

# AUFSÄTZE

Rafael Biermann

## Legitimitätsprobleme humanitärer Intervention: Kontinuitätslinien zwischen Kosovo und Libyen

*Zwölf Jahre liegen zwischen den Interventionen in den Kosovo und in Libyen. Die Legitimitätsdiskurse waren höchst unterschiedlich – hier ein heftiges Ringen um das Für und Wider der Intervention, dort breite politische Zustimmung. Sind die Bedenken, die im Hinblick auf den Kosovo vorgebracht wurden, seit Libyen zerstreut? Oder gibt es Kontinuitätslinien, die im öffentlichen Diskurs marginalisiert sind? Der Beitrag argumentiert, dass die Kluft zwischen beiden Debatten zum einen auf die zunehmend den Legitimationsdiskurs steuernde Sicherheitsratsautorisierung zurückzuführen ist, zum anderen auf den fortschreitenden Normenwandel zur humanitären Intervention. Doch auch wenn Kosovo und Libyen auf den ersten Blick damit sehr unterschiedlich gelagert sind, offenbaren sich fundamentale Gemeinsamkeiten, die beide Interventionen verbinden. Diese treten zutage, wenn man die Interventionen an einheitlichen Legitimitätskriterien misst. Ein solcher Vergleich erfolgt hier anhand der Kriterien des High-level Panel des Generalsekretärs der Vereinten Nationen von 2004.*

**Schlagnote:** *Responsibility to Protect*, Sicherheitsrat, Normenwandel, Menschenrechte, gerechter Krieg

### 1. Hinführung

Seit dem Eingreifen der NATO in Libyen 2011 und der nachfolgenden Syrien-Debatte ist die humanitäre Intervention auf die Tagesordnung der internationalen Politik zurückgekehrt. Dem voraus ging die scheinbare Delegitimierung dieses Instruments durch die Interventionen in den Kosovo 1999, in Afghanistan 2001 und in den Irak 2003 wie auch seine Überlagerung durch den »Global War on Terror«. Die Intervention in Libyen ist vor diesem Hintergrund erstaunlich. Mehr noch erstaunt die normative Kluft, die den Libyen-Diskurs vom Kosovo-Diskurs trennt, steht doch die weitgehende Zustimmung zur Libyen-Intervention in markantem

Kontrast zur breiten, äußerst kontroversen Debatte um die Kosovo-Intervention. Während fundamentale Zweifel bis heute das Narrativ der Kosovo-Intervention prägen, scheint Libyen als »Lehrbeispiel« der »erfolgreichsten ausländischen internationalen Intervention« (Rieff 2011) in die Geschichtsbücher einzugehen.<sup>1</sup>

Warum waren die Legitimitätsdiskurse im Hinblick auf Kosovo und Libyen so unterschiedlich? Sind die Bedenken, die zum Kosovo vorgebracht wurden, heute zerstreut? Oder gibt es Gemeinsamkeiten zwischen beiden Interventionen, die im öffentlichen Diskurs marginalisiert sind? Die inzwischen durchaus breite Literatur zur Libyen-Intervention kann diese Fragen nicht beantworten. Sie bleibt auf den Einzelfall fokussiert. Kontinuitätslinien offenbaren sich erst im diachronen Vergleich.

Dieser Beitrag argumentiert, dass die Kluft zwischen Kosovo- und Libyen-Diskurs auf das divergierende Verhalten des Sicherheitsrates der Vereinten Nationen (VN) wie auf den Normenwandel hin zur internationalen Schutzverantwortung (*Responsibility to Protect*, R2P) zurückzuführen ist: Während die mangelnde Sicherheitsratsautorisierung im Fall Kosovo die Tür zu einer breiten Legitimitätsdebatte öffnete, attestierte die Autorisierung im Fall Libyen der Intervention völkerrechtliche Legalität wie politische Legitimität; und während humanitäre Interventionen nach dem Kosovokonflikt diskreditiert schienen, ließ der Normenwandel hin zur Schutzverantwortung in den westlichen Gesellschaften gerade im Zeitintervall zwischen Kosovo und Libyen die Akzeptanz eines Einschreitens zum Schutz von Zivilisten<sup>2</sup> wachsen – trotz der umstrittenen Interventionen in Afghanistan und den Irak.<sup>3</sup> Doch auch wenn die Fälle Kosovo und Libyen, so das zweite Argument, auf den ersten Blick damit sehr unterschiedlich gelagert sind, verbindet sie in der Substanz viel. Bei genauerem Hinsehen offenbart die Libyen-Intervention Legitimationsprobleme, die bereits im Kosovo auftraten, hier jedoch viel breiter und auf hohem Reflexionsniveau diskutiert wurden. Auch wenn sich die öffentliche Meinung seither verschoben hat, sind die grundsätzlichen Dilemmata humanitärer Intervention keinesfalls gelöst.

Der Beitrag wird in einem ersten Schritt die Legitimität humanitärer Intervention diskutieren und Kriterien identifizieren, um die Legitimität konkreter Interventio-

- 1 Ivo H. Daalder und Michael E. Stavridis (2012: 2) sprechen von einer »Modellintervention«. Um der besseren Leserlichkeit willen wurden die meisten englischsprachigen Zitate vom Autor übersetzt; das englische Original wird nur dann zitiert, wenn der Wortlaut essenziell ist.
- 2 In diesem Aufsatz wird um der besseren Lesbarkeit willen auf die weibliche Form verzichtet.
- 3 Nachfolgend werden Normen, in Abgrenzung vom engeren völkerrechtlichen Gebrauch, als »standard of appropriate behavior for actors with a given identity« (Finnemore/Sikkink 1998: 891) verstanden.

nen zu beurteilen. Danach wendet sich der Beitrag der Kosovo- und der Libyen-Intervention zu. Zunächst wird der historische Kontext rekonstruiert, vor allem mit Blick auf den Normenwandel hin zur Schutzverantwortung und die Problematik der Sicherheitsratsautorisierung. Anschließend werden beide Fälle entlang der Legitimitätskriterien verglichen, wobei jedes Kriterium zunächst für sich vorgestellt und dann auf Kosovo und Libyen angewandt wird. Im Fazit werden beide Fälle verglichen, inklusive weitergehender Schlussfolgerungen. Nur am Rande thematisiert wird die deutsche Stimmenthaltung im VN-Sicherheitsrat zur Libyen-Intervention.

Der nachfolgende Beitrag fokussiert auf humanitäre Intervention als das kontroverseste Element der entstehenden Norm der Schutzverantwortung. Intervention bleibt die »Gretchenfrage« (Schütte 2011: 719) der R2P. Sie ist jedoch nur ein Instrument neben anderen. Denn R2P umfasst drei Pfeiler – Konfliktprevention (*Responsibility to Prevent*), Konfliktnachsorge (*Responsibility to Rebuild*) und das Eingreifen in akuten Krisen (*Responsibility to React*). Die Intervention gehört zur Letzteren, ist jedoch auch hier nur das äußerste Mittel (neben Sanktionen, Mediation etc.). Während die Schutzverantwortung ein »Konzept der vorbeugenden und nachhaltigen Konfliktprevention« und damit ausdrücklich »kein militärisches Konzept« (Naumann 2013) sein will, gilt dies für die humanitäre Intervention nicht (so auch Tomuschat 2009: 66). Deshalb wird hier am Terminus »humanitäre Intervention« festgehalten.

Der Beitrag geht davon aus, dass der Normenwandel hin zur internationalen Schutzverantwortung prinzipiell friedensethisch zu begrüßen ist. Dies schließt die Möglichkeit einer militärischen Intervention im Fall schwerster Menschenrechtsverletzungen ein. Der Konsens ist jedoch fragil. Dies vor allem deshalb, weil Missbrauchsgefahren offensichtlich sind. Die Legitimitätskriterien, die sich über Jahrhunderte im Diskurs zum »gerechten Krieg« herausbildeten und nun in der Schutzverantwortung Anwendung finden, sind von daher kein Freibrief für die Legitimierung von Gewalt in den zwischenstaatlichen Beziehungen und damit für die Unterminierung der VN-Charta. Sie sind darauf ausgerichtet, durch Eingrenzung des Zulässigen einen Missbrauch humanitärer Intervention zu verhindern. Wenn der nachfolgende Beitrag von daher die weiterhin bestehenden Schwachstellen an zwei Fallbeispielen offenlegt, soll damit gerade nicht die Norm prinzipiell infrage gestellt werden. Denn die Folge wäre erneutes Nicht-Eingreifen bei eklatanten Menschenrechtsverletzungen wie in Srebrenica und Ruanda.

## 2. Legitimitätskriterien humanitärer Intervention

Der Begriff Intervention wird in unterschiedlicher Reichweite verwendet. In der angloamerikanischen Literatur meint *third-party intervention* zunächst jedes Eingreifen einer Drittpartei in einen Konflikt zwecks Konfliktlösung oder -eindämmung (Gilady/Russett 2005). Die Instrumente reichen von Sanktionen über Mediation bis hin zu militärischer Intervention. Im engeren Sinn meint *intervention* zu meist den Militäreinsatz durch auswärtige Akteure im Hoheitsgebiet eines Drittstaates gegen dessen Willen. In diesem Sinn ist es eine euphemistische Umschreibung für den »Angriff auf einen Staat, der selbst die intervenierenden Staaten nicht angegriffen hat, weshalb dieser und seine Fürsprecher die Intervention als eine völkerrechtswidrige Aggression begreifen« (Nishikawa 2010: 478). Dies rückt Interventionen in die Nähe von Angriffskriegen. Sie stellen prinzipiell die Staatssouveränität, das fundamentale Strukturprinzip des modernen Völkerrechts, und das Gewalt- wie das Interventionsverbot als dessen Ableitungen infrage (Jahn 2012: 61, 63). Völkerrechtlich kann die Intervention in das Hoheitsgebiet eines Landes gegen dessen Zustimmung nur über Kapitel VII der VN-Charta vom Sicherheitsrat autorisiert werden.<sup>4</sup>

Dies gilt prinzipiell auch für humanitäre Interventionen, die sich von sonstigen Interventionen durch ihre humanitäre Motivation absetzen, also auf die Durchsetzung von Menschen- und Minderheitenrechten zielen. J. L. Holzgrefe definiert sie als

»Androhung oder Einsatz grenzüberschreitender Gewalt durch einen Staat (oder eine Gruppe von Staaten) mit dem Ziel, ausgedehnte und gravierende Verletzungen der fundamentalen Menschenrechte von Individuen, die nicht eigene Staatsbürger sind, zu verhindern oder zu beenden, ohne Erlaubnis des Staates, auf dessen Territorium die Gewalt eingesetzt wird« (Holzgrefe 2003: 18).

Humanitäre Interventionen bewegen sich damit im Grenzbereich des völkerrechtlich Zulässigen. Sie verletzen bestimmte Normen, nämlich Souveränität, Gewalt- und Interventionsverbot, um anderen Normen, den Menschenrechten, Geltung zu verschaffen. Mithin handelt es sich um einen evidenten Fall von Normenkontesta-

4 Die hier konstitutive Ablehnung durch den betroffenen Staat nimmt *Peacekeeping-* und *Peacebuilding-*Missionen vom Interventionsbegriff aus.

tion (Wiener 2007). Wenn Normen kollidieren, wird eine Priorisierung und fallweise Ermessensentscheidung erforderlich. Deren Legitimität muss strittig sein.<sup>5</sup>

Legitimität meint dabei »überzeugende Gründe dafür anzugeben, warum ein bestimmtes Verhalten, eine Regel oder eine politische Ordnung richtig und angemessen ist« (Hurrell 2007: 90). Die weitere Abhandlung fokussiert vor allem auf normative (oder moralische) Legitimität. Diese fragt nach der Anerkennungswürdigkeit von Regeln, Normen und Verhalten, hier humanitärer Intervention (Draude et al. 2012: 20-21; Suchman 1995: 579). Um dies zu beurteilen, bedarf es expliziter oder impliziter Legitimitätskriterien, die das normativ Angemessene oder Wünschbare definieren und Regeln, Normen und Verhalten daran messen. Die Legitimitätsfrage in unserem Fall lautet: Darf die internationale Gemeinschaft unter Verweis auf einen humanitären Notstand in einem Land militärisch intervenieren, um dort Menschen zu schützen, wenn eine Regierung ihrer eigenen Schutzverantwortung nicht gerecht wird? Um diese Frage beantworten zu können, brauchen wir normative Maßstäbe, welche die Sicherheitsratsmitglieder in konkreten Entscheidungssituationen anleiten und außenstehenden Dritten eine Beurteilung der Rechtmäßigkeit eines militärischen (Nicht-)Eingreifens ermöglichen.

Vielfach wird zwischen Input- und Output-Legitimität unterschieden. Input-Legitimität fragt danach, ob bestimmte Politikergebnisse auf angemessene Weise entstanden sind; Kriterien sind etwa Transparenz, Partizipation oder Repräsentativität. Output-Legitimität fragt danach, wie wirksam ein Politikergebnis Probleme tatsächlich löst (Clark 2011: 57). In der soziologischen Legitimitätsforschung besteht inzwischen weithin Konsens, dass Legitimitätszuweisungen sozial konstruiert sind, d. h. akteursgebunden und interessengeleitet. Bei unterschiedlichen Evaluierungsmaßstäben sind Kontroversen damit unausweichlich. Von kritischer Bedeutung sind die divergierenden, vom Beobachter vorgegebenen und oftmals unreflektiert verwendeten Kriterien. »Wir müssen willens sein«, so W. Richard Scott, »unsere Kriterien klar offenzulegen im Bewusstsein dessen, dass – ganz gleich welche Kriterien wir wählen und wer sie vertritt – diese Kriterien stets normative Konzeptionen sind, die einigen Interessen mehr dienen als anderen« (Scott 1998: 356).

Legitimität wird damit macht- und interessengeleitet konstruiert. Da sie Herrschaft autorisiert, Folgebereitschaft bewirkt und die Zuteilung materieller Ressourcen bedingt, haben politische Akteure allen Anlass, Legitimität mittels diverser Management-Strategien zu beeinflussen. Gerade wenn Akteure um Anerkennung

5 Allerdings findet die Kontestation hier innerhalb des westlichen Kulturkreises statt, auch wenn der Versuch der Transnationalisierung zusätzlichen Dissens hervorruft, etwa mit den Entwicklungsländern (siehe auch Tomuschat 2009: 84).

ringen, ist aktives Legitimitätsmanagement zu erwarten (Suchman 1995). Dabei ist mit der Möglichkeit der Entkoppelung von Sein und Schein, also »zeremonieller Konformität«, und dem Aufbau von Legitimitätsfassaden zu rechnen (Walgenbach/Meyer 2008: 37).

Dies gilt auch für den hochgradig politisierten Diskurs über die Legitimität humanitärer Intervention. Sie blickt auf eine lange Geschichte kontroversen Ringens um Deutungshoheit und um geeignete Evaluationskriterien zurück. Von Anfang an gab es Versuche, Kriterienkataloge zu entwickeln, etwa des Europäischen Parlamentes 1994; diese konnten sich jedoch nicht durchsetzen (Biermann 2006: 95; Lillich 1993). Anknüpfungspunkt waren insbesondere die Kriterien des »gerechten Krieges«, die sich im jahrhundertelangen Ringen um die Grenzen des Einsatzes militärischer Gewalt herausgebildet haben (Schmidt 2010; Haspel 2002). Manche dieser Normen (insbesondere das *ius in bello*) waren im Kriegsvölkerrecht kodifiziert, andere (vor allem das *ius ad bellum*) sind in ihrer Gültigkeit wie Auslegung bis heute strittig (Haspel 2006).

Von daher war es naheliegend, dass die *International Commission on Intervention and State Sovereignty* (ICISS), die nach dem Kosovo-Zerwürfnis im Auftrag der kanadischen Regierung nach einem normativen Kompass für künftige Entscheidungen über humanitäre Interventionen suchte, in ihrem Bericht »Responsibility to Protect« (ICISS 2001) breit auf die Kriterien des »gerechten Krieges« zurückgriff, ebenso das *High-level Panel* (2004) der »16 Weisen«, welches drei Jahre später im Auftrag des VN-Generalsekretärs seinen Bericht »A More Secure World: Our Shared Responsibility« vorlegte. Kofi Annan (2005: § 126) forderte den Sicherheitsrat mit Blick auf den Weltgipfel 2005 auf, in einer Resolution diese Kriterien anzunehmen und sich künftig daran zu orientieren. Zwar wurden diese Kriterienkataloge vom Weltgipfel nicht *expressis verbis* übernommen – vor allem, weil sich dessen Mitglieder ein Maximum an Flexibilität wahren wollen. Doch werden sie von Befürwortern wie Gegnern der Schutzverantwortung seither als maßgebliche Referenzpunkte angeführt (etwa Powell 2012: 309; Merkel 2011: 779; Tomuschat 2009: 72-73). Ihren Sinn fassten die »16 Weisen« prägnant zusammen. Es gehe darum,

»die Chancen zu maximieren, einen Konsens im Sicherheitsrat zu erhalten, wann Zwangsmaßnahmen, einschließlich Waffengewalt, eingeleitet werden sollten; die internationale Unterstützung zu maximieren, was auch immer der Sicherheitsrat entscheidet; und die Möglichkeit zu minimieren, dass individuelle Mitgliedsstaaten den Sicherheitsrat umgehen« (High-level Panel 2004: § 206).

Die Kriterienkataloge von der ICISS und dem *High-level Panel* sind weitgehend identisch. Ich folge Letzterem. Die Empfehlungen des Panels bauen auf dem ICISS-Bericht auf, wurden von Kofi Annan sehr wohlwollend aufgenommen<sup>6</sup> und werden heute auch vom Stellvertretenden Vorsitzenden der ICISS, Gareth Evans, zitiert (Evans 2012). Danach sollte der Sicherheitsrat bei jeder Entscheidungsfindung über den Einsatz von Waffengewalt in R2P-Szenarien folgende fünf Legitimitätsfragen bedenken:

»(a) *Seriousness of threat*. Is the threatened harm to State or human security of a kind, and sufficiently clear and serious, to justify prima facie the use of military force? In the case of internal threats, does it involve genocide and other large-scale killing, ethnic cleansing or serious violations of international humanitarian law, actual or imminently apprehended?

(b) *Proper purpose*. Is it clear that the primary purpose of the proposed military action is to halt or avert the threat in question, whatever other purposes or motives may be involved?

(c) *Last resort*. Has every non-military option for meeting the threat in question been explored, with reasonable grounds for believing that other measures will not succeed?

(d) *Proportional means*. Are the scale, duration and intensity of the proposed military action the minimum necessary to meet the threat in question?

(e) *Balance of consequences*. Is there a reasonable chance of the military action being successful in meeting the threat in question, with the consequences of action not likely to be worse than the consequences of inaction?« (High-level Panel 2004: § 207; Hervorh. im Orig.).

Die ICISS fügt ein sechstes Kriterium hinzu: *right authority*. Das Problem, welche Autorität (*legitima potestas*) berechtigt ist, Krieg zu legitimieren, wurde ausgiebig im Diskurs über den »gerechten Krieg« diskutiert. Konsens herrschte, dass Krieg nur dann zulässig ist, wenn er durch eine Autorität mit hoher Legitimationskraft verantwortet wird. Der Kirchenlehrer Augustinus wies diese Kompetenz der höchsten, gottgewollten Staatsgewalt zu, was jedoch zunehmend hinterfragt wurde. Der Fürst, so der Spätscholastiker Francisco de Vitoria, sei doch »Richter in eigenen Angelegenheiten« und könne deshalb »irren« (zit. nach Schmidt 2010: 152-153) und der Humanist Erasmus von Rotterdam fragte: »Wem aber erscheint sein Anliegen nicht gerecht?« (zit. nach Grotefeld et al. 2006: 106). Während das *High-*

6 Siehe das Begleitschreiben von VN-Generalsekretär Kofi Annan (High-level Panel 2004: 1-5, v. a. § 10).

*level Panel* allein dem VN-Sicherheitsrat die Autorisierungsgewalt zubilligt, ohne die Vetoproblematik zu thematisieren, erkennt der ICISS-Bericht (2001: XIII) zwar den Primat des Sicherheitsrates klar an, empfiehlt jedoch als Alternativen die *Uniting-for-Peace*-Prozedur der Generalversammlung oder auch das Eingreifen einer Regionalorganisation.<sup>7</sup>

Nachfolgend werden nun die beiden humanitären Interventionen in den Kosovo (1999) und in Libyen (2011) in ihre jeweiligen Kontextbedingungen eingeordnet. Diese erklären zu einem guten Teil die Unterschiedlichkeit der internationalen Reaktion. Der Fokus liegt zum einen auf dem Normenwandel zu humanitärer Intervention, vor allem im Zeitintervall 1999 bis 2011, zum anderen auf der Autorisierungsproblematik.

### 3. Der Normenwandel humanitärer Intervention – vom Kosovo zu Libyen

Martha Finnemore (1996) zeichnet die Genese der Norm humanitäre Intervention seit dem 19. Jahrhundert in fünf Phasen nach: zunächst die frühen, geostrategisch motivierten und oftmals nur humanitär verbrämten Interventionen zugunsten von Christen im Osmanischen Reich; dann die Ausweitung des Kreises Schutzwürdiger, als Sklavenhandel und Kolonien abgeschafft wurden; nach 1945 die Multilateralisierung von Interventionen angesichts des Gewaltverbots der VN-Charta und der zunehmenden Skepsis gegenüber unilateralen Interventionen; im späten Kalten Krieg die Renaissance von Menschen- und Minderheitenrechten vor allem durch die Schlussakte und die *menschliche Dimension* der KSZE (Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa); schließlich nach Ende des Kalten Krieges und damit der Blockade des VN-Sicherheitsrates das Erfordernis einer Sicherheitsratsmandatierung und einer möglichst breiten Beteiligung (ausführlicher hierzu Biermann 2013).

Erst in dieser letzten Phase gelangte die Norm zum politischen Durchbruch. Zentrale Ursache war die sukzessive Relativierung staatlicher Souveränität und des daraus abgeleiteten Rechts auf Nicht-Einmischung zugunsten der Menschenrechtsnorm. Im Gegensatz zur politisch wie völkerrechtlich vorherrschenden Interpretation der VN-Charta im Kalten Krieg stehen die Menschenrechte heute, zumindest nach westeuropäischer Auffassung, »weder nach ihrer allgemeinen Bedeutung noch nach ihrem sachlichen Gewicht der staatlichen Souveränität in irgendeiner Weise

7 Laut General Klaus Naumann, Mitglied der ICISS, sah zwar eine Mehrheit der Kommission das Eingreifen einer Regionalorganisation wie der NATO als legitim an, wenn der Sicherheitsrat »handlungsunfähig« ist, doch konnte sich diese Position im Abschlussbericht nicht durchsetzen (Naumann 2013).

nach« (Tomuschat 2009: 84). Damit öffnete sich jedoch auch eine Tür zum Gewalteinsatz bei Verletzung elementarer Menschenrechte und damit zur Relativierung des Gewaltverbots. Es waren konkrete humanitäre Krisen, die den Normenwandel vorantrieben.<sup>8</sup> 1991 waren es die grenzüberschreitenden Flüchtlingsströme infolge der Repression der irakischen Zivilbevölkerung nach der Rückeroberung Kuwaits, die den Sicherheitsrat erstmals veranlassten, eine Bedrohung des internationalen Friedens und der Sicherheit zu konstatieren. 1992 interpretierte der Sicherheitsrat erstmals auch den rein innerstaatlichen Notstand in Somalia als Bedrohung des internationalen Friedens. Es folgte eine ganze Serie humanitärer Interventionen, von Haiti über Bosnien bis zum Kosovo (Wheeler 2000). Die 1990er Jahre wurden zur Dekade humanitärer Intervention. Die Etablierung der Kriegsverbrechertribunale zum ehemaligen Jugoslawien (1993) und zu Ruanda (1994) wie auch des Internationalen Strafgerichtshofes (1998) signalisierten ebenfalls die Hinwendung zum neuen »Humanitarismus« (Frei/Weinke 2013).

Mitte der 1990er Jahre war der Normenwandel so weit fortgeschritten, dass jede humanitäre Intervention, so Finnemore, »multilateral geschehen [muss; Anm. des Verf.], um legitim zu sein [...]. Ohne Multilateralismus werden Staaten nicht – und können sie offensichtlich auch nicht – eine humanitäre Rechtfertigung beanspruchen« (Finnemore 1996: 176). Multilateralismus implizierte eine möglichst breite Beteiligung, zudem ein Mandat des VN-Sicherheitsrates, das die Zustimmung der internationalen Gemeinschaft signalisiert (Finnemore 1996: 183). Bis zum Kosovo 1999 waren alle humanitären Interventionen VN-mandatiert.

Mit den NATO-Luftoperationen gegen Serbien von März bis Juni 1999 erreichte der Normenwandel eine Wegscheide. Zu diesem Zeitpunkt war in der *westlichen* Staatenwelt die Norm selbst bereits politisch mehrheitsfähig (allerdings nicht unter Völkerrechtlern); Stein des Anstoßes wurde die mangelnde Sicherheitsratsautorisierung (Biermann 2006: 85-103). Die Kosovo-Intervention war die bislang einzige humanitäre Intervention nach dem Kalten Krieg, die gegen den expliziten Willen zweier Vetomächte des Sicherheitsrates (Russlands und Chinas) erfolgte. Da sich die NATO nicht auf eine Argumentationslinie einigen konnte, gab es keine eindeutige Sprachregelung. Zum einen wurde eine Legitimation aus den vorangegangenen Resolutionen 1199 und 1203 konstruiert, die unter Verweis auf Kapitel VII der VN-Charta von der Notwendigkeit sprachen, »eine bevorstehende humanitäre Katastrophe abzuwenden«. Zum zweiten wurden Äußerungen von Generalsekretär Annan, die ein Eingreifen ohne Sicherheitsratsmandat zu rechtfertigen schienen, als »implizite« Autorisierung gedeutet (Smith 2004: 163-166). Zumeist wurde mit einem

8 Krisen sind ein zentraler Auslöser von Normkontestation (Wiener 2007: 6).

*sui-generis*-Fall argumentiert, um eine Präcedenzwirkung auszuschließen. Faktisch ging es der NATO darum, sich nicht von einem Veto die Hände binden und Slobodan Milošević damit freie Hand zu lassen.

Die Infragestellung der Autorität des Sicherheitsrates öffnete die Tür für eine ebenso breite wie tiefgründige Debatte über das Für und Wider humanitärer Intervention. Politik und Völkerrecht reagierten tief gespalten (Biermann 2013; Lutz 2000; Merkel 1999 a). 107 Mitglieder der VN-Generalversammlung lehnten nach der Intervention in einer Resolution »unilateral coercive measures« ab, 48 Mitglieder enthielten sich, 7 stimmten dafür (General Assembly 2012). Damit brach eine neue Phase im Normenwandel an. Humanitäre Intervention schien diskreditiert. Versuche der Bush-Administration, den Regimewechsel im Irak 2003 humanitär zu begründen, verstärkten die Bedenken (Bellamy 2013). Die internationale Politik schreckte vor weiteren Interventionen zurück, etwa in Darfur.

Dennoch war der Prozess der Normentstehung so weit fortgeschritten, dass der Normenwandel weiterging – zum einen deshalb, weil im Zentrum der Kosovo-Debatte nicht die humanitäre Intervention als solche, sondern die Infragestellung der Autorität des VN-Sicherheitsrates stand. Zum anderen gelang den Befürwortern der humanitären Intervention durch ein geschicktes *Re-Framing* eine Rehabilitierung im Gewande der Schutzverantwortung.<sup>9</sup> Die ICISS und das *High-level Panel* fungierten, mit Rückendeckung des VN-Generalsekretärs, als Normunternehmer. Sie trieben den Normenwandel vor allem konzeptionell voran. Zentral war das veränderte Souveränitätsverständnis: Souveränität impliziert nicht nur Rechte, sondern auch Verantwortung. Wenn eine Regierung ihre eigenen Bürger nicht mehr vor schweren Menschenrechtsverletzungen schützen kann oder will, so die ICISS, »the principle of non-intervention yields to the international responsibility to protect« (ICISS 2001: XI).

Gleichzeitig wurde die Reichweite der Schutzverantwortung restriktiv und damit konsensorientiert ausgelegt. Durch die Zuweisung der Primärverantwortung an die Regierungen selbst, ihre Bürger zu schützen, wurde Intervention zur Residualoption; durch die Ausweitung des Konzepts auf die in den Vordergrund gerückten Pfeiler Prävention und Konfliktnachsorge wie durch die Einordnung der militärischen Interventionsoption als äußerstes Mittel wurde die militärische Komponente zurückgestuft; und durch die Präsentation der Leitkriterien wurden Transparenz und Berechenbarkeit gesteigert. Die Erklärung des Weltgipfels der Staats- und Regierungschefs in New York von 2005 und die anschließende Sicherheitsratsresolution 1674 verstärkten durch ihre prinzipielle Unterstützung der Schutzverantwortung

9 Vgl. zur Genese Fröhlich (2006).

den Akzeptanzgewinn (Bellamy 2008) – auch durch die Eingrenzung der Fälle rechtmäßigen Einschreitens auf Genozid, Kriegsverbrechen, ethnische Säuberungen und Verbrechen gegen die Menschlichkeit.<sup>10</sup>

Hand in Hand damit ging zum einen die Entstehung einer Norm zum Schutz von Zivilisten in VN-Missionen, zum anderen die Entwicklung der *human-security*-Norm. Beides relativierte das Interventions- und Gewaltverbot zugunsten von Menschen- und Minderheitenrechten zusätzlich. Zum einen beschloss der Sicherheitsrat 1999 (in Resolution 1265), VN-*Peacekeeper* in Zukunft nachdrücklicher zu beauftragen, Zivilisten in Konfliktgebieten zu schützen, die gezielt Opfer von Angriffen werden. Die folgenden Mandate der Friedensmissionen in Sierra Leone, Haiti, Burundi, Liberia, im Sudan, im Kongo oder in der Elfenbeinküste sahen vor, Zivilisten »mit allen notwendigen Mitteln« zu schützen (Bellamy/Williams 2011: 828). Zum anderen erklärte die *Human Security Commission* 2003 das Individuum zum zentralen Referenzobjekt der Sicherheitspolitik und erweiterte zugleich den Sicherheitsbegriff auf *freedom from want* und *freedom from fear*. Die Einrichtung einer *Human Security Unit* wie auch eines Büros für R2P und Genozidprävention im VN-Generalsekretariat stärkte die Geltungswirkung der Normen. Auch wenn humanitäre Intervention außerhalb der westlichen Hemisphäre weiterhin auf tiefes Misstrauen stieß, schien damit beim Weltgipfel der *tipping point* zur Durchsetzung der Norm erreicht (Fröhlich 2011: 142). Dass der Sicherheitsrat inzwischen das Recht zur Autorisierung humanitärer Interventionen hat, ist auch im Völkerrecht »völlig unbestritten«, so Christian Tomuschat (2009: 73).<sup>11</sup>

Damit war normativ der Boden bereitet für die Wiederbelebung humanitärer Intervention im Fall Libyen. Im September 2010 versicherte VN-Generalsekretär Ban Ki-Moon: »Unsere Debatten drehen sich darum, wie wir, nicht ob wir die Responsibility to Protect umsetzen wollen. Keine Regierung stellt das Prinzip in Frage« (zit. nach Evans 2012). Die Parameter der Debatte im Sicherheitsrat hatten sich verschoben (Bellamy/Williams 2011: 825; auch Powell 2012). Die erfolgreichen Bestrebungen einiger Berater von US-Präsident Obama, über Libyen die Interventionsnorm zu »rehabilitieren«, war dann der Auslöser, der zum Politikwechsel in Washington und damit zur Sicherheitsratsresolution 1973 am 17. März 2011 führte (Calabresi 2011).

Die Kritik an diesem Beschluss wie an der darauffolgenden Intervention blieb sehr verhalten. Die Sachlage schien allzu eindeutig: Muammar al-Gaddafis unver-

10 Definitionen der ersten drei Tatbestände finden sich im Römischen Statut des Internationalen Strafgerichtshofes (Art. 5-7).

11 Für unilaterale Interventionen gilt dies nicht – hier ist die »Rechtslage im Fluss« (Tomuschat 2009: 86; auch Holzgrefe 2003).

hohlene Aufforderung zum Massenmord in Bengasi, die Desertionen hochrangiger Vertreter des Gaddafi-Regimes, die Suspendierung der libyschen Mitgliedschaft im VN-Menschenrechtsrat, die Überweisung des Falls an das Kriegsverbrechertribunal in Den Haag, das Mandat des VN-Sicherheitsrates und dessen Unterstützung durch die Arabische Liga, den Golfkooperationsrat und die Organisation für Islamische Zusammenarbeit sowie die breite internationale Beteiligung an der Luftoperation.

Mit der Autorisierung des Sicherheitsrates schien die Legitimationsfrage »erledigt« (Merkel 2011: 777). Nicht nur enthielten sich die vehementesten Kritiker militärischer Lösungen, Russland und China, der Stimme (neben Brasilien, Deutschland und Indien); die überraschende Unterstützung insbesondere der Arabischen Liga schuf eine solch breite Legitimationsbasis, dass Kritiker wie die Bundesregierung unvermittelt in Rechtfertigungsnot gerieten.<sup>12</sup> Es stärkte die Legitimität zusätzlich, dass die Luftoperation dann noch ohne größere eigene Opfer erfolgte, die französischen und britischen Truppen als »Befreier« in einem moslemischen Land bejubelt wurden und anschließend demokratische Wahlen stattfanden. Unter diesen Umständen hatten es kritische Äußerungen »nicht ganz leicht [...], sich ein halbwegs geneigtes Gehör zu verschaffen« (Merkel 2011: 771). Lediglich im *wissenschaftlichen* Diskurs, insbesondere in Deutschland, wird die Legitimität der Libyen-Intervention weiterhin kontrovers debattiert. Ansonsten scheint die Legitimität humanitärer Intervention kaum mehr hinterfragt zu werden, wie auch die Diskussion über Syrien verdeutlicht, in der Machbarkeitsargumente im Vordergrund stehen.

Insgesamt lässt sich die markante Kluft zwischen der Kosovo- und der Libyen-Debatte somit auf eine normative und eine situative Kontextbedingung zurückführen. Zum einen wuchs in den westlichen Gesellschaften in den zwölf Jahren zwischen 1999 und 2011 trotz Kosovo- und Irak-Erfahrung die Bereitschaft, aus humanitären Gründen ein drohendes Massaker von Regierungen am eigenen Volk mit Waffengewalt zu verhindern. Verantwortlich ist vor allem die Einführung und Popularisierung der Schutzverantwortung. Zum Zweiten wirkte die mangelnde Sicherheitsratsresolution im Fall Kosovo als Einladung, Legalität und Legitimität solcher Interventionen sehr grundsätzlich zu hinterfragen, während die Sicherheitsratsresolution und ihre breite Rückendeckung im Fall Libyen eine solche Debatte demotivierte.

12 Zur *Gatekeeper*-Funktion von Regionalorganisationen für die Mehrheitsbildung im Sicherheitsrat und in der westlichen Öffentlichkeit vgl. Dembinski/Reinold (2011: 2) und Bellamy/Williams (2011: 837, 841).

## 4. Die Legitimität der Interventionen in den Kosovo und in Libyen

Nachfolgend werden die Kosovo- und die Libyen-Intervention einem Vergleich entlang der im ersten Kapitel vorgestellten fünf Legitimationskriterien des *High-level Panel* unterzogen. Ziel ist es, Kontinuitätslinien zwischen beiden Legitimitätsdiskursen zu identifizieren. Dabei werden die Kriterien selbst zunächst reflektiert, dann auf beide Interventionen einzeln angewendet. Der Vergleich erfolgt im Fazit.

### 4.1 Die perzipierte Bedrohungslage

Das *High-level Panel* des VN-Generalsekretärs fragt zunächst, ob die Bedrohung »sufficiently clear and serious« ist, um einen Gewalteintritt zu rechtfertigen. Schwerwiegend meint »genocide and other large-scale killing, ethnic cleansing or serious violations of international humanitarian law«. Die Bedrohung kann »actual or imminently apprehended« sein (High-level Panel 2004: § 207).

Humanitäre Intervention zielt auf ein Eingreifen in innerstaatliche Konflikte. Diese lagen über Jahrhunderte außerhalb des Blickwinkels derer, die Kriterien eines »gerechten Krieges« diskutierten. Erst in der spanischen Spätscholastik (Francisco de Vitoria) wird überhaupt die Möglichkeit externer Intervention erwogen, wenn eine tyrannische Regierung ihren Bürgern das Recht auf körperliche Unversehrtheit nimmt (Schmidt 2010: 168). Da der weitere Diskurs um den »gerechten Krieg« dies kaum weiter verfolgte – das brach sich am vorherrschenden Souveränitätsprinzip im klassischen Völkerrecht –, wurde die Frage, ab welcher Schwelle ein humanitäres Eingreifen in innerstaatliche Konflikte erlaubt ist, kaum thematisiert.

Während des Kalten Krieges allerdings nötigten eklatante Menschenrechtsverletzungen, etwa des Pol-Pot-Regimes in Kambodscha, die internationale Gemeinschaft zur Auseinandersetzung mit dieser Problematik. Richtungsweisend war eine Resolution des Wirtschafts- und Sozialrates der VN (*Economic and Social Council*, ECOSOC) von 1970. Sie hielt ein Handeln der Weltorganisation dann für möglich, wenn ein »consistent pattern of gross and reliably attested violations of human rights« vorliegt (ECOSOC 1970: Art. 5). Wie stark zu diesem Zeitpunkt das Interventionsverbot noch galt, zeigt sich daran, dass die zuständige Unterkommission der VN-Menschenrechtskommission nur in »privaten Treffen«, »vertraulich« und »mit ausdrücklicher Zustimmung des betroffenen Staates« solche Fälle untersuchen sollte (ECOSOC 1970: Art. 1). Auch wenn die ECOSOC-Formulierung eine wichtige Berufungsgrundlage wurde, blieb sie doch interpretationswürdig. Dies zeigte das vergebliche Bemühen des ECOSOC (1993), diese Definition zu operationalisieren. Zum Zeitpunkt der Kosovo-Intervention war somit zweifelhaft, wie schwer

die Notlage sein muss, um eine Nothilfe zu rechtfertigen (Merkel 1999 b: 82-83; Jahn 2012: 66). Zwölf Jahre später, zur Zeit der Libyen-Intervention, hatte sich indes insoweit ein Konsens im Sicherheitsrat herauskristallisiert, dass nunmehr vier Arten von *mass atrocity crimes* als Auslöser für eine Intervention gesehen wurden: Genozid, Kriegsverbrechen, Verbrechen gegen die Menschlichkeit und ethnische Säuberungen.

Im Fall des Kosovo rechtfertigte die NATO ihre Intervention damit, eine bevorstehende humanitäre Katastrophe abwenden zu wollen. In seiner Regierungserklärung zu Beginn der NATO-Intervention argumentierte der deutsche Bundeskanzler Gerhard Schröder:

»Mehr als 250.000 Menschen mussten aus ihren Häusern fliehen oder wurden gar mit Gewalt vertrieben. Allein in den letzten Wochen haben noch einmal 80.000 Menschen dem Inferno, das es dort gibt, zu entrinnen versucht. Umgerechnet auf die Bevölkerung der Bundesrepublik Deutschland wäre das die Einwohnerschaft einer Metropole wie Berlin. Es wäre zynisch und verantwortungslos gewesen, dieser humanitären Katastrophe weiter tatenlos zuzusehen« (Bundesregierung 1999).

Diese Argumentation wurde angesichts der serbischen Menschenrechtsverletzungen im Kosovo seit der Eroberung 1913, der seit einem Jahr andauernden Vertreibungen der albanischen Zivilbevölkerung und vielfältiger Berichte über Massaker kaum infrage gestellt. Dennoch blieb Interpretationsspielraum. Während die meisten die Schwelle »bei weitem überschritten« sahen, die eine Intervention rechtfertigt (Merkel 1999 b: 86; auch Ipsen 1999: 163), bezweifelten Kritiker dies (Loquai 2000: 137). Drei Aspekte erwiesen sich als problematisch. Zum einen die Zurechnung von Gewalttaten im *fog of war* – Schlüsselereignisse, die wie das Massaker von Racak im Januar 1999 die Intervention stimulierten, lassen sich bis heute in ihrer Verantwortlichkeit nicht eindeutig verorten;<sup>13</sup> dass auch die UÇK (Befreiungsarmee des Kosovo) Verbrechen verübte, war offensichtlich (Valentino 2011: 63). Zum Zweiten war problematisch, dass die Interventionsentscheidung ein *künftiges* Ereignis, hier eine »humanitäre Katastrophe«, abwenden sollte, über dessen Eintretenswahrscheinlichkeit sich trefflich streiten ließ. Zum Dritten offenbarte sich eine Tendenz zur Inflationierung der Argumente, die das Eingreifen rechtfertigten – hier steht bis heute insbesondere der Wahrheitsgehalt des serbischen *Hufeisenplans* zur Diskussion, den der Bundesminister der Verteidigung zu Beginn der NATO-Intervention

13 Die Beobachter der Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE) kamen erst nach dem Verbrechen zum Tatort, machten dann jedoch die serbische Seite verantwortlich.

an die Medien lancierte. Der heftige innenpolitische Druck, unter den die Regierungen in Deutschland, Griechenland und Italien gerieten, legte die Versuchung nahe, Legitimationsgründe selbstreferenziell aufzublähen, Vorwürfe ohne ausreichende Prüfung zu übernehmen und die Täter-Opfer-Zuschreibung möglichst dichotom zu konstruieren. Dass selbst der Bundespräsident, ein ehemaliger Verfassungsgerichtspräsident, von »Völkermord« sprach, mag ein Hinweis darauf sein, wie stark in hoch emotionalisierten Debatten die Versuchung zur Errichtung von Legitimationsfassaden ist.<sup>14</sup>

Im Fall Libyen wurde die Interventionsentscheidung noch deutlicher damit begründet, ein künftiges Ereignis abwenden zu wollen. Zwar gab es seit Januar 2011 rücksichtslose Bombardierungen der Städte Misurata und Adschadabiya sowie vielfältige Berichte über Menschenrechtsverletzungen; VN-Resolution 1970 vom 26. Februar 2011 hatte deshalb bereits eine sofortige Einstellung der Angriffe gegen Zivilisten verlangt und den Fall an den Internationalen Strafgerichtshof überwiesen. Auslöser zur Überwindung des bis dahin drohenden russischen und chinesischen Vetos wurde jedoch die berüchtigte »no-mercy«-Ansprache Gaddafis an die Einwohner Bengasis kurz vor Verabschiedung der Resolution 1973 (Schütte 2011: 718). Gaddafi rief seine jubelnden Anhänger auf:

»You all go out and cleanse the city of Benghazi. We are determined [...]. We will track them down, alley by alley, road by road. [...] The Libyan people, all of them together, will be crawling out, massive waves of people, to rescue you, the people of Benghazi. [...] I will die for my people. [...] No more hesitation. [...] The moment of truth has come. [...] Destroy them. [...] Tonight the traitors and infidels will panick and collapse. You are capable of doing this.«<sup>15</sup>

In einem gemeinsamen Zeitungsbeitrag vom 14. April 2011 argumentierten US-Präsident Barack Obama, der französische Präsident Nicolas Sarkozy und der britische Premierminister David Cameron, man habe »ein Blutbad [...] verhindert. Zehntausende Menschenleben wurden gerettet« (Obama et al. 2011). Harald Müller spricht von »Massenmord mit offizieller Ansage«, welche »die Handlungsspielräume des VN-Sicherheitsrats auf Null schrumpfen« ließ (Müller 2011: 6). Die legitimatorische Basis des Einsatzes schien »erstaunlich eindeutig« (Fröhlich 2011: 143). »Kaum jemand«, so ein Kommentar, »will offenbar riskieren, allein durch eine

14 »Europa würde an seiner Seele Schaden nehmen, wenn es Völkermord und ethnische Säuberungen auf seinem Boden hinnähme« (Herzog 1998).

15 Diese Ausschnitte aus der Rede »Gaddafi Addresses Benghazi Residents« sind einsehbar unter: <http://www.youtube.com/watch?v=ULw5IUG5wI0> (letzter Zugriff: 10.05.2013).

differenziertere Sicht [...] in den Verdacht zu geraten, irgendwelche Sympathien für den Diktator zu haben« (Dahn 2011: 35).

Dennoch war, stärker noch als im Kosovo, der Referenzpunkt ein *bevorstehendes* Ereignis, dessen Eintretenswahrscheinlichkeit unsicher war. Kritiker meinten, dass in Bengasi »kein Blutbad bevorstand« (Kuperman 2012). Sie verwiesen darauf, dass Gaddafis Kriegsführung in anderen Städten durchaus zwischen Aufständischen und Zivilisten unterschieden habe. Zudem konnten weder das VN-Generalsekretariat noch das Pentagon oder die westlichen Botschaften in Tripolis zuvor bestätigen, dass Gaddafis Armee mit Luftangriffen gegen friedliche Demonstranten vorgehe (Mutz 2011: 53).<sup>16</sup> Außerdem hätten die Demonstranten in Libyen, anders als in Tunesien und Ägypten, von Anfang an selbst zur Gewalt gegriffen (Pradetto 2011: 55) und gezielt die Öffentlichkeit desinformiert (etwa Kirkpatrick 2011). Im Übrigen sagte Gaddafi in seiner Ansprache denjenigen Schonung zu, die ihre Waffen niederlegen.

Auch in diesem Diskurs sind Bestrebungen der Interventionsbefürworter zu erkennen, zwecks Legitimitätssteigerung die eigenen Argumente zu überhöhen. Dazu gehören die Ausblendung langjähriger Kooperation mit dem Gaddafi-Regime (Dahn 2011), die stereotype Dichotomisierung von Freiheitskämpfern und Gaddafi-Clan<sup>17</sup> ebenso wie Genozidwarnungen, die kaum einer Prüfung am Maßstab der Genozidkonvention von 1948 standhalten,<sup>18</sup> dramatisierende Analogien zu Ruanda und Srebrenica<sup>19</sup> bis hin zu Vorwürfen höchster amerikanischer Regierungsstellen von Massenvergewaltigungen nach Austeilung von Viagra an die libyschen Truppen, was sich nach Angaben einer VN-Untersuchungskommission vor Ort als »Massenhysterie« herausstellte (Forte 2011). Die heftig kritisierte Stimmenthaltung im Sicherheitsrat und die letzten Debatten im Auswärtigen Amt vor der Abstimmung legen nahe, dass diese Punkte in Berlin differenzierter als in Paris und London gesehen wurden (Rinke 2011; Sinjen 2011: 80).

- 16 Auf einer Pressekonferenz am 01.03.2011 gab US-Verteidigungsminister Robert Gates zu: »We've seen the press reports, but we have no confirmation of that« (zit. nach Forte 2011).
- 17 Außenministerin Hillary Clinton kurz vor Verabschiedung von VN-Resolution 1973 über Gaddafi: »Das ist ein Mann ohne Gewissen, der jeden in seinem Weg bedroht«. Er werde an Libyen und seinen Nachbarn »schreckliche Dinge« verüben – »das ist einfach seine Natur. Es gibt Kreaturen, die so sind« (zit. nach Kirkpatrick/Fahim 2011).
- 18 Der übergelaufene libysche VN-Botschafter warnte schon im Februar 2011: »We are expecting a real genocide« (zit. nach Forte 2011).
- 19 Der Präsident der libyschen Menschenrechtsliga erwartete bei Einnahme Bengasis »ein Massaker wie in Ruanda« (zit. nach Forte 2011). Der Srebrenica-Vergleich findet sich etwa bei Schütte (2011: 724).

Insgesamt allerdings ließ sich die humanitäre Notlage in Libyen wie im Kosovo kaum bezweifeln. Die Bedrohung war zweifelsohne unmittelbar und ernst (Bellamy 2011: 5). »Kann man sich vorstellen«, fragt Müller (2011: 6), »wie die Medienwelt aufgeheult hätte, wenn die internationale Gemeinschaft nicht gehandelt hätte und es zu einem Massaker gekommen wäre?«

## 4.2 Die humanitäre Motivation

Das *High-level Panel* fragt weiter, ob der »primary purpose« der Intervention ist, »to halt or avert the threat in question, whatever other purposes or motives may be involved?« (High-level Panel 2004: § 207).

Die menschenrechtliche Zielsetzung ist das Zünglein an der Waage bei der Beurteilung der Legitimität humanitärer Interventionen. Allein die humanitäre Motivation macht aus der im modernen Völkerrecht ansonsten geächteten Militärintervention ein legitimes Handlungsinstrument der Nothilfe.

Die Vertreter des »gerechten Krieges« sprachen von der notwendigen rechten Gesinnung (*recta intentio*). Die Missbrauchsgefahr wurde frühzeitig diskutiert. »Gerechter Krieg«, so Augustinus, müsse »Unrecht ahnden«. Er ziele auf Frieden – »der Krieg wird geführt, um den Frieden zu gewinnen«. Krieg dürfe nicht von »Rache, Unversöhnlichkeit, Vergeltungswut, Eroberungssucht« motiviert sein (Schmidt 2010: 109). Auch die Möglichkeit, dass ein Krieg von beiden Konfliktparteien als gerecht empfunden wird, wurde diskutiert. Da sich das Kriterium konzeptionell wie empirisch als kaum fassbar erwies, verlor es seit der frühen Neuzeit an Bedeutung, wurde jedoch im Diskurs um die Schutzverantwortung reaktiviert.

Der historische Rückblick Martha Finnemores (1996) auf Interventionen vor 1989 offenbart, dass Interventionshandeln stets aus einer Vielzahl von Motiven resultiert. Sie reichen von Territorialerwerb über die Ahndung von Grenzverletzungen und den Schutz eigener Staatsbürger im Ausland bis hin zum Sturz von Unrechtsregimen. Auch für die Interventionen sind vielschichtige Motivationen nachgewiesen. Oft überschatten machtpolitische Beweggründe die humanitären Erwägungen (Liebach 2004). Bei kollektiven Akteuren, etwa Gruppen intervenierender Staaten, variiert die Motivation noch stärker. Zudem kann sie sich im Konfliktverlauf wandeln. Und wahre Absichten können kaschiert werden. Die »primäre Motivation« festzustellen, ist schwer. »Wer also glaubt«, so Tomuschat, »die humanitäre Intervention setze eine kristallin reine altruistische Zielsetzung voraus, verfolgt eine Piste, die sich mit den Realitäten der Weltpolitik nicht in Einklang bringen lässt« (Tomuschat 2009: 79).

Im Fall des Kosovo geriet die humanitäre Motivation vor allem in Deutschland in die Kritik. Vielen schien das humanitäre Anliegen der kurz zuvor angetretenen rot-grünen Bundesregierung vorgeschoben. Hinter der Fassade des Humanitarismus wähten sie machtpolitische Interessen. In Wirklichkeit gehe es darum, Bündnistreue zu signalisieren, sich international nicht zu isolieren und den Verlust der eigenen Regierungsverantwortung zu verhindern. Die amerikanische Führung, primär an einer Demonstration der Handlungsfähigkeit der NATO interessiert, treibe die Koalition in diesen für SPD und Grüne historischen Kurswechsel (Krause 2000).

Im Fall Libyen werden im Zuge der historischen Aufarbeitung ebenfalls vielschichtige Motivationsstränge offenbar. Drei Momente stellen den Primat des Humanitären infrage. Erstens gab es ökonomische Interessen der EU in Libyen (Müller 2011: 5). 85% der libyschen Erdöllexporte – das Land besitzt die größten Erdölvorkommen Afrikas – gingen in die EU, vor allem nach Italien (28%), Frankreich (15%) und Deutschland (10%). Auffällig war das Interesse der Interventionsmächte an weitreichenden Lieferverträgen nach Kriegsbeendigung beim Stelldichein in Tripolis. Dies nährte Mutmaßungen, es handle sich um einen »Krieg ums Öl«.<sup>20</sup>

Zweitens waren es aus französischer wie auch amerikanischer Sicht wohl weniger schwerwiegende Menschenrechtsverletzungen als die unmittelbar bevorstehende Niederlage der Rebellen in Bengasi, die ein Eingreifen dringlich machte. Bengasi war die letzte verbliebene Hochburg der Rebellen nach der erfolgreichen Gegenoffensive der libyschen Streitkräfte. Hier saß der Übergangsrat. Gaddafi sagte einem französischen Fernsehsender, »in 48 Stunden ist alles vorbei. Unsere Truppen sind praktisch in Bengasi. Wie auch immer die Entscheidung [in New York; Anm. des Verf.] aussieht, sie kommt zu spät« (Kirkpatrick/Fahim 2011). Unter diesen Umständen drängte die US-Administration auf ein umfassendes Mandat, das über die avisierte Flugverbotszone hinaus auch Luftschläge gegen die Regierungstruppen einschloss. Die NATO wurde damit Kriegspartei.

Drittens lief die NATO-Operation nicht nur auf einen Regimewechsel hinaus; dieser wurde offensichtlich frühzeitig in London, Paris und Washington angestrebt. Da führende amerikanische Regierungsvertreter das jedoch öffentlich immer wieder verneinten – Resolution 1973 hatte dies nicht autorisiert –, entstanden beträchtliche Irritationen über die eigentlichen Kriegsziele (Cooper/Sanger 2011). Indikatoren waren etwa die unilaterale Anerkennung des Übergangsrates als offizielle Staatsvertretung durch Frankreich und die Entsendung eines Botschafters nach Bengasi bereits vor Beginn der Luftoperation (vgl. auch Pradetto 2011: 58-59) oder auch der gemeinsame Zeitungsbeitrag Obamas, Sarkozys und Camerons, in dem diese

20 Siehe beispielsweise Shabi (2011).

unmissverständlich klarstellen: »Gaddafi muss gehen, und zwar für immer« (Obama et al. 2011).<sup>21</sup>

Damit näherte sich die humanitäre Intervention der machtpolitisch motivierten, völkerrechtlich geächteten Militärintervention an (Schütte 2011: 725; Pfaff 2011: 84). Davor hatte die ICISS (2001: 35), eine Delegitimierung der Schutzverantwortung fürchtend, nach der Irak-Erfahrung 1991 ausdrücklich gewarnt.<sup>22</sup> Das war allerdings innerhalb der Kommission strittig. Die ICISS schränkte deshalb ein, dass es »zur Erfüllung des Schutzmandates notwendig sein mag, das Regime unfähig zu machen, seinem eigenen Volk zu schaden«; was dazu nötig sei, werde »von Fall zu Fall variieren« (ICISS 2001: 35).<sup>23</sup> Dass allerdings der Sturz des Gaddafi-Regimes notwendig sei, um die libysche Zivilbevölkerung zu schützen, wurde zumindest zum Zeitpunkt der Verabschiedung von Resolution 1973 von den Befürwortern der Intervention öffentlich verneint – offensichtlich, um die Zustimmung der BRICS-Staaten<sup>24</sup> im Sicherheitsrat zu erwirken. Rückblickend können sich der chinesische und der brasilianische Botschafter im Sicherheitsrat durchaus bestätigt sehen, die davor warnten, die Resolution als »Deckmantel« für einen Regimewechsel zu nutzen.<sup>25</sup>

### 4.3 Intervention als äußerstes Mittel

Das *High-level Panel* fragt des Weiteren, ob »every non-military option for meeting the threat in question« ausgelotet wurde, »with reasonable grounds for believing that other measures will not succeed« (High-level Panel 2004: § 207).

Die Vorgabe, dass Krieg *ultima ratio* (oder *last resort*) zu sein habe, also alle anderen Mittel der Konfliktlösung zuvor versucht wurden oder keine vernünftige Aussicht auf Erfolg haben, ist im Diskurs zum »gerechten Krieg« seit Cicero verankert. Die Optionen unterhalb der militärischen Intervention sind dabei zwar vor allem zivile (wie Mediation oder Sanktionen), aber auch militärische Mittel (wie

21 Die Parallele im Handeln Frankreichs im zeitgleichen Fall des Sturzes von Präsident Gbagbo in der Elfenbeinküste ist sinnfällig (Bellamy/Williams 2011: 835).

22 1991 hatten die Koalitionstruppen nicht nur, wie in Resolution 680 vorgesehen, mit der Rückeroberung Kuwaits den Status quo ante wiederhergestellt, sondern waren weit in den Irak vorgezogen; US-Präsident Bush rief mehrfach zum Sturz des irakischen Präsidenten Saddam Hussein auf, ohne ihn selbst letztlich militärisch herbeiführen zu wollen.

23 General Naumann, ICISS-Mitglied, argumentiert heute, die R2P führe »fast automatisch zu Regimewechseln« (Naumann 2013). Weiterführend hierzu Brozus/Schaller (2013) und Schütte (2011: 725-726).

24 Brasilien, Russland, Indien, China und Südafrika, die alle in diesem Zeitraum ständige bzw. nichtständige Mitglieder des Sicherheitsrates waren.

25 Ausführliche Zitate in Bellamy (2013).

präventive Stationierung von Streitkräften oder *Show of Force*). Dabei geht es um die Einschätzung, welche Chancen eine Fortführung solcher Einwirkungen hat – dies hat notwendigerweise prognostischen Charakter. Es geht aber auch um die Bewertung der Ernsthaftigkeit der bisherigen Bemühungen um Konfliktbeilegung – wobei Einschätzungen der Legitimität und Effektivität von Gewalteinsatz, also der Alternative, leicht hineinwirken.

Im Fall des Kosovo stand dieser Aspekt nicht im Mittelpunkt der Kontroverse. Der Intervention ging ein Jahr vergeblicher Friedensbemühungen voraus: Wiederbelebung der Bosnien-Kontaktgruppe, Sanktionsregime, Waffenembargo, eine Serie von Mediationsversuchen durch die USA (v. a. Christopher Hill und Richard Holbrooke) und die EU (Wolfgang Petritsch), das Holbrooke-Milošević-Abkommen und die OSZE-Verifikationsmission sowie die Stationierung von NATO-Streitkräften in Albanien und Mazedonien als Drohkulisse. Für die Bundesregierung versicherte der Bundeskanzler, man habe »in den letzten Wochen und Monaten nichts, aber auch gar nichts unversucht gelassen, eine friedliche Lösung des Kosovo-Konfliktes zu erzielen« (Bundesregierung 1999).

Ein Punkt allerdings blieb im Rückblick strittig: die westliche Verhandlungsführung in Rambouillet im Januar 1999. Die albanische Delegation unterzeichnete das durch *power mediation* der britischen, französischen und amerikanischen Außenminister in Dayton-Analogie zustande gekommene Abkommen, die serbische Delegation lehnte ab. Es war der letzte Versuch einer friedlichen Einigung. Während die Beteiligten wie auch albanerfreundliche Quellen das Scheitern der Verhandlungen primär der serbischen Verzögerungstaktik zuschreiben (Kaser 2000; Petritsch et al. 1999; Weller 1999; 2009: 107-149), machen die Interventionskritiker überhöhte westliche Forderungen verantwortlich. Unannehmbar für Milošević war aus ihrer Sicht die Perspektive einer internationalen Konferenz nach drei Jahren, in der auch der Volkswille zu berücksichtigen war – also wohl ein Statusentscheid per Referendum, das absehbar zugunsten der Kosovo-Albaner ausgefallen wäre; unannehmbar war auch die Forderung nach Bewegungsfreiheit der internationalen Truppen im gesamten jugoslawischen Staatsgebiet. Mithin seien nicht alle Möglichkeiten ausgeschöpft gewesen, eine friedliche Lösung zu erzielen (Loquai 2000: 76-94).

Im Fall Libyen stand dieses Kriterium ebenfalls kaum im Zentrum der öffentlichen Debatte. Dennoch wirft es weitgehende Fragen auf, deren Beantwortung der Öffnung der Archive harret. Auf der einen Seite waren die Appelle des Sicherheitsrats und aller Regionalorganisationen an Gaddafi, die Angriffe auf die Zivilbevölkerung einzustellen, klar und einstimmig. Zudem gingen der Intervention ein Sanktionsregime, ein Waffenembargo und die Überweisung des Falls nach Den Haag voraus.

Die Afrikanische Union (AU) etablierte ein *High Level Ad-hoc Committee on Libya*, das ebenso wie der Sondergesandte des VN-Generalsekretärs, der ehemalige jordanische Außenminister Abdel-Elah Al-Khatib, vor und während der Intervention in direktem Kontakt mit den Konfliktparteien einen Waffenstillstand zu erreichen suchte. Der VN-Generalsekretär selbst versuchte Gaddafi in einem 40-minütigen Telefonat zum Einlenken zu bewegen (Bellamy/Williams 2011: 840).

Dennoch bleiben Zweifel, ob alle Alternativen hinreichend ausgelotet wurden. Resolution 1973 verlangte in Artikel 1 »eine sofortige Waffenruhe und ein vollständiges Ende der Gewalt und aller Angriffe und Missbrauchshandlungen gegen Zivilpersonen« (Sicherheitsrat 2011). Kritik kam vor allem von der AU, deren Mitglieder im VN-Sicherheitsrat beide Resolutionen (1970 und 1973) unterstützt hatten. Sie sah dann jedoch mit der Intervention zunehmend ihre eigenen Friedensbemühungen unterminiert (Wal 2013; Dembinski/Reinold 2011: 10-14). Nach Aussagen des Leiters des *High Level Ad-hoc Committee on Libya* unterstützte Gaddafi vor Beginn der Intervention die *Road Map* der AU für eine Friedenslösung, nicht aber die Rebellen, die Gaddafis Rücktritt zur *conditio sine qua non* für Verhandlungen machten (Peace and Security Council of the African Union 2011). In der *Road Map* forderte die AU einen sofortigen Waffenstillstand, die Kooperation der libyschen Behörden bei der Lieferung humanitärer Hilfe, den Schutz afrikanischer Migranten in Libyen und politische Reformen. Die Initiative wurde jedoch vom Sicherheitsrat nicht aufgegriffen.

*Ultima ratio* heißt auch, dass während einer Intervention ständig überprüft wird, ob es erfolgversprechende Alternativen zum Gewalteininsatz gibt. Einen Tag nach Einrichtung der Flugverbotszone musste ein Flug des Mediationsteams nach Tripolis und Bengasi auf Geheiß des Sicherheitsrates abgesagt werden (Rosenthal 2011). Stattdessen lud die AU die libysche Regierung und den Übergangsrat nach Addis Abeba zu Verhandlungen über die *Road Map* ein; während Gaddafi zustimmte, lehnte der Übergangsrat ab. Als die Delegation afrikanischer Präsidenten schließlich im April 2011 die Flugerlaubnis nach Tripolis erwirkte und ihre *Road Map* mit Gaddafi verhandelte, hieß es erneut, Gaddafi habe ihn angenommen, nicht jedoch die Rebellen (Sherwood/McGreal 2011). Eine Sondersitzung der AU rief daraufhin am 25. Mai 2011 zu einem Ende der Intervention und sofortigen Verhandlungen auf. Am 15. Juni desselben Jahres verwahrte sich die AU schließlich in einem präzedenzlosen Treffen mit dem Sicherheitsrat nicht nur gegen eine als neokolonial gebrandmarkte Intervention in Afrika, die einseitige Parteiergreifung zugunsten der Rebellen und die dreimonatige »Ignorierung« ihrer Forderungen (»high-handed, arrogant and provocative«); sie verlangte auch einen Dialog ohne Vorbedingungen, was die Zukunft Gaddafis anbelangt. Den Rebellen warf sie

Dialogverweigerung vor, die durch die NATO-Intervention befördert werde (African Union 2011). Auch wenn die AU zweifelsohne in Teilen Gaddafi-freundlich und dadurch intern gespalten war und auch wenn sie sich durch Ungeschicklichkeiten selbst marginalisierte, so bleibt doch auffällig, wie sehr die USA, Großbritannien und Frankreich die AU, anders als die Arabische Liga, »ignorierten« (Wal 2013: 373).

Ähnliche Kritik über *verpasste Gelegenheiten* kam von wissenschaftlicher Seite. Auch hier wurde gemutmaßt, dass die Forderung nach einem bedingungslosen Machtverzicht Gaddafis die Friedensbemühungen unterlaufen habe (Merkel 2011: 773, 780). Letztlich bleibt damit ein Schatten über der NATO-Intervention. Dabei ist die Motivation aller Beteiligten maßgeblich – und damit die Wechselwirkung zum zweiten Kriterium (Primat der humanitären Motivation). Sicherlich bleibt zweifelhaft, ob Gaddafi vor Verabschiedung von Resolution 1973 zu Waffenstillstand und ernsthaften Friedensverhandlungen bereit war. Dagegen sprach seine vorteilhafte militärische Lage, das absehbare Veto Russlands und Chinas gegen eine Intervention, seine absehbare Anklage als Kriegsverbrecher in Den Haag (siehe auch Morini 2011) wie auch das frühere Verhalten Gaddafis.<sup>26</sup> Ein ominöser Brief Gaddafis an Obama vom 5. April 2011, nach über zwei Wochen Bombardierungen, bot keine Friedensperspektive an, selbst wenn er positiv die AU-Friedensbemühungen erwähnte (Mackey 2011). Doch musste für all jene, die auf einen Regimewechsel hinarbeiteten, jegliche Verhandlungslösung tabu sein, die Gaddafi im Amt ließ (Pradetto 2011: 57) – etwa ein bedingungsloser Waffenstillstand, die Einsetzung einer *Peacekeeping*-Truppe mit anschließendem ergebnisoffenen Friedensprozess oder die Unterbrechung der Kampfhandlungen, um ein Fenster für Verhandlungen zu öffnen. Im Brief von Cameron, Sarkozy und Obama hieß es, »solange Gaddafi an der Macht ist, müssen die NATO und ihre Koalitionspartner ihre Operationen fortführen« (Obama et al. 2011). Dass es offensichtlich von ihnen keine eigenen Friedensbemühungen gab, deutet darauf hin, dass nicht ein Waffenstillstand und damit der Schutz der Zivilisten, sondern der Regimewechsel prioritär war. Dies galt *expressis verbis* für die Aufständischen, die sich durch die Regimewechsel-Signale des Westens wie durch den Rückenwind der NATO-Luftangriffe in ihrer Intransigenz bestärkt sehen mussten. Ob von daher jede nicht-militärische Option ernsthaft ausgelotet wurde, muss bezweifelt werden. Stattdessen scheinen, wie in Rambouillet, unannehmbare Forderungen – hier Referendum und NATO-Stationierung in Serbien, dort der Rücktritt Gaddafis – die Kompromissbereitschaft des Westens konditioniert zu haben.

26 Etwa die Verwicklung in den internationalen Terrorismus (Lockerbie- und La-Belle-Anschlag).

#### 4.4 Verhältnismäßigkeit von Zielen und Mitteln

Das *High-level Panel* fragt: »Are the scale, duration and intensity of the proposed military action the minimum necessary to meet the threat in question?« (High-level Panel 2004: § 207). Hier geht es erneut um eine schwierige Ermessensfrage. Das »minimum necessary« impliziert, die Intervention so schnell wie möglich zu beenden (Dauer) und so rücksichtsvoll wie möglich durchzuführen (Intensität), insbesondere mit Blick auf Nicht-Kombattanten. Beides orientiert sich am Ziel der Beendigung der Gewalt gegen Zivilisten, konkret am Mandat des Sicherheitsrates.

Seit der Spätscholastik wurde die Verhältnismäßigkeit von Zielen und Mitteln ein zusätzlicher Maßstab zur normativen Beurteilung von Kriegshandlungen. Die Mittel zur Kriegführung dürften nicht die Ziele des Krieges selbst unterminieren. Dabei ging es vor allem um das Prinzip des *doppelten Effekts*, also um die Unterscheidung beabsichtigter und unbeabsichtigter Effekte (Cady 2010: 554). Insbesondere die unbeabsichtigte Tötung von Nicht-Kombattanten geriet in den Blick. Denn auch »gerechter Krieg« geht stets mit einer Inkaufnahme des Todes Unschuldiger einher. »Zur Abwehr eines großen wird ein kleines Übel in Kauf genommen«, so Egbert Jahn (2012: 61). Insofern ist das *ius ad bellum* mit dem *ius in bello* verknüpft.

Je klarer das Ziel formuliert ist, desto eher lässt sich die Angemessenheit des Mitteleinsatzes prüfen. Im Fall des Kosovo fehlte ohne Sicherheitsratsmandat eine verbindliche Zielbestimmung. Die Proportionalitätsdebatte verlagerte sich dadurch allerdings in den NATO-Rat. Dort gab es massive Konflikte, vor allem zwischen Frankreich und den USA, über die Angemessenheit der militärischen Maßnahmen. Während die Europäer den Luftschlägen vor allem Signalcharakter zubilligten und mit Blick auf die eigene, kritisch eingestellte Bevölkerung für Zurückhaltung bei der Zielauswahl plädierten, wuchs in den USA die Zustimmung für massivere Luftschläge und die Kritik am *war by committee*. Die Bereitschaft zur Hinnahme von »Kollateralschäden« war größer. Schließlich wurde in Umgehung des NATO-Rats ein rein amerikanischer Befehlsstrang zum NATO-Oberbefehlshaber etabliert (Brenner 2002: 29-32).

Im Fall Libyen lag zwar mit Resolution 1973 eine explizite Zielbestimmung, der Schutz der Zivilbevölkerung, vor. Doch ließen die Umsetzungsbestimmungen große Interpretationsspielräume. So mandatierte die Resolution eine Flugverbotszone; das meinte zunächst nur, dass die libysche Luftwaffe in dieser Zone nicht gegen die Aufständischen operieren durfte. Hier reicht Abschreckung, bei Nicht-Einhaltung Gewalteinsatz.<sup>27</sup> Der Zusatz, die Flugverbotszone mit »allen notwendigen Maß-

27 So praktiziert im Irak 1991 und in Bosnien 1993/1994.

nahmen« durchzusetzen, erlaubte die anfängliche Ausschaltung der libyschen Flugabwehr, ließ jedoch auch weitergehende Militäraktionen zu. Zusätzlich waren »alle notwendigen Maßnahmen« erlaubt, »um von Angriffen bedrohte Zivilpersonen und von der Zivilbevölkerung bewohnte Gebiete in der Libysch-Arabischen Dschamahirja [der amtliche Name Libyens; Anm. des Verf.], einschließlich Bengasis, zu schützen« (Sicherheitsrat 2011). Die Reichweite dieser Maßnahmen war unbestimmt. Faktisch überließ es die Resolution dem freien Ermessen der Intervenierenden, wie sie die »carte blanche« auslegen (Merkel 2011: 782). Dies war offensichtlich auch intendiert.<sup>28</sup>

Damit war in der Resolution selbst, d. h. im Kompromiss zwischen Protagonisten einer engen und einer weiten Mandatierung, ein Konflikt um das Proportionalitätspostulat angelegt. Dieser brach auch sofort aus (Bellamy/Williams 2011: 845). Was das »minimum necessary« ist, war von Anfang an strittig. Für die Soldaten im Einsatz entstand große Unsicherheit, wie das Mandat konkret umzusetzen ist.<sup>29</sup>

Was den tatsächlichen Mitteleinsatz anbelangt, so erschweren weitere Faktoren das Proportionalitätsurteil. Die *Dauer* beider Operationen war länger als von vielen erwartet: Kosovo 78 Tage, Libyen siebeneinhalb Monate. Dies ließ sich nicht vorhersagen. Zwar legte die Luftüberlegenheit der NATO einen raschen Sieg nahe; doch erwies sich das Durchhaltevermögen Miloševićs als außerordentlich hoch, während Gaddafi sogar bis zum bitteren Ende kämpfte.

Zu diesem Konfliktkalkül dürfte die Entscheidung gegen eine Bodenoperation beigetragen haben. Luftoperationen minimieren die eigene Opferzahl und erhöhen die politische Akzeptanz einer Intervention (Biddle 2011). Diese »Selbstbeschränkung« (Sinjen 2011: 82) hat jedoch zwei Folgen, die der humanitären Motivation entgegenlaufen. Erstens führt sie zu einer längeren Kriegsdauer und damit zu einem größeren Leiden der Zivilbevölkerung. Zweitens nimmt sie aufgrund der großen Flughöhe mehr zivile Opfer in Kauf (Schütte 2011: 727). Dies gilt umso mehr, wenn ein »gebremster Luftkrieg« (Pradetto 2011: 57) geführt wird, also politisch strittige Ziele zunächst verschont werden, sodass die Regierungstruppen ihre Gewalt fortsetzen können. Eine solche Nothilfe, so Merkel kategorisch (1999b: 74), könne

28 Die Mandatsausweitung über den vom Libanon ursprünglich eingebrachten Resolutionsentwurf war Resultat eines Gesprächs Obamas mit seinen Militärberatern, die eine Flugverbotszone alleine für unzureichend hielten (Calabresi 2011; Mutz 2011: 55; Rinke 2011).

29 Vgl. die aufschlussreiche Zusammenfassung einer amerikanischen Evaluierungskonferenz »Learning from Air Operations in Libya: Operationalizing the ›Civilian Protection‹ Mandate«, in: [http://www.hks.harvard.edu/var/ezp\\_site/storage/fckeditor/file/pdfs/centers-programs/centers/carr/programs/MARO/Libya%20Conference%20Quick%20Look\\_29June2012.pdf](http://www.hks.harvard.edu/var/ezp_site/storage/fckeditor/file/pdfs/centers-programs/centers/carr/programs/MARO/Libya%20Conference%20Quick%20Look_29June2012.pdf); 05.04.2013.

nicht als moralische Tat deklariert werden. Die humanitäre Intervention desavouiere sich selbst. Das illegitime Mittel delegitimiere den legitimen Zweck.

Was die *Intensität* der Kriegführung anbelangt, so stellt sich die Frage, welche Gewaltmaßnahmen zum effektiven Schutz der Zivilbevölkerung nötig sind – lediglich die Unterbindung von Übergriffen gegen Zivilisten oder auch die Niederrichtung des Gegners, die Zerstörung militärisch nutzbarer Infrastruktur oder gar Angriffe auf Regierungszentralen und Privathäuser von Regimeanhängern, um deren Willen zu brechen? Im Fall Kosovo flog die NATO 38.000 Luftsätze, in Libyen 20.000. In beiden Fällen expandierte die Zielauswahl, je länger die beiden Regime nicht einlenkten, wodurch aber auch die Glaubwürdigkeit der NATO in Mitleidenschaft gezogen wurde. Im Kosovo schloss die *phased air campaign* Brücken, Fabriken, Raffinerien, Fernsehsender und Ministerien in ganz Serbien ein; auch die chinesische Botschaft in Belgrad und ein albanischer Flüchtlingskonvoi wurden getroffen. Seriöse Opferzahlen sind kaum zu ermitteln. In Libyen waren unter anderem abziehende Militäreinheiten, Fernsehstationen und Residenzen der Gaddafi-Familie Ziele. Kritiker sprachen von einem »zur Gestaltlosigkeit gedehnten Begriff von ›Schutz‹« (Merkel 2011: 774). Mit dem »minimum necessary« im Sinne der Schutzverantwortung war dies nur schwer zu vereinbaren – auch hier scheint die Regimewechsel-Motivation durch.

#### 4.5 Folgenabschätzung

Schließlich fragt das *High-level Panel*, ob es vernünftige Erfolgsaussichten für die Intervention gibt, »with the consequences of action not likely to be worse than the consequences of inaction?« (High-level Panel 2004: § 207).

Im späten Diskurs um den »gerechten Krieg« kam das Kriterium auf, dass die Verhältnismäßigkeit von Ziel und Wirkung, also das Ausmaß der Zielerreichung, für die Legitimität eines Krieges richtungsweisend sei. Nur wenn das, was ein Krieg in der Summe absehbar bewirken kann, die materiellen und immateriellen Gesamtkosten übersteige, sei dieser zu rechtfertigen (Cady 2010: 553). Ansonsten solle die Militäraktion unterbleiben. Auch diese Folgenabschätzung in Bezug auf die präsumtive Kriegswirkung ist ungewiss. Selbst eine Beurteilung *ex post* ist problematisch, da manche Effekte eines Krieges erst im größeren zeitlichen Abstand auftreten, der Zeitpunkt der Folgenabschätzung also bedeutsam ist.

Der Blick auf Kosovo und Libyen offenbart unterschiedliche Folgewirkungen und doch auffällige Parallelen. Manche dieser Langzeiteffekte sind kaum ins Bewusstsein von Politik und Öffentlichkeit gerückt, da die Karawane internationaler Politik längst weitergezogen ist – im Fall des Kosovo etwa durch 9/11, im Fall

Libyens durch Syrien. Nachfolgend wird zwischen kurzfristigen Effekten (während der Intervention) und langfristigen Effekten (danach) unterschieden. Dabei geht es weniger um eine generelle Kosten-Nutzen-Abwägung der Intervention als darum, auf jene Nebeneffekte hinzuweisen, die bei der Interventionsentscheidung kaum diskutiert wurden.

Drei kurzfristige Effekte traten bereits während der beiden Interventionen auf. Erstens bewirkte die Intervention eine Intensivierung des in beiden Fällen laufenden Bürgerkrieges. Dies ist nicht zwingend. Regierungen können auf die Androhung einer Intervention entweder mit Selbstbeschränkung oder Gewaltintensivierung reagieren (Wagner 2005: 243-244). Belgrad wie Tripolis entschieden sich für Letzteres. General Wesley Clark, Oberbefehlshaber der NATO-Streitkräfte in Europa während der Kosovo-Intervention, bekannte rückblickend, »wir hatten niemals erwartet, dass die Serben soweit gehen würden, die Deportation der ganzen ethnisch albanischen Bevölkerung voranzutreiben« (zit. nach Daalder/O'Hanlon 2000: 107). Faktisch löste die NATO also durch ihre Intervention genau das aus, was sie zu verhindern suchte (Daalder/O'Hanlon 2000: 130; Merkel 1999 b: 86-87). 850.000 Albaner, die Hälfte der albanischen Bevölkerung, waren in Kürze auf der Flucht. Etwa 10.000 Albaner wurden getötet (Kuperman 2008: 64; auch Valentino 2011: 65). In Libyen stand Gaddafi vor Beginn der Intervention kurz vor der Niederschlagung des Aufstands. Die Intensivierung der Kämpfe, die durch die Verschiebung der Machtbalance zugunsten der Rebellen erfolgte, veranlasste über 800.000 Menschen zur Flucht (Kursawe 2011: 577).

Zweitens sahen sich die Kritiker im Sicherheitsrat bei beiden Interventionen ihrer Mitbestimmungsrechte beraubt – im Fall Kosovo Russland und China durch Übergehung des Sicherheitsrates, im Fall Libyen die BRICS durch die weite Auslegung des Mandates und die nicht gegebenen Kontrollmöglichkeiten bei der Durchführung der Intervention (Merkel 2011: 791-793). Das strukturelle Problem besteht darin, dass die Sicherheitsratsmitglieder, die nicht an einer Intervention beteiligt sind, nach Verabschiedung eines Sicherheitsratsmandates ihren Einfluss auf dessen Umsetzung verlieren. Dies führte dazu, dass im Fall Libyen das Interesse der NATO an einer Zusammenarbeit mit dem Sicherheitsrat endete, sobald sie das Mandat für den Gewalteininsatz erhalten hatte (Harsch 2012: 18). Im Fall Kosovo reagierte Russland auf die Exklusion mit der Suspendierung des NATO-Russland-Rates, im Fall Libyen initiierte Brasilien mit seinem Vorschlag einer *Responsibility while Protecting* eine Debatte, wie dieses Defizit künftig abzustellen ist.<sup>30</sup>

30 Vgl. <http://www.un.int/brazil/speech/Concept-Paper-%20RwP.pdf> (letzter Zugriff: 05.05.2013).

Drittens verschob die Perspektive einer Intervention das Kosten-Nutzen-Kalkül der Konfliktparteien. Interventionsdrohungen werden zumeist an Regierungen gerichtet, um sie zur Beendigung gravierender Menschenrechtsverletzungen zu veranlassen. Doch steigen mit der Interventionsdrohung auch die Erfolgchancen eines Aufstandes. Alan Kuperman (2008) weist nach, dass die UÇK 1998 die Gewalt im Kosovo eskalieren ließ, um die westlichen Staaten zum Eingreifen zu bewegen. Nur durch das Eingreifen der NATO-Luftwaffe konnte sich die Machtbalance zu ihren Gunsten verschieben. Dies löste eine breite Debatte über *moral hazards* von Interventionen aus.<sup>31</sup> Für Libyen ist dieser Faktor bisher, soweit ersichtlich, nicht empirisch untersucht. Doch dürften frühe Signale, wie die frühzeitige französische Anerkennung des Übergangsrates oder die Forderung nach einem Regimewechsel, die Gewaltbereitschaft der Aufständischen wie ihre Kompromissunwilligkeit befördert haben (Pradetto 2011: 56, 58).

Hinzu kommen längerfristige Effekte, die sich erst nach Beendigung der Intervention entfalten. Zum einen verursachten die Interventionen eine nachhaltige Verschiebung der Kräfteverhältnisse. Im Kosovo verschaffte die Intervention den Albanern die Möglichkeit, ihr Ziel eines ethnisch reinen Kosovo weitgehend zu realisieren. Timothy Garton Ash, der das Kosovo wenige Monate nach der Intervention bereiste, sprach von »reverse ethnic cleansing« und bemerkte: »Dies war weder die vorgebliche noch die wirkliche Intention westlicher Politiker« (Ash 2013). Zudem stieß die Intervention die Tür für die Unabhängigkeit des Kosovo neun Jahre später auf. Zwar statuierte der Sicherheitsrat zunächst noch in Resolution 1244, Kosovo bleibe Teil der Bundesrepublik Jugoslawien. Dennoch wurde mit der Beendigung der serbischen Herrschaft ein Herrschaftswechsel vorgenommen, der *de facto* das vorwegnahm, was *de jure* 2008 vollzogen wurde.

Im Fall Libyen bewirkte die Intervention »eine Neuverteilung der Macht regionaler Gruppierungen« (Pradetto 2011: 54). Manche wiesen frühzeitig darauf hin, dass »die Wirkung des Eingreifens in das komplexe Geflecht gesellschaftlicher und politischer Strukturen unberechenbar« sei (Müller 2011: 3). Der Regimewechsel führte nicht nur zu einer Entmachtung des Gaddafi-Clans, der sich vor allem auf Tripolitanien, eine der drei Provinzen Libyens im Nordwesten des Landes, und hier den Kadhafa-Stamm stützte. Er hat auch zu einem Zustand der Gesetzlosigkeit, bis hin zu Staatszerfallssymptomen und Sezessionismus, in der ölreichen Provinz Kyranaika im Osten des Landes geführt, die 1969 von Gaddafi entmachtet und danach marginalisiert worden war (Pfaff 2011: 84-85). Bis heute sind die Milizen nicht

31 Dass beim Fall Kosovo die konkreten Kontextbedingungen zu beachten sind, zeigt die quantitativ unterfütterte Gegenposition von Bellamy/Williams (2011).

aufgelöst und entwaffnet. Nach VN-Angaben haben die Waffenlieferungen in Krisengebiete wie Mali oder Syrien eine »alarmierende Rate« erreicht (Reuters 2013). Der tödliche Angriff auf das US-Konsulat in Bengasi im September 2012 signalisiert, wie sich im libyschen Osten Kriminalität und internationaler Terrorismus verquickt haben.

Langfristige *Spill-Over*-Effekte kommen hinzu. Zum einen trugen beide Interventionen zur Entfachung von Konflikten in der Nachbarschaft bei. Im Fall Kosovo waren dies vor allem Nachahmungseffekte beim albanischen Aufstand in Mazedonien 2001, im Fall Libyen entfachten die zurückkehrenden malischen Söldner Gaddafi die Sezession der Tuareg in Nordmali (Tull/Lacher 2012: 21). Zweitens bedingten die Interventionserfahrungen künftige Interventionsentscheidungen. Kosovo wie Libyen schreckten, ähnlich wie Somalia in den 1990er Jahren, vor weiteren Interventionen ab. Die strikte Ablehnung jeglicher Syrienresolution im Sicherheitsrat durch die BRICS für mehr als zwei Jahre ist als unmittelbare Reaktion auf die von ihnen so gewertete Mandatsüberschreitung durch die NATO im Fall Libyen zu sehen. »Die Perspektive einer VN-Sicherheitsratsresolution, die sich entlang der gleichen Linien wie Resolution 1973 für Libyen bewegt«, argumentierte der russische EU-Botschafter, »wird mein Land nicht unterstützen« (Rettmann 2013).

## 5. Fallvergleich und Fazit

Interventionsentscheidungen folgen vier Leitfragen: Sollte die internationale Gemeinschaft eingreifen? Darf sie eingreifen? Kann sie eingreifen? Und will sie es auch?<sup>32</sup> Dieser Beitrag hat lediglich die ersten zwei Fragen beleuchtet – die friedensethische Legitimität und die völkerrechtliche Legalität. Einschätzungen der Machbarkeit (etwa militärischer und finanzieller Möglichkeiten) blieben ebenso ausgeblendet wie selbstreferenzielle Abwägungen »nationalen« Interesses.

Eine Einführung expliziter Kriterien, wie sie Kofi Annan forderte, würde die letzten beiden Dimensionen unberücksichtigt lassen, die für viele Regierungen zentral bleiben. Sie würde aber auch eine Gewissheit vorspiegeln, die es nicht gibt. Humanitäre Interventionen bleiben Ermessensentscheidungen. Kein Kriterium, so zeigt diese Analyse, lässt sich zweifelsfrei und unstrittig anwenden. Deshalb hat der Sicherheitsrat beim Weltgipfel 2005 deutlich ausgesprochen, dass er weiterhin fallweise entscheiden will.

32 Dieses Prüfschema entstammt dem Vortrag »Was sind legitime deutsche Interessen? Zur Orientierung deutscher Außen- und Sicherheitspolitik« von Dr. Björn Gehrman, im Auswärtigen Amt für Auslandseinsätze zuständig, auf der Tagung »Menschenrechte und wirtschaftliche Interessen« am 09.11.2013 in Neudietendorf.

Allerdings erlauben die Kriterien eine systematische und fokussierte Reflexion von Interventionsentscheidungen – *ex ante* wie *ex post*. Sie können Interventionsdiskurse rationalisieren und die soziale Konstruktion von Legitimitätsurteilen und Legitimationsfassaden bloßlegen. Sie sind Kondensat eines jahrhundertelangen Nachdenkens über die Grenzfragen von Krieg und Frieden. Deshalb sind sie sehr wohl für Außenstehende ein geeignetes Prüfinstrument.

Legt man die Kriterien des *High-level Panel* von 2004 an zwei prominente Fallbeispiele an, hier die Kosovo- und die Libyen-Intervention, so offenbaren sich auffällige Gemeinsamkeiten. Zwar ist der Blick auf diese Gemeinsamkeiten durch den Normenwandel hin zur Schutzverantwortung und durch die Sicherheitsratsautorisierung im Fall Libyen verstellt. Doch einen Kosovo wie Libyen eine Reihe fundamentaler Legitimationsprobleme. Sechs kristallisieren sich im Fallvergleich heraus.

Erstens fällt auf, wie stark die Legitimitätsentscheidung von Einschätzungen künftiger Entwicklungen abhängt: Steht wirklich ein Gewaltverbrechen wie in Bengasi bevor? Lassen sich die Folgen einer Intervention wirklich absehen? Die Ungewissheiten, die unaufhebbar sind, werden auch künftige Interventionsdiskurse belasten.

Zweitens verwickelte sich bei den Fällen Kosovo wie Libyen die humanitäre Interventionsabsicht mit anderen Motivationen derart, dass angesichts offensichtlicher Kaschierungsversuche nicht-mehrheitsfähiger Motivationen die »primäre« Motivation kaum zu ermitteln ist. Dies können ökonomische (etwa Ölinteressen in Libyen), innenpolitische (Erhalt der rot-grünen Regierung im Fall Kosovo), allianzpolitische (Bündnissolidarität) oder konfliktspezifische (Regimewechsel in Libyen) Motivationen sein.

Drittens stimuliert die Vielzahl an Motivationen dazu, durch aktives Legitimitätsmanagement mehrheitsfähige Argumente in den Vordergrund zu schieben. Sowohl in Bezug auf den Kosovo als auch auf Libyen gab es deutliche Tendenzen, die Bedrohungslage durch Dichotomisierung von Tätern und Opfern, Übernahme unzureichend geprüfter Vorwürfe und dramatisierende Analogiebildungen so darzustellen, dass ein Eingreifen unumgänglich erschien. Differenzierende Argumentationen finden vor Interventionsentscheidungen wenig Gehör.

Viertens offenbaren Kosovo und Libyen, wie diplomatische Maximalforderungen das *ultima-ratio*-Kriterium unterlaufen können. Die Forderungen nach einer NATO-Präsenz in ganz Jugoslawien und nach einem Rücktritt Gaddafis vor Verhandlungsbeginn bauten so hohe Hürden für Belgrad und Tripolis auf, dass eine diplomatische Lösung schwer erreichbar wurde. Ob tatsächlich alle Chancen ausgelotet wurden, einen Waffenstillstand und Friedensverhandlungen zu erreichen und damit die Zivilbevölkerung zu schützen, blieb zweifelhaft.

Fünftens führten die Interventionen in Kosovo und Libyen zu heftigen politischen Auseinandersetzungen, was die Angemessenheit der eingesetzten militärischen Mittel angeht. Nicht nur die Intransigenz von Milošević wie Gaddafi, sondern auch die Entscheidung für eine Luftoperation verlängerte die Dauer der Intervention und motivierte die sukzessive Ausweitung auf zivile Ziele. Dies lief der Schutzverantwortung entgegen.

Sechstens fällt die Vielzahl nicht beabsichtigter Nebenwirkungen der Interventionen ins Auge. In Kosovo wie Libyen kam es zu einer Intensivierung der Kämpfe am Boden, zu schweren Zerwürfnissen mit den Interventionskritikern im Sicherheitsrat, zur Schwächung der Kompromissbereitschaft der Aufständischen, zur nachhaltigen Verschiebung der politischen Kräfteverhältnisse in den Ländern selbst, zur Entfachung latenter Konflikte in der Nachbarschaft und zur Präjudizierung von Interventionsentscheidungen andernorts.

Die Interventionen in Kosovo und Libyen zeigen, wie anfechtbar die humanitäre Interventionsnorm bleibt. Ihre Legitimität ist prekär, vor allem wenn ihre völkerrechtliche Legalität durch Vetos im Sicherheitsrat infrage steht. Ob sich die Norm bei uns stabilisiert oder gar auch außerhalb der westlichen Welt durchsetzt, ist keineswegs gewiss. Nach der russischen Annexion der Krim und der dadurch ausgelösten erneuten Polarisierung der Weltpolitik sind weitere Blockaden des Sicherheitsrates wie im Fall Syrien zu erwarten. Damit wird ein Eingreifen bei schwerwiegenden Menschenrechtsverletzungen unwahrscheinlicher – es sei denn, die westlichen Sicherheitsratsmitglieder greifen im Angesicht anhaltender und eklatanter Menschenrechtsverletzungen wie im Fall Kosovo einseitig ein, unter der ständigen Gefahr eines Missbrauchs. Die Dilemmata werden sich somit weiter verstärken.

## Literatur

- African Union* 2011: Statement on Libya at the United Nations, Rukahana Rugunda, in: <http://www.normangirvan.info/au-statement-libya-un/>; 08.05.2013.
- Annan, Kofi* 2005: In Larger Freedom: Towards Development, Security and Human Rights for All (Report of the Secretary-General, A/59/2005/Add. 3, 26.05.2005), New York, NY.
- Ash, Timothy Garton* 2013: Winning the Balkans to Lose Them (Hoover Digest 2, 30.04.2000), in: <http://www.hoover.org/publications/hoover-digest/article/6695>; 09.05.2013.
- Bellamy, Alex J.* 2008: Responsibility to Protect, in: Williams, Paul D. (Hrsg.): Security Studies: An Introduction, London, 422-437.
- Bellamy, Alex J.* 2011: Libya and the Responsibility to Protect: The Exception and the Norm, in: Ethics and International Affairs 25: 3, 1-7.
- Bellamy, Alex J.* 2013: The Responsibility to Protect and the Problem of Regime Change, in: <http://www.e-ir.info/2011/09/27/the-responsibility-to-protect-and-the-problem-of-regime-change/>; 15.03.2013.
- Bellamy, Alex J./Williams, Paul D.* 2011: The New Politics of Protection? Côte d'Ivoire, Libya and the Responsibility to Protect, in: International Affairs 87: 4, 825-850.
- Biddle, Stephen* 2011: The Libya Dilemma: The Limits of Air Power (Washington Post, 25.03.2011), in: [http://www.washingtonpost.com/opinions/the-libya-dilemma-the-limits-of-air-power/2011/03/25/AFFTVUYB\\_story.html](http://www.washingtonpost.com/opinions/the-libya-dilemma-the-limits-of-air-power/2011/03/25/AFFTVUYB_story.html); 24.02.2014.
- Biermann, Rafael* 2006: Lehrjahre im Kosovo. Das Scheitern der internationalen Krisenprävention vor Kriegsausbruch, Paderborn.
- Biermann, Rafael* 2013: Der Kosovo-Krieg als Beispiel humanitärer Intervention, in: Frei/Weinke 2013, 219-231.
- Brenner, Michael* 2002: Europe's New Security Vocation (McNair Paper No. 66), Washington, D.C.
- Brozus, Lars/Schaller, Christian* 2013: Über die Responsibility to Protect zum Regimewechsel (SWP-Studie S 13), Berlin.
- Bundesregierung* 1999: Erklärung der Bundesregierung zur aktuellen Lage im Kosovo (Deutscher Bundestag, Stenographischer Bericht, 31. Sitzung, Plenarprotokoll 14/31, 26.03.1999), Bonn, 2571-2572.
- Cady, Duane L.* 2010: Just War: Theory, in: Young, Nigel J. (Hrsg.): Oxford International Encyclopedia of Peace (Band 2), Oxford, 551-554.

- Calabresi, Massimo* 2011: Why the U.S. Went to War: Inside the White House Debate on Libya (Time Magazine, 20.03.2011), in: <http://swampland.time.com/2011/03/20/why-the-u-s-went-to-war-inside-the-white-house-debate-on-libya/>; 03.04.2013.
- Clark, Ian* 2011: Hegemony in International Society, Oxford.
- Cooper, Helene/Sanger David E.* 2011: Target in Libya is Clear, Intent is Not (New York Times, 20.03.2011), in: <http://www.nytimes.com/2011/03/21/world/africa/21assess.html>; 24.02.2014.
- Daalder, Ivo H./O'Hanlon, Michael E.* 2000: Winning Ugly: NATO's War to Save Kosovo, Washington, D.C.
- Daalder, Ivo H./Stavridis, James G.* 2012: NATO's Victory in Libya: The Right Way to Run an Intervention, in: Foreign Affairs 91: 2, 2-7.
- Dahn, Daniela* 2011: Störfaktor Gaddafi, in: Blätter für deutsche und internationale Politik 7/2011, 35-39.
- Dembinski, Matthias/Reinold, Theresa* 2011: Libya and the Future of the Responsibility to Protect – African and European Perspectives (PRIF-Report No. 107), Frankfurt a. M.
- Draude, Anke/Schmelzle, Cord/Risse, Thomas* 2012: Grundbegriffe der Governanceforschung (SFB-Governance Working Paper No. 36), 2. Auflage, Berlin.
- ECOSOC – Economic and Social Council* 1970: ECOSOC Resolution 1503 (27.05.1970), in: <http://www.staff.city.ac.uk/p.willetts/HR-DOCS/ERES1503.HTM>; 25.06.2012.
- ECOSOC – Economic and Social Council* 1993: Definition of Gross and Large-Scale Violations of Human Rights as an International Crime (Working Paper, E/CN.4/Sub.2/1993/10), in: [http://www.unhchr.ch/Huridocda/Huridoca.nsf/%28Symbol%29/E.CN.4.Sub.2.1993.10\\*.En?Opendocument](http://www.unhchr.ch/Huridocda/Huridoca.nsf/%28Symbol%29/E.CN.4.Sub.2.1993.10*.En?Opendocument); 26.06.2012.
- Evans, Gareth* 2012: The Responsibility to Protect (20.07.2012), in: <http://www.gevans.org/speeches/speech476.htm>; 09.04.2013.
- Finnemore, Martha* 1996: Constructing Norms of Humanitarian Intervention, in: Katzenstein, Peter J. (Hrsg.): The Culture of National Security: Norms and Identity in World Politics, New York, NY, 153-185.
- Finnemore, Martha/Sikkink, Kathryn* 1998: International Norm Dynamics and Political Change, in: International Organization 52: 4, 887-917.
- Frei, Norbert/Weinke, Annette* 2013 (Hrsg.): Toward a New Moral World Order? Menschenrechtspolitik und Völkerrecht seit 1945, Göttingen.
- Forte, Maximilian C.* 2011: The Top Ten Myths in the War Against Libya (31.08.2011), in: <http://www.counterpunch.org/2011/08/31/the-top-ten-myths-in-the-war-against-libya/>; 10.04.2013.

- Fröhlich, Manuel* 2006: »Responsibility to Protect« – Zur Herausbildung einer neuen Norm der Friedenssicherung, in: Varwick, Johannes/Zimmermann, Andreas (Hrsg.): Die Reform der Vereinten Nationen – Bilanz und Perspektiven, Berlin, 167-186.
- Fröhlich, Manuel* 2011: Der Fall Libyen und die Norm der Schutzverantwortung, in: Zeitschrift für Politikwissenschaft 21: 1, 135-150.
- General Assembly* 2012: Human Rights and Unilateral Coercive Measures (A/RES/54/172, 15.02.2000), in: [http://www.un.org/en/ga/search/view\\_doc.asp?symbol=A/RES/54/172&Lang=E](http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/54/172&Lang=E); 26.06.2012.
- Gilady, Lilach/Russett, Bruce* 2005: Peace-Making and Third-Party Dispute Resolution, in: Carlsnaes, Walter/Risse, Thomas/Simmons, Beth (Hrsg.): Handbook of International Relations, London, 392-408.
- Grotefeld, Stefan/Neugebauer, Matthias/Strub, Jean-Daniel/Fischer, Johannes* (Hrsg.) 2006: Quellentexte theologischer Ethik. Von der Alten Kirche bis zur Gegenwart, Stuttgart.
- Harsch, Michael F.* 2012: NATO and the UN: Partnership with Potential? (SWP Research Paper RP 2), Berlin.
- Haspel, Michael* 2002: Friedensethik und humanitäre Intervention. Der Kosovo-Krieg als Herausforderung evangelischer Friedensethik, Neukirchen-Vluyn.
- Haspel, Michael* 2006: Einführung in die Friedensethik, in: Imbusch, Peter/Zoll, Ralf (Hrsg.): Friedens- und Konfliktforschung. Eine Einführung, 4. Auflage, Wiesbaden, 513-536.
- Herzog, Roman* 1998: Rede von Bundespräsident Roman Herzog anlässlich des 350-jährigen Jubiläums des Westfälischen Friedens in Münster, in: Bulletin des Presse- und Informationsamtes der Bundesregierung Nr. 72, Bonn.
- High-level Panel* 2004: A More Secure World: Our Shared Responsibility (Report of the High-level Panel on Threats, Challenges and Change, A/59/565, 02.12.2004), New York, NY.
- Holzgreffe, J. L.* 2003: The Humanitarian Intervention Debate, in: Holzgreffe, J. L./Keohane, Robert O. 2003, 15-52.
- Holzgreffe, J. L./Keohane, Robert O.* (Hrsg.) 2003: Humanitarian Intervention: Ethical, Legal, and Political Dilemmas, Cambridge.
- Hurrell, Andrew* 2007: On Global Order: Power, Values, and the Constitution of International Society, Oxford.
- ICISS – International Commission on Intervention and State Sovereignty* 2001: The Responsibility to Protect: Report of the International Commission on Intervention and State Sovereignty, Ottawa.

- Ipsen, Knut* 1999: Der Kosovo-Einsatz – Illegal? Gerechtfertigt? Entschuldbar?, in: Merkel 1999 a, 160-166.
- Jahn, Egbert* 2012: Kosovo, Libyen und anderswo. Militärinterventionen zum Schutze der Menschenrechte, in: ders. (Hrsg.): Politische Streitfragen, Wiesbaden, 57-73.
- Kaser, Karl* 2000: Die Verhandlungen in Rambouillet und Paris. Die Fragen der Souveränität Jugoslawiens und der Unabhängigkeit für Kosovo, in: Südosteuropa 49: 1-2, 76-82.
- Kirkpatrick, David* 2011: Hopes for a Qaddafi Exit, and Worries of What Comes Next (New York Times, 21.03.2011), in: <http://www.nytimes.com/2011/03/22/world/africa/22tripoli.html?pagewanted=all>; 10.04.2013.
- Kirkpatrick, David/Fahim, Karreem* 2011: Qaddafi Warns of Assault on Benghazi as U.N. Vote Nears (New York Times, 17.03.2011), in: <http://www.nytimes.com/2011/03/18/world/africa/18libya.html?pagewanted=all>; 10.04.2013.
- Krause, Joachim* 2000: Deutschland und die Kosovo-Krise, in: Clewing, Konrad/Reuter, Jens (Hrsg.): Der Kosovo-Konflikt. Ursachen, Verlauf, Perspektiven, Klagenfurt, 395-416.
- Kuperman, Alan J.* 2008: The Moral Hazard of Humanitarian Intervention: Lessons from the Balkans, in: International Studies Quarterly 52: 1, 49-80.
- Kuperman, Alan J.* 2012: False Pretense for War in Libya? (Boston Globe, 14.04.2011), in: [http://www.boston.com/bostonglobe/editorial\\_opinion/oped/articles/2011/04/14/false\\_pretense\\_for\\_war\\_in\\_libya/](http://www.boston.com/bostonglobe/editorial_opinion/oped/articles/2011/04/14/false_pretense_for_war_in_libya/); 08.08.2012.
- Kursawe, Janet* 2011: Pflicht zum Krieg? Der Libyenkonflikt als Testfall für die internationale Interventionspolitik, in: Zeitschrift für Außen- und Sicherheitspolitik 4: 4, 573-583.
- Leurdijk, Dick A.* 2000: NATO as a Subcontractor to the United Nations: The Cases of Bosnia and Kosovo, in: Wijk, Rob de/Boxhoorn, Bram/Hoekstra, Niklaas (Hrsg.): NATO after Kosovo, Tilburg, 121-138.
- Liebach, Ingo* 2004: Die unilaterale humanitäre Intervention im »zerfallenen Staat« (»failed state«), Köln.
- Lillich, Richard B.* 1993: Humanitarian Intervention through the United Nations: Towards the Development of Criteria, in: Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht 53: 3, 557-575.
- Loquai, Heinz* 2000: Der Kosovo-Konflikt – Wege in einen vermeidbaren Krieg, Baden-Baden.
- Lutz, Dieter S.* 2000 (Hrsg.): Der Kosovo-Krieg. Rechtliche und rechtsethische Aspekte, Baden-Baden.

- Mackey, Robert* 2011: Text of New Qaddafi Letter to Obama (New York Times, 06.04.2011), in: <http://thelede.blogs.nytimes.com/2011/04/06/text-of-new-qaddafi-letter-to-obama/>; 23.02.2014.
- Merkel, Reinhard* (Hrsg.) 1999 a: Der Kosovo-Krieg und das Völkerrecht, Frankfurt a. M.
- Merkel, Reinhard* 1999 b: Das Elend der Beschützten. Rechtsethische Grundlagen und Grenzen der sog. Humanitären Intervention und die Verwerflichkeit der NATO-Aktion im Kosovo-Krieg, in: ders. 1999 a, 66-98.
- Merkel, Reinhard* 2011: Die Intervention der NATO in Libyen, in: Zeitschrift für Internationale Strafrechtsdogmatik 6: 10, 771-783.
- Morini, Daryl* 2011: Did Diplomacy Succeed or Fail in Libya? (12.04.2011), in: [http://www.e-ir.info/2011/04/12/did-diplomacy-succeed-or-fail-in-libya/#\\_ednref17](http://www.e-ir.info/2011/04/12/did-diplomacy-succeed-or-fail-in-libya/#_ednref17); 07.04.2013.
- Müller, Harald* 2011: Ein Desaster. Deutschland und der Fall Libyen (HSFK-Standpunkt Nr. 2), Frankfurt a. M.
- Mutz, Reinhard* 2011: Libyen: Lizenz zum Töten?, in: Blätter für deutsche und internationale Politik 6/2011, 53-56.
- Naumann, Klaus* 2013: Schutzverantwortung und politisch-wirtschaftliche Interessen. Ansatz und Probleme der Responsibility to Protect (Vortrag auf der Tagung »Wirtschaftliche Interessen und Menschenrechte« der Evangelischen Akademie Thüringen, 09.11.2013), Neudietendorf.
- Nishikawa, Yukiko* 2010: Intervention, Humanitarian, in: Young, Nigel J. (Hrsg.): Oxford International Encyclopedia of Peace (Band 3), Oxford, 478-480.
- Obama, Barack/Sarkozy, Nicolas/Cameron, David* 2011: Libya's Pathway to Peace (14.04.2011), in: <http://www.whitehouse.gov/the-press-office/2011/04/14/joint-op-ed-president-obama-prime-minister-cameron-and-president-sarkozy>; 06.08.2012.
- Peace and Security Council of the African Union* 2011: Communiqué of the 265th Meeting of the Peace and Security Council of the African Union (10.03.2011), in: [http://www.lcil.cam.ac.uk/sites/default/files/LCIL/documents/arabspring/libya/Libya\\_18\\_Communique\\_265th\\_Meeting\\_PSC.pdf](http://www.lcil.cam.ac.uk/sites/default/files/LCIL/documents/arabspring/libya/Libya_18_Communique_265th_Meeting_PSC.pdf); 30.11.2013.
- Petritsch, Wolfgang/Kaser, Karl/Pichler, Robert* 1999: Kosovo – Kosova. Mythen, Daten, Fakten, Klagenfurt.
- Pfaff, William* 2011: Libyen: Intervention mit Fallstricken, in: Blätter für deutsche und internationale Politik 5/2011, 83-85.
- Powell, Catherine* 2012: Libya: A Multilateral Constitutional Moment?, in: American Journal of International Law 106: 2, 298-316.

- Pradetto, August* 2011: Der andere Preis der Freiheit. Intervention in Libyen: zwischen Regimewechsel und humanitärem Anspruch, in: *Internationale Politik* 4/2011, 53-59.
- Rettman, Andrew* 2013: EU Countries Push for UN Resolution on Syria (EUobserver, 08.06.2011), in: <http://euobserver.com/foreign/32457>; 07.08.2012.
- Reuters* 2013: UN: Libyen ist großer Waffengeber für Konfliktherde wie Syrien (10.04.2013), in: <http://de.reuters.com/article/topNews/idDEBEE93901Q20130410>; 24.02.2014.
- Rieff, David* 2011: R2P, RIP (New York Times, 07.11.2011), in: [http://www.nytimes.com/2011/11/08/opinion/r2p-rip.html?pagewanted=all&\\_r=0](http://www.nytimes.com/2011/11/08/opinion/r2p-rip.html?pagewanted=all&_r=0); 23.02.2014.
- Rinke, Andreas* 2011: Eingreifen oder nicht? Warum sich die Bundesregierung in der Libyen-Frage enthielt, in: *Internationale Politik* 4/2011, 44-52.
- Rosenthal, Jon* 2011: Head of African Union: UN Blocked Mediation Efforts in Libya (29.03.2011), in: <http://pjmedia.com/tatler/2011/03/29/head-of-african-union-un-blocked-mediation-efforts-in-libya/>; 27.04.2013.
- Schmidt, Peter* 2010: *Bellum iustum. Gerechter Krieg und Völkerrecht in Geschichte und Gegenwart* (Dissertation), Frankfurt a. M.
- Schütte, Robert* 2011: »Just War or just War?« Die Lehren der Libyenintervention und ihre Konsequenzen für die Schutzverantwortung, in: *Zeitschrift für Außen- und Sicherheitspolitik* 4: 4, 715-733.
- Scott, W. Richard* 1998: *Organizations: Rational, Natural, and Open Systems*, 5. Auflage, Upper Saddle River, NJ.
- Shabi, Rachel* 2011: NATO Nations Set to Reap Spoils of Libya War (Al Jazeera, 25.08.2011), in: <http://www.aljazeera.com/indepth/opinion/2011/08/201182511546451332.html>; 23.02.2014.
- Sherwood, Harriet/McGreal, Chris* 2011: Libya: Gaddafi Has Accepted Roadmap to Peace, Says Zuma (The Guardian, 11.04.2011), in: <http://www.theguardian.com/world/2011/apr/10/libya-african-union-gaddafi0-rebels-peace-talks>; 23.02.2014.
- Sicherheitsrat* 2011: Resolution 1973 (S/RES/1973, 17.03.2011), in: <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N11/268/39/PDF/N1126839.pdf?OpenElement>; 10.05.2013.
- Sinjen, Svenja* 2011: Der Preis der Freiheit. Fall Libyen: Was wir neu denken müssen, in: *Internationale Politik* 3/2011, 78-83.
- Smith, Martin A.* 2004: Kosovo, NATO and the United Nations, in: Badsey, Stephen/Latawski, Paul (Hrsg.): *Britain, NATO and the Lessons of the Balkan Conflicts 1991-1999*, London, 153-179.

- Suchman, Mark C.* 1995: Managing Legitimacy: Strategic and Institutional Approaches, in: *Academy of Management Review* 20: 3, 571-610.
- Tomuschat, Christian* 2009: Humanitäre Intervention – ein trojanisches Pferd?, in: Münkler, Herfried/Malowitz, Karsten (Hrsg.): *Humanitäre Intervention. Ein Instrument der außenpolitischen Konfliktbearbeitung*, Berlin.
- Tull, Denis M./Lacher, Wolfram* 2012: *Die Folgen des Libyen-Konflikts für Afrika (SWP-Studie S 8)*, Berlin.
- Valentino, Benjamin A.* 2011: The True Costs of Humanitarian Intervention: The Hard Truth about a Noble Notion, in: *Foreign Affairs* 90: 6, 60-73.
- Wagner, R. Harrison* 2005: The Hazards of Thinking about Moral Hazard, in: *Ethnopolitics* 4: 2, 237-246.
- Wal, Alex de* 2013: African Roles in the Libyan Conflict of 2011, in: *International Affairs* 89: 2, 365-379.
- Walgenbach, Peter/Meyer, Renate* 2008: *Neoinstitutionalistische Organisations-theorie*, Stuttgart.
- Weller, Marc* 1999: The Rambouillet Conference on Kosovo, in: *International Affairs* 75: 2, 211-251.
- Weller, Marc* 2009: *Contested Statehood: Kosovo's Struggle for Independence*, Oxford.
- Wheeler, Nick J.* 2000: *Saving Strangers: Humanitarian Intervention in International Society*, Oxford.

### **Der Autor**

Prof. Dr. Rafael Biermann ist Inhaber des Lehrstuhls für Internationale Beziehungen am Institut für Politikwissenschaft der Friedrich-Schiller-Universität Jena.  
E-Mail: rafael.biermann@uni-jena.de