Von Libyen zu Syrien: Aufstieg und Untergang der humanitären Intervention?

Füsun Türkmen

Im Zuge des ›Arabischen Frühlings‹ kam es in Libyen und in Syrien zu Unruhen, die sich zu Bürgerkriegen ausweiteten. Während in Libyen militärisch interveniert wurde, um drohende Massenverbrechen zu verhindern, wurde in Syrien, wo bislang mehr als 191 000 Menschen ums Leben kamen, bis heute nicht interveniert. Der vorliegende Beitrag nennt die Faktoren, die dazu führten, dass das Konzept der Schutzverantwortung (Responsibility to Protect – R2P) in Libyen angewandt wurde und in Syrien nicht. Soll das Konzept nicht bald der Vergangenheit angehören, muss es überarbeitet und operationalisierbar gemacht werden.

Kurz nachdem der ›Arabische Frühling‹ Anfang 2011 die Küste Libyens erreichte und seine Bewohner gegen die mehr als 40 Jahre bestehende Diktatur aufbegehrten, verkündete Libyens Staatschef Muammar al-Gaddafi, er würde »Libyen säubern, Zoll um Zoll, Haus um Haus, Haushalt um Haushalt, Gasse um Gasse, jede einzelne Person, bis ich dieses Land gesäubert habe«, wobei er die Demonstranten als »Ratten« und »Kakerlaken« bezeichnete, die vernichtet werden müssten[1].

Als seine Truppen die Rebellenhochburg in Bengasi ins Visier nahmen, schwor er »keine Gnade zu zeigen«[2]. Der amerikanischen Regierung zufolge wären ohne eine internationale Intervention vermutlich um die 100 000 Menschen ums Leben gekommen, entweder durch direkte militärische Handlungen oder indirekt, dadurch, dass die Regierungstruppen den Zugang zu Nahrungsmitteln, Wasser und anderen lebensnotwendigen Gütern verwehren.[3] Die Schwere der Bedrohung führte zu Resolution 1973, in welcher der Sicherheitsrat der Vereinten Nationen den Weg für eine humanitäre Intervention[4] ebnete, auf Grundlage »seiner großen Besorgnis über die sich verschlimmernde Lage, die Eskalation der Gewalt und die zahlreichen Opfer unter der Zivilbevölkerung«[5].

In Syrien, wo fast zeitgleich Aufstände gegen eine andere 40 Jahre alte Diktatur, die Assad-Dynastie, ihren Anfang nahmen, sind in dem bis heute andauernden Bürgerkrieg bereits über 191 000 Tote zu beklagen.[6] Die UN haben nachgewiesen, dass sogar Chemiewaffen gegen die Bevölkerung eingesetzt wurden.[7] Bis Ende 2014 wurden zu Syrien von den UN-Organen zahlreiche Resolutionen verabschiedet und Berichte veröffentlicht: fünf Resolutionen und fünf Erklärungen des Präsidenten des Sicherheitsrats, acht Berichte des Generalsekretärs, 24 Briefe des Sicherheitsrats, fünf Resolutionen der Generalversammlung, fünf Resolutionen und drei Berichte des Menschenrechtsrats. Ferner fanden fünf Sondertreffen des Sicherheitsrats statt.[8] Die Dokumente bestätigen alle »ein unannehmbares und eskalierendes Ausmaß der Gewalt« sowie die »höchste Beunruhigung über die erhebliche und rasche Verschlechterung der humanitären Lage in Syrien«[9]. Dennoch wurde nie eine humanitäre Intervention in Betracht gezogen.

Als mit der Libyen-Resolution 1973 eine der am schnellsten verabschiedeten Resolutionen in der Geschichte des Sicherheitsrats angenommen wurde, mit dem Ziel, Menschenrechte mit militärischen Mitteln zu schützen, schien die Welt an der Schwelle zu einer neuen Ära zu stehen – einer Ära, in der die universellen Menschenrechte über der nationalen Souveränität stehen. Wie konnte es bei der Situation in Syrien zu einer solchen Tatenlosigkeit der internationalen Gemeinschaft kommen, die an die schlimmsten Zeiten des Kalten Krieges erinnert?

Prof. Dr. Füsun Türkmen, geb. 1955, unterrichtet Internationale Beziehungen an der Galatasaray Universität, Istanbul.

1 Siehe: Report of the High Commissioner under Human Rights Council resolution S-15/1, UN Doc. A/HRC/17/45 v. 7.6.2011, Abs. 5.

2 Ishaan Tharoor, Gaddafi Warns Benghazi Rebels: We Are Coming, And There'll Be No Mercy, Time, 17.3.2011.

3 Laura Rosen, Averting Srebrenica on Steroids, Envoy, 23.3.2011, zitiert nach: Robert A. Pape, When Duty Calls: A Pragmatic Standard of Humanitarian Intervention, International Security, 37. Jg., 1/2012, S. 64.

4 In diesem Beitrag wird der Begriff ›humanitäre Intervention‹ wie folgt verstanden: »als eine Androhung oder ein Einsatz von Gewalt über staatliche Grenzen hinweg durch einen Staat (oder eine Gruppe von Staaten), um weit verbreitete und schwere Verletzungen grundlegender Menschenrechte von Individuen, die nicht die eigenen Staatsbürger sind, zu verhindern oder zu beenden, ohne die Genehmigung des Staates, auf dessen Territorium die Gewalt eingesetzt wird«, J.L. Holzgrefe/Robert O. Keohane (Eds.), Humanitarian Intervention: Ethical, Legal, and Political Dilemmas, Cambridge 2003, S. 17. Humanitäre Intervention beruht auf dem Konzept der Schutzverantwortung (Responsibility to Protect), siehe: International Commission on Intervention and State Sovereignty (ICISS), The Responsibility to Protect, Ottawa, International Development Research Center, Dezember 2001.

5 UN-Dok. S/RES/1973 v. 17.3.2011, Präambel.

6 Pillay Castigates ›Paralysis‹ on Syria, as New UN Study Indicates over 191,000 People Killed, OHCHR, Genf, 22.8.2014.

7 Siehe UN-Dok. S/RES/2118 v. 27.9.2013.

8 Eine Zusammenstellung relevanter Dokumente ist zu finden: UNRIC Library Backgrounder Syrian Arab Republic, Brüssel, 15.12.2014.

9 UN-Dok. S/RES/2139 v. 22.2.2014, Präambel.

Quelle: dpa-Infografik, 22. März 2011.

Um diese Frage zu beantworten, werde ich im Folgenden einige wesentliche Faktoren identifizieren, die für die Intervention in Libyen beziehungsweise die Nichtintervention in Syrien ausschlaggebend waren.

Libyen: Gründe für die Intervention

Libyen wurde als eine gute Möglichkeit betrachtet, der muslimischen Welt das Wohlwollen der USA zu demonstrieren.

- Wie aus Resolution 1973 hervorgeht, waren rein **humanitäre Gründe** ausschlaggebend für die Intervention in Libyen. Darüber bestand weltweit Konsens. Selbst der ehemalige amerikanische Außenminister Henry Kissinger, bekannt für seinen zynischen Realismus, pflichtete bei: »Obwohl für die Vereinigten Staaten in Libyen keine vitalen Interessen auf dem Spiel stehen, könnte man eine begrenzte militärische Intervention allein aus humanitären Gründen rechtfertigen«[10]. Dies stand zudem im Einklang mit der Nationalen Sicherheitsstrategie der USA aus dem Jahr 2010. Zwei der vier strategischen Ziele trafen auf Libyen zu: das Streben nach »Achtung der universellen Werte zu Hause und auf der ganzen Welt« und die Idee »einer unter Führung der USA vorangebrachten internationalen Ordnung, welche durch eine engere Kooperation Frieden, Sicherheit und Möglichkeiten fördert, um globale Herausforderungen anzugehen«[11]. Die USA sind hier der Hauptreferenzpunkt, weil eine NATO-Intervention ohne ihre Führung niemals stattgefunden hätte.

Große Teile der militärischen Fähigkeiten Libyens waren nicht einsatzbereit.

- Libyens **schlechte Menschenrechtsbilanz** bekräftigte dieses erste Argument, wodurch die unmittelbare Bedrohung für die Zivilbevölkerung höchst glaubwürdig wirkte. Libyen ist ein Land, in dem in den 42 Jahren von Gaddafis Herrschaft weder politische Parteien oder Gruppierungen, noch nichtstaatliche Medien oder unabhängige zivilgesellschaftliche Organisationen zugelassen waren. Bürger riskierten Festnahmen und lange Gefängnisstrafen nach unfairen Gerichtsprozessen, wenn sie die Regierung kritisierten, die auch Folter anwandte, um ihre Gegner in Schach zu halten. Daher lag die Vermutung nahe, dass Gaddafi tatsächlich keine Gnade walten lassen würde, als er seinem Volk öffentlich mit einem Blutbad drohte.
- **›Wiedergutmachungs-Politik‹** war ein Faktor von eher moralischer Natur, der der Intervention in Libyen zugrunde lag.[12] Der Begriff bezieht sich auf eine Neuausrichtung der Haltung der USA gegenüber den Staaten des ›Arabischen Frühlings‹. Zuvor waren die Beziehungen von Zurückhaltung oder gar fortgesetzter Unterstützung der alten Regime in Ländern wie Ägypten und Tunesien geprägt. Mit anderen Worten: Als klar wurde, dass dies der falsche Weg war, musste Washington der Welt beweisen, dass es das Streben nach Demokratie in diesem Teil der Welt durchaus unterstützt. Zudem hatten die ein Jahrzehnt lang dauernden Konfrontationen in Afghanistan und Irak die muslimischen Staaten gegen die USA aufgebracht. Aus diesen Gründen wurde Libyen als eine gute Möglichkeit betrachtet, der muslimischen Welt das Wohlwollen der USA zu demonstrieren.
- Die **Bedeutung des libyschen Erdöls** für die USA und die westliche Welt mag die Intervention befördert haben, war aber kein entscheidender Faktor. Dennoch sind die libyschen Ölreserven die fünftgrößten der Welt: 1,8 Millionen Barrel pro Tag wurden im Jahr 2010 gefördert, 1,5 Millionen davon wurden in den europäischen Markt exportiert.[13] Zudem war infolge der Annäherung zwischen Libyen und dem Westen in den ersten Jahren des 21. Jahrhunderts der amerikanische Anteil an der libyschen Ölindustrie deutlich gestiegen. Daher bestand ein Interesse, die Zusammenarbeit zu vertiefen. Ein langwieriger Konflikt mit Libyen hätte den Weltölmarkt hart treffen können; Ölknappheit und steigende Ölpreise wären eine Folge gewesen.
- »Libyen ist keine moderne Militärmacht, es ist eine moderne militärische Farce«, schreibt ein Experte.[14] Die **Schwäche des libyschen Militärs** war ein wichtiger Faktor, der der Koalition ermöglichte, das Kriterium der ›realistischen Aussicht auf Erfolg‹[15] bei einer humanitären Intervention zu erfüllen. Die militärische Stärke vor der Intervention wurde beziffert auf 80 000 Soldaten und 45 000 Reservisten, 530 Panzer, 2840 Kampffahrzeuge, 650 Geschütze, 580 Luftabwehrwaffen, 480 Luftfahrzeuge und 21 Kriegsschiffe.[16] Obgleich diese Zahlen für ein kleines Land mit rund sechs Millionen Einwohnern nicht unbedeutend sind, waren große Teile dieser militärischen Fähigkeiten nicht einsatzbereit oder eingelagert. Ein überholtes Raketenabwehrsystem aus Sowjetzeiten zeigte zudem die technischen Grenzen des libyschen Militärs auf. Als die Armeeangehörigen nach und nach fahnenflüchtig wur-

den und zu den Rebellen überliefen, wurde Gaddafis Niederlage zur Gewissheit.

- Die **entscheidende Rolle Frankreichs** bei der Intervention sollte nicht unberücksichtigt bleiben. Die interventionsfreudige Haltung der französischen Regierung muss jedoch in diesem Fall eher als ein Produkt politischen Pragmatismus' angesehen werden und nicht als ein Beispiel für Frankreichs traditionelle Unterstützung humanitärer Interventionen. Präsident Nicolas Sarkozys Reputation war aufgrund verschiedener Umstände stark gefährdet: Da waren das Versäumnis, mit dem aufkeimenden ›Arabischen Frühling‹ umzugehen, die Entlassung der französischen Außenministerin sowie die anhaltende und sich zuspitzende Debatte über den Islam und die Problematik afrikanischer Flüchtlinge.[17] Als Sarkozy schließlich gezwungen war, seinen Führungswillen zu demonstrieren, übte Bernard-Henri Lévy, Menschenrechtsaktivist und einflussreicher Intellektueller, willkommenen Druck auf ihn aus und hob die moralische Verpflichtung Frankreichs, in Libyen einzuschreiten, hervor. In dramatischen Worten erklärte Lévy, dass andernfalls das Blut des Massakers an der französischen Flagge haften würde[18] und vermittelte persönlich das erste Treffen zwischen Sarkozy und den libyschen Rebellen.[19] Infolgedessen war Frankreich das erste Land, das den Nationalen Übergangsrat Libyens im März 2011 anerkannte. So griff die französische Luftwaffe die libyschen Truppen unter dem Banner der humanitären Intervention an, noch bevor die NATO-Mission offiziell begann. Das französische Engagement knüpfte zudem an die Politik der politischen Einflussnahme in Nordafrika an. Nicht zuletzt war es auch ein Beitrag zur Demokratisierung des Kontinents.
- Auch die **politische und geografische Lage** Libyens hat die Intervention maßgeblich begünstigt. Gaddafis Position nach innen war sehr geschwächt. Er hatte auf der ganzen Welt keine Verbündeten mehr. Gaddafi wurde von der internationalen Gemeinschaft geächtet für die Brutalität seines Regimes, seine offenkundige Unterstützung des Terrorismus, seine aggressive anti-westliche Rhetorik und die krankhafte Dimension seiner bizarren Persönlichkeit. Trotz seiner fortwährenden Bezugnahme auf den Islam hatte er die Bevölkerung bereits so sehr gegen sich aufgebracht, dass diese nach einer Alternative in der Art der Muslimbruderschaft suchten, was die Revolte beschleunigte. Des Weiteren herrschte Gaddafi über eine Gesellschaft, die aus mehr als hundert Stämmen bestand. Diese heterogene Struktur spielte eine entscheidende Rolle während des gesamten Konflikts, da Stämme aus dem rebellischen Osten gegen Pro-Gaddafi-Stämme aus dem Westen kämpften. Neben der bereits erwähnten Schwäche des Militärs trug auch die geografische Beschaffenheit des Landes – 95 Prozent Wüste mit einigen wenigen Städten entlang der Mittelmeerküste – dazu bei, dass die Operation vergleichsweise einfach durchgeführt werden konnte.

Fazit Libyen

Die militärische Intervention in Libyen 2011 kann als der bislang erfolgreichste Versuch einer humanitären Intervention betrachtet werden.

Die oben aufgeführten Faktoren haben auf unterschiedliche Weise zur militärischen Intervention im Jahr 2011 in Libyen beigetragen. Sie kann als der bislang erfolgreichste Versuch einer humanitären Intervention betrachtet werden.

Gleichwohl folgte rasch harsche Kritik – vor allem aus Russland bei einer von Ministerpräsident Wladimir Putin im April 2011 in Kopenhagen abgehaltenen Pressekonferenz. Er bezeichnete die Resolution 1973 als einen »mittelalterlichen Aufruf zu einem Kreuzzug«. Damit machte er deutlich, in offener Uneinigkeit mit Staatspräsident Dmitri A. Medwedew, dass er ein Veto gegen die Resolution eingelegt hätte. Putin griff schließlich die NATO für deren Überschreitung ihres Mandats an und dafür, »dass sie das Souveränitätsprinzip und die Wünsche des libyschen Volkes verletzt hätte«.[20] Bis heute bezeichnet er die NATO-Intervention in Libyen als einen »falschen Vorwand für eine humanitäre Interventi-

10 Henry A. Kissinger and James A. Baker III, Grounds for U.S. Military Intervention, The Washington Post, 10.4.2011.

11 National Security Strategy, The White House, Washington, D.C. 2010, S. 7.

12 Der Begriff ›Wiedergutmachungspolitik‹ (redemption politics) stammt von Stefan Hasler, Explaining Humanitarian Intervention in Libya and Non-Intervention in Syria, Masterarbeit, vorgestellt an der Naval Postgraduate School, Monterey, Kalifornien, Juni 2012, S. 107 und 130.

13 Energy Information Administration, Country Analysis Briefs: Libya, S. 5, www.eia.gov/countries/analysisbriefs/cabs/Libya

14 Anthony H. Cordesman, The Military Balance in the Middle East, Westport, Connecticut 2004, S. 96.

15 Alle Kriterien sind zu finden in: ICISS, The Responsibility to Protect, a.a.O. (Anm. 4).

16 Vgl. Jane's Military and Security Assessments, www.janes.com; Peter D. Wezeman, Conventional Strategic Military Capabilities in the Middle East, SIPRI, www.sipri.org/research/armaments/transfers/publications/other_publ/other%20publications/conventional-strategic-military-capabilities-in-the-middle-east; CIA The World factbook, www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/index.html, alle zitiert nach: Hasler, a.a.O. (Anm. 12), S. 94.

17 Siehe Hasler, a.a.O. (Anm. 12), S. 125f.

18 Steven Erlanger, By His Own Reckoning, One Man Made Libya a French Cause, The New York Times (NYT), 1.4.2011.

19 Siehe Hasler, a.a.O. (Anm. 12), S. 125f.

20 Ellen Barry, Putin Criticizes West for Libyan Incursion, NYT, 26.4.2011.

on«[21]. Bald darauf kritisierten weitere Personen den Beitrag der NATO zu einem gewaltsamen Regimewechsel. Die ehemalige Chefanklägerin der Internationalen Strafgerichtshöfe für das ehemalige Jugoslawien und für Ruanda Louise Arbour warf hingegen die Frage auf, ob ein Regimewechsel nicht die logische Folge einer jeden Entscheidung sei, die Schutzverantwortung (Responsibility to Protect) anzuwenden. »Wenn ein Staat (…) seine Bevölkerung massakriert, warum sollten dann ›alle erforderlichen Maßnahmen‹ nicht auch das Außer-Gefecht-setzen der Verantwortlichen einschließlich ihrer Vertreibung von der Macht beinhalten?«[22] Genau das ist es, was in Syrien auf dem Spiel steht.

Russlands unerschütterliche Unterstützung des Assad-Regimes ist der ausschlaggebende Faktor für die Passivität der internationalen Gemeinschaft in Syrien.

Syrien: Gründe für die Nichtintervention

- Trotz der beispiellosen humanitären Krise in Syrien war und ist **Russlands unerschütterliche Unterstützung** des Assad-Regimes der ausschlaggebende Faktor für die Passivität der internationalen Gemeinschaft. Wenn in einem Resolutionsentwurf des Sicherheitsrats von Maßnahmen gegen die schweren und systematischen Menschenrechtsverletzungen und den Einsatz von Gewalt gegen Zivilpersonen durch die syrischen Staatsorgane die Rede war, argumentierte Russland, der Entwurf würde nicht die friedliche Lösung des Konflikts fördern,[23] nicht die von Extremisten gegen das syrische Regime gerichtete Gewalt berücksichtigen und ein unausgewogenes Signal an die syrischen Parteien senden.[24] Andererseits sollte unterstrichen werden, dass »die Frage bleibt, ob eine UN-Resolution etwas geändert hätte, solange militärische Mittel ausgeschlossen sind. Die Resolutionsentwürfe, gegen die Russland und China ihr Veto einlegten, enthielten diplomatische Gesten, aber keine Sanktionen, obwohl Verbrechen gegen die Menschlichkeit mehrfach nachgewiesen wurden (…)«[25].

Eine Wirtschaftskrise, eine ermattete Armee und eine negative öffentliche Meinung ließ die Regierung von Barack Obama jedwedes militärisches Engagement vermeiden.

- Die **militärischen Risiken**, die mit einer Intervention verbunden wären, waren und sind in Syrien **weitaus höher** als in Libyen. Zunächst einmal sind die syrischen Streitkräfte viel stärker aufgestellt: 292 400 Soldaten und 325 000 Reservisten, 4950 Panzer, 6610 Kampffahrzeuge, 2160 Geschütze, 3310 Luftabwehrwaffen, 830 Luftfahrzeuge, 19 Kriegsschiffe (darunter zwei Fregatten) und eine unbekannte Anzahl an Langstreckenwaffensystemen.[26] Bekannt ist ferner, dass Russland seit dem Jahr 2006 seine Waffenexporte nach Syrien um das Zehnfache erhöht hat (von 16 Mio. US-Dollar auf 162 Mio. US-Dollar). Weitere Verträge über moderne Waffen im Wert von vier Milliarden US-Dollar wurden bereits unterzeichnet.[27] Die Existenz eines beträchtlichen Chemiewaffen-Arsenals ist ein weiteres Element, das bedacht werden sollte. Vor diesem Hintergrund teilte der NATO-Generalsekretär am 17. Februar 2012 mit, dass das Bündnis keine Absicht hätte, in Syrien einzugreifen, und drängte die arabischen Staaten, eine andere Lösung zu finden.[28] Ferner machte ein vertraulicher, nach dem Einsatz ›Unified Protector‹ in Libyen verfasster NATO-Bericht vom Februar 2012 deutlich, dass ein Engagement der NATO in Syrien einige militärische Risiken berge und gewisse Voraussetzungen erfüllt sein müssten. Zum einen habe die Intervention in Libyen mehrere militärische Mängel, wie Koordinierungs- und Personalprobleme, innerhalb der NATO aufgezeigt; zum anderen sei das Bündnis von der aktiven Beteiligung der amerikanischen Streitkräfte abhängig, da Syriens leistungsfähigeres Militär schwer zu zerstören wäre.[29]
- Ein weiterer Faktor für das Nichteingreifen in Syrien ist in der **Interventionsmüdigkeit der USA** in militärischer, wirtschaftlicher und menschlicher Hinsicht zu sehen. Nach zehn Jahren Krieg in Irak und fast fünfzehn Jahren Krieg in Afghanistan mit Kosten zwischen vier und sechs Billionen US-Dollar und über 6000 Todesopfern unter dem militärischen Personal war die Unterstützung für eine weitere Intervention, die die nationalen Interessen nicht unmittelbar betraf, bereits in Libyen gering.[30] Im Jahr 2011 waren lediglich 27 Prozent der Amerikaner der Meinung, dass die USA sich in Libyen engagieren sollten, während 63 Prozent dagegen waren.[31] Der durchschlagende Erfolg des am 23. März 2011 begonnenen und bis 31. Oktober 2011 laufenden NATO-Einsatzes schien die Meinung der Amerikaner nicht grundsätzlich geändert zu haben. Umfragen nach den syrischen Giftgasangriffen gegen Zivilisten vom August 2013 zeigten: 28 Prozent der Amerikaner waren für (ausschließlich) Luftangriffe, während 63 Prozent weiterhin dagegen waren.[32] Eine Wirtschaftskrise, eine ermattete Armee und eine negative öffentliche Meinung ließ die Regierung von Barack Obama jedwedes militärisches Engagement vermeiden. Stattdessen habe sie »Informationen politisiert«, so ein Kommentator: Syriens große militärische Schlagkraft wurde hervorgehoben und die Leistungsfähigkeit der Opposition herunterspielt, »um ihr Nichtstun zu rechtfertigen«[33].
- Ein weiterer einflussreicher Faktor für die amerikanische Politik gegenüber Syrien könnte die **delikate Position** ihres Verbündeten **Israel** sein. Einerseits ist Israel ein erklärter Gegner des Assad-Regimes aufgrund dessen Verbindungen zu Iran, der Hisbollah und der Hamas, andererseits ist es ebenso besorgt angesichts des Aufstiegs von mit Al-Qaida eng verbundenen Oppositionsbewegungen in Syrien wie die Al-Nusra-Front. Aus diesem Grund muss Washington jegliche Schrit-

te vermeiden, die Israel in diesem delikaten Balanceakt gefährden könnten.

- Zum Teil ging die Kritik an der Intervention in Libyen über die von Russland vorgebrachten Argumente und die Selbstkritik der NATO hinaus und erreichte eine grundsätzliche Ebene. Das **Prinzip der humanitären Intervention** wurde hinterfragt. Hauptargument war das Chaos, das die Intervention in Libyen hinterlassen hat, mit heftigen internen Machtkämpfen und schweren Menschenrechtsverletzungen durch Rebellen. Manche Kritiker gingen soweit zu behaupten, »(s)elbst wenn eine Intervention eine stabile und prosperierende Demokratie hervorbringt, bedeutet dieses Ergebnis nicht, dass die Intervention in Libyen die richtige Wahl war oder dass ähnliche Interventionen andernorts vorgenommen werden sollten. Dies herauszufinden, macht einen Vergleich der Gesamtkosten des Einsatzes mit seinem Nutzen und die Frage, ob dieser Nutzen auch mit geringeren Kosten hätte erreicht werden können, notwendig. Die Erfahrungen der vergangenen zwei Jahrzehnte waren in dieser Hinsicht nicht gerade vielversprechend«[34]. Andere haben argumentiert, dass der gewaltsame Sturz eines Diktators andere Anführer zu noch mehr Brutalität und dem Erwerb von Waffen und Unterstützung aus dem Ausland animieren könnte. Außerdem würden ausländische Militärinterventionen nicht nur die Demokratisierung verzögern, sondern auch häufig zu regionaler Instabilität führen, wie nach dem Libyen-Einsatz in Mali.[35]
- Die Krise in Syrien ist ein innerstaatlicher Konflikt, in dem die **Unterscheidung zwischen Tätern und Opfern** sehr viel schwerer fällt. Im Verlauf des Konflikts ist ein Wandel der Konstellation zu erkennen: von der systematischen Unterdrückung durch einen bekannten Täter (das Regime in Damaskus), der unschuldigen Zivilisten (Menschen, die seit März 2011 auf den Straßen demonstrierten) wissentlich und absichtlich Leid zufügt, zu einer Konfrontation mit zwei oder mehr Parteien, in der die Opfer sich zunehmend mit der organisierten, bewaffneten Widerstandsbewegung (Gruppen mit Verbindung zu Al-Qaida, die das Land infiltrierten) vermischen. Daher ist nicht nur die rechtliche Begründung für eine humanitäre Intervention immer schwieriger, wenn nicht sogar unmöglich geworden, auch die moralische Grundlage, auf der diese aufbauen könnte, wurde immer wackeliger. Eine Intervention war weitaus plausibler und einfacher zu rechtfertigen, bevor diese Schwelle überschritten wurde.[36] Wie der französische Außenminister Laurent Fabius andeutete, »(…) hätte Baschar al-Assad noch im Juni 2012 problemlos verdrängt werden können, da weder Iran noch die Hisbollah vor Ort und die Russen zu einem Wandel bereit waren. Durch die amerikanischen Wahlen, in denen Nichtintervention zum innenpolitischen Thema wurde, wurde viel Zeit verschwendet. Heute ist die Hisbollah in Syrien, die Iraner bilden ihre Armee aus, die Russen exportieren mehr Waffen denn je, und terroristische Gruppen haben das Land infiltriert (…)«[37]. Anders ausgedrückt, es war bereits zu spät für eine Intervention, bevor der Islamische Staat (IS) die Bühne betrat.
- Schließlich ist die **politische und geografische Lage Syriens** eine ganz andere als Libyens. Eine weitaus größere und heterogenere Bevölkerung mit unterschiedlicher religiöser und ethnischer Zugehörigkeit erschwert es, einen gemeinsamen Grund für einen Aufstand zu finden. »(..) Erfahrungen aus anderen innerstaatlichen Konflikten zeigen, dass Minderheiten politische Marginalisierung oder sogar Ausweisung fürchten müssen, wenn ein

Die Krise in Syrien ist ein innerstaatlicher Konflikt, in dem im Vergleich zu Libyen die Unterscheidung zwischen Tätern und Opfern sehr viel schwerer fällt.

21 Siehe Steven Lee Myers/Ellen Barry, Putin Reclaims Crimea for Russia and Bitterly Denounces the West, NYT, 18.3.2014.

22 Louise Arbour, Protection des civils, jusqu'où?, Le Figaro, 29.6.2012.

23 Russia and China Veto Draft Security Council Resolution on Syria, UN News, 4.11.2011.

24 Syria: Ban Voices Deep Regret after Security Council Fails to Agree on Resolution, UN News, 4.2.2012.

25 Hasler, a.a.O. (Anm. 12), S. 82f.

26 Quellen wie in Anm. 16.

27 James O'Toole, Billions at Stake as Russia Backs Syria, CNN Money, 10.2.2012.

28 Simon Cameron-Moore/Tülay Karadeniz, NATO to Stay Out of Syria Even If U.N. Mandate Emerges, Reuters, 17.2.2012.

29 Eric Schmitt, NATO Sees Flaws in Air Campaign Against Qaddafi, NYT, 14.4.2012.

30 Linda J. Bilmes, The Financial Legacy of Iraq and Afghanistan: How Wartime Spending Decisions Will Constrain Future National Security Budgets, Harvard Kennedy School Faculty Research Working Paper Series, RWP 13-006, März 2013.

31 Public Wary of Military Intervention in Libya, National Survey Conducted by PEW Research Center for the People & Press, 4.3.2011.

32 Bruce Stokes, As French, U.S. Leaders Push for Syria Action, Their People Are United in Opposition, National Survey Conducted by PEW Research Center for the People & Press, 9.9.2013.

33 Elliott Abrams, Politicizing Intelligence in Syria, The Weekly Standard, 11.3.2012.

34 Benjamin A. Valentino, The True Costs of Humanitarian Intervention: The Hard Truth About a Noble Nation, Foreign Affairs, 90. Jg., Nr. 6, November/Dezember 2011.

35 Benjamin H. Friedman, Intervention in Libya and Syria Isn't Humanitarian or Liberal, Cato Institute, Cato at Liberty, 5.4.2012.

36 Zum Konzept dieses ›Schwellen-Ansatzes‹ siehe: Carrie Booth Walling, All Necessary Measures: The United Nations and Humanitarian Intervention, Philadelphia 2013.

37 Genève II, la conférence de la dernière chance, Paris Match, Nr. 3375, 23.–29.1.2014, www.parismatch.com/Actu/Politique/Laurent-Fabius-sur-la-route-de-Matignon-545218

neues Regime das alte ablöst«[38]. Dies trifft zum Beispiel im besonderen Maße für die zehn Prozent der syrischen Christen zu. Ein Sieg der Pro-Al-Qaida-Fraktion könnte für diesen Teil der Bevölkerung, der gegenüber dem Assad-Regime naturgemäß weiterhin loyal ist, verhängnisvoll sein. Neben seinem weitaus stärkeren Militär als Libyen hat Syrien auch einen weitaus professionelleren und angsteinflößenderen, lange Zeit von den Russen ausgebildeten militärischen Geheimdienst. Nicht zuletzt ist die Geografie der engste Verbündete des Regimes: das gebirgige syrische Hinterland erschwert es ausländischen Streitkräften erheblich vorzudringen, anders als die libysche Wüste und der flache Küstenverlauf.

Entscheidend für die Nichtintervention in Syrien war der Mangel an ›realistischen Erfolgsaussichten‹ und an einer ›legitimen Autorität‹.

Fazit Syrien

Die oben aufgeführten Faktoren haben eine humanitäre Intervention in Syrien verhindert, obwohl ein Großteil der für eine solche Intervention zu erfüllenden Kriterien seit langem gegeben war. Mit mehr als 191 000 Toten, mehreren Millionen Flüchtlingen und Binnenvertriebenen sowie dem Einsatz von Chemiewaffen gegen die Zivilbevölkerung – was Grund genug war, in den neunziger Jahren eine Flugverbotszone in Irak einzurichten – steht das Argument der ›gerechten Sache‹ nicht länger zur Debatte. Die ›gerechte Absicht‹ ist auch gegeben, da niemand plant, das Land zu besetzen. Es wäre auch als das letzte Mittel anzusehen, da diplomatische Bemühungen zu keinem Ergebnis geführt haben – lange vor der gescheiterten zweiten Syrien-Friedenskonferenz in Genf im Januar 2014. Also waren die entscheidenden Elemente der Mangel an ›realistischen Aussichten auf Frieden‹ und an einer ›legitimen Autorität‹ aufgrund der bestehenden politischen und militärischen Zwänge.[39]

Im Fall Syrien versagte die internationale Gemeinschaft voll und ganz, indem sie überhaupt nicht handelte.

Schlussfolgerungen

Welche Lehren können aus den gegensätzlichen Fällen Libyen und Syrien für zukünftige humanitäre Interventionen gezogen werden?

Die wichtigste Lehre ist das richtige Timing. Es ist der Schlüssel zum Erfolg einer jeden Intervention, einschließlich einer humanitären. Das Versäumnis, rechtzeitig zu handeln, hat sich bereits in der Vergangenheit mehrmals als verheerend erwiesen. Beispiele sind hier der Völkermord in Ruanda 1994 und das Massaker von Srebrenica 1995. Experten sind sich heute einig, dass in Libyen »(…) das Timing perfekt war. Als die UN, die NATO und die USA über ein Eingreifen verhandelten, waren die Anführer im Nahen Osten noch mit dem ›Arabischen Frühling‹ beschäftigt. Sich der Verletzlichkeit ihrer eigenen Regime durchaus bewusst, befürworteten die Mitglieder der Arabischen Liga, der Organisation der Islamischen Zusammenarbeit und des Golf-Kooperationsrats die Einrichtung einer Flugverbotszone über Libyen durch die UN, einschließlich des Einsatzes ›aller erforderlichen Maßnahmen‹ zur Verhinderung von Gräueltaten«[40]. In Syrien hingegen wäre das Timing dann perfekt und eine Intervention absolut gerechtfertigt gewesen, wenn sie durchgeführt worden wäre, um unschuldige Menschen vor der Gewalt der Regierung zu schützen, bevor die Situation in eine Konfrontation zwischen verschiedenen Lagern ausartete. ›Unschuldig‹ sind in diesem Zusammenhang all jene Personen, die keine ungerechtfertigte Gewalt ausgeübt haben.[41] Dies gilt gemeinhin für unbewaffnete Demonstranten, Nichtkombattanten in Bürgerkriegen und nahezu für alle, die im allgemeinen Sprachgebrauch als Zivilpersonen bezeichnet werden.[42] Die Intervention in Syrien hätte stattfinden müssen, als dies noch als Schutz der Zivilbevölkerung und nicht als Beteiligung an einem innerstaatlichen gewaltsamen Konflikt hätte verstanden werden können. Je mehr Zeit verstrich, desto schwieriger wurde es, eine humanitäre Intervention zu rechtfertigen. Die internationale Gemeinschaft war bereits zuvor mit verspäteten und/oder unzureichenden Operationen am richtigen Timing gescheitert. Im Fall Syrien versagte sie voll und ganz, indem sie überhaupt nicht handelte.

Der ›Rückstoßeffekt‹, also der positive oder negative Einfluss einer vorangegangenen Intervention auf das Schicksal einer geplanten Intervention, ist ein weiterer wichtiger Faktor. Während die gescheiterte UN-Operation in Somalia 1993 das Schicksal Ruandas ein Jahr später besiegelte, rettete das Scheitern in Bosnien (Srebrenica) im Jahr 1999 Kosovo. Die Kritik am Libyen-Einsatz hat maßgeblich dazu beigetragen, Zweifel in den Köpfen potenzieller Interventionisten zu säen. Selbstverständlich sollten diese nicht nur politische, militärische und ökonomische Risiken in Betracht ziehen, sondern auch die öffentliche Meinung berücksichtigen; dies gilt im besonderen Maße für Führungspolitiker demokratischer Staaten. Aus diesem Grund sollte jede Intervention sorgfältig geplant und durchgeführt werden, mit dem Ziel, die Fehlerquote so gering wie möglich zu halten, auch mit Blick auf zukünftige Einsätze.

Dies führt unweigerlich zu dem Faktor der ›zwingenden Selektivität‹, beruhend auf der individuellen Dynamik eines jeden Falles, wie sie von den Staaten wahrgenommen wird. Obamas Gründe für das Engagement der USA in Libyen machen dies deutlich. In einer Zeit des Aufruhrs in vielen anderen Ländern der arabischen Welt waren diese Gründe genau auf Libyen zugeschnitten.[43] Wie Obama anmerkte, »(…) können wir unser Militär nicht überall dort einsetzen, wo Repression stattfindet. In Anbetracht der Kosten und Risiken einer Intervention müssen wir unsere eigenen Interessen mit dem Handlungsbedarf abwägen (…). In diesem Land – Libyen – zu diesem

Zeitpunkt, sahen wir uns mit der Aussicht auf Gewalt von entsetzlichen Ausmaßen konfrontiert. Wir besaßen die einzigartige Handlungsfähigkeit, diese Gewalt aufzuhalten: nämlich ein internationales Mandat zum Handeln, ein breites Bündnis, das bereit war, sich uns anzuschließen, die Unterstützung der arabischen Staaten und ein Appell des libyschen Volkes (…)«[44].

Bedauerlicherweise traf nichts davon auf Syrien zu, wo das Ausmaß der von Regierungsgegnern verübten Gewalt solche Ausmaße angenommen hat, dass sich paradoxerweise sogar noch eine Pro-Assad-Koalition bilden könnte. Es sollte allerdings betont werden, dass, obwohl es keine einheitliche Anwendung der Schutzverantwortung gibt, die Auslegung des Konzepts trotzdem konsistent sein sollte.[45] Die mangelnde Konsistenz wurde in der Vergangenheit deutlich in den bewusst mehrdeutigen Wortlauten der Resolutionen des UN-Sicherheitsrats – mit tragischen Konsequenzen wie etwa in Ruanda. Dies ist einer der Gründe, die zu einer wachsenden Skepsis gegenüber der Rolle des Sicherheitsrats geführt haben, den man kaum als einen Hüter kosmopolitischer humanitärer Werte bezeichnen kann. Dessen zweifelhafte Rolle ließ Expertinnen und Experten über Alternativen nachdenken. Dazu gehörten etwa »ein Rat, bestehend aus demokratischen Staaten mit einer guten Menschenrechtsbilanz und -tradition als ein geeignetes Gremium, Interventionen zu autorisieren«[46] oder ein »Gerichtshof für menschliche Sicherheit«[47], mit unabhängigen Richtern besetzt, die eine Intervention genehmigen oder verweigern.

Vor einigen Jahren wurde ein etwas weniger utopischer Vorschlag gemacht: den einer »pragmatischen humanitären Intervention«[48]. Dem Autor zufolge würde das Intervenieren in allen Fällen von Massenverbrechen die Messlatte für humanitäre Interventionen zu niedrig anlegen, nur in Fällen von Völkermord jedoch zu hoch. Ein Mittelweg für die Staaten könnte es sein, humanitäre Interventionen nur dann durchzuführen, wenn bestimmte Voraussetzungen erfüllt sind. Dies könnte sein, wenn:

a) die Möglichkeit besteht, eine bedeutende Anzahl von Menschenleben durch risikoarme Einsätze zu retten,
b) der zu schützende Teil der Bevölkerung klar von dem nichtgefährdeten zu unterscheiden ist,
c) es vor Ort einen militärischen Verbündeten gibt,
d) regionale und internationale Institutionen die Operation gutheißen,
e) die Regierungstruppen anfällig sind für Angriffe aus der Luft und vom Wasser.

Darüber hinaus sollte dauerhafte Sicherheit erreicht werden können, entweder durch die örtliche Trennung von Tätern und Opfern oder durch eine glaubwürdige politische Lösung, an der alle Parteien beteiligt sind. Es wurde argumentiert, dass der beste Weg zu sinnvollen humanitären Interventionen die Verabschiedung eines neuen internationalen Vertrags sein würde, um diesen vorgeschlagenen neuen Standard zu kodifizieren.[49] Doch selbst dieser neue Standard scheint nicht so einfach umsetzbar zu sein: Erstens dürften alle oben aufgeführten Voraussetzungen nur schwer zu einem gegebenen Zeitpunkt zu erfüllen sein; zweitens würde ein solcher Vertrag ein zu starres Korsett darstellen, das nicht zwangsläufig auf alle Fälle angewendet werden kann, was die Verhaltensregeln von vornherein einschränken würde. Nicht zuletzt mag es in diesem Zusammenhang noch zu früh sein für eine Kodifizierung: Die Schutzverantwortung ist bis dato lediglich eine entstehende Norm im internationalen Gewohnheitsrecht und die Anzahl der Signatarstaaten könnte möglicherweise relativ gering bleiben. Laut Kofi Annan »(…) hätte keiner von uns, die hinter der Entwicklung dieser internationalen Norm stehen, gedacht, dass Staaten plötzlich die Rechte ihrer Bürger anerkennen würden oder dass die Antwort auf ein Versagen, dies zu tun, zwangsläufig ein Militäreinsatz im Namen der Menschenrechte sein würde. Wonach wir strebten – und immer noch streben – ist, bei den Staatschefs und Regierungen ein Bewusstsein dafür zu entwickeln, dass ihre Integration in die Weltgesellschaft ohne die Achtung der Menschenrechte nicht voranschreiten kann«[50].

Vor einigen Jahren wurde ein etwas weniger utopischer Vorschlag gemacht: den einer »pragmatischen humanitären Intervention«.

38 Hasler, a.a.O. (Anm. 12), S. 152.

39 Das Kriterium ›Verhältnismäßigkeit der Mittel‹ war in diesem Stadium des Konflikts nicht relevant.

40 Stewart Patrick, Libya and the Future of Humanitarian Intervention: How Qaddafi's Fall Vindicated Obama and RtoP, Foreign Affairs, Snapshot, 26.8.2011, www.foreignaffairs.com/print/68154

41 Terry Nardin, The Moral Basis of Humanitarian Intervention, in: Terry Nardin/Melissa S. Williams (Eds.), Humanitarian Intervention: Nomos XLVII, New York 2006, S. 65.

42 Diese Definition entspricht der aus dem ersten Zusatzprotokoll von 1977 zu den Genfer Abkommen, Art. 43 und 50.

43 Simon Chesterman, ›Leading from Behind‹: The Responsibility to Protect, the Obama Doctrine, and Humanitarian Intervention after Libya, New York University Public Law and Legal Theory Working Papers, Paper 282, 2011, http://lsr.nellco.org/nyu_plltwp/282

44 Barack Obama, Remarks by the President in Address to the Nation on Libya, National Defense University, Washington, D.C., 28.3.2011.

45 Alex J. Bellamy, Making RtoP a Living Reality: Reflections on the 2012 General Assembly Dialogue on Timely and Decisive Response, Global Responsibility to Protect, 5. Jg, 1/2013, S. 109–125, hier S. 119.

46 Allen Buchanan/Robert O. Keohane, The Preventive Use of Force: A Cosmopolitan Institutional Proposal, 18. Jg., Ethics & International Affairs, 1/2004. S. 1–22.

47 Fernando R. Tesón, The Vexing Problem of Authority in Humanitarian Intervention: A Proposal, Wisconsin International Law Journal, 24. Jg., 3/2006, S. 761–772, hier S. 771.

48 Siehe Pape, a.a.O. (Anm. 3), S. 43 und S. 52–61.

49 Pape, a.a.O. (Anm. 3), S. 56.

50 Kofi Annan, Interventions: A Life in War and Peace, London 2012, S. 371.