

Von Altlasten und Neuanfängen

Deutschlands Außenpolitik und der Krieg gegen den Terror: eine Bilanz

Hanns W. Maull | Gut zehn Jahre dauert der Global War on Terror, wie ihn die Bush-Regierung einst taufte, schon an. Deutschland engagiert sich in diesem Krieg an der Seite der USA – in Afghanistan, am Horn von Afrika, im Golf von Aden. Mit welchem Erfolg? Vier Neuerscheinungen kommen zu einem ernüchternden Fazit.

Als der amerikanische Präsident George W. Bush 2003 den Krieg zum Sturz des Regimes von Saddam Hussein im Irak startete, versuchte er auch diesen Feldzug als Teil des globalen Krieges gegen den Terror zu verkaufen. Doch hier versagte ihm Berlin die Gefolgschaft, stritt gar auf dem diplomatischen Parkett des UN-Sicherheitsrats gegen Washington. In Joschka Fischers zweitem Memoiren-Band über seine Zeit als Außenminister der rot-grünen Koalition von 1998 bis 2005 steht diese Auseinandersetzung im Mittelpunkt.

Schon auf dem Schutzumschlag empfängt den Leser ein Foto jener Szene, in der ein hartnäckiger Fischer US-Verteidigungsminister Donald Rumsfeld entgegenhält: „Excuse me, I am not convinced“; das berühmte Zitat fungiert auch als Buchtitel. Die Bundesregierung wies damit die amerikanischen Behauptungen zurück, Saddam Hussein verfüge über Massenvernichtungswaffen und unterhal-

te Verbindungen zu Al-Kaida – zu Recht, wie wir heute wissen.

Freilich: Das Unbehagen des Außenpolitikers Joschka Fischer am Bruch mit den USA wird in diesen Seiten immer wieder überdeutlich, und natürlich tat die rot-grüne Bundesregierung (fast) alles, um unterhalb der Ebene der diplomatischen Konfrontation Bündnissolidarität zu zeigen. Berlin unterstützte die USA in ihrem Vorgehen gegen Bagdad auf vielfältige Weise, von Überflugrechten bis hin zur Entlastung der US-Streitkräfte bei der Sicherung ihrer Stützpunkte in Deutschland. Und wir wissen ja, mit welcher hellem Entsetzen und welcher harscher Kritik der Außenminister im Ruhestand vor einigen Wochen auf die Entscheidung der jetzigen Bundesregierung reagierte, der westlichen Militäroperation in Libyen die Zustimmung im Sicherheitsrat zu verweigern.

Es ist eine interessante Pointe, dass Fischer seinerseits als Außenminister

im Winter 2003 versuchte, eine Enthaltung Deutschlands im Sicherheitsrat als Alternative zum harten „Nein“ Gerhard Schröders ins Spiel zu bringen – allerdings ohne Erfolg. Schröder blieb hart, während Angela Merkel ihrem Außenminister Guido Westerwelle nachgab.

Fischer stellt den zweiten Band seiner Memoiren unter das Leitmotiv eines fundamentalen Umbruchs; der Autor spricht von „Diskontinuität und Neuanfang“ in der deutschen Außenpolitik seit 1998. Das kann man so sehen – vor allem mit Blick auf die weltpolitischen Umwälzungen, die der 11. September und die amerikanische Reaktion auf diese Terroranschläge auslösten. Aber die zwei großen außenpolitischen Entscheidungen, auf die sich Fischer mit dieser These bezieht, die Beteiligung der Bundeswehr am NATO-Krieg gegen Serbien 1999 und das deutsche „Nein“ zu Amerikas Krieg im Irak, lassen sich auch anders sehen.

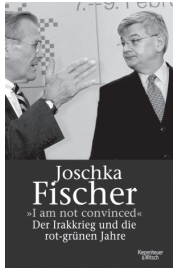
Die Entscheidung zur Beteiligung am NATO-Krieg für Kosovo war keineswegs ein Bruch mit der alten, (west-)deutschen Außenpolitik, die Helmut Kohl nach der Vereinigung weitestgehend fortgeführt hatte, sondern ihre konsequente Fortschreibung: Nicht erst 1999, sondern bereits 1995 hatte die Bundesluftwaffe im Rahmen der Luftangriffe des Bündnisses gegen die bosnischen Serben Kampfeinsätze geflogen, und bereits zu diesem Zeitpunkt hatte sich in allen Parteien diesseits der PDS (bei den Grünen nicht zuletzt dank des Einsatzes von Fischer selbst) die Einsicht durchgesetzt, dass Deutschland sich unter bestimmten Umständen einer Beteiligung an Kampfeinsätzen nicht mehr

würde verweigern können – und wollen. Und auch das „Nein“ der rot-grünen Bundesregierung zu den amerikanischen Plänen, den irakischen Diktator Saddam Hussein gewaltsam zu stürzen, war weniger ein Bruch mit den außenpolitischen Kontinuitätslinien als ein schwerer Betriebsunfall im Bündnis, provoziert durch die maßlose Selbstüberschätzung und bodenlose Leichtfertigkeit der Kamarilla um Präsident George W. Bush.

Erosion der Erfolgslinien

Tatsächlich scheinen mir auch die Erinnerungen Joschka Fischers eher auf kontinuierliche Prozesse der Erosion, der Aushöhlung und der Implosion der alten Traditions- und Erfolgslinien deutscher Außenpolitik statt auf einen Bruch hinzuweisen. Diese lassen sich bis in die zweite Hälfte der neunziger Jahre zurückverfolgen, setzten sich dann unter Rot-Grün fort und gipfelten – nach einer Atempause in der Zeit der Großen Koalition – in jüngster Zeit im fahrigem und unsicheren Umgang mit den Verschuldungsproblemen in der Euro-Zone und zuletzt in der erschreckenden Enthaltung Deutschlands bei der Resolution 1973 im UN-Sicherheitsrat.

Fischer selbst hat diese Entwicklungen erkannt und – als Außenminister und danach als Privatmann – versucht, ihnen entgegenzuwirken. Der Erfolg dieser Bemühungen war gemischt: Bilanziert man Fischers Amtszeit, so finden sich bemerkenswerte Erfolge – von der politischen Lösung des Kosovo-Konflikts und dem Stabilitätspakt für Südosteuropa über die Rede an der Humboldt-Universität im Mai 2000, die den Anstoß zum Verfassungsgebungsprozess der EU gab, bis



Joschka Fischer:
„I am not convinced“. Der
 Irakkrieg und die
 rot-grünen Jahre.
 Kiepenheuer &
 Witsch, Köln 2011,
 384 Seiten, 22,95 €

hin zur politischen Initiative der Europäer 2003 mit dem Ziel, Teherans nukleare Ambitionen einzuhegen – aber auch wichtige Defizite. Gefallen lassen müssen sich die für die rot-grüne Außenpolitik Verantwortlichen etwa die Frage, ob sie wirklich alles versucht haben, um Bush im Irak in den Arm zu fallen. Vermutlich wäre es auch einem koordinierten Vorstoß Deutschlands, Frankreichs und Großbritanniens nicht gelungen, den US-Präsidenten und seinen zu allem entschlossenen Vize von ihren Plänen abzubringen, und vielleicht wäre der britische Premier Tony Blair für eine solche Demarche auch gar nicht zu gewinnen gewesen. Nur: Berlin hat es eben auch gar nicht ernsthaft versucht.

Und geradezu verheerend war die Weigerung Berlins, sich 2003 mit ihrer Haushaltspolitik an die Vorgaben des Stabilitäts- und Wachstumspakts zu halten, mit denen die europäische Währungsunion auf Drängen von Deutschland selbst solide gehalten werden sollte. (Über diese europapolitische Entgleisung schweigt sich Fischer in seinen Memoiren bezeichnenderweise aus.) Verrannt hatte sich die rot-grüne Außenpolitik, wie Joschka Fischer selbst zugesteht, auch mit ihrer Kampagne für einen ständigen Sitz Deutschlands im UN-Sicherheitsrat – folgt man dem Autor, war dies eine Marotte des Kanzlers, der damit allerdings einmal mehr erfolgreich in das Ressort seines Außenministers und Koalitionspartners hineinregierte: Koch und Kellner.

In der Multilateralismusfalle

Vergleichsweise wenig liest man in Fischers Memoiren zur hartnäckigsten und problematischsten Altlast der

rot-grünen Außen- und Sicherheitspolitik, der militärischen Beteiligung Deutschlands an der NATO-Mission zur Befriedung Afghanistans. Das sich abzeichnende Scheitern des Bündnisses am Hindukusch ist nicht in erster Linie der deutschen Politik anzulasten. Wie die akribische, überzeugend argumentierte Dissertation von Ulf von Krause zum deutschen Militärendagement in Afghanistan zeigt, engagierte sich Deutschland in Afghanistan militärisch ausschließlich aus Gründen der Bündnissolidarität – zunächst, nach dem 11. September 2001, mit den USA, später dann, als die NATO die Einsatzführung übernahm, mit dem Bündnis insgesamt und auch mit den Vereinten Nationen. Dabei versäumten es Deutschland und die NATO, klare und realistische politische Zielsetzungen für den Einsatz zu definieren. Die Folge war „mission creep“.

Die Bundeswehr wurde in diesen Eskalationsprozess hineingezogen und geriet dadurch in eine „Multilateralismusfalle“: In dem Maße, in dem der NATO-Einsatz immer mehr zu einem asymmetrischen Krieg gegen die aufständischen Taliban mutierte, sah sich auch Berlin gezwungen, die deutschen Kräfte in Afghanistan aufzustocken. Neben der Entscheidung zum Einsatz selbst untersucht die Dissertation insgesamt sieben Eskalationsentscheidungen der Bundesregierung zwischen 2004 und 2010, in deren Verlauf die Einsatzstärke der Bundeswehr in Afghanistan von ursprünglich 1200 Soldaten (erstes ISAF-Mandat des Bundestags vom Dezember 2001) auf derzeit maximal 5350 Soldaten aufgestockt wurde. Die strategischen Defizite des NATO-Einsatzes

versuchte Berlin – grundsätzlich durchaus plausibel – mit einem militärische und zivile Elemente verknüpfenden „Konzept der vernetzten Sicherheit“ zu überwinden; in der Praxis standen auch beim deutschen Engagement, wie Krause im Detail nachweist, militärische und zivile Aufwendungen in einem krassen Missverhältnis: Noch im Jahr 2010 betrug das Verhältnis von militärischen zu zivilen Aufwendungen in Afghanistan 70:30.

Zugleich hielt die Bundesregierung aus innenpolitischen Gründen hartnäckig an der Version fest, die Bundeswehr befinde sich in Afghanistan in einem Stabilisierungs- und Wiederaufbau-Einsatz. Und es gelang ihr lange, sich mit dieser beschönigenden Sichtweise durchzusetzen: Erst nach dem katastrophalen Luftangriff auf zwei entführte Tanklastzüge der Bundeswehr im September 2009 entglitt der Bundesregierung die Diskursheute.

Krauses ernüchterndes Resümee: „Deutschland ist 2001 de facto in die Afghanistaneinsätze ‚hineingeschliddert‘ und fand sich anschließend rasch auf einer ‚großen schiefen Ebene‘ wieder“. Der Autor weiß, wovon er redet: Er war als Generalleutnant a.D. selbst in führender Position an der Vorbereitung deutscher Auslandseinsätze beteiligt und kennt damit auch die praktische Seite der Problematik.

Was sollte die deutsche Sicherheitspolitik aus der „Causa Afghanistan“ lernen? Krause zieht eine ganze Reihe von Schlussfolgerungen: Ein erstes Bündel von Empfehlungen beruht auf der überragenden Bedeutung der ersten Einsatzentscheidung, die häufig unter hohem Zeitdruck und mit nur rudimentärer Vorbereitung getroffen

wird. Umso wichtiger sind unter diesen Bedingungen die sorgfältige Analyse der Rahmenbedingungen in der Einsatzregion, eine klare Definition von nationalen und Bündnisinteressen, um so Richtlinien für alle Folgeentscheidungen aufstellen zu können, und die Formulierung präziser Zielsetzungen (Krause spricht in Anlehnung an Clausewitz von politischen „Zwecken“) und daraus hergeleiteten, überprüfbareren Vorgaben für den Militäreinsatz. Ist ein Einsatz nämlich erst einmal in Gang gesetzt, lässt er sich nur noch schwer abbrechen.

Zweitens entwickelt Krause eine Reihe von Vorschlägen, wie die Rolle des Parlaments bei Auslandseinsätzen der Bundeswehr gestärkt werden könnte – etwa über die Einforderung einer qualifizierten Mehrheit bei der Mandatierung von Einsätzen durch den Bundestag. Und drittens fordert Krause eine breite politische Debatte über die Sicherheitspolitik, die über ein jährlich vorzulegendes „Leitlinien-Dokument“ (analog zur „Nationalen Sicherheitsstrategie“ des US-Präsidenten) institutionalisiert werden könnte.

Warum Auslandseinsätze?

Auch über den ungewöhnlich ergiebigen und dichten Sammelband zur Entsendung der Bundeswehr ins Ausland, den Christoph Schwegmann zusammengestellt und herausgegeben hat, wirft der Einsatz in Afghanistan einen langen Schatten. „Warum Auslandseinsätze?“, fragt der erste Teil. Die moralischen, rechtlichen und politischen Voraussetzungen und Entscheidungen, die zu Einsätzen führen, diskutiert der zweite. Hier kommen neben Abgeordneten aller im Bundestag vertretenen Parteien auch ein



Ulf von Krause:
Die Afghanistaneinsätze der Bundeswehr: Politischer Entscheidungsprozess mit Eskalationsdynamik. VS Verlag für Sozialwissenschaften, Opladen 2011, 377 Seiten, 39,95 €

Bischof (Stephan Ackermann), ein Staats- und Völkerrechtler (Claus Kreß) sowie Vertreter aus dem NATO-Hauptquartier und dem Auswärtigen Amt zu Wort. Im dritten Teil schließlich finden sich Berichte von zwei Offizieren und einem Vertreter der Entwicklungszusammenarbeit über ihre Einsätze in Afghanistan. Neben der Vermittlung einer Fülle wichtiger Informationen, Analysen und Einsichten leistet der Band auch einen gewichtigen Beitrag zu jener so überfälligen Diskussion über die Grundlagen, Optionen und Strategien der deutschen Außen- und Sicherheitspolitik.

Zu den klügsten und zugleich aktuellsten Texten in diesem lesenswerten Band gehört dabei das Vorwort des ehemaligen Verteidigungsministers Volker Rühle, der auf wenigen Seiten ins Zentrum der Diskussion vordringt und dabei eine sehr kritische Bestandsaufnahme der deutschen Außenpolitik nach der Entscheidung der Bundesregierung vorlegt, sich bei der UN-Sicherheitsratsresolution 1973 zur Intervention in Libyen zu enthalten.

Zwei Kernprobleme der deutschen Außen- und Sicherheitspolitik werden durch alle Texte hindurch immer wieder sichtbar. Das erste lautet: Wie lässt sich der Zwang zu gemeinsamem außenpolitischen Handeln vereinbaren mit den Souveränitätsvorbehalten und nationalstaatlichen Verantwortlichkeiten derjenigen, die dafür die Voraussetzungen schaffen müssen? Wie, mit anderen Worten, lässt sich Multilateralismus tatsächlich so „effektiv“ machen, wie die Europäische Sicherheitsstrategie von 2003 es wünscht?

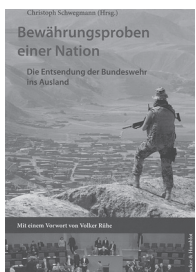
Das sicherheitspolitische Kernproblem besteht darin, dass die enormen

Anforderungen, die „vernetzte Sicherheitspolitik“ und „asymmetrische Kriegsführung“ zum Wiederaufbau zerfallener Staatlichkeit (wie in Afghanistan, aber nicht nur dort) an personelle und finanzielle Ressourcen stellen, das weit zu übersteigen scheinen, was unsere Gesellschaften zu leisten bereit sind. Die Folge sind sicherheitspolitische Vabanque-Spiele: Der Westen setzt darauf, seine Ziele in Afghanistan mit einem Aufwand zu erreichen, der innenpolitisch tolerabel erscheint – auch wenn dieser Aufwand von der Sache her riskant knapp bemessen ist. Es ist dies freilich nicht die Bewährungsprobe „einer Nation“, wie der Titel dieses Bandes meint, sondern die der gemeinsamen Handlungsfähigkeit der Europäischen Union, des Westens und der internationalen Staatengemeinschaft.

Schönheit und Tragik

Wer nach all den persönlichen Reminiszenzen aus der Sicht der Entscheidungsträger, den Berichten der Beteiligten und den abstrakten Analysen der Wissenschaftler und Offiziere erfahren möchte, was der globale Krieg gegen den Terror inzwischen aus Afghanistan gemacht hat, dem sei das Buch von Ulrich Ladurner empfohlen. Seine Perspektive ist die des Reporters, des teilnehmenden Beobachters, der das Land und seine Geschichte kennt und liebt und es einfühlsam beobachtet und beschreibt.

Es ist eine Perspektive voller Widersprüchlichkeiten und moralischer Ambivalenz, voller Schönheit und Tragik, in der sich immer wieder die Vergangenheit in die Gegenwart hineinschiebt, etwa wenn Ladurner von Mount Stuart Elphinstone berichtet,



Christoph Schwegmann (Hrsg.): *Bewährungsproben einer Nation. Die Entsendung der Bundeswehr ins Ausland*. Duncker & Humblot, Berlin 2011, 243 Seiten, 28 €

dem ersten britischen Gesandten in Peschawar, der 1808 im Auftrag der Ostindischen Kompanie sicherstellen sollte, dass den britischen Interessen in Indien aus Afghanistan keine Gefahr drohte, oder vom Artillerieoffizier Oskar von Niedermayer, der 1915 im Auftrag Kaiser Wilhelms versuchte, den afghanischen Emir Habibullah auf Seiten Deutschlands gegen Großbritannien in den Weltkrieg zu ziehen – vergeblich: Der Emir war zu klug, um Großbritannien zu provozieren und sich in diesen Weltkrieg verwickeln zu lassen. Doch viel später geriet das Land ohne viel eigenes Zutun in den Sog eines anderen Großkonflikts, dem zwischen der Sowjetunion und den USA.

Was seither aus Afghanistan und seinen Menschen geworden ist, beschreibt Ladurner in seinen Reportagen aus Peschawar, aus Kabul, aus dem Panschirtal, aus Bamiyan, aus Kundus. Ladurner schildert, was er sieht – und manchmal auch das, was er nicht sehen kann, aber spürt: die namenlose, grauenvolle Angst etwa, die ihn und seinen Fahrer in Kundus packt, bis er ins helle Licht des deutschen Lagers gelangt und dort vorübergehend der Suggestionskraft der deutschen Militärs und ihrer Lageeinschätzung erliegt: „Als ich schließlich das Lager verließ, war es mir, als träte ich aus einer gigantischen Waschmaschine ... Ich stank nach Optimismus. Es war wie ein Wunder. Doch seine Wirkung hielt nicht lange an.“

Es ist Ali Hussein, ein Afghane aus der Minderheit der Schiiten, die von den Taliban als Ketzler verfolgt wurden, aus dem von den Taliban übel geschundenen Ort Yawkalang, der dem Verfasser zu einer eindeutigen

Schlussfolgerung über den Krieg gegen den globalen Terror in Afghanistan verhilft: Ohne Zögern erklärt ausgerechnet dieser Afghane, er ziehe Mullah Omar, den Chef der Taliban, dem jetzigen Präsidenten Hamid Karsai vor. Und er verrät Ladurner auch, warum: „Wenn die Taliban sagten, du darfst nur auf der linken Straßenseite gehen, und ich dem Befehl folgte, geschah mir nichts. Doch heute, bei dieser Regierung, weiß ich nicht, auf welcher Straßenseite ich gehen soll, um sicher zu sein. Sie verfolgen uns überall und zu jeder Zeit.“

Ladurner macht sich daraufhin auf die Suche nach der Staatsmacht, in den Gouverneursgebäuden, den Gerichten, den Polizeibüros und den Gefängnissen des Landes. Und er findet dabei heraus, dass praktisch jede Straßenkreuzung in Kabul ihren Preis hat, und dass dieser Preis in den schiitischen Armutsvierteln der Stadt am höchsten ist: Die Armen haben nicht die geringste Chance, sich gegen die Forderungen der korrupten Verkehrspolizisten zu wehren, und da es viele Arme in Kabul gibt, summieren sich ihre Abgaben.

„Kein kühl analysierendes Sachbuch“ hat Ladurner geschrieben, schreibt Helmut Schmidt in seinem Vorwort, aber eines, das getragen sei „von einem glasklaren analytischen Blick“. In der Tat.



Ulrich Ladurner:
Eine Nacht in Kabul.
Unterwegs in eine fremde Vergangenheit. Residenz-Verlag, St. Pölten 2010, 256 Seiten, 21,90 €



Prof. Dr. HANNS W. MAULL lehrt Politikwissenschaft an der Uni Trier und forscht gegenwärtig in den USA.