

## Ein Desaster. Deutschland und der Fall Libyen.

Wie sich Deutschland moralisch und außenpolitisch in die Isolation manövrierte

### EDITORIAL

Die Lage war eindeutig: Der Diktator Gaddafi drohte dem aufständischen libyschen Volk mit Mord und Totschlag und die Rebellen riefen um Hilfe für ihren Befreiungskampf.

Die Arabische Liga unterstützte den Hilferuf der Rebellen und forderte den Sicherheitsrat der Vereinten Nationen auf einzugreifen. Dieser befand, dass in diesem Fall die Norm der „Schutzverantwortung“ zum Tragen käme, beschloss die Resolution 1973, die, mit Einschränkungen, militärische Hilfe für das libysche Volk legitimierte. Ein solcher Eingriff in einen souveränen Staat ist allerdings an ein Mandat des Sicherheitsrats gebunden. Die erforderliche Abstimmung ließ die Resolution passieren. Allein – die deutsche Zustimmung fehlte, neben der von Brasilien, Indien, China und Russland.

Wer nun hoffte, die Befürworter hätten wichtige Argumente übersehen oder Zusammenhänge nicht erkannt, den enttäuscht Harald Müller. Punkt für Punkt demontiert er die deutschen Gegenargumente und zählt kopfschüttelnd die Schäden auf, die durch das deutsche Nein entstanden sind: Isolation Deutschlands in der EU und der NATO, Schädigung der Gemeinsamen Sicherheits- und Außenpolitik der EU, Brüskierung und dadurch innenpolitische Schädigung Präsident Obamas – vom mitmenschlichem Versagen ganz zu schweigen.

Was auch immer am Ende dieses Kriegs stehen wird, positiv anzumerken bleibt, dass sich die Staatengemeinschaft fähig zu multilateralem Weltordnungshandeln gezeigt hat – allerdings ohne Deutschland.

Karin Hammer



*Souveränität verpflichtet: Souveräne Staaten sind nicht frei darin, wie sie mit ihrer Bevölkerung umgehen. In bestimmten Fällen – bei Völkermord, Kriegsverbrechen, ethnischen Vertreibungen oder schweren Verbrechen gegen die Menschlichkeit – tritt der Grundsatz der Nichteinmischung in die Hoheitsgewalt eines Staates hinter die internationale Schutzverantwortung zurück.*

Foto: picture-alliance/abaca

---

Harald Müller

---

Am 18. März, nach der Annahme der Sicherheitsresolution 1973, trat der Sprecher des libyschen Außenministeriums vor die Presse. Er dankte den Sicherheitsratsmitgliedern, die sich enthalten hatten, und verlas ihre Namen: „Brasilien, China, Indien, Russland, und ...“ kurzes Zögern „Deutschland“. Dann, mit breitem Grinsen: „Welch eine Überraschung!“

Die Haltung der Bundesregierung im Fall Libyen ist ein moralischer und politischer Fehler, der negative Langzeitwirkungen auf die Position Deutschlands in der Welt hat. Interventionen sind nur unter außergewöhnlichen Umständen ratsam. In den meisten Fällen treffen diese Umstände nicht zusammen, und die Risiken und Nebenwirkungen überwiegen. Deshalb

bin ich grundsätzlich Interventions skeptiker. Ich halte die „Demokratisierung von Außen“ in der Regel für verfehlt, ich war gegen den Kosovo-Krieg, halte die militärisch instrumentierten Staatsbildungsmaßnahmen in Afghanistan auf dem Rücken von Soldaten und Zivilbevölkerung für einen Fehler und bin für einen beschleunigten Abzug.

Aber man *muss* intervenieren, wenn man soll, darf, und kann. Man *soll*, wenn ein großes Übel verhindert werden muss. Man *darf*, wenn die erforderliche Legalität und Legitimität gewährleistet ist. Man *kann*, wenn Optionen vorhanden sind, die Erfolg in Aussicht stellen und vermutlich weniger Übel anrichten als sie verhindern. In diesem Falle sollte, durfte und konnte man. Also musste man auch.

Der Eingriff mit Mandat der Vereinten Nationen war und ist geboten, legal und

legitim, wenn auch ohne vollkommene Erfolgsgewissheit.

## Al-Gaddafi-Herrschaft und Libyens Revolution

Im Winter 2010/11 verwandelte sich ein junger Mann in Tunis in eine lebende Fackel. Sein Selbstmord in Flammen wirkte als Fanal für eine Welle der Rebellion, die seit her durch die verkrusteten autokratischen Strukturen der arabischen Welt rollt. Die Kräfte von Globalisierung und Modernisierung, der Vergleich der eigenen Lage mit der Entwicklung anderswo haben vor allem für die junge Generation alte Gewissheiten über gute Ordnung beseitigt und traditionelle Loyalitäten untergraben. In Tunesien und Ägypten führten die Revolutionen zum Sturz des Regimes. Anderswo sind sie im Gange oder werden gewaltsam niedergehalten. Und sie erfassten auch Libyen.

Libyen unterscheidet sich von Tunesien und Ägypten durch zwei wesentliche Faktoren. Zum einen sind traditionelle (Stammes-) Bindungen viel kräftiger ausgeprägt. Zum anderen hat Oberst Muammar Gaddafi, der Diktator, seit seiner Machtübernahme 1969 die gesellschaftlichen Strukturen immer wieder gewaltsam nach seinen Vorstellungen überrollt, um die Ausbildung einer selbstbewussten, organisationsfähigen Mittelklasse und Staats- sowie Militärbükratie zu verhindern. Er hat durch ein Geflecht von Klientelbeziehungen und persönlichen Bindungen Streitkräfte und Bürokratie durchsetzt und durch die Verteilung der aus den Öleinkünften stammenden Renteneinkommen eine nach Hunderttausenden zählende Zahl von Anhängern in Abhängigkeit gebracht. Dass er im Land, vor allem in der besonders klienteldurchsetzten Hauptstadt Tripoli, noch viele Unterstützer hat, ist keine Überraschung. Überraschend ist eher, dass die von ihm mobilisierten Jubeldemonstrationen in Tripoli nur nach Tausenden zählen, möglicherweise ein Meinetekel bröckelnder Loyalität.

Die Revolte in Libyen weist landesspezifische Besonderheiten auf, die sie von den tunesischen und ägyptischen Vorgängen unterscheiden. Sie ist stärker von Stammesdenken und Stammespolitik geprägt. Die Rebellen konzentrieren sich im Osten, in der Cyrenaika, mit dem harten Kern des

stets Gaddafi-feindlichen Senussi-Ordens (dem der von Gaddafi gestürzte König Idris angehörte) und des großen Warfalla-Stammes. Weitere Stämme im Osten und Süden haben sich von Gaddafi losgesagt, während der (relativ kleine) Kadhafa-Stamm des Diktators, mit dessen Angehörigen er die Sicherheitskräfte durchsetzt hat, loyal zu ihm steht. Der relativ dünne Film der städtischen Mittelschicht scheint auch eher rebellionsgeneigt, ebenso junge Leute, denen das Regime keine Lebensperspektive bietet – wie in Tunesien und Ägypten.

Die ersten Wochen der libyschen Revolte ließen hoffen, dass sie wie die tunesischen und ägyptischen Umwälzungen verlaufen würde. Die Proteste dehnten sich schnell aus, und die Oppositionellen gewannen im Osten und in einigen westlichen Städten die Oberhand. Dann begann sich für Gaddafi seine Loyalitätspflege und die absichtsvolle Schwächung der weit von Tripoli entfernten Militärstützpunkte mit altem und unbrauchbarem Gerät auszuzahlen. Die Streitkräfte agierten nicht als selbstständige politische Kraft wie in Ägypten oder Tunesien und schlugen sich nur zu Teilen auf Seiten der Rebellen. Eliteverbände sowie die loyalen Streitkräfte bei Tripoli folgten dem Befehl ihres Führers, die Rebellion zu zerschlagen und die verloren gegangenen Städte eine nach der anderen wieder zu erobern. Sie führten sein Kommando mit der Missachtung von Menschenrechten

*Die Bundesregierung hat sich, wie Sie wissen, bei der Abstimmung über diese Resolution enthalten. Sie hat sich enthalten, weil sie Bedenken hinsichtlich der militärischen Umsetzung der Resolution hat. Deutschland entsendet deshalb auch keine Soldaten der Bundeswehr. Aber auch wenn das so ist, so gilt gleichzeitig: Die Bundesregierung unterstützt die Ziele, die mit dieser Resolution verabschiedet wurden, uneingeschränkt. Sie hat sich für diese Ziele von Anfang an eingesetzt. Deshalb hoffen wir auf einen schnellen und vor allem nachhaltigen Erfolg, um diese Ziele zu erreichen.*

Bundeskanzlerin Angela Merkel, Regierungserklärung; aus: Plenarprotokoll 17/99, 99. Sitzung, 24.3.2011.

und humanitären Belangen aus, welche die Gaddafi-Herrschaft seit ihrem Beginn auszeichnete. Da das jetzt mit Bomben und schweren Waffen gegen die eigene städtische Bevölkerung geschah, nahm die innerlibysche Repression eine neue Qualität an. Sie verwandelte sich von der alltäglichen diktatorischen Praxis in Verbrechen gegen die Menschlichkeit. Die internationale Gemeinschaft war mit einer Lage konfrontiert, die in den übrigen arabischen Ländern in dieser Zuspitzung nicht aufgetreten war. Was tun?

## Libyens wechselhafte Beziehung zum Westen

Den Westen traf die Lage unerwartet und unwillkommen. 2003/4 hatte er nach mehr als dreißig Jahren seinen Frieden mit Gaddafi gemacht. Der libysche Führer hatte sich kurz nach Machtübernahme 1969 als Scharfmacher im Ölgeschäft und als geschworener Feind Israels gezeigt. Mitte der siebziger Jahre galt er als führender Unterstützer des internationalen Terrorismus; seine Klienten reichten von der PLO über die baskische ETA bis zur irischen IRA. Nach der Amtsübernahme Ronald Reagans kam es zur militärischen Konfrontation mit den USA, welche die Libyer einige Kriegsschiffe und Kampfflugzeuge kostete. Den Anschlag auf amerikanische Soldaten in der Berliner Diskothek Labelle 1986 vergalt die USA mit einem massiven Bombenangriff, bei dem eine Tochter Gaddafis getötet wurde und er selbst nur mit knapper Not davon kam. Er revanchierte sich mit einem vom libyschen Geheimdienst ausgeführten Attentat auf ein US-Passagierflugzeug über Lockerbie (Schottland). Danach folgte die schrittweise Quarantäne gegen die libysche Wirtschaft, zunächst seitens der USA, dann auch der Verbündeten, 1992 schließlich der Vereinten Nationen. Gaddafi musste erleben, dass seine afrikanischen Nachbarn und arabischen Brüder dem westlichen Sanktionswillen nichts entgegensetzten. Die libysche Wirtschaft, durch eine Serie erratischer Revolutions- und Reformaktionen ohnedies geschwächt, verfiel, die Technologie der Erdölförderung wurde mangels Ersatzteilen und ordentlicher Instandhaltung schadhaft, neue Felder wurden nicht erschlossen. Bereits kurz nach Beginn der VN-Sanktionen

streckte Libyen seine Fühler aus, um Möglichkeiten der Re-Integration in die Staatengemeinschaft zu erkunden. Es dauerte aber bis 1999, ehe es auch seine Massenvernichtungswaffenprogramme zur Disposition stellte, und bis Herbst 2003, bevor alle britisch/amerikanischen Forderungen erfüllt waren und umgekehrt die beiden westlichen Verhandlungspartner Bestandsgarantien für das Regime gegeben hatten – die unverzichtbare Bedingung Gaddafis für die Erfüllung seiner Zugeständnisse. Die USA hatten den neokonservativen Hardliner John Bolton auf Wunsch der Briten aus ihrem Verhandlungsteam herausgenommen. Er störte eine Einigung bis zuletzt durch giftige antilibysche Querschüsse aus dem Hintergrund. Insofern ist die Legende der Neokonservativen absurd, Gaddafi sei in Folge der Bush-Politik eingeknickt.

Für den Westen bedeutete die Einigung einen großen diplomatischen Erfolg. Libyen war aus dem Terrorgeschäft ausgeschieden und als Proliferationsproblem verschwunden. Überdies hatte man durch die libysche Zusammenarbeit das Netzwerk des pakistanischen Atomwissenschaftlers Khan enttarnen können, der einen internationalen „Supermarkt“ für Atomwaffentechnik aufgebaut hatte. Man hob die Sanktionen gegen Libyen schrittweise auf und entwickelte normale Beziehungen.

Die angeblich charakterlose Zusammenarbeit des Westens mit arabischen Potentaten ist in den letzten Wochen mit viel Selbstgerechtigkeit gegeißelt worden. Es ist aber nun einmal die Aufgabe zwischenstaatlicher Diplomatie, friedliche Beziehungen zu pflegen, auch zu Regierungen, die nicht appetitlich sind, solange sie sich an die Regeln des Völkerrechts halten. Man muss sie nicht hofieren, wie Frankreich Tunesiens Ben Ali oder Berlusconi Muammar Gaddafi (dessen Exzentrik ihm wohl besonders sympathisch war). Demokratie kommt nicht zustande, wenn man fremden Ländern an die Gurgel geht, sondern wenn das Volk dort die Unterdrückung als so unerträglich empfindet, dass es die Risiken des Widerstands in Kauf nimmt. Wenn das geschieht, soll man den sich befreienden Völkern Sympathie ausdrücken, die Herrscher zu einem gewaltfreien Übergang überreden und den jungen Demokratien alle Unterstützung angedeihen lassen, damit sie sich stabilisieren und konsolidieren können. Von Außen ge-

waltsam zu demokratisieren, ist keine gute Idee, weil man damit den lange Unterdrückten auch noch die Würde der autonomen Befreiung raubt. Meist richtet man mangels präziser Kenntnisse der Verhältnisse vor Ort mehr Schaden als Nutzen an, und in jedem Fall ist die Wirkung des Eingreifens in das komplexe Geflecht gesellschaftlicher und politischer Strukturen unberechenbar. Die Zurückhaltung, die der Westen gegenüber einem direkten Einwirken auf die arabischen Revolutionen zeigte, war angebracht und auch im Falle Libyens in der ersten Phase richtig. Das änderte sich mit der massiven Zunahme der von den Truppen Gaddafis ausgehenden Gewalt.

### Responsibility to Protect – die Schutzverantwortung

Gaddafis massive Gewalt gegen das eigene Volk änderte seinen Status als exzentrischer, aber international akzeptabler Autokrat, den er 2003/4 erworben hatte. 2005 hatte die Vollversammlung der Vereinten Nationen die „Schutzverantwortung“ („Responsibility to Protect“) als neue Norm für die internationale Gemeinschaft angenommen. Dabei geht es darum, dass souveräne Staaten nicht frei darin sind, wie sie mit der eigenen Bevölkerung umgehen. Sie tragen Verantwortung dafür, ihr Volk vor exzessiver Gewalt zu schützen. Sind sie dazu nicht in der Lage oder sind sie womöglich selbst Urheber solcher Gewalt, so geht die Schutzverantwortung auf die Staatengemeinschaft über. Sie kann Maßnahmen zur Beendigung der Gewalt treffen, welche die Souveränität des betroffenen Staates beeinträchtigen.

Die kanadischen Initiatoren dieser neuen Norm strebten eine radikale Neuerung an, im Grunde eine Legalisierung des Falles Kosovo: Es sollte möglich werden, aus eigenem Ermessen zu handeln, wenn die Menschenrechte in einem Land erheblich beeinträchtigt waren. Diese Idee erwies sich als zu weitgehend. Sie stieß bei den permanenten Sicherheitsratsmitgliedern Russland und China sowie bei zahlreichen Entwicklungsländern, darunter auch Demokratien wie Indien, Südafrika und Brasilien, auf Widerstand. Der schlussendliche Kompromiss war hart errungen: Er betonte die primäre Verantwortung der Staaten für den Schutz ihrer Bevölkerungen unter dem Schirm

## Dringende Forderungen der Arabischen Liga

*...the Security Council must... assume its responsibilities with regard to the situation in Libya, including taking the necessary measures to impose a no-fly zone; the establishment of safe areas, especially in places that have been struck by aircraft; and measures to ensure the protection of the Libyan people and all foreign citizens.*

*Today's resolution essentially takes into account the calls by the people of Libya and the demands by the League of Arab States for an end to the violent acts and atrocious crimes being carried out by Libyan authorities against their people. As indicated in the Arab League's statement, those authorities have lost all legitimacy. Today's resolution is aimed at protecting Libyan civilians. We underscore the fact that it will not result in the occupation of any parts of Libyan territory.*

VN-Botschafter des Libanon, Salam, UNSC Debatte, 17. 3. 2011, in der er sich aufgrund einer Resolution der Arabischen Liga vom 12.3.2011 an den VN-Sicherheitsrat wandte; S/PV.6498.

**Libyens Außenhandelspartner 2005-2007**

|    |                |          |
|----|----------------|----------|
| 1  | Italien        | 43256,83 |
| 2  | Deutschland    | 17545,34 |
| 3  | USA            | 16633,78 |
| 4  | Frankreich     | 8345,64  |
| 5  | China          | 5870,69  |
| 6  | Schweiz        | 4059,31  |
| 7  | Großbritannien | 3796,13  |
| 8  | Griechenland   | 3548,32  |
| 9  | Türkei         | 3220,51  |
| 10 | Niederlande    | 2716,85  |

Summe von Im- und Exporten in Mio US \$; die Daten basieren auf eigener Berechnung nach <http://comstat.comesa.int/research-docs/Libya%20Trade%20Profile.pdf>, rev. 31.3.2011.

ihrer Souveränität. Er beschränkte die internationale Schutzverantwortung auf die Kriterien Völkermord, Kriegsverbrechen, ethnische Vertreibungen und schwere Verbrechen gegen die Menschlichkeit. Und er band ein Eingreifen an die in der Charta der Vereinten Nationen festgelegten Verfahren, d.h. an ein Mandat des Sicherheitsrats mit mindestens neun Ja-Stimmen und keiner Gegenstimme der Veto-Mächte, also der fünf permanenten Mitglieder.

Selbst diese Lösung des *Legalitäts*problems mag unter *Legitimitäts*-Gesichtspunkten Bauchschmerzen bereiten. Der Sicherheitsrat ist in seiner heutigen Zusammensetzung nicht universal repräsentativ, v.a. nicht in der Komposition seiner permanenten Mitglieder. Insgesamt ist er zu „westlastig“. Gerade deshalb wäre es wichtig, auch den regionalen Organisationen, d.h. den Nachbarn eines Landes, in dessen Souveränität man unter der Norm der „Schutzverantwortung“ womöglich eingreifen möchte, im Entscheidungsgang eine Stimme zu geben. In der Praxis hat der Sicherheitsrat solche Stimmen tatsächlich berücksichtigt. So erledigte in der von Frankreich ausgelösten Debatte, ob während der Hungerkatastrophe in Birma unter dem Banner der Schutzverantwortung agiert werden solle, der Widerspruch der regionalen Organisation ASEAN und die Bedenken Indiens und Chinas die Idee einer Intervention. Im Fall Sudan, der wohl am nächsten an eine Intervention im Namen der „Schutzverantwortung“ heran kam, wogen das Zögern der Afrikanischen Union und die Ablehnung der Arabischen Liga schwer.

Anders im Falle Libyen. Hier änderten die Betroffenen selbst, die Rebellen des Ostens, ihre Position. Hatten sie zunächst fremde

Hilfe abgelehnt, so erflehten sie diese geradezu, nachdem der scheinbar unaufhaltsame Vormarsch der Regierungstruppen in Gang kam. Unter dem Eindruck dieser Bitten richteten zunächst die Islamische Konferenz, die Organisation der Staaten mit moslemischer Mehrheitsbevölkerung, sodann in einer historisch präzedenzlosen Entscheidung die Arabische Liga ihre Forderung an den Sicherheitsrat, das Blutvergießen in Libyen zu beenden. Wenn es je eine von den Vereinten Nationen mandatierte humanitäre Intervention gab, die Legalität *und* Legitimität besaß, dann ist es diese.

**Die Last des Urteilens**

Die Bundesregierung, so der Außenminister in einem Gastbeitrag für die „Süddeutsche Zeitung“, habe das Für und Wider ihres Abstimmungsverhaltens im Sicherheitsrat sorgfältig abgewogen. Man möchte das gerne hoffen. Grundsätzlich ist es zu begrüßen, wenn die Bundesregierung bei Einsatzentscheidung größte Vorsicht walten lässt. Im Vergleich zur Vergangenheit, in der Bundesregierungen mit geringer Ortskenntnis, aber überzogenem Machbarkeitsglauben (z.B. Afghanistan) oder in einem vermeintlich unwiderstehlichen Sog von Partnerschaftssolidarität (z.B. Kongo) Soldaten in unlösbare (Afghanistan) oder unsinnige (Kongo) Aufgaben schickten, ist das ein wichtiger Fortschritt,<sup>1</sup> auch wenn das Resultat in diesem Fall nicht überzeugt. Der Minister weist zu Recht darauf hin, dass mit der Installierung der Norm der Schutzverantwortung die Entscheidungsprobleme

keineswegs gelöst sind. Jeder Beschluss verlangt, dass die konkrete Lage beurteilt wird. Fakten sprechen nicht einfach für sich. Sie bedürfen der Interpretation, des „praktischen Urteils“. „The burden of judgment“ hat der Philosoph John Rawls die Erwägung genannt, ob eine Norm auf eine konkrete Situation anwendbar ist.

Die Schwierigkeiten lassen sich am Beispiel Darfur dokumentieren: Da ging es um einen vielschichtigen, grausamen Bürgerkrieg, in dem auch die Rebellen humanitäres Recht brachen. Dass die Regierung in Khartum die Menschenrechte schwer verletzte, war Konsens. Ob die Verletzungen schwerwiegend genug waren, um im Namen der „Schutzverantwortung“ militärisch gegen den Sudan vorzugehen, blieb strittig. Der Sicherheitsrat versuchte, sich die „Last des Urteilens“ zu erleichtern, indem er eine Kommission in den Sudan schickte. Die Kommission stellte fest, dass schwere Menschenrechtsverletzungen vorlagen, aber kein Völkermord. Dem Sicherheitsrat als Ganzem waren (bei erheblichen Meinungsunterschieden seiner Mitglieder) diese Verstöße gegen humanitäres Recht nicht schwerwiegend genug, um gegen den Willen der Nachbarn Kampfmaßnahmen gegen die sudanesishe Regierung zu mandatierten. China bestand auf der Zustimmung der sudanesischen Regierung zu einem Mandat und den Schritten seiner Implementierung. Damit hatte die internationale Gemeinschaft nur schwache Optionen. Es blieb bei notdürftigen und unzureichenden Schutz zonen um einige Flüchtlingslager. Man hätte auch zu einem anderen Urteil kommen können, wenn nicht müssen. Mehrere hunderttausend Zivilisten waren umgebracht worden: Es gab Massenvergewaltigungen und großflächige Vertreibungen.

Die Nachbarn waren besorgt über mögliche Weiterungen des Konflikts. Da die Frontlinien zwischen arabischer und nicht-arabischer Bevölkerung verliefen und (s.o.) die Arabische Liga einem Eingreifen strikt ablehnend gegenüberstand, ergab sich die Gefahr eines massiven, transnationalen ethnischen Konflikts. Wirksame militärische Kampfmaßnahmen gegen die von der Regierung verantworteten Angriffe auf die Zivilbevölkerung wären nicht unmöglich gewesen, aufgrund der Binnenlage Darfurs indes erheblich schwieriger als die in Libyen getroffenen. Während also das „Soll“ be-

jaht werden kann, bestanden beim „Kann“ Zweifel, und das „Darf“ war nicht gegeben.

Praktische Urteile in der politischen Welt mischen moralische Erwägungen mit politischen Interessen. Man mag das beklagen, aber so ist die Natur des Politischen. Die Grauzonen jeder Lagebeurteilung, die unterschiedlichen Interpretationsmöglichkeiten, die sich aus der Uneindeutigkeit der Fakten ergeben, öffnen den Interessen Einfallstore, um sich in die Urteile einzuschleichen. Dass jede Intervention Risiken birgt, kommt hinzu. Infolgedessen wird die Anwendung der Schutzverantwortung weltpolitisch eine seltene Erscheinung bleiben.

## Deutsche Debattenklischees

Wenn in Deutschland über humanitäre Interventionen debattiert wird, kommen unvermeidlich zwei Klischees auf den Tisch, die die Motivationen der Intervenierenden in Zweifel ziehen. So brachte der ansonsten so besonnene Ulrich Deppendorf in einem Tagesthemen-Kommentar (21. 3. 2011) den ältesten Hut in Stellung: „Wenn man in Libyen, dann muss man auch in Jemen, Elfenbeinküste...“. Ähnlich behauptete der Minister für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung Dirk Niebel „Wer in Libyen zum Schutz von Zivilisten militärisch interveniert, müsste das auch im Jemen tun“ (laut FAZ, 30. 3. 2011, 3) Nein, muss man nicht. Im Völkerrecht ist die Norm der „Selbstbindung der Verwaltung“ noch nicht heimisch, der zu Folge Verwaltungshandeln im Präzedenzfall gleiches Handeln in allen folgenden gleichartigen Fällen rechtlich erzwingt. Die VN-Charta verlangt in Kapitel VII vom Sicherheitsrat *einzelfallbezogene* Entscheidungen. Politisch ist es sicher klug, ungleiche Standards nicht im Übermaß zu verwenden. Aber alles über einen Leisten zu schlagen ist weder erforderlich noch sinnvoll. Im Übrigen hat die Philosophie dieses Problem als „Rettungsbootdilemma“ seit Langem behandelt: Wenn man Schiffbrüchige retten will und das Rettungsboot überfüllt ist, aber noch Menschen im Wasser schwimmen, soll man dann die ins Boot Genommenen um der Gerechtigkeit willen wieder ins Meer werfen?

Natürlich darf auch das zweite Klischee nicht fehlen, es werde wieder einmal „Krieg ums Öl“ geführt. So belehrt in einem Le-

serbrief Herr Hartmut Gieselmann (Hannover):

„Wer bis drei zählen kann, weiß, dass es diesen Ländern (USA, Großbritannien, Frankreich, HM) bei derartigen Interventionen um den Zugriff auf die dortigen Rohstoffe und Ölreserven geht, und nicht um ein paar eingekesselte Rebellen (...) In Libyen sehen die Nato-Staaten hingegen eine gute Gelegenheit, das Land neu aufzuteilen und sie wollen auch künftig ihren Einfluss dort geltend machen“ (SZ, 26/27. 3. 2011, 46).

Der Schreiber hat keine Kenntnis davon, dass nach der Wende der Beziehungen zu Al-Gaddhafi im Winter 2003 die westlichen Länder jeden erwünschten Zugang nach Libyen hatten (s. Tabelle). Wozu also das Land „neu aufteilen“? Wenn diese finstere Motivation das Planen der Westmächte leitet, ist ihre Interventions-Enthaltbarkeit im Sudan, der Chinesen, Indern und Malaysiern privilegierten Zugang gewährt, unverständlich. Auch ist unerfindlich, warum die Arabische Liga und die arabischen und afrikanischen Mitglieder des Sicherheitsrates dieser westlichen Einflusspolitik Vorschub leisten, warum die Vetomächte Russland und China sie nicht verhindern sollten. Aber Fakten und Logik sind für Herrn Gieselmann (Hannover) nicht maßgeblich: Er kann ja bis drei zählen! In einem Teil der Öffentlichkeit sitzt das Wahrnehmungsklischee „Krieg fürs Öl“ so tief wie bei anderen die Islamophobie.

Beide Argumente helfen nicht, sich dem Zwang zum praktischen Urteil zu entziehen. Der Sicherheitsrat hat das im Fall Libyen richtigerweise nicht getan.

## Gefahr im Verzug: Die Massaker-Drohung

Der Sicherheitsrat forderte in seiner einstimmig verabschiedeten Entschliessung 1970 vom 26. 2. 2011 die libysche Regierung zur sofortigen Einstellung der Angriffe gegen Zivilisten auf, verhängte ein Waffenembargo, for Auslandsguthaben libyscher Würdenträger ein und überwies die Sache an den Internationalen Strafgerichtshof. Afrikanische Union, Islamische Konferenz und Arabische Liga verurteilten das Gebaren der libyschen Regierung. Das Regime in Tripoli ignorierte die Aufforderung, Attacken gegen Zivilisten

## Mord mit Ansage

*The decision has been taken. Prepare yourselves. We will arrive tonight. We will chase the traitors from Benghazi. Destroy their fortifications. Show them no mercy. Those who surrender and throw down their arms will be saved. We will hunt down the miscreants and bearded ones that have destroyed our country and will show them no mercy.*

Oberst Gaddafi nach der Annahme von Resolution 1973 durch den Sicherheitsrat; zit. nach [www.middle-east-online.com/english/?id=44978](http://www.middle-east-online.com/english/?id=44978) (7.4.2011).

einzustellen. Die Arabische Liga forderte daraufhin vom Sicherheitsrat ein Flugverbot und sonstige Maßnahmen, um die Zivilisten zu schützen. Dieser Aufforderung folgte der Sicherheitsrat in der Resolution 1973 vom 17. 3. 2011.

Es fällt normalerweise schwer, die Uneindeutigkeiten einer Lagebeurteilung aufzulösen. Nicht so in diesem Fall. Oberst Gaddafi betätigte sich ungewollt als Protagonist der Schutznorm. Er ließ die Handlungsspielräume des Sicherheitsrats auf Null schrumpfen. Diesen „Erfolg“ erzielte er mit seinen Rachedrohungen gegen die Einwohner von Bengasi.<sup>2</sup> „Wir kommen heute Nacht“, so gab er kund, „wir gehen von Haus zu Haus“. Gegenüber den „Ratten“ werde man „keine Gnade“ kennen, sondern „Rache“ nehmen. Gaddafi versprach denjenigen, die kapitulieren würden, Schonung. Sein früherer Umgang mit Opposition spricht eine andere Sprache. Bei den Rebellionen des Warfalla-Stammes in den neunziger Jahren und des Tubu-Stammes in 2008 gingen Regierungssoldaten gnadenlos vor; gegen die Warfalla wurde sogar Napalm eingesetzt. Und die Tatsache, dass seine Truppen aus vollen Rohren in die Städte Misurata und Adschdabiya schossen, während er behauptete, sie hielten einen Waffenstillstand ein, entzog dem Versprechen jede Glaubwürdigkeit.

Man erinnert sich der Bilder aus den Hügeln vor Srebrenica, jener unglücklichen Stadt in Bosnien-Herzegowina, die zum Schauplatz des schlimmsten Massakers der Balkankriege wurde. Der Kriegsverbrecher Mladić, stand grinsend seinem sichtlich verkrampften Kollegen gegenüber, der die niederländische Schutztruppe kommandierte. Der hatte wiederholt vergeblich Luftunterstützung angefordert und nach der Weigerung der Kommandostelle den Abzug beschlossen. Jetzt stieß man zusammen mit einem Gläschen Sekt an. Die Serben begannen, systematisch Männer und Jungen vom Rest der Bevölkerung zu trennen. Anschließend zogen die Niederländer ab. Die Serben rückten in Srebrenica ein und töteten um 8000 moslemische Männer, Jugendliche und Jungen.

Die internationale Gemeinschaft hatte nur die dünne Ausflucht, Mladić habe nicht gesagt, was er vorhabe. Diese dürftige Ausrede gibt es im Libyen-Fall nicht. Hier stand ein Massenmord mit offizieller Ansage bevor, ein in dieser Deutlichkeit einmaliger Fall in der Geschichte humanitärer Interventi-

onen. Selbst in Ruanda, anerkanntermaßen der schlimmste Fall des Versagens der internationalen Gemeinschaft, wo das Hassradio der Hutus die Rolle der „Ansage“ übernahm, fehlte eine solche gewissermaßen offizielle Ankündigung von „höchster Stelle“.

Der libysche Führer kündigte „keine Gnade“ an. Die Drohung war nicht leer, sondern vollständig ernst gemeint. Wenn man in einem solchen Fall die Schutzverantwortung nicht zum normativen Gebot des Handelns nimmt, wann dann? Genau so hat auch Präsident Obama den amerikanischen Entschluss einzugreifen begründet (siehe Kasten). Kann man sich vorstellen, wie die Medienwelt aufgeheult hätte, wenn die internationale Gemeinschaft nicht gehandelt hätte und es zu einem Massaker gekommen wäre?

Der deutsche VN-Botschafter Wittig hat die deutsche Enthaltung erläutert und dabei Besorgnisse über zivile Opfer als Folge einer externen Intervention zum Ausdruck gebracht (siehe Randspalte). Diese Sorge ist berechtigt, solche Opfer hat es bereits gegeben und wird es geben. Die Abwägung lautet indes nicht „keine Opfer“ gegen „Interventionsopfer“, sondern ob Untätigkeit oder Eingreifen mehr Menschenleben rettet. In diesem besonderen Falle neigt sich die Waage zugunsten der Intervention.

### Die schiefe Ebene

Die Bundesregierung befürchtete, so sagt sie, den Rutsch über eine „schiefe Ebene“. Wenn man sich einmal auf die militärische Aktion, wenn auch zunächst nur aus der Luft, eingelassen habe, dann käme irgendwann der Ruf nach Bodentruppen – das war die eine „schiefe Ebene“, die für die handelnde internationale Gemeinschaft. Die zweite betraf Deutschland selbst: Wenn man einmal „ja“ zur Entschließung des Sicherheitsrats gesagt habe, dann sei auch die eigene Beteiligung mit militärischen Kräften die zwangsläufige Folge. Keines der beiden Argumente vermag zu überzeugen.

Zunächst muss man sich das Kräfteverhältnis und die Gefechtslage in Libyen vor Augen führen. Nordlibyen, wo sich die meisten größeren Städte befinden und mehr als 80% der libyschen Bevölkerung wohnen, ist flaches, welliges Gelände, von wenigen Straßen durchzogen, die von Stadt zu Stadt füh-

ren. In diesem Gelände können sich mechanisierte Truppen – Panzer, fahrbare Artillerie und Truppentransporter – schnell und ungehindert bewegen. Das begünstigt die Regierungstreitkräfte, denn die Rebellen verfügen nur über leicht bewaffnete, milizartige freiwillige Infanterie, die Truppen Gaddafis über Luftwaffe, artilleriebewehrte Marineverbände und Bodentruppen mit schweren Waffen. In offenem Gelände können sich die Rebellen nicht halten. Sie haben eine gewisse Chance im urbanen Straßenkampf, aber auch nur, wenn sie der feindlichen Infanterie gegenüber treten. Wird diese aus der Luft und von gepanzerten Fahrzeugen und schweren Geschützen unterstützt, ist der Kampf verloren.

Zugleich ist im offenen Gelände die Luftüberlegenheit entscheidend. Dass weder Marine noch Bodentruppen eine ernste Verteidigungschance haben, wenn der Feind über Luftüberlegenheit verfügt, ist seit der frühen Phase des Zweiten Weltkrieges klar und durch die Irakkriege von 1991 und 2003 nachdrücklich bestätigt. Die Regel gilt nicht im Dschungel (Vietnam) oder in zerklüftetem Gebirge (Afghanistan). Aber darum handelt es sich in Nordlibyen nicht. Hier haben die Luftstreitkräfte freie Bahn. Bodentruppen (auch Marineverbände) sind relativ leichte Beute für sie.

Insofern ist das Sicherheitsratsmandat durchaus sinnvoll. Die Flugverbotszone hat die libysche Luftwaffe aus dem Spiel genommen. Die zusätzliche Ermächtigung, Luftstreitkräfte auch gegen Ghaddafis schwere Verbände am Boden einsetzen zu dürfen, erweiterte den Operationsspielraum für den Schutz der Zivilbevölkerung. Das kostet Zeit: Es geht um die Zerstörung relativ kleiner, beweglicher Einzelziele, und es muss alles getan werden, um zivilen „Kollateralschaden“ zu vermeiden.

Luftoperationen dieser Art sind nicht neutral; kein humanitärer Eingriff in einen Bürgerkrieg kann das sein. In Bosnien bedeutete bereits der Auftrag für die leicht bewaffnete UNPROFOR, die zivile Bevölkerung in urbanen Zonen zu schützen, eine Parteinahme gegen die serbischen Milizen, die den Terror gegen Städte zum wichtigen Bestandteil ihrer Strategie erhoben hatten. Sie haben in ihren Städten die Vorteile der höheren Motivation, der genaueren Ortskenntnis und der Sympathie der Bevölkerung. Das mag die bessere Führung, Organisation und Diszi-

## Eindeutiger Fall von Schutzverantwortung

*... It is true that America cannot use our military wherever repression occurs. And given the costs and risks of intervention, we must always measure our interests against the need for action. But that cannot be an argument for never acting on behalf of what's right. In this particular country – Libya; at this particular moment, we were faced with the prospect of violence on a horrific scale. We had a unique ability to stop that violence: an international mandate for action, a broad coalition prepared to join us, the support of Arab countries, and a plea for help from the Libyan people themselves. We also had the ability to stop Qaddafi's forces in their tracks without putting American troops on the ground. To brush aside America's responsibility as a leader and – more profoundly – our responsibilities to our fellow human beings under such circumstances would have been a betrayal of who we are. Some nations may be able to turn a blind eye to atrocities in other countries. The United States of America is different. And as President, I refused to wait for the images of slaughter and mass graves before taking action...*

Präsident Barack Obama am 28.3.2011; <http://www.whitehouse.gov/the-press-office/2011/03/28/remarks-president-address-nation-libya> (7.4.2011).

plin der regulären Truppen aufwiegen. Das Sicherheitsratsmandat eröffnet insofern die Möglichkeit, ein Patt zwischen den beiden Seiten zu erreichen. Die Luftoperationen in Libyen helfen daher der Revolution, selbst wenn sie sich strikt an den Schutzauftrag halten. Jeder in eine Stadt schießende Panzer, den die NATO-Flugzeuge zerstören, ist ein Hindernis weniger für die Rebellen auf ihrem Weg zum Sturz Gaddafis. Je mehr die Alliierten allerdings das *Vorrücken* der Rebellen *gezielt* unterstützen, ohne dass ihre Einsätze dem Schutz der Zivilbevölkerung dienen, desto mehr geraten sie in Gefahr, die Grenzen der Resolution 1973 zu überschreiten und damit in Konflikt mit Positionen der Arabischen Liga zu geraten.

Was aber, wenn doch Bodentruppen benötigt werden? Auch darauf gibt es eine klare Antwort: Aus politischen Gründen kommt ein massiver Einsatz westlicher Bodentruppen auf keinen Fall in Frage. Er widerspricht der Forderung der Arabischen Liga, dem Wortlaut der Resolution 1973, die „Okkupationstruppen“ ausdrücklich untersagt, und entspricht dem Interesse der westlichen Interventen, die auf keinen Fall einen weiteren Bodenkrieg führen wollen. Sollte der Schutz der Bevölkerung in Ostlibyen doch einen Einsatz am Boden verlangen, so muss das die Sache der arabischen Länder sein; einer neuen Resolution bedarf es dann wohl ohnedies. Vor allem Ägypten ist befragt, das die kürzesten Wege aufzuweisen hat. Kairo hat sich in den letzten vierzig

Jahren lediglich gegen libysche Übergriffe gewehrt und nie Ambitionen auf die Kontrolle libyschen Territoriums ausgewiesen, ist also von dem Verdacht eines regionalen Imperialismus frei. Nur arabische Truppen, mit der geringstmöglichen kulturellen Distanz zur Bevölkerung vor Ort ausgestattet, können vermeiden, dass die interkulturell geforderte und gewährte Hilfe in einen „Kampf der Kulturen“ ausartet. Dieses Risiko ist hoch einzuschätzen. Die arabische Haltung ist ambivalent zwischen der Dankbarkeit für die Hilfe und dem antiwestlichen, antikolonialen Ressentiment.

Kairo hält sich bislang heraus; nur das kleine Qatar und die Vereinten Arabischen Emirate zeigten die Entschlossenheit, sich an der Intervention zu beteiligen. Ägypten, Tunesien und Marokko sind indes die drei arabischen Länder, die das massivste Interesse daran haben, eine Niederlage der Rebellen zu verhindern. In Ägypten und Tunesien hat die Revolution den alten Machthaber hinweggefegt, man versucht sich an der Ausarbeitung einer neuen Verfassung. In Marokko hat der König den Übergang in eine konstitutionelle Monarchie angekündigt. Keines der drei Länder kann zufrieden sein, wenn der libysche Diktator in seinem Staat wieder die Oberhand gewinnt, voll von Rachegeleuten gegenüber denjenigen, die die Arabische Liga gegen ihn in Stellung gebracht haben. Die unmittelbaren Nachbarn – Tunesien und Ägypten – hätten plötzlich wieder ein Sicherheitsproblem an ihren Grenzen.

## Die Enthaltung

*Decisions on the use of military force are always extremely difficult to take. We have very carefully considered the option of using military force – its implications as well as its limitations. We see great risks. The likelihood of large-scale loss of life should not be underestimated. If the steps proposed turn out to be ineffective, we see the danger of being drawn into a protracted military conflict that would affect the wider region. We should not enter into a militarily confrontation on the optimistic assumption that quick results with few casualties will be achieved. Germany therefore decided not to support a military option, as foreseen particularly in paragraphs 4 and 8 of the resolution. Furthermore, Germany will not contribute to such a military effort with its own forces. Germany therefore decided to abstain in the voting.*

Der deutsche VN-Botschafter Wittig in der Sicherheitsrats-Debatte nach Verabschiedung der Resolution 1973 (Auszug); S/PV.6498.

Die ägyptische Armee ist die schlagkräftigste im arabischen Raum. Die marokkanische hat gleichfalls einen guten Ruf. Beide Länder haben im Übrigen bereits einmal gezeigt, dass sie unter einem VN-Mandat keine Probleme haben, militärisch gegen einen arabischen Bruderstaat vorzugehen: Sie waren am Golfkrieg von 1991 beteiligt. Die libysche Armee ist für sie bei alliierter Lufthoheit keine Herausforderung. Selbst die Streitkräfte des Tschad schlugen im Tschadkrieg mit geringfügiger Unterstützung der französischen Luftstreitkräfte Gaddafis Truppen in die Flucht.

Es ist von entscheidender Bedeutung, den arabischen Staaten, vor allem den genannten drei nordafrikanischen, ihre Verantwortung unmissverständlich klar zu machen: Es wird keine westlichen Bodentruppen geben. Die westlich geführte Koalition gewährt Luftunterstützung. Sie hat das Ihrige im zumutbaren und politisch vertretbaren Rahmen getan, um der Schutzverantwortung gerecht zu werden. Sollte das nicht ausreichen, ist die arabische Welt, sind insbesondere die unmittelbaren Nachbarn gefragt. Auch das entspricht dem Geist und Buchstaben der Sicherheitsratsresolution 1973, deren Paragraph 4, der sich mit dem Schutz der Zivilisten (über die Flugverbotszone hinaus!) befasst, die Arabische Liga auffordert „mit anderen Mitgliedsländern in der Implementation von Paragraph 4 zusammenzuarbeiten“. Eine solche klare Anforderung wäre auch ein geeignetes Gegenmittel gegen das taktische Lavieren der Liga, die gleichzeitig die antiwestlichen Gefühle der „arabischen Straße“ und ihre Sympathien für die libyschen Rebellen bedienen möchte und daher einerseits das Eingreifen fordert und unterstützt, andererseits nahezu jede taktische Maßnahme der Interventen als illegitim kritisiert. Kommen die arabischen Länder ihrer Verantwortung nicht nach, so laden sie die Schuld einer eventuellen humanitären Katastrophe auf sich.

### Deutschland und sein Sicherheitsratsquintett

Es gilt noch, die zweite „schiefe Ebene“ zu besichtigen, die befürchteten Folgen eines deutschen „Ja“ zur Sicherheitsratsresolution. Mir ist es unplausibel, dass man zur Resolution als solcher gegen den Wunsch

der engsten Alliierten, der Araber, Moslems und Afrikaner „nein“ sagen kann, diesen Mut aber nicht aufbringen kann, wenn es nach dem „Ja“ um eine praktische militärische Beteiligung geht. Der Verweis auf das Afghanistan-Engagement und die schwierige Phase des Umbruchs der Bundeswehr wäre immerhin eine für die Alliierten einleuchtende Begründung, und wenn man „Nein“ sagen will, kann man das offensichtlich auch.

Zum Zweiten stellt sich aber die Frage, warum eine mehr oder weniger symbolische Beteiligung von vornherein ausgeschlossen sein muss, wenn man meinen Überlegungen zur Stabilisierung der ersten „schiefen Ebene“ folgt. Man hätte deutsche Besatzungen in AWACS-Flugzeugen zur Luftraumüberwachung mitfliegen lassen, zwei ECR-Tornados zur Radarbekämpfung abstellen wie im Kosovo und deutsche Marineeinheiten an der Durchsetzung des Waffenembargos beteiligen können. Das wäre eine überschaubare und zugleich sichtbare Beteiligung gewesen, die angesichts der mehrheitlichen Zustimmung des deutschen Publikums zum Eingreifen der Vereinten Nationen in Libyen verschmerzbar gewesen wäre, obgleich sich eine große Zahl gegen eine *deutsche* Beteiligung gewandt hatte; es steht zu vermuten, dass viele der Befragten dabei deutsche *Bodentruppen* vor Augen hatten.

Die Bundesregierung entschied sich aus den genannten Gründen anders. Sie reihte sich damit in die Front der BRIC-Staaten (Brasilien, Russland, Indien, China) ein, die sich gleichfalls enthielten. Von diesen vier tatsächlichen oder angehenden Großmächten, die ihre Außenpolitik seit einiger Zeit aufgrund gemeinsamer Interessen locker koordinieren, haben drei – Russland (Tschetschenien), Indien (Kaschmir) und China (Tibet, Sinkiang) politische Vorbehalte gegen humanitäre Interventionen aus der Befürchtung heraus, eine sich entwickelnde Norm zugunsten von Sezessionsbewegungen könne sich gegen sie selbst richten. Brasiliens Motiv ist nicht so eindeutig, jedoch ist zu vermuten, dass diese Abstimmung der BRIC-Koordinationspraxis unterfiel und Brasilien mit seiner Enthaltung den Bitten seiner Partner folgte; auch hält Brasilien traditionell – wie andere Lateinamerikaner – an einer starken Nicht-Interventionsnorm fest. Deutschland, nicht Mit-

glied dieser Gemeinschaft, endete isoliert von seinen NATO-Verbündeten und EU-Partnern. Seine Position ist daher deutlich einsamer, als es die Verteidigung „wir waren einer von Fünfen“ vermuten ließe.

### Respicere Finem

„Quidquid agis, prudenter agas, et respice finem“<sup>3</sup> - dieses ehrwürdige lateinische Sprichwort hat die Bundesregierung als Begründung für ihre Haltung in Anspruch genommen. Der Minister für wirtschaftliche Zusammenarbeit hat es einfacher gesagt: Die Koalition der Willigen habe kein Zukunftskonzept für Libyen. Sehr wahr! Aber zum einen ist das kein gutes Argument für Passivität, wenn ein bevorstehendes Massaker annonciert wird. Zum Zweiten ist es womöglich nicht einmal eine legitime Forderung, weil die Zukunft Libyens zu konzipieren ja eigentlich Sache der Libyer ist. Die Vorstellung, westliche Interventen sollten stets die Blaupause für die gesellschaftliche und politische Zukunft mit sich führen, ist vermutlich ein Relikt der „zivilisatorischen Mission“ aus Kolonialzeiten und in Afghanistan und Irak schief gegangen. Die internationale Gemeinschaft sollte sich darauf beschränken, den Libyern den Freiraum für eine autonome Entwicklung zu sichern, indem sie die Schutzverantwortung gemäß Resolution 1973 wahrnimmt und so Gaddafis Wiedergewinnung der vollständigen Herrschaft entgegenwirkt; die Ausgestaltung dieses Freiraums ist das Geschäft der Libyer selbst.

Dieser Grundsatz enthebt nicht der Spekulation über den möglichen Verlauf der libyschen Causa. Denkbar wäre – siehe oben – ein Sieg Gaddafis trotz aller Anstrengungen. Dann bleibt nach einem Blutbad alles, wie es war. Libyen wäre ein Unruheherd in einer sich hoffentlich rechtsstaatlich konsolidierenden Nachbarschaft. Irgendwann käme dann der nächste Revolutionsversuch in Libyen – oder gar ein finaler Nachbarschaftskrieg. Allerdings scheint die Realisierung dieses Szenarios äußerst unwahrscheinlich, solange die alliierten Flugzeuge unter dem Mandat der Sicherheitsratsresolution 1973 operieren; sie wären stets in der Lage, den Vormarsch der Regierungstruppen gegen oppositionelle Städte zu unterbinden, wie sie es in den Tagen nach dem Sicherheitsratsbeschluss getan haben. Je weiter die Re-



## Die Resolution 1973 (verabschiedet am 17.3.2011)

Der Sicherheitsrat...

### ... Schutz von Zivilpersonen

4. *ermächtigt* die Mitgliedstaaten, die eine Notifizierung an den Generalsekretär gerichtet haben und die einzelstaatlich oder über regionale Organisationen oder Abmachungen und in Zusammenarbeit mit dem Generalsekretär tätig werden, alle notwendigen Maßnahmen zu ergreifen, ungeachtet der Ziffer 9 der Resolution 1970 (2011), um von Angriffen bedrohte Zivilpersonen und von der Zivilbevölkerung bewohnte Gebiete in der Libysch-Arabischen Dschamahirija, einschließlich Bengasis, zu schützen, unter Ausschluss ausländischer Besatzungstruppen jeder Art in irgendeinem Teil libyschen Hoheitsgebiets, und ersucht die betreffenden Mitgliedstaaten, den Generalsekretär sofort von den Maßnahmen zu unterrichten, die sie gemäß der in dieser Ziffer erteilten Ermächtigung ergriffen haben, die sofort dem Sicherheitsrat zur Kenntnis zu bringen sind;

5. *anerkennt* die wichtige Rolle der Liga der arabischen Staaten in Angelegenheiten der Wahrung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit in der Region und ersucht eingedenk des Kapitels VIII der Charta der Vereinten Nationen die Mitgliedstaaten der Liga der arabischen Staaten, mit den anderen Mitgliedstaaten bei der Durchführung von Ziffer 4 zusammenzuarbeiten;

### Flugverbotszone

6. *beschließt*, ein Verbot aller Flüge im Luftraum der Libysch-Arabischen Dschamahirija zu verhängen, um zum Schutz der Zivilpersonen beizutragen;

...

8. *ermächtigt* die Mitgliedstaaten, die eine Notifizierung an den Generalsekretär und den Generalsekretär der Liga der arabischen Staaten gerichtet haben und die einzelstaatlich oder über regionale Organisationen oder Abmachungen tätig werden, alle notwendigen Maßnahmen zu ergreifen, um die Befolgung des mit Ziffer 6 verhängten Flugverbots den Erfordernissen entsprechend durchzusetzen, und ersucht die betreffenden Mitgliedstaaten, in Zusammenarbeit mit der Liga der arabischen Staaten, sich bei den von ihnen ergriffenen Maßnahmen zur Durchführung dieses Verbots eng mit dem Generalsekretär abzustimmen, namentlich indem sie einen geeigneten Mechanismus zur Durchführung der Bestimmungen in den Ziffern 6 und 7 einrichten;

...

Quelle: [www.dgvn.de/fileadmin/user\\_upload/frieden\\_sichern/Dokumente/sr1973.pdf](http://www.dgvn.de/fileadmin/user_upload/frieden_sichern/Dokumente/sr1973.pdf) (4.4.2011)

gierungstruppen in den Osten vorstoßen, desto länger und verwundbarer werden ihre logistischen Linien. Stehen sie massiert vor den von den Rebellen befestigten Städten, werden sie zu leichten Zielen der alliierten Luftstreitkräfte. Das spricht gegen einen „Endsieg“ Gaddafis.

Die zweite Möglichkeit wäre ein Sieg der Revolution, ausgelöst durch die Demoralisierung der Regierungsstreitkräfte und eine anschwellende Desertionswelle. (Dieses Szenario ist nicht unbegründet, wie die Desertion von Außenminister Musa Kusa zeigt. Der ehemalige Geheimdienstchef und Chefunterhändler des Abkommens Libyens

mit den USA und Großbritannien zählte zum innersten Führungskern.) Was dann geschieht, ist offen: Eine Föderation aus Stämmen und Städten? Ein neuer, weniger erratischer Autokrat? Eine Junta? Ein bei den Nachbarn Anleihe nehmendes rechtsstaatliches Gebilde? Man weiß es nicht. Ein Sieg der Islamisten ist unwahrscheinlich. Das alte Regime hat sie massiv unterdrückt, und sie scheinen in der Revolte keine Rolle zu spielen. Gaddafis Rede über seinen angeblichen Kampf gegen Al Qaida ist ein Ablenkungsmanöver. Keine der genannten Alternativen bietet größeren Schrecken als das gegenwärtige Regime.

## Deutsche Irrwege

*... Den möglichen Nutzen und die Risiken eines militärischen Einsatzes im Falle Libyens haben wir in den vergangenen Tagen in zahllosen Gesprächen in vielen nationalen und internationalen Gremien diskutiert und abgewogen. Es gibt keinen sogenannten chirurgischen Eingriff. Jeder Militäreinsatz wird auch zivile Opfer fordern. Das wissen wir aus leidvoller Erfahrung. Wenn wir abwägen, wie wir uns international verhalten und ob wir uns und wo wir uns beteiligen, dann muss in diese humanitäre Abwägung immer auch mit einbezogen werden, dass es Opfer gibt, auch zivile Opfer gibt. Ich weiß, dass wir das in der Frage des Irak- oder des Afghanistan-Einsatzes oft genug besprochen haben. Ich muss deswegen darum bitten und darf daran erinnern, dass wir die Lehren aus der jüngeren Geschichte, auch aus jüngeren Militäreinsätzen, immer mit berücksichtigen müssen, wenn wir heute vor Entscheidungen stehen.*

Bundesaußenminister Guido Westerwelle, Regierungserklärung, Bundestagsdebatte (Auszug) Deutscher Bundestag – 17. Wahlperiode – 97. Sitzung, Berlin, Freitag, den 18. März 2011, Plenarprotokoll 17/97.

Drittens ist ein anhaltendes Patt zwischen den beiden Seiten und eine de-facto oder gar De-jure-Teilung Libyens denkbar. Vermutlich würde sich ein leidlicher Modus Vivendi finden lassen: entweder eine Spaltung ohne verfassungsmäßige Lösung wie in Zypern. Oder ein staatliches Kunstgebilde nach dem Vorbild Bosnien-Herzegowinas, auf dem Papier eine Föderation, in der Praxis eine Konföderation. Oder eine Aufspaltung in zwei souveräne Staaten wie bei Äthiopien/Eritrea oder Nord- und Südsudan. Das Gaddafi'sche Herrschaftsgebiet würde schrumpfen – ein positiver Effekt. Die Spannungen zwischen den Spaltprodukten wären permanent, solange der Gaddafi-Clan im Westteil das Zepher führt – eine unerfreuliche Aussicht.

Schließlich gibt es auch die Möglichkeit, dass die Rebellen die Oberhand behalten, Gaddafi sich aber mit dem Rest seiner Getreuen in einigen Orten verschanzt, etwa Syrte und Tripoli, wo er über die meisten Anhänger zu verfügen scheint. Die Lage wäre dann umgekehrt: Die Rebellen stünden vor den Städten, die Diktatur säße darin. Einen blutigen Straßenkampf zu unterstützen wäre für westliche Verbände unmöglich, würde gegen die Resolution 1973 verstoßen und gewiss durch keine neue Entschließung des Sicherheitsrats gedeckt werden. Nur Verhandlungen könnten einen Ausweg bieten.

Diese Szenarien sind bis auf eines nicht positiv. Wer aber „respite finem“ sagt, muss auch die alternative Finalität ansprechen: ein Massenmord (das „Aufräumen“ des früheren syrischen Präsidenten Hafiz al-Assad in der aufständischen Stadt Hama im Jahre 1982 kostete mehr als 20 000 Menschen das Leben – um einmal einen Begriff des Möglichen zu geben). Wie der libysche Botschafter bei den Vereinten Nationen, Shalgam, der sich seit Beginn der Revolte gegen Gaddafi gestellt hat, in der Resolutionsdebatte feststellte: „Muammar Al-Gaddafi und seine Söhne erzählen den Libyern: ‚Entweder ich beherrsche euch oder ich töte euch!‘ Auf die Ungewissheiten der Interventions-Zukunft zu verweisen, die Gewissheiten der Nicht-Intervention aber unter den Tisch fallen zu lassen, ist keine ehrliche Operation, ebenso wenig das ‚Was passiert wäre, kann ich nicht beantworten‘, mit dem sich der SPD-Fraktionsvorsitzende Steinmeier um die entscheidende Frage nach dem Schicksal der Menschen in Bengasi gedrückt hat.

## Frank-Walter Steinmeier, Vorsitzender der SPD-Fraktion, im Interview:

Steinmeier: *Der große Fehler der Regierung liegt darin, dass sie sich um Wahlkampf gekümmert hat und gehofft hat, dass die Alliierten schon irgendwie auf ihrer Seite sein würden, statt aktiv zu werden, um eine solche Abstimmung im Sicherheitsrat zu vermeiden.*

(...)

FAS: *Gaddafis Truppen wären weiter vorgerückt, und er hätte sein Volk weiter bombardiert.*

Steinmeier: *Was passiert wäre, kann ich nicht beantworten.*

zit. nach: Frankfurter Allgemeinen Sonntagszeitung (FAS), 27. 3. 2011, S. 4

Die von der Bundesregierung stark gemachte Alternative verschärfter Sanktionen gab diese Antwort – für alle, die den Nachrichten aus Libyen folgten, allzu offensichtlich – auch nicht. Es hat von den VN-Sanktionen gegen Libyen bis zum Abschluss einer Vereinbarung elf Jahre gedauert. Die Attacke auf Bengasi stand unmittelbar bevor. Sanktionen sind gewiss ein wichtiges Instrument internationaler Diplomatie, sie müssen auch in diesem Fall wirksam eingesetzt werden. Aber sie nützen rein gar nichts bei Gefahr im Verzug, wie im Falle Libyen.

Diese Kritik wendet sich auch gegen diejenigen (etwa die Partei „Die Linke“), die mit dem Ruf „Kein Krieg!“ die Durchsetzung der Sicherheitsratsresolution ablehnen. Als ob der Krieg nicht schon im Gange gewesen wäre, nämlich der Gaddafis gegen sein eigenes Volk! Den Krieg des Angreifers stillschweigend zu dulden, den der Retter und Verteidiger aber moralisch zu verdammen, beruht auf einer Moral, die mir vollständig fremd ist. Mich erinnert es fatal an Zeiten, in denen die Deutschen nach links schauten, wenn rechts die Gestapo den Nachbarn abholte.

## Die Langzeitschäden

Außenminister Westerwelle hat beschieden, Deutschland sei nicht isoliert. Das verwundert. Nur ein anekdotischer Eindruck: Zur Zeit des Sicherheitsratsbeschlusses und der ersten Luftschläge befand ich mich auf einer Konferenz in Montreal, dem weltweiten Jahrestreffen der mit internationalen Beziehungen befassten Wissenschaftler. Wir sind eine Art Seismograph der einschlägigen heimischen Diskurse. Im letzten Jahr konnte man den Respekt für die deutsche Bewältigung der Wirtschaftskrise spüren.

Dieses Jahr dominierten vom 18. 3. an heruntergezogene Mundwinkel: freundliche, aber deutliche Verachtung, der man nur durch schleunige Distanzierung von der deutschen Position entgehen konnte. Wer in die französische oder englische Presse schaut, erhält den gleichen Eindruck. In „Le Monde“ und „Figaro“ findet sich die Frage, ob Deutschland wirklich der gleichen Wertegemeinschaft angehöre. Die englische Yellow-Press ist entzückt über die neue Chance zum *German-bashing*.

Es ist immer deutsche Maxime gewesen, sich weder in der EU noch im Bündnis zu isolieren. Des Außenministers Argument, die Allianzbeziehung sei nicht beschädigt, schließlich sei das kein Bündnisfall nach Art. V des Atlantik-Vertrags, geht an der Sache vorbei. Wenn man ständig wiederholt, dass die NATO ein politisches Bündnis auf Basis einer Wertegemeinschaft sei, dann ist es schädlich auszuscheren, wenn exakt diese Werte gefragt sind. Die Isolierung in der NATO ist durch die Beteiligung der zuvor einsatzkritischen Türken an der Durchsetzung des Waffenembargos perfekt geworden.

Für die EU und ihre sogenannte Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik ist das deutsche Quertreiben aus den gleichen Gründen ein GAU. Natürlich mag es Situationen geben, in denen eine singuläre Position einzunehmen unausweichlich ist (wie Helmut Kohls Ankündigung der „zehn Punkte“ zur Deutschen Einigung im Herbst 1989). Aber dazu bedarf es einer sehr guten, zwingenden Begründung. Davon findet sich in den Stellungnahmen und Erklärungen der Regierung nichts.

Die bundesdeutsche Staatsraison hat stets gelautet, nicht gleichzeitig im Konflikt mit Frankreich und Amerika zu stehen. Zugegebenermaßen ist die Übereinstimmung mit Präsident Sarkozy nicht einfach; er neigt

bekanntlich dazu, ins leere Schwimmbassin zu springen und im Flug zu rufen, jemand möge bitte das Wasser einlassen. Die französische Position war durch die Selbstkompromittierung ihrer Beziehungen zu Tunesien motiviert, dessen Alleinherrscher Ben Ali Paris noch während der Revolution ein Hilfsangebot gemacht hatte. Um die Beziehung zu den neuen Kräften im Maghreb zu restaurieren, wohl auch, um Punkte bei den jungen Franzosen mit nordafrikanischem Ursprung zu machen, die mit ihren tunesischen und ägyptischen Altersgenossen sympathisieren, ging Sarkozy im Fall Libyen in die Offensive. Dabei zerschlug er, seinem Talent folgend, rundum Porzellan: Mit seiner üblichen antitürkischen Einstellung trieb er Ankara in eine sture Opposition, mit seinem nationalen Führungsanspruch nervte er die NATO-Bündnispartner. All das stimmt, kann aber nicht den Blick darauf verstellen, dass er in der Sache letztlich Recht hat.

Im Verhältnis zu den USA drängt sich eine Frage auf: Angela Merkel hat nach ihrem Amtsantritt mit Geschick das unter Schröder zerrüttete Verhältnis zu Washington gekittet und zu George W. Bush, dem schlechtesten amerikanischen Präsidenten seit Menschengedenken, der in nahezu keiner Grundsatzfrage mit dem überparteilichen außenpolitischen Konsens der Bundesrepublik übereinstimmte, ein gedeihliches Verhältnis entwickelt. Jetzt hat man mit Barack Obama einen Präsidenten,

### Ruferin in der Wüste

*Meine Kurzintervention wird sehr kurz sein. – Liebe Kolleginnen und Kollegen, es gibt das international, von der Generalversammlung der Vereinten Nationen akzeptierte Prinzip, das auf den Erfahrungen in Ruanda und dem dortigen Völkermord basiert: das Prinzip der Schutzverantwortung, Responsibility to Protect. Ich finde es eine Schande, dass sich die Bundesregierung als Mitglied des UN-Sicherheitsrates in dieser Situation enthalten hat. Gegenüber Despoten kann es bei solchen Entscheidungen keine Enthaltung geben.*

Heidmarie Wiecek-Zeul (SPD), Deutscher Bundestag – 17. Wahlperiode – 97. Sitzung, Berlin, Freitag, den 18. März 2011, Plenarprotokoll 17/9.

dessen Positionen so nahe an diesem Konsens liegen, wie man es vom Chef einer Supermacht erhoffen kann, und der zugleich zu Hause im scharfen Wind einer von extremistischen Elementen geführten Opposition steht. Und den brüskiert man mit diesem Alleingang und gibt damit seinen innenpolitischen Gegnern Auftrieb. Glaubt denn Berlin, mit Sarah Palin ginge es besser?

Die Position der Bundesregierung widerspricht dem Bekenntnis der Zivilmacht Deutschland zu einem aktiven Multilateralismus. Deutschland hat der „Schutzverantwortung“ in den Vereinten Nationen zugestimmt. Man hat nach den Voten von Islamischer Konferenz und Arabischer Liga absehen können, dass die Resolution 1973 durchgehen würde. Es wäre im Sinne eines aktiven Multilateralismus geboten gewesen, sich anzuschließen. Wenn es stimmt, was manche Medien berichten, dass Berlin noch in der Nacht vor der Abstimmung versucht habe, andere nichtständige Sicherheitsratsmitglieder von der Zustimmung abzubringen – was sich meiner Vorstellungskraft nahezu entzieht! –, dann sollten Angela Merkel und Guido Westerwelle den Portugiesen und anderen, die ihre Ja-Stimme abgegeben haben, für alle Zeiten dankbar sein. Denn hätte das angebliche deutsche Werben Erfolg gezeitigt, wäre Deutschland zum ersten Mal seit 1945 – als Beihelfer – an einem Massenmord beteiligt gewesen. Dass der Fraktionsvorsitzende der Sozialdemokraten im Bundestag, Frank-Walter Steinmeier, seine Kritik an der Bundesregierung darauf fokussiert, diese Verhinderungspolitik nicht wirksamer betreiben zu haben (s. Kasten), macht mich vollends fassungslos.

Überhaupt boten die Oppositionsparteien ein kaum weniger trauriges Bild als die die Bundesregierung unterstützenden Fraktionen. Die Linke war kategorisch dagegen, dem Diktator in den Arm zu fallen. Die Sozialdemokraten hatten überhaupt keine identifizierbare Position (nur die wackere Heidi Wiecek-Zeul sprach Klartext, s. Kasten). Für die Grünen bekannte sich Renate Künast wenigstens zur Sicherheitsratsresolution und zur präventiven Schutzverantwortung, wies aber gleich auf die Divergenzen in ihrer Fraktion hin. Zu einer praktischen Oppositionsgeste – etwa einem Entschließungsentwurf zur Unterstützung der Resolution und zur Missbilligung der deutschen Enthaltung – konnten

## Zum Weiterlesen

*Alex J. Bellamy: The Responsibility to Protect, Cambridge 2009.*

*Mansour O. El-Kikhia: Libya's Quaddafi. The Politics of Contradiction. Gainesville et al., University of Florida Press 1997.*

*Harald Müller: Libyens Selbstentwaffnung. Ein Modellfall?, Frankfurt/M., HSFK Report 6/2006.*

*Geoff Simmons: Libya and the West. From Independence to Lockerbie, New York, St. Martins Press 2003.*

*Dirk Vandevale (Ed.): Qadhafi's Libya, 1969-1994, Houndmills, Basingstoke, Macmillan 1995.*

*Dirk Vandevale: Libya Since Independence. Oil and State-Building, Ithaca/London, Cornell University Press 1998.*

## Anmerkungen

- 1 vgl. dazu Harald Müller/ Marco Fey/Sabine Mannitz/Niklas Schörnig, Demokratie, Streitkräfte und militärische Einsätze: Der „zweite Gesellschaftsvertrag“ steht auf dem Spiel, Frankfurt/M., HSFK-Report 10/2010.
- 2 <http://timesofindia.indiatimes.com/world/middle-east/Gaddafi-vows-no-mercy-in-attack-on-Benghazi/article-show/7733614.cms> (5.4.2011).
- 3 „Was auch immer du tust, lasse Klugheit walten und bedenke das Ende!“

sich die Grünen nicht durchringen. Scharf formuliert, gab es eine Allparteienkoalition gegen den Schutz der Menschen in Bengasi, geführt von der Linken mit ihrer kohärenten Anti-Interventions-Leitkultur, im Schlepptau die Regierungsparteien, die dem Motto des Wiener Chansoniers Georg Kreisler folgten „mir gefällt, aber i bin dagegen“, die SPD, zugleich schwammig und zerrissen, und ganz zuletzt die Grünen, halb protestierend und mit schlechtem Gewissen, aber durch Untätigkeit die deutsche Politik stillschweigend tolerierend.

Die Libyen-Resolution, zustande gekommen mit Stimmen aus dem Westen, aus Afrika (darunter die beiden wichtigsten afrikanischen Länder Nigeria und Südafrika), aus Lateinamerika (Kolumbien) und aktiv unterstützt vom arabischen Vertreter Libanon sowie immerhin geduldet von den wichtigsten Vertretern dreier weiterer Kulturkreise (Russland, China, Indien) ist das bisher eindrucksvollste Beispiel eines praktischen Universalismus – im Unterschied zum hypothetischen Universalismus-Anspruch, mit dem der Westen gelegentlich penetrant auf Mission geht. Dieser praktische Universalismus ist die einzig tragfähige Grundlage für multilaterales Weltordnungshandeln. Und da muss Deutschland fehlen!

Die deutsche Reputation ist schwer beschädigt. Im Kreis der Aspiranten auf einen permanenten Sitz im Sicherheitsrat ist die Unterstützung für Deutschland wegen der Überrepräsentation Europas im Rat prekär. Diese Unterstützung wird gesunken sein. Dass wir bei den jungen Leuten in der arabischen Welt, die in zehn, fünfzehn Jahren in

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

Positionen der Verantwortung stehen werden, keinen Blumentopf gewinnen können, ist eine Nebenfolge mit Langzeitwirkung.

In den vier Jahrzehnten, in denen ich deutsche Außenpolitik beobachte, ist mir kein derartiges diplomatisches Desaster begegnet. Die Frage „warum das?“ kann ich nicht beantworten. Dass man sorgfältig abwägt, ist geboten. Wie die Abwägung ausgefallen ist, ist angesichts der Sachlage nicht nachvollziehbar. Dass man aus Wahlkampfervägungen das „Schröderle“ machen wollte, vermag ich einfach nicht zu glauben. Aber auch die Äußerungen der Bundesregierung ermöglichen keine Erleuchtung. Es bleibt ein Rätsel.

## Postskriptum

Am Freitag nach dem Sicherheitsratsabschluss schlich ich auf dem Rathausplatz von Montreal an einer kleinen Gruppe

junger libyscher Exilanten vorbei. Sie trugen selbst gemalte Plakate mit Aufschriften wie „Help!“ oder „Freedom“ und schwenkten kanadische, amerikanische, französische und britische Flaggen. Ich habe mich sehr geschämt.



*Prof. Dr. Harald Müller (Jahrgang 1949) ist Geschäftsführendes Vorstandsmitglied der HSFK, Leiter des Programmbereichs „Sicherheits- und Weltordnungspolitik von Staaten“ sowie*

*Professor für Internationale Beziehungen an der Goethe-Universität Frankfurt.*

### 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