

Die deutsche Außen- und Sicherheitspolitik nach der Intervention in Libyen

CHRISTOS KATSIOLIS

Ein Militäreinsatz mit deutscher Beteiligung ist für Politik und Gesellschaft in Deutschland stets ein Extremfall. Dies hat gute historische und aktuelle Gründe, aber auch Auswirkungen auf die internationale Einbettung des Landes. Dies wird an der Debatte um die Intervention in Libyen besonders deutlich, bei der unter den Stichworten Bündnis-solidarität, deutsche Verantwortung oder auch Sonderweg wieder einmal eine heftige nationale und auch internationale Diskussion über die deutsche Beteiligung entbrannte.

Das ist an sich nichts Neues. Seit Beginn der 1990er Jahre werden Debatten über ein militärisches Engagement Deutschlands intensiv geführt. Die Konfliktlinien verlaufen dabei quer durch die Parteien, ohne dass sich (außer in der LINKEN) eine klare Position erkennen lässt. In Verbindung mit dem starken Parlamentsvorbehalt Deutschlands, der die Regierung in ihrem Entscheidungsspielraum einschränkt, weil er vorsieht, dass jeder Einsatz der deutschen Bundeswehr im Ausland vom Bundestag legitimiert wird, ist diese diffuse Gemengelage ein Faktor der Unberechenbarkeit im internationalen Rahmen. Für die Partner Deutschlands in EU und NATO ist und bleibt Berlin ein unsicherer Kantonist, wenn es um die Frage geht, ob militärisch interveniert werden soll. Dies wird aufgrund der gesellschaftlichen Dispositionen auch weiterhin der Fall sein. Das bedeutet, dass ähnliche Situationen wie bei der Libyen-Frage in Zukunft öfter zu erwarten sind, denn international steigt der Bedarf an »strategischen Interventionen« zur Durchsetzung von Interessen wie EUNAVFOR ATALANTA, »Humanitären Interventionen« wie im Kosovo und Stabilisierungsmissionen wie in Bosnien und Afghanistan.

Dieser Artikel befasst sich mit der Frage, inwiefern die Intervention in Libyen dies verändert hat, bestehende Trends der deutschen Außenpolitik verstärkt oder abgeschwächt wurden, welche Auswirkungen sich daraus ergeben und wie die deutsche Außenpolitik auf diese Entwicklung reagieren kann.

Dazu wird in einem ersten Schritt die deutsche Sicherheitspolitik betrachtet, unter besonderer Berücksichtigung des Einsatzes von Militär. Im zweiten Schritt wird das Konzept der Schutzverantwortung (»Responsibility to Protect«) erläutert, das als Legitimationsgrundlage für Einsätze einen international anerkannten Rahmen für humanitäre Interventionen darstellt, bevor in einem dritten Schritt die Besonderheiten des Falles Libyen analysiert werden. Auf der Basis dieser drei Schritte werden im Schlusskapitel Folgerungen für die deutsche Außen- und Sicherheitspolitik formuliert und Empfehlungen gegeben.

Deutsche Auslandseinsätze – ein Rückblick

Die Frage nach einem Einsatz der Bundeswehr außerhalb des Bündnisgebietes stellt sich erst seit Ende des Kalten Krieges für die deutsche Politik. Zwar war die Bundeswehr schon früh in Missionen der Vereinten Nationen tätig, dabei beschränkte sie sich jedoch aus nachvollziehbaren historischen Gründen vor allem auf humanitäre Hilfsaktionen. Erst nach 1990 kamen Einsätze zur Konfliktprävention, Stabilisierung oder auch zur Konfliktbeendigung dazu. Diese waren auch in der Öffentlichkeit umstritten und standen im Zentrum zahlreicher innenpolitischer Debatten. In der Retrospektive kann die deutsche Politik der militärischen Beteiligung seit 1990 in drei Phasen eingeteilt werden:

Die erste Phase des Herantastens dauerte von 1990 bis 1994. Sie umfasste intensive Auseinandersetzungen über die prinzipielle Frage der Legitimität des Einsatzes der Bundeswehr *out of area*, die erst vom Bundesverfassungsgericht 1994 entschieden wurden. Die wichtigsten Stationen dabei waren zum einen der Golfkrieg 1991 und die Kriege im ehemaligen Jugoslawien. An der Befreiung Kuwaits beteiligte sich die Regierung von Helmut Kohl militärisch nicht, ein Verhalten, das sowohl politisch als auch finanziell hohe Kosten verursachte (Maull 2006). Die Konflikte im ehemaligen Jugoslawien machten das Dilemma zwischen militärischer Enthaltung und Verantwortungsübernahme im Bündnis aber noch schmerzhafter und erzwangen schließlich eine Kehrtwende der deutschen Sicherheitspolitik, die zuweilen auch als »Normalisierung« bezeichnet wurde (vgl. kritisch dazu auch Maull 2004, sowie weniger kritisch Wagener 2004). Mit dem Einsatz in Kambodscha 1992 begann das Engagement der Bundeswehr in stabilisierenden und friedenserhaltenden Einsätzen, dessen Vereinbarkeit mit dem Grundgesetz

dann 1994 auf Anfrage von Regierungs- und Oppositionsparteien vom Bundesverfassungsgericht bestätigt wurde.

Von 1995 bis 2003 dauert die Phase der Bewährung. Sie ist von einer steigenden Beteiligung der Bundeswehr an internationalen Einsätzen gekennzeichnet, sowohl quantitativ als auch qualitativ. Nach dem vorsichtigen Herantasten an Interventionen unterstreicht Deutschland in diesen Jahren, dass es an internationalen Einsätzen teilnimmt und dabei Verantwortung übernimmt. Nach dem Bundesverfassungsgerichtsurteil von 1994 entsandte die Bundesregierung erstmals deutsche Truppen in einen friedens erzwingenden Einsatz, die NATO-Operation »Deliberate Force« in Bosnien. Darauf folgten im Rahmen der Jugoslawienkriege weitere Einsätze der Bundeswehr in Bosnien, die Beteiligung am Krieg in Kosovo sowie ein Einsatz in der ehemaligen jugoslawischen Republik Mazedonien. Im Zuge der internationalen Bekämpfung des Terrorismus kam dann der bis heute andauernde Einsatz der Bundeswehr im Rahmen der ISAF in Afghanistan dazu. In diese Phase fallen die intensivsten politischen Auseinandersetzungen über Einsätze der deutschen Bundeswehr – über die Teilnahme am Kosovokrieg (vgl. dazu Swoboda 2009) und in Afghanistan. Besonders haften geblieben sind der Sonderparteitag der GRÜNEN in Bielefeld mit der Farbbeutelattacke auf den amtierenden Außenminister Joschka Fischer, die mit der Vertrauensfrage von Gerhard Schröder verbundene Abstimmung über den Afghanistaneinsatz 2001 im Deutschen Bundestag und die Verweigerung einer Teilnahme Deutschlands am Irakkrieg 2003. Im Zentrum der Debatte stand dabei weniger die Legitimität der Einsätze, sondern vielmehr die Frage, wie die deutsche Kultur der Zurückhaltung in militärischen Fragen im Angesicht der neuen Herausforderungen interpretiert werden muss. Wichtige Schlagworte waren dabei die Bündnissolidarität, das Fischer'sche Diktum von »Nie wieder Krieg« vs. »Nie wieder Auschwitz«, aber auch die Ablehnung eines Einsatzes im Irak, selbst wenn es ein VN-Mandat geben sollte. In dieser Phase steigt die Zahl der im Ausland eingesetzten Bundeswehrsoldaten, parallel dazu ist auch eine deutliche Erhöhung der diplomatischen, politischen und finanziellen Mittel in der Konfliktbewältigung zu verzeichnen. Dieser letzte Aspekt findet seinen sichtbaren Niederschlag in der Konzeption des Stabilitätspaktes für Südosteuropa durch das Auswärtige Amt 1999 und der Ausrichtung der internationalen Afghanistankonferenz auf dem Bonner Petersberg im November 2001. Die Phase der Bewährung endet mit dem deutschen »Nein« zum Krieg der USA im Irak – damit wird ein neues Selbstbewusstsein signalisiert,

das Deutschland erlaubt, nicht mehr an jedem internationalen Einsatz teilnehmen zu müssen.

In der dritten von 2003 bis heute andauernden Phase, deren Einordnung aufgrund der andauernden Prozesse noch schwerfällt, scheint der Einsatz der Bundeswehr im Ausland im internationalen Rahmen ein akzeptiertes Instrument der Außen- und Sicherheitspolitik geworden zu sein, auch wenn zunehmend die Frage aufkommt, wie effektiv dieses Instrument schlussendlich ist. Der »Interventionsblues« rührt einerseits noch aus der deutschen Kultur der Zurückhaltung und der daraus folgenden grundlegenden Skepsis gegenüber militärischen Instrumenten, erschließt sich andererseits aber auch aus der Tatsache, dass zahlreiche Einsätze der Bundeswehr, die noch in den 1990er Jahren oder Anfang des neuen Jahrtausends begonnen wurden, weiterhin andauern und ein Ende kaum absehbar ist. Dies gilt besonders für die Einsätze auf dem Balkan, wo noch substanzielle Kontingente der Bundeswehr stationiert sind, ohne dass ein Abzugsdatum in Sicht ist. Es gilt aber auch für den Einsatz in Afghanistan, wo nach langem politischem Ringen der Abzug in diesem Jahr eingeleitet und bis 2014 abgeschlossen werden soll. Neben diesen beiden wichtigsten Einsatzregionen der Bundeswehr fallen in diese Phase die ersten autonomen Einsätze der EU im Kongo 2003 und 2006, der Einsatz der Bundesmarine vor der Küste des Libanon im Rahmen von UNIFIL II seit 2006 und vor Somalia im Rahmen von EUNAVFOR ATALANTA seit 2008. Im Fokus der öffentlichen Debatte stand in dieser Phase der Einsatz in Afghanistan, der mit großer Skepsis vonseiten der Bevölkerung verfolgt wird. Die in der Debatte vorgebrachten Begründungen der Politik variierten dabei vom Kampf gegen den Terror, über humanitäre Motive und Demokatieaufbau, bis zur bloßen Stabilisierung des Landes. Wie das aktuelle Friedensgutachten konstatiert: »Die Sinnhaftigkeit des Einsatzes steht seit Jahren auf dem Prüfstand, ohne dass die Politik hier befriedigende Antworten gegeben hat.« (Schetter und Prinz 2011: 221)

Der kursorische Überblick über die deutsche Beteiligung an militärischen Interventionen hat gezeigt, dass die Anforderungen an Gesellschaft, Politik und Bundeswehr in den vergangenen 20 Jahren deutlich gestiegen sind. Daran hat man sich in unterschiedlicher Weise angepasst:

Die öffentliche Unterstützung für Einsätze schwankt, dennoch ist die Unterstützung für die Auslandseinsätze 2011 recht stabil. Etwa 44 Prozent der Bundesbürger befürworteten den Afghanistaneinsatz, deutliche

Mehrheiten sind es bei den Einsätzen im Kosovo (61 Prozent), Bosnien (61 Prozent) und im Golf von Somalia (64 Prozent).¹

Dies schlägt sich auch auf der politischen Ebene nieder. Die vom BVerfG angemahnte Beteiligung des Bundestages an den Einsatzentscheidungen hat dazu geführt, dass eine intensive Befassung mit diesem Instrument auf der parlamentarischen Ebene stattfindet und bei Einsatzentscheidungen stets der Versuch erfolgt, eine breite, parteienübergreifende Mehrheit zu bekommen (vgl. dazu exemplarisch Schockenhoff 2011, Annen 2011, Nachtwei 2011). Der Parlamentsvorbehalt verlangt der Regierung ein hohes Maß an Kooperation mit dem Bundestag ab, und dies hat sich bislang auch bewährt, denn bis heute ist noch kein Mandat am Bundestag gescheitert. Das Prinzip der Parlamentsarmee und die damit korrespondierenden Prinzipien der Inneren Führung und des Staatsbürgers in Uniform haben dazu beigetragen, dass die Bundeswehr trotz inzwischen intensiver Auslandseinsätze weiterhin in der Mitte der Gesellschaft verankert ist und die Kultur der Zurückhaltung ihre Prägung entfaltet (Annen 2011: 144).

Für die Bundeswehr bedeuteten die Jahre seit 1990 eine permanente Reform, die sich in den sukzessiven Verkleinerungen des Personalstandes sowie der stärkeren Einbindung in internationale Verbände niedergeschlagen hat. Dennoch steht die nächste Reform aktuell an und soll die Bundeswehr »Vom Einsatz her denken«, wie es der Titel eines Expertenberichts zur Bundeswehrreform formuliert (Weise et al. 2010).

Besonders für die politische und militärische Ebene ist zudem zu beobachten, dass die Einbindung in internationale Zusammenhänge wie NATO und die Gemeinsame Sicherheits- und Verteidigungspolitik der EU (GSVP) stark zugenommen hat. Dies erhöht die Kooperations- und Koordinationsnotwendigkeit, verringert die nationalen Entscheidungsspielräume und bedingt Erwartungen seitens der Partner an Deutschland. Die Bilanz der deutschen Politik ist in diesem Zusammenhang als gemischt zu bezeichnen. Zwar wird Berlin inzwischen als vollwertiger Partner bei Auslandseinsätzen wahrgenommen, gleichzeitig herrscht jedoch der Eindruck vor, dass Deutschland in diesem Feld deutlich unterhalb seiner Gewichtsklasse boxt. So werden in NATO und GSVP noch deutliche Unterschiede zwischen Frankreich und Großbritannien einerseits sowie Deutschland andererseits gemacht, was Leistungsfähigkeit, Einsatzbereitschaft und Verlässlichkeit betrifft. Um es mit einem anderen

1. Alle Zahlen aus Bulmahn 2011.

Bild aus der Sportwelt zu bezeichnen: Deutschland befindet sich hier in der zweiten Liga, und einige Beobachter sehen es eher im Kampf gegen den Abstieg in die dritte Liga als vor dem Aufstieg in die erste.² Dies bezieht sich einerseits auf die Teilnahme Deutschlands an Einsätzen, die trotz des starken Engagements in Afghanistan immer noch als ausbaufähig wahrgenommen wird, andererseits auch auf die Rolle in NATO und GSP. Gerade bei letzterer gibt es hohe Erwartungen an Deutschland, die jedoch nur in geringem Maße eingelöst werden. Hinzu kommt, dass besonders für Partner wie Frankreich und Großbritannien die Kultur der Zurückhaltung weiterhin als Hindernis auf dem Weg zu einer stärker gemeinsam organisierten Sicherheitspolitik wahrgenommen wird. Dies erklärt auch, warum diese beiden Länder 2010 ein gemeinsames Verteidigungsabkommen geschlossen haben und den dritten wichtigsten Partner in der EU – Deutschland – nicht einbezogen.³

Schutzverantwortung – eine neue Norm im Entstehen

Mit den Einsätzen haben sich im Laufe der Zeit auch die Legitimationsgrundlagen und die Zielsetzungen der Interventionen verändert. So wurden Anfang der 1990er Jahre humanitäre Notlagen als wichtigstes Begründungsmuster für VN-legitimierte Militäreinsätze herangezogen, dies wurde später ergänzt um die Stabilisierung und den Wiederaufbau fragiler Staaten. Seit 2005 ist zu diesen Begründungen die Schutzverantwortung »Responsibility to protect« hinzugekommen (Debiel und Goede 2011: 194). Darin wird die Einschränkung der staatlichen Souveränität bei schwersten Menschenrechtsverletzungen festgehalten. Das Prinzip der Schutzverantwortung bedeutet: Verantwortung in Situationen zu übernehmen, bei denen ein akuter Bedarf zum Schutz von Menschen herrscht. Diese Verantwortung obliegt an erster Stelle der Regierung eines Staates. Nur wenn sie diese Verantwortung nicht übernehmen kann oder will, ist die internationale Gemeinschaft gefordert. Schutzverantwortung ist dreigeteilt in »Verantwortung zur Prävention«, »Verantwortung zu reagieren« – dies ist der militärische Aspekt – und »Verantwortung zum Wiederaufbau«.

2. So der Tenor bei einem Expertenworkshop der FES zur deutschen Sicherheitspolitik im Dezember 2010.

3. Vgl. dazu Arbeitskreis Internationale Sicherheitspolitik (2011).

Insgesamt sollte der Schwerpunkt auf präventiven Maßnahmen liegen. Erst wenn diese versagen, sollten nicht-militärische Zwangsmittel zum Einsatz kommen, um die Regierung des Landes an ihre Schutzverantwortung zu mahnen bzw. sie darin zu unterstützen. Für nicht-militärische Maßnahmen gilt ebenso wie für die militärischen die Notwendigkeit der sorgfältigen Prüfung der Wirkung, so dass die Zivilbevölkerung dadurch nicht noch mehr Schaden nimmt. Als *Ultima Ratio* sieht die Schutzverantwortung eine militärische Intervention vor.

Damit bietet die Schutzverantwortung eine Möglichkeit für die internationale Gemeinschaft zu handeln, wenn massive Menschenrechtsverbrechen vorliegen und die Staaten unwillig oder unfähig sind, ihre eigene Bevölkerung zu schützen. Der Report einer internationalen Kommission, der das Prinzip der Schutzverantwortung ausformulierte (ICISS 2001), entwickelte zudem auch Kriterien für militärische Interventionen, die aber nicht im Schlussdokument des Gipfels verankert wurden. Sie sollen eine Einschätzung darüber erlauben, wann Interventionen legitim und auch erfolversprechend sind: richtige Autorität, gerechter Grund, richtige Intention, *Ultima Ratio*, angemessene Mittel und realistische Erfolgsaussichten des Einsatzes. Sie weisen über den engen Rahmen der Schutzverantwortung hinaus und ermöglichen eine vertiefte Debatte über das Ob, Wann und Wie einer Intervention (Saxer 2008: 32). Sie können als Ausgangspunkt für eine innenpolitische Diskussion dienen.

Das Prinzip der Schutzverantwortung ist bislang nur in wenigen Fällen in einer Resolution des Sicherheitsrates explizit aufgenommen worden, am deutlichsten bei drei Resolutionen aus 2011: in den VN-SR-Resolutionen 1970 und 1973 zu Libyen sowie VN-SR-Resolution 1975 zur Beendigung der Gewalt in der Elfenbeinküste. Die Festschreibung der Schutzverantwortung im Anschlussdokument des Millenniumgipfels und die direkte Bezugnahme darauf in zwei VN-Resolutionen zur Ermächtigung von Zwangsgewalt unter Kapitel 7 der VN-Charta (1973 und 1975) sind ein wichtiger Schritt hinsichtlich der Verfestigung dieser Norm auf internationaler Ebene. Besonders die beiden Resolutionen aus 2011 sind in dieser Hinsicht bedeutsam, denn sie signalisieren, dass die Skepsis Russlands und Chinas gegenüber der Schutzverantwortung nicht mehr so groß ist wie noch 2005 (Geiß und Kashgar 2011: 101). Damit eröffnet sich die Chance, die Schutzverantwortung als Referenzrahmen zur Verhinderung von Verbrechen gegen die Menschheit zu etablieren. Der Blick auf die aktuelle Intervention in Libyen zeigt jedoch, dass damit auch Probleme verbunden sind.

Der Fall Libyen

Die VN-SR-Resolution 1973, auf deren Grundlage die NATO-Intervention zum Schutz der Zivilbevölkerung stattfindet, bezieht sich explizit auf die Schutzverantwortung und betont die Verpflichtung Libyens, seine eigene Bevölkerung zu schützen. Die Resolution nimmt aber keine Übertragung der Schutzverantwortung an die internationale Gemeinschaft vor, stattdessen stellt sie eine Gefährdung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit fest.⁴ Die Entscheidung des Weltsicherheitsrates erfolgte mit zehn Zustimmungen und fünf Enthaltungen, die letzteren durch die beiden Vetomächte China und Russland, daneben Deutschland, Indien und Brasilien.

Das Abstimmungsergebnis verweist bereits auf zwei Überraschungen: Zum einen war es eher unerwartet, dass China und Russland einer Resolution zustimmen würden, die Zwangsmaßnahmen gegen Libyen verhängt und gleichzeitig einen so deutlichen Bezug zur Schutzverantwortung aufweist. Zum anderen war das Abstimmungsverhalten Deutschlands ebenfalls überraschend, hatten doch die klassischen Verbündeten USA, Großbritannien und Frankreich die Resolution vorangetrieben und nachhaltig dafür geworben, zudem stimmte der zweite nicht-ständige europäische Vertreter Portugal ebenso dafür wie der Libanon als einziger arabischer Vertreter. Diese Entscheidung war innenpolitisch hoch umstritten und brachte der Regierung schwere Kritik ein (vgl. exemplarisch Bertram 2011, Fischer 2011; Joffe 2011). Die Kritik bezog sich auf drei Aspekte: Erstens, die Abkehr von der Bündnissolidarität, hier spricht Josef Joffe beispielsweise davon, dass Deutschland seine wichtigsten Verbündeten durch die Enthaltung verprellt habe. Zweitens, die Schwächung der Vereinten Nationen, der einhellige Tenor in den Kommentarspalten war hier, dass mit der Enthaltung die deutschen Ambitionen auf einen ständigen Sitz im Weltsicherheitsrat ad acta gelegt werden können. Drittens, die Marginalisierung der Europäischen Union und ihrer Außenpolitik, wie Fischer recht drastisch konstatiert: »Auch der außenpolitische Kollateralschaden für die EU ist beträchtlich. Ausgerechnet Deutschland, das man fast als den Erfinder der gemeinsamen europäischen Außen- und Sicherheitspolitik bezeichnen könnte, versetzt dieser mit seiner Verweigerung den bisher gefährlichsten Stoß.« (Fischer 2011)

4. Vgl. dazu die VN-SR Resolution 1973 unter: http://www.un.org/Depts/german/sr/sr_11/sr1973.pdf

In der Summe wurde Merkel und Westerwelle vorgeworfen, die wichtigsten Säulen der deutschen Außenpolitik, transatlantische Bindung, europäische Integration und die Unterstützung der Vereinten Nationen mit der Enthaltung beschädigt zu haben. Verschärfend wurde kritisiert, dass dies vor dem Hintergrund der Landtagswahlen in Baden-Württemberg und Rheinland-Pfalz erfolgt sei. Der ehemalige Außenminister Fischer spricht in diesem Zusammenhang von einem »nach innen blickenden Provinzialismus«.⁵

Er verweist in seinem Meinungsbeitrag auch auf einen der beiden wichtigsten Referenzpunkte der internationalen Gemeinschaft, der zu dieser Entscheidung geführt habe: die Situation in Bosnien-Herzegowina 1995, als kein entschiedenes Eingreifen gegen die ethnischen Säuberungen stattfand. Der zweite Bezugspunkt war das Geschehen in Ruanda 1994. Beide Aspekte spielten besonders für die amerikanische Entscheidung einzugreifen eine wichtige Rolle, weil wichtige Akteure der Regierung Obama, wie Susan Rice, Samantha Power oder besonders Hillary Clinton, noch deutliche Erinnerungen an diese Situationen während der Regierungszeit von Bill Clinton hatten (Klingert 2011).

Dies bestätigte viele Beobachter und auch die Regierungen in Washington, Paris und London darin, dass Libyen der beinahe idealtypische Fall einer Situation sei, in der ein Staat seiner Schutzverantwortung nicht gerecht wird und die internationale Gemeinschaft einspringen müsse (vgl. dazu auch Stahl 2011). Dazu trugen besonders die Drohungen des libyschen Machthabers Gaddafi bei, nach der Eroberung von Bengasi dort ein Blutbad unter den Rebellen anzurichten.

Die Folge der Entscheidung des Weltsicherheitsrates war die rasche Errichtung einer Flugverbotszone durch die Luftstreitkräfte Frankreichs, Großbritanniens und der USA, die später von der NATO übernommen wurde. Zudem begann die NATO in der Folge strategische Ziele in Libyen anzugreifen, um die militärischen Fähigkeiten des Regimes, gegen die Zivilbevölkerung und die Rebellen vorzugehen, zu schwächen. Dazu zählten die Ausschaltung von Kampfflugzeugen, schweren Waffen sowie Kommandozentralen. Diese Angriffe halten bis heute (Stand 30. September 2011) an, sie konzentrieren sich nach der Einnahme von Tripolis durch die Rebellen und die Flucht von Gaddafi besonders auf die

5. Die weiteren Entscheidungen der Bundesregierung zum Rückzug deutscher Soldaten aus dem NATO-Marineverband und zum Einsatz der Bundeswehr in den AWACS-Maschinen in Afghanistan sollen hier nicht weiter vertieft werden, diese Volten verdienen einen eigenen Beitrag.

Städte Sirte, Bani Walid und Saba. Die Intervention hat zu Anfang die Eroberung Bengasis durch die Truppen von Muammar al-Gaddafi und das angekündigte Massaker in der Stadt verhindert und damit das erste Ziel der Resolution erreicht. Daneben wurde das bereits in Resolution 1970 verhängte Waffenembargo gegen Libyen durchgesetzt. Das wichtigste Ziel der Intervention, neben dem unmittelbar notwendigen Schutz der Bevölkerung, die Erreichung eines Waffenstillstandes und die Einleitung eines Verhandlungsprozesses zwischen den Rebellen und der Regierung von Gaddafi ist allerdings nicht erreicht worden. Stattdessen hat eine Verschärfung des Konfliktes zwischen Regime und Rebellen stattgefunden, und die NATO operierte teilweise im Sinne einer unterstützenden Luftwaffe der Rebellen. In dieser Rolle war sie bislang auch erfolgreich, wie die Einnahme der Hauptstadt und der Rückzug der Gaddafi-Getreuen in wenige Städte im Süden zeigen.

Die Fokussierung auf die Unterstützung der Rebellen hängt mit einer Entwicklung zusammen, die bereits kurz nach der Verabschiedung der entscheidenden Resolution begann. Während diese sich im Sinne der Schutzverantwortung auf die Verhinderung von Menschheitsverbrechen bezieht, erfolgte seitens der drei Hauptträger der Intervention, Frankreich, Großbritannien und USA, eine Aufladung im Sinne eines Regimewechsels. Dies wurde besonders deutlich in einem gemeinsamen Brief von Barack Obama, David Cameron und Nicolas Sarkozy.⁶ Darin formulieren sie zwar mandatsgemäß: »Our duty and our mandate under UN Security Council Resolution 1973 is to protect civilians, and we are doing that. It is not to remove Gaddafi by force.« Sie fügen aber direkt an: »But it is impossible to imagine a future for Libya with Gaddafi in power.« Während dies noch eher vorsichtig klingt, werden sie wenige Absätze darunter deutlicher: »However, so long as Gaddafi is in power, NATO and its coalition partners must maintain their operations so that civilians remain protected and the pressure on the regime builds.«

Das Vorgehen der NATO mit der Bombardierung strategischer Ziele in ganz Libyen war auch eher kongruent mit dem Ziel eines Regimewechsels, anstatt Schutzzonen zu errichten und dann die Voraussetzungen für Waffenstillstandsverhandlungen zu schaffen. Dies liegt einerseits an der bewusst unscharf formulierten Resolution, die alle Maßnahmen außer den Einsatz von Besatzungstruppen erlaubte, andererseits

6. Der volle Text des Briefes ist verfügbar unter: <http://www.bbc.co.uk/news/world-africa-13090646> (aufgerufen am 15.8.2011).

daran, dass die NATO sich in ihrer Operationsplanung eher an dem Ziel der drei Hauptintervenienten orientierte (vgl. dazu Pradetto 2011: 56 f.).

Die Agenda des Regimewechsels überstieg den schon bei der Resolutionsentscheidung fragilen Konsens des Sicherheitsrates und rief heftige Kritik seitens Russlands und Chinas ebenso wie aus der Region, hervor. Zudem verhinderte die Verweigerung von Verhandlungen mit Gaddafi und die Anerkennung der Übergangsregierung in Bengasi als legitime Vertretung Libyens den zügigen Übergang zu einer diplomatischen Bearbeitung des Konflikts (Pradetto 2011). Zwar gab es in der Zwischenzeit unterschiedliche Versuche, zu einem Dialog zu kommen, diese scheiterten aber jeweils und wurden nach der Flucht Gaddafis eingestellt.

Sofern so kurz nach dem Ende des Einsatzes bereits Schlussfolgerungen gezogen werden können, wird am Fall Libyens deutlich, dass sich daraus wichtige Konsequenzen für internationale Interventionen und ihre normative Grundlage ergeben werden.

Erstens zeigt die Entstehung der Intervention in Libyen, welches Potenzial die Norm der Schutzverantwortung auf internationaler Ebene entfalten kann. Die zügige Verabschiedung der beiden Resolutionen 1970 und 1973 mit Billigung wichtiger regionaler Staaten und Organisationen, die rasche Umsetzung der Flugverbotszone durch Frankreich, Großbritannien und die USA sowie die Durchsetzung der gegen das Regime verhängten Sanktionen verhinderten schlimmeres Leid in der Zivilbevölkerung (Geiß und Kashgar: 104) und verdeutlichen die Entschlossenheit der internationalen Gemeinschaft, den Schutz von Menschen in spezifischen Fällen über die staatliche Souveränität zu stellen. Allerdings schlichen sich in der Folge altbekannte Fehler in die Intervention ein.

Denn zweitens wird deutlich, dass sich die internationale Gemeinschaft in Libyen ebenso wie in vorherigen Interventionen auf dem Weg zu einer »Intervention ohne Ende« (Johannsen et al. 2011: 19–25) befindet, weil die politische Strategie, auf der die militärischen Operationen beruhen (sollten), entweder nicht erkennbar ist oder sich zu sehr verändert hat. Die Strategie der NATO-Operation ist zu wenig kongruent mit den Zielen des Mandats. Das Fehlen von diplomatischen Initiativen unterstreicht die politische Lücke; die internationale Gemeinschaft hielt die Militäroperationen so lange aufrecht, bis entweder der Vormarsch der Rebellen oder ein freiwilliger Rückzug das Ende von Gaddafis Regime bewirkten. Damit ist die internationale Gemeinschaft intensiv in den Konflikt eingebunden und müsste im Sinne einer »Responsibility to

rebuild« auch in der Folge präsent sein. Es droht damit ein langwieriges Engagement der internationalen Gemeinschaft zur Etablierung eines künftigen neuen Regierungssystems.

Daraus folgt drittens, dass die Norm der Schutzverantwortung durch die Umsetzung der Intervention in Libyen mutmaßlich Schaden nehmen wird. Denn der Bezug auf diese Norm im Rahmen einer Intervention, die faktisch dem Regimewechsel diene, läuft Gefahr, den Kerngehalt der Schutzverantwortung zu unterhöheln (Debiel und Goede 2011: 205f.) und die Zustimmung zu weiteren Eingriffen mit diesem Bezug zu verringern. Die Vermischung von menschenrechtlichen Argumentationen mit klassischen machtpolitischen Motiven – und seien sie nur angenommen – bei der Interventionslegitimation diskreditiert auf Dauer diese noch nicht etablierte internationale Norm. Im aktuellen Friedensgutachten wird daher eine doppelte Gefährdung der Schutzverantwortung festgestellt: »zum einen durch zu hohe Ansprüche bei mangelhafter Umsetzung, zum anderen durch ihren Missbrauch.« (Debiel und Goede 2011: 206)

Viertens ist eine Veränderung des Verhaltens der USA zu konstatieren, die eine Signalwirkung für künftige Interventionen der NATO haben könnte. Die Bereitstellung der einzigartigen Fähigkeiten der USA bei gleichzeitigem Überlassen der Führungsrolle an Frankreich und Großbritannien sind eine Abkehr von der bisherigen Politik, wie sie besonders im Kosovo zu beobachten war, als die USA etwa 90 Prozent der Einsätze geflogen hat. Dies könnte daher ein erster Hinweis darauf sein, dass die Mitgliedstaaten der EU bei Konflikten in der europäischen Peripherie stärker gefordert werden und der Rückgriff auf die Fähigkeiten der USA nicht mehr oder nur noch unter erschwerten Bedingungen möglich ist.

Empfehlungen für die deutsche Außen- und Sicherheitspolitik

Für die deutsche Außen- und Sicherheitspolitik lassen sich aus dieser Betrachtung der eigenen Interventionsgeschichte und dem aktuellen Fall in Libyen einige wichtige Folgerungen ziehen:

Die Auseinandersetzung in Deutschland konzentriert sich noch zu intensiv auf innere Motive und Zielsetzungen sowie den Einsatz des Militärs als solchen. Dabei fallen zwei Aspekte auf, die in der deutschen Diskussion notwendigerweise stärker mit einfließen müssen:

- a) Die externen Erwartungen und das große Gewicht Deutschlands in internationalen Gremien erzwingen eine klare Positionsformulierung seitens der deutschen Politik. Eine undeutliche, schwammige Positionierung Berlins wird extern als Wegducken aus der Verantwortung wahrgenommen. Dies ist an der harschen Reaktion aus dem befreundeten Ausland und dem teils offen geäußerten Unverständnis über die Enthaltung im Nahen/Mittleren Osten deutlich geworden.
- b) Militärische Interventionen können immer nur eine spezifische Teilaufgabe innerhalb einer politischen Gesamtstrategie erfüllen, dabei ist das Militär Ultima Ratio, im Sinne des äußersten Mittels, das einer besonders gründlichen Abwägung bedarf. Das bedeutet nicht, dass es in einer zeitlichen Abfolge erst am Schluss eingesetzt werden darf, Militär kann auch bei der Aufklärung, der frühzeitigen Abschreckung sowie der Logistik für zivile Hilfe eine wichtige Rolle spielen. Zentral bleibt bei jeglichem Einsatz militärischer Mittel die Frage nach einer schlüssigen politischen Strategie, für die auch die notwendigen Mittel zur Verfügung gestellt werden. Der schnelle Rückgriff auf Militär anstelle einer politischen Strategie sowie die politische Aufladung militärischer Eingriffe führt zu Überfrachtung und legt den Grundstein für ein späteres Scheitern. Das kategorische Ausschließen von militärischen Mitteln ist aber ebenso einseitig und kann die gewünschten politischen Ergebnisse infrage stellen.

Diese beiden Aspekte sind zentral für die deutsche Diskussion um die Beteiligung an militärischen Interventionen, sowohl für die Einbettung in einen multilateralen Rahmen als auch für die Legitimation der Einsätze in der innenpolitischen Diskussion. Darüber hinaus lassen sich für einige Bereiche der deutschen Außenpolitik Veränderungen beobachten:

Für die Rolle Deutschlands in NATO und EU bedeutet der Fall Libyen eine schwere Hypothek. Dort wird Berlin schon seit mehreren Jahren eher als zaudernder Partner wahrgenommen, der sich (verständlicherweise) mit dem Einsatz der Bundeswehr schwertut, dennoch inzwischen zu einem der wichtigsten Teilnehmer von Militäroperationen der NATO und EU geworden ist (v.a. auf dem Balkan und in Afghanistan). Was auf weniger Verständnis stößt, ist die Zurückhaltung Deutschlands beim Voranbringen weiterer Integrationsschritte in der EU und bei der Reform der NATO. Hier herrscht der Eindruck, dass Deutschland deutlich unterhalb seiner Möglichkeiten agiert und daher besonders in der Gemeinsamen Sicherheits- und Verteidigungspolitik der EU dazu beiträgt, dass keine Fortschritte erzielt werden. Das britisch-französische

Verteidigungsabkommen unterstreicht dies. Im Umkehrschluss bedeutet dies, dass Berlin in der GSVP wieder eine Führungsrolle übernehmen muss – ähnlich wie 1999 mit dem Gipfel in Köln – und dazu beitragen muss, erneut politisches Moment in diesen zentralen Politikbereich der EU zu bringen. In den vergangenen Jahren seit Lissabon lag der Schwerpunkt der GSVP stark auf der inkrementellen Veränderung des institutionellen Gefüges, die Politik ist dabei zu kurz gekommen, auch weil die deutsche Bundesregierung sich zu sehr zurückgehalten hat.⁷ Des Weiteren muss Deutschland auch in der NATO wieder mehr Verantwortung übernehmen, besonders, wenn sich der Trend bestätigen sollte, dass die USA sich vor allem in der europäischen Peripherie künftig eher zurückhalten werden.

Neben einer aktiven Politik in EU und NATO muss Deutschland auch zu einer konsistent aktiven Politik in den Vereinten Nationen zurückfinden. Die Norm der Schutzverantwortung wurde mit maßgeblicher Unterstützung Deutschlands in den Vereinten Nationen eingebracht, die deutsche Bundesregierung hatte dieses Prinzip früh und deutlich unterstützt. Dies lag auf einer Linie mit den Entscheidungen Berlins in der Frage des Kosovo-Einsatzes und der Nichtteilnahme im Irak. Die Enthaltung in der Libyen-Frage ist eine Abkehr von dieser Linie und erhöht den Unberechenbarkeitsfaktor der deutschen Außenpolitik in einem ihrer wichtigsten institutionellen Rahmen. Der von vielen Partnern kritisch gesehene Parlamentsvorbehalt spielt dabei im Übrigen keine Rolle. Dies widerspricht aber nicht nur einer wichtigen Leitlinie deutscher Außenpolitik, sondern auch der selbsterklärten Bereitschaft der aktuellen Bundesregierung, sich konsequent für Menschenrechte in der Außen- und Sicherheitspolitik einzusetzen (Koalitionsvertrag: 125).

Die Enthaltung bei der Abstimmung über VN-SR 1973 im Weltsicherheitsrat, trotz des klaren Bekenntnisses der Regierung zur Unterstützung des sogenannten »arabischen Frühlings«, hat dem Ansehen Deutschlands in der Region, aber auch bei den Verbündeten geschadet (Sattar 2011). Die Begründungen für die Enthaltung – keine Entsendung von deutschen Soldaten möglich, schiefe Bahn der Intervention etc. – waren vor dem Hintergrund der anstehenden Landtagswahlen nicht sehr glaubwürdig. Die Positionierung Deutschlands in wichtigen außenpolitischen Fragen muss daher nach innen und nach außen konsistenter werden. Der VN-

7. Vgl. dazu auch den Anspruch der Bundesregierung im VN-Sicherheitsrat, eine besonders europafreundliche Politik zu machen: Wittig 2011: 7.

Sicherheitsrat ist keine Truppenstellerkonferenz, eine Zustimmung zu Resolution 1973 hätte daher zwar sicherlich Erwartungen der Alliierten nach sich gezogen, aber keine Präjudizierung einer Entscheidung des Bundestages dargestellt.⁸ Die Bundesregierung machte hier den Eindruck, dass sie nach innen die Nichtteilnahme Deutschlands an einer Militärintervention kommunizieren möchte, mit Beiträgen, die für die Verbündeten eher schwer nachzuvollziehen waren. So wünscht die Bundeskanzlerin den NATO-Partnern »viel Erfolg« (Blechschmidt et al. 2011) bei ihrem Einsatz, was angesichts der Einschätzung, dass es sich bei der Intervention um einen Fehler mit möglicherweise fatalen Folgen handele, auch ironisch interpretiert werden kann. Gleichzeitig betont sie, dass Deutschland sich zwar im Sicherheitsrat enthalten habe, dies aber nicht mit Neutralität zu verwechseln sei, die Enthaltung wird mit der Nichtteilnahme der Bundeswehr an der Intervention begründet. Das ist die Botschaft nach außen. Ergänzt wird sie um die beinahe bizarr zu nennende Entscheidung, das deutsche Kontingent im AWACS-Verband der NATO aufzustocken, was noch im Januar abgelehnt worden war. In Libyen habe sich Deutschland stattdessen für eine Verschärfung des Sanktionsregimes eingesetzt, so der Tenor in der Bundestagsdebatte, zieht aber gleichzeitig seine Soldatinnen und Soldaten aus den Verbänden der NATO im Mittelmeer zurück, die diese Sanktionen durchsetzen. Eine klare politische Linie ist daraus nicht abzuleiten, und die Kommunikationspolitik der Regierung macht es nicht leichter, diese Wendungen zu verstehen, obwohl in der Debatte über Libyen in Politik und Wissenschaft großes Verständnis für die militärische Zurückhaltung herrscht.

Eine intensive Debatte über das Instrument der Intervention ist daher notwendig, denn eine verantwortungsvolle und auch international berechenbare deutsche Außen- und Sicherheitspolitik, die sich an den Menschenrechten und am Frieden orientiert, muss sich hierzu klarer und nachvollziehbarer positionieren. Gefordert ist kein Kriterienkatalog, der mit »Multiple Choice«-Antworten auf eine Interventionsentscheidung hinführt, sondern vielmehr eine offene Debatte über Werte, Prinzipien und Interessen deutscher Außenpolitik.⁹ Dabei muss auch einfließen, wie Deutschland sich in der Vergangenheit verhalten hat und welche Lehren

8. Vgl. dazu die Onlinedebatte im Blog »Augengeradeaus« von Thomas Wiegold unter dem Stichwort »Großer Spaß für Deutschlands Verbündete«; <http://augengeradeaus.net/2011/03/groser-spas-fur-deutschlands-verbundete/>

9. Vgl. dazu Perthes 2007 und Kühne 2007.

daraus zu ziehen sind. Zwar wird jede einzelne Entscheidung zum Eingreifen dann für sich diskutiert werden müssen, die Grundlage sollte dabei aber jeweils vergleichbar sein. Insofern sollte sich der Bundestag als Entsender der Bundeswehr in Auslandseinsätze auf die Agenda setzen, Eckpunkte für die Einsatzdebatten zu entwickeln, die eine gesellschaftliche und politische Diskussion strukturieren können. Dies würde die Transparenz der Entscheidungen erhöhen, sie über längere Zeiträume konsistenter gestalten und die Verlässlichkeit Deutschlands im internationalen Rahmen stärken.

Literatur

- Annen, Niels (2011): »Die Parlamentsbeteiligung in Regierung und Opposition. Die SPD«, in: Christoph Schwegmann (Hrsg.), *Bewährungsproben einer Nation. Die Entsendung der Bundeswehr ins Ausland*. Berlin, S. 137–144.
- Bertram, Christoph (2011): »Deutschlands Außenpolitik ist fahrlässig«, in: *Die Zeit*, 17. Juni 2011; <http://www.zeit.de/politik/ausland/2011-06/bundesregierung-aussen-politik-libyen> (aufgerufen am 15.8.2011).
- Blechschmidt, Peter; Braun, Stefan und Daniel Brössler (2011): »Wir wünschen viel Erfolg«, in: *Süddeutsche Zeitung*, 18. März 2011; <http://www.sueddeutsche.de/politik/libyen-deutsche-enthaltung-wir-wuenschen-viel-erfolg-1.1074261> (aufgerufen am 15.8.2011).
- Bulmahn, Thomas (2011): »Einstellungen zu den Auslandseinsätzen der Bundeswehr«, in: Thomas Bulmahn, Rüdiger Fiebig und Carolin Hilpert (Hrsg.), *Sicherheits- und Verteidigungspolitisches Meinungsklima in der Bundesrepublik Deutschland, Ergebnisse der Bevölkerungsbefragung 2010 des Sozialwissenschaftlichen Instituts der Bundeswehr, Forschungsbericht 94, Mai 2011, Strausberg*, S. 37–42.
- Debiel, Tobias und Nils Goede (2011): »Militärinterventionen und Stabilisierungseinsätze – eine kritische Zwischenbilanz«, in: Margret Johannsen et al. (Hrsg.), *Friedensgutachten 2011*, Münster, S. 194–207.
- Fischer, Joschka (2011): »Deutsche Außenpolitik – eine Farce«, in: *Süddeutsche Zeitung*, 22. März 2011; <http://www.sueddeutsche.de/politik/streitfall-libyen-einsatz-deutsche-aussenpolitik-eine-farce-1.1075362> (aufgerufen am 15.8.2011).
- Geiß, Robin und Maral Kashgar (2011): UN-Maßnahmen gegen Libyen. Eine völkerrechtliche Betrachtung, in: Vereinte Nationen 3/2011, S. 99–104.
- ICISS – International Commission on Intervention and State Sovereignty (2001): *The Responsibility to Protect. Report of the International Commission on Intervention and State Sovereignty*, Ottawa; <http://www.iciss.ca/pdf/Commission-Report.pdf> (aufgerufen am 16.8.2011).
- Joffe, Josef (2011): »Eine Regierung ohne Kiel und Kompass«, in: *Die Zeit*, 23. März 2011; <http://www.zeit.de/politik/ausland/2011-03/deutschland-libyen-aussenpolitik> (aufgerufen am 15.8.2011).

- Johannsen, Margret et al. (2011): Stellungnahme der Herausgeberinnen und Herausgeber: Aktuelle Entwicklungen und Empfehlungen, in: *Friedensgutachten 2011*, Münster, S. 3–30.
- Klingst, Martin (2011): »Frauen für den Krieg«, in: *Die Zeit*, 25. März 2011; <http://www.zeit.de/2011/13/Vier-Frauen/komplettansicht> (aufgerufen am 15.8.2011).
- Kühne, Winrich (2007): Interessen, Kriterien, Probleme deutscher Beteiligung an Friedenseinsätzen. Wann? Wohin? Warum?; http://www.petrakellystiftung.de/fileadmin/user_upload/newsartikel/PDF_Dokus/Aufsatz_Kuehne.pdf (aufgerufen am 15.8.2011).
- Maull, Hanns W. (2004): »Normalisierung« oder Auszehrung. Deutsche Außenpolitik im Wandel, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte*, B11/2004; http://www.bpb.de/publikationen/PD3YNB,1,0,Normalisierung_oder_Auszehrung_Deutsche_Au%DFenpolitik_im_Wandel.html#arti (aufgerufen am 15.8.2011).
- (2006): »Die prekäre Kontinuität: Deutsche Außenpolitik zwischen Pfadabhängigkeit und Anpassungsdruck«, in: Manfred G. Schmidt und Reimut Zohlnhöfer (Hrsg.): *Regieren in der Bundesrepublik Deutschland, Innen- und Außenpolitik seit 1949*. Wiesbaden: Verlag für Sozialwissenschaften 2006, S. 413–437.
- Müller-Hennig, Marius (2011): Internationales Engagement in Libyen. Jenseits von Flugverbot und Militärschlägen, Perspektive, Friedrich-Ebert-Stiftung, März 2011; <http://library.fes.de/pdf-files/iez/07960.pdf> (aufgerufen am 15.8.2011).
- Nachtwei, Winfried (2011): »Die Parlamentsbeteiligung in Regierung und Opposition. Bündnis 90/Die Grünen«, in: Christoph Schwegmann (Hrsg.), *Bewährungsproben einer Nation. Die Entsendung der Bundeswehr ins Ausland*. Berlin, S. 161–170.
- Perthes, Volker (2007): »Wie? Wann? Wo? Wie oft? Vier zentrale Fragen müssen vor Auslandseinsätzen beantwortet werden«, in: *Internationale Politik*, Mai 2007, S. 16–21.
- Pradetto, August (2011): »Der andere Preis der Freiheit«, in: *Internationale Politik*, Juli/August 2011, S. 53–59.
- Sattar, Majid (2011): »Die Isolierung des Systems Westerwelle«, in: *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 18. März 2011; <http://www.faz.net/artikel/C32315/un-resolution-zu-libyen-die-isolierung-des-systems-westerwelle-30330933.html> (aufgerufen am 15.8.2011).
- Schockenhoff, Andreas (2011): »Die Parlamentsbeteiligung in Regierung und Opposition. Die CDU/CSU«, in: Christoph Schwegmann (Hrsg.), *Bewährungsproben einer Nation. Die Entsendung der Bundeswehr ins Ausland*. Berlin, S. 127–136.
- Senghaas, Dieter (2011): »Ultima Ratio Intervention«, in: *Blätter für deutsche und internationale Politik*, 8/2011, S. 30–34.
- Stahl, Bernhard (2011): »Gegen alle Prinzipien. Kriege führen immer nur die anderen«, in: *die tageszeitung*, 24. März 2011; <http://www.taz.de/!67967/> (aufgerufen am 15.8.2011).
- Swoboda, Veit (2009): »Deutschland: Die Neudeutung der Vergangenheit«, in: Bernhard Stahl und Sebastian Harnisch (Hrsg.), *Vergleichende Außenpolitikforschung und nationale Identitäten. Die Europäische Union im Kosovo-Konflikt 1998–2006*. Baden-Baden, S. 137–166.

- Wagener, Martin (2004): »Auf dem Weg zu einer ›normalen‹ Macht? Die Entsendung deutscher Streitkräfte in der Ära Schröder«, in: Harnisch, Sebastian; Katsioulis, Christos und Marco Overhaus (Hrsg.), *Deutsche Sicherheitspolitik. Eine Bilanz der Regierung Schröder*. Baden-Baden, S. 89–118.
- Wittig, Peter (2011): Deutschland im VN-Sicherheitsrat. Schwerpunkte für die Arbeit 2011/2012, in: Vereinte Nationen 1/2011, S. 3–7.