

MILITÄREINSATZ IN LIBYEN: DIE NATO IM DILEMMA

Die Militäroperation in Libyen basiert auf einem bemerkenswert umfassenden UNO-Mandat und hat breite internationale Unterstützung erfahren. In der Anfangsphase hat sie durchaus taktisch-operative Erfolge gezeitigt und die angedrohten Massaker an Zivilisten verhindert. Allerdings herrscht Uneinigkeit über den anzustrebenden politischen Endzustand des Einsatzes. Verhält sich die NATO im libyschen Bürgerkrieg wie angekündigt unparteiisch, droht ihr ein langwieriges Engagement ohne klare Exitstrategie. Erwägt sie eine stärkere Unterstützung der Rebellen, steht sie vor einer internen Zerreihsprobe.



Demonstration gegen Ghadhafi in Benghazi, 31. März 2011

REUTERS/Youssef Boudlal

Der internationale Militäreinsatz in Libyen ist in zweierlei Hinsicht bemerkenswert. Erstens liegt ihm ein aussergewöhnlich breites UNO-Mandat zugrunde. Seit dem Golfkrieg 1991 hat der Sicherheitsrat nie mehr so umfassende Zwangsmassnahmen autorisiert wie in der Libyen-Resolution 1973 vom 17. März 2011. Zusätzlich zu dem bereits früher beschlossenen Waffenembargo und dem Einfrieren von Vermögenswerten ermächtigt diese Resolution nicht nur zur Einrichtung einer Flugverbotszone, sondern auch zu «allen notwendigen Massnahmen» zum Schutz der Zivilbevölkerung. Explizit ausgeschlossen sind lediglich «ausländische Besatzungstruppen» auf libyschem Hoheitsgebiet.

Mit der Autorisierung von Militärschlägen auch gegen Bodenziele trägt die Resolution den Erfahrungen mit Flugverbotszonen in Südirak und Bosnien Rechnung, welche die Zivilbevölkerung nur unzureichend schützen konnten. Gleichzeitig ist die Resolution im Kontext des von der UNO-Generalver-

sammlung 2005 beschlossenen Prinzips der Schutzverantwortung der Staatengemeinschaft im Falle schwerer Menschenrechtsverletzungen in Mitgliedsstaaten zu sehen. Erstmals hat der Sicherheitsrat in Bezug auf diese *Responsibility to Protect* militärische Zwangsmassnahmen mandatiert – wobei der völkerrechtliche Status dieses Prinzips im Verhältnis zur traditionellen Souveränitätsnorm der UNO-Charta umstritten bleibt.

Zweitens erstaunt, wie rasch sich die westlichen Partner nach der Eskalation um Benghazi auf eine Militäraktion in Libyen zu einigen vermochten. Angesichts der weitverbreiteten Kriegsmüdigkeit nach Irak und Afghanistan und der Finanznöte mancher Streitkräfte gingen viele Experten von einer hohen Hemmschwelle für weitere Militäreinsätze aus. Die Enthaltung Deutschlands in der Abstimmung über die Libyen-Resolution und die anfänglich kritische Haltung der Türkei zeigen zwar, dass nicht alle NATO-Staaten von der

Zweckmässigkeit einer Intervention in Libyen überzeugt waren. Die Differenzen sind jedoch nicht vergleichbar mit den Zerwürfnissen, die das Bündnis im Zusammenhang mit Militäreinsätzen in der Nahostregion seit dem Suezkrieg 1956 immer wieder erlebt hat. So lösten etwa auch die US-Vergeltungsschläge gegen Libyen 1986 transatlantische Kontroversen aus, wobei Frankreich, Italien und Spanien den amerikanischen Kampfflugzeugen die Überflugsrechte verweigerten.

Die im aktuellen Fall breite Unterstützung der Militäroperation geht dabei nur teilweise auf humanitäre Motive und die Legitimation durch die UNO zurück. Die von Beginn an sehr aktive Rolle Frankreichs etwa war auch innenpolitischen Überlegungen geschuldet. Ein Hauptgrund für die Intervention ist aber im Bemühen vieler westlicher Staaten um eine Neujustierung ihrer Nordafrikapolitik zu suchen, sehen sie sich doch mit ihrem bisherigen Fokus auf eine enge Sicherheitszusammenarbeit mit den autoritären Regimen durch die arabischen Revolten weitgehend diskreditiert.

Im konkreten Fall der westlichen Libyenpolitik markiert der Militäreinsatz bereits die dritte Zäsur seit Ghadhafis Machtübernahme 1969. Nach der Zwangsschliessung amerikanischer und britischer Militärstützpunkte und der teilweisen Verstaatlichung von Ölanlagen waren die Beziehungen zwar seit den frühen 1970er Jahren politisch angespannt. Zu einem ersten Bruch kam es aber erst im Rahmen mehrerer dem Ghadhafi-Regime zugeschriebener Terroranschläge in den späten 1980er Jahren, die in UN-Sanktionen und einer internatio-

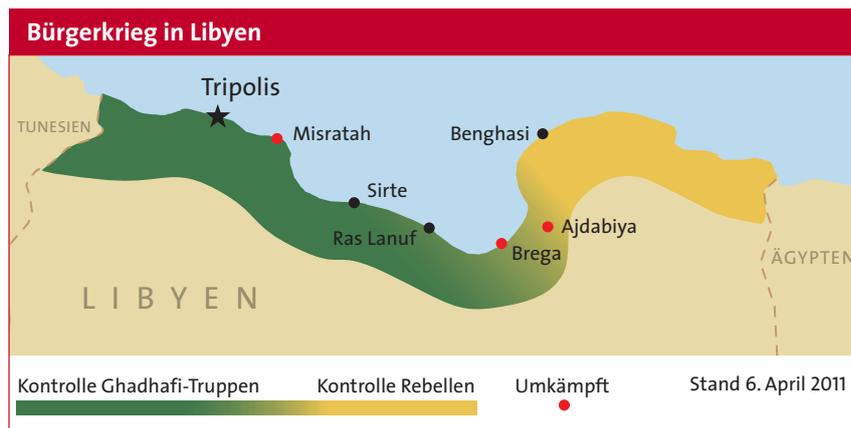
nalen Isolierung Libyens resultierten. Ghadhafis Anerkennung einer Mitverantwortung für die Terroranschläge und sein Verzicht auf die libyschen Massenvernichtungswaffenprogramme markierten eine zweite Zäsur, die ab 2003 eine Wiederannäherung an die USA und Europa zur Folge hatte. Washington strebte seither vor allem eine enge Kooperation in der Terrorabwehr an und stellte hierzu in den letzten Jahren auch Militärhilfe zur Verfügung. Die Europäer wiederum fokussierten auf eine Dynamisierung der Wirtschafts- und Energiebeziehungen und eine migrationspolitische Zusammenarbeit mit Tripolis.

Die Bedeutung des neuerlichen westlichen Kurswechsels für die transatlantische Sicherheitspolitik wie auch für die Region hängt wesentlich vom Ausgang des Militäreinsatzes und von den weiteren politischen Entwicklungen in Libyen ab. Zum heutigen Zeitpunkt ist festzuhalten, dass unmittelbar nach Beginn der Luftschläge am 19. März 2011 zwar wichtige militärische Ziele erreicht wurden. Der fehlende Konsens über den anzustrebenden politischen Endzustand des Einsatzes und damit über die Reichweite und Interpretation des militärischen Auftrags verkompliziert die Aufgabe der Militärs seither aber beträchtlich. Für die NATO ist die Übernahme des Kommandos mit erheblichen Risiken verbunden, zumal die politische Zukunft Libyens offener denn je erscheint.

Anfangserfolge

Selten hat eine multilaterale Koalition so viel Feuerkraft in so kurzer Zeit mobilisiert wie nach dem Beschluss der Libyen-Resolution. Dank ihres schnellen militärischen Handelns gelang es den Interventionsmächten, ein grösseres Blutvergiessen in Libyen vorerst zu verhindern. Zwei zentrale Ziele der ersten Operationsphase wurden dabei rasch erreicht. Zunächst wurde die Rückeroberung Benghasis durch die Ghadhafi-Truppen abgewehrt. Die angekündigten Massaker an der Stadtbevölkerung konnten so abgewendet werden. Diese von Frankreich ausgeführten ersten Luftschläge waren allerdings nicht nur von humanitärer, sondern auch von politischer Tragweite, wurde damit doch die Aufstandsbewegung vor dem Zusammenbruch bewahrt.

Als zweiten Schritt setzte die Koalition der Willigen die Flugverbotszone durch. Mit Tomahawk-Marschflugkörpern, die von amerikanischen und britischen Kriegsschiffen und U-Booten abgefeuert wurden,



sowie mit intensiven Luftschlägen wurde die libysche Luftverteidigung ausgeschaltet und Ghadhafis Luftwaffe handlungsunfähig gemacht. Dabei kam den Verbündeten zugute, dass die militärische Ausrüstung Libyens teilweise veraltet und schlecht gewartet ist und viele Truppenkörper schlecht ausgebildet sind. Von den 180 Kampfflugzeugen und über 100 Helikoptern war die Mehrheit nicht einsatzfähig. Dementsprechend gering war auch der Widerstand der Ghadhafi-Truppen gegen die Flugverbotszone.

Um die Zivilbevölkerung wirksam schützen zu können, griffen die Interventionsmächte von Beginn an auch zentrale Kommando- und Kommunikationsinfrastrukturen sowie zahlreiche mobile Bodenziele der libyschen Truppen an. In diesem Zusammenhang vermochten sich neben Benghasi mehrere andere Städte im Osten Libyens von den Ghadhafi-Kräften vorübergehend zu befreien. Gemäss Koalitionsangaben konnten bei diesen Bombardierungen zivile Opfer weitgehend vermieden werden. Allerdings haben sich seit diesen Anfangserfolgen die Rahmenbedingungen für die Militärs sukzessive verschlechtert, was mit Entwicklungen auf der politisch-strategischen wie auch auf der taktisch-operativen Ebene zu tun hat.

Politische Vielstimmigkeit

Auf politisch-strategischer Ebene ist es bisher nicht gelungen, einen Konsens über die politischen Ziele des Militäreinsatzes zu finden. Die Libyen-Resolution äussert sich zu dieser Frage nicht explizit, sondern definiert primär die humanitäre Schutzaufgabe. Mit den USA, Frankreich und Grossbritannien haben sich zwar drei Führungsmächte der Operation für den Abgang Ghadhafis ausgesprochen. Ihre Hoffnung, dass Ghadhafi bald nach Operationsbeginn innenpolitisch isoliert sein würde und sich seine Truppen von ihm abwenden, hat sich aber nicht erfüllt. Seither

ringen die Alliierten um eine gemeinsame Position in der Frage, welche Rolle dem Militäreinsatz im libyschen Bürgerkrieg zukommen soll.

Anders als etwa Frankreich hat Washington explizit erklärt, dass der Sturz des Machthabers in Tripolis nicht Aufgabe des Militäreinsatzes sein kann, sondern mit nichtmilitärischen Massnahmen anzustreben sei. Die USA legen auch eine gewisse Zurückhaltung gegenüber den Aufständischen an den Tag und argumentieren, dass man über deren Zusammensetzung und Ziele noch zu geringe Kenntnisse habe. Im Gegensatz dazu haben Frankreich und Italien (sowie Katar) den Nationalen Übergangsrat in Benghasi als legitime Vertretung des libyschen Staates anerkannt. Andere Staaten wie Deutschland wiederum favorisieren einen Waffenstillstand und eine politische Verhandlungslösung, wobei auch die Möglichkeit einer Exilösung für Ghadhafi in Betracht gezogen wird. Hinter vorgehaltener Hand diskutieren manche Regierungen zudem, ob eine Zerteilung Libyens ein akzeptables Ergebnis der Militäroperation sein könnte.

Militärischer Nebel

Der fehlende politische Kompass und das damit verbundene Defizit an strategischer Führung führten auf taktisch-operativer Ebene schon früh zu Unklarheiten, wie die Militäraktion nach der Etablierung der Flugverbotszone weiterzuführen sei. So blieb umstritten, inwieweit nur unmittelbar in Offensivaktionen gegen Zivilisten involvierte Elemente der Ghadhafi-Truppen oder die Streitkräfte insgesamt legitimerweise attackiert werden können. Die USA etwa neigten zwar von Beginn an zur ersten Interpretation, haben darüber hinaus aber auch Ziele wie ein Brigadehauptquartier oder Truppen in der Nähe von Ghadhafis Geburtsstadt Sirte bombardiert, die für Zivilisten keine unmittelbare Bedrohung darstellten.

Diffus hat sich auch das militärische Verhältnis zu den Aufständischen gestaltet, seit diese nach den ersten Luftattacken auf Ghadhafis Truppen zu Offensiven übergegangen sind und die Städte verlassen haben. Während die Alliierten nach eigenen Angaben die Offensiven der Rebellen nicht proaktiv unterstützt haben, griffen sie bei Rückzugsgefechten teilweise auch dann ein, wenn der Schutz von Zivilisten nicht unmittelbar im Zentrum stand. Allerdings haben vor allem die US-Militärs stets betont, dass auf operativer Ebene keine Kommunikation oder Koordination mit den Rebellen stattfinden werde. Dass gleichzeitig das US-Aussenministerium zusammen mit Frankreich die Idee einer Versorgung der Aufständischen mit Waffen ventiliert hat, spiegelt die Schwierigkeiten der Interventionsmächte wider, sich im Spannungsfeld zwischen einer unparteiischen Haltung im libyschen Bürgerkrieg und einer Unterstützung der Opposition einheitlich zu positionieren.

Die Unterscheidung zwischen Kombattanten und Zivilisten aufseiten der Aufständischen war für die Koalitionspartner von Anfang an eine Herausforderung. Die Lage ist aber noch weniger überschaubar, seit die Ghadhafi-Truppen teilweise ebenfalls ohne Uniform agieren und sich mit Privatfahrzeugen fortbewegen, um so die Aufständischen und die Alliierten zu täuschen und Luftschlägen zu entgehen. Der Schutz von Zivilisten in umkämpften Städten wie Misratah oder Brega gestaltet sich als besonders schwierig. Haben die Interventionsmächte bisher von Luftschlägen auf Ziele innerhalb der Städte weitgehend abgesehen, so könnten künftig vermehrt Erdkampfflugzeuge zum Einsatz kommen, die auf Präzisionsangriffe gegen Bodentruppen spezialisiert sind. Mit einem solchen Vorgehen würde jedoch das Risiko markant steigen, dass der internationale Militäreinsatz eine wachsende Zahl ziviler Opfer fordert.

Schwierige Aufgabe für die NATO

Der bisherige Haupteffekt der Militäroperation ist, dass die Ghadhafi-Truppen den Bürgerkrieg nicht gewinnen konnten. Gleichzeitig zeichnet sich aber ab, dass die Rebellen zu schlecht ausgerüstet und organisiert sind, um die Entscheidung um Libyen ohne aktive westliche Unterstützung militärisch herbeiführen zu können. Auch wenn übergelaufene Offiziere mittlerweile um eine Ausbildung der Rebellen bemüht sind, zeichnet sich immer mehr eine militärische Pattsituation ab.

Vor diesem Hintergrund bleibt festzuhalten, dass die Übernahme des Kommandos über den gesamten Militäreinsatz (maritimes Waffenembargo, Flugverbotszone, Schutzmission) durch die NATO am 31. März 2011 zu einem kritischen Zeitpunkt erfolgte. Dass es zu diesem Kommandowechsel kam, geht massgeblich auf die Haltung Washingtons zurück. Die USA akzeptierten zwar die militärische Führung der Koalition der Willigen und trugen im Rahmen ihrer Operation Odyssey Dawn bis Ende März die militärische Hauptlast der Intervention. So flogen sie die Hälfte aller Luftangriffe, steuerten drei Viertel der präzisionsgesteuerten Munition bei und leisteten die Hauptarbeit in Bereichen wie der

dialogs und der Istanbul Kooperationsinitiative mit zehn arabischen Staaten (inkl. Jordanien, Katar und die VAE, die sich am Militäreinsatz beteiligen) partnerschaftliche Beziehungen pflegt. Zudem ist denkbar, dass die politische Führung der Operation mit dem nun zuständigen Nordatlantikrat konsistenter wird, wobei die Rolle der an der Londoner Konferenz Ende März ins Leben gerufenen politischen Kontaktgruppe unklar bleibt.

Allerdings sind die Risiken, die für die NATO mit der Operation Unified Protector verbunden sind, beträchtlich. Unmittelbar nach der Kommandoübernahme erklärte NATO-Generalsekretär Rasmussen, das Bündnis sei im libyschen Bürgerkrieg unparteiisch. Hält die NATO an dieser Position fest, hängt der weitere Verlauf ihrer ersten Operation in Afrika massgeblich von den innenpolitischen Entwicklungen in Libyen und insbesondere von der politischen Durchhaltefähigkeit Ghadhafis ab. Sollte ein baldiger Zerfall seines Regimes oder eine politische Kompromisslösung ausbleiben, zeichnet sich ein langwieriges militärisches Engagement der NATO ohne klare Exit-Perspektive ab, was in manchen Mitgliedsstaaten wachsende Kritik zur Folge haben dürfte. Denkbar ist allerdings auch, dass einige der Bündnispartner vermehrt darauf drängen, die Rebellen zu unterstützen, sei dies indirekt mit Waffen und Ausbildung oder direkt mit offenen oder verdeckten Massnahmen gegen Ghadhafi. In diesem Fall droht der NATO nicht nur Kritik von der Arabischen Liga und Staaten wie China oder Russland, sondern auch eine neuerliche interne Spaltung von noch nicht absehbarer Tragweite.

Angesichts des derzeit völlig offenen weiteren Konfliktverlaufs und der Uneinigkeit und Ratlosigkeit der Interventionsmächte dürfte selbst Frankreich, das eine Führungsrolle der NATO anfänglich ablehnte, die heisse Kartoffel Libyen letztlich gerne an die Allianz weitergereicht haben. Aber auch in der NATO wird sich Paris genauso wenig wie London aus der Verantwortung stehlen können. Sollten sich die USA wie angekündigt tatsächlich nicht mehr an den Luftangriffen in Libyen beteiligen, stehen die Europäer in diesem von ihnen initiierten Militäreinsatz mehr denn je selbst in der Pflicht.

Militäreinsatz in Libyen: Nationale Beiträge		
NATO-Staaten		
Belgien*	6	1
Dänemark	6	0
Frankreich	38	6
Griechenland*	0	1
Grossbritannien	30	3
Italien	24	13
Kanada	11	1
Niederlande*	7	1
Norwegen	6	0
Spanien*	6	2
Türkei*	0	6
USA**	107	10
Weitere Staaten		
Jordanien*	6	0
Katar*	6	0
Schweden*	9	0
VAE*	12	0
Total	274	44
* Keine Teilnahme an Luftschlägen		
** Teilnahme an Luftschlägen sistiert		
Stand: 6. April 2011		
Quellen: NATO; IISS; Presse-Agenturen		

elektronischen Kriegsführung, der Luftbetankung oder der (drohngestützten) Aufklärung. Präsident Obama und insbesondere Verteidigungsminister Gates drängten aber von Beginn an darauf, dass die USA in diesem innenpolitisch umstrittenen Militäreinsatz rasch nur noch eine unterstützende Rolle spielen würden.

Mit ihrer integrierten Kommandostruktur ist die NATO neben den USA der einzige Akteur, der die Fähigkeiten zur Führung einer komplexen multinationalen Operation besitzt. Für die NATO spricht ebenfalls, dass sie im Rahmen ihres Mittelmeer-

-  Verantwortlicher Editor: Daniel Möckli
analysen@sipo.gess.ethz.ch
-  Bezug und Mailingliste:
www.ssn.ethz.ch