

Außenpolitische Handlungsregeln in Deutschland. Ergebnisse aus Experteninterviews während der Libyenkrise 2011

Hermann Kurthen & Helmar Schöne

**Zeitschrift für Außen- und
Sicherheitspolitik**

ISSN 1866-2188

Z Außen Sicherheitspolit
DOI 10.1007/s12399-017-0679-0



Your article is protected by copyright and all rights are held exclusively by Springer Fachmedien Wiesbaden GmbH, ein Teil von Springer Nature. This e-offprint is for personal use only and shall not be self-archived in electronic repositories. If you wish to self-archive your article, please use the accepted manuscript version for posting on your own website. You may further deposit the accepted manuscript version in any repository, provided it is only made publicly available 12 months after official publication or later and provided acknowledgement is given to the original source of publication and a link is inserted to the published article on Springer's website. The link must be accompanied by the following text: "The final publication is available at link.springer.com".

Außenpolitische Handlungsregeln in Deutschland. Ergebnisse aus Experteninterviews während der Libyenkrise 2011

Hermann Kurthen · Helmar Schöne

© Springer Fachmedien Wiesbaden GmbH, ein Teil von Springer Nature 2017

Zusammenfassung Der Beitrag rekonstruiert Handlungsregeln deutscher Außenpolitik auf der Grundlage von 62 Interviews mit außenpolitischen ExpertInnen im Kontext der Abstimmung über die Libyen-Resolution im UN-Sicherheitsrat im März 2011. Dabei werden in Anknüpfung an die Überlegungen von Ulrich Roos zu arenenspezifischen Positionen und arenenübergreifenden außenpolitischen Handlungsregeln vier Typen identifiziert: die Praktischen MacherInnen, die Flexiblen TraditionalistInnen, die TraditionalistInnen und die PazifistInnen.

Schlüsselwörter Sichtweisen deutscher außenpolitischer Eliten · Resolution 1973 des UN-Sicherheitsrates · Libyen · Qualitative Experteninterviews · Politische Handlungsregeln

German Foreign Policy Rules of Action During the 2011 Libya Crises. Findings From Expert Interviews

Abstract This article reconstructs rules of action of German foreign policy on the basis of 62 interviews with German experts in the context of the March 2011 UN Security Council resolution on Libya. Following Ulrich Roos' considerations about arena-specific positions and arena-transcending foreign policy rules of action, four types of rules are identified: practical doers, flexible traditionalists, traditionalists, and pacifists.

Prof. Dr. H. Kurthen (✉)

Department of Sociology, Grand Valley State University, 2163 Au Sable Hall, 1 Campus Drive, Allendale, MI 49401-9403, USA
 E-Mail: kurthenh@gvsu.edu

Prof. Dr. H. Schöne

Abt. Politikwissenschaft, Pädagogische Hochschule Schwäbisch Gmünd, Oberbettringer Str. 200, 73525 Schwäbisch Gmünd, Deutschland
 E-Mail: helmar.schoene@ph-gmuend.de

Keywords Elite's perspectives of German foreign policy elites · Resolution 1973 of the UN Security Council · Libya · Qualitative expert interviews · Rules of political action

1 Einleitung

Am 17. März 2011 verabschiedete der Sicherheitsrat der Vereinten Nationen die Resolution Nr. 1973 mit dem Ziel der Einrichtung einer Flugverbotszone und dem Einsatz von Waffengewalt zum Schutz der libyschen Zivilbevölkerung. In Deutschland erlangte die Abstimmung im Sicherheitsrat vor allem deshalb Beachtung, weil sich die Bundesrepublik – gemeinsam mit Brasilien, China, Indien und Russland – der Stimme enthielt, während die westlichen Alliierten der NATO die UN-Resolution vorbehaltlos unterstützten. In der Folge gab es deshalb zahlreiche sicherheits- und friedenspolitische Debatten sowie kritische Kommentare von BefürworterInnen und SkeptikerInnen bzw. GegnerInnen der Intervention zum Kurs der Bundesregierung.

Der Beitrag greift auf Daten zurück, die im Kontext der Libyenkrise erhoben wurden und zwar auf qualitative Interviews mit außenpolitischen ExpertInnen. Das Anliegen des Beitrages ist es nicht, den Entscheidungsverlauf im Zuge der Sicherheitsratsentscheidung aus der Sicht der Befragten nachzuzeichnen (vgl. Adler-Nissen und Pouliot 2014) oder die kurz- wie langfristigen Folgen der Entscheidung hier noch einmal zu diskutieren, zumal es dazu inzwischen einen umfangreichen Literaturbestand gibt, der die bündnis- und regionalpolitischen, völkerrechtlichen, humanitären, militärischen, wirtschaftlichen, innenpolitischen sowie historischen Hintergründe der Libyenpolitik aufgearbeitet hat (vgl. Kursawe 2011; Müller 2011; Pradetto 2011; Zimmerer 2011; Miskimmon 2012; Engelbrekt et al. 2014).

Stattdessen rekonstruieren wir, wie Bundestagsabgeordnete des Auswärtigen Ausschusses, BeamtenInnen des Auswärtigen Amtes und des Bundesministeriums der Verteidigung sowie außenpolitische ExpertInnen aus Denkfabriken, der Wissenschaft und den Medien die außenpolitischen Herausforderungen der Libyenkrise wahrgenommen und interpretiert haben. Einerseits steht diese Studie damit in der sozialwissenschaftlichen Tradition von Elitenbefragungen (vgl. Deutsch et al. 1967; Asmus 1996; DGAP 2009). Andererseits knüpft unsere Befragung an die Tradition der konstruktivistisch-politischen Kulturforschung (Katzenstein 1996; Berger 1998) und an Diskussionen über Denkmuster und Handlungsregeln außenpolitischer Akteure an, etwa das akteurszentrierte, rollentheoretische Konzept der „Zivilmachtorientierung“ (Harnisch und Maull 2001, S. 128; Maull 1990, S. 92), und an sogenannte rekonstruktionslogische Forschungsarbeiten zur deutschen Außenpolitik (Roos 2017, S. 4).

Die Auswertung bezieht sich auf die Unterscheidung von Ulrich Roos (2010), der *arenenspezifische* Einstellungen, „die sich mit spezifischen issues beziehungsweise Problemen beschäftigen“ (Roos 2012, S. 8), von *arenenübergreifenden* grundsätzlichen Handlungsregeln abgrenzt. Letztgenannte repräsentieren „das grundlegende Skript von Rolle und Identität deutscher Außenpolitik“ (Roos 2012, S. 30), an dem sich EntscheidungsträgerInnen orientieren. Es sind langfristig durch sozial vermittelte Lernprozesse und Erfahrungen eingeübte und relativ stabile, kollektiv akzeptierte

Überzeugungen, etwa in Gestalt normativer Orientierungshilfen, Problemlösungsroutinen und Legitimationskonzepte. Sie stehen für außenpolitische Grundorientierungen deutscher Außenpolitik (Roos und Rungius 2016).

2 Sampling und methodisches Vorgehen

Die Auswahl der GesprächspartnerInnen für die leitfadengestützten Experteninterviews erfolgte mit Unterstützung der Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP) im Rahmen eines vom U.S. Fulbright Scholar Program geförderten Forschungsaufenthalts von Hermann Kurthen in Berlin im Frühjahr 2011. Zunächst wurden insgesamt 164 außenpolitische Akteure und ExpertInnen aus der Regierung, dem Parlament, aus Forschungs- und Beratungsinstituten, aus Universitäten und aus Medienhäusern angeschrieben. Insgesamt konnten 72 Personen (44 %) interviewt werden. Die übrigen ExpertInnen (N=33) lehnten ein Interview aus verschiedenen Gründen ab oder reagierten gar nicht auf die schriftlichen Interviewanfragen (N=49). Außerdem wurden für diesen Aufsatz zehn nicht deutsche Befragte oder solche, die sich nicht zum Libyenthema äußerten, weggelassen. Die Fallauswahl ist im strengen Sinne nicht repräsentativ, weil die Grundgesamtheit außenpolitischer ExpertInnen nicht eindeutig bestimmbar ist. Sie bildet aber ein hinreichend breites Spektrum von VertreterInnen des außenpolitischen Establishments der Bundesrepublik Deutschland ab (Morse 1994, S. 225). Dabei berücksichtigt die Zusammensetzung der Stichprobe Funktionen, Parteizugehörigkeit, Alter und Geschlecht der Befragten.

Das für die Analyse nutzbare Sample besteht also aus 62 Befragten (Tab. 1), davon sind 87 % männlich (N=54); der jüngste Gesprächsteilnehmer war 30 Jahre alt und der Älteste 89 Jahre (Durchschnitt: 59 Jahre). 47 % der GesprächspartnerInnen haben promoviert, die Übrigen verfügten mindestens über eine abgeschlossene Fach- oder Hochschulausbildung. 40 % der ExpertInnen (N=25) waren parteilos oder ihre Parteizugehörigkeit war unbekannt. Unter den 37 parteigebundenen GesprächspartnerInnen befanden sich 10 Mitglieder der Christlich Demokratischen Union/Christlich-Sozialen Union (CDU/CSU) und 6 Mitglieder der Freien Demokratischen Partei (FDP). Die anderen Parteimitglieder verteilten sich auf die damaligen Oppositionsparteien: der Sozialdemokratischen Partei Deutschlands (SPD) gehörten 11 Personen an, 6 den Grünen und 4 der Partei Die Linke.

7 Personen (11 %) waren im Kanzleramt, im Auswärtigen Amt oder im Verteidigungsministerium beschäftigt. 24 Personen gehörten der Legislative an (39 %), davon 19 dem Auswärtigen Ausschuss des Deutschen Bundestages. 2 Mitglieder des Deutschen Bundestages (MdB) saßen in anderen Ausschüssen, eine Person war Mitglied des Europäischen Parlaments (MdEP) und 2 Interviewte arbeiteten als wissenschaftliche ParlamentsmitarbeiterInnen. 16 (26 %) Befragte waren pensionierte Ex-PolitikerInnen, Ex-DiplomatInnen oder WissenschaftlerInnen im Ruhestand. 15 GesprächspartnerInnen (24 %) waren HochschullehrerInnen, Mitglieder von Thinktanks oder JournalistInnen.

Für die Auswertung der mehrheitlich (94 %) mit einem Aufnahmegerät aufgezeichneten und später transkribierten Interviews wurde das Verfahren der qualitativen Inhaltsanalyse verwendet. Die qualitative Inhaltsanalyse unterscheidet sich von

Tab. 1 Demographische Merkmale des Expertensamples im Frühjahr 2011

Fall	Alter	Geschlecht	Partei	Funktion	Libyen Triebkräfte	Libyen Bewertung	Libyen Folgen	Handlungsregeltyp
2	46	M	–	Auswärtiges Amt	Strukturen-Interessen-Zwänge	Kontinuität & Weder-noch	–	Praktischer Macher
4	30	W	FDP	Wissenschaftler Bundes>tag	Strukturen-Interessen-Zwänge	Weder-noch & Weder-noch	–	Praktischer Macher
7	35	M	–	Kanzleramt	Strukturen-Interessen-Zwänge	Kontinuität & Weder-noch	Ja, aber gering	Praktischer Macher
9	78	M	–	Ex-Diplomat	Personen	Weder-noch & Richtig	Ja	Praktischer Macher
14	35	M	FDP	MdB	Strukturen-Interessen-Zwänge	Weder-noch & Richtig	Nein	Praktischer Macher
17	45	M	GRÜNE	Wissenschaftler Bundes>tag	Strukturen-Interessen-Zwänge	Weder-noch & Weder-noch	Ja	Praktischer Macher
18	65	M	CDU	MdB Auswärt.Ausschuss	Mix	Weder-noch & Weder-noch	Nein	Praktischer Macher
24	56	M	CSU	MdB Auswärt.Ausschuss	Strukturen-Interessen-Zwänge	Kontinuität & Richtig	Ja, nur Prestige	Praktischer Macher
32	46	M	CDU	Kanzleramt	Strukturen-Interessen-Zwänge	Kontinuität & Richtig	Nein	Praktischer Macher
34	73	M	–	Wissenschaftler	Strukturen-Interessen-Zwänge	Weder-noch & Richtig	–	Praktischer Macher
39	53	M	–	Auswärtiges Amt	Strukturen-Interessen-Zwänge	Kontinuität & Weder-noch	Ja	Praktischer Macher
53	57	M	–	Kanzleramt	Strukturen-Interessen-Zwänge	Kontinuität & Richtig	Nein	Praktischer Macher
54	53	M	–	Thinktank	Mix	Weder-noch & Weder-noch	Ja, aber gering	Praktischer Macher
55	53	M	–	Thinktank	Strukturen-Interessen-Zwänge	Weder-noch & Weder-noch	Ja, aber gering	Praktischer Macher

Tab. 1 Demographische Merkmale des Expertensamples im Frühjahr 2011 (Fortsetzung)

Fall	Alter	Geschlecht	Partei	Funktion	Libyen Triebkräfte	Libyen Bewertung	Libyen Folgen	Handlungsregeltyp
62	56	M	–	Thinktank	Strukturen-Interessen-Zwänge	Weder-noch & Weder-noch	Ja	Praktischer Macher
63	46	M	CDU	BM der Verteidigung	Strukturen-Interessen-Zwänge	Kontinuität & Weder-noch	–	Praktischer Macher
11	60	W	SPD	MdB Auswärt.Ausschuss	Personen	Bruch & Weder-noch	–	Flexibler Traditionalist
13	71	M	FDP	Ex-Diplomat	Strukturen-Interessen-Zwänge	Bruch & Fehler	–	Flexibler Traditionalist
16	63	M	GRÜNE	Ex-Politiker	Mix	Weder-noch & Fehler	–	Flexibler Traditionalist
22	37	M	–	Thinktank	Strukturen-Interessen-Zwänge	Bruch & Weder-noch	Ja, aber gering	Flexibler Traditionalist
29	67	M	–	Journalist	Strukturen-Interessen-Zwänge	Weder-noch & Weder-noch	–	Flexibler Traditionalist
33	48	M	CDU	MdB Auswärt.Ausschuss	Personen	Bruch & Fehler	–	Flexibler Traditionalist
42	85	M	CDU	Ex-Politiker	Personen	Bruch & Fehler	Ja, nur Prestige	Flexibler Traditionalist
47	48	M	–	Thinktank	Mix	Weder-noch & Fehler	–	Flexibler Traditionalist
50	59	M	–	Thinktank	Personen	Weder-noch & Fehler	Ja	Flexibler Traditionalist
51	73	M	–	Ex-Diplomat	Personen	Bruch & Fehler	–	Flexibler Traditionalist
56	65	M	SPD	MdB Auswärt.Ausschuss	Strukturen-Interessen-Zwänge	Bruch & Fehler	–	Flexibler Traditionalist
57	56	M	CDU	Ex-Politiker	Personen	Bruch & Fehler	Ja	Flexibler Traditionalist

Tab. 1 Demographische Merkmale des Expertensamples im Frühjahr 2011 (Fortsetzung)

Fall	Alter	Geschlecht	Partei	Funktion	Libyen Triebkräfte	Libyen Bewertung	Libyen Folgen	Handlungs-regeltyp
58	70	M	–	Ex-Diplomat	Mix	Bruch & Fehler	Ja, aber gering	Flexibler Traditio-nalist
59	65	M	CDU	MdB Auswärt.Ausschuss	Strukturen-Interes-sen-Zwänge	Weder-noch & Fehler	–	Flexibler Traditio-nalist
61	56	M	–	Wissenschaft	Mix	Bruch & Fehler	–	Flexibler Traditio-nalist
65	36	W	FDP	MdB Auswärt.Ausschuss	Mix	Weder-noch & Weder-noch	Nein	Flexibler Traditio-nalist
66	49	W	–	Thinktank	Personen	Weder-noch & Fehler	–	Flexibler Traditio-nalist
67	62	M	GRÜNE	Thinktank	Strukturen-Interes-sen-Zwänge	Bruch & Fehler	–	Flexibler Traditio-nalist
68	73	M	CDU	Journalist	Mix	Bruch & Fehler	Ja	Flexibler Traditio-nalist
69	67	M	SPD	Ex-Politiker	Strukturen-Interes-sen-Zwänge	Bruch & Fehler	Nein	Flexibler Traditio-nalist
72	54	M	–	BM der Verteidigung	Personen	Weder-noch & Weder-noch	–	Flexibler Traditio-nalist
3	89	M	SPD	Ex-Politiker	Personen	Weder-noch & Weder-noch	–	Traditionalist
8	43	M	–	Thinktank	Strukturen-Interes-sen-Zwänge	Bruch & Weder-noch	Ja, aber gering	Traditionalist
10	58	M	GRÜNE	Politiker & EU Parlament	Strukturen-Interes-sen-Zwänge	Bruch & Fehler	–	Traditionalist
15	67	M	SPD	MdB Auswärt.Ausschuss	Strukturen-Interes-sen-Zwänge	Bruch & Fehler	–	Traditionalist
19	55	M	–	Wissenschaftler	Mix	Weder-noch & Fehler	–	Traditionalist

Tab. 1 Demographische Merkmale des Expertensamples im Frühjahr 2011 (Fortsetzung)

Fall	Alter	Geschlecht	Partei	Funktion	Libyen Triebkräfte	Libyen Bewertung	Libyen Folgen	Handlungs-regeltyp
21	84	M	FDP	Ex-Politiker	Personen	Bruch & Fehler	–	Traditionalist
23	61	M	SPD	MdB Auswärt.Ausschuss	Personen	Weder-noch & Fehler	Ja	Traditionalist
26	68	M	–	Ex-Diplomat	Personen	Weder-noch & Fehler	–	Traditionalist
27	78	W	–	Wissenschaftler	Mix	Bruch & Fehler	–	Traditionalist
28	45	M	GRÜNE	Thinktank	Strukturen-Interes- sen-Zwänge	Bruch & Fehler	–	Traditionalist
30	69	M	CDU	MdB Auswärt.Ausschuss	Mix	Bruch & Fehler	Ja	Traditionalist
35	33	M	SPD	MdB Auswärt.Ausschuss	Personen	Bruch & Fehler	Ja	Traditionalist
36	74	M	SPD	MdB Auswärt.Ausschuss	Strukturen-Interes- sen-Zwänge	Bruch & Fehler	Ja	Traditionalist
40	77	M	–	Ex-Diplomat	Mix	Weder-noch & Fehler	–	Traditionalist
41	50	M	FDP	MdB Auswärt.Ausschuss	Mix	Bruch & Fehler	Ja, nur Prestige	Traditionalist
44	68	W	–	Thinktank	Personen	Bruch & Fehler	Ja	Traditionalist
49	64	M	–	Wissenschaftler	Mix	Bruch & Fehler	–	Traditionalist
52	52	M	SPD	MdB Auswärt.Ausschuss	Strukturen-Interes- sen-Zwänge	Weder-noch & Fehler	Ja, nur Prestige	Traditionalist
64	58	M	GRÜNE	MdB Auswärt.Ausschuss	Mix	Bruch & Fehler	–	Traditionalist
70	70	M	SPD	Ex-Politiker	Personen	Bruch & Fehler	–	Traditionalist
71	70	W	SPD	MdB Auswärt.Ausschuss	Mix	Bruch & Fehler	–	Traditionalist
1	50	M	LINKE	MdB Auswärt.Ausschuss	Mix	Kontinuität & Richtig	–	Pazifist
43	39	M	LINKE	MdB Auswärt.Ausschuss	Mix	Weder-noch & Richtig	Nein	Pazifist
45	50	W	LINKE	MdB	Strukturen-Interes- sen-Zwänge	Kontinuität & Richtig	–	Pazifist
72	63	M	LINKE	MdB Auswärt.Ausschuss	Strukturen-Interes- sen-Zwänge	Weder-noch & Richtig	–	Pazifist

anderen Auswertungsstrategien, etwa sequenzanalytischen Methoden oder Kodierverfahren, wie sie aus der *grounded theory* entstanden sind. Die Besonderheit der qualitativen Inhaltsanalyse besteht darin, dass sie dem Interviewtext zunächst die für die Untersuchungsfragen relevanten Daten entnimmt. Es wird nicht mit dem gesamten Ursprungstext gearbeitet und nicht der gesamte Text kodiert (Gläser und Laudel 2004). Im vorliegenden Fall wurden jene Textstellen extrahiert, in denen sich die befragten ExpertInnen zum Libyenkonflikt im Besonderen und zur Ausrichtung deutscher Außenpolitik im Allgemeinen äußerten. Auf der Grundlage dieser strukturierten Informationsbasis hat dann die eigentliche Datenauswertung begonnen. Zu den einzelnen Fällen wurden detaillierte Memos erstellt und diese dann kategorisiert und miteinander verglichen. Induktiv konnten so die Akteursinterpretationen und die ihnen zugrundliegenden Handlungsregeln herausgearbeitet werden.¹

In den während des Libyenkonflikts 2011 zwischen Mai und Juli geführten Interviews sind hauptsächlich vier arenenübergreifende Handlungsregeln sichtbar geworden. Es handelt sich dabei um den Versuch einer Bildung von Realtypen, die weitere empirische Untersuchungen und die politikwissenschaftliche Diskussion anregen sollen (Tab. 2):

1. die Kultur der militärischen Zurückhaltung (Haftendorn 2001; Hellmann 2011),
2. die Orientierung an der Europäischen Union und am NATO-Bündnis (Janning 2007; Varwick 2007),
3. das Prinzip des Multilateralismus, d. h. eine auf Völkerrecht und Institutionen (UN, Organisation für Wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD), Internationale Handelskammer, Internationaler Strafgerichtshof, etc.) basierende Weltordnung (Jäger et al. 2010) und
4. die Norm des Schutzes der Menschenrechte in Form der *responsibility to protect* (R2P) (vgl. Friedenswarthe 2013).

Zwischen Handlungsregeln können kognitive bzw. emotionale Ziel- und Legitimationskonflikte entstehen, weil diese nie perfekt und ohne Widersprüche umsetzbar sind, zumal sie immer nur intersubjektiv auf Grundlage sprachlicher Äußerungen interpretiert und situativ in historischen Handlungskontexten angewendet werden können. Wenn bestimmte Handlungsregeln dauerhaft mit praktischen Handlungsanforderungen in Konflikt geraten, verlieren sie diskursive Verbindlichkeit und werden in der Regel durch neue Präferenzsetzungen oder durch den Verzicht auf bisher gültige Handlungsregeln ersetzt, wodurch sich ihre Orientierungsleistung wieder erhöht. Es findet also ein Anpassungsprozess statt, in dem sich Handlungsregeln als Resultat vielschichtiger Prozesse kollektiver historischer Erfahrung, von Traditionen und (stereotypen) Narrativen ändern, um wieder Konsistenz zu erreichen. Dabei sind eine Vielzahl von (trans)nationalen Akteuren involviert, unter anderem öffentliche und soziale Medien, PolitikerInnen, staatliche Agenturen, Denkfabriken, Nichtregierungsorganisationen (NGO), Interessengruppen oder BloggerInnen. „Handlungsregeln sind Resultat eines komplexen prozessualen, lebendigen Gewebes von Zweifel

¹ Das anonymisierte Interviewmaterial wird voraussichtlich ab 2020 nach der Veröffentlichung einer Monographie auf einer Webseite zur Verfügung gestellt. Anfragen können gerichtet werden an Hermann Kurthen (kurthenh@gvsu.edu).

Tab. 2 Arenenübergreifende und arenenspezifische außenpolitische Positionen

Arenenübergreifende außenpolitische Positionen				
Typ	Praktischer Machter	Flexibler Traditionalist	Traditionalist	Pazifist
–	Handlungsregelmaximierung von Fall zu Fall	Bündnis/Multilateralismus/R2P wichtiger als militärische Zurückhaltung	Militärische Zurückhaltung/Bündnis/Multilateralismus/R2P gleichermaßen	Pazifistische Interpretation militärischer Zurückhaltung hat Vorrang
Handlungspräferenzen	Situativ pragmatisch und interessenbezogene Entscheidungen	Resolutionszustimmung und militärische Teilnahme	Resolutionszustimmung aber ohne militärische Teilnahme	Prinzipiell für Resolutionszustimmung und militärische Zurückhaltung
Arenenspezifische Positionen zur UN-Libyenresolution				
Arena 1: Triebkräfte	Eher Betonung von Strukturen	Betonung von Personen sowie Strukturen/Zwängen	Betonung von Personen sowie Strukturen/Zwängen	Eher Betonung von Strukturen
Arena 2: Bruch oder Kontinuität?	Eher Kontinuität oder außerhalb dieser Kategorien	Eher Bruch mit Bündnis und deutscher Außenpolitischer Kontinuität oder außerhalb dieser Kategorien	Eher Bruch mit Bündnis und deutscher Außenpolitischer Kontinuität	Eher Kontinuität der militärischen Zurückhaltung
Arena 3: Falsch oder richtig?	Eher Richtig oder außerhalb dieser Kategorien	Eher Fehler	Eher Fehler	Richtig
Arena 4: Folgen	Gemischte Folgen, abgemildert durch pragmatische Politik	Gemischte Bewertung der Folgen	Eher Folgen für Prestige und Interessen	Eher keine Folgen

und Glaube, von Krise und Routine, von Wandel und Kontinuität“ (Roos und Runge 2016, S. 42). Ein Beispiel ist die Relativierung des Prinzips der militärischen Zurückhaltung durch eine sukzessive Ausweitung der Beteiligung deutscher Streitkräfte bei NATO- und UN-Missionen in den letzten 25 Jahren.

Arenenspezifische Positionen sind mit *arenenübergreifenden* Handlungsregeln verzahnt, denn spezifische Orientierungen zu bestimmten außenpolitischen Themen reflektieren tieferliegende, normativ geprägte und öffentlich propagierte außenpolitische Grundsätze. Beispielsweise messen die Befragten in unseren Interviews die Legitimität der Libyenpolitik der Bundesregierung daran, ob sie übereinstimmt mit Präferenzen für Handlungsregeln, die ihrer Ansicht nach deutsche Außenpolitik bestimmen sollten. Für viele Befragte war dies nicht der Fall, weil die deutsche Enthaltung im Sicherheitsrat im Konflikt mit dem Prinzip der Bündnissolidarität, dem Multilateralismus und der Verteidigung der Menschenrechte in Form der R2P stand. Die arenenspezifische Bewertung der deutschen Libyenpolitik durch unsere Befragten bezieht sich auf vier Bereiche, nämlich auf die Analyse ihrer dominanten Triebkräfte (Strukturen bzw. Personen), auf die Bewertung der Libyenentscheidung als Bruch oder Kontinuität mit deutschen außenpolitischen Handlungsregeln, auf

ihre Bewertung als falsche oder richtige Entscheidung und auf die Einschätzung ihrer Folgen als schwerwiegend oder folgenlos für die deutsche Außenpolitik.

Die Befragten lassen sich danach unterscheiden, wie sie sich bezüglich der außenpolitischen Handlungsregeln positionieren.

1. Der Typ des *Praktischen Machers* interpretiert die vier Handlungsregeln pragmatisch je nach Situation und Interessenlage vor allem aus der Sicht der EntscheidungsträgerInnen im Kanzleramt, Auswärtigen Amt und im Bundesministerium der Verteidigung.
2. Der Typ des *Flexiblen Traditionalisten* versucht den traditionellen außenpolitischen Handlungsspielraum der Vorwendezeit durch Anpassung der Handlungsregeln an die außenpolitische Praxis der großen Bündnispartner Deutschlands zu erweitern und insbesondere das Primat der Kultur der militärischen Zurückhaltung flexibler auszulegen.
3. Der Typ des *Traditionalisten* will an den bewährten Handlungsregeln der Bonner Republik festhalten, also am Prinzip der militärischen Zurückhaltung und der Bündnisorientierung an der EU und der NATO sowie dem Multilateralismus.
4. Der Typ des *Pazifisten* propagiert einen dritten Weg einer pazifistischen Interpretation der militärischen Zurückhaltung, er repräsentiert in der Regel die Partei Die Linke.

3 Arenenspezifische Positionen zur Libyenpolitik entlang von vier Meinungsachsen

Im Folgenden werden zunächst beispielhaft typische Argumentationsmuster der GesprächspartnerInnen zur Libyenpolitik vorgestellt, um dann im nächsten Kapitel die bei der Beurteilung der Libyenentscheidung sichtbar werdenden allgemeinen Handlungsregeln zu beschreiben. Die Auswahl der Zitate erfolgte nach dem Kriterium der Relevanz der induktiv aus den Interviews rekonstruierten Themen sowie der Vergleichbarkeit mit den Aussagen anderer GesprächspartnerInnen.

3.1 Arena 1: Was sind die Triebkräfte der deutschen Libyenpolitik?

Die von den GesprächspartnerInnen vorgetragenen Analysen decken sich vielfach mit den in der Presse und der Literatur diskutierten. Dies ist nicht verwunderlich, da Elitendiskurs, Medien und Öffentliche Meinung in einem engen Wechselverhältnis stehen (Baum und Potter 2008). Es lassen sich drei Betrachtungsweisen unterscheiden: jene, welche die Libyenpolitik als Ergebnis des Handelns bestimmter Personen betrachten und jene, die hauptsächlich strukturelle Bedingungen oder Zwänge als Erklärungsfaktoren anführen, sowie eine Gruppe, die beide Faktoren als ursächlich benennt. Auffällig ist, dass sich pensionierte GesprächspartnerInnen – in den meisten Fällen DiplomatInnen, ehemalige PolitikerInnen und MinisterInnen – im Unterschied zu jüngeren Befragten und Mitgliedern der Exekutive, die eher Strukturen, Interessen und Zwänge betonen, einer personalisierten Analyse des Geschehens zuneigen. Interessant ist auch, dass kein Mitglied der Partei Die Linke eine hauptsächlich personenzentrierte Analyse vornimmt.

Personenbezogene Betrachtungsweisen. Personenbezogene Betrachtungsweisen (24 % der Befragten) begründen außenpolitische Entscheidungen hauptsächlich mit persönlichen Ambitionen, außenpolitischen oder diplomatischen Erfahrungen, (Un)Kenntnis, Ignoranz, Mangel an Prinzipien sowie taktischem oder strategischem (Un)Geschick der Akteure. Insbesondere der damalige Außenminister Guido Westerwelle steht im Mittelpunkt der Kritik. Zugeschrieben werden ihm Führungs schwäche und diplomatische Fehlleistungen, zum Teil mit drastischen Worten wie „unbefahren“², „populistisch“, „unintelligent“, „unverantwortlich“, „nicht der Aufgabe gewachsen“, „beratungsresistent“, „Dilettant“ oder eine „Schröder-Kopie“. Aber auch das Agieren ausländischer Akteure, wie des ehemaligen französischen Präsidenten Nicolas Sarkozy, des ehemaligen britischen Premierministers David Cameron, der U.S.-Außenministerin Hillary Clinton und des U.S.-Verteidigungsministers Robert Gates, wird bemängelt.

Zu personenbezogenen Betrachtungsweisen gehören auch Narrative, die hervorheben, dass wichtige Entscheidungen von nicht vorhersehbaren Schachzügen von Einzelpersonen und dem wechselhaften Einfluss von Akteursgruppen abhängen. Ein General im Verteidigungsministerium (#72) berichtet beispielsweise, dass die SicherheitspolitikerInnen und Generäle im Pentagon die Skepsis ihrer deutschen KollegInnen geteilt hätten. Letztlich sei die Entscheidung der Libyenresolution aber von einem kleinen Kreis von BeraterInnen im Weißen Haus getroffen worden. Nach Ansicht eines pensionierten Diplomaten (#9) war Präsident Barack Obama ursprünglich gegen einen neuen Krieg im Nahen Osten. Westerwelle habe dann nicht begriffen, „dass der Wind sich drehte in Amerika und dass Frau Clinton plötzlich für ein Eingreifen [...] war und dann Obama überredet hat“.

Strukturorientierte Argumente. Strukturorientierte Argumente (45 %) heben innen- und außenpolitische Bedingungen und Zwänge hervor, die zur deutschen Libyenenthaltung geführt hätten, etwa die bevorstehenden Landtagswahlen, eine ablehnende Stimmung in der Bevölkerung zu Auslandseinsätzen oder die Reaktorkatastrophe in Fukushima. Viele GesprächspartnerInnen lenken den Fokus auch auf die besonderen Entscheidungsumstände. Beispielsweise habe die Vorbereitung der Sicherheitsratssitzung unter enormen Zeitdruck gestanden, erschwert durch unklare Positionen und Positionswechsel der EntscheidungsträgerInnen im UN-Sicherheitsrat, chaotische Entscheidungsabläufe und eine unübersichtliche Lage in Libyen. Neben diesen beiden Betrachtungsweisen gibt es schließlich noch GesprächspartnerInnen, die beide Begründungen verwenden. Diese Personengruppe umfasst etwa ein Drittel der Interviewten.

² Die hier und im nachfolgenden Text auftauchenden, nicht mit Quellenverweisen ausgestatteten direkten Zitate wurden aus den für die Studie analysierten Interviews entnommen. Eine gesonderte Kennzeichnung dieser Zitate erfolgt aus praktischen Gründen nicht.

3.2 Arena 2: Stellt die Enthaltung im Sicherheitsrat zur Libyenresolution einen Bruch deutscher Außenpolitik dar oder steht sie in deren Kontinuität?

Einen Bruch in der Libyen-Entscheidung mit der deutschen außen- und sicherheitspolitischen Kultur sehen 45 % der Befragten im Vergleich zu einer Minderheit von nur 15 %, welche die Entscheidung als Ausdruck der Kontinuität deutscher Außenpolitik bewerten. Die übrigen 40 % qualifizieren die Libyenpolitik mit Kategorien wie *Weder-noch* bzw. *Sowohl-als-auch*. Ältere und pensionierte Befragte bewerten die Politik eher als Bruch als jüngere Interviewte, promovierte Befragte und Beschäftigte der Exekutive. Nicht überraschend ist, dass relativ mehr Mitglieder der Oppositionsparteien SPD und Grüne die Entscheidung als Bruch einschätzen, obwohl auch bei den Mitgliedern der Regierungsparteien nur wenige die Resolutionsenthaltung als Ausdruck von Kontinuität beurteilen. Die relativ größte Gruppe derjenigen, die in der Enthaltung eine Kontinuität deutscher Außenpolitik sehen, sind in der Partei Die Linke. Ein großer Anteil der Parteilosen und der bei Thinktanks, Stiftungen, Verbänden, Medien oder an Hochschulen und Forschungseinrichtungen Beschäftigten lehnt eine Bewertung in den Kategorien von Bruch oder Kontinuität als Vereinfachung ab, die der Komplexität der Sachlage nicht ausreichend gerecht werde.

Bruch. Ein Ex-Diplomat (#58) sieht die Libyenentscheidung als Bruch mit der „geraden Linie [...] deutscher Außenpolitik bis dahin [...]. Denn wir haben immer mehr Verantwortung übernommen. Wir haben der Schaffung von *battle groups* zugestimmt. Wir sind in Afrika engagiert, im Kongo, im Sudan und so weiter. Wir haben damals auch Militärflugzeuge [...] bereitgestellt, um die afrikanischen *Peacekeeping*-Soldaten aus Tansania nach Darfur rein zu fliegen und so weiter“. Das Argument einer fehlenden Exit-Strategie ziehe nicht, denn das „wissen sie nie vorher bei einer militärischen Aktion, die der Sicherheitsrat auch legitimiert. Dafür gibt es ja eine Menge Beispiele. Denken Sie an Somalia [...], wo die Mission total gescheitert ist [...]. Das ist aber alles nicht vorhersehbar“. Ein anderer pensionierter Diplomat (#13) qualifiziert das Abstimmungsverhalten als Bruch mit den wichtigsten Bündnispartnern Deutschlands, d. h. mit Frankreich und den USA, und zugleich als einen Prinzipienverstoß gegen „unsere menschliche Verantwortung für den Schutz der Zivilbevölkerung“.

Kontinuität. Die Minderheit, die das Entscheidungsverhalten der Bundesregierung als Kontinuität deutscher Außenpolitik bewertet, versteht die Enthaltung im Sicherheitsrat als Ausdruck der deutschen außenpolitischen Kultur des Gewaltverzichts bzw. eines „historisch begründeten pazifistischen Reflexes, der in Deutschland stärker ausgeprägt“ sei als die traditionelle transatlantische und europäische Bindung, so ein Beamter des Auswärtigen Amtes (#39). Ein General im Verteidigungsministerium (#63) sieht im diplomatischen Alleingang Deutschlands keinen Bruch – weder mit bewährten Grundzügen deutscher Außenpolitik noch mit den Bündnispartnern –, weil es legitim sei zu überprüfen, ob Militäreinsätze auch im nationalen Interesse sind. Insofern könne die Libyenpolitik der Bundesregierung sogar als eine Normalisierung deutschen außenpolitischen Verhaltens bewertet werden,

militärisch-humanitäre Interventionen von Fall zu Fall zu entscheiden, zumal es für derartige „humanitäre Katastrophensituationen keine Patentrezepte“ gebe.

Weder Bruch noch Kontinuität. Einige GesprächspartnerInnen verweisen auf die besonderen Entscheidungsbedingungen, die zu einem innen- und außenpolitisch einmaligen „Betriebsunfall“ geführt hätten und sich einer Bewertung in den Kategorien von Bruch bzw. Kontinuität entzögen. Ein wissenschaftlicher Mitarbeiter im Bundestag (#17) führt aus, die Libyenentscheidung habe Elemente der Kontinuität, wenn man sie mit der deutschen Haltung im Irakkrieg 2003 vergleiche. Da bei Letzterer jedoch andere Gründe eine Rolle gespielt hätten, sei die Libyenentscheidung eigentlich auch ein Bruch. Ein FDP-MdB (#14) bewertet die Libyenentscheidung als einen komplizierten Ausnahmefall, der nicht als Indiz einer längerfristigen und bewussten Umorientierung deutscher Außenpolitik gewertet werden sollte. Er differenziert wie folgt: Die Entscheidung sei in Bezug auf die Zurückhaltung beim Einsatz militärischer Mittel ein Zeichen von Kontinuität, aber in Bezug auf das Ausscheren aus dem Bündnis und das Fehlen einer gemeinsamen europäischen Außen- und Sicherheitspolitik ein Bruch. Auch das Mitglied eines Thinktanks (#55) kommentiert das Abstimmungsverhalten bei der Libyenresolution als ungewöhnlichen Bruch des Bündniskonsenses, die Entscheidung gegen ein militärisches Eingreifen jedoch als Kontinuität, zumal jeder Auslandseinsatz im Parlament zustimmungspflichtig sei und die „ganze Mission [...] [einen] ungewissen Ausgang hatte. Es habe gute Gründe dafür und dagegen“ gegeben, zumal es in Deutschland größere Hürden gegen einen Militäreinsatz gebe als in anderen Staaten.

3.3 Arena 3: Wird die Enthaltung im Sicherheitsrat zur Libyenresolution als politischer Fehler oder richtige Entscheidung bewertet?

Beinahe 3 von 5 Befragten beurteilen im Befragungszeitraum Mai bis Juli 2011 die deutsche Enthaltung im Sicherheitsrat als einen politischen Fehler. Die Bewertung als richtige Entscheidung ist dagegen selten (16 %); wenn sie erfolgt, dann von jüngeren Befragten, Mitgliedern der Exekutive und Mitgliedern der Partei Die Linke. Das übrige Viertel urteilt ambivalent, darunter mehrheitlich Befragte aus Ministerien oder dem Kanzleramt. 80 % der pensionierten GesprächspartnerInnen und der Mitglieder der SPD und der Grünen bewerten die Libyenentscheidung als falsch.

Fehler. Die KritikerInnen bewerten die Libyenentscheidung der Bundesregierung oft in drastischen Worten als „inkonsistent“, „besserwisserisch“ oder „töricht“ (#57, #69). Es sei geheuchelt, die libysche Freiheitsbewegung lediglich rhetorisch, jedoch nicht praktisch zu unterstützen. Das sei eine „Ethik der Hände in Unschuld waschen“, so ein ehemaliger CDU-Politiker (#57). Ein zentrales Argument der Kritiker lautet, Deutschland habe die Bündnissolidarität verletzt und seine Verlässlichkeit in der internationalen Politik aufs Spiel gesetzt. Ähnlich argumentieren diejenigen, die in der deutschen Enthaltung eine Verletzung des Prinzips der *responsibility to protect* (R2P) gegen eine gewaltausübende Regierung sehen (#35, #36, #56, #64, #66, #69, #71). Andere Befragte beurteilen die Entscheidung als „handwerklich“ unprofessionell oder als einen „Arbeitsunfall“ des amtierenden Außenministers, der

sich gegen den Rat von erfahrenen DiplomatInnen gestellt und sich nicht ausreichend im Bündnis abgesprochen habe (Mitarbeiter eines Thinktanks #50). Auch wird vom Schielen nach Wählerstimmen und Opportunismus mit Blick auf Meinungsumfragen gesprochen (Politikwissenschaftler #49). Wieder andere betrachten die Resolutionsenthaltung als einen unnötigen „Sonderweg“ (pensionierter Diplomat #40), der aus historischen und machtpolitischen Gründen abzulehnen sei oder als eine falsch verstandene militärische Zurückhaltung („einem übersteigerten Prinzip“) wenn es um die Schutzverantwortung gegenüber der Zivilbevölkerung gehe (pensionierter Diplomat #13). Ein Gesprächsteilnehmer verweist darauf, dass alle Kriterien für eine völkerrechtliche Beteiligung gegeben waren, nämlich ein UN-Mandat, ein lokaler Hilferuf und die Beteiligung regionaler Akteure aus Arabien und Afrika (Politikwissenschaftler #61), weshalb eine Zustimmung richtig gewesen wäre. Ein anderes Argument lautet, dass sich Deutschland mit seiner Enthaltung jegliche Einflussnahme auf eine präzisere Formulierung des Mandats verbaut habe.

Richtige Entscheidung. Nur eine Minderheit der Befragten befürwortet die Entscheidung und verweist beispielsweise auf den ungewissen Ausgang der Libyenoperation, das Fehlen einer Exit-Strategie, die zweifelhafte demokratische Legitimation der RebellenInnen und die unabsehbaren Folgen und Risiken einer Parteinahme in einem voraussichtlich lang andauernden Bürgerkrieg. Ein Mitarbeiter im Kanzleramt (#32) begrüßt die Libyenentscheidung als beste Alternative in einer sehr komplizierten Abwägungs- und Entscheidungssituation. Ein pensionierter Diplomat (#9) rechtfertigt die Enthaltung, da man so eine größere politische Konsistenz gezeigt hätte. Es sei „absurd, weil man tut nichts gegen [Bashar al-]Assad, man hat nichts gegen [Hosni] Mubarak [getan], schon mal gar nicht gegen [Zine el-Abidine] Ben Ali [...], gegen Bahrain macht man erst recht nichts“. Ähnlich argumentiert ein CDU-Abgeordneter (#24). Er unterstützt die Enthaltung, denn man könne nicht überall auf der Welt eingreifen, wo Diktaturen Menschenrechte, Freiheitsrechte und Rechtsstaatlichkeit bedrohten. Stattdessen leiste Deutschland Hilfe im Rahmen humanitärer Aktionen, aber vermeide „um jeden Preis“ in einen Bodenkampf verwickelt zu werden, da die Folgen und Risiken nicht absehbar seien. „Ja, ich halte sie nach wie vor für richtig, aber man muss schon überlegen, also so was kann man nicht zu oft machen“. Andere GesprächspartnerInnen, etwa ein MdB der Partei Die Linke (#43), bewerten die Enthaltung aufgrund ihrer pazifistischen Überzeugungen als gut und richtig.

Schließlich finden sich die unentschiedenen Befragten, welche die Entscheidung weder für richtig noch für falsch halten. Ein Beamter im Auswärtigen Amt (#2) etwa bringt seine Zweifel auf den Punkt, wenn er resümiert, dass Entscheidungen wie in Libyen „verdammst schwierig [seien] [...]. Eine klassische Entscheidung, wo man dasteht und sagt, wir machen uns die Hände schmutzig, wenn wir uns zur Luftwaffe der Rebellen machen. Wir machen uns genauso die Hände schmutzig, wenn wir nichts tun [...]. Ein klares Richtig oder Falsch gibt es nicht und ein Anteil von Falsch gibt es, ganz egal, was man macht, einfach dadurch, dass wir in diese Situation gestellt waren [...]“.

3.4 Arena 4: Hat die Enthaltung im Sicherheitsrat zur Libyenresolution Folgen für die Außenpolitik Deutschlands?

Angesichts der überwiegend negativen Bewertung der Enthaltung im Sicherheitsrat überrascht es nicht, dass von insgesamt 29 Befragten, die sich explizit zu den Folgen äußerten, auch eine Mehrheit von ca. 55 % (N=16) negative Auswirkungen des Abstimmungsverhaltens erwarten. Von diesen Befragten befürchten die meisten Nachteile für deutsche Wirtschafts- und Finanzinteressen oder für die außenpolitische Handlungsfähigkeit; nur 4 Personen erwarten lediglich einen Prestigeverlust. Die anderen GesprächspartnerInnen (45 %, N=13) sehen keine oder nur geringe Folgen. Ältere, Pensionierte und Mitglieder der Opposition (SPD/Die Grünen) sehen in der Regel nachteiligere Folgen im Unterschied zu den eher optimistischen Jüngeren und den in der Exekutive Beschäftigten wie auch den Mitgliedern der Partei Die Linke, die keine oder nur geringe Folgen kommen sehen.

Negative Folgen. GesprächspartnerInnen, die einen Prestige- bzw. Vertrauensverlust Deutschlands befürchten, argumentieren, dass die Glaubwürdigkeit und Berechenbarkeit nicht nur im Bündnis, sondern auch auf der internationalen Bühne insgesamt gelitten habe (#23, #36, #41, #42, #50, #52). Ein MdB der SPD (#36) meint, allein die Medienkommentare in Deutschland und den USA „taten weh“ und bestärken ein „stark entwickeltes Misstrauen in deutsche Verlässlichkeit, [was] außenpolitisch das Schlimmste sei, was einem passieren kann“. Auch sei die deutsche Enthaltung nicht hilfreich gewesen im Hinblick auf eine Einflussnahme in Libyen und in der Region, obwohl jetzt der internationale Druck auf Deutschland steigen würde, um die finanziellen Leistungen der Intervention mitzutragen. Das bedeute, dass am Ende Deutschland zahlen müsse, ohne Einfluss zu haben (ähnlich #9, #35, #62). Ein pensionierter Diplomat (#9) befürchtet, das Ausland würde jetzt auf Deutschland einschlagen, „obwohl alle verstehen, dass das Libyenabenteuer ein Fehler mit ungewissem Ausgang ist. [...] Deutschlands Haltung wird nun als ein Mittel [benutzt], [...] einen gewissen Druck auf Frau [Angela] Merkel auszuüben [...] für kommende schwierige Verhandlungen“. Der Preis werde sein, mehr beim Libyeneinsatz zu zahlen, mehr mitzugestalten in der NATO und in Währungsfragen Zugeständnisse zu machen, da der Euro „eine Gefahr für den Dollar [wäre], wenn er eine Reservewährung würde“.

Direkte Folgen für die Beziehungen zu den Verbündeten in der EU und den USA werden häufig angesprochen. Mit der Brüskierung der engsten Verbündeten habe man die Aussicht auf einen ständigen Sitz im UN-Sicherheitsrat endgültig verspielt (#17, #30, #44, #68). Auch sei die gemeinsame europäische Verteidigungs- und Sicherheitspolitik beschädigt und Deutschland isoliert, was Rüstungsvorhaben mit den französischen und britischen Partnern beeinträchtigen könne, so ein der CDU nahestehender Journalist (#68). Ein Beamter des Auswärtigen Amtes (#39) beklagt, dass auch außerhalb des Bündnisses mit der Enthaltung kaum etwas erreicht worden sei, obwohl man jetzt Schadensbegrenzung betreibe und Westerwelle versuche „verlorenes Terrain eben wieder gut zu machen“. Im Nahen Osten habe die Glaubwürdigkeit Deutschlands beim Einsatz für die Menschenrechte und die Unterstützung des Arabischen Frühlings gelitten. Und auch bei den BRIC-Staaten (Brasilien, Russland,

Indien, China) habe Deutschland mit seiner Entscheidung nichts Handfestes gewonnen, weil es allein handelnd – und außerdem noch auf Kosten der Bündnispartner – nicht ernst genommen würde.

Geringe oder keine Folgen. GesprächspartnerInnen, die von der Libyenentscheidung der Bundesregierung keine oder geringe außenpolitischen Nachteile erwarten, stützen sich beispielsweise auf folgende Erwägungen: Die Debatten über mögliche Folgen seien überzogen. Die Entscheidung sei insofern „normal“ gewesen, weil „über Krieg und Frieden“ in Berlin entschieden werden müsse, so der Vertreter eines Thinktanks (#55). Ähnlich betont ein MdB der Linken (#43), dass andere Regierungen zunächst auch nach nationalen Interessen entscheiden. Ein FDP-MdB (#14) kommentiert, sicherlich habe es unter den Bündnispartnern Verwirrung, Überraschung und „bei Einzelnen auch Verärgerung gegeben“, aber letztlich würde niemand an Deutschlands Verlässlichkeit und Verankerung im Bündnis zweifeln. Ein Kanzleramtsmitarbeiter (#32) erklärt, die deutsche Enthaltung sei selbstredend keine Verletzung der Bündnissolidarität, zumal Deutschland die UN-Resolution und den NATO-Einsatz weder verhindert noch „madig“ gemacht habe. Ein Ex-Diplomat (#22) betont, zwar habe die Entscheidung viel „politisches Kapital gekostet“, doch solle man die Konsequenzen auch nicht überbewerten. Letztendlich werde die deutsche „Außenpolitik gegenüber Libyen und den arabischen Staaten [...] [wie] wieder zurückkehren auf die] Linie auch unserer alten Außenpolitik [...]. Wir waren jetzt militärisch nicht dabei, aber wenn der militärische Konflikt vorbei ist, leisten wir da Wiederaufbauarbeit“. Ein anderes Argument lautet, die Diskussion über die nachteiligen Folgen der Enthaltung sei weniger auf dem diplomatischen Parkett geführt worden, als in den deutschen Medien, hauptsächlich von JournalistInnen und inländischen KritikerInnen, welche den Schaden der „unter enormem Zeitdruck getroffenen“ Libyenentscheidung hochjubeln würden (#55).

Oftmals kommt in den Einschätzungen das besondere deutsche Verhältnis zu den USA zum Ausdruck: Ein CDU-MdB (#18) meint, die Libyenenthaltung sei in den USA als „typisch deutsch“ wahrgenommen worden, zumal man dort sowieso nicht mit einer militärischen Beteiligung Deutschlands gerechnet habe. Ein Thinktank-Mitarbeiter (#8) drückt es noch pointierter aus: Da die Europäer von den USA militärisch ohnehin nicht ernstgenommen würden, sei die deutsche Entscheidung aus amerikanischer Sicht letztlich irrelevant gewesen. Zudem hätte es vor und während der Entscheidung hinter verschlossenen Türen Gespräche mit den US-AmerikanerInnen und den europäischen Verbündeten gegeben, in denen die Bedenken über die Ziele des Mandats ausgetauscht wurden. Dabei hätte es bereits Signale gegeben, wonach Deutschland nicht kritisiert werden würde, wenn es sich anders entscheide (FDP-MdB #65).

4 Arenenübergreifende außenpolitische Handlungsregeln

Im Folgenden werden die bei der vielschichtigen Beurteilung der Libyenentscheidung sichtbar gewordenen allgemeinen Handlungsregeln der GesprächspartnerInnen nachgezeichnet. Die oben genannten Äußerungen belegen eine Polarisierung unter

den außenpolitischen ExpertenInnen, die quer durch die politischen Lager geht und auch innerhalb der Regierungskoalition zu Meinungsverschiedenheiten führte. Ein CDU-MdB (#59) bestätigt, dass in der CDU/CSU die Entwicklungs-, Außen- und SicherheitspolitikerInnen für eine Zustimmung zur Resolution votierten, während andere Parlamentarier „eigentlich ganz froh darüber waren, dass sie jetzt in ihren Wahlkreisen nicht den nächsten Militäreinsatz Deutschlands erklären mussten“.

Es stellt sich die Frage, warum der Libyenkonflikt zu so heftigen politischen Reaktionen geführt hat. Zwar lassen sich dafür partei- und wahlpolitische, ebenso wie mediale Gründe anführen, viele in den Interviews geäußerte Argumente deuten aber darauf hin, dass es im Kern um den Zielkonflikt zwischen vier maßgeblichen, arenenübergreifenden Handlungsregeln ging, nämlich zwischen:

1. der Kultur der militärischen Zurückhaltung, welche die Anwendung militärischer Gewalt nur als Ultima Ratio vorsieht,
2. der Bündnisorientierung, welche auf die Einbindung deutscher Außenpolitik in bi- und multilaterale Kooperationsstrukturen mit den europäischen Nachbarn und der NATO setzt, allen voran die USA,
3. dem Multilateralismus, der für die völkerrechtliche Verankerung außenpolitischer Entscheidungen und ihre Einbettung in multilaterale Netzwerke, Regelwerke, Verträge und Institutionen (UN, Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (KSZE), der Internationale Strafgerichtshof, G7, G20, usw.) steht und
4. dem Menschenrechtsschutz, der sich im Falle Libyens insbesondere in der Unterstützung des *Responsibility to Protect*-Prinzips (R2P) äußert.

Andere außenpolitische Handlungsregeln, die aber im Zusammenhang mit der Libyentscheidung nur am Rande erwähnt wurden, sind beispielsweise die Förderung von Demokratie, politischer Stabilität und der sozialen Marktwirtschaft in Drittländern, die Sicherung der deutschen Export- und Handelsfreiheit oder die Stärkung der EU. Bei der Abstimmung über die Libyen-Resolution wurden nach Ansicht vieler GesprächspartnerInnen vor allem drei Handlungsregeln verletzt: Bündnisorientierung, Multilateralismus und das Prinzip der R2P. Diese standen mit dem Prinzip der militärischen Zurückhaltung in einem Widerspruch, insbesondere weil die Bündnistreue, die Resolutionen der UN bzw. der arabischen Staaten und der Menschenrechtsschutz einen Militäreinsatz zu erfordern schienen. Diese Spannung wird von einigen GesprächspartnerInnen direkt thematisiert. So betont der Vertreter eines Thinktanks (#55), es handele sich um „das große Problem deutscher Außenpolitik [...]. Deswegen gibt es ja Leute [...], [die von einer] Multilateralismus-Falle bei [NATO-]Auslandseinsätzen“ sprechen. Und ein CDU-Abgeordneter im Auswärtigen Ausschuss (#33) kritisiert die im Falle Libyens oft zitierte R2P als „eine Gutmenschen-orientierte Menschlichkeit, humanistisch orientierte wichtige Forderung, die aber mit der praktischen Politik nicht zu leisten ist, weil wir sonst dauerhaft in Einsätzen wären und unsere gesellschaftliche Kraft so überstrecken würden, wie es die Amerikaner in ihrer Interessenszone machen“.

Die Inhaltsanalyse des Interviewmaterials zeigt, dass im Kontext der Auseinandersetzung um die Libyen-Position vier verschiedene Umgangsweisen mit den skizzierten Zielkonflikten existieren (Tab. 2):

1. Die *Praktischen MacherInnen* (26 %) stellen zwar die zentralen außenpolitischen Handlungsregeln nicht grundsätzlich in Frage, gewichten, relativieren oder legen sie aber von Fall zu Fall pragmatisch aus, ohne parteipolitische, ideologische oder ethische Vorbehalte, etwa mit Verweis auf strukturelle oder sich situativ ergebende innen- und außenpolitische Entscheidungswänge.
2. Ein gutes Drittel der Befragten betont den Vorrang der Bündnisverpflichtung oder auch des Multilateralismus und des Menschenrechtsschutzes auf Kosten des Prinzips der militärischen Zurückhaltung in Form einer deutschen militärischen Beteiligung am NATO-Einsatz in Libyen. Diese Gruppe wird im Folgenden als *Flexible TraditionalistInnen* bezeichnet (34 %).
3. Andere Befragte sprechen sich für die Fortsetzung der außenpolitischen Nachkriegstradition einer gleichberechtigten Anwendung aller Handlungsregeln aus, d. h. Zustimmung zur UN-Resolution gemeinsam mit den Bündnispartnern bei gleichzeitiger Ablehnung einer militärischen Beteiligung der Bundeswehr in Libyen. Die VertreterInnen dieser Gruppe charakterisieren wir als *TraditionalistInnen* (34 %).
4. Die *PazifistInnen* (6 %) interpretieren militärische Zurückhaltung als pazifistische Nichtintervention vor allem in Opposition zum Bündnisprinzip, zur NATO und ggf. auch gegen eine aus ihrer Sicht zu weit als *regime change* ausgelegte R2P. Dem Einwand, mit dem Verzicht auf militärische Mittel gegen das Regime Muammar Gaddafis würden ggf. Menschenrechtsverletzungen in Kauf genommen, wird entgegengehalten, dass eine externe militärische Einmischung in den libyschen Bürgerkrieg auch zu beträchtlichen Opfern unter der Zivilbevölkerung führen würde.

Bei der Bewertung der Libyen-Resolution belegen die Interviews eine ungewöhnliche Gemeinsamkeit zwischen *Praktischen MacherInnen* der liberalkonservativen Bundesregierung und den pazifistischen Bundestagsmitgliedern der oppositionellen Linken. Allerdings verdeckt diese Gemeinsamkeit den unterschiedlichen Begründungszusammenhang: pragmatisch-opportun hier und gesinnungsethisch dort. Bei genauerer Betrachtung haben die *PazifistInnen* mehr Gemeinsamkeiten mit den *TraditionalistInnen* (oft Mitgliedern der Grünen und der SPD) und deren eher wertorientiert-moralische Anbindung an militärische Zurückhaltung als mit den *Flexiblen TraditionalistInnen* und *Praktischen MacherInnen*, die sich stärker auf die Berücksichtigung nationaler Interessen beziehen. So äußern Mitglieder der Opposition häufiger die Befürchtung, deutsche Außenpolitik sei zu viel von Machtinteressen und zu wenig von Werten geleitet, während im Regierungslager und bei den Parteilosen „Moralisieren“ und „Gutmenschentum“ kritisiert werden und stattdessen gefordert wird, deutsche Politik solle sich klarer zu Interessen bekennen und diese nicht hinter einer Werterhetorik verbergen.

Einschränkend muss hier allerdings betont werden, dass für eine Mehrheit der Befragten (N=49, 79 %) Werte und Interessen nicht eindeutig trennbar sind und aus ihrer Sicht die Förderung und Verbreitung von Werten, etwa von Gerechtigkeit, Menschenrechten, Demokratie und gewaltfreien Konfliktlösungen auch materiellen Wirtschafts- oder Sicherheitsinteressen förderlich sein kann. Daher sieht die Mehrheit keinen Gegensatz zwischen einer Verknüpfung von Werten mit in-

teressenorientierten Lösungen. Gleichwohl beklagen einzelne Abgeordnete (#18) eine geringe oder abnehmende Werteanbindung des Handelns bei der Exekutive. Und ein Wissenschaftler (#49) behauptet, je näher man der Sphäre konkreter Entscheidungen komme, desto wichtiger werde die Frage der politischen Machbarkeit. Umgekehrt weisen Mitglieder der Exekutive den Vorwurf einer vorherrschenden machiavellistischen Interessenorientierung zurück und heben stattdessen den Einfluss von Sachzwängen hervor. Auch das Mitglied einer Denkfabrik (#55) widerspricht der These einer reduzierten Wertereflektion bei EntscheidungsträgerInnen. „Dass die kurzfristiger entscheiden, das ist sicherlich der Fall. Und dass man kurzfristig auf das Repertoire von Standardinteressen zurückfällt, ist klar. Aber dass die in irgendeiner Form wahrscheinlich wertgebunden sind, wird wahrscheinlich kaum noch reflektiert werden. Also ich weiß nicht, ob in Deutschland sozusagen eine reine machtpolitische Interessenkalkulation ohne Bezug auf bestimmte Ordnungsvorstellungen wie internationale Politik aussehen sollte, wie europäische Politik aussehen sollte, tatsächlich definiert wird.“

Auch ein Beamter im Auswärtigen Amt (#39) betont, Werte würden bei Entscheidungen im Ministerium mitbedacht als Teil des eigenen Selbstverständnisses und auch weil es einen Rechtfertigungsdruck von außen gebe, etwa durch die Medien, die Zivilgesellschaft, NGOs, oder das Parlament. Was Menschenrechte und andere grundsätzliche Werte angehe, sei die Reflektion über Werte im AA sehr viel stärker ausgeprägt als in anderen Ministerien. Ein MdB der Grünen (#64) bestätigt die Einschätzung, wonach die Exekutive nicht grundsätzlich weniger werteorientiert ist, aber oft unter Sachzwängen steht oder wenig Zeit für Reflexion von Wertegrundlagen hat, nachdem eine Entscheidung zum Handeln getroffen wurde. „Und das ist dann immer mehr machiavellistisches Abwegen von Machtfaktoren, weil die Phase der Reflexion da vorbei ist. Insofern ist die Phase der Reflexion auch viel größer und ausgedehnter im parlamentarischen Bereich“. Ähnlich bekräftigt der Vertreter einer Denkfabrik der Grünen (#28) das Vorhandensein von Spannungen bei der Formulierung von Außenpolitik zwischen dem Auswärtigen Amt mit einem Interesse an guten diplomatischen Beziehungen, dem Parlament mit einer Werteorientierung an Demokratie, Menschenrechten, dem Einfluss von NGOs sowie dem pragmatischen Kanzleramt mit einer Priorität für Energie- und Wirtschaftsinteressen. Dabei setze sich aber oft das Kanzleramt durch und manchmal das Parlament, wenn Widerstand innerhalb der Regierungsfraktionen existiere. Die generell normative Anbindung außenpolitischer Einstellungen und Handlungen wird auch in der Literatur bekräftigt (Kertzer et al. 2014). Die Frage ist deshalb eher, wie flexibel und in welcher Form werden bestimmte Interessen mit Werten verknüpft, um außenpolitisches Handeln zu rechtfertigen.

In Tab. 3 sind Merkmalsunterschiede der verschiedenen Typen im Umgang mit den Handlungsregeln aufgelistet. Dabei fällt auf, dass die *Praktischen MacherInnen* jünger, gebildeter, konservativer und überdurchschnittlich oft in Exekutivfunktionen tätig sind. Die *Flexiblen TraditionalistInnen* sind älter, öfters pensioniert, politisch eher auf der rechten Seite des politischen Spektrums stehend und unter Mitgliedern von Thinktanks, Stiftungen, Verbänden, Medien und Hochschulen zu finden. Die *TraditionalistInnen* sind ebenfalls älter und oft pensioniert, Mitglieder der Oppositionsparteien (SPD und Die Grünen) und häufig ParlamentarierInnen. Die

Tab. 3 Merkmale der Handlungsregel-Typen

Arenenübergreifende Positionen	Praktischer Macher 26 % (N=16)	Flexibler Traditionalist 34 % (N=21)	Traditionalist 34 % (N=21)	Pazifist 6 % (N=4)	Sample 100 % (N=62)
Durchschnittsalter	51,7	60,2	63,5	50,5	58,5
Männeranteil in %	94 % (15)	86 % (18)	86 % (18)	75 % (3)	87 %
Promotion in %	50 % (8)	43 % (9)	43 % (9)	75 % (3)	47 %
<i>Parteizugehörigkeit</i>					
– Keine/unbekannt	36 % (9)	36 % (9)	28 % (7)	–	40 %
– CDU/CSU/FDP	37 % (6)	44 % (7)	19 % (3)	–	26 %
– SPD/Grüne	6 % (1)	29 % (5)	65 % (11)	–	28 %
– Die Linke	–	–	–	100 % (4)	6 %
<i>Funktion</i>					
– Exekutive	86 % (6)	14 % (1)	–	–	11 %
– Pensioniert	12 % (2)	44 % (7)	44 % (7)	–	26 %
– MdB/Bundestag	21 % (5)	21 % (5)	42 % (10)	16 % (4)	39 %
– Wissenschaft/ Thinktanks/Medien	20 % (3)	53 % (8)	27 % (4)	–	24 %
<i>Wert/Interessenorientierung</i>					
– Wertbetont	–	–	50 % (2)	50 % (2)	6 %
– Interessenbetont	22 % (2)	67 % (6)	11 % (1)	–	15 %
– Beides	29 % (14)	30 % (15)	37 % (18)	4 % (2)	79 %
<i>Arena 1</i>					
– Personen	12 % (1)	44 % (7)	44 % (7)	–	24 %
– Strukturen	47 % (13)	25 % (7)	21 % (6)	7 % (2)	45 %
– Mix	11 % (2)	37 % (7)	42 % (8)	10 % (2)	31 %
<i>Arena 2</i>					
– Bruch	–	46 % (13)	54 % (15)	–	45 %
– Kontinuität	78 % (7)	–	–	22 % (2)	15 %
– Weder-Noch	36 % (9)	32 % (8)	24 % (6)	8 % (2)	40 %
<i>Arena 3</i>					
– Fehler	–	46 % (16)	54 % (19)	–	42 %
– Richtig	60 % (6)	–	–	40 % (4)	31 %
– Weder-Noch	59 % (10)	29 % (5)	12 % (2)	–	27 %
<i>Arena 4</i>					
– Nur Prestigefolgen	25 % (1)	25 % (1)	50 % (2)	–	14 %
– Prestige & Interessen	33 % (4)	25 % (3)	42 % (5)	–	41 %
– Gering/Keine Folgen	54 % (7)	30 % (4)	8 % (1)	8 % (1)	45 %

PazifistInnen sind ausschließlich Mitglieder der Fraktion Die Linke im Bundestag. Interessant ist, dass sich ParteidüngerInnen der Regierungskoalition im Unterschied zu AnhängerInnen der SPD und der Grünen, die eher den *TraditionalistInnen* zuneigen, hauptsächlich den *Flexiblen TraditionalistInnen* oder *Praktischen MacherInnen* zuordnen lassen. Während die Oppositionsparteien sich für eine primär wertorientierte Interpretation der militärischen Zurückhaltung aussprechen, das heißt für

eine Resolutionszustimmung mit den Bündnispartnern bei gleichzeitiger militärischer Enthaltung, stehen Mitglieder der Regierungsparteien CSU/CDU und FDP eher für eine primär interesesenorientierte und flexible Interpretation, das bedeutet Resolutionsenthaltung bei gleichzeitiger militärische Enthaltung, womit sie der Entscheidung der Bundesregierung zustimmen.

Im Folgenden werden die vier Typen *arenenübergreifender* außenpolitischer Handlungsregeln anhand von Interviewfallbeispielen illustriert. Sie entsprechen einem Kontinuum, das vom pragmatisch-situativ agierenden, vorrangig interessengeleiteten *Praktischen Macher* bis zum gesinnungsethisch orientierten Typ des *Pazifisten* reicht. In dieser Typologie kommt auch die unterschiedliche Gewichtung des für die deutsche politische Kultur immer noch zentralen Prinzips der militärischen Zurückhaltung zum Ausdruck.

Die Praktischen MacherInnen. Die meisten VertreterInnen dieser Position gehören der Exekutive an – also MitarbeiterInnen im Bundeskanzleramt, dem Auswärtigen Amt und dem Verteidigungsministerium. Angesprochen auf ihre Wertorientierung definieren sich VertreterInnen dieser Gruppe häufig als VerantwortungsethikerInnen, die situativ Werte und praktische, interessengeleitete Anforderungen der Politik auf einen Nenner zu bringen versuchen. Sie legen sich ungern fest und sind oft der Ansicht, die Libyenpolitik der Bundesregierung könne nicht in Schemata wie Bruch/Kontinuität, falsch/richtig oder folgenlos/folgenschwer gepresst werden. Ein Außenamts-Beamter (#2) relativiert zum Beispiel die Resolutionsfolgen folgendermaßen: Die deutsche Enthaltung sei für die Bündnispartner nicht überraschend gewesen und daher akzeptiert worden, da es in der NATO in der Vergangenheit mehrfach ähnliche Fälle gegeben habe. Das Mitglied eines Thinktanks (#62) stellt die Debatte um Werte und Interessen im Zusammenhang mit der Resolutionsentscheidung der Bundesregierung grundsätzlich als „symbolisch“ überfrachtet infrage. Der Rekurs auf eine wertegeleitete Außenpolitik in „typischen politischen Sonntagsreden“ sei entweder „banal oder Unsinn“. Jede Politik nehme Bezug auf Werte, aber „sie helfen uns nicht, wenn es um unterschiedliche Interessenlagen im Tagesgeschäft geht. Die symbolische Inanspruchnahme von Werten führt zu Doppelstandards, wo man die Werte unterstützt, die einem in den tagespolitischen Kram passen. Wir greifen dort ein, wo es für unsere wirtschaftlichen Interessen opportun ist oder bis dramatische Krisen uns zwingen kurzfristig hinzuschauen, damit wir wieder schnell wegschauen können“, wie im Sudan und im Kongo.

Die Flexiblen TraditionalistInnen. Die *Flexiblen TraditionalistInnen* betonen den Vorrang der Bündnisverpflichtung und des Multilateralismus vor der Tradition militärischer Zurückhaltung. Letztere müsse zugunsten einer „Normalisierung“ deutscher Politik überdacht werden, denn es sei eine Illusion sich als „große Schweiz“ zu verstehen (ehemaliger Politiker #16). Ein pensionierter Diplomat mit langjähriger UN-Erfahrung, früher einmal Staatssekretär im Auswärtigen Amt (#58), beklagt die Libyenentscheidung als eine Unterbrechung in der Entwicklung der deutschen Außenpolitik hin zu mehr – auch militärischer – Verantwortungsübernahme im Bündnis bzw. UN-sanktionierten multilateralen Einsätzen. Vorbehalte gegen eine deutsche Militärbeteiligung, etwa dass eine Flugverbotszone nicht ausreichend sei, um die

RebellInnen zu unterstützen, dass das UN-Mandat keinen Regimewechsel legitimiere, dass die Bundeswehr Kapazitätsengpässe habe oder dass die Befehlsstrukturen der Interventionsstreitkräfte zu unklar seien, werden als Ausflüchte zurückgewiesen. Des Weiteren wird zur Relativierung des Prinzips der militärischen Zurückhaltung oft auch die vierte Handlungsregel des Menschenrechtsschutzes (R2P) herangezogen und auf internationale Resolutionen verwiesen.

Die TraditionalistInnen. Die *TraditionalistInnen* sind SkeptikerInnen militärischer Einsätze (etwa aufgrund der deutschen Geschichte und mangelnder Erfahrung mit Auslandseinsätzen), die gleichzeitig die Resolutionsentaltung der Bundesregierung als Fehler und Kontinuitätsbruch kritisieren. Sie sind also gegen deutsche militärische Einsätze, unterstützen aber gleichzeitig einen UN-Resolutionsentwurf, der ein militärisches Eingreifen an der Seite der Verbündeten fordert. Viele *TraditionalistInnen* begründen diesen Spagat damit, man wolle weder die Solidarität im Bündnis kündigen noch die deutsche Tradition militärischer Zurückhaltung aufgeben. Typisch ist der Vertreter eines Thinktanks (#44), welcher der Resolution – bei gleichzeitiger militärischer Zurückhaltung – zugestimmt hätte. Schließlich wäre mit dem Verweis auf das deutsche Engagement in Afghanistan oder im Kosovo Kritik an der deutschen Nichtbeteiligung am Libyen-Einsatz zu begegnen gewesen statt das Bündnis durch die Enthaltung zu düpieren.

Die PazifistInnen. Weit verbreitet ist unter den *PazifistInnen* der gesinnungsethische Bezug auf das Primat von Werten und auf Erfahrungen aus der deutschen Geschichte. So wird beispielsweise argumentiert, die Lehren aus dem Zweiten Weltkrieg und dem Holocaust würden eine militärische Beteiligung Deutschlands an internationalen Konflikten verbieten. Umgekehrt werfen die BefürworterInnen militärischer Mittel den *PazifistInnen* vor, für sie sei das Credo *Nie wieder Krieg* wichtiger als die Lehre aus Auschwitz *Nie wieder Völkermord*. Ein Mitglied der Bundestagsfraktion der Linken im Auswärtigen Ausschuss (#1) lehnt militärische Einsätze grundsätzlich ab und stimmt der Ansicht des FDP-Außenministers Westerwelle zu, vor der UN-Resolution seien zivile Mittel nicht zu Genüge ausgeschöpft und mögliche Folgen der Resolution nicht ausreichend bedacht worden. Die Libyenentscheidung bestätigt seine Vermutung, neben der „Bündnisfixierung“ auf die USA, NATO und die EU würden zunehmend auch exportwirtschaftliche Interessen die Leitlinien deutscher Außenpolitik bestimmen. Ein anderer Abgeordneter der Linken (#72) betont ebenfalls das in seiner Partei vorherrschende Primat der Friedenspolitik und ziviler Konfliktlösungen.

5 Schluss

Die Libyenkrise hat unter anderem deshalb so viel mediale und akademische Aufmerksamkeit erfahren, weil in ihr die Spannung zwischen vier Handlungsregeln deutscher Außenpolitik sichtbar wurde, nämlich zwischen der Kultur der militärischen Zurückhaltung und einer strikt interpretierten Bündnisorientierung, dem Prinzip des Multilateralismus und der Priorisierung des Menschenrechtsschutzes. Dieses

Ergebnis deckt sich teilweise mit der These von Hanns W. Maull, wonach es im Libyenkonflikt um einen Rollenkonflikt zwischen der Leitlinie der Bündnissolidarität (*never alone*) und des Menschenrechtsschutzes (*never again*) mit dem der Zivilmacht (*politics before force*) ging (Maull 2011, S. 225). Im Unterschied zu Maull geht aus unseren Expertengesprächen aber hervor, dass auch das Prinzip des Multilateralismus für die Befragten im Frühsommer 2011 von Bedeutung war, d. h. die völkerrechtliche Verankerung der Resolutionen der UN bzw. der arabischen Staaten.

Die Interviews belegen Unterschiede bei der Bewertung der vier Handlungsregeln. Die *Praktischen MacherInnen* interpretieren sie eher situativ unter pragmatisch interessopolitischen Gesichtspunkten. Die *Flexible TraditionalistInnen* gewichten – im Gegensatz zu den *TraditionalistInnen* – das Prinzip der militärischen Zurückhaltung im Vergleich zu Bündnissolidarität und Multilateralismus als weniger bedeutsam. Die Minderheit der *PazifistInnen* kann der militärischen Komponente am wenigsten abgewinnen. Deutliche Unterschiede gibt es auch nach Generationszugehörigkeit, Funktion und Parteimitgliedschaften. Die Älteren, noch im Kalten Krieg und zuvor sozialisierten DiplomatInnen, PolitikerInnen und Abgeordnete ebenso wie viele ExpertInnen, die der SPD und den Grünen nahestehen, befürworten nach wie vor das traditionelle Konzept militärischer Zurückhaltung bei gleichzeitiger Zustimmung zur Einbindung in das westliche Bündnissystem und zum Multilateralismus bzw. zur R2P. Daher kritisiert diese Gruppe auch die Enthaltung der Bundesregierung bei der Abstimmung über die Libyen-Resolution als Bruch und bezeichnet sie als Fehler. Stattdessen hätte sie einen Kompromiss vorgezogen, also die Zustimmung zur UN-Resolution bei gleichzeitiger Verlautbarung deutscher Zurückhaltung beim militärischen Einsatz. Weiterhin zeigt sich, dass sich EntscheidungsträgerInnen in der Ministerialverwaltung von ParlamentarierInnen, WissenschaftlerInnen und JournalistInnen in ihrer Bewertung der Libyenkrise unterscheiden. Beamten des Bundeskanzleramts, DiplomatInnen sowie Offiziere im Verteidigungsministerium sind (was nicht überrascht) eher *Pragmatische MacherInnen*, während die anderen Typen von Befragten stärker ideologisch oder parteipolitisch bzw. unter Zuhilfenahme von Wertgesichtspunkten argumentieren.

Die Meinungsverteilung in den Experteninterviews entspricht der Breite der Diskussion über die Libyenpolitik in den Medien und in wissenschaftlichen Publikationen. Einerseits kommt hierin zum Ausdruck, dass die im Kalten Krieg geformten Einstellungsmuster und Handlungsregeln weiterhin lebendig und mehrheitsfähig sind und sich nicht in einer Außenpolitik ohne Vision, Strategie oder Leitlinie eratisch auflösen, wie etwa von Bernhard Stahl (2012) behauptet wird. Richtig ist jedoch, dass die Gewichtung und Interpretation der Anwendung zentraler Handlungsregeln im Einzelfall umstritten ist, insbesondere das Prinzip der militärischen Zurückhaltung (Harnisch und Maull 2001). Dies geht einher mit einer deutlicheren Betonung nationaler Interessen (Hellmann 2011), die für die wichtigsten Verbündeten, die USA, Großbritannien und Frankreich, schon immer selbstverständlich waren. „Cost-benefit calculations“ aufgrund wirtschaftlicher Zwänge (Miskimmon 2012, S. 393) bzw. „geo-economic power“ Überlegungen (Kundnani 2011, S. 32) werden in den Interviews jedoch kaum als relevant für die Bewertung der Libyenentscheidung erwähnt – was nicht heißt, dass in anderen Situationen Wirtschafts- und

Handelsinteressen, energie- und sicherheitspolitische Überlegungen, Klimaschutz und andere möglichen Handlungsregeln bedeutungslos wären.

Die deutschen außenpolitischen ExpertInnen äußern sich vielstimmig, aber eine mehrheitlich unterstützte grundsätzliche Neu- oder Uminterpretation außenpolitischer Handlungsregeln (ein *Bruch*) ist zum Befragungszeitpunkt nicht beobachtbar. Die Interviews widerlegen damit die damals in und außerhalb Deutschlands oft geäußerten Bedenken bezüglich der deutschen Verlässlichkeit im Bündnis und der Gefahr eines neuen deutschen „Sonderwegs“ (Hansel und Oppermann 2016, S. 110). Die linken *PazifistInnen*, die – stark normativ und historisch argumentierend – militärisch und bündnispolitisch de facto eine neutrale Stellung Deutschlands vorschlagen, stehen abseits des partei- und generationenübergreifenden Mehrheitkonsenses. Die *PazifistInnen* halten am Völkerrecht und am Menschenrechtschutz fest, stehen der R2P aber im Einzelfall kritisch gegenüber und bewerten NATO-Einsätze, aber auch UN-mandatierte, militärische Einsätze sehr skeptisch.

Deutlich wird auch, und das schließt die Linke mit ein, dass die geschichtlichen Erfahrungen der beiden verheerenden Weltkriege die deutsche außenpolitische Kultur immer noch stark prägen. Unter den 2011 befragten außenpolitischen ExpertInnen unterstützt kein einziger Befragter deutsche militärische Einzelgänge, eine Abkehr von Europa bzw. internationalen Vereinbarungen oder eine Missachtung des Menschenrechtsschutzes. Ob dieser Trend in der Zukunft während ähnlicher Konflikte anhält und ob Handlungsregeln möglicherweise neu gewichtet oder uminterpretiert und ersetzt werden, kann ein Vergleich von Ergebnissen dieser Befragung mit künftigen Umfragen und Interviews beantworten. In der Libyenkrise zeigte sich, dass es angesichts neuer innen- und außenpolitischer Sachzwänge und Herausforderungen immer schwieriger wird, Zielkonflikte zwischen den aus kollektiven Erfahrungen und moralischen Verpflichtungen gespeisten traditionellen Handlungsregeln der ehemaligen Bundesrepublik mit den sich neu herausbildenden Handlungsregeln und Handlungszwängen einer polyzentrischen und global vernetzten Welt zu vermeiden. Zu erwarten ist, dass es unter außenpolitischen ExpertInnen zukünftig in ähnlichen Situationen zu vergleichbaren Meinungsverschiedenheiten kommen wird – oft auch quer zu parteipolitischen oder ideologischen Lagern.

Außerdem lassen sich Anzeichen finden, dass sich ein generationsbedingter Umbruch innerhalb der außenpolitischen Eliten anbahnt. Das Ausscheiden der in der ehemaligen Bundesrepublik sozialisierten GesprächspartnerInnen, von denen viele den *TraditionalistInnen* angehören, wird den *Praktischen MacherInnen* und *Flexiblen TraditionalistInnen* mehr Raum bieten, außenpolitische Entscheidungen pragmatisch, interessengeleitet und von Fall zu Fall situativ zu begründen. Zwar sind die nach dem Zweiten Weltkrieg etablierten zentralen außenpolitischen Handlungsregeln noch immer wirkungsmächtig, aber sie werden durch die neuen Situationsanforderungen und die nachwachsenden Generationen einer Neugewichtung und inhaltlichen Modifikationen unterworfen (Hellmann 2011). Die Tendenz zu komplexeren globalen und polyzentrischen Konstellationen wird voraussichtlich zu einer breiteren und situativ flexibleren Auslegung von Handlungsregeln führen, etwa im Sinne von Alister Miskimmons (2017) *strategic narratives*.

Die Auswertung der Interviews belegt darüber hinaus den unterschiedlichen Informationsstand der Befragten je nach ihrer Nähe bzw. Distanz zu den Entscheidungsab-

läufen der Exekutive und ihrem Einblick in Details außenpolitischer Entscheidungsprozesse. Zum Befragungszeitpunkt waren die Vorgänge, die zur UN-Resolution 1973 führten, nur einem kleinen Kreis von direkt beteiligten Akteuren bekannt. Viele der Befragten bezogen ihren Kenntnisstand aus den öffentlichen Medien, Parteikontraktaten, Netzwerken und anderen Quellen. Die Interviews zeigen deshalb, dass die meisten Befragten lediglich über ein verkürztes, zum Teil auch einseitiges Bild der tatsächlichen Vorgänge verfügten. Vielen GesprächspartnerInnen wurden vermutlich erst im Nachhinein die komplexen Handlungsoptionen und -zwänge sowie die normativen und interessengeleiteten Grundlagen der Libyenentscheidung bewusst. Um Fehlinterpretationen und Missverständnisse zu verringern, ist es also wichtig, Außenpolitische Entscheidungsprozesse, einschließlich ihrer Komplexität, frühzeitiger und transparenter zu kommunizieren, selbst wenn Entscheidungen unter Zeitdruck gefällt werden müssen.

Unsere Analyse legt nahe, dass zum Zeitpunkt der Expertengespräche insbesondere die Tradition der militärischen Zurückhaltung für die Deutung der Ereignisse um die Sicherheitsratsentscheidung entscheidend war. Aufgrund der Verankerung dieses exzentrischen Prinzips in der deutschen außenpolitischen Kultur wird es auch in naher Zukunft eine Rolle spielen, trotz der Normalisierung nationaler Interessenartikulation (Kundnani 2012, S. 54). Hinzu kommt, dass die seitherige Entwicklung in Libyen eher die InterventionskritikerInnen bestätigt hat (Harnisch 2015). Andererseits ist aber auch nicht zu erwarten, dass pazifistische und machtskeptische, aus den beiden Weltkriegen und den nationalsozialistischen Verbrechen resultierende Einstellungen und Handlungsregeln politisch an Gewicht gewinnen werden oder dass Forderungen nach einem äquidistanzierten pazifistischen deutschen *Sonderweg* politisch Einfluss erhalten, da eine solche Neuorientierung die weiterhin gewichtige Rolle der Bündnisorientierung, des Multilateralismus und anderer Handlungsregeln grundsätzlich infrage stellen würde.

Danksagung Die Autoren danken für die finanzielle Unterstützung der deutsch-amerikanischen Fulbright-Kommission. Katrin Sorge und Sebastian Link ist für viele hilfreiche Hinweise zu ersten Versionen dieses Textes zu danken. Dank gebührt ebenso den beiden – anonymen – GutachterInnen für ihre wertvollen Kommentare.

Literatur

- Adler-Nissen, R., & Pouliot, V. (2014). Power in practice: negotiating the international intervention in Libya. *European Journal of International Relations*, 20(4), 889–911.
- Asmus, R. D. (1996). *Das Meinungsbild der Elite in Deutschland zur Außen- und Sicherheitspolitik. Infra-test Burke Berlin im Auftrag des Liberalen Instituts der Friedrich-Naumann-Stiftung in Kooperation mit der RAND Corporation*.
- Baum, M. A., & Potter, P. B. K. (2008). The relationships between mass media, public opinion, and foreign policy: toward a theoretical synthesis. *Annual Review of Political Science*, 11, 39–65.
- Berger, T. U. (1998). *Cultures of antimilitarism: national security in Germany and Japan*. Baltimore: John Hopkins University Press.
- Deutsch, K. W., Edinger, L. J., Macridis, R. C., & Merritt, R. L. (1967). *France, Germany and the western alliance – A study of elite attitudes on European integration and world politics*. New York: Charles Scribner's Sons.
- DGAP – Deutsche Gesellschaft für Auswärtige Politik/dimap-Gruppe. (Hrsg.). (2009). Trends der deutschen Außenpolitik. Erste außenpolitische Elitenstudie. http://www.aussenpolitikstudie.de/download/Elitenstudie-Aussenpolitik_2009.pdf. Zugriffen: 24. Juli 2017.

- Die Friedenswarte (2013). Internationale Schutzverantwortung. *Normative Erwartungen und politische Praxis*, 88(1), 2.
- Engelbrekt, K., Mohlin, M., & Wagnsson, C. (2014). *The NATO intervention in Libya: lessons learned from the campaign*. London: Routledge.
- Gläser, J., & Laudel, G. (2004). *Experteninterviews und qualitative Inhaltsanalyse als Instrumente rekonstruierender Untersuchungen*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Haftendorf, H. (2001). *Deutsche Außenpolitik zwischen Selbstbeschränkung und Selbstbehauptung*. Stuttgart, München: Deutsche Verlags-Anstalt.
- Hansel, M., & Oppermann, K. (2016). Analysis: the case of German nonparticipation in the Libya intervention of 2011. *Foreign Policy Analysis*, 12(2), 109–127.
- Harnisch, S. (2015). Deutschlands Rolle in der Libyenintervention. Führung, Gefolgschaft und das angebliche Versagen der Regierung Merkel. In M. Kneuer (Hrsg.), *Standortbestimmung Deutschlands. Innere Verfasstheit und internationale Verantwortung*. Baden-Baden: Nomos.
- Harnisch, S., & Maull, H. W. (2001). *Germany as a civilian power: the foreign policy of the Berlin Republic*. Manchester: Manchester University Press.
- Hellmann, G. (2011). Normatively disarmed, but self-confident. German foreign policy 20 years after reunification. *Internationale Politik*, 12(3), 45–51.
- Jäger, T., Höse, A., & Oppermann, K. (Hrsg.). (2010). *Deutsche Außenpolitik: Sicherheit, Wohlfahrt, Institutionen und Normen*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Janning, J. (2007). Europäische Union und deutsche Europapolitik. In S. Schmidt, G. Hellmann & R. Wolf (Hrsg.), *Handbuch zur deutschen Außenpolitik* (S. 763–778). Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Katzenstein, P.J. (Hrsg.). (1996). *The culture of national security: Norms and identity in world politics*. New York: Columbia University Press.
- Kertzer, J. D., Powers, K. E., Rathbun, B. C., & Iyer, R. (2014). Moral support: how moral values shape foreign policy attitudes. *The Journal of Politics*, 76(3), 825–840.
- Kundnani, H. (2011). Germany as a geo-economic power. *The Washington Quarterly*, 34(3), 31–45.
- Kundnani, H. (2012). The concept of „normality“ in German foreign policy since unification. *German Politics & Society*, 30(2), 38–58.
- Kursawe, J. (2011). Pflicht zum Krieg? Der Libyenkonflikt als Testfall für die internationale Interventionspolitik. *Zeitschrift für Außen- und Sicherheitspolitik*, 4(4), 573–583.
- Maull, H. W. (1990). Germany and Japan: the new civilian powers. *Foreign Affairs*, 69(5), 91–106.
- Maull, H. W. (2011). Deutsche Außenpolitik: Orientierungslos. *Zeitschrift für Politikwissenschaft*, 21(1), 93–117.
- Miskimmon, A. (2012). German foreign policy and the Libya crisis. *German Politics*, 21(4), 392–410.
- Miskimmon, A., O'Loughlin, B., & Roselle, L. (Hrsg.). (2017). *Forging the world. Strategic narratives and international relations*. Ann Arbor: University of Michigan Press.
- Morse, J. M. (1994). Designing funded qualitative research. In N. K. Denzin & Y. S. Lincoln (Hrsg.), *Handbook of qualitative research* (S. 220–235). Thousand Oaks: SAGE.
- Müller, H. (2011). Ein Desaster! Deutschland und der Fall Libyen. Wie sich Deutschland moralisch und außenpolitisch in die Isolation manövrierte. *HSFK-Standpunkte*, 2(2), 12.
- Pradetto, A. (2011). Der andere Preis der Freiheit. Intervention in Libyen: Zwischen Regimewechsel und humanitärem Anspruch. *Internationale Politik*, 66(4), 53–59.
- Roos, U. (2010). *Deutsche Außenpolitik. Eine Rekonstruktion der grundlegenden Handlungsregeln*. Wiesbaden: Springer VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Roos, U. (2012). Deutsche Außenpolitik nach der Vereinigung. Zwischen ernüchtertem Idealismus und realpolitischen Weltordnungstreben. *Zeitschrift für Internationale Beziehungen*, 19(2), 7–40.
- Roos, U. (2017). *Deutsche Außenpolitik. Arenen, Diskurse und grundlegende Handlungsregeln*. Wiesbaden: Springer VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Roos, U., & Rungius, C. (2016). Neue Macht, neue Mächte - gute Gründe? Rekonstruktion einer außenpolitischen Diskursoffensive in Deutschland. *Zeitschrift für Außen- und Sicherheitspolitik*, 9(1), 39–78.
- Stahl, B. (2012). Taumeln im Mehr der Möglichkeiten. *Zeitschrift für Außen- und Sicherheitspolitik*, 5(4), 575–603.
- Varwick, J. (2007). Nordatlantische Allianz. In S. Schmidt, G. Hellmann & R. Wolf (Hrsg.), *Handbuch zur deutschen Außenpolitik* (S. 763–778). Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Zimmerer, J. (2011). Dilemmata der Intervention. *Blätter für deutsche und internationale Politik*, 12(9), 31–33.