

Osnabrücker Jahrbuch Frieden und Wissenschaft 21 / 2014

THEMENSCHWERPUNKT:
HANDLUNGSFELDER DEUTSCHER AUßENPOLITIK

- OSNABRÜCKER FRIEDENSGESPRÄCHE 2013
- MUSICA PRO PACE 2013
- BEITRÄGE ZUR FRIEDENSFORSCHUNG

Herausgegeben vom Oberbürgermeister der
Stadt Osnabrück und dem Präsidenten der
Universität Osnabrück

V&R unipress

Wissenschaftlicher Rat der Osnabrücker Friedensgespräche 2013-2014

Prof. Dr. Martina Blasberg-Kuhnke, Kath. Theologie, Universität Osnabrück (Vorsitz)
Prof. Dr. Karin Busch, Biologie, Universität Osnabrück
Prof. Dr. Roland Czada, Politikwissenschaft, Universität Osnabrück (Stellv. Vorsitz)
Hans-Jürgen Fip, Oberbürgermeister a.D. (Ehrenmitglied)
Prof. i.R. Dr. Wulf Gaertner, Volkswirtschaftslehre, Universität Osnabrück
apl. Prof. Dr. Stefan Hanheide, Musikwissenschaft, Universität Osnabrück
Prof. Dr. Christoph König, Germanistik, Universität Osnabrück
Prof. i.R. Dr. Reinhold Mokrosch, Evangelische Theologie, Universität Osnabrück
Prof. Dr. Arnulf von Scheliha, Evangelische Theologie, Universität Osnabrück
Prof. Dr. Ulrich Schneckener, Politikwissenschaft, Universität Osnabrück
Prof. em. Dr. György Széll, Soziologie, Universität Osnabrück
Prof. Dr. Bülent Ucar, Islamische Religionspädagogik, Universität Osnabrück
Prof. i.R. Dr. Albrecht Weber, Rechtswissenschaft, Universität Osnabrück
Prof. Dr. Siegrid Westphal, Geschichtswissenschaft, Universität Osnabrück
Prof. i.R. Dr. Tilman Westphalen, Anglistik, Universität Osnabrück
Prof. Dr. Rolf Wortmann, Politikwiss. und Public Management, Hochschule Osnabrück
Dr. Henning Buck (Geschäftsführung)

Verantwortlicher Redakteur: Dr. Henning Buck

Redaktionelle Mitarbeit: Joachim Herrmann, Dr. Michael Pittwald, Jutta Tiemeyer

Einband: Bruno Rothe / Tefvik Göktepe, unter Verwendung einer Fotografie des ›Weltsaals‹ im Dienstgebäude des Auswärtigen Amtes, Berlin.

Wir danken für freundliche Unterstützung der Osnabrücker Friedensgespräche 2013-2014

- der Stadtwerke Osnabrück AG
- der Sievert-Stiftung für Wissenschaft und Kultur
- der Oldenburgische Landesbank AG
- dem Förderkreis Osnabrücker Friedensgespräche e.V.

Redaktionsanschrift: Geschäftsstelle der Osnabrücker Friedensgespräche

Universität Osnabrück, Neuer Graben 19 / 21, D-49069 Osnabrück

Tel.: + 49 (0) 541 969 4668, Fax: + 49 (0) 541 969 14668

Email: ofg@uni-osnabrueck.de – Internet: www.friedensgespraeche.de

Die Deutsche Nationalbibliothek – Bibliografische Information: Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über <http://dnb.ddb.de> abrufbar.
1. Aufl. 2014

© 2014 Göttingen, V&R unipress GmbH mit Universitätsverlag Osnabrück.

Alle Rechte vorbehalten. Printed in Germany: Hubert & Co., Göttingen.

Gedruckt auf säurefreiem, total chlorfrei gebleichtem Werkdruckpapier; alterungsbeständig.

ISBN: 978-3-8471-0357-8

ISSN: 0948-194-X

Inhalt

Vorwort der Herausgeber.	7
Editorial.	9
I. OSNABRÜCKER FRIEDENSGESPRÄCHE 2013	
<i>Journalisten in Gefahr – Zum Stand der Presse-, Medien- und Informationsfreiheit</i>	
Mit Christian Mihr, Maryna Rakhlei, Shi Ming	15
<i>Zwischen Schutzverantwortung und militärischer Zurückhaltung – Wie helfen wir den Opfern von Krieg und Bürgerkrieg?</i>	
Mit Guido Westerwelle und Christian Tomuschat	37
<i>Energiepolitik und Frieden</i>	
Mit Stephan Kohler und Ernst Ulrich von Weizsäcker.	57
<i>Verständigung mit Iran – aber wie?</i>	
Mit Navid Kermani und Ulrich Tilgner	81
Erik Fosnes Hansen, Oslo	
<i>Europa sieht Deutschland: Die Einsamkeit der Gemeinschaft.</i>	107
<i>Schuldenkrise und Demokratie in Europa</i>	
Mit Norbert Lammert und Claus Offe	123
II. MUSICA PRO PACE – KONZERT ZUM OSNABRÜCKER FRIEDENSTAG 2013	
Stefan Hanheide, Osnabrück	
<i>Tragische Helden – Zu Wagners »Rienzi« und Beethovens »Egmont«.</i>	
<i>Einführung in das musica pro pace-Konzert 2013</i>	149

III. BEITRÄGE ZUR FRIEDENSFORSCHUNG

THEMENSCHWERPUNKT:
HANDLUNGSFELDER DEUTSCHER AUßENPOLITIK

Navid Kermani, Köln <i>Es gibt diese Welt nicht mehr. Ein persönlicher Abschied von einem Orient, der anarchisch, bunt gemischt und tolerant war</i>	157
Jörn Ipsen, Osnabrück <i>Auslandseinsätze der Bundeswehr</i>	165
Bernhard Rinke, Osnabrück <i>Parlamentsbeteiligung unter Druck: Die Auslandseinsätze der Bundeswehr</i>	175
Kilian Spandler, Tübingen / Hanna Pfeifer, Magdeburg <i>Komplexität aufbauen statt abbauen – Wider eine Politik der neuen deutschen Verantwortung</i>	187
Christoph Rass / Sebastian Bondzio, Osnabrück <i>»Massensterben« und Erster Weltkrieg – Begriff, Ereignis, Erfahrung</i>	191

IV. ANHANG

Referentinnen und Referenten, Autorinnen und Autoren	205
Abbildungsnachweis	211



Zwischen Schutzverantwortung und militärischer Zurückhaltung – Wie helfen wir den Opfern von Krieg und Bürgerkrieg?

Podiumsveranstaltung in der Aula der Universität
am 15. Mai 2013

<i>Dr. Guido Westerwelle</i>	Bundesaußenminister
<i>Prof. Dr. Christian Tomuschat</i>	Völkerrechtsexperte, Humboldt- Universität Berlin
<i>Prof. Dr. Ulrich Schneckener</i>	Universität Osnabrück – Gesprächsleitung

Ulrich Schneckener: Unser Thema ist seit Jahren auf nationaler und internationaler Bühne Anlass für erhebliche Kontroversen. Auf die damit aufgeworfenen Fragen gibt es keine einfachen Antworten. Vielmehr gilt es, immer wieder eine kluge Abwägung zwischen verschiedenen normativen, politischen, rechtlichen, aber auch militärisch-operativen Gesichtspunkten zu finden. Und es geht um das Aushalten von Dilemmata – was nicht immer leicht ist. Wir wollen heute drei Kernfragen erörtern:

Erstens: Wie kann Opfern und potenziellen Opfern von Krieg und Bürgerkrieg von außen geholfen werden, insbesondere dann, wenn Genozid, Vertreibung oder massenhafte Kriegsverbrechen stattfinden oder drohen?

Zweitens: Wann sollen und dürfen dafür auch militärische Mittel eingesetzt werden?

Drittens: Welche Verantwortung trägt hier die internationale Gemeinschaft und mithin auch die deutsche Außenpolitik? Gibt es unter Umständen nicht nur ein politisches Gebot zur Intervention in extremen Fällen, sondern vielleicht sogar eine moralische Pflicht dazu?

Wie aktuell solche Fragen sind, kann jeder ermessen, der den syrischen Bürgerkrieg verfolgt. Dennoch wollen wir keine Syrien-, Libyen-, Mali-, Bosnien- oder Kosovodebatte führen, sondern grundsätzlicher ansetzen: Die Diskussion hat unter dem Stichwort der *Humanitären Intervention* in den 1990er Jahren begonnen. Seit 2001 und seit dem Weltgipfel der Vereinten Nationen 2005 in New York werden die Fragen aus dem Blickwin-

kel der sogenannten *Schutzverantwortung* betrachtet. Schutzverantwortung meint hier, dass alle staatliche Souveränität zunächst einmal mit der Verantwortung verbunden ist, die eigenen Bürger zu schützen. Geschieht dies nicht, tritt eine subsidiäre Verantwortung der internationalen Gemeinschaft ein. Die Formel heißt: *Responsibility to Protect* oder, wie es im UN-Jargon kurz heißt, *R2P*. Dieses Konzept umfasst in seiner ursprünglichen Version drei Bereiche: die *Responsibility to Prevent* – Prävention, die *Responsibility to React* – Intervention, und die *Responsibility to Rebuild* – im Deutschen ›Konfliktnachsorge‹ genannt.

Interessanterweise wird vor allem über den zweiten Bereich, die Frage der Intervention, diskutiert und gestritten. Manche befürchten hier eine Instrumentalisierung humanitärer Zwecke für machtpolitische Ziele. Andere befürchten eine Unterminierung des Gewaltlegitimierungsmonopols des UN-Sicherheitsrates. Wieder andere erkennen darin einen Moralismus, der zu einer Art von Interventionspflicht führen kann und damit Kriege leichter legitimierbar macht. Manche Kritiker verweisen auch auf operative und empirische Probleme sowie auf die Schwierigkeit, belastbare Kriterien für solche Interventionen festzulegen.

Andererseits ist nicht zu leugnen, dass die heutigen Kriege gekennzeichnet sind von brutaler Gewaltanwendung gegen die Zivilbevölkerung. Gerade in Bürgerkriegen, dem häufigsten Kriegstypus, ist die Zivilbevölkerung das strategische Ziel, insbesondere bei Konflikten zwischen Regierung und Aufständischen. Das Versagen der internationalen Gemeinschaft wird oftmals mit Hinweisen auf historische Massaker in Srebrenica, Somalia oder Ruanda illustriert.

Zunächst wird Herr Prof. *Tomuschat* in das Thema einführen. Danach wird Bundesaußenminister Dr. *Westerwelle* Gelegenheit haben, seine Position und die Rolle der deutschen Außenpolitik näher zu erläutern.

Christian Tomuschat: Frieden ist der Zentralwert der 1945 verabschiedeten UN-Charta. Dieser Gründungsvertrag der Vereinten Nationen sollte nach den Schrecknissen des Zweiten Weltkriegs die Grundlage für den Aufbau einer neuen, besseren Welt liefern. Die Diplomaten und Politiker, denen die Abfassung der Charta oblag, wussten sehr wohl, dass es nicht genügt, Frieden von oben herab zu dekretieren. Denn so wenig, wie die Worte der Bibel auf Dauer Liebe und Verständigung in der Christenheit sichergestellt haben, so wenig konnte man sein Vertrauen allein in den Friedensappell von 1945 setzen. Die Hauptursachen von Unfriedlichkeit wurden von Anfang an zutreffend diagnostiziert. Andererseits schufen die Verfasser der Charta Institutionen und Verfahren, um jedem Friedensbruch entgegenzutreten zu können.

Ein dauerhafter Frieden setzt ein Mindestmaß an *Gerechtigkeit* in den gesellschaftlichen Verhältnissen voraus. Man kann sagen, dass Frieden und Gerechtigkeit Begriffe sind, die unvermeidbar aneinander gekettet sind. Aus diesem Grund wird schon in den Grundsatzbestimmungen des Art. 1 der Charta hervorgehoben, dass die Vereinten Nationen das Ziel verfolgen würden, auch wirtschaftliche, soziale und kulturelle Probleme anzugehen und zu versuchen, diese einer Lösung zuzuführen. Die Einhaltung der *Menschenrechte* wird in diesem Zusammenhang als ein friedenssicherndes Element betont.

Es liegt auf der Hand, dass all dies nur eine langfristige Aufgabe sein kann. Strukturelle Missstände lassen sich nirgends über Nacht lösen. Man darf nicht die Augen vor der Tatsache verschließen, dass ein *quick fix* immer nur ein Übertünchen der



Christian Tomuschat

tieferen Konfliktursache bedeutet. Weder im Irak noch in Afghanistan oder in Syrien lassen sich stabile und für die Menschen zufriedenstellende Verhältnisse herstellen, wenn man nicht zeitgleich mit kurzfristigen Maßnahmen eine perspektivische Sichtweise wählt, die über den Tag hinausgeht.

Was die Mittel und Verfahren der Friedenssicherung angeht, so hat man bei der Friedenskonferenz von San Francisco 1945 – noch vor Ende des Zweiten Weltkriegs – die Hauptverantwortung dem UN-*Sicherheitsrat*

übertragen, ohne die Generalversammlung völlig zu verdrängen. Denn der Sicherheitsrat braucht das Vertrauen der gesamten internationalen Gemeinschaft. Er kann nicht selbstherrlich schalten und walten. Aber es bleibt dabei, dass ihm die wichtigsten Handlungsmittel anvertraut worden sind. So ist es mehr als ein Schönheitsfehler, dass seine Arbeit durch ein Veto eines der ständigen Mitglieder sehr leicht gelähmt werden kann.

Somit ist der Sicherheitsrat gewiss keine ideale Institution. Aber was hätte man seinerzeit anderes tun können, als die Mächtigen zum Hüter des Friedens einzusetzen? China, Frankreich, die Sowjetunion, das Vereinigte Königreich und die USA verfügten 1945 über die stärksten Streitkräfte der Welt und waren demgemäß auch in der Weltpolitik die führenden Nationen. Es gibt Machtkonstellationen in der Welt, die einfach da sind und die man durch noch so schönes Reden nicht hinweg deuten kann. Es gilt also, den Sicherheitsrat trotz seiner offensichtlichen Mängel zu akzeptieren und ihn, soweit dies irgend möglich ist, für die Belange der internationalen Gemeinschaft zu aktivieren. Es bleibt allerdings dabei, dass der Rat die historische Situation des Jahres 1945 abbildet, die sich bekanntlich seitdem nicht unerheblich verschoben hat. Sie wissen alle, dass die Bundesrepublik Deutschland den Versuch gemacht hat und vielleicht sogar immer noch unternimmt, in den Sicherheitsrat als permanentes Mitglied einzutreten.

Im Augenblick hat sich diese Diskussion totgelaufen. Tatsache ist aber, dass der Sicherheitsrat und seine ständigen Mitglieder nicht die gesamte Breite der heutigen Völkergemeinschaft widerspiegeln. Es ist insbesondere die Dritte Welt, die sich nicht ausreichend im Sicherheitsrat repräsentiert fühlt.

Die Aufgabe, für die Aufrechterhaltung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit zu sorgen, wurde ursprünglich in einem engen Sinne als ein Eintreten für die Abwesenheit von Spannungen und Krieg zwischen den Staaten verstanden. Das war im Grundsatz nicht falsch. Aber keine Vorsorge war für den Fall getroffen, dass *innerhalb* eines Staatswesens schwere Brüche der Rechtsstaatlichkeit auftreten oder dass sich solche Verwerfungen sogar bis hin zu einem Bürgerkrieg steigern. Die Erwartungen waren schlicht, geradezu treuherzig: Im Lichte der von der Charta eingeführten Prinzipien würden alle Völker ihre Geschicke eigenverantwortlich richten, sodass es einer Aufsicht von außen nicht bedürfe. Die Institutionen der Kolonialmächte und auch die Treuhandschaft wurden als vorübergehende Einrichtungen gesehen. Man ging davon aus, dass es nach der Erlangung der Unabhängigkeit durch die Staaten, die noch unter einer bestimmten Aufsicht standen, einer weiteren, institutionellen Aufsicht im Rahmen der Vereinten Nationen nicht bedarf. Vor allem die Einhaltung der Menschenrechte sollte als Garantie für die friedliche Beilegung inner-

gesellschaftlicher Spannungen wirken. Weitergehende, internationale Kontrollverfahren wurden zunächst für entbehrlich gehalten. Die Kolonialmächte wirkten indessen als retardierendes Element. Sie wollten ihr Verhältnis zu den noch unter fremder Herrschaft stehenden Völkern so weit wie möglich nach eigenem Ermessen gestalten können. Später waren es die gerade in die staatliche Unabhängigkeit entlassenen Völker, die dem Gedanken einer internationalen Aufsicht über ihre Regierungsführung, über ihre neu erworbene Souveränität, ablehnend gegenüberstanden.

Was also tun in einem Lande, wo elementare Prinzipien der heutigen Weltordnung missachtet werden, wo vor allem die Menschenrechte mit Füßen getreten werden? Vielfältige Strategien können in einer solchen Lage ergriffen werden. Kritik von außen ist heute nicht mehr verpönt. Selbst Russland hat längst die früher von der Sowjetunion vertretene Position geräumt, dass jeder Tadel, jede Mahnung einer unzulässigen ›Einmischung‹ in die innerstaatlichen Verhältnisse gleichkomme. Wenn es aber zum Äußersten kommt, wenn alle Mahnungen am Starrsinn der Streitparteien scheitern, spitzt sich letzten Endes im rechtlichen Sinne alles auf die Frage zu, ob der Sicherheitsrat eingreifen darf, der ja das einzige Organ auf Weltebene ist, das bindende Entscheidungen erlassen kann und diese gegebenenfalls auch mit Gewalt durchsetzen darf.

Glücklicherweise hat die Dramatik vieler Notlagen eine Revision der UN-Charta durch Uminterpretation ihrer Bestimmungen erzwungen. Die Neuorientierung wurde vor allem durch die Situation in *Somalia* angestoßen, wo durch bewaffnete Auseinandersetzungen zwischen Banden unzählige Menschen ihr Leben verloren. Nachbarstaaten wurden zunächst nicht bedroht. Erst später setzten Flüchtlingsströme ein, die insbesondere Kenia schwer in Mitleidenschaft zogen. Dass das Ausmaß der menschlichen Tragödie in Somalia – als eine rein innerstaatliche Situation – eine Bedrohung für den Weltfrieden und die internationale Sicherheit darstelle – diese Einschätzung wurde in der Folgezeit fortgesetzt und schließlich von der Generalversammlung in der Gipfeldeklaration von 2005 in Form der sogenannten *Schutzverantwortung* gebilligt. Dort heißt es, dass alle Staaten verpflichtet seien, ihre Bevölkerung vor Völkermord, Kriegsverbrechen, ethnischer Säuberung und Verbrechen gegen die Menschlichkeit zu schützen. Und dass, falls diese Verantwortung nicht wahrgenommen werde, der Sicherheitsrat ermächtigt sei, seine Machtmittel nach Kapitel 7 der UN-Charta einzusetzen.

Diese Resolution legt dem Sicherheitsrat eine Verantwortung auf und enthält sich einer Stellungnahme dahingehend, dass auch jeder einzelne Staat berechtigt sei, zum Schutze der Menschenrechte in einem anderen Lande einzugreifen. Im Vorfeld der Gipfelkonferenz von 2005 war dieser

Gedanke ventiliert worden, vor allem im Hinblick auf die Krise im *Kosovo*, wo die NATO-Staaten ohne Ermächtigung des Sicherheitsrats eingegriffen hatten. Es gab gewisse Hoffnungen, dass der Präzedenzfall ›Kosovo‹ die Generalversammlung dazu führen würde, ein Interventionsrecht anzuerkennen, das in extremen Fällen auch von einzelnen Staaten würde wahrgenommen werden können. Aber die Generalversammlung hat sich dem nicht anschließen können. Es wurde befürchtet, dass damit im Grunde eine ständige institutionelle Vorherrschaft der mächtigen Staaten in den Vereinten Nationen zementiert würde. Deswegen hat man sich darauf beschränkt zu sagen, dass der *Sicherheitsrat* eingreifen darf. Rechtlich ist das von allergrößter Bedeutung. Denn der Sicherheitsrat hat ursprünglich nach dem Text der Charta nur die Aufgabe, für »*international peace and security*« zu sorgen. Nach der Billigung durch die Generalversammlung steht aber inzwischen eindeutig fest, dass der Sicherheitsrat eben auch eingreifen kann, wenn in einem bestimmten Land schwere Missstände eingetreten sind. Rechtlich ist die Lage damit geklärt, der Sicherheitsrat darf handeln.

Was sich im Augenblick in Syrien ereignet, liegt nicht außerhalb der Zuständigkeit des Sicherheitsrats. Damit profiliert sich in diesem Falle aber ganz scharfkantig das politische Problem. Denn der Sicherheitsrat ist ja kein allmächtiger Akteur. Seine Entscheidungen sind zwar bindend, aber zu ihrer Durchsetzung bedarf es tatsächlicher Handlungsmittel, die von den Mitgliedstaaten der Weltorganisation bereitgestellt werden müssen. Es ist bekannt, dass zum Beispiel im Falle *Ruanda* der Generalsekretär der Vereinten Nationen sich wochenlang vergeblich bemüht hat, Truppen zur Abwendung des sich schon abzeichnenden Völkermords zu erhalten. Überdies stellt ein *Bürgerkrieg* besondere Herausforderungen, und zwar andere als die von der Konzeption der Schutzverantwortung angenommene Konstellation eines von einem Diktator unterdrückten Volkes. Libyen konnte man in dieses Schema pressen. Da gab es auf der einen Seite den bösen Diktator und auf der anderen Seite das gute Volk, das unterdrückt wurde. Das war eindeutig eine Situation, die man mit der Rechtsfigur der Schutzverantwortung erfassen kann.

Wie steht es aber, wenn es zu einem Bürgerkrieg kommt, in dem zwei Parteien miteinander im Streit liegen, von denen keine die besseren Gründe für sich anführen kann? In Syrien muss man sich diese Frage stellen. Gibt es da jemanden, der die Verkörperung des Guten darstellt? Ich glaube, die Frage muss man verneinen. Für wen soll man Partei ergreifen? Unvermeidlich geht es um die Wahl zwischen zwei Übeln. Will man Menschenleben retten, muss man, nach dem üblichen Verlauf der Dinge, bereit sein, andere Menschenleben zu opfern. Könnte man überhaupt den Soldaten, die in

das Land geschickt werden müssten, zumuten, für eine Sache zu kämpfen, die sich mit guten und überzeugenden Gründen gar nicht rechtfertigen lässt?

Blicken wir einmal zurück in die deutsche Vergangenheit, die ja mehr umfasst als nur die traurigen, schrecklichen Jahre von 1933 bis 1945. Es gibt auch eine Vergangenheit deutscher Toleranz und Vorbildlichkeit, die sich erstmals nach der Einführung der Reformation im *Augsburger Religionsfrieden* von 1555 niedergeschlagen hat. Leider hat dieser Religionsfrieden nicht gehalten. Kunstvoll interpretierende Exegeten zerredeten die Sache und versuchten, mit allen möglichen Tricks den Konsens auszuhebeln, sodass es zum *Dreißigjährigen Krieg* von 1618 bis 1648 kam. Dieser Krieg führte schließlich 1648 einen Religionsfrieden in Deutschland herbei, der als *Westfälischer Frieden* bekannt ist. Beide Beispiele – die Friedensschlüsse in Augsburg sowie Münster und Osnabrück – zeigen, dass man nicht nur formale Abmachungen braucht, sondern auch einen Geist der *Toleranz*, der den anderen respektiert und nicht versucht, ihm den eigenen Glauben aufzudrängen.

Zurück zum Beispiel Syrien: Mir scheint, dass sich gegenwärtig als Alternative anbietet, die Folgen des Konflikts einzudämmen und insbesondere den Flüchtlingen stärkere Hilfe zu leisten. Einen Schritt weitergehend, könnte man gegebenenfalls militärisch abgesicherte Schutzzonen einrichten – aber anders als in Srebrenica geschehen, diesem schrecklichen Fall einer Schutzzone, die von der internationalen Gemeinschaft eben nicht geschützt worden ist. Hält man die Ideale des Friedens und des Menschenrechtsschutzes hoch, so möchte man schier darüber verzweifeln, dass eine wirklich überzeugende Lösung für Syrien nicht in Sicht ist. Die Kritik, dass der Westen schon längst hätte eingreifen müssen, scheint mir arg vordergründig. Man ist doch durchweg nicht bereit, die Problematik eines militärischen Einsatzes bis in ihre weitreichenden Folgen hinein zu durchdenken. So bleibt die Herstellung von Frieden und Gerechtigkeit eine Herausforderung, die jeden Tag neu bewältigt werden muss und die auf der einen Seite Mut und Entschlossenheit, andererseits aber auch Besonnenheit verlangt.

Guido Westerwelle: Es ist ganz offensichtlich, dass wir internationale Institutionen brauchen, damit die Herrschaft des Rechts und nicht das Recht des Stärkeren die Welt regiert. Welche internationalen Institutionen können das sein? Nach Lage der Dinge sind es ausschließlich, derzeit sichtbar mit Autorität, die *Vereinten Nationen*. Innerhalb der Vereinten Nationen sind es zwei Gremien: die *Vollversammlung*, in der alle Staaten vertreten sind, und der *Sicherheitsrat* mit den schon genannten fünf per-

manenten Mitgliedern und den zehn turnusgemäß befristet hinzugewählten Mitgliedern aus den verschiedenen Erdteilen.

Wenn wir für den Frieden in der Welt internationale Institutionen mit Autorität haben wollen, müssen wir diese Institutionen der Welt von heute anpassen. Was wir bei den Institutionen der Vereinten Nationen heute sehen, ist das Ergebnis der Welt, wie sie nach dem Zweiten Weltkrieg war. Es ist nicht die Welt, wie sie heute ist, und – von ihrer Gewichtung her – erst recht nicht die Welt, wie sie morgen sein wird.

Es geht nicht in erster Linie darum, für Deutschland als einen der größten Beitragszahler und als eine der stärksten Wirtschaftsnationen der Welt einen ständigen Sitz im Sicherheitsrat zu reklamieren. Dieser unser Wunsch ist überwiegend der Bereitschaft geschuldet, mehr Verantwortung zu übernehmen aufgrund der relativen Stärke, die wir haben. Es geht aber vorrangig darum, dass die Regionen, die Länder, die Bevölkerungsschwerpunkte und die neuen Kraftzentren unserer Welt im Sicherheitsrat so vertreten sind, dass die wahren Machtverhältnisse der Welt sich hier auch wirklich abbilden. Die Tatsache etwa, dass der gesamte lateinamerikanische Kontinent nicht mit einem einzigen Sitz, einer einzigen Stimme, ständig im Sicherheitsrat der Vereinten Nationen vertreten ist, entspricht der Bedeutung Lateinamerikas in der Welt von heute keineswegs, und erst recht nicht in der Zukunft. Und auch der Umstand, dass der gesamte asiatische Kontinent, einschließlich des Indischen Subkontinents, nur mit einem einzigen Sitz, nämlich dem Chinas, im Sicherheitsrat der Vereinten Nationen so völlig unterrepräsentiert ist, hat ebenfalls mit der Welt, wie sie heute ist und wie sie sich entwickeln wird, nichts zu tun.

Uns geht es aber nicht vordergründig darum, anderen zu mehr Autorität und Einfluss verhelfen zu wollen. Das ist zwar auch nötig, damit es eine faire Balance in den internationalen Strukturen gibt. Vor allem geht es aber darum, die internationalen Institutionen zu stärken und damit die Herrschaft des Rechts. Der Sicherheitsrat der Vereinten Nationen ist das einzige weltweite Gremium, das weltweit gültiges Recht setzen kann. Und dieser Herrschaft des Rechts müssen wir mehr Nachdruck verleihen. Wenn die internationalen Institutionen, wenn die Strukturen der Vereinten Nationen, die Verhältnisse von früher widerspiegeln, aber nicht mehr die Verhältnisse von heute und von morgen, werden sie automatisch an Autorität und Bedeutung, an Einfluss und Gewicht verlieren.

Entwicklungen, die im 20. Jahrhundert über fünfzig und mehr Jahre andauerten und über den Aufstieg oder Abstieg von Gesellschaften und Volkswirtschaften entschieden, vollziehen sich zu Beginn des 21. Jahrhunderts oftmals in fünf bis zehn, vielleicht 15 Jahren. Einige jener Länder, die vor 30 Jahren noch ›Entwicklungsländer‹ hießen, verhandeln heute am

Verhandlungstisch bei G20-Gipfeltreffen auf gleicher Augenhöhe mit Deutschland. Es sind nicht nur die sogenannten BRICS-Staaten – Brasilien, Russland, Indien, China und Südafrika –, die sich auf den Weg gemacht haben, sondern auch eine ganze Anzahl neuer regionaler Kraftzentren, die



Guido Westerwelle

das Potenzial an Macht und Autorität einer internationalen Institution ihrer Größe nicht wirklich einbringen kann, zeigt das eine Unausgewogenheit der Entscheidungs- und Willensbildung in den internationalen Institutionen, die natürlich in Afrika als ungerecht betrachtet wird.

Aus sicherer europäischer Perspektive lässt sich leicht eine Intervention auf Grundlage der *Responsibility to Protect* fordern, die auf einem entfernten Kontinent stattfindet, von wo aus nennenswerte Flüchtlingsbewegungen nach Europa unwahrscheinlich sind. Allenfalls einige humanitäre Hilfe und medizinische Versorgung wären von hier aus beizusteuern. Für die

wir mit unserem euro-zentristischen Blick noch kaum wahrgenommen haben, wie etwa Vietnam oder Kolumbien. Es wird zu den zentralen Aufgaben der deutschen Außenpolitik gehören, die Institutionen der Vereinten Nationen repräsentativer für die Welt zu machen. Nur so können wir dazu beitragen, dass sie bei der Lösung von Konflikten, und bereits bei deren Prävention, als Institution mit Autorität wahrgenommen werden und stärkere Akzeptanz finden.

Wenn etwa die *Afrikanische Union* mit ihren mehr als 50 Mitgliedstaaten

Nachbarländer eines solchen Konflikts wären die Lasten und diesbezüglichen Befürchtungen ungleich größer.

Wer in einem Land eine Militärintervention plant, muss immer auch wissen, welche Folgen dadurch in den Nachbarländern ausgelöst werden können. Durch Flüchtlingsströme können Armut und Not in die Nachbarländer getragen werden. Es kann sein, dass der Konflikt in die Nachbarländer getragen wird und dort zu weiteren Kriegen und Bürgerkriegen führt. Sind wir Europäer dann auch noch präsent?

Es gibt also nicht nur eine *Responsibility to Protect*, sondern auch die Frage nach der *Capability to Protect and to Rebuild*: Zur Verantwortung, zu schützen und zu helfen, muss die Möglichkeit und Fähigkeit hinzukommen, zu schützen und zu helfen, und auch die Fähigkeit, als internationale Gemeinschaft anschließend für die Konsequenzen einzustehen. Man kann dann nicht sagen: Jetzt gehen wir nach Hause, jetzt müsst ihr sehen, wie ihr mit der humanitären Lage zurechtkommt. Ich rate also dazu, wenn über solche Fragen gesprochen wird, sie auch praktisch zu betrachten und nicht nur theoretisch. Es geht hier nicht um einen rein akademischen Disput, sondern um Entscheidungen mit handfesten Konsequenzen für jedes Land und jedes Volk.

Was können wir beitragen zur Hilfe für die Opfer von Krieg und Bürgerkrieg, und zwar über humanitäre Hilfsbereitschaft hinaus? Was können wir als Europäer politisch beitragen?

Die wichtigste Lehre aus unserer eigenen Geschichte ist, dass man das Konfrontationsprinzip überwinden muss, das das ständig präsente, das herrschende Prinzip auf unserem europäischen Kontinent über Jahrhunderte gewesen ist. Man muss es ersetzen durch das Kooperationsprinzip. Die Europäische Union, unser europäisches Projekt, hat das Konfrontationsprinzip abgelöst durch das Kooperationsprinzip. Die verbreiteten Vorbehalte gegenüber oftmals langwierigen Verhandlungsrunden in Brüssel, die anscheinend nur minimale Ergebnisse hervorbringen, sind unberechtigt. Denn dort stehen oft höchst unterschiedliche Interessen gegeneinander, und es ist besser, man verhandelt nächtelang und nimmt die Mühen von Kooperation und Verhandlungen auf sich, als anschließend die negativen Folgen von Konfrontation beseitigen zu müssen. Eines können wir als Europäer in aller Bescheidenheit in die Weltdebatte einbringen: Das Kooperationsprinzip ist besser als das Konfrontationsprinzip.

Wir sollten uns also nicht an dem leichtfertigen Gerede über Europa beteiligen. Es gibt viele Probleme zu lösen in Europa, es sind große Aufgaben und große Schwierigkeiten, dazu gehört auch die schwere Wirtschafts- und Finanzkrise, die niemand ignorieren kann. Und wenn uns Europa nicht mehr gebracht hätte, als jetzt 68 Jahre Frieden auf unserem Kontinent,

dann hätte es sich schon gelohnt, und darum braucht Europa auch Bekenner – nach innen wie nach außen.

Jede Entscheidung über ein Eingreifen auf Grundlage der *Responsibility to Protect* kann nur eine Einzelfallentscheidung sein. Dabei muss man Prinzipien, Werten und gelegentlich Interessen folgen, aber im Einzelfall in konkreter Abwägung entscheiden, denn keine Situation ist wie die andere. So waren die Verhältnisse in Afghanistan nicht vergleichbar mit denen in Libyen, und Libyen ist anders als Syrien. Und in Mali liegen die Dinge wiederum völlig anders als in Syrien. Unser Auslandseinsatz *Atalanta* zur Bekämpfung der Piraterie vor der Küste Somalias ist von gänzlich anderer Art als z.B. die Friedensmission, die wir auf dem Balkan unterstützen.

Jede Situation muss als besondere gesehen werden, und das ist eine der schwierigsten Aufgaben für diejenigen, die Verantwortung tragen und am Ende wirklich entscheiden müssen. Es gibt wenige Momente im Leben, in denen man sich so hilflos fühlt, wie wenn man z.B. einer jungen Frau, die vielleicht kleine Kinder hat, bei einer Trauerfeier gegenübertritt und ihr das Beileid der Bundesregierung ausrichten muss, weil ihr Mann gerade in einem Einsatz gefallen ist.

Die Bundeswehr ist derzeit mit über 6.300 Soldaten an zehn Auslandsmissionen in der Welt beteiligt. Niemand kann sagen, wir stünden nicht zu unserer internationalen Verantwortung. Wir sind seit über zehn Jahren in Afghanistan und stellen uns unserer Verantwortung. Ich bleibe dabei, dass militärische Einsätze nicht zur Regel werden dürfen. Sie müssen die Ausnahme bleiben. Wir müssen der *Kultur der militärischen Zurückhaltung* verpflichtet bleiben. Immer und überall müssen politische und diplomatische Lösungen Vorrang haben. Und wenn wir erkennen, dass das Primat der Politik, und zwar der *diplomatischen* Politik, Vorrang gewonnen hat – auch wenn gelegentlich politische Lösungen militärisch gesichert werden müssen –, dann ist die richtige Balance nach außen wie nach innen gefunden. Dann werden wir weiterhin ein hoch anerkanntes und geschätztes Mitglied der internationalen Gemeinschaft bleiben, und das ist nach der Geschichte des letzten Jahrhunderts keine Selbstverständlichkeit.

Ulrich Schneckener: Was gilt denn eigentlich: die Herrschaft des Rechts oder die Herrschaft des Stärkeren? Wenn wir über *Responsibility to Protect* reden, stellt sich diese Frage quasi vorab, denn dabei haben wir es auch mit der Frage von Norm und Recht zu tun. Kommt nicht in der Herrschaft des Rechts auch immer schon die Herrschaft des Stärkeren zum Ausdruck bzw. besteht nicht diese Gefahr? Was muss an internationalen Rechts-Instituten entstehen, um sicherzustellen, dass am Ende nicht das Recht des Mächtigen obsiegt, Herr Westerwelle?

Guido Westerwelle: Wir sind international noch nicht so weit, dass wir ein Weltrecht hätten, das in wirklich allen Regionen durchgesetzt wäre. Aber dahin müssen wir kommen, das ist ein gutes Ziel, an dem wir jeden Tag arbeiten müssen. Die größte Errungenschaft des Rechtsstaates ist, rechtsgeschichtlich gesprochen, die Überwindung des Faustrechts. Nicht derjenige entscheidet, der die größten Muskeln, die meisten Truppen oder die besten Verbündeten hat. Wichtig ist, dass es eben auch für religiöse, ethnische oder sonstige Minderheiten Schutz und einen Rechtsstaat gibt, mit der Möglichkeit des Anrufens von unabhängigen Institutionen. Dass Recht immer auch Ausdruck von herrschenden Verhältnissen ist, ist klar. Aber, dass die Mehrheit in ihrer Macht nicht alles darf und nicht alles kann, macht das Leben auch in Deutschland so lebenswert.

Christian Tomuschat: Ihrer These, Herr Schneckener, in der Herrschaft des Rechts komme immer die Herrschaft des Stärkeren zum Ausdruck, muss ich, was das Völkerrecht betrifft, energisch widersprechen. Das Gewaltverbot ist gerade *die* zentrale Bestimmung der UN-Charta. Es schützt die Souveränität auch des kleinen Staates und nicht nur der Großen. Auch Liechtenstein und Andorra sind souveräne Staaten, selbst wenn sie gelegentlich unter politischen Druck geraten können. Der Schutz des Gewaltverbots ist die Zügelung der Macht der Großen und Mächtigen. Sie können nicht einfach ihr Diktat in die Welt setzen und anderen vorschreiben, wie sie sich zu verhalten haben. Dies ist eine zivilisatorische Errungenschaft, wie man sie sich außerordentlicher gar nicht vorstellen kann.

Noch im 19. Jahrhundert war es so, dass Kriege zwischen Staaten keineswegs völkerrechtsrechtswidrig waren. Kriege konnten geführt werden. Dies haben Juristen seinerzeit nicht deswegen so gesehen, weil sie willfährige Diener ihrer Mächte gewesen wären, sondern weil sie wussten, dass es keine Institutionen gibt, die sich für die Verhinderung von Kriegen einsetzen würden. Ein *Gewaltverbot* kann nur in das Völkerrecht eingeführt werden, wenn gleichzeitig Institutionen geschaffen werden, es zu schützen. Diese Institution ist heute der UN-Sicherheitsrat. Er ist nicht perfekt, es fehlt ihm der repräsentative Charakter. Asien, Afrika und Lateinamerika müssen stärker beteiligt werden. Erst dann wächst dem Sicherheitsrat mehr Kraft zu, und er kann sich besser durchsetzen. Und wenn die Bundesrepublik Deutschland ebenfalls ständiges Mitglied würde, gäbe es noch eine stärkere Legitimität, denn Deutschland ist immerhin der drittgrößte Beitragszahler in den Vereinten Nationen und eine Macht, auf die man tatsächlich hört, weil sie nach dem Zweiten Weltkrieg ein gutes Beispiel für Rechtsstaatlichkeit geworden ist.

Ulrich Schneekener: Um zur Thematik der *Schutzverantwortung* zurückzukommen, würde ich gerne die strittige Frage eines Militäreinsatzes in Libyen ansprechen. Die Entscheidung der deutschen Außenpolitik, sich daran nicht zu beteiligen, wurde ja sehr kontrovers diskutiert. Was nun die *Responsibility to Protect* betrifft, wird Libyen von unterschiedlicher Seite als eine Art Wendepunkt gesehen. Die einen sagen, dies war ein Fall, in dem *R2P* in der Sache angemessen war und damit ein Fortschritt bei der Durchsetzung dieser Norm erzielt wurde, zwar nicht auf rechtlicher, jedoch auf politischer Ebene. Andere sagen, Libyen und die dort erfolgte Intervention sind beispielhaft dafür, dass die Kritiker an *R2P* recht haben, weil mit dieser Norm Tür und Tor für Handlungen einer Kriegführung geöffnet worden seien, die in der UN-Resolution zur Schutzverantwortung nicht vorgesehen waren. Deshalb gibt es bereits Expertenstimmen, die *R2P* für hinfällig erklären, nicht zuletzt deshalb, weil man mit China und Russland wie auch mit anderen Staaten keinen Konsens mehr in dieser Frage erreichen wird. Libyen als Wendepunkt? Wie urteilen Sie darüber, Herr Tomuschat?

Christian Tomuschat: Im Rückblick war es richtig, in Libyen einzugreifen. Die Situation war allerdings sehr komplex, und die Entscheidung zu treffen, ob man dort eingreifen soll oder nicht, hing von den unterschiedlichsten Erwägungen ab. Dem Regime des Diktators *Gaddafi* wurden völlig zu Recht massive Menschenrechtsverletzungen vorgeworfen. Es gab gute Gründe, sich für ein Eingreifen zu entscheiden.

Nach wie vor ist dies aber eine politische Entscheidung. In jedem Einzelfall muss abgewogen werden, was richtig ist. Wenn dann zwei Jahre später gesagt wird, diese oder jene Entscheidung wäre die bessere gewesen, so ist das allzu leichtfertig. Denn es ist Aufgabe des Politikers, in einer bestimmten Situation Verantwortung für das eine oder das andere zu übernehmen. Dabei kann man sich nicht unbedingt auf eine Rechtsnorm stützen. Die moralische Verpflichtung ist eben keine rechtliche Verpflichtung.

An seine *Responsibility to Protect* muss in erster Linie jenes Land gemahnt werden, das seine Bürger drangsaliert und unter Druck setzt. Die Verantwortung der internationalen Gemeinschaft, etwas dagegen zu tun, ist eher eine politische Verantwortlichkeit, über die im Raum der Politik entschieden werden muss.

Guido Westerwelle: Die Libyen-Entscheidung war für die deutsche Außenpolitik eine sehr prägende Angelegenheit und meine bisher schwerste Abwägungsentscheidung im Amt des Außenministers.

Derartige Voten werden nicht nur in Telefonaten mit Verbündeten abgestimmt, sondern es geht dem auch ein enger Austausch mit der Bundeskanzlerin und dem Verteidigungsminister voraus. Das sind Weichenstellungen von einer Bedeutung und einer Tragweite, die man sich normalerweise in der Politik nicht vorstellt. Über die Person Gaddafi und das unter seiner Herrschaft verübte Unrecht ist das historische Urteil unstrittig. Es ging aber um die Frage, ob wir, wenn wir der Intervention zustimmen, bereit sind, deutsche Soldaten in einen Krieg nach Libyen zu schicken. Denn den Gedanken, wir könnten zustimmen, dann aber einen konkreten Einsatz deutscher Soldaten im Rahmen der dort kämpfenden Nato-Einheiten abzusagen, hätte keine deutsche Regierung durchhalten können. Nicht unser Abstimmungsverhalten stand im Vordergrund, sondern die Frage, ob wir Deutschen am Schluss bereit sein würden, wie die Franzosen und Briten und unsere Freunde in den USA, eigene Truppen in einen Krieg nach Libyen zu schicken. Das haben wir abgewogen und sind zu dem Ergebnis gekommen, dass das aus unserer Sicht nicht der Fall sein sollte.

Dass die Entscheidung im UN-Sicherheitsrat Recht gesetzt hat, und zwar Völkerrecht, steht außer Zweifel. Welche Konsequenzen dies haben wird, werden wir erst in einigen Jahren verstehen. Auch Russland hat sich bekanntlich bei der Abstimmung enthalten. Es war eine die Intervention *ermöglichende* Enthaltung. Enthalten haben sich neben Russland auch China und die beiden größten Demokratien, Indien und Brasilien, sowie Deutschland. Man kann sich vorstellen, dass es uns keineswegs recht war, nicht mit unseren klassischen Verbündeten gestimmt zu haben, obwohl das auch bei anderen Gelegenheiten in der jüngeren Geschichte schon vorgekommen ist. Der russische Außenminister *Sergej Lawrow* sagte mir danach: Das passiert uns kein zweites Mal! Unsere Stimmenthaltung im UN-Sicherheitsrat war eine ermöglichende Enthaltung. Es ging darum, die Menschen in Bengasi zu schützen. Und ihr habt dann auf Grundlage dieses Mandates einen *regime change* erwirkt.

Das ist die russische Sicht, und eine Begründung für die verhärteten Fronten in der Frage einer Intervention in Syrien haben Präsident *Putin*, Außenminister Lawrow und andere, auch China übrigens, ausdrücklich damit gegeben, dass von der Nato, vom Westen, bezüglich Libyens erklärt wurde, dass lediglich die Menschen in Bengasi vor dem Massaker geschützt werden sollten, während in Wahrheit viel mehr bezweckt gewesen sei, nämlich ein *regime change* und die Durchsetzung eigener strategischer Interessen im Ölland Libyen. Diese Einschätzung teile ich nicht, aber so denken und sprechen andere, wichtige Akteure in dieser Welt darüber.

Wenn wir über die Weiterentwicklung des Völkerrechts sprechen, müssen wir berücksichtigen, dass im Falle Syriens eine völlig verhärtete Lage im UN-Sicherheitsrat eingetreten ist. Die unzweifelhaft Hauptverantwortlichen für die entsetzliche Gewalt in Syrien sind dessen Präsident *Assad* und sein Regime. Im Sicherheitsrat sind unsere Vorstöße, etwas gegen *Assad* zu unternehmen, trotz mehrfacher Anläufe seit fast zwei Jahren, immer wieder am Veto der Russen und der Chinesen gescheitert. Wir sind derzeit nicht mehr in die Lage, tatsächlich neues Völkerrecht zu setzen.

Das wirft eine Frage auf, die wir in Bezug auf den Balkan bereits diskutiert haben: Geht *Responsibility to Protect* auch ohne internationale Rechtssetzung der Vereinten Nationen? Geht es so weit, wie US-Präsident *George W. Bush* einst vor Beginn des zweiten Irakkriegs gesagt hat, nämlich dass man diesen mit einer Gruppe von Gleichgesinnten führen kann? Solche Fragen muss man mit allen Konsequenzen zu Ende denken. Ich will niemanden überreden, unser Abstimmungsverhalten im UN-Sicherheitsrat und unsere Politik gutzuheißen. Ich sage nur: Solche Entscheidungen sind hochkompliziert, sie erfordern sehr komplexe Abwägungsprozesse unter Einbeziehung aller denkbaren Konsequenzen, nicht nur für das eigene Land, sondern in diesem Fall mindestens für ganz Nordafrika, wenn nicht für die Weltgeschichte. Das, was im Verlauf der Intervention an Waffen, Kämpfern und Geldmitteln nach Libyen und in den Bereich des Sahel gelangt ist, ist Teil der Probleme geworden, mit denen wir uns heute in Mali auseinandersetzen müssen. Auch über ein Eingreifen in diesem Land gab es ja eine Debatte.

Die Beteiligten in den Ländern haben zu diesen Fragen in der Regel eine sehr differenzierte Sichtweise, die sich nicht in Urteilen über richtig oder falsch erschöpfen. Dazu kann jeder eine eigene Meinung haben – die Geschichte wird darüber urteilen.

Ulrich Schneckener: Es ist interessant, welche Lehren daraus gezogen werden. Welche Weiterentwicklung und welche Schwierigkeiten ergeben sich daraus für die *Responsibility to Protect*? Man kann ja tatsächlich fragen, ob die Kritik aus Moskau berechtigt ist. Deutschland hat die Position, dieses Konzept eigentlich zu unterstützen. Nun gibt es diese Blockade im Sicherheitsrat. Wie kann man das überwinden? Es gibt jene, die sagen, dann gehen wir eben zurück zu der Möglichkeit, eine *coalition of the willing* zu schmieden, nehmen uns die Argumente, die wir brauchen, und rechtfertigen Interventionen auf diese Weise. Dann erlebt man eine Eskalation von Haltungen und Argumenten, was dazu führen könnte, das Projekt *R2P* ganz fallen zu lassen.

Christian Tomuschat: Das Monopol des Sicherheitsrates ist noch nicht so weit konsolidiert, dass es keine Ausnahmefälle und Durchbrechungen geben könnte. Man muss sich nur vorstellen, dass ein Regime Ähnliches treibt, wie es die Nationalsozialisten taten, nämlich Menschen zu verfolgen, gefangen zu setzen und Millionen von ihnen zu Opfern zu machen und schließlich ihres Lebens zu berauben. Ich kann mir nicht vorstellen, dass, wenn der Sicherheitsrat keine Entschließung zum Eingreifen fasst, alle anderen Staaten beiseite stehen und erklären, dass sie nicht eingreifen dürften, weil eine Legitimation durch den Sicherheitsrat nicht erfolgt sei.

Es gibt Extremsituationen, in denen die internationale Gemeinschaft sich auch durch das Vorrecht des Sicherheitsrates nicht davon abhalten lassen wird einzugreifen, wenn grundlegende Werte unserer internationalen Rechtsordnung mit Füßen getreten werden. Wenn menschliches Leben durch Völkermord vernichtet wird, wird man nicht abseits stehen.

Ich bin nicht der Auffassung, dass die Libyen-Resolution des Sicherheitsrates zur Herbeiführung eines *regime change* missbraucht worden ist. Wenn man die Unterdrückung der Menschen in Libyen effektiv bekämpfen wollte, musste das letzten Endes auch darauf hinauslaufen, Gaddafi und seine Truppen bis zu dem Punkt zu bekämpfen, an dem ihre Herrschaft gebrochen wurde. Es gab dort keine diabolische Absicht, einen Regimewechsel herbeizuführen. Es hat sich gezeigt, dass man zum effektiven Schutz der Bevölkerung auch bis zum Herz des Regimes vorstoßen musste.

Guido Westerwelle: Ich teile die Auffassung, dass im Zuge der Intervention in Libyen keine Mandatsüberschreitung stattgefunden hat. Ich teile auch die Auffassung, dass die Lehren aus unserer deutschen Geschichte: »Nie wieder Krieg« und »Nie wieder Holocaust« Geltung behalten müssen. Deswegen ist es richtig, dass wir uns entsprechende Prinzipien und Regeln geben, dies auch international durchzusetzen, soweit es möglich ist. Aber wir müssen in der Einzelfallsituation, in der konkreten Abwägung, entscheiden, wie die Menschenrechtssituation in einem Land wirklich ist. Und man muss immer die Folgen abwägen.

Am Beispiel von Syrien hat die deutsche Politik zwei Ziele: Das eine Ziel ist es, den Menschen der demokratisch gemäßigten Opposition zu helfen. Die Tatsache, dass Gotteskrieger, Extremisten, Antisemiten gegen Assad kämpfen, macht sie noch nicht zu unseren Verbündeten. Ich sage bei diplomatischen Treffen immer, dass Deutschland einen demokratischen Neuanfang unterstützt. Wir wollen, dass die moderate, tolerante Opposition, die auch auf religiöse Pluralität setzt, erfolgreich ein neues Syrien baut. Das ist ein wesentlicher Unterschied. Die Rebellen der *Al-Nusra-Front*, die zwar gegen Assad kämpfen, aber mit *Al-Qaida* verbündet sind,

sind keine akzeptablen Partner für uns und die internationale Weltgemeinschaft. Für sie ist Damaskus nur ein Zwischenstopp auf dem Weg nach Jerusalem. Um unsere Unterstützung zu erhalten, müssten sie aber das Ziel haben, den unterdrückten und geschundenen Menschen in Syrien zu helfen. Allerdings müssen wir verhindern, dass aus dem Bürgerkrieg ein Flächenbrand wird. Was würde der für die Türkei bedeuten, z.B. in Bezug auf die seit Jahrzehnten andauernde Kurden-Problematik? Oder für den Irak, der ja kein stabiler Staat ist, wie wir ihn uns wünschen würden? Oder für Jordanien, das kein reiches Land ist und deshalb die Flüchtlinge kaum ausreichend versorgen kann. Wenn plötzlich hunderttausend weitere Flüchtlinge aus Syrien dorthin kämen, bestünde die Gefahr der Destabilisierung.

Konflikte von der Art, wie wir sie in Syrien erleben, haben in kleinerem Maßstab im Libanon über Jahre hinweg Tausende von Toten gebracht. Heute ist die Gefahr groß, dass die Konflikte von Syrien überschwappen können. Und dann Israel: Was bedeutet es für den Golan, wenn Mitarbeiter der Vereinten Nationen, die dort seit Jahren als Puffer zwischen Syrien und Israel eingesetzt sind, von Rebellen angegriffen werden? Der österreichische Außenminister hat in einem Brief seine Sorge um die österreichischen UN-Soldaten geäußert, die dort seit über zwanzig Jahren stationiert sind. Österreich meint, dass die dort nicht bleiben können, wenn man alle Gruppen bewaffnet, die in Syrien kämpfen.

Ulrich Schneckener: Herr Tomuschat, welchen Einfluss haben die Geschehnisse in Syrien auf das Konzept der *Responsibility to Protect*? Kann dieses weiterentwickelt werden und falls ja, in welche Richtung sollte es gehen? Wie kann man dem Prinzip der Schutzverantwortung wieder einen Ort im Sicherheitsrat geben, so wie es 2005 beschlossen wurde?

Christian Tomuschat: Ich möchte zunächst zwei andere Rechtsinstitutionen ansprechen, wenngleich man leider sagen muss, dass das Recht hierbei oftmals eine sehr schwache Position hat. Zum einen ist dies das *Humanitäre Völkerrecht*, das früher als *Kriegsrecht* bezeichnet wurde. Es enthält Regeln darüber, wie eine bewaffnete Auseinandersetzung geführt werden darf. Die internationale Gemeinschaft hat sich jahrzehntelang bemüht, für die Kriegführenden einen solchen Katalog aufzustellen. Er umfasst genau definierte Pflichten, deren Einhaltung allerdings in einem Bürgerkrieg zweifelhaft ist. In Syrien werden leider offenbar alle Regeln des humanitären Rechtes missachtet.

Zum ändern hoffen viele auf den *Internationalen Strafgerichtshof*, der auch dafür zuständig ist, massive Verletzungen des Kriegsrechts abzuurtei-

len. Bedauerlicherweise müssen wir feststellen, dass der Internationale Strafgerichtshof seiner Funktion bisher nicht gerecht geworden ist. In den ersten zehn Jahren seiner Tätigkeit hat er nur ein einziges Endurteil zustande gebracht. Das ist entschieden zu wenig. Der Syrien-Konflikt böte eigentlich ein großes Betätigungsfeld für den Internationalen Strafgerichtshof. Aber bisher habe ich nichts davon gehört, dass versucht worden wäre, dort mit Anklagen einzugreifen.

Nun zur *Responsibility to Protect*: Wichtig scheint mir, dass der Sicherheitsrat dazu befähigt sein muss, diese Verantwortlichkeit wahrzunehmen. Er hat unzweifelhaft diese rechtliche Zuständigkeit, nachdem das 2005 von der Generalversammlung bewilligt worden ist. Nun wird der Präzedenzfall Libyen von Russland und China dahingehend ausgenutzt, zu behaupten, man sei ›über den Tisch gezogen‹ worden. Eine Enthaltung in dieser Sache war aber auch eine sehr zweifelhafte Entscheidung. Es werden neue Situationen entstehen, in denen dann einfach die jeweiligen Verhältnisse die Staaten im Sicherheitsrat dazu bewegen werden, eine Aktion zu beschließen. Ich kann mir nicht vorstellen, dass das jetzige Verhalten von Russland und China eine dauerhafte Blockade und ein Hemmnis für den weiteren Gebrauch der Rechtsfigur *Responsibility to Protect* sein wird. Die weltpolitischen Verhältnisse werden es erzwingen, darauf zurückzugreifen. Es gibt kein anderes Gremium als den Sicherheitsrat, das dieselben Garantien dafür bietet, dass wirklich objektiv und unparteiisch entschieden wird. Sollte der Sicherheitsrat aber handlungsunfähig sein, kann ein regionales Bündnis handeln. Unbedingtes Vertrauen können solche Regionalbündnisse aber nicht beanspruchen, wie das Eingreifen des Warschauer Paktes 1968 in Prag, das von sowjetischer Hegemonie geprägt war, gezeigt hat. Es ist immer ein Risiko, zu sagen: Obwohl der Sicherheitsrat sein Placet nicht gegeben hat, greifen wir ein. Aber es gibt Situationen, wie z.B. die Verfolgung der Juden, in denen man nicht untätig sein darf.

Ulrich Schneekener: Herr Westerwelle, Sie haben von der ›Kultur der militärischen Zurückhaltung‹ gesprochen, eine Formel, die in der Bevölkerung großen Anklang findet. Wie reagieren die Gesprächspartner in London oder Paris darauf? Gehört es auch zu dieser Kultur der militärischen Zurückhaltung, dass Deutschland hinsichtlich seiner Rüstungsexporte einer der Top-Exporthändler ist?

Guido Westerwelle: Gegenfrage: Wussten Sie, dass der Anteil der Rüstungsexporte an den Gesamtexporten der Bundesrepublik Deutschland im Jahr 2011 so niedrig war, wie seit zehn Jahren nicht mehr? Diese Tatsache sollte nicht unerwähnt bleiben. – Ich kenne diese auch ethisch schwierige

Debatte und könnte es mir leicht machen, indem ich sage, dass alle diese Rüstungsaufträge in der Amtszeit der letzten Regierung verhandelt worden sind. Es ist fraglos richtig, dass Deutschland eine restriktive Rüstungsexportpolitik betreiben muss, daran hat sich in den letzten drei Jahren politisch nichts geändert. Wenn man über Rüstungsexporte spricht, muss man aber auch genau hinschauen, wem was geliefert wird. Über Saudi-Arabien als Empfänger von Panzerlieferungen wird viel diskutiert. Im neuesten Rüstungsexportbericht der Bundesregierung kann man nun nachlesen, dass Saudi-Arabien ganz überwiegend Grenzsicherungsanlagen erhalten hat. Mir persönlich wäre es lieber, wir hätten in diesen Angelegenheiten mehr Transparenz. Die Rechtslage ist aber so, wie sie ist, und sie verbietet mir, hier über sicherheitsrelevante Erörterungen zu sprechen. Aber ich frage: Will man denn im Kampf gegen bestimmte Terrorgruppen wichtigen Verbündeten wie Saudi-Arabien verwehren, dass es seine Grenze sichert, damit nicht Terroristen aus dem Süden des Jemen in sein Hoheits- und Staatsgebiet einsickern? Solche Sicherheitsaspekte sind zu berücksichtigen.

Ist es illegitim oder vielleicht sogar notwendig, in dieser Region auch an die Sicherheitsinteressen unseres Freundes, Partners und Werteverbündeten Israel zu denken? Ist es denn fern aller Eventualitäten, sich vorzustellen, was ein iranisches Nuklearprogramm für die gesamte Region bedeutet? Machen wir es uns nicht zu einfach, wenn wir das alles aus unseren Sicherheitsüberlegungen ausblenden? Was ist mit den kleineren Golfstaaten, die sich von einem Schwergewicht wie dem Iran in ihren Sicherheitsinteressen unmittelbar beeinträchtigt fühlen? Was ist mit dem Land Israel, das von den meisten Ländern in der Region, mit Ausnahme von Ägypten und Jordanien, nicht als Staat anerkannt worden ist? Diese Gesichtspunkte müssen sicherheitspolitisch mit eingeführt werden.

Müssen wir nicht auch darüber nachdenken, was zu tun ist, wenn ein Regime in Nordkorea – irrational! – mit einem Atomkrieg droht? Bis heute gibt es keinen Friedensvertrag zwischen Nord- und Südkorea. Können wir das ignorieren oder haben wir auch gegenüber fernerer Partnern auf der Welt eine gewisse Verantwortung? Ich bin ein Gegner der Aufweichung der Rüstungsexportrichtlinien, und es stimmt eben nicht, dass die deutsche Rüstungsexportpolitik verändert worden ist.

Ulrich Schneckener: International, in meinungsbildenden öffentlichen und publizistischen Debatten in Frankreich und Großbritannien, wird Deutschland oft vorgehalten, einerseits eine ›Kultur der militärischen Zurückhaltung‹ zu üben bzw. zu beanspruchen, aber gleichzeitig Waffen in die ganze Welt zu exportieren. Ist es da nicht auch die Aufgabe der deutschen Außenpolitik, zu überlegen, wie man darauf reagiert?

Guido Westerwelle: Ich will schwierigen und komplizierten Fragen keineswegs ausweichen, aber ich vertrete eine andere Auffassung, als in der Frage unterstellt ist. Ich möchte begründen, warum Waffenlieferungen nicht nur an unsere europäischen demokratischen Nachbarstaaten, Nato-Mitgliedstaaten, sinnvoll sind. Es gibt Sicherheitsinteressen von Ländern, die unsere Verbündeten sind, mit denen wir zusammenarbeiten und die große Sicherheitsgefährdungen in ihrer Nachbarschaft haben. Das muss man genau abwägen.

Publikum: Herr Außenminister, neben der *Responsibility to Protect* haben Sie die *Capability to Protect* angesprochen. Inwieweit verfügt die Europäische Union darüber, wenn es darum geht, nachhaltig für Frieden beispielsweise in Syrien zu sorgen?

Guido Westerwelle: Wie es um die *Capability to Protect* von uns Europäern steht, ist eine außerordentlich bedeutsame Frage. Meiner Einschätzung nach wird die gemeinsame Verteidigungs- und Sicherheitspolitik eines der wichtigsten großen Ziele bei der Vertiefung der europäischen Integration sein müssen. Wenn wir es nicht aus eigenen Interessen, aus eigener Erkenntnis anstreben, dann sollten wir doch deswegen dazu kommen, weil wir erkennen, dass die Weltlage sich verändern wird. Auch in den USA sind die Finanzbudgets begrenzt. Und dort gelangt man – nicht nur wegen der neuen Orientierung hin nach Asien und dem Pazifik – zunehmend zu der Erkenntnis, dass fast sieben Jahrzehnte nach Ende des Zweiten Weltkriegs die Europäer selbst in der Lage sein müssten, Sicherheit auf ihrem Kontinent und in ihrer unmittelbaren Nachbarschaft zu organisieren. So vermessen ist dieses Ansinnen nicht: Europa ist die reichste Region der Welt. Es gibt, bei allem, was wir auch kritisch sehen, anderswo keine so große Anzahl von Menschen, die so reich und wohlhabend zusammenlebt, wie wir 500 Millionen Europäer. Deswegen ist es notwendig, dass wir Europäer sehr viel stärker in der Außen- und Sicherheitspolitik zusammenwachsen.