



# Sicherheitspolitik Bremen

[www.sicherheitspolitik-bremen.de](http://www.sicherheitspolitik-bremen.de)

Hans Bösenberg  
Oberst a.D.

Alter Postweg 1 B, Mai 2011  
27374 Visselhövede  
Tel.: +49- (0)4262-8273  
Fax: 032223774007  
[hans.boesenberg@t-online.de](mailto:hans.boesenberg@t-online.de)

## Newsletter 2 - 2011

### *„Arabischer Frühling“*

#### 1. Überblick

In der Region „Naher/Mittlerer Osten und Nordafrika“ entfaltet sich ein revolutionärer Prozess von epochaler Bedeutung. Auch wenn der Vergleich mit 1789, 1848 oder 1989 überzogen sein mag, so sind doch Auswirkungen von weit überregionaler Bedeutung sicher.

Grundfragen der internationalen Sicherheitspolitik sind berührt, sowohl solche des normativen Völkerrechts als auch solche pragmatischen politischen Handelns:

- Wo liegt die angemessene Balance zwischen Realpolitik und Wertebindung im Umgang mit autoritären Regimen? Welche universellen Werte sind nicht disponibel?
- Unter welchen Voraussetzungen und Bedingungen rechtfertigt die seit Beginn des 21. Jahrhunderts sich ausformende Völkerrechtsnorm „Responsibility to Protect (R2P)“ die militärische Intervention unter Verletzung des klassischen Prinzips der Nichteinmischung in die einzelstaatliche Souveränität? Wie definiert sich heutzutage der „Gerechte Krieg“? Welchen Stellenwert hat das Gewaltverbot der UN-Charta?
- Ist der Islam uneingeschränkt mit dem demokratischen und rechtsstaatlichen Gesellschaftsmodell westlicher Ausprägung kompatibel? Kann die Türkei modellhaftes Vorbild für Transformationsprozesse in autoritären islamischen Staaten sein?
- Wie können Transformationsprozesse nachhaltig gestaltet werden? Hält der Transformationsprozess im postsowjetischen Raum beispielhafte Erfahrungen bereit?
- Welche Verantwortung kann, darf und muss die EU mit ihrer Nachbarschaftspolitik im Mittelmeerraum übernehmen?

Die internationale Gemeinschaft ist gefordert. Erfahrungen der beiden letzten Jahrzehnte, in denen viel Lehrgeld gezahlt wurde, sollten nutzbar gemacht werden: von Bosnien über den Irak bis Afghanistan, von der Ukraine bis Albanien. Der arabische Raum, der gesamte Krisenbogen vom Maghreb bis Pakistan, verlangt nach einer umfassenden und zugleich differenzierten Transformationsstrategie.

## 2. Hintergrund

In einem Leitartikel „Arabiens Stunde Null“ diagnostiziert „Der Spiegel“ in seiner Ausgabe vom 05.03.2011 vier „schwere Infektionen“ als Ursache der retardierten Entwicklung des arabischen Raumes: Imperialistische Unterdrückung über Jahrhunderte - nationalistische Gewaltregime nach Erringung staatlicher Unabhängigkeit - militanter Islamismus - Armut und soziale Ungerechtigkeit. Als konkrete Auslöser für die derzeitigen revolutionären Erhebungen werden vorrangig die individuellen Lebensverhältnisse gesehen, die von Perspektivlosigkeit (insbesondere Jugendarbeitslosigkeit) und Rechtlosigkeit (staatliche Willkür, Korruption) geprägt sind. „Kifaya (= es reicht)“ wurde zum Leitwort der Rebellion.

Die regionalen Verhältnisse sind durch westliche Beobachter über Jahrzehnte grob fehleingeschätzt worden. Dass revolutionäre Volksbewegungen im arabischen Raum nicht zwangsläufig islamistische Prägungen aufweisen, war für viele Außenbeobachter unerwartet. Auch der sunnitisch-schiitische Dissens erweist sich als nicht so konfliktbestimmend wie häufig angenommen. Es formierte sich vielmehr eine laizistische Protestbewegung, in der eine jugendliche, vielfach gut ausgebildete urbane Bevölkerungsschicht nach Modernisierung in allen Lebensreichen und nach wirtschaftlichen Perspektiven verlangte. Die Bewegung ist nicht gegen den „Westen“ gerichtet, allerdings auch nicht prowestlich, sondern zielt auf die Überwindung der autokratischen Eigenstrukturen.

Noch warnen skeptische Beobachter vor einer euphemistischen Sicht der aktuellen Freiheitsbewegung und werten beispielsweise die Geschehnisse in Ägypten eher als einen geschickt inszenierten Militärputsch. Gewarnt wird auch vor einem Umschlagen in autoritäre Gegenbewegungen wie nach 1979 im Iran. Zudem wurde das Beharrungsvermögen autoritärer Regierungen zunächst unterschätzt. Insbesondere das hochgerüstete Syrien, das aufgrund seiner sensitiven außenpolitischen Verflechtung einen Brennpunkt von geopolitischer Bedeutung darstellt und aufgrund seiner ethnischen und konfessionellen Heterogenität im Innern extrem fragil strukturiert ist, fährt einen harten Kurs gegen Transformationsversuche. Ein Eingreifen von außen ist dort nur in sehr differenzierter Weise und auf keinen Fall militärisch denkbar. Allenfalls türkische Vermittlungsversuche stoßen auf eine gewisse Resonanz. Die EU hat mittlerweile ein Sanktionspaket verhängt.

Insgesamt überwiegt jedoch eindeutig eine positive Bewertung der Gesamtentwicklung. Nach vielen ernüchternden Rückschlägen in der nach 1989 prognostizierten weltweiten Demokratisierungswelle dokumentiert sich in der arabischen Protestbewegung ein positiver Aufbruch, der weder von Geheimdiensten noch sicherheitspolitischen Think Tanks in dieser Form voraus gesehen wurde. „Die Araber also erbringen plötzlich und unerwartet den Beweis, dass westliche Werte lebendig und stark sind“, schreibt Ulrich Ladurner hoffnungsfroh in „Die Zeit“ vom 28.04.2011.

Martin Shaw ordnet in einem Artikel für „Open Democracy“ den arabischen Aufbruch dem neuen Typus demokratischer Revolutionen zu, der sich nach 1989 entfaltete, aber durch Nine-Eleven und die daraus resultierende fragwürdige US-Antwort des „war on terror“ unterbrochen wurde. Er lasse sich als neue Stufe in den Trend der „globalen demokratischen Revolution“ einordnen.

<http://www.opendemocracy.net/martin-shaw/global-democratic-revolution-new-stage>

Der Politikwissenschaftler Herfried Münkler fragt deutlich skeptischer in der „Neuen Zürcher Zeitung“ vom 09.03.2011: „Werden die Umwälzungen dem Modell der Französischen Revolution von 1789 oder aber demjenigen der ‚sanften‘ osteuropäischen von 1989 folgen?“ und kommt zu der pessimistischen Schlussfolgerung: „Schließlich ist kaum anzunehmen, dass es im arabischen Raum bei den staatlichen Grenzen bleiben wird, wie sie von den europäischen Kolonialmächten gezogen worden sind. Dabei ist vorerst weniger mit Grenzverschiebungen durch zwischenstaatliche Kriege als vielmehr mit Staatszerfall im Gefolge von Bürgerkriegen zu rechnen. Im Falle von Jemen zeichnet sich derlei bereits ab, und wenn sich in Libyen keine der beiden Parteien durchsetzt, ist das auch hier nicht auszuschließen. Flucht- und Migrationsbewegungen werden die Folge sein, was zur weiteren Verschärfung der prekären sozialen Lage breiter Bevölkerungsschichten führen dürfte.“

<http://goo.gl/FmW7Y>

### 3. Europas Rolle

Die europäische Verantwortung für die arabische Region wird von führenden Politikern der EU und europäischer Nationalstaaten vehement betont. In der Umsetzung der Verantwortung in praktische Politik reichte das Spektrum der diskutierten Handlungsoptionen vom energischen militärischen Eingreifen bis zum schlichten Abwarten. Zeitgewinn, vorsichtiges Vorgehen, Nutzung oder Schaffung von stabilisierenden Strukturen, „geordneter Übergang“ statt vorschnelles Aufspringen auf revolutionäre Begeisterung; diese Überlegungen bestimmten zunächst die Debatte. Es setzte sich die Ansicht durch, dass eine grundlegende Neuausrichtung der europäischen Politik unumgänglich ist, weniger orientiert am kurzfristigen Stabilitätserhalt und stärker ausgerichtet auf die wirtschaftliche und zivilgesellschaftliche Langzeitentwicklung. Dabei herrschte Konsens, dass die regionalen Organisationen wie „Afrikanische Union“ und „Arabische Liga“ maßgeblich in die Unterstützung von Transformationsprozessen einzubeziehen seien.

Die geschichtlichen Bindungen und Vernetzungen Europas in diesen Raum sowie die herausragenden Erfahrungen mit friedlichen Transformationsprozessen prädestinieren die EU, im arabischen Raum kompetent Einfluss zu nehmen. Sie kann dabei trotz der imperialen europäischen Vergangenheit mit Akzeptanz rechnen, wenn auch die bisherige auf die Stabilisierung autokratischer Regime zielende Politik als Hypothek wahrgenommen. Mit guten Ratschlägen politischer Stiftungen lässt sich die erforderliche Einflussnahme allerdings nicht realisieren. Handfeste wirtschaftliche Hilfe ist erforderlich, vermutlich in einer Größenordnung, die sich am Marshallplan nach dem 2. Weltkrieg orientiert. Privilegierte Handelsbeziehungen, Schuldenerlass und öffentliche wie privatwirtschaftliche Investitionen dürften insbesondere hilfreich sein. Als Träger einer solchen Unterstützung sind neben der EU die regionalen Nachbarstaaten ebenso gefragt wie die gesamte internationale Gemeinschaft. Diese Unterstützung muss in einer Weise erfolgen, die nicht als Neokolonialismus empfunden wird. „Vom Westen verlangt das eine neue Bescheidenheit: Einsicht in die Grenzen der eigenen Macht und Hilfsbereitschaft beim arabischen Reformprozess“, leitetartikelt Jan Ross in „Die Zeit“ vom 05.05.2011.

Die EU wird ihre Mittelmeerpolitik grundlegend revidieren und ihre bisher primär auf Osteuropa gerichtete „Europäische Nachbarschaftspolitik (ENP)“ verstärkt nach Süden ausrichten müssen; dies nicht etwa aus purem Altruismus, sondern auch wegen gravierender Eigeninteressen. Der Barcelona-Prozess von 1995 und die französisch inspirierte Mittelmeerunion von 2008 müssen belebt und reformiert werden. Der zu Jahresbeginn aktivierte Europäische Auswärtige Dienst (EAD) sollte sich schwerpunktmäßig dieser strategischen Aufgabe widmen. Die intensive Einbindung der Türkei in diese Anstrengungen ist ratsam: als aufstrebende Regionalmacht, als Nato-Mitglied und EU-Beitrittskandidat ist sie ein prädestinierter Partner, nicht zuletzt wegen ihrer historischen Bindungen in dieser Region und ihrer gesellschaftlichen Modernisierungserfahrungen; das türkische Beispiel widerlegt die gelegentlich behauptete Unvereinbarkeit von Islam und Demokratie.

Erfolgsvoraussetzung für eine wirkungsvolle Unterstützung des arabischen Transformationsprozesses ist der in anderem Zusammenhang viel beschworene „comprehensive approach“, der „umfassende Ansatz“, der aber die differenzierte Sicht auf die neu entdeckte Vielfältigkeit des arabischen Raums nicht außer Acht lassen darf. Ein richtiges Zeichen setzt der Vorschlag des britischen Außenministers Hague, der ankündigte, Großbritannien werde auf dem nächsten G-8-Gipfel vorschlagen, die internationale Finanzhilfe für die Region zu verstärken und besser zu koordinieren. Er schlug vor, dass die EU den arabischen Nationen eine Freihandelszone und Zollunion in Aussicht stellen solle.

In einer ausführlichen Studie zieht das „Institute for Security Studies“ der EU eine Bilanz der europäischen Mittelmeerpolitik, untersucht die Perspektiven, die sich aus der arabischen Aufstandsbewegung ergeben, und formuliert konkrete Handlungsempfehlungen:

EU ISS Report Nr. 9, März 2011:

“The Arab democratic wave - how the EU can seize the moment.”

<http://goo.gl/vo0PI>

## **4. Libyen-Krieg**

### ***Entwicklung***

In einem unvorhergesehenen Szenario standen VN, NATO, EU und Regionalorganisationen des Krisenraumes vor einer Bewährungsprobe, ebenso wie einzelne besonders involvierte nationale Regierungen.

Positiv war zunächst zu vermerken, dass sich der VN-Sicherheitsrat als überraschend handlungsfähig erwies: Die Resolution 1973 vom 17.03.2011 (Waffenstillstand, Flugverbot, Schutz der Zivilbevölkerung unter dem Kernsatz „to take all necessary measures ... to protect civilians“) wurde durch kein Veto blockiert. Die „Afrikanische Union (AU)“, die „Organisation der Islamischen Konferenz (OIC)“ und die „Arabische Liga“ begrüßten die Resolution grundsätzlich. Die Umsetzungsbemühungen führten jedoch in einen ungeordneten Prozess mit zahlreichen Kollateralschäden. Es entwickelte sich eine selten in dieser Schärfe erfahrene Dissonanz europäischer und transatlantischer Politik, verursacht durch kurzsichtige und egoistische Entscheidungen in der Eskalationsphase des Libyen-Konflikts, aber auch bündnisstrukturelle Unzulänglichkeiten. EU und NATO, vor allem aber einige einzelne Mitgliedsnationen, konnten offensichtlich ihrer Verantwortung nicht gerecht werden.

Die Initiative ergriff am 19.03.2011 eine „Koalition der Willigen“ unter besonderem Einsatz Frankreichs, voll unterstützt von Großbritannien, gefolgt von weiteren NATO- und EU-Mitgliedern sowie zwei arabischen Kleinstaaten, den Vereinigten Arabischen Emiraten und Katar. Die USA versuchten, ihre Rolle zu minimieren, trugen jedoch (nach einer politischen Kehrtwende unmittelbar vor der Sicherheitsratsabstimmung) zwangsläufig zunächst die Hauptlast der militärischen Einsätze. Nach längeren Auseinandersetzungen, insbesondere türkischem und französischem Widerstand, übernahm die NATO am 31.03.2011 unter dem Namen „Unified Protector“ die Führung der Operation zur Durchsetzung der VN-Resolution 1973. Kampfflugzeuge verschiedener Nationen (u.a. erstmals britische Eurofighter) sowie amerikanische und britische Marschflugkörper kamen zum Einsatz.

Eine sogenannte „Internationale Libyen-Kontaktgruppe“ wurde gebildet, um politische Lösungen zu suchen. Ihr gehören alle Staaten an, die sich an der Nato-Operation beteiligen. Die Libyen-Kontaktgruppe hat bisher jedoch nicht ansatzweise konzeptionelle Leistungen erbracht, die mit der Petersberg-Konferenz im Hinblick auf Afghanistan vergleichbar wären. Auf ihrem dritten Treffen in Rom beschloss sie allerdings Finanzhilfen für den sogenannten „Nationalen Übergangsrat“ in Bengasi, positionierte sich damit deutlich als Bürgerkriegspartei.

Ein zwischenzeitlicher halbherziger Vermittlungsversuch der „Afrikanischen Union“ scheiterte innerhalb weniger Tage.

Die insgesamt wenig überzeugende Nato-Rolle kommentiert Anne Applebaum in der „Washington Post“ vom 11.04.2011 mit der Frage: „Will the Libya intervention bring the end of NATO?“. Und Steven Metz schreibt am 15.04.2011 in „The New Republic“: „Nato has not met the challenge. (...) And so, for the third time since the end of the cold war, Nato has accepted a major mission and then demonstrated that it does not have the unity of purpose or the military capability to perform it. (...) ...the Alliance, in its current form, has proven it cannot lead and execute complex, sustained operations in today's world.“

### ***Deutschland***

Deutschland manövrierte sich ohne zwingende Gründe mit seinem Abstimmungsverhalten im VN-Sicherheitsrat in eine Position der Isolation. Gemeinsam mit Russland, China, Brasilien und Indien enthielt sich Deutschland bei der Abstimmung über die Resolution 1973 der Stimme, dies als einziger europäischer Staat. Die Reaktion der Medien war dissonant, überwiegend extrem kritisch:

„Westerwelles Verweigerung blamiert unser Land“ (Welt Online), „Vom Westerwelle-Deutschland wird die Entschlossenheit der Weltgemeinschaft torpediert“ (Der Spiegel), „Unerfahrenheit auf dem internationalen Parkett“ (FAZ), „Deutschlands feige Außenpolitik“ (Die Zeit Online).

Der ehemalige Verteidigungsminister Rühle nennt die deutsche Stimmhaltung „einen schweren Fehler von historischer Dimension mit unvermeidlichen Spätfolgen“, der ehemalige Bosnien-Beauftragte der EU Schwarz-Schilling spricht mit vergleichendem Blick auf Srebrenica von „historischem Zynismus“ (Der Spiegel Online, 26.03.2011). Michael Stürmer fasst in „Die Welt“ vom 25.04.2011 zusammen: „Mit unglaublicher Nonchalance wird das teuerste Kapital verspielt, das Deutschland hat: das Vertrauen der Nachbarn.“

Der Politikwissenschaftler und ehemalige Staatssekretär im BMVg Walther Stützle kommentiert im Interview des Deutschlandfunks am 24.03.2011: „Das ganze Thema zeigt, wohin man kommt, wenn man in einen Konflikt konzeptionslos hineingeht, und vor allen Dingen, wenn man eigentlich im Prinzip richtig gewählte Grundsätze, nämlich sich nicht an einem Krieg zu beteiligen, handwerklich unsauber umsetzt.“

Ex-Außenminister Joschka Fischer wird in der „Atlantic Times“ vom April 2011 sehr deutlich: „Never has the Federal Republic been more isolated. The country has lost its credibility with the United Nations and in the Middle East (...) All I can say is that I feel ashamed for this failure of the German government“.

Im Chor der internationalen Kommentare schreibt Roger Cohen in der „New York Times“ vom 16.04.2011 unter dem Titel „France flies, Germany flops“: „Adenauer and de Gaulle must be turning in their graves. Here was Germany standing wobbly with Brazil, Russia, India and China – and against its closest allies, France and the United States – in the U.N. vote on Libyan military action. And here was France providing America’s most vigorous NATO support. This was a dramatic inversion of postwar roles. It revealed the drift of a navel-gazing Germany unprepared to lead despite its power and impatient with Adenauer’s Western anchoring. It also demonstrated France’s break under Sarkozy from the posturing Gaullist notion of a French ‘counterweight’ to America. These are seismic European shifts.“

Russell A. Berman geht im Journal „Defining Ideas“ der Hoover Institution am 12.04.2011 so weit, hinter Deutschlands Haltung in der Libyen-Frage einen grundsätzlichen Politikwechsel zu vermuten: „A Germany sliding toward a more neutral position between the Atlantic alliance and Russia elicits memories of the ‚finlandization‘ problem of the Cold War era.“

Und auch der renommierte Think Tank „European Council on Foreign Relations“ schließt in einer Studie eine grundsätzliche Neuorientierung der deutschen Politik als Hintergrund nicht aus: „Germany’s abstention on United Nations Security Council Resolution 1973 on the Libyan no-fly zone was the latest piece of evidence that the Federal Republic is renegotiating its post-Yalta foreign policy role on regional and global issues.“

(Ulrike Guérot, Mark Leonard: „How Europe can get the Germany it needs“, ECFR Policy Brief, April 2011)

<http://goo.gl/xzUcI>

Positive Stimmen waren äußerst rar: „Notwendige Entscheidung“ (Frankfurter Rundschau), „Ein Lob für Westerwelle“ (Berliner Zeitung).

Nach seinem Ausscheren aus der westlichen und europäischen Solidaritätsfront im VN-Sicherheitsrat zeigte Deutschland auch in der NATO eine aus Sicht seiner Partner historisch nur schwer verständliches Ausscheren. Auch wenn es für die Nichtbeteiligung an der Libyen-Intervention sehr gute Gründe gibt, so wäre doch eine geschmeidigere Umsetzung dieser Entscheidung möglich gewesen. Die Konsequenz der deutschen Enthaltensamkeit, bis hin zur Herausnahme deutscher Seestreitkräfte aus der VN-mandatierten Waffenembargo-Überwachung, war in dieser Situation

kontraproduktiv. Die späteren kompensatorischen Reparaturmaßnahmen einer Beteiligung am AWACS-Einsatz in Afghanistan und einer eifertigen Zusage der militärischen Beteiligung an der humanitären EU-Mission standen zusammenhanglos außerhalb eines konsistenten Konzepts. „Wie die Bundesregierung nach Libyen stolpert“, kommentierte WELT Online am 08.04.2011.

## **EU**

Die NATO-Strukturen (Einstimmigkeitsprinzip) ließen unter dem lagebedingten Zeitdruck Entscheidungs- und Handlungsschwächen erwarten. Umso mehr hätte sich der EU die Chance geboten, der Verantwortung für die nordafrikanische Nachbarregion stärker gerecht zu werden, glaubwürdig Einfluss auszuüben und Handlungsfähigkeit unter Nutzung der erweiterten Möglichkeiten des Lissabon-Vertrages zu demonstrieren. Die im Vergleich mit der NATO häufig betonten Kompetenzen zivil-militärischer Hard-/Softpower-Mischung hätten ins Spiel gebracht werden können. Die Strukturen der GSVP und des EAD hätten sich bewähren können. Aber die EU tauchte ab. Die egoistische Vorgehensweise Frankreichs und Englands war gemeinschaftsschädlich..

Die EU zeigte sich auf ihrem Gipfel am 11.03.2011 lediglich bereit, auf Anforderung der VN eine Militärmission zur Unterstützung humanitärer Hilfe zu aktivieren („EUFOR Libya“ unter Verwendung der EU-Battlegroups). Diese Operation soll die Arbeit ziviler Hilfsorganisationen militärisch unterstützen und die Evakuierung von Flüchtlingen begleiten. Deutschland nutzte die Zusage seiner Beteiligung, um seine Haltung in der Solidaritätsfrage abzumildern. Die VN-Anforderung blieb bisher aus, „EUFOR Libya“ blieb ein Papiertiger. Als positives Moment dieser Initiative ist allenfalls zu werten, dass die GSVP überhaupt ins Spiel gebracht wurde und die EU nicht nur durch nationale Aktivitäten ihrer Mitgliedsländer in Erscheinung trat.

Zur Rolle der EU sagte Ex-Außenminister Joschka Fischer der „Stuttgarter Zeitung“ im Interview: „In der Stunde größter Herausforderung versagt dieses Europa. Es ist trostlos: keine Idee, kein Plan, keine Initiative.“ Und der Politologe Karsten Jung von der Universität Bonn analysiert am 23.03.2011: „Weitgehend unbemerkt scheidet in Libyen gerade das Projekt einer Gemeinsamen Europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik. Seit Tagen ist aus Brüssel nichts Substanzielles zu den epochalen Ereignissen in Libyen zu vernehmen. (...) Auch völkerrechtlich steht einem entschlossenen Eingreifen der EU nichts im Weg – mit dem Mandat der Vereinten Nationen und dem entsprechenden Ersuchen der Arabischen Liga ist sogar das europäische Urbedürfnis nach einer umfassenden Legitimationsbasis erfüllt. (...) Während Moskau und Peking erstmals einen völkerrechtlichen Präzedenzfall akzeptieren, der ihnen in Tschetschenien und Tibet noch gefährlich werden könnte, schreckt die EU vor ihrer ‚Responsibility to Protect (R2P)‘ – ihrer Verpflichtung, Menschen in humanitären Notlagen auch vor dem eigenen Staat zu schützen – zurück.“

## **Völkerrecht**

Die völkerrechtliche Frage der Ausformung und Umsetzung des seit dem VN-Millenniumsgipfel 2005 international weitgehend akzeptierten Prinzips „Responsibility to Protect (R2P)“ stand auf dem Prüfstand. „Gut möglich, dass der Beginn einer neuen Weltordnung zu bezeugen ist“, schreibt Ullrich Fichtner in „Der Spiegel“ vom 11.04.2011. „...es ist, als begänne eine Epoche ‚robusterer‘ UNO-Politik, eine Zeit, in der die global vernetzte Welt nicht mehr zuschauen und abwarten will, wenn Diktatoren über ihre eigenen Völker herfallen.“

Der Libyen-Krieg ist Präzedenzfall für eine militärische Intervention zum Schutz der Zivilbevölkerung vor der eigenen Regierung. Dabei besteht die Gefahr, dass diese Zielsetzung zum völkerrechtlich bedenklichen „Regime Change“ mutiert, die humanitäre Intervention zur Parteinahme für eine Bürgerkriegspartei wird. In der deutschen Presse entwickelte sich ein lebhafter Disput unter Völkerrechtlern. In der FAZ vom 22.03.2011 liefert der renommierte Rechtsphilosoph Reinhard Merkel unter der Überschrift „Völkerrecht contra Bürgerkrieg – Die Militärintervention gegen Gaddafi ist illegitim“ eine ausführliche Analyse und kommt zu den Schlussfolgerungen:

„Die Intervention der Alliierten in Libyen steht auf brüchigem normativem Boden. (...) Die Entscheidung der Bundesregierung, der Resolution nicht zuzustimmen, war richtig. (...) Der demokratische Interventionismus, propagiert 2003, als sich die irakischen Massenvernichtungswaffen als Lüge erwiesen, und jetzt in der euphemistischen Maske einer Pflicht zur kriegerischen Hilfe im Freiheitskampf wieder erstanden, ist politisch, ethisch und völkerrechtlich eine Missgeburt.“  
<http://www.faz.net/-01q7am>

Zwar antwortet ihm Christian Tomuschat, emeritierter Völkerrechtler an der Humboldt-Universität, in der FAZ vom 23.03.2011: „Die unter Hochdruck erlassene Resolution 1973 ist durch die Entwicklung des Völkerrechts gedeckt. Reinhard Merkel irrt mit seiner Kritik.“ Auch Tomuschat stellt allerdings klar: „Für die Beseitigung des Terrorregimes von Oberst Gaddafi gibt die Resolution 1973 keine Handhabe.“  
<http://www.faz.net/-01q9wi>

In einem weiteren Artikel in „Die Zeit“ vom 31.03.2011 greift Reinhard Merkel nochmals in die Debatte ein und warnt vor einer zu großzügigen Interpretation der Schutzverantwortung und einer Relativierung des grundsätzlichen Gewaltverbots: „Was sind Grund und Grenzen der Legitimation eines Krieges zu humanitären Zwecken? (...) Senkt der jetzige Krieg die Schwelle für die Ausnahmen vom Gewaltverbot, und welche Bedeutung hätte das für die normative Weltordnung?“  
<http://pdf.zeit.de/2011/14/P-Intervention-Libyen.pdf>

Johannes Thumfahrt schlägt in seinem „Die Zeit“-Artikel vom 01.04.2011 „Die Idee des gerechten Krieges“ den gedanklichen Bogen zur klassischen Frage des „bellum iustum“, zu Kant und zur Westfälischen Ordnung und schreibt: „Die UN-Charta sieht im Grunde genommen keine Intervention zur Durchsetzung positiver Menschenrechte wie politischer Teilhabe vor, sondern beschränkt sich auf negative Kriterien. Vor allem die Gefährdung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit ist ihr zufolge Grund für ein Einschreiten. Von Gadhafis Regime geht aber akut keine aus.“  
<http://pdf.zeit.de/politik/2011-04/libyen-gerechtigkeit-krieg.pdf>

### ***Politikoptionen***

Unterschiedliche Interpretationen durch Völkerrechtler sind nicht überraschend. Aber auch die politische Bewertung des Vorgehens der internationalen Gemeinschaft in Libyen ist kontrovers. Die Norm „Responsibility to Protect (R2P)“ ist neu und in der Ausformung und Kodifizierung begriffen.

„Der Westen muss handeln“ schrieb Jürgen Krönig am 07.03.2011 in „Die Zeit“. „Wer Massaker und Genozid verhindern will, kann auf einen ethisch unterfütterten Interventionismus nicht verzichten.“ Um einiges nachdenklicher konstatiert Ulrich Ladurner am 21.03.2011 in der gleichen Zeitung unter dem Titel „Kopflös in den Krieg“, dass „der Westen seinen Einsatz in Libyen noch bitter bereuen“ könnte. Josef Joffe beschreibt die Defizite der Libyen-Intervention in seinem Leitartikel vom 24.03.2011 mit: „Krieg ohne Führung, Krieg ohne Konsens, Krieg ohne Ziel“. Jacques Schuster erläutert in „Die Welt“ vom 27.03.2011 unter der Überschrift „Der Angriff auf Libyen ist töricht und gefährlich“: „Wir wissen nicht, wen wir in Libyen unterstützen. (...) Der Westen kann nur verlieren. (...) Der Drang, sich in die libyschen Verhältnisse einzumischen, entstammt einem gut gemeinten, umgedrehten Kolonialismus: Nur der Westen wisse, wie er diesen Diktator zur Strecke bringen und wie er im Anschluss eine Demokratie nach seinen Vorstellungen einrichten kann. (...) Der Westen ist zu Ordnungskriegen nicht in der Lage. Ihm fehlt die Ausdauer, ihm fehlt der Wille und seit der Finanzkrise fehlt ihm das Geld – ob im Irak, in Afghanistan oder in Libyen.“

In „Die Zeit“ vom 28.04.2011 befassen sich Jan Ross und Ulrich Ladurner mit der Frage des weiteren Vorgehens der Nato in Libyen und stellen Pro- und Contra-Argumente für eine Eskalation gegenüber. Jan Ross (pro): "Gadhafi und seine Leute müssen spüren, dass sie die Auseinandersetzung nicht gewinnen können – und dazu müssen Gadhafis Gegner zur Eskalation des Konflikts bereit und fähig sein. Es geht keineswegs darum, gleich mit Bodentruppen zu drohen oder sie gar schon einzusetzen. Die Möglichkeiten unterhalb dieser Schwelle sind noch lange nicht ausgeschöpft." Ulrich

Ladurner (contra): "Was spricht nun dagegen? In einem Satz: Die jüngsten Kriegserfahrungen des Westens. Wir haben weder die Mittel noch den politischen Willen, auch nicht die moralische Legitimität, einen weiteren Krieg zu führen. Ja, wir haben in diesem konkreten Fall nicht einmal eine Strategie."

Die Libyen-Mission, gestartet unter den selten positiven Voraussetzungen eines UN-Mandats, einer hohen moralischen Legitimation und der Zustimmung der Regionalorganisationen „Arabische Liga“ und „Afrikanische Union“ wirft offensichtlich viele Fragen auf: NATO und EU wenig handlungsfähig, strategisches Gesamtziel (und Zwischenziele) nicht definiert, Mission Creep wahrscheinlich, Neokolonialismus- und Anti-Islam-Vorwurf absehbar, Legitimation der Rebellionsführer fragwürdig. Für die deutsche Entscheidung, sich im VN-Sicherheitsrat der Stimme zu enthalten, gab es sehr respektable inhaltliche Gründe, die durch die aktuelle Entwicklung alles andere als widerlegt werden. Die NATO findet sich als Partei in einem Bürgerkrieg wieder, dessen Ausgang sich planvollem Handeln weitgehend entzieht. Das Schwanken in der Zieldefinition zwischen „Regime Change“ und „Schutz der Zivilbevölkerung (im restriktiven Sinn)“ führt fortlaufend zu fragwürdigen Interpretationen der VN-Resolution und Spekulationen über das weitere Vorgehen. Der in der VN-Resolution 1973 postulierte „Schutz der Bevölkerung“ wird bis in die Extreme und darüber hinaus ausgeschöpft. Die spätestens seit dem Bosnien-Krieg allbekannte Erkenntnis, dass ohne Bodentruppen kein nachhaltiger Erfolg erzielt werden kann, bestätigt sich. Forderungen nach Waffenlieferungen nach bosnischem Vorbild an den bisher sehr zweifelhaft legitimierten „Nationalen Übergangsrat“ in Bengasi werden laut, Militärberater in schwer zu verifizierender Zahl und Spezialeinheiten sind bereits im Land, der Einsatz von Drohnen bringt die USA verstärkt zurück in die Kampfeinsätze und eskaliert die Zielauswahl. Die humanitäre Lage in Misrata erinnert zeitweise an die Belagerung Sarajevos ab 1992. Militärisch ist eine Patt-Situation entstanden. Russland und China rücken von ihrer bedingt zustimmenden Politik ohnehin mehr und mehr ab, zugunsten ihrer traditionellen Nichteinmischungshaltung.

Das Stimmenspektrum hinsichtlich einer politischen Ausweglösung reicht von „Gaddafi muss weg“ bis „Wir müssen mit Gaddafi verhandeln“. Die Regierungschefs der USA, Großbritanniens und Frankreichs fordern am 15.04.2011 in einem gemeinsamen Artikel in der „New York Times“, der „Times“ und „Le Figaro“ den Sturz Gaddafis. US-Senator McCain plädiert am 01.05.2011 öffentlich für die gezielte Tötung Gaddafis durch Nato-Luftangriffe. Der frühere Nato-Befehlshaber im Kosovo, General a.D. Klaus Reinhardt, greift auf seine Balkan-Erfahrungen zurück und schlägt in einem Interview im Deutschlandfunk Verhandlungen mit Gaddafi über einen Waffenstillstand vor, ebenso wie der Ex-US-Botschafter in Deutschland, John Kornblum. Stefan Kornelius verlangt in der „Süddeutschen Zeitung“ vom 26.04.2011 im Konsens mit Mary Kaldor in „Open Democracy“ eine Eskalation der Kriegsanstrengungen und die Einrichtung von Schutzzonen wie ehemals in Bosnien.

Wie kann Libyens Zukunft aussehen? Fast alle Optionen sind offen, von einer Restaurierung des Gaddafi-Regimes bis hin zu einem „failed state“, von einer Zweiteilung des Landes in eine Osthälfte unter Rebellen-Hoheit und einer Westhälfte unter einem Gaddafi-(Nachfolge-)Regime bis hin zu einem Zentralstaat nach einer erfolgreichen Transformation. Auszuschließen ist aber auch nicht ein langwieriger Irak-ähnlicher Bürgerkrieg.

Zwingend erforderlich erscheint vor allem ein stärkeres Engagement der umliegenden arabischen Staaten. Insbesondere Ägypten könnte sich an die Spitze der „Arabischen Liga“ setzen, sein Prestige als regionale Führungsmacht restaurieren und eine Führungsrolle im regionalen Transformationsprozess übernehmen. Nach einer weiteren VN-Resolution wäre der Einsatz multinationaler arabischer Bodentruppen in Libyen zur Unterstützung der Rebellen denkbar.



## **5. Vorläufige Bilanz**

1. Die Region, die jahrzehntelang von Immobilität und Lethargie geprägt war (oder schien), ist in Aufruhr. Universelle Werte wie Gerechtigkeit, Freiheit und Sicherheit werden eingefordert. Die Entwicklung ist weitgehend offen und wird von Land zu Land sehr unterschiedlich verlaufen. Während im Falle Ägyptens und Tunesiens erste erfolversprechende Transformationsschritte vollzogen wurden, zeigen die autoritär Herrschenden in Saudi-Arabien, Algerien und Syrien kaum Kompromissbereitschaft. Die Mehrzahl der Staaten befindet sich in einem Schwebestadium ungewissen Ausganges.

In der arabischen Welt wird dennoch nichts mehr so sein wie zuvor. „Sicher ist nur, dass kein einziges arabisches Staatsoberhaupt absolute diktatorische Macht mehr ausüben kann. Die Angst ist verschwunden, wie weggeblasen“, schreibt der international bekannte marokkanische Autor Tahar Ben Jelloun in seinem kürzlich erschienenen Buch „Arabischer Frühling – Vom Wiedererlangen der arabischen Würde“. Der „Arabische Frühling“ enthüllt, dass der islamistische Terrorismus nicht die Kraft besitzt, die man ihm zugesprochen hat.

Wichtig ist, dass die Transformationsprozesse im Innern der Gesellschaften wachsen und gestaltet werden, und dass sie sowohl politische als auch ökonomische Komponenten umfassen. Die Einflussnahme von außen, insbesondere durch die EU, ist wichtig, kann und darf aber nur unterstützend und helfend wirken, nicht bevormundend. Für den Umgang mit den Staaten der Region dürfen nicht länger „double standards“ gelten.

2. „Responsibility to Protect (R2P)“, die „Völkerrechtsnorm im Werden“, wurde im Falle Libyens entschlossen angewendet. Der VN-Sicherheitsrat war handlungsfähig und verantwortungsbereit. Die Schutzverantwortung gegenüber dem Individuum wurde ernst genommen und von einer allgemeinen Absichtserklärung in operatives Handeln umgesetzt. Dies setzt ein notwendiges positives Signal für die Zukunft.

Die Umsetzung des Entschlusses zur humanitären Intervention erfolgte im konkreten Fall Libyens jedoch unprofessionell und chaotisch; es fehlte an glaubwürdigen Akteuren und soliden Planungsprozessen. Die Srebrenica- und Ruanda-Erfahrung motivierten die internationale Gemeinschaft zu einem schnellen und robusten Eingreifen, um in Bengasi ein Fiasko zu verhindern. Das Eingreifen mit der Resolution 1973 erfolgte unter sehr großem Zeitdruck. Das Sofortziel wurde zwar weitgehend erreicht, führte aber zu fragwürdigen und unkalkulierbaren Folgerungen. Die Nato sieht sich nunmehr ohne eindeutige Interessenbestimmung, ohne Zieldefinition und Handlungskonzept in einen weiteren Krieg in einem islamischen Land verstrickt.

Die Risiken des Interventionismus sind hoch und schwer kalkulierbar, das staatliche Souveränitätsrecht hat nach wie vor einen großen stabilisierenden Effekt. Dem Gewaltverbot kommt im internationalen Recht überragende Bedeutung zu, die Schwelle für militärische Interventionen darf nicht leichtfertig abgesenkt werden. Humanitäre Interventionen bedürfen solider Entscheidungsstrukturen, präziser Eingriffskriterien und umfassender Planungsparameter. Jede Aktion der internationalen Gemeinschaft dieser Art hat Präzedenzcharakter. Die angewandten Eingriffskriterien müssen eine allgemeingültige Handlungsmaxime stützen, ordnungspolitische Langzeitfolgen im differenzierten Beziehungsgeflecht einer globalisierten Welt sind zu Ende zu denken.

„R2P“ ist ein richtiger Ansatz, aber ohne weitere Ausgestaltung noch keine Lösung. Das Kunststück liegt offensichtlich in der entschlossenen Anwendung des Prinzips bei gleichzeitiger Wahrung einer „Kultur der Zurückhaltung“, in der Einhaltung stringenter Rahmenbedingungen und einer ebenso präzisen wie umfassenden politisch-strategischen Zieldefinition. Sehr hilfreich kann der Blick auf die im Rahmen der Erarbeitung der R2P-Norm aufgestellten fünf Legitimitätskriterien sein (Ernst der Bedrohung, Redlichkeit der Motive, Anwendung als letztes Mittel, Verhältnismäßigkeit der Mittel, Angemessenheit der Folgen). Schon gar nicht dürfen schnelle Militärinterventionen zum Ersatz für

Defizite langfristiger Diplomatie und nachhaltiger ziviler Aufbauarbeit werden und die ursprünglich hoch angesetzten Kriterien für ein Eingreifen nach der R2P-Doktrin in einem Erosionsprozess verwässern. Der Vorrang der präventiven und nachsorgenden Komponente darf nicht vernachlässigt werden.

Bei vorsichtiger Anwendung kann R2P ein wichtiger, wenn auch immer missbrauchsgefährdeter und Opportunitätskriterien unterliegender Baustein einer zukünftigen kooperativen multipolaren Weltordnung sein; das derzeitige Vorgehen der Nato in Libyen droht allerdings die R2P-Doktrin zu diskreditieren.

3. Die NATO wurde den in sie gesetzten Erwartungen nicht gerecht. Sie konnte der in ihrem neuen „Strategischen Konzept“ verankerten Rolle als global player (allerdings nicht „Weltpolizist“) nicht entsprechen. Die systemimmanenten Entscheidungsstrukturen und die divergierenden Interessen der Mitgliedsländer lassen es zweifelhaft erscheinen, ob die Nato zukünftig einen umfassenden Ansatz als überregionaler Sicherheitsgarant verwirklichen kann. Das Bündnis bleibt allerdings auf lange Sicht unverzichtbar als transatlantische Klammer, zur Interessenkoordination und zum Zugriff auf die begrenzten militärischen Ressourcen. Bemerkenswert war, dass die USA nicht wie in Konflikten der Vergangenheit in eine Führungsrolle drängten, sondern die Nato zeitweise wie ein zurückhaltender Außenbeobachter behandelten. Diese Konstellation wird sich aufgrund der geopolitischen Neuausrichtung der US-Politik zukünftig verstärken.

4. Die EU spielte in einem sie besonders herausfordernden Szenario keine angemessene Rolle, sie übernahm nicht die ihr zukommende Verantwortung. Dennoch gehört der EU die Zukunft. Sie ist seit Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon mit ihren Entscheidungsstrukturen (z.B. der „ständigen strukturierten Zusammenarbeit“) flexibler und mit ihrem umfassenden zivil-militärischen Krisenreaktionsansatz potentiell zukunftssträchtiger und bedrohungsgerechter aufgestellt als jede andere Regionalorganisation. Auf die Stärkung der GSVP sollten sich nach der Neuausrichtung der US-amerikanischen Interessenschwerpunkte die Anstrengungen richten. Die EU muss ihr strategisches Gewicht durch eigenständige Handlungsfähigkeit untermauern. Nationale Alleingänge müssen eingebunden werden.

5. Die deutsche Entscheidung, unter den gegebenen Voraussetzungen einer mangelhaft konzipierten humanitären Intervention militärische Zurückhaltung zu wahren, war richtig. Deutschland hat jedoch mit seinem dafür nicht zwingend erforderlichen Abstimmungsverhalten im VN-Sicherheitsrat und mit seiner späteren selektiven Solidaritätsverweigerung in der Nato unnötigerweise politisches Porzellan in einem Maße zerschlagen, das Zweifel am historischen Bewusstsein der Entscheidungsträger aufkommen lässt. Weitreichende Konsequenzen („Sonderweg“-Vorwurf) für das zukünftige politische Prestige Deutschlands sind nicht auszuschließen. Berechenbarkeit und Bündnistreue waren in den Jahrzehnten nach dem 2. Weltkrieg unbestritten die herausragenden Aktiva deutscher Politik. In der für unsere Partner kaum nachvollziehbaren sicherheitspolitischen Positionierung im Libyen-Krieg offenbart sich nicht zuletzt erneut das schwere Defizit, dass Deutschland seine sicherheitspolitische Grundhaltung, seine „national strategy“ nicht ressortübergreifend eindeutig definiert hat. Ein diffuses „Nein“ zur Anwendung von Gewalt wird Deutschlands Gewicht und Verpflichtung in der internationalen Ordnung nicht gerecht, Deutschland muss sich im EU- und Nato-Rahmen auch militärpolitisch gewichtiger einbringen, darf die Initiative nicht Frankreich und Großbritannien überlassen.