

war allerdings gegen eine Anhebung der Truppenstärke in Afghanistan, obschon er den Einsatz als wichtig für die deutschen Sicherheitsinteressen betrachtete. Westerwelle reiste sehr häufig in den Nahen Osten und versuchte den direkten Kontakt zu seinem russischen Amtskollegen zu halten.³⁴ Vor dem Ausbruch der Aufstände 2011 besuchte er Syrien und führte Gespräche mit Präsident Bashar al-Assad. Das Jahr 2011 wurde zu seinem schwersten Amtsjahr: Nicht nur ramponierte die Enthaltung in der Libyenkrise sein Image, sondern auch innerparteilich sank sein Stern. Im Mai musste er den Bundesvorsitz der FDP sowie die Vizekanzlerschaft an Philipp Rösler abtreten.

Nach der Bundestagswahl im September 2013 stieg Frank-Walter Steinmeier zum wichtigsten außenpolitischen Entscheidungsträger neben Angela Merkel auf. In seiner ersten Amtszeit als Bundesminister des Auswärtigen (2005-2009) suchte er sich Nischenthemen, in denen er eigene Akzente setzen konnte, zum Beispiel in der Energiepolitik oder in Zentralasien. Im Nahen Osten hatte er prägende Erfahrungen gemacht: Die deutsche Vermittlerrolle im Libanonkrieg 2006 verhalf Steinmeier zu mehr internationalem Gewicht, das er nutzen wollte, um Assads Syrien in eine Lösung des Nahostkonflikts einzubinden. Dadurch, so die Idee, könne man das Regime in Damaskus von seinem strategischen Partner in Teheran loseisen und somit zugleich die Rolle der Hisbollah im Libanon schwächen – was ebenso (implizit) das Ziel der UNIFIL-Mission war.³⁵ Diese Initiative startete Steinmeier gegen den Willen Washingtons,³⁶ aber mit Unterstützung der Kanzlerin. Wenngleich Steinmeiers Besuch in Damaskus im Dezember 2006 zu keinem Durchbruch führte, verbesserten sich die Beziehungen der USA und Europas mit Syrien – gipfelnd in der Friedenskonferenz von Annapolis 2008 – merklich. Die EU avancierte im Sinne dieser „constructive engagement“-Politik zum größten Handelspartner Syriens.³⁷

Während seiner Zeit als Vorsitzender der SPD-Bundestagsfraktion äußerte sich Steinmeier skeptisch gegenüber der Theorie der Schutzverantwortung („Responsibility to Protect“, R2P). Daher warnte er vor einer Intervention in Syrien, da er die innenpolitischen Ziele

und politischen Einstellungen der Oppositionsgruppen als zu unübersichtlich einstufte.³⁸ Dennoch schien ihm die „schwarz-gelbe Außenpolitik zum Beispiel in der Syrienfrage ein Graus zu sein“.³⁹ Dies betraf weniger die sicherheitspolitische Zurückhaltung und das Beharren auf politischen Lösungen, sondern die mangelnde Gestaltung einer solchen Lösung mit den Verbündeten sowie die Planungen für die Zeit nach dem Bürgerkrieg.⁴⁰ Auf die Rolle Steinmeiers – und seiner Nachfolger Sigmar Gabriel (27. Januar 2017 bis 15. März 2018) und Heiko Maas (seit 15. März 2018) – wird weiter unten noch näher eingegangen.

Die führenden Gestalter der deutschen Außenpolitik operierten nicht im luftleeren Raum. Wer die Entscheidungen in Berlin einordnen möchte, muss daher auf den zeithistorischen Kontext achten: Neben den innenpolitischen Entwicklungen war dies vor allem der Arabische Frühling, der die Gesamtarchitektur des Nahen Ostens infrage stellte.

2. Der Arabische Frühling und die Intervention in Libyen 2011

Der Arabische Frühling

Im Frühjahr 2011 kam es in einer Vielzahl von Staaten im Nahen und Mittleren Osten zu einer Welle von Protesten gegen die eigenen Regierungen. Die Ursachen hierfür waren eine jahrzehntelange wirtschaftliche Misere, politische Willkür und Korruption. Nach dem Sturz der Diktatur von Zine el-Abidine Ben Ali in Tunesien im Januar 2011 gingen die Menschen in Ägypten, Libyen, Jemen, Bahrain und Syrien auf die Straße und forderten, zunächst friedlich, weitreichende politische Veränderungen. Die Erfahrungen in diesen Ländern zeigten, dass die Protestbewegungen am erfolgreichsten waren, wenn sich eine spezielle Konstellation einstellte: Es bedurfte einer Initialzündung, um die Ängste vor den üblichen Repressionen der Regime zu überwinden, ebenso friedlicher Aktionen weiter Teile der Bevölkerung, eines engen Zusammenhalts der Bürger über konfessionelle und ethnische Grenzen hinweg und, ganz entscheidend, einer unterstützenden oder wenigstens neutralen Haltung der Streitkräfte.¹ In einigen Ländern gelang ein Machtwechsel aufgrund der Zurückhaltung des Militärs, beispielsweise in Ägypten und Tunesien, wohingegen sich die Regime in Libyen und Syrien für einen Kampf rüsteten. Die meisten Monarchien der Region konnten mit Zugeständnissen Ruhe und Ordnung wahren. Andere Herrscher vermochten sich nur durch ein Eingreifen externer Mächte an der Macht zu halten, wie das Beispiel Bahrain zeigt.

Die unterschiedlich gelagerte Dynamik in den einzelnen arabischen Staaten erschwerte es den westlichen Mächten, angemessen zu reagie-

ren. Nach den Erfahrungen aus Afghanistan und dem Irak bestand kein großes Interesse an neuen sicherheitspolitischen Abenteuern. Zudem war der Arabische Frühling eine große strategische und politische Überraschung – sowohl in den betroffenen Staaten selbst als auch international. Weder Nachrichtendienste noch Journalisten oder wissenschaftliche Experten – niemand hatte die Ereignisse wirklich vorhergesehen, da die Stabilität der autokratischen Regime als unverrückbar galt.²

Die jeweiligen Aufstände und Revolutionen wurden daher von westlichen Staaten oft sehr unterschiedlich bewertet und behandelt. Dadurch setzten sich diese nicht selten dem Vorwurf einer außenpolitischen Doppelmoral aus – ein Tadel, der im Übrigen auf viele arabische Staaten ebenfalls zutrifft: Die brutale Repression im Jemen führte weder zu starken Protesten des Kooperationsrats der arabischen Golfstaaten (auch Golfkooperationsrat, GCC) noch der westlichen Regierungen. Ebenso wortkarg gab man sich zu den Vorkommnissen in Bahrain.³ Als Saudi-Arabien und andere Golfstaaten nach einem Beschluss des GCC am 14. März 2011 in Bahrain intervenierten und die friedliche Protestbewegung niederschlugen, folgten halbherzige Protestnoten der USA und der Europäer.⁴ Aus strategischen und innenpolitischen Gründen fürchtete Riad die Folgen eines schiitischen Volksaufstandes, und auch die Amerikaner, deren 5. Flotte in Bahrain ankert, hätten ungern diesen strategischen Stützpunkt geräumt. Außerdem benötigten die Vereinigten Staaten die Zustimmung der Golfstaaten für die Luftschläge gegen Libyen.⁵ Wirtschaftliche Beweggründe spielten eine ebenso gewichtige Rolle.⁶

Die westliche Reaktion auf den Arabischen Frühling kann dennoch nicht nur vor dem Hintergrund der traditionellen Interessen in dieser Region (Öl, Terrorismusbekämpfung, Eindämmung des Iran und Unterstützung strategischer Partner wie Israel oder Saudi-Arabien) oder der heimischen öffentlichen Meinung gesehen werden. Der Politikwissenschaftler Daniel Byman hat gezeigt, wie sehr die Entscheidungsträger in Europa und den USA an einen demokratisierenden „wind of change“