



BAND 8

Werte und Interessen in den internationalen Beziehungen – eine Dimension deutscher und europäischer Außenpolitik

Eine Studie von Joscha Schmierer



**WERTE UND INTERESSEN IN DEN INTERNATIONALEN
BEZIEHUNGEN – EINE DIMENSION DEUTSCHER UND
EUROPÄISCHER AUSSENPOLITIK**

Joscha Schmierer studierte Geschichte, Philosophie und Germanistik in Tübingen, Heidelberg und Berlin. Bis 1999 war er Redakteur der unabhängigen Monatszeitschrift *Kommune – Forum für Politik, Ökonomie und Kultur*. Danach bis 2007 Mitarbeiter im Planungsstab des Auswärtigen Amtes. Seit Mai 2007 ist Joscha Schmierer freier Publizist und politischer Berater. Jüngste Veröffentlichungen: Staatenwelt als Medium der Staatsbildung. Prekäre Staatlichkeit in der postimperialen Konstellation, in: Stefani Weiss/Joscha Schmierer (Hg.), *Prekäre Staatlichkeit und internationale Ordnung*, Wiesbaden 2007; «Rekonstruktion des Westens». Umriss des Problemfelds, in: Tine Stein, Hubertus Buchstein, Claus Offe (Hg.), *Souveränität, Recht, Moral. Die Grundlagen politischer Gemeinschaft*, New York u. Frankfurt am Main 2007.

Werte und Interessen in den internationalen Beziehungen – eine Dimension deutscher und europäischer Außenpolitik

Eine Studie von Joscha Schmierer

Band 8 der Reihe Demokratie

Herausgegeben von der Heinrich-Böll-Stiftung

© Heinrich-Böll-Stiftung 2008

Alle Rechte vorbehalten

Gestaltung: graphic syndicat, Michael Pickardt (nach Entwürfen von blotto Design)

Fotos: dpa (Titel)

Druck: agit-druck

ISBN 978-3-927760-90-5

Bestelladresse: Heinrich-Böll-Stiftung, Schumannstr. 8, 10117 Berlin

T +49 30 28534-0 **F** +49 30 28534-109 **E** info@boell.de **W** www.boell.de

**HEINRICH BÖLL STIFTUNG
SCHRIFTEN ZUR DEMOKRATIE
BAND 8**

Werte und Interessen in den internationalen Beziehungen – eine Dimension deutscher und europäischer Außenpolitik

Eine Studie von Joscha Schmierer

Im Auftrag und herausgegeben von der Heinrich-Böll-Stiftung

VORWORT

Einmischung erwünscht! Werte und Interessen als Orientierung für eine aktive Außenpolitik

Die Jahrtausendwende ging mit großen weltpolitischen Umbrüchen einher, deren Konsequenzen uns noch in den kommenden Jahrzehnten beschäftigen werden. Hinterließ der Zusammenbruch der Sowjetunion die Vereinigten Staaten zunächst als einzige Supermacht, so hat die Globalisierung eine neue Dynamik entfesselt, die Schwellenländern wie China und Indien nicht nur einen enormen wirtschaftlichen Aufschwung bescherten, sondern auch eine Rückkehr auf die weltpolitische Bühne. Auch Russland, nach dem Zerfall der UdSSR vorübergehend in einer Situation der Schwäche, ist im Gefolge des Rohstoffbooms und der Wiedererrichtung einer autoritären Staatsmacht in seine Rolle als Großmacht zurückgekehrt. Der jüngste Kaukasus-Krieg hat gezeigt, dass Russland bereit ist, seine hegemonialen Ambitionen auch mit militärischer Gewalt durchzusetzen. Die Folgen für das künftige europäisch-russische Verhältnis sind noch ungewiss.

Mit den Terrorangriffen vom 11. September 2001 traten zudem nichtstaatliche Akteure ins Zentrum der Außen- und Sicherheitspolitik, und mit dem Irak-Krieg wurde die Machtposition der Vereinigten Staaten militärisch wie auch diplomatisch geschwächt. Die transatlantische Allianz zwischen den USA und Europa hat ihre Selbstverständlichkeit eingebüßt.

Die Veränderungen des internationalen Machtgefüges werden die internationalen Beziehungen in den kommenden Jahrzehnten prägen. Die Frage ist, ob wir in ein prekäres Gleichgewicht rivalisierender Großmächte zurückfallen, die wechselnde Bündnisse mit- und gegeneinander schließen, oder ob es gelingt, den machtpolitischen Pluralismus des 21. Jahrhunderts in einen kooperativen Multilateralismus im Rahmen der Vereinten Nationen einzubinden.

Gleichzeitig steht die Staatengemeinschaft vor einer Reihe akuter außen- und sicherheitspolitischer Herausforderungen: Wie kann ein nuklearer Iran verhindert und das Land in ein regionales Sicherheitssystem integriert werden? Kann Afghanistan politisch gefestigt und Pakistan vor Staatszerfall und einem Abgleiten in ein islamistisches Regime bewahrt werden? Wie kann der Irak langfristig stabilisiert werden? Gelingt es, einen dauerhaften Frieden Israels mit seinen Nachbarn zu schaffen? Können sich Industrie- und Entwicklungsländer auf effektive Vereinbarungen zur Stabilisierung des Erdklimas verständigen und die zunehmende Ressourcenkonkurrenz eindämmen?

Angesichts der strukturellen und aktuellen Herausforderungen ist von der Bundesrepublik Deutschland und Europa ein hohes Maß außenpolitischer Handlungsfähigkeit gefordert. Das verlangt nicht nur nach einer Stärkung der außenpolitischen Institutionen und Instrumente, sondern nach einer «außenpolitischen Kultur», wie sie zumindest für die Bundesrepublik noch ungewohnt ist. Allzu lange hat sich Deutsch-

land in einem bequemen weltpolitischen Provinzialismus eingerichtet. Jetzt ist mehr an internationaler Verantwortung gefordert, und das heißt auch: eine intensivere außenpolitische Debatte und ein geschärfter Sinn für die Weltpolitik.

Dafür ist es elementar, eine klare Vorstellung von den *Interessen* und *Werten* zu entwickeln, die das außenpolitische Handeln Deutschlands und Europas leiten sollen. In der deutschen Debatte werden Werte und Interessen immer wieder als Gegensätze zitiert. Für Verfechter einer wertorientierten Außenpolitik gelten Interessen häufig als niedere Motive; für Befürworter einer interessegeleiteten Politik sind Werte ein schönes Ideal, das leider für Realpolitik nicht taugt. Beide Interpretationen sind einseitig und greifen zu kurz. Es kommt vielmehr darauf an, die Dichotomie von Werten und Interessen in der Außenpolitik zu überwinden.

Joscha Schmierer hat mit diesem Diskussionsbeitrag für die Heinrich-Böll-Stiftung das Verhältnis von Werten und Interessen in der Außenpolitik einer kritischen Analyse unterzogen. Werte und Interessen sind demnach eng miteinander verflochten und müssen in konkreten Entscheidungssituationen abgewogen werden. Ohne Klarheit über die Leitwerte deutscher und europäischer Politik können Interessen nicht bestimmt werden, und nur wenn Werte als Teil wohlverstandener Interessen begriffen werden, taugen sie zu mehr als folgenlosen Sonntagsreden. Dabei geht es nicht um einen feststehenden Katalog von der Politik vorgeordneten Prinzipien, die nur noch auf konkrete außenpolitische Fälle anzuwenden wären, sondern um einen Orientierungsrahmen für komplexe Entscheidungen, in denen zwischen «richtig» und «falsch» gerungen werden muss.

Die Heinrich-Böll-Stiftung beteiligt sich vielfach an der Debatte um die «neue Weltordnung» und um die Koordinaten deutscher und europäischer Außenpolitik. Die vorliegende Analyse Joscha Schmierers bietet dafür eine wertvolle Grundlage. Wir hoffen auf ein lebhaftes Echo.

Ralf Fücks
*Vorstand der
Heinrich-Böll-Stiftung*

Marc Berthold
*Referent für Außen- und
Sicherheitspolitik*

Werte und Interessen in den internationalen Beziehungen – eine Dimension deutscher und europäischer Außenpolitik

Über Werte kann man viel reden, Interessen lassen sich diskret verschweigen oder lauthals proklamieren. Wären Entscheidungen alternativlos, wie vor allem deutsche Politiker gerne betonen, blieben Werte und Interessen freilich gleichermaßen belanglos. Politiker, die von der Alternativlosigkeit ihrer Entscheidung sprechen, wollen ihre Entscheidung als Akt der Freiheit ungeschehen machen. Indem sie die Freiheitsräume der Politik negieren, verleugnen sie sich als Politiker.

Über Werte und Interessen als Faktoren der Politik lässt sich ernsthaft nur sprechen, wenn Entscheidungen in ihrem Freiheitsgrad ernst genommen werden. Erst in Entscheidungssituationen werden Werte durch Taten geltend gemacht und verschaffen sich Interessen wirklich Ausdruck. Die Frage nach dem Verhältnis von Werten und Interessen in den internationalen Beziehungen ist letztlich die Frage nach der *Rolle von Werten und Interessen in außenpolitischen Entscheidungen*.

Außenpolitische Entscheidungen werden unter komplexen innen- und außenpolitischen Umständen getroffen. Viele Faktoren wirken auf sie ein und müssen abgewogen werden: Werte, die in Widerspruch zueinander geraten können, allgemeine und partikulare Interessen, die sich nicht decken, Absichten und unerwünschte, aber vielleicht nicht vermeidbare Nebenfolgen, eigene Ansprüche und Ansprüche von Verbündeten, aber auch die eigenen und vereinten Möglichkeiten, um ihnen nachzukommen.

Vor allem aber muss die Entscheidungssituation selbst möglichst umfassend analysiert werden. Es geht ja nicht einfach darum, den eigenen Werten und Interessen gerecht zu werden, sondern um *richtige* Entscheidungen. Und außenpolitische Entscheidungen sind, wie der in Theorie und Praxis gewiefte Henry Kissinger bemerkt, nie unproblematisch. «Wissen Sie», meinte er in einem längeren Gespräch mit dem *Zeitmagazin Leben* (27/07), «schwierige außenpolitische Entscheidungen sind allesamt 51-zu-49-Entscheidungen. Solche Entscheidungen können Sie nur treffen, wenn Sie sich ihrer eigenen Werte sicher sind. Aber man muss auch die Geschichte und die Kultur der anderen akzeptieren – natürlich nur, solange es nicht zum Völkermord kommt wie in Ruanda oder Darfur.» Dennoch wurde weder gegenüber Ruanda noch gegenüber der Politik des Sudan in Darfur von Seiten der Internationalen Gemeinschaft rechtzeitig und wirkungsvoll eingegriffen. Völkermord wird zwar nicht akzeptiert, aber eben auch nicht immer verhindert. Man kann sich also der eigenen Werte sicher sein und dennoch darauf verzichten, eine Entscheidung

zur Intervention zu treffen. Das herrschende Regime verletzt seine «responsibility to protect» und die Internationale Gemeinschaft ist auch nicht willens oder in der Lage, diese Verantwortung zu übernehmen. Jeder Schutz entfällt allzu oft.

Außenpolitische Entscheidungen bedeuten manchmal ein hohes Wagnis, bei dem die Grenzen zum Abenteuer nicht ganz scharf zu ziehen sind. Daher die Neigung, ihnen auszuweichen oder sie aufzuschieben und eine schließlich doch getroffene Entscheidung als alternativlos zu rechtfertigen.

Wenn in Deutschland seit ein paar Jahren verstärkt vom nationalen Interesse als ausschlaggebendem Faktor für außenpolitische Entscheidungen die Rede ist, erfüllt dies oft eine doppelte und doppelt zweideutige Funktion: Einerseits soll das nationale Interesse Entscheidungen in Frage stellen, die auf den ersten Blick nur einem allgemeinen, aber keinem spezifisch deutschen Interesse dienen. Zu diesem Zweck wurde das nationale Interesse etwa gegen den bescheidenen Beitrag der Bundesrepublik zur Stabilisierung des nach Jahrzehnten der Unterdrückung wieder unabhängig gewordenen Osttimors in den Zeugenstand gerufen. Als ob Deutschland kein Interesse daran haben könnte, ein zuverlässiges und uneigennütziges Mitglied der Vereinten Nationen zu sein. Zum anderen wird das nationale Interesse herbeizitiert, um Aktionen, an denen sich Deutschland im anerkannt allgemeinen Interesse beteiligt, im Inneren akzeptabel zu machen: Dann wird Deutschland selbst, und, etwas abgeschwächt, dann werden deutsche Interessen am Hindukusch verteidigt. In beiden Fällen wird Verwirrung gestiftet, statt Deutschlands Beteiligung an internationalen Aktionen aus jeweils gutem Grund gelten zu lassen und angemessen zu begründen.

Warum ist die Bundesrepublik Deutschland Mitglied der UNO und kann auch Argumente dafür vortragen, dass ihr ein ständiger Sitz im UNO-Sicherheitsrat zuerkannt werden sollte? Nur weil sie so ihrem partikularen Interesse der Selbstverteidigung am besten nachkommen kann oder weil sie mit guten Gründen daran interessiert ist, einen ihren Fähigkeiten entsprechenden Beitrag zum allgemeinen Interesse, der Sicherung des Weltfriedens, beizutragen? Man kann der deutschen Öffentlichkeit eine Argumentation zumuten, die ausgehend von einem allgemeinen Interesse eine deutsche Beteiligung an Aktionen der Internationalen Gemeinschaft begründet, statt umgekehrt auf ein angeblich eng begrenztes nationales Interesse die eine oder andere internationale Verpflichtung draufzupacken, der man sich leider nicht entziehen kann, oder die partikularen Interessen hemmungslos aufzublähen, um die Beteiligung an einer internationalen Aktion stammtischkompatibel zu machen.

Die Würde des Menschen steht im Zentrum einer werteorientierten Politik

Deutschland ist in der UNO als Mitglied einer Staatenwelt engagiert, die sich mit Charta und Konventionen auf universelle Werte stützt und deren universelle Geltung als allgemeines Interesse deklariert. Den höchsten Rang unter den Werten der Charta, der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte wie auch des Grundgesetzes der Bundesrepublik Deutschland nimmt die Würde des Menschen ein. So bekräftigt die Charta der Vereinten Nationen in ihrer Präambel den «Glauben an die Grundrechte des Menschen, an Würde und Wert der menschlichen Persönlichkeit, an die Gleichberechtigung von Mann und Frau sowie von allen Nationen, ob groß oder klein» und fordert dazu auf, «für diese Zwecke» Duldsamkeit zu üben und als gute Nachbarn in

Frieden miteinander zu leben, die Kräfte zu vereinen, um den Weltfrieden und die internationale Sicherheit zu wahren. Für die Präambel der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte bildet die Anerkennung der allen Mitgliedern der menschlichen Familie innewohnenden Würde und ihrer gleichen und unveräußerlichen Rechte die Grundlage «der Freiheit, der Gerechtigkeit und des Friedens in der Welt». Artikel 1 des Grundgesetzes der Bundesrepublik Deutschland lautet bekanntlich: «Die Würde des Menschen ist unantastbar. Sie zu achten und zu schützen ist Verpflichtung jeder staatlichen Gewalt.»

Man kann den Katalog der Menschenrechte lesen als Negation aller (staatlichen) Maßnahmen, die sich gegen die Würde des Menschen richten, und als Gewähr von Formen und Mitteln, um sich gegen solche Eingriffe zu wehren. Redefreiheit, Pressefreiheit, Religionsfreiheit, Folterverbot, Gleichheit vor der Justiz und andere Rechte sind notwendig, um die Würde des Menschen zu gewährleisten und ihre Verletzungen anzuprangern.

Ausgangspunkt der Menschenrechte ist die Empörung über die Verletzung der Würde des Menschen. Empörung von Menschen ist das wichtigste Indiz für die Verletzung von Menschenrechten. Um die Menschenrechte zur Geltung zu bringen, bleibt diese Empörung Grundbedingung. Die Empörung über die Verbrechen des Naziregimes und der Achsenmächte führte zur Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte 1948. Die Empörung über den Völkermord in Ruanda und die Gräueltaten in Bosnien wurden zu einem treibenden Motiv für die Einrichtung des Internationalen Strafgerichtshofes. Empörung reicht aber oft nicht aus, um Entscheidungen über konkrete Aktionen zur Sicherung und Wiederherstellung von Menschenrechten herbeizuführen.

Um das Gewicht von Werten und Menschenrechten in den internationalen Beziehungen zu überprüfen, ist es sinnvoll die Ebenen

■ der Meinungsbildung

■ der Willensbildung

■ und der politischen Entscheidung

zunächst einmal auseinanderzuhalten.

Auf der Ebene der Meinungsbildung reicht die eigene Empörung schon aus, um ein Urteil zu treffen. Um die Frauenfeindlichkeit der Taliban zur Zeit ihrer Herrschaft in Afghanistan im Westen als empörenden Verstoß gegen die Gleichberechtigung der Frau zu verurteilen, brauchte es keinen Aufstand der afghanischen Frauen gegen die Taliban.

Aber kann und soll man etwas gegen diese frauenfeindliche Politik unternehmen, soll der eigene Staat die Initiative ergreifen, um zum Beispiel in der UNO Sanktionen herbeizuführen, die erzwingen könnten, dass Mädchen der Schulunterricht ermöglicht wird, dass Frauen als Lehrerinnen arbeiten und sich überhaupt frei in der Öffentlichkeit bewegen können? Auf dieser Ebene der Willensbildung muss man sich, um Überzeugungskraft zu entfalten, schon einigermaßen sicher sein, dass die eigene Empörung auch in Afghanistan und von einem erheblichen Teil der afghanischen Frauen geteilt wird, eventuelle Sanktionen also von denen, die unterstützt werden sollen, auch als Hilfe empfunden werden. Das wäre eine wichtige Voraussetzung, um vom erklärten Willen, dass solche Unterdrückung nicht sein soll, zur Entscheidung über konkrete Aktionen überzugehen.

Nehmen wir die Sanktionen und Boykottmaßnahmen gegen das Apartheidregime in Südafrika. Durch die Empörung und den Widerstand in Südafrika selbst wurden Menschen rund um die Welt ermutigt, von der öffentlichen Verurteilung des Regimes zunächst zu privaten Boykottmaßnahmen überzugehen und schließlich staatliche Sanktionen durchzusetzen, denen sich zuletzt auch die Staaten nicht mehr entziehen konnten, die lange auf das Apartheidregime als Verbündeten im Kalten Krieg gesetzt hatten. Die Empörung und der Widerstand im Inneren Südafrikas, der schwarzen Mehrheit, aber auch von wichtigen Teilen der weißen Minderheit boten die Gewähr, dass das Regime den äußeren Druck nicht für die eigene Stärkung instrumentalisieren konnte.

Anders lag der Fall bei den Sanktionen gegen das Regime Saddam Husseins im Irak. Die Sanktionen waren nicht mit Menschenrechtsverletzungen durch das Regime begründet, sondern durch völkerrechtlich begründete Abrüstungsaufgaben. Außer in den Kurdengebieten, die sich der Kontrolle durch das Regime weitgehend hatten entziehen können und die eigene Zugänge nach außen hatten, führten die Sanktionen eher zu einer Stärkung des Regimes als zur Ermutigung einer wirksamen Opposition und von offenem Widerstand im Inneren. Das Regime profitierte doppelt von den Sanktionen. Einerseits konnte es sein Versagen auf die Sanktionen schieben, andererseits bereicherte es sich über Schmuggel und das *oil for food*-Programm.

Damit Sanktionen als Hilfe für Widerstand wirksam werden können, müssen sich äußerer Druck und innere Empörung wirksam ergänzen, sonst führt die Schwächung des Landes zur Auszehrung der Widerstandskräfte gegen das Regime und festigt dessen Herrschaft.

So lässt sich ein erstes Zwischenfazit ziehen. Menschenrechtsverletzungen in anderen Ländern mögen in der internationalen Öffentlichkeit Empörung hervorrufen. Diese bleibt aber weitgehend folgenlos, wenn sie nicht mit einer sichtbaren Empörung im Inneren der Staaten zusammentrifft, in denen diese Menschenrechtsverletzungen stattfinden. Wenn es zu diesem Zusammentreffen kommt, kann die Meinungsbildung zur Ausbildung eines politischen Willens führen, dass den Menschenrechtsverletzungen wirksam begegnet werden muss. Entscheidungen über konkrete Aktionen sollten ausdrücklich oder zumindest implizit mit dem inneren Widerstand gegen die Verletzungen von Menschenrechten abgestimmt sein, damit sie zu einer Änderung der Politik des Regimes oder zu einem Regimewechsel führen. Umfang und Qualität des inneren Widerstands dürften meistens ausschlaggebend für Erfolg oder Misserfolg eines äußeren Drucks sein.

Interessen spielen immer mit

Bisher wurde so argumentiert, als spielten Werte und Menschenrechte auf allen drei Ebenen die einzige oder doch die ausschlaggebende Rolle. Das ist nicht so. Interessen und andere entscheidungsrelevante Faktoren spielen auf allen Ebenen eine Rolle, am wenigsten aber auf der Ebene der Meinungsbildung (solange sie vor der politischen Willensbildung und der Entscheidung über konkrete Aktionen haltmacht). Ist die Empörung in Anbetracht der Verletzung von Menschenrechten die treibende Kraft, kommt über die Sichtung der Interessen nüchternes Kalkül ins Spiel, allerdings nicht nur in der beschränkten, gelegentlich schabigen Form, wie die übliche Rede von nationalen Interessen vermuten lässt.

Ein deutsches Interesse ist weder schlicht gegeben, noch ist sein Horizont so eng wie die Landesgrenzen. «Deutsche Interessen» bilden sich erst heraus in der demokratischen Auseinandersetzung in Deutschland und in Verbindung mit der öffentlichen Meinung in Europa und in der Welt. Sie entwickeln sich mit der Problemlage und der Mehrheitsbildung. In allen lebenswichtigen Fragen handelt Deutschland nicht allein, sondern im Verbund der EU und der NATO. Den Rahmen bilden UNO, WTO und die anderen internationalen Organisationen und Institutionen. Verfahren und Konsensbildung spielen so bei der Bestimmung konkreter deutscher Interessen eine große Rolle.

In der autoritär-dynastischen Tradition deutscher Außenpolitik werden dagegen deutsche Interessen als gegeben vorausgesetzt. In der Form der souveränen Entscheidung sollten sie zum Beispiel für Treitschke auch den Bruch von Verträgen rechtfertigen, eindeutig und uneingeschränkt wie sie waren. Die Verletzung der belgischen Neutralität im I. Weltkrieg stand in dieser Denktradition, die sich im II. Weltkrieg von allen Fesseln befreite. Erst nach der Niederlage wurde sie von der außenpolitischen Elite einer ernsthaften Überprüfung unterzogen. Ihre Konsequenzen wurden verworfen, aber einige ihrer Elemente, vor allem die Annahme eines gegebenen und dauerhaften deutschen Interesses, wirkten weiter.

Auch heute scheinen für viele Kommentatoren deutsche Interessen auf der Hand zu liegen. Allenfalls müssen sie aufgefunden werden. Prägend ist der Topos der geografischen Mittellage, als ob sich aus der ein bestimmtes außenpolitisches, womöglich zeitloses Interesse ableiten ließe. Bekanntlich liegt die Schweiz noch wesentlich mittiger in Europa als Deutschland. Die Schweizer Schlussfolgerung aus dieser Lage, sich dauerhaft der Neutralität in den europäischen und weltpolitischen Rivalitäten zu verschreiben, wurde von Deutschland, solange es einer der Hauptrivalen war, selbstverständlich nicht angestrebt. Nach dem II. Weltkrieg standen sich Neutralitätsvorstellungen und politische Westbindung als Konzepte gegenüber, wobei die geografische Lage für die Entscheidung nicht den Ausschlag geben konnte. Neutralität wäre unter den Bedingungen der Blockkonfrontation auf die Wiederaufnahme eines deutschen Sonderweges hinausgelaufen, der wohl unvermeidlich zu einer Anlehnung an das Sowjetimperium geführt hätte. Verfechter einer solchen Annäherung konnten sich auf manche Episode der deutschen Geschichte und der deutsch-russischen Beziehungen berufen.

Für die Schweiz stand eine solche Annäherung an die Sowjetunion bei aller Neutralität nie zur Debatte. Wichtiger als die geografische Mittellage Deutschlands war immer seine eigene Verfassung und sein Selbstverständnis, das politische Konzept, das es jeweils verfolgte, wie es sich deshalb zu seinen Nachbarn stellte, mit welcher Rolle seine Nachbarn rechnen mussten und welche sie ihm zuwiesen. Wer deutsche Interessen in seiner Geschichte oder seiner geografischen Lage vorgegeben sieht, wird sich wahrscheinlich nie damit abfinden, dass auch die deutsche Außenpolitik heute von demokratischer Auseinandersetzung und Mehrheitsbildung abhängig und eben keineswegs objektiv gegeben ist und von einer außenpolitischen Elite widerspruchlos exekutiert werden kann.

Die Außenpolitik der Bundesrepublik Deutschland entsprang einem Bruch mit der deutschen Geschichte, bewegte sich in einem neuen Europa und im atlantischen Bündnis. Heute hat sie es, und das ist neu, mit einer globalisierten Welt zu tun.

Deutsches Interesse ist nicht zuallererst ein partikulares deutsches Interesse, zu dem ein europäisches hinzukommt und auf das dann noch mit abnehmender

Bedeutung ein allgemeines, globales Interesse drauf gepackt wird. Vielmehr muss deutsches Interesse ständig zwischen diesen Dimensionen vermitteln. Tatsächlich ist ja schon die moderne deutsche Staatlichkeit, ist die Bundesrepublik Deutschland viel mehr durch diese internationalen Dimensionen geprägt als durch eine linear gedachte deutsche Nationalgeschichte.

Diesen neuen Bedingungen deutscher Außenpolitik versuchte Dieter Senghaas 1995 (IP 8/95) mit einem Begriff von «Deutschlands verflochtenen Interessen» gerecht zu werden, um der Gefahr zu begegnen, dass eine wieder modisch werdende Berufung auf deutsche Interessen in eine erneute Beschwörung nationaler Mythen münden könnte. Da für die Deutschen «ein ordnungspolitisch gleich gelagertes Umfeld» von «allergrößter Bedeutung» sei, sah Senghaas ein «bleibendes erstes Interesse deutscher Außenpolitik» auf den «Schutz und die Förderung institutionell garantierter Menschenrechte und Grundfreiheiten» gerichtet. Dieser Abschnitt seines Artikels postulierte eine «Wertepolitik» als deutsches Interesse. Das zweite deutsche außenpolitische Interesse sah Senghaas unter die Leitlinie «Multilateralismus ohne Alternative» gestellt. Dieses Interesse sei vor allem in der «weltwirtschaftlich exponierten Orientierung» begründet, die den seit den fünfziger Jahren aufgebauten westdeutschen Wohlstand ermöglicht habe. Der außergewöhnlich hohe Anteil der außenwirtschaftlichen Komponente am Bruttosozialprodukt und eine «außenwirtschaftlich so exzentrische Position wie diejenige Deutschlands» können nach Senghaas politisch nur durch Integrationspolitik abgefedert werden: «Das Integrationsinteresse ist deshalb das dritte maßgebliche Interesse der Deutschen.» Das vierte wohlverstandene Interesse der Deutschen müsse auf eine gesamteuropäische Friedensordnung ausgerichtet sein. Dabei war ihm das komplizierte Verhältnis zwischen einer Erweiterung von NATO und EU und einem «vorgängigen Sonderarrangement des Westens mit Russland» als «erforderliche Quadratur des Kreises» vollständig bewusst. Ein fünftes, weltpolitisches Interesse müsse sich «deutscherseits heute vor allem auch auf eine Stärkung der Vereinten Nationen» richten. Um die in der «Agenda für den Frieden» vom Generalsekretär der Vereinten Nationen am 17. Juli 1992 genannten Desiderata in die Tat umzusetzen, komme es darauf an, ob einzelne Mitgliedstaaten bereit seien, sich ein solches Aktionsprogramm zu eigen zu machen.

Senghaas folgerte: «Zu den Mitgliedstaaten, auf die es ankommt, gehört ohne Zweifel Deutschland: Sich die «Agenda für den Frieden» zu eigen zu machen sowie die UN in den übrigen Dimensionen (Menschenrechte, Entwicklung, Umwelt u.a.) nicht nur konzeptionell, sondern handfest durch personelle, finanzielle und logistische Hilfestellung deutlich zu unterstützen, wäre ein bedeutender Schritt in Richtung auf Profilierung deutscher Außenpolitik. Das wäre Weltpolitik im besten Sinne des Begriffs. Das Versteckspiel mit dem Grundgesetz und die völlige Überzeichnung der militärischen Dimension der «Agenda» haben nach 1990 die konstruktive politische Phantasie im Hinblick auf eine aktive weltpolitische Rolle Deutschlands gelähmt.» 1995, dem Zeitpunkt der Überlegungen von Dieter Senghaas, hatten die jugoslawischen Nachfolgekriege bereits über Jahre hinweg viele Menschenleben gekostet, ohne dass UNO, NATO oder EU wirksam eingegriffen hätten.

Aus seinen fünf Beobachtungen zieht Senghaas als Fazit, die Interessen der Deutschen seien «verflochtene Interessen». Man könnte auch sagen, deutsche Interessen sind nicht eindimensional, sie sind weder nur partikular (z.B. Rohstoff-

interessen) noch wertneutral. Die Fragen, wie sich deutsche und europäische Außenpolitik für Werte wie Menschenrechte und Demokratie erfolgreich engagieren kann und welche Interessen sie dabei zu verfolgen hat, lassen sich also nicht voneinander trennen, auch wenn sie nicht identisch sind. Um die Beantwortung dieser Fragen geht es in der öffentlichen Meinungs- und der politischen Willensbildung und letztlich in konkreten Entscheidungssituationen.

Was wirklich zu tun ist, ist die spannende Frage. Die Annahme «verflochtener Interessen» Deutschlands schließt jede Borniertheit auf eng definierte deutsche Interessen aus und sieht eine wertorientierte deutsche Außenpolitik auf wohlverstandene, eben verflochtene deutsche Interessen gegründet. Ein eng verstandenes deutsches Interesse geht an den realen Einbindungen Deutschlands in internationale Verhältnisse vorbei. Deutsche Interessen stehen nicht im Konflikt mit einer kosmopolitisch angelegten Außenpolitik, sondern dienen geradezu als Basis einer wertefundierten Politik der internationalen Kooperation und der globalen Integration.

Dummerweise werden in der außenpolitischen Diskussion Werte häufig einem luftigen Idealismus zugeschrieben, während die Interessen sehr bodenständig und eng gefasst werden. So kommt die außenpolitische Diskussion über das Salongespräch oder das Stammtischgerede nicht hinaus. Das Salongespräch hält sich mehr an die Werte, der Stammtisch trumpft mit Interessen auf. Sowohl im Salon wie am Stammtisch bleibt es beim bloßen Meinen. Schlimm treiben es die Chinesen in Tibet, einigt man sich im Salon. Was geht das uns an, ist das Fazit am Stammtisch. Schwierig und ernst wird es, wenn es darum geht, auf was die Außenpolitik hinaus will und was sie tun soll und erreichen kann.

Allein schon aus methodischen Gründen und als moralisches Exerzitium ist es deshalb sinnvoll, gelegentlich die Perspektive der Exekutive, also der Regierung, einzunehmen. Sicher bleibt es auch dort oft beim bloßen Meinen. Unter Beamten ist es üblich, Außenpolitik evolutionär zu verstehen: Etwas entwickelt sich, etwas kann auf einen zukommen, am besten wartet man erst mal ab, eigene Entscheidungen sind zu vermeiden, und wenn sie doch nicht zu umgehen sind, dann besser als Nachhut denn als Vorhut. Im Vorfeld der amerikanischen Präsidentenwahl von 2004 meinte ein hoher Beamter des Auswärtigen Amtes bei einer öffentlichen Diskussion über die Situation im Irak, bevor die Wahl vorbei und die neue Administration im Amt sei, könne man nichts besseres tun, als den Helm enger schnallen und sich in den Graben ducken. Im Sinne des Abwartens wird die militärische Metapher ins Gegenteil verkehrt. Aus der Vorbereitung eines Angriffs, den Helm enger schnallen, wird äußerster Selbstschutz. In Kategorien der Willensbildung und der Entscheidung wird erst ganz oben gedacht, wobei hier dann oft schon Worte, weil folgenreich, wie Handlungen erscheinen.

Strategische Entscheidungen deutscher Außenpolitik in Zeiten der Blockordnung

Vor 1989 haben Regierungen der Bundesrepublik Deutschland zwei strategische Entscheidungen getroffen: Die Regierung Adenauer hat die Westorientierung eingeleitet und forciert. Aus ihr folgten Wiederbewaffnung und NATO-Beitritt. Teil der Einbindung in den Westen war die wirtschaftliche Integration Westeuropas, die mit der Montanunion begann und über die römischen Verträge zur Gründung der EG führte und dann in die nicht länger rein wirtschaftlich ausgerichtete Europäische

Union mündete. Diese strategische Entscheidung hatte eine klare Orientierung auf Werte wie Menschenrechte und Demokratie («westliche Werte») und versprach zugleich einen wirtschaftlichen Wiederaufbau und Neuaufschwung. Davon, dass dieses Versprechen in Erfüllung ging, hing es ab, ob die umstrittene Entscheidung für den Westen, die zugleich eine Absage auf jede Hoffnung einer raschen Wiedervereinigung beinhaltete, in der deutschen Gesellschaft eine solide Mehrheit finden konnte. Zugleich war die Entscheidung für den Westen eine Unterordnung unter die Blocklogik, die 1956 mit der vom Westen ungestörten Niederschlagung des Ungarnaufstandes besiegelt wurde. West und Ost traten sich als in sich geschlossene politische Ordnungen gegenüber, die ein prekäres Gleichgewicht des Schreckens bildeten. Die beiden Blockvormächte agierten insofern als Supermächte, als sie ihre Blöcke kontrollierten und als Vormächte ihrer Blöcke den Gleichgewichtsmechanismus der Blockordnung mit Aufrüstung und Abrüstungsverhandlungen in Schwung hielten.

Mit der Entkolonialisierung entstand zwar eine ganze Reihe von neuen Staaten. Sie konnten jedoch kein neues Kraftfeld bilden. Als Blockfreienbewegung konnten sie allenfalls verhindern, dass sie vollständig zum Spielball der Rivalität unter den Blöcken wurden.

Die Westorientierung der Bundesrepublik war also zugleich die Eingliederung in den Ordnungsmechanismus der Blockkonfrontation, der durch die Politik der Bundesrepublik Deutschland konsolidiert wurde. Bei aller Freiwilligkeit der Entscheidung für den Westen beschränkte sie zugleich die Spielräume für eine selbständige Außenpolitik. Innerhalb des Blocks und gegenüber der Dritten Welt hatte die Konsolidierung der Blockmacht eindeutig den Vorrang vor der Orientierung auf Werte. Blockinteresse war in erster Linie Machtinteresse gegenüber dem Blockrivalen. Das war das Element von Gleichheit zwischen den beiden Blöcken, deren Vormächte zugleich entgegengesetzten inneren Ordnungsvorstellungen folgten.

Die zweite strategische Entscheidung traf die Bundesrepublik mit der Einleitung einer neuen Ostpolitik. Nach ersten Sondierungen während der großen Koalition 1967-1969 wurde sie von der sozialliberalen Regierung entschieden vorangetrieben. Mit politischer Flexibilität gegenüber dem Osten strebte sie eine wirtschaftliche und gesellschaftliche Öffnung des Sowjetblocks an. Diese Intention drückte die Parole «Wandel durch Annäherung» aus. Diese neue Ostpolitik versuchte nicht die Blocklogik zu durchbrechen, sondern zu entspannen. Bis zu einem gewissen Grad setzte sie deshalb auf die Stabilität der Blöcke und vor allem der sowjetischen Blockvormacht. Zugleich untergrub die neue Ostpolitik mit ihrer Verständigungspolitik gegenüber Polen eine wesentliche Klammer, mit der sich die Sowjetunion die Unterordnung der mittelosteuropäischen Staaten sicherte: die Furcht vor einem deutschen Revanchismus, die vor allem in Polen nach seiner doppelten Westverschiebung durch den Ausgang des II. Weltkrieges nicht unbegründet war. Die Schritte in Richtung völkerrechtliche Anerkennung der Oder-Neiße-Linie als deutsche Grenze, die schuld-bewussten Versöhnungsgesten gegenüber Polen, die Kredit- und Geschäftsbeziehungen, aber auch Kulturaustausch und deutsch-polnische Schulbuchkommissionen waren Ausdruck eines politischen Willens gegenüber Polen zu beweisen, dass es mit einem Deutschland zu tun hatte, dass seine Lehren aus der früheren Expansionsgeschichte gezogen hatte. Diese Politik verschaffte Polen Spielraum gegenüber der Sowjetunion. Zwar hatte es eine DDR im Rücken, deren Existenz ganz an sowjetisches Gutdünken gebunden war, aber es hatte kein Deutschland zu fürchten,

das jede Schwäche des Sowjetblocks zu einem tödlichen Risiko für Polen machte. Die Polenpolitik war das blockauflösende Element im Rahmen einer deutschen Entspannungspolitik, die in erster Linie doch auf ein gedeihliches Auskommen mit der Sowjetunion hoffte. Indem in der deutschen Polenpolitik der Nachweis einer neuen Werteorientierung der deutschen Ostpolitik sichtlich den Vorrang vor einer engen Interessenpolitik hatte, geriet sie in einen gewissen Widerspruch zu der Verständigungspolitik gegenüber Russland, die immer zur Voraussetzung hatte, dass die sowjetische Blockherrschaft und -stabilität nicht in Frage gestellt wurde. Für die Entspannung zwischen den Blöcken schien ja die Stabilität der Blöcke immer die Voraussetzung zu bilden.

Die Zweideutigkeit der Entspannungspolitik in ihrem Spannungsverhältnis zwischen Freiheitsförderung (Wandel) und Stabilitätserwartung (Annäherung) trat in der Beunruhigung über die Entschlossenheit von Solidarnosc in Polen zutage, die Helmut Schmidt, der sich gerade auf einem Besuch in der DDR aufhielt, Verständnis für die Ausrufung des Kriegszustandes durch General Jaruzelski äußern ließ.

Sah sich die Bundesrepublik Deutschland schon mit ihrer Gründung vor die Entscheidung zwischen den Blöcken und dann vor die Frage gestellt, wie sie auf das Spannungsverhältnis zwischen Blöcken Einfluss nehmen könnte, so bewegte sie sich vor 1989 immer in den Koordinaten eines gegebenen Ordnungsmechanismus. Wie auf ihn reagieren, wie mit ihm umgehen – mehr zu fragen und zu entscheiden blieb der Bundesrepublik Deutschland vor 1989 praktisch nicht.

Neue Situation, neue Probleme

Mit der Auflösung des Sowjetblocks und der Sowjetunion sah sich die Bundesrepublik wie ihre Partner in NATO und EU nicht länger vor die Frage gestellt, wie es sich mit der vorhandenen, prekären Ordnung des Blockmechanismus leben ließ, sondern welche Art von Ordnung sie anstreben und welchen Beitrag sie leisten wollte, um diese neue Ordnung zu stiften. Diese Frage stellte sich mit dem Überfall des Irak auf Kuwait sehr schnell ganz akut. In Europa selbst wurde sie durch die gewaltsamen Auseinandersetzungen in Jugoslawien und den serbischen Versuch aufgeworfen, sich, nachdem es nicht ganz Jugoslawien beherrschen konnte, möglichst viele Teile des ehemaligen Jugoslawiens einzuverleiben.

Die deutsche Reaktion auf den irakischen Angriff war, um es vorsichtig auszudrücken, verhalten. Schließlich beteiligte sich Deutschland an den Kosten der Allianz, die auf Basis einer UNO-Ermächtigung Kuwait befreite. In der Gesellschaft war die Losung «Kein Blut für Öl» weit verbreitet und populär, wobei nicht so klar war, wessen Blut gemeint war. Den USA und der Allianz, die sich die UNO-Ermächtigung zu eigen machte, wurde damit jedenfalls kein berechtigtes Interesse an Sicherung der werteorientierten Ordnungsvorstellungen der UN-Charta und -Institutionen zugestanden. Stattdessen wurden vor allem den USA unterstellt, sie frönten räuberischen Instinkten, um sich arabisches Öl unter den Nagel zu reißen. Regierung und große Teile der Gesellschaft fühlten sich in ihrer Skepsis seltsam nahe. «Genschman, wo bleibst Du?» war aus der Friedensbewegung zu hören.

Hatte sich die deutsche Öffentlichkeit gegenüber der neuen Herausforderung nach dem Wegfall des Ordnungsmechanismus der Blöcke während der Irakkrise weitgehend taub gezeigt und zumindest auf der Linken und in der Friedensbewe-

gung die USA unter Imperialismusverdacht gestellt, kam mit der Diskussion um die Lieferung der Patriot-Raketen an Israel die Frage nach moralischer Verantwortung der Bundesrepublik auf und wie ihr gerecht zu werden sei. Doch war dies nur ein Moment in einer Situation, in der die Friedensbewegung noch einmal auf einen Status quo zu setzen versuchte, der ja mit der Besetzung Kuwaits durch den Irak bereits offensichtlich Vergangenheit war. Der Blockmechanismus funktionierte nicht mehr. Regionales Expansionsstreben sah freie Bahn.

Status-quo-fixiert erwies sich die europäische Politik auch gegenüber der Auflösung der Sowjetunion. Hätten dort Mitterand und Kohl statt Jelzin das Sagen gehabt, hätten sie gewiss nicht den Mut gefunden, die Sowjetunion in ihre Republiken aufzulösen. Die vorsichtige Reaktion auf den Putsch in Moskau sind dafür Indiz genug. Nur die USA hatten schnell zu klaren Worten des Protestes gegen den Putsch gefunden.

Status-quo-fixiert und an der Realität vorbei agierte der ganze Westen, einschließlich der USA, als Jugoslawien zwischen dem Unabhängigkeitsbestreben seiner Republiken und dem serbischen Vormachtstreben in gewaltsamen Auseinandersetzungen zu zerbrechen begann. Die Stabilität Jugoslawiens war von der Stabilität der Blockordnung abhängig gewesen. Mit dem Untergang der Blockordnung blieb nur die Wahl zwischen einer friedlichen Auflösung und einer gewaltsamen Zerstörung. Eine friedliche Auflösung hätte vermutlich bessere Chancen gehabt, wenn der Westen früher erkannt hätte, dass Demokratie und Rechtsstaat nur über die Republiken zu verwirklichen war und nicht durch die Aufrechterhaltung des Zentralstaats, dessen Garant ja die Einparteienherrschaft gewesen war. Auch hier stellte sich die Frage einer neuen Ordnung, nachdem der Status quo nicht zu halten war. NATO und EU hätten durchaus die Mittel gehabt, auf diese Neuordnung hinzuwirken, wenn sie nicht von den Gespenstern der eigenen imperialen Vergangenheit genarrt worden wären. Mehr als die Verschleppung einer Lösung fürchteten die größeren europäischen Staaten, der eine oder der andere könne aus der Lösung, also der Unabhängigkeit der Republiken, einschließlich der Unabhängigkeit des Kosovos, dessen Autonomie Milosevic gleich zu Beginn der Krise weggeputscht hatte, Vorteile ziehen. Auf Grund vermuteter und unterstellter gegensätzlicher nationaler Interessen agierten die Mitglieder der EU – und die USA widersprachen ihnen dabei nicht – an den europäischen und internationalen Ordnungsinteressen vorbei. Erst nach dem Kosovokrieg machten sie mit ihrem Integrationsangebot ernst.

Rot-Grün von Anfang an im Dickicht

Die rot-grüne Bundesregierung musste nolens volens von Anfang an die Aufgabe akzeptieren, einen aktiven Beitrag zu dem Versuch zu leisten, nach dem Ende des Gleichgewichts der Blöcke nihilistisches Chaos zu bekämpfen und eine neue europäische und internationale Ordnung zu stiften.

Gerhard Schröder schreibt in seinen Erinnerungen über die Zeit nach dem Wahlsieg 1998:

«Die Wirklichkeit holte uns schneller ein, als uns lieb war. Aber vorausgesehen hatte das niemand, und es ließ sich wohl auch nicht voraussehen, was sich seit dem Wahltag im Oktober 1998 an Veränderung und dramatischer Neuordnung der Welt herauszuschälen begann. Wir wurden aus unserer weltabgewandten Provinzialität gerissen und standen gleich zu Beginn vor einer Entscheidung, die – das

war wohl jedem politisch denkenden Menschen in diesem Moment bewusst – das westliche Bündnis erhalten oder sprengen würde: dem Eintritt in den Kosovokrieg.» Die «weltabgewandte Provinzialität» war erwünscht gewesen und gepflegt worden, obwohl sie durch die sichtbaren Entwicklungen der weltpolitischen Situation schon länger nicht mehr gedeckt war. Schröder macht dafür Kohl verantwortlich, aber fasst sich doch auch an die eigene Nase: «Wir waren so blind, wie er uns haben wollte.» Man musste freilich die Erfahrungen mit dem Milosevic-Regime während der Gräueltaten in Vukovar und Srebrenica gut verdrängt haben, um erst am Ende des Jahrhunderts zu bemerken, dass «Kohls politische Wohlfühlpackung» mit Valium gefüllt war. Man musste als Landesfürst ganz schön weltabgewandt residieren, um später zu bedauern:

«Es war also das klassische Versäumnis aller Kräfte der deutschen Politik, zu klären und den Menschen zu erklären, dass das Nachkriegsende erreicht und die Sonderrolle, die Deutschland noch als geteiltes Land hatte spielen können, ein für allemal zu Ende war. Der Realitätsschock wurde aber erst 1999 wirklich spürbar. Die neue Verantwortung des Landes trat mit dem Kosovokrieg in aller Klarheit und Brutalität zutage. Wir mussten unseren Bündnisverpflichtungen nachkommen. Wegducken war nicht möglich.»

Schröder bezieht sich hier in erster Linie auf die veränderte Stellung der Bundesrepublik in der Welt und nicht auf die Veränderung der Welt, in der die Bundesrepublik jetzt agierte. Die neue internationale Situation konnte seit 1990 zunehmend als «Zeitalter der Globalisierung» begriffen werden: Es bildete sich eine Welt von Staaten heraus, die nicht länger imperial und mechanisch durch die Blockordnung zusammengehalten wurde und die auf Grundlage zunehmender weltwirtschaftlicher, gesellschaftlicher und kommunikativer Vernetzung ihre eigene Ordnung finden musste.

Dass in dieser fragilen und tendenziell anarchischen Situation die NATO als potentiell ordnender Machtfaktor und die EU als attraktives Kraftfeld für die europäische Nachbarschaft fortbestanden, war eine Voraussetzung um Deutschlands «verflochtene Interessen» an wertebasierter internationaler Ordnung und globaler Integration in der veränderten Situation verfolgen zu können. In Schröders Ausführungen erscheinen sie jedoch weniger als Pfunde deutscher, europäischer und westlicher Ordnungspolitik, denn als Rahmen von Verpflichtungen, denen man sich nicht entziehen konnte. Tatsächlich jedoch boten sie die Möglichkeit, in freier Entscheidung den Verpflichtungen nachzukommen, die sich aus der Situation im Kosovo ergaben, von der nach den früheren Erfahrungen mit serbischer Politik nicht länger erhofft werden konnte, sie würde sich ohne internationale Intervention von selbst zum Besseren wenden. Bei Schröder klingt es so, als sei der Realitätsschock erst über die «zu leistende Bündnistreue» eingetreten und nicht über die Realität selbst, mit der umzugehen, das Bündnis ermöglichte. Man stelle sich vor, wie sich die Kosovokrise entwickelt hätte, wenn mit der Blockordnung zusammen sich auch NATO und EU aufgelöst hätten. Die neuerliche serbische Aggression war die «Nagelprobe für die Regierungsfähigkeit der rot-grünen Koalition», und das Bündnis erlaubte es ihr, diese Nagelprobe einigermassen zu bestehen.

Joschka Fischer erlebte den Einbruch der Kosovokrise in die Koalitionsverhandlungen von 1998 als «Katastrophe» und suchte nach Möglichkeiten, die Entscheidungssituation über den Aufbau eines Bedrohungsszenarios gegen Milose-

vics Kosovopolitik zu umgehen. Wenn die Drohung keinen Verhandlungserfolg Holbrookes in Belgrad ermöglichte, «musste die militärische Drohung realisiert werden, und dies würde Krieg heißen. Ein Krieg der NATO – und Deutschland war eines der wichtigsten europäischen Mitglieder dieses transatlantischen Militärbündnisses. Vielleicht würde an der deutschen Entscheidung sogar die Zukunft des Bündnisses hängen. Was dann?»

Für Fischer ging es zunächst einmal um Zeitgewinn, der dann auf Grund der Verhandlungssituation in Belgrad nicht zu haben war. Weil Milosevic auf Deutschlands Nichtbeteiligung setze, bräuchte Holbrooke jetzt die Geschlossenheit und Entschlossenheit der Allianz, ließ das Weiße Haus die deutschen Verantwortlichen wissen, während das Land mitten in einer komplizierten Übergangssituation steckte. Es half alles nichts: «Ausgerechnet wir, Sozialdemokraten und Grüne, mussten plötzlich mit einer konkreten Kriegsdrohung umgehen, bevor es uns als Regierung überhaupt gab. Die Realität schien uns vom ersten Augenblick an nicht schonen zu wollen.»

Die Entscheidung wurde im Einvernehmen zwischen Vertretern der geschäftsführenden und der zukünftigen Regierung getroffen und durch den Deutschen Bundestag in seiner alten Zusammensetzung bestätigt. Fischer schreibt in seinen Erinnerungen: «In der Sache war die Entscheidung richtig und unaufschiebbar. Deutschland konnte sich nicht mehr heraushalten und eine Spaltung des Bündnisses riskieren. Machtpolitisch war sie alternativlos. Also hieß dies Zustimmung.» Auch hier erscheint das Bündnis als Zuchtmeister und die Regierungsbeteiligung als Einfallstor der Realität. Ohne den Bündnisverpflichtungen nachzukommen gab es keine Regierungsbeteiligung, daher war die Entscheidung, mit der Drohung auch die Möglichkeit einzukalkulieren, sie wahr machen zu müssen, für Fischer «machtpolitisch alternativlos».

Dabei hätten die NATO, die EU und Deutschland sich vielleicht viel Stress und der Bevölkerung Jugoslawiens viel Leid ersparen können, wenn sie die Auflösung Jugoslawiens in seine Republiken nicht als innere Angelegenheit und die serbische Aggression gegen die Unabhängigkeit der Republiken nicht als jugoslawischen Bürgerkrieg verstanden hätten, um damit den Verzicht auf jede rechtzeitige Abschreckung als Neutralität zu rechtfertigen. Den Kosovo hatte Serbien, indem es ihm zu Beginn der Auflösungskrise über einen serbischen Verfassungsputsch seine durch die jugoslawische Verfassung garantierte Autonomie gewaltsam raubte, erst zur «inneren Angelegenheit» Serbiens gemacht. Das konnte dann als Rechtfertigung für Russland dienen, die notwendigen Folgerungen aus den UNO-Resolutionen, die in der serbischen Politik gegenüber dem Kosovo eine Friedensbedrohung festgestellt hatten, im Sicherheitsrat unter seinen Vetodruck zu setzen.

Joschka Fischer zitiert in seinen Erinnerungen aus seiner Rede, die er im alten Bundestag zur Begründung einer Entscheidung hielt, die gewissermaßen zur Geburtsurkunde der vorgesehenen rot-grünen Regierung wurde:

«Die Entscheidung muss getroffen werden angesichts vieler Bedenken: Rechtsbedenken, politischer Bedenken, Bedenken hinsichtlich einer drohenden Gefahr für unschuldige Opfer und eines Weitertreibenlassens dieses Prozesses. Wir müssen jetzt, in dieser Übergangsphase, als Bundesrepublik Deutschland handlungsfähig sein. Ich denke, wir sind handlungsfähig. Milosevic jetzt aus dem Druck herauszulassen, die Verantwortung dafür zu übernehmen, wenn es zum Holbrookeabkommen nicht gekommen wäre, halte ich nicht für verantwortbar. Deshalb werden meine Freun-

dinnen und Freunde und ich dem Antrag der Bundesregierung zustimmen.» Es war aber nicht die ganze Fraktion, die Fischer darin folgte. Ludger Volmer begründete für einen Teil der Fraktion eine Enthaltung mit dem völkerrechtlichen Argument, dass kein Präzedenzfall für eine Militärintervention ohne vorherigen Beschluss des UN-Sicherheitsrates geschaffen werden dürfte. Fischer würdigt in seinen Erinnerungen dieses Verhalten so: «Optimistisch und aus einer internen grünen Sicht der Dinge betrachtet konnte man in dieser Enthaltung der Regierungslinken einen hoffnungsvollen Zwischenschritt nach vorne sehen. Angesichts der Krise auf dem Balkan und der humanitären Herausforderung war diese fast ausschließlich parteitaktisch motivierte Haltung allerdings politisch und moralisch höchst fragwürdig. Denn die grünen Regierungslinken wussten nur zu gut, dass sie sich mit der heutigen Entscheidung ein letztes Mal vor der Verantwortung wegducken konnten. Sie hielten ihre Strategie aber jedoch bis zum Ende eisern durch – die Realos hatten allein die Kastanien aus dem Feuer der Realität zu holen, während sie sich bei deren Verzehr ausgiebig zu beteiligen gedachten.»

Geht man von Deutschlands «verflochtenen Interessen» aus, dann lag das Problem der Entscheidung der NATO darin, dass sie sich in der Abwehr einer nihilistischen Politik des serbischen Regimes unter Hinweis auf die vom UN-Sicherheitsrat festgestellte Bedrohung des Friedens dem Verfahren im Sicherheitsrat entzog, dessen Folgerung aus den eigenen Feststellungen die Intervention erst völkerrechtlich einwandfrei hätte rechtfertigen können. Der Sicherheitsrat hatte einen Notfall festgestellt, ließ aber auf Grund der russischen Position keine dieser Feststellung angemessene Beschlussfassung zu. Der Notfall war da, aber die Feuerwehr sollte nicht ausrücken dürfen. Die Verfahrensregeln der internationalen Organisationen, insbesondere des UN-Sicherheitsrates, ernstzunehmen und einzuhalten ist und bleibt ein Postulat einer auf die Schaffung und Sicherung einer globalen Friedensordnung ausgerichteten Politik. Wenn die Verfahrensregeln des UN-Sicherheitsrates – also das Konsensprinzip seiner ständigen Mitglieder – missbraucht wird, um das Eingreifen in einen unzweifelhaft festgestellten Notfall zu verhindern, entsteht ein Dilemma. In der Kosovointervention ging es neben der akuten Notlösung auch darum, die UNO weder durch Nichtstun zu schädigen noch sie durch das Tun der NATO in Frage zu stellen. Ob es gelungen ist, aus diesem Dilemma den richtigen Ausweg zu finden, mag solange bezweifelt werden, wie aus den neuen Staaten des früheren Jugoslawiens keine Mitglieder der EU geworden sind. Dem serbisch-nationalistischen Amoklauf keinen Einhalt zu bieten hätte das Dilemma der Kosovointervention beseitigt, indem der Verachtung für UNO, NATO und EU freie Bahn verschafft worden wäre. Welche Institutionen und Kräfte blieben dann übrig, um die nach dem Ende des Ordnungsmechanismus der Blockkonfrontation erforderliche Ordnungsmacht zu entwickeln?

Bei den drei schwierigsten und schwerwiegendsten außenpolitischen Entscheidungen, vor die sich die rot-grüne Bundesregierung gestellt sah, die Kosovointervention, den Afghanistaneinsatz und den Irakkrieg, hat sie sich zweimal für ein Ja und einmal für ein Nein entschieden. Diese Entscheidungen gingen aus mehrdimensionalen Entscheidungsprozessen hervor, bei denen Wertvorstellungen, Interessen und Situationseinschätzungen jeweils eine Rolle spielten. Der Bündnisfrage und der Einheit der EU kam deshalb jeweils eine große Bedeutung zu, weil der Westen in einer unübersichtlichen internationalen Situation ein politisches Kraftfeld bildet, das für die internationale Stabilität und die Ausbildung internationaler Ordnungs-

macht im Rahmen der UNO von ausschlaggebendem Gewicht bleibt. Gegen die Kosovoentscheidung sprach, dass sich die NATO über die Verfahrensregeln der UNO hinwegsetzte, auch wenn die NATO sich in der Sache immer auf der Grundlage der Feststellungen des Sicherheitsrates bewegte. Wenn keine dauerhafte Schädigung der UNO als Ordnungsrahmen eintreten sollte, musste die Intervention möglichst schnell wieder in das UNO-Verfahren zurückgeführt werden. Das geschah über die Waffenstillstandsbedingungen und die Übernahme der Verwaltungshoheit durch die UNO. Zuvor musste vor allem Russland wieder in den politischen Prozess einbezogen werden. Bei diesem Bemühen konnte sich die deutsche Außenpolitik auf ihre G 8-Präsidentschaft stützen.

Gegen den Einsatz in Afghanistan sprach, dass er sich auf dem Boden einer Gesellschaft bewegen musste, die durch Jahrzehnte Krieg und Bürgerkrieg erschüttert war und deren staatliche Institutionen schon lange zerschlagen waren. Anders als auf dem Balkan, wo das Zugehörigkeitsgefühl zu Europa die auch dort vorhandenen großen kulturellen und gesellschaftlichen Differenzen relativierte, war trotz der vollen Deckung durch UNO und Völkerrecht die Gefahr von vornherein groß, dass die Fremdheit zwischen den ausländischen Truppen und der einheimischen Bevölkerung den Eindruck eines Besatzungsregimes hervorrufen könnte. Das konnte einem aufkommenden Widerstand und Versuchen der Taliban, die Macht zurückzuerobern, die Möglichkeiten bieten, sich als Kampf gegen Fremdherrschaft und einheimische Vasallen zu rechtfertigen. Aus dieser Gefahr kann sich der Einsatz in Afghanistan bis heute nicht befreien. Sie verstärkt die Reibereien unter den Verbündeten und mit der afghanischen Regierung.

Bei dieser Ausgangslage hätte es von Anfang an einer großen Konzentration auf die Erfordernisse in Afghanistan bedurft, um durch frühzeitigen hohen Einsatz von Personal und Mitteln nach einiger Zeit eine Reduktion des Einsatzes und die stufenweise Ablösung durch einheimische Sicherheitskräfte zu ermöglichen.

Durch eine Fehleinschätzung der Situation und dann vor allem durch das Engagement im Irak wurde genau der umgekehrte Weg eingeschlagen, so dass der Erfolg des Einsatzes fraglicher geworden ist, als es bei einem anderen Vorgehen der Fall wäre.

Damit ist bereits ein wichtiger Grund für das Nein zum Krieg im Irak genannt. Außerdem war das Waffen-Kontrollregime der UNO noch lange nicht ausgereizt, als die USA auf sofortigen Einmarsch drängten. Für die Bundesrepublik Deutschland und die anderen europäischen Staaten stellte sich damit die Frage, ob sie sich den Vorstellungen der USA auf Grund der strategischen Bedeutung des transatlantischen Bündnisses unterordnen oder ihre Einwände auch im Beschlussverfahren der UNO zur Geltung bringen sollten. In der zweiten Variante musste der Gegensatz zu den USA und ihren Unterstützern offen zum Ausdruck gebracht werden. Die Bundesregierung hielt das aus sachlichen Gründen für notwendig. Daraus folgte jedoch, dass sofort versucht werden musste, einen dauerhaften Bruch mit den USA und innerhalb der EU zu vermeiden, zu dem sich gegensätzliche Entscheidung und ihre Folgen auswachsen konnten. Daher wurden die Aktionsmöglichkeiten der USA auf deutschem Territorium nicht eingeschränkt. Indem versucht wurde, die Entwicklungen im Irak nach dem Sturz des Regimes soweit wie möglich wieder in den Rahmen der UNO zurückzuholen, ließ man das «Do it alone» der USA sich nicht zu einem strategischen Unilateralismus verfestigen. Wenn sich die USA als imperiale Ordnungsmacht verstanden und dauerhaft aus dieser Position heraus handelten,

gefährdeten sie zusammen mit dem Ordnungsrahmen der UNO auch ihre unerlässliche Rolle für die Bildung internationaler Ordnungsmacht. So eindeutig das Nein zum Irakkrieg sein musste, so entschieden mussten die Bemühungen sein, es zu keinem dauerhaften Bruch mit den USA und in NATO und EU kommen zu lassen.

In diesem Kontext ist auch die europäische Initiative für Verhandlungen mit dem Iran über sein Atomprogramm zu sehen. Das Verhandlungsangebot sollte dem Iran die Möglichkeit bieten, aus der Isolation herauszukommen und zugleich die USA davon abhalten, auf dem gegenüber dem Irak eingeschlagenen Weg auch gegenüber dem Iran fortzuschreiten. Die Entwicklung des Konflikts mit dem Iran zeigt allerdings, dass der Westen gar nicht mehr ohne weiteres in der Lage ist, ein Land wie den Iran zu isolieren, wenn es nicht allzu tölpelhaft agiert. Zudem hat der Krieg im Irak die regionale Stellung des Iran gestärkt. Im Widerspruch der Verschärfung des Konfliktes um das iranische Atomprogramm sind die USA und ihre Verbündeten sowohl in Afghanistan als auch im Irak auf eine gewisse Kooperationsbereitschaft des Iran angewiesen.

Noch ist nicht heraus, wie sich die Schwächung der internationalen Stellung der USA und des Westens dauerhaft auf die globale Kräfteverteilung auswirkt. Sicher ist, dass es großer und einheitlicher Anstrengungen des Westens bedarf, um zu verhindern, dass sich das gegenwärtige Pluriversum von Staaten und Mächten hin zu einem *Multipolarismus* entwickelt. Der nämlich könnte sich sehr schnell als bloßes Durchgangsstadium zu einem neuen Bipolarismus erweisen, in dem sich die mit antiwestlichen Ressentiments geladenen Teile der Welt zusammenschließen gegen einen reichen Westen, der sich bei allem Bekenntnis zu Werten und Menschenrechten zunehmend auf kleinliche Interessen beschränkt und bei Doppelstandards und Doppelmoral seine Zuflucht sucht.

Maximen einer deutschen Außenpolitik heute

Auch wenn man sich der Werte sicher glaubt, an denen sich deutsche Außenpolitik orientieren soll, und die Interessen wohl verstanden zu haben meint, auf die deutsche Außenpolitik zu achten hat, wird einem beides die schwierige Abwägung aller Motive und Gründe in konkreten Entscheidungssituationen nicht ersparen.

Letzten Endes geht es um «richtig» und «falsch» in Entscheidungen. In außenpolitischen Entscheidungen bemisst sich richtig und falsch danach, ob eine Entscheidung das Zusammenleben der Menschen durch ein gedeihliches Miteinander von Staaten und Mächten in einer globalisierten Welt tendenziell eher erleichtert oder erschwert. Dieses Abwägen nach «richtig» und «falsch», das immer problematisch bleibt (Kissinger!), fasst eine ganze Reihe anderer Abwägungen zusammen: Entspricht die Entscheidung Gerechtigkeitsanforderungen? Ist sie der «verflochtenen» Interessenlage angemessen? Ist sie moralisch zu rechtfertigen? Folgt sie den Normen und Verfahren der UNO und des Völkerrechts? Sind die beschlossenen Handlungen verhältnismäßig? Folgt die Entscheidung den Regeln der Demokratie und der republikanischen Gewaltenteilung? Was werden die Partner, die Unentschiedenen und die Gegner der eigenen Entscheidung von ihr halten? Wie werden die Feinde auf sie reagieren?

Man kann schwierige außenpolitische Entscheidungssituationen nicht simulieren, wohl aber kann man versuchen, rechtzeitig zu erkennen, wie sie heranreifen.

Man muss also versuchen, die großen Tendenzen der internationalen Entwicklung ständig im Auge zu behalten, um Änderungen in der Kräfteverteilung und der Methoden, Kräfte zu nutzen, früh zu erkennen.

Man muss versuchen, die internationale Situation umfassend zu analysieren, um nicht um des augenblicklichen (innenpolitischen) Effekts die strategischen Möglichkeiten internationaler Kooperation einzuschränken und ihr Erfordernis zu gefährden.

Man muss überstürzte Entscheidungen vermeiden, darf aber notwendigen Entscheidungen nicht ausweichen.

Wäge sorgfältig ab und vergiss bei der Entscheidung über dem «Für», das den Ausschlag gab, nicht das «Wider», das sich mit der Entscheidung ja nicht erledigt hat. Für die manchmal mögliche rechtzeitige Korrektur einer Entscheidung, die sich als eher falsch herausstellt, ist es wichtig, das «Wider» im Sinn zu behalten.

Stütze dich bei der Entscheidung weder auf den Salon und sein «idealistisches» Urteil noch auf den Stammtisch, den außer einem engsten Interesse nichts interessiert. Halte dich an dein eigenes Urteil und das Parlament, das für eine aufgeklärte Öffentlichkeit zu stehen hat.



EMPFEHLUNG

Somalia am Horn von Afrika

Somalia ist fast vollständig aus den Nachrichten der Welt verschwunden – trotz oder wegen des fortdauernden Krieges und der humanitären Katastrophen. Nur zwei spektakuläre Piratenüberfälle vor der Küste haben dem Land kurzzeitig Schlagzeilen beschert. Dabei hat das Land siebzehn Jahre Bürgerkrieg und staatlichen Zerfalls hinter sich, die Herrschaft von «Warlords» und islamischen Gerichtshöfen. Es lassen sich zudem vierzehn gescheiterte Versöhnungskonferenzen zählen. Auch Interventionen von außen haben keinen Erfolg gebracht in dem Bemühen, staatliche Strukturen und Sicherheit wieder aufzubauen. Die jetzige Übergangsregierung kann nur mühsam mit Hilfe der äthiopischen Armee und der Afrikanischen Union eine partielle Herrschaft auf dem ehemaligen Staatsgebiet ausüben. Während dessen leidet das somalische Volk weiter. Doch in einigen Regionen zeigen sich auch verheißungsvolle Ansätze, die Vorbild für neue und kreative politische Ideen zur Lösung der Probleme sein können. In diesem Sammelband beschreiben Expertinnen und Experten die Hintergründe der Konflikte in Somalia und analysieren die Chancen für Stabilität, Sicherheit und Frieden in dem afrikanischen Land.

Mit Beiträgen von Ken Menkhaus, Shukria Dini, Jabril Abdulle, Dirk Spilker, Axel Harneit-Sievers, Mohammed Hassan Ibrahim und Ulf Terlinden.

Schriften zur Demokratie – Band 6: Somalia am Horn von Afrika Alte Konflikte und neue Chancen zur Staatsbildung

Herausgegeben von der Heinrich-Böll-Stiftung

Berlin, April 2008, Fotos, 144 Seiten, ISBN 978-3-927760-79-0

Bestelladresse:

Heinrich-Böll-Stiftung

Schumannstraße 8

10117 Berlin

Tel. 030-285340

Fax: 030-28534109

E-mail: info@boell.de

Internet: www.boell.de



Die westliche Staatengemeinschaft wird aktuell mit einer Reihe schwieriger außen- und sicherheitspolitischer Herausforderungen konfrontiert. Sie betreffen u.a. den Nahen Osten, Afghanistan und Pakistan, aber auch die Stabilisierung des Erdklimas, die zunehmende Ressourcenkonkurrenz wie auch die bedrückende Armut in vielen Teilen der südlichen Hemisphäre. Deutschland und Europa brauchen ein hohes Maß außenpolitischer Handlungsfähigkeit, um sich diesen Problemen stellen zu können. Daher bedarf es nicht nur einer Stärkung der Institutionen und Instrumente, sondern auch einer klaren Vorstellung von den

Interessen und Werten, die das außenpolitische Handeln leiten sollen. Für die Verfechter einer wertorientierten Außenpolitik gelten Interessen häufig als niedere Motive; für die Befürworter einer interessegeleiteten Politik sind Werte ein schönes Ideal, das für die Realpolitik nicht taugt. Der außenpolitische Experte Joscha Schmierer plädiert in seiner Untersuchung für die Aufhebung der Dichotomie beider Positionen: es komme gerade darauf an, beides miteinander zu verknüpfen, um einen geeigneten Orientierungsrahmen für schwierige Entscheidungen zu bekommen.

Heinrich-Böll-Stiftung

Schumannstraße 8, 10117 Berlin

Die grüne politische Stiftung

Tel. 030 285340, Fax 030 28534109

info@boell.de www.boell.de

ISBN 978-3-927760-90-5