

August Pradetto

**DIE TRANSATLANTISCHE POLITIKVERFLECHTUNGSFALLE:  
DEUTSCHE AUßENPOLITIK ZWISCHEN STRATEGISCHER  
ORIENTIERUNGSLOSIGKEIT, HUMANITÄREM ANSPRUCH,  
OPPORTUNITÄTSMAXIME UND PRESTIGEDENKEN**

Seit zwei Jahrzehnten sind deutsche Soldaten in größeren Auslandseinsätzen. Viele Angehörige der Bundeswehr und viele Mitarbeiter beteiligter Ministerien und Organisationen – Außen- und Verteidigungsministerium, Ministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung, Polizei, GIZ u.a. – leisten in unterschiedlichsten Einsatzszenarien hervorragende Arbeit. Evaluationen im Ausland zeigen, dass die Bundeswehr vielfach besser bewertet wird als das Militär anderer Nationen.

Deutsches Militär war und ist in diversen Friedens- und Beobachtungsmissionen, Katastropheneinsätzen, bei humanitären Hilfseinsätzen, Unterstützungsaktionen für die Vereinten Nationen, zur medizinischen Betreuung, Flüchtlingsversorgung, bei Evakuierungen gefährdeter Personen, der Durchsetzung von Embargomaßnahmen, der Bereitstellung von Transportkapazitäten, der Seeraumüberwachung und Piratenbekämpfung, Verbindungs- und Beratungsaufgaben, der Ausbildung von Sicherheitskräften anderer Staaten, Einsätzen zur Absicherung von Abkommen über die Beendigung bewaffneter Konflikte und Stabilisierungsmissionen, wie etwa in Kosovo und Bosnien-Herzegowina, im Mittelmeer und Libanon bis hin zu Sudan und Südsudan tätig. Teilweise wurden Soldaten in strategisch (d.h. von der Politik zu verantwortende) verfehlte Missionen geschickt, wie in Afghanistan. Dort sind seit Jahren die bei weitem größten Kontingente der Bundeswehr eingesetzt. Es sind denn auch die letztgenannte Art militärischer Interven-

tionen mit Regimewechselintention bzw. auf machtpolitische Ziele gerichtete Einsätze, die zu den größten Verlusten eigener Soldaten geführt haben (in Afghanistan 54, davon 36 im Kampf). Von den 14 Auslandseinsätzen der Bundeswehr (Stand April 2014) sind drei explizit Kampfeinsätze (im Sinne eines Mandats, das die Durchsetzung der politisch vorgegebenen Ziele mittels Waffengewalt ermöglicht): „Operation Atalanta“ (Piratenbekämpfung am Horn von Afrika, etwa 320 Soldaten), KFOR (Kosovo, etwa 700) und ISAF (Afghanistan, etwa 3.000).

Grundsätzliche Probleme deutscher Außenpolitik und vor allem militärischer Einsätze im Ausland bestehen vorrangig auf der Führungsebene. Was der Außenminister, die Verteidigungsministerin und der Bundespräsident im Frühjahr 2014 über ein verstärktes militärisches Engagement Deutschlands ankündigten, gibt weder eine hinreichend präzise Vorstellung darüber, wie ein solches Engagement aussehen könnte, noch wird zwischen unterschiedlichen Einsatzarten und Szenarien differenziert. Es existiert keine offene und offen debattierte Analyse, welche Art militärischen Engagements in den vergangenen zwei Jahrzehnten als erfolgreich, welche als erfolglos und damit überflüssig bzw. kontraproduktiv einzustufen ist. Stattdessen gibt es nun wieder einmal diffuse Aussagen über „mehr Engagement“, die allerdings, wie das neue Narrativ über die militärische Rolle Deutschlands in den vergangenen zwei Dekaden zeigt, zumindest konzeptionell einen Paradigmenwechsel darstellen. Bis vor kurzem – vor der Vereidigung der schwarz-roten Koalition – waren gegenüber jenen, die Deutschland stärker an der Front sehen wollten, die umfangreichen Leistungen der Bundeswehr im Ausland (bekanntlich ist Deutschland einer der größten Auslandstruppensteller) und die daraus resultierenden Belastungen betont worden. Heute wird de facto das Gegenteil behauptet und gefordert, die deutsche Politik dürfe das Weltgeschehen „nicht nur kommentieren“ (Frank-Walter Steinmeier), dürfe nicht „wegsehen“ (Ursula von der Leyen) und Deutschland müsse sich „substantieller“ einbringen (Joachim Gauck).

### **Profilierung, nationale Größe und militärische Macht**

Ist dies bloß einem kollektiven außenpolitischen Profilierungsdrang der neuen Regierung angesichts der Erwartungen auf der 50. Münchener Sicherheitskonferenz geschuldet? Oder schwenken führende Protagonisten des Landes in das Fahrwasser jener Gruppe von Politikern, Experten und Journalisten, die seit der zweiten Hälfte der 1990er Jahre verlangen, Deutschland müsse militärisch eine größere Rolle in der Welt spielen, und die damit vor allem Kampfeinsätze zur Durchsetzung deutscher oder westlicher Interessen meinen? Die Argumente für dieses Engagement waren vielfach von der Befürchtung einer nationalen Zweitrangig- oder Minderwertigkeit determiniert (man muss Außenpolitik „auf Augenhöhe“ mit anderen Militärmächten machen, ansonsten verliert man Einfluss im Bündnis/alternativ: in der Welt), teilweise von Großmachtphantasien (Deutschland muss sich militärisch ge-

mäß seiner herausragenden ökonomischen Bedeutung engagieren), teilweise von der Furcht vor dem Verlust der Anerkennung durch den großen Bruder (wenn sich Deutschland nicht stärker militärisch engagiert, verlieren die USA das Interesse an Deutschland und Europa). Und dann gab es noch das Argument, Deutschland werde wirtschaftliche Nachteile erleiden und nicht an der Nachkriegsneuordnung beteiligt werden, wenn es Anderen das Feld überlasse. Abgesehen von der zweifelhaften moralischen Qualität der Absicht, Soldaten der Bundeswehr im Ausland für deutsche Wirtschaftsinteressen kämpfen zu lassen: Würde dieses Argument stimmen, müsste Deutschland nach mehr als 60 Jahren militärischer Zurückhaltung eine gänzlich zurückgebliebene Exportnation sein.

Realiter hat sich auch das politische und außenpolitische Prestige des Landes und der Deutschen in Europa und in anderen Teilen der Welt immer mehr ausgeweitet. Es gibt eine Reihe von Indizien, dass dies u.a. deswegen der Fall gewesen ist, weil sich Berlin in diversen Teilen der Welt nicht wie Paris, London und vor allem die USA verhalten hat. Die an sich auf den ersten Blick erkennbare empirische Haltlosigkeit der genannten Argumente für mehr militärische Einmischung lässt die Vermutung zu, dass es vielen *speech actors* eigentlich um etwas anderes ging, nämlich um die ihrer Auffassung nach fehlende nationale Größe des Landes. Denn meist waren diese Diskurse verbunden mit der Forderung, Deutschland müsse endlich seine „nationalen Interessen“ klar formulieren, soll heißen: Deutschland soll aggressiver nach außen auftreten und endlich (wieder) eine auch militärisch „führende Nation“ werden.

Die genannten Argumente begleiteten die deutsche Debatte mit besonderer Intensität, als die rot-grüne Regierung sich dem Irak-Krieg 2003 verweigerte, sie begleiteten die Debatte, als die schwarz-gelbe Koalition den militärisch von außen gesteuerten Regimewechsel in Libyen 2011 nicht mitmachen wollte. Nachdem sich beide Unternehmungen als Desaster erwiesen hatten – für die Intervenierenden, vor allem aber natürlich für die Bevölkerungen der betroffenen Länder –, haben viele dieser Argumente, die Deutschland wieder zu mehr militärischem Engagement veranlassen sollten, ihre Attraktivität zumindest teilweise verloren.

Nach zwei Jahrzehnten westlicher Interventionspolitik und der Desavouierung vieler Begründungen, die diese Politik rechtfertigen sollten, bleiben vor allem zwei *emergency*-Argumente für ein militärisches Eingreifen:

Erstens eine unmittelbare Bedrohung der Sicherheit und des Lebens westlicher Nationen durch *rogue states* (vorgebracht z.B. gegen Iran, als im Frühjahr 2013 militärische Schläge gegen das Atomwaffenprogramm Teherans vorbereitet wurden, auf die dann aber u.a. aufgrund von Widerständen einiger Verbündeter und der Wahl des „Reformers“ Ruhani zum Präsidenten Irans im Juni 2013 verzichtet wurde).

Zweitens das Argument einer unabdingbaren Nothilfe für eine Bevölkerung oder eine ethnische Gruppe, die von einem Genozid bedroht sei. Diesbezüglich ist in der vergangenen Dekade die Berufung auf eine internationale *responsibility to*

*protect* (RtoP) zu einem zentralen Diskurselement avanciert: Die RtoP gebiete der internationalen Gemeinschaft, die Schutzverantwortung für eine bedrohte Bevölkerung wahrzunehmen, wenn ein Staat dazu nicht in der Lage oder willens ist (mit der Berufung hierauf erfolgte der Regimewechsel in Libyen 2011).

Vor allem auf solche humanitären Fälle beziehen sich führende Politiker der derzeitigen schwarz-roten Koalition, verbunden meist mit einem im Vergleich zur Betonung deutscher nationaler Interessen abgeschwächten Appell an den Patriotismus: Deutschland müsse seiner internationalen Verantwortung gerecht werden, ist das gemeinsame Credo von Steinmeier, von der Leyen und Gauck. Worin diese Verantwortung genau besteht, wird indes bestenfalls in Allgemeinplätzen über deutsche Friedenspolitik und Unterstützung für Demokratie und Menschenrechte ventiliert. Was sind die Lehren aus Afghanistan und dem Scheitern der Mission in einem Land, das ein grüner Außenminister, der sich gerne seines „Realismus“ rühmt, einst zum „demokratischen Leuchtturm“ im Mittleren Osten machen wollte? Was sind die Lehren aus einem Umsturz wie in Libyen, mit dem (als eines der höchstentwickelten Länder in der arabischen Welt und in Afrika) die Europäische Union noch 2010 eine enge Kooperation plante und das nach dem Umsturz und der Etablierung radikal-islamistischer Kräfte und räuberischer Milizen zu einem *failed state* geworden ist – und zwar mit Hilfe eines von der NATO acht Monate lang geführten Krieges, weil die sog. Opposition mangels Legitimität in der Bevölkerung niemals alleine einen Umsturz hätte bewerkstelligen können? Was sind die Lehren aus einer militärisch untermauerten Regimewechselpolitik wie im Irak, der heute ebenfalls ein *failed state* und dazu noch ein Hort von Djihadisten geworden ist?

Die deutsche Außenpolitik müsste sich in der Tat substanzieller einbringen. Aber warum sind die USA und die anderen westlichen Staaten nicht viel stärker in Friedens- und Blauhelmissionen der Vereinten Nationen engagiert, die sich in ihrem Potenzial präventiven Konfliktmanagements gemäß einer Reihe von Studien als erheblich erfolgreicher erwiesen haben als die auf Regimewechsel zielenden Hightech-Kriege westlicher Hightech-Armeen (von den mehr als 90.000 global agierenden Friedenssicherungskräften der Vereinten Nationen kommen nur etwas mehr als 200 aus Deutschland, die USA stellen gar nur etwa 50)? Solche Fragen werden von der verantwortlichen Politik und im Bundestag nicht einmal gestellt, geschweige denn beantwortet.

Warum nicht? Zum einen scheint dies an einem komplexen Verdrängungssyndrom zu liegen. Politische Fehlentscheidungen, zumal wenn es sich um Fragen von Krieg und Frieden und damit um das Leben eigener und fremder Soldaten und Zivilisten handelt, werden von denen, die sie getroffen haben, nur in seltenen Fällen als solche anerkannt. Die 54 deutschen Soldaten *dürfen* nur nach Afghanistan geschickt werden und dort umgekommen sein, wenn und weil sie ein höheres, über das Individuum hinausreichendes Gut verteidigt haben: Menschenrechte, vor allem Frauen und Kinder, oder weil die Sicherheit Deutschlands auch am Hindukusch verteidigt wird, wie ein anderer Verteidigungsminister behauptete. Der Bundestag

und die Parteien, die am 16. November 2001 mit knapper Mehrheit für eine Beteiligung an der Operation „Enduring Freedom“ (allerdings nur weil Kanzler Gerhard Schröder das Votum mit der Vertrauensfrage verband) und mit überwältigender Mehrheit und unter Zustimmung aller Parteien am 22. Dezember 2001 für eine Beteiligung an ISAF votiert hatten, sind in moralischer und politischer Verantwortung und Haftung für diese Entscheidung. Eine grundsätzlichere, über Effizienz- und Optimierungsfragen hinaus gehende Kritik würde den größten Einsatz der Bundeswehr, die horrenden Kosten, die damit verbunden waren, und die Urteilsfähigkeit fast der gesamten politischen Elite in Frage stellen – und dies vor dem Hintergrund einer mehrheitlichen Ablehnung solcher Einsätze in der Bevölkerung. SPD, Grüne, CDU und FDP scheinen aus sich heraus nicht imstande, solche außenpolitischen Entscheidungen adäquat zu untersuchen. Dazu kommen die rechtlichen und möglicherweise finanziellen Folgeprobleme, die mit einer anderen oder gegenteiligen Bewertung des Einsatzes verbunden wären.

### **Allianzopportunismus und politische Defensive**

Ein weiterer Faktor des angesprochenen Verdrängungsmechanismus besteht in der Politikverflechtungsfalle. Abhängigkeiten und Loyalitäten, aber auch ein verbreitetes Opportunitätsdenken gegenüber Bündnispartnern bewirken Zurückhaltung von Seiten der politischen Elite auch dann, wenn diese Partner eine aus deutscher Sicht (oder jedenfalls Regierungssicht) falsche außenpolitische Entscheidung treffen und sich Deutschland an der Umsetzung einer solchen Entscheidung nicht beteiligt, wie dies etwa beim Irak-Krieg 2003 der Fall war. Eigentlich müssten verantwortliche Politiker, die die Präferenz für Völkerrecht und Multilateralität als Markenzeichen deutscher Außenpolitik betonen, das illegale Vorgehen etwa der USA und Großbritanniens im Irak ab 2003, verbunden mit dem Tod Zehntausender und der bis dato größten Flüchtlingskatastrophe nach dem Zweiten Weltkrieg, als solches benennen und verfolgen, wenn nicht auch die deutsche Politik in den Geruch von *double standards* und der Protektion von Völkerrechtsbrechern kommen will, sofern es sich dabei um Freunde handelt.

Das Kriterium Bündnisloyalität rangiert indes für jede deutsche Regierung evident höher als die Prinzipien, die deklariert werden. Loyalitäten und Opportunitäten im transatlantischen Verhältnis und in der Europäischen Union sind gerade in der Frage von Krieg und Frieden so dominant, dass auch unter diesem Aspekt keine wirklich ernsthafte, die Außenpolitik der NATO und ihrer bedeutsamen Mitglieder hinterfragende Debatte zustande käme. Wie sehr dies der Fall ist, zeigt aktuell die extrem zurückhaltende Reaktion der Regierung auf die grundgesetzwidrigen Aktivitäten der NSA in Deutschland und auf die Beteiligung von US-Einrichtungen auf deutschem Boden für die extralegale, völkerrechtswidrige Drohnenkriegsführung Washingtons in diversen Teilen der Welt.

Dies wiederum hat zur Folge, dass der dominante Diskurs in der NATO oder auch auf öffentlichen Foren wie etwa der jährlichen Münchner Sicherheitskonferenz von denen geprägt wird, die eine ständige Ausweitung militärischen Eingreifens, eine ständige Modernisierung der Streitkräfte für solche Einsätze und einen größeren Einsatz und Anteil der Europäer an dieser Entwicklung fordern. Von einer selbstkritischen Bestandsaufnahme ein Vierteljahrhundert nach dem Ende des Kalten Krieges und einer großen Zahl militärischer Aktivitäten im NATO-Rahmen oder von *coalitions of the willing*, bestehend aus NATO-Mitgliedern und anderen Verbündeten, ist kaum etwas zu hören.

Das gilt, wie bereits betont, selbst dann, wenn die deutsche Regierung implizit ihre Missbilligung militärischer Interventionspolitik zum Ausdruck bringt, wie z.B. mit der Ankündigung, nicht für eine Libyen-Resolution stimmen zu wollen, von der man wusste, dass sie bloß der Rechtfertigung eines (illegalen) militärisch herbeigeführten Machtwechsel dienen sollte. Aus Loyalitätsgründen (in anderer Lesart: Opportunismus) wurde diese Positionierung aber auch schon wieder im gleichen Augenblick relativiert, indem den Initiatoren des Libyen-Krieges, Sarkozy, Cameron und Obama, die deutsche Ja-Stimme im Sicherheitsrat der Vereinten Nationen angeboten wurde, sollte es bei den Voten für Resolution 1973 knapp werden. Unter solchen Voraussetzungen ist auch die interne Debatte nur mehr sehr beschränkt zu grundsätzlichen Fragestellungen und Überlegungen in der Lage.

Diese Limitierung im Diskurs über Fragen militärisch gestützter Außenpolitik erhöht den Druck auf diejenigen, die – wie ehemals Guido Westerwelle – eine „Kultur der Zurückhaltung“ befürworten. Sie werden prompt mit dem Vorwurf der Verweigerung und mangelnder Bündnisloyalität konfrontiert, obwohl die Kultur der Zurückhaltung mit Kritik an der militärischen Interventionspolitik der USA, Frankreichs oder Großbritanniens ohnehin noch stärker ausgeprägt ist. Militärische Aktivitäten der Verbündeten werden in der Regel gegen Kritik in Schutz genommen und beschwichtigt („wir teilen die gleichen Werte und Ziele“). Das hat Folgen: Bei der Frage, warum sie nicht „mehr mache“ oder mitmache, wenn sie die Werte und Ziele der „pro-aktiven“ Verbündeten teile, befindet sich die deutsche Außenpolitik ständig in einer Position der Defensive.

So war es auch im März 2011 mit Libyen. Eine völkerrechtliche und politische Auseinandersetzung mit der Regimewechselabsicht der Verbündeten vermied die deutsche Politik wo sie konnte. Stattdessen stimmte man in den Chor derer ein, die der Auffassung waren, dass „Gaddafi weg muss“. Dass man nicht bei dem „militärischen Abenteuer“ dabei sein wollte, wurde damit begründet, dass man von den militärischen Maßnahmen gegen den Diktator „nicht überzeugt“ sei. Dass solcherart keine glaubwürdige Verteidigung des Völkerrechts und internationaler Organisationen erfolgt, dass in der NATO die Parameter militärischer Einsätze beliebig bleiben und damit keine Vorkehrungen gegen den Missbrauch und die Instrumentalisierung Verbündeter sowie gemeinsamer militärischer Einrichtungen erörtert werden, ist die logische Konsequenz. Diese Art der Politik ermuntert geradezu, die

NATO als „Baukasten“ für egozentrierte Interessendurchsetzung zu begreifen und zu manipulieren. Eine weitere Kehrseite fehlender Maßstäbe ist, dass gemeinsame europäische Streitkräfte und ein seit Jahrzehnten gefordertes *pooling and sharing* nicht zustande kommt; die mit großem Militärpotenzial ausgestatteten Länder wollen sich alle Optionen offen halten und nicht von Anderen abhängig machen.

Die Verdrängung grundsätzlicher Debatten aus Loyalitäts- oder Opportunitätsgründen spielt denen in die Hände, deren Denken ohnehin in erster Linie auf militärische Optionen und weniger auf Krisenprävention und zivile Kontexte sicherheitspolitischer Strategien gerichtet ist. Sie spielt auch den Rüstungslobbyisten in die Hände, die die Notwendigkeit einer „Vorbereitung auf alle Eventualitäten“ und einer „weltweiten Einsetzbarkeit“ von Streitkräften im „vollen Spektrum möglicher Szenarien“ propagieren. Mittlerweile haben alle großen westlichen Militärmächte (mangels ernsthafter Bedrohung der eigenen Souveränität) von Verteidigungsarmeen auf weltweit nutzbare Streitkräfte umgerüstet bzw. sind dabei dies zu tun. Dies wiederum erhöht den Anreiz und den Druck, sie in kostspieligen Experimenten zu testen und einzusetzen, schon aus legitimatorischen Gründen: Die westliche Allianz gibt weit mehr als zwei Drittel der weltweiten Rüstungsauswendungen aus.

Zusammengefasst: Die Limitierung des Diskurses hat zur Folge, dass militärische Einsatzszenarien und –planungen nicht vorrangig von einer Analyse bisheriger Auslandseinsätze, geschweige von grundsätzlichen Überlegungen über die Rolle des Militärischen in der Außenpolitik bestimmt werden, sondern von der Frage, was können wir verbessern, um in Szenarien wie Afghanistan und ähnlich gelagerten Missionen besser abzuschneiden. Sie sind auch nicht in erster Linie von einer regionalen oder globalen Lageanalyse determiniert, die von der Frage ausgeht, was können wir tun, um Krisenländer und gefährdete Gesellschaft zu stabilisieren und ihnen zu helfen, ihr Potenzial produktiv einzusetzen und friedliche Konfliktlösungen zu finden.

Höchstens ansatzweise geht es darum, in einem langfristigen, entwicklungs- politisch ausgerichteten Kontext zu bestimmen, was eventuell militärisch als Sicherheitskomponente nützlich oder notwendig sein könnte. Dieses Denken ist nur in diversen ministeriellen Unterausschüssen, einigen Denkfabriken und Universitäten existent. Die Einsatzszenarien der Bundeswehr, die Beschaffungspolitik, die Umstrukturierung der Bundeswehr zu einer Einsatzarmee gehen vorrangig von der Wahrung „möglichst vieler Optionen“, von der „Kompatibilität im Bündnis“ und vom Schielen auf die höchstentwickelten Waffentechnik, wie sie von den USA, Großbritannien und Frankreich gekauft und verwendet wird, aus. Gleichzeitig ist aufgrund der immer stärker auf Afghanistan bezogenen Anforderungen in den jeweiligen Truppenteilen die Struktur und die Einsatzvorbereitung sukzessive auf das Muster Afghanistan ausgerichtet worden.

Das alles spiegelt sich in der spärlichen Literatur von offizieller Seite, die die Evaluation von Bundeswehreinrätzen zum Gegenstand hat. Sie beschränkt sich im Wesentlichen auf die Prüfung „einsatzorientierter Fähigkeiten“, auf *Einsatzcontrolling* und *Wirkungsmonitoring*. Fragen nach Sinn und Legitimität in einem größeren außenpolitischen Zielkontext werden höchstens abstrakt angesprochen.

Diese Ausrichtung hat nur begrenzt etwas mit produktiven Einsatzmöglichkeiten von Militär in Krisenlagen zu tun. Nicht dass keine Kapazitäten für Friedensmissionen und Blauhelmeinsätze vorhanden wären und ausgebildet würden. Aber sie sind im Verhältnis zur Ausrichtung der Bundeswehr auf hoch-professionalisierte und –spezialisierte Einheiten mit entsprechender Ausrüstung nachgeordnet. Krisenprävention hat nur begrenzt mit High-Tech-Waffen und dem Prestige auf jenem Niveau zu tun, wie es in politischen und militärischen Kreisen „hochentwickelter“ Nationen begriffen wird. In dieser Logik sind Blauhelmeinsätze vor allem etwas für Bangladeschi und Pakistani. Diesem Denken entsprach die Abschaffung der Wehrpflicht durch einen besonders forschen, wenn auch nur kurzzeitigen Verteidigungsminister, dem die US-Army mit Hightech und Drohnenkriegführung als nachahmenswerte Zukunft auch der Bundeswehr erschien. Prestigedenken, sich „auf Augenhöhe“ mit den (militärisch) Mächtigen der Welt zu wissen und zu gerieren: Das ist eine wesentliche Determinante der auf das Militärische bezogenen Umstrukturierungs- und Beschaffungspolitik der vergangenen zwei Jahrzehnte in der gesamten NATO, auch in Deutschland.

Die dahinter stehende Eitelkeit, die natürlich nicht nur so flamboyanten Persönlichkeiten wie zu Guttenberg eigen ist, sondern (vor allem seit der Wiedervereinigung) einer ganzen Reihe von Politikern, Experten, Journalisten und natürlich auch Militärs, ist indes weit entfernt von den Ambitionen, die den jetzigen Bundespräsidenten ein „substanzielleres“ Bundeswehrensengagement fordern lassen. Ihm (und vielen anderen, oft eher links stehenden Menschenrechtsverteidigern) geht es um humanitäre Anliegen.

Was diese Gruppe mit der vorhin genannten verbindet, ist die fehlende Analyse. Was die einen aus Prestige Gründen, Bündnisloyalität oder auch schlicht wegen möglicher kognitiver Dissonanz (eine Analyse würde eine Reihe von Vorstellungen konterkarieren, wie heute eine „effiziente“ Armee auszusehen hat) verweigern, tun viele Menschenrechtsbewegte aus Idealismus oder Naivität. Gewaltsame Eingriffe generieren aber Folgewirkungen, die in vielen Fällen noch problematischer sind als die Zustände, deretwegen interveniert wurde. Das sagt auch der Bundespräsident, um dann zu betonen, dass vor allem „Wegschauen“ falsch sei. Als ob Entwicklungshilfeminister Gerd Müller, wenn er als einer von wenigen in der neuen Regierung vor einem Denken in militärischen Kategorien (d.h. Einsatz von Kampfgruppen gegen „Aufständische“) bei der beabsichtigten Lösung komplexer Probleme – wie in Afrika – warnt, wegschauen würde. Wegschauen tut vor allem der, der keine Analyse vornimmt.

Freilich hat Deutschland und die Bundeswehr einen Vorteil im Vergleich zu diversen Verbündeten: Durch den „Parlamentsvorbehalt“ bei Entscheidungen über Bundeswehreinsätze sind (zusammen mit der ausgeprägten Abneigung breiter Bevölkerungsteile gegen den Einsatz deutscher Streitkräfte im Ausland) die Legitimationsanforderungen erheblich höher angesiedelt. Das ist auch der Grund, warum von interessierter Seite immer wieder eine Herabsetzung der Einsatzschwelle verlangt wird, ab der das Parlament zustimmen muss. Allerdings hat in den vergangenen anderthalb Jahrzehnten eine Konstellation pro-interventionistischer Politiker von CDU, SPD sowie der Grünen (viele Grüne wollten z.B. den Einsatz der Bundeswehr an der Seite der Alliierten gegen „den Diktator Gaddafi“) ohnehin einen Trend im Bundestag generiert, der eine militärisch gestützte Außenpolitik zu einem Kriterium für „Normalität“ deutscher Außenpolitik erhoben und zunehmend selbstverständlich gemacht hat.

### **Bundeswehreinsätze mehr als Funktion deutscher Interessen- als internationaler Krisenmanagementpolitik**

Die deutsche Außen- und Verteidigungspolitik ist gekennzeichnet von einer Debatte- und Kultur, die die Analyse von Defiziten oft auf einen unzureichenden Mittelansatz reduziert, die außenpolitische Fehlleistungen von Bündnispartnern aus falsch verstandener Loyalität verschleiert, und die sich seit zwei Jahrzehnten damit schwer tut, eine strategische Ausrichtung und Parameter für Bundeswehreinsätze zu formulieren. Eine Diskussion, warum das Ansehen, der Einfluss und die Autorität, die der Westen mit dem Zusammenbruch des sowjetischen Imperiums erlangt hat, warum die Sympathie und Solidarität, die den USA nach den Terroranschlägen von „9/11“ weltweit entgegengebracht wurde, seit 15 Jahren einem rapiden Verfall ausgesetzt sind – also eine Debatte über die seit George W. Bush forcierte globale Einmischungs-, Regimewechsel- und Interventionspolitik –, wird vermieden. Stattdessen sind die meisten deutschen Außenpolitiker Getriebene, die sich bei aktuellen Anlässen halbherzig zu rechtfertigen suchen: warum sie nicht mehr Kampfgruppen im gefährlichen Süden und Osten Afghanistans einsetzen, warum sie nicht zusammen mit den USA und Großbritannien im Irak intervenieren, warum sie nicht gemeinsam mit Frankreich und Großbritannien den Libyen-Krieg mittragen, warum sie nicht wie die Franzosen mehr Kampftruppen nach Afrika schicken.

Während die deutsche Außenpolitik erhebliche Anstrengungen unternommen hat, um im Rahmen der Europäischen Union zivile Programme und Initiativen in Richtung Osteuropa und Zentralasien zu entwickeln, sind über die Grenzen Europas hinauszielende Programme und Initiativen im Bereich zivil-militärischer Krisenprävention und – nachsorge kaum erkennbar.

Dafür wäre in der EU freilich die Zusammenarbeit mit diesbezüglich seit langem fokussierten Ländern wie Schweden, mit Regionalorganisationen wie der Afrikanischen Union und die intensiviertere Kooperation mit den Vereinten Nationen nützlicher, als sich der vor allem von Wirtschaftsinteressen determinierten Afrikapolitik Frankreichs anzuhängen.

Gerade in der Europäischen Verteidigungs- und Sicherheitspolitik müsste Deutschland eine solche zivil-militärische Orientierung und entsprechende Strategien einspeisen und dafür Verbündete gewinnen. Solche Strategien müssten freilich von afrikanischen Krisenlagen bzw. Entwicklungsmöglichkeiten und weniger von europäischen Gewinnchancen bzw. Migrationsabwehrreflexen geprägt sein. Im Südsudan, wo sich in der ersten Jahreshälfte 2014 eine humanitäre Katastrophe anbahnte und die VN händeringend nach mehr Truppen für ihre (vom Sicherheitsrat beauftragte) Mission suchte, sind nur 15 deutsche Soldaten (Stand Ende April 2014) beteiligt. Hier winkt von der Leyen ab, wenn die Forderung gestellt wird, nicht wegzuschauen, und von Joachim Gauck oder Frank-Walter Steinmeier hört man gar nichts.

Nicht dass alle laufenden Einsätze in Afrika, wo die Bundeswehr seit 20 Jahren präsent ist, sinnlos wären und gar keine Kooperation mit der AU stattfände. Das europäische Anliegen, diesen Kontinent aufgrund einer historischen Verantwortung, seiner Nachbarschaft und auch aus Eigeninteresse zu stabilisieren, ist richtig. Die Ausbildungs- und Trainingsmissionen, an denen die Bundeswehr beteiligt ist, stellen dazu aber nur dann einen Beitrag dar, wenn sie von zukunftsweisenden diplomatischen, politischen und entwicklungspolitischen Bemühungen flankiert werden. Das sagt auch die Verteidigungsministerin. Realität ist jedoch, dass die auf der einen Seite formulierten Werte, erbrachten Leistungen und Aufwendungen auf der anderen Seite durch fehlende Konzepte und eine rücksichtslos-egoistische Wirtschaftspolitik konterkariert werden.

Beispiel Mali: Das Militär besteht vor allem aus Mitgliedern schwarzer Ethnien im Süden, die die Nomadenstämmen im Norden mehr terrorisieren als dass sie zur Stabilisierung beitragen. Notwendig wäre aber vor allem ein Ausgleich innerhalb der malischen Gesellschaft, ein Mitspracherecht für die Tuareg sowie eine Entwicklungspolitik, die die Menschen dort zu Nutznießern des Rohstoffreichtums ihres Landes macht. Stattdessen wird de facto unterstützt, dass europäische Firmen ihre horrenden Profite außer Landes schaffen und in den meisten afrikanischen Staaten aufgrund vereinbarter Steuerprivilegien nicht einmal Steuern zahlen. Die französische Politik unterstützt in Afrika seit Jahrzehnten „Eliten“, Regierungen und Militärs, die vor allem französischen Wirtschafts- und Rohstoffinteressen dienlich sind, ob in Mali, in Burkina Faso, der Zentralafrikanischen Republik oder in Niger.

Würden im genannten Sinne Strategien entwickelt und umgesetzt, wäre man zumindest längerfristig nicht ständig mit neuen *emergency*-Situationen überfordert, bei denen dann, wie in Mali oder der Zentralafrikanischen Republik, der Einsatz von Militär eher Interessen- oder Alibipolitik als Lösungsansatz darstellt.

Eine Realanalyse-basierte Politik würde – um nur ein Detail zu nennen – die banale Erkenntnis berücksichtigen, dass die politische und militärische Unterstützung von Gewaltgruppen, dass Rüstungsexporte in solche Krisenregionen und -länder von deutscher und europäischer Seite einzustellen und zerstörerische Aktivitäten europäischer Konzerne in Afrika (von Umweltverschmutzung bis *landgrabbing*) politisch zu unterbinden sind. Das gäbe den Statements über „europäische Werte“ und europäischen Verhandlern auf internationaler Ebene auch mehr Glaubwürdigkeit.

Am dargelegten Zustand deutscher Außenpolitik, soweit er den Einsatz der Bundeswehr im Ausland und die „Weiterentwicklung“ der Streitkräfte betrifft, dürfte sich indes auch in Zukunft wenig ändern. Die Verdrängung grundsätzlicher Fragen aus Gründen eines Kalküls, das die Erörterung kritischer Sachverhalte als Schädigung der Reputation der eigenen Person, der eigenen Partei oder der eigenen Regierung bei gleichzeitiger Munitionierung der Opposition begreift, wird auch weiterhin ein Anliegen der maßgeblichen politischen Eliten bleiben. Das gleiche gilt für die Priorisierung von Bündnisloyalität, weil der übergroßen Mehrheit deutscher Politiker aller verantwortlicher Parteien ein gutes Verhältnis zu den USA und zu den Partnern in der EU erheblich wichtiger ist als Streit über militärische Abenteuer und Feldzüge, die sich doch nicht verhindern lassen, wie etwa Irak 2003 oder Libyen 2011 gezeigt haben.

Entgegen der bei allen einschlägigen Veranstaltungen üblichen Rhetorik werden desgleichen den meisten Politikern weiterhin die kurzfristigen Gewinninteressen deutscher und europäischer Konzerne und Agrarbetriebe mehr am Herzen liegen als die langfristigen Entwicklungschancen afrikanischer Gesellschaften, deren „Unterentwicklung“ durch erstere mit perpetuiert wird. Und auch am Prestigebedürfnis, das mit dem Militärischen in der Außenpolitik verbunden und dem seit der Wiedervereinigung von mehr und mehr Politikern, Journalisten und Militärs ein wachsender Stellenwert eingeräumt wird, wird sich wenig wandeln, zumal das Gewicht der Bundesrepublik Deutschland in den internationalen Beziehungen in den vergangenen zwei Jahrzehnten zugenommen hat. Das macht Appetit auf mehr, nicht auf weniger Prestige.

Eine schlüssige Strategie für Bundeswehreinätze erwächst allerdings aus all dem so wenig wie eine auf die Realität zentraler regionaler und globaler Probleme bezogene internationale Verantwortung.

### **Transatlantic Relations**

This contribution analyses the development of transatlantic relations focussing on German foreign policy and missions of the German Federal Armed Forces since the end of the Cold War. It tries to answer the question of why – 25 years after the fundamental geopolitical changes of 1989/90– the German foreign and security policy is still having difficulties finding a consistent strategy based on clear standards and plausible criteria, especially with regard to external commitments and military components as an integrated part of NATO strategies and forces.

Methodologically, the focus lies on internal political structures processing external challenges and experiences made during the past two decades. In this framework, the so called interdependency trap (Politikverflechtungsfalle (Scharpf)) is to be analyzed. That is to say the relationship of relevant German foreign policy elites with their NATO and EU partners is illuminated with their repercussions on internal political discourse formation.

**Key words:** German foreign policy; German security policy; Military missions; NATO; Alliance Partners relations; Processing foreign policy experience