

20.03. 2014

**Deutschlands Rolle in der Libyenintervention:
Führung, Gefolgschaft und das angebliche Versagen der Regierung Merkel**

Sebastian Harnisch

Beitrag für die Jahrestagung der DGFP, Tutzing, 17.-18. November 2013

Prof. Dr. Sebastian Harnisch
Institut für Politische Wissenschaft
Ruprecht-Karls-Universität Heidelberg
69115 Heidelberg
Tel.: +49-6221-54-2859
E-Mail: Sebastian.harnisch@uni-heidelberg.de;
Web: <http://harnisch.uni-hd.de>

„Wir als Deutsche sind diejenigen, die es sich aufgrund ihrer zentralen Lage – geographisch, politisch und auch wirtschaftlich – am allerwenigsten leisten können, den Blick nur auf den Süden oder nur auf den Osten zu verengen. Deswegen werden wir auch hier eine engagierte Führungsrolle wahrnehmen.“¹

1. Einleitung

Die Libyenentscheidung wird oft als Feuerprobe für die Außenpolitik der schwarz-gelben Koalition unter Kanzlerin Merkel interpretiert. Die Politikwissenschaft² und sicherheitspolitische Community ist sich über alle theoretischen und parteipolitischen Grenzen einig, dass die deutsche Enthaltung im UN-Sicherheitsrat zur Resolution 1973 falsch gewesen sei.³ Dabei wurde die Enthaltung zeitweise geradezu zur Karikatur verkehrt, indem sie als unüberlegter Bruch mit der Westbindung aufgrund eines mangelnden „Urteilsvermögens bei Außenminister und Kanzlerin“ verunglimpft⁴ oder als Streben nach dem Status einer „großen Schweiz“ stilisiert wurde, das eine „neue deutsche Frage“ aufwerfe.⁵

Indes haben die NATO-geführte Intervention, die Reaktionen der Afrikanischen Union, Brasiliens, Russlands und Chinas darauf sowie die massive Verschlechterung der Sicherheitslage in

¹ Werner Hoyer, Bundestagsrede. Stenografischer Bericht, Plenarprotokoll 17/93, Berlin: Deutscher Bundestag, 24. Februar 2011, S. 10468-10470, hier S. 10469.

² Vgl. Hanns W. Maull, „Deutsche Außenpolitik: orientierungslos“, in: Zeitschrift für Politikwissenschaft 21, 2011, S.93-117; Ulrike Guerot, Mark Leonard, „The new German question: how Europe can Get the German needs“, Brussels, ECFR, http://www.ecfr.eu/page/-/ECFR30_GERMANY_AW.pdf. [Zugriff am 18.03 2014]. Harald Müller, Ein Desaster. Deutschland und der Fall Libyen, HSFK Standpunkte, Frankfurt/M 2/2011. Bernhard Stahl, „Taumeln im Mehr der Möglichkeiten: die deutsche Außenpolitik und Libyen, in: Zeitschrift für Außen- und Sicherheitspolitik 5, S.575-603. Christian Hacke, „Deutschland und der Libyen-Konflikt: Zivilmacht ohne Zivilcourage“, in: Aus Politik und Zeitgeschichte 39, 2011, S. 50-53. Franz-J. Meyers, „Zivilmacht als Willensfanatiker – Die libysche Deutschstunde“, in: Reinhard Meier-Walser, Alexander Wolf (Hrsg.), Die Außenpolitik der Bundesrepublik Deutschland. Anspruch, Realität, Perspektive, München 2011, S. 161-173, http://www.hss.de/uploads/tx_ddceventsbrowser/Studien95-Internet.pdf. [Zugriff am 18.03 2014]. Lothar Rühl, „Deutschland und der Libyenkrieg“, in: Zeitschrift für Außen- und Sicherheitspolitik 4, 2011 S. 561-571.

³ Stellvertretend für außenpolitische Community Joschka Fischer: „eine Farce“, Ebd., „Deutsche Außenpolitik – Eine Farce“, in Süddeutsche Zeitung, 22. März 2011, S. 2., Constanze Stelzenmüller: Libyen, eine Deutschstunde, in: Süddeutsche Zeitung, 15. April 2011, S. 2: „fehlendes Mitgefühl“ sowie Klaus Naumann: „Ich schäme mich für die Haltung meines Landes“. Deutschland hat der Militäration gegen Libyen nicht zugestimmt – eine historische Fehlentscheidung, in: Süddeutsche Zeitung 21. März 2011, S.2.

⁴ Wolfgang Seibel, „Libyen, das Prinzip der Schutzverantwortung und Deutschlands Stimmenthaltung im UN-Sicherheitsrat bei der Abstimmung über Resolution 1972 am 17. März 2011, in: Friedenswarte 88, 2012, S. 1-2, S. 87-115, hier S. 111.

⁵ Ulrike Guerot, Mark Leonard, The new German question, 2011, S.2.

Libyen viele Bedenken der Bundesregierung im Nachhinein (leider) bestätigt.⁶ Aus humanitärer Perspektive ist vor allem beklagenswert, dass Libyen in den dreißig Wochen nach Beginn der Intervention im März 2011 sieben- bis zehnmal mehr Opfer zu verzeichnen hatte als in den sechs Wochen vor der Intervention.⁷ Erschwerend kommt hinzu, dass Russland, China und viele andere Staaten die weitgefasste Interpretation von Resolution 1973 durch die intervenierenden Staaten seither zum Anlass nahmen, die sich herausbildende Norm der Schutzverantwortung selbst grundsätzlich in Frage zu stellen. Aus sicherheitspolitischer Sicht ist beklagenswert, dass die libysche Übergangsregierung – trotz westlicher Unterstützung – das Gewaltmonopol im Land bislang nicht stabilisieren konnte, sondern derzeit ein Abrutschen in den Bürgerkrieg wahrscheinlicher ist als jemals zuvor.⁸ Ferner ist mehr als bedenklich, dass die internationale Staatengemeinschaft es nicht vermocht hat, den Transfer von Waffen und Kämpfern aus Libyen nach Mali und in andere Staaten der Region effektiv zu unterbinden, obwohl dies ein erklärtes Ziel der Intervention war, ein Übergreifen des Libyenkonfliktes auf die umliegende Region zu verhindern.⁹

Die wachsende Instabilität in Libyen und das nachlassende Interesse der Staatengemeinschaft an Libyen bestätigen zudem die politikwissenschaftlichen Befunde zum unsteten Interventionsverhalten westlicher Demokratien und zu den Erfolgsaussichten von außen erzwungener

⁶ So kommt die Bundesregierung in ihrer Antwort auf eine Kleine Anfrage der Fraktion ‚Die Linke‘ im Februar 2014 zu der Beurteilung, dass sich die unübersichtliche Sicherheitslage seit der Installation der EUBAM-Mission (Mai 2013) zur Etablierung eines libyschen Grenzschutzes weiter verschlechtert hat, vgl. Deutscher Bundestag, „Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Ulla Jelpke, Andrej Hunko, Annette Groth, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE, 20. Februar 2014, BT-Drucksache 18/280, Berlin, S. 2.

⁷ Alan Kuperman, „A Model Humanitarian Intervention? Reassessing NATO’s Libya Campaign, in: International Security 38 (1), 2013, S. 105-136, hier S. 123.

⁸ International Crisis Group, „Divided We Stand: Libya’s Enduring Conflicts“, Brussels 2012, <http://www.crisisgroup.org/~media/Files/Middle%20East%20North%20Africa/North%20Africa/libya/130-divided-we-stand-libyas-enduring-conflicts.pdf>. [Zugriff am 18.03 2014]. Asylum Research Council, „Libya Country Report, Commissioned by the Office of the United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR), 5th July 2013“. Human Rights Watch, „Libya Country Report“, 2014 http://www.hrw.org/sites/default/files/related_material/libya_5.pdf [Zugriff am 18.03 2014].

⁹ Adam Nossiter, „Qaddafi’s Weapons, Taken by Old Allies, Reinvigorate an Insurgent Army in Mali“, in: New York Times 05. Februar 2012; http://www.nytimes.com/2012/02/06/world/africa/tuaregs-use-qaddafis-arms-for-rebellion-in-mali.html?_r=0. [Zugriff am 18.03 2014]. Stewart Patrick, „Collateral Damage: How Libyan Weapons Fueled Mali’s Violence“, in: <http://blogs.cfr.org/patrick/2013/01/29/collateral-damage-how-libyan-weapons-fueled-malis-violence/>, 2012. [Zugriff am 18.03 2014].

Regimewechsel. Bueno de Mesquita und Downs zeigen auf breiter Datenbasis, dass Regierungen demokratischer Interventionsstaaten, aufgrund ihrer Bindung an die kurzfristigen Interessen ihrer Bürger, sich nach dem Eingreifen häufiger und schneller als erwartet mit der Etablierung autokratischer oder defekt-demokratischer Herrschaft arrangieren.¹⁰ Downes und Monten wiesen außerdem nach, dass durch Interventionen induzierte Regimewechsel nur sehr selten gelingen.¹¹ Ihre Untersuchung zeigt, dass Zielgesellschaften von externen Militärinterventionen nur dann eine faire Chance auf Demokratisierung haben, wenn drei Bedingungen erfüllt sind: die Zielgesellschaft ist wohlhabend, sie leidet unter wenigen ethnischen Spannungen und sie verfügt bereits über eine langjährige Demokratieerfahrung. Aus einer wissenschaftlich gestützten Perspektive ist die Prognose für eine nachhaltige, demokratische Entwicklung in Libyen daher schlecht. Wenn sich aber die Prognosen der Interventionsbefürworter auf eine Verbesserung der humanitären Situation in Libyen als unberechtigt erwiesen haben und weitergehende Hoffnungen auf eine erfolgreiche Demokratie unbegründet oder zumindest fragwürdig sind, dann sollte erneut und unvoreingenommen geprüft werden, ob die von der Bundesregierung angeführten Bedenken sich nicht als stichhaltig erwiesen haben.

Dieses Kapitel ist in drei Abschnitte geteilt. Der zweite Abschnitt erörtert das Konzept der außenpolitische Rolle, insbesondere der Führungs- und Gefolgschaftsrolle, und etabliert diese als alternative Erklärung zu den bestehenden realistischen, liberalen und sozialkonstruktivistischen Ansätzen, die gemeinschaftlich die Regierungsentscheidung, wengleich aus unterschiedlichen Gründen, kritisieren. Der dritte Abschnitt analysiert das deutsche Verhalten im Libyenkonflikt vom Beginn der gewalttätigen Auseinandersetzungen im Januar 2011 bis zum Tod des autokratischen Machthabers Muammar al Gaddafi im Oktober 2011. Abschnitt 4

¹⁰ Bruce Bueno de Mesquita, George W. Downs, „Intervention and Democracy”, in : International Organization 60 (3), 2006, S. 627-649. Siehe dazu auch Nils P. Gleditsch et al, „Democratic Jihad? Military Intervention and Democracy“, in: World Bank, Washington, DC, 2007. Arthur A. Goldsmith, „Making the World Safe for Partial Democracy? Questioning the Premises of Democracy Promotion“, in: International Security 33 (2), 2008, S. 120-147.

¹¹ Alexander B. Downes, Jonathan Monten, „Forced to Be Free? Why Foreign-Imposed Regime Change Rarely Leads to Democratization“, in: International Security 37 (4), 2013, S. 90-131.

fasst die Ergebnisse zusammen und zieht einige Lehren für die Analyse des Interventionsverhaltens demokratischer Staaten.

2. Internationale Rollen: Führung, Gefolgschaft und Typenbildung

Internationale Rollen werden in der Politikwissenschaft zunehmend als Analysekonzepte eingesetzt, um die Außen- und Sicherheitspolitiken von Einzelstaaten und internationalen Organisationen, die besonderen Beziehungen zwischen Staaten oder Veränderungen in der sozialen Struktur der internationalen Staatengemeinschaft zu untersuchen.¹² Sie werden dabei als soziale Positionen in der internationalen Gemeinschaft aufgefasst, die regelmäßig durch Eigen- (Ego) und Fremderwartungen (Alter) hinsichtlich der Funktionsübernahme eines Mitglieds für ein Gruppenziel konstituiert werden.¹³

Als emergente soziale Phänomene sind internationale Rollen weder Eigenschaften der internationalen Gesellschaft, wie etwa Machtstrukturen oder Institutionalisierungsgrade, noch Attribute der Staaten. Als soziale Konzepte sind sie *immer relational*. Ihre Eigenschaften sind nur durch den Bezug zu anderen Mitgliedern einer bestimmten sozialen Gruppe und deren Zielen identifizierbar. Ob internationale Rollen „transformativ“ oder „stabilisierend“ wirken, bestimmt sich anhand ihres Geltungsanspruches gegenüber der bestehenden Sozialstruktur.¹⁴

¹² Alexander Wendt, *Social Theory of International Politics*. Cambridge 1999. Sebastian Harnisch, Hanns W. Maull (Hrsg.), *Germany as a Civilian Power. The Foreign Policy of the Berlin Republic*, Manchester 2001. Ole Elgström, Michael Smith (Hrsg.), *The European Union's Roles in International Politics*, Abingdon 2006. Sebastian Harnisch, Cornelia Frank, Hanns W. Maull (Hrsg.), *Role Theory in International Relations: Approaches and Analyses*, Abingdon, 2011. David McCourt, „The Roles States Play: A Meadian Interactionist Approach“, in: *Journal of International Relations and Development* 15 (3), 2012, S. 370-392. Cameron G. Thies, „The United States, Israel, and the Search for International Order: Socializing States“, New York, NY 2013. Lisbeth Aggestam, *European Foreign Policy. A Social Role Theory Analysis*, 2014 (i.E.). Max-Otto Baumann, „Humanitäre Interventionen und sozialstruktureller Wandel in der internationalen Politik“, Baden-Baden 2014 (i.E.).

¹³ Cameron G. Thies, „Role Theory and Foreign Policy“, in: Robert A. Denemark (Hrsg.), *The International Studies Encyclopedia*, Oxford 2010, S. 6335 -6356, hier S. 6336. Sebastian Harnisch, „Role Theory: Operationalization of Key Concepts“, in: Sebastian Harnisch et al. (Hrsg.), *Role Theory in International Relations*, 2011, S. 7-15 hier S. 8.

¹⁴ Kalevi J. Holsti, „National Role Conceptions in the Study of Foreign Policy“, in: *International Studies Quarterly* 14 (3), 1970, S. 233-309, hier S. 250-251.

Internationale Rollen sind auch *immer intersubjektiv*, d.h. die jeweiligen Attribute von Staaten als Rollenträger beruhen auf einem gemeinsamen (symbolischen) Verständnis der Bedeutung dieser Attribute und nicht einer inhärenten Qualität des Rollenträgers selbst. Rollen „gehören“ also keinem Akteur materiell und die dazugehörigen Geltungsansprüche (bspw. nach Unterwerfung) können nicht von einem Akteur allein definiert werden. Kurz: Internationale Rollen als Bündel von Verhaltenserwartungen gehen aus dem intersubjektiven Verständnis der Attribute eines Rollenträgers und deren Anerkennung durch Dritte hervor.¹⁵

2.1 Führung als internationale Rolle

Internationale Führungsrollen unterscheiden sich von verwandten Konzepten wie Autorität oder Hegemonie durch ihre zeitliche und funktionale Begrenzung sowie durch ihre Orientierung an einem Gruppenziel. Hegemonie bezeichnet in den meisten Interpretationen die Vorherrschaft eines Akteurs über andere Großmächte und nachgeordnete Staaten auf der Basis überlegener militärischer und ökonomischer Ressourcen. Nur eine Minderheit (der Neogramscianismus und Teile der Englischen Schule) beziehen die formale (rechtliche) Anerkennung der Herrschaft durch die Unterworfenen in ihre Definition mit ein.¹⁶ Autorität kann als legitime Herrschaft, d.h. die Anerkennung der Herrschaft durch den Unterworfenen, verstanden werden. Sie unterscheidet sich von ‚Führung‘ weniger über die Legitimität als vielmehr über ihre zeitliche und funktionale Entgrenzung, die bspw. keine Aufteilung zwischen mehreren Herrschaftsträgern zulässt.¹⁷ Internationale Führungsrollen sind hingegen teilbar; sie können kollektiv ausgeübt und zeitlich befristet werden.

¹⁵ Ebd. S. 237.

¹⁶ Ian Clark, *Hegemony in International Society*, New York 2011, S. 18.

¹⁷ David Lake, „Authority, Status, and the End of the American Century“, Paper presented at the annual meeting of the International Studies Association Annual Conference ‘Global Governance: Political Authority’, in: *Transition*, Montreal, Canada 16. März 2011.

Somit können internationale Führungsrollen als soziale Rollen definiert werden, die aus Erwartungen der Mitglieder einer Gruppe gegenüber einem oder mehreren Gruppenmitgliedern sowie deren/dessen Eigenerwartungen darüber gespeist werden, inwiefern die Führungsrolle durch Eigenmittel und Gefolgschaft zur Durchsetzung bestehender Gruppenziele oder deren Weiterentwicklung beitragen soll.

Die hier vorgeschlagene interaktionistische Rollenkonzeption knüpft an wirtschaftswissenschaftliche Definitionen, wie die von Yukl an.¹⁸ Sie grenzt sich von den traditionell vorherrschenden Vorstellungen von *international leadership* in den Internationalen Beziehungen ab. In realistischen Konzepten von *leadership*, insbesondere dem Theorem der hegemonialen Stabilität, wird Führung auf die Fähigkeit zur Bereitstellung öffentlicher Güter durch einen Hegemon verengt.¹⁹ Liberale und neo-gramscianische Führungskonzepte beruhen darüber hinaus auf geteilten Ordnungsvorstellungen. So argumentiert Ikenberry, dass die amerikanische Hegemonie zu Beginn des 21. Jahrhundert immer weniger auf physischen Zwangsmitteln, sondern vielmehr auf geteilten Regeln und Praktiken beruhe.²⁰ Neben der Projektion von Normen und Regeln, die von nachgeordneten Mächten anerkannt werden, identifiziert er die Bereitschaft zur Verhandlung und Kompromissfindung über geteilte Normen als Bestandteil einer „legitimen internationalen Führungsmacht“.²¹

Der interaktionistische Führungsansatz unterscheidet sich von den liberalen Konzepten in zweierlei Hinsicht: zum einen sind Rollen temporale soziale Positionsübernahmen für bestimmte Zwecke. Sie können daher auch ohne formale Institutionen kausale und konstitutive Wirkung für Akteure und Strukturen entfalten; zum anderen bietet der interaktionistische Rol-

¹⁸ Gary Yukl, *Leadership in Organization*. Englewood Cliffs, NJ, 1989.

¹⁹ Charles P. Kindleberger, *The World in Depression, 1929-1939*, Berkeley, 1973. Charles P. Kindleberger, „Dominance and Leadership in the International Economy: Exploitation, Public Goods, and free Rides“, in: *International Studies Quarterly* 25, 1981, S. 242-254. David Lake, „[Leadership, Hegemony, and the International Economy: Naked Emperor or Tattered Monarch with Potential?](#)“, in: *International Studies Quarterly* 37 (4), 1993, S. 459-489.

²⁰ John G. Ikenberry, *Liberal Leviathan. The Origins, Crisis and Transformation of the American World order*, Princeton 2011.

²¹ John G. Ikenberry, „The Future of International Leadership“, in: *Political Science Quarterly* 11 (3), 1996 S. 385 - 401, hier S. 388, 396.

lenansatz auch einen konkreten analytischen Mechanismus, die Einnahme der Komplementärrolle, der Gefolgschaft, die unterschiedliche Motive für das koordinierte Verhalten zulässt.²²

Theoretisch betrachtet setzen sich Führungsrollen aus einzelnen Rollen zu *role sets* zusammen. Die Zusammensetzung bestimmt nicht nur die Ausprägung des *role sets* „leader“, sondern konditioniert auch die Chance, dass die Komplementärrolle „follower“ übernommen wird. Sozialstrukturell betrachtet sind Führungsrollen der Versuch, Handlungssituationen zu überwinden, die durch „Unbestimmtheit“ (indeterminacy) charakterisiert sind.²³ Der Führende beseitigt Unbestimmtheit, indem er die Situation durch die Übernahme einer Agendasetter-Rolle vorstrukturiert. Durch diese Orientierungsfunktion schafft der Führende Verhaltenserwartbarkeit für die Gruppenmitglieder. Prinzipiell gilt: Je größer die Anzahl der Gefolgschaft, desto schwieriger ist die Auswahl und Reihung der zu erreichenden Ziele durch den Führenden.

Eine zweite wichtige Rolle des Führenden ist die Repräsentation der Geführten. Theoretisch betrachtet muss der Führende, durch die Integration der Ziele des Einzelnen mit jenen der Gruppe, dem Geführten die Möglichkeit zur „Identifikation mit dem Gruppenziel“ geben. Durch die Übernahme der Führungsrolle im Agendasettingprozess deutet der Führende deshalb immer auch an, wer in Zukunft zur Gruppe gehören soll, bzw. inwiefern und wie stark die Interessen des einzelnen Gruppenmitglieds berücksichtigt werden. Repräsentation beinhaltet daher auch immer In- und Exklusionsprozesse, die die Gruppe in ihrer Komposition und Struktur (Rangordnung) prägt.²⁴

²² Sebastian Harnisch, „Conceptualizing in the Minefield: Role Theory and Foreign Policy Learning“ in: *Foreign Policy Analysis* 8 (1), 2012, S. 47- 71.

²³ Brian Rathbun, „Uncertain about Uncertainty: Understanding the Multiple Meanings of a Crucial Concept in International Relations Theory“, in: *International Studies Quarterly* 51, 2007, S. 533-557, hier S. 549.

²⁴ Vgl. bspw. die von Kirste und Maull beschriebene Zurückhaltung der Bundesrepublik auf Wunsch der US-Regierung im Mai 1989 neben den USA eine Führungsrolle in der NATO einzunehmen (Partnership in leadership), Knut Kirste, Hanns. W. Maull, „Zivilmacht und Rollentheorie“, in: *Zeitschrift für Internationale Beziehungen* 30 (2), 1996, S 283-312, hier S. 306.

Führungsrollen schließen immer auch eine „Maklerrolle“ ein.²⁵ Sie dient zur Integration unterschiedlicher Repräsentationsansprüche durch die Verknüpfung in Lösungspaketen. Rollentheoretisch gesprochen sind Maklerrollen hybride Rollen: sie verbinden Agendasetteranteile und Repräsentationsanteile, indem sie durch die Priorisierung der Gruppenziele auch einen Vorschlag für die zukünftige Rangordnung der Gruppe unterbreiten.²⁶ Diese Führungsaufgabe ist in der internationalen Politik besonders sensibel. Denn es gilt für den Führenden auch eine Einschätzung darüber vorzunehmen, ob die neue Rollenverteilung von den jeweiligen Parlamenten und Gesellschaften der beteiligten Staaten akzeptiert wird, sodass eine stabile soziale Ordnung entstehen kann.²⁷

Rollenkonflikte, wie sie die Führungs- und Gefolgschaftsrollen in der Eurokrise und im Libyenkonflikt kennzeichneten, können sich daher auf die Entfristung, Formalisierung und inhaltliche Ausweitung von Herrschaft über die Gefolgschaft oder die Gruppenziele selbst beziehen. In der ersten Phase des Libyenkonfliktes hat sich die Bundesregierung im UN-Sicherheitsrat ‚führend‘ für die Einschaltung des Internationalen Strafgerichtshofes und ein Waffenembargo im Rahmen der Resolution 1970 eingesetzt. In der zweiten Phase geriet die Bundesregierung jedoch zunehmend mit der Ausweitung der Interventionsziele unter französischer Führung Ende Februar 2011 in Konflikt. Die neuen Ziele sahen nun einen militärisch gestützten Regimewandel in Libyen vor, die auch die Gefolgschaft der unterschiedlichen libyschen Rebellengruppen und vieler arabischer Staaten erhielt, aber von der Bundesregierung wegen ihrer humanitären Risiken abgelehnt. Anstatt jedoch in der dritten Phase (ab Mitte März 2011) alternative Gruppenziele aktiv zu propagieren, fügte sich die Bundesregierung in

²⁵ Hanns W. Maull, „Germany and the Art of Coalition-Building“, in: *Journal of European Integration* 30 (1), 2008, S. 131-152.

²⁶ In der Sprache formaler Verhandlungsmodelle sind ‚Leadership-Rollen‘ deshalb auch als Facillitator von Gleichgewichten (Equilibria) beschrieben worden, vgl. Morris P. Fiorina, Kenneth A. Shepsle, „Formal Theories of Leadership: Agents, Agenda-Setters and Entrepreneurs“, in: Bryan D. Jones (Hrsg.), *Leadership and Politics: New Perspectives in Political Science*, Lawrence, KS, 1989, S. 17-40.

²⁷ Insofern sind Führungsrollen auch immer von der Stabilität der nationalen Führungsrollen der Regierung in der Gefolgschaftsrolle abhängig, d.h. diese müssen rechtlich befugt und politisch repräsentativ genug sein, um eine zukünftige internationale Rolle anzunehmen (vgl. Knut Kirste, Hanns W. Maull, *Zivilmacht und Rollentheorie* 1996, S. 287).

eine loyale Gefolgschaftsrolle gegenüber der Interventionskoalition, die die widersprüchlichen innerstaatlichen und bündnispolitischen Erwartungen austarierte.

2.2 Gefolgschaft als internationale Rolle

Führung, zumal internationale Führung, setzt also immer Gefolgschaft voraus.²⁸ Sozialtheoretisch ist die gesellschaftliche Praxis der Geführten, die aktive Übernahme der komplementären Gefolgschaftsrolle, also zentral für die Stabilität gesellschaftlicher Hierarchien. Ohne die Praxis der Gefolgschaft entfaltet Führung keine strukturierende Wirkung in der internationalen Ordnung im Sinne einer stabilen Verhaltenserwartung über Zeit. Nur so kann Misstrauen eingegrenzt und das Sicherheitsdilemma dauerhaft einhegt werden.²⁹ Zwang und Tausch als alternative Herrschaftsmechanismen scheiden damit nicht aus, treten aber aufgrund ihrer schwächeren Effektivität und Legitimität zurück.

In der wirtschaftswissenschaftlichen Literatur werden oft die Begriffe *constituent* (wahlweise als Wähler oder Vollmachtgeber übersetzt), *member* (Mitglied) oder *subordinate* (Untergebener oder Befehlsempfänger) verwendet, um die traditionell passive Konnotation des Begriffs ‚Folgender/Gefolgschaft‘ zu vermeiden.³⁰ Gefolgschaft wird traditionell auf die Handlungsdimension der Gefolgschaft reduziert und weitergehend auf die aktive Befolgung vorgegebener Ziele verengt.³¹

²⁸ Mark T. Fliegau, Andreas Kießling, Leonar Novy, „Leader and Follower-Grundzüge eines inter-personalen Ansatzes politischer Führungsleistung“, in: Zeitschrift für Politikwissenschaft 18 (4), 2008, S. 399-421. Barbara Kellermann, Followership. How Followers are creating Change and Changing Leaders, Boston, 2008.

²⁹ Andrew F. Cooper, Richard A. Higgott, Kim R. Nossal, Kim, „Bound to Follow? Leadership and Followership in the Gulf Conflict“, in: Political Science Quarterly 106 (3), 1991, S. 391-410, hier S. 395.

³⁰ Barbara Kellermann, 2008, S. 6-7.

³¹ Wendelin Küpers, „Perspectives on Integrating Leadership and Followership“, in: International Journal of Leadership Studies 2 (3), 2007, S. 194-221, hier S. 195.

Dem traditionell eindimensionalen und autoritären Gefolgschaftskonzept wird eine interaktionistische Gefolgschaftsrolle entgegen gestellt. Es betont die Rollenkomplementarität zwischen Führendem und Geführten in den einzelnen Führungsfunktionen.³²

Internationale Gefolgschaftsrollen können als soziale Rollen definiert werden, die aus Erwartungen der Mitglieder einer Gruppe gegenüber einem oder mehreren Gruppenmitgliedern sowie deren/dessen Eigenerwartungen darüber gespeist werden, inwiefern die Gefolgschaft eine asymmetrische Autoritäts- und Funktionszuweisung in der Gruppe akzeptiert und durch aktive Übernahme von Komplementäraufgaben die Führungsrolle bei der Durchsetzung bestehender Gruppenziele oder deren Weiterentwicklung unterstützt.

Rollentheoretisch betrachtet sind daher auch Gefolgschaftsrollen zusammengesetzte „role sets“: Erstens, der Mitgliedsrolle, die durch die Akzeptanz der Mitgliedschaft eingenommen wird. Durch sie wird die Gruppe und damit das grundlegende Ziel des Gruppenerhalts konstituiert; Zweitens, der Mitwirkendenrolle, die von der Praxis der Duldung von Gruppenaktivitäten über die aktive Teilnahme bis hin zur Inkaufnahme hoher Kosten bei Mitwirkung (z. B. der Selbstaufgabe für das Gruppenziel) reichen kann.³³ Die Mitgliedsrolle kann dabei so wirksam sein, dass allein die Mitgliedschaft in einer Militärorganisation eine Regierung dazu bewegen kann, in einer Intervention mitzuwirken, die weder eigenen strategischen Interessen dient, noch domestische Unterstützung findet³⁴. Schließlich kann, drittens, die Gefolgschaftsrolle auch eine Agendasetter-Funktion beinhalten: Gefolgschaft setzt die Mitgliedschaft und die Akzeptanz der bestehenden Ziele der Organisation voraus; soziale Organisationen und ihre Ziele sind aber niemals statisch. Gefolgschaft kann deshalb die Ausweitung der Gruppenziele durch den/die Führenden hinterfragen oder selbst eigene, neue und rivalisierende Gruppenziele propagieren. So ist zwischen einer loyalen und oppositionellen Gefolgschaft zu unterscheiden.

³² Edwin P. Hollander, *Inclusive leadership: The essential leader-follower relationship*, New York, 2009.

³³ So unterscheiden sich Gruppen oder Organisationen danach, inwiefern sie Mitgliedschaft an die Erfüllung aller Gruppenziele oder nur einiger ausgewählter Gruppenziele binden. So bindet Art. 5 NATO-Vertrag die Mitglieder bspw. nicht an eine Pflicht zum militärischen Beistand im Falle eines Angriffs auf das Bündnisgebiet, sondern überlässt Art und Umfang der Reaktion den jeweiligen Erforderlichkeitserwägungen des Mitgliedsstaates. Darüberhinaus schränkt Art. 11 NATO-Vertrag die Pflicht zum wie auch immer gearteten Beistand dahin gehend ein, dass die jeweiligen verfassungsrechtlichen Verfahren zu beachten sind, so dass etwaige parlamentsvorbehalte explizit geachtet werden.

³⁴ Vgl. Marina E. Henke, „The International Security Cooperation Market“. *Coalition-Building in Pursuit of Peace*, unpubl. PhD dissertation, Princeton University, 2012.

den, denn selbst die offene Infragestellung neuer Gruppenziele durch die Einnahme temporärer oppositioneller Gefolgschaftsrollen, müssen die längerfristig wirkende Mitgliedschaftsrolle nicht untergraben.

Internationale Führungs- und Gefolgschaftsrollen sind also komplementär, aber nicht statisch. Durch Interaktion zwischen beiden können sich Gruppenziele wandeln, der Grad der Unterstützung für gegebene und neue Ziele kann verändert werden. Fühlt sich der Führende den Gruppenzielen in Wort und Tat besonders verpflichtet, dann kann sich der follower – bei gleicher Identifikation mit dem Gruppenziel – reziprok verhalten. Nutzt der follower das Engagement der Führung aus, dann gewichtet er abweichende private Ziele (Autonomie, Ressourcenschonung) höher als die gemeinsamen Ziele. In traditionellen realistischen Führungskonzepten wird dies als Trittbrett-Fahrer-Verhalten charakterisiert. Nutzt der Führende hingegen die Führungsrolle aus, indem er die Gruppenziele (implizit oder explizit) ausweitet und signalisiert er dadurch, dass er private Ziele über gemeinsame Ziele stellt, dann wird der follower – bei Identifikation mit gegebenen Gruppenzielen – eine oppositionelle Agendasetter-Funktion einnehmen, ohne aber seine Mitgliedschaftsrolle aufzugeben. Eine solche ambivalente gemischt oppositionelle und loyale Gefolgschaftsrolle übernahm die Schröder-Regierung gegenüber der US-geführten Interventionskoalition im Irak 2003.³⁵

Um die Varianz der Komplementaritätsmuster von Führungs- und Gefolgschaftsrollen im Fall von Interventionskoalitionen und Militärbündnissen abbilden zu können, müssen die Interaktionsbeziehungen zur Erreichung der politischen (Ziele/Strategie) und militärischen Ziele (und Instrumente) der Gruppe bestimmt werden.³⁶ Militärinterventionen unterscheiden sich maßgeblich in ihrer Vorbereitungszeit, den benötigten militärischen Kapazitäten und den politi-

³⁵ Sebastian Harnisch, German Non-Proliferation Policy and the Iraq Conflict, in: *German Politics* 13(2004) 2, S. 1-34.

³⁶ Atsushi Tago, „Why do states join US-led military coalitions?: The compulsion of the coalition's missions and legitimacy“, in: *International Relations of the Asia Pacific* 7 (2), 2007, S. 179-202. Sarah E. Kreps, *Coalitions of Convenience. United States Military Interventions after the Cold War*, New York 2010.

schen Rahmenbedingungen. So kann von einer kleinen militärisch operativen Gefolgschaft nicht zwangsläufig auf eine mangelnde politische Führungsrolle geschlossen werden.

Vergleicht man bspw. die US-Führungsrolle in der Libyenkrise aus der militärisch-operativen Perspektive mit jener in den fünf größten Militäroperationen nach dem Ende des Ost-West-Konfliktes, so fällt auf, dass die Gefolgschaft (15 Staaten) in Libyen deutlich kleiner ausfiel als in Kuwait 1990/91 (32), Bosnien (1995) (24), Kosovo 1999 (19), Afghanistan 2011 (48) und Irak 2003 (40). Dies lässt sich sicherlich auf die kurze Vorlaufzeit, die dominanten militärischen Fähigkeiten der USA sowie die (zunächst) begrenzten Missionsziele zurückführen. Es dürfte aber auch die sichtbare Ambivalenz innerhalb der Obama-Administration über die politischen Missionsziele, die mangelnde Unterstützung durch die Anrainerstaaten der Afrikanischen Union sowie die gleichzeitige Duldung der Niederschlagung der Proteste in Bahrain gewesen sein, welche die Gefolgschaft in die US-Führungsrolle geschmälert haben.³⁷

Wenn man davon ausgeht, dass Gefolgschaftsrollen in Interventionskoalitionen einerseits durch die (aktive) politische und militärische Unterstützung der Gruppenziele und andererseits von der regelmäßigen Erreichung der Ziele (und der gerechten Verteilung der damit verbundenen Güter) abhängig sind, dann lässt sich in einem ersten Zugriff folgende Matrix unterschiedlicher Führungsrollen erstellen.

Tabelle 1: Typen von internationalen Gefolgschaftsrollen

Dimension der Gefolgschaft/Verbindlichkeit der Gefolgschaft	Politisch	Militärisch
Koalition		
Institution		

Quelle: Eigene Darstellung

³⁷ Josh Rogin, "Why Obama's Libya war coalition is the smallest in decades", in: Foreign Policy Online, 25.02.2011 http://thecable.foreignpolicy.com/posts/2011/03/25/why_obama_s_libya_war_coalition_is_the_smallest_in_decades [Zugriff am 18.03.2014].

Rollenkonflikte und -ambivalenzen, wie sie die Führungs- und Gefolgschaftsrollen im Libyenkonflikt charakterisieren, können sich prinzipiell auf die Entfristung, Formalisierung und inhaltliche Ausweitung von Gefolgschaft oder die Gruppenziele selbst beziehen. So hat die Bundesregierung mehrfach öffentlich bekundet, dass sie die politischen Ziele der UN-SR Res. 1973 zwar teile, gleichzeitig machte sie aber deutlich, dass sie die mittelbare militärische Unterstützung der Rebellen aber aufgrund der damit verbundenen humanitären Risiken ablehne und deshalb der Resolution nicht zustimmen könne.

3. Die Bundesrepublik im Libyenkonflikt: Führung und Gefolgschaft

Die Rolle der Bundesrepublik wandelte sich von einer verhaltenen, kollektiven Führungsrolle im Februar 2011 über eine aktive Führungsrolle in der zweiten Märzwoche hin zu einer politischen Gefolgschaftsrolle nach der Verabschiedung von Sicherheitsratsresolution 1973. Ursächlich für den Rollenwandel war die mangelnde Gefolgschaft der Konfliktparteien für die politische Strategie der Bundesregierung und die US-amerikanische Unterstützung für die militärgestützte Regimewehselpolitik des französischen Präsidenten Sarkozy. Im Vergleich zur oppositionellen Gefolgschaft der Staaten der Afrikanischen Union fügte sich die Bundesregierung aber rasch in eine „loyale Gefolgschaft“ gegenüber der kollektiven Führung, in der Frankreich die politische Führung innerhalb der Kontaktgruppe beanspruchte und die USA zögerlich die militärische Führungsrolle einnahm.

Bestehende politikwissenschaftlichen Erklärungen führen das deutsche Rollenverhalten, insbesondere die Enthaltung im UN-Sicherheitsrat bei der Abstimmung über Resolution 1973, auf das Vorherrschen einer ‚Kultur der militärischen Zurückhaltung‘³⁸, eine allgemeine „Ori-

³⁸ Wolfgang Seibel, „Libyen, das Prinzip der Schutzverantwortung“, 2012; Franz-J. Meyers, „Zivilmacht als Willensfanatiker“, 2012; Daniel Göler, „Die Europäische Union in der Libyenkrise: Die „responsibility to protect“ als Herausforderung für die strategischen Kulturen in Europa“, in: Integration 35 (1) 2012, S. 3-18; Harald Müller, „Ein Desaster“, 2011.

entierungslosigkeit“, eine „Identitätskrise“³⁹ oder schlicht mangelndes Urteilsvermögen und Kommunikationsinkompetenz der Regierenden⁴⁰ zurück. Nur wenige Kommentatoren in Deutschland unterstellen der Bundesregierung eine bewusste, abwägende und auf die Risiken einer militärischen Intervention abzielende Politik. Aber auch diese Minderheit gelangen abschließend zu der Auffassung, die Regierung habe falsch entschieden.⁴¹ Gegen die Phalanx von liberalen und sozialkonstruktivistischen Studien in der Bundesrepublik findet sich allein Alastair Miskimmon mit einer umfassenderen realistischen Interpretation.⁴² Die Enthaltungsentscheidung sei, so Miskimmon, aus einer Abwägung zwischen nationalen ökonomischen und sicherheitspolitischen Interessen hervorgegangen, in der die mangelnde Bedrohung aus Libyen, gepaart mit der Sorge vor den ökonomischen Instabilitäten der Eurokrise im Verbund mit der energiepolitischen Verbindung zu Russland dafür verantwortlich sei, dass die Bundesregierung eine Involvierung in die NATO-Intervention ausgeschlossen habe.⁴³

Dieser Beitrag legt eine alternative Erklärung für die Libyenpolitik der Bundesregierung von Guido Westerwelle und Angela Merkel vor. Aus dieser Sicht können die bisherigen Erklärungen den deutschen Politikwechsel, der hier als Wandel von Führungs- zur loyalen Gefolgschaft konzeptualisiert wird, nicht erklären, weil sie zumeist von fixen Interessen bzw. Identitäten ausgehen. Aus der interaktionistischen Perspektive geht der Rollenwechsel auf das Scheitern der deutschen Führung zurück, weil seit Anfang März 2011 die deutsche Strategie eines politischen und ausgehandelten Regimewechsels immer weniger und die von Frankreich propagierte Führungspolitik eines militärisch-gestützten Regimewechsels immer mehr gefolgschaft, insbesondere unter den Rebellengruppen in Libyen fand. Das zentrale Argument lau-

³⁹ Hanns W. Maull, „Deutsche Außenpolitik“, 2012; Bernhard Stahl, „Taumeln im Mehr der Möglichkeiten“, 2012.

⁴⁰ Wolfgang Seibel, „Libyen, das Prinzip der Schutzverantwortung“, 2012.

⁴¹ Winfried Nachtwei, „Militärintervention in Libyen – Notwendigkeit, Legitimität, Risiken (ZIF-Policy Briefing May 2011)“, Berlin 2011, in: http://www.zifberlin.org/fileadmin/uploads/analyse/dokumente/veroeffentlichungen/ZIF_Policy_Briefing_Winfried_Nachtwei_Mai_2011.pdf [Zugriff am 18.03.2014].; Harald Müller, „Ein Desaster“, 2011.

⁴² Alistair, Miskimmon, „German Foreign Policy and the Libya Crisis“, in: German Politics 21 (4), 2012, S. 392-410.

⁴³ Ebd., S. 404.

tet, dass die Entscheidung zur Enthaltung tatsächlich maßgeblich durch Zweifel an den militärisch erreichbaren Zielen und deren völkerrechtlicher Begründung in Res. 1373 sowie den damit verbundenen Chancen auf eine nachhaltige Verbesserung der Menschenrechtssituation bestimmt waren.

Die deutsche Libyenpolitik entwickelte sich zwischen Anfang Februar und Ende Oktober 2011 in drei Phasen. Die Ziele der deutschen Politik blieben konstant: Verhinderung einer humanitären Katastrophe, politische Ablösung von Muammar al Gaddafi, Erhalt des westlichen Bündnisses. Veränderungen erfuhren lediglich die Strategien und Instrumente zum Erreichen der Ziele. In den Phasen 1 (Anfang bis Ende Februar) und 2 (Anfang bis Mitte März) stand die aktive Sanktionspolitik ohne begleitende politische Vermittlungsversuche im Vordergrund; diese schloss explizit die Strafverfolgung von Regimemitgliedern durch den Internationalen Strafgerichtshof mit ein. In Phase 2 trat die kritische Befragung der französischen Führungspolitik (zwischen dem 10.-15. März) hinzu, welche primär auf die militärischen Konsequenzen der Einrichtung einer Flugverbotszone abstellte, aber letztlich kaum mehr Gefolgschaft generierte. In Phase 3 übernahm die Bundesregierung dann eine Gefolgschaftsrolle, die auf die politische Unterstützung der wichtigsten Interventionsziele innerhalb der NATO und die Begrenzung der daraus für Deutschland erwachsenden militärischen Verpflichtungen abzielte.

Phase 1: von Anfang bis Ende Februar 2011

Zu Beginn der gewalttätigen Auseinandersetzung in Libyen Mitte Februar 2011 übernahm die deutsche Diplomatie innerhalb der Europäischen Union zunächst eine politische Agenda-Setter-Funktion. Die Bundesregierung ging dabei offensichtlich davon aus, dass die libysche Regierung von Anfang an unverhältnismäßige Gewalt gegen weitgehend friedliche Demonstranten einsetzte. Zunächst rief Außenminister Westerwelle am 11. Februar 2011 vor dem UN-

Sicherheitsrat zu einer Unterstützung der Reformbemühungen in Nordafrika auf und setzte sich innerhalb der EU für eine klare Verurteilung des Gaddafi-Regimes ein. Zu diesem Zeitpunkt machten sich die italienische und französische Regierung noch für eine neutrale und beschwichtigende Politik gegenüber dem Gaddafi-Regime stark und nahmen gegenüber den Reformunterstützern eine oppositionelle Gefolgschaftsrolle ein.⁴⁴

Nach der Ankündigung des Machthabers Gaddafi am 22. Februar, dass es, sollten die Aufständischen ihre Waffen nicht niederlegen, ein „Gemetzel“ geben werde, reagierte die Bundesregierung ebenso scharf und nachdrücklich wie die britische und amerikanische Regierung. Bis Ende Februar drohte das libysche Regime immer wieder in drastischen Worten, dass es gegen Aufständische „gnadenlos“, „endgültig“ und „gezielt“ vorgehen werde.⁴⁵

Nach der Drohung vom 22. Februar sprach die Kanzlerin explizit von einer ‚Quasi-Kriegserklärung gegen die eigene Bevölkerung‘, die Deutschland nicht unbeantwortet lassen werde.⁴⁶ Im UN-Menschenrechtsrat setzte sich die Bundesregierung daher als Ko-Sponsor für die Suspendierung der libyschen Mitgliedschaft ein. Im UN-Sicherheitsrat drängte der deutsche Vertreter auf eine rasche Verabschiedung der von Großbritannien formulierten Resolution 1970. Sie sah neben konkreten Wirtschaftssanktionen, einem Waffenembargo, Reisebeschränkungen und der Einfrierung von libyschen Guthaben im Ausland auch die Einschaltung des Internationalen Strafgerichtshofs vor. In den Deliberationen des Rats sprach sich die Bundesrepublik besonders für die Androhung der Strafverfolgung durch den Internationalen

⁴⁴ Andreas Rinke, „Eingreifen oder nicht?“, 2011, hier S. 45.

⁴⁵ Detaillierte Untersuchungen des Konfliktverlaufes zeigen jedoch, dass das Regime diese Drohungen, die u.a. auch zur Rechtfertigung der Einrichtung der Flugverbotszone am 19. März herangezogen wurden, in keiner der zurückeroberten Städte tatsächlich umgesetzt hat, vgl. Alan Kuperman, „A Model Humanitarian Intervention“, 2013, S.111-113. Bell und Witter weisen vielmehr auf die ambivalente Rhetorik des Regimes hin: So verurteilte Gaddafis Sohn Saif al-Islam in seiner nationalen Fernsehansprache vom 20. Februar das Vorgehen der Sicherheitskräfte nach dem „Day of Rage“ (17. Februar) in Bengasi und bezeichnete dies als „Tragödie“. Gleichzeitig stieß er aber Drohungen aus und kündigte an, dass das Regime „bis zum letzten Mann, bis zur letzten Frau, bis zur letzten Patrone kämpfen werde“ zitiert nach Bell/Witter 2011: 29.

⁴⁶ Deutsche Welle, „Merkel verurteilt Gaddafis 'Kriegserklärung“, am 23. Februar 2011, in: <http://www.dw.de/merkel-verurteilt-gaddafis-kriegserkl%C3%A4rung/a-14861369> [Zugriff am 18.03.2014].

Strafgerichtshof (IStGH) aus,⁴⁷ um den Druck auf das Regime und einzelne Kommandeure zu erhöhen, keine weitere Gewalt gegen die Rebellen einzusetzen.⁴⁸

Noch Ende Februar/Anfang März schlossen weder Außenminister Westerwelle noch der Staatssekretär im Bundesverteidigungsministerium, Christian Schmidt, die Verhängung einer Flugverbotszone unter deutscher Beteiligung aus.⁴⁹ Unterstützung fanden sie für die abwartende Haltung bei US-Außenministerin Clinton. Explizite Ablehnung einer Flugverbotszone formulierten Anfang März 2011 nur der britische Verteidigungsminister Liam Fox und sein amerikanischer Amtskollege Robert Gates, u.a. weil die dazu notwendige Ausschaltung der Flugabwehr den Konflikt militärisch eskalieren lassen würde und ein Ende der Militärmission nicht absehbar sein würde.⁵⁰

Die französische Politik war bis Ende Februar 2011 durch die zahlreichen Verstrickungen der französischen Politik mit den ehemaligen Machthabern in Nordafrika blockiert. Erst nach dem Abtritt von Außenministerin Alliot-Marie (26. Februar) begann Frankreich aktiv zugunsten der Rebellen in den Konflikt einzugreifen, indem es zunächst humanitäre Güter in deren Hochburg Bengasi lieferte. Tags darauf zeigte sich aber auch Premierminister Fillion noch skeptisch gegenüber einer Flugverbotszone. Eine solche Zone könne nur mit einem UN-Mandat und nur mit Mitteln der NATO durchgeführt werden. Ob es jedoch ratsam sei, dass

⁴⁷ Sarah Brockmeier, *German Policy towards Intervention in Libya*, Cambridge 2012, S.14.

⁴⁸ Ob die Einschaltung des IStGH die Bereitschaft Gaddafis, in diplomatische Verhandlungen mit den Rebellen unter Vermittlung westlicher Mächte einzutreten, gesteigert hat, muss hinterfragt werden (Jäger 2011). Gleichwohl hat das Regime in der Folgezeit mehrfach Verhandlungsangebote Venezuelas (3. März) und der Afrikanischen Union (16. April) angenommen sowie einen eigenen Vorschlag unterbreitet (26. Mai 2011), ohne dass die Einschaltung des IStGH dabei von Belang gewesen wäre (vgl. Alan Kuperman, „A Model Humanitarian Intervention“, 2013, S.115).

⁴⁹ Guido Westerwelle, „Westerwelle will in Genf über Flugverbotszone in Libyen reden“, in: SWR2-Interview 28. Februar 2011, <http://www.swr.de/swr2/programm/sendungen/tagesgespraech/-/id=7530064/property=download/nid=660264/7visfy/swr2-tag-esgespraech-20110228.pdf> [Zugriff am 18.03.2014].

⁵⁰ Ben Smith, „The Security Council’s “no-fly zone” Resolution on Libya, House of Commons Report SI/IA/5911“, in: House of Commons, www.parliament.uk/briefing-papers/SN05911.pdf, [Zugriff am 18.03.2014]; Michael Clarke, „The Making of Britain’s Libya Strategy“, in: Adrian Johnson, Saqeb Mueen (Hrsg.), *Short War, Long Shadow. The Political and Military Legacies of the 2011 Libya Campaign*, London, 2012, S. 7-14, hier. S. 8.

die NATO in einen Bürgerkrieg südlich des Mittelmeeres eingreife, müsse ausgiebig erwogen werden.⁵¹

Die kollektive Führungsrolle der Bundesregierung mit Großbritannien und den USA im UN-Sicherheitsrat beschränkte sich also auf die politische Dimension. Berlin übernahm hier eine Agendasetter-Funktion, indem sie für eine Sanktionspolitik gegenüber dem Gaddafi-Regime eintrat, die auf einen Verhaltenswandel und einen politischen Machtwechsel abzielte. Durch die Suspendierung von dem UN-Menschenrechtsrat und die Einschaltung des Internationalen Strafgerichtshofes sollte der Gaddafi-Clan von Mitläufern separiert werden.⁵² Eine Verhandlungslösung unter Beteiligung des Regimes, wie sie die Afrikanische Union mit ihrer Initiative vom 10. März 2011 anstrebte, wurde durch diese Strategie also bereits in der ersten Phase praktisch ausgeschlossen und von der Bundesregierung, anders als jüngst im Falle der Ukraine, nie ernsthaft betrieben.

Operative militärische Führung der Bundesrepublik gab es in dieser Phase nur sehr eingeschränkt. Doch blieb selbst diese nicht ohne gravierende innenpolitische Folgen. Vom 22.-23. Februar und dann am 26. Februar wurden insgesamt etwa 260 EU-Bürger mit Hilfe der Bundeswehr aus Libyen ausgeflogen (Operation Pegasus). Die Bundesrepublik übernahm (ebenso wie andere EU-Nationen) damit im kleineren Umfang kollektive Evakuierungsaufgaben, ohne jedoch die dafür notwendige vorherige Zustimmung des Bundestages einzuholen.⁵³ Zur Begründung gab das Auswärtige Amt seinerzeit an, dass es sich trotz der leichten Bewaffnung der beteiligten Soldaten „um einen humanitären Einsatz“ gehandelt habe und die Bundesre-

⁵¹ Steven Erlanger, „French Aid Bolsters Libyan Revolt“, in: New York Times, 28. Februar 2011, http://www.nytimes.com/2011/03/01/world/europe/01france.html?_r=0 [Zugriff am 18.03.2014].

⁵² Zumindest in Teilen hatte diese Separierungsstrategie Erfolg, denn innerhalb des ersten Konfliktmonats, insbesondere Ende Februar, liefen der stellvertretende UN-Botschafter Dabbashi, der ehemalige Justizminister Jalil (später Vorsitzender des Übergangsrates), die Botschafter in den USA, Aujali, und Indien, Issawi, sowie der Vertreter bei der Arabischen Liga alHowni zu den Rebellen über. Gleichwohl fand sich kein Mitglied des inneren Herrschaftszirkels unter diesen Überläufern (vgl. Anthony Bell, David Witter, „The Libyan Revolution: Roots of the Rebellion Part I, Washington, DC Institute for the Study of War“ in: http://www.understandingwar.org/sites/default/files/Libya_Part1_0.pdf [Zugriff am 18.03.2014] 2011, S. 30.

⁵³ Dieter Wiefelspütz, „Die Bundeswehr in Libyen – Operation Pegasus aus Sicht des Völker- und Staatsrechts“, in: Humanitäres Völkerrecht (2) 2012, S. 56-68, hier S. 57.

gierung nach vorherigen Kontakten zu (aber ohne explizite Zustimmung der) libyschen Regierung den „Einsatz mit der klaren Erwartung verbunden [habe, S.H.], dass die Soldaten ihre Waffen nicht würden einsetzen müssen“.⁵⁴

Unmittelbar vor der Entscheidung über die Enthaltung im UN-Sicherheitsrat bei Resolution 1973 holte die Regierung die verfassungsrechtlich umstrittene Evakuierungsaktion jedoch wieder ein. In der Sitzung des Auswärtigen Ausschusses am 17. März, dem Tag der Enthaltung in New York, geriet die Regierung wegen der Evakuierung unter massiven Druck der Opposition. Der Vorwurf lautete, die Exekutive habe bewusst den Parlamentsvorbehalt umgangen, der die vorherige und ausdrückliche Zustimmung des Bundestages beim Einsatz aller bewaffneten Kräfte im Ausland erfordere.⁵⁵

Phase 2: Anfang bis Mitte März 2011

„Your Excellencies, it is the view of the AU that the 1973 Resolution of the UN Security Council was largely abused in some specific respect.“

– Der südafrikanische Präsident Jacob Zuma⁵⁶

Anfang März 2011 mehrten sich die Anzeichen dafür, dass die französische und britische Regierung einen Strategiewechsel vornehmen und innerhalb des Sicherheitsrates auf eine zweite Resolution drängen würden. Fortan zielte die Libyen-Politik in Paris und London nicht mehr nur auf die (friedliche) Aufgabe der Regierungsgewalt durch das alte Regime, sondern der sich bildende Übergangsrat sollte durch ein aktives militärisches Eingreifen gegen regime-treue Kräfte unterstützt werden. Der Strategiewechsel schloss u.a. explizit die Lieferung bzw. Finanzierung von Waffen für die Rebellen durch Drittstaaten – Ägypten, Saudi-Arabien, die

⁵⁴ Schreiben des Ministers des Auswärtigen, Dr. Guido Westerwelle, MdB, vom 11. März zitiert in Ebd., 2012, S. 57.

⁵⁵ Sarah Brockmeier, German Policy towards Intervention, 2012, S. 31.

⁵⁶ „Statement by President Jacob Zuma on the occasion of the UN Security Council summit debate“, 12 Januar 2012, in: <http://www.info.gov.za/speech/DynamicAction?pageid=461&sid=24395&tid=53564>. [Zugriff am 18.03.2014]. Südafrika und insbesondere Präsident Zuma waren nach Auffassung der meisten Beobachter zentral für die Unterstützung der drei afrikanischen Staaten für Resolution 1973, vgl. u.a. Alex de Waal, „African Roles in the Libyan conflict“, in: International Affairs 89 (2), 2013, S. 368.

Vereinigten Arabische Emirate und Katar⁵⁷ – sowie die logistische Unterstützung der Rebellen durch westliche Militärberater ein.

Bereits Ende Februar hatten der französische Präsident Sarkozy und Premierminister Fillion angekündigt, dass „alle Möglichkeiten erwogen würden wie Oberst Gaddafi davon überzeugt werden könne, dass er gehen müsse.“⁵⁸ Am 3. März erklärte die britische Regierung, dass sie den am 25. Februar gebildeten Übergangsrat mit militärischen Ausbildern, Logistik und Informationen unterstützen wolle, ohne jedoch gegen das Waffenembargo zu verstoßen.⁵⁹ Am 10. März wandten sich der französische Präsident Sarkozy und der britische Premierminister Cameron in einem offenen Brief an EU-Ratspräsident van Rompuy, in dem sie den Übergangsrat als „wichtigen Gesprächspartner“ und „Stimme des libyschen Volkes“ bezeichneten und die Einrichtung einer Flugverbotszone und andere militärische Maßnahmen gegen die Luftangriffe des Regimes nach einem entsprechenden Beschluss des UN-Sicherheitsrates ankündigten.⁶⁰ Mitte März unterzeichnete US-Präsident Obama eine geheime Entscheidung über den Einsatz von US-Geheimdienst- und Spezialkräften zur Unterstützung der Rebellen. Zudem behielt sich der US-Präsident öffentlich und explizit das Recht der USA vor, Waffen an die Rebellen zu liefern, um „den Rückzug Gaddafis von der Macht“ zu erreichen.⁶¹

⁵⁷ Vgl. für entsprechende Aussagen eines nicht namentlichen genannten Mitarbeiters der Obama-Administration: “This is something we have knowledge of” (zit. n. Charles Levinson, Matthew Rosenberg, “Egypt Said to Arm Libya Rebels”, in: Wall Street Journal, 17. März 2011, <http://online.wsj.com/article/SB10001424052748704360404576206992835270906.html>. [Zugriff am 18.03.2014].

⁵⁸ Steven Erlanger, „French Aid Bombers“, 2011. Patrick Wintour, Richard Norton-Taylor, “Libyan Opposition Leaders to Get Advice from UK Military”, in: The Guardian, 04. März 2011, <http://www.guardian.co.uk/world/2011/mar/04/libyanopposition-leaders-advice> [Zugriff am 18.03.2014].

⁵⁹ Am 6. März veröffentlichte der libysche Staatsrundfunk ein abgefangenes Telefongespräch, in dem ein britischer Diplomat mit dem Übergangsrat darüber verhandelte, dass eine Gruppe von sechs britischen Spezialeinsatzkräften aus dem Gewahrsam der Rebellen entlassen werden solle, nachdem der bewaffnete Trupp versucht hatte, mit der Opposition in der Nähe von Bengasi Kontakt aufzunehmen, Mark Urban, “Inside Story of the UK’s secret mission to beat Gaddafi”, in: BBC News Magazine, 19. Januar 2012, in: <http://www.bbc.com/news/magazine-16573516> [Zugriff am 18.03.2014].

⁶⁰ David Cameron, Nicolas Sarkozy, „Letter from David Cameron and Nicolas Sarkozy to Herman van Rompuy“, in: The Guardian 11. März 2011, <http://www.theguardian.com/world/2011/mar/10/libya-middleeast> [Zugriff am 18.03.2014].

⁶¹ Mark Hosenball, „Obama Authorizes Secret Help for Libya Rebels“, in: Reuters News 30. März 2011, <http://www.reuters.com/article/2011/03/30/us-libya-usa-order-idUSTRE72T6H220110330> [Zugriff am 18.03.2014].

Die Bundesregierung reagierte auf diesen raschen Wandel insbesondere der französischen Position zunächst mit Unverständnis und einer Motivsuche. Dabei machte Bundeskanzlerin Merkel keinen Hehl daraus, dass der französische Strategiewechsel nicht abgesprochen und unkoordiniert gewesen sei. Die Kanzlerin und andere Regierungsmitglieder ließen auch erkennen, dass sie die ‚politische Volte‘ darauf zurückführten, dass der französische Präsident seine bisherigen engen Beziehungen zu Gaddafi und anderen autokratischen Machthabern in der Region möglichst wirkungsvoll in den Hintergrund drängen wolle.⁶²

Vor dem Hintergrund der Erfahrungen mit der begrenzten Wirkung von Luftschlägen im Kosovo trat in Berlin die Einschätzung hinzu, dass eine Flugverbotszone nicht ausreichend sein würde, um fortwährende Kampfhandlungen und einen späteren Sieg des Regimes zu verhindern. Der Westen werde sich vielmehr gezwungen sehen, Bodentruppen auf eine Flugverbotszone folgen zu lassen, um ein gewaltsames Ende der Rebellion zu verhindern. Außenminister Westerwelle verwies in diesem Zusammenhang immer wieder auf die Vorbehalte, die US-Verteidigungsminister Gates und US-Sicherheitsberater Donilon gegen eine Flugverbotszone geltend machten.⁶³

Die Frage, ob sich der politische Zielkorridor von UN-Resolution 1970 hin zu einer erweiterten militärischen Zielvorstellung entwickeln würde, konkretisierte sich erstmals am 10. März: Auf Veranlassung des französischen Präsidenten und ohne Konsultation seines eigenen Außenministers (oder der europäischen Verbündeten) erkannte Frankreich den Übergangsrat unilateral als legitime Regierung Libyens an. Auf einer NATO-Verteidigungsministertagung am gleichen Tag setzte sich Paris zudem im Verbund mit London für die Einrichtung einer Flugverbotszone ein. Deren Einrichtung wurde zwar u.a. von den USA und Deutschland abgelehnt. Auf britischen Vorschlag hin wurde aber eine Kompromisslinie vereinbart. Sie sah vor, dass die Einrichtung einer No-Fly-Zone und deren Durchsetzung durch die NATO von

⁶² Andreas Rinke, „Eingreifen oder nicht?“, 2011 S. 47.

⁶³ Sarah Brockmeier, German Policy towards Intervention, 2012, S. 28.

einer vorherigen Resolution des UN-Sicherheitsrates sowie deren Unterstützung durch die arabischen Staaten abhängig gemacht werden sollte.⁶⁴ Unter dieser Bedingung stimmten sowohl Washington als auch Berlin am 10. März einer *Initiating Directive* im NATO-Rat zu,⁶⁵ die den Planungsprozess für eine NATO-geführte No-Fly-Zone einleitete.⁶⁶ Die ebenfalls vom 10. März stammende Initiative des *Peace and Security Councils* der Afrikanischen Union, die eine „politische Roadmap“ samt Waffenstillstand, humanitärer Versorgung und politischem Reformprozess beinhaltete, fand zu diesem Zeitpunkt kaum mehr Beachtung unter den westlichen Staaten.⁶⁷

Bereits am 8. März hatte der Golfkooperationsrat einen wirksamen Schutz der Zivilbevölkerung durch eine vom UN-Sicherheitsrat mandatierte Flugverbotszone gefordert; am 12. März sprach sich dann auch die Arabische Liga für eine Einrichtung aus. Die Bundeskanzlerin und der Außenminister machten aber auf EU-Rats- und Ministerratstreffen am 11. und 12. März erneut deutlich, dass Bundesrepublik den Einsatz militärischer Mittel zur Durchsetzung einer Flugverbotszone nach wie vor skeptisch betrachte. So gehörte die Bundesregierung auch zu den „führenden Skeptikern“ einer No-Fly-Zone, als am 14. und 15. März die Außenminister

⁶⁴ Rebecca Adler-Nissen, Vincent Pouliot, „Power in Practice: Negotiating the International Intervention in Libya“, in *European Journal of International Relations*, (i.E. 2014), S. 15.

⁶⁵ Andreas Rinke, „Eingreifen oder nicht?“, 2011, S. 49.

⁶⁶ US-NATO-Botschafter Ivo Daalder gab am 8. März öffentlich zu bedenken, dass eine Flugverbotszone in Libyen „ineffektiv“ sein würde: „No-fly zones are more effective against fighters, but they really have a limited effect against...helicopters or the kind of ground operation that we've seen...Which is why a no-fly zone, even if it were to be established, isn't really going to impact what is happening.“ Er fügte hinzu, dass die Zahl der Einsätze der libyschen Luftwaffe bereits sinke und die Luftwaffe kein entscheidender Faktor in den weiteren Auseinandersetzungen sein werde, vgl. Paul Richter, „Reluctant U.S. says Libya no-fly zone would have little effect“, in: *Los Angeles Times*, 07. März 2011, <http://articles.latimes.com/2011/mar/07/world/la-fg-obama-libya-20110308> [Zugriff am 18.03.2014]; David Jackson, „NATO envoy: No fly-zone won't help much in Libya“, in: *USA Today*, 08. März 2011, http://content.usatoday.com/communities/theoval/post/2011/03/obama-official-no-fly-zone-wont-help-much-in-libya/1#UxbsdYV0T_Y [Zugriff am 18.03.2014].

⁶⁷ Alex de Waal, „African roles in the Libyan conflict“, 2013, S. 370-371. Vom 8.-11. April 2011, als die NATO-Mission bereits angelaufen war, befand sich der ehemalige Geheimdienstkoordinator Schmidbauer auf Einladung der libyschen Regierung in Tripolis. Er war mit Kenntnis aber ohne Unterstützung der Bundesregierung gereist. Nach seiner Rückkehr berichtete er, dass das Regime zu einem Waffenstillstand ohne Vorbedingungen und Gesprächen über eine neue Verfassung bereit sei. Entsprechende spätere Initiativen wurden aber jeweils von den Rebellen und der NATO als unglaubwürdig abgewiesen (Matthias Thieme, „Mission in der Grauzone“, in: *Berliner Zeitung*, 11. April 2011; *Augsburger Allgemeine*, Afrikanische Union verhandelt mit Rebellen über Friedensplan, in: Ebd. 11. April 2011, <http://www.augsburger-allgemeine.de/politik/Afrikanische-Union-verhandelt-mit-Rebellen-ueber-Friedensplan-id14679121.html?view=print>, [Zugriff am 18.03.2014].

der G-8 zu ihrer Tagung in Paris zusammenkamen. Außenminister Westerwelle sowie seine amerikanischen und russischen Amtskollegen, Clinton und Lawrow, befragten hier die Befürworter der Flugverbotszone über deren Chancen und militärische Durchsetzungsmöglichkeiten.⁶⁸

Betrachtet man die deutsche Libyenpolitik am Ende dieser ersten Phase, so ist neben der zunehmend dominanten britischen und französischen Führungsrolle zwar noch eine klare Richtung erkennbar: Berlin machte sich als Agendasetter weiterhin für einen politischen Regimewechsel stark und setzte sich im NATO-Rat für einen Kompromiss über die Planung für eine Flugverbotszone ein. Aber zwei Entwicklungen stellten den Führungsanspruch eindeutig in Frage, indem sie die Repräsentationsfunktion untergruben. Zum einen entschied sich Frankreich (wie auch Großbritannien und die USA) bereits kurz nach UN-Sicherheitsratsresolution 1970 für eine aktive militärisch-unterstützende Politik zugunsten der Rebellen. Diese schloss die Duldung von Waffenlieferungen aus Drittstaaten und die logistische Unterstützung durch eigene Spezialkräfte ausdrücklich ein. Damit wurde die neutrale Haltung gegenüber den zahlreichen unterschiedlichen Rebellengruppen, wie sie die Bundesregierung noch verfolgte, de facto hinfällig. Zum anderen startete das Gaddafi-Regime am 5. März die Gegenoffensive gegen eben jene Rebellengruppen. Bis zum 20. März konnten regimetreue Truppen so die wichtigsten Städte des Landes (bis auf Bengasi) zurückerobern: Ajdabiya, Bani Walid, Brega, Ras Lanuf, Zawiya und große Teile Misuratas.⁶⁹ Mit jeder verlorenen Stadt wurden aber die Forderungen der Rebellengruppen dringlicher, die internationale Staatengemeinschaft müsse nun militärisch zu ihren Gunsten in den Konflikt eingreifen. Am 9. März beschwor bspw. der Vorsitzende des Übergangsrates die Weltgemeinschaft im amerikanischen Nachrichtensender CNN:

⁶⁸ Andreas Rinke, „Eingreifen oder nicht?“, 2011, S. 48.

⁶⁹ Anthony Bell, David Witter, „The Libyan Revolution“, 2011, S. 23.

It has to be immediate action ... The longer the situation carries on, the more blood is shed. That's the message that we want to send to the international community. They have to live up to their responsibility with regards to this.⁷⁰

Die politische Strategie der deutschen Führungsrolle geriet so im Vorfeld der Verhandlungen über UN-Sicherheitsratsresolution 1973 zunehmend durch Gefolgschaftsverlust ins Hintertreffen. Eine der wenigen Möglichkeiten, die wachsende militärische Beeinflussung von außen zu stoppen, hätte in einem Waffenstillstand, der Aufklärung der Vorgänge in Libyen selbst, der strikten Überwachung des Waffenembargos sowie der Aufnahme von Gesprächen zwischen dem Regime und den Rebellen bestanden, so wie es die Afrikanische Union noch bis Mitte April 2011 forderte. Da die Bundesregierung aber u.a. einen Machterhalt Gaddafis schon frühzeitig ausgeschlossen hatte, war eine solche politische Konfliktregulierung durch Verhandlungen aus Sicht der Bundesregierung de facto nicht mehr gangbar.

Phase 3: Von UN-SR Res. 1973 bis zum Tod Gaddafis

Es gab und gibt eine substantielle Debatte über die Richtigkeit und die Beweggründe der Entscheidung der Bundesregierung, sich bei der Abstimmung über Resolution 1973 im UN-Sicherheitsrat zu enthalten. Die Meinungen reichen dabei von einer moralischen Verurteilung, weil sich die Bundesrepublik bei der Durchsetzung der sich entwickelnden Norm der „internationalen Schutzverantwortung“ bei schwersten Menschenrechtsverletzungen enthalten habe⁷¹ bis zu der Kritik, dass die Bundesregierung – trotz mancher nachvollziehbarer Bedenken – der Resolution hätte zustimmen sollen, um ihre Reputation und ihren Einfluss im Bündnis zu wahren.⁷²

⁷⁰ CNN, “Rebel leader calls for 'immediate action' on no-fly zone”, in: CNN International, 09. März 2011, <http://edition.cnn.com/2011/WORLD/africa/03/09/libya.civil.war/> [Zugriff am 18.03.2014].

⁷¹ Stellvertretend Harald Müller, „Ein Desaster“, 2011.

⁷² Stellvertretend Lothar Rühl, „Deutschland un der Libyenkrieg“, 2011.

Diese Kontroverse ist schwer zu entscheiden, denn eine sorgfältige Analyse der Rechtfertigung der Enthaltung durch die Bundesregierung zeigt vor allem zweierlei: zum einen, dass Resolution 1973 aus Sicht der Bundesregierung politisch und völkerrechtlich keinen eindeutigen Fall der Anwendung der Schutzverantwortung darstellte und dass diese Haltung von der Mehrheit der Sicherheitsratsmitglieder geteilt wurde; zum anderen, dass eine Zustimmung zu Resolution 1973 aus Sicht der Regierung Merkel große koalitions- und auch bündnispolitische Risiken barg, die die Reputationsverluste der Enthaltungsentscheidung überstiegen hätten.

Die Bundesregierung entschied sich aufgrund der militärischen, koalitions- und bündnispolitischen Implikationen gegen eine Zustimmung, aber für eine politische Unterstützung der Ziele der Resolution, indem sie sich enthielt. Die Enthaltung erfolgte unter der Maßgabe, dass die Resolution verabschiedet werden würde. Für den Fall ungewisser Zustimmung, vor allem durch die afrikanischen Staaten, hatte die Bundesregierung vertraulich Zustimmung signalisiert.⁷³

Zur Rechtfertigung der Enthaltung gab Außenminister Westerwelle nach der Abstimmung an, dass Deutschland zwar die Verschärfung der Sanktionen begrüße und der Diktator Gaddafi nun abtreten und sich für seine Straftaten verantworten müsse. Die Bundesrepublik lehne die Option für ein erweitertes militärisches Eingreifen, die in der Resolution auch enthalten sei und welche erhebliche Risiken und Gefahren berge, aber ab. Sie könne deshalb diesem Teil der Resolution nicht zustimmen und werde daher auch nicht mit deutschen Soldaten an militärischen Operationen in Libyen teilnehmen.⁷⁴

Die Bedenken, die der Minister in seiner Rede vor dem Bundestag am 18. März ausdrücklich wiederholte, bezogen sich konkret auf den operativen Paragraphen 4 der Resolution 1973.⁷⁵ In

⁷³ Sarah Brockmeier, German Policy towards Intervention, 2012, S. 24; Andreas Rinke, „Eingreifen oder nicht?“, 2011, S. 52.

⁷⁴ Guido Westerwelle, „Federal Foreign Minister Westerwelle on the Libya Resolution of the UN Security Council“, 17. März 2011, <http://www.auswaertiges-amt.de/EN/Infoservice/Presse/Meldungen/2011/110317-VN%20Resolution%20Libyen.html> [Zugriff am 18.03.2014].

⁷⁵ Sarah Brockmeier, „German Policy towards Intervention“, 2012, S. 29.

diesem Passus der Resolution 1973 wurden alle notwendigen militärischen Maßnahmen legitimiert, die dem Schutz von Zivilisten und solchen zivilen Bevölkerungszentren dienen, die angegriffen würden. Aus der Sicht des Auswärtigen Amtes ermöglichte diese breite Formulierung eine umfassende Bombardierung, die weit über eine Flugverbotszone hinausreichen würde.⁷⁶ Auch schloss der Passus jegliche externe Besatzungstruppen auf libyschem Territorium explizit aus. Gleichzeitig erlaubte die Formulierung aber potentiell den Einsatz von Bodentruppen, die nicht als „Besatzungstruppen“ firmieren würden, z. B. Spezialkräfte, die der Markierung von Bodenzielen dienen.⁷⁷ Schließlich fand sich im operativen Paragraphen 4 auch ein Einschub, der den Schutz von Zivilisten „unbeschadet des Paragraphen 9 von UN Resolution 1970“ erlaubte und der in der Folge von der Obama-Administration dazu herangezogen wurde, die Legalität von Waffenlieferungen an die Rebellengruppen zu rechtfertigen.⁷⁸

Die Enthaltungsentscheidung: bisherige Interpretationen

Auf der Grundlage der bisherigen Untersuchungen kann es als gesichert gelten, dass der Wandel der US-amerikanischen Haltung am Abend des 15. März für die Bundesregierung überraschend kam. Das Überraschungsmoment ließ keine substantielle Debatte, insbesondere mit den Fraktionen im Deutschen Bundestag, darüber zu, ob die Bundesregierung aus Bündnisraison eine militärische Operation politisch unterstützen und militärisch mit umsetzen sollte, die sie inhaltlich ablehnte. Im günstigsten Fall hätte die katalytische Wirkung der schlechten Informationslage durch eine bessere Aufklärung des US-Entscheidungsprozesses z. B. durch die deutsche Botschaft in Washington vermindert werden können, so dass in den Regierungs-

⁷⁶ Lena Greiner, „Die Libyen-Resolution: Was damals wirklich geschah“, in: Blätter für deutsche und internationale Politik 7, 2012, S. 73-78, hier S. 76.

⁷⁷ Vgl. Robert Frau, „Militärische Zwangsmaßnahmen gegen Libyen – UN-Sicherheitsratsresolution 1973 vom 17. März 2011 (BOFAXE, Nr. 375D)“, 29. März 2011, <http://www.ruhr-uni-bochum.de/ifhv/documents/bofaxe/bofaxe2011/375d.pdf> [Zugriff am 18.03.2014].

⁷⁸ Laura Trevelyan, „Libya: Coalition divided on arming rebels“, in: BBC New Africa, 29. März 2011, <http://www.bbc.co.uk/news/world-africa-12900706> [Zugriff am 18.03.2014].

fraktionen und der Opposition die Enthaltungsentscheidung eindeutiger vertreten worden wäre (z. B. durch die beiden wichtigen MdBs Polenz und Mißfelder). An den grundsätzlichen und wiederholt geäußerten Bedenken der Bundeskanzlerin, des Außen- und Verteidigungsministers hätte dies jedoch sehr wahrscheinlich nichts verändert.

Es kann auch ausgeschlossen werden, dass die fehlende Erwähnung des Prinzips der Schutzverantwortung im Zuge der Rechtfertigung der deutschen Libyen-Entscheidung auf eine mangelnde Kenntnis (oder bewusste Umkehr) des Konzepts beim Bundesaußenminister Westerwelle oder dem zuständigen UN-Botschafter Wittig zurückzuführen ist.⁷⁹ Schon Resolution 1970, die unter deutscher Beteiligung verfasst wurde, *verweist* sowohl in Präambelklausel 9 als auch in Operativklausel 1 auf die Norm der Schutzverantwortung. Sie erwähnt aber nur das Recht der libyschen Zivilbevölkerung auf Schutz durch ihre Regierung und nicht die explizite Pflicht der internationalen Staatengemeinschaft, diese Schutzverantwortung durch Intervention zu übernehmen. Damit spiegelt Resolution 1970 ebenso wie die nachfolgende Resolution 1973 die Positionen der Mehrheit der Sicherheitsratsmitglieder wider, die eine (automatische) Interventionsverpflichtung nachwievor ablehnen. Politische Protagonisten der ‚vollständigen Schutzverantwortungsnorm‘, wie bspw. UN-Generalsekretär Ban Ki-Moon, beachten oder erwähnen diesen Umstand regelmäßig nicht.⁸⁰

Für die Bundesregierung ist es daher plausibler anzunehmen, und entsprechende deutsche Stellungnahmen im Rat belegen dies,⁸¹ dass sie bei der Abwägung, ob es sich bei Libyen um einen Fall der Schutzverantwortung im Sinne der Pflicht zum Eingreifen der Staatengemeinschaft handele, zu der Auffassung gelangte, dass dies nicht der Fall sei. So führte Außenminister Westerwelle am 24. Mai 2011 in einer Rede vor dem Europäischen Parlament aus:

Bei Libyen haben wir uns schwer getan, eine gemeinsame Haltung zu finden. Unser Ziel ist, dass alle Mitglieder des Sicherheitsrates das Prinzip der Schutzver-

⁷⁹ So die Unterstellung bei Wolfgang Seibel, „Libyen, das Prinzip der Schutzverantwortung“, 2013, S. 99-100.

⁸⁰ Justin, Morris, „Libya and Syria: R2P and the spectre of the swinging pendulum“, in: *International Affairs* 89 (5), 2013, S. 1265-1283, hier: S. 1273.

⁸¹ Ebd. S.1273, Fn. 47.

antwortung anerkennen. Das ersetzt aber nicht die schwierige Abwägung im Einzelfall. Bei der Abstimmung über die Resolution 1973 hat sich Deutschland enthalten. Ich verstehe, dass man das kritisch sehen kann. Aber ich verstehe nicht, wie man unsere Haltung als mangelnde Solidarität mit unseren Verbündeten missverstehen kann.⁸²

UN-Sicherheitsratsresolution 1973 verweist zudem, ebenso wie Resolution 1970, in ihrer Präambel auf das Prinzip der Schutzverantwortung. Völkerrechtlich begründet wurden die militärischen Maßnahmen zum Schutz der libyschen Zivilbevölkerung aber mit Verweis auf Art. 42 in Kapitel 7 der Charta, d.h. durch einen Bruch des Weltfriedens und der Internationalen Sicherheit.⁸³ Die vollständige Schutzverantwortungsnorm findet sich also weder explizit in den operativen Paragraphen der beiden Libyen-Resolutionen, noch lässt sich für die Libyen-Deliberationen des Sicherheitsrates insgesamt oder die Begründungen der Ratsmitglieder für ihr Abstimmungsverhalten aufzeigen, dass die R2P-Norm ausschlaggebend für die Zustimmung der meisten oder auch nur der wichtigsten Mitglieder gewesen sei.⁸⁴ Dieses Ergebnis mag moralisch bedauernswert sein. Normativ unerwünschte Ergebnisse entbinden aber nicht von sorgfältiger Analyse.

Eine sorgsame Analyse zeigt ferner, dass alle beteiligten Akteure die Zustimmung der Arabischen Liga und des Golfrates als zentral für die Verabschiedung der Resolution 1973 bezeichnet haben, ja sogar die entsprechende explizite Zustimmung zur Bedingung für die eigene Unterstützung der Resolution machten. Im Auswärtigen Amt bestanden seinerzeit jedoch erhebliche Zweifel an der Position der Arabischen Liga,⁸⁵ weil deren Mitglieder sich parallel sowohl für die territoriale Integrität Libyens als auch die Einrichtung einer Flugverbotszone

⁸² Guido Westerwelle, „Rede von Außenminister Westerwelle“, 2011.

⁸³ Aidan Hehir, „The Performance of Inconsistency: Libya, the Security Council, and the Responsibility to Protect“, in: *International Security* 38 (1), 2013, S. 137 -159, hier. S. 144.

⁸⁴ Aidan Hehir, „The Performance of Inconsistency“, 2013, S. 153-156; Simon Chesterman, „‘Leading from Behind’: The Responsibility to Protect, the Obama Doctrine, and Humanitarian Intervention after Libya“, in: *Ethics and International Affairs* 25 (3), 2011, S. 279-285.

⁸⁵ Sarah Brockmeier, *German Policy towards Intervention*, 2012, S. 27.

einsetzen.⁸⁶ Da führende Staaten in diesen Organisationen wie Saudi-Arabien immer wieder selbst schwerwiegender Menschenrechtsverletzungen bezichtigt worden waren und die Golfstaaten im gleichen Zeitraum kollektiv die Niederschlagung friedlicher Demonstranten in Bahrain billigten bzw. betrieben⁸⁷, kann bei der Bewertung des Verhaltens der westlichen Resolutionsbefürworter davon ausgegangen werden, dass diese Staaten de facto ein Veto einräumten, die aus anderen Erwägungen als dem Schutz von Menschenrechten der Resolution zustimmen würden. Auch dieses Ergebnis mag moralisch bedauernswert sein. Analytisch zeigt es aber, dass die Einnahme der Gefolgschaftsrolle durch die arabischen Staaten nicht an einen normativen Konsens mit dem Westen gebunden ist. Mit anderen Worten: diese Staaten bzw. ihre Regierungen sollten nach der Abstimmung nicht als „überzeugte Vertreter der Norm der Schutzverantwortung“ mißverstanden werden. Die Duldung der Intervention der NATO durch Autokratien aus der Golfregion zeigt aber auch keinen „strategischen Konsens“ zwischen diesen und der NATO an, denn der militärische bündnispolitische Nutzen dieser Staaten in anderen Konflikten (bspw. Syrien und Afghanistan) ist zumindest unklar.

Schließlich wurde die Enthaltungsentscheidung auch immer wieder auf die anstehenden Landtagswahlen in Baden-Württemberg und Rheinland-Pfalz zurückgeführt.⁸⁸ Zutreffend an diesem liberalen Erklärungsansatz ist, dass eine Stern-Umfrage vom 16. März 2011 den Regierungsparteien verdeutlicht haben mag, dass eine überwältigende Mehrheit der befragten Bürger (88%) eine Beteiligung deutscher Bodentruppen an Libyeneinsätzen ablehnte. Die Umfrage wies aber auch darauf hin, dass eine absolute Mehrheit (56%) eine Flugverbotszone

⁸⁶ Operativer Paragraph 1, League of Arab States, “The outcome of the Council of the League of Arab States meeting at the Ministerial level in its extraordinary session on the implications of the current events in Libya and the Arab position”, 12. März 2011, <http://responsibilitytoprotect.org/Arab%20League%20Ministerial%20level%20statement%2012%20march%202011%20-%20english%281%29.pdf> [Zugriff am 18.03.2014].

⁸⁷ Aidan Hehir, „The Performance of Inconsistency“, 2013, S. 153-154.

⁸⁸ U.a. Christian Hacke, „Deutschland und der Libyen-Konflikt“, 2011, S. 52; Lothar Rühl, Deutschland und der Libyenkrieg, 2011, S. 565.

befürwortete.⁸⁹ Spätere Analysen zeigten ein ähnlich ambivalentes Bild für den April und Mai 2011. So unterstützen mehr als 70% generell den Einsatz deutscher Streitkräfte zur Verhinderung von Völkermorden, aber 51% der Befragten lehnten den Einsatz zur Entmachtung eines Regimes ab, welches die Menschenrechte verletzt. Im speziellen Fall Libyens sprachen sich 71% der Befragten für eine aktive Strategie des politischen Regimewechsels aus, aber 80% der befragten Deutschen lehnten einen militärisch gestützten Regimewechsel ab.⁹⁰

Neben der Ambivalenz des elektoralen Signals sprechen aber noch zwei gewichtigere Argumente gegen die These einer wahltaktischen Enthaltungspolitik. Zum einen sicherte die Bundeskanzlerin dem britischen Premierminister vor der Abstimmung eine deutsche Zustimmung für den Fall zu, dass keine ausreichende Mehrheit (z. B. durch die Enthaltung afrikanischer Staaten) im Rat zustande käme.⁹¹ Zum anderen wurde die Libyenfrage durch die Dominanz der Reaktorkatastrophe in Fukushima sowie die Regierungspolitik in der Eurokrise in den Hintergrund gedrängt, sodass ein unmittelbares elektorales Kalkül mit hinreichender Sicherheit ausgeschlossen werden kann.

Erst wenn entsprechende Analysen gezeigt hätten, dass die Libyenentscheidung tatsächlich eine hohe Salienz für die Landtagswahlentscheidung der Bürger gehabt hat und erst wenn nachgewiesen wurde, dass die entsprechenden Entscheidungsträger diese hohe Salienz gegenüber anderen wichtigen Themen zur Grundlage ihrer Libyenentscheidung gemacht haben, könnten aus dem parallelen Auftreten von zwei Sachverhalten nachvollziehbare Schlüsse über eine kausale Beziehung zwischen beiden Sachverhalten abgeleitet werden. Doch ebenso wie im Falle der oppositionellen Gefolgschaftsrolle der Schröder-Regierung im Wahljahr 2002 drohen Teile der Forschung ein weiteres Mal außenpolitische Entscheidung wahltaktisch zu verklären und damit zur politischen Mythebildung im Inn- und Ausland beizutragen.

⁸⁹ Stern-Online, „Deutsche wollen sich nicht einmischen“, in Stern-Online 16. März 2011, <http://www.stern.de/politik/ausland/umfrage-zu-unruhen-in-libyen-deutsche-wollen-sich-nicht-einmischen-1664001.html> [Zugriff am 18.03.2014].

⁹⁰ Daniel Göler, „Die Europäische Union in der Libyenkrise“, 2012, S. 8-9.

⁹¹ Sarah Brockmeier, German Policy towards Intervention, 2012, S. 24; Andreas Rinke, „Eingreifen oder nicht?“, 2011, S. 52.

Non-coalition (not in the coalition?), but cooperating: die loyale Gefolgschaftsrolle der Bundesrepublik

It is becoming increasingly clear that the pursuit of the military operations will not only undermine the very purpose for which resolutions 1970 and 1973 (2011) were adopted, i.e. the protection of civilians, but also compound [sic] any transition to democratic institutions, while adding to the threats facing the countries of the region in terms of security and terrorism and the socio-economic burden resulting from the repatriation of migrant workers. This is all the more urgent as the military campaign is significantly expanding beyond the objectives for which it was in the first place authorized, raising questions about the legality and legitimacy of some of the actions being carried out and the agenda being pursued.⁹²

Vergleicht man das Verhalten der Bundesrepublik nach der Verabschiedung von UN-Sicherheitsresolution 1973 mit dem anderer NATO-Mitgliedstaaten und afrikanischer Staaten, so nimmt die Bundesrepublik eine loyale und keine oppositionelle Gefolgschaftsrolle gegenüber der von Frankreich und Großbritannien propagierten militärisch-gestützten Regime-wechselfolitik ein. Loyale Gefolgschaft ist gekennzeichnet durch eine offene politische Unterstützung der Ziele der Interventionskoalition und durch die militärische Ermöglichung der Umsetzung in den etablierten militärischen Organisationen. Bündnissolidarität, hier verstanden als externe Erwartung der Verbündeten auf Ermöglichung gemeinschaftlichen Handelns selbst wenn nicht alle Operationsziele geteilt werden, hat somit einen gewichtigen Anteil an der Erklärung der deutschen Gefolgschaftsrolle.

Die deutsche außenpolitische Rolle im Libyenkonflikt wird aber nicht nur, und noch nicht einmal prioritär, von außen definiert. Domestische Erwartungen, die Unterstützung der Koalition im Bundestag sowie die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts hinsichtlich der parlamentarischen Zustimmungserfordernisse bei Bündniseinsätzen sind ebenso gewichtig,

⁹² African Union, 'Report of the chairperson of the Commission on current challenges to peace and security on the continent and the AU's efforts', 19th ordinary session', Malabo, 23–28 June 2011:§ 51 zitiert in Alex de Waal, „African Roles in the Libyan Conflict“, 2013, S. 373.

wenn nicht sogar mittelfristig gewichtiger, weil sie die Glaubwürdigkeit der exekutiven Zusagen im Bündnis langfristig hätten untergraben können.

Politische Gefolgschaft

Nachdem die Bundeskanzlerin im Vorfeld der Abstimmung bereits die Bereitschaft signalisiert hatte, die Verabschiedung der Resolution durch eine deutsche Zustimmung zu ermöglichen (16. März 2011), erklärte die Bundesregierung in den Tagen nach der Abstimmung unisono, dass Deutschland, anders als im Falle des Irak, die politischen Ziele der US-geführten Interventionskoalition in Libyen unterstütze. In einer Pressekonferenz vom 18. März erklärte die Kanzlerin: „Die Ziele dieser Resolution teilen wir uneingeschränkt. Unsere Enthaltung ist nicht mit Neutralität zu verwechseln“.⁹³

Auf dem anschließenden Pariser Gipfel (19. März), der die wichtigsten Unterstützer der UN-Resolution 1973 (die USA, Frankreich, Großbritannien, Deutschland, Spanien, Italien, Polen, Belgien, die Niederlande, Griechenland, Kanada, Norwegen, Katar, Irak, Jordanien, Marokko, die vereinigten Arabischen Emirate und Vertreter der UN, EU und Arabischen Liga), nicht aber Vertreter der afrikanischen Nachbarstaaten und der Afrikanischen Union, zusammenbrachte, sprach sich die Bundesregierung zudem im Abschlusskommuniqué im Verbund mit allen anderen Regierungen für eine Umsetzung von Resolution 1973 mit allen Mitteln, einschließlich militärischer Gewalt, aus.⁹⁴

Innerhalb der NATO gehörte die Bundesrepublik nach dem Beginn der französischen Luftoperation am 19. März zwar zu jenen Nationen, die keine eigenen Truppen für die Militäroperationen bereitstellten. Im Gegensatz zur Haltung Frankreichs, welches die Militäroperation

⁹³ Angela Merkel, „Pressestatement von Bundeskanzlerin Angela Merkel zur aktuellen Entwicklung in Libyen“, 18. März 2011, in: http://www.bundesregierung.de/nn_1272/Content/DE/Mitschrift/Pressekonferenzen/2011/03/2011-03-18-statement-merkel-libyen.htm [Zugriff am 18.03.2014].

⁹⁴ Anthony Bell, David Witter, „The Libyan Revolution“, 2011, S. 23.

zunächst im Rahmen der EU oder einer Koalition der Willigen durchführen wollte, kooperierte die Bundesregierung jedoch eng mit den intervenierenden Staaten innerhalb der NATO.

Die Kooperationsgrenze verlief dabei einerseits entlang des parlamentarischen Zustimmungsvorbehaltes und andererseits entlang der drei distinkten Militäroperationen der NATO: der Durchsetzung des Waffenembargos zur See, der Durchsetzung der Flugverbotszone im Luftraum sowie der Kampagne zur Bombardierung strategischer Ziele im Rahmen der Verteidigung der Zivilbevölkerung bzw. militärischen Bekämpfung regimetreuer Kräfte.

Bis zur Übernahme der drei Operationen durch die NATO am 28. März wurden die US-Operationen zur Flugverbotszone und dem Schutz der Zivilbevölkerung aus dem Hauptquartier des Afrika-Kommandos in Stuttgart bzw. dem US-Luftwaffenstützpunkt in Ramstein koordiniert.⁹⁵

Um die Übernahme der Embargo-Durchsetzung durch NATO-Seeverbände im Rahmen des parlamentarischen Zustimmungserfordernisses zu ermöglichen, zog die Bundesregierung am 21. März zunächst vier Schiffe mit insgesamt 550 Soldaten aus der NATO-Operation „*Active Endeavour*“ ab, da diese im Rahmen der geplanten Embargoüberwachung in Kampfhandlungen hätten verwickelt werden können.⁹⁶ Die Gründe waren verfassungsrechtlicher bzw. koalitionspolitischer Natur. Denn nach einem Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 7. Mai 2008 über den AWACS-Einsatz im Luftraum der Türkei im Zuge der US-geführten Irakintervention 2003 sind bereits solche Bundeswehreinätze zustimmungspflichtig, die mit Überwachungsaufgaben befasst sind, aber durch Selbstschutzmaßnahmen den Waffengebrauch nach sich ziehen könnten.⁹⁷ Der parlamentarische Zustimmungsvorbehalt erforderte aus Sicht der Bundesregierung auch den Abzug deutscher Soldaten aus den integrierten NATO-AWACS-

⁹⁵ Ebd. S. 26. Ebenso wie im Falle der Irak-Intervention von 2003 ist die Gewährung der Nutzung dieser Einrichtung und insbesondere von Überflugrechten verfassungsrechtlich erheblich, denn es finden sich immer wieder Bundestagsabgeordnete, die eine Beschwerde wegen der verfassungsrechtlich verbotene Unterstützung eines Angriffskrieges (Art. 26) beim Bundesverfassungsgericht in Karlsruhe anstrengen.

⁹⁶ Spiegel, „Nato-Operationen. Deutschland zieht Marine aus dem Mittelmeer ab“, in: Spiegel Online 22. März 2011, <http://www.spiegel.de/politik/deutschland/nato-operationen-deutschland-zieht-marine-aus-dem-mittelmeer-ab-a-752606-druck.html> [18.03.2014].

⁹⁷ BVerfG, 2 BvE 1/03 vom 7.5.2008, Randnr. 59.

Einheiten im Vorfeld der Übernahme der Überwachung des libyschen Luftraumes durch AWACS-Verbände der NATO. Vor ihrer Zustimmung im NATO-Rat zog die Bundesrepublik deshalb etwa 70 deutsche Soldaten aus den integrierten AWACS-Einheiten ab. Das Auswärtige Amt fürchtete, zurecht oder zu unrecht, dass eine der späteren notwendigen parlamentarischen Mandatierungen fehlschlagen könnte, bspw. wenn sich die Sicherheitslage, wie von der Regierung selbst prognostiziert, nicht verbessern sondern verschlechtern würde.⁹⁸

Am 28. März stimmte die Bundesrepublik im NATO-Rat schließlich auch der Übernahme der erweiterten Luftoperation gegen regimetreue Kräfte durch die NATO zu, wobei sich insgesamt lediglich die Hälfte der NATO-Staaten an einer oder mehreren der drei NATO-Operationen beteiligten. Hätte die Bundesregierung eine oppositionelle Gefolgschaftsrolle oder sogar eine aktive pazifistische Gegnerrolle eingenommen, dann hätte sie konsequent durch ihr Veto die NATO als militärisches Handlungsinstrument lahm legen können. Davon war die Bundesregierung, trotz aller Schmähungen ihrer Kritiker, weit entfernt.

Die Kritiker der Abzugsentscheidungen gaben seinerzeit vor allem zu bedenken, dass Bundesregierungen auch zuvor bereits mehrfach einer UN-legitimierten Militäroperation zugestimmt hätten, ohne deren militärische Durchsetzung mit eigenen Kräften zu unterstützen.⁹⁹ Zudem wurde auch bekannt, dass sich Staatssekretärin Haber und UN-Botschafter Wittig intern für die Zustimmungsoption bei militärischer Enthaltensamkeit ausgesprochen hatten, um die bündnispolitischen Reputationskosten der Enthaltung zu mindern.¹⁰⁰ Die Bundesregierung, und insbesondere Minister Westerwelle, hatten jedoch die Risiken der Militäroperationen in Libyen – in der Metaphorik des Ministers die „schiefe Ebene“ von Resolution 1973 – immer wieder betont. Die Befürworter der Enthaltung wendeten im Entscheidungsprozess zudem ein, dass die Bundeswehr mit den AWACS- und Marineverbänden genau über jene Dispositive

⁹⁸ Sarah Brockmeier, *German Policy towards Intervention*, 2012, S. 24; Andreas Rinke, „Eingreifen oder nicht?“, 2011, S. 31.

⁹⁹ Stellvertretend Winfried Nachtwei, „Ein Desaster“, 2011, S. 4.

¹⁰⁰ Sarah Brockmeier, *German Policy towards Intervention*, 2012, S. 4; Lena Greiner, „Libyen – Resolution“, 2012, S. 76.

verfüge, die die NATO-Operationen benötigen würden. In dieser Situation kam die Mehrheit der beteiligten Entscheidungsträger offensichtlich zu der Einschätzung, dass eine politische Zustimmung und anschließende militärische Verweigerung oder gar, eine politische Zustimmung und militärische Teilnahme mit anschließendem Abzug nach dem Verlust der parlamentarischen Zustimmung, innen- und bündnispolitisch den größeren Schaden erzeugt hätte. Jenseits von vereinten Nationen und NATO unterstützte die Bundesregierung die Durchsetzung von Resolution 1973 auch innerhalb der EU. Zwar hob der Europäische Rat auf seiner Ratstagung am 24. März besonders hervor, dass das Hauptziel der EU in Libyen der „Schutz der Zivilbevölkerung“ sei. Neben den allfälligen Sanktionsmaßnahmen beschloss der Rat am 1. April 2011 (mit deutscher Unterstützung) zudem auf Anfrage des *UN Office für the Coordination of Humanitarian Affairs* (OCHA), die EU-Militärmission *EUFOR Libya*, die dem Schutz von Flüchtlingen und der humanitären Hilfe in Libyen dienen sollte. Die Mission, und die von der Bundesregierung in Aussicht gestellte Entsendung deutscher Soldaten darin, kamen jedoch nach operativen Einwänden aus Schweden und Finnland nicht zustande.¹⁰¹

Militärische Gefolgschaft

Dass die Bundesregierung durchaus Bereitschaft zur Übernahme innenpolitischer Kosten zeigte, belegt die Beteiligung von bis zu 400 deutschen Soldaten an den drei NATO-Militäroperation in Libyen, einschließlich des damaligen deutschen Chefs des Stabes bei SHAPE, General Manfred Lange. Besonders sensibel war dabei der Einsatz von deutschen Soldaten zur Zielerfassung in Libyen für NATO-Kampfflugzeuge, weil eine angedrohte Beschwerde des Abgeordneten Ströbele vor dem Verfassungsgericht nur durch eine entspre-

¹⁰¹ Marlene Gottwald, „Humanizing Security? The EU’s Responsibility to Protect in the Libyan Crisis“, FIIA Working Paper 75, Helsinki, April 2012, in: <http://www.fiaa.fi/assets/publications/wp75.pdf>, [Zugriff am 18.03.2014], S. 21.

chende Duldung der Einsatzpraxis durch die oppositionelle Fraktion der Partei „Die Grünen“ verhindert werden konnte.¹⁰²

Die Bundesregierung stellte zudem auf dem Pariser Gipfel (19. März 2011) die Aufstockung des deutschen Beitrags zu der Luftaufklärung über Afghanistan in Aussicht. Dieser war nur wenige Monate zuvor (im Januar 2011) verringert worden. Zur Begründung gaben die Bundeskanzlerin und Außenminister Westerwelle an, dass man die Verbündeten in Afghanistan entlasten wolle, damit diese ihre Luftraumüberwachung über Libyen ergänzen könnten.

Für die dritte Phase lässt sich daher feststellen, dass die Bundesrepublik politisch und militärisch eine „loyale Gefolgschaftsrolle“ einnahm. Diese Rolle kann aber nicht allein, noch nicht einmal primär auf eine bestehende oder gar unveränderliche ‚Kultur der militärischen Zurückhaltung‘, zurückgeführt werden. Der Grund für den Rollenwechsel von der politischen Führungsrolle zur loyalen Gefolgschaft lag in der Ablehnung der deutschen Führungsstrategie durch die Verbündeten und die libyschen Rebellengruppen vorort, also in der mangelnden Einnahme der Komplementärrolle.

Der Grund für den Abzug der deutschen Soldaten aus den NATO-Verbänden lag auch nicht in einer konstanten ‚Kultur der militärischen Zurückhaltung‘. Ansonsten hätten deutschen Soldaten innerhalb der NATO keine Zielerfassung betreiben dürfen. Der Grund für den ambivalenten Gefolgschaftskurs lag in der Erwartung, dass die Regierung im Falle einer militärischen Eskalation in Libyen keine eigene Mehrheit zur Mandatsverlängerung erhalten würde. Die Erwartung einer mangelnden Gefolgschaft der Regierungsfraktion im Falle einer militärischen Eskalation, die die Regierung selbst als wahrscheinlich prognostizierte, war der Grund, warum die Regierung nur unterhalb der Schwelle der parlamentarischen Zustimmung militärische Gefolgschaft leistete. Die Erklärung liegt also in der antizipierten Interaktion zwischen Regierungs- und Parlamentsmehrheit, nicht in der Kultur des einen oder des Anderen.

¹⁰² Nils Naumann, „Deutsche Soldaten in der Libyen-Einsatzführung“, in: Deutsche Welle 22. August 2011, <http://www.dw.de/deutsche-soldaten-in-der-libyen-einsatzf%C3%BChrung/a-15330199> [Zugriff am 18.03.2014]; Sarah Brockmeier, German Policy towards Intervention, 2012, S. 57.

4. Fazit

Die deutsche Enthaltung im Sicherheitsrat und das deutsche Verhalten zuvor und danach lassen sich am besten rollentheoretisch erklären. Normtheoretische Sozialkonstruktivisten und andere Analysten gehen fehl, wenn sie allein eine Kultur der militärischen Zurückhaltung zur Erklärung der Libyenpolitik heranziehen; sie übersehen die interaktionistischen Effekte der deutschen Rolle. Nur diese können über die Solidaritätserwartungen der Bündnispartner erklären, warum deutsche Soldaten, die in der Zielerfassung der NATO arbeiteten, (möglicherweise) Aufklärungsdaten des sudanesischen Militärs verwendeten, um die Bombardierung von regimetreuen Kräften weit von den Bevölkerungszentren im Norden Libyens zu koordinieren.¹⁰³ Für rationalistische oder normativ argumentierende Sozialkonstruktivisten ist ein solches Verhalten unerklärlich, oder scheinheilig, oder beides. Für ein interaktionistisches Verständnis der deutschen Gefolgschaftsrolle macht es hingegen Sinn, warum die Bundesregierung sich unterhalb der Schwelle des parlamentarischen Zustimmungserfordernisses an NATO-Militäroperationen beteiligte. Freilich kann man politisch oder verfassungsrechtlich trefflich darüber streiten, ob ein solches Verhalten legitim oder legal war.

Die Anerkennung der sozialen Natur internationaler Rollen hat profunde Auswirkung auf die Analyse und Praxis deutscher Außenpolitik. Die Annahme, dass außenpolitisches Verhalten von fixen Interessen oder festen Werten bestimmt wird, lässt nicht zu, dass Regierungen in Interaktionen erkennen, dass die Durchsetzung eigener Interessen von der Gefolgschaft anderer abhängig ist, die weder die eigenen Interessen noch die eigenen Werte teilen müssen, um zu kooperieren. Diese kurze Untersuchung hat gezeigt, dass die deutsche Führungsrolle in der ersten Phase ohne die Bereitschaft der Konfliktparteien zur politischen Lösung und ohne die Mitwirkung der Verbündeten scheitern musste. Die „operative Lücke“ zum Schutz der Zivilbevölkerung, die der Vorsitzende des Auswärtigen Ausschusses, Polenz, hellsichtig in der

¹⁰³ Vgl. Alex de Waal, „African Roles in the Libyan conflict“, 2013, S. 376.

deutschen Politik beklagte, musste entweder durch die Rebellen und das Regime selbst (Waffenstillstand) oder eine Verschiebung des militärischen Kräfteverhältnisses von außen geschlossen werden. Die deutsche Politik, deren politische Strategie zunächst sicherlich richtig war, hat die politische Schließung dieser operativen Lücke aber nie aktiv durch eine Vermittlung zwischen den Konfliktparteien betrieben. Sie hat damit selbst durch Unterlassung dazu beigetragen, dass politische Lösungen immer unwahrscheinlicher wurden.

In der dritten Phase zeigten sich weitere Schwächen der deutschen Politik, wie bspw. der Versuch des Außenministers, die gemeinsame Enthaltung mit Russland, Indien und Brasilien als Möglichkeit zum Ausbau der strategischen Beziehungen zu neuen Partnern (d.h. der Mehrung eines sachfremden politischen Nutzens) zu verkaufen.¹⁰⁴ Dieser Versuch ist zu Recht scharf kritisiert worden.¹⁰⁵ Er zeigt viel Unverständnis für die Diskrepanz zwischen den Motiven dieser Staaten sich gemeinsam mit Deutschland in der Libyenabstimmung zu enthalten und den Interessen der Bundesrepublik, mit diesen Staaten in Zukunft zu kooperieren.

Tabelle 2: Analytische Synopse der Führungs- und Gefolgschaftsrollen

Rollenelement/Phase	Agendasetting	Repräsentation	Makler
1.Phase (kollektive Führung)	Schutz der Zbevölkerung, Politischer Regimewechsel, Sanktionspolitik	Isolierung des Gaddafi-Clan; Inklusion der arab. U. afrik. Staaten	
2. Phase (ambivalente Führung)	Schutz der Zbevölkerung, Politischer Regimewechsel, Sanktionspolitik	Ausschluss des Gaddafi-Clans; abnehmende Repräsentation für Übergangsrat u. Staatengemeinschaft	Kompromißfindung innerhalb der NATO
3. Phase (loyale Gefolgschaft)			Kompromißfindung innerhalb der NATO

¹⁰⁴ Majid Sattar, „UN-Resolution zu Libyen: Die Isolierung des Systems Westerstelle“, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, 19.März 2011, <http://www.faz.net/aktuell/politik/ausland/naher-osten/un-resolution-zu-libyen-die-isolierung-des-systems-westerstelle-1606261.html> [Zugriff am 18.03 2014].

¹⁰⁵ Bspw. Lothar Rühl, „Deutschland und der Libyenkrieg“, 2011, S. 569.

Es gibt gut begründete Zweifel, wie u.a. die Beiträge im Sammelband von Hehir und Murray¹⁰⁶ darlegen, dass die operative Lücke der deutschen Politik so groß und schwerwiegend war, dass sie eine westliche Militärintervention unbedingt gerechtfertigt hätte. Humanitär ist der Befund eindeutig: im Zuge der Intervention sind deutlich mehr Menschen getötet worden als zu erwarten gewesen wäre, wenn die NATO nicht interveniert hätte. Das Gaddafi-Regime hätte zwar sicher obsiegt, aber die Androhung militärischer Sanktionen hätte weitreichende Vergeltungsmaßnahmen des Regimes gegen die Rebellen sehr wahrscheinlich verhindert.¹⁰⁷ Damit wäre der libysche Bürgerkrieg aber sehr wahrscheinlich nicht beendet gewesen. Das offensichtliche humanitäre Dilemma, Militärinterventionen können zunächst mehr Menschenleben kosten bevor sie Menschenleben (möglicherweise) retten oder erträglicher machen, verweist lediglich darauf, dass die Verantwortung für die Zivilbevölkerung zunächst bei den Konfliktparteien selbst liegt. Es verweist auch auf einen normativen Grenzbereich der Abwägung zwischen Menschenleben, die u.a. das Grundgesetz nur unter strengsten Auflagen überhaupt zulässt. Eine Interventionsentscheidung aus humanitären Gründen kann deshalb immer nur eine Einzelfallentscheidung sein.

Die kritische Reflektion der Dilemmata und Schwächen der deutschen Libyenpolitik soll aber nicht darüber hinweg täuschen, dass deren Grundlinien, einschließlich der Enthaltungsentcheidung, rational nachvollziehbar, abgewogen und in der angeschlossenen Prognose zutreffend waren. Im Vergleich waren viele der frühen wissenschaftlichen und politischen Analysen voreilig, emotionalisiert, unausgewogen und in ihren teilweise drastischen Beurteilungen unzutreffend. Angesichts der Krisen in Syrien und der Ukraine sollte mehr Sorgfalt, Sachkunde und Sachlichkeit die deutsche außenpolitische Debatte prägen, sodass die Wissenschaft ihre kritische Distanz gegenüber der Politik erhält, aber trotzdem in einem konstruktiven Dialog verbleibt.

¹⁰⁶ Aidan Hehir, Robert Murray, (Hrsg.) *Libya, the Responsibility to Protect and the Future of Humanitarian Intervention*, New York 2013.

¹⁰⁷ Alan Kuperman, „A Model Humanitarian Intervention?“, 2013, S. 118-119.