

Zum Design militärischer Interventionen für Frieden und humanitären Schutz: Motive, Trends und Konsequenzen für deutsche und europäische Politik

Dembinski, Matthias

Veröffentlichungsversion / Published Version

Arbeitspapier / working paper

Zur Verfügung gestellt in Kooperation mit / provided in cooperation with:

Hessische Stiftung Friedens- und Konfliktforschung (HSFK)

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Dembinski, M. (2023). *Zum Design militärischer Interventionen für Frieden und humanitären Schutz: Motive, Trends und Konsequenzen für deutsche und europäische Politik*. (PRIF Reports, 5/2023). Frankfurt am Main: PRIF - Peace Research Institute Frankfurt / Leibniz-Institut für Friedens- und Konfliktforschung. <https://doi.org/10.48809/prifrep2305>

Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer CC BY-ND Lizenz (Namensnennung-Keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Nähere Auskünfte zu den CC-Lizenzen finden Sie hier: <https://creativecommons.org/licenses/by-nd/4.0/deed.de>

Terms of use:

This document is made available under a CC BY-ND Licence (Attribution-NoDerivatives). For more Information see: <https://creativecommons.org/licenses/by-nd/4.0>

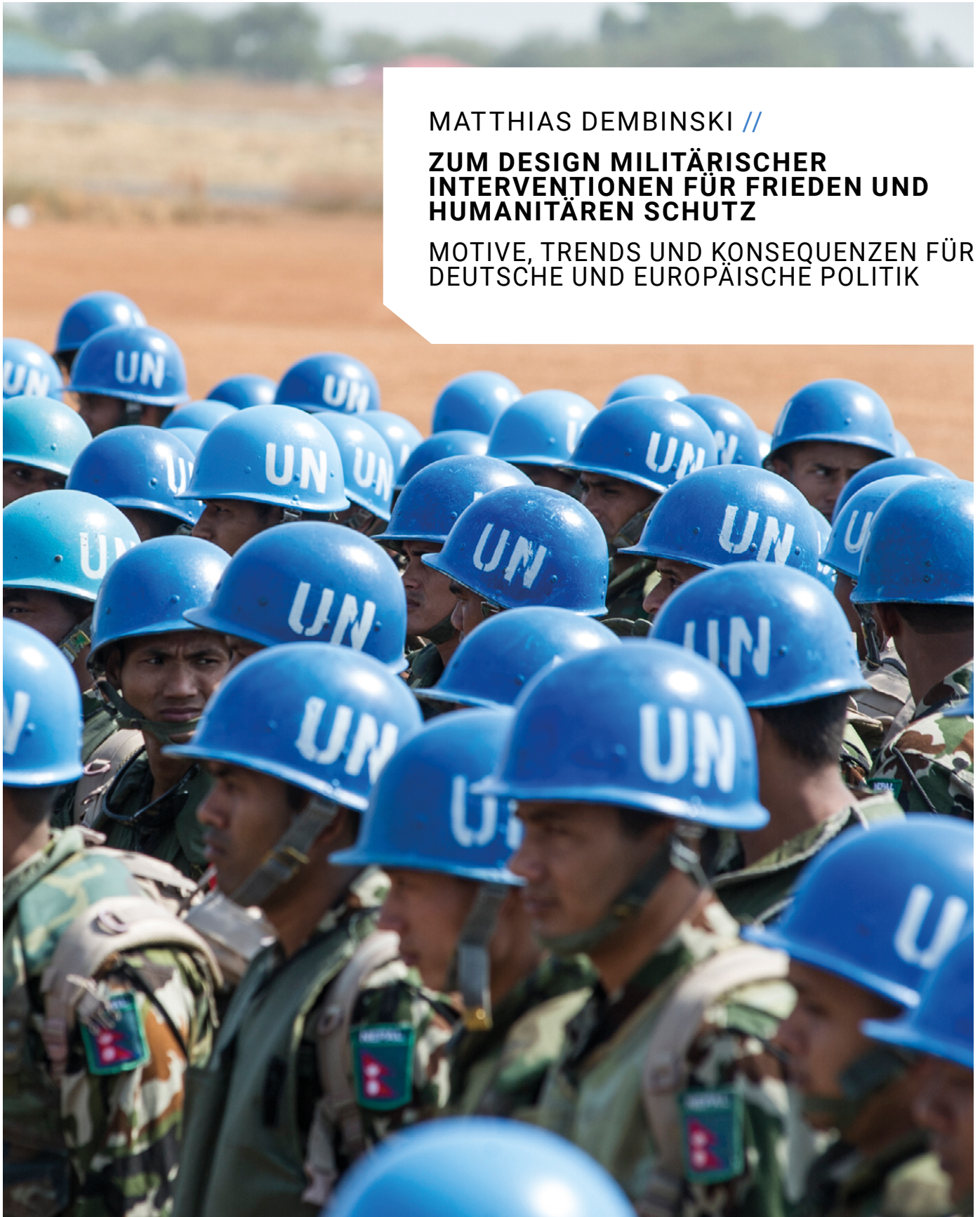
PRIF REPORT

PEACE RESEARCH INSTITUTE FRANKFURT / LEIBNIZ-INSTITUT HESSISCHE STIFTUNG FRIEDENS- UND KONFLIKTFORSCHUNG

MATTHIAS DEMBINSKI //

ZUM DESIGN MILITÄRISCHER INTERVENTIONEN FÜR FRIEDEN UND HUMANITÄREN SCHUTZ

MOTIVE, TRENDS UND KONSEQUENZEN FÜR
DEUTSCHE UND EUROPÄISCHE POLITIK



PRIF Report 5/2023

ZUM DESIGN MILITÄRISCHER INTERVENTIONEN FÜR FRIEDEN UND HUMANITÄREN SCHUTZ

MOTIVE, TRENDS UND KONSEQUENZEN FÜR
DEUTSCHE UND EUROPÄISCHE POLITIK

MATTHIAS DEMBINSKI //

LEIBNIZ-INSTITUT HESSISCHE STIFTUNG FRIEDENS- UND KONFLIKTFORSCHUNG (HSFK)
PEACE RESEARCH INSTITUTE FRANKFURT (PRIF)

Coverbild:

Nepalesisches Kontingent von UN-Blauhelmsoldaten kommt aus Haiti in Juba an.
UN Photo/Isaac Billy, CC BY-NC-ND 2.0

Textlizenz:

Creative Commons CC-BY-ND 4.0 (Namensnennung/Keine Bearbeitungen/4.0 International).
Das Coverbild unterliegt eigenen Lizenzbedingungen.



Adresse:

Leibniz-Institut Hessische Stiftung Friedens- und Konfliktforschung (HSFK)
Baseler Straße 27–31
60329 Frankfurt am Main
Telefon: +49 69 95 91 04-0
E-Mail: dembinski@hsfk.de
<https://www.hsfk.de>

ISBN: 978-3-946459-89-7

DOI: 10.48809/prifrep2305

Die Debatte über militärische Interventionen mit dem erklärten Ziel, in einem anderen Land Friedensprozesse absichern (*peace support operations*) oder humanitäre Notlagen lindern zu wollen (humanitäre militärische Interventionen), thematisiert vorrangig normative, völkerrechtliche und machtpolitische Fragen. Angesichts der Brisanz und Ambiguität dieser Einsätze ist diese Fokussierung verständlich. Dennoch stehen interventionsbereite Staaten zusätzlich vor der praktischen Frage, wie sie eingreifen sollen: unilateral, zusammen mit einem Partner (bilateral) oder mit mehreren, also multilateral. Entscheiden sie sich für ein multilaterales Vorgehen, stehen ihnen weitere Möglichkeiten offen. Sie können eine Intervention an die Vereinten Nationen delegieren, sie können im Rahmen einer Allianz bzw. einer regionalen Sicherheitsorganisation handeln oder sie können ad hoc eine Koalition bilden. Schließlich können sie fallweise Regeln vereinbaren und so Allianzen anpassen oder Koalitionen eine konkrete Form geben.

Obwohl diese institutionelle Wahl die Kosten, die Einstellung dritter Staaten und der eigenen Öffentlichkeit zu der Intervention sowie ihre militärische Effektivität beeinflusst, ist die wissenschaftliche Forschung zu diesem Thema bis heute eher randständig. Vor diesem Hintergrund unternimmt der Report zunächst ein klassifizierendes Mapping. Die Fallmenge hierfür gewinnt er vor allem aus einem an der HSKF entstandenen Datensatz aller humanitären militärischen Interventionen seit 1945. Der Datensatz weist ca. 40 solcher Einsätze aus.

Die institutionelle Wahl wird von vier teils gegenläufigen Interessen bestimmt: Dem Interesse an Kostenreduzierung, dem an Legitimitätsbeschaffung, dem an militärischer Effektivität sowie dem Interesse, Souveränitätskosten gering zu halten bzw. die Kontrolle über die eigenen Streitkräfte möglichst weitgehend zu behalten. Wie Staaten diese unterschiedlichen Interessen priorisieren, hängt wiederum, so die Erwartung in der Literatur, von der Situation im Zielland ab und davon, ob ein Einsatz zeitkritisch ist, ob er riskant ist, also mit starkem militärischem Widerstand zu rechnen ist, und wie groß der Aufwand und die Kosten sind, um die gesteckten Ziele zu erreichen.

Ein Ergebnis des Mapping lautet, dass unilaterale Interventionen eher selten sind und bilaterale fast gar nicht vorkommen. Wenn Staaten unilateral intervenieren, dann meist deshalb, weil sie im regionalen Kontext keine Partner finden. Die große Menge der multilateralen Interventionen weist eine erhebliche Varianz auf. Tatsächlich sind die institutionellen Formen multilateraler Zusammenarbeit weiter aufgefächert, als es die in der Literatur oft genannte Dichotomie Allianz versus Koalition vermuten ließe. Es lassen sich mindestens sechs Formen multilateraler Interventionen unterscheiden, nämlich (1) eine Delegation an die Vereinten Nationen, (2) Brücken- oder parallele Missionen an der Seite der VN, (3) eine Delegation an Allianzen oder hoch formalisierte regionale Sicherheitsorganisationen, (4) Einsätze von Koalitionen unter dem Dach von Allianzen oder hoch formalisierten Organisationen, (5) Einsätze von Koalitionen unter dem Dach gering formalisierter Organisationen und (6) Ad-hoc-Koalitionen ohne Rückbindung an eine stehende Organisation.

Einem rationalen Modell zufolge wählen Staaten institutionelle Formen je nach Lage in dem Zielland und Einschätzung ihrer Interessen. Der Vorteil von Blauhelmissionen besteht etwa darin, dass sie die Lasten fair auf viele Schultern verteilen und zudem als besonders legitim gelten. Allerdings sind sie militärisch dann nicht effektiv, wenn es darum geht, die Ziele der Mission, wie etwa einen

Friedensschluss, gegen den Widerstand organisierter Gewaltakteure durchzusetzen. Dieses Modell bietet sich also an, wenn militärische Risiken im Zielland gering erscheinen, genügend Zeit für die Vorbereitung vorhanden ist und die Stabilisierung der politischen Lage als ein öffentliches Gut begriffen wird. In Fällen, in denen militärische Risiken als höher eingeschätzt werden, experimentieren Staaten mit parallelen Missionen an der Seite der VN oder „Brückenmissionen“, bei denen die Entsendung von schneller mobilisierbaren Truppen unter staatlicher Kontrolle einer Blauhelmission vorausgeht. Die Delegation an eine Allianz verspricht auf den ersten Blick eine hohe militärische Effektivität. Allerdings haben erste Erfahrungen insbesondere im Kosovo-Krieg gezeigt, dass die Mitspracherechte, die Allianzen allen truppenstellenden Staaten einräumen, in Kombination mit deren Interesse an Begrenzung von Souveränitätskosten diesen Vorteil schnell zunichtemachen können. Interventionen von Koalitionen unter dem Dach einer Allianz versprechen insofern einen Ausweg aus diesem Dilemma, da sie es einerseits erlauben, den Kreis der Truppensteller auf Staaten mit ähnlichen Interessen zuzuschneiden und andererseits von der militärischen Infrastruktur der Allianz zu profitieren. Das Modell einer Intervention durch eine Koalition williger Staaten unter dem Dach einer schwachen Organisation verspricht geringere Souveränitätskosten bei höherer militärischer Effektivität, allerdings um den Preis geringerer Kostenvorteile und Legitimitätsgewinne. Ad-hoc-Koalitionen außerhalb einer stehenden Organisation bieten scheinbar den Vorteil noch geringerer Souveränitätskosten und höherer militärischer Effektivität. Dieses Modell bietet sich also an, wenn die militärischen Risiken im Zielland als hoch erscheinen, die Zeit knapp ist und Kostenfaktoren sowie die Bedeutung von Legitimität eine geringere Rolle spielen.

Ein Blick auf das Interventionsgeschehen zeigt allerdings, dass sich die Varianz der institutionellen Wahl nicht nur mit Kosten-Nutzen-Kalkülen erklären lässt. Die Jahre nach dem Ende des Ost-West-Konflikts waren eine Zeit des Experimentierens. Staaten wussten zunächst wenig über die Konsequenzen institutioneller Wahl, versuchten aus Fehlern zu lernen und das institutionelle Design der militärischen Einsätze anzupassen. Das verstärkte Aufkommen von Interventionen durch Ad-hoc-Koalitionen lässt sich als jüngste Stufe dieses Lernprozesses interpretieren. Allerdings ist die Phase des Experimentierens bis heute nicht zu einem Abschluss gekommen. Denn auch Ad-hoc-Koalitionen lösen die Zielkonflikte zwischen militärischer Effektivität, Souveränitätswahrung, Lastenteilung und Legitimitätsbeschaffung nicht auf.

Die Reflexion über institutionelle Wahlentscheidungen bei militärischen Interventionen informiert auch die Sicherheitspolitik Deutschlands und der Europäischen Union. Sie warnt vor der auch in Deutschland diskutierten Beteiligung an Ad-hoc-Koalitionen. Und sie bescheinigt den europäischen Planungen für eine militärische Eingreiftruppe unter dem Namen *EU Rapid Deployment Capacity* mangelnde Praxistauglichkeit.

1. Einleitung	1
2. Das Falluniversum: humanitäre militärische Interventionen seit 1945	2
3. Zur Theorie institutioneller Wahl bei militärischen Interventionen	4
3.1 Begriffe und Konzepte	4
3.2 Welche Interessen bestimmen das Design?	5
4. Varianz im Design militärischer Interventionen	10
4.1 Delegation der Intervention an die VN	11
4.2 Parallele und Brückenoperationen an der Seite der VN	13
4.3 Delegation an Allianzen und regionale Sicherheitsorganisationen mit hoher Autonomie	15
4.4 Einsätze von Ad-hoc-Koalitionen unter dem Dach von Allianzen oder hoch formalisierten Organisationen	17
4.5 Einsätze von Koalitionen unter dem Dach gering formalisierter Organisationen	19
4.6 Koalitionen der Willigen	20
5. Militärische Interventionen und institutionelle Wahlentscheidungen: Hintergründe, Trends und Folgen für deutsche und europäische Politik.	22
Literatur	26

1. EINLEITUNG

Welche institutionellen Arrangements wählen Staaten, wenn sie militärisch intervenieren, um nach eigenem Bekunden Friedensprozesse abzusichern (*peace support operations*) oder humanitäre Notlagen zu lindern (humanitäre militärische Interventionen)? Intervenieren sie unilateral, bilateral oder zusammen mit mehreren anderen, also multilateral? Und wenn sie multilateral handeln, stützen sie sich auf bestehende internationale Organisationen oder Allianzen mit festen Strukturen und festgelegten Verfahren (*standard operating procedures*)? Oder wählen sie lockere Ad-hoc-Koalitionen? Und welche Nutzenkalküle und Umstände bestimmen die institutionelle Wahl?

Obwohl die Wahl zwischen diesen Handlungsmöglichkeiten die Einstellung dritter Staaten und der eigenen Öffentlichkeit zu der Intervention sowie ihre Kosten und ihre militärische Effektivität beeinflusst, ist die wissenschaftliche Forschung zu diesem Thema bis heute eher randständig. Vor diesem Hintergrund zielt der Report zunächst auf ein Mapping und eine Klassifikation. Hierzu führt er die eher empirisch orientierte Forschung zu militärischen Interventionen mit der theoretisch orientierten Forschung zu Institutionen und institutionellem Design zusammen. Neben dem Anliegen, Muster und Trends der *institutionellen Wahl* sichtbar zu machen, sollen die Umstände und Interessen in den Blick genommen werden, die zu unterschiedlichen institutionellen Arrangements führen.

Das Material der Betrachtung gewinnt der Report vor allem aus einem an der HSFK entstandenen Datensatz aller humanitären militärischen Interventionen seit 1945. Der Datensatz verwendet eine schlanke Definition von humanitären militärischen Interventionen und enthält daher eine breite Palette von 41 derartigen Einsätzen, davon fünf Grenzfälle. Er liefert zwar keine Angaben über institutionelle Arrangements. Entsprechende Informationen lassen sich aber den Fallbeschreibungen entnehmen oder mit wenig Aufwand erheben.

Zusammenfassend zeigt der Report, dass intervenierende Staaten in den meisten Fällen nicht unilateral oder bilateral handeln. Ausnahmen wie die Interventionen Indiens auf den Malediven 1988¹ und in Sri Lanka 1987 oder wie das militärische Vorgehen Tansanias unter Julius Nyerere gegen Idi Amin in Uganda erklären sich mit regionalpolitischen Besonderheiten. Darüber hinaus weist die institutionelle Wahl eine erhebliche Varianz auf. Es lassen sich mindestens sechs Subtypen unterscheiden. Die Bandbreite reicht von der Delegation des Handelns an starre internationale Organisationen mit etablierten *standard operating procedures* über eine Vereinnahmung dieser Organisationen durch die intervenierenden Staaten bis hin zu lockeren Ad-hoc-Koalitionen. Die Entscheidung für dieses oder jenes institutionelle Design hängt vom relativen Gewicht von vier Körben mit teilweise entgegelaufenden Interessen ab: Kostenreduzierung, Legitimationsbeschaffung, Sicherung der militärischen Effektivität sowie Bewahrung nationaler Kontrolle und Aufsicht.

Über die akademische Debatte hinaus sind die Muster und Trends im Design militärischer Interventionen auch für deutsche und europäische Politik interessant. Fast alle bisherigen Auslandseinsätze Deutschlands entsprechen dem Typ der friedensunterstützenden Operationen bzw. der

1 Nicht in dem Datensatz enthalten.

humanitären militärischen Interventionen. Die Forschung darüber, wie Staaten diese Einsätze in der Vergangenheit durchgeführt haben und welche Erfahrungen sie dabei gemacht haben, informiert also gerade deutsche Politik darüber, unter welchen Bedingungen sich derartige Missionen an internationale Organisationen delegieren lassen, wann sich eher ein Handeln innerhalb von Allianzen anbietet und wann Deutschland im Rahmen lockerer Ad-hoc-Koalitionen intervenieren könnte. Die letzte Option wäre nicht nur verfassungsrechtlich umstritten. Gegen sie sprächen auch jüngere Erfahrungen. Ein kritisches Licht werfen die Ergebnisse dieses Beitrages ebenso auf die im jüngsten europäischen Planungspapier, dem Strategischen Kompass vom März 2022, vorgeschlagene robuste EU-Interventionstruppe von 5.000 Soldaten und Soldatinnen (European External Action Service 2022).

Organisiert ist der Report wie folgt: Im ersten Teil wird das Falluniversum vorgestellt. Der zweite Teil erklärt zentrale Begriffe, arbeitet die Literatur zur institutionellen Wahl auf und entwickelt darüber hinausreichende Überlegungen dazu, welche Interessen und Bedingungen die institutionelle Wahl bei militärischen Interventionen bestimmen. Im dritten Teil werden auf der Basis der Fälle Typen institutioneller Wahl identifiziert und wird der Mix an Interessen und Bedingungen rekonstruiert, der die institutionelle Wahl bestimmt. Abschließend werden Muster und Trends militärischer Interventionen dargestellt sowie Konsequenzen für deutsche und europäische Politik diskutiert.

2. DAS FALLUNIVERSUM: HUMANITÄRE MILITÄRISCHE INTERVENTIONEN SEIT 1945

Nach dem Ende des Ost-West-Konflikts häuften sich Interventionen eines bestimmten Typs. Zu seinen Kennzeichen gehört, dass es dabei nicht um militärische Eroberungen, die Annexion von Territorien, den Kampf gegen strategische Rivalen oder wie zu Beginn des modernen Zeitalters der militärischen Interventionen um das Eintreiben von ausstehenden Staatsschulden geht (Klose 2016). Stattdessen rücken die intervenierenden Staaten deklaratorisch andere Motive und Ziele in den Vordergrund: nämlich Friedensprozesse in anderen Ländern abzusichern und/oder Zivilisten zu schützen bzw. zur Linderung humanitärer Notlagen beizutragen. Entsprechend wird dieser Typus von militärischer Intervention mal als friedensbegleitende Operationen, mal als humanitäre militärische Intervention bezeichnet. Gerade der Begriff der humanitären Intervention ist hoch umstritten. Während die einen die erklärten humanitären Absichten bezweifeln, eine Entwertung des völkerrechtlichen Gewaltverbotes fürchten und den Versuch, Leben durch Krieg zu schützen, für ein Oxymoron halten, verweisen andere auf den empirisch beobachtbaren Trend eines wachsenden grenzüberschreitenden Humanismus und sehen in solchen Interventionen einen Vorgriff auf eine sich herausbildende Weltinnenpolitik (Habermas 1999).

Diese normative Kontroverse ist über Jahre hinweg an vielen Orten geführt worden (Weiss 2007). Um sie geht es hier nicht. Ich benutze den Begriff der humanitären Intervention, um ein Falluniversum für den oben genannten Typus von Interventionen zu generieren. Mit der Verwendung dieses Begriffs wird der Rückgriff auf einen Datensatz möglich, der unter Leitung von Thorsten Gromes und

dem Autor an der HSFK erstellt wurde.² Dem Datensatz liegt eine schlanke Definition derartiger Missionen zugrunde, die auf einschränkende Definitionsmerkmale weitgehend verzichtet und folglich zu einer breiten Fallmenge führt (Dembinski, Gromes und Werner 2019). Wir definieren humanitäre militärische Interventionen über vier Bestimmungen: Danach entsendet ein Staat oder eine Staaten-Gruppe (a) Truppen in ein anderes Land, um (b) unter Androhung oder Ausübung militärischer Gewalt eine (c) dort von Gewalt geprägte Notlage zu beenden und (d) erklärtermaßen Fremde (Zivilisten) zu schützen. Die Autorisierung zur Androhung oder Ausübung militärischer Gewalt ergibt sich aus den Mandaten.³ Bei der Bestimmung einer humanitären Notlage folgen wir den Angaben des Uppsala Conflict Data Project (UCDP) zu den Opfern militärischer Gewalt. Wir orientieren uns an der Festlegung von UCDP und bestimmen die Notlage über eine niedrige Schwelle von 25 Opfern militärischer Gewalt pro Jahr. Diese Definition bedeutet nicht, dass die intervenierenden Parteien ausschließlich humanitäre Anliegen verfolgen, noch unterzieht sie die erklärte Absicht, Fremde zu schützen, einer eingehenden Prüfung auf ihren Wahrheitsgehalt. Allerdings prüfen wir, ob die erklärte Absicht durch bestimmte Handlungen wie die Annexion von Territorien oder ein deutliches Agieren in der Logik von Großmacht Konkurrenz konterkariert wird. Zudem weisen wir darauf hin, dass bei multilateralen Interventionen ein starkes Abweichen zwischen erklärten und tatsächlichen Absichten unwahrscheinlicher wird (Gromes und Dembinski 2019). Wir stufen Interventionen als Grenzfälle ein, wenn sich konstituierende Merkmale wie das Vorliegen einer von Gewalt geprägten Notlage nicht eindeutig bestimmen lassen oder wenn sich die Intervention aus einem militärischen Einsatz zur Selbstverteidigung heraus entwickelt hat wie etwa die ISAF Mission in Afghanistan.

Allerdings ergibt sich die hier vorgestellte Fallmenge nicht direkt aus dem Datensatz. Zum einen nämlich schaut der Datensatz auf Veränderungen der Opferzahlen über Zeit in einem Land und zählt daher eine oder mehrere Intervention(en) auch unterschiedlicher Akteure in einem Land als einen Fall. Im vorliegenden Text gelten Interventionen unterschiedlicher Akteure in einem Land wie beispielsweise die VN-Intervention MINUSMA (ab 2013) und die französisch geführte Intervention *Takuba* (ab 2020) in Mali als unterschiedliche Fälle. Zum anderen nimmt der Text Bezug auf jüngere Fälle sowie auf solche, bei denen die Notlage nicht die Schwelle von 25 Opfern militärischer Gewalt überstieg.

2 Der Datensatz ist einsehbar unter: <https://www.humanitarian-military-interventions.com/>.

3 Die Mandate von internationalen Organisationen wie der VN oder der EU sind formalisiert und oft rechtsförmig gefasst. Teilnehmer von Koalitionen treffen in der Regel ebenfalls Absprachen, in denen sie die Parameter der gemeinsamen Intervention festlegen.

3. ZUR THEORIE INSTITUTIONELLER WAHL BEI MILITÄRISCHEN INTERVENTIONEN

3.1 BEGRIFFE UND KONZEPTE

Der Begriff Institution, der in diesem Report Verwendung findet, ist breiter als die klassischen Definitionen von Douglass North (1990: 3) oder Robert Keohane (1989: 3f). North verstand unter Institutionen die Spielregeln in der Gesellschaft bzw. die von Menschen erdachten Beschränkungen menschlicher Interaktion. Robert Keohane versteht unter internationalen Institutionen die beständige Menge von formalen und informellen Regeln, die Verhaltensweisen vorschreiben, Handeln beschränken und Erwartungen formen. Für North und Keohane steht also die Beständigkeit von Institutionen im Vordergrund. Dagegen umfasst der hier verwendete Begriff sowohl formale und beständige Institutionen als auch ad hoc vereinbarte und nur für festgelegte Zeiträume gültige Sets an expliziten Arrangements (vgl. zu diesem Verständnis Weitsman 2014: 2-3).

Die Forschung zu internationalen Institutionen in anderen Bereichen wie der Umweltpolitik interessiert sich seit langem für das Design dieser Institutionen und hebt Unterschiede in Bezug auf die Anzahl der Mitglieder, die Breite der Aufgaben, die Zentralisierung bzw. das Niveau institutioneller Autonomie und mitgliedstaatliche Kontrollmechanismen hervor. Derartige Unterschiede im institutionellen Design seien, so die Forschung, keineswegs zufällig, sondern von rational kalkulierenden und gut informierten Mitgliedstaaten gewählt, um je nach Art des Kooperationsproblems möglichst effizient Kooperationsgewinne realisieren zu können (Koremenos et al. 2001: 762; Zürn 1992).

Institutionelle Wahlentscheidungen besonderer Art prägen auch das Bild bei militärischen Interventionen. Auf einer ersten Ebene können Staaten entscheiden, unilateral, zusammen mit einem Partner oder mit mehreren zu handeln. Wenn sie sich für ein multilaterales Vorgehen entscheiden, eröffnen sich auf einer zweiten Ebene eine Reihe weiterer Möglichkeiten. In der Literatur wird oft hingewiesen auf die Dichotomie zwischen Allianz und Koalition (Weitsman 2014) bzw. zwischen koalitionsbasiertem und institutionenbasiertem Multilateralismus (Reccia und Tardy 2022). Der Begriff des koalitionsbasierten Multilateralismus ist rein quantitativ und bezeichnet die Zusammenarbeit in Ad-hoc-Koalitionen von drei oder mehr Staaten. Der Begriff des institutionenbasierten Multilateralismus meint die Mandatierung der Intervention von drei oder mehr Staaten durch eine stehende internationale Organisation wie die VN. Tatsächlich bieten sich bereits auf dieser Ebene unterschiedliche Optionen. Staaten können mit den Vereinten Nationen eine globale Organisation mit der Intervention beauftragen. Sie können mit Hilfe einer regionalen Sicherheitsorganisation (RSO) bzw. Allianz intervenieren, die mit oder ohne Mandat der VN handelt.⁴ Oder sie können durch Ad-hoc-Koalitionen intervenieren, die mehr oder weniger viele Mitglieder umfassen und in der Tendenz eher Mitglieder mit

4 Ein erster Unterschied zwischen RSOs und Allianzen besteht im Auftrag. RSOs sollen Sicherheit zwischen ihren Mitgliedern und in der Region sichern. Allianzen sollen kollektiv Sicherheit gegen äußere Bedrohungen gewähren. NATO und EU wollen zudem zu äußerer Sicherheit und Stabilität beitragen. Ein weiterer faktischer Unterschied besteht im oftmals höheren Organisationsgrad von Allianzen. Der Organisationsgrad bezeichnet die Summe der Organe, Routinen und Verfahrensweisen, die einer Institution Autonomie verleihen und die Kontrolle der Mitgliedstaaten einschränken.

ähnlichen Interessen und Sichtweisen zusammen bringen. Auch solche Koalitionen können, müssen sich aber nicht auf ein Mandat des VN-Sicherheitsrats stützen.

Auf einer dritten Ebene geht es um fallspezifische Arrangements. Absprachen auf dieser Ebene bestimmen nicht nur das Design von Koalitionen. Intervenierende Staaten können auch internationale Institutionen für spezifische Aufgaben anpassen. Bei diesen Arrangements handelt es sich üblicherweise um die in den Mandaten festgelegten Regeln. Die Mandate können Angaben enthalten über die Ziele und Aktivitäten der Mission sowie die Einsatzregeln (*rules of engagement*), die Obergrenze der einzusetzenden Truppen, den Umfang der Truppen, die jedes Land beisteuert, die Dauer und das Gebiet des Einsatzes und die Kommandostruktur. Die Mandate können ebenso nationale Kontrollmöglichkeiten spezifizieren und Vorbehalte (*caveats*) für die Verwendung nationaler Kontingente festlegen. Bei Koalitionen sind diese Arrangements flexibler und werden ad hoc ausgehandelt. Bei internationalen Organisationen und Allianzen sind diese Arrangements stärker von Routinen und internationalen Bürokratien beeinflusst. In der Regel sind die politischen und die wichtigen militärischen Aspekte der Mandate wie die Truppenstärken öffentlich.

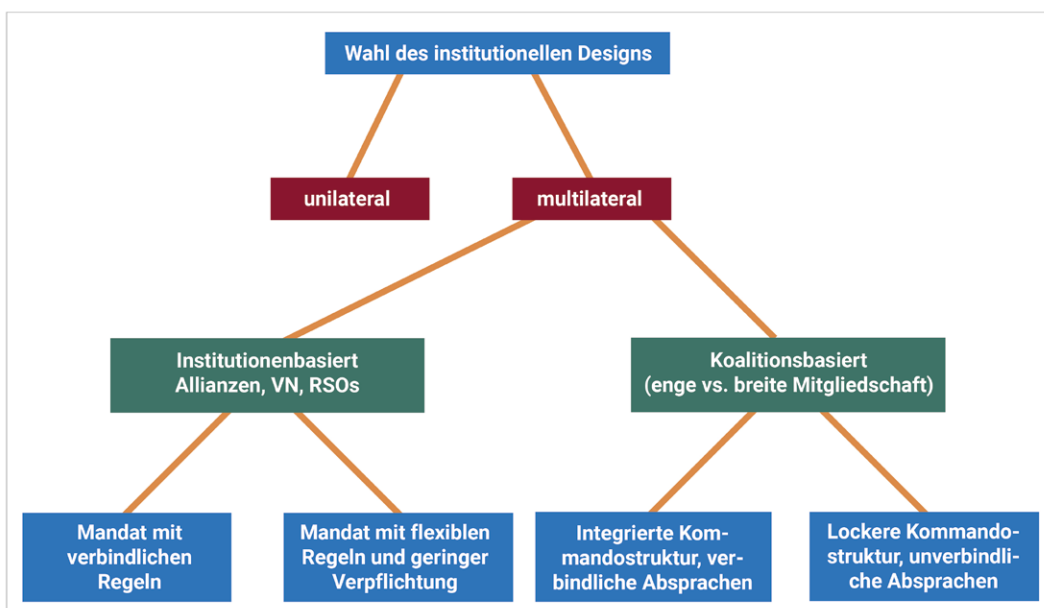


Abb. 1: Entscheidungsebenen bei der Wahl des institutionellen Designs

3.2 WELCHE INTERESSEN BESTIMMEN DAS DESIGN?

In der Literatur wird vermutet, die institutionelle Wahl hänge ab von den Bedingungen im Zielland und insbesondere der Einschätzung, ob ein Einsatz zeitkritisch ist, also schnell beginnen muss, ob er riskant ist, also mit starkem militärischem Widerstand zu rechnen ist, und wie groß der Aufwand und die Kosten sind, um die gesteckten Ziele zu erreichen (Kreps 2011). Die Einschätzung der Bedingungen

im Zielland beeinflusst wiederum die Priorisierung unterschiedlicher Interessen. In der Forschung finden dabei die folgenden vier Interessen Beachtung: (a) Die Kostenreduzierung bzw. Lastenteilung, (b) die Legitimation, (c) die militärische Effektivität und (d) die Begrenzung der Souveränitätskosten.

(a) Lastenteilung

Die faire Verteilung der Lasten ist ein klassisches Problem der Koordination innerhalb von Allianzen und anderen Sicherheitsorganisationen. Bei friedensunterstützenden oder humanitären Interventionen kommt der Lastenteilung eine besondere Bedeutung zu. Patrick Regan kommt in seiner Studie über externe militärische Interventionen in innerstaatliche Kriege sogar zum Ergebnis, dass *burden sharing* sei der entscheidende Treiber für Multilateralismus (Regan 2000: 106f). Die Logik liegt auf der Hand: Wenn die von den Rückwirkungen einer humanitären Notlage unmittelbar betroffenen Staaten keine partikularen Interessen in dem Bürgerkriegsland haben, werden sie versuchen, die Wiederherstellung des Friedens und der Stabilität als öffentliches Gut zu beschreiben, zu dem möglichst viele beitragen sollen. Das Interesse an Lastenteilung wiegt umso schwerer, je höher die Kosten zur Herstellung dieses Gutes eingeschätzt werden. Und je mehr die Wiederherstellung von Frieden und Stabilität von weniger betroffenen Staaten tatsächlich als öffentliches Gut begriffen wird, umso höher wird ihre Bereitschaft zum Engagement.

Die Delegation einer friedenssichernden Intervention an die Vereinten Nationen (VN) bietet unter dem Gesichtspunkt des *burden sharing* besondere Vorteile. Bietet sich eine Delegation an die VN nicht an, können interventionsbereite Staaten versuchen, die Kosten durch eine Vergrößerung der intervenierenden Allianz oder Koalition zu reduzieren. Beispielsweise drängte Frankreich auch aus Gründen der Lastenteilung darauf, die EU möge bei der Bewältigung der Notlage im Osten Kongos 2003 (Operation *Artemis*) zur Absicherung der Wahlen in Kinshasa 2006 (EUFOR Congo) und zur Bewahrung der Stabilität im Tschad und der Zentralafrikanischen Republik 2008 (EUFOR Tschad/CAR) eine größere Verantwortung übernehmen. In Mali drängte Frankreich nach 2014 nicht nur auf die Beteiligung regionaler Akteure und der VN an der Stabilisierung, sondern schmiedete mit *Takuba* auch eine Koalition zur Terrorismusbekämpfung. Die größten Koalitionen in unserem Datensatz waren aber solche, die von den USA angeführt wurden. An der *International Security Assistance Force* (ISAF) in Afghanistan beteiligten sich fast 50 Staaten. Unter ihnen weit entfernte und auf den ersten Blick vollkommen uninteressierte Länder wie Tonga oder Island. Eine möglichst große Koalition schien unter dem Gesichtspunkt der Lastenteilung auch geboten. Denn die Kosten des Einsatzes waren mit über drei Billionen US-Dollar enorm.⁵ Und in der Spitze umfasste ISAF 130.000 Soldatinnen und Soldaten, davon ca. 90.000 aus den USA. Auch an dem von den USA 2014 begonnenen Einsatz einer Koalition gegen den Islamischen Staat im Irak und Syrien unter der Bezeichnung *Operation Inherent Resolve* nahmen bis zu 60 Staaten teil.⁶

5 Einer Studie des Cost of War Project des Watson Institute zufolge, beliefen sich allein die Ausgaben der USA im Zeitraum 2001–2021 auf 2.26 Billionen USD (vgl. <https://watson.brown.edu/costsofwar/Afghanistanbeforeandafter20years>; abgerufen am 02.06.2023).

6 Ähnlich groß waren die Koalitionen, die die USA im zweiten und dritten Golfkrieg gegen den Irak anführten. Beide sind in dem Datensatz nicht enthalten.

Bei diesen Interventionen ist offensichtlich ein anderer Mechanismus als bei den Blauhelmissionen am Werk, der Staaten dazu bringt, sich zu beteiligen, obwohl sie keine oder bestenfalls periphere Interessen in dem Zielland haben. In der Literatur wird häufig auf ein Tauschgeschäft verwiesen. Die Initiative zu militärischen Interventionen kommt oft von großen Staaten – Frankreich im Fall der erwähnten Interventionen in Afrika, den USA im Falle Afghanistans und Irak/Syriens. Diese verfügen über umfangreiche Ressourcen wie beispielsweise Nuklearwaffen. Und kleinere Partner könnten hoffen, als Gegenleistung für ihre Teilnahme an der Intervention künftig vom Schutz und der Unterstützung der Großmächte zu profitieren (Tull 2022).

Zusammenfassend ist zu vermuten, dass die Lastenteilung bei friedensunterstützenden und humanitären Interventionen immer eine Rolle spielt und das Drängen auf Lastenteilung umso höher wird, je eindeutiger es um die Herstellung eines öffentlichen Gutes geht und je höher die mit der Stabilisierung verbundenen Kosten sind.

(b) Legitimation

Neben der Lastenteilung ist die Beschaffung von Legitimation ein entscheidendes Anliegen bei humanitären Einsätzen. Legitimation hat sowohl eine interne wie eine externe Dimension. Nach innen gerichtet versuchen Regierungen durch Zusicherungen und andere Signale, die Zustimmung von Gesellschaften und Parlamenten für die Intervention zu sichern. Nach außen gerichtet versuchen intervenierende Staaten, die internationale Staatengemeinschaft und insbesondere mögliche Spoiler von der Richtigkeit des Eingreifens zu überzeugen. Ein multilaterales Vorgehen trägt zur Produktion interner und externer Legitimation bei.

Die innere Legitimation ist bei diesen Interventionen in besonderer Weise prekär. Denn der Einsatz militärischer Gewalt dient bestenfalls sehr indirekt der Selbstverteidigung. Statt einem *rallying around the flag* Effekt steht eher zu erwarten, dass die Öffentlichkeit und die Opposition die Notwendigkeit und die Begründung der Regierungen für die Intervention bezweifeln und ihr stattdessen verdeckte Interessen und unlautere Motive unterstellen. Eine mögliche Reaktion von Regierungen besteht im Nachweis, dass andere Staaten das Vorgehen aktiv unterstützen. Denn wenn eine große Gruppe von vertrauenswürdigen anderen Staaten bei der Intervention dabei ist, so die Logik, sind die Argumente der Regierung wahrscheinlich nicht falsch und ist der Verdacht einer verdeckten Agenda eher unbegründet.

Ähnlich verhält es sich mit der externen Legitimation. Zwar verweisen völkerrechtlich relevante Dokumente wie das Abschlusskommuniqué des World Summit 2005 neben den Normen der Nicht-Intervention und des Gewaltverbots auch auf Schutznormen. Wenn dritte Staaten militärisch in Bürgerkriege eingreifen und sich auf diese Schutznormen berufen, bezweifeln andere Staaten und lokale bewaffnete Gruppen dennoch fast immer und instinktiv die vorgebrachten humanitären oder friedenspolitischen Motive. Auch hier können intervenierende Staaten den Vorwürfen eines doppelten Spiels und einer verdeckten Agenda durch multilaterales Vorgehen begegnen. Die Entscheidung für Multilateralismus schafft Transparenz. Und sie sendet ein Signal, dass die Ziele der Intervention begrenzt sind und sich die erklärten und die tatsächlichen Absichten decken (Thompson 2009). Katha-

rina Coleman hält die Legitimationsbeschaffung sogar für ein wichtigeres Motiv für Multilateralismus als die Lastenteilung. Sie zeigt in ihrer Arbeit, dass starke intervenierende Staaten selbst dann multilaterale Arrangements für die Intervention wählen, wenn die anderen und in der Regel kleineren Partner kaum zur Entlastung beitragen und stattdessen Koordinationskosten anfallen oder der Handlungsspielraum der führenden Macht eingengt wird, der Multilateralismus also kostspielig ist (Coleman 2007). Eines ihrer Beispiele ist die südafrikanische Intervention unter dem Codenamen *Boleas* in Lesotho 1998.⁷ Um das nach einer umstrittenen Wahl von Unruhen heimgesuchte konstitutionelle Königreich zu stabilisieren, entsandte die südafrikanische Regierung das Militär, achtete aber darauf, die Intervention als eine der Südafrikanischen Entwicklungsgemeinschaft (SADC) auszugeben. Südafrika zielte damit auf externe Legitimation, die angesichts der unterstellten gemischten Motivlage nötig erschien. Das multilaterale Vorgehen hatte seinen Preis. Die Koordinierung mit Botswana, dem einzigen SADC-Partner, der sich mit Truppen beteiligte, war aufwändig, funktionierte nicht und führte dazu, dass Südafrika die Intervention mit einer zu geringen Anzahl an Truppen begann. Der desaströse Ausgang der Intervention erklärt sich mit Fehleinschätzungen und Planungsfehlern, für die allein die südafrikanische Regierung die Verantwortung trägt (Williams 2019). Er erklärt sich aber auch mit dem verzögerten Einsatz des botswanischen Kontingents (Coleman 2007: 187f).

Dieses Beispiel macht auch darauf aufmerksam, dass nicht jede multilaterale Koalition in gleicher Weise Legitimität beschafft. Je heterogener und breiter die Organisation oder Koalition ist und je stärker sie die Spielräume der an der Intervention teilnehmenden Staaten einschränkt, desto glaubwürdiger fällt dieses Signal aus (Weitsman 2014: 17f). Zusammenfassend ist zu erwarten, dass Legitimitätsbeschaffung bei allen unseren Fällen eine Rolle spielt. Das Interesse an Legitimation kommt besonders dann zum Tragen, wenn die intervenierenden Staaten mit internen und internationalen Vorbehalten und Widerständen rechnen und wenn ihre tatsächlichen und ihre erklärten Motive nicht zu weit auseinanderfallen.

(c) Militärische Effektivität

Bei Interventionen geht es nicht nur um Lastenteilung und Legitimität, sondern auch um militärische Effektivität. Und auch dieser Faktor beeinflusst die institutionelle Wahl. Militärische Effektivität bedeutet, dass Streitkräfte mit möglichst wenig Aufwand, Verlusten und Friktionen die politischen und militärischen Ziele erreichen, die von der politischen Führung vorgegeben werden. Bei multilateralen Operationen kann die militärische Effektivität durch zwei Faktoren eingeschränkt sein. Der erste Faktor ist die geringe Interoperabilität. Interoperabilität meint dabei nicht nur die Komplementarität von Kommunikationstechniken und Waffensystemen, sondern ebenso eine Übereinstimmung der Führungskulturen bis hin zur Sprache. Interoperabilität ist am ehesten in Allianzen erreichbar, wenn Truppen regelmäßig zusammen üben, kompatibles Material verwenden und ähnlichen Verfahren folgen. Bestehen Koalitionen aus einzelnen Mitgliedern solcher Allianzen, sind diese Effekte nutzbar. Ansonsten ist die Interoperabilität bei Ad-hoc-Koalitionen geringer.

⁷ Wir haben diese Intervention als mögliche humanitäre militärische Intervention geprüft. Weil vor der Intervention nach unserer Definition keine Notlage vorlag, ist sie nicht in dem Datensatz enthalten.

Wichtiger ist der zweite Faktor: Die militärische Effektivität beruht auf der Fähigkeit, schnell und entschieden handeln und auf sich verändernde Umstände reagieren zu können. Als entscheidende Voraussetzung hierfür gilt die sogenannte Einheit der Kommandokette (*unity of command*) (Bensahel 2007). Das bedeutet, dass alle Einheiten einem militärischen Kommando und einem Oberbefehl unterstehen und die militärische Führung, gegebenenfalls unter Rücksprache mit dem politischen Oberbefehl, schnell und flexibel agieren und auf neue Entwicklungen reagieren, allen Einheiten Befehle erteilen und erwarten kann, dass diese ausgeführt werden. Bei unilateralen Interventionen ist die Einheit der Kommandokette unproblematisch. Bei multilateralen Interventionen würde eine einheitliche Kommandokette für die beteiligten Staaten erhebliche Souveränitätskosten (siehe unten) mit sich bringen und ist daher grundsätzlich brüchig. Bei multilateralen militärischen Einsätzen, so die verbreitete Annahme, ist folglich die militärische Schlagkraft in der Regel geringer als die Summe der teilnehmenden Streitkräfte vermuten ließe (Schmitt 2019). Um Bruchstellen gering zu halten, bieten sich unterschiedliche Modelle: Ein Modell besteht in einer weitgehenden Arbeitsteilung der nationalen Kontingente, die nach geographischen oder funktionalen Kriterien organisiert werden kann. Ein anderes Modell bestünde darin, Offiziere aller truppenstellenden Staaten in die Befehlskette einzubinden und so Transparenz und Kontrollmöglichkeiten zu schaffen, dafür aber die Koalition so zuzuschneiden, dass auseinanderlaufende Interessen und Sichtweisen minimiert werden.

Zusammenfassend ist zu vermuten, dass die militärische Effektivität im Kalkül der Staaten eine umso größere Rolle spielt, je zeitkritischer und gefährlicher ein Einsatz erscheint.

(d) Souveränitätskosten

Schließlich haben Regierungen ein Interesse daran, die politische Kontrolle über die Intervention und die Aufsicht über die eingesetzten Soldatinnen und Soldaten möglichst umfassend zu bewahren. Denn auch wenn Staaten im Rahmen internationaler Organisationen wie der VN oder Allianzen wie der NATO intervenieren, geben sie selbstverständlich ihre Souveränität, ihre politische Verantwortung und ihre Aufsichtspflichten nicht auf (Mello und Saideman 2019: 31). Im Gegenteil wissen Regierungen und gerade die demokratischer Staaten, dass sie dafür verantwortlich gemacht werden, was mit ihren Soldatinnen und Soldaten passiert und was sowohl ihre Streitkräfte als auch die Koalition oder Allianz als Ganzes im Zielland anrichten. Zum Interesse, die politische Kontrolle über die Intervention nicht aus der Hand zu geben, kommt das Interesse, nationale Führungskulturen nicht zu kompromittieren und die Aufsicht über die eigenen Truppen zu bewahren. Demokratien müssen zudem die parlamentarischen Kontrollmöglichkeiten vor Entsendung der Truppen achten und auf der Einhaltung der zivilen Kontrolle sowie der Führungsgrundsätze während des Einsatzes bestehen (Mello und Peters 2018).

Das Interesse an Kontrolle und Aufsicht lässt sich am besten bewahren, wenn Staaten unilateral intervenieren. Wenn sie sich für ein multilaterales Vorgehen entscheiden, eröffnet sich ihnen eine Reihe von Möglichkeiten, das institutionelle Design so zu gestalten, dass das Interesse an Kontrolle und Aufsicht möglichst weitgehend gewährleistet bleibt. Sie können versuchen, die Anzahl der Partner gering zu halten und nur mit gleichinteressierten und -gesinnten Partnern zu handeln. Im Falle einer multilateralen Intervention können Staaten darauf bestehen, ex ante die Ziele, Einsatzregeln,

Beiträge aller Partner sowie die Dauer des Einsatzes genau festzulegen. Sie können darüber hinaus ex ante Ausnahmen über Stationierungsgebiete oder Einsatzformen für ihre Truppen festlegen (zu solchen *caveats* während der Afghanistan-Intervention vgl. Saideman und Auerswald 2012). Oder sie können im Interesse größerer Flexibilität auf präzise Festlegungen ex ante verzichten, müssten dafür aber Verfahren der laufenden Kontrolle während der Intervention umso größeres Gewicht beimessen. Oder sie können die Führung des Einsatzes an eine Autorität wie einen nicht-nationalen militärischen Oberbefehlshaber übertragen, aber gleichzeitig die Aufsicht und Kontrolle über die eigenen Streitkräfte durch parallele nationale Befehlsketten sichern.⁸

Tatsächlich ist die Unterstellung von Truppen unter fremdes Kommando in der Regel konditioniert und zeitlich befristet. Staaten behalten selbst die Möglichkeit, gegebenenfalls die sogenannte Rote Karte zu ziehen und Einsatzbefehle nicht auszuführen, ein Umstand, den zentrale Befehlshaber kennen und im Blick behalten müssen (Mello und Saideman 2019: 31). So berichtete der NATO Oberbefehlshaber, dass ein britischer General nach Abschluss des Kosovo-Krieges den Befehl zur Einnahme des Flughafens von Pristina vor dem Eintreffen russischer Soldaten mit dem Hinweis verweigerte, er wolle nicht das Risiko eines dritten Weltkrieges eingehen (Clark 2002: 396ff). Zusammenfassend ist zu vermuten, dass Souveränitätskosten ein Faktor sind, der die institutionelle Wahl durchgängig und vor allem dann beeinflusst, wenn Entscheidungsträger hohe Risiken antizipieren.

4. VARIANZ IM DESIGN MILITÄRISCHER INTERVENTIONEN

Angesichts dieser vielschichtigen und gegenläufigen Nutzenkalküle ist es nicht erstaunlich, dass es kein einheitliches institutionelles Design für militärische Interventionen gibt. Überraschender ist, dass sich über die Dichotomien unilateral versus multilateral und Allianz versus Koalition hinaus ein vielschichtiges Spektrum an institutionellen Designs findet. Wie erwähnt, gab es wenige unilaterale Interventionen. Neben den bereits erwähnten indischen Interventionen weist unser Datensatz auch die russischen Interventionen in den frühen 1990er Jahren in Moldawien und den georgisch-abchasischen Bürgerkrieg, die wir teilweise als Grenzfälle bewerten, als unilaterale Interventionen aus. Das gilt auch für die erwähnte Intervention Tansanias in Uganda 1979, die wir ebenfalls als Grenzfall einstufen.⁹ In den meisten Fällen erfolgte die Intervention allein deshalb unilateral, weil keine multilaterale Alternative zur Verfügung stand. Bilaterale Interventionen sind noch seltener. Unser Datensatz enthält keine derartige Intervention. Die übrigen fallen in die Kategorie multilateral. Allerdings unterscheiden sie sich in Bezug auf das institutionelle Design erheblich. Manchmal ist der Multilateralismus nur ein dünner Firnis, unter dem das Wirken von Staaten deutlich hervorscheint. Manchmal bindet die multilaterale Institution selbst starke Staaten und entscheiden institutionelle Mechanismen

8 Ein Beispiel hierfür erwähnen Auerswald und Saideman (2014: 129). Danach musste ein kanadischer General und NATO-Befehlshaber in Afghanistan die Zustimmung eines kanadischen Oberst zum Einsatz kanadischer Truppen einholen.

9 Tansania hatte sich symbolische militärische Unterstützung Mosambiks gesichert, so dass man formal von einer bilateralen Interventionskoalition sprechen könnte.

und staatenunabhängige Bürokratien über den Gang der Intervention. Der folgende Versuch einer Klassifikation der institutionellen Formen ist insofern vereinfachend, als sich die in einer Klasse zusammengefassten Missionen auch voneinander unterscheiden.

4.1 DELEGATION DER INTERVENTION AN DIE VN

Wenn Staaten entscheiden, in humanitärer Absicht militärisch zu intervenieren, delegieren sie diese Aufgabe oft an die VN. In unseren Daten finden sich je nach Zählweise elf Blauhelmissionen, deren Mandat den Schutz von Zivilisten umfasste und die nach Kapitel VII oder durch andere Formulierungen autorisiert waren, zur Verteidigung dieses Mandats militärische Gewalt jenseits der Selbstverteidigung einzusetzen.

Blauhelmissionen mit einem Mandat zum Schutz von Zivilisten und der Autorisierung zur Gewaltanwendung über den Selbstschutz hinaus

United Nations Operation in Congo (ONUC) 1960–64
United Nations Protection Force (UNPROFOR) in Bosnien 1992–1995
United Nations Operation in Somalia (UNOSOM II) 1993–1995
United Nations Organization Mission in the Democratic Republic of Congo (MONUC) 2001, fortgesetzt als United Nations Organization Stabilization Mission in the DR Congo (MONUSCO) ab 2010
United Nations Mission in Sierra Leone (UNAMSIL) 1999–2001
United Nations Operation in Cote d'Ivoire (UNOCI) 2004–2017
United Nations Interim Force in Lebanon (UNIFIL II) ab 2006
United Nations/African Union Mission in Darfur (UNAMID) 2007–2021
United Nations Mission in South Sudan (UNMISS) ab 2011
United Nations Multidimensional Integrated Stabilization Mission in Mali (MINUSMA) ab 2013
United Nations Multidimensional Integrated Stabilization Mission in the Central African Republic (MINUSCA) ab 2014

Ein entscheidender Vorteil der Delegation an die VN im Vergleich zu anderen institutionellen Lösungen liegt im *burden sharing*. Die VN verfügt über ein Budget für Friedenseinsätze, zu dem die Mitgliedstaaten nach einem festgelegten Schlüssel beitragen. Die Höhe des Budgets ist zwar seit einigen Jahren rückläufig, im Fiskaljahr 1. Juli 2022 – 30. Juni 2023 betragen die Pflichtbeiträge aber immerhin noch 6,45 Mrd. US Dollar.¹⁰ Dazu kommen freiwillige Zahlungen, wenn auch in geringfügigem Umfang. Große Beitragszahler wie die USA drängen zwar wie zuletzt unter Präsident Trump perio-

10 Vgl. Deutsche Gesellschaft für die Vereinten Nationen: Was ist der UN Haushalt? (<https://dgvn.de/finanzierung-der-un/un-haushalt>; abgerufen am 02.06.2023)

disch immer wieder darauf, die Ausgaben für das VN-Peacekeeping zu reduzieren (Congressional Research Service 2018). Letztlich aber wissen sie, dass ein Eingreifen der VN in Bürgerkriege auch für sie kostengünstiger sein kann als mögliche Alternativen.

Die Delegation einer Intervention an die VN verspricht auch große Vorteile in Bezug auf die Beschaffung von Legitimität. VN-Interventionen sind immer vom Sicherheitsrat mandatiert. Durchführungsentscheidungen obliegen in der Regel nicht einem potenziell eigeninteressierten Staat oder einer Staatengruppe, sondern den Vereinten Nationen, in deren wichtigstem politischen Leitungsorgan zerstrittene Staaten über Vetopositionen verfügen. Und weil zudem die Missionen von den Regierungen der Zielländer autorisiert werden, sieht die Staatengemeinschaft sie eher als legitim und im allgemeinen Interesse liegend an. Souveränitätskosten fallen nur für die truppenstellenden Staaten an. Und diese können durch Vereinbarungen mit der VN und durch parallele nationale Kommandostränge Souveränitätskosten begrenzen.

Allerdings kann die Delegation einer Intervention an die VN aus Sicht der Staaten, die von einer humanitären Notlage betroffen sind, erhebliche Nachteile aufweisen. Denn VN-Peacekeeping-Operationen gelten als militärisch wenig effektiv. Die Blauhelmtuppen sind gut darin, einen akzeptierten Waffenstillstand zu stabilisieren (Walter et al. 2021). Sie sind weniger gut darin, einen Friedensschluss gegen Gewaltakteure durchzusetzen.

Dieser Befund gilt trotz der doktrinären Weiterentwicklung in den letzten zwei Jahrzehnten. Beginnend mit dem *Brahimi Report* (United Nations 2000) legten die VN das klassische Peacekeeping, das sich auf die Beobachtung von Waffenstillständen beschränkte, robuster aus. Sie unterlegten Blauhelmissionen immer öfter mit einem Artikel-VII-Mandat und entsandten Truppen auch in Regionen, die von Gewalt geprägt sind. Zudem avancierte der Schutz von Zivilisten (*protection of civilians: PoC*) zu einer Norm des Peacekeeping, die immer öfter in Mandaten verankert wurde. Der sogenannte HIPPO Report (United Nations 2015) bildete einen weiteren Meilenstein in der doktrinären Entwicklung hin zu einem robusteren Peacekeeping. Damit verschoben sich auch die drei Kernprinzipien des Peacekeeping. Das Prinzip der **Zustimmung der Konfliktparteien** zu einer VN-Mission soll, einmal erteilt, nicht die Erfüllung des Mandats verhindern. Die **Unparteilichkeit** ist durch das Mandat konditioniert und kann, abhängig vom Verhalten der lokalen Konfliktparteien, dazu führen, dass die Blauhelmtuppen sie unterschiedlich behandeln. Und der Einsatz von Gewalt kann nicht nur zur **Selbstverteidigung**, sondern auch zur Verteidigung des Mandats erfolgen. Allerdings ist die doktrinäre Entwicklung nicht abgeschlossen und ihr Ausgang offen. Während beispielsweise der Report des früheren Blauhelmkommandeurs dos Santos Cruz (2017) als Reaktion auf steigende Opferzahlen unter den VN-Truppen auf eine bessere militärische Ausstattung und stärkere Zentralisierung dringt, plädieren andere für eine Rückkehr zu den ursprünglichen Prinzipien des Peacekeeping.

Die Ursachen der geringen militärischen Effektivität hängen zunächst mit dem Zeithorizont zusammen. Es dauert lange, eine neue Mission zu starten, die Truppen zusammenzubringen und sie und das notwendige Minimum Logistik ins Zielland zu transportieren. Sie hängen weiterhin zusammen mit der in der Regel leichten Bewaffnung der Blauhelmtuppen und der strategischen Kultur der Neutralität, Zurückhaltung und des Ausgleichs. Die eigentliche Ursache der geringen militärischen

Effektivität liegt aber in der spezifischen institutionellen Gestalt der VN. Sie verfügt zwar mit dem *Department of Peace Operations* (DPO) über eine auf Friedenseinsätze spezialisierte Abteilung mit eigenen Routinen, etablierten *rules of engagement* und Kommandoketten. Typischerweise übt ein *Special Representative of the Secretary General* (SRSG) im Zielland die Kontrolle über die militärischen und politischen Elemente einer VN-Mission aus und berichtet über das DPO in New York an den Generalsekretär. Das Problem ist, dass an der Spitze der Kommandokette kein politischer Entscheider, sondern mit dem Sicherheitsrat ein uneiniges Kollektivorgan steht, das aufgrund der Vetorechte der ständigen Mitglieder bei Entscheidungen praktisch an das Konsensverfahren gebunden ist. Derartige Kollektivorgane entscheiden fast notwendigerweise in einem Modus, der sich in bürokratische Anweisungen und in ein regelgebundenes Handeln der Streitkräfte übersetzt. Weil die Mitglieder im Rat die politische Kontrolle behalten wollen, versuchen sie in Kompromissen die Parameter einer Mission ex ante möglichst präzise in dem Mandat festzulegen. Auch wenn der Sicherheitsrat die Mandate im Zeitverlauf anpassen kann, ändert dies nichts an der grundsätzlichen Verfahrensweise. Die Kehrseite ist, dass diese Mandate die Handlungsfreiheit der VN-Kommandeure vor Ort weitestgehend einschränken. Diese können dann höchstens auf taktischer Ebene das Mandat interpretieren, aber nicht schnell auf neue Bedrohungen reagieren.

4.2 PARALLELE UND BRÜCKENOPERATIONEN AN DER SEITE DER VN

Das Interventionsgeschehen wird weiterhin geprägt von einem Typ, bei dem Staaten oder militärisch fähige Allianzen robust an der Seite der VN agieren, um die militärischen Defizite von Blauhelmeinsätzen auszugleichen. Zu ersten Einsätzen dieser Art durch die NATO und die USA kam es in den frühen 1990er Jahren in Bosnien-Herzegowina und Somalia. Nach dem Ende des Ost-West-Konflikts suchte die Allianz neue Aufgaben und bot sich als *Subcontractor* der OSZE und der VN an. Die ersten und bisher einzigen Einsätze der NATO an der Seite der VN bzw. ihrer UNPROFOR Mission während des Bosnien-Krieges waren insofern untypisch, als sich UNPROFOR überwiegend aus Kontingenten europäischer Streitkräfte zusammensetzte. Die Marineoperationen (*Maritime Monitor* und *Sharp Guard*) der NATO zur Unterbindung von Waffenlieferungen sowie eine Mission zur Durchsetzung eines Flugverbots (*Operation Deny Flight*) ab April 1993 verliefen auch deshalb ohne größere Friktionen zwischen beiden Organisationen, weil die mit der VN ausgehandelten Mandate äußerst restriktiv ausgestaltet waren (Leurdijk 2000: 31) und die lokalen Konfliktparteien zurückhaltend agierten. Größere Konflikte ergaben sich, als die NATO im Auftrag der VN eine Mission zur Luftunterstützung der UNPROFOR Truppen übernahm. Dabei akzeptierte sie nach einigem Zögern ein Zwei-Schlüssel-System, nach dem der Repräsentant des VN-Generalsekretärs in Jugoslawien, Yasushi Akashi, Anforderungen lokaler Kommandeure nach Luftunterstützung durch die NATO genehmigen oder verweigern konnte (Eisele 2000: 170). Weil Akashi aufgrund seines organisationskulturellen Verständnisses von Friedensschaffung Anfragen nach Luftunterstützung wiederholt verweigerte, welche die um ihre Glaubwürdigkeit besorgte NATO freigeben wollte, kam es zu erheblichen Konflikten zwischen beiden Organisationen (Wilson 1995). Als die Lage in Bosnien-Herzegowina eskalierte, startete die NATO im Auftrag der VN 1995 eine robustere Luftoperation mit dem Ziel der militärischen Friedenserzwingung (*Operation Deliberate Force*). Bei dieser Mission bestand die Allianz auf einem Ende des Zwei-Schlüssel-Systems und übernahm selbst die operative Kontrolle (Leurdijk 2000: 79).

Auf die Notlage und Gewalt in Somalia Anfang der 1990er Jahre, für die nach Auffassung der USA und der VN eine Reihe von Warlords verantwortlich war, entsandte die VN auf Drängen der USA 1992 zunächst die leichte UNOSOM I Mission. Als sich ihr Scheitern abzeichnete, folgte im Dezember 1992 eine schwer bewaffnete Brückenmission unter amerikanischer Beteiligung und amerikanischem Kommando namens UNITAF, u.a. mit dem Auftrag, die lokalen Kriegsparteien zu entwaffnen. Obwohl dieses Ziel nicht erreicht wurde, übergaben die USA nach Ablauf des Mandats die Verantwortung für Somalia 1993 wieder an die VN, die die mit einem Artikel-VII-Mandat ausgestattete UNOSOM II Mission unter breitester Beteiligung der Staatengemeinschaft startete. Die USA steuerten zu der Mission Spezialkräfte für robuste Evakuierungsmissionen bei, die auf Schiffen vor der Küste stationiert waren und weiter dem taktischen Kommando der USA unterstanden. Als im Zuge der Versuche, die Milizen zu entwaffnen, pakistanische Blauhelme in einen Hinterhalt gerieten, griffen wiederum die amerikanischen Spezialkräfte ein, erlitten dabei aber selbst erhebliche Verluste. Angesichts der Bilder getöteter Soldaten entschied sich Präsident Clinton zum Abzug und entzog damit UNOSOM II de facto die Grundlage.

Aus diesen Erfahrungen zogen Staaten Lehren, die bis heute die Zusammenarbeit zwischen den VN und militärisch fähigen Staaten und Allianzen beeinflussen. Zwar bestimmen robuste Brücken- und parallele Missionen weiterhin das Bild. Eine Koalition unter Führung Australiens entsandte im September 1999 eine Eingreiftruppe unter dem Codenamen INTERFET nach Osttimor mit dem Ziel, den Übergang in die Unabhängigkeit so lange abzusichern, bis eine VN-Übergangsverwaltung einsatzbereit ist. Großbritannien griff 2000 an der Seite der Blauhelme in den Bürgerkrieg in Sierra Leone ein (Operation *Palliser*) und Frankreich intervenierte in parallelen oder Brückenmissionen zweimal in der Elfenbeinküste (2002–2005 und 2011), in Mali (ab 2013) und in der Zentralafrikanischen Republik (ab 2013). Diese Interventionen waren alle vom Sicherheitsrat mandatiert. Offenbar geht es den an der Seite der VN intervenierenden Staaten und Allianzen darum, die geringe militärische Effektivität der VN-Missionen zu kompensieren, aber die Blauhelmissionen nicht zu ersetzen, sondern deren Vorteile bei der Lastenteilung und Legitimität zu bewahren. Allerdings beharren Staaten nach den Erfahrungen in Bosnien und Somalia entschieden auf ihrer nationalen Verantwortung und Entscheidungsbefugnis. Indem sie eine Unterstellung ihrer Truppen unter VN-Kommando verweigern oder Verpflichtungen gegenüber dem DPO gering halten, vermeiden sie größere Souveränitätskosten. Die Kehrseite besteht freilich in einer geringeren Planungssicherheit des DPO und einer geringeren militärischen Effektivität der VN-Missionen. Weil Staaten und Allianzen nicht mehr bereit sind, bei parallelen oder Brückenmissionen ihre Truppen der operativen Kontrolle des DPO zu unterstellen oder bindende Verpflichtungen gegenüber der VN einzugehen, kann sich das DPO nicht darauf verlassen, dass militärisch starke Staaten die Defizite der Blauhelmissionen verlässlich ausgleichen. Robuste Einsätze der Blauhelmissionen werden so noch riskanter und unwahrscheinlicher. Selbst die EU, die sich am entschiedensten als Partner der VN bei der Friedenssicherung präsentiert, scheut vor bindenden Verpflichtungen zurück (Tardy 2019).

4.3 DELEGATION AN ALLIANZEN UND REGIONALE SICHERHEITSORGANISATIONEN MIT HOHER AUTONOMIE

Drittens können sich Staaten entschließen, im Rahmen von Allianzen oder regionalen Sicherheitsorganisationen (RSO) mit hoher Autonomie zu intervenieren. Die westliche Debatte thematisiert vor allem die Einsätze von NATO und EU. Beide verfügen über staatenunabhängige Organe wie den NATO-Generalsekretär oder den Hohen Repräsentanten, über gemeinsame Kommando- und Kontrollstrukturen sowie über Routinen und festgelegte Verfahren. Auch die AU zeichnet sich, folgt man ihren Statuten und formalen Strukturen, durch einen relativ hohen Organisationsgrad aus. Und sie unterhält mit der *African Standby Force* einen Mechanismus für militärische Kriseninterventionen. Allerdings kam diese Truppe seit ihrer Indienstellung 2016 noch nicht zum Einsatz. Stattdessen entsprechen die zahlreichen Interventionen unter der Verantwortung afrikanischer und anderer Regionalorganisationen eher dem unten beschriebenen Typ *Einsätze von Koalitionen unter dem Dach gering formalisierter Organisationen*.

Die folgende Ausführung konzentriert sich daher auf die Interventionen von NATO und EU. Die Intervention im Kosovo sowie die ISAF-Operation in Afghanistan waren die wichtigsten NATO-Operationen, die EU verantwortete die in dem Datensatz verzeichneten Operationen *Artemis* im Osten Kongos, EUFOR Congo und EUFOR Chad/CAR. Diese Interventionen hatten zwar in der Regel – eine Ausnahme war die NATO-Kriegführung im Kosovo (*Operation Allied Force*) – ein Mandat des Sicherheitsrats, NATO und EU behielten aber die strategische und operative Kontrolle.

Die Delegation an Allianzen ist unter dem Gesichtspunkt des *burden sharing* weniger attraktiv als die Delegation an die VN. In der NATO gilt das Prinzip „costs lie where they fall“. Bei EU-Missionen wird truppenstellenden Staaten ein Teil der Kosten über den früheren Athena-Mechanismus bzw. seitdem über die europäische Friedensfazilität aus einem außerbudgetären Gemeinschaftshaushalt erstattet. Ob im Rahmen dieser Modelle die Lasten auf viele Schultern verteilt werden können, hängt also ab von der Anzahl und dem Beitrag der teilnehmenden Staaten. Weil die Teilnahme an diesen Einsätzen im Benehmen der Mitgliedstaaten liegt, gibt es in dem Datensatz keinen einzigen Einsatz, an dem alle Mitgliedstaaten teilnahmen. Oftmals beteiligte sich weniger als die Hälfte der Mitglieder. Wie erwähnt, punkteten in Bezug auf die Lastenteilung vor allem ISAF, die *Operation Inherent Resolve* und die *Operation Allied Force*. Dennoch leisteten die USA bei allen drei den mit Abstand größten Beitrag. Nicht gut schnitten in dieser Hinsicht die EU-Operationen ab. Die Beschaffung externer Legitimität gelingt bei diesem Modell weniger gut als bei den beiden obigen. Die nicht mit einem VN-Mandat ausgestattete *Operation Allied Force* war international besonders umstritten. Besser ist es um die interne Legitimität bestellt, weil die teilnehmenden Staaten zeigen können, dass sie zusammen mit vertrauenswürdigen Partnern handeln. Dagegen ergaben sich bei diesem Modell durchgängig hohe Spannungen zwischen den Zielen der militärischen Effektivität und der Reduzierung der Souveränitätskosten.

Der aus der Luft geführte Krieg der NATO gegen das damalige Jugoslawien (1999) entspricht dem Typ der Intervention durch eine Allianz am ehesten. An dieser *Operation Allied Force* nahmen außer Griechenland alle Mitglieder teil, und 13 beteiligten sich aktiv mit Flugzeugen. Der Nordatlantikrat

gab die politischen Richtlinien und strategischen Ziele vor, die NATO stellte die Kommandostruktur, und langjährige Übungen sicherten ein vergleichsweise hohes Maß an Interoperabilität. Und dennoch kam es während des Einsatzes zu erheblichen Friktionen und politischen Spannungen und beklagten insbesondere amerikanische Beobachter die mangelnde Effektivität (Lambeth 2001). Umstritten war von Anfang an, wie der Krieg zu führen sei. Während die USA im Sinne ihrer *shock and awe* Doktrin den Krieg mit massiven Luftschlägen beginnen wollten, insistierten die meisten europäischen Mitglieder auf einem vorsichtigen, graduellen und Schäden möglichst minimierenden Vorgehen. Um Souveränitätskosten gering zu halten, beharrten alle Mitglieder auf Mitsprache über die Operationen. In der Erwartung, dass Jugoslawien schnell kapitulieren würde, hatte sich die Allianz ex ante nur auf 51 Angriffsziele geeinigt. Als die Kapitulation ausblieb und sich die jugoslawischen Streitkräfte widerstandsfähiger erwiesen als gedacht, führte der Streit über weitergehende militärische Optionen und die Auswahl weiterer Ziele zu Verzögerungen und Blockaden.¹¹ Die Lehre aus *Operation Allied Force* lautete nicht nur aus Sicht der USA, dass ein *war by committee*, die Delegation einer Intervention an eine Allianz, in Zukunft dann vermieden werden sollte, wenn der Einsatz hohe militärische Risiken aufweist (Daalder und O'Hanlon 2004). Statt auf die NATO als handelnden Akteur zu setzen, betrieben die Mitgliedstaaten und allen voran die USA nach 1999 eine Dezentralisierung und Flexibilisierung der Allianz.

Diese Lehre prägte das Vorgehen der USA und der NATO bei der nächsten großen Intervention in Afghanistan. Den im Oktober 2001 begonnenen Krieg gegen Al-Qaida und die Taliban führten die USA zunächst unter Berufung auf ihr Recht auf Selbstverteidigung unilateral – lediglich Großbritannien durfte sich mit symbolischen Kräften beteiligen – als Kommandounternehmen mit Luftunterstützung unter der Bezeichnung *Operation Enduring Freedom* (OEF). Die von vielen Partnern angebotenen Beiträge lehnten die USA bewusst ab, um Mitsprache anderer und eine Einschränkung der eigenen Handlungsfähigkeit auszuschließen (Kreps 2011). Erst als die Taliban scheinbar besiegt waren und es um die Stabilisierung und den Wiederaufbau ging, schwenkten die USA im Interesse der Lastenteilung radikal um und schmiedeten mit der *International Security Assistance Force* (ISAF) eine möglichst große Koalition unter dem Dach der VN. Die NATO kam erst ins Spiel und übernahm im August 2003 das Kommando, als kein anderes Mitglied der Koalition bereit war, das bis dahin halbjährlich rotierende Hauptquartier zu stellen. Um Spannungen zwischen militärischer Effektivität und Souveränität zu minimieren, einigten sich die truppenstellenden Staaten zudem auf ein arbeitsteiliges Vorgehen. Unter einem gemeinsamen Kommando war ISAF geographisch dezentral organisiert. Große truppenstellende Staaten übernahmen das Kommando in den einzelnen Regionen. Zudem machten teilnehmende Staaten reichlich von *caveats* Gebrauch. Diese Praxis hemmte zwar die militärische Effektivität des gesamten Einsatzes, reduzierte dafür aber Souveränitätskosten der teilnehmenden Staaten.

11 NATO-Offiziere erstellten im zuständigen Kommando AFSOUTH Ziellisten. Die Auswahl und Freigabe von Zielen erfolgte aber in einem Konsensverfahren. Ein RAND-Bericht beschreibt dieses Verfahren und die Folgen so: „Military officers and political leaders from each of NATO's 19 members analyzed specific aim points, proposed munitions for each target, and estimated the potential for civilian casualties. Member states retained the right to veto any proposed target for any reason, and no target could be included on the Air Tasking Order (ATO) until it had received unanimous approval. This intensive national review process severely limited the number of targets“ (Peters et al. 2001: 25f). Teilweise brachen Piloten Einsätze in der Luft ab, weil Mitgliedstaaten praktisch in letzter Minute eine rote Karte gegen den Angriff gezogen hatten (Canna 2004: 25f).

Auch im Falle von Bosnien und dem Kosovo übertrugen NATO-Staaten die nach der militärischen Intervention folgenden Stabilisierungsmissionen der Allianz. Und ebenso wie in Afghanistan versuchten die truppenstellenden Staaten auf diesem Wege den militärischen Restrisiken zu begegnen, vor allem aber Lasten zu teilen. Die *Implementation Force* (IFOR) in Bosnien-Herzegowina band anfänglich bis zu 60.000 Truppen; die 1999 gestartete *Kosovo Force* (KFOR) umfasste zu Beginn 50.000 Soldatinnen und Soldaten.

Die Interventionen der Europäischen Union in Afrika ab 2003 folgten einerseits dem Beispiel der *Operation Allied Force*. Die truppenstellenden Staaten entsandten Offiziere, die auf unterschiedlichen Posten in einer einheitlichen Kommandostruktur unter einem Oberbefehlshaber dienten. Um Souveränitätskosten dennoch zu minimieren, nahmen die EU-Staaten andererseits durch zwei Einschränkungen Abstriche an der militärischen Effektivität in Kauf. Zum einen beschränkten sie die Operationen ex ante durch restriktive Mandate, die Obergrenzen für die eingesetzten Truppen festlegen und genaue zeitliche und räumliche Begrenzungen, Aufgaben und Einsatzregeln sowie nationale *caveats* enthielten. Die Folgen für die militärische Effektivität zeigten sich bei der EUFOR-Mission, die 2008 nach Kinshasa entsandt worden war, um die dortigen Wahlen abzusichern. Die Dauer des Einsatzes war auf ein Jahr begrenzt. Weil sich aber die Wahl verzögerte, zog die EU-Truppe schon wieder ab, bevor die entscheidende Stichwahl stattfand, deren Ausgang am ehesten hätte Unruhen auslösen können. Zum anderen entsandte die EU Truppen zunehmend in weniger gefährliche Einsätze. Während der erste Einsatz in der kongolesischen Provinz Bunia unter der Bezeichnung *Artemis* noch Frieden gegen widerständige Gewaltakteure durchsetzen sollte und relativ risikoreich war, waren die folgenden Missionen 2008 und 2009 deutlich weniger robust und eher auf die Stabilisierung potenziell fragiler Situationen ausgelegt. Seitdem entsandte die EU außer Marine- nur noch Ausbildungsmissionen (Krotz und Wright 2018).

Warum EU-Missionen im Zeitverlauf immer weniger robust ausgelegt waren, lässt sich weder mit einem sinkenden Ambitionsniveau der EU, noch mit Konfliktlagen in potenziellen Zielländern erklären. Die Antwort auf dieses Puzzle hängt vielmehr mit dem institutionellen Design von EU-Missionen zusammen. Wie die NATO im Kosovo machte auch die EU die Erfahrung, dass Allianzen aufgrund der Konsenserfordernisse nicht taugen, um Interventionen mit höherem Risiko durchzuführen.

4.4 EINSÄTZE VON AD-HOC-KOALITIONEN UNTER DEM DACH VON ALLIANZEN ODER HOCH FORMALISIERTEN ORGANISATIONEN

Ad-hoc-Koalitionen können aus verschiedenen Gründen versuchen, eine Intervention zwar unter dem Mantel einer formalisierten internationalen Organisation durchzuführen, ohne damit aber die operative Kontrolle aus der Hand zu geben. In dem Datensatz finden sich zwei Beispiele für diese institutionelle Form einer Intervention.

Um einen Krieg zwischen Israel und der Hisbollah zu beenden und ein sich abzeichnendes Waffenstillstandsabkommen abzusichern, entschloss sich eine Gruppe europäischer Staaten unter der Führung Frankreichs und Italiens 2006, eine substantielle Interventionstruppe von mehr als 7.000 Sol-

datinnen und Soldaten in den Libanon zu entsenden. Die europäischen Kontingente bildeten den Kern einer UN-Mission unter der Bezeichnung UNIFIL II, die eine frühere Beobachtermission (UNIFIL I) ablöste. UNIFIL II operierte zwar nicht unter einem Kapitel-VII-Mandat – dagegen hatte sich die libanesisische Regierung gesperrt. Der Einsatz galt aber als hochriskant (Dembinski 2007). Aufgrund der Risiken insistierte Frankreich auf robusten *rules of engagement*. Aus dem gleichen Grund sperrten sich die truppenstellenden europäischen Staaten dagegen, die Kommando- und Kontrollstruktur nach den etablierten Regeln der VN auszulegen. Stattdessen insistierten sie auf einer ganz neuen Kommandostruktur, die die operative Kontrolle weitgehend bei den truppenstellenden Staaten beließ (Novosseloff 2015: 774f). Anstatt wie üblich die Blauhelmission einem *Special Representative of the Secretary General* zu unterstellen, übernahm ein Offizier der europäischen Interventionskontingente das operative Kommando im Libanon. Auf der strategischen Ebene wurde innerhalb des VN-Hauptquartiers eine für UNIFIL II zuständige Planungszelle unter dem Namen „Strategic Military Cell“ eingerichtet. Deren erster Kommandeur war ein italienischer General, der direkt dem VN-Generalsekretär berichtete (Pirozzi 2006). Diese Struktur wurde erst Mitte der 2010er Jahre aufgelöst, als sich die Risikowahrnehmung deutlich entspannt hatte. Der Vorteil dieser Konstruktion lag in der hohen Legitimität und einem noch akzeptablen Ausgleich zwischen Souveränitätskosten und militärischer Effektivität.

Die zweite Mission war die Intervention in Libyen 2011. Zur Durchsetzung der VN-Resolution 1973, die die Einrichtung einer Flugverbotszone und den Schutz von Zivilisten mandatierte,¹² intervenierte eine breite Koalition williger Staaten, die neben NATO-Mitgliedern auch arabische Länder umfasste. Gegen eine Delegation dieser Mission an die NATO sträubte sich Frankreich. Denn es galt, die Erfahrung des Kosovo-Krieges zu vermeiden und den Einsatz nicht den Konsensanforderungen der Allianz zu unterwerfen. Die Handlungsfreiheit zu sichern erschien umso wichtiger, als die führenden Staaten der Koalition weitergehende Ziele verfolgten als die in der Resolution 1973 festgelegten. Zudem lehnten Deutschland und insbesondere die Türkei die Intervention ab. Ankara wollte die NATO mit dem explizit erklärten Ziel ins Spiel bringen, so einen Hebel in die Hand zu bekommen, um die Mission zu kontrollieren und zu begrenzen.¹³ Auf eine Übertragung an die NATO drängten auch die USA, wenn auch aus anderen Gründen. Sie hatten eher widerwillig das Kommando über den Einsatz der Koalition übernommen, wollten aber nur „aus der zweiten Reihe“ führen.

Erst am 24. März einigten sich die USA, Frankreich und die Türkei, dass die NATO das Kommando über die gesamte Operation übernimmt. Nur setzten die truppenstellenden Staaten ein institutionelles Design durch, das die Mitsprache aller Bündnismitglieder einschränkte. Der Nordatlantikrat blieb zwar formal das oberste Entscheidungsgremium. Aber die NATO richtete ein Komitee bestehend aus Mitgliedern der Koalition ein, das die operative Aufsicht über die Operation *Unified Protector* ausübte und die wichtigen Entscheidungen vorstrukturierte.¹⁴ Auf diese Weise gelang ein Ausgleich zwischen den Zielen der Lastenteilung, der militärischen Effektivität und der Begrenzung von Souveränitätskosten.

12 <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N11/268/39/PDF/N1126839.pdf?OpenElement>.

13 Ian Traynor und Nicolas Watt, Libya no-fly leadership squabbles continue within NATO, The Guardian, 23. March 2011 (<https://www.theguardian.com/world/2011/mar/23/libya-no-fly-zone-leadership-squabbles>).

14 Ian Traynor und Nicolas Watt, Libya: Nato to control no-fly zone after France gives way to Turkey, The Guardian, 25 März 2011 (<https://www.theguardian.com/world/2011/mar/24/france-turkey-nato-libya>). Ein Bericht der RAND Corpo-

4.5 EINSÄTZE VON KOALITIONEN UNTER DEM DACH GERING FORMALISierter ORGANISATIONEN

Neben der Übernahme einer hochgradig formalisierten IO enthält der Datensatz eine Reihe von Beispielen für die (Aus-)Nutzung weniger formalisierter Organisationen. Das Vorgehen ist in diesen Fällen deutlich einfacher. Eine interessierte Staatengruppe, in der Regel unter der Führung eines dominierenden Staates, überzeugt eine regionale Sicherheitsorganisation davon, eine Intervention zu mandatorieren. Weil diese Organisation nicht über die Strukturen verfügt, Militäreinsätze zu kommandieren und zu kontrollieren, übernimmt der dominierende Staat der Koalition diese Aufgabe selbst. Hierzu zählen die Intervention Syriens im Libanon ab 1976 unter dem Mantel der Arabischen Liga, die bereits erwähnte Intervention Südafrikas unter dem Mantel der SADC in Lesotho, die ECOMOC Mission der westafrikanischen Wirtschaftsgemeinschaft unter Führung Nigerias in den liberianischen Bürgerkrieg ab 1990, die russische Intervention in Tadschikistan (1993–1996) unter dem Mantel des *Commonwealth of Independent States (CIS)*, die *Regional Assistance Mission to Solomon Islands (RAMSI)* 2003 unter australischer Führung und unter dem Mantel des *Pacific Island Forum* und die südafrikanische Intervention in Burundi, die zunächst 2001 als vom Sicherheitsrat mandatierte Intervention Südafrikas begann und 2003 unter dem Dach der AU als *African Mission in Burundi (AMIB)* eine Fortsetzung fand. Auch die Intervention der Afrikanischen Union in Somalia (AMISOM) ab 2007 lässt sich in diese Kategorie einordnen. Der Einsatz ging auf eine Initiative Äthiopiens zurück, das nach dem Scheitern einer unilateralen Intervention aus Kosten- und Legitimitätsgründen eine Multilateralisierung anstrebte. An der Mission teilnehmende Staaten operierten eher nebeneinander als unter dem Kommando eines gemeinsamen Oberbefehls. Nach einem ähnlichen Muster operieren Truppen aus Kenia, Uganda, Burundi und anderen ostafrikanischen Staaten unter dem Mantel der *East African Community* seit 2022 im Osten Kongos, wo sie Aufständische bekämpfen und zur Stabilisierung beitragen sollen. Obzwar nominell unter einem gemeinsamen Oberbefehl, operieren die Truppen nebeneinander in unterschiedlichen Regionen und unterstehen nationalen Kommandos (van de Walle 2022).

Oft agieren die Staaten und Staatengruppen im Rahmen des von der Organisation verliehenen Mandats. In manchen Fällen gehen sie darüber hinaus und kapern die mandatorierende Organisation regelrecht. Ein Beispiel hierfür ist die von Syrien dominierte Intervention der Arabischen Liga in den libanesischen Bürgerkrieg ab 1976. Zu dieser robust ausgelegten *Arab Deterrent Force (ADF)* trug Syrien mit ca. 25.000 Soldaten den Löwenanteil bei. Die beiden anderen truppenstellenden Länder Saudi-Arabien und Sudan beteiligten sich lediglich mit jeweils ca. 1.000 Soldaten. Syrien übernahm das Kommando und bestimmte die strategische Zielsetzung und Ausrichtung der Intervention. Tatsächlich waren die syrischen Truppen schon lange vor der Mandatierung der ADF im Land. Obwohl Syrien grundsätzlich die arabische Orientierung des Libanon und die PLO als Pfeiler im Kampf gegen

ration beschreibt dieses institutionelle Arrangement wie folgt: "...in the case of Unified Protector, the effort to avoid excessive deliberation over targets was further reinforced by the establishment of an internal "striker group" that called most of the shots in the NAC. Although all decisions were formally made "at 28" by all members of the Alliance—whether or not they were participating in the operation—most of these decisions were in effect "precooked" by the eight members that actually were participating in strikes as part of the civilian-protection mission..." (Chivvis 2015: 28).

Israel stärken wollte, griff es aus taktischen Gründen auf Seiten der Maroniten ein. Dieses Vorgehen stieß in der arabischen Welt auf heftige Kritik und motivierte das Engagement der Arabischen Liga. Die ADF war der Versuch, das syrische Vorgehen im Libanon einer Kontrolle der arabischen Staaten zu unterwerfen, legitimierte aber gleichzeitig das syrische Vorgehen (Pogany 1987).

Dominierende Staaten wählen diese Form eines schwachen Multilateralismus in der Regel nicht um Kosten zu sparen, sondern um Legitimität für die Intervention zu generieren. Zudem bleiben bei dieser Form der Intervention die Souveränitätskosten gering

4.6 KOALITIONEN DER WILLIGEN

Der Datensatz zu humanitären militärischen Interventionen enthält schließlich eine Reihe von Interventionen, die Staaten als Koalition der Willigen durchführten. Nicht selten unterstützten regionale Sicherheitsorganisationen diese Einsätze politisch, zum Teil waren sie vom Sicherheitsrat legitimiert. Beispiele sind die 1997 von Italien angeführte Operation *Alba*, die nach dem teilweisen Zusammenbruch staatlicher Ordnung in Albanien zur Stabilität beitragen sollte, sowie die bereits erwähnte und von Australien geführte INTERFET Mission, die 1999 den politischen Übergang in Ost-Timor absicherte. Weitere Beispiele sind die drei von den USA dominierten Luftoperationen im Irak. Die ersten beiden sollten beginnend 1991 und 1992 kurdische und schiitische Schutzzonen im Norden und Süden des Landes gegen Übergriffe der irakischen Zentralregierung unter Saddam Hussein absichern. Der im August 2014 begonnene Einsatz sollte Angehörige der Jesiden und die kurdische Stadt Arbil sowie die dortigen diplomatischen Einrichtungen der USA gegen Übergriffe des Islamischen Staates schützen. Britische Flugzeuge beteiligten sich kurz nach Beginn der zunächst rein amerikanischen Intervention. Schließlich nahmen bis zu 60 Staaten einschließlich Deutschland an der *Operation Inherent Resolve* teil.

Der Trend zu Koalitionen ohne institutionelle Einbindung bestimmt insbesondere das jüngere Interventionsgeschehen in Afrika (Karlsruh und Reykers 2020; Tull 2022). Wie erwähnt, kamen formalisierte Mechanismen afrikanischer Regionalorganisationen wie die *African Standby Force* bisher nicht zum Einsatz. Stattdessen intervenieren afrikanische Staaten mit dem Auftrag der Terrorismusbekämpfung und Stabilisierung in Koalitionen wie der *Multinational Joint Task Force against Boko Haram* oder der *Joint Force of the Group of Five for Sahel* (seit 2017). Aber auch Frankreich setzte bei der Terrorismusbekämpfung in der Sahelzone auf Koalitionen der Willigen. Zu dem unilateralen Militäreinsatz 2013 in Mali unter der Bezeichnung *Serval* sah sich Paris aufgrund der sich schnell verschlechternden Sicherheitslage und des drohenden Falls der malischen Hauptstadt gezwungen.¹⁵ Mit der Operation *Barkhane* (ab 2014) und deutlicher mit der Operation *Takuba* versuchte Frankreich anschließend, den militärisch riskanten Einsatz zur Aufstandsbekämpfung auf eine Koalition aus-

¹⁵ Frankreich entschloss sich zu dem unilateralen Vorgehen, obwohl es spätestens seit der Präsidentschaft François Hollandes seine militärische Präsenz in Afrika reduzieren, nicht mehr unilateral intervenieren und stattdessen die afrikanische und europäische Verantwortung stärken wollte (Erforth 2020).

zulagern. *Takuba* operierte parallel zu, aber unabhängig vom Blauhelmeinsatz MINUSMA und einer Trainingsmission der EU in Mali.

Auf den ersten Blick erklärt sich die Attraktivität von Ad-hoc-Koalitionen mit den Vorteilen, die sie sowohl gegenüber Allianzen bzw. RSOs als auch verglichen mit einem unilateralen Vorgehen scheinbar aufweisen. Im Vergleich zu Allianzen und ihrer breiten Mitgliedschaft versprechen Koalitionen mit einer kleineren und auf die spezifische Aufgabe zugeschnittenen Mitgliedschaft eine höhere Flexibilität, Handlungsfähigkeit und militärische Effektivität bei gleichzeitig geringeren Souveränitätskosten. Verglichen mit einem unilateralen Vorgehen liegt ihr Vorteil in der Aussicht auf Lastenteilung und größere Legitimität. Beispielsweise ging es Frankreich mit *Takuba* vor allem um die Legitimität aus Sicht der gegenüber Frankreich kritisch eingestellten malischen Bevölkerung und der Eliten in Mali sowie um den Nachweis gegenüber der eigenen Bevölkerung, dass die Stabilisierung der Sahel-Region keine rein französische Aufgabe sei. Ein genauerer Blick auf das Interventionsgeschehen zeigt allerdings zum einen, dass Ad-hoc-Koalitionen unterschiedliche institutionelle Formen annehmen können, und zum anderen, dass ihre tatsächlichen Vorteile von dieser Form abhängen.

Das Besondere der von den USA angeführten Koalitionen liegt in einer sehr asymmetrischen Verteilung der Fähigkeiten und Verantwortung. Es handelt sich im Kern um unilaterale Interventionen der USA, zu denen andere Staaten kleine und militärisch verzichtbare Beiträge liefern. Weil die USA diese Einsätze über ein zentrales Kommando steuern und die militärische Effektivität der gesamten Mission nicht von den Beiträgen der Partner abhängt, gelingt die Quadratur des Kreises und zeichnen sich diese Einsätze sowohl durch hohe militärische Effektivität als auch geringe Souveränitätskosten aus.

Kennzeichen der afrikanischen Allianzen ist deren dezentrale Struktur. Unter dem schwachen Dach eines gemeinsamen Kommandos operieren die truppenstellenden Staaten in nationaler Verantwortung und fast durchgängig auf dem eigenen Territorium. Das Nebeneinander nationaler Truppenkontingente sichert zwar die Souveränität, geht aber auf Kosten der militärischen Effektivität. Nennenswerte Erfolge gegen Boko Haram und andere terroristische bzw. aufständische Gruppen bescheinigen Beobachter weder der *Joint Force of the G-5* noch der *Multinational Joint Task Force* (Edu-Afful et al. 2022: 23). Und dies trotz erheblicher finanzieller, militärischer und nachrichtendienstlicher Unterstützung westlicher Staaten und der EU. Besonders augenfällig wurde die geringe Koordination und Planbarkeit, die mit diesen Arrangements einhergeht, als die tschadische Regierung im April 2022 vollkommen überraschend und ohne Rücksprache ihr im Rahmen der *Joint Force of the G-5* bereitgestelltes Kontingent von 1.200 Soldaten aus Niger abzog. Bei diesem Kontingent handelte es sich um die einzigen Truppen, die im Rahmen der *Joint Force of the G-5* außerhalb des eigenen Territoriums stationiert waren.¹⁶

Einem wiederum anderen, nämlich hochgradig integrierten, Modell folgten die von Frankreich angeführten Koalitionen. Der militärische Kern von *Takuba* bestand aus zwei französischen Einsatzgruppen, zu denen neben Schweden auch Estland und die tschechische Republik jeweils kleinere Kontingente beisteuerten, sowie einer schwedischen Eingreiftruppe, die in Notfällen den anderen

16 Einen weiteren Rückschlag erlitt die Mission einen Monat später mit dem Austritt Malis.

Truppenteilen hätte Beistand leisten sollen (Maulny 2021). Die Kommandostruktur von *Takuba* orientierte sich am Modell der EU-Missionen. Offiziere der truppenstellenden Staaten waren in die einheitliche Befehlskette integriert und sicherten Mitsprache. Die Beiträge der kleineren Partner und insbesondere Schwedens waren für den Erfolg der gesamten Operation von erheblicher Bedeutung. Diese Form der Koalition weist umgekehrte Vor- und Nachteile auf. Die höhere militärische Effektivität geht einher mit höheren Souveränitätskosten. Und diese Spannung zwischen Souveränität und militärischer Effektivität wird umso größer, je weiter die Interessenlage der beteiligten Truppensteller auseinanderdriftet. Im Fall von *Takuba* lag genau hier das Problem. Denn die kleineren Partner beteiligten sich nicht, weil ihre sicherheitspolitischen Interessen in besonderer Weise von Entwicklungen in der Sahelzone betroffen waren, sondern weil sie im Sinne des oben erwähnten Tauschgeschäftes auf zukünftige Unterstützung durch Frankreich hofften (Tull 2022). Die Probe aufs Exempel fiel allerdings aus. Denn die Operation fand ein vorzeitiges Ende noch bevor sie richtig begonnen hatte, weil die malische Regierung die Zustimmung zur Stationierung der französischen Truppe zurückzog.

5. MILITÄRISCHE INTERVENTIONEN UND INSTITUTIONELLE WAHLENTSCHEIDUNGEN: HINTERGRÜNDE, TRENDS UND FOLGEN FÜR DEUTSCHE UND EUROPÄISCHE POLITIK.

Im Feld der militärischen Interventionen wählen Staaten institutionelle Designs, die weiter ausgefächert sind, als es die Alternativen unilateral versus multilateral und Allianz versus Koalition vermuten lassen. Das hängt damit zusammen, dass Staaten vier teils gegenläufige Interessen im Blick haben und sich dadurch ein weites Feld für die Wahl des institutionellen Designs aufspannt.

























	VN	Brückenmission	Delegation an Allianzen	Koalitionen unter dem Dach von Allianzen	Koalitionen unter dem Dach gering formalisierter Organisationen	Koalitionen der Willigen
Lastenteilung						
Legitimation						
Effektivität						
geringe Souveränitätskosten						

Abb. 2: Institutionelle Designs und ihre Vor- und Nachteile

Die institutionelle Wahl ist nicht zufällig. Es gibt starke Indizien dafür, dass sie und die Entscheidung, diesem oder jenem Gesichtspunkt Vorrang einzuräumen, von den Bedingungen im Zielland abhängt. Wenn die Intervention zeitkritisch ist, die Krisensituation im Zielland also schnelles Handeln erfordert, und wenn der Einsatz militärisch riskant und gefährlich erscheint, wählen Staaten eher ein unilaterales Vorgehen oder eines in kleinen und flexiblen Koalitionen. Wenn die Kosten hoch erscheinen und die Mission auf die Produktion eines öffentlichen Gutes ausgerichtet ist, wählen Staaten eher multilaterale Formen. Neben der Delegation einer Mission an die VN bieten sich in solchen Situationen große Koalitionen an.

Dieses Muster bildete sich über Zeit heraus. Die 1990er und frühen 2000er Jahre waren eine Zeit des Experimentierens, in der Staaten wenig Informationen darüber hatten, wie institutionelle Wahlentscheidungen die Intervention beeinflussen, welche Entscheidung sie also bei welcher Konstellation und Interessenlage treffen sollten. Und obwohl sie heute über deutlich mehr Wissen verfügen, ist die Phase des Experimentierens nicht abgeschlossen. Bisher haben zwei nachhaltige Erfahrungen das Interventionsgeschehen geprägt.

Aus den Erfahrungen in Somalia und Bosnien zogen insbesondere westliche Staaten die Lehre, dass VN-Missionen mit komplexen friedenserzwingenden Aufträgen überfordert sind und es nicht ratsam ist, die VN mit derartigen Missionen zu beauftragen und ihr dafür Truppen zur Verfügung zu stellen. Der Rückgang im Aufkommen von Friedensmissionen Mitte der 1990er Jahre blieb allerdings nur eine Delle: Blauhelmissionen bleiben aus Sicht der Staaten eine attraktive Option; und das erneute Engagement europäischer Staaten zeugt davon, dass ihre Vorteile der Lastenteilung und Legitimität wertgeschätzt werden. Seit den frühen 2000er Jahren experimentieren Staaten zudem damit, wie sich die militärischen Defizite von Blauhelmissionen kompensieren lassen. Institutionelle Sonderformen wie UNIFIL II dürften allein deshalb die Ausnahmen bleiben, weil das DPO ad hoc eingerichteten Kommandoketten außerhalb der normalen Abläufe misstrauisch gegenübersteht. Robuste Brücken- oder parallele Missionen in der Verantwortung von Staaten oder Koalitionen sind eine gängigere Variante, um die militärischen Defizite von Blauhelmissionen auszugleichen. Allerdings beharren die truppenstellenden Staaten darauf, dass die strategische und operative Kontrolle nicht an die VN geht. Staaten mögen bereit sein, fallweise und in eigener Verantwortung militärisch zu intervenieren, um Blauhelmeinsätzen den Boden zu bereiten oder diese abzusichern. Sie wollen aber nicht die Feuerwehr spielen, die von den VN gerufen werden kann und dann verlässlich erscheint.

Nach der Kosovo-Erfahrung zogen Staaten die Lehre, dass formalisierte Allianzen wie die NATO ebenfalls nicht taugen, um riskante und robuste Einsätze durchzuführen. Sie bieten nicht nur weniger Vorteile in Bezug auf Lastenteilung und Legitimität. Die hohen Mitsprache- und Konsensanforderungen führen vielmehr dazu, dass Souveränitätsvorbehalte die militärische Effektivität einschränken. Der frühere US-Verteidigungsminister Donald Rumsfeld brachte eine Konsequenz aus dieser Lehre auf den Punkt: Es sei die Mission, die die Koalition bestimmt. Die NATO taue in erster Linie als Werkzeugkasten, aus dem sich Koalitionen bedienen können (Dembinski 2017: 767f). Eine andere Konsequenz zog die EU: Sie entsendet ihre Missionen gar nicht erst in Konfliktlagen, die von hohen Risiken und militärischer Gewalt bestimmt sind.

Dies bedeutet nicht, dass Allianzen aus Sicht ihrer Mitgliedstaaten keine komparativen Vorteile bieten. Verglichen mit unilateralen Interventionen versprechen sie mehr Lastenteilung und höhere Legitimität. Zudem sichern sie die Interoperabilität und verbessern damit auch das Zusammenwirken innerhalb von Koalitionen. Sie eignen sich so aus Sicht der Mitgliedstaaten, um Stabilisierungsmissionen in riskanteren Umgebungen durchzuführen. Und schließlich können sie Koalitionen tatsächlich als eine Art Werkzeugkasten dienen, etwa indem sie Hauptquartiere oder andere Infrastruktur zur Verfügung stellen. Daher experimentieren Staaten mit institutionellen Formen, um die Vorteile von Allianzen nutzen und ihre Nachteile zu minimieren. Ein Modell ist die Mission *Unified Protector*, bei der sich eine Koalition der NATO-Infrastruktur bediente und gleichzeitig die Mitsprache innerhalb der Allianz begrenzte.

Daneben bestimmt der Trend zu Koalitionen das Interventionsgeschehen der letzten Jahre (Karlsrud und Reykers 2020; Tull 2022). Koalitionen versprechen eine höhere militärische Effektivität und Flexibilität als Allianzen und bieten sich daher an, wenn es um Interventionen in risikoreiche Konfliktlagen geht. Und sie versprechen bessere Chancen für Lastenteilung und Legitimität als unilaterale Missionen. Ob sich der Trend verfestigt, bleibt dennoch abzuwarten. Denn Interventionen nach dem Modell von *Takuba* können letztlich die Spannung zwischen Souveränitätsvorbehalten und militärischer Effektivität nicht auflösen. Interventionen nach dem Modell afrikanischer Staaten und Organisationen wie die *Joint Force of the G-5* reduzieren zwar Souveränitätskosten, aber eben auf Kosten der militärischen Effektivität.

Was bedeuten nun diese Trends für Deutschland und die EU? Deutschland ist aus politischen und verfassungsrechtlichen Gründen dem Multilateralismus verpflichtet. Artikel 24 GG, wonach sich Deutschland einem System gegenseitiger kollektiver Sicherheit einordnen und in diesem Rahmen Streitkräfte entsenden kann, wurde traditionell in dem Sinne interpretiert, dass nur formalisierte Organisationen wie VN, NATO, EU und OSZE als ein solches System gelten. Seit geraumer Zeit geht allerdings auch Berlin den Trend hin zu Koalitionen mit. Bereits das Weißbuch 2016 beschrieb Koalitionen als künftig wichtiger werdendes Instrument der internationalen Krisen- und Konfliktbewältigung und kündigte an: „Deutschland wird dieser Entwicklung Rechnung tragen und sich in solchen Fällen, in denen es seine Interessen auf diesem Weg schützen kann, an Ad-hoc-Kooperationen beteiligen oder diese gemeinsam mit seinen Partnern initiieren“ (Bundesregierung 2016: 81). Die Konzeption der Bundeswehr von 2018 stellt Ad-hoc-Kooperationen ebenfalls gleichberechtigt neben Interventionen im Rahmen von NATO, EU, VN und OSZE (Bundesministerium der Verteidigung 2018: 6). Auch wenn der Einsatz gegen den Islamischen Staat im Irak (*Operation Inherent Resolve*) der bisher einzige Fall ist, bei dem sich Deutschland an einer Ad-hoc-Koalition beteiligte, gab die letzte Bundesregierung eine Richtung vor, die in verfassungsrechtlich unsicheres Terrain führt. Eine Klage der Linkspartei gegen die Teilnahme wies das Bundesverfassungsgericht nur aus formalen Gründen ab.¹⁷ Aber nicht nur verfassungsrechtlich ist der Trend zu Ad-hoc-Koalitionen problematisch. Auch die oben geschilderten Erfahrungen setzen ein Warnzeichen. Sie unterstreichen, dass Ad-hoc-Koalitionen die Zielkonflikte zwischen Souveränität, militärischer Effektivität, Lastenteilung und politischer Legitimität nicht auflösen.

17 https://www.bundesverfassungsgericht.de/SharedDocs/Entscheidungen/DE/2019/09/es20190917_2bve000216.html

Auch die EU anerkennt in den Stellungnahmen ihrer führenden Vertreter den Trend hin zu Koalitionen. In der Praxis plant sie aber ganz anders. Das wichtigste konkrete Projekt, auf das sich die Mitgliedstaaten bei der Ausarbeitung des sogenannten Strategischen Kompasses einigen konnten, ist die Schaffung einer, wie es im europäischen Jargon heißt, *EU Rapid Deployment Capacity*. Diese 5.000 Männer und Frauen umfassende Truppe soll bei „nicht-permissiven“, also hochriskanten Szenarien zum Einsatz kommen. Aufbauen soll sie auf den bisherigen *Battlegroups* und auf von den Mitgliedstaaten ex ante gemeldeten Verbänden. Diese Konstruktion widerspricht nun allen Lehren, die das Experimentieren mit institutionellen Designs hervorgebracht hat. Denn diese Truppe wird das gleiche Problem haben wie die *Battlegroups*. Wenn die Staaten, die turnusmäßig Einheiten für die *Capacity* vorhalten, in einer Krisenlage außerhalb Europas ihre Interessen nicht grundlegend betroffen sehen, werden sie ihre Truppen nicht einsetzen. Um Rumsfeld umgekehrt zu zitieren: Wenn die Koalition die Mission bestimmt und Teile der Koalition kein Interesse haben, wird die Mission nicht stattfinden.

Zwar weiß und diskutiert auch die EU, dass die Konsenserfordernisse in formalen internationalen Organisationen mit vielen Mitgliedern die militärische Effektivität nach unten drücken. Der angedeutete Ausweg überzeugt aber nicht. Der Strategische Kompass spricht davon, die EU brauche auch in der Sicherheit und Verteidigung flexiblere Entscheidungsverfahren und verweist auf den Artikel 44 des Vertrages über die Europäische Union. Nach Paragraph 1 dieses Artikels kann der Rat „die Durchführung einer Mission einer Gruppe von Mitgliedstaaten übertragen“. Er entscheidet dabei, so Artikel 42(4), einstimmig. Das Handeln jeglicher Koalition hinge also von der Zustimmung jedes einzelnen Mitglieds ab. Und weil die, selbst wenn sie im unwahrscheinlichen Fall grundsätzlich alle einverstanden wären, vermutlich keine Blankovollmachten ausstellen würden, heißt es in Paragraph 2 des Artikels 44 weiter, die truppenstellenden Staaten der Mission sollen den Rat regelmäßig informieren. Wenn sich nun „aus der Durchführung der Mission schwerwiegende Konsequenzen ergeben oder das Ziel der Mission, ihr Umfang oder die für sie geltenden Regelungen (...) geändert werden müssen“, müssen teilnehmende Staaten sofort den Rat befassen. Er „erlässt in diesen Fällen die erforderlichen Beschlüsse“ – natürlich einstimmig. Legt man diese Bestimmungen neben die Erfahrungen, die die NATO im Kosovo gemacht hat, wird eines augenfällig: Eine konsens- und regelorientierte Rechtsgemeinschaft wie die EU eignet sich denkbar schlecht zur Kriegführung. Selbst wenn sie es nach den Verlautbarungen ihres Führungspersonals gar nicht mehr sein soll, bleibt die EU eine Art Friedensmacht wider Willen.

Ob die nach 1990 begonnene Hochphase militärischer Interventionen für humanitäre oder friedensunterstützende Zwecke aufgrund der bescheidenen Erfolgsbilanz und der Wiederkehr von Großmachtkonflikten zu einem Ende kommt, ist kaum vorauszusehen. Absehbar ist aber, dass die Phase des Experimentierens mit dem institutionellen Design für militärische Interventionen weitergehen wird. Denn überzeugende Lösungen, wie sich bei multilateralen Interventionen die auseinanderlaufenden Interessen der Truppensteller unter einen Hut bringen lassen, zeichnen sich bis heute nicht ab.

- Auerswald, David P. und Stephen M. Saideman (2014): NATO in Afghanistan: Fighting Together, Fighting Alone. Princeton: Princeton University Press.
- Bensahel, N. (2007): International Alliances and Military Effectiveness: Fighting Alongside Allies and Partners, in: R.A. Brooks und E.A. Stanley (Hg.): Creating Military Power. The Sources of Military Effectiveness. Palo Alto: Stanford University Press, 186-206.
- Bundesministerium der Verteidigung (2018): Konzeption der Bundeswehr. Berlin.
- Bundesregierung (2016): Weißbuch 2016 zur Sicherheitspolitik und zur Zukunft der Bundeswehr. Berlin.
- Canna, Michael (2004): Command and Control of Multinational Operations Involving U.S. Military Forces. Washington: The Atlantic Council (https://www.files.ethz.ch/isn/10998/doc_11029_290_en.pdf).
- Chivvis, Christopher S. (2015): Strategic and Political Overview of the Intervention, in: Car. P. Muller (Hg.): Precision and Purpose. Airpower in the Libyan Civil War, RAND, 11-42 (https://www.rand.org/content/dam/rand/pubs/research_reports/RR600/RR676/RAND_RR676.pdf).
- Clark, Wesley K. (2002): Waging Modern War: Bosnia, Kosovo, and the Future of Combat. New York: Public Affairs.
- Coleman, Katharina (2007): International Organizations and Peace Enforcement. The Politics of International Legitimacy. Cambridge: Cambridge University Press.
- Congressional Research Service (2018): U.S. Funding to the United Nations System: Overview and Selected Policy Issues. Washington D.C (<https://sgp.fas.org/crs/row/R45206.pdf>).
- dos Santos Cruz, Carlos Alberto (2017): Improving Security of United Nations Peacekeepers: We need to change the way we are doing business (https://peacekeeping.un.org/sites/default/files/improving_security_of_united_nations_peacekeepers_report.pdf).
- European External Action Service (2022): Council of the European Union 2022: A Strategic Compass for Security and Defense. Brussels (https://www.eeas.europa.eu/sites/default/files/documents/strategic_compass_en3_web.pdf).
- Daalder, Ivo H und Michael O'Hanlon (2004): Winning Ugly: NATO's War to Save Kosovo. Washington: Brookings Institutions Press.
- Dembinski, Matthias (2007): Europe and the UNIFIL II Mission: Stumbling into the Conflict Zone of the Middle East, in: CFSP Forum 5:1 (<https://www.lse.ac.uk/international-relations/assets/documents/efpu/cfsp-forum/CFSP-Forum-vol-5-no-1.pdf>).
- Dembinski, Matthias (2017, 2. Auflage): NATO und internationale Politik, in: Frank Sauer und Carlo Masala (Hg.): Handbuch Internationale Beziehungen, Wiesbaden: Springer, 757-778.
- Dembinski, Matthias, Thorsten Gromes und Theresa Werner (2019): Humanitarian Military Interventions: Conceptual Controversies and Their Consequences for Comparative Research, in: International Peacekeeping 26:5, 605-629.
- Edu-Afful, Fiifi et al. (2022): Shifting from External Dependency: Remodelling the G5 Sahel Joint Force for the Future. Oslo: Norwegian Institute of International Affairs.
- Eisele, Manfred (2000): Die Vereinten Nationen und das internationale Krisenmanagement. Ein Insider-Bericht. Frankfurt am Main: Josef Knecht Verlag

- Erforth, Benedikt (2020): Multilateralism as a tool: Exploring French military cooperation in the Sahel, in: *Journal of Strategic Studies* 43:4, 560-582.
- Gromes, Thorsten und Matthias Dembinski (2019): Practices and outcomes of humanitarian military interventions: a new data set, in: *International Interaction* 45:6, 1032-1048.
- Habermas, Jürgen (1999): Bestialität und Humanität. Ein Krieg an der Grenze zwischen Recht und Moral, in: *Die Zeit* (https://www.zeit.de/1999/18/199918.krieg_.xml?utm_referrer=https%3A%2F%2Fwww.google.com%2F).
- Karlsrud, John und Yf Reykers (2020): Ad hoc coalitions and institutional exploitation in international security: towards a typology, in: *Third World Quarterly* 41:9, 1518-1536.
- Keohane, Robert (1989): *International Institutions and State Power: Essays in International Relations Theory*. Boulder: Westview Press.
- Klose, Fabian (Hg.) (2016): *The Emergence of Humanitarian Intervention. Ideas and Practice from the Nineteenth Century to the Present*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Koremenos, Barbara, Charles Lipson und Duncan Snidal (2001): The Rational Design of International Institutions, in: *International Organization* 55:4, 761-800.
- Kreps, Sarah E. (2011): *Coalitions of Convenience. United States Military Interventions After the Cold War*. Oxford: Oxford University Press.
- Krotz, Ulrich und Katerina Wright (2018): CSDP Military Missions, in: Hugo Meijer und Marco Wyss (Hg.): *The handbook on European defence policies and armed forces*, Oxford: Oxford University Press, 870-887.
- Lambeth, Benjamin (2001): Operation Allied Force. Lessons for the Future, RAND (https://www.rand.org/pubs/research_briefs/RB75.html).
- Leurdijk, Dick A. (2000): NATO as a Subcontractor to the United Nations. The cases of Bosnia and Kosovo, in: Rob de Wijk, Bram Boxhoorn und Niklaas Hoekstra (Hg.): *NATO after Kosovo*. Tilburg University Press for Royal Netherlands Military Academy, the Netherlands Atlantic Association, and the Netherlands Institute of International Relations, 121-138.
- Maulny, Jean-Pierre (2021): Takuba Task Force: A New Approach to European Military Cooperation?, in: Ed Arnold (Hg.): *Ad-Hoc European Military Cooperation Outside Europe*, RUSI Occasional Paper, 3-10.
- Mello, Patrick A. und Stephen M. Saideman (2019): The politics of multinational military operation, in: *Contemporary Security Policy* 40:1, 30-37.
- Mello, Patrick A. und Dirk Peters (2018): Parliaments in security policy: Involvement, politicization, and influence, in: *The British Journal of Politics and International Relations* 20, 3-18.
- North, Douglass C. (1990): *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Novosseloff, Alexandra (2015): Expanded United Nations Interim Force in Lebanon (UNIFIL II), in: Joachim A. Koops et al. (Hg.): *United Nations Peacekeeping Operations*. Oxford: Oxford University Press, 767-778.
- Peters, John E., Stuart Johnson, Nora Bensahel, Timothy Liston und Traci Williams (2001): *European Contributions to Operation Allied Force: Implications for Transatlantic Cooperation*. RAND Corporation, CA (<http://www.rand.org/publications/MR/MR1391/>).

- Pirozzi, Nicoletta (2006): UN Peacekeeping in Lebanon: Europe's contribution, in: *European Security Review* 30.
- Pogany, Istvan (1987): *The Arab League and Peacekeeping in the Lebanon*. New York: Palgrave Macmillan.
- Reccia, Stefano und Thierry Tardy (2020): French military operations in Africa: Reluctant multilateralism, in: *Journal of Strategic Studies* 43:4, 473-481.
- Regan, Patrick (2000): *Civil Wars and Foreign Powers: Outside Intervention in Intrastate Conflict*. Ann Arbor: University of Michigan Press.
- Saideman, Stephen M. und David P. Auerswald (2012): Comparing caveats: Understanding the sources of national restrictions upon NATO's mission in Afghanistan, in: *International Studies Quarterly* 56, 67-84.
- Schmitt Olivier (2019): More allies, weaker missions? How junior partners contribute to multinational military operations, in: *Contemporary Security Policy* 40:1, 70-84.
- Tardy, Thierry (2019): The European Union and UN Peace Operations: What Global-Regional Peace and Security Partnership?, in: Cedric de Coning und Mateja Peter (Hg): *United Nations Peace Operations in a Changing Global Order*, New York: Palgrave, 231-251.
- Thompson, Alexander (2009): *Channels of Power: The UN Security Council and U.S. Statecraft in Iraq*. Ithaca: Cornell University Press.
- Tull, Denis M. (2022): Ad-hoc-Koalitionen in Europa. Der Sahel als Katalysator europäischer Sicherheitspolitik? Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, SWP Studie 8.
- United Nations (2000): Report of the Panel on United Nations Peace Operations, S/2000/809.
- United Nations (2015): *Uniting our Strength for Peace, Politics, Partnerships and People*. Report of the High-Level Independent Panel on United Nations Peace Operations. New York.
- Van de Walle, Nelleke (2022): East Africa's DR Congo Force: The Case for Caution. International Crisis Group (<https://www.crisisgroup.org/africa/great-lakes/democratic-republic-congo/east-africas-dr-congo-force-case-caution>).
- Weiss, Thomas G. (2007): *Humanitarian Intervention: Ideas in Action*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Walter, Barbara F., Jise Mofrje Howard und Page Fortna (2021): The Extraordinary Relationship between Peacekeeping and Peace, in: *British Journal of Political Science* 51, 1705-1722.
- Weitsman, Patricia A. (2014): *Waging War. Alliances, Coalitions, and Institutions of Interstate Violence*. Stanford: Stanford University Press.
- Williams, Christopher (2019): Political imperatives and military preparations: New insights into why South Africa's 1998 intervention in Lesotho went awry, in: *South African Journal of International Affairs* 26:1, 25-51.
- Wilson, Gordon (1995): Arm-in-Arm after the Cold War? The Uneasy NATO-UN Relationship, in: *International Peacekeeping* 2:1.
- Zürn, Michael (1992): *Interessen und Institutionen in der Internationalen Politik. Grundlegungen und Anwendungen des situationsstrukturellen Ansatzes*. Opladen: Leske&Budrich.

PRIF REPORT

Die PRIF Reports analysieren Hintergründe politischer Ereignisse und Entwicklungen und präsentieren wissenschaftliche Forschungsergebnisse in Deutsch oder Englisch.

Kreuzer, Peter / Natal, Ariadne (2023): Police use of deadly force in Brazil and the Philippines: What macro-level factors tell us, PRIF Report 4/2023, Frankfurt/M.

Birchinger, Sophia / Jaw, Sait Matty / Bah, Omar M / Witt, Antonia (2023): "Siding with the people" or "Occupying force"? Local perceptions of African Union and ECOWAS interventions in the Gambia, PRIF Report 3/2023, Frankfurt/M.



www.hsfk.de/PRIF-Reports

PRIF SPOTLIGHT

Die PRIF Spotlights diskutieren aktuelle politische und gesellschaftliche Themen.

Flamm, Patrick (2023): Is Antarctica Still Exceptional? The Case for "Co-opetition" at the South Pole, PRIF Spotlight 5/2023, Frankfurt/M.

Horváth, Sarah / Schwab, Regine (2023): The Externalization of EU Borders. The Case of Agadez, PRIF Spotlight 4/2023, Frankfurt/M.

PRIF SPOTLIGHT

DIE RICHTIGE FRAU AM RICHTIGEN ORT

Die Wahlung der finnischen Friedensnobelpreisträgerin 2014 an Fridtjof Nansen

Am 10. April 2014 wurde Fridtjof Nansen, eine Norwegerin, die für ihren humanitären Einsatz während des Ersten Weltkriegs bekannt ist, mit dem Friedensnobelpreis ausgezeichnet. Sie war die erste Frau, die diesen Preis erhielt.



Die Wahlung der finnischen Friedensnobelpreisträgerin 2014 an Fridtjof Nansen ist ein Beispiel für die Anerkennung von Frauen in der Friedensforschung. Nansen war eine Pionierin in der humanitären Arbeit und wurde für ihre Bemühungen während des Ersten Weltkriegs geehrt.

www.hsfk.de/PRIF-Spotlights

PRIF BLOG

Auf dem PRIF Blog erscheinen Beiträge zu aktuellen politischen Fragen und Debatten der Friedens- und Konfliktforschung. Die Blogbeiträge erscheinen in loser Folge in Deutsch oder Englisch.

PRIF BLOG

FRANKE RESEARCH INSTITUTE FRANKFURT/LEHRSTUHL FÜR POLITIK, FRIEDENS- UND KONFLIKTFORSCHUNG

<https://blog.prif.org/>

PRIF Reports und PRIF Spotlights sind Open-Access-Publikationen und können kostenlos auf www.hsfk.de heruntergeladen werden. Sie möchten die digitalen Ausgaben abonnieren? Bitte wenden Sie sich an: publikationen@hsfk.de.

[www.twitter.com/HSFK_PRIF](https://twitter.com/HSFK_PRIF)

<https://blog.prif.org/>

MATTHIAS DEMBINSKI //

**ZUM DESIGN MILITÄRISCHER
INTERVENTIONEN FÜR FRIEDEN UND
HUMANITÄREN SCHUTZ**

MOTIVE, TRENDS UND KONSEQUENZEN FÜR
DEUTSCHE UND EUROPÄISCHE POLITIK

Entscheiden sich Staaten für militärische Interventionen in einem anderen Land, stellt sich neben normativen, völkerrechtlichen und machtpolitischen Fragen auch die Frage des institutionellen Designs. Staaten können unilateral, bilateral oder multilateral in Form unterschiedlicher Allianzen intervenieren. Die wissenschaftliche Forschung dazu, wie die institutionelle Wahl die Intervention beeinflusst und von welchen Interessen sie geleitet wird, ist bisher eher randständig. Um diese Lücke zu schließen, unternimmt dieser Report ein klassifizierendes Mapping anhand eines an der HSFK entstandenen Datensatzes aller humanitären militärischen Interventionen.

Dr. Matthias Dembinski ist wissenschaftlicher Mitarbeiter und Projektleiter an der HSFK. Er forscht zu Fragen europäischer Sicherheit, zu Prozessen der Dissoziation in der internationalen Politik sowie zu militärischen Interventionen.