

Ein hausgemachtes Dilemma

Der Bürgerkrieg in Libyen erteilt Europa einige unangenehme Lehren

EDITORIAL

Die Entscheidung des VN-Sicherheitsrats, ein Waffenembargo gegen Libyen zu verhängen, fand breite Zustimmung in allen politischen Lagern. Dem Konflikt durch die Unterbrechung der Waffenzufuhr den „Brennstoff“ zu entziehen – das scheint eine ebenso wirkungsvolle wie pazifistische Maßnahme zu sein, die Neutralität in einem unübersichtlichen Bürgerkrieg gewährleistet.

Caroline Fehll hingegen bezweifelt, dass Waffenembargos wirkungsvolle Instrumente des Krisenmanagements in einem bereits eskalierten Konflikt sind. Denn nachdem gerade Europa den libyschen Diktator jahrelang mit umfangreichen Rüstungsexporten ausgerüstet hat, spielt ihm ein „neutrales“ Waffenembargo im aktuellen Konflikt sogar noch ungewollt in die Hände. Da aber auch eine Aufrüstung der Rebellen erhebliche Risiken birgt, gibt es aus dem libyschen Dilemma für den Westen keinen einfachen Ausweg mehr.

Doch: Wie konnte es eigentlich dazu kommen, dass in den letzten Jahren so viele Rüstungsgüter von Europa nach Libyen exportiert wurden? In ein Land, das seit Jahrzehnten immer wieder für Menschenrechtsverletzungen und interne Repressionen angeprangert wird?

Entscheidungen über Rüstungsexporte liegen in der EU immer noch bei den einzelnen Ländern. Es existiert zwar ein EU-Verhaltenskodex über Rüstungsausfuhr, der bleibt aber in letzter Konsequenz doch ein Papiertiger. Caroline Fehll fordert eine europäische Rüstungsexportpolitik, die nicht von nationalen Egoismen bestimmt wird und präsentiert einige realisierbare Ideen, wie sie verwirklicht werden könnte.

Karin Hammer



Ungleicher Kampf: Dank europäischer Hilfe sind die libyschen Regierungstruppen bestens ausgerüstet. Besser ausgebildet sind sie sowieso. Um gegen Gaddafis hoch gerüstete Soldaten standhalten zu können, wurden in Misurata während der Belagerung unermüdlich Waffen repariert, umgebaut, erbeutete Waffen wurden umgerüstet oder zu neuen gebastelt so wie hier im Bild auf einem Schulhof in Misurata.

Foto: picture-alliance/abaca

Caroline Fehll

Momentaufnahme des libyschen Bürgerkriegs aus dem April dieses Jahres: Misurata wird seit Wochen fast ununterbrochen von den Truppen des Gaddafi-Regimes beschossen. Presseagenturen melden, dass der Diktator dabei auch Streubomben einsetzen lässt, Reporter vor Ort erkennen sogar den Hersteller: Eine spanische Firma hatte diesen Typus 2007 produziert. Zeitgleich schildert eine Reportage der Washington Post vom 19. April, wie die Aufständischen den Ansturm von Gaddafis Panzern abzuwehren versuchen: Sie locken sie zwischen die Häuser Misuratas und werfen sie mit selbst gebastelten Brandsätzen, weil sie keine anderen Waffen dagegen haben.

Die Berichte aus der belagerten Stadt werfen ein Schlaglicht auf die politisch hochbri-

sante Situation, mit dem sich der Westen – und die Europäer im Besonderen – im libyschen Konflikt konfrontiert sahen und sehen. Ein auch aus europäischen Waffenschmieden hochgerüsteter Diktator führt Krieg gegen eine militärisch extrem unterlegene Aufstandsbewegung und zugleich gegen die Zivilbevölkerung in den von den Rebellen gehaltenen Städten. Zu Recht fühlten sich deshalb auch und gerade europäische Regierungen in der Pflicht, der blutigen Niederschlagung des Aufstands nicht tatenlos zuzusehen und drohende Massaker an libyschen Zivilisten zu verhindern. Allein über das „Wie“ war und ist man sich im Westen alles andere als einig.

Eine anhaltende Debatte entzündete sich zum einen an der vom VN-Sicherheitsrat mandatierten Luftintervention einer europäisch geführten Staatenkoalition gegen Gaddafis Militär, die – mittlerweile von der

NATO übernommen – primär die Durchsetzung einer Flugverbotszone zum Ziel hatte. Dieser Einsatz wurde bekanntlich von deutscher Regierungsseite abgelehnt, fand aber auch hierzulande Fürsprecher in unterschiedlichen politischen Lagern.

Aber auch um eine zweite, in der Öffentlichkeit weit weniger beachtete und doch nicht minder heikle Frage wurde – vor und hinter den Kulissen – heftig gerungen: Sollte der Westen, gerade angesichts seiner fehlgeleiteten früheren Rüstungskooperation mit dem Diktator, die Rebellen durch Waffenlieferungen direkt militärisch unterstützen? Solch eine direkte Waffenhilfe wurde (verständlicherweise) von den Aufständischen selbst immer wieder eingefordert, aber auch von einigen NATO-Partnern wiederholt zur Diskussion gestellt und – nach heute bekannter Faktenlage – teilweise wohl auch mehr oder weniger verdeckt durchgeführt. Viele andere westliche Staaten, darunter auch Deutschland, lehnten eine Aufrüstung der Rebellen dagegen vehement ab und pochten auf eine strikte Auslegung des umfassenden Waffenembargos, das der VN-Sicherheitsrat gegen Libyen verhängt und zu dessen militärischer Durchsetzung sich die NATO verpflichtete hatte. Ihrer Auffassung nach ist die Blockade auf das ganze Land, also auch auf die Aufständischen, anzuwenden, um den Konflikt nicht weiter zu befeuern.

Dieser „Standpunkt“ nimmt die Argumente beider Seiten genauer unter die Lupe – und kommt zu einem politisch unangenehmen Schluss: Beide Optionen bergen erhebliche Risiken, und beide taugen nur bedingt als Strategie des Krisenmanagements. Denn während Waffenlieferungen an die Rebellen auf vielfältige Weise missbraucht werden und die Gewalt weiter eskalieren können, ist auch ein umfassendes Waffenembargo keineswegs die neutrale und pazifistische Alternative, die seine Befürworter darin sehen wollen. Denn das VN-Embargo kam viel zu spät, um Gaddafis Angriffe auf die Zivilbevölkerung effektiv zu behindern – und droht bei strikter Durchsetzung sogar die Asymmetrie zwischen den Bürgerkriegsparteien weiter zu verstärken und so dem Diktator ungewollt in die Hände zu spielen. Der Westen steht also in Libyen vor einem echten, zum Teil hausgemachten Dilemma, aus dem es keinen einfachen Ausweg gibt. Den Schaden,

der durch die früheren europäischen Rüstungslieferungen an den libyschen Machthaber bereits entstanden ist, kann weder ein nachträglich verhängtes Waffenembargo noch eine ausgleichende „Nachrüstung“ der Aufständischen ungeschehen machen. Den Europäern bleibt daher nur, aus der aktuellen Krise Lehren für die Zukunft zu ziehen und endlich eine Reform ihrer ineffizienten und von nationalen Egoismen dominierten Rüstungsexportkontrollpolitik in Angriff zu nehmen.

Hilferufe aus Bengasi

Die militärische Überlegenheit des Gaddafi-Regimes trat besonders in den ersten Wochen und Monaten der westlichen Militärintervention in dramatischer Weise zutage. So schlugen die Regierungstruppen noch Wochen nach Beginn der Bombardements Vorstöße der Rebellen immer wieder vollständig zurück und bedrohten erneut Bengasi und andere ostlibysche Städte – genau die Notlage also, die der Auslöser für die VN-Sicherheitsratsresolution 1973 gewesen war. In Misurata gelang es den Aufständischen erst nach über zwei Monaten, hunderten von Toten und bis zu 4000 Verwundeten, sich aus der Belagerung freizukämpfen und so eine noch größere humanitäre Katastrophe abzuwenden – die Versorgung der 500 000-Einwohner-Stadt mit Strom, Lebensmitteln und Medikamenten war bereits teilweise zusammengebrochen. Die jüngsten Angriffe der NATO scheinen das Regime nun doch bedeutend geschwächt zu haben, doch noch immer halten die Auseinandersetzungen an. Offensichtlich tut und tut sich die westliche Staatenkoalition angesichts der ungleichen Kräfteverhältnisse am Boden schwer damit, Gaddafis Armee aus der Luft zur Aufgabe zu zwingen und die Gefahr für die Zivilbevölkerung in Ostlibyen definitiv zu bannen.

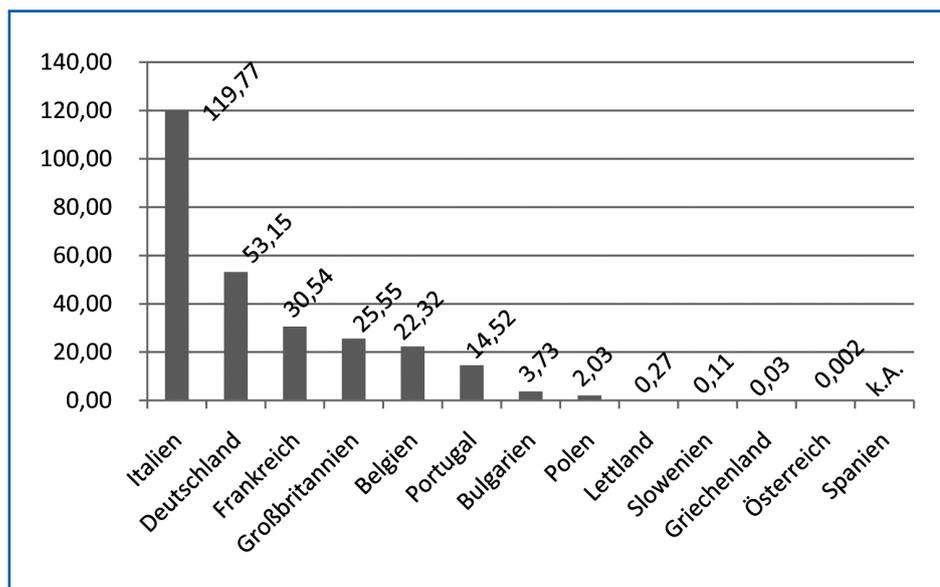
Es konnte deshalb nicht überraschen, dass der Übergangsrat der Aufständischen in Bengasi im Verlauf des Krieges immer lauter nach Waffenlieferungen aus dem Ausland rief, um der Übermacht des Regimes etwas entgegensetzen zu können. Der Westen aber zögerte, die Hilferufe aus Bengasi zu erhören. Viele europäische Entscheidungsträger, darunter auch die Bundesregierung, lehnen eine direkte Waffenhilfe an die Re-

bellen strikt ab. Ihrer Auffassung nach würde ein solcher Schritt gegen das in der VN-Sicherheitsratsresolution 1970 verhängte Waffenembargo verstoßen, das sich gegen das Land Libyen und nicht explizit gegen das Gaddafi-Regime richtet und zu dessen Überwachung und Durchsetzung verschiedene NATO-Partner Kriegsschiffe ins Mittelmeer entsandt haben. Außerdem zweifeln sie daran, dass die Waffenhilfe dem Ziel der westlichen Militärintervention dienlich wäre. „Unsere Aufgabe ist es, Menschen zu schützen, nicht, sie zu bewaffnen“, formulierte etwa der NATO-Generalsekretär, Anders Fogh Rasmussen, Ende März seine Bedenken.¹ In den USA, Großbritannien, Frankreich und Italien stießen die Appelle aus Bengasi auf offenere Ohren – von den Regierungen dieser Länder wurde eine Aufrüstung der Rebellen immer wieder erwogen und auch auf dem NATO-Gipfel Ende März offen zur Diskussion gestellt. Die US-Außenministerin, Hilary Clinton, deutete in diesem Zusammenhang auch an, dass eine andere Interpretation der Resolution 1970 denkbar sei, die Waffenhilfe an die Aufständischen nicht ausschliesse. Dennoch blieben auch diese Länder – sei es wegen bleibender völkerrechtlicher Bedenken, sei es wegen des Widerstands der Partner – zumindest offiziell ebenfalls bei ihrem Nein zu Lieferungen an Bengasi. Zwar wurden bald finanzielle Hilfen und „nicht-tödliches Gerät“ wie Schutzwesten und Funkgeräte auf den Weg gebracht und westliche Militärberater entsandt, doch direkte Waffenlieferungen sollte es nicht geben. Wie durch Medienberichte mittlerweile bekannt geworden ist und unten noch eingehender diskutiert wird, haben Frankreich und wohl auch die USA den Rebellen trotz dieser Ankündigungen unter der Hand Waffenhilfe in begrenztem Umfang geleistet. Jedoch ermöglichte es die offiziell anderslautende Politik dieser Länder der NATO als Ganzes, an ihrer Mission festzuhalten, d.h., die Durchsetzung des Waffenembargos auch gegen die Aufständischen zu erzwingen.

Politische und militärische Risiken der Waffenhilfe

Für die Skepsis vieler Europäer gegenüber einer Aufrüstung der Aufstandsbewegung gegen das Gaddafi-Regime gibt es

EU-Rüstungsexporte nach Libyen (2009)



Wert der genehmigten Lizenzen für Rüstungsexporte nach Libyen in Millionen EUR (2009)

Quelle: Twelfth annual report according to article 8 (2) of Council Common Position 2008/944/CFSP defining common rules governing control of exports of military technology and equipment (2011/C 9/01), <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2011:009:0001:0417:EN:PDF> (7.6.2011). Offizielle Zahlen für Italien, Malta und Gesamtexporte wurden aufgrund der bekannt gewordenen Falschbuchung (s.u.) korrigiert.

viele gute Gründe, politische wie militärische. Zu den politischen zählen einmal die völkerrechtlichen Bedenken, die von der VN-Resolution herrühren: Welches Signal sendet man mit Blick auf die Stärkung der Vereinten Nationen, wenn man sich einen so großen Interpretationsspielraum herausnimmt, wie von den USA vorgeschlagen? Zweitens röchen direkte Waffenlieferungen durch westliche Militär- und Geheimdienste an eine Bürgerkriegspartei verdächtig nach Kaltem Krieg oder gar neokolonialem Gebaren und würden den nicht nur in Internetforen bereits allgegenwärtigen Verschwörungstheorien über die vermeintliche westliche Urheberschaft der Revolte weiteren Vorschub leisten. Speziell für die Europäer käme noch eine mehr als peinliche politische Inkonsistenz hinzu, die im Fall Italiens besonders ins Auge sticht: War das Land 2009 noch größter europäischer Waffenlieferant Gaddafis und sein Ministerpräsident zu Anfang der Krise bemüht, Gaddafi in der Niederschlagung der Proteste „nicht zu stören“, zählt es heute zu den Ländern, die einer Waffenhilfe an Bengasi am offensten gegenüberstehen.² Solche 180-Grad-Wenden lassen schon Zweifel an den dahinter stehenden Motiven aufkommen: Hat Silvio Berlusconi seine frühere Politik plötzlich bereut und geht es ihm in

erster Linie um den Schutz der libyschen Zivilisten, oder steht doch der Wunsch im Vordergrund, sich mit der künftigen libyschen Regierung, welcher Couleur auch immer, mit Blick auf die Kooperation in Wirtschafts- und Flüchtlingsfragen gut zu stellen?

Noch schwerer als solche unangenehme politischen Fragen wiegen praktische: Was können die vergleichsweise untrainierten und schlecht organisierten Rebellen mit zusätzlichen Waffen überhaupt anfangen? Steht nicht zu befürchten, dass Teile der Lieferungen in die Hände antiwestlicher Extremisten gelangen, entweder absichtsvoll oder weil die Opposition ihre Waffenlager nicht effektiv kontrollieren kann? Kann man ausschließen, dass die Waffen bei Geländegewinnen der Rebellen oder nach einem Sieg der Opposition nicht zu einem Rachefeldzug gegen das Regime und ihm (vermeintlich) nahestehende Zivilisten missbraucht werden? Ein im Auftrag des VN-Menschenrechtsrats erstellter Bericht wirft auch den Rebellen Kriegsverbrechen vor, wenn auch in weit geringerem Umfang als den Regimetruppen. Und schließlich: Unterstützt man nicht mit Waffenlieferungen zwangsläufig den Vormarsch der Rebellen auf Tripolis und den Sturz des Regimes, während doch das (offizielle)

Sanktionen als erste Wahl

„...Wir unterstützen ausdrücklich die Elemente der Resolution 1973 des UN-Sicherheitsrates, durch die die Sanktionen gegen das Gaddafi-Regime verschärft werden. Wir Deutsche selbst haben in New York die Vorschläge für noch umfassendere Wirtschafts- und Finanzsanktionen eingebracht und auch vorangetrieben. Deutschland hat sich als eines der ersten Länder in Brüssel und übrigens auch in New York für eine eindeutige Haltung gegenüber dem Diktator Gaddafi ausgesprochen, für eine Isolierung des Systems Gaddafi, und für Sanktionen gegen sein Regime haben wir uns ebenfalls in Brüssel und auch in New York sehr frühzeitig stark gemacht.

Die Alternative zu einem Militäreinsatz ist nicht Tatenlosigkeit, ist nicht Zusehen, sondern ist, den Druck zu erhöhen, Sanktionen zu beschließen und Sanktionen zu verschärfen.“

Regierungserklärung durch Rede von Bundesaußenminister Guido Westerwelle vor dem Deutschen Bundestag zur aktuellen Entwicklung in Libyen (UN-Resolution), 18.3.2011.

Ziel der Intervention nur eine Einstellung der Kämpfe und der Beginn von Verhandlungen ist? Diese Fragen sind kaum mit Sicherheit zu beantworten. Klar ist aber, dass jede Waffenlieferung in ein Krisengebiet grundsätzlich die Gefahr birgt, die Gewalt weiter zu eskalieren, denn kein Lieferant kann nachträglich kontrollieren, ob die gelieferten Systeme tatsächlich nur zum beabsichtigten Zweck (der Selbstverteidigung) eingesetzt werden.

Waffenembargo: Illusion der Nichteinmischung

Führt man sich diese schwerwiegenden Risiken von Waffenlieferungen an die Aufständischen vor Augen, so scheint ein neutrales Waffenembargo, das auch die Rebellen einschließt, auf den ersten Blick als eine „sauberere“ Option: Es vermeidet eine aktive militärische Parteinahme in einem blutigen Bürgerkrieg mit undurchschaubaren Akteuren und unabsehbarem Ausgang, und es folgt einer pazifistischen Logik: Mit weniger Waffen lässt sich weniger Krieg führen. Das Bild, das diese Vorstellung am besten verdeutlicht, ist das eines Waldbrands. Einen politischen Brandherd wie Libyen bekämpft man, indem man die Waffenzufuhr abschneidet, die ihn befeuert – ebenso wie man ein Buschfeuer löscht, indem man eine Schneise in den Wald schlägt. Und zu guter Letzt gibt ein Waffenembargo eine eindeutige und überzeugende Antwort auf Kritik an Europas früheren Waffenlieferungen an den Diktator.

Neutralität, Pazifismus, moralische Eindeutigkeit – aufgrund dieser Eigenschaften ist ein Waffenembargo auch und gerade für diejenigen eine attraktive Politikoption, die dem direkten Eingreifen der NATO in das Kampfgeschehen in Libyen skeptisch gegenüberstehen. Anders als die Durchsetzung einer Flugverbotszone oder der Sturz des Regimes erfordert die Überwachung des Embargos per Schiff wenig bis keinen offenen Gewalteininsatz, das Risiko unbeabsichtigter ziviler Opfer ist auf See gleich null.

So scheint es nur folgerichtig, dass die deutsche Regierung, die sich bei der Abstimmung über den Militäreinsatz im VN-Sicherheitsrat enthalten hat, an einem umfassenden Waffenembargo gegen das

gesamte Land dennoch festhalten will. Wenn es hierzulande überhaupt eine Debatte über das Embargo gab, dann über die Frage, ob sich Deutschland nicht doch an seiner Überwachung und Durchsetzung mit eigenen militärischen Fähigkeiten hätte beteiligen sollen. In dieser Frage gab es eine Übereinstimmung zwischen Regierungs- und Oppositionspolitikern, Gegnern und Befürwortern der deutschen Enthaltung, die genauso bemerkenswert ist wie die Bewertung der Regierungslinie in den unterschiedlichen politischen Lagern. So zählte etwa der CDU-Abgeordnete und Vorsitzende des Auswärtigen Ausschusses des Bundestages Ruprecht Polenz zu den ausgesprochenen Kritikern der deutschen Enthaltung – und zu den Befürwortern einer deutschen Beteiligung an der Überwachung des Embargos.³ In der Opposition taten sich zwar sowohl die SPD als auch die Grünen angesichts heftiger interner Debatten schwer damit, zur Frage der Luftintervention eine einheitliche Parteilinie zu finden – einig waren sich jedoch Interventionsbefürworter wie -skeptiker in beiden Parteien in ihrer Kritik, Deutschland hätte sich an der Durchsetzung des Waffenembargos aktiv beteiligen sollen. Diese Forderung vertrat etwa der außenpolitische Sprecher der SPD-Fraktion, Rolf Mützenich, der der Bundesregierung mit Blick auf deren Enthaltung im VN-Sicherheitsrat „mangelnden Mut“ vorwarf, aber auch sein Grünen-Kollege Frithjof Schmidt, der die deutsche Entscheidung gegen einen Kampfeinsatz ausdrücklich begrüßte.⁴ Renate Künast, Fraktionschefin der Grünen und selbst eher kritisch gegenüber der deutschen Enthaltung, erklärte die Linie ihrer Partei zum Waffenembargo wie folgt: „Wenn man dem libyschen Volk helfen will, muss man dafür sorgen, dass keine Waffen ins Land kommen“.⁵ In einer Pressemitteilung der Fraktion hieß es: „Eine Bewaffnung [der Rebellen, CF] schützt die Zivilbevölkerung nicht, sondern birgt die Gefahr einer Eskalation. [...] Stattdessen muss es um die [...] Durchsetzung des Waffenembargos gehen, an dessen maritimer Absicherung sich Deutschland beteiligen sollte.“⁶

Offensichtlich erfüllt die politische Unterstützung des Embargos in der deutschen Debatte sowohl für die Befürworter als auch für die Gegner der NATO-Bombardements eine entlastende Funktion. Für die Befür-

worter stellt es eine Möglichkeit dar, den aus ihrer Sicht durch die deutsche Enthaltung entstandenen politischen Schaden zumindest teilweise wieder gutzumachen. Die Gegner können damit Vorwürfen begegnen, sie würden nichts tun, um das Leid der libyschen Bevölkerung zu beenden. Und schließlich eignet sich die weitgehend konsensuale Unterstützung des Waffenembargos auch hervorragend dazu, parteiinterne Risse zu kitten, die in der Debatte über Libyen entstanden sind. Innenpolitisch wie innerparteilich ist das umfassende Waffenembargo mithin ein hocheffektives Instrument des symbolischen Krisenmanagements.

Aber taugt es auch als Instrument des militärischen Krisenmanagements, das heißt, kann es zur Entschärfung des libyschen Konfliktes und zur Einstellung der Angriffe auf die libysche Zivilbevölkerung beitragen? Daran bestehen leider erhebliche Zweifel, wenn man der umfangreichen Forschungsliteratur über die Wirksamkeit von Waffenembargos Glauben schenkt. Denn aus diesen Studien gehen vor allem drei zentrale Erkenntnisse klar hervor: Erstens sind Waffenembargos aller Erfahrung nach meist nur sehr unvollständig durchzusetzen. Zweitens lassen sich politische Veränderungen in dem mit Sanktionen belegten Land mit Embargos, wenn überhaupt, nur sehr langfristig erreichen. Und drittens können formal unparteiische Waffenembargos gerade in Bürgerkriegen fatale unbeabsichtigte Folgen haben.

Der Reihe nach: Das erste und offensichtlichste Ziel eines Embargos ist, dass tatsächlich keine nennenswerten Waffenlieferungen mehr in das Land bzw. an die Empfänger gelangen, die boykottiert werden sollen. Doch was selbstverständlich klingt, ist es keineswegs. So zeigte eine breit angelegte Vergleichsstudie von 74 seit dem Ende des Zweiten Weltkriegs verhängten multi- und unilateralen Waffenembargos, dass nur knapp 40% dieser Maßnahmen überhaupt eine messbare Verringerung der Waffenlieferungen in das jeweilige Land bewirkten, eine praktisch lückenlose Blockade wurde nur in neun Fällen erreicht.⁷ Für diese dürftige Erfolgsbilanz gibt es unterschiedliche Gründe. Oft fehlt wichtigen Lieferländern schlicht der politische Wille, ein Embargo umzusetzen, wie beispielsweise chinesische und russische



Nachdem Gaddafi offiziell dem Terrorismus und den Waffenvernichtungswaffen abgeschworen hatte, wurde er bereitwillig im Kreis „der Guten“ aufgenommen: vom italienischen Ministerpräsidenten Silvio Berlusconi (hier 2002 schon vor seiner Kehrtwende), vom venezolanischen Staatschef Hugo Chávez (2009), US-Präsidenten Barack Obama (2009), vom ehemaligen Bundeskanzler Gerhard Schröder (2004), vom ehemaligen französischen Präsidenten Jacques Chirac (2004) und dem ehemaligen britischen Premier Tony Blair (2004). Foto: picture-alliance

Waffenlieferungen an den mit einem VN-Embargo belegten Sudan zeigen. Hinzu kommt, dass eine Armee privater Waffenhändler stets bereit ist, staatliche Lieferausfälle zu kompensieren. Ein Embargo steigert sogar noch die Profite, die sich auf dem illegalen Schwarzmarkt mit Waffen erzielen lassen – dies gilt insbesondere für Klein- und Leichtwaffen, die der staatlichen Kontrolle viel leichter zu entziehen sind als militärisches Großgerät. Diese illegalen Waffenströme lassen sich auch mit großem Aufwand nicht abstellen, sondern allenfalls erschweren und reduzieren. Doch schon das erfordert engmaschige und damit teure Kontrollen.

Gelingt es der Staatengemeinschaft, ein Embargo mit der nötigen politischen Geschlossenheit und mit hinreichenden Sach- und Finanzmitteln halbwegs effektiv durchzusetzen, so heißt dies aber noch lange nicht, dass der Stopp der Waffenimporte auch die politischen Veränderungsprozesse im Zielland in Gang setzt, auf die der Boykott zielt – beispielsweise einen besseren Schutz der Menschenrechte oder, wie im Fall Libyens, die Einstellung von Kampfhandlungen. Der bereits zitierten Studie zufolge hatten nur acht Prozent der untersuchten Embargos den jeweils gewünschten politischen Effekt. Die Erfolgchancen eines Boykotts hängen unter anderem davon ab, was genau damit erreicht werden soll, welche persönlichen Interessen die im Zielland einflussreichen Entscheidungs-

träger verfolgen und welche politischen, wirtschaftlichen wie technischen Möglichkeiten sie haben, dem durch das Embargo aufgebauten Druck auszuweichen. Die Beendigung eines Bürgerkriegs ist, statistisch gesehen, sogar ein erfolgsversprechenderes Ziel eines Embargos als beispielsweise ein Regimewechsel oder die Verbesserung der Menschenrechtssituation, doch auch hier liegt die Erfolgsquote nur bei zwölf Prozent. Hinzu kommt, dass Waffenembargos nach einhelliger Ansicht der Experten viel Zeit brauchen, um eine Wirkung zu entfalten. Genau diese Zeit aber hat man nicht, wenn es darum geht, blutige Konflikte schnellstmöglich zu beenden. Wenn ein Krieg ausbricht, ist mindestens eine der Konfliktparteien in aller Regel schon bis an die Zähne bewaffnet, hat vielleicht sogar schon größere Vorräte angelegt, weil sie ein Embargo antizipiert. Das bedeutet, dass sie die Kämpfe keineswegs sofort einstellen muss und wird, sobald man den Hahn der Waffenzufuhr zudreht. Die schöne Analogie des Buschfeuers ist leider eine falsche: Würde man einen Krieg einfach „ausbrennen“ lassen wollen, würde man dafür einen hohen Preis an Menschenleben zahlen.

Präventiv, das heißt lange vor dem offenen Ausbruch von Feindseligkeiten, können Waffenembargos Kriege durchaus verhindern helfen – zumindest in der Theorie. In der Praxis hapert es aber auch damit. Nicht in einem einzigen Fall, so stellte ein desillusionierter Beobachter 2007 fest,

Ein Feigenblatt

[...] Arms embargoes, rather than building support for intervention, may in some circumstances represent a 'fig leaf' behind which the international community can hide its failure to act more decisively. [...] Arms embargoes can partially satisfy a domestic pressure to 'do something' by giving the illusion of action.

Dominic Tierny: Irrelevant or Malevolent? UN Arms Embargoes in Civil Wars, *Review of International Studies*, 31 (2005), 4, 645-664.

sei ein Waffenembargo rechtzeitig genug verhängt worden, um einen Bürgerkrieg zu verhindern. Denn ausländische Regierungen sind meist erst dann bereit, empfindliche Sanktionen zu beschließen, wenn die Kämpfe bereits viele Opfer gefordert haben und sie deshalb zu Hause unter Druck stehen zu handeln.⁸ Zwar kann man argumentieren, dass ein Embargo auch nach einer Eskalation noch sinnvoll und notwendig ist, um wenigstens zu verhindern, dass der Konflikt immer neue Nahrung erhält, sich jahrelang hinzieht und sich schließlich quasi institutionalisiert, wie dies in vielen afrikanischen Bürgerkriegen zu beobachten war. Als kurzfristige Strategie des Krisenmanagements aber taugt eine solche Maßnahme kaum.

Hinzu kommt noch ein weiteres, für den Fall Libyen besonders relevantes Problem: Gerade im Kontext von Bürgerkriegen besteht – ebenso wie in anderen stark asymmetrischen Konflikten – die Gefahr, dass Waffenembargos fatale unbeabsichtigte Folgen haben. Ein formal unparteiisches Embargo ist fast immer von einer Konfliktpartei leichter zu umgehen als von der anderen und begünstigt somit de facto eine Seite. Welche Seite profitiert, hängt von vielen Faktoren wie z.B. finanziellen Ressourcen, politischen Verbündeten oder geographischen Gegebenheiten ab. Fast immer aber sind Regierungen, die gegen aufständische Rebellen kämpfen, im Vorteil, da sie Zugriff auf staatliche Finanzen, Waffenarsenale und Rüstungsindustrien haben. Nirgendwo lassen sich die desaströsen Folgen eines solchen unbeabsichtigten Effekts deutlicher erkennen als im Fall des Bosnienkrieges. Das damals vom VN-Sicherheitsrat gegen das gesamte Ex-Jugoslawien verhängte Waffenembargo traf weder Serbien, das die heimische Rüstungsindustrie und die vormalige jugoslawische Volksarmee kontrollierte, noch Kroatien, das aus Osteuropa beliefert wurde, wirklich empfindlich. Leidtragende waren die Bosnier, denen effektiv die Chance zur Selbstverteidigung genommen wurde, mit allen bekannten Tragödien, die daraus folgten. In solchen Fällen ist also ein formal unparteiisches Waffenembargo in der Praxis „inhärent interventionistisch“, Kritiker sprechen auch von einer „Illusion der Neutralität“.⁹ Das heißt auch: Selbst wenn, wie oben angedeutet, auch ein spätes Waf-

fenembargo einen bereits ausgebrochenen Konflikt langfristig „auszutrocknen“ kann, darf man sich nicht darüber hinwegtäuschen, dass diese Strategie letztlich einer Partei zum Sieg verhilft und der besser bewaffneten Seite einen starken Anreiz bietet, einseitig auf eine militärische Lösung des Konflikts zu setzen.

Strategie voller Widersprüche: Das Embargo gegen Libyen

Nimmt man nun den aktuellen Fall Libyen in den Blick, so ist leicht zu erkennen, dass viele der in der Literatur aufgezeigten Probleme von Waffenembargos auch hier zutreffen. Erstens die Durchsetzbarkeit: Die NATO konzentriert sich bei der Durchsetzung des Embargos vorwiegend auf die Überwachung der libyschen Küste mit Schiffen und Hubschraubern. Das Land hat aber tausende Kilometer lange Landesgrenzen mit Ägypten, dem Sudan, Tschad, Niger, Algerien und Tunesien. Einige dieser Staaten – insbesondere das post-revolutionäre Ägypten – sympathisieren offen mit den Rebellen, während etwa Tschad, Sudan und Algerien eng mit dem Gaddafi-Regime verbunden sind. Wie aber sollen die Zoll- und Grenzbehörden all dieser Länder zu einer vollständigen Implementation des Embargos bewegt oder auch nur die wichtigsten Grenzübergänge durch eine internationale Überwachungsmission beobachtet werden? Wie will man vor allem heimliche Lieferungen von leicht zu schmuggelnden Klein- und Leichtwaffen entdecken und unterbinden? Diese Herkulesaufgabe kann die NATO vor allem im Süden Libyens nicht bewältigen.

Zweitens kann auch im libyschen Fall die „Brandbekämpfungsfunktion“ eines Waffenembargos nach Ausbruch der Kämpfe nicht mehr greifen. Das libysche Regime war und ist – dank europäischer Hilfe – hoch gerüstet und hat ganz offensichtlich auch Monate nach dem Beginn der NATO-Angriffe noch genügend Kapazitäten, um die Kämpfe weiter fortzusetzen.

Das dritte und wichtigste Problem ist, dass das umfassende Embargo, wird es konsequent umgesetzt, dem Diktator ungewollt in die Hände spielt. Denn zum jetzigen Zeitpunkt friert es die zuvor durch europäische Waffenexporte mit erzeugte militärische

Asymmetrie zwischen dem Regime und seinen Gegnern künstlich ein – und verstärkt diese aller Wahrscheinlichkeit nach sogar noch, da es einer so solventen und gut vernetzten Regierung wie der libyschen deutlich leichter fallen dürfte als der noch immer schlecht organisierten Rebellenbewegung, die Blockade auf dem Schwarzmarkt mit Hilfe befreundeter Regierungen zu umgehen. Mit anderen Worten: Die Durchsetzung eines neutralen Waffenembargos, wie sie sich die NATO auf die Fahnen geschrieben hat, nutzt de facto dem Gaddafi-Regime.

Das ist besonders dann widersinnig, wenn man, wie die Regierungen vieler westlicher Länder und nicht wenige Teilnehmer der deutschen Debatte, das Eingreifen der NATO in den Konflikt zum Schutz der libyschen Bevölkerung für gerechtfertigt hält. Teil eins der Intervention, die Luftkampagne gegen Gaddafis Truppen, ergreift klar die Partei der Aufständischen – ob das dahinterstehende Ziel nun ein Regimewechsel oder „nur“ die Zurückdrängung Gaddafis aus dem Osten Libyens ist. Von Teil zwei der Intervention aber, der Durchsetzung des neutralen Embargos, profitiert das Regime. Eine solche Politik unterminiert die Glaubwürdigkeit westlicher Drohgebärden gegen den Diktator und zieht die Mission der NATO künstlich in die Länge. Wieder ist das Beispiel des belagerten Misuratas besonders illustrativ: Während NATO-Bomber sich vergeblich mühten, den unübersichtlichen Häuserkampf mit Luftschlägen ohne allzu viele Kollateralschäden zugunsten der Rebellen zu wenden, fingen gleichzeitig NATO-Schiffspatrouillen vor der Küste der Stadt Boote aus Bengasi ab, die die eingeschlossenen mit Waffennachschub versorgen sollten – eine geradezu absurde Situation. Die Widersprüchlichkeit der NATO-Strategie ist umso größer, als niemand innerhalb der westlichen Staatenkoalition zu einer Entsendung von Bodentruppen bereit ist. Diese wäre innen- wie außenpolitisch hochbrisant, aber weit besser als Luftangriffe dazu geeignet, ein Ende der Kampfhandlungen zu erzwingen und zu überwachen und die Zivilisten in den libyschen Städten zu schützen.

Aber auch Gegner des NATO-Luftkrieges gegen das libysche Regime, die in dem umfassenden Embargo eine neutrale, fried-

lichere und weniger interventionistische Alternative des Krisenmanagements sehen, können sich nicht entspannt zurücklehnen. Die Vorstellung, dass man dem Konflikt nach dem Muster eines Buschbrands einfach den Brennstoff entziehen könnte, ist naiv. Im besten Fall ist das Embargo gute symbolische Politik für die eigene Wählerklientel, die den Verlauf des Konflikts in der Praxis nicht beeinflusst. Im schlechtesten Fall aber ist es eine alles andere als neutrale militärische Intervention in den Konflikt, die die vergangenen Fehler Europas keineswegs ausbessert, sondern sie sogar durch unfreiwillige Hilfe an den Diktator weiter verschlimmert. Wer den NATO-Lufteinsatz kritisch sieht, muss sich deshalb fragen, ob und warum er dennoch eine Militärintervention unterstützen will, die, für sich genommen, letzten Endes die Aufständischen benachteiligt – denn die gewaltsame Durchsetzung des Embargos ist eine Militärintervention. Angesichts eines brutalen und zum Teil undurchschaubaren Bürgerkriegs ist der Instinkt, sich nicht aktiv einmischen zu wollen, verständlich. Doch ist im Fall Libyen die Einmischung längst erfolgt – nämlich mit den umfangreichen Exporten europäischer Waffen an den Diktator, die dieser nun gleichermaßen gegen Rebellen und Zivilisten einsetzt. Deutschland war im Jahr 2004 an der Entscheidung der EU beteiligt, das bis dahin geltende Waffenembargo gegen Libyen aufzuheben. Die heutige Erkenntnis deutscher Politiker, dass Waffenlieferungen an Länder wie Libyen ein Eskalationsrisiko bergen, kommt viele Jahre zu spät. Mit anderen Worten: Die Möglichkeit einer Nicht-Intervention gibt es in der aktuellen Lage nicht mehr.

Man kann über die Notwendigkeit und Zweckmäßigkeit der NATO-Luftschläge gegen das libysche Regime durchaus geteilter Meinung sein – diese Frage kann und soll in diesem Beitrag nicht beantwortet werden – und sich trotzdem einig sein, dass ein auch gegen die Rebellen strikt durchgesetztes umfassendes Waffenembargo gravierende negative Folgen für den weiteren Verlauf des Konflikts haben kann. Doch was wäre angesichts der in der Vergangenheit bereits gemachten Fehler für den Westen eine bessere Alternative gewesen? Eine einfache Antwort auf diese Frage gibt es nicht.

Ein vollständiger Verzicht auf jedwedes Waffenembargo hätte die Rebellen vermutlich weniger benachteiligt als die Verhängung einer unparteiischen Blockade, hätte ihnen in Anbetracht der bereits erfolgten westlichen Waffenlieferungen an Gaddafi aber auch nicht übermäßig geholfen. Die andere Alternative wäre es gewesen, das Embargo bzw. seine Durchsetzung von vornherein auf das libysche *Regime* zu beschränken oder aber im Nachhinein eine Teilaufhebung zu beschließen und so den Weg für Waffenhilfe an die Rebellen freizumachen – was nicht unbedingt heißen müsste, dass der Westen selbst liefert, aber doch, dass er sich Hilfsangeboten aus sympathisierenden Ländern der Region nicht aktiv in den Weg stellt. Diese Linie wäre konsequenter im Hinblick auf die bereits beschlossene westliche Luftintervention, die offiziell allein auf den Schutz von Zivilisten gerichtet ist, aber praktisch kaum ohne Kooperation mit den Aufständischen gelingen kann, solange man keine Bodentruppen entsendet. Dennoch lässt sich das Risiko nicht von der Hand weisen, dass Waffenhilfe den Konflikt weiter eskaliert und ebenfalls unbeabsichtigte politische wie militärische Folgen nach sich zieht.

In diesem schwierigen Dilemma entscheiden sich zumindest einige Partner der westlichen Interventionskoalition, darauf deutet einiges hin, entgegen ihren offiziellen Ankündigungen für eine klammheimliche Lockerung der Blockade. Klar ist, dass die Aufständischen trotz des Embargos aus Ländern der Region zum Teil ganz offen mit Waffen beliefert wurden, vor allem über Panzerabwehrwaffen aus Katar und Katjuscha-Raketen aus Ägypten wurde berichtet. Angesichts der anhaltenden Diskussion in der NATO über eine Bewaffnung der Rebellen liegt die Vermutung nahe, dass westliche Regierungen bei diesen Transaktionen gezielt weggesehen haben – und teilweise sogar mehr. Bereits in der Frühphase der Intervention gab es ernstzunehmende Berichte über ein direktes Engagement westlicher Geheimdienste – so soll der französische Geheimdienst bereits in der ersten Woche der Intervention Panzerabwehrwaffen geschickt haben, der amerikanische CIA in die ägyptischen Lieferungen involviert gewesen sein. In Folge neuer Enthüllungen haben Vertreter der französischen Regierung nun zuletzt offi-

Der deutsche Außenminister Guido Westerwelle im April 2011

Frage: Lässt sich die Gewalt des syrischen Regimes gegen das eigene Volk mit einem Waffenembargo stoppen?

Ein Waffenembargo ist deswegen wichtig, weil wir Syrien nicht Instrumente liefern dürfen, die zur Gewalt nach innen eingesetzt werden können. Wichtig sind aber auch gezielte politische Sanktionen wie Reisebeschränkungen und Vermögens-einfrierungen für die Verantwortlichen der Repressionen. Schließlich muss aus unserer Sicht der Entwurf für das EU-Syrien-Assoziationsabkommen erst einmal gestoppt werden.

Frage: Und was passiert, wenn Assad trotzdem weiterhin Demonstranten massakrieren lässt?

Deshalb ist es erforderlich, dass die Sanktionen schnell verhängt werden. Ich habe es im Fall Libyens seinerzeit bedauert, dass es so lange gedauert hat, bis die Völkergemeinschaft eine gemeinsame Haltung für Sanktionen, etwa die Verhängung eines vollständigen Öl- und Gasembargos, gefunden hatte.

Westerwelle im Interview mit dem „Tagesspiegel“ vom 30.4.2011, www.auswaertiges-amt.de/DE/Infoervice/Presse/Interviews/2011/110430-BM-Tsp-Syr.html (9.8.2011).

ziell zugegeben, die Aufständischen in einer von Gaddafi-Truppen bedrängten libyschen Bergregion per Fallschirm mit einer kleineren Menge Gewehre „zur Selbstverteidigung“ versorgt zu haben. Haben diese und mögliche weitere inoffizielle Verstöße gegen das Embargo dazu beigetragen, Gaddafis Truppen aus Ostlibyen zurückzudrängen und womöglich noch größere Opfer in der Zivilbevölkerung zu vermeiden? Diese Möglichkeit sollte man nicht leichtfertig abtun. Sicher beurteilen lässt sie sich aufgrund heute bekannter Informationen aber genauso schwer wie die Frage, ob die Lieferungen auf den weiteren Konfliktverlauf eine eskalierende Wirkung hatten oder noch haben werden. Klar ist aber jetzt schon, dass eine heimliche und im diametralen Widerspruch zur offiziellen Embargopolitik stehende Militärhilfe seitens westlicher Geheimdienste politisch schweren Schaden anrichtet.

Lernen aus Libyen

Gerade weil es in der aktuellen Krise keinen Ausweg aus dem Dilemma gibt, der nicht mit massiven Risiken und Problemen behaftet wäre, ist die langfristige Ursachenforschung von zentraler Bedeutung. Wie konnte es überhaupt so weit kommen, dass ein Regime wie das libysche mit tatkräftiger Hilfe europäischer Staaten in einem solchen Umfang aufgerüstet wurde? Die Fakten, soweit bekannt, sind beschämend. Im Jahr 2003 hob der VN-Sicherheitsrat das bis dahin geltende (aber bereits 1999 suspendierte) Waffenembargo gegen Libyen auf, nachdem Gaddafi seinen früheren Plänen zum Erwerb von Massenvernichtungswaffen abgeschworen hatte. Die EU zögerte nicht lange, diesem Beispiel zu folgen, und hob 2004 ihr eigenes, unilaterales Waffenembargo gegen das Land auf, das seit 1986 gegolten hatte. Treibende Kraft hinter dieser Entscheidung war neben Italien besonders die britische Regierung. Diese hatte nach libyschen Konzessionen in der Frage der Massenvernichtungswaffen und in der Entschädigung der Opfer des Terroranschlags von Lockerbie offen dafür geworben, die internationale Isolation des Landes zu beenden. „Libya's actions entitle it to rejoin the international community“, so Premierminister Tony Blair Ende 2003.¹⁰

Auch der damalige Bundesaußenminister, Joschka Fischer, befürwortete 2004 die Aufhebung des EU-Embargos. Es gehe nicht darum, konkrete Waffenlieferungen zu vereinbaren, erklärte Fischer, und selbstverständlich bleibe es jedem Land vorbehalten, Exportlizenzen weiterhin kritisch zu prüfen. Entscheidend sei aber die Frage, „inwiefern man die Beziehungen jetzt angesichts der dramatischen Veränderungen, die Libyen in seinen Außenbeziehungen vorgenommen hat, tatsächlich weitgehend normalisieren will“.¹¹

Es blieb aber dann doch nicht ganz bei politischer Symbolik. Während vor allem die USA weiterhin eine sehr restriktive Linie gegenüber Libyen verfolgten, zahlte sich für die europäischen Staaten ihr Eintreten für eine „Resozialisierung“ des Paria-Staats nicht nur in Form spektakulärer Wirtschaftsverträge aus – darunter ein Millionenauftrag für die britische Ölfirma BP und ein französisch-libysches Abkommen zum Bau eines Kernkraftwerks in Libyen. Auch die Vertreter europäischer Rüstungskonzerne, die im Tross ihrer jeweiligen Regierungen reisten, gaben sich in Tripolis bald die Klinke in die Hand – und konnten lukrative Rüstungsverträge abschließen, denen die europäischen Regierungen offensichtlich nicht allzu viel Restriktionen in den Weg legen wollten. Die Zahlen sprechen für sich. Allein im Jahr 2009 – dem letzten Geschäftsjahr, für das Daten verfügbar sind – genehmigten nach EU-Angaben die Mitgliedstaaten der Gemeinschaft Exporte von Rüstungs- und militärisch relevanten Dual-Use-Gütern nach Libyen im Wert von über 272 Millionen Euro. Auf dem Einkaufszettel des Diktators standen unter anderem Kleinwaffen und Munition aus Belgien (18 Mio. Euro), Italien (8 Mio. Euro) und Bulgarien (3 Mio. Euro), Bomben, Torpedos, Raketen und andere Explosivwaffen aus Italien (2,5 Mio. Euro) und in kleineren Mengen aus Frankreich, Deutschland und Großbritannien, ferner Kampfflugzeuge, gepanzerte Fahrzeuge und elektronisches Störgerät, das etwa zur Lahmlegung von Mobilfunknetzen benötigt wird. Deutschland war in den letzten beiden Kategorien führend und belegte mit 53 Millionen Euro nach Italien (120 Mio. Euro) Platz zwei auf der libyschen Lieferantenliste.

Diese Exporte waren nach der Aufhebung des EU-Embargos zwar nicht illegal, aber

sie verstießen in eklatanter Weise gegen den seit 1998 geltenden EU-Verhaltenskodex zum Rüstungsexport. Dieses Regelwerk, das seit 2008 auch rechtsverbindlich ist, verbietet Waffentransfers unter anderem dann, wenn „eindeutig das Risiko besteht, dass das zur Ausfuhr bestimmte Gerät zur internen Repression benutzt werden könnte“. Genau das ist in der aktuellen Krise ganz offensichtlich geschehen. Doch konnte man im Jahr 2004 ahnen, dass der Diktator zu so etwas fähig und willens sein würde? Man konnte. Erst 1996 hatte Gaddafi in einem Aufstand im Abu-Salim-Gefängnis über 1000 Insassen kaltblütig erschießen lassen. Welche Belege braucht es noch für ein eindeutiges Risiko von Repressionen? Zwar war Gaddafi in den Folgejahren dem Westen in zentralen außenpolitischen Fragen entgegengekommen. Von Verbesserungen der Menschenrechtsslage war aber in der Begründung der EU zur Aufhebung des Embargos keine Rede. Dies ist umso bemerkenswerter, als die EU-Außenminister zeitgleich mit der Aufhebung des Embargos gegen Libyen im Jahr 2004 die Verlängerung des Waffenembargos gegen China beschlossen, da es dort nicht genügend Fortschritte im Menschenrechtsschutz gegeben habe.

Im Fall Libyens bestimmten ganz offensichtlich andere Prioritäten als der Schutz der Menschenrechte die Politik der EU-Mitgliedstaaten. Die zunächst in Aussicht gestellte und dann vollzogene Aufhebung des Waffenembargos war Köder und Belohnung für die Kooperation in sicherheitspolitischen Belangen, vor allem Gaddafis Abkehr von Terrorismus und Massenvernichtungswaffen. Dass es zu dieser Wiedernäherung des vormaligen Paria-Regimes an die internationale Staatengemeinschaft kam, wurde deshalb in der Fachliteratur ausdrücklich als (seltenes) Beispiel eines durch ein langfristiges Embargo erzielten politischen Erfolgs verbucht. Maßgebliches Kriterium des Erfolges ist hier aber gerade nicht die Verhinderung interner Repressionen, sondern außenpolitisches Wohlverhalten. Auch Gaddafis Versprechen, der EU die Flüchtlinge vom Hals zu halten, die über Libyen nach Europa zu gelangen suchten, spielte eine wichtige Rolle bei der Aufhebung des Boykotts. Hier ging es um mehr als einen politischen Kooperationsanreiz. Der italienische Außenminister, Franco Frat-

tini, begründete 2004 den Schritt der EU explizit damit, nach dem Fall der Blockade könnten dem libyschen Staat die „notwendigen Werkzeuge“ für wirksame Grenzpatrouillen und für die Bekämpfung der illegalen Migration zur Verfügung gestellt werden.¹² Zu den sicherheitspolitischen Interessen der EU-Regierungen traten schließlich auch wirtschaftliche, nämlich die Aussicht auf Ölgeschäfte und eben auch Rüstungsverträge.

Tatsächlich zeigt die Statistik bei genauerem Hinsehen, dass das Risiko von Re-

pressionen in Libyen von einigen EU-Mitgliedstaaten sehr wohl auch nach 2004 als erheblich eingestuft wurde, denn in drei Fällen wurden Exportlizenzen (in den Kategorien Explosivwaffen, Militärische Fluggeräte und Elektronisches Störgerät) unter Verweis auf die Menschenrechtslage im Land verweigert – von welchen Mitgliedstaaten, ist nicht genauer aufgeschlüsselt. Dass die Menschenrechtslage in einem Land innerhalb ein und desselben Jahres drei einzelne Exporte ausschließen, zahlreiche andere aber erlauben soll, ist schlechterdings ab-

Ungehörte Warnungen

The human rights situation in Libya remains a matter of grave concern to Amnesty International. Laws, institutions and practices violating human rights continue to operate and the truth about past events remains undisclosed. Perpetrators enjoy impunity and victims suffer, often in silence. [...] Despite positive developments in recent years and expressions of readiness to engage seriously with the human rights situation in Libya, the Libyan authorities have yet to undertake structural reforms and take other measures to redress violations. In this context, the legal system continues to produce new generations of prisoners of conscience and political prisoners likely to spend decades behind bars. Making sure that there is full accountability for the perpetrators and justice for the victims is also necessary to prevent the repetition of the human rights violations witnessed over the last three decades.

Amnesty International Report: Libya: Time to make human rights a reality (2004), www.amnesty.org/en/library/asset/MDE19/002/2004/en/f88a72d9-d630-11dd-ab95-a13b602c0642/mde190022004en.html#0.5.4.%20Conclusion%20and%20recommendations|outline (4.8.2011).

Auszug aus dem EU-Verhaltenskodex über Rüstungsausfuhren

„Kriterium 2: Achtung der Menschenrechte und des humanitären Völkerrechts durch das Endbestimmungsland

Die Mitgliedstaaten bewerten die Haltung des Empfängerlandes zu den einschlägigen Grundsätzen der internationalen Menschenrechtsübereinkünfte und

- a. verweigern eine Ausfuhrgenehmigung, wenn eindeutig das Risiko besteht, dass die Militärtechnologie oder die Militärgüter, die zur Ausfuhr bestimmt sind, zur internen Repression benutzt werden könnten;
- b. lassen besondere Vorsicht und Wachsamkeit bei der Erteilung von Ausfuhrgenehmigungen an Länder walten, in denen von den zuständigen Gremien der VN, der EU oder des Europarates schwerwiegende Menschenrechtsverletzungen festgestellt wurden, und nehmen dabei eine Einzelfallprüfung unter Berücksichtigung der Art der Militärtechnologie oder der Militärgüter vor.

Hierfür gelten als Militärtechnologie oder Militärgüter, die zu interner Repression benutzt werden könnten, unter anderem Militärtechnologie oder Militärgüter, die vom angegebenen Endverwender in dieser oder einer ähnlichen Form nachweislich zu interner Repression benutzt worden sind oder bei denen Grund zu der Annahme besteht, dass sie an der angegebenen Endverwendung bzw. am angegebenen Endverwender vorbeigeleitet werden und zu interner Repression genutzt werden. Gemäß Artikel 1 ist die Art der Militärtechnologie oder der Militärgüter sorgfältig zu prüfen, insbesondere wenn sie für Zwecke der inneren Sicherheit bestimmt sind. Interne Repression umfasst unter anderem Folter sowie andere grausame, unmenschliche und erniedrigende Behandlung oder Bestrafung, willkürliche oder Schnell-Hinrichtungen, das Verschwindenlassen von Personen, willkürliche Verhaftungen und andere schwere Verletzungen der Menschenrechte und Grundfreiheiten, wie sie in den einschlägigen Menschenrechtsübereinkünften, einschließlich der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte und des Internationalen Pakts über bürgerliche und politische Rechte, niedergelegt sind.

Die Mitgliedstaaten bewerten die Haltung des Empfängerlandes zu den einschlägigen Grundsätzen der Übereinkünfte des humanitären Völkerrechts und

- c. verweigern eine Ausfuhrgenehmigung, wenn eindeutig das Risiko besteht, dass die Militärtechnologie oder die Militärgüter, die zur Ausfuhr bestimmt sind verwendet werden, um schwere Verstöße gegen das humanitäre Völkerrecht zu begehen.“

Quelle: www.auswaertiges-amt.de/cae/servlet/contentblob/366854/publicationFile/3680/EU-Verhalt-Kodex-Waffen.pdf (11.8.2011).

Die drei größten Waffenexporteure in der EU

Waffenkategorien	Italien	Deutschland	Frankreich
ML1	0	0	7412
ML4	2 584 531	242 426	264 527
ML5	0	0	1 092 278
ML6	0	9 010 248	10 294
ML7	0	0	476 604
ML10	107 726 979	0	17 518 195
ML11	1 016 948	43 264 593	2 046 654
ML13	86 838	57 950	2 567 237
ML15	381 359	0	5 070 849
ML17	0	0	1 058 308
ML18	0	420 772	0
ML22	0	158 434	430 385

Exportierte Rüstungsgüter nach den Kategorien der Gemeinsamen Militärgüterliste (ML) der Europäischen Union, Angaben in Euro.

ML1: Waffen mit glattem Lauf mit einem Kaliber kleiner als 20 mm, andere Handfeuerwaffen und Maschinenwaffen mit einem Kaliber von 12,7mm (0,50Inch) oder kleiner und Zubehör sowie besonders konstruierte Bestandteile hierfür

ML4: Bomben, Torpedos, Raketen, Flugkörper, andere Sprengkörper und -ladungen sowie zugehörige Ausrüstung und Zubehör und besonders konstruierte Bestandteile hierfür

ML5: Feuerleiteinrichtungen, zugehörige Überwachungs- und Alarmierungsausrüstung sowie verwandte Systeme, Prüf- oder Justierausrüstung und Ausrüstung für Gegenmaßnahmen, besonders konstruiert für militärische Zwecke, sowie besonders konstruierte Bestandteile und besonders konstruiertes Zubehör hierfür

ML6: Landfahrzeuge und Bestandteile hierfür

ML7: Chemische oder biologische toxische Agenzien, „Reizstoffe“, radioaktive Stoffe, zugehörige Ausrüstung, Bestandteile und Materialien

ML10: „Luftfahrzeuge“, „Luftfahrtgeräte nach dem Prinzip“ leichter als Luft“ unbemannte Luftfahrzeuge, Triebwerke, „Luftfahrzeug“-Ausrüstung, Zusatzausrüstung und Bestandteile, besonders konstruiert oder geändert für militärische Zwecke

ML11: Elektronische Ausrüstung, soweit nicht anderweitig von der Gemeinsamen Militärgüterliste der EU erfasst, und besonders konstruierte Bestandteile hierfür

ML13: Spezialpanzer- oder Schutzausrüstung, Konstruktionen sowie Bestandteile

ML15: Bildausrüstung oder Ausrüstung für Gegenmaßnahmen, besonders konstruiert für militärische Zwecke sowie besonders konstruierte Bestandteile und besonders konstruiertes Zubehör hierfür

ML17: Verschiedene Ausrüstungsgegenstände, Materialien und 'Bibliotheken' sowie besonders konstruierte Bestandteile

ML18: Herstellungsausrüstung für die Herstellung von in der EU-Militärgüterliste erfassten Waren und Bestandteilen

ML 22: „Technologie“, die für die „Entwicklung“, „Herstellung“ oder „Verwendung“ der von der Gemeinsamen Militärgüterliste der EU erfassten Güter „unverzichtbar“ ist

Quelle: siehe Grafik S. 3.

surd und verdeutlicht die schwerwiegenden Defizite in der praktischen Umsetzung des EU-„Code of Conduct“: Die Kriterien sind sehr allgemein formuliert, ihre Interpretation und Durchsetzung obliegen aber von Fall zu Fall den einzelnen EU-Mitgliedstaaten. Zwar sieht der Kodex einen bilateralen Konsultationsprozess für den Fall vor, dass ein Mitgliedstaat eine Exportlizenz vergeben will, die so oder so ähnlich in einem anderen Mitgliedstaat bereits abgelehnt wurde. Doch bleibt es letztlich jedem Staat selbst überlassen, ob er meint, ein solches „Undercutting“ verantworten zu können.

Und noch ein weiteres Grundproblem der europäischen Rüstungsexportkontrolle führt die EU-Exportstatistik von 2009 vor Augen: eine geradezu atemberaubende Intransparenz, die sich in einer einzelnen Zahl emblematisch niederschlägt: 79 Millionen Euro. Kleinwaffenexporte dieser Größenordnung nach Libyen wurden nämlich in der offiziellen Statistik zunächst für den kleinen Inselstaat Malta verbucht, der selbst praktisch keine Waffen produziert. Die wahre, abenteuerliche Geschichte der mysteriösen Zahl ließ sich erst über Monate hinweg durch Nachforschungen der Medien, der EU und der italienischen und maltesischen Regierungen klären. In Wahrheit handelte es sich um italienische Kleinwaffen der Marke Beretta, die über Malta nach Libyen verschifft worden waren. Wie sich herausstellte, hatte zudem das italienische Verteidigungsministerium gar keine Kenntnis von dem Export, der von einer Provinzbehörde genehmigt und lediglich dem italienischen Innenministerium mitgeteilt worden war. Schließlich fand man heraus, dass eigentlich „nur“ Waffen im Wert von 7,9 (statt 79) Millionen Euro verkauft worden waren – ein Mitarbeiter der maltesischen Niederlassung von Beretta hatte sich vertippt.

Angesichts solcher gravierenden Defizite kann es nicht verwundern, dass mehrere Studien dem EU-Verhaltenskodex weitgehende Wirkungslosigkeit in der Eindämmung von Waffenexporten in problematische Zielländer wie auch mit Blick auf die Harmonisierung der nationalen Rüstungsexportpolitiken bescheinigen. Libyen ist demnach bei Weitem kein Einzelfall. Auch andere autoritäre Regime mit zweifelhafter Reputation in Sachen Menschenrechte wurden aus Europa großzügig mit

Waffen beliefert – darunter viele Länder im Nahen Osten. Das von der Bundesregierung geplante umstrittene Panzergeschäft mit Saudi-Arabien ist nur das jüngste Beispiel für die Priorisierung westlicher „Sicherheitsinteressen“ in dieser Region, die sogar in Zeiten des „Arabischen Frühlings“ weiter verfolgt wird. Insgesamt stiegen die Rüstungsexporte der EU-Staaten in den Nahen Osten zwischen 2008 und 2009 von 4,9 auf 9,6 Milliarden Euro, Exporte nach Nordafrika verdoppelten sich auf 2 Milliarden. Und das sind nur die offiziellen Angaben.

Wollen die Europäer aus dem libyschen Dilemma lernen, müssen sie also vor allen Dingen eins tun: ihr intransparentes, zahnloses und von den nationalen Egoisten der Mitgliedstaaten dominiertes System der Rüstungsexportkontrolle reformieren. Das wird nicht einfach werden. Idealerweise sollte ein Regelwerk wie der EU-Verhaltenskodex nicht nur rechtsverbindlich, sondern auch einklagbar sein, seine Auslegung und Durchsetzung sollten von einer von den Mitgliedstaaten unabhängigen Behörde überwacht werden, die im Fall von Verstößen auch finanzielle Sanktionen gegen die Mitgliedstaaten verhängen kann. Die institutionelle Struktur der EU lässt eine so weitgehende Reform aber kaum zu, denn die Europäische Kommission, die etwa die Durchsetzung des europäischen Wettbewerbsrechts in den Mitgliedstaaten überwacht, besitzt im Rüstungssektor keine vergleichbaren Kompetenzen. Dieser ist bislang (mit Blick auf Exporte an Drittstaaten) nicht gemeinschaftlichen Regeln unterworfen, sondern fällt in den Bereich der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) der EU, in dem die Mitgliedstaaten weiter auf ihrer Souveränität beharren. Zuständig für den Kodex ist aktuell die Arbeitsgruppe COARM des neu geschaffenen Europäischen Auswärtigen Dienstes (EAD), die sich aus Vertretern der Mitgliedstaaten zusammensetzt. Obwohl seit den Lissabon-Reformen der EAD einen permanenten Vorsitzenden für COARM stellt, sind die Kompetenzen dieses Gremiums nicht mit den weitreichenden Befugnissen der Kommission in Bereichen wie der Wettbewerbspolitik zu vergleichen. Auch können trotz der Rechtsverbindlichkeit des Kodex weder andere Mitgliedstaaten noch die Institutionen

der EU gegen zweifelhafte Lizenzvergaben durch nationale Behörden klagen, weil der Europäische Gerichtshof für die GASP ebenfalls nicht zuständig ist.

Weil eine echte Vergemeinschaftung verteidigungspolitischer Kernkompetenzen wie der Rüstungsexportkontrolle aber weder kurz- noch mittelfristig zu erwarten ist, muss die Reform des Verhaltenskodex zunächst vor allem die gravierendsten Transparenzmängel beheben und neue Regeln für den Umgang mit Streitfällen schaffen, die zumindest eine größere politische – wenn schon nicht rechtliche – Verpflichtung auf eine einheitliche Auslegung der Regeln beinhalten. Um diese vorrangigen Ziele zu erreichen, müssen zunächst die Mitgliedstaaten zur Weitergabe und Veröffentlichung zusätzlicher Informationen über nationale Exportentscheidungen verpflichtet werden, unter anderem sollte jede Verweigerung einer Exportlizenz und jedes „Undercutting“ von Entscheidungen anderer Mitgliedstaaten in den nationalen Berichten zum Kodex öffentlich gemacht werden, einschließlich der Begründung der jeweiligen Entscheidung. Gerade durch eine Reform des Konsultationsverfahrens zu *Undercuts* ließe sich ein größerer Harmonisierungsdruck auf die Mitgliedstaaten entfalten, indem die Konsultationen künftig nicht bilateral, sondern unter Einbeziehung aller EU-Partner in COARM-Arbeitsgruppe stattfinden. Am wirkungsvollsten wäre hier eine Regelung, die *Undercuts* nur mit Zustimmung dieses Gremiums überhaupt erlaubt, zweitbeste Lösung wäre der Beschluss einer gemeinsamen Empfehlung zu jedem Streitfall. Eine weitere Möglichkeit des gemeinschaftlichen Monitorings nationaler Exportpolitiken würde ein „Peer review“ der nationalen LizenzvergabeprozEDUREN bieten, wie er im Bereich der Kontrolle von zivil und militärisch nutzbaren „Dual-Use“-Gütern (einem Politikfeld unter EU-Gemeinschaftskompetenz) bereits stattgefunden hat.

Fazit: Mit Waffen(embargos) spielt man nicht

Aus der aktuellen Krise in Libyen lassen sich für den künftigen Umgang mit Waffenexporten zwei zentrale Lehren ziehen. Erstens sind kurzfristig verhängte Waf-

Anmerkungen

- 1 Libyen-Einsatz: Streit über Bewaffnung der Rebellen, Focus online, 30.3.2011, www.focus.de/politik/ausland/krise-in-der-arabischen-welt/libyen-einsatz-streit-ueber-bewaffnung-der-rebellen_aid_613475.html (7.6.2011).
- 2 Gewalt in Libyen: Berlusconi will „nicht stören“, Stern.de, 24.2.2011, www.stern.de/politik/ausland/gewalt-in-libyen-berlusconi-will-nicht-stoeren-1657283.html (7.6.2011).
- 3 „Wir hätten zustimmen sollen“. Der CDU-Politiker Ruprecht Polenz über die Libyen-Politik der Bundesregierung, Die Zeit, 1.4.2011.
- 4 Vgl. Grüne sehen deutschen Uno-Sitz durch Merkel gefährdet, Handelsblatt, 24.3.2011, von Dietmar Neuerer; Turbulenzen im Bundestag: Westerwelle verteidigt Nein zum Militäreinsatz, Focus Online, 18.3.2011, www.focus.de/politik/deutschland/turbulenzen-im-bundestag-westerwelle-verteidigt-nein-zu-militaereinsatz_aid_610082.html (8.7.2011).
- 5 Künast für deutsches Engagement bei Libyen-Waffenembargo, stern.de, 23.3.2011, www.stern.de/news2/aktuell/kuenast-fuer-deutsches-engagement-bei-libyen-waffenembargo-1666959.html (7. 6.2011).
- 6 Keine Bewaffnung der Rebellen – Waffenembargo durchsetzen, Pressemitteilung Nr. 0282 der Bundestagsfraktion Bündnis 90/Die Grünen, 30.3.2011, www.gruenebundestag.de/cms/presse/dok/376/376586.keine_bewaffnung_der_rebellen_waffenemba.html (7.6. 2011).
- 7 Vgl. Michael Brzoska: Measuring the effectiveness of arms embargoes, Peace Economics, Peace Science and Public Policy, 14 (2008), 2, 1-31.
- 8 Vgl. Dominic Tierney: Irrelevant or malevolent? UN arms embargoes in civil wars, Review of International Studies, 31 (2005), 4, 645-664, hier S. 651.
- 9 Ebd., S. 658.
- 10 Blair hails Libya deal on arms, The Guardian, 20.12.2003, von Patrick Winthour, Brian Whitaker und David Teather; vgl. auch Libya: The Blair-Gaddafi project, BBC News, 10.2.2004, von Paul Reynolds, und EU lifts Libya sanctions, The Guardian, 11.10.2004.
- 11 EU-Außenminister: Wieder Waffen für Libyen, Stern.de, 11. 10.2004, www.stern.de/politik/ausland/eu-aussenminister-wieder-waffen-fuer-libyen-530976.html (7.6.2011).
- 12 Libyen: EU beendet Waffenembargo gegen Gaddafi-Regime, FAZ, 11. 10.2004.
- 13 Vgl. Wie Europa Libyen mit Waffen versorgte, Spiegel Online, 23.2.2011, von David Böcking, www.spiegel.de/wirtschaft/unternehmen/0,1518,747366,00.html (10.7.2011).

fenembargos kein effektives Instrument des akuten Krisenmanagements. Eine direkte militärische Unterstützung von Bürgerkriegsparteien ist mit hohen politischen und militärischen Risiken belastet, aber auch ein vermeintlich neutrales Embargo spielt faktisch oft einer Konfliktpartei in die Hände und ist darum kaum weniger interventionistisch.

Zweitens können Exportbeschränkungen für Rüstungsgüter – sowohl in Form eines gestärkten EU-Verhaltenskodex als auch in der Gestalt von EU-Waffenembargos gegen ausgewählte Zielländer – dennoch eine sinnvolle Rolle als langfristige Instrumente der Krisenprävention spielen. Dafür bedarf es im Fall der EU aber einer verantwortungsvollen, vergemeinschafteten und durchsetzbaren Rüstungsexportkontrollpolitik, die bislang an der kurzfristigen Profitgier der EU-Mitgliedstaaten gescheitert ist.

Das heißt nun nicht, dass eine Reform des EU-Verhaltenskodex Dilemmata wie das libysche in der Zukunft ganz verhindern kann. Im Fall Libyens haben Staaten außerhalb der EU, insbesondere Russland und China, dem Diktator in einem Umfang Waffen geliefert, neben dem sogar die Exporte der größten EU-Sünder verblissen. So hatte Gaddafi beispielsweise in Moskau allein für das Jahr 2010 bereits Rüstungsgüter im Wert von rund 1,5 Milliarden Euro bestellt.¹³ Es ist also wahrscheinlich, dass in der aktuellen Krise auch ohne voriges Zutun der EU Zivilisten in Gefahr geraten wären. Rüstungsexportkontrolle kann nicht alle Krisen verhindern und ist kein

vollständiger Ersatz für andere politische Maßnahmen der Krisenprävention. Dennoch kann sie helfen, über einen längeren Zeitraum hinweg ein repressives Regime unter Druck zu setzen. Und auch wenn die EU mit ihrem eigenen Verhaltenskodex Lieferländer außerhalb der Gemeinschaft nicht kontrollieren kann, muss sie wenigstens mit gutem Beispiel vorangehen. Denn wer selbst Waffen an Diktaturen liefert, hat nichts in der Hand, um andere Lieferanten moralisch unter Druck zu setzen. Waffenembargos mögen auch als Instrument der Krisenprävention ihre klaren Grenzen haben. Es würde aber schon einen großen Schritt weiterhelfen, wenn man umgekehrt auf eine Instrumentalisierung von *Waffenlieferungen* zur Belohnung sicherheitspolitischen Wohlverhaltens verzichten würde. Die Aufhebung des Waffenembargos gegen Libyen im Jahr 2004 sendete ein klares politisches Signal an Gaddafi, dass seine

brutale Unterdrückung interner Gegner für die EU kein Kooperationshindernis darstellt. Seine Entschlossenheit, die Protestbewegung gegen ihn mit einem blutigen Bürgerkrieg zu beantworten, wurde durch dieses Signal mit Sicherheit nicht geschwächt.



Dr. Caroline Fehl ist wissenschaftliche Mitarbeiterin an der Goethe-Universität in Frankfurt und im Exzellenzcluster „Normative Ordnungen“. Ihre Forschungsschwerpunkte sind internationale Organisationen und Sicherheitspolitik, Rüstungskontrolle und EU-Außenpolitik.

Hessische Stiftung Friedens- und Konfliktforschung
Baseler Str. 27-31, 60329 Frankfurt am Main
Postvertriebsstück D 43853, Entgelt bezahlt, ISSN-0945-9332

HSFK-Standpunkte

erscheinen mindestens sechsmal im Jahr mit aktuellen Thesen zur Friedens- und Sicherheitspolitik. Sie setzen den Informationsdienst der Hessischen Stiftung Friedens- und Konfliktforschung fort, der früher unter dem Titel „Friedensforschung aktuell“ herausgegeben wurde.

Die HSFK, 1970 als unabhängige Stiftung vom Land Hessen gegründet und seit 2009 Mitglied der Leibniz-Gemeinschaft, arbeitet mit rund 45 wissenschaftlichen Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern in vier Programmbereichen zu den Themen: „Sicherheits- und Weltordnungspolitik von Staaten“, „Internationale Organisationen und Völkerrecht“, „Private Akteure im transnationalen Raum“ sowie zu „Herrschaft und gesellschaftlicher Frieden“. Außerdem gibt es einen fünften Programmbereich „Information, Beratung und Vermittlung“, zu dem das Projekt „Raketenabwehrforschung International“, der Arbeitsbereich Friedenspädagogik sowie die Institutsbibliothek und die Angebote der Presse- und Öffentlichkeitsarbeit zählen.

Die Arbeit der HSFK ist darauf gerichtet, die Ursachen gewaltsamer internationaler und innerer Konflikte zu erkennen, die Bedingungen des Friedens als Prozess abnehmender Gewalt und zunehmender Gerechtigkeit zu erforschen sowie den Friedensgedanken zu verbreiten. In ihren Publikationen werden Forschungsergebnisse praxisorientiert in Handlungsoptionen umgesetzt, die Eingang in die öffentliche Debatte finden.

V.i.S.d.P.: Karin Hammer, Redakteurin an der HSFK, Baseler Straße 27-31, 60329 Frankfurt am Main, Telefon (069) 959104-0, Fax (069) 558481, E-Mail: info@hsfk.de, Internet: www.hsfk.de.

Für den Inhalt der Beiträge sind die Autorinnen und Autoren verantwortlich. Ein Nachdruck ist bei Quellenangabe und Zusendung von Belegexemplaren gestattet. Der Bezug der *HSFK-Standpunkte* ist kostenlos, Unkostenbeiträge und Spenden sind jedoch willkommen. Bitte geben Sie Ihre Adresse für die Zuwendungsbestätigung an.

Bankverbindung: Frankfurter Sparkasse, BLZ 500 502 01, Konto 200 123 459

Design: David Hollstein, www.hollstein-design.de · Layout: HSFK · Druck: CARO Druck
ISSN 0945-9332