

Ist Deutschland außenpolitisch isoliert?

Johannes Varwick



Johannes Varwick

Libyen, Eurokrise, Rüstungsexporte nach Saudi-Arabien – Deutschlands Außenpolitik ist wie selten in die Schlagzeilen geraten. Deutschland, so Daniel Brössler in der Süddeutschen Zeitung, stelle „die Welt vor ein Rätsel“. Unabhängig von der politischen Bewertung einzelner Sachverhalte steht die Frage im Raum: ist Deutschland außenpolitisch isoliert?

Diesen Vorwurf musste sich die Bundesregierung insbesondere bei ihrer Enthaltung zu der Libyen-Resolution 1973 des Sicherheitsrates der Vereinten Nationen im Frühjahr 2011 gefallen lassen. Denn im März 2011 stimmte Deutschland – das dem zentralen Gremium der VN als nichtständiges Mitglied seit Januar 2011 für zwei Jahre angehört – erstmals nicht gemeinsam mit seinen engsten außenpolitischen Partnern (wie z.B. USA, Frankreich, Großbritannien) sondern enthielt sich gemeinsam mit China, Russland, Brasilien und Indien der Stimme. Der VN-Sicherheitsrat hatte einen Monat zuvor mit seiner Resolution 1970 das Vorgehen der libyschen Machthaber nicht nur einhellig verurteilt, sondern auch Konten der libyschen Führung im Ausland eingefroren, ein Einreiseverbot für namentlich genannte Personen sowie ein Waffenembargo verhängt. Zudem hatte der Sicherheitsrat den Fall an den Internationalen Strafgerichtshof verwiesen und damit unmissverständlich klar gemacht, dass sich die libysche Führung auch persönlich vor einem internationalen Gericht verantworten müsse.

Bei all diesen Entscheidungen hatte Deutschland mitgestimmt und diese sogar aktiv vorangetrieben. Nicht so bei der dann folgenden Resolution 1973, die militärische Zwangsmaßnahmen autorisierte. Dass Deutschland die Ziele der Resolution – u.a. Errichtung einer Flugverbotszone und Verhinderung des von Gaddafi angekündigten Massakers an der Zivilbevölkerung – weitgehend mittrug und zudem zu den lautesten Stimmen gehörte, die ein Abdanken des libyschen Diktators Gaddafi forderten, ohne sich dann an der Umsetzung dieser Ziele zu beteiligen, löste bei vielen Beobachtern Kopfschütteln, bei ebenso vielen jedoch geradezu neudeutsche Begeisterungstürme nach dem Motto „endlich haben wir mal eine souveräne Entscheidung getroffen“ aus.

Bemerkenswert ist jedenfalls, dass Deutschland sich im Sicherheitsrat an die Seite von China, Russland, Indien und Brasilien stellte, während die traditionellen Partner wie Großbritannien, Frankreich, die USA und Portugal für die Resolution stimmten und aktiv dafür geworben haben. Deutschland stimmte mithin – und das ist das eigentlich bemerkenswerte – erstmals anders als alle anderen im VN-Sicherheitsrat vertretenen NATO- und EU-Partner. Die von der NATO im Rahmen der „Operation Unified Protector“ durchgesetzte VN-Resolution fand dann ebenfalls ohne deutsche Beteiligung statt. Deutschland machte zwar im NATO-Rahmen ausdrücklich nicht von seiner Vetomöglichkeit Gebrauch und blockierte die Entscheidungen insofern nicht. Es zog aber seine Anteile an den NATO-Marineverbänden im Mittelmeer ab und beteiligte sich nicht einmal an der (politisch unterstützen) Durchsetzung des Waffenembargos gegen Libyen. Kanzlerin Angela Merkel erklärte die deutsche Haltung im Bundestag wie folgt: „Die Bundesregierung hat sich enthalten, weil sie Bedenken hinsichtlich der militärischen Umsetzung der Resolution hat. Deutschland entsendet deshalb auch keine Soldaten der Bundeswehr. Aber auch wenn das so ist, so gilt gleichzeitig: Die Bundesregierung unterstützt die Ziele, die mit dieser Resolution verabschiedet wurden, uneingeschränkt“. Umfragen zufolge hielten zwei Drittel der deutschen Bevölkerung diese Entscheidung für richtig. Außenminister Westerwelle argumentierte: „Eine solche Entscheidung kann man nicht alleine deswegen treffen, weil andere sie so getroffen haben. Eine solche Entscheidung muss in einer eigenen, sorgfältigen Abwägung des Für und Wider, der Risiken und Gefahren getroffen werden. Das haben wir getan“.

Wie ist diese Entscheidung zu bewerten und welche Konsequenzen resultieren daraus für die Positionierung der deutschen Außenpolitik in einem breiteren strategischen Kontext? Zunächst: Von einer Mittelmacht wie Deutschland wird zu Recht erwartet, dass sie eigene Vorstellungen hinsichtlich aktueller und struktureller Problembereiche der internationalen Politik entwickelt und diese versucht durchzusetzen. Deutschland gehört zu den wichtigsten Mitgliedern in den Vereinten Nationen, Nordatlantikorganisation und Europäischer Union und hat darüber hinaus nicht zuletzt aufgrund seiner hohen Exportabhängigkeit eine Verantwortung und auch ein Interesse an einer stabilen und offenen internationalen Ordnung.

Deutsche Außen- und Sicherheitspolitik war jahrzehntelang vom Ost-West-Konflikt und der damit verbundenen geographisch-politischen Frontlinie, die entlang der Grenze zwischen BRD und DDR mitten durch Deutschland verlief, geprägt. Die außen- und sicherheitspolitische Kultur der Bundesrepublik während des Ost-West-Konflikts war mit drei zentralen Elementen zu kennzeichnen: Erste Leitlinie war das Bekenntnis zum Westen (Westintegration). Daraus resultierte als zweite Leitlinie die Bereitschaft zur Abgabe der nach der Besatzungszeit schrittweise wiedererlangten staatlichen Souveränität und die enge Zusammenarbeit mit den Partnern im Rahmen von internationalen Organisationen. Dritte Leitlinie der politischen Kultur war die deutliche Ablehnung jeder Form von nationalstaatlicher militärischer Machtpolitik. „Never again“ und „never alone“ war die außenpolitische Doppellogik der Bonner Republik.

Alles in allem kann Deutschland in den zwei Jahrzehnten seit der Vereinigung unabhängig von der parteipolitischen Zusammensetzung der jeweiligen Bundesregierung eine aktive Politik zur Festigung einer multilateralen Orientierung bescheinigt werden. Dies dürfte zum einen an der fortwirkenden historischen Erfahrung der alten Bundesrepublik liegen, die sich auch unter dem Schlagwort „Souveränität durch Integration“ zusammenfassen lässt, womit es zum anderen erfolgreich gelang, nationale Interessen zu wahren. Die nationale Interessendurchsetzung war für eine vom Weltmarkt extrem abhängige Exportnation sogar besser und wirksamer im multilateralen Zusammenhang zu erreichen. Insofern ist Deutschland tatsächlich vom Konsumenten zu einem wichtigen (Mit-)Produzenten internationaler Ordnung geworden.

Der prinzipielle Multilateralismus Deutschlands hat sich allerdings seit Ende der 1990er Jahre sukzessive verändert. Die Äußerungen des damaligen Bundeskanzlers Gerhard Schröder im Bundestagswahlkampf 2002 hinsichtlich eines „deutschen Weges“ in der Außenpolitik haben diese Beobachtungen bestätigt. Auch die frühzeitige Festlegung Schröders, Deutschland werde als nichtständiges Mitglied des VN-Sicherheitsrats im Jahr 2003/04 unabhängig vom Ergebnis der Waffeninspekteure eine gewaltsame Entwaffnung des Iraks nicht unterstützen, deutete auf eine Veränderung hin. Der Fall Libyen ist eine weitere Zäsur in der deutschen Außenpolitik, die aus allen Parteien heftig kritisiert wurde. Die oben zitierte Aussage Westerwelles ist nichts anderes als die Schröder'sche Haltung, nach der über deutsche Außenpolitik in Berlin, und nirgendwo sonst, entschieden werde. Formal mag das stimmen, aber für eine europäisch und transatlantisch eingebundene, multilateralisierte Mittelmacht wie Deutschland klingt diese Haltung mehr wie die eines pubertierenden Jugendlichen als die eines verantwortungsvollen Erwachsenen. Es handelt sich, so etwa der ehemalige deutsche Verteidigungsminister Volker Rühe, „um einen Bruch mit den bewährten und wichtigsten Traditionslinien deutscher Außen- und Sicherheitspolitik“. Joschka Fischer, ehemaliger Außenminister, nannte die Entscheidung einen „skandalösen Fehler“. Der Leiter der Hessischen Stiftung für Friedens- und Konfliktforschung (HSFK), Harald Müller, sieht die deutsche Reputation schwer beschädigt und bewertet die deutsche Entscheidung als „das größte diplomatische Desaster seit Jahrzehnten“.

Entscheiden beinhaltet immer die Abwägung von Handlungsalternativen, die Vor- und Nachteile aufweisen. Im Falle der deutschen Haltung zur Resolution 1973 handelt sich gewiss um eine „40-60 Entscheidung“, bei der es für unterschiedliche Haltungen gute Argumente gibt. Das deutsche Argument, dass die Errichtung einer Flugverbotszone eine militärische Intervention von außen bedeute, die nur dann Erfolg haben könne, wenn zur Not auch massiv militärisch interveniert würde, ist durchaus richtig. Dazu sei man entweder nicht bereit oder nicht in der Lage. Das Eskalationspotenzial sei mithin enorm und niemand wolle Partei in einem sich abzeichnenden Bürgerkrieg werden. Ob aber der von der deutschen Politik betonte gründliche Abwägungsprozess tatsächlich stattgefunden hat und alle Folgen des Handelns richtig eingeschätzt wurden, und zudem der politische Kompass richtig justiert war, lässt sich mit ebenso guten Argumenten bezweifeln. Denn gab es wirklich eine zwingende Begründung, sich gegen die traditionelle Grundrichtung deutscher Außenpolitik zu stellen

und USA, Frankreich und GB gleichzeitig zu verprellen? Der Flurschaden in NATO (die als politisches Bündnis schwer beschädigt ist) und EU (die so genannte „Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik“ liegt geradezu in Trümmern) ist jedenfalls beträchtlich.

Die deutsche Haltung und die Betonung des „*respice finem*“-Gedankens hat zudem keine Antwort auf die Frage, was passiert wäre, wenn Benghasi gefallen wäre („Srebrenica 2“ mit allen absehbaren Folgen). Anders formuliert: Auf die Ungewissheiten der Interventionszukunft zu verweisen, die relativen Gewissheiten einer Nicht-Intervention aber auszublenden, ist fragwürdig (so auch Harald Müller). Die auch von deutscher Seite seit langen Jahren beförderte Debatte um die so genannte Schutzverantwortung (Responsibility to Protect, „R2P“) der internationalen Gemeinschaft bei schwersten innerstaatlichen Verbrechen steht zudem in Kontrast zur aktuellen deutschen Haltung. Vereinfacht gesprochen sucht die Welt seit Langem nach Grenzen für das Verbot der Nichteinmischung und lotet Mittel gegen das Recht von Diktatoren zum Massenmord aus. Die Resolution 1973 ist in diesem Geist verfasst, weshalb sich Deutschland eben nicht nur seinen etablierten Partner verweigert, sondern auch die „humanization“ des Völkerrechts beschädigt. Der Sonderberater des VN-Generalsekretärs, Edward Luck, antwortete auf die Frage, welches Szenario in Libyen drohe wie folgt: „Es schien zu Verbrechen gegen die Menschlichkeit zu kommen, also zu ausgedehnten und systematischen Angriffen auf die Bevölkerung mit Wissen der Obrigkeit. Trotzdem hat es der Sicherheitsrat zuerst mit Sanktionen versucht, aber das Gaddafi-Regime blieb auf dem Vormarsch. Schließlich wurde klar, dass ein Blutbad in Benghasi bevorstand“. Wenn Deutschland sich durchgesetzt hätte und 1973 nicht zustande gekommen wäre (das war ja wohl das deutsche Ziel!), dann hätte die ohnehin noch fragile Debatte um R2P Schaden genommen. Möglicherweise hätten einige Mächte zudem auch ohne Sicherheitsratsmandat interveniert – und der Scherbenhaufen wäre noch größer gewesen.

Kurzum: Die deutsche Haltung im Falle Libyens gleicht der sprichwörtlichen Redewendung vom „wasch mir den Pelz, aber mach mich nicht nass“. Anders formuliert: Die Betonung der Zivilmachtstraditionen der Bonner Republik brach sich in der Libyen-Entscheidung mit der Einbindung in traditionelle Bündnisstrukturen und der multilateralen Ausrichtung deutscher Außenpolitik. Deutschland hat sich für ein „ohne mich“ entschieden, mit dem Zweifel an der außenpolitischen Zuverlässigkeit des Landes einhergingen.

Eine Beteiligung (oder Nichtbeteiligung) an militärischen Einsätzen wurde bis zum Frühjahr 2011 prinzipiell in die Politik der atlantischen und/oder europäischen Orientierung eingebettet. Dass dieser Weg verlassen wurde, war insofern ein folgenreicher Sündenfall. Berthold Kohler formuliert es in der FAZ in schöner Deutlichkeit so: „Berlin beschreitet für alle sichtbar wieder einen Sonderweg und weckt damit abermals Zweifel an seiner Verlässlichkeit als Verbündeter. Mit Russland und China stimmen zu müssen, ist dem deutschen UN-Botschafter noch nicht so oft aufgegeben worden; auch eine gleichzeitige Distanzierung zu Amerika und Frankreich nicht. Die gemeinsame europäische Außenpolitik wurde nie so deutlich als Chimäre entlarvt, das ohnehin realitätsferne Gerede von einem gemeinsamen europäischen Sitz im Sicherheitsrat nie so klar als pure Illusion. Aber auch die Glaubwürdigkeit der wertebasierten Außenpoli-

tik leidet. Wer, was unstrittig ist, der Freiheit und den Menschenrechten nicht überall auf der Welt zum Durchbruch verhelfen kann, sollte den Mund nicht so voll nehmen, als sei er dazu in der Lage“.

Ob die deutsche Außen- und Sicherheitspolitik für die Herausforderungen, die mit einer stärker global ausgerichteten Rolle einhergehen, gewappnet ist, kann mithin bezweifelt werden. Im Grunde genommen, so Hanns Maull bereits vor zehn Jahren, leiste sich die deutsche Öffentlichkeit ein „schizophrenes Verhältnis zur Außenpolitik“: Sie solle Gefahren abwenden und Chancen schaffen, „aber dies möglichst zum Nulltarif“. Die politischen Prioritäten liegen – jedenfalls wenn nicht gerade eine außenpolitische Krise die öffentliche Aufmerksamkeit bestimmt – fast ausschließlich bei innenpolitischen Zielsetzungen. So sind die Haushaltsansätze für die drei großen außenpolitischen Ressorts (Verteidigung, Entwicklung und Auswärtiges) von gut 16 Prozent des Bundeshaushaltes in 1990 auf gut 13 Prozent im Jahr 2011 zurückgegangen und nur noch wenige Parlamentarier sehen in der Außen- oder Sicherheitspolitik ein vorrangiges Karrierefeld. Aber die Globalisierung und ihre Folgen im Sinne einer nicht mehr mit Aussicht auf Erfolg denkbaren Konzentration auf sein eigenes Umfeld erzwingen geradezu eine konsequente Neuorientierung der Politik auf weltpolitische Zusammenhänge. Deutschland kann es sich nicht leisten, Außen- und Sicherheitspolitik vorwiegend als Pflichtübung oder gar als Verlängerung innen- und wahlpolitischer Kalküle zu betreiben. Auch eine Konzentration auf die eigene Region und die Stabilisierung des europäischen Umfeldes wird, so wichtig sie ist, den Anforderungen einer globalen Perspektive nicht gerecht.

Gewiss lässt sich sagen, dass die Dinge noch nicht zu Ende diskutiert und die Folgen noch nicht klar absehbar sind. Insgesamt ist die deutsche Positionierung in der Summe ein schwerer Fehler. Der Fall Libyen wird die deutsche Außenpolitik noch beschäftigen. Er sollte mithin gründlich debattiert werden.