität gilt der UN-Sicherheitsrat. Da alle fünf Ständigen Mitglieder des Sicherheitsrates per Veto eine Mandatierung blockieren können, wie 1999 Russland bei der NATO-Intervention im Kosovo, diskutieren einige Autoren alternative Autorisierungen und verweisen dafür auf die Generalversammlung der Vereinten Nationen oder auf regionale Organisationen (ICISS 2001: 53).

Das Kriterium der "ultima ratio", des letzten Mittels, verlangt, dass das Militär erst dann zum Einsatz kommt, wenn sich eine gravierende Notlage mit anderen Mitteln nicht abwenden oder beenden lässt. Dieses Kriterium ist nicht im Sinne eines zeitlich letzten, sondern eines äußersten Mittels zu interpretieren. Im konkreten Fall fällt aber die Einschätzung schwer, ob sich eine Notlage nicht durch Vermittlung, Sanktionen oder andere Mittel unterhalb der Schwelle der militärischen Gewaltanwendung abwenden lässt. Zu diesem Problem trägt bei, dass sich Notlagen schnell zuspitzen können, die Entsendung von Truppen lange dauert und womöglich ein frühzeitiger Einsatz am ehesten Erfolg verspricht.

Verhältnismäßigkeit der Mittel bedeutet zum einen, nicht mehr Zwang einzusetzen als nötig, um die Notlage zu beenden, zum anderen die begründete Erwartung, eine Intervention werde mehr Gutes bewirken (z.B. Menschenleben retten) als Schaden anrichten (Tesón 2017: 100). Die Aussicht auf Erfolg ist wichtig, da ohne sie selbst eine rechtmäßig autorisierte Intervention, die mit rechten Absichten das Militär als letztes Mittel einsetzt, abzulehnen wäre.

**Woran lässt sich der Erfolg eines Auslandseinsatzes ablesen?**

Um den Erfolg von Auslandseinsätzen einzuschätzen, kann man auf die Entwicklungen im Zielland schauen. Bei friedenserhaltenden Missionen liegt die Frage nahe, ob ein Gewaltkonflikt (erneut) ausbricht. Wie eine in der Fachwelt oft zitierte Studie zeigt, verringern Friedensmissionen nach Bürgerkriegen die Wahrscheinlichkeit des Wiederausbruchs um 60 bis 85 Prozent (Fortna 2008: 116).

Bei Interventionen in laufende Konflikte lässt sich der Erfolg daran ablesen, ob die Gewalt, auf die der Einsatz reagiert, innerhalb eines bestimmten Zeitraumes aufhört oder zumindest zurückgeht, ob die Gewalt später wieder aufflammt und wie sich die Intervention auf Nachbarländer auswirkt. Wie Abbildung 2 zeigt, dauerte bei mehr als zwei Dritteln der humanitären militärischen Interventionen die Gewalt auch ein Jahr nach Beginn des Einsatzes an.

Wie sich die tödliche Gewalt während der humanitären militärischen Intervention im Vergleich zum Zeitraum vor dem Einsatz entwickelt hat, zeigt Abbildung 3. In der großen Mehrheit der auswertbaren Fälle sank die Todesrate deutlich. Ein neuer Gewaltkonflikt trat in mehr als einem Drittel derjenigen Fälle auf, in denen nach Ende der humanitären militärischen Intervention mindestens fünf Jahre verstrichen sind. Bei fast jeder fünften humanitären militärischen Intervention fanden sich Hinweise darauf, dass sie die Lage in Nachbarländern verschlimmert hat (Dembinski/Gromes 2017: 32).

Die Erfolgskriterien können in derselben Intervention in unterschiedliche Richtungen weisen. So folgte auf die Intervention im Kosovo ein rasches Ende des Gewaltkonflikts, doch verstärkten sich während des Einsatzes Vertreibungen und andere Übergriffe auf die Zivilbevölkerung. Zwar kam es zu keinen Rückfall in den Krieg, allerdings gelangten Waffen und Kämpfer aus dem Kosovo in die Ehemalige jugoslawische Republik Mazedonien und verschlimmerten dort die Lage.

Befürworterinnen und Befürworter wie auch Gegnerinnen und Gegner eines Einsatzes neigen dazu, die zu ihrer Ansicht passenden Entwicklungen direkt auf die Intervention zurückzuführen, andere Trends jedoch mit Faktoren jenseits des Einsatzes zu erklären. Die oben präsentierten Zahlen dokumentieren jedoch nur, was während und nach der Intervention passierte, aber weisen nicht nach, dass dies aufgrund der Intervention geschah.

Manche Bewertung von Auslandseinsätzen vergleicht die realen Ereignisse mit dem, was vermutlich ohne die Intervention geschehen wäre. Solche Gedankenspiele nach dem Muster "was wäre, wenn…" können zu sehr gegensätzlichen Befunden kommen. So behauptet eine Studie, die Intervention in Libyen 2011 habe ein Massaker verhindert und unterm Strich viele Menschen gerettet (Pape 2012: 61-63). Eine andere Analyse kommt zum gegenteiligen Schluss, ohne die Intervention hätten Tausende Menschen weniger ihr Leben verloren (Kuperman 2013: 108-123).

Gerne greift die politische Debatte Entwicklungen jenseits der Gewalt auf. Endete der Gewaltkonflikt, verweisen gerade Kritikerinnen und Kritiker der Intervention auf ungelöste politische Fragen, eine hohe Arbeitslosenrate oder verbreitete Korruption (z.B. Jöst 2009: 125-126). Dauert der Gewaltkonflikt wie etwa in Afghanistan an, so sind es oft Verfechterinnen und Verfechter eines Einsatzes, die Teilerfolge unter Verweis auf die Zahl neuer Krankenhäuser oder eingeschulter Mädchen betonen (z.B. Deutscher Bundestag 2014: 7270–7280).

**Weitere Kriterien der Bewertung von Auslandseinsätzen**

Wie der Fall der UN-Mission in Somalia zeigt, können unabhängig von den sonstigen Trends die eigenen Verluste über die Bewertung und damit über die Fortsetzung eines Auslandseinsatzes entscheiden. Nach dem Tod von 18 ihrer Soldaten in der Hauptstadt Mogadischu im Oktober 1993 beendete die US-Regierung ihre Teilnahme an einen Einsatz, der vielen Beobachterinnen und Beobachtern erfolgreich schien (Johnson/Tierney 2006: 205-241). Was als nicht mehr vertretbare Verluste gilt, hängt von der Stärke der Interessen des Eingreifenden ab, weshalb die Einsätze in Afghanistan und im Irak im Rahmen des erklärten Krieges gegen den Terror trotz Tausender Opfer auf Seiten der Interventen fortdauern.

In die politische Bewertung eines Einsatzes fließt auch eine grundsätzliche Position zum Gebrauch militärischer Mittel ein. Gerade im linken und liberalen Spektrum gibt es Bedenken, mit Auslandseinsätzen militärische Konfliktaustragung und hohe Rüstungsausgaben zu rechtfertigen. Dabei wird auf die oft enormen Kosten eines Auslandseinsatzes verwiesen: Mittel, die viel mehr Menschen helfen könnten, wenn sie Impfprogrammen oder humanitärer Nothilfe zugutekämen (Valentino 2011: 67-70). Hingegen beruhen Vorbehalte in konservativen und rechten Kreisen vor allem auf der Sorge, Auslandseinsätze stellten internationale über nationale Verantwortung und dienten eher fremden als deutschen Interessen.

**Die Potenziale einer konstruktiven Debatte nutzen**

Der Streit über Auslandseinsätze wird weitergehen, erstens weil das weltweite Aufkommen von Gewaltkonflikten auf absehbare Zeit hoch bleibt und so Deutschland immer wieder vor die Entscheidung stellt, ob es an einer Mission teilnimmt. Zweitens drängen Verbündete wie Frankreich, aber auch die Ungewissheit über die weitere Politik der USA die Bundesrepublik zu einem größeren militärischen Engagement. Drittens betont die Bundesregierung schon seit geraumer Zeit, was auch der Koalitionsvertrag der neuen Großen Koalition festhält: "Deutschland will mehr Verantwortung für Frieden und Sicherheit übernehmen" (Ein neuer Aufbruch 2018: 147).

**Quellen / Literaturaufklappen**

Dieser Text ist unter der Creative Commons Lizenz

["CC BY-NC-ND 3.0 DE - Namensnennung - Nicht-kommerziell - Keine Bearbeitung 3.0 Deutschland"](https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/3.0/de/) veröffentlicht.

Autoren/-innen: Matthias Dembinski, Thorsten Gromes für bpb.de