

## Deutsche Außenpolitik: Orientierungslos

„Hegel bemerkte irgendwo, dass alle großen weltgeschichtlichen Tatsachen und Personen sich sozusagen zweimal ereignen. Er hat vergessen, hinzuzufügen: das eine Mal als Tragödie, das andere Mal als Farce.“

*(Karl Marx, Der 18. Brumaire des Louis Bonaparte)*

### Inhalt

1. Einleitung	95
2. Erosions- und Implosionstendenzen in der deutschen Außenpolitik: Ein Problemaufriss	97
3. Das außenpolitische Rollenkonzept Deutschlands als Zivilmacht: Leitlinien deutscher Außenpolitik seit fünf Dekaden	98
4. Die außenpolitischen Entscheidungen: Irak vs. Libyen	103
a) Die Problemlagen	103
b) Der Verlauf der Krise und das Agieren der deutschen Diplomatie	106
(1) Irak	106
(2) Libyen	109
c) Deutsche Interessen und Werte	110
d) Innenpolitische Gesichtspunkte	112
5. Bewertung	113

### 1. Einleitung

Die deutsche Außenpolitik bietet derzeit ein seltsames, viele Beobachter irritierendes Bild. "Unadventurous", befand der Economist (2011 a); "ein Desaster" sah der bekannte Friedensforscher Harald Müller (2011). Anderenorts war von einer "neuen deutschen Frage" in Europa die Rede (Guérot/Leonard 2011); "deutsche Außenpolitik – eine Farce", wettete der ehemalige Außenminister Joschka Fischer (2011 a) in der "Süddeutschen Zeitung", und in der ZEIT warf Jürgen Habermas der deutschen Außenpolitik vor, sie verzichte "im Bewusstsein auf schrumpfende Handlungsspielräume auf Ziele und politische Gestaltungsabsichten" (Habermas 2010). Trotz Deutschlands außerordentlicher wirtschaftliche Leistungsfähigkeit – und teil-

weise sogar deswegen – scheint die Außenpolitik der Berliner Republik in einer Krise zu stecken. Sie betrifft vor allem Deutschlands Position und Rolle in Europa und im transatlantischen Bündnis, aber auch in der Nachbarschaft der Europäischen Union im Süden und Osten und in globalen Zusammenhängen – wie in den Vereinten Nationen.

Die jüngste Manifestation dieser Krise der deutschen Außenpolitik war die Enthaltung Berlins in der Abstimmung im Sicherheitsrat der Vereinten Nationen zur Resolution 1973, die den Einsatz von Waffengewalt gegen das Regime von Muammar al-Gaddafi in Libyen autorisierte. Deutschland stellte sich damit im Sicherheitsrat gegen seine traditionellen Verbündeten, die USA, Frankreich und Großbritannien, und fand sich so Seite an Seite mit den "aufsteigenden Mächten" China, Indien, Brasilien und Russland, die sich ebenfalls der Stimme enthielten und damit ihre gemeinsamen Vorbehalte gegen die militärische Einmischung in innere Angelegenheiten anderer Staaten dokumentierten.<sup>1</sup> Die einsame Entscheidung des Außenministers und der Bundeskanzlerin löste in Deutschland wie auch im Ausland einen Sturm der Entrüstung aus: Deutschland sah sich damit (wiewohl es sich faktisch ja lediglich enthalten hatte und darum bemühte, diese Enthaltung als Unterstützung mit Vorbehalten zu interpretieren) wie im Winter 2002/2003 mit dem Vorwurf konfrontiert, "nein" zu seinen Partnern und seiner internationalen Verantwortung zu sagen (Dettke 2009). Damals hatte sich bekanntlich eine rot-grüne Bundesregierung dem Drängen der USA widersetzt, den gewaltsamen Sturz des irakischen Diktators Saddam Hussein zu betreiben und dies durch den Sicherheitsrat der Vereinten Nationen legitimieren zu lassen.

Zwar weisen diese beiden außenpolitischen Schlüsslepisoden der Berliner Republik bei genauerer Betrachtung erhebliche Unterschiede auf. Dennoch ist der Vergleich erhellend für das Verständnis der schleichenden Erosionsprozesse in der deutschen Außenpolitik, die sich in den letzten Jahren zunehmend krisenartig zugespitzt haben. Im Folgenden soll dieser Vergleich in vier Schritten vorgenommen werden. Im ersten Schritt entfalte ich eine Erklärung dieser Krisensymptome. Zentral ist dabei die These, dass die deutsche Außenpolitik es versäumt hat, ihre Prämissen und strategischen Leitlinien kritisch zu überprüfen und sie so den veränderten inneren und äußeren Rahmenbedingungen anzupassen; dies führte zur Auszehrung der alten außenpolitischen Orientierungen. Im zweiten Abschnitt wird dieses fortbestehende Selbstverständnis der deutschen Außenpolitik als "Rollenkonzept" der "Zivilmacht Deutschland" erläutert. Der dritte Abschnitt beschreibt die beiden

1 Südafrika, das vor kurzem formell in den inzwischen lose institutionalisierten Kreis der (nunmehr) BRICS-Staaten aufgenommen wurde, stimmte dagegen für die Resolution.

Episoden und analysiert die jeweiligen Problemlagen, deutsche Interessen und Wertvorstellungen und die innenpolitischen Rahmenbedingungen, ehe ich im vierten und letzten Abschnitt versuche, die beiden Entscheidungen vergleichend zu bewerten.

## **2. Erosions- und Implosionstendenzen in der deutschen Außenpolitik: Ein Problemaufriss**

Mit der Charakterisierung der Veränderungen in der deutschen Außenpolitik seit der zweiten Hälfte der 1990er Jahre als *Erosion* beziehe ich mich vor allem auf das schrittweise *Verlassen des außenpolitischen Rollenkonzeptes* der deutschen Außenpolitik, auf seinen Verlust an politischer Vitalität und Verbindlichkeit, ohne dass es dabei freilich zu grundlegenden Veränderungen dieses Rollenkonzeptes gekommen wäre (lediglich die veränderte Haltung der deutschen Außenpolitik zum Einsatz der Bundeswehr seit Anfang der 1990er Jahre stellt hier eine teilweise Ausnahme dar, auf die weiter unten genauer eingegangen wird). Nach der deutschen Vereinigung 1989/1990 wurden die alten außenpolitischen Grundorientierungen der Bonner Republik zwar mit Blick auf die völlig veränderten Rahmenbedingungen des vereinigten Deutschlands in einem sich vereinigenden Europa aktualisiert, aber zugleich auch in der Substanz dezidiert unverändert beibehalten ("Kontinuität, Kontinuität, Kontinuität", so Außenminister Klaus Kinkel zur Charakterisierung der deutschen Außenpolitik in der Mitte der 1990er Jahre). Diese Grundlinien erstarrten dabei zu nicht weiter hinterfragten, gewissermaßen reflexhaft verfolgten Handlungsattitüden, die zugleich aber auch subtil umgedeutet und neu interpretiert wurden, wie dies Ulrich Roos (2010) eindrucksvoll nachgezeichnet hat. Durch ihre formelhafte Erstarrung und interpretative Vieldeutigkeit verloren diese außenpolitischen Leitlinien immer mehr an Überzeugungskraft und damit an politischer Bindewirkung.

In den letzten Jahren scheinen diese Erosionsprozesse an Geschwindigkeit und Gewicht zuzunehmen. Dies könnte in eine *Implosion* der Gestaltungsfähigkeit der deutschen Außenpolitik münden. Gemeint ist damit, dass die deutsche Außenpolitik perspektivisch massiv an Einfluss zu verlieren droht, weil sie nicht mehr hinreichend darum bemüht ist, in die dafür erforderlichen materiellen (Stichwort: Verteidigungshaushalt) und immateriellen Ressourcen (Stichworte: Vertrauen in Deutschland, Berechenbarkeit) zu investieren, und auf nationale oder "minilaterale" Politiken rekurriert, anstatt europäische und andere multilaterale Ansätze voranzutreiben und somit ihren Wirkungsradius zu erhalten und zu erweitern. Der Begriff der Implosion beschreibt ebenso das Fehlen proaktiver, innovativer Elemente in der Au-

ßenpolitik, er charakterisiert die Gegenbewegung dazu im Sinne einer engen, kurzfristigen Ausrichtung an innenpolitischen Interessen und taktischen Kalkülen oder gar eines Verzichts auf außenpolitische Gestaltung.

Natürlich ist dies ein Befund, der nicht ohne Ambivalenzen und Widersprüchlichkeiten ist. Immer wieder sind Ansätze zu einer längerfristigen, auf Nachhaltigkeit angelegten Außenpolitik erkennbar – wie etwa in der Klimapolitik, in den Beziehungen zu Russland, in der nachhaltigen Verbesserung des Verhältnisses zu Polen oder auch im Kontext der europäischen Währungsunion und der Sicherung der Zukunft des Euro. Aber gerade dieses letzte, besonders bedeutsame Politikfeld zeigte anschaulich auch die Symptomatik der Erosion und die Risiken einer Implosion der deutschen Europapolitik: In der ersten Phase der Euro-Krise im Frühjahr 2010 reagierte die deutsche Außenpolitik auf die eskalierenden Verschuldungsprobleme der griechischen Regierung zu zögerlich und wohl auch zu sehr unter dem Eindruck jener von der BILD-Zeitung geschürten innenpolitischen Emotionen über die Griechen, die es sich angeblich auf Kosten des deutschen Steuerzahlers außerordentlich gut gehen ließen (Jones 2010; auch Habermas 2010). Inzwischen hat die deutsche Politik zwar erkennen lassen, dass sie zur Verteidigung des Euro entschlossen ist, und sie hat mit dem europäischen Stabilitätsmechanismus auch eine wirtschaftspolitische Strategie für die gesamte EU durchgesetzt, die zukünftige Probleme der Überschuldung eindämmen soll. Noch ist allerdings unklar, ob die bislang ergriffenen Maßnahmen zur Überwindung der Verschuldungsprobleme in Griechenland, Irland und Portugal ausreichen werden, um eine weitere Verschärfung der Krise zu vermeiden. Die Antworten, welche die deutsche Diplomatie bislang anzubieten hatte, um diese existenzielle Krise nicht nur der Wirtschafts- und Währungsunion, sondern auch der Europäischen Union insgesamt zu bewältigen, erscheinen bislang jedenfalls unzureichend.<sup>2</sup>

### **3. Das außenpolitische Rollenkonzept Deutschlands als Zivilmacht: Leitlinien deutscher Außenpolitik seit fünf Dekaden**

Außenpolitik entsteht allgemein als Reaktion auf äußere Einflüsse und versucht, diese (und das äußere Umfeld insgesamt) im eigenen Sinne zu gestalten. "Im eigenen Sinne" meint dabei zweierlei: Zum Ersten die aus der jeweiligen innenpolitischen Konstellation entstehenden Einflüsse, Einwirkungen und Interessen; zum Anderen aber auch allgemeine außenpolitische Orientierungen der Entscheidungsträger, die *idealiter* das außenpolitische Gemeinwohl (vulgo: "das nationale Interesse") einer

2 Vgl. hierzu etwa Godement/Klau 2011; Guérot/Leonard 2011; The Economist 2011 b sowie die Kritik von Jürgen Habermas (2010).

staatlich verfassten Gesellschaft in den internationalen Beziehungen wahren und mehren sollen.

Diese allgemeinen außenpolitischen Orientierungen definiere ich als außenpolitisches Rollenkonzept eines Staates. Außenpolitische Rollenkonzepte reflektieren das Selbstverständnis, die Identität eines Staates (oder allgemein eines internationalen Akteurs) im Kontext der Staatengesellschaft und der internationalen Beziehungen und übersetzen dieses Selbstverständnis in spezifische Grundannahmen und Vorgaben für außenpolitisches Handeln. Diese Grundannahmen und Vorgaben bestimmen, was außenpolitisch für nützlich und für angemessen gilt.<sup>3</sup> Das außenpolitische Rollenkonzept beinhaltet dementsprechend allgemeine Leitlinien für die Gestaltung der auswärtigen Beziehungen, es liefert gewissermaßen eine grand strategy, die alle Bereiche der Außenpolitik einbezieht, die zugleich aber stets der Konkretisierung und Präzisierung in konkreten Handlungskontexten bedarf: Leitlinien können und sollen keine konkreten Zielvorgaben in spezifischen Entscheidungssituationen geben, wohl aber Orientierung liefern.

Außenpolitische Rollenkonzepte entstehen durch Sozialisierungsprozesse von Nationen im Allgemeinen und von außenpolitischen Eliten im Besonderen (relevant in diesem Zusammenhang sind etwa Ausbildungsinstitutionen für Diplomaten oder hohe Offiziere). Sie sind in individuellen Einstellungen und Überzeugungen verankert und in kollektiven Einstellungsmustern nachweisbar. Sie verändern sich deshalb in aller Regel nur langsam und evolutionär; lediglich in Situationen drastischer historischer Umbrüche (wie etwa nach dem Zusammenbruch des Dritten Reiches in Deutschland) werden außenpolitische Rollenkonzepte grundlegend neu definiert. Zugleich unterliegen Rollenkonzepte und ihre einzelnen Elemente, die sich auf je spezifische Politikfelder oder Partnerländer beziehen, kontinuierlich Prozessen der kommunikativen Rekonstitution und Rekonstruktion, denn in konkreten Entscheidungssituationen greifen Entscheidungsträger auf einzelne Rollenelemente, aber auch auf das Rollenkonzept insgesamt zurück, um daraus Orientierungshilfen für ihre Entscheidungen zu gewinnen. Diese bedürfen dabei der Konkretisierung und Aktualisierung; dabei sind Fragen zu beantworten wie etwa: Welche Leitlinien sind in diesem spezifischen Entscheidungskontext besonders relevant? Welche anderen Leitlinien sind bedeutsam? Wie sind die Leitlinien im jetzigen, spezifischen Zusammenhang zu interpretieren? Welche konkreten Schlussfolgerungen ergeben sich aus ihnen für die Entscheidung?

In Entscheidungszusammenhängen werden außenpolitische Rollenkonzepte dementsprechend täglich neu aufgegriffen, interpretiert und somit bestätigt und/

3 Grundlegend hierzu jetzt Harnisch/Frank/Maull 2011.

oder modifiziert. Dies hat Konsequenzen nicht nur für die Inhalte des Rollenkonzeptes, sondern auch für ihre Verbindlichkeit: Rollenelemente und Rollenkonzepte können sich nicht nur verändern, sondern auch abnutzen; Sozialisierungsergebnisse sind reversibel, Akteure können sich in ihrem Verhalten von ihrem Rollenkonzept lösen, ohne dies selbst infrage zu stellen. Sie riskieren damit allerdings "kognitive Dissonanz": Das eigene Handeln, das faktisch nicht mehr den eigenen Überzeugungen entspricht, muss deshalb umgedeutet werden – etwa, indem die *counter insurgency*-Kriegsführung der Bundeswehr in Afghanistan als "Stabilisierungsmission" präsentiert wird.

Die *Grundzüge* des außenpolitischen Rollenkonzeptes der alten Bonner Republik kristallisierten sich im Verlauf der 1950er Jahre heraus; mit der erfolgreichen Realisierung der "neuen Ostpolitik" Anfang der 1970er Jahre erfuhr es eine wichtige inhaltliche Erweiterung. Seither blieb dieses außenpolitische Rollenkonzept im Wesentlichen unverändert erhalten. Zu seinem Kernbestand zählt zunächst die *konsequente Westorientierung und der ausgeprägt multilaterale Charakter der deutschen Außenpolitik* ("*never alone*"); die europäische Integration und die NATO sowie die bilateralen Beziehungen mit Frankreich und mit den USA waren die wichtigsten Elemente in diesem Zusammenhang. Die Bundesrepublik Deutschland *definierte sich damit zugleich als Teil der westlichen Wertegemeinschaft, die sich konsequent von ihrer nichtdemokratischen und militaristischen Vergangenheit abwandte und sich einer wertorientierten Außenpolitik verpflichtete* ("*never again*"). Eine dritte tragende Säule des außenpolitischen Rollenkonzeptes bildete schließlich die *Skepsis gegenüber militärischen Machtmitteln* ("*politics before force*").

Mit Blick auf die Bundeswehr änderte sich die deutsche Außen- und Sicherheitspolitik nach dem Ende des Kalten Krieges allerdings nachhaltig. Schon in der Endphase des Kalten Krieges begann die Bundesrepublik, Bundeswehr-Einheiten für internationale Friedenseinsätze abzustellen (Namibia 1988/89), und in der ersten Hälfte der 1990er Jahre wurden Einheiten der Bundeswehr in zunehmend anspruchsvollen militärischen Missionen zur Friedenserhaltung und schließlich auch zur Erzwingung eingesetzt. Die ersten Kampfeinsätze flogen Maschinen der Luftwaffe 1995 im Rahmen der NATO-Operationen in Bosnien, nachdem bereits ein Jahr zuvor das Bundesverfassungsgericht friedensschaffende und friedenserzwingende Einsätze der Bundeswehr für rechtmäßig erklärt hatte, solange von der Regierung dafür die Zustimmung des Bundestages eingeholt wurde. Im Verlauf dieses Zeitraums vollzog sich in allen Parteien mit Ausnahme der PDS ein Umdenkprozess, in dem wenn schon nicht die Mehrheit der Mitglieder, so doch die meisten außenpolitischen Experten und Sprecher der jeweiligen Bundestagsfraktionen zu

der Überzeugung kamen, dass das vereinigte Deutschland nicht umhin kommen würde, in Zukunft auch militärische Verantwortung im Rahmen von multilateralen Friedenseinsätzen zu übernehmen.<sup>4</sup> Zu Kampfeinsätzen der Bundeswehr kam es in größerem Umfang erstmals 1999 im Kosovo-Krieg der NATO, der ohne eindeutiges Mandat des UN-Sicherheitsrates geführt wurde, sowie seit 2001 im Kontext des Kampfes gegen den internationalen Terrorismus und natürlich vor allem in Afghanistan. Gerade die Erfahrungen dort zeigen allerdings, dass es bis heute nicht zu einer wirklichen Integration des militärischen Instrumentariums in das außenpolitische Rollenkonzept und die außen- und sicherheitspolitische Kultur Deutschlands kam (Krause 2011).

Die neue Bereitschaft des vereinten Deutschlands, militärische Machtmittel einzusetzen, wurde häufig als grundsätzlicher Bruch mit den Traditionslinien der westdeutschen Außenpolitik interpretiert.<sup>5</sup> Dies erscheint allerdings aus zwei Gründen irreführend: Zum einen war bereits die Bonner Republik lange vor der Vereinigung zweimal (im Zypern-Konflikt 1965 und im Vorfeld des israelisch-arabischen Krieges 1967, als die NATO erwog, die ägyptische Blockade des Golfs von Akaba zu durchbrechen) durchaus bereit gewesen, Bundeswehreinheiten für NATO-Einsätze *out of area*, also jenseits der kollektiven Selbstverteidigung des Bündnisses, zur Verfügung zu stellen; diese Missionen kamen dann allerdings nicht zustande. Zum anderen zeigte sich im Verlauf der beiden letzten Dekaden zusehends, dass sich die Bundeswehr-Einsätze des vereinigten Deutschlands und seine gesamte Sicherheitspolitik nach wie vor deutlich von derjenigen etwa Frankreichs oder Großbritanniens unterscheiden, die hinsichtlich der oben angeführten Argumente zur Beurteilung der Veränderung der deutschen Sicherheitspolitik für gewöhnlich als Messlatte der "Normalität" angelegt werden (Aggestam 2004).

Tatsächlich verweisen die Einsätze der Bundeswehr ebenso wie die Weigerung Deutschlands, an bestimmten Einsätzen mitzuwirken, auf eine "strategische Kultur", die sich deutlich von derjenigen etwa Frankreichs und Großbritanniens unterscheidet und nach wie vor von grundlegenden Vorbehalten gegenüber dem Einsatz militärischer Machtmittel geprägt ist (Longhurst 2004). Damit lässt sich aber auch im Bereich der Sicherheits- und Militärpolitik nicht wirklich von einem grundlegendem Wandel sprechen: Es handelt sich hier vielmehr lediglich um eine Anpassung eines Rollenelements *innerhalb* des außenpolitischen Rollenkonzeptes der Zivilmacht, also um eine Modifizierung, aber keine "Normalisierung", die eine weit reichende Neubestimmung der deutschen Außenpolitik vorausgesetzt hätte. Das alte

4 Hierzu noch immer definitiv: Philippi 1996.

5 Vergleiche etwa Crawford 2007 oder Gießmann 2004.

außen- und sicherheitspolitische Rollenkonzept blieb also im Kern erhalten und somit handlungsleitend, ohne dass es zu einer ernsthaften außen- und sicherheitspolitischen Grundsatzdebatte darüber gekommen wäre, inwieweit dieses unter den sich rasch verändernden internationalen Rahmenbedingungen der neuen Weltpolitik nach dem Ende des Kalten Krieges und dann nach dem 11. September 2001 tatsächlich noch plausibel und angemessen war, um Deutschlands außenpolitisches Gemeinwohl zu gewährleisten.

Die zentralen *Elemente* des außenpolitischen Rollenkonzeptes Deutschlands beziehen sich auf die wichtigsten Partner und die jeweiligen multilateralen Kontexte der deutschen Diplomatie. Im Bereich der Sicherheitspolitik sind dies *die USA* (als historisch lange wichtigster, ja existenzieller Partner, dessen Bedeutung allerdings seit 1990 etwas abgenommen hat) und die *NATO* (als wichtigster institutioneller und organisatorischer Rahmen für multilaterales sicherheitspolitisches Handeln). In Europa ist *das deutsch-französische bilaterale Verhältnis* traditionell die zentrale Achse im europäischen Integrationsprozess, zu der traditionell enge Beziehungen zu den kleineren Gründungsmitgliedern der Europäischen Gemeinschaft (Benelux-Staaten), inzwischen aber auch zunehmend das deutsch-polnische Verhältnis als weitere tragende Elemente der heutigen *Europäischen Union* hinzukommen. Lieferte die NATO traditionell die Grundlagen der (west-)deutschen Sicherheit und seit dem Ende des Kalten Krieges auch den wichtigsten multilateralen Handlungsrahmen für die Bundeswehr, so ging es aus deutscher Sicht bei der europäischen Einigung von Anfang an nicht nur darum, eine neue, europäische Identität zu entwickeln, sondern auch um die Ausweitung der Handlungsmöglichkeiten und Gestaltungschancen der deutschen Außenpolitik. In der Entwicklung und Entfaltung der *Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik (GASP)* seit 1992 sowie der *Gemeinsamen Sicherheits- und Verteidigungspolitik (GSVP)* seit 1999 findet diese Logik ihren institutionellen Niederschlag. Einen weiteren zentralen Pfeiler des außenpolitischen Rollenkonzeptes bildet schließlich das historisch bedingte *Sonderverhältnis zu Israel*.

Besonderes Gewicht hat im Kontext des außenpolitischen Rollenkonzeptes und für die deutsche Außenpolitik in der Praxis auch das *bilaterale Verhältnis zu Russland* (beziehungsweise ehemals zur Sowjetunion) als zentrale Achse in einer gesamteuropäischen Ordnung zur Sicherung von Frieden und Stabilität; den multilateralen Kontext, in den diese bilaterale Beziehung – wenngleich immer weniger effektiv – eingebettet ist, bildet die *KSZE/OSZE*. Schließlich hatten und haben in der multilateralen Orientierung der deutschen Außenpolitik die *Vereinten Nationen* seit dem westdeutschen Beitritt 1973 einen hohen Stellenwert. Bekanntlich bemühte sich die deutsche Außenpolitik wiederholt erfolgreich darum, als Mitglied

auf Zeit in den Sicherheitsrat gewählt zu werden, und verfolgte seit Mitte der 1990er Jahre auch das Ziel, über eine Reform der Charta der Vereinten Nationen als ständiges Mitglied in den Sicherheitsrat zu gelangen – bislang vergeblich.

Zu den Besonderheiten des außenpolitischen Rollenkonzeptes Deutschlands gehört seine starke normative Prägung. Ursprünglich entstand sie aus der antithetischen Grundorientierung der Bundesrepublik Deutschland zu ihren nationalsozialistischen beziehungsweise kaiserlichen Vorläufern. Die raschen außenpolitischen Erfolge Westdeutschlands führten dann dazu, dass zu *Bündnissolidarität* und der *Unterstützung der Europäischen Vereinigung*, zur Verpflichtung der deutschen Außenpolitik auf *Demokratie und Menschenrechte* sowie spezifisch auf die *Sicherheit des Staates Israel* ganz allgemein die Qualitäten der *Berechenbarkeit, Verlässlichkeit und des Vertrauens in die deutsche Außenpolitik* zu zentralen Maximen dieser Außenpolitik erhoben wurden.

Diese – notgedrungen kursorische und etwas schematische – Skizze des außenpolitischen Rollenkonzeptes Deutschlands erfasst die außenpolitischen Grundorientierungen sowohl Westdeutschlands wie auch des vereinten Deutschlands bis hinein in die Gegenwart; in der Kernsubstanz hat sich nur wenig verändert. Eine andere Frage ist freilich, in welcher Weise dieses Rollenkonzept tatsächlich in die außenpolitische Praxis Eingang fand. Dieser Frage soll nun bei der Untersuchung der konkreten Entscheidungen 2003 und 2011 nachgegangen werden.

#### **4. Die außenpolitischen Entscheidungen: Irak vs. Libyen**

##### **a) Die Problemlagen**

Nach den Terroranschlägen vom 11. September 2001 hatte sich Deutschland bekanntlich in "uneingeschränkter Solidarität" mit den USA (so Bundeskanzler Gerhard Schröder) an Militäroperationen im Kontext des Kampfes gegen den internationalen Terrorismus in Afghanistan und vor der Küste Somalias beteiligt, den die Vereinigten Staaten als Reaktion auf die Terroranschläge weltweit in Gang setzten. Schon frühzeitig geriet dabei das Regime von Saddam Hussein im Irak in das Visier der Bush-Administration: Es wurde beschuldigt, Verbindungen zu al-Qaida zu un-

terhalten und erneut an Massenvernichtungswaffen zu arbeiten.<sup>6</sup> Bereits bei seinem ersten Besuch in Washington nach den Terroranschlägen im September 2001 entstand bei Joschka Fischer, dem damaligen Außenminister der rot-grünen Regierungskoalition, der Eindruck, die USA könnten unter dem Eindruck der Terroranschläge versuchen, den Sturz des Regimes in Bagdad mit militärischen Mitteln in Angriff zu nehmen (Fischer 2011 b: 27 ff.). Für die deutsche Außenpolitik zeichnete sich damit ein Konflikt ab zwischen den Forderungen und Erwartungen der USA nach praktizierter Solidarität der Bündnispartner und der Überzeugung in Berlin, dass ein Krieg mit dem Ziel, das Regime von Saddam Hussein zu stürzen, weder sachlich noch moralisch gerechtfertigt war. Dieser Konflikt war zugleich auch ein Konflikt zwischen zentralen Elementen des außenpolitischen Rollenkonzeptes der Bundesrepublik, nämlich dem Element der Bündnissolidarität ("*never alone*") und jenen einer konsequenten Absage an die Methoden traditioneller militärischer Machtpolitik ("*never again*"; "*politics before force*").

Die Komplexität der damaligen Herausforderung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit durch das Regime in Bagdad wurde und wird noch heute in Deutschland gelegentlich unterschätzt. Die Behauptung, Saddam Husseins Regime sei erneut damit beschäftigt, sich nukleare Massenvernichtungswaffen zu beschaffen, war vor dem Hintergrund der Ergebnisse der UNSCOM-Mission durchaus plausibel, und ein nuklear bewaffneter Irak hätte die Stabilität der gesamten Golfregion nachhaltig infrage gestellt. Hinzu kam, dass das Regime in Bagdad massive Menschenrechtsverletzungen gegen die eigene Bevölkerung bis hin zum Einsatz von Giftgas gegen die irakischen Kurden begangen hatte; aus der heutigen Sicht ließe sich deshalb durchaus die Auffassung vertreten, dass auch in diesem Falle, wie später in Libyen, die Doktrin der Schutzverantwortung der Staatengemeinschaft herangezogen werden konnte.<sup>7</sup> Die amerikanische Politik betrieb auch nicht erst

- 6 Zur Erinnerung: Nach der Befreiung Kuwaits 1991 musste der Irak ein weit reichendes Abrüstungs- und Überwachungsregime der Vereinten Nationen (UNSCOM) akzeptieren. Dies führte zu der Erkenntnis, dass der Irak zum damaligen Zeitpunkt umfangreiche Massenvernichtungswaffenprogramme unterhalten und insbesondere ein Kernwaffenprogramm aufgelegt hatte, das das Regime gefährlich nahe an den Besitz von Atomwaffen herangeführt hatte. Das Inspektionsregime, das Bagdad nach der Niederlage 1991 von den Vereinten Nationen aufgezwungen worden war, konnte, wie sich später herausstellen sollte, diese Waffenprogramme vernichten, doch begann es schließlich unter dem Druck irakischer Provokationen zu bröckeln. Im Dezember 1998 zogen sich die UN-Inspektoren schließlich aufgrund der kontinuierlichen Obstruktion durch das Regime in Bagdad aus dem Irak zurück. Der fragile Konsens im Sicherheitsrat über das Abrüstungs- und Überwachungsregime für den Irak zerbrach, die USA und Großbritannien etablierten einseitig eine auf Luftüberwachung und Luftangriffen beruhende Politik der Eindämmung des Irak (Operation Desert Fox).
- 7 Allerdings war diese Doktrin 2002 völkerrechtlich noch nicht verankert; die geschah erst 2005 durch die Vollversammlung der Vereinten Nationen.

unter Präsident George W. Bush, sondern bereits unter Bill Clinton einen Regimewechsel im Irak als letztlich einzige Lösung, um den Irak glaubwürdig, dauerhaft und nachhaltig von Atomwaffen fernzuhalten. Allerdings waren nicht nur Russland und China, sondern auch Frankreich nicht bereit, eine derartige Strategie zu unterstützen (Gordon/Shapiro 2004: 43 ff.). Der von der Bush-Administration geplante gewaltsame Sturz des Regimes von Saddam Hussein war aber ohne ein Mandat des Sicherheitsrates eindeutig völkerrechtswidrig.

Zur Verhängung einer Flugverbots-Zone durch die Resolution 1973 des Sicherheitsrates der Vereinten Nationen im März 2011 kam es im Zusammenhang des Aufstands breiter Bevölkerungsschichten gegen ihre autoritären politischen Führer in der arabischen Welt. Diese Revolte griff auch auf Libyen über. Das Regime von Muammar al-Gaddafi reagierte auf die zunächst friedliche Volkserhebung vor allem in den libyschen Städten mit der Drohung, die Aufständischen systematisch zu liquidieren. Diese Ankündigung massiver Menschenrechtsverletzungen und erste Übergriffe, die diese Drohungen durchaus glaubwürdig erscheinen ließen, rechtfertigten im Sinne der Doktrin der Schutzverantwortung ein Eingreifen der Staatengemeinschaft, um dem Regime in den Arm zu fallen.<sup>8</sup> In mancher Hinsicht ähnelte die Lage in Libyen damit derjenigen im Kosovo 1998/99, als Serbien eine neue Welle ethnischer Säuberungen gegen einen Teil der eigenen Bevölkerung begonnen hatte – und es waren ja nicht zuletzt die Erfahrungen mit den Kriegen auf dem Balkan gewesen, die den Anstoß zu den Bemühungen gegeben hatten, eine Schutzverpflichtung der Staatengemeinschaft für solche Fälle massiver Übergriffe eines Staates gegen die eigene Bevölkerung völkerrechtlich zu verankern.

Der Widerstand gegen Gaddafi fand breite internationale Unterstützung; unter anderem sprachen sich die Islamische Konferenz und die Arabische Liga für internationale Schutzmaßnahmen aus. Die Volkserhebung gegen das Regime des libyschen Diktators reflektierte zudem Werte der demokratischen Selbstbestimmung, für die die deutsche Außenpolitik im Sinne ihrer wertgebundenen Außenpolitik (*"never again"*) stets eingetreten war und die die Bundesregierung auch im Kontext der Welle der politischen Erneuerung und Veränderung in der arabischen Welt nachdrücklich unterstützt hatte. Dabei tat sich Außenminister Westerwelle besonders dabei hervor, die arabische Freiheitsbewegung zu bejubeln und zu unterstützen. Als der Sicherheitsrat dann auf Betreiben der Arabischen Liga ein Flugverbot verhängt hatte, stellte sich für die deutsche Außenpolitik auch die Frage nach der Umsetzung dieser Maßnahmen und damit nach der Bereitschaft Deutschlands, sich an militärischen Operationen zu beteiligen.

8 Einzelheiten hierzu bei Müller 2011: 5 f.

## b) Der Verlauf der Krise und das Agieren der deutschen Diplomatie

### (1) Irak

In der Irak-Krise bemühte sich die deutsche Diplomatie zunächst bilateral darum, die USA von ihren Plänen eines militärischen Vorgehens gegen das Regime in Bagdad abzubringen, sie versäumte es allerdings, sich gemeinsam mit ihren europäischen Verbündeten darum zu bemühen, auf Washington einzuwirken. Schon im Frühjahr 2002 signalisierte der Bundeskanzler bei einem Treffen mit dem amerikanischen Präsidenten in den USA seine Vorbehalte gegen eine Politik des *regime change* im Irak (Szabo 2004: 18 f.). In diesem Treffen – und einem weiteren im Mai – besprach man die Thematik zwar ausführlich, doch wurden die getroffenen Vereinbarungen von den Beteiligten offensichtlich unterschiedlich ausgelegt und erinnert: Für den Bundeskanzler war klar, dass eine Entscheidung für einen Krieg noch nicht gefallen war und Deutschland vor weiteren Entscheidungen konsultiert würde; der amerikanische Präsident ging davon aus, dass sein Gesprächspartner der amerikanischen Regierung im Irak stillschweigend *carte blanche* geben und das Thema aus dem Bundestagswahlkampf heraushalten würde (ebd.: 19 ff.).

Die Gegensätze eskalierten im Sommer 2002. Gerhard Schröder eröffnete am 5. August den Wahlkampf und entdeckte dabei rasch, dass Widerstand gegen die amerikanischen Angriffspläne im Irak außerordentlich populär war. Ob überlegt oder eher im Eifer des Wahlkampfgefechtes: In seiner Positionierung der deutschen Diplomatie ging Gerhard Schröder so weit, nicht nur den USA, sondern auch dem Sicherheitsrat der Vereinten Nationen die Gefolgschaft für den (für unwahrscheinlich erachteten) Fall zu verweigern, dass dieser einen Krieg gegen den Irak autorisieren sollte.

Auf europäischer Seite stand Deutschland mit seinem Widerstand gegen die amerikanischen Pläne diplomatisch zunächst weitgehend allein. Frankreich entschied sich im August 2002 zu einem Kurswechsel, der einen verstärkten militärischen Druck auf den Irak billigte, solange die endgültige Entscheidung im Sicherheitsrat bliebe (ebd.: 104). Der französische Staatspräsident Jacques Chirac distanzierte sich in einem Interview der New York Times von der Position des Bundeskanzlers und betonte die "besondere Verantwortung" Frankreich als ständiges Mitglied des Sicherheitsrates.<sup>9</sup> Dadurch entstand in Washington der Eindruck, Frankreich könnte am Ende einer Intervention zustimmen. Dies trug dazu bei, die amerikanische Politik in die UN zurückzuführen. Frankreichs Ziel war es, Saddam Hussein zur Aufgabe seiner Massenvernichtungswaffenprogramme zu bewegen, indem ihm die Chance

9 Siehe New York Times vom 2. September 2002.

eröffnet wurde, an der Macht zu bleiben. Somit wollte Paris verhindern, dass die USA das Regime stürzen würden; dazu musste der Druck auf den Irak jedoch unter der Kontrolle des Sicherheitsrates bleiben. Folgerichtig verlangte Paris deshalb eine zweite Sicherheitsrats-Resolution, die ein militärisches Vorgehen gegen Bagdad gesondert autorisieren sollte (ebd.: 103 ff.).

Der britische Regierungschef Tony Blair sah in der möglichen Verknüpfung von Terrorismus und Massenvernichtungswaffen eine zentrale strategische Herausforderung, der es entschlossen zu begegnen galt. Er unterstützte deshalb grundsätzlich die Politik von Präsident Bush, brauchte aber dringend Hilfestellung, um innenpolitische Unterstützung einzuwerben (der Widerstand gegen die Kriegspläne Washingtons wurde nicht nur von weiten Teilen der Bevölkerung geteilt, sondern er reichte bis in die britische Regierung hinein) und drängte deshalb auf ein Mandat des Sicherheitsrates der Vereinten Nationen, um das amerikanische Vorgehen gegen Bagdad zu legitimieren (ebd.: 106 f.).

Diese Resolution kam dann auch als UNSR 1441 zustande; sie erzwang von Bagdad die Zustimmung zur Rückkehr der UN-Inspektoren in den Irak. Der erzielte Kompromiss erwies sich allerdings rasch als illusorisch. Frankreich und die USA verfolgten nicht nur völlig unterschiedliche Interpretationen der Resolution selbst, sie waren sich auch uneinig darüber, wie diese Differenzen aufgelöst werden sollten. Indem Saddam Hussein sich einerseits hinlänglich kooperativ zeigte, um Frankreich sowie etliche andere Mitglieder des Sicherheitsrates davon zu überzeugen, dass ein Krieg nicht notwendig sei, zugleich aber auch London und Washington genug Anlässe für ihre Überzeugung lieferte, in einem Krieg die einzige Lösung zu sehen, ließ er die Gegensätze innerhalb des westlichen Lagers erneut aufbrechen: Die Dokumentation zu den irakischen Massenvernichtungswaffenprogrammen, die Saddam Hussein am 7. Dezember an die UN-Inspektoren übergeben ließ, wurde von den USA als völlig unzureichend und damit als eindeutiger Bruch der Resolution 1441 aufgefasst, während die anderen Mitglieder des Sicherheitsrates die Dokumentation zwar ebenfalls für unzureichend hielten, darin jedoch lediglich einen Grund sahen, die Inspektionen voranzutreiben.

Dennoch waren die Regierungen der drei europäischen Staaten noch im Januar 2003 der Auffassung, ein Krieg könne vermieden werden, und noch zu diesem Zeitpunkt war Deutschland, das 2003 wie 2011 als nichtständiges Mitglied im Sicherheitsrat präsent war, in diesem Gremium weitgehend isoliert. Außenminister Fischer versuchte deshalb, intern auf eine Enthaltung Deutschlands im Falle einer zweiten Resolution hinzuwirken, musste aber rasch erkennen, dass weder die deutsche Öffentlichkeit noch der Bundeskanzler bereit waren, diesen Kompromissweg einzuschlagen (Fischer 2011 b: 193 ff.). Erst gegen Ende Januar 2003 kam es end-

gültig zum Bruch zwischen Washington und Paris, zunächst im Sicherheitsrat zwischen den beiden Außenministern Frankreichs und der USA; wenige Tage später brachte dann ein Gipfeltreffen zwischen dem französischen Staatspräsidenten und dem deutschen Bundeskanzler die entscheidende Festlegung Frankreichs auf ein "Nein" im Sicherheitsrat (Gordon/Shapiro 2004: 120 ff.). Am selben Tag unterschied der amerikanische Verteidigungsminister Don Rumsfeld zwischen der Haltung des "alten" und des "neuen" Europas zur amerikanischen Irak-Politik und signalisierte damit Washingtons Absicht, die Europäer auseinander zu dividieren. Dies gelang, wie der (inhaltlich wenig kontroverse, aber symbolisch und aufgrund seines Timing brisante) gemeinsame offene Brief von acht europäischen Staats- und Regierungschefs unter Führung von Tony Blair und dem spanischen Ministerpräsidenten Aznar sowie Anfang Februar ein weiterer Brief von zehn Beitrittskandidaten zur EU (der sogenannte Vilnius 10-Brief) klar machten: Die europäische Union war nunmehr in zwei Lager zerfallen. Auf der einen Seite standen die acht Staaten, deren Regierungschefs den gemeinsamen Brief unterzeichnet hatten, sowie die osteuropäischen Beitrittskandidaten; auf der anderen Seite standen Frankreich und Deutschland sowie ihrer engsten Verbündeten, Belgien und Luxemburg – und Russland, das sich inzwischen ebenfalls eindeutig gegen ein militärisches Vorgehen der USA und gegen eine entsprechende Autorisierung durch den Sicherheitsrat gestellt hatte (ebd.: 130).

Wenig später griffen die Risse im Bündnis auch auf die NATO über. Die amerikanische Regierung drängte ohne Not auf eine gemeinsame NATO-Planung zur Verteidigung der Türkei für den Fall, dass der Irak diesen amerikanischen Verbündeten im Zusammenhang mit einer amerikanischen Invasion des Landes angreifen sollte. Dies wurde zunächst von Frankreich und Deutschland mit der Begründung blockiert, dass derartige Planungen einen amerikanischen Angriff auf Irak voraussetzten, dieser aber völkerrechtlich nicht legitimiert sei. Washington präsentierte daraufhin eine abgespeckte Variante seiner Forderungen, drohte zugleich aber damit, den NATO-Rat als Entscheidungsgremium zu umgehen. Dies veranlasste die Bundesregierung dazu, mit Rücksicht auf die Zukunft des Bündnisses einzulenken, während Frankreich und Belgien zunächst noch hart blieben (ebd.: 136 ff.). Im Sicherheitsrat dagegen blieben Berlin und Paris bei ihrem Nein: Die Bemühungen Großbritanniens und der USA um eine zweite Resolution waren damit – und mit dem Widerstand Russlands – zum Scheitern verurteilt.

Am 20. März 2003 begann der Krieg im Irak, der im Wesentlichen von den USA und Großbritannien ausgefochten wurde. Ähnlich wie im Golfkrieg 1991, an dem sich Deutschland ebenfalls nicht beteiligt hatte, unterstützte Berlin jedoch auch diesmal die amerikanische Kriegsführung in vielfältiger Weise, beginnend mit der

außerordentlich bedeutsamen, keineswegs selbstverständlichen Gewährung von Überflugrechten und der Nutzung der amerikanischen Stützpunkte in Deutschland über die Abstellung von Bundeswehreinheiten zur Bewachung amerikanischer Militärbasen zur Entlastung der amerikanischen Militärpräsenz in Europa und im Mittelmeer bis hin zu praktischen Hilfestellungen im Irak durch Angehörige des Bundesnachrichtendienstes vor Ort. Nach dem Krieg bemühte sich Berlin ebenfalls intensiv darum, die Beziehungen zu den USA zu verbessern; dies spielte offenbar auch bei der Ausweitung der deutschen Beiträge zur ISAF in Afghanistan eine Rolle (Krause 2011: 109 ff.).

## (2) Libyen

Die Bundesregierung gehörte zu den westlichen Wortführern einer Unterstützung der arabischen Aufstandsbewegungen. Dies galt auch für Libyen: Die Bundesregierung begrüßte die Erhebung, verurteilte die Reaktionen des Regimes und forderte früh Sanktionen gegen die Machthaber in Tripolis. Die deutsche Diplomatie betrieb zudem im Sicherheitsrat der Vereinten Nationen tatkräftig die Resolution 1970; diese verhängte unter anderem ein Waffenembargo gegen Libyen und beauftragte den Internationalen Strafgerichtshof in Den Haag, Verfahren gegen Muammar al-Gaddafi und andere zentrale Vertreter des Militärregimes in Tripolis einzuleiten. Allerdings war zugleich frühzeitig erkennbar, dass die Bundesregierung militärischen Maßnahmen zum Schutz der Bevölkerung und einer entsprechenden Resolution des Sicherheitsrates skeptisch gegenüber stand. Berlin versuchte deshalb zunächst – ähnlich wie auch die amerikanische Regierung –, eine klare eigene Positionierung zu vermeiden, indem man die Zustimmung zu einer solchen Resolution und zu militärischen Zwangsmaßnahmen von scheinbar unerfüllbaren Bedingungen abhängig machte, nämlich einem Placet der Arabischen Liga und einer Beteiligung arabischer Staaten an praktischen Schritten zur Umsetzung von Zwangsmaßnahmen.

Als diese Bedingungen dann überraschend doch erfüllt wurden, optierte der amerikanische Präsident dafür, im Sicherheitsrat der Vereinten Nationen ein weit reichendes Mandat für eine Flugverbots-Zone und andere Schutzmaßnahmen zu suchen. Der deutsche Außenminister und die Bundeskanzlerin dagegen entschieden, Deutschland werde sich bei der Abstimmung über diese Resolution – zusammen mit Russland, China, Indien und Brasilien – der Stimme enthalten. Die Bundesregierung begründete ihr Abstimmungsverhalten mit den Unwägbarkeiten und Risiken militärischer Zwangsmaßnahmen, sie solidarisierte sich aber rückhaltlos mit den Zielsetzungen, die mit der Resolution verfolgt wurden. Intern spielte offenbar

auch die Überlegung eine wichtige Rolle, Deutschland dürfe sich auf keinen Fall an einer weiteren militärischen Auseinandersetzung beteiligen. In der deutschen Öffentlichkeit waren sowohl erhebliche Vorbehalte gegenüber militärischen Maßnahmen in Libyen im Allgemeinen wie auch insbesondere gegenüber einer deutschen Beteiligung erkennbar (Dinmore 2011).

Mit seiner Positionierung stellte sich Deutschland gegen seine beiden wichtigsten Verbündeten, Frankreich und die USA, und es isolierte sich auch in der Europäischen Union weitgehend. Portugal, das zum Zeitpunkt der Entscheidung neben Deutschland über einen nichtständigen Sitz im Sicherheitsrat verfügte, stimmte für die Resolution, beteiligte sich aber nicht an den Militäroperationen der NATO; Belgien, Dänemark, die Niederlande, Norwegen, Italien und auch das neutrale Schweden flogen mit der NATO Kampfeinsätze. Zudem zog Deutschland seine Marineeinheiten im Mittelmeer zurück, die bis dahin mit den Verbündeten im Rahmen des weltweiten Kampfes gegen den Terrorismus operiert hatten, weil die Durchsetzung des von Deutschland befürworteten Waffenembargos formal eines neuen Mandates des Bundestags bedurft hätte. Aus ähnlichen Gründen wurden deutsche Soldaten aus den AWACS-Einheiten der NATO abgezogen, die über Libyen an der Durchsetzung des Flugverbots mitwirkten.

Ähnlich wie im Irak-Krieg 2003 und danach (und auch schon beim Golfkrieg zur Befreiung Kuwaits 1991, den Deutschland immerhin finanziell unterstützt hatte) kam es auch nach der Enthaltung bei der UN-Sicherheitsratsresolution 1973 zu kompensatorischen Maßnahmen ("eine Politik des schlechten Gewissens" nannte dies ein Bundestagsabgeordneter der Opposition; Schlieben/Caspari 2011). Um die Verbündeten zu entlasten, wurden etwa mit Zustimmung des Bundestages deutsche Soldaten den AWACS-Einheiten in Afghanistan zur Verfügung gestellt. Diskutiert wurde auch die Beteiligung von Bundeswehr-Einheiten zur Absicherung einer humanitären Aktion für die libysche Zivilbevölkerung.

### **c) Deutsche Interessen und Werte**

Was stand für Deutschland im Irak und in Libyen auf dem Spiel? In der Irak-Krise ging es vor allem um das Gebot der Bündnissolidarität mit den USA ("*never alone*"), das allerdings in dieser Situation im Widerspruch zu den beiden anderen Leitlinien der deutschen Außenpolitik stand, der Skepsis gegenüber militärischen Machtmitteln und einer deutschen Beteiligung an solchen Einsätzen ("*politics before force*") und dem Insistieren auf einer klaren völkerrechtlichen Legitimitätsgrundlage für jedes außenpolitische Handeln Deutschlands ("*never again*"). Abzuwägen waren zudem zu befürchtende negative Auswirkungen des außenpolitischen

Verhaltens Deutschlands in dieser Situation auf die bilateralen Beziehungen zu den USA, auf das westliche Bündnissystem, insbesondere auf die NATO und die Europäische Union, und auf die deutschen Bestrebungen, einen ständigen Sitz im Sicherheitsrat zu erhalten auf der einen Seite sowie die Auswirkungen des gewaltvollen *regime change* auf die internationalen Beziehungen und ihre Rückwirkungen auf deutsche Interessen und Wertvorstellungen andererseits.

In der Wahrnehmung der Entscheidungsträger wogen die Vorbehalte gegen die amerikanischen Pläne schwerer: Joschka Fischer etwa beschreibt dies so: "Ich war [...] der Meinung, dass ein Krieg gegen den Irak ein fataler Fehler, ja eine große politische Dummheit wäre, da Amerika aus dem legitimen und nahezu von der ganzen Weltöffentlichkeit und Staatengemeinschaft unterstützten Kampf gegen den islamistischen Terrorismus eine Konfrontation mit dem arabischen Nationalismus machen würde. Und diesen Kampf konnte Amerika mit seinen überlegenen militärischen Machtmitteln gewiss kurzfristig militärisch für sich entscheiden, politisch aber niemals gewinnen. Zudem würde mit einem solchen falschen Krieg dem islamistischen Terrorismus nur eine neue Legitimation geliefert werden, die ihn stärken und nicht schwächen oder gar besiegen helfen würde." (Fischer 2011 b: 38 f.) Hinzu kam die Sorge, dass der Irak nach einem Machtwechsel auseinanderbrechen und damit die gesamte Region destabilisieren würde. Der Nutznießer einer derartigen Entwicklung wäre Iran, falls die USA danach nicht auch noch gegen Teheran vorgehen würden – mit völlig unabsehbaren Folgen. Schließlich verwies Fischer auf mögliche verfassungsrechtliche und sogar strafrechtliche Konsequenzen einer etwaigen deutschen Beteiligung an diesem Krieg. Zudem seien die Unterstützung oder gar die Beteiligung Deutschlands an diesem Vorhaben innerparteilich nicht durchsetzbar. Vor allem aber sei die amerikanische Politik sachlich wie moralisch falsch (ebd.: 124 f.). In der Sache gab es hier keine nennenswerten Bewertungsunterschiede zwischen dem Bundeskanzler und seinem Außenminister; allerdings war Joschka Fischer deutlich stärker als Gerhard Schröder darum bemüht, die Konfrontation mit Washington nicht weiter anzukurbeln um den Schaden für die bilateralen Beziehungen und das Bündnis einzudämmen.

In der Libyen-Krise sprachen sowohl die Maximen des Multilateralismus ("*never alone*") wie auch die beanspruchte Wertorientierung der deutschen Außenpolitik ("*never again*") für die Unterstützung der Verbündeten im Sicherheitsrat und damit für die Zustimmung zur Resolution 1973. Die dritte Maxime ("*politics before force*") legte dagegen Zurückhaltung hinsichtlich einer deutschen Beteiligung an militärischen Operationen nahe; Skepsis gegenüber der Wirksamkeit militärischer Machtmittel konnte darüber hinaus als – wenngleich schwaches – Argument für eine Enthaltung im Sicherheitsrat gewertet werden. Auch im Zusammenhang mit

der Libyen-Krise galt es, mögliche schädliche Auswirkungen der deutschen Entscheidungen auf die westlichen Bündnissysteme und hinsichtlich der deutschen Bestrebungen zu berücksichtigen, als ständiges Mitglied in den Sicherheitsrat aufgenommen zu werden. Die offiziellen Begründungen der deutschen Entscheidung wie auch die Berichterstattung in den Medien greifen alle diese Gesichtspunkte auf. Als "ausdrückliches Ziel" der Bundesregierung bezeichnete es Außenminister Westerwelle in seiner Regierungserklärung, den "demokratischen Aufbruch in Nordafrika und der arabischen Welt nach Kräften zu unterstützen". Herausgestrichen wurden insbesondere die Verurteilung der Verbrechen des "Diktators Gaddafi", die Forderung, dass er gehen müsse, und seine strafrechtliche Verfolgung durch den Internationalen Strafgerichtshof.<sup>10</sup> Die Bundesregierung betonte zudem immer die Übereinstimmung mit den Verbündeten und bestritt eine Isolierung: Das Unbehagen, der Drang, die getroffene Entscheidung im Nachhinein zu rechtfertigen, war überaus deutlich spürbar. Spürbar waren allerdings auch die ausgeprägten Vorbehalte gegen die Anwendung militärischer Machtmittel im Allgemeinen und gegen eine deutsche Beteiligung im Besonderen.<sup>11</sup>

#### **d) Innenpolitische Gesichtspunkte**

Beide Krisen entfalteten sich vor dem Hintergrund von Bundestags- beziehungsweise Landtagswahlen in Deutschland. Im Bundestags-Wahlkampf 2002 spielte die Frage des deutschen Verhaltens in der Irak-Krise eine gewichtige Rolle; generell gilt die Position, die Bundeskanzler Schröder und Außenminister Fischer in der Irak-Krise im Wahlkampf vertraten, neben den Auswirkungen der Flutkatastrophe in Ostdeutschland auf das Wahlergebnis als entscheidend für den knappen Wahlsieg der rot-grünen Koalition 2002. Zudem tat sich der Kanzlerkandidat der CDU/CSU-Opposition, der bayerische Ministerpräsident Edmund Stoiber, sichtlich schwer damit, eine Gegenposition zur ablehnenden Haltung der Bundesregierung zu formulieren: Das "Nein" der Bundesregierung zu den Kriegsplänen der USA fand nicht nur in der Bevölkerung, sondern auch in allen Parteien breite Resonanz.

In der Libyen-Krise waren es vor allem die angeschlagene Position der FDP und die Landtagswahlen in Baden-Württemberg und Rheinland-Pfalz, die als innenpolitischer Hintergrund für das Agieren der deutschen Diplomatie Bedeutung hatten.

10 Regierungserklärung durch Bundesaußenminister Westerwelle vor dem Deutschen Bundestag zur aktuellen Entwicklung in Libyen vom 18.3.2011 ([http://www.auswaertiges-amt.de/DE/Infoservice/Presse/Reden/2011/110318\\_BM\\_Regierungserkl%C3%A4rung\\_Libyen.html?nn=382590](http://www.auswaertiges-amt.de/DE/Infoservice/Presse/Reden/2011/110318_BM_Regierungserkl%C3%A4rung_Libyen.html?nn=382590); Stand: 15.5.2011).

11 Vergleiche hierzu etwa die bereits erwähnte Regierungserklärung von Außenminister Westerwelle am 18. März 2011 sowie ein Interview mit diesem in Süddeutsche Zeitung vom 24. März 2011.

Auch hier zeigten Meinungsumfragen erhebliche Vorbehalte in der Bevölkerung gegenüber dem Eingreifen der NATO in Libyen sowie, noch ausgeprägter, gegenüber einer militärischen Beteiligung Deutschlands (IP Forsa Survey 2011). Dementsprechend dominierten in allen Parteien die Kriegsgegner; allerdings gab es sowohl im Regierungslager wie auch in der Opposition einzelne, zum Teil prominente Gegenstimmen gegen die deutsche Enthaltung bei der Resolution 1973.

Wie bedeutsam war dieser innenpolitische Hintergrund für die jeweiligen außenpolitischen Entscheidungen? In den Medien wurde in beiden Krisen verbreitet die Auffassung vertreten, die außenpolitische Positionierung sei wahlkampfaktischen Erwägungen geschuldet gewesen. Unverkennbar spielten derartige Erwägungen eine Rolle. Aber die Legitimierung politischer Entscheidungsträger und ihrer Politik durch den Wahlakt entspricht der Logik demokratischer Ordnungen. Aus dieser Sicht war es richtig, die Positionierung der rot-grünen Koalition in der Irak-Krise in den Wahlkampf zu tragen; das Ergebnis (eines der wenigen Beispiele dafür, dass eine Außenpolitik wahlentscheidend wirken kann) zeigte, dass diese Positionierung dem Wählerwillen entsprach – nicht zuletzt deshalb, weil das außenpolitische Rollenkonzept der Zivilmacht in der politischen Kultur der deutschen Gesellschaft inzwischen solide verankert ist.

Umgekehrt war die Positionierung der schwarz-gelben Koalition und insbesondere des Außenministers in der Libyen-Krise aus dieser Sicht wenig erfolgreich: Die deutsche Enthaltung im Votum des Sicherheitsrates entsprach zwar wohl ebenfalls dem Wählerwillen, wurde von den Wählerinnen und Wählern aber nicht honoriert. Dies lag wohl vor allem daran, dass diese Positionierung zwar vielleicht durchaus geteilt, aber nicht gewürdigt wurde: Die ausschlaggebenden Motive bei der Wahlentscheidung lagen anderswo. Hinzu kam, dass die Wählerinnen und Wähler in dieser Positionierung ein eher durchsichtiges taktisches Manöver witterten, aber keine überzeugende außenpolitische Leistung. So konnte die Enthaltung im Sicherheitsrat das Wahldebakel insbesondere der Freien Demokraten in Baden-Württemberg und Rheinland-Pfalz nicht verhindern.

## 5. Bewertung

Der Befund unserer vergleichenden Untersuchung erscheint recht eindeutig: In beiden Entscheidungssituationen stellte das traditionelle außenpolitische Rollenkonzept der Zivilmacht, stellten Westbindung und Multilateralismus, Ostverbindung und Wertorientierung die zentralen Bezugspunkte für die Argumentationen der Entscheidungsträger dar. Besonderes Gewicht hatte in beiden Krisensituationen die spezifische strategische Kultur der Skepsis gegenüber militärischer Machtanwen-

derung im Allgemeinen und Einsätzen der Bundeswehr im Besonderen; hier dürften die problematische Erfahrungen mit dem Einsatz in Afghanistan in den letzten Jahren verstärkend gewirkt haben.

Erkennbar war in beiden Episoden der deutschen Außenpolitik auch der gewachsene Machtanspruch, mit dem Deutschland auftrat. Dagegen ist grundsätzlich nichts einzuwenden: Politische Gestaltung bedarf der Macht, dem wichtigsten Medium in der Sphäre des Politischen. Aber Machtanspruch ist nicht zu verwechseln mit tatsächlichem Einfluss, und ein gesteigertes Selbstbewusstsein, wie es etwa Gunther Hellmann der deutschen Außenpolitik zuschreibt (Hellmann 2011), definiert ja per se noch keine Politik. Es finden sich aber keinerlei Hinweise darauf, dass sich Deutschlands Außenpolitik auf ein neues, inhaltlich anders bestimmtes Rollenkonzept verlegt haben könnte.

Was allerdings ebenfalls sichtbar wurde, sind vor allem im Falle Libyen gravierende Abnutzungserscheinungen des alten Rollenkonzeptes. Diese manifestieren sich in zunehmender Europamüdigkeit, in anti-amerikanischen Reflexen, vor allem aber in einer sich ausbreitenden Neigung, der Verantwortung und den wachsenden Belastungen zu entgehen, mit denen ihr Rollenkonzept die deutsche Außenpolitik heute konfrontiert. Die Europäische Gemeinschaft hatte zum Zeitpunkt ihrer Gründung sechs Mitglieder, heute sind es 27, und die wirtschaftlichen, politischen und sozialen Gegensätze innerhalb der EU sind heute wesentlich ausgeprägter als damals. Dementsprechend größer sind die Kosten der wirtschafts- und sozialpolitischen Konvergenz, die in der Europäischen Union im Allgemeinen und in der Eurozone im Besonderen aber unverzichtbarer Politikbestandteil der europäischen Solidarität sind: Natürlich ist die EU eine Solidargemeinschaft! Und war die Bundesrepublik Deutschland in der Vergangenheit ganz eindeutig Nutznießerin der europäischen Integration und der transatlantischen Gemeinschaft, so ist das Verhältnis zwischen Kosten und Nutzen heute deutlich ausgewogener als damals. Kurz: Das alte Rollenkonzept wird heute – nicht ohne Grund – wesentlich stärker als belastend empfunden und deshalb in konkreten Entscheidungszusammenhängen stärker infrage gestellt bzw. ignoriert nach dem Motto: Einmal ist keinmal.

Aber auch aus der Sicht der außenpolitischen Rahmenbedingungen hat das alte Rollenkonzept an unmittelbarer Überzeugungskraft und Relevanz eingebüßt. Die Welt hat sich in den letzten Jahrzehnten, und insbesondere seit Ende des Kalten Krieges 1989/90, dramatisch verändert; die Vermutung, unter diesen neuen, grundlegend verschiedenen Rahmenbedingungen mit denselben außenpolitischen Leitlinien ebenso erfolgreich wie in der Vergangenheit operieren zu können, erscheint deshalb jedenfalls a priori gewagt. Genau dies jedoch ist die Prämisse, auf der die deutsche Außenpolitik heute aufbaut, ohne dass dies jemals ernsthaft grundsätzlich

infrage gestellt und diskutiert worden wäre (sieht man einmal von der Auseinandersetzung um die Einsätze der Bundeswehr jenseits der Bündnisverteidigung ab).

Eine dritte Ursache für die Erosion des außenpolitischen Rollenkonzeptes der Zivilmacht war und ist schließlich das Verhalten wichtiger Partnerländer. Denn dieses außenpolitische Rollenkonzept ist auf enge Zusammenarbeit mit Verbündeten angelegt, die zwar nicht unbedingt selbst Zivilmächte, aber doch in der Lage sein müssen, mit der Zivilmacht Deutschland effektiv zusammenzuarbeiten. Diese Voraussetzung war etwa in der Irak-Krise im Falle der USA nicht gegeben: Washington konfrontierte Berlin mit Ansinnen, die dem Selbstverständnis der deutschen Außenpolitik zutiefst zuwiderliefen. Und auch Frankreich, aber auch Großbritannien und andere Mitgliedstaaten der Europäischen Union ließen es in dieser Hinsicht oft an den notwendigen eigenen Beiträgen für eine effektivere multilaterale Politik in und durch Europa fehlen. Wie François Heisbourg treffend beobachtet hat: *"You can't be a federalist on your own"* (zit. in *The Economist* 2011 a) – Deutschland ist auf kooperierende Partner angewiesen. Dies bestärkte in Deutschland die problematische Tendenz, sich in der eigenen Politik am Verhalten der anderen EU-Mitgliedstaaten zu orientieren und dies als "normal" auch für Deutschland zu reklamieren. Problematisch ist diese Tendenz, weil sie nicht zur Kenntnis nimmt, dass das "unnormale" Verhalten Deutschlands im Kontext der europäischen Integration in der Vergangenheit ein wesentliches Element europäischer Normalität darstellte: Deutschland ist eben kein Mitglied der Europäischen Union wie jedes andere (Guérot/Leonard 2011: 6 f.).

Der Vergleich der beiden hier untersuchten Episoden der deutschen Außenpolitik ergibt zwei sehr unterschiedliche Ergebnisse und Bewertungen. In der Irak-Krise agierte die deutsche Außenpolitik letztlich orientiert an den Leitlinien des von ihr übernommenen außenpolitischen Rollenkonzeptes. Durch die Politik der USA geriet die deutsche Außenpolitik allerdings in eine schwierige Situation, in der zentrale Leitsätze ihres Rollenkonzeptes miteinander in Konflikt gerieten. In der Abwägung und Entscheidung für ein deutsches "Nein" zur amerikanischen Strategie des gewaltsamen *regime change* und damit gegen die Bündnissolidarität mit den USA spielte auch die Faktenlage eine wichtige Rolle, doch steht zu vermuten, dass die Bewertung der Evidenz etwa für die amerikanische Behauptung, der Irak besitze neue Massenvernichtungswaffenprogramme, durchaus durch die kognitiven Filter des eigenen Rollenkonzeptes beeinflusst wurde. Wendet man das außenpolitische Rollenkonzept der Zivilmacht normativ, so ist an der deutschen Außenpolitik in dieser Krise allenfalls zu beanstanden, dass sich Berlin nicht ernsthaft bemühte, in einer konzertierten Aktion frühzeitig energischer auf die amerikanischen Entscheidungsprozesse einzuwirken, und dass sich insbesondere beim Bundeskanzler in die

berechtigte Abwehr des amerikanischen Ansinnens auch anti-amerikanische und unilateralistische Töne mischten, die mit einem idealtypischen Zivilmächtskonzept nicht vereinbar waren.

Die Entscheidung für die Enthaltung bei der Sicherheitsrats-Resolution 1973 im März 2011 dagegen blieb zwar argumentativ auf die überkommene außenpolitische Rollenkonzeption ausgerichtet, faktisch allerdings widersprach sie ihr. In diesem Fall war das Ansinnen der Verbündeten legitim. Die Unterstützung der arabischen Demokratiebewegung in Libyen und der Schutz der libyschen Bevölkerung deckten sich zudem mit dem normativen Selbstverständnis der deutschen Außenpolitik. Zwar enthielt sich Deutschland 2011 im Sicherheitsrat der Stimme, während es 2003 ein negatives Votum angekündigt hatte<sup>12</sup> – aber im Gegensatz zu den Stimmenthaltungen Chinas und Russlands, die den Verzicht auf die Ausübung ihrer Vetomacht implizierten und somit faktisch ein "Ja" darstellten, wurde die deutsche Stimmenthaltung allgemeinen als ein "Nein" gewertet, mochte die Bundesregierung auch noch so oft beteuern, dass sie mit den Zielsetzungen der Resolution übereinstimme. Damit hatte Deutschland ohne Not einen Sonderweg eingeschlagen, sich von seinen engsten Verbündeten abgesetzt und damit wesentliche Grundlagen seiner Erfolge und seines Einflusses in der Vergangenheit beschädigt, nämlich die wahrgenommene Verlässlichkeit und das Vertrauen, das andere in diese Berechenbarkeit der deutschen Außenpolitik setzen konnten. Keiner der Gründe, die für dieses Verhalten genannt wurden, hält einer ernsthaften Überprüfung stand;<sup>13</sup> am Ende kommt man nicht umhin zu konstatieren, dass Berlin mit dieser Entscheidung dem außenpolitischen Gemeinwohl Deutschlands und der Zukunft Europas in der Weltpolitik erheblichen Schaden zugefügt hat.

Der Grund hierfür lag zum einen darin, dass sich die deutsche Außenpolitik in der Libyenkrise eine Flucht aus der Verantwortung leisten zu können meinte: Ob Deutschland sich enthielt oder mit "Ja" stimmte, machte ebenso wenig einen Unterschied in der Sache wie eine deutsche militärische Beteiligung, die ohnehin nur marginal hätte ausfallen können.<sup>14</sup> Im Gegensatz zur existenziell bedrohlichen, aber übersichtlichen Welt des Kalten Krieges weisen die internationalen Beziehungen heute kaum je erkennbare "Sachzwänge" auf. Doch es ist eine Illusion, glauben zu

12 Bekanntlich kam es 2003 zu keiner Abstimmung, da die USA und Großbritannien ihren Entwurf schlussendlich zurückzogen.

13 Vgl. hierzu ausführlich Müller 2011.

14 Infrage kamen dafür allenfalls die Mitwirkung deutscher Soldaten an den AWACS-Einsätzen der NATO über Libyen sowie die deutschen ECR-Tornados, die besonders zur Bekämpfung der libyschen Luftverteidigung geeignet gewesen wären. Vergleiche hierzu das Interview mit dem Vorsitzenden des Auswärtigen Ausschusses des Bundestags, dem CDU-Abgeordneten Ruprecht Polenz, in Die ZEIT vom 31. März 2011.

wollen, ein Land von der Größe und dem Gewicht Deutschlands könne seiner außenpolitischen Verantwortung entgehen und sich damit begnügen, Außenpolitik jeweils situativ und entsprechend innenpolitischen Nützlichkeitskalkülen betreiben zu können.

Das unterstellte außenpolitische Vakuum, das es Berlin zu erlauben schien, 2011 so zu agieren, wie es agierte, ist demnach ausgesprochen illusionär: Die internationale Politik ist zwar außerordentlich unübersichtlich, aber zugleich auch voller Risiken; sie bedarf daher dringend der außenpolitischen Gestaltung. Doch mit dem ausgeleierten Kompass der deutschen Außenpolitik und dem mangelnden Interesse der deutschen Außenpolitik, sich ernsthaft darum zu bemühen, Deutschlands außenpolitisches Rollenkonzept neu zu durchdenken, zu diskutieren und so zu beleben, kann dieses Vakuum nicht ausgefüllt werden. So kann es dann dazu kommen, dass weder internationale Sachzwänge noch außenpolitische Orientierungen die Außenpolitik bestimmen, sondern die augenblickliche innenpolitische Gemengelage. Armes Deutschland, armes Europa! Eine außenpolitische Grundsatzdebatte in Deutschland ist überfällig.

## Literatur

- Aggestam, Lisbeth*, 2004: A European Foreign Policy? Role Conceptions and the Politics of Identity in Britain, France and Germany, Stockholm.
- Crawford, Beverly*, 2007: Power and German Foreign Policy. Embedded Hegemony in Europe, Houndmills/Basingstoke.
- Dettker, Dieter*, 2009: Germany Says No. The Iraq War and the Future of German Foreign and Security Policy, Baltimore.
- Dinmore, Guy*, 2011: Poll shows little support for Libya intervention, Financial Times, 4.5.2011.
- Fischer, Joschka*, 2011 a: Deutsche Außenpolitik – eine Farce, Süddeutsche Zeitung, 22.3.2011, <http://www.sueddeutsche.de/politik/streitfall-libyen-einsatz-deutsche-aussenpolitik-eine-farce-1.1075362> (Stand: 19.5.2011).
- Fischer, Joschka*, 2011 b: "I am not convinced". Der Irak-Krieg und die rot-grünen Jahre, Köln.
- Gießmann, Hans J.*, 2004: Deutsche Außenpolitik sollte gescheiterte Friedenspolitik sein, in: WeltTrends 43 (Sommer 2004), 41-46.
- Godement, Francois/Klau, Thomas*, 2011: Fairwell, Fair-Weather Euro, in: IP Global Edition, March/April 2011, 13-19.
- Gordon, Philip/Shapiro, Jeremy*, 2004: Allies at War. America, Europe, and the Crisis over Iraq, Washington.

- Guérot, Ulrike/Leonard, Mark*, 2011: The New German Question: How Europe can get the Germany it needs, European Council on Foreign Relations, April 2011, London.
- Habermas, Jürgen*, 2010: Wir brauchen Europa!, *Die ZEIT*, 20.5.2010, <http://www.zeit.de/2010/21/Europa-Habermas?page=all> (Stand: 19.5.2011).
- Jones, Erik*, 2010: Merkel's Folly, in: *Survival* 52 (3), 21-38.
- Harnisch, Sebastian/Frank, Cornelia/Maull, Hanns W. (Hrsg.)*, 2011: Role Theory in International Relations, Abingdon.
- Hellmann, Gunther*, 2011: Normatively Disarmed, But Self-Confident. German foreign policy 20 years after re-unification, in: *IP Global Edition* 12 (3) (May/June), 45-51.
- IISS (International Institute for Strategic Studies)*, 1997: Challenges facing verification. The UNSCOM experience in Iraq, in: *IISS Strategic Comments* 3 (1).
- IP Forsa Survey, 2011*: Ground Troops in Libya, in: *IP Global Edition*, 12 (3) (May/June), 4.
- Krause, Ulf von*, 2011: Die Afghanistaneinsätze der Bundeswehr. Politischer Entscheidungsprozess mit Eskalationsdynamik, Wiesbaden.
- Longhurst, Kerry*, 2004: Germany and the use of force. The evolution of German security policy 1990-2003, Manchester.
- Müller, Harald*, 2011: Ein Desaster. Deutschland und der Fall Libyen. Wie sich Deutschland moralisch und außenpolitisch in die Isolation manövrierte, HSKF Standpunkt 2/2011, Frankfurt a. M.
- Philippi, Nina*, 1996: Bundeswehr-Auslandseinsätze als außen- und sicherheitspolitisches Problem des geeinten Deutschland, Frankfurt a. M.
- Roos, Ulrich*, 2010: Deutsche Außenpolitik. Eine Rekonstruktion der grundlegenden Handlungsregeln, Wiesbaden.
- Schlieben, Michael/Caspari, Lisa*, 2011: Im Zickzack nach Libyen, *ZEIT online*, 8.4.2011, <http://www.zeit.de/politik/deutschland/2011-04/libyen-einsatz-bundeswehr-koalition-opposition> (Stand: 15.5.2011).
- Szabo, Stephen F.*, 2004: Parting Ways. The Crisis in German-American Relations, Washington.
- The Economist*, 2011 a: The unadventurous Eagle, 12.5.2011, <http://www.economist.com/node/18683155> (Stand: 19.5.2011).
- The Economist*, 2011 b: Decision Time. Germany continues to dither over how best to rescue the euro, 12.05. 2011, <http://www.economist.com/node/18682670> (Stand: 19.5.2011).

Korrespondenzanschrift:

Prof. Dr. Hanns W. Maull  
FB III, Politikwissenschaft  
Universität TRIER  
D-54286 Trier  
E-Mail: [maull@uni-trier.de](mailto:maull@uni-trier.de)