1.1. Sind wir Mit-Krieger? Deutschlands Verantwortung für den Frieden

Corinna Hauswedell

Guter Rat in Friedensstrategien ist heute teurer, als es das Auswärtige Amt (AA) mit seiner Initiative „*Review* 2014 – Außenpolitik Weiter Denken" vor eineinhalb Jahren vielleicht gehofft hatte. Nach der Münchner Sicherheitskonferenz 2014 war eine Debatte angestoßen worden, was denn künftig unter deutscher Verantwortung in der internationalen Politik verstanden werden sollte. Inzwischen hat das nächste Münchner Treffen stattgefunden, und Deutschland probiert sie aus, seine Rolle in einer Welt, wo es an vielen Fronten brennt: kein Frieden im Donbass, halb Syrien und Teile des Irak in Schutt und Asche, Vertreibung und Tod in Nordnigeria und bei seinen afrikanischen Nachbarn.

Kriege und hybride Formen politischer Gewalt sind seit 9/11 zwischen den Zitadellen und ihren vermeintlichen Peripherien hin- und hergewandert und haben u.a. mittels neuer Technologien viele, auch völkerrechtliche, Grenzen überschritten: Die 2000er Jahre mit den Terroranschlägen von New York (2001), Madrid (2004), London (2005) und Paris (2015) und den militärischen und politischen Fiaskos in Afghanistan, im Irak, Libyen und Syrien, Tschetschenien und jüngst der Ukraine markieren eine lange Dekade, in der die alte Weltordnung vollends zerbrach. Ein Hauptrepräsentant des Kalten Krieges, der Warschauer Vertrag, hatte sich aufgelöst. Aber eine europäische Friedensordnung mit kollektiven Sicherheiten, wie in der Charta von Paris 1990 angedacht, blieb ein wohlfeiler Traum – die NATO überlebte und dehnte sich aus. Bereits in den 1990er Jahren hatte die Turbo-Globalisierung Russland, später auch den USA zugesetzt; beide mussten in unterschiedlicher Weise ökonomische und machtpolitische Einbußen verkraften. Statt sich aber der Mühe zu unterziehen, mit den aufsteigenden Mächten China, Brasilien oder Indien Frieden und Sicherheit – politisch, sozial und ökologisch – im Sinne einer gemeinsamen Verantwortung für den Planeten neu zu buchstabieren, verliefen Gipfeltreffen meist ohne greifbare Resultate, wurden die UN als geeignete Handlungsebene weitgehend marginalisiert. Mit dem transnationalen Terrorismus bot sich eine neue, auch militärisch begründbare, Feindprojektion. Interessen richteten sich gegeneinander, auf Einflusssphären, Territorien und nationale Ambitionen. Europa ist (wieder) mittendrin, erweitert und vielstimmiger – ein Ort für fiskalisches Krisenmanagement unter deutscher Führung, bei dem Südeuropas Jugend auf der Strecke bleiben könnte, ein neuer Manöverplatz für geopolitisches Kräftemessen in der Ukraine – und immer noch ein attraktiver, jedoch schwer erreichbarer Hafen für Flüchtlinge, Verfolgte und Verzweifelte aus vielen Krisenregionen der Welt.

Es war zugleich eine Dekade, in der die Wahrnehmungen dieser Veränderungen diffus und divergent wurden. Was ist falsch gelaufen, wenn der deutsche Außenminister Frank-Walter Steinmeier angesichts des immensen Zündstoffes in der Ukraine konstatieren musste: „Das hatte keiner auf dem Radar"[1] und der rasante Aufstieg des sogenannten Islamischen Staates (IS) für viele internationale Beobachter *out of nowhere* gekommen schien? Selbst- und Fremdbilder auf Seiten der politischen Eliten, aber auch zwischen den Bürgerinnen und Bürgern in Ost und West, Nord und Süd klaffen trotz sozialer Netzwerke weit auseinander, Diskurse laufen aneinander vorbei, etablierte Kommunikationsstrukturen versagen. „*Je suis Charlie*" signalisierte den einen eine tief empfundene Solidarität und löste bei den anderen einen ebensolchen Hass aus. Freiheit und Gleichheit spielen nicht in derselben Liga. Verunsicherung und Ängste begünstigen Schwarz-Weiß-Denken und Ausgrenzung – im Inneren der Gesellschaften wie zwischen den Staaten.

Meinen wir also das Gleiche, wenn wir über außenpolitische Verantwortung sprechen? Wie erklären sich die schweren internationalen Perzeptions- und Kommunikationsstörungen? Welche friedensfördernden Akzente kann deutsche Außenpolitik im Konzert mit anderen in diesem unübersichtlichen, komplexen Weltgeschehen realistischerweise setzen?

Vom Pappkameraden zum Militäreinsatz

Die Debatte war durch den Beratungsbedarf der Großen Koalition im Herbst 2013 angestoßen worden: „Neue Macht – Neue Verantwortung" lautete das vom Auswärtigen Amt geförderte Papier aus der Stiftung Wissenschaft und Politik und dem *German Marshall Fund*, das als Stichwortgeber für die Reden des Bundespräsidenten, der Verteidigungsministerin und des Außenministers auf der Münchner Sicherheitskonferenz im Februar 2014 (vgl. Friedensgutachten 2014, S. 22ff.) diente. Rückblickend ist es weniger relevant, ob die drei Politiker mit dieser Ansage von „mehr internationaler Verantwortung" in gemeinsamer Absicht ein Codewort für mehr militärisches Engagement einspeisen wollten. In dem folgenden öffentlichen Diskurs, der sich in den Blogs von *Review* 2014 und anderen Medien der Republik abspielte, haben viele Bei-

1 Frank-Walter Steinmeier: Verantwortungsvolle Außenpolitik ist vorsorgende Außenpolitik, 20.11.2014, www.spd.de/aktuelles/125520/20141120_steinmeier_vorsorgende_aussenpolitik.html.

tragende dies jedenfalls so verstanden. Im Juni 2014 hatte der hessische Friedensforscher Arvid Bell bei *Review* 2014 unter Verweis auf die „Nebelkerzen"-Funktion des Begriffs der Verantwortung drei Interpretationsmöglichkeiten für die Absichten der Debatte angeboten: Eine innenpolitische Werbekampagne für mehr deutsches außenpolitisches Engagement im Allgemeinen, die Rechtfertigung einer stärkeren deutschen Führungsposition im Kreis der westlichen Partnerstaaten und schließlich eine aktive Korrektur deutscher Außenpolitik zugunsten einer „normalisierten" Mittelmachtpositionierung mit erklärtermaßen militärisch gestützter Interessenvertretung.[2] Ein Vordenker der verblassenden Zivilmachtkonzeption, Hanns Maull, schrieb ebenfalls im Blog von *Review* 2014, dass „militärische Instrumente der Außenpolitik wohl auch in Zukunft immer wieder durch Friedenseinsätze, militärische Beiträge zum Staatsaufbau oder durch militärische Erzwingungsmaßnahmen Beiträge zu einer Zivilisierung der internationalen Beziehungen leisten müssen. Deutschland kann und darf sich seiner Verantwortung in diesem Zusammenhang nicht entziehen."[3]

Der medial-politische Diskurs der folgenden Monate enthielt die ganze Bandbreite der Interpretationen, was denn deutsche Verantwortung sein könne, wenn man plötzlich „von Kriegen umzingelt" sei: Die ZEIT eröffnete eine mehrmonatige Debatte, um „Interessen und Ideale, Gewissheiten und Gefühle neu zu sortieren",[4] und überraschte bald mit der Analyse: „Das Nein zu Militäreinsätzen ist heimliche deutsche Staatsräson";[5] Deutschland tue nur so, als ob es sich an Auslandseinsätzen militärisch stärker beteiligen wolle. War bzw. ist das so?

Während Joachim Gauck und Ursula von der Leyen angesichts der zunehmend kriegerischen Realitäten, insbesondere des Vormarsches des IS, den Akzent auf eine künftig „robustere" deutsche Außenvertretung legten,[6] suchte Frank-Walter Steinmeier, eng eingebunden in einen diplomatischen Hindernislauf zwischen Kiew und Moskau, diese Interpretation eher zu meiden und durch das medial beliebte Mantra „Raushalten ist keine Option"[7] zu ersetzen. Aus dem Dilemma heraus, die Außenerwartungen an „deutsche Führung" mit

2 Arvid Bell: Die Nebelkerze von der „internationalen Verantwortung", Review 2014 – Außenpolitik Weiter Denken, Blogeintrag 4.6.2014, www.review2014.de/de/blog.html.

3 Hanns Maull: Deutschlands außenpolitische Kontinuität ist richtig, Review 2014 – Außenpolitik Weiter Denken, Außensicht 2.4.2014, www.review2014.de/de/aussensicht.

4 Bernd Ulrich: Die Welt ist verrückt und was machen wir?, in: Die ZEIT, 28.8.2014, S. 2.

5 Matthias Geis: Pazifismus für alle, in: Die ZEIT, 16.10.2014, S. 2.

6 „Gauck warnt vor Verzicht auf Militäreinsätze", in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, 14.6.2014, www.faz.net.

7 Frank-Walter Steinmeier: Raushalten ist keine Option, in: Die ZEIT, 23.10.2014, S. 6.

der innenpolitischen Ratio der „Zurückhaltung" versöhnen zu müssen, wurde der Pappkamerad des unpolitischen deutschen Michels reaktiviert, der sich allerdings weder aus einer Bilanz der Beiträge von *Review* 2014 noch aus den Meinungsumfragen des Jahres[8] herauslesen lässt. Klare Mehrheiten in der deutschen Bevölkerung (über 60 Prozent) sprechen sich in der Tat unverändert gegen Kampfeinsätze der Bundeswehr aus; für ein ziviles humanitäres Engagement in Krisen sind die Zahlen aber noch höher. Es kommt den Menschen also auf den Inhalt der Verantwortung, auf das „Wofür" und „Wie", an; „sich raushalten" oder „wegschauen" wollen die wenigsten.

Anstatt in der innenpolitischen Kommunikation genau hinzuhören, wurde mit der Rede vom „Raushalten" eine Scheinfront eröffnet, in deren Windschatten sich auch militärisches Eingreifen leichter legitimieren ließ. Kurz vor der diesjährigen Münchner Sicherheitskonferenz gipfelte der Diskurs in einem Statement des Konferenzleiters Wolfgang Ischinger, der sich offenbar zu einem (nicht regierungskonformen) Einstimmen in die Fanfarentöne aus Washington verleiten ließ: „Nichts tun, wegschauen, zu sagen, sollen die Ukrainer sehen wo sie bleiben, bringt aber auch Risiken. (...) Wir brauchen das militärische Patt, um Verhandlungserfolge überhaupt wieder zu ermöglichen. Dafür könnten unter Umständen auch Waffenlieferungen sinnvoll sein."[9]

Als bestes Beispiel für mehr deutsche Verantwortung nannte Ischinger, der sich insgesamt sehr zufrieden über die Debatte zeigte, das neue deutsche Engagement im Irak.[10] Die Waffenlieferung im Wert von 70 Millionen Euro an die Kurden im Norden des Landes für ihren Kampf gegen den IS war, ironischerweise am Antikriegstag 1. September 2014, vom Bundestag beschlossen worden. Proteste und Kontroversen quer durch die politischen Lager entfachten sich zu Recht an der Frage, ob hier triftige Gründe vorlagen, um mit einem zentralen Grundsatz deutscher Außenpolitik, keine Waffen in Krisengebiete zu liefern, zu brechen. Während von der Leyen bemüht war, das Thema „Tabubruch" kleinzureden, bezeichnete Steinmeier die Entscheidung als „tiefen Einschnitt" und verglich sie mit der Beteiligung Deutschlands an den militärischen Konflikten auf dem Balkan und in Afghanistan sowie dem Nein zum Irakeinsatz 2003: „Dies waren Wegmarken unseres außenpolitischen Reife-

8 Körber-Stiftung: „Einmischen oder zurückhalten?" Ergebnisse einer repräsentativen Umfrage von TNS Infratest Politikforschung zur Sicht der Deutschen auf die Außenpolitik, Körber-Stiftung 2014, www.koerber-stiftung.de/internationale-politik/sonderthemen/umfrage-aussenpolitik.html.

9 „Auch Waffenlieferungen können sinnvoll sein", Wolfgang Ischinger im Interview, Bayrischer Rundfunk, 5.2.2015, www.br.de/nachrichten/ischinger-interview-msc-100.html.

10 Vgl. „Ischinger: Deutschland übernimmt mehr Verantwortung", in: Merkur-Online, 3.2.2015, www.merkur-online.de.

prozesses nach der Wiedervereinigung"; nun müsse Deutschland „lernen, mit den unvermeidlichen Widersprüchen, Risiken und Dilemmata umzugehen, die eine verantwortliche Außenpolitik in einer Welt in Unordnung zwangsläufig mit sich bringt (. . .) Es ist die richtige, aus unserer Sicht verantwortbare Entscheidung in einer akuten Bedrohungslage, die unsere Werte und Interessen unmittelbar berührt."[11]

Eine Fortsetzung fand diese Interpretation von verantwortungsvoller oder, wie Steinmeier einschränkend feststellte, „verantwortbarer" Außenpolitik mit der Entscheidung des Bundestages vom 29. Januar 2015, für zunächst ein Jahr bis zu 100 Soldatinnen und Soldaten der Bundeswehr zur Ausbildungsunterstützung der gegen den IS kämpfenden kurdischen und irakischen Streitkräfte im Nordirak zu entsenden. Mehr noch als bei den Waffenlieferungen stehen seither neben dem politischen Dissens darüber, ob hier eine erfolgversprechende Ziel-Mittel-Relation zur Bekämpfung des IS vorliegt, für die Verantwortbarkeit ebenso relevante rechtliche Fragen zur Debatte: innenpolitisch diejenige nach der Verfassungskonformität des Parlamentsbeschlusses, außenpolitisch die Frage, ob sich hier eine Bündnispflicht zur Kriegsbeteiligung ergibt. Friedenspolitisch engagierte Juristen bestreiten beides.[12] Auch ein öffentlich beachtetes Gutachten des Wissenschaftlichen Dienstes des Deutschen Bundestages gab zu bedenken, dass die US-geführte Koalition der Willigen gegen den IS eben kein „System gegenseitiger kollektiver Sicherheit" im Sinne von Art. 24, Abs. 2 GG darstelle[13], und Deutschland insofern weder zur Bündnistreue im Rahmen der NATO noch im Sinne eines UN-Mandats verpflichtet sei.

Um welche Verantwortung also geht es?

Die Debatte über außenpolitische Verantwortung und der konkrete Umgang damit verliefen also im letzten Jahr höchst kontrovers. Kriterien einer Beurteilung, wo Verantwortung beginnt und wo sie aufhört, sind bisher nicht in Sicht; die „Gretchenfrage" bleibe das Militär, wie der Außenminister auf dem Kolloquium „Stell Dir vor, es ist Krieg . . . " der Arbeitsgemeinschaft Friedens- und Konfliktforschung (AFK)[14] im März feststellte. Die Bundesregierung hat

11 evangelisch.de: Steinmeier. Irak-Entscheidung ist tiefer Einschnitt, 23.8.2014, www.evangelisch.de/print/109136.

12 Werner Koep-Kerstin/Martin Kutscha: Aus Bündnispflicht zur Kriegsbeteiligung?, in: Blätter für deutsche und internationale Politik (2015): 3, S. 33-36.

13 Matthias Gebauer: Deutscher Einsatz. Bundestagsjuristen halten Irak-Mandat für verfassungswidrig, in Spiegel Online, 15.1.2015, www.spiegel.de.

14 Arbeitsgemeinschaft Friedens- und Konfliktforschung, www.afk-web.de.

sich im Falle der Ukrainekrise einerseits und der Anti-IS-Mission im Irak andererseits für zwei – hinsichtlich des Umgangs mit dem Militär jedenfalls – verschiedene Konzepte der Krisenintervention entschieden. Beide erscheinen im Diskurs als verantwortungsvoll oder zumindest „verantwortbar". Die diplomatische Großoffensive in Kiew und Moskau begleitete die Bundeskanzlerin mit dem auch an die westliche Vormacht gerichteten Credo: „Ich bin der festen Überzeugung, dass dieser Konflikt militärisch nicht gelöst werden kann"[15]; die Konfliktkonstellation mit dem islamistischen Terrorismus, in der Deutschland als Mit-Krieger in einer US-geführten Koalition agiert, scheint hingegen den Einsatz von Waffen und Soldaten zwingend einzuschließen. Im Falle der Ukraine wurde verantwortliches Handeln so verstanden, dass durch den Verzicht auf das Militär eine weitere gefährliche Eskalation vermieden und Kommunikationsebenen zur Aushandlung und Verständigung ermöglicht werden sollten. Warum waren dies im Fall von IS keine relevanten Handlungsmotive? Warum gelten dem Außenminister „unsere Werte und Interessen" im Mittleren Osten offenbar als unmittelbarer bedroht? Werden in beiden Fällen die Bündnisverpflichtungen unterschiedlich abgewogen und könnte eine Bundeswehr-geführte neue „Speerspitze"[16] der NATO in Osteuropa den bisher präferierten Verhandlungsansatz in der Ukraine u.U. aushebeln?

Eine Prüfung des normativen Gehalts von Verantwortung soll der Frage nachgehen, ob die beiden in der Gretchenfrage konträren außenpolitischen Handlungsmodelle gegenüber Osteuropa und dem Irak in Zielen und Mitteln so weit auseinander liegen, dass sich der Begriff der Verantwortung nicht für beide in gleicher Weise als tragfähig erweist.

Der „unabgrenzbare" Kontext

„In dem Begriff Verantwortung" – so Georg Picht in seiner berühmten Definition von 1969 – „liegt eine doppelte Verweisung: Man ist verantwortlich *für* eine Sache oder *für* andere Menschen, und man ist verantwortlich *vor* einer Instanz, welche den Auftrag erteilt, der die Verantwortung begründet".[17] Diese Kontextualisierung verband Picht mit der Beobachtung, dass sich der Begriff der Verantwortung von anderen rechtlichen und moralischen Begriffen dadurch unter-

15 „Konflikt diplomatisch lösen", Die Bundeskanzlerin 3.3.2015, www.bundeskanzlerin.de/Content/DE/Artikel/2015/01/2015-01-28-ukraine-eu.html.

16 „NATO verstärkt die schnelle Eingreiftruppe", in: Handelsblatt, 5.2.2015, www.handelsblatt.com.

17 Georg Picht: Der Begriff der Verantwortung, in: Ders.: Wahrheit, Vernunft, Verantwortung, Stuttgart 1969, S. 319f.

scheide, „dass er in sich einen eigentümlichen Überschuss enthält, der sich in die klar umrissenen Bezüge, die diese Verweisung zunächst bezeichnet, nicht einfangen lässt".[18] Bei der Verantwortung der (Außen-)Politik handelt es sich – neben den innenpolitischen, auch rechtlichen Bindungen im Sinne von „vor einer Instanz" (z.B. Grundgesetz, Parlament, Wählerschaft) und den äußeren, zum Teil ebenfalls rechtlichen Bindungen im Sinne von „für eine Sache" (z.B. völkerrechtliche oder Bündnisverpflichtungen) – immer auch um Handlungskontexte, die mit „Werten", also ethisch begründet sind, wie z.B. die Sorge *für* friedensfördernde und sozial bzw. ökologisch verträgliche Entwicklungen in der Welt. Diese konstituieren den auf die Zukunft gerichteten „Überschuss". Die außenpolitische Verantwortung ist, weil sie sich permanent im Spannungsfeld von Innen- und Außenbindungen und -erwartungen bewegt und in beide Richtungen legitimieren muss, besonders schwer ein- bzw. abzugrenzen. Mit dieser Art „Unabgrenzbarkeit" hänge zusammen, wie Picht später zuspitzte, dass Verantwortung durch „alle Zeiten und Kulturen" als „unaufhebbar tragisch" zu bezeichnen sei:[19] Eine Verantwortung, die sich vernünftigerweise ihrer potenziellen Transzendenz bzw. ihres eschatologischen Charakters bewusst sein muss, habe es schwer, sich gegen die partikularisierte Rationalität, wie sie in Wissenschaft und Gesellschaft des 20. Jahrhunderts dominiere, zu behaupten.

Will (deutsche) Außenpolitik angesichts dieser „Tragik" nicht verzweifeln oder in opportunistischen Relativismus verfallen, muss sie grundsätzlich und von Fall zu Fall die Balance zwischen Innen- und Außenbindung in rechtlicher und normativer Hinsicht austarieren. Gibt es eine Hierarchie, die die Innenbindung durch „nationale Interessen" und Bevölkerungsmeinung vor die Verpflichtung gegenüber Außeninteressen stellt, v.a. dann, wenn diese unter Umständen mit den Binneninteressen konfligieren? Die repräsentative Demokratie sieht für die Klärung dieser Frage ein mit relativ hoher Legitimation ausgestattetes Set von Prozeduren und Instrumenten vor, der Parlamentsvorbehalt zur Entsendung der Bundeswehr – allerdings zunehmend gefährdet – gehört dazu. Aber die Dilemmata, die Steinmeier beschreibt, bleiben: Im Falle des Afghanistaneinsatzes z.B. wurde eine Bevölkerungsmehrheit in ihrer Haltung jahrelang ignoriert. Das Bekenntnis zu einer besonderen deutschen Verantwortung für zivile Friedensförderung speist sich aus einer historisch bitter erworbenen und wohl begründeten militärkritischen Ratio. Daran ändert der vom Außenminister beschriebene „Reifeprozess" nichts, im Gegenteil, sie war und ist Teil desselben. „Neue Macht" sollte diesen Grundsatz nicht aus Sorge

18 Ebd.
19 Georg Picht: Von der Zeit, Stuttgart 1999, S. 689.

vor Gesichts- oder Gewichtsverlust opfern, sondern im Gegenteil „Vorsorge" als den Primat zivilen Handelns neu buchstabieren.

Verantwortung vs. Gesinnung? Das Glaubwürdigkeitsdefizit internationaler Politik

Für den „Beruf des Politikers" hatte Max Weber bereits 1919, die scheiternde Novemberrevolution vor Augen – wohl mit der Intention, den moralischen „Überschuss" zu reduzieren und gleichzeitig zu retten –, die bekannte Unterscheidung zwischen einer die Folgen des Handelns bedenkenden „Verantwortungsethik" und einer, unabhängig von den Folgen, durch das moralisch Richtige getragenen „Gesinnungsethik" getroffen. Er wandte sich aber selbst gegen eine einfache Dichotomie der beiden Begriffe: Gesinnungs- und Verantwortungsethik machten erst in einer gegenseitigen Ergänzung ihrer Elemente den „echten Menschen" aus, der den „Beruf zur Politik" haben kann.[20] Schwer versöhnbare Unterschiede existieren laut Weber allerdings zwischen dem Verantwortungs- und dem Gesinnungsethiker, wenn es um die Anwendung von (militärischer) Gewalt gehe: „an diesem Problem der Heiligung der Mittel durch den Zweck, scheint nun auch die Gesinnungsethik überhaupt scheitern zu müssen. Und in der Tat hat sie logischerweise nur die Möglichkeit, *jedes* Handeln, welches sittlich gefährliche Mittel anwendet, zu *verwerfen*."[21]

Zwischen damals und heute liegen 1945, 1989/90 und 2001. Was hat sich seit Weber verändert? Der Einsatz des Militärs im Sinne klassischer zwischenstaatlicher Kriegsführung widerspricht seit der UN-Charta (Gewaltverbot nach Art. 2, 4) auch deshalb einer modernen verantwortungsethisch begründeten Außenpolitik, weil diese sich der negativen Folgen des kriegerischen Tuns vorab bewusst sein kann. Die vor fast 15 Jahren angestoßene Debatte über die *Responsibilty to Protect* (R2P) hätte prinzipiell das Potenzial, als normativer Bezugsrahmen für verantwortliche internationale (und nationale) Politik zu dienen. Im äußersten Fall (als Schutzversprechen bei schwersten Menschenrechtsverletzungen) könnten unter R2P auch internationale Militärinterventionen künftig als politisch verantwortlich im Sinne ihres Auftrages und legitim im Sinne völkerrechtlicher Normen gelten. Noch hat sich R2P allerdings international nicht als neue ethische Maßgabe etablieren können, die Schutzverantwortung und Friedenspflicht der UN-Charta in Übereinstimmung bringen könnte. Die mangelnde moralische Selbstbindung von Sicherheitsratsmitglie-

20 Max Weber: Politik als Beruf, in: Ders.: Gesamtausgabe, Band 17, Tübingen 1992, S. 250.
21 Ebd., S. 240.

dern in der langen Dekade des Interventionismus hat es z.B. erschwert, die Begründungspflicht vor einem Veto einzuführen. Der Mandatsmissbrauch zum Diktatorensturz im Falle Libyens 2011 unterstreicht die akuten Glaubwürdigkeitsprobleme der Mächtigen in Sachen internationaler Verantwortung.[22]

Jenseits des Nationalen: globale und planetare Verantwortung

Wie ist der militärische Kampf gegen den transnationalen Terrorismus verantwortungsethisch zu bewerten, zumal wenn dieser jüngst in Gestalt eines Staates auftritt? Ist den Dilemmata, die mit dem moralischen „Überschuss" der Verantwortung einhergehen, unter den Bedingungen des außenpolitischen Handelns im 21. Jahrhundert überhaupt zu entkommen? Max Webers Bezugsrahmen für politische Verantwortung war zeitbedingt der Nationalstaat (wie er auch als Bindung unserer Politiker in der Eidesformel des Art. 56 GG noch zum Ausdruck kommt). Picht hat mit seinen Analysen zur atomaren Bedrohung und zur ökologischen Katastrophe seit den späten 1960er Jahren einen globalen Horizont verantwortlichen politischen Handelns geöffnet; Hans Jonas hat diesen dann mit seinem „Prinzip Verantwortung" (1984) als „Versuch einer Ethik für die technologische Zivilisation" durchdekliniert: Sein Imperativ „Handle so, daß die Wirkungen deiner Handlung verträglich sind mit der Permanenz echten menschlichen Lebens auf Erden" war gedacht für einen „neuen Typ von Handlungssubjekt" im individuellen wie im gesellschaftlichen Sinn.[23] Nicht nur die aktiven „Weltbürger" einer wachsenden Zivilgesellschaft, auch die Regierenden waren gemeint. Der Fokus, den Jonas auf das „Für" der Verantwortung (Picht) und die strikte Beachtung der Folgen des Handelns richtet, hat also zwei Denkrichtungen: Die „Anderen" jenseits der eigenen Nation sowie die „Zukunft"; das hier entwickelte Verständnis von Menschheitsinteressen und Nachhaltigkeit denkt *a priori* Gesinnungsethik und Verantwortungsethik zusammen. Mit dem Postulat der „Fernstenliebe" wird bei Jonas eine Perspektive für internationale Kooperation und Konfliktbearbeitung zwischen den Machtzentren eröffnet, die geradezu als Gegenentwurf zur Gewaltdominanz und Verfeindung in den gegenwärtigen internationalen Beziehungen gelesen werden kann.

22 Michael Staack/Dan Krause (Hrsg.): Schutzverantwortung in der Debatte. Die „Responsibility to Protect" nach dem Libyen-Dissens, Opladen 2015.

23 Hans Jonas: Das Prinzip Verantwortung. Versuch einer Ethik für die technologische Zivilisation, Frankfurt a. M. 1984, S. 36.

Es gibt einen weiteren Ratgeber in Sachen Verantwortung aus der letzten Dekade des Kalten Krieges, als der Philosophie und den Sozialwissenschaften bemerkenswerte Ein- und Weitsichten jenseits des bedrohlichen Horizonts gegenseitiger Vernichtung gelangen: Ulrich Beck, der mit Hans Jonas hinsichtlich der Verantwortungsgegenstände viele gemeinsame Ausgangspunkte teilte, legt seinen Fokus mittels eines weitgreifenden Risiko-Gefahren-Sicherheits-Diskurses auf die Handelnden in Politik und Bürokratie. Ihnen bescheinigt Beck angesichts der hausgemachten Bedrohungen der technokratischen Industriegesellschaft eine „organisierte Unverantwortlichkeit": „Das individuell ausgelegte Verursacherprinzip, die Rechtsgrundlage der Gefahrenabwehr, schützt die Verursacher, die es zur Verantwortung ziehen soll".[24] Auch wenn hier v.a. Probleme technologischer und ökologischer Gefahrenabwehr gemeint sind, eine Außenpolitik, die sich für diese Probleme nicht verantwortlich sieht (aktuell z.B. der zögerliche und zu wenig politisch koordinierte Umgang mit Ebola), ist genauso angesprochen.

Interessen und Sicherheit endlich gemeinsam und nicht gegeneinander konzipieren

Der Rückgriff auf Gewährsleute wie Hans Jonas und Ulrich Beck kann die aktuelle Blickrichtung außenpolitischer Verantwortung in doppelter Hinsicht schärfen: Erstens wird die erfolgreiche Wahrung und Vertretung vermeintlich nationaler Interessen (z.B. sozialer, ökonomischer, ökologischer Art) heute nur noch in einem globalen Interessenabgleich mit den anderen Staaten und Gesellschaften möglich sein. Die dazu erforderliche „Kosmopolitisierung"[25] ist eine noch nicht eingelöste Anforderung an die politischen Eliten ebenso wie an die Mitglieder der Zivilgesellschaft. Zentrale Erkenntnisse, die zu Konzepten wie *Global Governance* geführt haben, liegen brach. Die Globalisierung hat – trotz zahlloser internationaler Foren – statt einer Zusammenführung eher eine Delegation und Abwertung von Verantwortung bewirkt; die Finanzmärkte führen daneben ein profitables, verantwortungsloses Eigenleben. Mit den *Sustainable Development Goals* (SDGs) soll auf der UN-Vollversammlung im September ein neuer entwicklungspolitischer Zielkatalog auf den Weg gebracht werden, der anders als die *Millenium Development Goals* auch eine

24 Ulrich Beck: Gegengifte. Die organisierte Unverantwortlichkeit, Frankfurt a. M. 1988, S. 11.

25 Ulrich Beck: Weltrisikogesellschaft. Auf der Suche nach der verlorenen Sicherheit, Frankfurt a. M. 2007.

explizite, wenn auch unterdimensionierte *Peacebuilding*-Komponente enthält. Verantwortliche deutsche Außenpolitik muss dieses Thema aus der Ressortnische holen; das Auswärtige Amt hätte entgegen allen Kompetenzrangeleien zwischen den Ministerien die Aufgabe, für eine Integration der mit den SDGs verbundenen Themen in eine kohärente globale Friedensförderungspolitik zu sorgen.

Zweitens ergibt sich daraus, dass Sicherheit und eine damit verbundene friedensorientierte Konfliktbearbeitung in den allermeisten internationalen Handlungsfeldern (Energie, Ressourcen, Technologie, Handel, Gesundheit, Einwanderung etc.) längerfristig ebenfalls nur als *gemeinsames* Gut und nicht als Schutz *gegen* andere konzipiert werden kann. Das aktuell markanteste Feld der Negation einer kosmopolitischen Verantwortungsethik ist die europäische Abschottungs- bzw. Abschreckungspolitik gegenüber Flüchtlingen und Asylsuchenden – organisierte Unverantwortlichkeit im Schnittfeld von Innen- und Außenpolitik! Hier wie in anderen Feldern gehört die „Vernetzung" militärischer und ziviler Strategien und Mittel der Sicherheitsvorsorge auf den Prüfstand. Eine Überprüfung der primär aus der Bedrohung durch den Terrorismus entstandenen Konzeption der „vernetzten Sicherheit" (*comprehensive approach*) zugunsten einer künftig klaren Trennung militärischer und ziviler Aufgabenbestimmungen im Umgang mit Risiken und Gefahren – das würde einen bewussten Paradigmenwechsel bedeuten: Eine verantwortungsethisch begründete Außenpolitik wäre sich der inzwischen evidenten negativen Eigendynamiken militärischen Handelns bewusst.

Wo sollte diese Debatte als sinnvolle Fortsetzung des *Review* 2014-Prozesses geführt werden? Die begonnene Planung für das Weißbuch 2016 ist innerhalb Deutschlands ein möglicher Kontext. Es geht dort z.B. um eine Revision der Formulierungen im Weißbuch 2006, die den militärischen Einsatz zur Sicherung deutscher Interessen betreffen; auch hier gibt es jenseits der Ressortzuständigkeit des Bundesministeriums der Verteidigung eine Mitverantwortung des AA für die Definition des neuen Bundeswehrauftrages. Die EU nimmt sich für 2016 vor, die noch von 2003 stammende Europäische Sicherheitsstrategie (vgl. Friedensgutachten 2004, Beitrag 3.1.), die ganz im Zeichen des *war on terror* formuliert wurde, neu zu fassen. Auch in diesem Rahmen sollte gemeinsame außen- und friedenspolitische Verantwortung nicht mit besser „vernetzter Sicherheit" im Sinne verstärkter militärischer Kapazität verwechselt werden. Eine europäische Armee scheint bis auf Weiteres und aus vielen guten Gründen ein *non-starter* zu sein. Stattdessen muss es gerade auch wegen der Erfahrungen in der Ukraine ein neues Nachdenken über den Stellenwert und das spezifische Profil der EU für zivile Krisenprävention geben (vgl. Beitrag 1.9.).

Wahrnehmung und Kommunikation müssen sich ändern

Mit *business as usual*, das haben fast alle gemerkt, sind die schweren Krisen in Osteuropa, im Mittleren Osten und auf dem afrikanischen Kontinent, die uns weiter begleiten werden, nicht einzufangen. In der sonst eher nüchternen Diktion des Chefs im Planungsstab des Auswärtigen Amtes, Thomas Bagger, fanden sich zu Jahresbeginn Stichworte wie „Aushandlung eines neuen Gesellschaftsvertrages" oder „Beginn einer globalen Systemdebatte".[26] Das sind weitreichende Ansagen, die aus der kritischen ökologischen und friedenswissenschaftlichen Debatte inspiriert sein könnten. Die Auswertung der *Review* 2014: Krisen – Ordnung – Europa[27], die der Außenminister Ende Februar 2015 vorgelegt hat, konstatiert u.a.: Das Auswärtige Amt müsse im eigenen Land stärker und besser kommunizieren als bisher. Zu hoffen ist, dass es dabei um das Kommunizieren von Inhalten, den Austausch von Informationen und Meinungen und den damit verbundenen Wahrnehmungsprozess des Zuhörens, Erwiderns und Verstehens gehen soll. Denn das ist es, woran es nicht nur dem innenpolitischen, sondern mehr noch dem internationalen Dialog zwischen den Staaten und in den Gesellschaften mangelt: Die allseits zu beobachtenden Kommunikationsdefizite, deren Ursachen mannigfaltig sind – Ignoranz, mangelnde Empathie, Manipulation, Missbrauch neuer Medien – haben im großen Stil zu einem Vertrauensverlust geführt, der wiederum mitschuldig an den Konflikteskalationen der vergangenen Monate war. So entstanden unversehens „zerstörerische Narrative", wie sich die Verteidigungsministerin ausdrückte, die ihrerseits eine Eigendynamik der Fehlwahrnehmungen entfalten. Mythenbildungen sind uns leider auch in akademischen Zirkeln nicht fremd. Für die Kommunikation im Vorfeld und im Kontext der Ukrainekrise galt und gilt das in besonderem Maße.

Das 100 Jahre alte Diktum, dass die „Wahrheit das erste Opfer des Krieges" (Hiram Johnson) sei, wandelt sich in Zeiten, wo politische Gewalt und ihre mediale Inszenierung in Echtzeit überall zu haben sind: Der Tod der Wahrheit mischt sich mit einer Illusion des Wissens. Ob und wie sich künftig etwa mit dem sogenannten Islamischen Staat jenseits der militärischen Auseinan-

26 Thomas Bagger: Fragilität und Zusammenhalt. 15 Thesen zu außen- und innenpolitischen Herausforderungen, in: IP Internationale Politik (2015): 1, S. 99.

27 Review 2014 – Die Schlussfolgerungen. Krise – Ordnung – Europa, Blogeintrag 25.2.2015, www.review2014.de/de/blog.

dersetzung auch Formen der politischen Kommunikation finden lassen werden, das muss die Zukunft zeigen.

Außenpolitische Verantwortung – das gilt nicht nur für Deutschland – wird sich schon bald auch in der Frage bewähren müssen, ob neue Wege einer auf Respekt gegründeten internationalen Kommunikation beschritten werden können, die eine Aufnahme der Interessen und Probleme von Partnern und „Anderen" im Austausch mit den jeweils eigenen Vorstellungen ohne Häme und Hybris ermöglichen. Nur so kann verloren gegangenes Vertrauen neu entstehen und können dringend erforderliche Vermittlungspositionen in den heißen Konflikten eingenommen werden. Wenn aus Deutschland als „Mittelmacht" eine Mittlermacht werden soll, dann muss die delikate Balance zwischen „Führung" und Empathie gelingen. Der Einsatz militärischer Mittel als markanter Ausdruck von Zerstörungsmacht und Parteinahme ist für diese Aufgaben kontraproduktiv. Das gilt es verantwortungsbewusst abzuwägen.

1.2. Deutsche Verantwortung für den Frieden in Europa – das Beispiel der Ukraine

Wolfgang Zellner

Im Ringen um eine diplomatische Lösung für den Ukrainekonflikt fiel auf, dass sich die USA – anders als in allen europäischen Krisen der letzten Jahrzehnte – deutlich zurückhielten. Dies machte es für Deutschland möglich und gleichzeitig nötig, sich stärker zu engagieren. Dieser Aufsatz widmet sich der Frage, was der hohe Anspruch, Verantwortung für den Frieden in Europa zu übernehmen, der von Bundespräsident Joachim Gauck und Außenminister Frank-Walter Steinmeier auf der Münchener Sicherheitskonferenz 2014 fast gleichlautend formuliert wurde, vor dem Hintergrund der Ukrainekrise konkret bedeuten kann. Dazu wird erstens auf die Frage eingegangen, wie die gegenwärtige Situation zu qualifizieren ist – ein neuer Kalter Krieg oder etwas Anderes. Zweitens werden die Gründe für das russische Verhalten gegenüber der Ukraine erörtert. Und schließlich wird gefragt, was man ausgehend von europäischen und deutschen Interessen tun kann und soll, um in Europa wieder stabilere Sicherheitsbeziehungen herzustellen.

Ein neuer Kalter Krieg?

Die Annexion der Krim und die kaum verdeckte militärische Invasion in der Ostukraine durch die Russische Föderation stellen eine schwere Verletzung des Völkerrechts und zentraler OSZE-Prinzipien dar. Zum ersten Mal seit der Verabschiedung der Schlussakte von Helsinki (1975) hat ein OSZE-Teilnehmerstaat einen Teil des Territoriums eines anderen Teilnehmerstaates annektiert. Dies ist mit Hinweis auf frühere westliche Völkerrechtsverstöße weder zu rechtfertigen noch zu relativieren, auch wenn diese zu einem Klima eines gewissen Rechtsnihilismus beigetragen haben mögen. Normativ ersetzt Russland seine bisherige Fokussierung auf das Prinzip der territorialen Integrität durch eine stärkere Betonung des Rechts auf Selbstbestimmung. Außenpolitisch setzt sich die russische Führung damit dem Verdacht aus, ihre bisherige Status-quo-Politik, die allerdings bereits durch die Anerkennung der Unabhängigkeit Abchasiens und Südossetiens relativiert worden war, durch eine revisionistische Orientierung zu ersetzen. Das russische Vorgehen könnte allerdings auch dahingehend verstanden werden, dass es der Aufrechterhaltung des bisherigen – neutralen – Status der Ukraine dient. Innenpolitisch stellt die-

Friedensgutachten 2015

Institut für Entwicklung und Frieden (INEF)

Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik
an der Universität Hamburg (IFSH)

Hessische Stiftung Friedens- und Konfliktforschung (HSFK)

Bonn International Center for Conversion (BICC)

Forschungsstätte der Evangelischen Studiengemeinschaft (FEST)

herausgegeben von

Janet Kursawe
Margret Johannsen
Claudia Baumgart-Ochse
Marc von Boemcken
Ines-Jacqueline Werker

LIT

Gefördert durch die Deutsche Stiftung Friedensforschung

Titelfoto: laif Agentur für Photos & Reportagen GmbH
Fotograf: Frederic Lafargue

Die Beiträge im Friedensgutachten unterliegen einem Begutachtungsverfahren durch externe Fachkolleginnen und -kollegen und durch die Herausgeber (*peer review*).

Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek
Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über http://dnb.d-nb.de abrufbar.

ISBN 978-3-643-13038-9

© LIT VERLAG Dr. W. Hopf Berlin 2015

Verlagskontakt:
Fresnostr. 2 D-48159 Münster
Tel. +49 (0) 2 51-62 03 20 Fax +49 (0) 2 51-23 19 72
E-Mail: lit@lit-verlag.de http://www.lit-verlag.de

Auslieferung:
Deutschland: LIT Verlag Fresnostr. 2, D-48159 Münster
Tel. +49 (0) 2 51-620 32 22, Fax +49 (0) 2 51-922 60 99, E-Mail: vertrieb@lit-verlag.de
Österreich: Medienlogistik Pichler-ÖBZ, E-Mail: mlo@medien-logistik.at
E-Books sind erhältlich unter www.litwebshop.de

Inhalt

Vorwort v

Stellungnahme der Herausgeber und Herausgeberinnen: Aktuelle Entwicklungen und Empfehlungen 1

1. Der Konflikt in der Ukraine 3
2. Das Phänomen IS: eine Gruppe, die sich selbst als Staat bezeichnet 10
3. Fast vergessen: der ungelöste Nahostkonflikt 17
4. Wenn aus Epidemien Sicherheitsbedrohungen werden 19
5. Herausforderungen der militärischen und zivilen Konfliktbearbeitung 21

1. Verantwortung für den Frieden 31

1.1. Sind wir Mit-Krieger? Deutschlands Verantwortung für den Frieden
Corinna Hauswedell 32

1.2. Deutsche Verantwortung für den Frieden in Europa – das Beispiel der Ukraine
Wolfgang Zellner 45

1.3. Deutschland, Europa und die IS-Kämpfer – vom Einsperren und Ausweisen
Martin Kahl 61

1.4. Humanitäre militärische Interventionen 1946-2014. Annäherungen an ein umstrittenes Thema
Matthias Dembinski und Thorsten Gromes 75

1.5. Verantwortung durch Ertüchtigung? Ausbildungshilfe und Waffenlieferungen als Mittel deutscher Außenpolitik
Marc von Boemcken 87

1.6. Chance für eine Neuausrichtung: die Bundesregierung und private Sicherheits- und Militärdienste
Elke Krahmann 100

1.7. Von der Revolution zur stabilen Demokratie: ein Plädoyer für zivile Demokratieförderung
Markus Bayer, Felix S. Bethke und Daniel Lambach 112

1.8. Friedensförderung im Spannungsfeld zwischen Geschlechtergerechtigkeit und lokalen Differenzen
Simone Wisotzki 124

1.9. Prävention – ein Plädoyer für mehr Realitätsbezug
Angelika Spelten 137

1.10. Globale Verantwortung: von der Entwicklungszusammenarbeit zur Weltgemeinwohlpolitik?
Lothar Brock 149

2. Aktuelle Brennpunkte 161

2.1. Der „Islamische Staat" – Auseinandersetzungen um den Charakter von Staatlichkeit in der MENA-Region
Jochen Hippler 162

2.2. Die jungen Wilden der Ummah. Heroische Geschlechterkonstruktionen im Dschihadismus
Susanne Schröter 175

2.3. Der Nahe Osten auf dem Weg zur Gründung eines Kurdenstaates?
Burak Çopur 187

2.4. Im Schatten Israels: Staatsbildung in Palästina jenseits von Oslo
Margret Johannsen 200

2.5. Die Ebola-Epidemie als Herausforderung für staatliches und internationales Handeln: Diagnose und Lehren
Cornelia Ulbert 215

Zusammenfassungen der Einzelbeiträge 231

Anhang 237

Abkürzungsverzeichnis 239
Verzeichnis der Abbildungen 243
Verzeichnis der Autorinnen und Autoren 244
Dank 246
Anschriften der Institute 248