

## Militärintervention in Libyen – Notwendigkeit, Legitimität, Risiken

Winfried Nachtwei, MdB a. D.

Seit Mitte der 1990er Jahre gab es immer wieder Debatten um militärische Kriseninterventionen und die deutsche (Nicht-)Beteiligung daran. Bei kaum einer herrscht jedoch eine derartige Kakophonie wie bei der Libyen-Intervention: in Berlin quer durch die Bundestagsfraktionen, in der deutschen Gesellschaft, aber auch international, in UN, NATO und EU. Unterschiedliche Perspektiven, Werte und Interessen prallen aufeinander: Bewertungen von Legalität und Legitimität, Wirksamkeits- und Risikoabschätzungen, bündnispolitische Überlegungen. Viele Diskussionsbeiträge konzentrieren sich dabei nur auf einen dieser Aspekte. Eine verantwortliche Außen- und Sicherheitspolitik, die menschenrechtsorientierte Friedenspolitik sein will, muss aber eine nüchterne Abwägung zwischen allen relevanten Perspektiven leisten. Der nachfolgende Klärungsversuch erscheint notwendig, nicht nur wegen der Bedeutung der Entwicklungen in Libyen, sondern auch in Hinblick auf zukünftige Krisen.

### Legalität und Legitimität

#### Schlüsselfragen

- Drohen bzw. geschehen Verbrechen, die die Schutzverantwortung (Responsibility to Protect/R2P) der internationalen Gemeinschaft auslösen?
- Wieweit sind nicht-militärische und militärische Zwangsmaßnahmen völkerrechtlich durch den UN-Sicherheitsrat und politisch durch regionale Organisationen legitimiert?
- Welche Ziele verfolgt die internationale Gemeinschaft? Wie ist es um deren Legitimität und Glaubwürdigkeit bestellt?
- Warum in Libyen eingreifen und nicht auch in anderen Ländern, wo Verbrechen gegen die Menschlichkeit begangen werden?

Bei der Entscheidung für oder wider ein gewaltsames Eingreifen in Libyen ging es zunächst um fundamentale menschliche Sicherheit: Der Schutz der libyschen Zivilbevölkerung vor systematischen Angriffen und schwersten Menschenrechtsverletzungen war dringlich und notwendig. Nicht-militärische, aber auch militärische Maßnahmen der internationalen Gemeinschaft zu diesem Zweck sind legitim und durch Beschluss des Sicherheitsrats der Vereinten Nationen (UN) völkerrechtlich legal.

Besonders zu betonen ist, dass der Sicherheitsrat nie zuvor unter Berufung auf die Schutzverantwortung derartig weitreichende Maßnahmen beschlossen hat. Einer der Gründe dieser Entwicklung ist, dass etliche der politisch Hauptverantwortlichen für die Intervention von persönlichen

Erfahrungen mit den katastrophalen Folgen unterlassener Schutzverantwortung in den 1990er Jahren wie etwa in Bosnien und Ruanda geprägt sind.

Ebenso bemerkenswert war die Reaktion der Arabischen Liga, die die Verhängung einer Flugverbotszone gegen eines ihrer Mitglieds-länder verlangte und so gemeinsam mit dem UN-Sicherheitsrat politische Verantwortung übernahm und das weitere Vorgehen legitimier-te. Moralisch wie sicherheitspolitisch gefordert ist auch die Europäische Union (EU). Sie steht in besonderer Verantwortung angesichts ihrer postulierten Grundwerte und der Verletzung eben dieser Grundwerte durch die Kooperation etlicher ihrer Mitgliedsstaaten mit dem Gaddafi-Regime, aber auch angesichts ihres Interesses an einer friedlichen Nachbarschaft.

Die verbreitete Kritik an der „Doppelmoral“ der internationalen Gemeinschaft ist berechtigt, aber kein Argument gegen die Intervention. Dass im Umgang mit Menschenrechten und Schutzverantwortung unterschiedliche Standards praktiziert werden, ist offenkundig und widerspricht in der Tat dem Prinzip der Unteilbarkeit der Menschenrechte. Realpolitische Ursachen der oft unterlassenen Nothilfe sind manchmal entgegenstehende bzw. fehlende Interessen, manchmal mangelnde Fähigkeiten oder Erfolgsaussichten. Das selektive Vorgehen gegen schwere Verstöße gegen das humanitäre Völkerrecht darf allerdings nicht bedeuten, generell auf ein solches Vorgehen zu verzichten.

#### Schutzverantwortung / Responsibility to Protect (R2P)

Das Prinzip der Schutzverantwortung soll schwerste Menschenrechtsverletzungen verhindern. Es wurde von den UN-Mitgliedstaaten auf dem Weltgipfel 2005 förmlich anerkannt, aber ausdrücklich auf vier Fälle beschränkt: Staaten müssen demnach ihre Bevölkerung vor *Völkermord, Kriegsverbrechen, ethnischen Säuberungen* und *Verbrechen gegen die Menschlichkeit* schützen. Sind sie dazu nicht fähig oder willens, kann die internationale Gemeinschaft eingreifen. Die Operationalisierung des Konzepts bereitet jedoch Schwierigkeiten – es ist unklar, worum es sich bei R2P im juristischen Sinne handelt. Manche Experten bezeichnen sie als „sich herausbildende Norm“. Die UN-Mitgliedstaaten haben diese Klassifizierung bisher jedoch vermieden, da die mit R2P verbundene Einschränkung der nationalstaatlichen Souveränität politisch umstritten ist.

## Erfolgschancen und Risiken

### Schlüsselfragen

- Ist das Einsatzmandat klar und erfüllbar? Ist eine Flugverbotszone ein geeignetes Mittel? Was soll getan werden, wenn der Schutz der Zivilbevölkerung nicht erreicht wird?
- Wie hoch ist das Risiko der Konflikteskalation und der schleichenden Ausweitung der Intervention? Was ist die Exit-Perspektive?
- Wie hoch ist das politische Risiko einer „Enteignung“ der libyschen Revolution und einer Konfrontation mit Teilen der arabisch-muslimischen Welt?

Allein die letzten 20 Jahre internationaler Kriseninterventionen zeigten deutlich, dass gute Absichten und rechtfertigende Gründe ganz und gar nicht ausreichen, um den Erfolg eines Einsatzes zu gewährleisten. Auch wenn es bis heute gerade auch in Deutschland an einer systematischen Auswertung bisheriger Einsätze fehlt, sind bestimmte Versäumnisse doch offenkundig.

Das „äußerste Mittel“ eines Militäreinsatzes geriet manchmal zum Politikersatz. Politische und zivile Anstrengungen und Ressourcen blieben regelmäßig weit hinter den militärischen zurück, wobei zivile Entscheidungsträger oft die Fähigkeiten des Militärs überschätzen – trotz dessen Warnungen. Unterhalb der abstrakten Vorgaben des Mandats bestand außerdem oft erhebliche Unklarheit bzw. Uneinigkeit über konkrete Einsatzziele, die oft schleichend verändert und erweitert wurden. Mangelnde Kenntnis der politischen und gesellschaftlichen Bedingungen und Akteure vor Ort führten zu einer Instrumentalisierung der internationalen Intervention in lokalen Machtkämpfen und einem Verlust ihrer Legitimität. Schließlich machten unzureichende personelle und finanzielle Ausstattung die Erfüllung mancher Mandate unmöglich, zumal Einsätze fast immer länger dauerten und sich als wesentlich komplizierter erwiesen als in der Startphase angenommen wurde.

Vor dem Hintergrund dieser Erfahrungen sind die Zweifel und Warnungen der letzten Wochen wahrlich berechtigt. Zum jetzigen Zeitpunkt bleibt

## Daten zur Libyen-Krise 2011

16./17. Februar	Beginn der Rebellion
26. Februar	UN-Sicherheitsrats-Resolution 1970
1. März	Suspendierung der Mitgliedschaft Libyens im UN-Menschenrechtsrat, ein einmaliger Vorgang in der Geschichte der UN
12. März	Arabische Liga (AL) verlangt Einrichtung einer Flugverbotszone
17. März	UN-Sicherheitsrats-Resolution 1973; der Sicherheitsrat: <ul style="list-style-type: none"><li>• verlangt eine sofortige Waffenruhe</li><li>• ermächtigt die Mitgliedstaaten zu allen notwendigen Maßnahmen zum Schutz der Zivilbevölkerung, jedoch unter Ausschluss ausländischer Besatzungstruppen</li><li>• beschließt eine Flugverbotszone</li><li>• verstärkt das Waffenembargo und weitet Sanktionen gegen Führungspersonen des Gaddafi-Regimes aus</li></ul>
1. April	EU beschließt EUFOR Libya zur Absicherung humanitärer Hilfe, gebunden an eine Anfrage durch die UN
19./20. April	Großbritannien, Frankreich und Italien beschließen die Entsendung von Beratern zur Unterstützung der Rebellen

ungewiss, ob der Schutz der Zivilbevölkerung durch eine Flugverbotszone überhaupt erreicht werden kann; ob dieses Ziel nicht etwa durch NATO-Bombenangriffe mit „Kollateralschäden“ und durch eine Ausweitung der Bodenkriegsführung unterlaufen wird; ob der Bürgerkrieg verlängert wird und die internationalen Akteure in ihn hineingezogen werden; ob sich die Stimmung in der arabisch-muslimischen Welt mit zunehmender Dauer des Konflikts gegen den Westen wenden wird.

Klar ist, dass die politische Isolation des Gaddafi-Regimes und die Verhängung von Sanktionen durch den Sicherheitsrat keine kurzfristige Wirkung erzielen konnten. Erst die am 19. März begonnenen Luftangriffe stoppten die bevorstehende Rückeroberung Bengasis durch regimetreue Truppen und verhinderten so höchstwahrscheinlich ein Massaker an der Zivilbevölkerung. Die an der Durchsetzung der Flugverbotszone beteiligten NATO-Luftstreitkräfte sind jedoch nur zum Schutz der Zivilbevölkerung mandatiert, nicht als „Luft-

waffe der Rebellen“. Weder Waffenlieferungen an die Rebellen noch eine auf Regimewechsel zielende Militärintervention sind durch das UN-Mandat gedeckt. Sie wären auch langfristig kontraproduktiv, würden sie doch auf eine Enteignung der arabischen Revolution hinauslaufen, deren Stärke ja gerade ihre Eigenständigkeit ist.

Die strikte Einhaltung des UN-Mandats bedeutet, in Kauf zu nehmen, dass Gaddafi möglicherweise den Krieg gewinnen und an der Macht bleiben kann. Ungewiss und von außen nur begrenzt beeinflussbar ist, welchen Kräften die internationale Intervention Auftrieb verschaffen wird. Umso wichtiger sind darum parallele politische Bemühungen um Waffenstillstand und Konfliktlösung. Sie bilden auch die einzig mögliche Grundlage für eine Exit-Perspektive, die ja auf einem Zielkonsens beruhen muss.

## Kollektive Sicherheit und Bündnisverpflichtungen

### Schlüsselfragen

- Was ist notwendig für ein kohärentes Agieren der internationalen Gemeinschaft und für effektiven Multilateralismus?
- Was sind kurz- und mittelfristige Auswirkungen für die UN, die Europäische Sicherheits- und Verteidigungspolitik, für die transatlantischen Beziehungen und für das Verhältnis des Westens zur arabischen und muslimischen Welt?
- Was können, was müssen deutsche Beiträge sein?

Die europäische und transatlantische Integration, die Verpflichtung auf das UN-System und das Engagement für effektiven Multilateralismus sind Ecksteine deutscher Außen- und Sicherheitspolitik. Ein Gemeinsamkeitsgebot ergibt sich zudem auch aus den Erfahrungen internationaler Krisenbewältigung. Sie ist von keinem Akteur allein, sondern nur im bestmöglichen Zusammenwirken der verschiedenen Partner erreichbar. Dessen ist sich die deutsche Bundesregierung natürlich bewusst. Richtig war zunächst ihr Drängen auf politische und nicht-militärische Wege der Kon-

flikteindämmung, begründet und berechtigt ihre Skepsis gegenüber der Wirksamkeit eines Flugverbots und ihre Warnung vor Eskalationsrisiken.

Für viele nicht nachvollziehbar war ihre Entscheidung, sich bei der Abstimmung über Resolution 1973 im UN-Sicherheitsrat zu enthalten. Auch die politisch unkontroverse und militärisch wenig riskante Absicherung des Waffenembargos wurde nicht unterstützt. Durch ein konstruktives Mitwirken in beiden Fällen hätte die Bundesregierung die politische Front gegen Gaddafi stärken und zugleich ihre eigenen diplomatischen Einflussmöglichkeiten erhöhen können.

Sicherlich hätte es bei einer deutschen Zustimmung zu UN-Resolution 1973 Druck für eine deutsche militärische Beteiligung an ihrer Durchsetzung gegeben. Aber mit dem hätte man souverän und differenziert umgehen können. Bei derartigen Beschlüssen internationaler Organisationen gibt es keinen Beteiligungsautomatismus. Das Mittragen ist das eine, Art und Ausmaß der Beteiligungen je nach Leistungsfähigkeit und -bereitschaft das andere.

Nicht zuletzt führte die Enthaltung zudem zu Spannungen mit wichtigen Partnern in UN, NATO und EU. Insbesondere die Zukunft der Gemeinsamen Sicherheits- und Verteidigungspolitik der EU könnte belastet werden. Die ist aber gerade jetzt gefordert da ein im andauernden Bürgerkrieg versinkendes Libyen („Somalia am Mittelmeer“) massiv die kollektive Sicherheit Europas gefährden würde.

## Bewertung und Ausblick

Die Beschlüsse des UN-Sicherheitsrats zu Libyen waren notwendig und legitim. Die Wirksamkeit der beschlossenen Maßnahmen war und ist ungewiss, die Risiken der internationalen Intervention sind erheblich. Eine deutsche Mitwirkung wäre dennoch sicherheits- und bündnispolitisch geboten gewesen.

In Hinblick sowohl auf den aktuellen Verlauf der Libyen-Krise als auch auf ihre weiteren Implikationen muss die deutsche Politik drei zentrale Fragen beantworten:

- *Welche Maßnahmen sind hier und jetzt notwendig und geeignet, um die libysche Zivilbevölkerung vor weiteren massiven Menschenrechtsverletzungen zu schützen?*
- *Wie können Bemühungen um eine politische Lösung des Konflikts intensiviert werden?*
- *Wie kann die sich erst entwickelnde Norm der Schutzverantwortung vor Schaden bewahrt, vorangetrieben und operationalisiert werden?*

Notwendig sind jetzt aktive Beiträge Deutschlands zu einem effektiven Multilateralismus sowohl auf der Ebene politischer Beschlüsse als auch bei der Umsetzung der beschlossenen Maßnahmen. Eine erhebliche Gefahr könnte darin bestehen, jetzt einen Tunnelblick auf die militärische Auseinandersetzung in Libyen zu entwickeln und darüber die politischen Anstrengungen zur Konfliktlösung in Libyen und die Transformationsprozesse in anderen arabischen Ländern aus den Augen zu verlieren.

*Winfried Nachtwei war von 1994 bis 2009 Mitglied des Deutschen Bundestages und vertrat Bündnis 90/Die Grünen im Verteidigungsausschuss und Unterausschuss Abrüstung. Ab 2002 war er zudem Sprecher für Sicherheits- und Abrüstungspolitik. Seit seinem Ausscheiden aus dem Bundestag ist er als Experte für Friedens- und Sicherheitspolitik aktiv.*

