

Frieden ohne Primat

Der Irrweg deutscher Außenpolitik

Von **Corinna Hauswedell**

Deutsche Außenpolitik hat es nicht leicht. Das gilt nicht erst, seitdem der französische Militäreinsatz in Mali die Frage nach dem europäischen Schulterschluss aufgeworfen hat und die Eskalation des Syrien-Konflikts allseits Ratlosigkeit verbreitet. Doch Berlin ist nicht Paris, und schon gar nicht London oder Washington. Trotzdem sind die Rufe der größeren westlichen Staaten nach Übernahme von mehr internationaler „Verantwortung“ durch Deutschland erheblich lauter geworden. Die aus der Zeit vor 1989 stammende kalkulierte Schonfrist für eine deutsche Teilhabe an westlicher Machtausübung ist unwiderruflich zu Ende.

So gehörte zu den Auftaktthemen der diesjährigen Münchner Sicherheitskonferenz auch die künftige Rolle Deutschlands in der Welt. Die Ermunterung des britischen Historikers Timothy Garton Ash sprach vielen Teilnehmern aus dem Herzen: „Es ist die normalste Sache der Welt für eine mächtige Nation, dass von ihr Führungsstärke verlangt wird – und dass sie dann mit Kritik leben muss, wenn sie diese zeigt.“¹

Der Wunsch nach deutscher Führung ist aktuell ein doppelter. Er bezieht sich auf den Einsatz finanzieller Mittel, in der Euro-Krise, und militärischer, etwa in Mali; beides wird heute unter „normal“ verstanden. Während der französische Präsident seine Soldaten bereits im November 2012 vorzeitig aus Afghanistan abzog – die deutschen werden wohl auch nach 2014 noch dort sein² –, wünschte er sich von der Bundeskanzlerin Schützenhilfe in Mali und bekam sie, wenn auch weniger umfangreich als gedacht. Auch bei den Iran-Gesprächen sitzt Deutschland im Format „Fünf plus Eins“ mit am Verhandlungstisch, eine Position, die sich im UN-Sicherheitsrat trotz vielfacher Bemühungen Berlins in den vergangenen Jahren bisher nicht einnehmen ließ.

Deutschland ist heute die „Auch-dabei-Macht“,³ ohne die international vieles nicht mehr geht. Gleichzeitig wächst bei den kleineren Partnern in der

* Der vorliegende Beitrag ist die aktualisierte Fassung des Aufsatzes „Frieden aus dem Off“ aus dem gerade erschienenen Friedensgutachten 2013, hg. von Marc von Boemcken, Ines-Jacqueline Werkner, Margret Johannsen und Bruno Schoch, Münster 2013.

1 Gregor Peter Schmitz, Deutschlands neue Rolle: Weltmacht wider Willen, www.spiegel.de, 3.2.2013.

2 „Wir haben aus Afghanistan gelernt“. Verteidigungsminister de Maizière über Einsätze deutscher Soldaten im Ausland, Interview in: „Süddeutsche Zeitung“ (SZ), 4./5.11.2012.

3 Daniel Brössler, Die Auch-dabei-Macht, in: SZ, 22./23.9.2012.

EU aber auch der Unmut, wenn neues deutsches Selbstbewusstsein forschender daherkommt, als es mit solidarischem Handeln vereinbar ist.

Außenpolitik wird dabei immer häufiger auf bloße Sicherheitspolitik verengt; friedenspolitische Imperative geraten dagegen mehr und mehr ins Abseits. Übernahme von „Verantwortung“ meint heute eher den Waffengang als den politischen Dialog mit Konfliktparteien oder die entwicklungspolitische Investition. Für die Verteidigung nationaler Wirtschaftsinteressen und die Installation einer „vernetzten Sicherheit“ wird zusehends der entgrenzte Raum der Globalisierung beansprucht, beispielsweise „am Hindukusch“ oder auf dem afrikanischen Kontinent. Das aber kollidiert mit dem alten Narrativ der (militärischen) „Zurückhaltung“, das – auch als Konzession an deutsche Mehrheitsbefindlichkeiten – wie eine Endmoräne aus der Zeit des Kalten Krieges bis in die Gegenwart reicht.

Im Auswärtigen Amt (AA), das schon während der Bonner Republik und nicht erst seit der EU-Krise oft unter der Kanzler(in)dominanz litt, wird zwar neuerdings über „Außenpolitik als Netzwerk“⁴ nachgedacht, doch Angela Merkel legt mit ihrem Verteidigungsminister bereits ein Programm der „Ertüchtigung“ auf, das auf den Export von deutschem Militär-Know-how aller Art auch in Krisenregionen hinausläuft.

Ist Friedensförderung, wie sie unser Grundgesetz an mehreren Stellen gebietet, also noch ein Hauptziel der deutschen Außenpolitik? Was treibt diese an? Welchem Primat folgen *Ad-hoc*-Entscheidungen und strategische Weichenstellungen der Kanzlerin und des Außenministers? Die Ereignisse der letzten beiden Jahrzehnte und der neu entfachte Diskurs über deutsche Außenpolitik⁵ lassen auf einen deutlichen Richtungswechsel schließen – und auf einen erheblichen Verlust an normativer Orientierung.

Deutsche (Führungs-)Macht – zufällig, widerwillig, eingehegt?

Für die meisten Bürgerinnen und Bürger der Berliner Republik, aber auch für Teile der politischen Elite ist ein passender Umgang mit der neuen Machtfülle Deutschlands allerdings noch nicht gefunden. Nahezu zwei Drittel der Bevölkerung stehen Kampfeinsätzen der Bundeswehr weiterhin skeptisch bis ablehnend gegenüber. Sie, die friedensengagierten Bürgerinnen und Bürger, bilden immer noch den Humus eines aus der deutschen Geschichte wohl begründeten Antimilitarismus.⁶

Jedoch hat das Leitbild der „Zivilmacht“ Federn gelassen, mit dem Deutschland im vielstimmigen Chor der EU-Außen- und Sicherheitspoli-

4 Thomas Bagger, Netzwerkpolitik. In einer veränderten Welt wachsen dem Auswärtigen Dienst neue Aufgaben zu, in: „Internationale Politik“, 1/2013, S. 44-50, hier S. 47.

5 Vgl. u.a. Hanns W. Maull, Deutsche Außenpolitik: Orientierungslos, in: „Zeitschrift für Politikwissenschaft“, 1/2011, S. 93-117; Ulrich Roos, Deutsche Außenpolitik nach der Vereinigung. Zwischen ernüchtertem Idealismus und realpolitischem Weltordnungsstreben, in: „Zeitschrift für Internationale Beziehungen“, 2/2012, S. 7-40; Eberhard Sandschneider, Deutsche Außenpolitik. Eine Gestaltungsmacht in der Kontinuitätsfalle, in: „APuZ“, 10/2012, S. 3-9.

6 Angesichts der Afghanistan-Erfahrungen erlebe Deutschland gar „einen Rückfall in den Pazifismus“, so „Der Spiegel“, 25.3.2013, S. 26.

tik seit den 1990er Jahren einen eigenen Ton anzuschlagen versuchte. *Soft* und *Hard Power* scheinen schwer in Einklang zu bringen. „Weltreich per Zufall“ (Germany – The Accidental Empire) titelte daher eine Serie im britischen „Guardian“ im Herbst 2012, mit der das linksliberale Blatt herausfinden wollte, „wie das vielleicht am meisten missverstandene Land Europas tickt“.⁷ Die Ergebnisse waren auch deshalb erhellend, weil nicht nur die Elite zu Wort kam. Empfohlen wurde den ehemals (und fast schon wieder) „hässlichen“ Deutschen, weniger ängstlich zu sein, sondern ein ähnliches Selbstvertrauen in ihre (zivile) Kultur und Politik zu entwickeln wie in ihre Wirtschaftskraft.

Manches erinnert dabei an Debatten vor mehr als 20 Jahren: Während damals Autoren der realistischen Schule aus dem Zugewinn an deutscher Souveränität seit 1990 vor allem Chancen für eine neue außenpolitische Handlungsfähigkeit Deutschlands ableiteten (Christian Hacke: „Weltmacht wider Willen“ oder Gregor Schöllgen: „Angst vor der Macht“), priesen Vertreter der Friedens- und Konfliktforschung vor allem das „Friedensprojekt Europa“ (Dieter Senghaas): Dieses sollte der Raum sein, in dem durch zivilisatorische Einhegung und Delegation nationaler Macht im multilateralen Kontext auch Deutschland seine künftige Rolle finden würde. Die Rede von der „Weltinnenpolitik“ schien einen neuen Horizont jenseits klassischer außenpolitischer Paradigmen zu eröffnen. „Kluge Macht“ sollte neben den staatlichen Akteuren auch die relevanter gewordene „Gesellschaftswelt“ zum Einsatz bringen (Ernst-Otto Czempel).

Tabubruch Kosovo

Die Arbeit am Konzept von *Global Governance* hatte einige Jahre Konjunktur – auch in den Stuben des AA und mehr noch im Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ). Gleichzeitig aber wurden die vom Eis des Kalten Krieges befreiten Jahre nach 1989 eine Aufwärmphase für den Probelauf deutscher Außenpolitik in Sachen militärischer Handlungsfreiheit.

Eine entscheidende Rolle spielte dabei die (bis heute umstrittene) Beteiligung der Bundeswehr am Nato-Luftkrieg im Kosovo 1999. Diese wurde aus drei Gründen möglich: erstens, weil der Erwartungsdruck des Militärbündnisses gegenüber Deutschland (und Europa) nach der Eskalation auf dem Balkan unmissverständlich hoch geworden war; zweitens, weil die Zulässigkeit von Auslandseinsätzen im Rahmen kollektiver Sicherheitssysteme durch das umstrittene *Out-of-area*-Urteil des Bundesverfassungsgerichts von 1994 prinzipiell bestätigt worden war; und schließlich drittens, weil die 1998 ins Amt gekommene rot-grüne Bundesregierung ein humanitäres Argument ins Feld führte, das in einer Zeit neuer Aufmerksamkeit für menschliche Sicherheit jeden moralischen wie strategisch-politischen Zweifel zum Schweigen

7 Kate Connolly, „Bitte etwas mehr Selbstvertrauen!“, in: SZ, 22./23.9.2012, S. 23.

brachte: Die Parallele zum Holocaust als der größten Katastrophe der deutschen Geschichte, die Außenminister Joschka Fischer als Begründung dafür anführte, erstmals seit dem Zweiten Weltkrieg wieder deutsche Soldaten und Kampfflugzeuge in den Krieg zu schicken, wirkte schier „überwältigend“. Der Auschwitz-Vergleich erlaubte es vielen Militärskeptikern (auch in den Regierungsparteien), der Intervention zuzustimmen. Während so gegenüber den Bündnispartnern angeblich ein „verheerender Ansehens- und Bedeutungsverlust“ (Kanzler Gerhard Schröder) vermieden wurde, vollendete die Schröder-Fischer-Regierung mit ihrer Kriegsbeteiligung *de facto* die umstrittene Anerkennungs politik des früheren Außenministers Hans-Dietrich Genscher gegenüber Slowenien und Kroatien von 1991.⁸

Rückblickend halten die 1990er Jahre eine paradox anmutende Lehre für die deutsche Außenpolitik bereit: Weder klassische Diplomatie noch Militärpolitik konnten angesichts des zerbrechenden Jugoslawiens rechtzeitig eine friedensfördernde Rolle entfalten – im Falle Bosniens nicht, weil deutsche Interessen und alte Machtverbindungen einseitig gegenüber den Konfliktparteien ausgespielt wurden, im Falle Kosovos nicht, weil Bündnistreue und der Schutz der Menschenrechte eine – wiederum einseitige – Machtexekution legitimierten, anstatt einen Dialog zur Vermittlung und Vertrauensbildung mit beiden Seiten, Albanern *und* Serben, zu generieren. Am Ende wurden erstmals seit 1945 wieder Ziele deutscher Außenpolitik mit kriegesischen Mitteln durchgesetzt. Darin bestand der eigentliche Tabubruch, den man je nach Standort als Sündenfall oder als erforderlich angesehene Revision der bis dahin vorherrschenden Kultur der Zurückhaltung bezeichnen kann.

Der 11. September 2001 als Katalysator militärischer Außenpolitik

Für die im Jahr 2000 einsetzende Debatte um eine internationale Schutzverantwortung (*Responsibility to Protect*, R2P) wirkte Fischers Argumentation wie eine mentale Blaupause – mit der Konsequenz, dass künftige Fälle einer möglichen Bundeswehrebeteiligung an Kampfeinsätzen weiter an Zustimmung gewannen und pazifistische Positionen sowie völkerrechtliche Bedenken in der deutschen Gesellschaft zurückgedrängt wurden.

Noch allerdings hat sich R2P international nicht als eine neue ethische Maßgabe etablieren können, die Schutzverantwortung und Friedenspflicht der UN-Charta endlich in Übereinstimmung bringen könnte. Nach wie vor überwiegen nationale beziehungsweise geostrategisch begründete Interessen eindeutig die humanitären Anliegen. Dieses Dilemma erleben wir gerade in Syrien, wo die internationale Gemeinschaft auch deshalb zu keinem eindeutig deeskalatorischen Vorgehen bereit und in der Lage ist, weil die syrischen Konfliktparteien als Projektionsflächen eigener externer Interessen missbraucht werden. Die mangelnde moralische Selbstbindung des Westens in der Dekade des Interventionismus nach *Nine Eleven* hat leider

8 Vgl. „Brennend nach Aktion“, in: „Der Spiegel“, 26/1995, www.spiegel.de.

das Spiel mit politischen Doppelstandards geradezu salonfähig gemacht. Der nach den Angriffen vom 11. September 2001 auf das World Trade Center und das Pentagon ausgerufene *war on terror*, den Präsident Obama heute gern beenden würde, provozierte damals erhebliche außenpolitische Kursänderungen für die meisten in Koalitionen mit den USA verbundenen Staaten: Feindbildprojektionen zwischen westlicher und vom Islam geprägter Welt dominierten die internationale Kommunikation; das Paradigma des „Terrorismus“ führte zu einer Priorisierung militärischer Handlungsmaximen und Interventionen in Krisenregionen sowie zum Einsatz neuer Waffensysteme, etwa der Kampfdrohnen mit ihren fatalen Implikationen automatisierter Kriegführung.⁹ Während die internationale Rüstungsindustrie zwischen 2002 und 2009 Umsatzsteigerungen von bis zu 50 Prozent verbuchen konnte, stoppte die nach dem Ost-West-Konflikt begonnene Abrüstung.

Die Bundesrepublik blieb davon nicht unberührt, im Gegenteil: Direkt nach *Nine Eleven* potenzierte sich der bündnispolitische Druck derart, dass – nachdem Bundeskanzler Schröder seine „uneingeschränkte Solidarität“ mit den USA erklärt hatte – eine Teilnahme der Bundeswehr am UN-mandatierten ISAF-Einsatz in Afghanistan außer Frage stand. Parallel dazu wurden diplomatische Strategien und Konzepte der Deeskalation und Vertrauensbildung wie die „Gemeinsame Sicherheit“ aus der Endzeit des Ost-West-Konfliktes völlig in den Hintergrund gedrängt. Ansätze zur Entwicklung einer zunächst von Deutschland favorisierten Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) der EU-Staaten stagnierten. Schließlich stellte der unter Vorspiegelung falscher Tatsachen geplante völkerrechtswidrige Irakkrieg der USA und Großbritanniens (samt einer Koalition der Willigen) die Mitglieder der EU vor eine Zerreißprobe.

Armee im Einsatz für „vernetzte Sicherheit“

Im Rückblick räsonierte Ex-Außenminister Fischer, dass „ein isoliertes Nein Deutschlands“ die Einbindung ins westliche Bündnis in Frage gestellt hätte: „Dieser Preis einer grundsätzlichen Revision der außenpolitischen Grundsätze Deutschlands wäre für mich ein zu hoher Preis gewesen“.¹⁰ Das blieb dem deutschen Außenminister bekanntlich erspart; es sollte – speziell dank der Kriegsablehnung durch Frankreich – eine ausreichende europäische Abstinenz gegenüber dem Kurs von US-Präsident Bush jun. geben, um keinen deutschen „Sonderweg“ gehen zu müssen. Zudem zollte die rot-grüne Regierung der Bündnistreue – trotz deutscher Kriegsgegnerschaft – später durchaus Tribut, indem Überflugrechte gewährt und nachrichtendienstliche Hilfe geleistet wurde.

Dieses Dilemma – die Teilnahme am *war on terror* mit dem verblasenden Zivilmachtanspruch zu versöhnen – wirkt bis heute fort. Bereits die

9 Niklas Schörnig, „Aber wehe, wehe, wehe! Wenn ich auf das Ende sehe!“ Gefahren der Beschaffung bewaffneter Drohnen, in: Friedensgutachten 2013, a.a.O., S. 46-57.

10 Joschka Fischer, „I am not convinced“. Der Irak-Krieg und die rot-grünen Jahre, Köln 2011, S. 194.

im Dezember 2003 unter Javier Solana verabschiedete *European Security Strategy* (ESS) war ein deutlicher Reflex der EU auf die Anforderung aus Washington, sich in der *Post-9/11*-Welt auch militärisch zu engagieren. Mit der Bedrohungsanalyse der ESS wurden höchst unterschiedliche Probleme, Risiken oder Gefahren der globalisierten Welt (wie Armut, Klimawandel, Ressourcenknappheit und Terrorismus) in einer Weise zusammengedacht, dass die erforderliche Trennschärfe verloren ging, um zwischen zivilen und militärischen Lösungsansätzen klar zu unterscheiden. So entstand das intellektuell zunächst attraktive, rückblickend jedoch höchst ambivalente Mantra der „erweiterten Sicherheit“.¹¹ In seiner operationalisierten Form als „vernetzte Sicherheit“ (*comprehensive approach*) fand zivil-militärische Kooperation Eingang in alle wichtigen außen- und sicherheitspolitischen Regierungsdokumente der Bundesrepublik, wie das Weißbuch 2006 und die Verteidigungspolitischen Richtlinien.

„Vernetzte Sicherheit“ ist seither das maßgebliche Paradigma für die Planungen der „Armee im Einsatz“ – in inzwischen elf Auslandsmissionen mit insgesamt mehr als 6500 Soldaten. Allgemeiner gesprochen: Militärische und zivile Aufgaben oder Mandate laufen inzwischen parallel oder miteinander verbunden. Auf diese Weise hielt, was den Charakter und Typus der deutschen Streitkräfte betrifft, inzwischen eine „Normalität“ Einzug, die auf Dauer der Selbstverständlichkeit einer französischen oder britischen strategischen Kultur nicht nachstehen muss. Das wird erstaunlicherweise auch von erfahrenen Analytikern unterschätzt. So konstatierte etwa Hanns W. Maull, „dass es bis heute nicht zu einer wirklichen Integration des militärischen Instrumentariums in das außenpolitische Rollenkonzept [...] Deutschlands gekommen ist“.¹² Bei den Veränderungen handle es sich weniger um einen substanziellen Wandel als um schleichende Anpassung. Ulrich Roos sieht dagegen eine inzwischen „drastisch veränderte Identität deutscher Außenpolitik“, in der am offensichtlichsten die Militäreinsätze als Ausdruck verlässlicher Partnerschaft gelten und als „selbstverständliches Tauschobjekt für internationales Prestige und Gestaltungsansprüche“¹³ Deutschlands auf der Weltbühne fungieren. Diesen Tauschhandel, Machtgewinn für militärische Beteiligung, könnte man auch als normativen Ablasshandel bezeichnen, selbst wenn er mit dem Argument der Menschenrechtsvorsorge daherkommt. Die schwarz-gelbe Bundesregierung hat hier eine der unrühmlichen Erbschaften aus der rot-grünen Periode angetreten.

„Kompass ausgeleiert“ und keine Grand Strategy in Sicht

Nicht unzutreffend erscheint insofern, gerade was Werte und Ziele anbelangt, das Bild vom „ausgeleierten Kompass der deutschen Außenpolitik“.¹⁴

11 Vgl. Corinna Hauswedell, Das große Versprechen: Erweiterte Sicherheit, in: Friedensgutachten 2006, hg. von Reinhard Mutz u.a., Münster 2006, S. 63-73.

12 Maull, a.a.O., S. 99.

13 Roos, a.a.O., S. 33.

14 Maull, a.a.O., S. 115.

Mit diesem lassen sich so widersprüchliche Vorgänge der jüngeren Vergangenheit beschreiben wie der inzwischen zwölfjährige Afghanistaneinsatz, das partielle Nein zum Irakkrieg oder die Enthaltung von Außenminister Westerwelle zur UN-Resolution 1973 im Falle Libyens vor zwei Jahren.

Bei alledem zeigt sich, wie tief in der deutschen Außenpolitik die Verunsicherung darüber sitzt, was seit dem 11. September 2001 durch eine Militarisierung der internationalen Beziehungen bewirkt wurde. Speziell die deutsche Libyen-Entscheidung, die auch als eine vorsichtige Rückkehr zur Politik der Zurückhaltung gedeutet werden kann, dürfte (neben dem Tribut an die deutschen Wähler) Ausdruck dieser Verunsicherung gewesen sein.

Westerwelles Amtsvorgänger, Joschka Fischer, sah sich darüber veranlasst, vom „vielleicht größten außenpolitischen Debakel seit Gründung der Bundesrepublik“¹⁵ zu sprechen: vor allem wegen der Brüskierung der westlichen Partner und dem deshalb befürchteten Gesichts- und Gewichtsverlust als Führungsmacht. Ähnlich argumentierten Parteiführer der FDP, CDU und SPD und weite Teile der Medien. Rückblickend nimmt sich der bündnispolitische Schaden jedoch weniger drastisch aus, während der Befriedigungserfolg in Libyen nach wie vor zweifelhaft bleibt. Zur neuen Blaupause in Sachen Schutzverantwortung taugte die Militärintervention in Libyen jedenfalls nicht – schon aufgrund der eigenmächtigen Ausweitung des UN-Mandats durch die drei „Schutzmächte“ USA, Großbritannien und Frankreich.¹⁶

In Syrien wird die menschenrechtliche Dimension zunehmend durch die Logik eines fatalen Stellvertreter-Bürgerkrieges überlagert, der zum regionalen Flächenbrand zu werden droht. Das macht ratlos und verzweifelt – auch in der Friedensforschung. Zu virulent sind die mit dem Arabischen Frühling aufgebrochenen inneren und äußeren Interessenkonflikte im Nahen Osten, um aus friedensförderlicher Perspektive eine einseitige Parteinahme in Gestalt von Bewaffnung oder Intervention befürworten zu können. Die Aufhebung des Waffenembargos der EU kann sich jedenfalls schnell als eine der gefährlicheren Navigationen zwischen Skylla und Charybdis erweisen; sie birgt weiteres Eskalationspotential und beraubt eine ohnehin kopflose EU-Außenpolitik jeglicher verbliebener Vermittlungslegitimation.

Der deutsche Außenminister soll, als er zu Jahresbeginn in der „Zeit“ als „Anti-Interventionist“ porträtiert wurde, angesichts des syrischen Dilemmas gesagt haben: „Ein gewisser Neobellizismus bei uns ist erschreckend. Als seien militärische Lösungen das Allheilmittel in einer immer komplizierter werdenden Zeit“.¹⁷ In der Tat steht bis heute eine seriöse und nüchterne Bilanz darüber aus, was das (deutsche) Militär seit 2001, von Afghanistan über das Horn von Afrika bis Mali, tatsächlich bewirkt (und nicht bewirkt) hat – stets gemessen an den Zielen und Mandaten der Einsätze. Skepsis hinsichtlich der Frage, ob man sich in Berlin einer solchen Bilanz noch vor der Bundestagswahl stellen wird, ist leider berechtigt – und wurde zuletzt unter-

15 Vgl. Libyen-Politikfiasko: Fischer rechnet mit Nachfolger Westerwelle ab, www.spiegel.de, 27.8.2011.

16 Vgl. den gemeinsamen Gastbeitrag von Nicolas Sarkozy, Barack Obama und David Cameron, Libyens Weg zum Frieden, in: „Le Figaro“, „The Times“, „International Herald Tribune“ und „Al-Hayat“, 15.4.2011, dokumentiert auf www.blaetter.de.

17 Matthias Nass, Der Anti-Interventionist, in: „Die Zeit“, 31.1.2013, S. 9.

strichen durch den Eiertanz des Verteidigungsministers rund um das Drohnendebakel: Die Reduktion der Affäre auf technisches und kommunikatives Versagen vernebelte nicht ohne Erfolg die strategische Dimension der Anschaffung neuer Aufklärungs-, Überwachungs- und Kampfmittel, ihre Kollision mit zivilen Maßstäben und den grundsätzlichen Legitimationsbedarf ihres Einsatzes.

Auf dem Weg zu einer Merkel-Doktrin?

„Interessengeleitet und wertegebunden“ sollte die deutsche Außenpolitik sein, so stand es im Koalitionsvertrag der schwarz-gelben Bundesregierung. Besonders Wohlmeinende werden der Kanzlerin zugute halten, dass das Vorhaben, künftig zunehmend sogenannte Drittstaaten, das heißt auch Regierungen in Krisenregionen, durch Waffenlieferungen aus Deutschland zu „ertüchtigen“,¹⁸ um in ihrem Umfeld für Ordnung zu sorgen, besser sei, als selbst Kriege zu führen. Tatsächlich aber werden hier alle drei Säulen demontiert, auf denen der alte Konsens deutscher Außenpolitik beruhte: Multilateralismus und Westbindung (*never alone*), ein auf deutscher Vergangenheit fußendes Werte- und Menschenrechtsbekenntnis (*never again*) und Skepsis gegenüber jeglicher Militärmacht (*politics before force*).

Aus friedenspolitischer Perspektive gibt es weitere gewichtige Gegenargumente: Alle bisherigen Erfahrungen mit dem Export von Rüstungsprodukten an Staaten mit fragilen oder autoritären Strukturen zeigen, dass sich der Umgang mit ihnen nicht konditionieren oder kontrollieren lässt; vielmehr steigt das Risiko eines unerwünschten Einsatzes bzw. der Weiterverbreitung dieser Waffen – mit der Folge von Gewalteskalation und Destabilisierung samt der Schaffung neuer Feinde, die man glaubte, im Zaum halten zu können. Mali ist dafür nur das jüngste Beispiel. „Waffen schaffen keine Stabilität!“ lautete deshalb das Memento des Waffenexportberichts der Gemeinsamen Konferenz Kirche und Entwicklung (GKKE) für 2012.¹⁹

Man muss kein grundsätzlicher Gegner von Rüstungsexporten sein (kann es aber werden), um zu sehen, dass unter der aktuellen Regierung die Interessen der Rüstungsindustrie eindeutig Vorrang vor den Werten menschlicher Sicherheit erhalten haben. Trotz vergleichsweise restriktiver Richtlinien bereits zum Waffenexporteur Nummer drei der Welt avanciert, hebt die deutsche Bundesregierung nun zentrale ethische Standards aus, um Rüstungstransfer zu einem noch lukrativeren Bestandteil der Außenpolitik zu machen. Panzer, Sturmgewehre und Maschinenpistolen ausgerechnet nach Saudi-Arabien (2012 im Wert von insgesamt 1,24 Mrd. Euro), Schützenpanzerproduktion in Algerien, Kleinwaffen aller Art an Indonesien und Singapur – das sind nur einige der jüngeren Beispiele für deutsche Waffenliefe-

18 Vgl. die Rede von Bundeskanzlerin Angela Merkel anlässlich der Tagung des zivilen und militärischen Spitzenpersonals der Bundeswehr in der Akademie der Bundeswehr für Information und Kommunikation, 22.10.2012, www.bundesregierung.de.

19 Vgl. Rüstungsexportbericht 2012 der GKKE, www.bicc.de.

rungen an Drittstaaten bzw. Regionen, in denen damit das Wettrüsten und ohnehin explosive Situationen befeuert werden.²⁰

Man tut den Vorstößen aus dem Kanzleramt jedoch zu viel der Ehre an, wollte man hier schon eine neue „Doktrin“ konstruieren. Dafür bedarf es eben gerade keiner *Grand Strategy*; Waffen- und Rüstungsexporte geschehen unter der Hand viel effektiver. Und die Geheimhaltungspolitik des Bundessicherheitsrates, wo die meisten dieser Entscheidungen fallen, fungiert als Hebel zur Verhinderung der notwendigen, transparenten Debatte.

Netzwerkpolitik oder: Was wollen wir mit wem „gestalten“?

Bei der Kritik an den jüngsten Rüstungsexporten geht es nicht vor allem um den Vorwurf der Exekution von Lobbypolitik. Werteorientierte Außenpolitik muss sich grundlegender fragen lassen, ob der Einsatz ziviler politischer und militärischer Mittel überhaupt erfolgreich und glaubwürdig parallel beschritten werden kann. Zu häufig schlossen sich in Konflikten die Türen des Dialogs, wenn erst die Drohkulisse der Waffen aufgebaut war. Sicherheit als gemeinsames globales Gut zu entwickeln statt als Schutz vor anderen, ist die eigentliche außenpolitische Aufgabe der Zeit. Dazu liest man im Netzwerk-Konzept des AA kaum etwas, das zwar viel über Ressourcenbündelung und *linkages*, aber wenig über die Inhalte und das Austarieren divergierender Interessen auf Augenhöhe spricht. Die Debatte darüber sollte man nicht den neukonservativen Denkern in der Deutschen Gesellschaft für Auswärtige Politik (DGAP) überlassen, die angesichts des Scheiterns vieler multilateraler Foren der letzten Jahre für eine entschiedeneren Kombination „mit machtpolitischen Kriterien“ im nationalen Interesse plädieren.²¹

Außenpolitik kann sich heute weniger denn je auf die Durchsetzung nationaler Interessen konzentrieren. Sie ist gerade die Kunst, die eigenen Interessen mit denen der anderen, vor allem auch der schwächeren Staaten und Gesellschaften, in Beziehung zu setzen und auf einen fairen Ausgleich hinzuwirken. Das aktuelle Konzept der Bundesregierung²² liest sich dagegen eher wie ein wohl formuliertes Abstecken von *claims*: An Staaten wie die BRICS, die zu den ökonomischen Aufsteigern der letzten Jahre gehören, wird generös das Attribut „Gestaltungsmacht“ vergeben, ohne dass Deutschland sich selbst – Ausdruck eines subtilen Paternalismus? – als eine solche offenbaren möchte. In dem Konzept hallen zwar noch Themen von früher nach, wie etwa *Global Governance*, aber es weht ein neuer Geist von Weltordnungshybris durch den Text – friedensrelevante Schlüsselbegriffe wie „Gerechtigkeit“ oder „Solidarität“ sucht man dagegen vergebens.

20 Vgl. u.a. Bernhard Moltmann, Frieden schaffen mit Waffen, in: Friedensgutachten 2013, a.a.O., S. 150-164, hier S. 159ff. – Vgl. auch Michael Brzoska, Waffen nach Mali und Saudi-Arabien? Deutsche Rüstungsexporte und die Verschiebung der roten Linien, in: „Blätter“, 2/2013, S. 52-60 sowie Jan van Aken und Alexander Lurz, Waffen für alle: Das Geschäft mit dem Tod, in: „Blätter“, 3/2012, S. 12-16.

21 Sandschneider, a.a.O.

22 Auswärtiges Amt (Hg.), Globalisierung gestalten – Partnerschaften ausbauen – Verantwortung teilen. Konzept der Bundesregierung, Berlin 2012, www.auswaertiges-amt.de.

Primat der Friedensförderung ernst nehmen

Insgesamt lässt die gegenwärtige Berliner Außenpolitik ein klares Primat vermissen. Die Verlockungen ökonomischer Macht haben eine Verengung des Interessenbegriffs bewirkt und bedrohen einen Wertekodex, der sich von Respekt und solidarischem Umgang leiten lässt. Die Operationalisierung von Friedenspolitik seit 9/11 als „vernetzte Sicherheit“ entpuppt sich daher als folgenschwerer Irrweg, der auch nicht dadurch verzeihlicher wird, dass er im Rahmen des westlichen Bündnisses beschränkt wurde. Zu sehr geriet das Bündnis zur machtpolitischen *Raison d'être*, zu wenig zum Ort der Klärung widerstreitender Interessen.

Ohne eine kritische Bilanz der militärpolitischen Dominanz in der internationalen Politik der letzten zwölf Jahre wird es daher keine Neujustierung friedensgerichteter Außenpolitik geben. Dabei sind zentrale Erkenntnisse der Friedens- und Konfliktforschung und die gewonnenen Erfahrungen Ziviler Konfliktbearbeitung (ZKB) in den Blick zu nehmen: insbesondere die negativen Dynamiken, die in Gewaltkonflikten regelmäßig ausgelöst werden, wenn die zugrunde liegenden sozialen und politischen Konfliktursachen nicht angegangen werden. Die Ernüchterung, die der Interventionseuphorie der letzten zwei Jahrzehnte folgte, betrifft zuvorderst den Einsatz und die Weiterverbreitung von Waffen als – untaugliche – Gegen-Gewaltmittel. Deshalb gehören neue deutsche Initiativen für die ins Stocken geratenen internationalen Abrüstungsforen ganz nach oben auf die außenpolitische Agenda – inklusive der Debatte um die Ächtung von Kampfdrohnen.

Die „Delegitimierung von Gewalt“ bleibt die „elementare Norm“ jeglicher zivilen Konfliktarbeit; nur mit dieser Zielvorgabe ist die notwendige Akzeptanz zu schaffen – „für die Kommunikation über Interessen, Wahrnehmungen und Bedürfnisse der Konfliktparteien“.²³ Das kann (und will) militärische Intervention *sui generis* nicht leisten. In dieser zentralen Differenz zwischen militärischer und ziviler Intervention liegt begründet, dass der vernetzte Sicherheitsansatz so häufig kontraproduktive Resultate zeitigt. Deshalb muss in Berlin und Brüssel sorgfältig überlegt werden, in welchen Formaten ziviles, polizeiliches und militärisches Personal künftig zusammen operieren soll – wenn überhaupt. *Peacekeeping* und *Peacebuilding* müssen in jedem Fall noch schärfer abgegrenzt werden als in der Vergangenheit.

Allerdings kann man sich des Eindrucks nicht erwehren, dass Zivile Konfliktbearbeitung (ZKB) in Deutschland bis heute konzeptionell und praktisch vorwiegend in einer Art Parallelwelt stattfindet – von wenigen institutionellen Einbindungen wie dem Zivilen Friedensdienst (ZFD) oder der Gruppe FriENT abgesehen.²⁴ Als Teil eines außenpolitischen Primats ist ZKB jedenfalls nicht erkennbar, anders als beispielsweise in der Schweiz oder in Norwegen.

23 Vgl. Andreas Heinemann-Grüder und Isabella Bauer (Hg.), *Zivile Konfliktbearbeitung. Vom Anspruch zur Wirklichkeit*, Opladen 2013, S. 239.

24 Beide wurden 2004 durch den Aktionsplan „Zivile Krisenprävention, Konfliktlösung und Friedenskonsolidierung“ der rot-grünen Bundesregierung auf den Weg gebracht.

Noch sehen sich die Akteure der zivilen Konfliktbearbeitung nicht hinreichend selbstbewusst als Teil einer neuen Außenpolitik, die ohne Formen von *Public Diplomacy* zukünftig nicht mehr auskommen wird – sowohl bei den entsendenden Staaten als auch bei den Aushandlungsprozessen innerhalb der Konfliktgesellschaften.

Die bevorstehenden Bundestagswahlen sind insofern eine Chance, die überfällige Debatte mit Substanz zu versehen. Ein jüngst aus der SPD vorgelegtes „Eckpunkte-Papier“²⁵ enthält immerhin ein wohl begründetes Plädoyer für „Friedensförderung und Konflikttransformation als strategische Querschnittsaufgaben deutscher Politik – insbesondere der Außen-, Sicherheits- und Entwicklungspolitik“. Damit wird Frieden zwar nicht zum Primat der Außenpolitik gemacht, aber es ist immerhin ein Schritt in die richtige Richtung.²⁶ Inzwischen hat auch die Plattform Zivile Konfliktbearbeitung ihre Positionen zur Bundestagswahl formuliert, nicht zuletzt die Forderung nach Entwicklung eines „friedenspolitischen Leitbildes für Deutschland“.²⁷ Vielleicht muss man ja doch nicht zu den Träumerinnen gehören, um sich vorzustellen, dass neue Rüstungsmärkte, Kriegstechniken und zivil-militärische Komplexe in diesem Land nicht mehrheitsfähig sind.

25 Edelgard Bulmahn u.a., Eckpunkte einer Strategie für Friedensförderung und Konflikttransformation, Berlin 2013.

26 Die Stärken des Papiers liegen in seinem Ressourcenansatz, der kompetente Vorschläge für eine neue strukturelle und personelle Ausstattung des Arbeitsfeldes mit bis zu 500 Mio. Euro jährlich vorsieht. Auf halber Strecke stehen bleibt allerdings seine Analyse, die kaum kritische Auseinandersetzungen mit den zivil-militärischen Verwischungen des Sicherheitsverständnisses der letzten Jahre anbietet. Die schwierige Rolle des Militärs, genauer der Bundeswehr, im Falle der Friedensförderung bleibt seltsam ausgeblendet.

27 Vgl. Plattform zivile Konfliktbearbeitung, Friedenslogik statt Sicherheitslogik soll Deutschlands Politik bestimmen. Friedenspolitische Forderungen der Plattform zur Bundestagswahl 2013, www.konfliktbearbeitung.net.



© aznaiman/flickr

Die Welt vor dem Klima-Kollaps

Überschwemmungen, Dürrekatastrophen und Wirbelstürme:
Was muss getan werden, um den Klimawandel doch noch
aufzuhalten?

Antworten gibt das Online-Dossier auf www.blaetter.de