



Vortrag

Generalleutnant Johann-Georg Dora

Stellvertreter des Generalinspektors der Bundeswehr

„Menschenrechte militärisch schützen

Möglichkeiten und Grenzen aus Sicht der Bundeswehr“

an der

Universität Zürich

am 25. April 2008

Sehr geehrte Frau Ministerin Calmy-Rey,

sehr geehrter Herr Professor Dr. Stahel,

meine sehr verehrten Damen und Herren,

„Wir sind verantwortlich für das, was wir tun, aber auch für das, was wir nicht tun.“

Diese Aussage des französischen Philosophen Voltaire ist gerade im Zusammenhang mit dem mir gestellten Thema „Menschenrechte militärisch schützen – Möglichkeiten und Grenzen aus Sicht der Bundeswehr“ aktueller denn je.

Es ist mir deshalb eine Freude und ein persönliches Anliegen, heute im Rahmen der Veranstaltung „Responsibility to Protect“ zu Ihnen sprechen zu dürfen.

Anschließend an meine Vorredner, die das Thema aus dem Blickwinkel der Politik und einer Nichtregierungsorganisation bereits beleuchtet haben, möchte ich nun aus einer militärischen Perspektive vortragen. Das grundlegende Verständnis der „Responsibility to Protect“ wurde bereits von meinen Vorrednern dargelegt. Ich werde mich deshalb auf die Frage konzentrieren, welche Rolle militärische Gewalt dabei spielt.

FOLIE Einleitung

Meine Damen und Herren,

Ausgangspunkt meiner Überlegungen ist, dass heute in der internationalen Politik, neben dem Prinzip der Nichteinmischung in Innere Angelegenheiten, ein weiteres Prinzip steht: Die „Responsibility to Protect“, also die Pflicht, Menschen – wo und in welchem Staatswesen und in welcher Gesellschaftsordnung sie sich auch immer befinden mögen – entsprechend allgemeiner Wertegrundsätze und in Übereinstimmung mit Menschenrechtskonventionen vor willkürlichen Übergriffen zu schützen.

Eine deutlich stärkere universelle Berücksichtigung individueller Menschenrechte rückt in den Focus. Die rein staatszentrierte Sicht auf das Internationale System steht damit nicht mehr allein. An Einwirkungsmöglichkeiten sind verschiedene Maßnahmen denkbar. Diese reichen von diplomatischem Druck über Sanktionen bis hin zu Militärinterventionen.

Prävention im Sinne einer Krisenfrüherkennung und Konfliktprävention genießen dabei absoluten Vorrang. Weiterhin beinhaltet dieses Vorgehen aber auch die Verantwortung der Staatengemeinschaft für einen möglicherweise notwendig werdenden Wiederaufbau staatlicher und wirtschaftlicher Strukturen, vor allem nach einer militärischen Intervention.

Eine militärische Intervention - als letztes Mittel der Einflussnahme - muss sich grundsätzlich am Prinzip der Verhältnismäßigkeit orientieren. Insbesondere gilt es, zivile Verluste zu minimieren, am besten ganz auszuschließen.

Die Legitimation von Interventionen kommt primär dem VN-Sicherheitsrat zu. Nur wenn dieser nicht (rechtzeitig) handeln kann oder will, können u.U. auch die VN-Generalversammlung im Rahmen des „Uniting for Peace“-Verfahrens oder regionale Organisationen subsidiär aktiv werden.

Deutschland bekennt sich zu den Zielen und Grundlagen der „Responsibility to Protect“. Dabei messen wir insbesondere der präventiven Konfliktbearbeitung und der Schaffung von „Good Governance“ in Krisenregionen große Bedeutung zu.

Ich möchte Ihnen jetzt an einigen Beispielen aufzeigen, wie Deutschland aktiv zur Entschärfung aktueller Krisen und Konflikte beiträgt und somit die Gewährleistung individueller Freiheiten und Menschenrechte mit militärischen Mitteln unterstützt.

FOLIE Sicherheitspolitische Herausforderungen

Meine Damen und Herren,

lassen Sie mich zunächst etwas ausholen und zumindest kurz auf die sicherheitspolitischen Herausforderungen und die Ziele deutscher Sicherheitspolitik eingehen. Damit stecke ich den Rahmen ab und verdeutliche Ihnen auf welchen sicherheitspolitischen Grundüberlegungen basierend sich deutsche Außen- und Sicherheitspolitik verpflichtet fühlt, Menschenrechte ggf. auch militärisch zu schützen.

Heute ist unsere Gesellschaft mit Terrorismus, Organisierter Kriminalität, Proliferation, Drogenanbau bis hin zu Attacken aus dem Internet konfrontiert. Allein die Organisierte Kriminalität – und Sie alle wissen um Organisationen wie Mafia, Cosa Nostra oder Triaden – verursacht mittlerweile weltweite wirtschaftliche Schäden in dreistelliger Milliardenhöhe. Sie beeinträchtigt heute schon politische Entscheidungsprozesse und führt zu gravierenden ökonomischen Fehlentwicklungen.

Daneben erleben wir in vielen Staaten einen Mangel an Rechtsstaatlichkeit, Demokratie und an guter Regierungsführung. Teilweise reicht das bis hin zu vollständigem Staatsversagen und Staatszerfall. Alles kombiniert mit schlimmsten Menschenrechtsverletzungen.

Angereichert wird diese Situation mit religiösem Extremismus, Klimawandel, Wassermangel, Abhängigkeit von fossilen Brennstoffen, Migrationsbewegungen, Armut oder verschiedenen Pandemien. Ein Blick nach Afrika verdeutlicht uns die Aktualität und Brisanz der Entwicklungen sehr schnell und deutlich.

Wir müssen zur Kenntnis nehmen, dass in einer globalisierten und vernetzten Welt nationale Grenzen und große Distanzen nur noch sehr bedingten Schutz gegen destabilisierende Entwicklungen und Gefahrenherde bieten. Der Erdball erscheint uns daher gleichsam kleiner und verwundbar geworden zu sein. Die Risiken von heute sind vielschichtiger, diffuser, komplexer und leider oftmals kaum vorhersehbar.

FOLIE Ziele deutscher Sicherheitspolitik

Meine Damen und Herren,

diesen eben geschilderten Rahmenbedingungen, internationalen Herausforderungen und realen wie potentiellen Gefährdungen der Sicherheit und damit unzweifelhaft der individuellen Menschenrechte stellt sich die verantwortlich handelnde deutsche Außen- und Sicherheitspolitik.

Im „Weißbuch 2006 zur Sicherheitspolitik und zur Zukunft der Bundeswehr“ haben wir drei wesentliche Schlussfolgerungen gezogen:

- Erstens: Den Gefährdungen für unsere Sicherheit einschließlich der Menschenrechte muss präventiv begegnet werden.
- Zweitens: Ein umfassender, vernetzter Ansatz ist erforderlich, der neben militärischen vorrangig politische, diplomatische, wirtschaftliche und entwicklungspolitische Mittel einschließt.
- Drittens: Maßnahmen zur Krisenvorbeugung müssen zunehmend im multinationalen Verbund erfolgen.

Tragende Säule deutscher Sicherheitspolitik ist und bleibt dabei die auf gemeinsamen Werten und Interessen basierende transatlantische Partnerschaft. Daneben ist die Stärkung Europas als geographisches Zentrum von Wohlfahrt und Sicherheit im Rahmen deutscher Interessen als herausragendes Ziel zu nennen.

Insgesamt geht es Deutschland darum, seinen gesamten Einfluss in inter- und supranationalen Organisationen dazu zu nutzen, die Kohärenz und Handlungsfähigkeit der Staatengemeinschaft weiter zu verbessern. Alleine ist heute jeder Staat überfordert.

FOLIE Aktionsplan „Zivile Krisenprävention“

Aber auch innerstaatlich richten wir uns auf die neuen Herausforderungen aus.

Mit dem Aktionsplan „Zivile Krisenprävention, Konfliktlösung und Friedenskonsolidierung“ haben wir auf Grundlage des erweiterten Sicherheitsbegriffs einen ressort- und bereichsübergreifenden Überblick über methodische Ansätze und Handlungsfelder zum Krisenmanagement geschaffen.

Als strategische Ansatzpunkte der Krisenprävention werden die Förderung von Rechtsstaatlichkeit, Menschenrechten, Demokratie und Sicherheit identifiziert. Aber auch die Reform des Sicherheitssektors, die Förderung zivilgesellschaftlicher Friedenspotenziale sowie die Sicherung der Lebenschancen (Wirtschaft und Soziales, Umwelt und Ressourcen) spielen eine wichtige Rolle.

Mit diesem Konzept werden die verfügbaren Instrumente ziviler und militärischer Art in einen einheitlichen, von einer zivilen Finalität bestimmten Politikansatz integriert.

Meine Damen und Herren,

Das Prinzip der „Responsibility to Protect“ stimmt mit den Grundlagen und Kernelementen des Aktionsplans nahtlos überein. Militärische Mittel werden dabei als Instrument einer verantwortungsvollen, hauptsächlich präventiv ausgerichteten, Außen- und Sicherheitspolitik betrachtet. Sie sollen insbesondere einen wichtigen Beitrag zur Schaffung oder Gewährleistung von Stabilität und damit individueller Sicherheit leisten können.

Mit seinem weit gespannten militärischen und militärpolitischen Handlungsinstrumentarium kann Militär Gewalt nicht nur eindämmen oder zwangsweise beenden, sondern auch dazu beitragen, Gewaltursachen abzubauen.

Mögliche Beiträge der Bundeswehr werden deshalb vorrangig im VN-, NATO-, EU- oder OSZE - Rahmen gesehen. Sie reichen vom subsidiären Einsatz der Streitkräfte für Maßnahmen ziviler Krisenprävention, der militärischen Absicherung ziviler Anteile in Krisengebieten über militärische Ausbildungs- und Ausstattungshilfe, Beratung bei der Transformation des Sicherheitssektors in Krisenländern, bis hin zu friedensschaffenden und -erhaltenden Einsätzen.

Meine Damen und Herren,

lassen Sie mich nun auf der Grundlage des bisher Gesagten näher auf die Bundeswehr eingehen und anhand internationaler Einsätze beispielhaft aufzeigen, wie wir einen Beitrag dazu leisten, den Schutz der Menschenrechte gerade bei dem Aufbau stabiler rechtstaatlicher Strukturen unter Einsatz militärischer Mittel wahren.

FOLIE Beispiel Balkan

Ich beginne mit dem Balkan. Frieden und Stabilität auf dem Balkan sind wichtige Voraussetzungen für dauerhafte Sicherheit in und für Europa. Die Herrschaft des Rechts durchzusetzen, ist ein Kernanliegen der Bundesregierung. Daher engagierten wir uns in besonderem Maße für die Unterstützung der Kriegsverbrechertribunale für das ehemalige Jugoslawien.

Wichtige Schritte zu einer positiven Entwicklung der Region sind:

- Aufbau demokratischer und rechtsstaatlicher Strukturen,
- Ahndung von Kriegsverbrechen,
- Wirtschaftsreformen,
- Lösung der Flüchtlingsproblematik,
- Minderheitenschutz sowie die
- Einbindung der Streitkräfte in kooperative und vertrauensbildende Sicherheitsstrukturen.

Zur Eindämmung künftiger regionaler Konfliktpotenziale auf dem Balkan ist es vor allem erforderlich, das Spannungsverhältnis zwischen Nationalstaatsprinzip und Multiethnizität aufzulösen. Der Weg dazu kann erfolgsversprechend nur über die Integration in euroatlantische Strukturen führen. Mit dem Einsatz der Bundeswehr in Bosnien und Herzegowina und im Kosovo unterstützen wir die Stabilisierung der gesamten Region.

Kernprobleme auf dem Balkan bleiben die notwendigen Reformen in den Schlüsselbereichen Polizei und Verfassung. Ohne eine Verfassung und ohne Kräfte, die diese Verfassung schützen können, können Menschenrechte nicht garantiert werden.

Die Bundeswehr trägt daher auf dem Balkan - egal ob nun im Kosovo oder in Bosnien-Herzegowina - wesentlich dazu bei, dass diese Reformen in einem stabilen und sicheren Umfeld durchgeführt werden können und somit überhaupt möglich sind. Wir schaffen damit also neben dem sicheren Umfeld der Politik und Wirtschaft die erforderliche Zeit.

Meine Damen und Herren,

lassen Sie uns zur Vertiefung noch eine andere Region näher beleuchten – Zentralasien.

FOLIE Beispiel Afghanistan

Zentralasien stellt die Nahtstelle zwischen dem euroatlantischen Sicherheitsraum, dem Nahen Mittleren Osten und Asien dar.

Als Transit- und Versorgungsraum für das internationale Engagement zur Stabilisierung Afghanistans erfüllt der südliche zentralasiatische Raum eine unverzichtbare sicherheitspolitische und militärische Funktion.

Vorrangiges Ziel des internationalen und auch des deutschen Engagements in der Region ist die Schaffung von Stabilität durch Förderung von Demokratie, Rechtsstaatlichkeit, wirtschaftlicher Entwicklung und regionaler Kooperation. Zusätzlich soll in diesem Raum der Ausbau vertrauensvoller Beziehungen als gemeinsame Basis für den Kampf gegen den internationalen Terrorismus und die Organisierte Kriminalität, insbesondere den internationalen Drogenhandel erfolgen.

Bei einer positiven Weiterentwicklung könnte diese Region eine wichtige Brückenfunktion wahrnehmen, deren Stabilität auch in angrenzende Konfliktzonen ausstrahlt.

Bei negativer Entwicklung könnte sich die Region hingegen als gefährliche Bruchzone erweisen, von der eine weitreichende Instabilität ausginge – verbunden mit allen negativen Auswirkungen auch auf die Lage der Menschen in der Region und die Einhaltung der Menschenrechte.

Insbesondere aus dieser Perspektive betrachtet, ist das internationale und damit auch das deutsche Engagement in Afghanistan von großer Bedeutung.

Deutschland hat seit Frühjahr 2006 das Regionalkommando Nord in Mazar-e Sharif und damit die internationale militärische Verantwortung für die gesamte Nordregion übernommen.

Derzeit sind rund 3.500 deutsche Soldaten in Afghanistan eingesetzt. Die gesamte ISAF-Truppenstärke beträgt ca. 40.000. Deutschland stellt nach den USA und GBR das drittgrößte Einsatzkontingent.

Allen NATO Partnern ist bewusst, dass es „ohne Sicherheit keine Entwicklung und ohne Entwicklung aber auch keine Sicherheit“ gibt. Dies wurde u.a. auf dem NATO-Gipfel in Bukarest vor wenigen Wochen im Rahmen der „ISAF´s Strategic Vision“ besonders herausgestellt.

Wir verfolgen in Afghanistan einen breit angelegten, ressortübergreifenden Ansatz zur Stabilisierung des Landes, der sich auf drei wesentliche Handlungsfelder bezieht:

- Ein fortgesetztes Engagement als „Key Partner Nation“ in der Nordregion,
- die enge Koordination aller militärischen Maßnahmen mit dem zivilen Aufbau und
- die Ausbildung und Unterstützung der afghanischen Sicherheitskräfte als der operative Schwerpunkt unseres Einsatzes in Afghanistan. Denn nur handlungsfähige afghanische Sicherheitskräfte können die Grundlage dafür bilden, dass die Menschenrechte in Afghanistan Beachtung finden.

Zur Umsetzung dieses Ansatzes sind derzeit 25 „Provincial Reconstruction Teams (PRT) in Afghanistan eingerichtet, davon fünf im Norden. Die PRTs bilden die Schwerpunkte des internationalen militärischen und zivilen Engagements.

Auftrag der PRTs ist die Unterstützung des regionalen Stabilisierungsprozesses und der Aufbau von Vertrauen in die afghanische Zentralregierung. Gleichzeitig wird zur Wiederherstellung des Gewaltmonopols in Afghanistan die Sicherheits-Sektor-Reform (SSR) unterstützt. Ziel ist die Schaffung eines sicheren Umfeldes als Voraussetzung für den zivilen Aufbau.

Die deutschen PRTs werden durch eine zivil-militärische „Doppelspitze“ (BMVg u. AA) geführt und zeichnen sich durch eine ressortübergreifende Zusammenarbeit und Koordination aus. Die intensive Abstimmung wirtschaftlicher, entwicklungstechnischer und finanzieller sowie militärischer Maßnahmen sind kennzeichnend für die deutschen PRTs und haben durchaus auch einen modellhaften Charakter.

Wie bedeutsam dieser Ansatz heute für die Streitkräfte ist, verdeutlichte auch der NATO-Gipfel in Bukarest. Hier wurde der „Comprehensive Approach“ nicht nur bei den offiziellen Erklärungen erwähnt, sondern er nahm dort eine Schlüsselposition ein. Vernetztes Denken und Handeln wird heute als Voraussetzung für die internationale Krisenbewältigung gesehen.

Dieser umfassende Ansatz steht für die gemeinsame Verantwortung in Afghanistan, geleitet vom Prinzip der „Afghan Ownership“ und der Kernaussage des Afghanistan-Konzepts der Bundesregierung, dass „Kein Wiederaufbau ohne Sicherheit und keine Sicherheit ohne Wiederaufbau“ möglich ist.

Die Bemühungen im Rahmen der Reform des Sicherheitssektors (SSR) , dem Aufbau und der Ausbildung der afghanischen Streitkräfte (ANA) und der Polizei (ANP) eine breitere internationale Unterstützung zu geben (ANA durch NATO; ANP durch EUPOL AFG), stellen entscheidende Schritte dar, die afghanische Regierung zu befähigen, stärker eigenverantwortlich zur Verbesserung der Sicherheitslage beizutragen. Bisher wurden z.B. mehr als 17.000 Polizisten im Rahmen des deutschen Polizeiprojekts und auch unter Beteiligung der Militärpolizei der Bundeswehr unter deutscher Verantwortung ausgebildet und trainiert.

Die Reform des Sicherheitssektors schreitet voran, wird aber immer noch von vielen Einflussfaktoren behindert.

Beispielsweise bedarf aber ein wirksamer Anti-Drogen-Kampf in der diesbezüglich anspruchsvollen Geographie Afghanistans nicht nur einer gut ausgebildeten und ausgerüsteten Polizei, sondern auch eines funktionierenden Justizwesens.

Weitere behindernde Faktoren sind insbesondere der in vielen Landesteilen in Afghanistan noch nicht stark genug ausgeprägte Einfluss der Regierung in Kabul, Mängel in der Administration, weit verbreitete Korruption, der Regierung zuwiderlaufende Clan-Interessen, die organisierte Kriminalität und damit verbunden eine florierende Drogenwirtschaft.

Deutschland wird sein substantielles und im Norden Afghanistans bislang erfolgreiches Engagement auch in Zukunft weiter fortsetzen und somit – wie auch schon am Beispiel Balkan aufgezeigt – zu einem sicheren und stabilen Umfeld beitragen, in dem die Menschenrechte der Bevölkerung angemessen geschützt werden können, ohne die kulturelle Identität in Frage zu stellen. Uns ist dabei sehr wohl bewusst, dass die erfolgreiche Entwicklung noch eine jahrelange Präsenz von uns erfordern wird.

FOLIE Beispiel Afrika

Meine Damen und Herren,

zum Abschluss meiner Ausführungen möchte ich noch kurz auf einen weiteren Brennpunkt eingehen, in dem es immer wieder zu Verletzungen der Menschenrechte kommt - Afrika.

Die nordafrikanischen Staaten gewinnen als Mittelmeernachbarn von NATO und Europäischer Union und vor allem als Kooperationspartner im Kampf gegen den internationalen Terrorismus und die illegale Migration an Gewicht.

Dem gegenüber erfordern die Staaten der Subsahara aufgrund zunehmender Instabilitäten durch unzureichende Regierungsführung bis hin zum Scheitern von Staaten, unsere erhöhte Aufmerksamkeit.

Nach unserer Auffassung kommt es auf diesem Kontinent in besonderem Maß darauf an, die afrikanischen Fähigkeiten zur Selbsthilfe beim Umgang mit Krisen und Konflikten zu stärken. Mit unserer Entwicklungshilfe, wir sind mittlerweile nach den USA das zweitgrößte Geberland [OECD vom 4. April 2008], wollen wir entsprechende positive Entwicklungen verstärken.

Unser Ziel ist Stabilitätstransfer und die Stärkung von Kapazitäten zur eigenverantwortlichen Konfliktverhütung und -bewältigung.

Beispielhaft möchte ich diesem Zusammenhang die VN-Mission UNMIS im Sudan nennen, die wesentlich zur Stabilisierung der dortigen Lage beiträgt.

Als Beobachtungs- und Verifikationsmission nach Artikel VI der VN-Charta ergänzt um Zwangsmaßnahmen nach Artikel VII soll UNMIS im Süden Sudans die Implementierung des Friedensvertrages von Nairobi überwachen und die ehemaligen Bürgerkriegsparteien bei dessen Umsetzung unterstützen. Der deutsche Beitrag - rund 40 Soldaten - ist unverändert der Größte zur Militärbeobachterkomponente und einer der größten der europäischen Nationen zur Gesamtmission.

Deutschland unterstützt im Sudan in der Region Darfur auch die gemeinsame Überwachungsmission UNAMID der Afrikanischen Union und der Vereinten Nationen durch Bereitstellung von Lufttransport und Einzelpersonal.

In doppelter Hinsicht erwähnenswert mit Blick auf Afrika ist auch der Einsatz EUFOR RD Kongo, der im Jahr 2006 durchgeführt wurde.

In doppelter Hinsicht deshalb, weil mit diesem Einsatz die EU einerseits deutlich ihren Willen signalisierte, Verantwortung auch weit außerhalb des EU-Gebietes zu übernehmen. Es galt den Menschen dort die Chance auf demokratische Entwicklung und somit auch Achtung ihrer Menschenrechte zu ermöglichen. Andererseits war dieser Einsatz bemerkenswert, weil hier im Rahmen der Wahlen ganz gezielt militärische Kräfte und Mittel im Sinne der zivilen Krisenprävention zum Einsatz gekommen waren.

FOLIE Zusammenfassung

Meine Damen und Herren, ich komme zum Schluss.

Wenn die Bevölkerung eines Landes unter Bürgerkrieg, Aufständen, Unterdrückung oder Staatsversagen leidet und der verantwortliche Staat unfähig beziehungsweise nicht willig ist, sich für den Schutz der Bevölkerung einzusetzen, sollte das Prinzip der Nichteinmischung der „Responsibility to Protect“ weichen.

Die „Responsibility to Protect“ gilt als Leitprinzip für die Internationale Staatengemeinschaft und umfasst drei spezifische Komponenten:

- Verantwortung zur Prävention:
- Verantwortung zur Reaktion:
- Verantwortung zum Wiederaufbau:

Deutschland weiß um die Bedeutung dieser Verantwortung und der gestiegenen Bedeutung ziviler Krisen- und Konfliktverhütung.

Deutschland weiß daher auch, dass im Lichte des eben Gesagten der Einsatz militärischer Kräfte nötig sein kann; vor allem dann, wenn man Krisen schon im Entstehen entgegentreten will, damit diese sich nicht zu Konflikten entwickeln, in denen Menschenrechtsverletzungen und Völkermord drohen.

Militärische Interventionen, die dem Schutz von Menschen dienen, stellen immer eine außergewöhnliche Maßnahme dar. Für den Einsatz militärischer Kräfte und Mittel zum Schutz von Menschenrechten gelten daher enge Richtlinien. Jeder Einsatz ist als Einzelfall zu betrachten. Für friedenserhaltende oder auch friedenssichernde Missionen, ob sie nun zivil oder militärisch geprägt seien, gilt daher grundsätzlich die Legitimation durch die VN als Bedingung sine qua non.

Die Bundeswehr als ein unverzichtbares Instrument der deutschen Sicherheits- und Verteidigungspolitik leistet ihren Beitrag in der Vorbeugung von Krisen und der Bewältigung von Konflikten. Die Streitkräfte tragen maßgeblich zur Schaffung eines sicheren Umfeldes bei, in dem Menschenrechte überhaupt erst Beachtung finden können. Aber auch unsere Ressourcen sind eng begrenzt und stehen unter dem Primat der Politik.

Meine Damen und Herren,

unserer Bundespräsident Horst Köhler sagte vor knapp zwei Monaten zum Thema „Responsibility to protect“:

„Ich würde mir wünschen, dass dieses Prinzip öffentlich viel stärker diskutiert wird, um seine praktische Relevanz zu klären.“

In diesem Sinne bedanke mich für Ihre Aufmerksamkeit.

** * * * *