

Die Libyen-Intervention: Warum Deutschlands Enthaltung im Sicher- heitsrat falsch war

Bruno Schoch

Februar 2013

Die Libyen-Intervention: Warum Deutschlands Enthaltung im Sicherheitsrat falsch war

Bruno Schoch

Zusammenfassung

Am 17. März 2011 beschloss der Weltsicherheitsrat mit der Resolution 1973 eine humanitäre Intervention in Libyen unter Berufung auf die *Responsibility to Protect* (R2P). Ziel dabei war es, die Zivilbevölkerung vor Massakern zu schützen. Dass Deutschland sich der Stimme enthielt, setzte friedens- und ordnungspolitisch das falsche Signal und bedeutete einen Bruch mit seiner außenpolitischen Tradition eines aktiven Multilateralismus an der Seite der verbündeten Staaten des Westens.¹

Abstract

On March 17, 2011, the UN Security Council authorized with Resolution 1973 a humanitarian intervention in Libya. It referred to the Responsibility to Protect (R2P) to preserve the civilians from massacres. Germany abstained and thereby not only sent the wrong signal with regard to peace and international order but also broke with its traditional active multilateralism on the side of its Western allies.

„Bis zu den staatlich organisierten Massenmorden des 20. Jahrhunderts war Krieg das größtmögliche von Menschen verursachte Übel, seine Vermeidung daher ein besonders hohes Gut“ (Osterhammel 2009: 565 f.). Das 20. Jahrhundert hat uns eines Schlechteren belehrt: Schlimmer als Krieg ist staatlich organisiertes Massenmorden. Hitler hat, schrieb Theodor W. Adorno in seinem Spätwerk, den Menschen „einen neuen kategorischen Imperativ aufgezwungen“, nämlich „ihr Denken und Handeln so einzurichten, dass Auschwitz sich nicht wiederhole, nichts Ähnliches geschehe“ (Adorno 1966: 356).

Die Absicht zu verhindern, dass Ähnliches geschehe, gehört zum Grundkonsens der Vereinten Nationen. Zwei Tage vor der Allgemeinen Menschenrechtserklärung hat die UNO 1948 die Völkermordkonvention verabschiedet. Doch zeitigte das kaum Folgen, weil der Ost-West-Konflikt einer anderen machtpolitischen Logik gehorchte: „He may be a son of a bitch, but he is *our* son of a bitch“, soll Franklin D. Roosevelt über den Diktator Somoza gesagt haben. Das Wort bekam bald Flügel. An diesem politischen Manichäismus scheiterten Bemühungen, den neuen kategorischen Imperativ zu beherzigen. Erst das Ende des Ost-West-Konflikts befreite davon, die gesamte politische Komplexität auf das Entweder-Oder der beiden Lager zu reduzieren. In den westlichen Demokratien begann sich unter dem Druck der öffentlichen Meinung (vgl. Hasenclever 2000) die Auffassung Bahn zu brechen, dass Massenverbrechen keine bloß innerstaatliche Angelegenheit mehr seien. Spätestens seit Ruanda und Srebrenica „steht nicht nur die Intervention, sondern auch die Nicht-Intervention unter Legitimationsdruck“ (Brock 2011: 1).

Müssen die Staaten, wenn sie können, gegen Völkermord und Massenverbrechen eingreifen, notfalls mit dem äußersten Mittel? Oder bleibt das Kriegsverbot die unumstößliche Lehre aus zwei Weltkriegen? Darüber ist viel gestritten worden. Anders als in den neunziger Jahren, als die FDP gegen die eigene Regierung beim Bundesverfassungsgericht klagte, um höchstrichterlich feststellen

¹ Dieser Text ist die überarbeitete Version eines Vortrags, den ich im Januar 2012 auf einer Expertentagung des Hamburger Instituts für Theologie und Frieden (ITHF) gehalten habe: „Der Libyen-Konflikt. Politikwissenschaftliche, völkerrechtliche und friedensethische Reflexionen“. Der Beitrag wird demnächst in einem Sammelband des ITHF veröffentlicht. Ich danke Gerhard Beestermöller, Jutta Gabriela Richter, Cornelia Hess und Thorsten Gromes für Verbesserungsvorschläge und Korrekturen.

zu lassen, ob militärische Gewalt zu anderen Zwecken als zur Landesverteidigung überhaupt zulässig sei, wird das heute nicht mehr per se in Frage gestellt. Im konkreten Fall indes gehen die Meinungen jeweils auseinander, wie ich aus der Arbeit am Friedensgutachten weiß. Ich habe 2011 die Stellungnahme der Herausgeber mit geschrieben, die auch die Libyen-Intervention zu beurteilen hatte. Wir ergriffen Partei dafür, dass die Staatengemeinschaft zu multilateralem Weltordnungshandeln imstande war und die libysche Zivilbevölkerung vor dem angedrohten Massaker zu schützen vermochte. Zugleich kritisierten wir, dass die intervenierenden NATO-Staaten die UN-Resolution überdehnten und das Mandat zu einem gewaltsamen Regierungswechsel nutzten. Beides ist richtig, war aber auch Ausdruck unterschiedlicher Positionen der Herausgeber, was wir offenlegten (Johannsen et al. 2011: 4 f., 12-14). Hier vertrete ich lediglich meine Position.

In den letzten Jahren hat sich ein neuer Konsens herausgebildet, dass die Rechte der Menschen dem Recht der Staaten nicht mehr prinzipiell nachgeordnet sind und staatliche Souveränität nicht mehr als Immunität garantierender Schutzmantel für verbrecherische Herrschaftspraktiken fungieren darf. Wer unbeirrbar auf die Souveränität der Staaten und das Prinzip der Nichteinmischung pocht, muss sich ein „halbiertes Verständnis des derzeitigen Völkerrechts“ vorwerfen lassen (Senghaas 2000: 103). Wer sich in dem Dilemma zwischen Souveränität der Staaten und Schutz der Menschen auf welcher Seite verortet, dürfte abhängen von Erfahrungen, nicht immer bewussten Traumata und Identifikationen, die das Verhältnis eines jeden zu Gewalt und Krieg prägen. Ich erinnere mich an eine heftige Diskussion in der HSK Ende 1992, als eine kleine Gruppe von Kollegen nach langem Für und Wider sich zu dem Standpunkt durchrang, es sei moralisch und friedenspolitisch dringend geboten, der serbischen Soldateska in Bosnien und Herzegowina in den Arm zu fallen. Am Ende dieser Debatte sagte Ernst-Otto Czempel sinngemäß, er habe viele gute Argumente gehört, doch sei er hier „der einzige, der in seiner Jugend in Berlin die Leichen auf den Straßen herumliegen sah. Das ist Krieg, das ist militärische Gewalt!“ Mit solchen lebensgeschichtlichen und, wie gesagt, nicht immer bewussten Grundeinstellungen hängt vermutlich auch zusammen, dass die Kontroversen sich wiederholen.

So auch im Fall Libyen. Die folgenden Thesen versuchen zu begründen, warum die deutsche Enthaltung im Sicherheitsrat im März 2011 falsch war.

These 1: Schutz der Bevölkerung Benghazi

Als die in Tunesien begonnene Revolte gegen versteinerte Herrschaftsverhältnisse und gesellschaftliche Stagnation (vgl. Schoch 2001 und 2004) auf Ägypten und auf Libyen übergriff, gewannen Oppositionelle in der Cyrenaika und in einigen Städten im Westen rasch die Oberhand. Anders als in Tunesien agierte das Militär in Libyen nicht als selbstständige, geschlossene Kraft, sondern war gespalten. Teile vor allem im Osten schlugen sich auf die Seite der Rebellen; Elitverbände und andere Teile der Streitkräfte dagegen bekämpften die Revolte mit allen Mitteln. Dabei handelte es sich nicht um die in Libyen übliche brutale Repression, vielmehr ging das Regime mit schweren Waffen gegen die Rebellen vor: Es setzte Raketen, Mörser, Artillerie, Panzerabwehrwaffen und Clusterbomben ein, auch in Wohngebieten (Amnesty International 2011: 34).

Der Sicherheitsrat forderte am 26. Februar 2011 die libysche Regierung mit der Resolution 1970 einstimmig auf, „die ausgedehnten und systematischen Angriffe auf die Zivilbevölkerung (...) und möglicherweise Verbrechen gegen die Menschlichkeit“ sofort einzustellen, verhängte ein Waffenembargo, froh Auslandsguthaben von Würendträgern ein und überwies den Fall an den Internationalen Strafgerichtshof (Geiß und Kashgar 2011: 101). Doch das zeitigte nicht den gewünschten Erfolg. Das Regime ignorierte die Aufforderung und setzte seine Praktiken fort, ja Gaddafi verhöhnnte die UNO. Darauf appellierte die Arabische Liga an den Sicherheitsrat, ein Flugverbot einzurichten und die Zivilbevölkerung zu schützen. Dem kam der Sicherheitsrat mit seiner Resolution 1973 vom 17. März 2011 nach. Sie ermächtigte die Mitgliedstaaten, „to take all necessary measures (...) to protect civilians and civilian populated areas“ und sie verhängte zu diesem Zweck ein Flugverbot; zugleich schloss die Resolution „foreign occupation force of any form on any part of Libyan territory“ aus (Resolution 1973 vom 17.3.2011).

Beigetragen zum raschen Handeln des Sicherheitsrates hatten Gaddafis martialische Drohungen, man werde mit unnachgiebiger Härte die „Ratten“ und „Kakerlaken“ bekämpfen – was unwillkürlich an Regierungsansagen in Ruanda vor dem Völkermord erinnerte (Weiss 2011: 10; auch Luck 2011), für viele im Westen bis heute *das* Menetekel für unentschuldigbares Nichtstun.² Als Gaddafi die erste UN-Resolution, die schon von möglichen „Verbrechen gegen die Menschlichkeit“ sprach, ignorierte, und dann auch noch im Fernsehen drohte: „Wir kommen in der Nacht“, es werde „keine Gnade“ geben, sondern „Rache“ (vgl. Kirkpatrick und Fahim 2011), schrumpfte der Spielraum des Sicherheitsrates – insofern hat sich der libysche Diktator „ungewollt als Protagonist der Schutznorm“ betätigt (Müller 2011: 6). Denn die internationale *Responsibility to Protect* setzt eine Entscheidung des Sicherheitsrates voraus, der in jedem einzelnen Fall die konkrete Lage zu bewerten hat. Er hatte gute Gründe, Gaddafis Ankündigungen nicht als leere Drohungen zu interpretieren, waren dessen Truppen und Söldner doch nachweisbar dabei, schwere Waffen gegen die eigene Bevölkerung einzusetzen.

Was wirklich geschehen wäre in Benghasi, wenn die Luftschläge nicht stattgefunden hätten, bleibt eine offene Frage. Es war mit einem Massaker mit Tausenden von Toten zu rechnen. Nun gehört es zu den bitteren Erfahrungen mit Völkermord und Massenverbrechen, wie Samantha Power gezeigt hat, dass die Staatengemeinschaft, wenn sie überhaupt eingriff, das meist zu spät tat. Sei es, weil man Berichten allzu lange keinen Glauben schenkte, sei es aus Angst, in einen endlosen Krieg hineinzuschlittern. Nahm man Gaddafis Drohungen *à la lettre*, konnte man nicht abwarten (Luck 2011: 2). Diese Logik der Prävention ist zugegebenermaßen heikel, mit Unwägbarkeiten behaftet und schwer umzusetzen – „to put it mildly, atrocity prevention remains an imprecise science“ (Gerber 2011: 29 f.). Dasselbe Problem hatte sich schon im Kosovo gestellt, das erste Mal, dass die USA und ihre europäischen Verbündeten „had intervened to head off a potential genocide“ (Power 2002: 448). Gewiss steckt in dem Wörtchen „potenziell“ der Pferdefuß. Doch war der in Bosnien und Herzegowina *reale* und inzwischen umfassend dokumentierte Völkermord der Kosovo-Intervention vorausgegangen – es ist kein Zufall, dass deren Kritiker Bosnien und Herzegowina meist mit keinem Wort erwähnen (neben vielen anderen Merkel 2000: 66-98).

These 2: Maximum internationaler Legitimität

Der UN-Sicherheitsrat besitzt das Legitimationsmonopol für die Anwendung von Gewalt. In diesem Fall entschied er einstimmig. Weder Russland noch China legten ihr Veto ein gegen die Verletzung der libyschen Souveränität. Das lässt sich wohl kaum darauf zurückführen, dass sich beide die „*emerging norm*“ R2P – zu eigen gemacht hätten. Vielmehr hatten sie für ihre Enthaltung andere Motive. In Libyen arbeiteten 36.000 chinesische Arbeiter, die zu evakuieren waren – Zeichen für die Notwendigkeit, dass sich China stärker in die globale UN-Ordnung einbringen muss. Ins Gewicht fiel auch, dass die Islamische Konferenz und – präzedenzlos – auch die Arabische Liga, mit der China und Russland gute Beziehungen haben möchten, zur Intervention aufgefordert hatten.

Die machtpolitische Asymmetrie im Sicherheitsrat ist ein Resultat des Zweiten Weltkrieges und nicht über jeden Zweifel erhaben. Gerade deshalb fiel die Haltung der Nachbarstaaten sowie der Arabischen Liga besonders ins Gewicht. Zudem stimmten der Libyen-Resolution nicht nur die maßgeblichen Länder des Westens zu, sondern auch die beiden wichtigsten Staaten Afrikas, Südafrika und Nigeria, außerdem Kolumbien. Und sie wurde *de facto* geduldet von den BRIC-Staaten (Brasilien, Russland, Indien, China) mit ihrer Enthaltung, sowie von Deutschland. Aufgrund dieser breiten Zustimmung gelangte Harald Müller zu dem Schluss: „Wenn es je eine von den Vereinten Nationen mandatierte humanitäre Intervention gab, die Legalität *und* Legitimität besaß, dann ist es diese“ (Müller 2011: 4).

Wer dem Sicherheitsrat vorwirft, er habe mit seiner Resolution 1973 „die Sphäre seiner legitimen Zuständigkeit verlassen“ (Merkel 2011 c: 783), stellt das UN-System in Frage. Die Behauptung, „ein

² US-Präsident Bill Clinton bekannte im Februar 1995 in Ruanda: „We in the US and the world community did not do as much as we could have and should have done to try to limit what occurred.“ (zit. n. Power 2002: 384).

Mandat des Sicherheitsrates“ sei per se „keine genuine Quelle der Legitimität“ (Merkel 2011 b: 15), bleibt mir unverständlich. Gewiss kann dieser irren, doch sieht die UN-Charta mit guten Gründen keine Rechtsinstanz über dem Weltsicherheitsrat vor. Wenn er sich darauf geeinigt hat, „all necessary measures“ gegen ein Regime zu autorisieren, das den Frieden bedroht, gibt es dagegen keine Rekursmöglichkeit – auch nicht durch eine „genuine Zuständigkeit der Rechtsphilosophie“ (Merkel 2011 c: 774). Der Sicherheitsrat wird von keinem Verfassungsgericht eingeschränkt, sondern einzig von der Notwendigkeit, dass sich seine Mitglieder und vor allem die Vetomächte auf ein gemeinsames Vorgehen verständigen, was in der Regel schwierig genug ist. Das als naive oder irrige „Gläubigkeit an den Sicherheitsrat“ (Merkel 2011 c: 777) zu brandmarken, ist abwegig.

These 3: Der Kontext der arabischen Revolte

Im Jahr 2011 breiteten sich revolutionäre Bewegungen, die die versteinerten Verhältnisse in der arabischen Welt zum Tanzen brachten, von Tunesien aus rasch aus. Wäre es dem Gaddafi-Regime gelungen, den libyschen Aufstand mit einem Massaker zu ersticken, hätte das den gesamten arabischen Aufbruch insgesamt zum Stocken gebracht: Damit wäre wahrscheinlich „das Momentum der Veränderung gestoppt“ worden (Ross 2011: 9).

Die verschiedenen Libyen-Interventionen und ihre Befürworter hatten unterschiedliche Motive, warum sie das verhindern wollten. In Tunesien und Ägypten war der Aufbruch darauf angewiesen, dass es Tripolis nicht gelang, das Rad der Geschichte zurückzudrehen und die eigene Entwicklung durch einen Strom von Flüchtlingen aus Libyen bremsen zu lassen. In der Arabischen Liga mischten sich verschiedene Motive: Zur Sorge um einen langen Bürgerkrieg, dessen Auswirkungen die eigenen Regimes destabilisieren könnten, kamen die Abneigung gegen das notorische *enfant terrible* der arabischen Staaten. 2008 hatte sich Gaddafi zum „König der Könige von Afrika“ ausgerufen und sich in der arabischen Welt vollständig isoliert (Joshi 2012: 66). Die Golf-Monarchien, an der Stärkung der sunnitischen Islamisten interessiert, beglichen alte Rechnungen, hatte Libyen doch einst einen Anschlag auf den saudischen Kronprinzen angezettelt und den König sowie den Emir von Qatar öffentlich beleidigt. Die Unterstützung der Intervention durch die Staatsechefs der Arabischen Liga – mit Ausnahme Algeriens und Syriens – war ganz und gar ungewöhnlich im regionalen Kontext, bekannt für antiamerikanische Gefühle und die dezidierte Ablehnung der Interventionen in Afghanistan und im Irak. Die Resolution 1973 unterstrich deshalb mit Bedacht „the importance of the League of Arab States in matters relating to the maintenance of international peace and security in the region.“

Wir wissen nicht mit Sicherheit, wie es mit der arabischen Revolte weiter gegangen wäre, wenn Gaddafi sich mit einem Massaker an der Macht hätte halten können. Was wir aber wissen, ist, dass „noch keine westliche Militärintervention in ein arabisches Land dermaßen viel Rückhalt in der muslimischen Welt genoss, und hiermit sind ausdrücklich nicht die Regierungen, sondern die Bevölkerungen gemeint“ (Schütte 2011: 720). Eine Niederschlagung des Aufstandes hätte die revolutionären Kräfte der Veränderung in den anderen Ländern geschwächt. Diesen emanzipatorischen Aspekt unterschlägt im Namen einer kurzfristigen Stabilitätspolitik, wer die Libyen-Intervention als „sinnlos“ (Masala 2011: 130) brandmarkt.

These 4: Legitimität revolutionärer Gewalt

Der Rechtsphilosoph Reinhard Merkel, der sich gerne auf Immanuel Kant beruft, warf den Aufständischen in Libyen vor, sie hätten für ihr berechtigtes Anliegen zu „illegitimen Mitteln“ gegriffen, sprich: zur Gewalt (Merkel 2011 a: 31). Doch waren die ersten Demonstrationen gegen Gaddafi friedlicher Natur. Als jedoch Sicherheitskräfte und Armee mit massiver Gewalt gegen sie vorgingen, kam es im Osten des Landes zu Desertionen. Anders als in Tunesien und Ägypten schob sich die libysche Armee nicht als Puffer zwischen Rebellen und Regime, sondern zerfiel. Zudem waren in Libyen schon zuvor Teile der Gesellschaft bewaffnet, weil sich rivalisierende Stämme wiederholt mit Gewalt bekämpft hatten. Deshalb schlugen die Proteste rasch in einen bewaffneten Aufstand um (vgl. Hippler 2012: 240). Den Rebellen in Libyen anzulasten, dass sie sich nicht auf „zivilen

Widerstand“ beschränkten, zeugt von Unkenntnis der spezifischen Gewaltverhältnisse und läuft darauf hinaus, den Unterdrückten das Recht auf revolutionäre Befreiung zu bestreiten (Merkel 2012 c).

Doch im Sinne der naturrechtlichen Aufklärungstradition darf sich ein Volk seine Freiheit erkämpfen – notfalls auch mit Gewalt. Um einen Protagonisten aus einem bekannten Drama von Friedrich Schiller zu zitieren:

„Nein, eine Grenze hat Tyrannenmacht,
 Wenn der Gedrückte nirgends Recht kann finden,
 Wenn unerträglich wird die Last – greift er
 Hinauf getrosten Mutes in den Himmel
 Und holt herunter seine ew'gen Rechte,
 Die droben hangen unveräußerlich (...)
 Zum letzten Mittel, wenn kein andres mehr
 Verfangen will, ist ihm das Schwert gegeben.“
 (Schiller, Wilhelm Tell: 127).

Bekanntlich verdankt Schiller der Kantschen Philosophie viel. Und Kant, den Karl Marx einmal den „deutschen Philosophen der Französischen Revolution“ nannte, ließ nie einen Zweifel daran, welchen Stellenwert er dieser beimaß. Der erste Definitivartikel seiner Friedensschrift, Jahre nach Ausbruch der Revolution und auch nach der *Grande Terreur* geschrieben, lautet lapidar: „Die bürgerliche Verfassung in jedem Staate soll republikanisch sein“ (Kant 1968, Bd. VIII: 349). Es folgt beredtes Schweigen, wie man zu einer republikanischen Verfassung gelangt. Im „Streit der Fakultäten“ wurde Kant deutlicher, wenn er die Revolution emphatisch feierte: „Ein solches Phänomen in der Menschengeschichte vergisst sich nicht mehr“; es hat „eine Anlage und ein Vermögen in der menschlichen Natur zum Besseren aufgedeckt, dergleichen kein Politiker aus dem bisherigen Laufe der Dinge herausgeklügelt hätte.“ Die Revolution sei „zu sehr mit dem Interesse der Menschheit verwebt und ihrem Einflusse nach auf die Welt in allen ihren Teilen zu ausgebreitet, als dass sie nicht den Völkern bei irgendeiner Veranlassung günstiger Umstände in Erinnerung gebracht und zu Wiederholungen neuer Versuche dieser Art erweckt werden sollte“ (Kant 1968, Bd. VII: 88).

Das scheint mir ziemlich aktuell. Wer einem Volk das Recht bestreiten will, sich seine Freiheit zu erkämpfen, und meint, „die Niederschlagung eines bewaffneten Aufstands“ – das eigentliche Ziel Gaddafis – dürfe „gegenüber keinem Staat der Welt (...) mit externer Militärgewalt unterbunden werden“ (Merkel 2011 c: 780), der beruft sich, um es vorsichtig zu formulieren, auf Kant jedenfalls zu Unrecht.

These 5: Normen und Interessen

Gegen humanitäre Interventionen grassiert in Deutschland so etwas wie ein Generalverdacht. Er gibt vor zu wissen, „dass in den allermeisten Fällen ‚humanitärer Interventionen‘ nicht humanitäre Anliegen die Triebfeder externen militärischen Engagements sind, sondern andere Motive und Interessen eine Rolle spielen, die freilich mit humanitären Anliegen legitimiert werden“ (Pradetto 2011: 59). Früher lautete die gegen westlichen Humanismus und menschenrechtlichen Universalismus gängige Denunziationsformel, die Theodor Fontane einst in der Kritik des britischen Kolonialismus geprägt hat: „Sie reden von der Bibel und meinen Kattun.“ Von ihr ist es nicht weit zur Brandmarkung der Idee überhaupt und zu ihrer Gleichsetzung mit einem Angriffskrieg: „Es gibt keine ‚humanitären‘ Militärinterventionen“, behauptet der Pseudopazifismus der Partei Die Linke kategorisch (zit. n. Schütte 2011: 729).

Wie sich Politik nie in einem reinen Reich der Ideen abspielt, sind auch humanitäre Interventionen nie völlig abgelöst von materiellen Interessen. Auch im Fall Libyen mutmaßten viele, den westlichen Interventen sei es in Wirklichkeit nicht um das zu tun gewesen, was sie als Grund für ihr Eingreifen nannten, sondern um handfeste Eigeninteressen: „Libyen ist reich an Erdöl. (...) Der Verdacht liegt also nahe, dass diese Militärintervention auch aus wirtschaftlichen Gründen geführt wird“ (Kursawe 2011: 579). Würde das zutreffen und wäre es den Interventen in erster Linie ums Öl gegangen, hätten sie keinen Grund gehabt, *gegen* das Gaddafi-Regime Partei zu ergreifen. Denn

dieses hatte dem Westen bereitwillig und reibungslös Öl geliefert. Dass manche westliche Staaten Gaddafi viel zu lange hofierten, hatte man ihnen zuvor ja mit Recht vorwerfen können. Und in der Tat verspürten sie – wie nicht nur das Zögern der USA zeigte – zunächst nicht das geringste Verlangen nach einer massiven militärischen Intervention (Eyal 2011: 56).

Die maßgeblichen Staaten des Westens, die im Interesse der Stabilität und eines ungestörten Ölflusses allzu lang die Unterdrückungspolitik von Diktatoren und Autokraten wie Gaddafi gebilligt hatten, verspürten deshalb, nachdem sie von den arabischen Revolten überrascht worden waren, aus schlechtem Gewissen einen gewissen Kompensationsbedarf: Gerade jene rührten nun eilends die Trommel für Freiheitsrechte und Demokratie besonders laut, die sich zuvor der Komplizenschaft mit sinistren arabischen Potentaten schuldig gemacht hatten. Mit einer dramatischen Kurskorrektur stimmten sie ein in die revolutionären Forderungen der Aufständischen nach Freiheit und Würde – auf eine Politik der Stabilität *à tout prix* folgte eine Demokratisierungseuphorie. Einen Tag, nachdem der UN-Sicherheitsrat die Resolution 1970 verabschiedet hatte, entließ Frankreichs Präsident Nikolas Sarkozy seine Außenministerin Michèle Alliot-Marie, wegen ihres Kuschkurses mit arabischen Autokraten ins Gerede gekommen (Rinke 2011: 46). Präsident Obama teilte lange die Skepsis seines Verteidigungsministers Leon Panetta gegen eine Militäraktion, bevor er eine „überraschende Kehrtwende“ vollzog (Rinke 2011: 49; auch Klingst 2011: 11). Im Fall Libyen deckten sich die strategischen Interessen der entscheidenden westlichen Staaten mit den Werten der UNO. Das bedeutet nicht, wie vielfach missverstanden wird, dass diese jenen untergeordnet wurden oder bloß als Vorwand dienten. Es bedeutet nur, dass es ein Eingreifen erleichterte.

Die Bundesregierung erklärte seit Beginn der arabischen Revolte, sie wolle den Aufbruch nach Kräften unterstützen. Dabei kam Deutschland zugute, dass es zu Oberst Gaddafi weniger enge Beziehungen gepflegt hatte als etwa Frankreich und Italien. Zudem gehörte Deutschland in der UNO seit Jahren zu den Unterstützern der *Responsibility to Protect*. Deshalb musste es doppelt befremden, dass sich diese Haltung dann, als es darauf ankam, nicht in der Zustimmung zur Resolution 1973 niederschlug.

These 6: Verbreitete Ignoranz gegenüber dem UN-System

Als der Sicherheitsrat die Resolution 1973 erörterte, ging es um eine Intervention in Libyen. Abzustimmen war nicht über die Frage, ob sich Deutschland daran mit eigenen Truppen beteiligte. Zweck der Resolution war ein möglichst solides internationales Mandat für die Staaten, die bereit waren, sich für die akut bedrohten Menschen in Libyen zu engagieren.

„Ein deutsches ‚Ja‘ am 17. März in New York hätte Deutschland weder rechtlich noch politisch zum Einsatz der Bundeswehr in Libyen verpflichtet. Deutschland hätte vor oder nach der Abgabe seiner Stimme deutlich machen können, dass es – v.a. durch den Einsatz in Afghanistan – gegenwärtig so belastet ist, dass ein weiterer Auslandseinsatz der eigenen Streitkräfte die eigenen Möglichkeiten übersteigt. Zugleich aber hätte man durch eine deutsche Zustimmung zur Resolution bekräftigt, dass man bei diesem gefährlichen Rettungseinsatz an der Seite der engsten Freunde und Partner steht, die sich nach einem schwierigen Abwägungsprozess am Ende dazu entschlossen haben, die internationale Schutzverantwortung wahrzunehmen“ (Kreß 2011: 1 f.; auch Rühl 2011: 570).

Genau so verhielt sich Portugal.

In Deutschland, in Gestalt von zwei Staaten erst 1972 der UNO beigetreten und lange mehr Nutznießer denn aktiver Gestalter der Weltordnung, ist noch immer viel Unwissen über das Funktionieren der Weltorganisation verbreitet. Sie war und ist keine pazifistische Organisation, sondern ein System kollektiver Sicherheit. Das verlangt, dass gewaltsamer Regelbruch geahndet wird. Das verbreitete Unwissen über die UNO, ihre Rechte und vor allem ihre Pflichten, offenbarte sich schon im zweiten Golfkrieg 1991: Deutschland hatte das von der UNO verhängte Ultimatum gegen die Annexion Kuwaits mitgetragen; als es ablief, erklärte es, man könne und wolle sich *nicht* an den Maßnahmen zur Wiederherstellung des *Status quo ante* beteiligen, ja, bis in die höchste Spitze des Staates hatten sich viele von der von der UNO sanktionierten Gewaltanwendung distanziert.

Man hat viel darüber diskutiert, *warum* sich Deutschland im März 2011 im Sicherheitsrat der Stimme enthielt. Die Vermutung liegt nahe, dass die Bundesregierung es Gerhard Schröder gleich tun wollte, der 2002 mit der Ablehnung des Irak-Kriegs im Wahlkampf gepunktet hatte, zumal die Mehrheit der Bevölkerung eine Beteiligung an der Libyen-Intervention ablehnte³ und die Landtagswahl in Baden-Württemberg anstand. Doch ging es in den beiden Fällen eben nicht um dasselbe. 2002 war es richtig, sich dem Irak-Krieg zu widersetzen: Die Bush Administration hatte ihn mit fadenscheinigen Argumenten und ohne UN-Mandat vom Zaun gebrochen. Eine vom Sicherheitsrat der UNO beschlossene humanitäre Intervention ist etwas anderes als ein willkürlich begonnener Krieg. Diesen verbietet die UN-Charta ausdrücklich. Man kann nicht alles über einen Kamm scheeren, den Golfkrieg 1991, die Kosovo-Intervention 1999, den Irak-Krieg 2002 und die Intervention in Libyen. Formulierungen, die das tun oder insinuieren, etwa von der Art, „der demokratische Interventionismus“ des Irak-Krieges sei „jetzt in der euphemistischen Maske einer Pflicht zur kriegerischen Hilfe im Freiheitskampf wiedererstanden“ (Merkel 2011 a: 31), vernebeln die Unterschiede. Die Mittel sind die gleichen, nämlich militärische Gewalt, *doch ist ein Angriffskrieg etwas anderes als eine humanitäre Intervention* – das sind keine Nuancen, sondern das ist der sprichwörtliche Unterschied ums Ganze.

These 7: Abkehr vom Westen

Lange gehörte zum Kernbestand bundesrepublikanischer Außenpolitik die konsequente Westorientierung. Sie meinte immer mehr als Geographie, Antikommunismus oder bloße Bündnistreue. Als zuverlässiger Bestandteil der westlichen Wertegemeinschaft hat sich die Bundesrepublik Ansehen in der Welt erworben. Heinrich August Winkler zufolge gelangte darin Deutschlands langer „Weg nach Westen“ zum Abschluss. Er implizierte nicht nur die Distanzierung vom Erbe des Militarismus, sondern auch von den antidemokratischen nationalen Traditionen Deutschlands. Fünf Jahrzehnte lang bestanden die Leitlinien bundesdeutscher Außen- und Sicherheitspolitik in der Negativabgrenzung von der expansionistischen Raub- und Vernichtungspolitik Nazi-Deutschlands, von politischen Alleingängen sowie von militärischer Gewaltpolitik. Hans Maull hat diese Kontinuität griffig zusammengefasst: „*Never again*“, „*never alone*“ und „*politics before force*“ (Maull 2011: 100). Gewiss existiert der Westen als politische Handlungseinheit nicht mehr in derselben Weise wie in den Zeiten des Ost-West-Konflikts, als ihn die äußere Bedrohung verklammerte. Doch nun scheint immer stärker auch die politisch-ideelle Westorientierung in Deutschland zu erodieren (vgl. Maull 2011 sowie Klose und Polenz 2011). Das begann unter Bundeskanzler Schröder, der einem neuen deutschen Selbstbewusstsein das Wort redete. Seither häufen sich die Anzeichen, dass sich diese Erosion beschleunigt. Als die Regierung den von der Boulevard-Presse massiv angeheizten nationalistischen Ressentiments gegen Griechenland und angeblich faule Südländer in den ersten Monaten der Euro-Krise nicht entgegentrat, sondern sie noch verstärkte (vgl. Schoch 2011), rückte sie damit auch in der Europapolitik von den bisher geltenden Koordinaten deutscher Außenpolitik ab. Das Verhalten im Sicherheitsrat zur Libyen-Intervention war ein weiterer Markstein für „einen Bruch mit den bewährten und wichtigsten Traditionslinien deutscher Außen- und Sicherheitspolitik“ (Rühe 2011: 7). Kein Geringerer als Helmut Kohl hat undiplomatisch Alarm geschlagen:

„Wir müssen aufpassen, dass wir nicht alles verspielen. Wir müssen dringend zu alter Verlässlichkeit zurückkehren. Wir müssen wieder und für andere erkennbar deutlich machen, wo wir stehen und wo wir hinwollen, dass wir wissen, wo wir hingehören, dass wir Werte und Prinzipien haben. (...) Wenn man keinen Kompass hat, wenn man also nicht weiß, wo man steht und wo man hinwill, und daraus abgeleitet dann entsprechend auch keinen Führungs- und Gestaltungswillen, dann hängt man auch nicht an dem, was wir unter Kontinui-

3 Laut EMNID befürworteten 62% der Befragten den Militäreinsatz in Libyen, doch nach einer Beteiligung der Bundeswehr gefragt, sprachen sich 65% dagegen aus (Schütte 2011: 731). Man kann das als Konfusion und Ignoranz in der Bevölkerung über die mit der Mitgliedschaft in der UNO verbundenen Rechte und Pflichten deuten. Jedenfalls konnte sich die Bundesregierung mit ihrer Haltung gewiss sein, die Mehrheit hinter sich zu haben.

täten deutscher Außenpolitik verstehen, ganz einfach weil man keinen Sinn dafür hat“ (Kohl 2011: 11; auch Klose und Polenz 2011: 22).

Noch nie zuvor hatte sich Deutschland wie in der Abstimmung über die Libyen-Resolution gleichzeitig gegen die USA *und* gegen Frankreich gestellt und sich damit von seinen beiden engsten Verbündeten abgesetzt – und stattdessen an der Seite Chinas und Russlands gestimmt. Und das ohne Not. Eine Zustimmung zur Resolution 1973 hätte den Verbündeten den Rücken gestärkt, ohne dass damit, wie gesagt, impliziert gewesen wäre, Bundeswehr-Soldaten in den Krieg zu schicken.

Wie schon im Fall des Golfkriegs zur Befreiung Kuwaits 1991, den Deutschland finanziell kräftig unterstützte, was ihm seinerzeit den Vorwurf der „Scheckbuchdiplomatie“ eintrug, kam es auch dieses Mal wieder zu merkwürdigen Kompensationsleistungen: Der Bundestag stimmte kurz nach der Libyen-Intervention zu, den AWACS-Einheiten in Afghanistan deutsche Soldaten zur Verfügung zu stellen; zudem schlug der Außenminister vor, nach Kriegsende humanitäre Hilfe für die libysche Zivilbevölkerung mit der Bundeswehr abzusichern. Damit wollte man die Folgen einer prinzipienlosen Politik kaschieren und ostentativ Bündnistreue beweisen, die man gerade gebrochen hatte.

Irritierend war auch, dass der Außenminister noch nach dem Ende der *Operation Unified Protector* halsstarrig darauf beharrte, Recht gehabt zu haben (Sattar 2011: 4). Deutschland hatte gegen seine Verbündeten votiert, aber zusammen mit den BRIC-Staaten, worauf Guido Westerwelle stolz gewesen sein soll (Frankenberger 2011: 10). Das legt die Interpretation nahe, dass die Enthaltung im Sicherheitsrat kein einmaliger „schwerwiegender handwerklicher Fehler“ (Sandschneider 2012: 4) war, sondern auf eine Abwendung von den bisherigen außen- und sicherheitspolitischen Leitlinien hinausläuft. In diese Richtung lässt sich auch das Grundsatzpapier verstehen, das die Bundesregierung im Februar 2012 verabschiedete: „Globalisierung gestalten – Partnerschaften ausbauen – Verantwortung teilen“ (Auswärtiges Amt 2012). Zwar fehlen dort die bekannten Ecksteine, also Westintegration, Einbettung in die europäische Politik und in die transatlantische demokratische Kultur sowie Multilateralismus nicht, doch sie verblassen eigentümlich hinter dem Impetus, kooperative Partnerschaften mit den neuen Gestaltungsmächten auszubauen. So richtig dieses Bemühen um Partnerschaften ist, so sehr stellt sich doch die Frage, warum man meint, zu diesem Zweck die außenpolitische Kontinuität in Frage stellen zu müssen. Es springt jedenfalls ins Auge, dass die Kategorie „Gestaltungsmacht“ wertneutral ist und in der vagen Rede von alten und neuen Partnerschaften die *differentia specifica* zwischen Partnern und *Verbündeten* verschwimmt. Diese neueste Tendenz nennt der Vorsitzende der Deutschen Gesellschaft für Auswärtige Politik offen beim Namen, wenn er fordert, Deutschlands Außenpolitik müsse sich aus der „selbstgestellten Kontinuitätsfalle“ (Sandschneider 2012: 5) befreien; denn das wahre Risiko für die Gestaltungsmacht Deutschland bestehe darin, dass „eine zu starke Orientierung an historischer Kontinuität und ein überfrachteter Wertediskurs“ die nötige „Flexibilität und Anpassungsfähigkeit“ verhinderten (Sandschneider 2012: 5 f.). Deutschland, dabei, zur Großmacht heranzuwachsen, brauche keine „im Beschwörungston vorgetragenen Lobgesänge auf die anhaltende Wichtigkeit transatlantischer Beziehungen“ und auch der Multilateralismus sei zu hinterfragen (Sandschneider 2012: 8). Stattdessen fordert Eberhard Sandschneider einen „Primat für pragmatische Anpassung“ sowie den „Willen, Anpassungsnotwendigkeiten auszuloten und Handlungsspielräume zu erweitern“ (Sandschneider 2012: 6, 8). Nur notdürftig verhüllen diese Formulierungen den Wunsch nach einer neuen Großmachtrolle mit mehr Handlungsspielraum. Statt Westintegration und Multilateralismus also zurück zum Mächtekoncert des 19. Jahrhunderts? „Mental befindet sich unser Land damit wieder auf dem Weg in jene Mittellage, die ihm in der Geschichte meist nicht gut bekommen ist“ (Busse 2011: 1; auch Schoch 1992).

Es muss auch befremden, wenn namhafte Transatlantiker in der Politikwissenschaft wie Gunter Hellmann sich über die „Empörungswelle“ mokieren und es als Erfolg feiern, dass sich Deutschland im Fall Libyen genauso „normal“ verhalten habe wie andere Großmächte und einzig nach seinen nationalen Interessen entschieden habe. Irritiert schon der Normalisierungsgestus, so stutzt man erst recht bei der Formulierung: „Verlässlichkeit und Gefolgschaft sind Erfolgsbedingungen

der Außenpolitik kleiner Staaten, nicht großer“ (Hellman 2011: 20 ,22). Dieses neue Auftrumpfen könnte sich als fatal erweisen.

These 8: Keine Unterstützung für Präsident Obama

Nur wer die Differenzen zwischen George W. Bushs „Achse des Bösen“ und Barack Obamas Linie der außenpolitischen Kooperation, zwischen dem Beginn des Irak- und Afghanistan-Krieges und dem Bemühen, sie zu beenden, einebnen, kann behaupten, es gäbe im Westen „nichts Neues“ (Masala 2011: 127). Das kommt einer Verharmlosung der Ära Bush ex post gleich.

Es befremdet, dass Bundeskanzlerin Angela Merkel, die 2002 noch die rot-grüne Regierung wegen der Ablehnung des völkerrechtswidrigen Irak-Krieges kritisierte und ostentativ nach Washington reiste, um George W. Bush ihre Solidarität zu bekunden, sich nun im Fall Libyen einer Intervention widersetzt, deren völkerrechtliche Legitimation außer Frage stand. Präsident Obama hätte von seinen europäischen Verbündeten für seine Aufrufe zur Kooperation und zum Multilateralismus sowie zu seinen Abrüstungspolitischen Vorschlägen jede erdenkliche Unterstützung verdient. Denn diese sind dem in der Bundesrepublik lange geltenden außenpolitischen Konsens „so nahe, wie man es vom Chef einer Supermacht erhoffen kann.“ Obama steht damit zuhause „im scharfen Wind einer von extremistischen Elementen geführten Opposition“ – und ausgerechnet diesen Präsidenten „brüskiert man mit diesem Alleingang und gibt damit seinen innenpolitischen Gegnern Auftrieb“ (Müller 2011: 11).

These 9: Schutzverantwortung und Regimewechsel, ein Dilemma

Das angekündigte Massaker in Benghasi wurde *manu militari* verhindert. Gleichwohl warf die Militäraktion Fragen auf. Wenig zu überzeugen vermag die Argumentation Russlands und Chinas, der Westen habe sie hinter Licht geführt. Die Staaten, die sich enthielten, neben diesen beiden Vetomächten auch Brasilien, Indien und eben Deutschland, mussten wissen, dass die in derlei Fällen übliche Formel „alle notwendigen Mittel“ einer Blankovollmacht für die Interventen gleichkam. Nach der vorausgegangenen Resolution 1970 konnte kein Zweifel daran bestehen, wie robust die Intervention ausfallen würde.

Mehr Substanz hat der Vorwurf, der Westen habe die *Responsibility to Protect* benutzt, um in Libyen einen Regimewechsel durchzusetzen. Man muss August Pradettos Generalverdacht gegen humanitäre Interventionen nicht teilen, um zwischen Schutz der Zivilbevölkerung und Kampf gegen das Gaddafi-Regime ein ungeklärtes Spannungsverhältnis zu sehen. Eine Intervention unter Berufung auf R2P ist ausschließlich zum Schutz von Zivilbevölkerungen legitim, R2P kann keine „verkappte Doktrin zur Absetzung unliebsamer Diktatoren sein“ (Schütte 2011: 725). *Responsibility to Protect* verlangt, zwischen Schutz der Zivilbevölkerung und Kampf gegen ein verbrecherisches Regime scharf zu unterscheiden. Doch stößt das *in praxi* dort auf Schwierigkeiten, wo der Schutz nur dadurch zu erreichen ist, dass man das Militär bekämpft, das mit Gewalt gegen die Zivilbevölkerung vorgeht. Edward Luck, der Spezialbeauftragte des UN-Generalsekretärs für R2P, formulierte das Dilemma vor dem *Council on Foreign Relations* so: „It isn't the goal of the R2P to change regimes. The goal is to protect populations. It may be in some cases that the only way to protect populations is to change the regime, but that certainly is not the goal of R2P per se.“ (zit. N. Bellamy 2012: 22).

Ramesh Takur hat recht, wenn er die „Naivität“ jener kritisiert, die glauben, es gäbe zwischen Schutz der Zivilbevölkerung und *regime change* in allen Fällen eine chinesische Mauer: „If defeat of a non-compliant state or regime is the only way to achieve the human protection goals, then so be it“ (Takur 2011: 13). Die Völkerrechtler Robin Geiß und Maral Kashgar gelangen zum selben Ergebnis: Eine mit dem Zweck, die Zivilbevölkerung zu schützen, „einhergehende faktische Unterstützung einer Konfliktpartei ist (...) durchaus erlaubt, soweit sie für die Zweckerreichung unabdingbar ist“ (Geiß und Kashgar 2011: 103).

Gleichwohl ist der Vorwurf, der Westen habe die Resolution 1973 überdehnt, nicht von der Hand zu weisen: Britische und französische Truppen beteiligten sich in Libyen an der militärischen Aus-

bildung der Rebellen. Und die NATO setzte ihre Kampfhandlungen auch noch fort, als Benghasi längst nicht mehr bedroht war. Welches Ziel verfolgten fortgesetzte Luftschläge, als der Diktator und seine Truppen in Sirte eingeschlossen waren und nicht mehr gegen die Zivilbevölkerung vorgehen konnten? Wenige Tage, nachdem Gaddafi getötet worden war, brach die NATO ihre Operation ab, obwohl die Gewalt in Teilen des Landes sporadisch weiterging (Eyal 2012: 59 f.). All das führte zu der verbreiteten Perzeption, dass die NATO ihr Mandat überdehnt habe. Hätte sie sich auf die Einhaltung der Flugverbotszone beschränkt und sich nach dem Schutz Benghasis bereitgehalten, um im Falle von Angriffen die Zivilbevölkerung zu schützen, statt den *regime change* zu forcieren, hätte der Bürgerkrieg mutmaßlich länger gedauert, doch der *Responsibility to Protect* hätte sie damit den besseren Dienst erwiesen. Russland, China, Brasilien und Indien betonen jedenfalls seither unisono, dass sich etwas Ähnliches in Syrien partout nicht wiederholen dürfe, selbst wenn die Grausamkeiten des Regimes dort, wie es scheint, diejenigen in Libyen noch überreffen (Evans 2011: 40).

These 10: Düstere Prognosen widerlegt

Gewiss ist die Zukunft Libyens mit vielen Unwägbarkeiten behaftet. Doch bisher jedenfalls haben sich manche der düsteren Einschätzungen namhafter Kritiker des Eingreifens als Irrtum herausgestellt. Auch die Befürchtungen der Bundesregierung trafen nicht ein: Weder glitt die Intervention unweigerlich in einen Krieg ohne Ende ab, noch waren Bodentruppen erforderlich. Schon gar nicht hat die Intervention die humanitäre Lage der Zivilbevölkerung „verschlimmert“ (Kursawe 2011: 582). Der NATO-Einsatz hat den Konflikt in Libyen weder „verschärft“, noch ihn „in einen totalen Krieg abgleiten“ lassen, wie August Pradetto mit einer böse konnotierten Formulierung insinuierte. Auch die Prognose, die Intervention ziehe unweigerlich nach sich, dass in Libyen „‘internationale Verantwortung‘ für ein neues *Statebuilding*-Projekt übernommen werden muss, das fünfte nach Bosnien, Kosovo, Afghanistan und Irak“, trat nicht ein (Pradetto 2011: 58).

Die libyschen Rebellen verübten Racheakte und Kriegsverbrechen gegen wirkliche und vermeintliche Funktionsträger und Söldner des verhassten Regimes: Erschießungen ohne Gerichtsverfahren, Lynchjustiz und die Hatz auf Schwarzafrikaner. Im Süden kam es zu blutigen Auseinandersetzungen zwischen verfeindeten Stämmen und im Umland von Tripolis bekämpften sich immer wieder rivalisierende Milizen (Amnesty International 2011: 70-90; ICG-Report 2011). Es wäre übertrieben zu behaupten, dass die libysche Gesellschaft befriedet sei. Gleichwohl brach anders als seinerzeit im Irak nach dem Regimewechsel kein Chaos aus, das mit einer Entfesselung der Gewalt einherging. Es gelang vergleichsweise rasch, die Erdölexporte wieder in Gang zu bringen. Und schon im Juli 2012 wählten die Libyer in freien Wahlen einen Allgemeinen Nationalkongress, der eine Verfassung ausarbeiten und eine legitime Regierung bestellen soll. Obwohl es im Land von bewaffneten Milizen und Waffen wimmelt, ist die Kriminalität vergleichsweise gering, während des Wahlkampfes kam es zu keinen Anschlägen. „Die meisten Libyer fassen Vertrauen in den politischen Prozess. Mehr als 80 Prozent der Wahlberechtigten haben sich als Wähler registrieren lassen“ (Hermann 2012: 8). Und wie es scheint, haben die säkularen Kräfte die Nase vorn vor den Islamisten, zumindest bislang.

Das gibt Anlass zu vorsichtigem Optimismus. Diese Entwicklung hat gewiss auch damit zu tun, dass es der NATO gelungen war, die Zahl der Opfer ihres Luftkrieges relativ klein zu halten. Auch in dieser Hinsicht gaben sich Kritiker alarmistisch und beschworen unkontrollierbare „Kollateralschäden“. Inzwischen hat eine vom UN-Menschenrechtsrat beauftragte Kommission der NATO ausdrücklich bescheinigt, dass sie mit hoher Präzision vorgegangen war und nachweislich – auch wenn sie sich einige Angriffe auf Ziele ohne erkennbaren militärischen Charakter zuschulden kommen ließ – alles getan hatte, um zivile Opfer zu vermeiden (UN-Human Rights Council 2012: 88 und 18 f.).

Die „Entgrenzung von militärischen Interventionen“ (Masala 2011: 128), gar das Abgleiten in den „totalen Krieg“, war eine Schimäre. Man verharmlost den Luftkrieg der NATO keineswegs, wenn man auf dessen reale Dimension verweist: Vierzig bis fünfzig Kampfeinsätze pro Tag, verglichen mit den über 1.000 Einsätzen während des Kosovo-Krieges (Quintana 2011: 34). Umstritten sind

die Zahlen der Todesopfer. Reinhard Merkel spricht von einer „finsternen Bilanz“ und nimmt eine Schätzung, die von 50.000 Toten ausgeht und später auf 30.000 verkleinert wurde, für bare Münze (Merkel 2011 d: 60). Doch bezieht sich diese Schätzung auf den gesamten Bürgerkrieg und kann nicht umstandslos den Interventen angelastet werden, wie er es tut:

„Die allermeisten Opfer, welcher Zugehörigkeit immer und von wem immer getötet, wären ohne die Intervention ganz einfach nicht ums Leben gekommen, weil Gaddafis Soldaten beim ersten Eingreifen Frankreichs und Englands unmittelbar vor der Niederschlagung der Rebellen, also der Beendigung der Gewalt in Libyen standen“ (Merkel 2011c: 781).

Das wird nicht zu klären sein, schon gar nicht „ganz einfach“. Wohl aber unterschätzt dieses Aufrechnen die maßlose Härte, zu der derartige Regime, wie sie bezeugt haben, imstande sind.

These 11: Nicht nur *double standards* – der Fall Syrien ist komplizierter

Das brutale Vorgehen des syrischen Regimes gegen die Aufständischen gleicht dem in Libyen in vielem und übertrifft es noch an Brutalität. Die Hochkommissarin der UNO für Menschenrechte, Navi Pillay, wirft dem Assad-Regime seit Monaten Verbrechen gegen die Menschlichkeit vor, die Lage in Syrien ist damit „eine typische Situation für die sogenannte Schutzverantwortung oder *Responsibility to Protect*“ (Diggelmann 2012: 6). Gleichwohl schließen alle maßgeblichen Akteure bisher ein militärisches Eingreifen aus. Und zwar mit guten Gründen.

Syrien ist nicht Libyen, weder politisch, noch militärisch: Erstens verfügt das Assad-Regime offenkundig über beachtliche Loyalität in Armee und Geheimdiensten, unter Alawiten und den anderen Minderheiten, die eine Machtübernahme radikaler Sunniten befürchten. Zweitens ist die Opposition politisch, konfessionell und regional zersplittert, auch kämpfen in ihren Reihen ausländische Akteure unterschiedlicher Provenienz, bis hin zu transnational agierenden Terroristen. Drittens haben Nachbarn mit teilweise prekärer innenpolitischer Stabilität in Syrien ganz unterschiedliche Interessen. Viertens ist sich die Arabische Liga im Blick auf Syrien uneins. Fünftens dient Syrien längst als Kampffeld für den Konflikt zwischen Saudi-Arabien und Iran um die Hegemonie im Mittleren Osten. Sechstens ist sich der UN-Sicherheitsrat trotz aller Verbrechen des Regimes nicht einig. Die Vetomacht Russland hat in Syrien handfeste Interessen: Der Hafen Tartus dient der Versorgung seiner Mittelmeerflotte, Syrien ist ein Großabnehmer seiner Rüstungsexporte und sein säkulares Regime der letzte seiner Verbündeten in der arabischen Welt; Moskau nutzt Syrien – wie weiland das Kosovo – als Faustpfand für seinen weltpolitischen Einfluss. Deshalb will es verhindern, dass sich die Libyen-Erfahrung wiederhole, und wird darin von den anderen BRIC-Staaten unterstützt. Siebtens schließlich ist höchst ungewiss, ob es selbst für den Fall, dass der Sicherheitsrat sich einigen würde, zu einer militärischen Intervention in Syrien käme. Man dürfe, formulierte der frühere UN-Generalsekretär Kofi Annan, keine Medizin verabreichen, die schlimmer als die Krankheit wäre, die man heilen wolle (Annan 2012), wohl im Blick darauf, dass eine Intervention fast unweigerlich andere Staaten involvieren, die Feindschaft zwischen Sunniten und Schiiten eskalieren lassen und unter Umständen fanatische Islamisten an die Macht bringen würde. Auch US-Verteidigungsminister Leon Panetta hat ein militärisches Eingreifen wiederholt ausgeschlossen. Die militärischen Kräfteverhältnisse sind ganz anders als in Libyen, auch die topographischen Gegebenheiten. Der Beauftragte des UN-Generalsekretärs für die *Responsibility to protect* formuliert es so:

„Im Fall Syrien glaubt fast niemand, dass es eine Lösung durch eine Militärintervention von außen geben könne. Man kann dort niemanden durch Luftangriffe schützen, denn es gibt nicht die großen unbewohnten Weiten zwischen den einzelnen Bevölkerungszentren wie in der libyschen Wüste; die Kämpfe finden mitten in den Städten statt. Eine Flugverbotszone würde auch nichts nützen, denn Luftangriffe sind nicht das Problem“ (Luck 2012: 7).

Hinzu kommt, dass US-Präsident Obama kurz vor dem Wahlkampf wenig Neigung verspüren dürfte, seinen ohnehin nicht leichten Stand durch eine Militärintervention mit schwer absehbaren Folgen zusätzlich zu belasten.

Eines der zentralen Probleme von R2P bleibt ihre selektive Anwendung. Doch greift es zu kurz, wollte man daraus ableiten, es gebe überhaupt keine humanitären Interventionen, weil man damit immer andere Interessen verfolge als die vorgeschützten Ziele. In jedem einzelnen Fall muss der UN-Sicherheitsrat die Lage beurteilen und bewerten, niemand kann ihm die „Last des Urteilens“, mit John Rawls zu reden, *“the burden of judgment”* abnehmen (Müller 2011: 4). Und selbst wenn der Einwand zutrifft, dass R2P bisher an einer selektiven Praxis krankt, darf man daraus keine falschen Schlüsse ziehen. Wenn es nicht möglich ist, in jedem Fall einzugreifen, in dem ein Staat seiner Pflicht, seine Bevölkerung zu schützen, nicht nachkommt und Massenverbrechen begeht, folgt daraus nicht, dass die Staatengemeinschaft auch dort nicht intervenieren dürfe, wo sie es *kann*. Dass humanitäre Interventionen weiterhin nur selektiv stattfinden werden, verweist auf die Eigeninteressen der potenziellen Interventen. Die Kritik daran ist richtig „und weist doch in gewisser Weise ins Leere“, denn es gibt keinen Staat, der unabhängig von seinen Interessen handelt; außerdem geht es bei humanitären Interventionen nicht um die Motive, sondern um die humanitäre Funktion (Brock 2011: 13 f.).

Um zu resümieren: Die Intervention in Libyen hat die Zivilbevölkerung von Benghazi erfolgreich geschützt. Es ist nicht auszudenken, welche Kritik es gehagelt hätte, wenn es dort zu dem angekündigten Massaker gekommen wäre und man es 16 Jahre nach dem Völkermord von Srebrenica geschehen lassen hätte. Dass Deutschland sich im UN-Sicherheitsrat enthalten hat, war ein friedens- und ordnungspolitischer Fehler. Zudem distanzierte sich Berlin ohne Not von seinen engsten Verbündeten und verlor seine außenpolitische Verlässlichkeit. Deshalb ist „eine außenpolitische Grundsatzdebatte in Deutschland überfällig“ (Maull 2011: 116 f.).

Literatur

- Adorno, Theodor W. (1966): *Negative Dialektik*, Frankfurt a.M.
- Annan, Kofi (2012): UN-Sondergesandter Annan warnt vor Militäreinsatz in Syrien. Weißes Haus lässt Chancen und Risiken eines Eingreifens prüfen, in: FAZ 9.3.2012.
- Amnesty International (2011): *The Battle for Libya. Killings, Disappearances, and Torture*, London, Sept., <http://www.amnesty.org/en/library/asset/MDE19/025/2011/en/8f2e1c49-8f43-46d3-917d-383c17d36377/mde190252011en.pdf> (9.1.2013).
- Auswärtiges Amt, Hg. (2012): *Die Bundesregierung: Globalisierung gestalten – Partnerschaften ausbauen – Verantwortung teilen. Konzept der Bundesregierung*, 8.2.2012, <http://www.auswaertiges-amt.de/DE/Aussenpolitik/GlobaleFragen/G20/Gestaltungsmaechte.html?nn=382590> (17.1.2013).
- Bellamy, Alex J. (2011): *The Responsibility to Protect and the Problem of Regime Change*, in: Weiss, Thomas G. et al., Hg.: *The Responsibility to Protect*, S. 20-23.
- Brock, Lothar (2011): *Die (unmögliche) Moral der Nicht-Intervention*, Ms.
- Busse, Nikolaus (2011): *Verwundet*, in: FAZ 31.8.2011, S. 1.
- Diggelmann, Oliver (2012): *Syrien ist nicht Libyen*, in: NZZ 6.6.2012, S. 6.
- Evans, Gareth (2011): *Interview: The R2P Balance Sheet After Libya*, in: Weiss, Thomas G. et al., Hg.: *The Responsibility to Protect*, S. 34-42.
- Frankenberger, Klaus-Dieter (2011): *Zu neuen Ufern? In Deutschland verändern sich die außenpolitischen Mentalitäten*, in: FAZ 22.7.2011, S. 10.
- Geiß, Robin, und Kashtar, Maral (2011): *UN-Maßnahmen gegen Libyen. Eine völkerrechtliche Betrachtung*, in: Vereinte Nationen, Heft 3, S. 99-104.
- Gerber, Rachel (2011): *Prevention: Core to the Responsibility to Protect*, in: Weiss, Thomas G. et al., Hg.: *The Responsibility to Protect*, S. 28-30.
- Hasenclever, Andreas (2000): *Die Macht der Moral in der internationalen Politik. Militärische Interventionen westlicher Staaten in Somalia, Ruanda und Bosnien-Herzegowina*, Frankfurt a.M.
- Hellmann, Gunther (2011): *Berlins Größe: Politik im Fall Libyen*, in: *WeltTrends*, Heft 80, S. 19-22.
- Hermann, Rainer (2012): *Libysche Hoffnungen. Erstmals freie Parlamentswahlen, doch Gaddafis Herrschaft wirkt noch nach*, in: FAZ 6.7.2012, S. 8.
- Hippler, Jochen (2012): *Umbruch im Nahen Osten und in Nordafrika – zwischen Demokratisierung und Bürgerkrieg*, in: Schoch, Schoch et al., Hg.: *Friedensgutachten 2012*, S. 236-248.

- International Coalition for the Responsibility to Protect (ICRtoP): <http://www.responsibilitytoprotect.org/index.php/component/content/article/133-europe/2706-the-responsibility-to-protect-an-introduction-professor-edoardo-greppi> (14.7.2012).
- International Crisis Group, ICG (2011): Holding Libya Together: Security Challenges after Qadhafi, Middle East/North Africa Report No. 1156, 14.12.2011, <http://www.crisisgroup.org/en/regions/middle-east-north-africa/north-africa/libya/115-holding-libya-together-security-challenges-after-qadhafi.aspx> (17.1.2013).
- Johannsen, Margret et al., Hg. (2011): Friedensgutachten 2011, Berlin.
- Joshi, Shashank (2012): The Complexity of Arab Support, in: Johnson, Adrian, and Mueen, Saqeb, Hg.: Short War, Long Shadow. The Political and Military Legacies of the 2011 Libya Campaign, Whitehall Report 1-12, http://www.rusi.org/downloads/asstest/WHR_1-12.pdf, S. 63-70 (25.3.2012).
- Kant, Immanuel (1968): Zum ewigen Frieden (1795), in: Akademie-Ausgabe Bd. VIII, Reprint, S. 341-386.
- Kant, Immanuel (1968), VII: Der Streit der Fakultäten (1798), in: Akademie-Ausgabe Bd. VII, S. 1-116.
- Kirkpatrick, David D., und Fahim, Kareem: Qaddafi Warns of Assault on Benghazi as U.N. Vote Nears, in: New York Times vom 17.3.2011, online: http://www.nytimes.com/2011/03/18/world/africa/18libya.html?pagewanted=all&_r=0 (17.1.2013).
- Klingst, Martin (2011): Frauen für den Krieg, in: Die Zeit 24.3.2011, S. 11.
- Klose, Hans-Ulrich, und Polenz, Ruprecht (2011): Wahre Werte, falsche Freunde. Deutschlands Partner sitzen im Westen: eine Erinnerung aus gegebenem Anlass, in: Internationale Politik, Heft 5, S. 18-27.
- Kohl, Helmut (2011): „Wir müssen wieder Zuversicht geben“. Helmut Kohl über eine Außenpolitik, der es an Verlässlichkeit mangelt, in: Internationale Politik, Heft 5, S. 10-17.
- Kreß, Claus (2011): Interview von Genocide-Alert mit Prof. Dr. Claus Kreß, http://www.genocide-alert.de/htdocs/contenido/cms/front_content.php?idcat=72&idart=309, S. 1-3 (20.3.2012).
- Kursawe, Janet (2011): Pflicht zum Krieg? Der Libyenkrieg als Testfall für die internationale Interventionspolitik, in: Zeitschrift für Außen- und Sicherheitspolitik, Heft 4, S. 573-583.
- Luck, Edward C. (2011): „Wir wollen nicht warten, bis sich die Leichen türmen“. Gespräch mit dem Sonderberater des UN-Generalsekretärs, in: FAZ 24.3.2011, S. 2.
- Luck, Edward C. (2012): Im Gespräch: Edward C. Luck, Sonderberater des UN-Generalsekretärs für die Schutzverantwortung: „Extremistische Gruppen wollen in Syrien Fuß fassen“, in: FAZ 20.2.12, S. 7.
- Masala, Carlo (2011): Im Westen nichts Neues, in: Zeitschrift für Politikwissenschaft, Heft 1, S. 121-134.
- Mauß, Hanns W. (2011): Deutsche Außenpolitik: Orientierungslos, in: Zeitschrift für Politikwissenschaft, Heft 1, S. 95-118.
- Merkel, Reinhard (2000): Das Elend der Beschützten. Rechtsethische Grundlagen und Grenzen der sogenannten humanitären Intervention und die Verwerflichkeit der NATO-Aktion im Kosovo-Krieg, in: ders., Hg.: Der Kosovo-Krieg und das Völkerrecht, S. 66-98.
- Merkel, Reinhard, Hg. (2000): Der Kosovo-Krieg und das Völkerrecht, Frankfurt a.M.
- Merkel, Reinhard (2011 a): Der libysche Aufstand gegen Gaddafi ist illegitim, in: FAZ 22.3.2011, S. 31 und 33.
- Merkel, Reinhard (2011 b): Und nächste Woche Bomben auf Damaskus? Die Intervention in Libyen schafft falsche Erwartungen, desavouiert die UN und beschädigt das Völkerrecht, in: Die Zeit 31.3.2011, S. 15.
- Merkel, Reinhard (2011 c): Die Intervention der NATO in Libyen. Völkerrechtliche und rechtsphilosophische Anmerkungen zu einem weltpolitischen Trauerspiel, in: Zeitschrift für Internationale Strafrechtsdogmatik, Heft 10, S. 771-783.
- Merkel, Reinhard (2011 d): Der illegitime Triumph. Warum die NATO-Intervention in Libyen Grundlagen des Völkerrechts beschädigt, in: Die Zeit 8.9.2011, S. 60.
- Müller, Harald (2011): Ein Desaster. Deutschland und der Fall Libyen. Wie sich Deutschland moralisch und außenpolitisch in die Isolation manövrierte, HSKF-Standpunkte 2/2011, Frankfurt a.M.
- Osterhammel, Jürgen (2009): Die Verwandlung der Welt. Eine Geschichte des 19. Jahrhunderts, München.
- Power, Samantha (2002): „A Problem from Hell“. America and the Age of Genocide, New York.
- Pradetto, August (2011): Der andere Preis der Freiheit. Intervention in Libyen: zwischen Regimewechsel und humanitärem Anspruch, in: Internationale Politik, Heft 4, S. 53-59.
- Rinke, Andreas (2011): Eingreifen oder nicht? Warum sich die Bundesregierung in der Libyen-Frage enthielt, in: Internationale Politik, Heft 4, S. 44-52.
- Roos, Ulrich (2012): Deutsche Außenpolitik nach der Vereinigung. Zwischen ernüchtertem Idealismus und reapolitischem Weltordnungsstreben, in: Zeitschrift für Internationale Beziehungen, Heft 2, S. 7-40.
- Ross, Jan (2011): Mit Gadhafi leben? Nicht mehr!, in: Die Zeit 17.3.2011, S. 9.
- Rühe, Volker (2011): Deutschland im Abseits, in: FAZ 16.5.2011, S. 7.
- Rühl, Lothar (2011): Deutschland und der Libyenkrieg, in: Zeitschrift für Außen- und Sicherheitspolitik, Heft 4, S. 561-571.
- Sandschneider, Eberhard (2012): Deutschland: Gestaltungsmacht in der Kontinuitätsfalle, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, Heft 10, S. 3-9.
- Sattar, Majid (2011): Allein mit seinem Trotz. In der Koalition herrscht Entsetzen über Westerwelles Rechthaberei im Fall Libyen, in: FAZ 26.8.2011, S. 4.
- Schiller, Friedrich (o.J.): Wilhelm Tell. Schauspiel, in: Sämtliche Werke in 12 Bden, Leipzig, Bd. 6.

- Schoch, Bruno (1992): Renaissance der Mitte – ein fragwürdiger Bestandteil der deutschen Ideologie kehrt wieder, in: ders., Hg.: Deutschlands Einheit und Europas Zukunft, Friedensanalysen Bd. 26, Frankfurt a.M., S. 118-147.
- Schoch, Bruno (2001): Der 11. September als Quittung? Nicht das Sündenregister der USA, die versäumte Demokratisierung ist die Ursache des neuen internationalen Terrorismus, HSFK-Standpunkte 7/2001, Frankfurt a.M.
- Schoch, Bruno (2004): Die Modernisierungsblockade in den arabischen Ländern verlangt einen wirklichen Politikwechsel, in: Weller, Christoph et al., Hg.: Friedensgutachten 2004, S. 147-155.
- Schoch, Bruno (2011): „Vergesst es nie: Europa ist unser aller Zukunft – wir haben keine andere“, in: Johannsen et al., Hg.: Friedensgutachten 2011, Berlin, S. 78-90.
- Schoch, Bruno et al., Hg. (2012): Friedensgutachten 2012, Berlin.
- Schütte, Robert (2011): „Just War or just War?“ Die Lehren der Libyenintervention und ihre Konsequenzen für die Schutzverantwortung, in: Zeitschrift für Außen- und Sicherheitspolitik, Heft 4, S. 715-733.
- Senghaas, Dieter (2000): Recht auf Nothilfe, in: Merkel, Reinhard, Hg.: Der Kosovo-Krieg und das Völkerrecht, Frankfurt a.M., S. 99-114.
- Takur, Ramesh (2011): R2P, Libya and International Politics as the Struggle for Normative Architectures, in: Weiss, Thomas G. et al., Hg.: The Responsibility to Protect, S. 12-14.
- UN-Human Rights Council (2012): Report of the International Commission of Inquiry on Libya, A/HRC/19/68, März 2012, <http://www.ohchr.org/Documents/HRBodies/HRCouncil/RegularSession/Session19/A.HRC.19.68.pdf> (17.1.2013).
- UN-Sicherheitsrat (17.3.2011): Resolution 1973 (2011), <http://www.un.org/News/Press/docs/2011/sc10200.doc.htm> (22.3.2011).
- Weller, Christoph et al., Hg. (2004): Friedensgutachten 2004, Münster.
- Weiss, Thomas G. (2011): Whither R2P?, in: ders. et al., Hg.: The Responsibility to Protect, 7-11.
- Weiss, Thomas G. et al., Hg. (2011): The Responsibility to Protect. Challenges and opportunities in light of the Libyan intervention, <http://www.e-ir.info/wp-content/uploads/R2P.pdf> (15.2.2012).

Kontakt

Bruno Schoch
 schoch@hsfk.de
 Tel: +49 69 959 104-0

Impressum

Hessische Stiftung Friedens- und Konfliktforschung
 Baseler Straße 27-31
 60329 Frankfurt am Main

Der Autor trägt die alleinige Verantwortung für die veröffentlichten Inhalte.