

# Berichte & Studien

## 95

 Hanns  
Seidel  
Stiftung

Akademie für  
Politik und  
Zeitgeschehen

Reinhard Meier-Walser/Alexander Wolf (Hrsg.)

# DIE AUßENPOLITIK DER BUNDESREPUBLIK DEUTSCHLAND

Anspruch, Realität, Perspektiven

# Berichte & Studien 95

Reinhard Meier-Walser / Alexander Wolf (Hrsg.)

## Die Außenpolitik der Bundesrepublik Deutschland

Anspruch, Realität, Perspektiven

## Impressum

ISBN	978-3-88795-407-9
Herausgeber	Copyright 2012, Hanns-Seidel-Stiftung e.V., München Lazarettstraße 33, 80636 München, Tel. 089/1258-0 E-Mail: info@hss.de, Online: www.hss.de
Vorsitzender	Prof. Dr. h. c. mult. Hans Zehetmair, Staatsminister a. D., Senator E. h.
Hauptgeschäftsführer	Dr. Peter Witterauf
Leiter der Akademie für Politik und Zeitgeschehen	Prof. Dr. Reinhard Meier-Walser
Leiter PRÖ / Publikationen	Hubertus Klingsbögl
Herausgeber	Prof. Dr. Reinhard Meier-Walser Alexander Wolf, Dipl. sc. pol. Univ.
Redaktion	Prof. Dr. Reinhard Meier-Walser (Chefredakteur, V.i.S.d.P.) Barbara Fürbeth M.A. (Redaktionsleiterin) Susanne Berke, Dipl. Bibl. (Redakteurin) Claudia Magg-Frank, Dipl. sc. pol. (Redakteurin) Marion Steib (Redaktionsassistentin)
Druck	MDV Maristen-Druck & Verlag GmbH, Furth

Alle Rechte, insbesondere das Recht der Vervielfältigung, Verbreitung sowie Übersetzung, vorbehalten. Kein Teil dieses Werkes darf in irgendeiner Form (durch Fotokopie, Mikrofilm oder ein anderes Verfahren) ohne schriftliche Genehmigung der Hanns-Seidel-Stiftung e.V. reproduziert oder unter Verwendung elektronischer Systeme verarbeitet, vervielfältigt oder verbreitet werden. Das Copyright für diese Publikation liegt bei der Hanns-Seidel-Stiftung e.V. Namentlich gekennzeichnete redaktionelle Beiträge geben nicht unbedingt die Meinung des Herausgebers wieder.

# Inhaltsverzeichnis

<i>Reinhard Meier-Walser / Alexander Wolf</i> Die Außenpolitik der Bundesrepublik Deutschland – Kontinuität im Wandel? Eine Einführung .....	5
<i>Helga Haftendorn</i> Maximen deutscher Außenpolitik – Von den Regierungen Kohl über Schröder zu Merkel .....	15
<i>Thomas Silberhorn</i> Deutsche Führung? Europäische Verantwortung und internationale Herausforderungen ...	27
<i>Gunther Hellmann</i> Europa spricht deutsch – Die wachsende Macht der Berliner Republik und ihre Tücken .....	41
<i>Wilfried von Bredow</i> Deutschlands außenpolitische Führungskraft – Interne und externe Schwierigkeiten .....	57
<i>Klaus Schubert</i> Orientierungslos zwischen Brüssel, Kabul und Tripolis? Zur öffentlichen Wahrnehmung einiger Aspekte der Berliner Außenpolitik .....	71
<i>Christian Hacke</i> Deutschland in der Weltpolitik: Zivilmacht ohne Zivilcourage? .....	87
<i>Werner Weidenfeld</i> Die neue deutsche Europapolitik .....	101
<i>Michael Stürmer</i> Berlin – Paris: Zwei Träume in einem Bett .....	109
<i>Gisela Müller-Brandeck-Bocquet</i> Deutschland und die Außen- und Sicherheitspolitik der EU .....	119
<i>Hanns Maull</i> Abkehr von vertrauten Pfaden – Wird die deutsche Außenpolitik „normal“? .....	133

*Thomas Jäger*

Die Bedeutung der transatlantischen Beziehungen  
für die deutsche Außenpolitik ..... 149

*Franz-Josef Meiers*

Zivilmacht als Willensfanatiker –  
Die libysche Deutschstunde ..... 161

*Sven Bernhard Gareis*

Deutschland in den Vereinten Nationen ..... 175

*Herbert Maier*

„Alter Wein in neuen Schläuchen?“  
Zur Neuausrichtung der Bundeswehr ..... 187

*Siegmar Schmidt*

Deutsche Entwicklungspolitik:  
Neubeginn nach einem halben Jahrhundert? ..... 199

*Autorenverzeichnis* ..... 211

# Die Außenpolitik der Bundesrepublik Deutschland – Kontinuität im Wandel?

Eine Einführung

*Reinhard Meier-Walser / Alexander Wolf*

*Rund zwei Jahrzehnte sind vergangen, seit die Bundesrepublik Deutschland mit der Vollendung der Einheit in Freiheit ihre vollständige Souveränität erlangte. Mit Blick auf die deutsche Außenpolitik eröffnete dieser rechtlich wie politisch signifikante Schritt einerseits neue Handlungsspielräume, andererseits generierte er auch eine neue Dimension internationaler Verantwortung für die politischen Eliten in Berlin.*

## **1. Deutsche Außenpolitik – Anspruch, Realität und Perspektiven**

Der zur Charakterisierung der inhaltlichen Fokussierung und methodischen Konzeption dieses wissenschaftlichen Sammelbandes zur Außenpolitik der Bundesrepublik Deutschland gewählte Untertitel „Anspruch, Realität, Perspektiven“ verkörpert eine dreifache Fragestellung:

- „Anspruch“: Welche konkreten Handlungsspielräume eröffnete die Wiedervereinigung für die deutsche Außenpolitik? Welche Chancen boten sich, welche Herausforderungen stellten sich? Welche neuen Verantwortlichkeiten hatte die vollständig souveräne Bundesrepublik in der internationalen Politik zu übernehmen?
- „Realität“: Konnten diese „Ansprüche“ verwirklicht werden? Wurden die Chancen ergriffen? (Wie) wurden die Herausforderungen bewältigt? Wurden die Bündnisverpflichtungen angemessen erfüllt? Wurde die neue Verantwortung adäquat wahrgenommen?
- „Perspektiven“: Welche „Bilanz“ ergibt sich aus der Korrelierung der „Ansprüche“ und der „Realitäten“? Welche Konsequenzen resultieren daraus für aktuelle Fragen deutscher Außenpolitik? Welche Schlussfolgerungen lassen sich für die Konzeption, Gestaltung und Implementierung zukünftiger deutscher Außenpolitik ziehen?

Eine weit reichende Zäsur, wie sie die deutsche Einheit für die Außenpolitik der Bundesrepublik Deutschland bedeutete, wirft zwangsläufig die Frage nach Kontinuität und / oder Wandel auf. Die Außenpolitik der „alten“ Bundesrepublik war von Anfang an gekennzeichnet durch die zwei übergeordneten Maximen Westbindung und Ostpolitik, wobei die einzelnen Regierungen unterschiedliche Gewichtungen vornahmen und Akzente setzten. In der Ära Adenauer galt die oberste Priorität der Freiheit und

Sicherheit. Die transatlantische Allianz mit den USA als wirkungsmächtigsten Garanten deutscher Sicherheit und das europäische Einigungswerk mit Frankreich als zentralem Partner Bonns mündeten in die Formel, Deutschlands Außenpolitik habe Äquidistanz zwischen Washington und Paris zu bewahren. Eine konsequente Verfolgung dieser Leitlinie wurde ab dem Ende der 1950er-Jahre nicht nur wegen der an Schärfe zunehmenden Kontroverse zwischen „Atlantikern“ und „Gaullisten“ innerhalb der Bundesrepublik, sondern insbesondere auch wegen der schweren Spannungen zwischen Paris und Washington in der Folge der Suez-Krise deutlich schwieriger.

Während in den ersten beiden Jahrzehnten nach Gründung der Bundesrepublik die Prioritäten deutscher Diplomatie der Westbindung galten (auch weil Adenauer bekanntlich davon ausging, dass sich das weltpolitische Gleichgewicht im Laufe der Zeit zu Gunsten des Westens verändern und sich erst dann mit der Sowjetunion eine Wiedervereinigung zu akzeptablen Bedingungen – also mit freien Wahlen und uneingeschränkten Bündnisoptionen – aushandeln ließe), setzte die sozialliberale Koalition unter Bundeskanzler Brandt zu Beginn der 1970er-Jahre auf eine Kurskorrektur. Der außenpolitische Kompass wurde nun in Richtung „Neue deutsche Ostpolitik“ gesetzt, deren Zielsetzung in der Formel „Wandel durch Annäherung“ zum Ausdruck kam. Die Hallstein-Doktrin und der Alleinvertretungsanspruch Bonns gehörten „nicht mehr zum außenpolitischen Repertoire“.<sup>1</sup> Die neue Ostpolitik mündete in die Ostverträge (mit Moskau, Warschau und Prag), das Vier-Mächte-Abkommen über Berlin und vor allem den deutsch-deutschen Grundlagenvertrag, der eine gegenseitige staats-, nicht aber völkerrechtliche Anerkennung der BRD und der DDR sowie den Austausch von „Ständigen Vertretern“ (nicht Botschaftern) vorsah. Ungeachtet der Betonung des Wiedervereinigungsgebotes in der Präambel des Grundgesetzes im sogenannten „Brief zur deutschen Einheit“ kritisierten die Unionsparteien den Grundlagenvertrag sehr heftig und warfen der Bundesregierung vor, „den Grundsatz der Wiedervereinigung aufgegeben und die Teilung endgültig anerkannt zu haben.“<sup>2</sup>

Wenngleich also der Kurs der bundesdeutschen Außenpolitik in den ersten Jahrzehnten nach Gründung der Bundesrepublik unter den politischen Eliten in Bonn zum Teil heftig umstritten war und die Prioritäten mitunter sehr unterschiedlich gesetzt wurden, so blieb doch das außenpolitische „Paradigma“ auf das bereits erwähnte Zwei-Maximen-Denken (Westbindung – Wiedervereinigung) konzentriert. Vor diesem Hintergrund stellt sich die Frage, welche Konsequenzen die deutsche Einheit für die strategischen und konzeptionellen Leitlinien der Außenpolitik der Bundesrepublik Deutschland besaß. Mit der Vollendung der Vereinigung Deutschlands in

<sup>1</sup> Colschen, Lars: *Deutsche Außenpolitik*, Paderborn 2010, S. 211.

<sup>2</sup> Ebd., S. 217.

Freiheit entfiel nicht nur eine der beiden ehemals zentralen Maximen, sondern die Wiedererlangung der vollständigen Souveränität generierte eine neue Qualität bundesdeutscher Außenpolitik im Spannungsfeld zwischen neuen Möglichkeiten und gewachsener internationaler Verantwortung. Gleichzeitig sah Berlin sich mit der Herausforderung konfrontiert, bei seinen europäischen Partnern die Befürchtungen einer tendenziell eher die nationalen Interessen betonenden Außenpolitik Berlins zu zerstreuen.

Während Bundeskanzler Kohl dieser Herausforderung mit der überzeugenden und prägnanten Formel „Europäisches Deutschland statt deutsches Europa“ begegnete, gestaltete sich das nach wie vor bedeutsame Ziel der Aufrechterhaltung einer stabilen und konstruktiven transatlantischen Partnerschaft nach dem Ende der Sowjetunion und des Warschauer Paktes zunehmend schwieriger, zumal ganz offensichtlich die gemeinsame Bedrohungsperzeption in der Ära des Kalten Krieges zentripetale Kräfte innerhalb der Atlantischen Allianz geschaffen hatte, die nach dem Ende der Blockkonfrontation schwächer wurden.<sup>3</sup>

Die zunehmende Tendenz zu transatlantischen Missverständnissen, Fehlperzeptionen und Interessendivergenzen problematisierte auch den deutschen Äquidistanz-Kurs zwischen Washington und Paris, der in der Ära der schwarz-gelben Koalition zunächst noch konsequent gehalten wurde, von Bundeskanzler Schröder jedoch in der Irak-Krise des Jahres 2002/2003 zu Gunsten einer einseitigen Bindung an Frankreich verlassen wurde.

Bereits anhand dieser wenigen ausgewählten Beispiele lässt sich erkennen, dass die „neue deutsche Außenpolitik“ seit Beginn der 1990er-Jahre sowohl Elemente von Konstanz als auch Wandel enthält. Welche Herausforderungen seit damals zu bewältigen waren, in welcher Weise diesen Herausforderungen begegnet wurde, welche Maximen, Leitlinien und Strategien deutscher Außenpolitik gewählt wurden, diese Fragen stehen im Mittelpunkt der Beiträge dieses Bandes, der konzipiert wurde, um die Diskussion zur Zukunft der deutschen Außenpolitik innerhalb der „Strategic Community“ weiterzuführen.

## **2. Maximen deutscher Außenpolitik seit dem Ende des Ost-West-Konflikts**

Wie und weshalb sich diese außenpolitischen Maximen – von Kohl, über Schröder zu Merkel – veränderten, analysiert Helga Haftendorn. In ihrem Beitrag zeichnet sie den „ständigen Anpassungs- und damit Veränderungsdruck“ nach, welchem die deutsche Außenpolitik ausgesetzt war. Es wird beschrieben, wie einerseits Deutschlands territoriale Lage in einem

<sup>3</sup> Vgl. Meier-Walser, Reinhard C.: Weltpolitischer Umbruch und transatlantische Partnerschaft, in: Transatlantische Partnerschaft. Perspektiven der amerikanisch-europäischen Beziehungen, hrsg. von Reinhard C. Meier-Walser, Landsberg a. L. 1997, S. 9-27.

vereinten Europa, andererseits tiefgreifende Globalisierungsprozesse die Autonomie der Bundesregierungen Kohl, Schröder und Merkel bedingten und somit deren außenpolitische Gestaltungsfreiheit beschränkten. Deutschland, so Haftendorn, musste stets „spezifische historische, internationale und ökonomische Zusammenhänge und Verflechtungen“ beachten, wodurch zuweilen vormals konstante strategische Ziele deutscher Außenpolitik – wie die Einbindung Deutschlands in europäische Strukturen und das Vorantreiben der europäischen Integration – durch einen notwendigen operativen Pragmatismus verändert wurden. Der Beitrag erläutert im Einzelnen, wie die Regierung Kohl / Genscher im Spannungsfeld der deutschen Wiedervereinigung und der Forderung verbündeter Nationen nach einer aktiveren internationalen Rolle Deutschlands „Kontinuität und Berechenbarkeit“ zu erreichen versuchte. Es wird erklärt, vor welchem veränderten internationalen und regionalen Hintergrund die Regierung Schröder / Fischer „selbstbewusst den deutschen Weg“ ging und damit eine Abkehr von der traditionellen deutschen Mittlerrolle zwischen Paris und Washington einläutete. Weiter wird dargelegt, wie es der Regierung Merkel / Steinmeier durch „Selbstbeschränkung und Selbstbehauptung“ gelang, die tief sitzenden Zweifel, insbesondere der USA, an der Berechenbarkeit deutscher Außenpolitik auszuräumen und gleichzeitig „den strategischen Wandel (zu) bewältigen“. Deutschland, das durch sein militärisches Engagement in Afghanistan zu einem „gleichrangigen Partner“ avancierte, schürte durch das „Nein“ der Regierung Merkel / Westerwelle zum Libyeneinsatz im Sicherheitsrat der Vereinten Nationen jedoch erneut Zweifel an der Berliner „Bereitschaft zur Übernahme globaler Verantwortung.“ Wie angesichts der europäischen Schuldenkrise diese Zweifel allerdings verblassen würden und welche internationalen Herausforderungen neben der derzeit dringlichsten Aufgabe für die deutsche Außenpolitik noch bestehen, wird am Ende der Analyse dargestellt. Momentan sei der wichtigste Bezugsrahmen deutscher Außenpolitik jedoch der europäische.

### **3. Das europäische Deutschland**

Thomas Silberhorn schlägt für diesen europäischen Rahmen einen dreidimensionalen Politikansatz vor, welcher vorhandene Ungleichgewichte zwischen Mitgliedstaaten nicht verstärkte und neue Besorgnis vor deutscher Dominanz entkräfte. Er zeigt erstens, wie europäische Verfahren einzurichten wären, um die Eurozone zu stabilisieren – und dies ohne die „Bonität der Rettungsschirme bzw. der Geberländer und damit die Existenz der Währungsordnung insgesamt“ zu gefährden. Zweitens solle sich die Europäische Union wesentlich stärker auf die Erfüllung bereits bestehender Aufgaben konzentrieren, anstatt neue Kompetenzen zu schaffen. Nur so könne die EU „ihre Kräfte bündeln, um ihr demographisch wie wirtschaftlich schwindendes Gewicht in der Welt angemessen zur Geltung

bringen zu können“. Drittens erklärt Silberhorn, wie die EU durch Deregulierung ihren Binnenmarkt dynamisieren und die selbst gesetzten Ziele für Wachstum und Beschäftigung befördern könne. Dies erfordere vor allem eine Revitalisierung des Subsidiaritätsprinzips, welches einer zunehmenden Zentralisierung staatlicher Kompetenzen Einhalt gebieten könne. „Zu diesem Zweck bleibt es nützlich“, so der Autor, „wenn Deutschland seine Beziehungen zu den kleineren Mitgliedstaaten ebenso pflegt wie die Vernetzung mit den großen Partnerstaaten Frankreich oder Polen, aber auch Italien, die ihrerseits integrierende Wirkung für Dritte entfalten können. Darin liegt der geographisch wie ökonomisch bedingte, aber spezifisch politische Gestaltungsspielraum deutscher Europapolitik.“

Diese nach der Wiedervereinigung eingetretene Entwicklung Deutschlands zu einer wesentlich „europäischeren“ Macht beschreibt auch Gunther Hellmann zu Beginn seiner Ausführungen. Ihm folgend beruhte diese Entwicklung auf den paradox erscheinenden Umständen, dass Deutschland „mit allen seinen Nachbarn [versöhnt] und augenscheinlich mächtiger als jemals zuvor, zugleich aber auch weltpolitisch marginalisierter und ökonomisch geschwächt“ war. Hellmann erklärt, wie durch das Ende des Kalten Krieges, den Wegfall der Bedrohung durch die Sowjetunion und den Warschauer Pakt sowie die EU-Erweiterung nach Osten Deutschland nicht alleine sicherer, sondern auch weniger abhängig von US-amerikanischen Sicherheitsgarantien wurde. Es wird auf diese und weitere weltpolitische Veränderungen eingegangen, welche in der Folge „die Prioritätensetzung ... verschoben“ haben. Der Beitrag behandelt des Weiteren die Frage, wie Deutschland, das die internationale Finanzkrise 2007/08 überraschend gut überstanden hatte, mittlerweile ein deutliches ökonomisches Übergewicht gegenüber den meisten anderen EU-Mitgliedstaaten entwickeln konnte und immer häufiger versuche, dem Gewicht seiner Wirtschaft entsprechend Einfluss auf gesamteuropäische Entscheidungen zu nehmen. Hellmann zeigt, warum die Finanzkrise „ein neues Licht auf die Rolle Deutschlands in Europa geworfen“ und „das neue ‚Selbstbewusstsein‘ der Berliner Republik klarer denn je hervortreten lassen“ habe und inwiefern das „Europa der EU ... das mit Abstand wichtigste Feld [ist], in dem sich Erfolg oder Scheitern deutscher Außenpolitik zeigen wird“. Der Beitrag schließt mit einer Erörterung der Risiken, welche diese Position als „große Macht in Europa“ mit sich bringe, insbesondere wenn Berlin zu wenig Rücksicht auf jene europäischen Nachbarn nimmt, welche einer dominierenden deutschen Führungsrolle kritisch gegenüber stehen.

#### **4. Deutsche Außenpolitik – führungs- und orientierungslos?**

Dass außenpolitische Führung Deutschlands in Europa aber nicht per se gefürchtet werden und keinesfalls dominierend sein muss, selbst wenn sich ökonomische Machtindikatoren weiter in Richtung Berlin verschieben sollten, erklärt Wilfried von Bredow. Sein Beitrag gibt Antwort auf die Fra-

ge, warum „die ‚zu groß / zu klein‘-Kategorie für Deutschland innerhalb Europas nicht gilt“ und weshalb die deutsche Außenpolitik trotz ökonomischer Macht- und Einflussgewinne keineswegs von hegemonialen Aspirationen geprägt sei. Denn „[e]rstens geht das gar nicht mehr ... und zweitens liegt es überhaupt nicht im Interesse deutscher Politik, in eine solche Rolle zu geraten“, so von Bredow. Aber eine europäische Mitgestaltungsoption der Weltpolitik sei von Bredow folgend nur dann möglich, wenn Berlin eine kluge außenpolitische Führungskraft entwickelt. Diese müsse zumindest „nach innen, mit anderen politischen Handlungsträgern in- und außerhalb des eigenen Landes sowie mit der Öffentlichkeit im eigenen Land und in anderen Ländern“ kommuniziert werden. Denn die Notwendigkeiten des Augenblicks – Finanzkrise, Arabellion, Afghanistan – führen mitunter dazu, dass sowohl ein „zu viel“ als auch ein „zu wenig“ an deutscher Außenpolitik bemängelt werden würde. Wie aller Not zur Krisenbewältigung zum Trotz deutsche Führungskraft sowohl kurz- als auch langfristig die Zukunft Europas positiv beeinflussen kann, ist das Erkenntnisinteresse dieses Beitrages, dessen Autor der Überzeugung ist, „dass die Zukunft des Kontinents nur eine gemeinsame Zukunft sein kann“.

Es wird somit der Trend erkennbar, dass angesichts der vielfältigen, teils gravierenden internationalen Herausforderungen die operative Krisenbewältigung in der jüngeren Vergangenheit die deutsche Außenpolitik stark prägte. Läuft Deutschland dabei Gefahr, orientierungslos zum „Spielball in der unilateralen Politik seiner europäischen und transatlantischen Partner“ zu werden? Wie eine solche Möglichkeit verhindert werden könne, legt Klaus Schubert in seinem Beitrag zur öffentlichen Wahrnehmung der Berliner Außenpolitik dar. Schubert argumentiert, dass „die deutschen politischen Eliten ... sich auf ihre Kernaufgaben ... fokussieren und den Mut ... für unbeliebte außenpolitische Entscheidungen“ zeigen müssen. Der Beitrag befasst sich in der Folge mit den Hauptgründen der vielfach kritisierten (vermeintlichen) Orientierungslosigkeit der deutschen Außenpolitik, die in den neuen internationalen Rahmenbedingungen sowie deren immer komplexer und dynamischer werdenden Prozessen zu sehen sind. Als Kompass, so der Autor, sollten der deutschen Außenpolitik „eigene Interessen und Werte“ dienen. Des Weiteren sollten flexible Beziehungen zu jenen Akteuren aufgebaut und gepflegt werden, die in „beiderseitigem Interesse auf Kooperation bedacht sind“. Die außenpolitischen Eliten wären gut beraten, so Schubert, „allzu ausgetretene Pfade der deutschen Außenpolitik zu verlassen und nach gangbaren Wegen für die Zukunft zu suchen.“

## **5. Deutschland Rolle als „normale“ europäische Zentralmacht?**

Doch welche neuen Wege wären das? Welche Aufgaben würden Deutschland in einer neuen Rolle erwachsen? Dem schließt sich Christian Hackes Frage an, ob „Deutschland in diesen bewegten Zeiten seiner Verantwor-

tung als europäische Zentralmacht nach[komme]“? Entlang der Dreiteilung der Welt nach Cooper in eine postmoderne-europäische, eine klassisch-moderne und eine vormoderne Welt analysiert Hacke Deutschlands Performanz in jeder dieser Welten. „Hat Deutschland mit seinem Zivilmachtsanspruch und seiner außenpolitischen Kultur der Zurückhaltung schon in der ersten, postmodernen Welt der modernen industriellen Demokratien an Überzeugungskraft verloren, so reicht diese Einstellung für Erfolg und Ansehen in der zweiten Weltzone längst nicht mehr aus.“ Wie Deutschland seine „sanfte Macht“, welche in der dritten, der vormodernen Welt noch einigen Erfolg verzeichnen konnte, „bald mit einer neuen außenpolitischen Kultur der couragierten Verantwortung unter Einschluss militärischer Mittel unterfüttern“ muss, stellt Hackes Beitrag dar. Denn dies, so die Argumentation, sei Voraussetzung dafür, dass der wichtigste weltpolitische Partner, die Vereinigten Staaten, auch aufgrund eigener Interessen Deutschland und Europa wieder als veritable Partner in der Gestaltung der Weltpolitik – insbesondere in Sicherheitsfragen – sähen.

Diese transatlantischen Perspektiven kann Deutschland jedoch nur als fest in Europa verankerte Macht einnehmen. Eine dezidiert europäische Perspektive nehmen mehrere Autoren ein. Werner Weidenfeld stellt aufgrund einer gewissen Konturlosigkeit deutscher Außenpolitik „die Frage nach der deutschen Führungsaufgabe in Europa.“ Diese sei aber nicht von Deutschland alleine zu leisten, sondern von strategischen Partnerschaften, etwa von Deutschland und Frankreich oder den transatlantischen Partnern. Weidenfeld beleuchtet die notwendigen Voraussetzungen solcher strategischer Partnerschaften. Diese könnten erst entstehen und später geführt werden, wenn sie über ein Ziel und eine Identität verfügten. Weidenfeld verweist auf die auch in Krisenzeiten stets präsente europäische Sinnhaftigkeit, welche der EU einen steten Integrationsprozess immer ermöglichte. „Dies bleibt aber heute aus“, so Weidenfeld. „Das kennzeichnet die neue Epoche – die Abwesenheit einer identitätsstiftenden Zielprojektion. Ohne Identitätsgrundlage fehlt aber jedem politischen System die Basis seiner Handlungsfähigkeit.“ Europa und seine Ziele sowie der gesellschaftliche Mehrwert der Integration müssten wieder besser erklärt werden. War es früher die Entwicklung zu einer „Friedensgemeinschaft“, welche der europäischen Integration seine Sinnhaftigkeit gab, so sei es heute die Globalisierung. „Europa kann heute nur als die rettende, elementare Antwort auf die Globalisierung ein neues Ethos entfalten. In der Globalisierung liegt die Idee für die neue, kraftvolle Begründung.“

Dass dies nicht leicht wird, liegt nach Michael Stürmer an den „verschiedenen Krisen, die sich zur Eurokrise verbinden ... [und] die nationalen Gegensätze in der Eurozone und im Rest der EU [verschärfen], ... aber zugleich deren friedlich-schiedliche Überwindung [erfordern]. Was bisher ein frommer Wunsch war, die ‚immer engere Gemeinschaft‘ in der Präambel der Römischen Verträge, muss jetzt Lebensernst werden, doch niemand weiß wie.“ Der Beitrag klärt, warum auch das Tandem Paris-Berlin

dazu immer seltener in der Lage wäre, wie es einerseits von manifesten politischen Rissen gekennzeichnet als auch schlichtweg angesichts der Größe der Herausforderungen überfordert sei.

Gisela Müller-Brandeck-Bocquet stellt „angesichts des drohenden Macht- und Einflussverlusts des alten Kontinents in der globalisierten, vom Aufstieg neuer Mächte geprägten Welt“ einen Bedarf an Grundsatzreflexionen über die Zukunft der EU fest. Mit besonderem Fokus auf die Gemeinsame Außen und Sicherheitspolitik der EU, deren Entwicklungsgeschichte sie nachzeichnet, widmet sich Müller-Brandeck-Bocquet der Frage, wann einer solchen Erkenntnis des Diskussionsbedarfs überzeugende Taten folgen würden? Und welchen Kurs würde Deutschland einschlagen? Führt das vermeintlich geschwundene Interesse der Bundesregierung an der GASP und GSVP tatsächlich zu einer „Gefährdung des tradierten proeuropäischen Kurses, ... um unbelastet von der Mühsal innereuropäischer Entscheidungs- und Kompromissfindung sein Heil in größerer außenpolitischer Unabhängigkeit zu suchen“, oder bleibt alles „normal“?

Doch was ist eigentlich „normal“? Dieser Frage geht Hanns W. Maull in seiner Analyse der deutschen Außenpolitik nach. Nach einer doppelten Bestimmung des Begriffes „normal“ als a) der Norm entsprechend und b) als empirisch dominantes, geläufiges Verhaltensmuster erläutert Maull, was traditionell als Normalität in der deutschen Außenpolitik galt und was sich daran geändert habe. Auch seine Analyse kommt zu dem Ergebnis, dass sich insbesondere der Kontext der deutschen Außenpolitik verändert habe, „der Modifikationen der außenpolitischen Leitlinien unabweisbar machte“. Nach einer vergleichenden Untersuchung der „Normalität“ im Sinne gängigen Verhaltens kommt Maull zu dem Schluss, dass dieser Begriff zur Analyse deutscher Außenpolitik „nicht taugt“. „Deutschland ist kein ‚normaler‘ Staat, weder in Europa noch in der Welt, und es kann und sollte es im eigenen Interesse auch gar nicht sein.“

## **6. Eine Frage – viele Antworten:**

### **Wie kann Deutschland die internationale Politik mitgestalten?**

Ob normaler Staat oder nicht, Deutschland wird aufgrund der Vielfalt immer komplexer, interdependenter und dynamischer werdender internationaler Herausforderungen außenpolitische Antworten finden müssen – nicht nur in der Eurokrise, sondern perspektivisch und strategisch für verschiedenste Außenpolitikbereiche, um die internationale Politik mitgestalten zu können. Gelingt beispielsweise eine Revitalisierung der transatlantischen Beziehungen, wie sie Thomas Jäger fordert? Können Deutschland und die USA ihre ordnungspolitischen Differenzen, also „nicht die Verfolgung partikularer sachbereichsspezifischer Interessen ..., sondern die Prinzipien und Regeln“ der internationalen Politik betreffenden Differenzen beilegen? Jäger untersucht, ob die vermeintliche Ablösung geopolitischer durch geökonomische Konflikte nach dem Ende des Ost-West-Konflikts

tatsächlich erfolgte und welche Auswirkungen dies an den sicherheitspolitischen Konstellationen im Westen habe. Wie können Europa und die USA sich gemeinsam der ordnungs- und geopolitischen wie geoökonomischen Herausforderung des Aufstieges Chinas annehmen?

Antworten verlange, so Franz-Josef Meiers, die in diesem Zusammenhang stehende „alte“ Frage, wie „das vereinte Deutschland als gleichberechtigter Partner seine gewachsene Verantwortung für Frieden und Sicherheit in der Welt wahr(nimmt)?“

Stellt die an der Seite Russlands und Chinas erfolgte deutsche Stimmenthaltung im UN-Sicherheitsrat hinsichtlich des Libyenkonflikts 2011 ein einmaliges Ereignis oder eher ein Zeichen neuer außenpolitischer (Um-)Orientierung dar? Wie verhält sich Deutschland insgesamt in den Vereinten Nationen? Sven Bernhard Gareis analysiert dies auf den wichtigsten Handlungsfeldern der VN und ist weiterhin der Ansicht, dass „die VN für Deutschland ein wesentliches Forum für die Gestaltung der Politik auf der globalen Ebene darstellen.“ Dementsprechend sei Deutschland auch ein gutes Zeugnis hinsichtlich der Unterstützung der Weltorganisation auszustellen – allerdings mit der Einschränkung, dass „Deutschland außer im Bereich der Umwelt- und Klimapolitik in kaum einem Politikfeld als Initiatorin von Themen und Debatten oder treibende Kraft hinter Reformprojekten“ auftrete, sondern, insbesondere in den für friedenssichernde Einsätze wichtigen Abteilungen, Raum für größeres deutsches Engagement ließe, wodurch dem deutschen Anspruch auf einen ständigen Sitz im Sicherheitsrat der Vereinten Nationen nicht unbedingt mehr Nachdruck verliehen würde.

Doch kann Berlin ein stärkeres Engagement in der Sicherheitspolitik überhaupt gewährleisten? Herbert Maier kommt in einem sicherheitspolitischen Exkurs zur Neuausrichtung der Bundeswehr zu dem Ergebnis, „dass trotz einiger positiver Entwicklungen die Streitkräfte auch in Zukunft vor Schwierigkeiten stehen werden, ihren Auftrag gemäß den politischen Leitlinien zu erfüllen.“ Dies läge insbesondere an zwei „bekannten Schwächen der deutschen Sicherheitspolitik“: mangelnde sicherheitspolitische Planung und fehlende „große“ Vision.

In einem positiveren Licht sieht Siegmund Schmidt dagegen das Engagement der Bundesregierung auf dem Feld der Entwicklungspolitik. Dort sei – allen Wahlkampfankündigungen über eine Abschaffung des Bundesministeriums für Wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung zum Trotz – „in den letzten zwei Jahren eine Vielzahl von neuen Ansätzen und Reformen in Angriff genommen worden“. Weil aber der Erfolg von Reformen im Bereich der Entwicklungspolitik aufgrund langer Vorlauf- und Vertragslaufzeiten nur mittel- bis langfristig beurteilt werden könne, stehe ein abschließendes Urteil über die begrüßenswertere Weise angestoßenen Reformen noch aus.



# Maximen deutscher Außenpolitik – Von den Regierungen Kohl über Schröder zu Merkel

*Helga Haftendorn*

*Nach der Vereinigung bemühten sich die führenden Politiker des Landes, nach innen und nach außen die Kontinuität der deutschen Politik zu betonen. Die der Wiedervereinigung im alten Westdeutschland skeptisch oder ablehnend gegenüberstehende Bevölkerung sollte beruhigt werden. Ihr wurde zugesichert, dass die bisherige Politik auch in einem größer gewordenen Deutschland fortgesetzt werden würde. Der Beitrag zeigt, dass Deutschland aufgrund seiner Lage in einem vereinten Europa und angesichts der weltweiten Globalisierung einem ständigen Anpassungs- und damit Veränderungsdruck unterlag. Wie und auf welche Weise hat die Bundesrepublik diese gemeistert, ohne ihre Grundwerte aufzugeben?*

Nicht nur nach innen, sondern auch nach außen sollte nach der Wiedervereinigung Deutschlands die Kontinuität der deutschen Politik bewahrt werden. Mit dem Versprechen von Kontinuität in der Außenpolitik sollte den europäischen Nachbarn die Sorge vor einem neuen, unberechenbaren „Großdeutschland“ genommen werden.<sup>1</sup> Wiederholt erklärte Bundeskanzler Helmut Kohl, Deutschland werde auch künftig eine Außenpolitik der Beständigkeit und Berechenbarkeit führen.<sup>2</sup>

War aber eine derartige Fortsetzung der deutschen Politik möglich in einer Welt, die sich grundlegend verändert hatte, nicht zuletzt als Folge der Vereinigung und des Zerfalls der Sowjetunion? Sah sich die Bundesrepublik nicht vielmehr einem Zwang zur Anpassung ausgesetzt, und zwar stärker als jemals zuvor? Anpassung war auch in der Vergangenheit für das Land in der Mitte Europas erforderlich gewesen – vorsichtig tastend in der Ära Adenauer mit einem nach Westen gerichteten Kompass, schöpferisch und mutig nach Osten während der Regierung von Bundeskanzler Brandt, Sicherheit und Entspannung, also Ost und West verbindend, in der Regierungszeit von Helmut Schmidt und Hans-Dietrich Genscher. Diese Kompassweisungen gab es aber in den 90er-Jahren nicht mehr. In Europa war eine neue Mitte im Entstehen, die zu einer Veränderung der

---

<sup>1</sup> Vgl. Kaiser, Karl (Hrsg.): Zur Zukunft der Deutschen Außenpolitik der Berliner Republik, Bonn 1998.

<sup>2</sup> Vgl. Kaiser, Karl / Maull, Hanns W.: Einleitung: Die Suche nach Kontinuität in einer Welt des Wandels. Deutschlands neue Außenpolitik, in: Deutschlands neue Außenpolitik, Bd. 1: Grundlagen, hrsg. von Karl Kaiser und Hanns W. Maull, München 1994, S. XV-XXV.

alten Orientierungspunkte führte. Der Anpassungsprozess musste also viel radikaler sein und der Kompass neu eingeordnet werden.

Wie gingen die verschiedenen Regierungen in Bonn bzw. Berlin mit dieser Herausforderung um, welche Strategien verfolgten sie, von welchen Maximen<sup>3</sup> ließen sie sich leiten? Die Einbindung der deutschen Außenpolitik in spezifische historische, internationale und ökonomische Zusammenhänge oder Verflechtungen machte sie nur in Grenzen autonom gestaltunfähig. Im Ergebnis orientierten sich die handelnden Politiker auf der strategischen Ebene an dem Ziel der Kontinuität, während sie sich auf der operativen Ebene pragmatisch an die sich verändernden inneren und äußeren Bedingungen anzupassen suchten.

### **1. „Kontinuität und Berechenbarkeit“: Prinzipien der Regierung Kohl-Genscher**

Auch nach der Vereinigung verstand sich Deutschland nicht als etwas Neues und Großes, sondern als „erweiterte Bundesrepublik“.<sup>4</sup> Der Bundeskanzler wurde nicht müde zu betonen, er werde eine „Außenpolitik der Beständigkeit und Berechenbarkeit“ führen. In der Praxis bekräftigte Helmut Kohl die enge Kooperation mit Frankreich, mit dessen sozialistischem Präsidenten François Mitterrand den CDU-Politiker eine vertrauensvolle Arbeitsbeziehung verband. Ein Ergebnis war der Vertrag von Maastricht, der die Europäische Gemeinschaft vertiefen und sie langfristig zu einer Europäischen Politischen Union weiterentwickeln sollte. Ein besonderes Anliegen der deutschen Politik war eine strukturierte Zusammenarbeit in der Außen- und Sicherheitspolitik, der die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) und die Europäische Sicherheits- und Verteidigungspolitik (ESVP) dienen sollten.

Um Frankreich die Sorge vor einem politisch und wirtschaftlich übermächtigen Deutschland zu nehmen, wurde eine Europäische Währungsunion (EWU) geschaffen, die sich zu einem Kernstück der Europäischen Union (EU) entwickelte. Eine gemeinsame europäische Währung und die Einführung des Euro als neue Gemeinschaftswährung sollten die Dominanz der D-Mark verhindern. Zwischen Kohl und Mitterrand bestand Übereinstimmung darüber, dass ein „europäisches Deutschland“, aber kein „deutsches Europa“ entstehen sollte.

Da ohne die enge Abstimmung mit den USA und Präsident George H. Bush die deutsche Vereinigung nicht zustande gekommen wäre, hatte für

<sup>3</sup> Der im Deutschen ambivalente Begriff „Maxime“ wird hier entsprechend der englischsprachigen Bedeutung von „purpose“ im Sinn von Ziel und Zweck benutzt. Im Englischen versteht man unter „purpose“ = „a word meaning an object to be reached; a target; an aim; a goal; a result that is desired; an intention. Purpose's basic concept is an individual's voluntary behavior activity awareness.“ Vgl. American Heritage Dictionary, <http://www.answers.com/topic/maxim>.

<sup>4</sup> Hellmann, Gunther / Weber, Christian / Sauer, Frank / Schirmbeck, Sonja: „Selbstbewusst“ und „stolz“. Das außenpolitische Vokabular der Berliner Republik als Fährte einer Neuorientierung, in: Politische Vierteljahresschrift 4/2007, S. 650-679.

die Bundesregierung die Pflege der transatlantischen Beziehungen einen hohen Stellenwert. Von dem mächtiger gewordenen Partner erwartete Washington jedoch die Bereitschaft zur Übernahme größerer weltpolitischer Verantwortung. Es muss daran erinnert werden, dass sich die deutsche Vereinigung vor dem Hintergrund des Krieges im Nahen Osten zur Befreiung Kuwaits und der Krise in Jugoslawien vollzog. Noch ganz in den Denkmustern der alten Bundesrepublik gefangen, beschränkte sich die Bundesrepublik zunächst jedoch auf finanzielle Leistungen und lehnte unter Hinweis auf die Vorgaben des Grundgesetzes (GG) eine militärische Mitwirkung ab.

Bald zeigte sich aber, dass die Bündnispartner nicht länger bereit waren, eine deutsche „Scheckbuch-Diplomatie“ als Ersatz für militärische Unterstützung hinzunehmen. Das Bundesverfassungsgericht (BVerfG) löste die „Selbstfesselung“<sup>5</sup> der Bundesrepublik mit seinem Spruch vom 12. Juli 1994.<sup>6</sup> Danach war eine Beteiligung der Bundeswehr an militärischen Einsätzen außerhalb des NATO-Gebietes („out of area“) zulässig, da das GG explizit die Eingliederung Deutschlands in ein System kollektiver Sicherheit zur Wahrung des Friedens in der Welt billige (obwohl die NATO streng genommen kein System kollektiver Sicherheit ist, sondern ein System kollektiver Verteidigung). Auslandseinsätze wurden jedoch an ein entsprechendes Mandat des Bundestages gebunden und damit neue Verpflichtungen geschaffen. Zunächst beteiligte sich die Bundeswehr an militärischen Aktionen außerhalb des Bündnisgebietes nur mit großer Zurückhaltung, so z. B. mit der Stellung von Personal für die AWACS-Besatzungen im Rahmen der Luftüberwachung im ehemaligen Jugoslawien.<sup>7</sup>

Die Entspannungspolitik wurde fortgesetzt mit der Aufwertung der Konferenz für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (KSZE) und ihrer Umgestaltung in eine Organisation (OSZE). Sie diente zugleich als Element der Vertrauensbildung gegenüber den östlichen Nachbarn. Die Bundesregierung unterstützte die mittel- und osteuropäischen Staaten (MOE) aktiv bei ihrem Weg in eine demokratische Zukunft. Ziel war ihre Aufnahme in die Nordatlantische Allianz (NATO) ebenso wie in die Europäische Union.

<sup>5</sup> Bis Mitte der 70er-Jahre ging die Bundesregierung davon aus, dass die Bundeswehr an NATO-Einsätzen teilnehmen könnte – ohne dass sie vor der Notwendigkeit stand, dies auch tun zu müssen. Nach der Aufnahme der Bundesrepublik in die UNO beauftragte Außenminister Genscher das Völkerrechtsreferat im Auswärtigen Amt mit einer Prüfung der Frage. Das nach dem Leiter dieses Referats benannte „Fleischhauer-Gutachten“ kam zu dem Schluss, dass das Grundgesetz Einsätze der Bundeswehr außerhalb des Bündnisgebietes verbiete. Die Verfasserin hat eine Kopie dieses (geheimen) Gutachtens im Rahmen ihrer Mitwirkung in einer Kommission des Deutschen Bundestages gesehen. Das Original befindet sich jedoch nicht mehr im Archiv des AA. Dort ist nur der Begleitvermerk an das Ministerbüro vorhanden. Nach Zeugenaussagen befand sich das Gutachten nach dem Ausscheiden Fleischhauers aus dem Auswärtigen Amt in dessen Privatbesitz.

<sup>6</sup> Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 4.7.1994, zitiert als BVerfG, 2 BvE 3/92, 2 BvE 5/93, 2 BvE 7/93, 2 BvE 8/93, [http://www.bverfg.de/entscheidungen/es19940704\\_2bve000103.html](http://www.bverfg.de/entscheidungen/es19940704_2bve000103.html).

<sup>7</sup> Böckenförde, Stephan / Gareis, Sven Bernhard (Hrsg.): Deutsche Sicherheitspolitik, Opladen 2009, S. 110.

Mit der „Partnerschaft für den Frieden“ (PfP) wurde 1994 ein Programm zur politischen und militärischen Kooperation mit den MOE-Staaten geschaffen, das diese auf die NATO-Mitgliedschaft vorbereiten sollte. 1999 traten Polen, Tschechien und Ungarn der NATO bei. Auch mit Russland wurde eine engere militärische Kooperation vereinbart, zu deren Koordination ein NATO-Russland-Rat diente.

Unter dem Druck der Ereignisse akzeptierte Deutschland eine aktivere politische Rolle auf dem Balkan. Zur Überraschung ihrer Partner preschte es aber bereits am 24. Dezember 1991 mit der einseitigen Anerkennung Sloweniens und Kroatiens vor, obwohl die EG-Minister einen späteren Termin vereinbart hatten. Außenminister Genscher wollte den Konflikt auf die internationale Ebene heben, um eine Einschaltung der KSZE und auf diese Weise eine Einstellung der Feindseligkeiten zu erreichen. Bonn und den Vereinten Nationen gelang es aber nicht, den Konflikt zu beenden. Erst mit dem Vertrag von Dayton<sup>8</sup> konnte Ende 1995 eine Einstellung der Kämpfe in Bosnien erreicht werden. Im Kosovo ging jedoch der Kampf zwischen den einheimischen Albanern und Serbien weiter. Ungeachtet der Bundestagswahlen im Herbst 1998 beteiligte sich die Bundesregierung an den Vorbereitungen der NATO für eine militärische Intervention im Kosovo für den Fall, dass die serbische Regierung unter Präsident Slobodan Milosevic nicht einlenkte und ihre Truppen aus dem Kosovo zurückzog.

Angesichts der neuen politischen Herausforderungen wurde Deutschland in den 90er-Jahren zu einer „Zentralmacht Europas“<sup>9</sup> bzw. zur „unverzichtbaren Macht“<sup>10</sup>. Die Folge war eine Abschwächung der Kontinuitätslinien und eine von der internationalen Entwicklung begünstigte Neupositionierung.

## 2. „Selbstbewusst den deutschen Weg gehen“:

### Das Credo der Regierung Schröder-Fischer

Die Bundestagswahlen vom Herbst 1998 führten in einer Zeit großen äußeren Umbruchs zur Ablösung von Helmut Kohl und zum Amtsantritt der ersten rot-grünen Koalition in der Geschichte der Bundesrepublik. Ihre „Feuertaufe“ erhielt die Regierung von Gerhard Schröder bereits vor ihrer offiziellen Konstituierung mit der Zustimmung zur NATO-Aktion und zur Beteiligung der Bundeswehr an Luftschlägen gegen Ziele im Kosovo und in Serbien. Die Entscheidung war umso mutiger, als dieser Einsatz angesichts des Widerstandes von Russland und China im UN-Sicherheitsrat

<sup>8</sup> Vertrag von Dayton, 14.12.1995, [www.auswaertiges-amt.de/DE/Europa/Westlicher\\_Balkan/BosnienHerzegowina\\_node.html](http://www.auswaertiges-amt.de/DE/Europa/Westlicher_Balkan/BosnienHerzegowina_node.html).

<sup>9</sup> Schwarz, Hans-Peter: Die Zentralmacht Europas. Deutschlands Rückkehr auf die Weltbühne, in: Internationale Politik 11/1999, S. 1-10.

<sup>10</sup> Ash, Timothy Garton: Everywhere, the European Project is stalling. It needs a new German engine. The Guardian, 15.6.2011, zit. in: Kleine-Brockhoff, Thomas / Maull, Hanns W.: Der überforderte Hegemon. Ziele und Grenzen deutscher Macht, in: Internationale Politik 6/2011, S. 50-61.

nicht durch diesen legitimiert worden war. Stattdessen erfolgte der Einsatz aufgrund internationaler Anforderungen.

Zum ersten Mal in ihrer Geschichte führte die Allianz einen „heißen“ Krieg, an dem sich deutsche Truppen beteiligten. Die Bundesregierung rechtfertigte die NATO-Aktion mit ihrer Verantwortung dafür, dass die Allianz der Vertreibung der Albaner im Kosovo Einhalt bieten und verhindern müsste, dass es dort zu einem neuen „Auschwitz“ käme.<sup>11</sup> Zu Recht sah Schröder in der Rückkehr des Krieges nach Europa und der Beteiligung deutscher Streitkräfte an diesem eine entscheidende Zäsur in der Geschichte der Bundesrepublik.

Auch innenpolitisch markierte die Regierungsübernahme der rot-grünen Koalition eine Zäsur, und zwar obwohl Schröder 1998 in seinem Wahlprogramm erklärt hatte, dass eine von ihm geführte Regierung „nicht alles anders, aber vieles besser machen“ wollte.<sup>12</sup> Trotz der erklärten politischen Kontinuität akzentuierten diese Ankündigung und der neue Stil einen rhetorischen Politikwandel. Doch wie schlug sich dieser in der Regierungspolitik nieder?

Unter dem Eindruck der Terroranschläge vom 11. September 2001 auf das World Trade Center in New York und das Pentagon in Washington erklärte die Bundesregierung den USA ihre uneingeschränkte Solidarität. Mit der Einberufung der Petersberg-Konferenz im Dezember 2001 und dem militärischen Beitrag zur Afghanistan-Schutztruppe (ISAF) unterstützte Deutschland den Krieg in Afghanistan politisch und militärisch. Ziel war es, das Land am Hindukusch zu stabilisieren und die Terrorgruppe „Al Qaida“ und die sie unterstützenden Taliban zu vernichten. Nach der „Wende“ von 1989/1990 und dem Kosovokrieg markierten die Terroranschläge vom 11. September 2001 eine weitere große Zäsur in der deutschen Politik und leiteten eine neue Phase in der Weltpolitik ein. Der islamistische Terrorismus wurde zu einer größeren Gefahr als zwischenstaatliche militärische Konflikte. In Afghanistan wurde Deutschland zu einem gleichrangigen Partner.

Eine deutsche Beteiligung an dem von den USA initiierten Feldzug gegen den Irak lehnte die Bundesregierung jedoch strikt ab. Dies war vernünftig und entsprach den deutschen Interessen und Möglichkeiten. Die Weigerung von Bundeskanzler Schröder sollte aber auch für den Fall gelten, dass der UN-Sicherheitsrat eine militärische Strafexpedition gegen den irakischen Diktator Saddam Hussein mandatierte oder die UNO um deutsche Logistik nachsuchte. Zu diesem Schritt bestimmten den Bundeskanzler nicht Zweifel an der Existenz von Massenvernichtungswaffen im Irak (auch der Bundesnachrichtendienst ging von der Existenz solcher

---

<sup>11</sup> Fischer, Joschka: Ich habe gelernt: Nie wieder Auschwitz, in: Süddeutsche Zeitung, 24.1.2005.

<sup>12</sup> Ihlau, Olaf / Aust, Stefan / Steingart, Gabor: Wir haben bessere Karten: SPD-Kanzlerkandidat Gerhard Schröder über die Schlussoffensive im Wahlkampf, in: Der Spiegel Online 39/1998, 14.11.1998.

Waffen aus). Er ließ sich vielmehr von seiner Abneigung gegen das nassforschere Auftreten von US-Präsident George W. Bush, vor allem aber von der pazifistischen Stimmung im heimischen Wahlvolk leiten. In einem Klima des Antiamerikanismus proklamierte Schröder einen „deutschen Weg“, der das Land vor Abenteuern bewahren und der SPD Stimmen bei den Bundestagswahlen 2005 bringen sollte. Er erklärte, Deutschland sei eine „erwachsene Nation“ geworden, die niemandem Gefolgschaft schulde.<sup>13</sup> Schröder entschied sich stattdessen für eine enge Kooperation mit Frankreich (und Russland).

Mit dieser Geste der Selbstbehauptung vollzog Schröder den Bruch mit dem bisher von allen Bundesregierungen gepflegten gemeinschaftsorientierten Kurs. Seine Politik reduzierte die deutschen Handlungsoptionen, vergrößerte die Abhängigkeit von Frankreich<sup>14</sup> und nötigte Deutschland zu kostspieligen Konzessionen in der EU-Politik. Sie produzierte außerdem eine tiefgreifende Verstimmung mit Washington. US-Verteidigungsminister Donald Rumsfeld und andere Mitglieder der Bush-Administration pflegten nunmehr zu unterscheiden zwischen dem „alten“ Europa (Deutschland und Frankreich), das die Zeichen der Zeit nicht erkannt hätte, und dem „neuen“ Europa (den Staaten Mittel- und Osteuropas), das mit den USA kooperierte.<sup>15</sup> Es ist daher nicht falsch, in diesem Zusammenhang von Schröder als einem „Abrissunternehmer“ der Kohl’schen Außenpolitik zu sprechen.<sup>16</sup>

Dies führte zu Zweifeln an der Berechenbarkeit deutscher Politik und verringerte ihren Einfluss in Europa und in der Welt.<sup>17</sup> Der einstmalige „Euroskeptiker“ Schröder<sup>18</sup> setzte nun auf Frankreich und ein starkes Europa.<sup>19</sup> Damit gab die Bundesregierung ihren bisherigen Grundsatz auf, dass Deutschland nie in die Situation kommen dürfte, zwischen den USA und Frankreich wählen zu müssen.<sup>20</sup> Der von Schröder proklamierte „deutsche Weg“ erwies sich als Sackgasse. Die deutsche Außenpolitik verlor an Gewicht; in der Folge musste sie sich mit einer Politik der Schadensbegrenzung zufriedengeben.

<sup>13</sup> Maull, Hanns W.: „Normalisierung“ oder Auszehrung? Deutsche Außenpolitik im Wandel, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte (APuZ)*, B 11/2004, S. 17-23, hier S. 18.

<sup>14</sup> Dazu positiv Schöllgen, Gregor: Die Zukunft der deutschen Außenpolitik liegt in Europa, in: *APuZ*, B 11/2004, S. 9-16, hier S. 12.

<sup>15</sup> Rumsfeld, Donald: France, Germany are „problems“ in Iraqi conflict. Donald Rumsfeld at U. S. Department of Defense Briefing, 22.1.2003, in: *CNN World*, [http://articles.cnn.com/2003-01-22/world/sprj.irq.wrap\\_1\\_german-troops-france-and-germany-key-nato-ally?](http://articles.cnn.com/2003-01-22/world/sprj.irq.wrap_1_german-troops-france-and-germany-key-nato-ally?hpid=hp_troops%2Fira%2Fira_01_22_03)

<sup>16</sup> Link, Werner: Grundlinien der außenpolitischen Orientierung Deutschlands, in: *APuZ*, B 11/2004, S. 3.

<sup>17</sup> Vgl. Casdorff, Stephan-Andreas: Ohne Kraft, in: *Der Tagesspiegel*, 26.1.2012.

<sup>18</sup> Fischer, Joschka: Eine kleine Dosis Geschichte, in: *Zeit Online*, 17.2.2011, [www.zeit.de/2011/08/Fischer-Afghanistan-EU-Merkel/komplett...](http://www.zeit.de/2011/08/Fischer-Afghanistan-EU-Merkel/komplett...)

<sup>19</sup> Schöllgen: Die Zukunft der deutschen Außenpolitik, S. 12. Es ist jedoch falsch, von einem „Ende der transatlantischen Epoche“ zu sprechen, wie dies Schöllgen tut. Diese wurde nur einstweilen auf Eis gelegt.

<sup>20</sup> Maull: „Normalisierung“ oder Auszehrung?, S. 11.

### 3. „Den strategischen Wandel bewältigen“:

#### **Maxime der Großen Koalition (Merkel-Steinmeier)**

Zunächst wollten Bundeskanzlerin Angela Merkel (CDU / CSU) und Außenminister Frank-Walter Steinmeier (SPD) die Außenbeziehungen Deutschlands wieder austarieren, nicht nur im Verhältnis zu den USA, sondern auch in Inhalt und Stil. Sie taten dies, indem sie die Dialektik von Selbstbeschränkung und Selbstbehauptung wieder herstellten. Diese hatte die deutsche Politik fast vierzig Jahre geprägt – und die Bundesrepublik und später das vereinte Deutschland waren gut damit gefahren.<sup>21</sup> Zunächst versuchte die Regierung die Beziehungen zu den USA zu entkrampfen und in eine „selbstbewusste Partnerschaft“ zu verwandeln. Frau Merkel wurde von Präsident George W. Bush – mit Einschränkungen – als Partner „auf gleicher Augenhöhe“ behandelt – dem äußeren Anschein nach jedoch nicht von Bushs Nachfolger als US-Präsident, Barack Obama, dessen Prioritäten außerhalb Europas lagen.

Zur Hauptaufgabe der Großen Koalition wurde die Bewältigung des „rasanten strategischen Wandels“.<sup>22</sup> Sie war mit dem Problem konfrontiert, dass sie die Kontinuität von Zielen und Strategien der deutschen Politik wiederherstellen wollte, sich aber die zentralen strukturellen Koordinaten verändert hatten. Die EU hatte trotz des Reformvertrages von Lissabon an Dynamik verloren. Außerdem fehlte es der Bundesregierung an verlässlichen Partnern: Frankreichs Präsident Nicolas Sarkozy verfolgte am Anfang eine sehr erratische Agenda, der britische Premierminister David Cameron wollte den Integrationsprozess eher aufhalten als ihn fördern, und Italien unter Silvio Berlusconi fiel als positive europäische Kraft aus. Anstelle der EU sahen Bundeskanzlerin und Außenminister daher das „Weimarer Dreieck“ (Deutschland, Frankreich, Polen) als Kern ihres europapolitischen Handlungskonzeptes.<sup>23</sup> Russland war zwar ein zuverlässiger Energielieferant, aber – seit dem Georgienkrieg 2008 – kein strategischer Partner mehr.

Innerhalb der NATO herrschte Stillstand, obwohl es der Allianz 2010 gelungen war, ein neues strategisches Konzept zu verabschieden, bei dem jedoch die fortbestehenden Differenzen mit Formelkompromissen überdeckt worden waren. Von dem Ziel einer Befriedung Afghanistans war die Allianz weiter entfernt denn je zuvor. Gleichzeitig wuchs bei allen Bündnispartnern der innenpolitische Druck in Richtung auf einen baldigen Truppenabzug.

Ohne dass dies alle Beobachter realisierten, war Deutschland jetzt endgültig im Zeitalter der Globalisierung angekommen. Die Schwäche der

<sup>21</sup> Haftendorn, Helga: Deutsche Außenpolitik zwischen Selbstbeschränkung und Selbstbehauptung, Deutsche Außenpolitik 1945-2000, Stuttgart / München 2001.

<sup>22</sup> Fischer: Eine kleine Dosis Geschichte, S. 3.

<sup>23</sup> Hellmann / Weber / Sauer / Schirmbeck: „Selbstbewusst“ und „stolz“, S. 39, sprechen stattdessen vom „Weimarer Dreieck“ als einem „außenpolitischen Gesamtkonzept“ als Desiderat. So weit würde ich allerdings nicht gehen.

USA und der Aufstieg der Schwellenländer China, Indien, Brasilien und Indonesien veränderten den außenpolitischen Handlungsrahmen Deutschlands grundlegend. Sichtbar wurde es auch daran, dass die G-8, das bislang wichtigste Koordinierungsgremium der acht wirtschaftlich und politisch potentesten Staaten, von einer Zwanzigergruppe (G-20) abgelöst wurde, in der die Schwellenländer mit am Tisch saßen. Das Aktionsfeld der deutschen Außenpolitik ließ sich daher nicht mehr auf Europa und den atlantischen Raum beschränken. Am Hindukusch musste die deutsche Sicherheit und in Somalia die Menschenwürde verteidigt werden. Als neue Akteure forderten die Volksrepublik China, aber auch Indien und Brasilien eine gleichberechtigte Rolle in der Weltpolitik ein und begannen diese mitzuprägen. Die größten Risiken waren nicht mehr ein großer Krieg, sondern neben dem internationalen Terrorismus Ressourcenknappheit und Klimawandel sowie globale Finanzkrisen.

Der Kollaps des amerikanischen Häuser- und Hypothekenmarktes, die zum Weiterverkauf Not leidender Subprime Darlehen an Gläubiger in der ganzen Welt führte, erschütterte nicht nur das US-Bankensystem, sondern erreichte bald auch Europa und Asien und führte zu einer tiefen Wirtschaftskrise. Bundeskanzlerin Merkel und Finanzminister Peer Steinbrück versuchten der Krise durch Milliardenkürzungen im Bundeshaushalt und durch staatliche Unterstützungen an besonders betroffene Banken gegenzusteuern. Trotz der Gefahr weiterer Kreditausfälle gelang der Großen Koalition aber eine Stabilisierung der deutschen Wirtschaft, die sich ebenso wie der Arbeitsmarkt als überraschend robust erwiesen.

#### **4. „Verantwortung in Europa und der Welt übernehmen“:**

##### **Herausforderungen der schwarz-gelben Koalition**

##### **Merkel-Westerwelle (bzw. Rösler)**

Mit der Bildung der CDU / CSU-FDP-Koalition trat ein teils bewusster, teils akzidentieller Wandel der politischen Leitsätze ein. Für die Bundeskanzlerin stand Europa im Vordergrund ihrer Außenpolitik.<sup>24</sup> In der Praxis betrieb sie eine pragmatische, situationsbezogene und daher oft kurzatmig erscheinende Politik. Von Kritikern wurde diese als „Außenpolitik per Autopilot“<sup>25</sup> kritisiert, da Beschlüsse ohne ausgiebige Strategiediskussion getroffen wurden. Frau Merkel rechtfertigte dies damit, dass sie angesichts der schwierigen internationalen Situation in Europa auf Sicht fahren müsse. Im Krisennebel täte sie gut daran, nur so weit vorzuschauen, wie es die Verhältnisse zuließen.<sup>26</sup> Für Außenminister Guido Westerwelle

<sup>24</sup> Europapolitische Grundsatzrede von Bundeskanzlerin Angela Merkel am 8.11.2006 in der Deutschen Gesellschaft für Auswärtige Politik in Berlin; verteilter Redetext.

<sup>25</sup> Kleine-Brockhoff / Maull: Der überforderte Hegemon, S. 57.

<sup>26</sup> Europa muss auf Sicht, statt vorausschauend fahren, in: Welt Online, 22.1.2012, [www.welt.de/debatte/article13807578/Europa-muss-auf-Sicht-statt-vorausschauend-fahren.html](http://www.welt.de/debatte/article13807578/Europa-muss-auf-Sicht-statt-vorausschauend-fahren.html).

trat „Selbstbehauptung“ vor „Selbstbeschränkung“. Er eiferte damit seinem Vorbild Hans-Dietrich Genscher nach und wollte eine aktive Friedens- und Abrüstungspolitik führen, für die ihm aber die internationalen Partner fehlten, da diese andere Sorgen hatten.

Das „Nein“ der Bundesregierung zur NATO-Aktion in Libyen weckte jedoch Zweifel an ihrer Bereitschaft zur Übernahme globaler Verantwortung. Es wurde darüber gerätselt, was hinter der Stimmenthaltung im UN-Sicherheitsrat – zusammen mit Russland, China und Brasilien – steckte. War die Enthaltung in der Entspannungsideologie des Außenministers begründet und wollte Westerwelle die stets virulenten pazifistischen Strömungen in der deutschen Bevölkerung bedienen? War es die Knappheit an militärischen Ressourcen? Oder wollte die Bundeskanzlerin Rücksicht auf den israelisch-palästinensischen Konflikt nehmen?<sup>27</sup> Die deutsche Enthaltung im Sicherheitsrat stand jedenfalls im Gegensatz zum ehernen Grundsatz der deutschen Politik des „never again“ – „never alone“.<sup>28</sup>

Für die Bundesregierung hatte die Überwindung der europäischen Finanzkrise Priorität. Deutschland konnte sie zwar relativ rasch überwinden, aber nicht diejenigen Euroländer, die über ihre Verhältnisse gelebt hatten. Dies betraf vor allem Griechenland, aber auch Irland, Portugal und Spanien. Die „GIPS-Staaten“<sup>29</sup> waren stark verschuldet und brauchten weitere Kredite, um eine Insolvenz zu vermeiden. Zunächst scheute allerdings die Bundesregierung die finanziellen Belastungen eines „Europäischen Rettungsschirms“ (EFSF) für die in Not geratenen Partner. Nur in kleinen Schritten näherte sie sich dem finanziellen „bail out“ der Krisenstaaten. Die Bundeskanzlerin hoffte zunächst, dass sich diese mit Hilfe einer rigiden Sparpolitik und der internationalen Währungsinstitutionen selbst konsolidieren könnten. Ihre Zögerlichkeit wurde im Ausland kritisiert. Der Bundesregierung wurde vorgeworfen, dass ihr ein langfristiges Ziel fehlte. Als die GIPS-Staaten jedoch immer tiefer in die Krise rutschten, änderte sie ihre Position und plädierte für einen ständigen Krisenmechanismus zur Rettung des Euro. Der Europäische Stabilitätsmechanismus (ESM) sollte die Euro-Staaten zu einer Haushaltspolitik fiskalischer Strenge veranlassen, aber gleichzeitig Finanzmittel bereitstellen, um Not leidende Staaten und Banken in Sicherheit zu bringen. Frau Merkel wurde nun zur Krisenmanagerin in der Eurokrise, obwohl es auch in der Koalition brannte, da die FDP-Politiker andere Prioritäten als die Bundeskanzlerin verfolgten.

---

<sup>27</sup> Monath, Hans: Nein zu Bengasi, Ja zu Israel. Thomas de Maizière befördert Spekulationen über die Hintergründe der Libyen-Enthaltung, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung (FAZ), 20.10.2011, S. 8.

<sup>28</sup> Maull: „Normalisierung“ oder Auszehrung?, S. 18.

<sup>29</sup> Ursprünglich stand das „I“ in „GIPS“ für Irland; bezeichnet jetzt aber das ebenfalls in eine Schiefelage geratene Italien, während Irland sein Defizit verringern konnte.

Nach Überzeugung Merkels war „der Euro Europa“. Deshalb konnte Deutschland nicht den Zusammenhalt Europas riskieren.<sup>30</sup> Da es seinen europäischen Bezugsrahmen erhalten wollte und musste, wuchs der Bundeskanzlerin eine starke Führungsrolle in Europa zu, die sie jetzt zusammen mit dem französischen Präsidenten Sarkozy ausübte. Diese bedingte aber die Geschlossenheit der Koalitionspartner im Innern.

Unter dem Druck der Umstände schien sich ein „deutsches Europa“<sup>31</sup> zu entwickeln. Dieser Trend wurde verstärkt durch ungeschickte Bemerkungen wie die des CDU / CSU-Fraktionschefs Volker Kauder: „In Europa wird Deutsch gesprochen.“<sup>32</sup> Auf diese Weise wuchs aber das Misstrauen der anderen Europäer vor einem zu starken und möglicherweise unberechenbaren Deutschland.<sup>33</sup> Es sah sich mit dem Dilemma konfrontiert, dass es aus der Sicht der einen zu zögerlich und der anderen zu dominant war. Der Wunsch nach deutscher Führung wurde begleitet von dem Unbehagen an einer deutschen Führung.<sup>34</sup> Um dieser Last – Gefahr? – zu begegnen, schlugen Berlin und Paris für die Eurozone die Bildung einer europäischen Wirtschaftsregierung vor.<sup>35</sup> Bundeskanzlerin Merkel plädierte außerdem für eine Revision des Lissabonner Vertrages, die der EU ein Durchgriffsrecht gegenüber Defizitländern geben sollte. Dieser Vorschlag wurde aber von Großbritannien und Tschechien abgelehnt, die mehr Flexibilität statt mehr Zentralismus wünschten. Obwohl die anderen EU-Mitglieder auf dem Gipfel im Dezember 2011 in Brüssel das deutsche Vorhaben unterstützten, ist nicht sicher, ob sie wirklich bereit sind, die mit einer Wirtschaftsregierung verbundenen Souveränitätsverzicht einzugehen.

Die Verschärfung der Finanz- und Wirtschaftskrise in den südeuropäischen Staaten sowie die Präsidentschaftswahlen in Frankreich und der Einzug des Sozialisten François Hollande in den Élysée-Palast haben die europäischen Gewichte signifikant verschoben. Von der – wenn auch nicht ohne Missgunst – anerkannten Führungsfigur ist Bundeskanzlerin Merkel in eine politische Isolierung geraten, die sie nur durch weit reichende Zugeständnisse an Frankreich und die europäischen Südstaaten abmildern

<sup>30</sup> Bundeskanzlerin Angela Merkel bei ihrem Treffen mit dem französischen Staatspräsidenten Nicolas Sarkozy am 10.12.2010 in Freiburg i. Br., [www.bundeskanzlerin.de/Content/DE/Artikel/2010/12/2010-12-10-deutsch-franzoesischer-gipfel.html](http://www.bundeskanzlerin.de/Content/DE/Artikel/2010/12/2010-12-10-deutsch-franzoesischer-gipfel.html).

<sup>31</sup> Birnbaum, Robert / Ziedler, Christopher: Wir, Europa und der Rest, in: Tagesspiegel, 28.10.2011, S. 3.

<sup>32</sup> Frankenberger, Klaus (K. F.): Unser Kompass, in: FAZ, 19.11.2011, S. 12.

<sup>33</sup> Guerot, Ulrike / Leonhard, Mark: The new German question. European Council on Foreign Relations, Policy Brief 30.4.2011, zit. in: Kleine-Brockhoff, Thomas / Maull, Hanns W.: Der überforderte Hegemon. Ziele und Grenzen deutscher Macht, in: Internationale Politik 6/2011, S. 50.

<sup>34</sup> Kleine-Brockhoff / Maull: Der überforderte Hegemon, S. 51.

<sup>35</sup> Es ist nicht sicher, ob alle politischen Beobachter die Analogie zu 1990 erkannt haben: Voraussetzung für den Vertrag von Maastricht und die deutsche Vereinigung war die Bereitschaft der Bundesregierung, die Deutsche Mark in eine Europäische Wirtschaftsunion (EWU) einzubringen und zugunsten des Euro aufzugeben.

konnte. Solange die Finanz- und Wirtschaftskrise andauert, wird die deutsche Rolle in Europa umstritten bleiben.

Obwohl sowohl die finanz- als auch die integrationspolitische Zukunft Europas – und damit auch Deutschlands – noch weit von einer Lösung entfernt sind, droht am Horizont eine neue Gefahr: ein militärischer Konflikt im Nahen Osten. Die Wahrscheinlichkeit wächst, dass Israel in nicht allzu ferner Zukunft mit einem präemptiven Militärschlag versuchen könnte, das im Entstehen begriffene Nuklearpotenzial des Iran auszuschalten und sich dieser mit einem massiven Gegenschlag zur Wehr setzt. Der dann aufflammende Nahostkrieg würde Deutschland nicht unberührt lassen. Bereits vor einiger Zeit hat Bundeskanzlerin Merkel erklärt, dass Israels Sicherheit Teil der deutschen Staatsraison sei.<sup>36</sup> Es hätte daher keine Wahl mehr, auf welcher Seite es sich in einem Nahostkrieg positionieren würde. Es müsste Israel unterstützen, wenn diesem tatsächlich die Auslöschung drohen sollte. Dann würde der deutschen Politik und der Kanzlerin eine Leistung sondergleichen abverlangt, da sie sich nicht nur gegen viele ihrer Partner in Europa stellen, sondern auch einen innenpolitischen Konflikt heraufbeschwören würde. Hoffen wir daher, dass ihr und uns eine derartige Bewährungsprobe erspart bleibt.

Eine Parteinahme Deutschlands für Israel und dessen militärische Unterstützung – mit mehr als einem Lazarettschiff<sup>37</sup> – würde eine weitere gewaltige Zäsur der deutschen Außenpolitik bedeuten. Welche neue Maxime wäre dann tragfähig genug, um das deutsche Staatsschiff sicher durch die raue See zu leiten?

---

<sup>36</sup> Vgl. Krauel, Torsten: Angela Merkel, Europas Königin, in: Welt am Sonntag, 5.2.2012.

<sup>37</sup> Casdorff, Stephan-Andreas: Ein Lazarettschiff reicht nicht, in: Der Tagesspiegel, 12.2.2012.



# Deutsche Führung?

## Europäische Verantwortung und internationale Herausforderungen

*Thomas Silberhorn*

*Dass Deutschland führen müsse, ist ein immer häufiger formuliertes Verlangen europäischer und transatlantischer Partner, das allerdings nicht selten auf die Durchsetzung des jeweils eigenen Standpunkts gerichtet ist. Im Folgenden soll deshalb untersucht werden, welche Beiträge Deutschland aus eigener Perspektive in Wahrnehmung seiner europäischen und internationalen Verantwortung leistet und leisten sollte.*

Die deutsche Frage wird neu gestellt. Nach Jahrzehnten, in denen politische Zurückhaltung der Deutschen ebenso willkommen war wie ihre ökonomische Stärke, wachsen die Erwartungen an Deutschland, eine Führungsrolle in Europa zu übernehmen.<sup>1</sup> Historische Vergangenheit und europäischer Integrationsalltag erklären, weshalb die Deutschen eine Vorstellung von leadership, die Alleingänge in Kauf nimmt, nicht teilen. Dennoch wird es in mancherlei Hinsicht auf Deutschland ankommen.

### **1. Zur Rolle Deutschlands**

Forderungen, Deutschland müsse seiner internationalen Verantwortung stärker nachkommen, bezogen sich zunächst auf höhere Verteidigungsausgaben und die Beteiligung an internationaler Konfliktbeilegung. Diese Debatte über die Rolle Deutschlands hatte sich nach Beendigung der Ost-West-Bipolarität aufgedrängt. Zuvor war es im sicherheitspolitischen Kokon des Kalten Krieges gelungen, Deutschland in die internationale Gemeinschaft zu reintegrieren, wobei europäische Einigung und transatlantische Partnerschaft zugleich dazu beitrugen, deutsche Dominanz zu vermeiden. Europa konnte die Balance auch nach dem Fall des Eisernen Vorhangs halten, obwohl in seiner geographischen Mitte das vereinte Deutschland größer und stärker geworden war. Diesem Zweck diene insbesondere die Einführung der Europäischen Wirtschafts- und Währungs-

---

<sup>1</sup> Boston, William: Obama to Merkel: Europe Needs a Leader – and You're It, in: Time Magazine, 10.6.2011, [www.time.com/time/world/article/0,8599,2076805,00.html](http://www.time.com/time/world/article/0,8599,2076805,00.html), Stand: 10.6.2012.

union. Durch sie sollte der Weg zur Politischen Union beschritten<sup>2</sup> und die europäische Einigung unumkehrbar werden.

Unterdessen stand Deutschland vor gewaltigen Anstrengungen beim Zusammenwachsen von östlichen und westlichen Landesteilen.<sup>3</sup> Hinzu kam die Notwendigkeit – verschärft durch den in der Wirtschafts- und Währungsunion einsetzenden Kapitalexport aus Deutschland<sup>4</sup> – zu strukturellen Reformen namentlich in der Arbeitsmarktpolitik und in den sozialen Sicherungssystemen.<sup>5</sup> Die gesteigerte Wettbewerbsfähigkeit zeigte sich dann in der weltweiten Finanz- und Wirtschaftskrise 2008/09, aus der Deutschland besser als andere Industriestaaten hervorging.<sup>6</sup> Das deutsche Modell der Sozialen Marktwirtschaft fand erneut breite internationale Aufmerksamkeit. Auf den Finanzmärkten wurden derweil die gewachsenen Divergenzen wahrgenommen und die wirtschaftliche Entwicklung in den einzelnen Mitgliedstaaten der Eurozone differenziert betrachtet. Mittlerweile drohen die Auswirkungen der Verschuldung und Leistungsbilanzdefizite einzelner Euro-Mitgliedstaaten die Stabilität des Euro-Währungsgebiets als Ganzes zu gefährden.

Wenn in der gegenwärtigen Krise in der Eurozone deutsche Führung angemahnt wird, so erfordern zwei Faktoren besondere Beachtung: Die Stabilisierung des Euros wird zum Einen objektiv nicht ohne Deutschland zu bewerkstelligen sein.<sup>7</sup> Zum Anderen kann letztlich die finanzielle Leistungsfähigkeit Deutschlands selbst in Frage stehen. Damit scheidet eine Strategie politischer Zurückhaltung, die bisweilen als Gegenpol zur ökonomischen Stärke gepflegt wurde, aus. Vielmehr muss die Balance zwischen Wirtschaftskraft und Gestaltungsmacht der Deutschen neu austariert werden. Wohin also steuert Deutschland?

<sup>2</sup> Der Vertrag von Maastricht über die Europäische Union stellte seinem Art. 1 Abs. 2 zufolge „eine neue Stufe bei der Verwirklichung einer immer engeren Union der Völker Europas“ dar.

<sup>3</sup> Das Bruttoinlandsprodukt pro Einwohner in Ostdeutschland ist von ursprünglich 43 auf 73 % des westdeutschen Niveaus gestiegen; vgl. Jahresbericht der Bundesregierung zum Stand der Deutschen Einheit 2011, BT-Drs. 17/7711, S. 5, 14.

<sup>4</sup> Sinn, Hans-Werner: Deutschlands Kapitalexporte unter dem Euro, in: Akademie Aktuell 3/2011, S. 12 ff., [www.cesifo-group.de/portal/page/portal/ifoContent/N/me/me-docs/IFOSTIMMENIN DER\\_PRESSE/IFOSTIMMENINDER\\_PRESSE2011/AA\\_0311\\_05\\_Sinn\\_V06%20\(2\).pdf](http://www.cesifo-group.de/portal/page/portal/ifoContent/N/me/me-docs/IFOSTIMMENIN DER_PRESSE/IFOSTIMMENINDER_PRESSE2011/AA_0311_05_Sinn_V06%20(2).pdf), Stand: 10.6.2012.

<sup>5</sup> Beim Bruttoinlandsprodukt pro Kopf in Kaufkraftstandards fiel Deutschland unter den EU-Mitgliedstaaten von Platz 4 in 1995 auf Platz 11 in 2002 zurück; vgl. Eurostat, BIP pro Kopf in KKS, Tabelle tec00114, [epp.eurostat.ec.europa.eu/tgm/table.do?tab=table&tableSelection=1&labelin g=labels&footnotes=yes&language=de&pcode=tec00114&plugin=1](http://epp.eurostat.ec.europa.eu/tgm/table.do?tab=table&tableSelection=1&labelin g=labels&footnotes=yes&language=de&pcode=tec00114&plugin=1), Stand: 10.6.2012.

<sup>6</sup> Bertelsmann Stiftung: Die Krise bewältigen. Eine vergleichende Analyse politischen Managements in 14 Ländern, [www.bertelsmann-stiftung.de/cps/rde/xbcr/SID-4C80BA1F-369E3971/bst/xcms\\_bst\\_dms\\_31217\\_31249\\_2.pdf](http://www.bertelsmann-stiftung.de/cps/rde/xbcr/SID-4C80BA1F-369E3971/bst/xcms_bst_dms_31217_31249_2.pdf), Stand: 10.6.2012.

<sup>7</sup> Der polnische Außenminister bezeichnete Deutschland insoweit als „Europas unverzichtbare Nation“; vgl. Sikorski, Radoslaw: Deutschland muss stärker führen, Rede am 28.11.2011 in Berlin, auszugsweise abgedruckt in: Die Welt, 30.11.2011, S. 2.

## 2. Europäische Verantwortung

### 2.1 „Zahlmeister“ oder „Zuchtmeister“?

Hinter manchem Ruf nach Führung durch Deutschland steckt die mehr oder weniger offene Aufforderung, die Haftung für Staatsschulden und Schulden von Banken zu vergemeinschaften. So geht es bei der Diskussion über Eurobonds nicht etwa darum, dass Mitglieder der Eurozone gemeinschaftlich in Euro denominierte Schuldscheine begeben, was der Europäischen Finanzstabilisierungsfazilität bereits ermöglicht wurde.<sup>8</sup> Vielmehr steht die Einführung einer gesamtschuldnerischen Haftung in Rede, wonach zuletzt einer für alle geradezustehen hätte.<sup>9</sup> In ähnlicher Weise verfolgt der Vorschlag einer „Bankenunion“<sup>10</sup> das Ziel, die Haftung für Verbindlichkeiten überschuldeter Finanzinstitute allen Eurostaaten und damit den Steuerzahlern zu überantworten.

Im Ergebnis handelt es sich hier um das Konzept einer Haftungsunion, die in diametralem Gegensatz zur bislang vereinbarten Strategie befristeter Liquiditätshilfen im Notfall und unter strikten Konditionen steht. Es liegt auf der Hand, dass die Ursachen der Staatsschuldenkrise damit nicht beseitigt werden könnten. Stattdessen wäre zu besorgen, dass die Bonität von Geberländern und Rettungsschirmen selbst beeinträchtigt würde. Es wäre eine Frage der Zeit, wann die Grenzen der Wirksamkeit von Finanzhilfen und die Grenzen der Leistungsfähigkeit der Geberländer einschließlich Deutschlands erreicht wären.

Um die Kreditwürdigkeit überschuldeter Staaten wiederzugewinnen, führt daher an einer Konsolidierung der nationalen Haushalte kein Weg vorbei. Vor dem Hintergrund der demographischen Entwicklung in Europa ist die Rückkehr zu solider Fiskalpolitik eine Herausforderung für alle Mitgliedstaaten der EU. Hier liegt es an Deutschland, mit gutem Beispiel voranzugehen und die Vorgaben der nationalen wie der europäischen Schuldenbremse einzuhalten, was noch spürbare eigene Sparanstrengungen erfordern wird. Ebenso sind strukturelle Reformen in Wirtschaft und Verwaltung unabdingbar, um die Wettbewerbsfähigkeit hoch verschuldeter Staaten zu steigern und nachhaltiges Wachstum zu generieren. Ob deutsche Führung allerdings noch willkommen ist, wenn sie in Richtung

<sup>8</sup> EFSF Rahmenvertrag in der ab dem Wirksamwerden der Änderungen gültigen Fassung, inoffizielle Arbeitsübersetzung, Art. 5 Abs. 3 Satz 2: „... Emission durch die EFSF von nachrangigen Schuldscheinen ...“, [www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Downloads/Europa/Einleitungstext\\_Anlage\\_EFSF\\_Rahmenvertrag.pdf?\\_blob=publicationFile&v=4](http://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Downloads/Europa/Einleitungstext_Anlage_EFSF_Rahmenvertrag.pdf?_blob=publicationFile&v=4).

<sup>9</sup> Europäische Kommission, Grünbuch über die Durchführbarkeit der Einführung von Stabilitätsanleihen, 23.11.2011, KOM(2011) 818 endgültig, S. 14 ff.

<sup>10</sup> Europäische Kommission, Mitteilung an das Europäische Parlament, den Europäischen Rat, den Rat, die Europäische Zentralbank, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss, die Europäische Investitionsbank und den Ausschuss der Regionen, Maßnahmen für Stabilität, Wachstum und Beschäftigung, 30.5.2012, COM(2012) 299 final provisoire, S. 5; Europäische Kommission, Empfehlung für eine Empfehlung des Rates zur Umsetzung der Grundzüge der Wirtschaftspolitik der Mitgliedstaaten, deren Währung der Euro ist, 30.5.2012, COM(2012) 301 final provisoire, Ziffer 5.

Haushaltskonsolidierung und Strukturreformen geht, erscheint fraglich.<sup>11</sup>

Werden einem Euro-Mitgliedstaat Finanzhilfen gewährt, so sind als Gegenleistung eigene Anstrengungen zur Wiederherstellung der Wettbewerbsfähigkeit und Kreditwürdigkeit unerlässlich. Doch Spar- und Reformauflagen führen unweigerlich zu einem weit reichenden Verlust an Handlungsfreiheit und stoßen damit an Grenzen politischer Akzeptanz in den Empfängerländern. Ist ein solcher Staat nicht länger bereit oder in der Lage, die vereinbarten Maßnahmen umzusetzen, werden die Finanzhilfen eingestellt und ein Verfahren kontrollierter Sanierung eröffnet werden müssen, das bis zum Ausscheiden aus der Eurozone führen kann.<sup>12</sup> Würden stattdessen gleichwohl weitere Finanzhilfen unter Aufhebung von Bedingungen und Befristungen ausgereicht, so würde wiederum ein Anreiz zur Vergemeinschaftung von Schulden geschaffen. Dadurch würden auch die Durchsetzbarkeit von Einsparungen und Strukturreformen in anderen Empfängerländern und schließlich die Wirksamkeit der Finanzhilfen selbst in Frage gestellt werden.

Der so umrissene Handlungsrahmen macht deutlich, dass weder Selbstlosigkeit noch Untätigkeit der Deutschen geeignete Mittel zur Krisenbewältigung wären. Vielmehr würden dadurch die Bemühungen zur Stabilisierung der Eurozone rasch an eine der beschriebenen Grenzen – Handlungsfreiheit der Empfängerländer, Wirksamkeit der Finanzhilfen oder Leistungsfähigkeit der Geberländer – gelangen. Die Wahrnehmung Deutschlands in der Öffentlichkeit drohte – je nach eigener oder fremder Perspektive – in die Nähe der Zerrbilder vom „Zahlmeister“ oder „Zuchtmeister“ zu geraten. Das eine wie das andere Extrem mahnen dazu, einen tragfähigen Ausgleich zwischen Solidarität und Eigenverantwortung zu finden, um die Unterstützung für die europäische Integration in den Bevölkerungen der Geber- wie der Empfängerländer nicht ernsthaft zu gefährden.

Zur europäischen Verantwortung Deutschlands gehört es daher, Solidarität mit den Partnerstaaten der Eurozone zu üben, ja durchaus im wohlverstandenen Eigeninteresse eine gewisse Großzügigkeit walten zu lassen. Das schließt befristete und strikt konditionierte Finanzhilfen als ultima ratio ein, um die Stabilität des Euro-Währungsgebiets als Ganzes zu wahren. Ebenso ist es eine Frage verantwortlicher Europapolitik, der Gewährung von Finanzhilfen Grenzen zu setzen, wenn vereinbarte Sanierungsziele nicht erreicht werden, damit nicht die Währungsunion als solche in ihrer Existenz gefährdet wird. Das beinhaltet die Option, einem überschuldeten Mitgliedstaat das Ausscheiden aus der Eurozone zu ermöglichen, wenn er auf absehbare Zeit innerhalb der Eurozone den Marktkräften nicht

<sup>11</sup> Vgl. Guyton, Patrick: Große Erwartungen an Deutschland, in: Der Tagesspiegel, 4.2.2012, S. 4.

<sup>12</sup> Ausführlich dazu Silberhorn, Thomas: Die Eurozone zwischen Solidarität und Eigenverantwortung – von der Währungsunion zur Fiskalunion?, S. 8 ff., [www.thomas-silberhorn.de/fileadmin/pdf/publikationen/111119.pdf](http://www.thomas-silberhorn.de/fileadmin/pdf/publikationen/111119.pdf), Stand: 10.6.2012.

standhalten und seine Wettbewerbsfähigkeit nicht wiedergewinnen kann.

Eine Lösung der Staatsschuldenkrise, die allen wohl und niemand weh tut, kann es nicht geben. Die Bundesregierung muss sich daher nicht an eigenen Beliebtheitswerten im In- oder Ausland orientieren, sondern am Erfolg gemeinschaftlichen Handelns. Sie muss dazu nicht explizit eine Führungsrolle beanspruchen, zumal Entscheidungen nicht solitär getroffen werden, sondern gemeinschaftlich innerhalb der EU und damit nicht ohne Deutschland. Eines allerdings gilt es deutlich zu machen: So wie es im deutschen Interesse liegt, die Europäische Wirtschafts- und Währungsunion zu erhalten, muss es im gemeinschaftlichen Interesse der Europäischen Union liegen, die Bonität Deutschlands nicht aufs Spiel zu setzen. Der deutsche Beitrag zur Krisenbewältigung wird deshalb eine Gratwanderung zwischen Großzügigkeit und Grenzziehung bleiben.

## 2.2 Mehr Europa?

Neben der kurzfristigen Liquiditätssicherung hoch verschuldeter Staaten erfordert die Bewältigung der Krise in der Eurozone eine mittel- und langfristige Strategie, um die Funktionsfähigkeit der Wirtschafts- und Währungsunion herzustellen. Man brauche „mehr Europa“, lautet die nahezu unisono erhobene Forderung hierzu.<sup>13</sup> Mit einer stärkeren Integration in der Haushalts- und Finanzpolitik sowie in der Wirtschafts- und Sozialpolitik soll danach die Währungsunion zu einer Fiskalunion und einer Politischen Union weiterentwickelt werden.

Dieses Konzept entspricht einer in Jahrzehnten gefestigten Übung, im Wege der Vertiefung der europäischen Integration zugleich die wirtschaftliche und politische Gestaltungsmacht Deutschlands europäisch einzuhegen. So verstanden die Bundesregierungen von Konrad Adenauer bis Helmut Kohl die deutsche Einheit und die europäische Einigung als „zwei Seiten derselben Medaille“. <sup>14</sup> In dieser Tradition lag der Einführung des Euros nicht zuletzt die Zielsetzung zu Grunde, auf „mehr Deutschland“ nach der Wiedervereinigung mit „mehr Europa“ zu antworten.

Heute ist zu konstatieren, dass das mit der Wirtschafts- und Währungsunion verfolgte Ziel, einen hohen Grad an Konvergenz der Wirtschaftsleistungen zwischen den Mitgliedstaaten herzustellen,<sup>15</sup> nicht erreicht wurde. Vielmehr legten gestiegene Staatsschulden und Leistungsbilanzdefizite sowie die daraus folgende Einbuße an Kreditwürdigkeit in eini-

<sup>13</sup> Vgl. Bundeskanzlerin Angela Merkel bei einem Treffen mit Kommissionspräsident José Manuel Barroso am 4.2.2012 in Berlin, [www.bundesregierung.de/Content/DE/Artikel/2012/06/2012-06-04-merkel-barroso.html](http://www.bundesregierung.de/Content/DE/Artikel/2012/06/2012-06-04-merkel-barroso.html), Stand: 10.6.2012.

<sup>14</sup> Vgl. Kohl, Helmut: Dankesrede anlässlich der Verleihung des Coudenhove-Kalergi-Preises am 29.4.1991 in Bonn, <http://helmut-kohl.kas.de/index.php?msg=1389>, Stand: 10.6.2012.

<sup>15</sup> Vgl. Art. 2 EGV in der Fassung des Vertrags über die Europäische Union, ABl. EG Nr. C 224, 31.8.1992, S. 8.

gen Euro-Mitgliedstaaten die divergierende wirtschaftliche Entwicklung im gemeinsamen Währungsgebiet offen. Ferner ist festzuhalten, dass die vertraglichen Sicherungen der Geldwertstabilität – der Stabilitäts- und Wachstumspakt, die Unabhängigkeit der Europäischen Zentralbank und das Verbot der Schuldenübernahme – sukzessive gelockert wurden. Die Konzeption, die zu Tage getretenen Funktionsmängel der Wirtschafts- und Währungsunion durch „mehr Europa“ beheben zu wollen, wirft daher Fragen nach der vertraglichen und praktischen Realisierbarkeit einer Fiskalunion und Politischen Union auf.

Aktuellen Überlegungen zufolge liefe die Schaffung einer Fiskalunion auf eine Vergemeinschaftung der Haftung für Staatsschulden hinaus.<sup>16</sup> Im Gegenzug würde eine zentrale Steuerung der Haushaltspolitik – und beizeiten wohl auch der Finanzpolitik – etabliert. Die Euro-Mitgliedstaaten müssten dazu in demokratisch hinreichend legitimierender Form<sup>17</sup> substantielle Teile ihrer Budget- und Steuerhoheit an die Europäische Union konzedieren. Dies ginge über den Fiskalvertrag weit hinaus, der den Mitgliedstaaten selbst im Rahmen der wenigen Vorgaben für mehr Haushaltsdisziplin zahlreiche Ermessensspielräume belässt und dem Europäischen Gerichtshof eine nur eingeschränkte Prüfungskompetenz einräumt.<sup>18</sup> Angesichts des heftigen Ringens um diese noch vergleichsweise bescheidene Beschränkung nationaler Fiskalkompetenzen sind Zweifel an der Durchsetzbarkeit und Funktionsfähigkeit einer Fiskalunion angebracht.

Die Ergänzung einer Fiskalunion um eine Politische Union würde darüber hinaus auf eine weitgehende Europäisierung der Wirtschafts- und Sozialpolitik abzielen. Damit stünde die Europäische Union nicht nur vor der Herausforderung, unterschiedlich gewachsene Strukturen in den nationalen Wirtschafts- und Sozialsystemen zu harmonisieren. Vor allem erforderte eine Politische Union die Beachtung demokratischer Essentialia wie eine repräsentative Zusammensetzung des Europäischen Parlaments und ein Initiativrecht seiner Mitglieder. Sie dürfte sich also nicht allein in der Übertragung weiterer Kompetenzen auf die Europäische Union erschöpfen, sondern müsste auch die demokratische Legitimation auf EU-Ebene adäquat verbessern.<sup>19</sup>

Die Realisierbarkeit einer Fiskalunion und einer Politischen Union unter den Mitgliedstaaten des Euro-Währungsgebiets stoßen insoweit an Gren-

<sup>16</sup> Vgl. „EU plant eine echte Fiskalunion“, in: Spiegel online, 9.6.2012, [www.spiegel.de/wirtschaft/soziales/spiegel-eu-plan-fuer-eine-echte-fiskalunion-a-837949.html](http://www.spiegel.de/wirtschaft/soziales/spiegel-eu-plan-fuer-eine-echte-fiskalunion-a-837949.html), Stand: 10.6.2012.

<sup>17</sup> Zur Übertragung des Budgetrechts des Deutschen Bundestages auf die Europäische Union vgl. BVerfGE 123, S. 267, 361.

<sup>18</sup> Vgl. Art. 3 Abs. 1 Buchst. b, Art. 8 Abs. 1 Vertrag über Stabilität, Koordinierung und Steuerung in der Wirtschafts- und Währungsunion, [http://european-council.europa.eu/media/639244/04\\_-\\_tscg.de.12.pdf](http://european-council.europa.eu/media/639244/04_-_tscg.de.12.pdf), Stand: 10.6.2012. Kritisch dazu auch Deutsche Bundesbank, Karsten Wendorff: Stellungnahme anlässlich der öffentlichen Anhörung des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestags am 7.5.2012, S. 2 f., [www.bundestag.de/bundestag/ausschuesse17/a08/anhoerun/gen/Fiskalpakt\\_und\\_ESM/Stellungnahmen/Karsten\\_Wendorff.pdf](http://www.bundestag.de/bundestag/ausschuesse17/a08/anhoerun/gen/Fiskalpakt_und_ESM/Stellungnahmen/Karsten_Wendorff.pdf), Stand: 10.6.2012.

<sup>19</sup> Näher dazu BVerfGE 123, S. 267, 364, 380.

zen, als die Wirksamkeit zentraler Steuerung und die politische Akzeptanz des damit einhergehenden Souveränitätsverzichts fraglich erscheinen. In jedem Fall würde eine solche Vertiefung der europäischen Integration ein Europa der verschiedenen Geschwindigkeiten forcieren und damit zugleich eine Desintegration zwischen den Mitgliedern und Nichtmitgliedern der Eurozone bewirken. Zudem wären Differenzen zwischen den wettbewerbsfähigen und nicht wettbewerbsfähigen Mitgliedstaaten der Eurozone zu erwarten, zumal fortbestehende Divergenzen in den Wirtschaftsleistungen durch dauerhafte Transferzahlungen ausgeglichen werden müssten.

Das Konzept eines „Mehr Europa“ ist damit nicht mehr geeignet, Ungleichgewichte auszugleichen<sup>20</sup> oder ein Gegengewicht zu „mehr Deutschland“ zu schaffen. Die weitere Vertiefung der europäischen Integration könnte eher vorhandene Ungleichgewichte verstärken oder neue Besorgnis vor deutscher Dominanz begründen. Daher bleibt es notwendig, eine Balance zwischen der Wahrnehmung gemeinsamer europäischer Aufgaben einerseits und der Bewahrung nationaler und regionaler Handlungsspielräume andererseits zu finden. Demgegenüber erscheint die Forderung nach „mehr Europa“ in ihrer Eindimensionalität als konzeptionell unzureichend. Stattdessen soll hier ein dreidimensionaler Ansatz skizziert werden, der neben einer kurzfristig wirksamen Stabilisierung der Eurozone die mittel- und langfristige Fortentwicklung der Europäischen Union nach außen wie im Inneren umfasst.

Zunächst besteht die drängendste Aufgabe für die Europäische Union darin, die Stabilität der Eurozone zu sichern, nachdem das Ziel der Rettungsbemühungen für den Euro, die Märkte zu beruhigen, bislang nicht erreicht worden ist. Dabei gilt es einerseits, solidarisch zu helfen, um Zeit für die Beseitigung der Ursachen der Schuldenkrise zu gewinnen. Andererseits aber muss die Gewährung von Finanzhilfen so begrenzt werden, dass die Bonität der Rettungsschirme bzw. der Geberländer und damit die Existenz der Währungsordnung insgesamt nicht gefährdet werden. Aus diesem Grund ist es erforderlich, ein Verfahren über die Suspendierung der Mitgliedschaft in der Eurozone zu etablieren und so überschuldeten Staaten, die ihre Kreditwürdigkeit innerhalb der Eurozone auf absehbare Zeit nicht wiedererlangen können, einen gangbaren Weg zur Abwertung außerhalb der Eurozone zu eröffnen. Die Währungsunion wird also kleiner werden müssen, um stabiler werden zu können.

In einem zweiten Schritt muss die Europäische Union ihre Kräfte bündeln, um ihr demographisch wie wirtschaftlich schwindendes Gewicht in der Welt angemessen zur Geltung bringen zu können. Anstatt neuerliche Selbstbeschäftigung mit internen institutionellen Reformen zu betreiben, sollte die EU die zahlreichen ihr zugewiesenen Aufgaben besser ausfüllen. Dies beinhaltet nicht nur, in der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik mit einer Stimme zu sprechen. Dazu gehört auch, den Ordnungs-

<sup>20</sup> So bereits Stürmer, Michael: Die deutsche Frage bleibt, in: Die Welt, 18.5.2001, S. 8.

rahmen der Wirtschafts- und Währungsunion zu stärken und durch eine engere Zusammenarbeit in der Haushalts- und Wirtschaftspolitik eine gemeinsame Stabilitätskultur zu entwickeln. Erweiterte Aufsichts- und Eingriffsrechte der EU können dabei zwar hilfreich sein, um die vertraglich vereinbarte Haushaltsdisziplin durchzusetzen. Sie können aber nicht die Korrektive risikoadäquater Zinsen und eigener Haftung für eingegangene Verbindlichkeiten ersetzen und dürfen daher nicht mit ökonomischen Fehlanreizen wie einer Vergemeinschaftung von Schulden verknüpft werden.

Zum Dritten sollte die EU ihre internen Politiken auf das Wesentliche konzentrieren. Unverkennbar hat ein kontinuierlicher Prozess ausdrücklicher Kompetenzübertragungen und impliziter Kompetenzerweiterungen zu einer zunehmenden Zentralisierung geführt und das Subsidiaritätsprinzip als Schranke der Kompetenzausübung bisweilen in sein Gegenteil verkehrt.<sup>21</sup> Indessen wurden die selbst gesetzten Ziele der EU für Wachstum und Beschäftigung weit verfehlt.<sup>22</sup> Die EU-Mitgliedstaaten dürfen deshalb nicht durch eine zu hohe Regelungsdichte in ihrer Wettbewerbsfähigkeit geschwächt werden. Stattdessen sollte durch eine Stärkung des Binnenmarktes neue wirtschaftliche Dynamik entfacht werden. Dabei würde eine gezielte Rückverlagerung von Kompetenzen dazu beitragen, die Aufgaben zwischen der EU einerseits und den Mitgliedstaaten und Regionen andererseits ausgewogen zu verteilen.

Damit die Stabilisierung des Euro-Währungsgebiets und die Fortentwicklung der Europäischen Union gelingen, muss dieser europäische Staatenverbund handlungsfähig in der Krise, stark nach außen und schlank im Innern werden. Zu diesem Zweck bleibt es nützlich, wenn Deutschland seine Beziehungen zu den kleineren Mitgliedstaaten ebenso pflegt wie die Vernetzung mit den großen Partnerstaaten Frankreich oder Polen, aber auch Italien, die ihrerseits integrierende Wirkung für Dritte entfalten können. Darin liegt der geographisch wie ökonomisch bedingte, aber spezifisch politische Gestaltungsspielraum deutscher Europapolitik.

### **3. Internationale Herausforderungen**

#### **3.1 Weltordnung im Wandel**

Nach dem Ende des Ost-West-Konflikts endete auch die historisch begründete militärische Abstinenz Deutschlands. Während des Kalten Krieges hatte sich die Bundeswehr lediglich an humanitären Hilfsaktionen

---

<sup>21</sup> Näher hierzu Silberhorn, Thomas: Das Subsidiaritätsprinzip in der EU und die Rolle der nationalen Parlamente, in: Grundsatz der Subsidiarität in der Rechtstheorie und Praxis, hrsg. von Jiří Georgiev, Prag 2007, S. 118 f.

<sup>22</sup> Zur Lissabon-Strategie vgl. Europäischer Rat (Lissabon) vom 23./24.3.2000, Schlussfolgerungen des Vorsitzes, Ziff. I 5, [www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms\\_Data/docs/pressData/de/ec/00100-r1.d0.htm](http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/de/ec/00100-r1.d0.htm), Stand: 10.6.2012.

beteiligt. Nun sah sich das wiedervereinigte Deutschland mit Erwartungen konfrontiert, im Rahmen der NATO und der Vereinten Nationen einen solidarischen Beitrag zur internationalen Friedenserhaltung und Friedenssicherung zu leisten. Heute zählt es zu den sicherheitspolitischen Zielen Deutschlands, internationale Verantwortung wahrzunehmen, was insbesondere die Beteiligung an internationaler Konfliktverhütung und Krisenbewältigung umfasst.<sup>23</sup> Im Zuge der Neuausrichtung der Bundeswehr sollen künftig 10.000 statt bisher 7.000 Soldatinnen und Soldaten zeitgleich durchhaltefähig für Einsätze zur Verfügung stehen, obwohl der Streitkräfteumfang auf 185.000 Soldatinnen und Soldaten – und damit auf die Hälfte der bei der Wiedervereinigung vereinbarten Personalstärke<sup>24</sup> – reduziert wird.<sup>25</sup>

In den Auslandseinsätzen der Bundeswehr kommt der grundlegende Wandel der weltweiten Sicherheitslage zum Ausdruck. Neuartigen Risiken und Bedrohungen wie dem internationalen Terrorismus oder dem Zerfall von Staaten soll dort begegnet werden, wo sie entstehen. So stellt Deutschland in Afghanistan und im Kosovo eines der größten Truppenkontingente und nimmt dort Führungsfunktionen wahr. Die Entsendung der Bundeswehr muss dabei den sicherheitspolitischen Interessen Deutschlands entsprechen.<sup>26</sup> Dazu gehören etwa auch der freie Welthandel und der freie Zugang zu Seewegen, weshalb sich Deutschland an der EU-Mission zur Bekämpfung der Piraterie am Horn von Afrika beteiligt.

Im Umfeld einer sich verdichtenden internationalen Verflechtung kann Deutschland seine sicherheitspolitischen Aufgaben im Regelfall nur im Zusammenwirken mit Partnern bewältigen. Teil deutscher Sicherheitsverantwortung ist es dabei, stets im Rahmen und nach den Regeln des Völkerrechts und der Vereinten Nationen sowie grundsätzlich in Kooperation mit EU oder NATO tätig zu werden. Um die Handlungsfähigkeit dieser Systeme kollektiver Sicherheit zu gewährleisten, müssen auch Führungsaufgaben in geteilter Verantwortung wahrgenommen werden. Jedoch wird sich Deutschland aufgrund begrenzter Ressourcen und je nach Interessenlage nur selektiv an Auslandseinsätzen beteiligen können. Gleichwohl erfordern Verlässlichkeit und Solidarität unter Partnern, dass Deutschland ungeachtet einer eigenen Einsatzbeteiligung eine Mandatierung von EU

---

<sup>23</sup> Bundesministerium der Verteidigung, Verteidigungspolitische Richtlinien, 18.5.2011, S. 4 f., 11, [www.nato.diplo.de/contentblob/3149360/Daten/1316709/VM\\_deMaiziere\\_180511\\_DLD.pdf](http://www.nato.diplo.de/contentblob/3149360/Daten/1316709/VM_deMaiziere_180511_DLD.pdf), Stand: 10.6.2012.

<sup>24</sup> Vgl. Vertrag vom 12.9.1990 über die abschließende Regelung in Bezug auf Deutschland, Art. 3 Abs. 2, BGBl. II 1990, S. 1318, 1322.

<sup>25</sup> Bundesministerium der Verteidigung, Eckpunkte für die Neuausrichtung der Bundeswehr, 27.5.2011, S. 2, [www.nato.diplo.de/contentblob/3151176/Daten/1320160/VM\\_deMaiziere\\_180511\\_eck\\_DLD.pdf](http://www.nato.diplo.de/contentblob/3151176/Daten/1320160/VM_deMaiziere_180511_eck_DLD.pdf), Stand: 10.6.2012.

<sup>26</sup> Vgl. Silberhorn, Thomas: Leitlinien für Auslandseinsätze der Bundeswehr, Beschluss der CSU-Landesgruppe im Deutschen Bundestag, 10.1.2007, S. 2, [www.thomas-silberhorn.de/fileadmin/pdf/positionspapiere/070201\\_Auslandseinsaetze\\_Bundeswehr.pdf](http://www.thomas-silberhorn.de/fileadmin/pdf/positionspapiere/070201_Auslandseinsaetze_Bundeswehr.pdf), Stand: 10.6.2012.

oder NATO durch die Vereinten Nationen mitträgt<sup>27</sup> und seine Präsenz in integrierten Kommandostrukturen aufrechterhält.

Für die Sicherheit in Europa und in seiner unmittelbaren Nachbarschaft tragen vorrangig die Europäer selbst Verantwortung. Ihre gemeinsamen sicherheitspolitischen Interessen sind insoweit unmittelbar berührt. Zahlreiche europäische Staaten beteiligen sich deshalb an den EU- oder NATO-geführten Missionen auf dem Balkan, im Nahen Osten oder auf dem afrikanischen Nachbarkontinent. Sowohl die Europäische Union als auch die nordatlantische Allianz verfügen mithin über geeignete Instrumente für ein gemeinsames europäisches Vorgehen. Die Europäer werden dabei die Bereitschaft aufbringen müssen, ihre regionale Verantwortung gegebenenfalls auch ohne die USA wahrzunehmen. Hierzu müssen sie in der Lage sein, ausreichende zivile und militärische Fähigkeiten zuverlässig vorzuhalten.<sup>28</sup>

Um eine eigenständige sicherheitspolitische Handlungsfähigkeit zu erreichen, müssen die Europäer ihre jeweiligen nationalen Fähigkeiten stärker bündeln oder in wechselseitiger Aufgaben- und Rollenteilung nutzen. Es erfordert eine engere Kooperation der europäischen NATO- und der EU-Mitgliedstaaten, um die Aufgaben, die künftig gemeinsam oder arbeitsteilig wahrgenommen werden sollen, zu identifizieren und so zu priorisieren, dass entsprechende Fähigkeiten geschaffen und genutzt werden können. Innerhalb der EU hat Deutschland zusammen mit Schweden eine Initiative dazu ergriffen.<sup>29</sup> Doch der Spielraum, Fähigkeitslücken zu schließen, erscheint angesichts knapper Verteidigungsbudgets als gering. Darüber hinaus setzt ein Verzicht auf eigene Teilfähigkeiten voraus, dass die Abhängigkeit von Partnern akzeptiert bzw. deren Bereitschaft zum Einsatz gewährleistet werden kann.

Die NATO bleibt unterdessen für die Sicherheit Europas unverzichtbar. Zwar reduzieren die USA ihre Truppenpräsenz in Europa und wenden sich stärker dem asiatisch-pazifischen Raum zu.<sup>30</sup> Dies ist aber zunächst eine nachvollziehbare Reaktion auf den Wandel der weltpolitischen Lage. Während Europa die längste Friedensperiode in der Geschichte des Kontinents erlebt, stellt der Aufstieg Chinas eine Herausforderung für den weltweiten Führungsanspruch der USA dar. Konfliktpotenziale in den zwischenstaatlichen Beziehungen und institutionell weniger gefestigte Strukturen der

<sup>27</sup> Anders die Enthaltung Deutschlands im UN-Sicherheitsrat bei der Abstimmung über die Resolution 1973 (2011) zu Libyen am 17.3.2011.

<sup>28</sup> Zu Fähigkeitslücken in Europa vgl. Mölling, Christian: Europa ohne Verteidigung, in: SWP-Aktuell 56/2011, S. 1-4.

<sup>29</sup> So genannte „Gent-Initiative“: Pooling and Sharing, German-Swedish Initiative, November 2010, [www.europarl.europa.eu/meetdocs/2009\\_2014/documents/sede/dv/sede260511deseinitiative\\_ve/\\_sede260511deseinitiative\\_en.pdf](http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2009_2014/documents/sede/dv/sede260511deseinitiative_ve/_sede260511deseinitiative_en.pdf), Stand: 10.6.2012.

<sup>30</sup> Für US-Präsident Barack Obama hat die Präsenz im asiatisch-pazifischen Raum höchste Priorität für die USA als „pazifischer Macht“; vgl. Remarks by President Obama to the Australian Parliament, Canberra, 17.11.2011, [www.whitehouse.gov/the-press-office/2011/11/17/remarks-president-obama-australian-parliament](http://www.whitehouse.gov/the-press-office/2011/11/17/remarks-president-obama-australian-parliament), Stand: 10.6.2012.

multilateralen Zusammenarbeit in Asien legen ein erhöhtes Maß an Aufmerksamkeit nahe. Demgegenüber ist Europa ein verlässlicher Partner auf der Grundlage gemeinsamer Werte und Interessen, der auch für die USA von strategischer Bedeutung bleibt.<sup>31</sup>

Im Übrigen bestimmen die Europäer selbst mit, welche Bedeutung ihnen im transatlantischen Verhältnis zukommt. Es liegt an Europa, seine Handlungsfähigkeit mit zivilen wie militärischen Mitteln sicherzustellen und glaubwürdige Beiträge zur internationalen Konfliktprävention und Krisenreaktion zu leisten. Dazu gehören neben militärischem Eingreifen auch die Aufrechterhaltung der Ordnung unter ziviler Führung sowie der politische und wirtschaftliche Wiederaufbau in einer Konfliktregion. Dies erfordert ein Zusammenwirken von Militär, Polizei, Diplomatie und Entwicklungszusammenarbeit nach dem Konzept der Vernetzten Sicherheit.<sup>32</sup> Gerade dieser ganzheitliche Ansatz, der maßgeblich in Deutschland entwickelt wurde, ermöglicht ein effektives und nachhaltiges Handeln von der Konfliktverhütung über das Krisenmanagement bis zur Konfliktnachsorge.

### 3.2 Werte und Wachstum

Während die westlichen Industriestaaten mit steigender Staatsverschuldung und rezessiven Entwicklungen zu kämpfen haben, wird das Wachstum der Bevölkerungen und Volkswirtschaften insbesondere in Asien, aber auch in Lateinamerika und Afrika, die Gewichte in der Weltwirtschaft spürbar verschieben. In absehbarer Zeit wird mit China erstmals seit 200 Jahren ein nichtdemokratisches Land und erstmals seit 500 Jahren ein nichtwestliches Land die größte Volkswirtschaft der Welt werden. Vermehrte Investitionen und Innovationen werden die Wirtschaftsräume außerhalb Nordamerikas und Europas zunehmend in die Lage versetzen, Normen und Standards zu prägen. Ihr wachsender Einfluss droht die „westlichen“ Werte wie Freiheit, Demokratie und Rechtsstaatlichkeit zu relativieren.

Der Aufstieg neuer Gestaltungsmächte erfordert ihre stärkere Einbeziehung in die Strukturen der Weltwirtschaft, wozu der G-8-Gipfel in Heiligendamm 2007 einen neuen Dialog mit wichtigen Schwellenländern installierte.<sup>33</sup> Über den multilateralen Rahmen der Welthandelsorganisation hinaus müssen die Möglichkeiten biregionaler und bilateraler Kooperation stärker genutzt werden, um die Öffnung der Märkte zu erleichtern. Dies gilt namentlich für die Verhandlungen der Europäischen Union über Frei-

<sup>31</sup> Laut US-Außenministerin Hillary Clinton bleibt Europa Amerikas „partner of first resort“; vgl. Marschall, Christoph von: Fear not, Europe!, in: The German Times 1/2012, S. 1.

<sup>32</sup> Bundesministerium der Verteidigung, Weißbuch 2006 zur Sicherheitspolitik Deutschlands und zur Zukunft der Bundeswehr, S. 25 f.

<sup>33</sup> Zum „Heiligendamm-Prozess“ vgl. die Gipfelerklärung „Wachstum und Verantwortung in der Weltwirtschaft“ der Staats- und Regierungschefs der G-8-Staaten am 7.6.2007 in Heiligendamm, S. 46 f., [www.g-8.de/Content/DE/Artikel/G8Gipfel/Anlage/gipfeldokument-wirtschaft-de,templateId=raw.property=publicationFile.pdf/gipfeldokument-wirtschaft-de.pdf](http://www.g-8.de/Content/DE/Artikel/G8Gipfel/Anlage/gipfeldokument-wirtschaft-de,templateId=raw.property=publicationFile.pdf/gipfeldokument-wirtschaft-de.pdf), Stand: 10.6.2012.

handelsabkommen mit asiatischen Partnern. Zudem bietet der europäische Binnenmarkt ein Vorbild für regionale Integration, das von Asien über Afrika bis Lateinamerika weltweit Nachahmung findet.

Eine intensivere Zusammenarbeit mit aufstrebenden Staaten muss schließlich darauf abzielen, im Interesse einer stabilen Weltordnung gemeinsame Lösungen für globale Herausforderungen zu finden. Dazu zählt die Verantwortung für territoriale Sicherheit etwa in Zentralasien oder Nordafrika ebenso wie die Sicherung der Energieversorgung einschließlich des Zugangs zu Rohstoffen. In dieser Hinsicht eröffnet z.B. die während der deutschen EU-Ratspräsidentschaft 2007 beschlossene Zentralasien-Strategie der EU vielfältige Perspektiven der Partnerschaft.<sup>34</sup> Gerade Deutschland kann neuen Kooperationspartnern einen umfassenden Dialog anbieten, der auf dem Respekt vor den Werten und Normen des Völkerrechts basiert und die universelle Geltung der Menschenrechte sowie die Grundlagen einer rechtsstaatlichen Ordnung umfasst.

Damit freiheitliche, demokratische und rechtsstaatliche Werte auch künftig über die westlichen Industriestaaten hinaus Anziehungskraft entfalten, muss die transatlantische Welt den Wettbewerb mit den neuen Machtzentren Asiens, Lateinamerikas und Afrikas aufnehmen und ihre eigene Zusammenarbeit vertiefen. Zu diesem Zweck ist der bislang sicherheitspolitisch dominierte Dialog zwischen Nordamerika und Europa um eine engere wirtschaftspolitische Koordinierung zu erweitern. Nachdem die USA und die EU die weltweit produktivsten und am engsten miteinander verbundenen Wirtschaftsregionen sind, wird der transatlantische Handel bis auf Weiteres von herausragender Bedeutung für die Weltwirtschaft bleiben.<sup>35</sup> Dies gilt es zu nutzen, um bisher brach liegende Potenziale der Zusammenarbeit freizusetzen.

Einen neuen Impuls dazu setzte die transatlantische Wirtschaftspartnerschaft, die auf Initiative Deutschlands beim EU-USA-Gipfel 2007 ins Leben gerufen wurde.<sup>36</sup> Der damit errichtete Transatlantische Wirtschaftsrat soll Vorgaben für den Abbau von Handels- und Investitionshemmnissen formulieren. Sichtbare Ergebnisse können insbesondere bei der Vereinheitlichung von Normen und technischen Standards erzielt werden. Für eine substantielle Weiterentwicklung der wirtschaftlichen Integration müssten jedoch Verhandlungen über ein Freihandelsabkommen zwischen

---

<sup>34</sup> Rat der Europäischen Union: Die EU und Zentralasien: Strategie für eine neue Partnerschaft, Ratsdok. 10113/07 vom 31.5.2007, <http://register.consilium.europa.eu/pdf/de/07/st10/st10113.de07.pdf>, Stand: 10.6.2012.

<sup>35</sup> USA und EU erwirtschaften mit gut 10 % der Weltbevölkerung mehr als die Hälfte des weltweiten Bruttosozialprodukts und wickeln nahezu ein Drittel des Welthandels ab, vgl. [http://ec.europa.eu/trade/creating-opportunities/bilateral-relations/countries/united-states/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/trade/creating-opportunities/bilateral-relations/countries/united-states/index_en.htm), Stand: 10.6.2012.

<sup>36</sup> Rahmenvereinbarung zur Vertiefung der transatlantischen Wirtschaftsintegration zwischen den Vereinigten Staaten von Amerika und der Europäischen Union, 30.4.2007, [http://www.bdi.eu/images\\_content/GlobalisierungMaerkteUndHandel/2007-04-30-wirtschaftsintegration.pdf](http://www.bdi.eu/images_content/GlobalisierungMaerkteUndHandel/2007-04-30-wirtschaftsintegration.pdf), Stand: 10.6.2012.

den USA und der EU aufgenommen werden.<sup>37</sup> Perspektivisch könnten eine Freihandelszone und ein gemeinsamer transatlantischer Markt entstehen. Welche Wachstumsdynamik dadurch erzeugt werden kann, hat der Erfolg des EU-Binnenmarkts erwiesen.

Im Wettbewerb von Werten und Wirtschaftssystemen bietet schließlich das deutsche Modell der Sozialen Marktwirtschaft einen wirtschafts- und gesellschaftspolitischen Ordnungsrahmen, der sowohl den freien Wettbewerb gewährleistet als auch die Beachtung öffentlicher Belange unter sozialen, ökologischen und fiskalischen Aspekten sichert. Dieses Spannungsverhältnis verlangt in allen Industriestaaten und Schwellenländern nach einem tragfähigen Ausgleich. So wirft das weltweit zu beobachtende Auseinanderdriften von Arm und Reich die Frage nach der sozialen Sicherung breiter Bevölkerungskreise bei Arbeitslosigkeit, Krankheit und im Alter auf. Um die natürlichen Lebensgrundlagen zu erhalten, bedarf es eines regulatorischen Rahmens zum Schutz des Klimas und zur Schonung bzw. effizienten Nutzung von Ressourcen. Schließlich hat die globale Finanzkrise verdeutlicht, dass zur Stabilisierung des Weltfinanzsystems eine stärkere Regulierung der Finanzmärkte sowie eine Konsolidierung der öffentlichen Haushalte unabdingbar sind.

Wie diese Beispiele zeigen, hängt die Stabilität einer Wirtschaftsordnung zusehends von der Gestaltung ihrer sozialen, ökologischen und fiskalischen Rahmenbedingungen ab. In Deutschland bewirken die sozialen Sicherungssysteme zusammen mit einer breit gefächerten mittelständischen Wirtschaft und einer funktionierenden Tarifpartnerschaft ein hohes Maß an sozialer Teilhabe und gesellschaftlicher Balance. Die Reduzierung der CO<sub>2</sub>-Emissionen und der Ausbau erneuerbarer Energien werden durch einen Mix an Regulierung und Förderung gesteuert, der den ökologischen Wandel mit Innovationen und wirtschaftlichem Wachstum verbindet. Die Einführung einer Schuldenbremse ins Grundgesetz erlaubt es nicht länger, Entscheidungen zu Lasten nachfolgender Generationen zu treffen, indem erst in der Zukunft zu erwirtschaftendes Wachstum bereits heute konsumiert wird. Im Ergebnis muss ein gerechter Ausgleich innerhalb einer Generation und vor allem zwischen den Generationen herbeigeführt werden. Die Soziale Marktwirtschaft ist insoweit auf Nachhaltigkeit und langfristige Stabilität ausgerichtet.

#### 4. Ausblick

Als das bevölkerungsreichste und wirtschaftlich stärkste Land in der Mitte Europas ist Deutschland auf tragfähige Partnerschaften angewiesen. Die Europäische Union und die transatlantische Allianz bilden dafür die wichtigsten Pfeiler. Die internationale Verantwortung Deutschlands besteht

---

<sup>37</sup> Hierzu De Gucht, Karel: Reshaping transatlantic relations, Rede am 30.5.2012 in Brüssel, [http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2012/may/tradoc\\_149519.pdf](http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2012/may/tradoc_149519.pdf), Stand: 10.6.2012.

deshalb zuerst darin, an der Gestaltung dieses doppelten Handlungsrahmens mitzuwirken. Dabei gilt es, die eigenen Interessen zu definieren und zugleich die Mitverantwortung für Partner und Bündnisse im Blick zu haben.

Bei der zur Zeit vordringlichen Aufgabe der EU, die Wirtschafts- und Währungsunion zu erhalten, besteht die spezifische Verantwortung Deutschlands darin, einerseits Solidarität mit den hoch verschuldeten Staaten zu üben, sie andererseits aber so zu begrenzen, dass die Eurozone als Ganzes nicht gefährdet wird. Letzteres setzt die eigene Bonität Deutschlands voraus. Die Krise wird deshalb nicht allein mit Geld, sondern nur mit politischer Konsequenz gelöst werden können, was eine Verkleinerung der Eurozone einschließt.

Bei der internationalen Konfliktverhütung und Krisenbewältigung im Auftrag der Vereinten Nationen übernimmt Deutschland wachsende Verantwortung im Rahmen der EU und der NATO. Die Bereitschaft, eine eigenständige sicherheitspolitische Handlungsfähigkeit der EU herzustellen, ist dabei kein Widerspruch zu einer verlässlichen Partnerschaft im transatlantischen Verhältnis.

Als Exportnation lebt Deutschland von einer liberalen Welthandelsordnung. Daher wurden mannigfaltige Initiativen zur Einbindung der Schwellenländer und zur Vertiefung der transatlantischen Wirtschaftsintegration ergriffen. Mit der Sozialen Marktwirtschaft verfügt Deutschland über ein Modell, im Interesse einer langfristig stabilen Wirtschaftsordnung den freien Wettbewerb mit einem gerechten Ausgleich mit sozialen, ökologischen und fiskalischen Belangen zu verbinden.

# Europa spricht deutsch

## Die wachsende Macht der Berliner Republik und ihre Tücken

*Gunther Hellmann*

*Die Krise der EU hat ein neues Licht auf die Rolle Deutschlands in Europa geworfen. Sie hat auch das neue „Selbstbewusstsein“ der Berliner Republik klarer denn je hervortreten lassen. In einem allzu machtbetonten deutschen Auftreten liegen allerdings auch beträchtliche Risiken.*

### **1. Einleitung**

Älteren Beobachtern deutscher Außenpolitik wird noch im Ohr klingen, mit welchen Versprechungen, ja Schwüren, die außenpolitische Klasse des vereinigten Deutschland im Jahr 1990 aufwartete. Landein und landaus wurde Thomas Mann zitiert. Man wolle ein „europäisches Deutschland“ und nicht ein „deutsches Europa“. Spätestens im Herbst 2011 kamen jedoch neue Töne auf, die mit dem früheren Mann-Mantra nicht mehr so leicht übereinstimmten. Im Blick auf die Krisenpolitik in der EU registrierte der Fraktionsvorsitzende von CDU / CSU im Bundestag, Volker Kauder, auf dem Parteitag der CDU in Leipzig mit gewissem Stolz, dass „in Europa“ nunmehr „deutsch gesprochen“ werde. Wer das Originalzitat nicht dem deutschen Echo<sup>1</sup> britischer Blätter,<sup>2</sup> sondern dem Redemanuskript Kauders entnahm, fand darin zwar wenig von den hier und da insinuierten neu-deutschen Hegemonialambitionen, wohl aber die Artikulation eines neuen deutschen Gestaltungsanspruches in europäischen Dingen, der mit früheren Aussagen, wie sie etwa Hans-Dietrich Genscher im Kontext der deutschen Vereinigung ständig wiederholte,<sup>3</sup>

---

<sup>1</sup> Jahn, Frank: Britische Empörung über Kauder: Europa spricht Deutsch? No way!, in: tagesschau.de, 16.11.2011, <http://www.tagesschau.de/wirtschaft/finanzsteuer106.html>, Stand: 2.5.2012.

<sup>2</sup> Chapman, James: Europe speaks German now! Controversial claim from Merkel ally that EU countries all follow Berlin's lead – and Britain should fall into line, in: Daily Mail, 16.11.2011, <http://www.dailymail.co.uk/news/article-2062015/Eurozone-crisis-Merkel-ally-says-UK-fall-line-oppose-Tobin-tax.html>, Stand: 2.5.2012.

<sup>3</sup> Im Herbst 1990 etwa versicherte Hans-Dietrich Genscher, dass Deutschland mit seinem größten Gewicht in der Folge der deutschen Vereinigung „nicht nach mehr Macht“ strebe, sondern sich „der größeren Verantwortung bewusst [ist], die daraus erwächst“. Genscher, Hans-Dietrich: Erklärung der Bundesregierung zum Vertrag über die abschließende Regelung in Bezug auf Deutschland durch den Bundesminister des Auswärtigen, Deutscher Bundestag, Plenarprotokoll 11/226, 20.9.1990, 17803B-17807D, hier 17804C.

markant kontrastierte.<sup>4</sup> Ziel dieses Beitrags ist es, eine Beschreibung in Schlaglichtern auf das anzubieten, was im außenpolitischen Strategie-Jargon in den Begriffen der „Lage“ (in der sich deutsche Außenpolitik derzeit findet) und der Perspektiven umschrieben wird. Dabei wird sich zeigen, dass Kauder nicht nur hinsichtlich deutscher Selbstbeschreibungen einen Treffer gelandet hatte, sondern auch in den vielfachen Wahrnehmungen seiner kolportierten Aussage ein empfindlicher Nerv aktueller Politik in Europa getroffen wurde.

## 2. Die Lage

Es ist mittlerweile ein Gemeinplatz, dass sich in der Folge der deutschen Vereinigung und des Endes des Ost-West-Konflikts Deutschlands Lage in Europa und der Welt fundamental verändert hat. Im Rückblick wirkt diese Veränderung sogar noch tiefgreifender als aus der Perspektive der Zeitgenossen im Jahr 1990. Denn Deutschland fand sich nach der Vereinigung nicht nur in einem radikal veränderten Umfeld wieder, sondern es sah sich auch mit der Herausforderung konfrontiert, seine Außenpolitik in gewisser Weise völlig neu zu erfinden. Mit der Vereinigung hatte die deutsche Außenpolitik alle wichtigen Ziele erreicht. „Einheit in Frieden und Freiheit“ – jene alte Formel, in der die Ziele Bonner Außenpolitik zusammengefasst wurden, war im Oktober 1990 in allen drei Dimensionen gesichert. Der Auftrag des Grundgesetzes, die Einheit Deutschlands anzustreben, war erledigt – und es war zudem gelungen, diese Einheit unter Fortbestand der Ordnung des Grundgesetzes und mit Zustimmung aller Nachbarn zu verwirklichen. Diese historisch einzigartige und beneidenswerte Lage zeitigte allerdings höchst widersprüchliche Folgen, die bis heute nachwirken.

1. Deutschland war einerseits größer geworden: Es war zur Gewährleistung seiner Sicherheit von seinen bisherigen Verbündeten weit weniger abhängig und es verlor zudem mit der Auflösung der Sowjetunion und des Warschauer Paktes die wichtigste Quelle der Bedrohung dieser Sicherheit – kurz: es war (in traditionellen Kategorien gemessen) mächtiger geworden. Andererseits begann mit der Vereinigung aber auch ein Prozess, der Deutschland zunächst in doppelter Hinsicht schwächte: Zum einen verschlang der „Aufbau Ost“ Jahr um Jahr hunderte Milliarden D-Mark bzw. Euro, ohne dass sich jene Erfolge („blühende Landschaften“) einstellten,

---

<sup>4</sup> Kauder, Volker: Bericht des Vorsitzenden der CDU/CSU-Bundestagsfraktion, Bundesparteitag der CDU, Leipzig 13.-15.11.2011, <http://www.leipzig2011.cdu.de/images/stories/docs/111115-bericht-kauder.pdf>, Stand: 2.5.2012, S. 2. Im Zusammenhang liest sich die Aussage laut Redemanuskript wie folgt: „Es kann nicht sein, dass einige so leben, wie sie es für richtig halten, und sich darauf verlassen, dass andere, die hart arbeiten, die Konsequenzen dafür übernehmen. Deswegen war unser Satz: Wir sind solidarisch, aber nur bei Gegenleistungen. Es muss sich etwas ändern in Europa. Was sehen wir jetzt, wenige Monate danach? Auf einmal wird in Europa deutsch gesprochen, nicht hinsichtlich der Sprache, aber hinsichtlich der Akzeptanz der Instrumente, für die Angela Merkel so lange und dann erfolgreich gekämpft hat.“

die die politische Klasse versprochen hatte.<sup>5</sup> Zweitens wurde Deutschland – gerade weil die „deutsche Frage“ friedlich und im Konsens mit allen Betroffenen endgültig beantwortet werden konnte – aus dem Zentrum der Weltpolitik in eine Randlage abgedrängt. Nichts schien forthin absurder als das, was bis weit in die 1980er-Jahre hinein immer der Ernstfall war: ein neuer (diesmal womöglich nuklearer) Weltkrieg an der Schnittstelle zwischen Ost und West. Kurzum, Deutschland befand sich bis ins neue Jahrtausend hinein in einer paradoxen Lage: versöhnt mit allen seinen Nachbarn und augenscheinlich mächtiger als jemals zuvor, zugleich aber auch weltpolitisch marginalisierter und ökonomisch geschwächt. Erst in den letzten Jahren haben sich zwei Parameter verändert, die die machtpolitische Position Deutschlands auch in einer breiteren Wahrnehmung als diejenige einer „Zentralmacht Europas“ erscheinen ließen – einer Beschreibung, der sich Hans Peter Schwarz bereits in den 1990er-Jahren bediente,<sup>6</sup> von der er sich nach der Jahrtausendwende aber zunächst wieder distanzierte.<sup>7</sup> Zu diesen beiden Veränderungen zählen die Verbesserung der ökonomischen Lage im Innern bei gleichzeitiger (relativer) Verschlechterung der wirtschaftlichen Lage in den EU-Partnerstaaten einerseits und die zunehmend dominante Rolle Deutschlands in der europäischen Staatsschuldenkrise nach 2009 andererseits.

2. Wie sehr sich diese Ausgangslage machtpolitisch inzwischen zugunsten Deutschlands verändert hat, wird an der Verschiebung der zentralen Koordinaten deutscher Außenpolitik deutlich. Die Beziehungen zu den früheren sogenannten „Siegermächten“ des Zweiten Weltkrieges, die bis zur Vereinigung der beiden deutschen Staaten nicht nur formale Rechte in Bezug auf „Deutschland als Ganzes“ hatten, sondern auch als Verbündete (im Falle der USA, Frankreichs und Großbritanniens) beziehungsweise als potenzieller Gegner (im Falle der Sowjetunion) das Außenverhalten der früheren Bundesrepublik wesentlich prägten, markieren diese Verschiebungen besonders eindrücklich. Die deutsche Vereinigung, die Beendigung des „Ost-West-Konflikts“, die Auflösung des Warschauer Paktes und die sukzessive Erweiterung der EU um die mittelosteuropäischen Staaten bis 2004 haben dem vereinigten Deutschland nicht nur ein historisch einmaliges Maß an Sicherheit gewährt, sondern auch frühere Abhängigkeiten deutlich reduziert bzw. ins Gegenteil verkehrt. Dazu hat sicherlich auch

---

<sup>5</sup> Vgl. Kohl, Helmut: Fernsehansprache von Bundeskanzler Helmut Kohl anlässlich des Inkrafttretens des Vertrages über die Währungs-, Wirtschafts- und Sozialunion am 1.7.1990, <http://helmut-kohl.kas.de/index.php?msg=555>, Stand: 15.4.2012.

<sup>6</sup> Schwarz, Hans-Peter: Die Zentralmacht Europas. Deutschlands Rückkehr auf die Weltbühne, Berlin 1994; vgl. auch Baumann, Rainer: Deutschland als Europas Zentralmacht, in: Handbuch zur deutschen Außenpolitik, hrsg. von Siegmund Schmidt, Gunther Hellmann und Reinhard Wolf, Wiesbaden 2007, S. 62-72.

<sup>7</sup> Schwarz, Hans-Peter: Republik ohne Kompass. Anmerkungen zur deutschen Außenpolitik, Berlin 2005.

beigetragen, dass diese und andere weltpolitische Veränderungen die Prioritätensetzungen der genannten Staaten verschoben.

Bei den USA ist dies am auffälligsten, denn aufgrund des nach wie vor bestehenden globalen Gestaltungsanspruchs meinen sich die Entscheidungsträger in Washington auf eine Verschiebung der weltpolitischen Gewichte einstellen zu müssen. Asien im Allgemeinen und China im Besonderen nehmen dabei zunehmend jenen Platz ein, den früher Europa und die Sowjetunion (und damit auch Deutschland) im weltpolitischen Kalkül der USA eingenommen haben. Für Deutschland sind die USA zwar weiterhin ein wichtiger Partner, aber dem abnehmenden Interesse der USA an Europa entspricht auch ein abnehmendes Interesse Deutschlands an den USA, weil sich nicht nur die Abhängigkeit von der US-amerikanischen Unterstützung deutscher Sicherheit abgeschwächt hat, sondern angesichts der stärker globalen Ausrichtung deutscher bzw. europäischer Außenpolitik auch zunehmend Interessenunterschiede stärker in den Blick rücken. Als Rückversicherung gegenüber sicherheitspolitischen (Rest-) Risiken durch Russland bzw. neue Risiken (wie etwa ein nukleares Iran) ist der durch die USA gewährte Schutzschild im NATO-Bündnis zwar nach wie vor geschätzt, aber da sich realistische Bedrohungsszenarien, die die Überlebensinteressen Deutschlands unmittelbar betreffen, derzeit kaum zeichnen lassen, hat sich der Stellenwert der USA für das vereinigte Deutschland merklich reduziert.

Der Stellenwert Russlands in der deutschen Außenpolitik hat sich demgegenüber eher verschoben als verringert. Die früher dominante Wahrnehmung der Sowjetunion als zentrale Bedrohung (west-)deutscher Sicherheit ist ersetzt worden durch ein Kooperations- und Rivalitätsverhältnis zwischen Partnern, die unterschiedliche Stärken einbringen. Russland zählt schon alleine aufgrund seines Nuklearstatus nach wie vor zu den Großmächten, auch wenn es ökonomisch sehr einseitig von seinem Energiereichtum zehrt. Umgekehrt ist Deutschland für Russland der wichtigste Handelspartner in Europa und immer mehr auch das politische Schwergewicht in einer für Moskau zunehmend wichtiger werdenden EU.

Im Vergleich zu den die frühere bundesrepublikanische Außenpolitik dominierenden „Supermächten“ USA und Sowjetunion haben sich damit zwei Grundkoordinaten gravierend verschoben. Bestand ein früherer Imperativ der westlichen Staatengemeinschaft – wie es in einem berühmten Spruch des früheren NATO-Generalsekretärs Lord Ismay hieß – darin, die Amerikaner in Europa, die Sowjets „draußen“ und die Deutschen unter der Kontrolle aller zu halten, so findet sich Deutschland heute in der starken Position, nicht nur nicht mehr „kontrolliert“ zu werden, sondern seinerseits europäische Positionen gegenüber beiden wesentlich mitbestimmen zu können. Daraus ergibt sich zwar noch keine Politik der „Äquidistanz“ zu den USA und Russland. Allerdings haben sich mit den machtpolitischen Realitäten auch die Interessensbalancen verschoben. Da die USA weniger an Europa interessiert sind als früher und die sicherheitspolitische Ab-

hängigkeit Deutschlands reduziert wurde, gleichzeitig aber auch die geopolitische Bedeutung Deutschlands aus russischer Perspektive gewachsen ist, die sicherheitspolitische Bedrohung wesentlich verringert und die wirtschaftliche Zusammenarbeit deutlich intensiviert wurde, befindet sich Deutschland in einer anderen Situation.

Diese gewachsene Macht zeigt sich in erweiterter Form auch im Verhältnis zu den beiden EU-Partnern Frankreich und Großbritannien. Frankreich sieht sich zunehmend als der (vom früheren französischen Präsidenten Mitterrand bereits 1990 erwartete) große machtpolitische Verlierer der europäischen Umwälzungen, der die Minimalrolle des machtpolitisch gleichwertigen Partners in einem EU-„Tandem“ mit Deutschland immer weniger spielen kann. Im Kontext der europäischen Staatsschuldenkrise seit 2010 ist der schwindende Einfluss Frankreichs von den französischen Eliten immer stärker als Prestigeverlust im Vergleich zu Deutschland empfunden worden. Dies bedeutet zwar nicht, dass die Bundesregierung Frankreich bewusst übergeht oder schneidet, aber gerade vor dem Hintergrund starker Divergenzen in den Grundüberzeugungen der Wirtschafts- und Finanzpolitik sowie massiver innenpolitischer Restriktionen in Deutschland gelingt es Frankreich immer seltener, seine Präferenzen durchzusetzen.

Im Falle Großbritanniens fällt die Machtverschiebung zugunsten Deutschlands weniger stark ins Gewicht, weil die Briten aus innenpolitischen Gründen auf Distanz zu weiteren Integrationsbestrebungen in der EU gehen und sich damit auch von Abhängigkeiten gegenüber Deutschland frei machen wollen. Dies führt (wie im Kontext der Aushandlung des sog. „Fiskalpaktes“ Anfang 2012 deutlich wurde) umgekehrt aber auch dazu, dass sich die deutsche Kompromissbereitschaft gegenüber britischen Präferenzen abgeschwächt hat und Großbritannien europapolitisch damit zunehmend marginalisiert wird. Das wachsende wechselseitige Desinteresse könnte allerdings die nicht-intendierte Folge zeitigen, dass Deutschlands Macht auf dem europäischen Kontinent umso deutlicher hervortritt, weil ein gewichtiger potenzieller Gegenspieler immer häufiger außen vor bleibt, wenn weitreichende Entscheidungen in der EU getroffen werden.

3. Spiegelbildlich zur Verschiebung der traditionellen Koordinaten mit den vier „Siegernächten“ entwickelt sich die Neupositionierung Deutschlands in einem globalen Konzert von sogenannten „Gestaltungsmächten“. Für die Ausgestaltung der Beziehungen zu diesen Staaten hat die Bundesregierung unter Kanzlerin Merkel Anfang 2012 ein eigenes, aufwändig erstelltes „Gestaltungsmächte“-Konzept veröffentlicht. Darin wird erstmals ein erweiterter weltpolitischer Horizont deutscher Außenpolitik aufgespannt. Als „Gestaltungsmächte“ gelten jene Staaten, „mit denen Deutschland nicht schon im Rahmen der Europäischen Union (EU), der G-8 oder der Nordatlantischen Allianz (NATO) zusammenarbeitet“ und die sich „durch Gestaltungsfähigkeit und Gestaltungswillen in regionen

und internationalen Zusammenhängen“ auszeichnen.<sup>8</sup> Indirekt wird unter der begrifflichen Innovation der „Gestaltungsmacht“ eine durchaus heterogene Gruppe von Staaten zusammengefasst, die man früher als „Mittelmächte“, „Großmächte“ oder gar „Weltmächte“ bezeichnete. Keiner dieser Begriffe findet sich jedoch in diesem Konzeptpapier – was schon alleine deshalb naheliegt, weil nicht nur die im deutschen außenpolitischen Diskurs eingespielte Vermeidung der negativen Konnotationen des Machtbegriffs mit der über den Gestaltungs-begriff positiv aufgeladenen Neuschöpfung fortgesetzt, sondern auch eine unaufdringliche und historische Analogien vermeidende Selbstbeschreibung Deutschlands im selben Vokabular vorgenommen werden kann.<sup>9</sup> Damit wird indirekt aber auch die Bedeutung der klassischen institutionellen Bezugsfelder (der EU und, mehr noch, der NATO) relativiert. Beiden wird zwar der abzuleistende Tribut gezollt<sup>10</sup>, aber der neue Gestaltungshorizont deutscher Außenpolitik weist über eine bloße „Einbindung“ in diese institutionellen Kontexte mittlerweile deutlich hinaus.

In der Summe dieser Veränderungen findet sich Deutschland damit zunehmend in der Position jener „großen Macht in Europa“, der der frühere Bundeskanzler Schröder schon in seiner Regierungszeit das Recht zugestanden wissen wollte, seine „nationalen Interessen“ „genauso“ durch-

<sup>8</sup> Auswärtiges Amt: Globalisierung gestalten – Partnerschaften ausbauen – Verantwortung teilen. Konzept der Bundesregierung, Berlin 2012, <http://www.auswaertiges-amt.de/cae/servlet/contentblob/608384/publicationFile/165762/Gestaltungsmaechtekonzept.pdf>, Stand: 14.3.2012, S. 5.

<sup>9</sup> Zur Bedeutung des Machtbegriffs im außenpolitischen Vokabular Deutschlands vgl. Stark Urrestarazu, Ursula: Macht, in: Die Semantik der neuen deutschen Außenpolitik. Eine Analyse des außenpolitischen Vokabulars seit Mitte der 1980er-Jahre, hrsg. von Gunther Hellmann, Christian Weber und Frank Sauer, Wiesbaden 2008, S. 106-113; Hellmann, Gunther / Weber, Christian / Sauer, Frank (Hrsg.): Die Semantik der neuen deutschen Außenpolitik. Eine Analyse des außenpolitischen Vokabulars seit Mitte der 1980er-Jahre, Wiesbaden 2008, S. 192-194. Besonders aufschlussreich sind in diesem Zusammenhang die wichtigsten Umschreibungen dessen, was „Gestaltungsmächte“ nach Auffassung der Bundesregierung auszeichnet. Im ersten Absatz des Konzeptpapiers heißt es hier u. a., dass es sich um „einflussreiche Länder“ handele, die „internationale Politik in einer interdependenten Welt“ gestalten, „wirtschaftliche Lokomotiven“ sind, „die Zusammenarbeit in ihren Regionen“ „maßgeblich beeinflussen“, darüber hinaus „auch in anderen Weltregionen wirken“ und „in internationalen Entscheidungsprozessen eine zunehmend wichtige Rolle“ spielen. „Selbstbewusst finden sie ihren Platz in den internationalen Beziehungen und übernehmen zunehmend Verantwortung für globale Fragen. ... Sie sind ‚neue Gestaltungsmächte‘“. Auswärtiges Amt: Globalisierung gestalten, S. 5; auch wenn das Konzeptpapier der Bundesregierung jede Formulierung vermeidet, die Deutschland explizit in genau dieser Kategorie von „Mächten“ verortet, ist die Unterstellung einer solchen indirekten Selbstverortung nicht nur deshalb naheliegend, weil die zitierten Umschreibungen im außenpolitischen Diskurs häufig auch zur Charakterisierung Deutschlands verwendet werden, sondern auch deshalb, weil diese Zuordnung Deutschlands zur Kategorie der „Gestaltungsmächte“ bereits kurz nach Veröffentlichung des Konzepts im wissenschaftlichen Diskurs aufgegriffen wurde. Vgl. Sand-schneider, Eberhard: Deutschland – Gestaltungsmacht in der Kontinuitätsfalle, in: Aus Politik und Zeitgeschehen 10/2012, S. 3-9.

<sup>10</sup> Vgl. Auswärtiges Amt: Globalisierung gestalten, S. 6-9 sowie S. 15.

zusetzen „wie die anderen das auch machen“.<sup>11</sup> Klärungsbedürftig bleibt allerdings, worin solche „nationalen Interessen“ im Einzelnen bestehen und was es konkret bedeutet, „außenpolitisch erwachsen“ zu handeln – eine andere Formulierung, die im Vokabular von Gerhard Schröder häufig auftauchte.<sup>12</sup> Allenthalben ist nämlich in jüngster Zeit davon die Rede, dass Deutschland eine „Führungsrolle“ zuwachse.<sup>13</sup> In den meisten Beschreibungen einer solchen Rolle geht es aber gerade um das Gegenteil dessen, was im üblichen Sprachgebrauch mit der Durchsetzung „nationaler Interessen“ gemeint ist. Die Appelle von außen richten sich vielmehr darauf, dass Deutschland Führung dadurch zum Ausdruck bringen solle, andere nicht zu „bevormunden“,<sup>14</sup> sondern „Verantwortung“ etwa dergestalt zu übernehmen, dass es im Kontext der Europäischen Staatsschuldenkrise hilft, „Reformen durchzusetzen“, wie der luxemburgische Außenminister Asselborn in einem Interview formulierte. Allerdings fügte er sogleich hinzu, dass dies „im Rahmen der Methode Jean Monnets, also der Gemeinschaftsmethode“ geschehen müsse.<sup>15</sup> Kurzum: Gewachsenes deutsches Machtbewusstsein trifft in einer neuartigen Krisensituation in der EU auf Erwartungshaltungen von außen, die Führung gerade nicht mit der „Durchsetzung nationaler Interessen“, sondern mit der Fähigkeit zur Vermittlung zwischen konkurrierenden Interessen und deutscher Kompromissbereitschaft assoziieren.

4. Inwieweit sich dies allerdings mit innenpolitischen Erwartungen versöhnen lässt, ist eine offene Frage. Denn die Verschiebung der innereuropäischen Machtbalance zugunsten Deutschlands spiegelt sich nicht nur in einem neuen außenpolitischen „Selbstbewusstsein“ der außenpolitischen Eliten. Es zeigt sich auch in einer breiten deutschen Öffentlichkeit. Im Vergleich zu den 1990er-Jahren zeigen beispielsweise Umfragen, dass die wichtigsten Assoziationen, die gemeinhin mit dem Selbstbewusstsein einer „Berliner Republik“ verbunden werden, seit Ende der 1990er-Jahre teils merklich an Bedeutung gewonnen haben. Dies gilt für „Ansehen“ (1998: 39 %, 2007: 50 %), „Größe“ (37/48), „Macht“ (42/47) und „Na-

<sup>11</sup> Das erste Zitat stammt aus einem Namensbeitrag von Bundeskanzler Schröder, Gerhard: Eine Außenpolitik des „Dritten Weges“?, in: Gewerkschaftliche Monatshefte 7-8/1999, S. 392-396, hier S. 394; das zweite aus einer Rede Schröders auf der Bundesdelegiertenkonferenz der SPD zur Europawahl 1999 am 8.12.1998 in Saarbrücken: Schröder, Gerhard: Rede auf der Bundesdelegiertenkonferenz der SPD zur Europawahl 1999 am 8.12.1998 in Saarbrücken, [http://www.spd.de/archiv/europa/Eur19981208\\_896.html](http://www.spd.de/archiv/europa/Eur19981208_896.html), Stand: 8.8.2000.

<sup>12</sup> Schröder, Gerhard: Interview mit Bundeskanzler Gerhard Schröder im TV-Sender 3-sat am 3.4.2003, [http://www.bundesregierung.de/servlet/init.cms.layout.LayoutServlet?global.naviknoten=6090&link=bpa\\_notiz\\_druck&global.printview=2&link.docs=477885](http://www.bundesregierung.de/servlet/init.cms.layout.LayoutServlet?global.naviknoten=6090&link=bpa_notiz_druck&global.printview=2&link.docs=477885), Stand: 6.8.2003.

<sup>13</sup> Vgl. u. a. Müller-Brandeck-Bocquet, Gisela: Deutschland – Europas einzige Führungsmacht?, in: Aus Politik und Zeitgeschehen 10/2012, S. 16-22; dort auch weitere Verweise.

<sup>14</sup> Rachman, Gideon: Anwalt der Globalisierung. Wenn Deutschland führen will, muss es Werte stärker vertreten, in: Internationale Politik 3/2012, S. 14-20, hier S. 14.

<sup>15</sup> Möller, Almut / Tempel, Sylke: Interview mit den Außenministern Polens und Luxemburgs, Radosław Sikorski und Jean Asselborn, in: Internationale Politik 3/2012, S. 8-13, hier S. 10.

tionalbewusstsein“ (41/43).<sup>16</sup> Noch deutlicher wird dieses gewachsene Selbstbewusstsein darin ersichtlich, dass von 27 positiven Merkmalen, die „Deutschland“ in einer Umfrage vom Februar 2009 zugeschrieben werden konnten, nur drei schwächer bewertet wurden als 2002. Die Aussage, dass Deutschland „selbstbewusst im Umgang mit anderen Ländern“ agiere, erlangte dabei eine Zustimmung von 59 % (im Vergleich zu 48 % in 2002) und damit den dritthöchsten Zuwachs.<sup>17</sup> Dies deckt sich mit wachsender Zustimmung auf die Frage, ob „man heute Nationalstolz haben“ sollte oder ob das „unwichtig“ sei. Hielten 1993 noch 54 % den Deutschen Nationalstolz für wichtig, so waren es 2006 bereits 73 %.<sup>18</sup> Besonders bemerkenswert ist in diesem Zusammenhang, dass Stolz und Selbstbewusstsein in zunehmendem Maße einhergehen mit der Wahrnehmung, Gutes für andere zu tun. Dass Deutschland „die europäische Einigung voranbringt“ meinten 2002 wie 2009 62 % der Deutschen. Im selben Zeitraum erhöhte sich sogar die Zahl derjenigen, die denken, dass Deutschland „ausgleichend wirkt“ bzw. „häufig bei internationalen Konflikten vermittelt“ von 59 auf 66 %.<sup>19</sup> Ergänzt wird dieses neue Selbstbewusstsein zudem durch die Einschätzung, dass das deutlich positiv gewandelte Selbstbild zunehmend auch vom Rest der Welt geteilt wird. Glaubten 1991 lediglich 39 % der Deutschen, dass sie „in der Welt beliebt“ seien, so waren es im Februar 2009 bereits 56 % (45 % meinten 1991 noch, die Deutschen seien „unbeliebt“; 2009 dachten dies nur noch 21 %).<sup>20</sup> Stellt man dabei zusätzlich in Rechnung, dass sich diese Einschätzung mit den Ergebnissen einer BBC-Umfrage von 2011 deckt, der zufolge Deutschlands Einfluss im Vergleich von 28 Ländern weltweit die positivsten Wertungen erhielt, dann dürfte davon auszugehen sein, dass dieser Trend auf absehbare Zeit anhält und dem deutschen Selbstbewusstsein gewiss nicht abträglich ist.<sup>21</sup>

5. Der von den Eliten forcierte (und von der deutschen Öffentlichkeit zumindest geduldete) gewachsene außenpolitische Gestaltungsanspruch wirft allerdings ein grelles Licht auf die Kluft zwischen Anspruch einerseits und verfügbaren bzw. zur Verfügung gestellten Mitteln andererseits. So

<sup>16</sup> In zwei Umfragen aus den Jahren 1998 und 2007 stellte das Institut für Demoskopie Allensbach die folgende Frage: „Wenn man das Wort ‚Berliner Republik‘ hört, kann einem ja alles Mögliche dazu einfallen. Ich möchte Ihnen jetzt einiges vorlesen, was einem in den Sinn kommen könnte, und Sie sagen mir bitte immer, ob Sie bei ‚Berliner Republik‘ daran denken. Würden Sie zum Beispiel denken an ...“. Institut für Demoskopie Allensbach: Allensbacher Jahrbuch der Demoskopie, Bd. 10, Berlin 2010.

<sup>17</sup> Institut für Demoskopie Allensbach: Allensbacher Jahrbuch, S. 33.

<sup>18</sup> Ebd., S. 92.

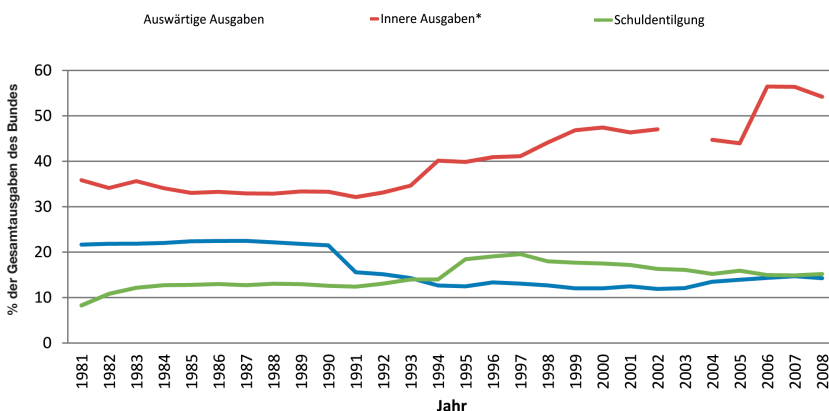
<sup>19</sup> Ebd., S. 33.

<sup>20</sup> Ebd., S. 35.

<sup>21</sup> BBC World Service: Views of US Continue to Improve in 2011. BBC Country Rating Poll, 7.3.2011, [http://www.worldpublicopinion.org/pipa/pdf/mar11/BBCevalsUS\\_Mar11\\_rpt.pdf](http://www.worldpublicopinion.org/pipa/pdf/mar11/BBCevalsUS_Mar11_rpt.pdf), Stand: 17.4.2012, S. 26.

ist es seit 1990 zu einer signifikanten Umverteilung zwischen innenpolitischen und außenpolitischen Ausgaben zu Lasten Letzterer gekommen.

Abbildung 1: Ausgaben für auswärtige Politik sowie ausgewählte Felder der Innenpolitik im Vergleich, 1981-2008



\* Die Linie „Auswärtige Ausgaben“ bündelt die Einzelpläne der Bundesministerien für Verteidigung, Entwicklung und Zusammenarbeit und Auswärtiges. Die Linie „Innerstaatliche Ausgaben“ bündelt die Einzelpläne der Ministerien Arbeit und Soziales, Inneres und Verkehr, Bau und Stadtentwicklung. Für 2003 wurden keine Angaben gemacht, da die Ausgaben des Ressorts Arbeit und Soziales nicht verfügbar waren. In 2004 und 2005 kam es auf Grund veränderter Ressortzuschnitte zu einer anderen Zusammensetzung der „Innerstaatlichen Ausgaben“. Am übergreifenden Trend ändert dies jedoch nichts.

Quelle: Eigene Zusammenstellung nach Angaben des Statistischen Bundesamtes<sup>22</sup>

Zusammen mit der zunehmend verbreiteten Auffassung, dass für alle Variationen sogenannter „Scheckbuchdiplomatie“ kein Geld mehr da sei, lief diese veränderte Rahmenbedingung lange Zeit darauf hinaus, Einsparungen dort zu mobilisieren, wo dies ohne Rückwirkungen auf übergeordnete Ziele möglich war. Zum einen führte dies nach 1990 zu beträchtlichen Einschnitten im Verteidigungshaushalt, dessen Anteil am Bundshaushalt sich von 18 % in 1990 bis 2002 auf 9,5 % fast halbierte – eine Tendenz, die sich erst nach 2003 leicht umkehrte. Trotzdem lag der Anteil des Ver-

<sup>22</sup> Die Daten entstammen dem jeweiligen Bundshaushalt nach Angaben des Statistischen Bundesamtes. Für die Zusammenstellung dieser Daten dankt der Verfasser Frank Sauer und Christine Andrä. Die Originaldaten und detaillierten Berechnungen sind verfügbar unter Sauer, Frank / Andrä, Christine: Daten zu den Ausgaben des Bundes für die Außenpolitik Deutschlands sowie ausgewählte Felder der Innenpolitik im Zeitraum 1981-2008, 2010, [http://www.soz.uni-frankfurt.de/hellmann/mat/Tüb\\_2010\\_www.pdf](http://www.soz.uni-frankfurt.de/hellmann/mat/Tüb_2010_www.pdf), Stand: 15.4.2011.

teidigungsministeriums am Gesamthaushalt des vereinigten Deutschland im Jahr 2008 mit knapp 11 % deutlich niedriger als die früheren Ausgaben des westdeutschen Teilstaates. Da diese Ausgaben das Gros der Gesamtausgaben für auswärtige Angelegenheiten insgesamt (d. h. der Summe der Ausgaben des Auswärtigen Amtes, des Bundesministeriums der Verteidigung sowie des Ministeriums für Entwicklungszusammenarbeit) ausmachten, war eine Reduzierung der Mittel für auswärtige Angelegenheiten just zu dem Zeitpunkt zu beobachten, als der globale Gestaltungsanspruch deutscher Außenpolitik deutlicher artikuliert wurde. Zum anderen verstärkte sich der Ruf nach einer Umverteilung in der EU, die „die materiellen Ressourcen eines Nettozahlers wie Deutschland nicht über Gebühr“ beanspruchen dürfe.<sup>23</sup>

Wie massiv der Einbruch der Gesamtausgaben für die Außenpolitik ausfällt, wird allerdings erst deutlich, wenn man sich die Veränderungen der Anteile der drei Ministerien im Bereich der Außenpolitik (d. h. des Auswärtigen Amtes, des Bundesministeriums der Verteidigung sowie des Ministeriums für Entwicklungszusammenarbeit) an den Ausgaben des Bundes insgesamt ansieht und sie mit drei Ministerien vergleicht, die primär innenpolitische Aufgaben haben. In dieser Perspektive hat sich der Anteil der drei Ministerien mit internationalen Aufgaben von einem gemeinsamen Anteil, der im Jahr 1990 noch bei etwa 21,5 % lag, auf einen Wert von knapp über 12 % im Jahr 2002 fast halbiert. Im Jahr 2008 lag dieser Anteil bei 14,3 %. Umgekehrt hat sich der prozentuale Anteil dreier ausgewählter Ministerien mit innerstaatlichen Aufgaben – dem Ministerium für Arbeit und Soziales, dem Ministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung und dem Ministerium des Innern – im selben Zeitraum deutlich erhöht. Allein das Ministerium für Arbeit und Soziales konnte seinen Anteil am Bundeshaushalt zwischen 1990 und 2008 von knapp 23 % auf knapp 44 % nahezu verdoppeln (siehe Abb. 1).

Da der Staatshaushalt einer der besten Indikatoren dafür ist, welche Prioritäten eine Gesellschaft setzt und wie sie die Gewichte zwischen innerstaatlichen und internationalen Aufgaben verteilt, unterstreichen diese Zahlen nicht nur, dass der Sozialstaat seit jeher Vorrang hat, sondern seit der Vereinigung sogar noch an Bedeutung gewonnen hat. Angesichts chronisch den Ausgaben hinterherhinkender Steuereinnahmen, anhaltend hoher Schuldenlast, erheblich gewachsener finanzieller Risiken im Kontext der europäischen Staatsschuldenkrise und – selbst nach den Strukturreformen – beständig hoher Sozialausgaben einerseits und einer geringen Bereitschaft der Deutschen andererseits, in internationalen Krisensituationen (einschließlich der Eurokrise) wie früher mit dem „Scheckbuch“ bereit zu stehen, liegt hier eine wesentliche Quelle für fortdauernde bzw. sich verschärfende Konflikte mit den Partnern.

<sup>23</sup> Schröder, Gerhard: Interview mit Thomas Roth und Thomas Baumann in der ARD-Sendung „Bericht aus Berlin“, 9.8.2002, <http://www.bundeskanzler.de/Interviews.7716.428321/Interview>, Stand: 15.8.2002.

Zusammengenommen ist die Lage deutscher Außenpolitik im Frühjahr 2012 also gekennzeichnet durch ein historisch einzigartiges Maß an (militärischer) Sicherheit, unübersehbaren Macht- und Interessensverschiebungen im Verhältnis zu den wichtigsten Partnern und Verbündeten sowie gesteigertem Selbstbewusstsein einerseits und völlig neuartigen Krisenerscheinungen im unmittelbaren äußeren Umfeld andererseits. Prekär ist diese Lage vor allem deshalb, weil beträchtliche Erwartungen an Deutschland gerichtet werden, die nicht nur auf ein gewachsenes Macht- und Selbstbewusstsein im Allgemeinen, sondern in einigen Feldern (wie etwa der Frage nach alternativen Strategien im Umgang mit den unterschiedlichen Dimensionen der EUropäischen Krise) auch auf tiefsitzende Überzeugungen treffen, die im Widerspruch zu den Überzeugungen wichtiger Partner stehen.

Die US-amerikanische Deutschlandexpertin Beverly Crawford hat dieses Spannungsfeld und die damit einhergehende Positionierung Deutschlands in Europa schon Mitte des letzten Jahrzehnts mit dem zugespitzten Begriff der „embedded hegemony“ umschrieben: Deutschland habe erneut den „Status einer Großmacht und eines regionalen Hegemons“ erlangt<sup>24</sup> – allerdings einer Großmacht, die in europäische institutionelle Zusammenhänge eingebettet sei. Die Wirksamkeit dieser Einbettung sei allerdings nicht nur von der Bindungskraft der institutionellen Strukturen abhängig, sondern auch von der Macht und ökonomischen Leistungsfähigkeit Deutschlands. Unabhängig davon, ob man Crawfords traditionelle Begriffswahl (Großmacht, Hegemonie) nun teilen mag oder nicht – ihre empirisch unterfütterte Analyse und ihre Beschreibung grundlegender Triebfedern deutscher Außenpolitik im europäischen Umfeld sollten nicht leichtfertig von der Hand gewiesen werden.

### 3. Die Perspektiven

Betrachtet man vor dem Hintergrund dieser Ausgangslage die Perspektiven deutscher Außenpolitik im Hinblick auf Risiken und Chancen sticht derzeit (Frühjahr 2012) die Stabilisierung der EU als unverzichtbare Voraussetzung erträglicher deutscher Macht hervor. Richtig ist sicher, dass sich Deutschland und seine außenpolitische Elite immer noch als europäische Nation verstehen – d. h. als Land, das in der Mitte Europas und, mehr noch, in der Mitte der EU liegt, in dessen Strukturen eingebettet ist und vom Erfolg dieses Projektes wesentlich abhängt. So ist es nicht verwunderlich, dass Kanzlerin Merkel im Lichte der Ereignisse rund um die Eurokrise die finanz- und währungspolitische Stabilität zur ersten Priorität erklärt hat. Wie früher wird es in der europäischen Wirtschafts- und Finanzkrise ganz wesentlich darauf ankommen, dass es Deutschland und Frankreich gelingt, gemeinsame Positionen zu formulieren. Dies ist zwar

<sup>24</sup> Crawford, Beverly: *Power and German Foreign Policy. Embedded Hegemony in Europe*, Basingstoke: Palgrave, 2007, S. 174-175

noch weniger als früher eine hinreichende, in jedem Fall aber eine notwendige Erfolgsbedingung. Ob dies jedoch unter dem neuen französischen Präsidenten Hollande der Fall sein wird, bleibt vor dem Hintergrund seines Wahlprogramms vorerst abzuwarten. Denn diese Ankündigungen werden, sollten sie zu offiziellen politischen Forderungen Frankreichs werden, nahezu unausweichlich zu Konflikten mit Deutschland führen. Da sich die politische Lage im wirtschaftlich am stärksten getroffenen Griechenland nach den Wahlen Anfang Mai 2012 eher zuzuspitzen scheint, sieht sich die Bundesregierung zunehmend einer EU-Staatenkoalition gegenüber, die die deutsche Krisenpolitik grundsätzlich in Frage stellt.

Andere weltpolitische Entwicklungen verblassen derzeit vor dem Hintergrund der innereuropäischen Krise. Dies gilt nicht nur für die traditionelle Bedeutung, die die USA und Russland für Deutschland hatten, sondern auch für die Krisenregion des Nahen und Mittleren Ostens sowie die globalen Herausforderungen, die sich im Kontext des Aufstiegs neuer „Gestaltungsmächte“ wie China oder Indien ergeben.

Erhellend ist in diesem Zusammenhang ein vergleichender Blick auf die Zukunftserwartungen von Außenpolitikexperten, mit dem ich schließen will. Einer Reihe von Experten wurde im Jahr 2004 und erneut im Herbst 2011 ein identischer Katalog vorgelegt, auf dem sie ankreuzen sollten, für wie wahrscheinlich oder unwahrscheinlich sie gewisse „Einschätzungen zur Welt des Jahres 2020“ hielten (siehe Tab. 1). Bemerkenswert war, dass immerhin ein gutes Drittel in 2011 davon ausging, dass die EU in den nächsten Jahren sukzessive „auf den Status einer Freihandelszone mit wenigen supranationalen Einsprengseln zurückfallen“ wird (vgl. Frage 12 aber auch Frage 2 in Tab. 1). Ähnliche Unterstützung fand die Aussage, dass im Jahr 2020 „Frankreich für Deutschland auf den Status eines ‚normalen‘ (d. h. unumgänglichen, aber nicht besonders ‚geliebten‘) Kooperationspartners“ gesunken sein wird (vgl. Frage 10). Nun neigen sicherlich auch Experten dazu, gegenwärtige Entwicklungen zu extrapolieren, statt mit markanten Brüchen zu rechnen. Die historische Erfahrung zeigt jedoch, dass es immer wieder zu solchen dramatischen Umbrüchen kam. Insofern jedoch Erwartungen auch handlungsleitende Funktion haben und die erfragten Einschätzungen (trotz ihres nicht-repräsentativen Charakters) nicht allzu sehr von einem imaginären sample der außenpolitischen Elite abweicht, ergeben sich daraus interessante Rückschlüsse hinsichtlich möglicher zukünftiger Entwicklungen deutscher Außenpolitik. Analog zu der o. a. Einschätzung zählt dazu unter anderem, dass weder Russland noch die USA eine ähnliche Bedeutung wiedererlangen werden, die die früheren „Supermächte“ für die alte Bundesrepublik hatten (vgl. Fragen 1 und 14). Demgegenüber erscheint diesen Experten aber auch der machtpolitische Aufstieg Chinas genauso unaufhaltsam wie eine Rivalität Chinas mit den USA unausweichlich. Welche Folgen sich daraus für Deutschlands Rolle in Europa und der Welt ergeben könnten, wurde zwar nicht unmittelbar abgefragt, vor dem Hintergrund einer (relativen) Zuver-

sicht, dass sich die derzeitigen Krisenerscheinungen in der EU mittel- und langfristig stabilisieren lassen, lässt sich aber vermuten, dass die meisten Experten implizit zumindest von einer Stabilisierung der deutschen Machtposition in der EU ausgehen.

Tabelle 1: Einschätzungen zur Welt des Jahres 2020<sup>25</sup>

Im Jahr 2020 ....	Sehr wahrscheinlich	Eher wahrscheinlich	Eher unwahrscheinlich	Sehr unwahrscheinlich
(1) ... wird Russland der wichtigste strategische Partner der EU in der globalen Mächtekonstellation sein.	0/3	12/17	47/73	41/7
(2) ... wird das „Weimarer Dreieck“ (P-D-F) den harten Kern einer zunehmend lockeren Union mit nach außen abnehmender Integrationsdichte bilden.	6/6	6/10	53/77	29/13
(3) ... wird es mindestens einen katastrophalen Terroranschlag (z. B. nuklear oder bakteriologisch) gegeben haben.	0/37	29/47	59/13	6/3
(4) ... wird Deutschland einen ständigen Sitz im UN-Sicherheitsrat innehaben.	0/17	12/43	18/23	71/17
(5) ... wird die NATO als globale Kooperationsgemeinschaft „westlicher“ Demokratien den weltpolitisch wichtigsten Ordnungsfaktor darstellen.	12/7	24/67	47/23	18/3
(6) ... werden NGOs und transnationale gesellschaftliche Vernetzungen den Nationalstaat deutlich geschwächt haben.	0/3	18/47	59/43	24/7
(7) ... wird China als wichtigster globaler Herausforderer der USA fest etabliert sein.	53/33	41/47	6/20	0/0

<sup>25</sup> Angaben zur Auswertung in Prozent. Der Katalog von Aussagen wurde vom Autor entwickelt. Die jeweils erste Zahl spiegelt Ergebnisse einer Umfrage unter außenpolitischen Experten, die am 24.11.2011 an einer Expertentagung der Hanns-Seidel-Stiftung teilnahmen (N = 17); die zweite Zahl gibt die Antworten einer im Wortlaut identischen Umfrage aus dem Jahr 2004 wieder (N = 30), die ebenfalls im Rahmen einer Konferenz der Hanns-Seidel-Stiftung unter außenpolitischen Experten durchgeführt wurde.

(8) ... wird der Globus in einem modernen Äquivalent des „30-jährigen Krieges“ versunken sein.	0/3	6/7	41/60	53/30
(9) ... werden rechtsextreme Parteien(-bündnisse) genauso zum festen Bestandteil des Bundestages gehören wie heute die „Grünen“.	0/7	0/13	47/63	53/17
(10) ... wird Frankreich für Deutschland auf den Status eines „normalen“ (d. h. unumgänglichen, aber nicht besonders „geliebten“) Kooperationspartners (wie z.B. heute die USA) gesunken sein.	0/10	35/43	53/37	12/10
(11) ... wird die CSU in einer schwarz-grünen Koalition den Außenminister stellen.	12/0	29/13	24/60	35/27
(12) ... wird die EU auf den Status einer Freihandelszone mit einigen wenigen supranationalen Einsprengseln zurückgefallen sein.	0/10	35/43	53/40	12/7
(13) ... wird der Raum des Nahen und Mittleren Ostens im Vergleich zur Gegenwart (2011) weltpolitisch weit weniger relevant sein.	18/0	12/33	47/37	18/30
(14) ... werden die deutsch-amerikanischen Beziehungen wieder die Qualität der frühen 1990er-Jahre erreicht haben und Berlin und Washington als „Partner in der Führung“ des transatlantischen Raumes fungieren.	6/0	29/27	47/53	18/20
(15) ... wird Berlin der Sitz einer europäischen Regierung sein. <sup>26</sup>	0/0	0/0	18/20	82/80

Das Europa der EU ist damit nach wie vor das mit Abstand wichtigste Feld, in dem sich Erfolg oder Scheitern deutscher Außenpolitik zeigen wird. Die Anhänger früherer „Bonner“ Außenpolitik mögen vor dem Hintergrund

<sup>26</sup> In einer EMNID-Umfrage zur zukünftigen Rolle Berlins von Ende 1999 antworteten 34 % der Deutschen, dass Berlin „Sitz einer europäischen Regierung“ sein werde; vgl. Presseerklärung des Landes Berlin 2000.

einer zunehmenden Kritik an einer allzu dominanten Stellung Deutschlands in der EU („Europa spricht deutsch“) auf die eine oder andere Handlungsmaxime aus dem außenpolitischen Erfolgsrepertoire der „Bonner Republik“ verweisen. Sie werden allerdings nicht abstreiten können, wie sehr sich das vereinigte Deutschland in den letzten zwei Jahrzehnten verändert hat. Dem gewachsenen Machtanspruch und den Interessen, wie sie in Berlin formuliert werden, entsprechen allerdings auch Erwartungen im Umfeld Deutschlands, die eine Flucht vor dem, was allenthalben als deutsche „Führungsrolle“ bezeichnet wird, kaum möglich erscheinen lassen. Eine solche Flucht droht allerdings auch nicht. Unklar bleibt jedoch, wie die politische Klasse Berlins die zunehmenden Spannungen zwischen gesellschaftlichen Stimmungen und Präferenzen im Innern einerseits und den Erwartungen, die von den EU-Partnern an Deutschland herangetragen werden andererseits, auflösen wird. An diesen Antworten – und nicht daran, wie viel Deutsch in Europa gesprochen wird – wird sich ablesen lassen, ob bzw. wie sich deutsche Führung EUropaverträglich praktizieren lässt.



# Deutschlands außenpolitische Führungskraft

## Interne und externe Schwierigkeiten

*Wilfried von Bredow*

*In der Politik brauchen die Akteure Gestaltungsmacht. Bei der Bewertung der Leistung von politischen Schlüsselfiguren mit Gestaltungskompetenz geht es um die Inhalte ihrer politischen Entscheidungen und um ihre Fähigkeit, getroffene Entscheidungen auch durchzusetzen. Führungskraft wird auf beiden Handlungsebenen benötigt. Für die gegenwärtige Außenpolitik Deutschlands ist Führungskraft besonders wichtig. Sie hat es mit ungewohnten Hindernissen zu tun.*

Die Politik der Bundesregierung steht angesichts von Problemen wie der Finanzkrise in der Europäischen Union, den Unruhen in arabischen Diktaturen wie Ägypten, Tunesien und Libyen, der Nuklearpolitik des Iran oder dem Misserfolg der politischen Stabilisierung Afghanistans, um nur diese zu nennen, im Kreuzfeuer der Kritik. Solche Kritik läuft häufig auf das Konstatieren von Führungsmängeln heraus. Für die einen tun Bundesregierung und insbesondere die Bundeskanzlerin zu viel, für die anderen zu wenig. Die einen beklagen den Verlust des außenpolitischen Markenzeichens der Eindeutigkeit (interpretiert als Glaubwürdigkeit) und Vorhersehbarkeit (interpretiert als Zuverlässigkeit). Die anderen werfen der Regierung vor, an althergebrachten Formeln und Kriterien festhalten zu wollen und sich den neuen europäischen und weltpolitischen Herausforderungen ihrer Außenpolitik nicht stellen zu wollen oder zu können.

Selbstverständlich ist solche Kritik legitim und – mal mehr, mal weniger – auch nützlich. Obwohl die umlaufenden kritischen Argumente einander widersprechen, schließt das nicht aus, dass die einen wie die anderen auch ein Stück weit berechtigt sein können. Politik und philosophische Logik befinden sich, wie im übrigen auch Politik und Moral, auf verschiedenen Ebenen.

Dennoch wird hier die These vertreten, dass die Kritik an der jetzigen Bundesregierung in den meisten Fällen anfechtbar ist, entweder weil sie von zu speziellen Voraussetzungen ausgeht und sozusagen als Lobby partikulärer außenpolitischer Normen auftritt oder weil sie die sachlichen und diplomatischen Schwierigkeiten grob unterschätzt, die sich der Regierung in den Weg stellen. Denn auf Deutschland lastet die Rolle einer Führungsmacht innerhalb der Europäischen Union. Stimmt diese Annahme, dann folgt daraus: Die weitere Ausbildung Europas als eines Akteurs

der internationalen Politik hängt zu beträchtlichen Teilen davon ab, wie Deutschland mit dieser Rolle zurechtkommt.<sup>1</sup>

Um dieses Urteil nachvollziehbar zu machen, sind die folgenden Ausführungen in drei Abschnitte untergliedert. Im ersten Abschnitt geht es um die außenpolitische Rolle Deutschlands im internationalen System, wie es sich nach dem Ende des Ost-West-Konflikts entwickelt hat. Bis 1990 war die Bundesrepublik Deutschland trotz ihres wachsenden wirtschaftlichen Gewichts politisch fest in westliche Allianzen eingebunden und richtete ihre Außenpolitik an den Grundsätzen des Multilateralismus aus. Ist die Zentralmacht Europas<sup>2</sup> nunmehr auf dem Trip, sich als unilateral vorgehende makro-regionale Führungsmacht zu gerieren oder zumindest gerieren zu wollen,<sup>3</sup> wenn auch dezidiert mit nicht-militärischen Mitteln?

Im zweiten Abschnitt soll das Konzept der Führungskraft für die Außenpolitik näher in Augenschein genommen werden. Offensichtlich ist das überlieferte Bild von Außenpolitik als einer Angelegenheit der Exekutive und innerster Kern der *arcana imperii* längst obsolet geworden. Die Art und die Zahl der hier mitredenden und Einfluss nehmenden Akteure ist enorm angewachsen, und manche davon verfügen über viel Macht. Führt also, um den Titel eines aufschlussreichen Sammelbandes aus den letzten Jahren aufzugreifen,<sup>4</sup> tatsächlich die Regierung?

Im dritten Abschnitt schließlich wird ein immer wiederkehrender Streitpunkt aufgegriffen, nämlich die Auseinandersetzung über die Interessen- versus die Wertgebundenheit der deutschen Außenpolitik. Im Blick auf die jüngsten Entwicklungen ist – wieder einmal – die Frage aufgeworfen worden: Ist die deutsche Außenpolitik ohne inneren Kompass und prinzipienlos?<sup>5</sup>

## **1. Warum Deutschland kein „kleiner Hegemon“ ist**

Seit Langem gibt es die geopolitische Denkfigur, Deutschland sei innerhalb des Ensembles europäischer Staaten so mächtig, dass es sich nicht recht einordnen lasse; zugleich jedoch sei es nicht mächtig genug, sich Europa unterzuordnen. Mit diesem machtpolitischen Ungleichgewicht ha-

<sup>1</sup> Vgl. Eckert, Moritz / Nieberg, Insa: Deutschlands Rolle in Europa: Führungsmacht oder Vetospieler?, in: *Integration* 4/2011, S. 349-356. In diesem Bericht über die Jahrestagung 2011 des Instituts für Europäische Politik in Berlin spiegelt sich die Debatte über Deutschlands europäische Rolle facettenreich wider.

<sup>2</sup> Vgl. Schwarz, Hans-Peter: *Die Zentralmacht Europas. Deutschlands Rückkehr auf die Weltbühne*, Berlin 1998.

<sup>3</sup> Vgl. die deftige Kritik eines amerikanischen Diplomaten in: Corn, Tony: *Neue deutsche Illusionen*, in: *Frankfurter Allgemeine Zeitung (FAZ)*, 2.1.2012, [www.faz.net/aktuell/feuilleton/deutschlands-rolle-in-der-welt-neue-deutsche-illusionen-11587450.html](http://www.faz.net/aktuell/feuilleton/deutschlands-rolle-in-der-welt-neue-deutsche-illusionen-11587450.html), Stand: 25.1.2012.

<sup>4</sup> Holtmann, Everhard / Patzelt, Werner J. (Hrsg.): *Führen Regierungen tatsächlich? Zur Praxis gouvernementalen Handelns*, Wiesbaden 2008.

<sup>5</sup> Vgl. das mit Kritik an der deutschen Außenpolitik nach seiner Regierungszeit nicht zurückhalten- de Interview von Helmut Kohl, in: *Internationale Politik* 5/2011, S. 10-17.

ben manche Historiker sowohl Deutschlands gescheiterte Versuche zur Aufrichtung einer europäischen Hegemonie als auch die politischen Strategien der anderen europäischen Staaten erklärt, Deutschlands Macht möglichst zu begrenzen, aufzuteilen oder wenigstens in internationale Zähmungsinstitutionen einzubinden.

Diese geopolitische Denk-Kipp-Figur ist zu einem multifunktionalen Instrument geworden, das zuletzt noch in den Debatten mancher europäischen Nachbarn vor und während der Vereinigung Deutschlands 1989/90 Verwendung gefunden hat – und im politischen Selbstverständigungsdiskurs der Deutschen ebenfalls. „Für die Hegemonie zu klein, für das Gleichgewicht zu groß ...“<sup>6</sup>

Wie das nicht untypisch ist für derlei Diskurse – er blieb bis heute unabgeschlossen. Die meisten Kommentare, Urteile und Analysen aus Publizistik, Politik und Politikwissenschaft zu aktuellen außenpolitischen Ereignissen, Entscheidungen und Grundsatzserklärungen bewegen sich innerhalb seiner konzeptionellen Grenzen. Aus politischen Analysen werden Befürchtungen. Vor diesem Hintergrund wird beispielsweise vor der antizipierten Versuchung Deutschlands zum selbstbewussteren Gebrauch seiner Machtmittel zwecks Durchsetzung eigener Machtpositionen gewarnt.<sup>7</sup>

Bei der geopolitisch verengten Sichtweise bleibt freilich außer Betracht, dass sich mit der Globalisierung und der europäischen Integration zwei weltpolitische Vorgänge mit Langzeitauswirkungen abspielen, welche das Hantieren mit simpler Raumbezogenheit und Machtungleichungen auf der Basis nur staatsbezogener Kalküle großenteils anachronistisch erscheinen lassen. Die europäische Integration mit ihren verschiedenen Geometrien vollzieht sich als hochkomplexer Ausbildungsprozess eines neuartigen weltpolitischen Akteurs. Dieser Akteur stellt nicht einfach nur eine etwas festere Allianz souveräner Staaten dar, ebenso wenig wie er ein „neuer Vielvölkerstaat“ ist oder eine Art europäischer Superstaat, vor dem uns Johan Galtung schon vor vielen Jahren warnen zu müssen glaubte.<sup>8</sup> Selbstverständlich kann dieser Prozess auch scheitern – jedenfalls vollzieht er sich nicht als Unausweichlichkeit. Aber wenn Europa in Zukunft eine mitentscheidende Rolle in der Weltpolitik spielen will, dann nur über diese Entwicklung. Und das impliziert, verkürzt gesagt, dass die „zu groß / zu klein“-Kategorie für Deutschland innerhalb Europas nicht gilt. Denn

<sup>6</sup> Stürmer, Michael: Deutsche Frage 2011, in: Die Welt, 23.11.2011, S. 3.

<sup>7</sup> Vgl. etwa Hellmann, Gunther: Das neue Selbstbewusstsein der deutschen Außenpolitik und die veränderten Standards der Angemessenheit, in: Deutsche Außenpolitik, hrsg. von Thomas Jäger, Alexander Höse und Kai Oppermann, Wiesbaden, 2. Aufl., 2010, S. 735-757; bei manchen Kritikern gilt es als chic, diese Kritik zuzuspitzen, vgl. etwa Diez, Georg: Schulmeister der Nationen, in: Spiegel-Online, 2.12.2011, [www.spiegel.de/kultur/gesellschaft/0,1518,801284,00.html](http://www.spiegel.de/kultur/gesellschaft/0,1518,801284,00.html), Stand: 22.2.2012.

<sup>8</sup> Galtung, Johan: Kapitalistische Großmacht Europa oder Die Gemeinschaft der Konzerne, Reinbek 1973; vgl. demgegenüber als nüchterne Analyse Fröhlich, Stefan: Die Europäische Union als globaler Akteur, Wiesbaden 2008.

nationale und gemeinschaftliche Interessen und Werte werden durch europäische Handlungserfordernisse zusammengebunden.

Anders gesagt: europäische Handlungsfähigkeit gründet in erster Linie auf der festen Verknüpfung nationaler Perspektiven, Werte und Interessen mit gemeinschaftlichen Perspektiven, Werten und Interessen. Im Falle Deutschlands heißt das auch: Europäische Handlungsfähigkeit basiert in erster Linie auf den Gestaltungs- und Führungsimpulsen der Regierung in Berlin. Mit Hegemonie hat das nichts zu tun. Da braucht man sich weder in Berlin wegen angeblicher hegemonialer Überforderung<sup>9</sup> noch in den anderen europäischen Hauptstädten Sorgen zu machen. Erstens geht das gar nicht mehr – es gibt kein „back to the future“ – und zweitens liegt es überhaupt nicht im Interesse deutscher Politik, in eine solche Rolle zu geraten, schon aus politikhandwerklichen Gründen. Politikgestaltung und politische Führungskraft müssen auf europäischer Ebene viel subtiler konzipiert werden als in einem herkömmlichen Staatensystem. So braucht es z. B. immer neue methodische Verfeinerungen des Führungsinstruments Multilateralismus.

Dieser Sachverhalt ist von der Rhetorik vieler außenpolitischer Debatten zu unterscheiden. Denn die institutionelle Ausgestaltung eines außen- und finanzpolitischen europäischen Handlungsfeldes ist, gerade unter den gegenwärtigen Bedingungen, ein schwieriger Prozess. Noch schwieriger ist die Ausbildung einer die nationalen bis chauvinistischen Klischees der Vergangenheit<sup>10</sup> überwindenden europäischen Mentalität, die einer solchen Handlungsfähigkeit die angemessene Sprache, die gemeinsamen Ziele und nicht zuletzt auch ein gerütteltes Maß an gegenseitiger inner-europäischer Solidarität gibt.<sup>11</sup> Wer könnte denn etwas anderes erwartet haben als die teils bangen, teils herausfordernden Anfragen, Forderungen, Vorwürfe an Deutschland, mit seiner Wirtschaftskraft für die Schulden anderer Mitgliedsländer der Eurozone einzuspringen? Und wer könnte etwas anderes erwartet haben als die ebenfalls teils bangen, teils herausfordernden Versuche der Bundesregierung in Berlin, gegen den Strom solcher Erwartungen so lange wie möglich anzuschwimmen?

## **2. Warum außenpolitische Führungskraft so schwierig ist**

Keine Organisation, ganz unabhängig von ihrer Größe und ihren Zielen, kommt ohne Führung aus. Das folgt aus einer soziologischen Beobachtung der Strukturen und des Funktionierens von Organisationen. Unsere alltäglichen Erfahrungen mit und in Organisationen unterschiedlichster Art

<sup>9</sup> Kleine-Brockhoff, Thomas / Maull, Hanns W.: Der überforderte Hegemon. Ziele und Grenzen deutscher Macht, in: Internationale Politik 6/2011, S. 50-61.

<sup>10</sup> Busse, Nikolas: Renaissance des Vorurteils, in: FAZ, 22.2.2012, S. 1.

<sup>11</sup> Vgl. Datler, Georg: „Europäische Identität“ jenseits der Demos-Fiktion, in: Aus Politik und Zeitgeschichte 4/2012, S. 57-61 sowie die anderen Aufsätze dieses Europa gewidmeten Schwerpunktheftes.

bestätigen dies. Die Frage ist freilich immer, ob und in welchem Maße die Führungskraft der in den Organisationen handelnden Personen dieser Anforderung gerecht wird.

Konzentrieren wir den Blick auf die politische Organisation des Gemeinwesens, lässt sich definieren: Politische Führung ist ein kurz-, mittel- und langfristiges Handeln verbindendes strategisches Konzept, ist Richtungsvorgabe.<sup>12</sup> Das gilt für alle seine Ebenen, aber in besonderer Weise für die Handlungsspitze eines Staates. In Deutschland kommt der Anspruch an die Person des Kanzlers oder der Kanzlerin, über ein solches Vermögen zu verfügen, auch in einem wichtigen Begriff aus dem Grundgesetz zum Ausdruck. Der erste Satz von Art. 65 GG lautet: „Der Bundeskanzler bestimmt die Richtlinien der Politik und trägt dafür die Verantwortung.“

Politische Führung an der Spitze eines Staates muss sich idealtypisch vor mindestens vier Horizonten bewähren: Erstens vor dem Regierungsapparat im engeren (Regierung, Regierungsfractionen im Parlament) und weiteren Sinn (Regierungspartei) zwecks Durchsetzung ihrer Konzepte und Ziele in der Innen- und der Außenpolitik. Zweitens vor der Opposition, den Interessenverbänden und der medialen Öffentlichkeit zwecks Werbung um Unterstützung für die eigenen Konzepte und Ziele, dann auf der Ebene europäischer Politik zwecks Mitgestaltung der im Rahmen der Europäischen Union zu treffenden Entscheidungen (Kommission, Europäischer Rat, Europäisches Parlament) und viertens auf weltpolitischer Ebene in zahlreichen internationalen Organisationen und Regimes zwecks Mitgestaltung einer globalen Ordnungspolitik.

In den letzten Jahrzehnten (Stichwort: Globalisierung) sind diese vier Horizonte näher aneinandergerückt und haben angefangen, sich gegenseitig zu überlagern. Für einen Staat wie Deutschland ist es deshalb unabdingbar, überall gleichzeitig sozusagen mit voller Kraft politische Führung zeigen zu können. Deshalb stimme ich, bei allem Respekt für sehr viele seiner politischen Urteile, in diesem Punkte nicht mit Altkanzler Helmut Schmidt überein, der kürzlich in seiner Dankrede für die Verleihung des Point-Alpha-Preises formulierte: „Unser Feld ist nicht die Weltpolitik und nicht die atomare globale Strategie, nicht Asien, nicht der Nahe und Mittlere Osten oder Afrika, sondern unsere europäischen Nachbarn sind unser Arbeitsfeld.“<sup>13</sup> Gewiss gibt es für die deutsche Politik näher- und fernerliegende Aufgaben. Jedoch ein programmatischer Verzicht auf Mitgestaltung der Weltpolitik, das kann überhaupt keine sinnvolle Option für Deutschland sein. Und er hätte auch negative Folgen für das „europäische Arbeitsfeld“.

---

<sup>12</sup> Vorüberlegungen zu diesem Abschnitt bei von Bredow, Wilfried: Defizite politischer Führungskraft und die Schwierigkeiten ihrer Überwindung, in: Zeitschrift für Politikberatung 1/2011, S. 23-29.

<sup>13</sup> Schmidt, Helmut: Nur keine Anmaßung, in: Die Zeit, 8.7.2010, [www.zeit.de/2010/28/Point-Alpha-Preis](http://www.zeit.de/2010/28/Point-Alpha-Preis), Stand: 24.1.2011.

## 2.1 Führung und Demokratie

Zwischen diesen beiden Begriffen gibt es ein gewisses Spannungsverhältnis, jedenfalls dann, wenn man sie beide konzeptionell strapaziert. Dann steht Demokratie für das Aushandeln von Kompromissen und für Entscheidungen von unten nach oben durch die Mehrheit. Politische Führung erscheint dann als eine Art Auftragsführung. In einer Demokratie werden die Richtungsvorgaben und Entscheidungsinhalte immer wieder überprüft und können auch nachträglich verändert werden. Deshalb werden mit dem Führungsbegriff oft autoritäre Entscheidungen von oben nach unten assoziiert, die, selbst wenn sie innerhalb eines demokratischen Legitimationsrahmens erfolgen, doch vielfach als undemokratischer Stil angesehen werden.

Eine ähnliche Zwiespältigkeit ergibt sich, wenn man nach der Qualität politischer Führungsentscheidungen in einer Demokratie fragt. Sollen sie eher innovativ sein und damit womöglich gegen eine Innovationen scheuende Mehrheit durchgesetzt werden? Oder doch eher responsiv dem erkennbaren Mehrheitswillen folgen? Das ist unter Politikern wie Politologen umstritten.<sup>14</sup> Die Wiederbewaffnung der Bundesrepublik Deutschland wurde von Konrad Adenauer in der ersten Hälfte der 1950er-Jahre gegen den Willen der Mehrheit unter den Bundesbürgern durchgesetzt. Sie war eindeutig ein Ergebnis starker politischer Führungskraft. Aber für viele Gegner der Wiederbewaffnung galt diese Entscheidung damals als undemokratisch und demokratiegefährdend.

## 2.2 Führung und Kommunikation

Politische Führung braucht politische Kommunikation, und zwar nach innen, mit anderen politischen Handlungsträgern in- und außerhalb des eigenen Landes sowie mit der Öffentlichkeit im eigenen Land und in anderen Ländern. Im Blick auf die Verhältnisse bei uns (in manchen anderen westlichen Demokratien ist das so ähnlich) fallen vor allem drei Aspekte politischer Kommunikation ins Auge: die Führung von Wahlkämpfen, die Abstimmung in der Koalition sowie das sogenannte media management.<sup>15</sup>

Wahlkämpfe sind heute zu einem Feld hoch-professioneller Werbeagenturen und politischer spin-Doktoren geworden. Rückgängig machen lässt sich das nicht, obwohl es auch etwas Widerwärtiges hat, ganz besonders etwa die Schmutzkampagnen und andere Taktiken unterhalb der Gürtellinie. In Wahlkämpfen werden in aller Regel die jeweils eigenen Führungsqualitäten hemmungslos übertrieben, sodass inzwischen manche Wähler gar nicht mehr erwarten, dass Wahlversprechen wirklich eingelöst

<sup>14</sup> Vgl. etwa Ritzi, Claudia / Schaal, Gary S.: Politische Führung in der „Postdemokratie“, in: Aus Politik und Zeitgeschichte 2-3/2010, S. 9-15.

<sup>15</sup> Vgl. Helms, Ludger: Leadership-Forschung als Demokratiewissenschaft, in: Aus Politik und Zeitgeschichte 2-3/2010, S. 6-7.

werden. Andere Wähler indes sind deshalb in der Tat enttäuscht und verbittert und werden so leicht Opfer ihrer eigenen Verdrossenheit. Oder sie fallen auf noch weit kräftiger übertriebene Wahlversprechen herein.

Kompromisse in der Koalition (bei uns) oder über die Parteigrenzen hinweg (z. B. in den USA) sind nötig, um bestimmte Entscheidungen zu fixieren und parlamentarisch durchzusetzen. Führungskraft in solchen politischen Konstellationen zeigt sich in der Fähigkeit der Regierungsspitze, abweichende Meinungen im eigenen Lager erfolgreich auszugleichen oder für ein bestimmtes Politikfeld eine überparteiliche Handlungsstrategie zu entwerfen, der auch die Opposition zustimmt.

### 2.3 Die Rolle der Medien

Der Sammelbegriff Medien umfasst verschiedene technische Medien, deren Wirkung auf die Öffentlichkeit ganz unterschiedlich ist. Außerdem wird in den Medien die ganze Bandbreite politischer Vorstellungen und Meinungen vertreten, wenn auch nicht unbedingt in einer für die Gesellschaft repräsentativen Weise. Zudem variieren das politische Selbstverständnis und der Verhaltenskodex in den Medien ganz erheblich. Es gehört zu den Grundlagen einer funktionierenden westlichen Demokratie, dass in den Medien eine große Meinungsvielfalt herrscht. Deswegen ist es immer ein bisschen prekär, wenn man verallgemeinernd von „den“ Medien spricht. Regierungskommunikation versucht selbstverständlich, die Konzepte und Ziele der Regierung in die Medien zu transportieren. Aber die Medien entscheiden selbst, wie viel sie davon übernehmen und wie viel kritische Gegenmeinungen sie zu Wort kommen lassen.

Die Sichtbarkeit politischer Führungskraft basiert nicht zuletzt auf der Kommunikation ihrer Ergebnisse. Kritiker dieses Sachverhalts gehen so weit, von einer „Mediendemokratie“ oder „Mediokratie“ zu sprechen.<sup>16</sup> Sie meinen damit, dass enorme Anstrengungen gemacht werden, politische Führung als kraftvoll erscheinen zu lassen, ohne dass sie es wirklich ist. Plebiszitäre oder „schein-plebiszitäre“ Politikformen oder ein medienwirksamer, den Meinungsmachern in manchen Medien nachlaufender Populismus verdrängen so innovative, aber der Öffentlichkeit schwer zu vermittelnde Entscheidungen.

Die mit diesen komplexen Rahmenbedingungen für politische Führungskraft verbundenen konkreten Probleme, Schwierigkeiten und Defizite der augenblicklich im Amt befindlichen Bundesregierung unter Kanzlerin Angela Merkel lassen sich auf vier Ebenen verorten: Zuerst auf der personellen Ebene – vor allem, wenn man vermutet, dass das für staatliche Führungsaufgaben eingesetzte (gewählte) Personal „es nicht kann“, um die

<sup>16</sup> Meyer, Thomas: Mediokratie. Die Kolonisierung der Politik durch die Medien, Frankfurt a. M. 2001. Andere Autoren nutzen Bezeichnungen wie „Politainment“, um die aus ihrer Sicht übergroßen Einflüsse der Unterhaltungsanforderungen von Medien wie insbesondere dem Fernsehen auf die Politik zu kennzeichnen, vgl. Dörner, Andreas: Politainment, Frankfurt a. M. 2001.

flapsige Bemerkung eines Politikers im Ruhestand aufzugreifen. Dann auf der Ebene der Koalition – vor allem, wenn erkennbar wird, dass die in der Regierung programmatisch kooperierenden Parteien nicht zu einer fruchtbaren und erfolgreichen Zusammenarbeit finden können, weil sie zu wenig gemeinsame Ziele verfolgen. Weiter auf der binnengesellschaftlichen Ebene – vor allem, wenn die verschiedenen gesellschaftlichen Interessen und Perzeptionen sich gegenseitig lähmen und auf diese Weise anstehende Reformen nicht verwirklicht werden können, weil sich sogleich heftiger Widerstand gegen sie aufbaut, obwohl ein großer (aber eben nie derselbe) Teil der Gesellschaft mit dem Ausbleiben von Reformen und Veränderungen zunehmend unzufrieden ist. Schließlich auf der internationalen Ebene – vor allem, wenn sich die Staaten wegen der jeweiligen internen Druckverhältnisse auf ihre Regierungen zu gemeinsamen Handeln selbst dort nicht entschließen können, wo unterlassenes Antworten auf erkennbare Herausforderungen in wenigen Jahren zu großen, wenn auch im Einzelnen schwer zu ermessenden Problemen für sie alle führen wird. Dafür steht die Erderwärmung als wenig ermutigendes Beispiel. Im politischen Alltag sind diese vier Ebenen aufs Engste miteinander verschränkt. Aber es ist doch nützlich, sich modellhaft vor Augen zu führen, dass es offensichtlich meistens mehrere Gründe für erkannte Führungsmängel gibt – und also auch nicht einfache Heilmittel, wenn sie nur auf einer Ebene wirksam sind.

In theoretischer Perspektive ist zur Beschreibung dieser Konstellation nach wie vor das Konzept des Zwei-Ebenen-Spiels von Robert D. Putnam hilfreich<sup>17</sup> – nur handelt es sich eben nicht nur um zwei, sondern um eine Vielzahl von Ebenen, über die hinweg politische Führungskraft so entwickelt werden muss, dass es auf keiner einzigen ernstlich hakt.<sup>18</sup>

### **3. Ist die deutsche Außenpolitik „prinzipienlos“ geworden?**

Die Außenpolitik der Bundesrepublik Deutschland stand von Anbeginn an im Schlagschatten der Erfahrungen deutscher Hybris nach 1933 und der bedingungslosen Kapitulation 1945. Obwohl das internationale System in der zweiten Hälfte des 20. Jahrhunderts allein mit dem analytischen Instrumentarium auch einer ideologisch gereinigten Geopolitik kaum hinreichend erfasst werden konnte, blieben Kategorien wie „zu groß, um ...“ oder „zu klein, um ...“ im Bann geopolitischer Perzeptionen. Ergänzt wurden sie allerdings, was nicht nur an Sonntagen schnell von den Lippen geht, durch Aufrufe und Appelle zu einer Überwindung von Realpolitik schlechthin und zu einer Übernahme von Werten, Normen und Prinzipi-

<sup>17</sup> Putnam, Robert D.: Diplomacy and Domestic Politics. The Logic of Two-Level Games, in: International Organization 3/1988, S. 427-460.

<sup>18</sup> Vgl. die sorgfältige Studie von Ankel, Danae: Der außenpolitische Handlungsspielraum der Regierung Merkel in der Griechenlandkrise 2010. Eine Analyse der innerstaatlichen Restriktionen der deutschen Bundesregierung in den europäischen Verhandlungen zum Hilfspaket für Griechenland, in: Arbeitspapiere zur Internationalen Politik und Außenpolitik 3/2011.

en im Dienste einer – jetzt nur leicht übertrieben so bezeichneten – politischen Beförderung der Menschheitsverbesserung. Aus einer solchen Perspektive lässt sich die Außenpolitik generell wortmächtig kritisieren, aber auch einzelne ihrer Abschnitte und Entscheidungen, ein z. B. von evangelischen Kirchentagen her bekanntes Phänomen.

Ein eigentümlicher Spagat zwischen der Persistenz von nicht vollständig, aber zu großen Teilen überholten geopolitischen Beurteilungskriterien einerseits und von einer den politischen Prozess idealisierend verzerrenden Deutungsrhetorik<sup>19</sup> kennzeichnet mehr denn je den deutschen Diskurs zur Außenpolitik. Das macht treffsichere Lagebeurteilungen schwierig. Denn dadurch werden die empirischen und die analytischen Perspektiven gleich von zwei Seiten eingeeengt. Die irritierende Dichotomie zwischen Werten und Interessen in der Außenpolitik verfärbt ihre Analyse und verführt zu unausgewogenen Urteilen über außenpolitische Ziele, Prioritäten und Wege.

### 3.1 Rundumkritik

Es verwundert nicht, dass die deutsche Außenpolitik sich in diesen aufregenden Zeiten über mangelnde Kritik nicht beklagen kann. Den Tenor dieser Kritik kann man kursorisch mithilfe einer kleinen Zitatencollage etwa so wiedergeben:

„Wenn man keinen Kompass hat, wenn man also nicht weiß, wo man steht und wo man hin will und daraus abgeleitet dann entsprechend auch keinen Führungs- und Gestaltungswillen, dann hängt man auch nicht an dem, was wir unter Kontinuitäten deutscher Außenpolitik verstehen, ganz einfach weil man keinen Sinn dafür hat.“<sup>20</sup>

„Deutschlands Europapolitik fehlt ein Leitmotiv. Das strategische Ziel deutscher Europapolitik bleibt allzu vage. ... Dabei ist die Ideenlosigkeit nicht nur in Bezug auf die Europäische Union zu beobachten, sondern zeigt sich in allen Bereichen deutscher Außenpolitik in und für Europa. Auch die zweite für deutsche Außenpolitik zentrale Institution, die NATO, erhält wenig deutsche Aufmerksamkeit.“<sup>21</sup>

„Die Ausrichtung an innenpolitischen Erfordernissen droht die beiden zentralen außenpolitischen Zielsetzungen der Berliner Republik in Frage zu stellen, sowohl die Handlungsfähigkeit internationaler Organisationen, allen voran UN, NATO und EU, zu stärken, als auch eine angemessene Mitsprachekompetenz an der Seite der USA, Frankreichs und Großbritan-

---

<sup>19</sup> Rhetorik ist eine Sprachform und kann „aufrichtig“ gemeint sein oder zynisch. Das muss man im jeweiligen Einzelfall herausfinden.

<sup>20</sup> Kohl: Interview, S. 11.

<sup>21</sup> Ischinger, Wolfgang / Bunde, Tobias / Noetzel, Timo: 20 Jahre nach der Vereinigung. Deutsche Außenpolitik in und für Europa, in: Zeitschrift für Außen- und Sicherheitspolitik 1/2011, S. 89-107, hier S. 96 und 97.

niens bei der Bewältigung des wahrscheinlichsten Aufgabenspektrums zu verhindern.“<sup>22</sup>

Es gibt mehrere „schleichende Erosionsprozesse in der deutschen Außenpolitik, die sich in den letzten Jahren zunehmend krisenartig zuge-spitzt haben“.<sup>23</sup>

Solche kritischen Bemerkungen aus Politik und universitären Seminaren ließen sich leicht vermehren. Und wenn man noch die oft recht heftigen journalistischen Vorwürfe an die Adresse der Bundesregierung sowie entsprechende Äußerungen ausländischer Beobachter hinzufügen würde, käme man auf eine sehr lange Liste. Nun steht außer Frage, dass eine ganze Reihe der von den Kritikern vorgebrachten Argumente durchaus nicht ganz unberechtigt sind.<sup>24</sup> Es muss bedenklich stimmen, dass die schwarz-gelbe Koalitionsregierung einige Entscheidungen zur Außen-, Sicherheits- und europäischen Finanzpolitik vor anstehenden Landtags-wahlen hinauszögerte. Auch ließen sich die außen- und europapolitischen Vorstellungen der Koalitionsfraktionen nicht so leicht koordinieren, wie es vor dem Regierungsantritt der Koalition erwartet worden war. Solche Hemmnisse der Führungskraft wurden durch personelle Querelen ver-stärkt. So reißt der Autoritätsverlust des FDP-Außenministers Westerwelle nach Meinung Berliner Insiderjournalisten „auch das Auswärtige Amt mit in den Abwärtsso“.<sup>25</sup> Und der Rücktritt von CSU-Minister zu Guttenberg vom Amt des Verteidigungsministers in einer für die Bundeswehr schwierigen Reformphase erschwerte ein klares sicherheitspolitisches Auftreten der Bundesregierung.

Das sprichwörtlich gewordene „Fahren auf Sicht“, womit der prag-matische Durchwurstelstil der Kanzlerin gekennzeichnet wird, ist in der gegenwärtigen außenpolitischen Gemengelage vermutlich für eine be-grenzte Zeit eine sinnvolle Option. Auf die Dauer kann sich Deutschland das aber nicht leisten, weil es auch längerfristige Ordnungs- und Mitge-staltungsentscheidungen zu treffen hat.<sup>26</sup> Insofern spricht einiges für die Beobachtung eines Berliner Journalisten: „Der Kanzlerin ist offenbar klar geworden, dass nicht der beklagenswerte Zustand der FDP, nicht die Sor-gen der Konservativen in ihrer Partei und auch nicht die nervöse Hektik

<sup>22</sup> Meiers, Franz-Josef: „Made in Berlin“. Wohin steuert die deutsche Außen- und Sicherheitspolitik?, in: Zeitschrift für Außen- und Sicherheitspolitik 4/2011, S. 669-692, hier S. 684.

<sup>23</sup> Maull, Hanns W.: Deutsche Außenpolitik: orientierungslos, in: Zeitschrift für Politikwissenschaft 1/2011, S. 93-119, hier S. 96.

<sup>24</sup> Interessant ist, nebenbei gesagt, dass die Kritik an der gegenwärtigen Außenpolitik von manchen ehemaligen Politikern, neben dem früheren Bundeskanzler Kohl ist da etwa der frühere Außenminister Joschka Fischer zu nennen, zu einer dann doch nicht sachangemessenen Mas-sivität hochformuliert wurde, vgl. Fischer, Joschka: Deutsche Außenpolitik – eine Farce, in: Süd-deutsche Zeitung (SZ), 22.3.2011, <http://www.sueddeutsche.de/politik/streitfall-libyen-einsatz-deutsche-aussenpolitik-eine-farce-1.1075362>, Stand: 24.1.2012.

<sup>25</sup> Sattar, Majid: Lange Gesichter am Werderschen Markt, in: FAZ, 7.11.2011, S. 3.

<sup>26</sup> Vgl. die anregenden Ausführungen von Speck, Ulrich: Macht gestalten. Optionen deutscher Außenpolitik, in: Internationale Politik 1/2012, S. 88-96.

der CSU ausschlaggebend sein wird, wenn dereinst das Urteil über ihre Kanzlerschaft gesprochen wird, sondern alleine ihr Krisenmanagement in Europa. Die Eurokrise ist Angela Merkmels Begegnung mit der Geschichte, ihr persönlicher Helmut-Kohl-Moment.“<sup>27</sup>

### 3.2 Prinzip Prinzipienlosigkeit?

Die Schmähung der deutschen Außenpolitik, sie verfolge neuerdings „Prinzipienlosigkeit als Prinzip“, beruht allerdings auf einer verengten Sichtweise. Bei aller notwendigen Kritik an dem gegenwärtig unglücklich operierenden Auswärtigen Amt – es kann doch nicht darum gehen, Deutschlands Auftritte auf den internationalen Bühnen als normativ avantgardistisches und von altruistischen weltgesellschaftlichen Werten und Interessen inspiriertes Handeln zu inszenieren. Selbst wenn derlei glaubwürdig wäre, würde es kaum etwas einbringen, auch denen nicht, für deren Schutz Verantwortung übernommen und Verpflichtungen eingegangen wurden.

Während die deutsche Öffentlichkeit sich in den letzten zwei Jahren vor allem um die Konsequenzen der Finanzprobleme in der Eurozone besorgt zeigte, schlug in den Expertendebatten über außenpolitische Führungskraft und Führungsschwäche der Bundesregierung der Fall Libyen hohe Wellen, also die Stimmhaltung Deutschlands in der Abstimmung des UNO-Sicherheitsrates über die Libyenresolution 1973 am 17. März 2011. Dort ging es bekanntlich um die Frage, ob in den inner-libyschen Kampf zwischen dem repressiven Regime Gaddafis und einer Koalition von Aufständischen, die durch die Ereignisse in anderen arabischen Ländern („Arabellion“) ermutigt worden waren, militärisch zugunsten der Aufständischen von außen eingegriffen werden sollte. Die NATO flog schließlich eine Reihe von Luftangriffen gegen die Truppen Gaddafis, dessen Schreckensherrschaft nach langem Widerstand auch gebrochen wurde.

Ein realpolitischer Kritikpunkt vieler Beobachter läuft darauf hinaus, dass sich Deutschland zum ersten Mal durch sein Abstimmungsverhalten aus der Phalanx der westlichen Sicherheitsrats-Dauermitglieder herausgelöst und gemeinsam mit den beiden anderen permanenten Sicherheitsratsmitgliedern China und Russland gestimmt habe. Es habe sich dadurch selbst isoliert und Zweifel an seiner Bündnistreue geweckt oder gar verstärkt.<sup>28</sup>

Aus ganz anderer, nämlich idealpolitischer Perspektive beklagt Wolfgang Seibel<sup>29</sup> das deutsche Fernbleiben beim NATO-Einsatz gegen Gaddafis Truppen – Deutschland sei dem „Prinzip der Schutzverantwortung“

<sup>27</sup> Sattar, Majid: Die Vizekanzlerkandidatenfrage der SPD, in: FAZ, 28.1.2012, S. 4.

<sup>28</sup> Vgl. Winkler, Heinrich August: Politik ohne Projekt. Gedanken über Deutschland, Libyen und Europa, in: Internationale Politik 5/2011, S. 28-37.

<sup>29</sup> Seibel, Wolfgang: Prinzipienlosigkeit als Prinzip, in: FAZ, 24.10.2011, S. 7.

(responsibility to protect) nicht gerecht geworden. Zwar erwähnt auch er das Ausscheren Deutschlands aus der westlichen Staatengemeinschaft, aber in der Hauptsache kritisiert er die Abkehr von einer wertgebundenen Außenpolitik. Zu den Grundsätzen einer solchen wertgebundenen Außenpolitik zählt jenes Prinzip der Schutzverantwortung, wonach anderen Staaten ein Eingreifen in die inneren Angelegenheiten eines Staates und die Verletzung seiner Souveränität erlaubt, manche sagen sogar: zur Pflicht gemacht wird, wenn in diesem Staat elementare Menschenrechte massenweise verletzt und Regierungsverbrechen gegen das eigene Volk begangen werden.

Wie wenig dieses Prinzip allerdings die internationale Politik bestimmt, wird rasch deutlich, wenn man den Blick auf andere Staaten lenkt, in denen elementare Menschenrechte verletzt und solche Verbrechen begangen werden, im Nahen Osten also beispielsweise vom Regime Assads in Syrien. Der Fall Libyen ist in den letzten Monaten verschiedentlich genauer untersucht worden.<sup>30</sup> Unterm Strich kommt heraus, dass es schwer verständliche handwerkliche Fehler bei der Vorbereitung der Abstimmung gegeben hat, die jedoch nicht, wie viele Kritiker lautstark meinten, als Ausdruck einer Wende in der deutschen Außenpolitik herhalten können.

#### **4. Fazit mit Blick auf Europa**

Außenpolitische Führungskraft ist eine nicht im Übermaß vorhandene Ressource, weder in Deutschland noch anderswo. Da sich ein nicht unwichtiger Teil der außenpolitischen Handlungsoptionen aus den Konstellationen der internationalen Politik ergeben und von diesen begünstigt oder erschwert werden, müssen sich die staatlichen Interessen und Prioritäten bis zu einem gewissen Grad deren Veränderungen anpassen. Jedoch lassen sie sich auch beeinflussen. Alle langfristigen Konzepte, Richtungsprioritäten oder gar Visionen müssen in der Außenpolitik jederzeit operationalisierbar bleiben, das heißt, dass die Regierung in der Lage sein muss, mal Abstriche zu machen, mal Umwege einzuschlagen, mal allerdings auch, wenn der Zeitpunkt günstig ist, mit „großen Würfeln“ und politischen Durchbrüchen die vorgenommenen Ziele voranzubringen.

In der gegenwärtigen Situation der EU und der Eurozone ist die Erwartung von „großen Würfeln“ illusionär. Jetzt ist erst einmal die Zeit der Konsolidierung, wobei Deutschland hier eine entscheidende Rolle spielt, hin- und hergerissen zwischen autoritativer Solidarität und Sorge um die heimische Wirtschaftsentwicklung, zwischen den nicht enden wollenden Forderungen nach „mehr“ deutschem Engagement und „weniger“ deutschem Konsolidierungsnachdruck, zwischen hartnäckigen Europaskep-

<sup>30</sup> Vgl. etwa Rinke, Andreas: Eingreifen oder nicht? Warum sich die Bundesregierung in der Libyen-Frage enthielt, in: *Internationale Politik* 7-8/2011, S. 44-52; Katsioulis, Christos: Die deutsche Außen- und Sicherheitspolitik nach der Intervention in Libyen, in: *Internationale Politik und Gesellschaft* 4/2011, S. 27-44.

tikern und müde gewordenen Europaenthusiasten.<sup>31</sup> Selbstverständlich muss die Bundesregierung in der Außenpolitik auf Sicht fahren, nur eben nicht nur auf Nahsicht, sondern auch auf Fernsicht. In der Fernsicht ist klar erkennbar, dass die Zukunft des Kontinents nur eine gemeinsame Zukunft sein kann. Leider erkennt man nicht mit derselben Klarheit, wie genau dieses Europa politisch-institutionell ausgestattet sein wird. Manches spricht aber für die Einschätzung von Timothy Garton Ash, der die Zukunft der Eurozone als von den deutschen Führungsqualitäten abhängig sieht.<sup>32</sup>

Mit dem Diktum „Wir wollen kein germanisiertes Europa, sondern ein europäisiertes Deutschland“ hat seinerzeit Außenminister Genscher vor dem Hintergrund der deutschen Vereinigung die Sorgen der geopolitisch furchtsamen Nachbarstaaten beruhigen wollen. Das war, wie bei ihm üblich, eine etwas verwaschene Formulierung. Denn es geht ja weder um das eine noch um das andere, vielmehr darum, aus Europa einen global wettbewerbs- und handlungsfähigen Akteur zu machen. Dieses Ziel aber ist ohne deutsche Führungskraft für Europa nicht zu erreichen.

---

<sup>31</sup> Vgl. den wohlabgewogenen Überblick von Weinachter, Michèle: Le gouvernement Merkel à mi-mandat, in: *Allemagne d'aujourd'hui* 198/2011, S. 3-17.

<sup>32</sup> Garton Ash, Timothy: Europa braucht mehr Deutschland, in: *Die Zeit*, 2.12.2010, [www.zeit.de/2010/49/Euro-krise-Merkel](http://www.zeit.de/2010/49/Euro-krise-Merkel), Stand: 28.1.2012.



# Orientierungslos zwischen Brüssel, Kabul und Tripolis? Zur öffentlichen Wahrnehmung einiger Aspekte der Berliner Außenpolitik

*Klaus Schubert*

*Ausgehend von unterschiedlichen Einschätzungen der deutschen Europapolitik bzw. der Berliner Politik in Bezug auf Afghanistan und Libyen stellt der Beitrag zunächst verschiedene Merkmale dieser Beziehungen vor. Anschließend verweist er auf einige Befunde zum Wandel der Rahmenbedingungen von Außenpolitik. Abschließend wird noch kurz erörtert, inwieweit sich aus alledem für das deutsche außenpolitische Handeln ein Anpassungsbedarf ergibt.*

Der vorliegende Beitrag knüpft an die verbreitete Vorstellung an, die zeitgenössische deutsche Außenpolitik werde ihren Herausforderungen nicht durchgängig gerecht und erweise sich des Öfteren als ziel-, plan- oder orientierungslos. Dazu trägt u. a. bei, dass die außenpolitischen Akteure sich häufig – insbesondere in der Europapolitik – als rast- und ratlos präsentieren, wobei sie zuweilen den Eindruck erwecken, nicht Herren des Geschehens zu sein, und manchmal sogar die Botschaft vermitteln, ihr Handeln sei „alternativlos“. Entsprechend wird der seit 1999 wieder offiziell von Berlin aus betriebenen Außenpolitik fast regelmäßig vorgeworfen, es fehle ihr ein geeigneter Kompass – und dies, obwohl die deutsche Außenpolitik ihre feste Einbindung in jene euro-atlantischen Strukturen, in die sie sich seit ihren Anfängen eingefügt sah, zu keiner Zeit dementierte. Dies lässt darauf schließen, dass bezüglich der Anforderungen an das deutsche außenpolitische Handeln und in dessen Rahmenbedingungen mehr in Bewegung ist als aus jenen Perspektiven ersichtlich, die im Hinblick auf die deutsche Außenpolitik vor allem deren Kontinuität und Verankerung in Europa bzw. im Westen betont und bestärkt sehen wollen.

Insoweit dürfte dem Vorwurf der Orientierungslosigkeit letztlich die Einschätzung zugrunde liegen, die deutsche Außenpolitik reagiere auf neue Herausforderungen in einer veränderten Welt nicht angemessen genug – und zwar deswegen, weil sie die modifizierten Bandbreiten ihrer Handlungsspielräume nicht richtig erkennt und die darin verfügbaren Optionen zu wenig nutzt.

Darüber zu reflektieren ist Gegenstand der folgenden Überlegungen. Diese verweisen in einem ersten Abschnitt auf verschiedene Merkmale jener Handlungsfelder, die Berlin mit Brüssel, Kabul und Tripolis verbinden,

stellen in einem zweiten Teil einige Befunde zum Wandel der (externen und internen) Bedingungen der deutschen Außenpolitik vor und bedenken abschließend die Frage, ob bzw. inwiefern diese neu justiert werden sollte.

## 1. Stichworte zur Europa-, Afghanistan- und Libyen-Politik

Die Akzentuierung einiger Stichworte zu drei außenpolitischen Handlungskontexten soll zunächst die Relevanz und Charakteristik der ausgewählten Fallbeispiele für die Analyse der deutschen Außenpolitik verdeutlichen.

### 1.1 Aufregung, Verdrängung, Verblüffung

Dabei bezieht der erste Begriff sich auf jene Resonanz, die das deutsche Verhalten in der Abstimmung über die Libyen-Resolution des Sicherheitsrats der Vereinten Nationen (VN) vom 17. März 2011 hervorrief. Denn die seinerzeitige Enthaltung bewirkte nicht nur eine gewisse Zufriedenheit der Mehrheit der Bundesbürger, sondern führte in jenem Teil der politischen Öffentlichkeit, der bisweilen als politisch-mediale Klasse etikettiert wird, zu einer Vielzahl aufgeregter Reaktionen, für die stellvertretend auf Beiträge von Naumann,<sup>1</sup> Fischer,<sup>2</sup> Müller<sup>3</sup> und Bindenagel<sup>4</sup> in der „Außenansicht“ der Süddeutschen Zeitung verwiesen sei. Ähnlich wie in später erschienenen Zeitschriften-Artikeln, etwa von Maull,<sup>5</sup> Winkler<sup>6</sup> und Klose / Polenz,<sup>7</sup> wurde dabei die Sorge artikuliert, mit seiner (u. a. wegen einer anstehenden Landtagswahl) als allzu „pragmatisch“ eingeschätzten Enthaltung habe Deutschland mit „bewährten Prinzipien deutscher Weltordnungspolitik“ gebrochen und sich mit Ländern gemein gemacht, die – wie die BRIC-Staaten<sup>8</sup> – zwar die weit überwiegende Mehrheit der Menschheit repräsentieren, nicht aber die Standards der westlichen Demokratie. Da-

<sup>1</sup> Naumann, Klaus: „Ich schäme mich für die Haltung meines Landes“. Deutschland hat der Militärfaktion gegen Libyen nicht zugestimmt – eine historische Fehlentscheidung, in: Süddeutsche Zeitung (SZ), 21.3.2011, S. 2.

<sup>2</sup> Fischer, Joschka: Deutsche Außenpolitik – eine Farce. Streitfall Libyen-Einsatz: Die Enthaltung der Bundesrepublik im UN-Sicherheitsrat war ein skandalöser Fehler, in: SZ, 22.3.2011, S. 2.

<sup>3</sup> Müller, Harald: Vereinte Nationen rufen, Deutschland hört weg. Die Zurückhaltung Berlins im Fall Libyen ist moralisch und politisch nicht zu rechtfertigen, in: SZ, 29.4.2011, S. 2.

<sup>4</sup> Bindenagel, James Dale: Deutschlands Dämonen. Streitfall Libyen: Die neue außenpolitische Unberechenbarkeit der Bundesrepublik schadet dem Westen und seinen Werten, in: SZ, 18.5.2011, S. 2.

<sup>5</sup> Maull, Hanns W.: Deutsche Außenpolitik: Orientierungslos, in: Zeitschrift für Politikwissenschaft 1/2011, S. 95-119.

<sup>6</sup> Winkler, Heinrich August: Politik ohne Projekt. Gedanken über Deutschland, Libyen und Europa, in: Internationale Politik 9-10/2011, S. 28-37.

<sup>7</sup> Klose, Hans-Ulrich / Polenz, Ruprecht: Wahre Werte, falsche Freunde. Deutschlands Partner sitzen im Westen: eine Erinnerung aus gegebenem Anlass, in: Internationale Politik 9-10/2011, S. 18-27.

<sup>8</sup> Bei der Abstimmung enthielten sich neben Deutschland bekanntlich auch die Vetomächte Russland und China sowie Indien und Brasilien.

mit verprelle die von ihren „Dämonen“ neuerlich heimgesuchte deutsche Außenpolitik ihre Partner, setze mit einem derart „skandalösen Fehler“ ihre Verlässlichkeit und Berechenbarkeit aufs Spiel und biete somit Anlass, sich als Deutscher zu „schämen“.

Demgegenüber provozierte die deutsche Afghanistan-Politik seit längerem – seit der so genannten Kundus-Affäre – keinen größeren öffentlichen Disput. Entsprechend gelang es nicht einmal dem ehemaligen Generalinspekteur der Bundeswehr, Herrn Kujat, eine gehaltvolle Auseinandersetzung anzuregen, als er im Oktober 2011 – aus Anlass des 10-jährigen Jubiläums des Beginns der militärischen Intervention – von einem „Scheitern“ dieser Mission sprach, die in der allgemeinen Wahrnehmung ziemlich orientierungslos vor sich hin dümpelt. Darauf (indirekt) reagierend stellte die Kanzlerin aber postwendend fest, „in zehn Jahren Militäreinsatz seien Fortschritte erzielt worden“.<sup>9</sup> Und da die Präsenz der Bundeswehr in Afghanistan auch von großen Teilen der Opposition als „alternativlos“ akzeptiert wird, war Kujats Thema schnell wieder vom Tisch. Gleiches wiederholte sich im März 2012, als die medial vermittelte Öffentlichkeit es neuerlich vorzog, die von Kujat vor dem Hintergrund einer Reihe brisanter Entwicklungen<sup>10</sup> wiederholte Einschätzung des Scheiterns<sup>11</sup> weitgehend unkommentiert zu lassen und damit von ihrer Diskurs-Agenda zu verdrängen.

Noch etwas anders verhält es sich mit der in Brüssel betriebenen deutschen Politik, die bei ihrem derzeit alles beherrschenden Versuch einer „Rettung des Euro“ mit den nahezu täglich explodierenden Summen, für die noch kommende Generationen in Haftung genommen werden könnten, allseits Erstaunen auslöste und den darüber verblüfften Bürgern – jenseits gewisser medientauglicher Expertenkreise – regelrecht die Sprache verschlug. Zugleich lassen manche Reaktionen auf diese „von den Märkten“ vorgeblich verlangte und insoweit ebenfalls als „alternativlos“ ausgegebene Politik des Aufspannens immer größerer „Rettungsschirme“ und der Errichtung immer höherer „Brandmauern“ aber erkennen, dass sowohl die Wirkung der einschlägigen Bildersprache, die die Politik in der Kommunikation mit ihren Bürgern bevorzugt als auch der bisher praktizierten Strategie des „Durchwurstelns“ sich vielleicht schon bald erschöpfen könnte.

Damit ist dieser ersten Annäherung an die deutsche Außenpolitik zu entnehmen, dass letztere in den verschiedenen Kontexten kein einheitliches Profil aufweist. Vielmehr scheinen sich zur Bezeichnung des jeweiligen Stils folgende Stichworte zu eignen:

<sup>9</sup> [http://www.focus.de/politik/weitere-meldungen/afghanistan-deutsche-unterstuetzung-auch-nach-dem-militaereinsatz\\_aid\\_672435.html](http://www.focus.de/politik/weitere-meldungen/afghanistan-deutsche-unterstuetzung-auch-nach-dem-militaereinsatz_aid_672435.html), Stand: 7.10.2011.

<sup>10</sup> Als Folge von in den ersten Monaten des Jahres 2012 bekannt gewordenen Leichenschändungen, Koranverbrennungen, Isaf-Bombardements auf Zivilisten (darunter acht Kinder), dem Amoklauf eines US-Soldaten mit 16 Toten etc.

<sup>11</sup> <http://www.handelsblatt.com/politik/international/afghanistan-einsatz-kujat-haette-nichts-gegen-frueheren-abzug-der-bundeswehr/6339514.html>, Stand: 17.3.2012.

## 1.2 Führung, Unterordnung, Abweichung

So beweist die deutsche Europapolitik immerhin, dass Berlin auf seiner am 10. Mai 2010 angetretenen, währungspolitischen „Flucht nach vorn“ bereit ist, zusammen mit Paris eine führende Rolle wahrzunehmen und, wenngleich teils nolens volens, – im Widerspruch zur No-Bail-Out-Klausel des Lissabon-Vertrags – den Weg in eine europäische Transferunion zu ebnen. Berlin nimmt es außerdem hin, der Europäischen Zentralbank (EZB) manche vertragswidrige Handlungsweise durchgehen zu lassen: z. B. den Kauf von „Ramschanleihen“ überschuldeter Staaten oder die (wenn auch indirekte) Finanzierung von Staaten durch die „Flutung“ der Märkte mit billigstem Geld. Mit diesem erwerben dann vorzugsweise südeuropäische Geldhäuser ansonsten kaum verkäufliche Anleihen ihrer Schulden-Staaten, um diese bei Bedarf bei der EZB als „Sicherheiten“ zu hinterlegen.

Hingegen dokumentiert das Beispiel Kabul, dass Berlin entschlossen ist, sich weiter an das im September 2001, also vor Beginn des US-geführten „Kriegs gegen den Terror“, gegebene Versprechen der „uneingeschränkten“ Solidarität zu halten und die eigene Politik, auch nach der Revision der Einsatz-Ziele (von Counterinsurgency in Richtung Statebuilding), prinzipiell der amerikanischen Strategie unterzuordnen – trotz zuweilen vorsichtig geäußerter Zweifel an einzelnen amerikanischen Vorgehensweisen (etwa bei so genannten „Liquidationsoperationen“) in jenem Unternehmen, das als Operation Enduring Freedom (OEF) begann und alsbald von einer International Security Assistance Force (Isaf) flankiert wurde, zu der die Bundeswehr-Einheiten gehören.

Das Beispiel Tripolis wiederum illustriert den Willen Berlins, sich auch einmal anders als Frankreich oder weitere GASP-Partner zu entscheiden und sich – wie Kanzler Schröder im Vorfeld des Irak-Kriegs von 2003 f. – notfalls sogar anders als die USA zu positionieren. Damit aber trug die Libyen-Enthaltung der schwarz-gelben Koalition die erwähnte – und von Brössler<sup>12</sup> in einem SZ-Leitartikel exemplarisch artikuliert – Vorhaltung ein, deren „falscher Außenminister“ habe sich nicht nur der „Fortentwicklung des Völkerrechts“ verweigert und damit die „Angst vor einem Sonderweg“ seines orientierungslos wirkenden Landes nicht beseitigt, sondern dieses zum „Riesenbaby der Weltpolitik“ gemacht. Und dies, obwohl ein vergleichbar abweichendes Verhalten Deutschlands in den VN keineswegs völlig neu war<sup>13</sup> und dann auch weder Franzosen noch Briten dazu bewog, deutsche (finanzielle und militärtechnische) Unterstützung für ihre im Rahmen der Unified-Protector-Mission erfolgten Attacken auf das Gaddafi-Regime abzulehnen. Und selbst die USA ließen es sich wegen der deutschen Enthaltung bekanntlich nicht nehmen, die Bundeskanzlerin wenig

<sup>12</sup> Brössler, Daniel: Außenpolitik nach Gefühl, in: SZ, 12.4.2011, S. 4.

<sup>13</sup> Man denke etwa an Abstimmungen, die Fragen des Klimaschutzes, der Internationalen Strafgerichtsbarkeit oder auch Israel betrafen.

später im Rosengarten des Weißen Hauses mit der Medal of Freedom zu ehren, dem vorgeblich „wichtigsten Orden der Welt“.

Damit lässt sich festhalten, dass Deutschland seine Möglichkeiten in den jeweiligen Kontexten verschieden nutzte, was auf unterschiedliche Motive verweist, die folgendermaßen umschrieben werden können:

### **1.3 Eigenorientierung, Bündnisverpflichtung, Güterabwägung**

Mit ihrer Libyen-Enthaltung ließ die deutsche Außenpolitik zweifellos den Willen erkennen, sich an eigenen Interessen und Werten bzw. an der von der Kanzlerin und ihrem Verteidigungsminister bisweilen sehr gezielt evozierten deutschen „Staatsräson“ zu orientieren – und sei darunter nur das Bestreben zu verstehen, nicht in einen (weiteren) Konflikt verwickelt zu werden, dessen Verlauf und Konsequenzen – auch im Hinblick auf mögliche menschliche Opfer und sonstige Kosten – niemand schlüssig abschätzen konnte und von dem nicht vorhersehbar war, ob er die Optionen etwaiger künftiger militärischer Einflussnahmen auf Krisenherde im Nahen Osten nicht einschränken oder zu ähnlich problematischen Entwicklungen führen würde wie im Irak und in Afghanistan.

Die deutsche Afghanistan-Politik akzeptiert demgegenüber nach wie vor für sich jenes enge Korsett, das ihr – wenn auch nicht ohne eigenes Zutun – vor allem im Rahmen der NATO geschnürt wurde und dabei das eigene Handeln auf Interessen und Werte verpflichtet, die im Bündnis maßgeblich von den USA formuliert und inzwischen als afghanisches Interesse an innerer Aussöhnung deklariert werden. Damit scheinen weder die traurige Bilanz dieser – seit Guttenberg auch als „Krieg“ bezeichneten – Mission noch die Furcht vor weiteren Opfern imstande zu sein, einen, analog zur Libyen-Argumentation, mit Bezug auf die eigene Staatsräson begründeten Gesinnungswandel auslösen zu können, dessen Ziel es z. B. wäre, den für 2014 avisierten militärischen Rückzug vorzuverlegen – eine Einschätzung, die die Bundeskanzlerin im März 2012 nochmals bekräftigte.

Die deutsche Europapolitik hingegen sieht sich mittlerweile ständig mit einem Entscheidungsdruck konfrontiert, der es ihr weder erlaubt, von ihren externen Verpflichtungen, also den Bedürfnissen ihrer europäischen, transatlantischen und globalen Partner, abzusehen, noch über Interessenlagen und Wertepreferenzen der eigenen Bürger, also über das von der Berliner Regierung politisch zu vertretende deutsche Gemeinwohl, allzu großmütig hinwegzugehen. Ergebnis ist eine Politik der Güterabwägung, bei der die politischen Sachwalter amerikanischer, französischer oder deutscher Interessen sich ständig vor die Frage gestellt sehen, inwieweit sie sich – bzw. die eigenen Sparer und Steuerzahler – ggf. auch „erpressen“ lassen oder, im Gegenteil, grenzüberschreitend Macht ausüben wollen: zum Beispiel gegenüber griechischen Rentnern, spanischen Arbeitslosen, italienischen Politikern, französischen Bankiers, angelsächsischen Finanzindustriellen etc.

Dabei kommt die jeweilige Legitimation des eigenen Handelns nicht ohne eine gewisse Selbstbezüglichkeit aus, was sich wie folgt erläutern lässt:

#### **1.4 Selbsteinbindung, Selbstdistanzierung, Selbstbescheidung**

Da jede Antwort auf die bei der Euro-Rettung unausweichlich sich stellende Frage, wer (in einem Land, in der EU etc.) in welchem Umfang vor Schaden bewahrt oder einen solchen zugemessen erhalten und mit entsprechenden Hypotheken für seine Zukunft belastet werden soll, die Grundfesten sowohl des europäischen Institutionengefüges als auch des eigenen Gemeinwesens berührt, wird die Frage zentral, wie das Verhältnis beider künftig geregelt werden soll. Im Umgang mit dieser Herausforderung scheint die deutsche Politik – im Frühjahr 2012 – zu einer noch tieferen Selbsteinbindung Deutschlands in der EU bereit zu sein und sich sogar mit dem Gedanken zu tragen, als Gegenzug für eine Ausweitung von (auch eigenen) Kontrollbefugnissen gegenüber ihren Partnern (und deren Spardisziplin, Sozialpolitik etc.) tradierte (auch eigene) Souveränitätsrechte (z. B. in der Wirtschafts- oder Steuerpolitik), die lange sorgsam gehegt wurden, zu vergemeinschaften. Allerdings verfügt eine derartige Strategie nur im Bundestag über eine klare Mehrheit, während sie bei den gewöhnlichen Bürgern ganz überwiegend auf Ablehnung trifft.<sup>14</sup>

Im Gegensatz dazu fällt die Legitimation der Kosten des Afghanistan-Einsatzes nach wie vor leichter, wengleich die seit Mai 2011 vielzitierte<sup>15</sup> Sentenz des Verteidigungsministers: „Töten und Sterben gehören dazu!“ in Anbetracht des Wiedererstarkens der Taliban (inklusive dadurch möglicher Auspeitschungen und Steinigungen auch im Bereich der Zuständigkeit der Bundeswehr) oder vor dem Hintergrund der wiedergewonnenen Weltführungsrolle Afghanistans im internationalen Drogengeschäft gewiss nicht allenthalben überzeugt. Dies umso mehr, da die zitierte Devise ja noch nicht plausibel erklärt, warum noch mehr „Töten und Sterben“ wegen weiterer Bemühungen um ein bislang ziemlich erfolgloses Statebuilding im deutschen Interesse liegen oder aus „internationaler Verantwortung“ geboten sein sollten. Kein Wunder also, dass die in diesem Kontext dokumentierte deutsche Bereitschaft, den Vorgaben einzelner Bündnispartner

<sup>14</sup> Vgl. dazu eine Passage aus einem Artikel von Philip Manow, in dem es u. a. heißt, „80 % der Deutschen halten die Krisenpolitik der Regierung Merkel in der Eurokrise für falsch, über 70 % sprechen sich gegen eine Ausweitung des Rettungsschirms aus, über 60 % gegen eine europäische Wirtschaftsregierung – doch im Bundestag findet das Europäische Finanzaufsichtssystem eine Zustimmung von etwa 90 %“. Manow, Philip: Ach, Europa – Ach, Demokratie. Über das eigentliche Demokratiedefizit in der Europapolitik, in: Merkur. Deutsche Zeitschrift für europäisches Denken 1/2012, S. 20-27, hier S. 26.

<sup>15</sup> Vgl. zwei Interviews mit Verteidigungsminister Thomas de Maizière in der Frankfurter Allgemeinen Zeitung (FAZ) und in der Süddeutschen Zeitung (SZ): Löwenstein, Stephan: „Töten und Sterben gehören dazu.“ De Maizière in FAZ-Gespräch, in: FAZ, 27.5.2011 und Brössler, David / Fried, Nico: „Töten und Sterben gehören dazu.“ Thomas de Maizière im Gespräch, in: SZ, 29.6.2011.

bzw. dem Bemühen um eine Re-Integration afghanischer Glaubenskrieger in das dort installierte Regime fast schon um jeden Preis Rechnung tragen zu wollen,<sup>16</sup> manchem Beobachter wie eine Selbstdistanzierung der deutschen Politik von ihrer eigentlichen Staatsräson vorkommt.

Weniger Schwierigkeiten bereitete hingegen – zumindest bis zur Wiederaufnahme des dortigen Geschäftslebens – die Legitimierung der deutschen Libyen-Politik. Denn grosso modo entsprach diese der in Deutschland – außer unter sehr leidenschaftlichen Befürwortern einer exzessiven Wahrnehmung der 2005 von den VN deklarierten Responsibility to Protect (R2P) – weit verbreiteten Ansicht, sich auf Militär-Einsätze lieber nicht einzulassen, die einen Regime Change bezwecken und deswegen ggf. mit dem Makel der Völkerrechts- und Grundgesetzwidrigkeit behaftet sein können. Dazu kommt, dass anderweitig bereits eingegangene militärische Verpflichtungen (vom Balkan über das östliche Mittelmeer, das Horn von Afrika bis eben an den Hindukusch) schon viele Ressourcen binden, weswegen in den Augen großer Teile der Öffentlichkeit, die in der Regel viel weniger „bellizistisch“ gesonnen ist als manch „humanitär“ ambitioniertes Mitglied der politisch-medialen Klasse, die Libyen-Abstinenz der deutschen Außenpolitik eher als ein Akt kluger Selbstbescheidung wahrgenommen wurde, der Deutschland davor bewahrte, u. U. von Aufständischen instrumentalisiert zu werden, die für zivilisatorische Einflussnahmen von außen oft nur schwer zugänglich sind (wie in Libyen bei der Tötung Gaddafis oder im Kosovo seit Jahren vorexerziert).

Somit sollten im Hinblick auf mögliche Erkenntnisse aus den skizzierten Fallbeispielen folgende Stichworte zweckdienlich sein:

### **1.5 Ermutigung, Verängstigung, Erneuerung**

Dem Beispiel Libyen lässt sich entnehmen, dass die Bandbreiten deutscher Optionen es offenkundig erlauben, auch von eigenen Interessenlagen und Wertvorstellungen auszugehen bzw. sich zu der seit 2003 gewachsenen Einsicht zu bekennen, dass es nicht immer richtig sein muss, bereitwillig Gefolgschaft zu leisten, wenn Verbündete nach Unterstützung verlangen. Dabei mag ein derartiger Vorbehalt sich im Falle Libyens vor allem auf den französischen Staatspräsidenten und manche außenpolitische Tradition seines Landes bezogen haben, deren afrikanische Dimension hierzulande nicht den besten Ruf genießt – wie übrigens auch der eine oder andere Aspekt der britischen Kolonialgeschichte. Dazu kam die Erfahrung, dass westliche Einflussnahmen im Greater Middle East schon verschiedentlich zu Fehlentwicklungen führten, die für Libyen (dem im März 2012 immerhin die Teilung des Landes drohte) und seine „Zivilbevöl-

<sup>16</sup> Vgl. etwa die Finanzierung sogenannter Aussteigerprogramme für Überläufer (von den Taliban), von denen viele aber offenkundig bereit sind, die Seiten wieder zu wechseln, wenn ein anderer Kriegsherr sie besser bezahlt.

kerung“ (von der infolge der Kampfhandlungen dann innerhalb eines halben Jahres Zehntausende zu Tode kamen) ebenso wenig ausgeschlossen werden konnten wie für andere Staaten der arabischen Krisenregion, deren Rebellionen sich auf dort beheimatete (religiöse und sonstige) Minderheiten keineswegs nur segensreich auswirkten (so z. B. in Ägypten).

Dem korrespondiert die Erfahrung, dass selbst die Taliban erst mit westlicher Unterstützung hochgerüstet wurden, bevor sie als Heimatbasis des islamistischen Terrorismus für dessen Kampf gegen den Westen dienten, der sich dadurch und aus weiteren Gründen schweren Belastungen ausgesetzt sah und noch immer sieht. Letzteres z. B. deswegen, weil es bei den westlichen Einflussnahmen in den „Größeren Mittleren Osten“ zumeist auch um die Verfolgung konkurrenzgeprägter Interessen geht, nämlich in Bezug auf den Zugang zu Öl, Gas etc. oder die Nähe zu Verkehrswegen, Stützpunkten, usw. Damit stellt sich die Frage, ob es überhaupt eine einheitliche Strategie der Krisenintervention gibt, die in der Staatengemeinschaft oder in der transatlantischen Welt oder in der EU legitimationsfähig wäre. Dies impliziert, dass – jenseits aller mit der deutschen Enthaltung im Sicherheitsrat verknüpften Implikationen für die GASP, die NATO und / oder die VN – erst noch zu überprüfen wäre, inwieweit die genannten Akteure bzw. „der Westen“ es (noch) vermögen, auf der Grundlage gemeinsamer Interessen und Werte zu agieren<sup>17</sup> oder warum es eigentlich Sinn machen sollte, sich (oder andere) vor neuen Konstellationen und Kooperationen in der internationalen Zusammenarbeit zu ängstigen, deren Chancen auszuloten aber der deutschen Afghanistan-Politik bisher nicht recht gelingen will.

Demgegenüber scheint der im Zuge der Euro-Rettung intendierte Umbau der EU weitaus mutiger angegangen zu werden – auch wenn damit noch nicht darüber entschieden ist, ob bei der Erneuerung dieses Staatenverbunds die weitere Vertiefung von dessen supranationaler Dimension (also noch mehr Möglichkeiten des Durchgriffs der Brüsseler Bürokratie in bisherige Kernbereiche der Souveränität der Mitgliedstaaten) angestrebt oder – im Gegenteil – eine Stärkung der Mitgliedstaaten bevorzugt werden sollte, deren Vielfalt zudem in Teilen der Öffentlichkeit wieder vermehrt als unverzichtbare Ressource für ein zukunftsfähiges Europa in einem veränderten internationalen Umfeld wahrgenommen wird.

## **2. Zum Wandel der internationalen Rahmenbedingungen**

Im Hinblick auf die externen Bedingungen der deutschen Außenpolitik können – im Ergebnis des Umbruchs von 1989/91 in der Weltpolitik – verschiedene Trends und Entwicklungen als belangvoll gelten.

<sup>17</sup> Vgl. dazu die Einschätzung von Carlo Masala, demzufolge „alle Versuche, den politischen Westen als Handlungseinheit wiederherzustellen, zum Scheitern verurteilt sind, solange sich die Staaten diesseits und jenseits des Atlantiks nicht einer gemeinsamen Bedrohung ausgesetzt sehen ...“. Masala, Carlo: Im Westen nichts Neues, in: Zeitschrift für Politikwissenschaft 1/2011, S. 121-134, hier S. 125.

## 2.1 Auflösung und Institutionalisierung

Die durch den Untergang der Sowjetunion ermöglichte Überwindung der alten, bipolaren Struktur bescherte der „Neuen Weltordnung“ zwei gegenläufige Tendenzen. Dabei kam es verschiedentlich, vor allem im ehemaligen Ostblock oder im früheren Jugoslawien und in der nun von Failing States durchsetzten „Dritten Welt“, zur Auflösung tradierter politischer bzw. staatlicher Strukturen. Andererseits waren aber auch Prozesse der Institutionalisierung zu registrieren, die – neben einer zeitweiligen Aufwertung der VN – etwa die Weiterentwicklung der KSZE zur OSZE, die Errichtung der WTO oder eine Reihe von Initiativen in der internationalen Umwelt- und Völkerrechtspolitik repräsentierten.

Damit verbundene Trends der Regimebildung bzw. der Verregelung der internationalen Beziehungen wurden insbesondere von Theorien der Weltgesellschaft bzw. der Global Governance thematisiert und animierten diverse Bemühungen, eine „Internationale Politische Theorie“ in „kosmopolitischer Absicht“ zu konzipieren.<sup>18</sup> Entgegen dabei genährten Hoffnungen auf eine zunehmende Legalization der internationalen Politik kam es in deren realem Verlauf dann aber weder zur Dominanz „multilateraler“ Orientierungen noch zu damit häufig assoziierten Tendenzen in Richtung einer Nivellierung der Handlungsmacht der Akteure.

## 2.2 Pluralisierung von Akteuren und Beziehungen

Vielmehr erweiterte das Spektrum der Akteure sich erheblich und gestalteten deren Beziehungsgeflechte sich immer komplexer. Dies lässt sich am Werdegang der Staaten in Ost-Mittel-Europa und im Baltikum veranschaulichen oder am Beispiel jener Länder (u. a. in Zentralasien), die historisch erstmals mit einer international anerkannten Staatsqualität in Erscheinung traten. Einen Zuwachs an Einfluss verzeichneten ferner auch nichtstaatliche Akteure, darunter transnational agierende Konzerne, private Sicherheitsfirmen, ethnopolitisch respektive fundamentalistisch motivierte Bewegungen, Terrorgruppen etc.

Die Handlungsspielräume der diversen Akteure wurden dabei keineswegs durchgängig vergrößert, sondern zum Teil auch signifikant verengt – und sei es nur deshalb, weil deren Verletzbarkeit (wegen ihrer Abhängigkeit von Rohstoffen oder den Folgen der globalen Erwärmung etc.) zunahm oder sie stärker in eine periphere Lage gerieten (z. B. wegen des Verlusts jener Bedeutung, die sie als Frontstaaten in der bipolaren Welt für deren Supermächte hatten). Wieder andere Akteure rückten demgegenüber fast über Nacht in geopolitisch zentrale Positionen ein und gewannen deshalb oder wegen eines besonderen Reichtums (an Seltenen Erden oder Energieträgern usw.), über den sie nun souverän verfügen, an

<sup>18</sup> Vgl. dazu eine überblicksartige Darstellung von Zürn, Michael: Vier Modelle einer globalen Ordnung in kosmopolitischer Absicht, in: Politische Vierteljahresschrift 1/2011, S. 78-118.

ökonomischer Potenz und strategischer Relevanz und damit tendenziell auch an politischem Gewicht.

### **2.3 Problematisierung von Souveränität und Forcierung von Interventionen**

Der mit alledem verbundene Auf- und Abstieg einzelner Staaten in der Hierarchie der Mächte zeigte sich nicht zuletzt daran, dass der Geltungsanspruch auf Souveränität (nach innen und außen), der zu den zentralen Merkmalen moderner Staatlichkeit zählt, zunehmend problematisiert wurde – und dies nicht nur in Bezug auf jene „zerfallenden Staaten“, die kaum noch über ein effektives Gewaltmonopol verfügten, sondern auch solche Akteure betreffend, die zwar zur Durchsetzung ihres politischen Willens (zumindest nach innen) noch fähig (gewesen) waren, wie der Irak unter Saddam Hussein oder Libyen in der Ära Gaddafi, nun aber in Widerspruch zu bestimmten Erwartungen der internationalen Gemeinschaft bzw. deren mächtigsten Repräsentanten gerieten oder – nach teils jahrzehntelanger freundschaftlicher Kooperation – deren Bedürfnissen nach Sicherheit (auch der Versorgung mit Rohstoffen) oder (politischer) Stabilität nicht mehr entsprachen – im Gegensatz zu anderen Machthabern von Rabat über Riad und Bahrain bis Taschkent.

Infolgedessen – und begleitet von einem Wandel der Konzepte des „Friedens“ und der „Sicherheit“ – kam es zu einer Forcierung von (zumeist militärischen) Interventionen, die ihrerseits als ambivalent wahrgenommen werden konnten, weil sie sich nicht nur als probates, wenngleich oft selektiv genutztes Gestaltungs-Mittel der vom Sicherheitsrat der VN repräsentierten Staatengemeinschaft erwiesen, sondern sich bei Bedarf auch dazu eigneten, als Macht-Instrument besonders schlagkräftiger Akteure oder Allianzen zu dienen.

### **2.4 Relativierung von Völkerrechts-Normen**

Parallel dazu wurde und wird versucht, bestimmte und ehemals – z. B. durch die Genfer Konventionen – geächtete Praktiken (nach Art des vermehrt auf den Einsatz von Drohnen gestützten Targeted Killing) von dem ihnen herkömmlich anhaftenden Stigma des Völkerrechtswidrigen zu befreien. Und auch die gelegentlich etwas wortklauberisch anmutenden Debatten über Prävention und Präemption, die seit der Vorbereitung des Irakkriegs von 2003 immer wieder einmal geführt werden, dokumentieren die Relativierung des tradierten Verständnisses einzelner Völkerrechtsnormen, indem sie bezwecken, das in Art. 51 der VN-Charta festgehaltene „naturgegebene“ Recht der Staaten auf Selbstverteidigung in Notwehrsituationen so weit zu fassen, dass damit ggf. auch eine frühzeitige Vorwärts- oder Vorne-Verteidigung gegenüber solchen Gefahren zu legitimieren wäre, die von so genannten „Schurken-Staaten“ und deren atomaren Ambitionen ausgehen können.

Da aber auch derlei Probleme nicht immer mit gleicher Elle gemessen werden, wie der Aufstieg Indiens zur inzwischen auch von den USA anerkannten Atommacht zeigt, verwundert es nicht, dass der Wandel verschiedener Völkerrechtsnormen heute zumeist weniger als eine Entwicklung wahrgenommen wird, die auf eine Festigung multilateraler Strukturen hinausläuft, sondern eher als Ausdruck der Ausbalancierung von Macht zwischen darum und um einiges mehr miteinander wetteifernden Staaten.

## **2.5 Unilateralisierung als weithin attraktive Option**

Somit bieten die skizzierten Veränderungen in den Bedingungen zwischenstaatlicher bzw. internationaler Politik allerhand Anreize, einer weiteren Intensivierung unilateraler (oder auch bilateralen) Handelns Vorschub zu leisten – jedenfalls unter den großen und mächtigen Akteuren in der Weltpolitik.

Anders stellt die Situation sich hingegen für die Bundesrepublik dar, zumal diese seit Langem bereit ist, auf eigene Atomwaffen zu verzichten und sich innerhalb der euro-atlantischen Strukturen politisch und militärisch einhegen zu lassen (vgl. dazu v. a. den 1954 vereinbarten Deutschlandvertrag und den 1990 unterzeichneten 2+4-Vertrag). Da Deutschland ferner die schon seit Ende der Amtszeit Genschers als Außenminister vergeblich angestrebte Verbesserung seiner Mitwirkungsmöglichkeiten im VN-Sicherheitsrat auf absehbare Zeit nicht wird erreichen können und sich darüber hinaus im Zuge der Wiedervereinigung einverstanden erklärte, auch seine Souveränität über die D-Mark preiszugeben, die als Ausdruck der eigenen Wirtschaftskraft bis dahin seinen stärksten Trumpf im Wettbewerb der Staaten dargestellt hatte, erweist sich in der Tat, dass die Berliner Außenpolitik über deutlich weniger gute Gründe verfügt als viele ihrer Partner und Konkurrenten, jener Faszination zu vertrauen, die von unilateralen Orientierungen zunehmend ausgeht. Ob Deutschland deswegen aber gut beraten ist, wenn es auch künftig vor allem auf Multilateralismus setzt, ist damit noch nicht entschieden.

## **3. Zur Angemessenheit der deutschen Außenpolitik**

Vor diesem Hintergrund erscheint es als geraten, noch einige spezielle Herausforderungen zu bedenken, mit denen das deutsche außenpolitische Denken und Handeln sich in seiner derzeitigen Lage konfrontiert sieht.

### **3.1 Die „Zivilmacht“ respektive „Zentralmacht“ ...**

Aspekte der Sicherheitspolitik betreffend wird von Deutschland vor allem im Ausland die Wahrnehmung immer größerer Aufgaben jenseits der klassischen Landesverteidigung erwartet. Entsprechend soll Deutschlands integrierte Militärstreitmacht nicht nur als Peacekeeper tätig werden, son-

dern – auch jenseits des von Priština aus betreuten Quasi-Protectorats der EU – vermehrt als Sicherheitsproduzent auftreten. Ein derartiges Ansinnen, das in den frühen 90er-Jahren noch eine gravierende Neuerung der deutschen Außenpolitik implizierte, die deshalb auch des (im Juli 1994 erteilten) „Segens“ des BVerfG bedurfte, ist weiterhin dominant. Gleiches gilt für das multilateral akzentuierte Rollenkonzept einer „Zivilmacht“, mit dem die deutsche Außenpolitik zum Zwecke ihrer besseren Legitimierung ausgestattet wurde, obwohl sich dieses Konzept schon einmal massiv auf seine Glaubwürdigkeit hin befragt sah, nämlich 1999 im Kontext der Beteiligung der Bundeswehr an dem seinerzeitigen – von den VN nicht mit einem Mandat versehenen – NATO-Luftkrieg gegen das ehemalige Jugoslawien bzw. dessen Zerfallsprodukt Serbien (damals noch mit Montenegro).

Auch jene Erwartungen, die sich seit der Wiedervereinigung (in Anlehnung an manche historische Tradition) auf Deutschland als europäische „Zentralmacht“ beziehen, haben sich zwischenzeitlich nicht grundlegend geändert. So wird von letzterer nach wie vor erwartet, nicht nach einer herkömmlichen Vormachtstellung in Europa zu streben, sondern als „benevolenter“ bzw. „wohltätiger“ Hegemon in Erscheinung zu treten. Nach vollzogener Osterweiterung von EG respektive EU heißt dies heute vor allem, Deutschland möge seine Wirtschafts- und Finanzkraft zur Überwindung der Folgen der Finanzkrise zur Verfügung stellen.

Jenseits dieser vor allem von außen – mit großer Kontinuität – an Deutschland adressierten Anforderungen lassen sich aber zum Teil auch leicht veränderte Erwartungshaltungen im Inneren feststellen:

### **3.2 ... zwischen Multilateralismus und Unilateralismus**

Dies gilt insbesondere dort, wo die deutsche (Außen-)Politik sich nicht nur als Sachwalter der Interessen und Werte ihrer eigenen „systemrelevanten“ Banken und Bürger präsentiert, sondern sich vermehrt auch für das europäische Gemeinwohl verantwortlich sieht oder als für die Bewältigung menschheitlicher Belange zuständig erachtet. Denn wenn eine (Außen-)Politik, die die Reform der griechischen Finanzverwaltung und die Förderung des afghanischen „Versöhnungsprozesses mit Aufständischen wie den radikalislamischen Taliban“ zu ihren wesentlichen Anliegen zählt, zur Legitimation eines zehnjährigen Militäreinsatzes lediglich auf nicht näher bezeichnete „Fortschritte“ verweisen kann<sup>19</sup> oder – als Retourkutsche für den Unionsbürgern aufgebürdete Lasten – nationalistische Anfeindungen

<sup>19</sup> Tatsächlich meldete eine Schweizer Nachrichtenagentur am 4.2.2012: „Für die afghanische Zivilbevölkerung war 2011 das blutigste Jahr seit Beginn des Einsatzes der internationalen Truppen gegen die radikalislamischen Taliban vor zehn Jahren. 3.021 Zivilpersonen wurden im vergangenen Jahr getötet, 8 % mehr als 2010. ... Deutlich gestiegen ist ... auch die Zahl der Afghanen, die wegen des Konflikts gezwungen waren, ihre Häuser zu verlassen. 2011 waren in dem Land am Hindukusch demnach schätzungsweise mehr als 185.600 Menschen auf der Flucht – 45 % mehr als ein Jahr zuvor.“ <http://www.news.ch/2011+blutigstes+Jahr+in+Afghanistan+seit+2001/528025/detail.htm>, Stand: 4.2.2012.

aus verschiedenen Ländern hinnehmen muss und dabei der Unmut derer, die unter der Finanzkrise besonders leiden, sich auf eine „Zuchtmeister-Rolle“ Deutschlands und seiner Kanzlerin fokussiert, dann kann dies alles nur irritieren. Entsprechend verwundert es nicht, dass die hiesige Öffentlichkeit die skizzierte Ausrichtung der damit jedoch nicht wirklich reüssierenden Berliner (Außen-)Politik zwar (noch) nicht grundsätzlich bestreitet, aber sich doch zunehmend daran stört, dass letztere ständig neue Stufen der Aus- und vielleicht sogar Überdehnung ihrer (internationalen) „Verantwortung“ erklimmen zu wollen scheint.

Dennoch soll an dieser Stelle, die erwähnten Bedenken aber keinesfalls kleinredend, der Versuchung widerstanden werden, der deutschen Außenpolitik eine grundlegende Abkehr von ihrer bisherigen multilateralen Orientierung zu empfehlen. Vielmehr sollte diese – schon wegen ihrer oben beschriebenen Ausgangslage – im Grundsatz beibehalten werden. Dennoch bliebe aber stärker in Rechnung zu stellen, dass derzeit weithin – nicht nur bei den Partnern im Westen, sondern auch bei den BRIC-Staaten – eine Präferenz für Unilateralismus dominiert, die pointiert idealistisch fundierten Konzepten nur wenig Erfolgchancen lässt.

### **3.3 Neujustierung als Desiderat?**

Somit erscheint es – sicherheitspolitische Fragen betreffend – ratsam, nachdrücklicher auf eigenen Interessen zu insistieren. Entsprechend wäre zu wünschen, dass die politisch Verantwortlichen sich – z. B. beim Rückzug aus Afghanistan – von jedem Ehrgeiz verabschieden, ihren Partnern durch ein übereifriges Pflichtbewusstsein imponieren zu wollen. In jedem Falle müssen die Sicherheitsbelange der eigenen Soldaten Vorrang gegenüber allen vermeintlichen Imperativen haben, die allzu gesinnungsethisch geprägte Sichtweisen aus Bürgerkriegen in verschiedenen Teilen der Welt ableiten wollen.

Wirtschafts- und finanzpolitische Fragen betreffend, erscheint es als unumgänglich, sehr viel mehr Vorsicht bei der Übernahme immer größerer Bürgschaften, Gläubigerzusagen etc. walten zu lassen, zumal diese vor allem die Ersparnisse der eigenen Bürger riskieren bzw. den Reichtum der heimischen Wirtschaft und deren Wettbewerbsfähigkeit aufs Spiel setzen, der sie ihrerseits nicht zuletzt den auch politisch gewollten Reallohnverlusten der vergangenen Jahre verdanken. Darüber hinaus sollte die deutsche Europapolitik darauf bedacht sein, die größer gewordene Distanz zu ihren Bürgern nicht weiter anwachsen zu lassen und damit deren Unterstützung für das europäische Gemeinschaftswerk zu gefährden. Dies impliziert, jene Stimmen ernster zu nehmen, die darauf drängen, nicht noch länger derart systematisch von jeder direkten Einflussnahme auf die Europapolitik ausgeschlossen zu werden, wie dies in Deutschland der Fall ist. Schließlich kann, wer verbesserte Teilhaberechte der Wähler reklamiert, zu Recht darauf verweisen, dass viele Fehler der europäischen Eliten, etwa

im Zuge der Politik der (Eurozonen)Erweiterung, wohl vermieden worden wären, wenn die Bürger als Korrektiv der Eliten hätten fungieren können. Gegenwärtig mag solches auch für Pläne gelten, weitere Kompetenzen auf die supranationale Ebene bzw. in das der Kontrolle der Bürger weitgehend entzogene Brüssel zu verlagern und damit auch jene Einsichten zu desavouieren, die im Kontext von Reflexionen über die Grundlagen der europäischen Identität immer wieder zitiert werden, wonach die zentrale Ressource Europas dessen Vielfalt darstelle. Dass letztere gleichwohl nie unbegrenzt war oder sein kann, trifft aber ebenfalls zu und sollte die politisch-mediale Klasse Europas und Deutschlands dazu motivieren, endlich seriöser zu analysieren, welches Ausmaß an zum Teil doch sehr heterogenen Interessenlagen und Werthaltungen, wie sie zwischen dem Atlantik und den russischen oder iranisch-irakischen Westgrenzen existieren, eigentlich miteinander kompatibel und von Brüssel aus „regierbar“ sein könnte. Und wenn bei derlei Abwägungen die eine oder andere Projektion in Sachen Superpower EU respektive Europe Puissance auf den Prüfstand gelangte, wäre auch dies nur zu begrüßen.

Aus alledem folgt aber nicht, dass Europa oder Deutschland sich aus der Welt oder aus jeder Verantwortung für diese zurückziehen sollen. Empfohlen wird lediglich, die Beziehungen zu dieser Welt und deren Problemfällen nicht länger nach Maßgabe so weltfremder Vorgaben zu gestalten wie dies z. B. beim Militäreinsatz aus Anlass der Wahlen von 2006 im Kongo der Fall war. Darüber hinaus sollte jeder weltbürgerliche Gestus sich darüber bewusst werden, dass auch ein gut gemeintes Handeln nicht per se davor geschützt ist, von Herrschaften wie Karsai und Kabila für eigene Zwecke ausgenutzt zu werden. Dies umso mehr, als kosmopolitische Grundhaltungen zuweilen Gefahr laufen, einer ins Globale gewendeten „Großmannssucht“<sup>20</sup> zu verfallen oder einem dazu passenden Missionarismus zu frönen,<sup>21</sup> der nicht akzeptieren will, dass große Teile der Bevölkerung vieler Länder – so z. B. in Afghanistan – nach wie vor nicht am „Wesen“ deutscher oder westlicher Werte „genesen“ wollen.

Sich über derlei Problemlagen Klarheit zu verschaffen, dabei eigene Interessen und Werte stärker als Richtschnur eines sich nicht überall einmischen wollenden außenpolitischen Handelns zu nutzen und zudem unvoreingenommene Beziehungen zu jenen Akteuren zu pflegen, die in beiderseitigem Interesse auf Kooperation bedacht sind – dies ist folglich der deutschen Außenpolitik zu raten. Eine solchermaßen neu justierte Au-

<sup>20</sup> Vgl. hierzu auch ein Spiegel-Interview mit Helmut Schmidt aus dem Jahr 2007, <http://www.spiegel.de/spiegel/print/d-53440335.html>, Stand: 29.10.2007.

<sup>21</sup> Vgl. stellvertretend für viele ähnliche Einschätzungen ein Interview mit Marc Lindemann, der hervorhebt, dass nicht zuletzt gut gemeinte Initiativen zur Bekämpfung des Drogenanbaus oder zur Verwestlichung der Geschlechterbeziehungen bei relevanten Teilen der afghanischen Bevölkerung nach wie vor auf Widerstand stoßen und Prozesse der Stabilisierung erschweren. Kleinwächter, Lutz: Militärische Gewalt gegen ziviles Chaos. Interview mit Marc Lindemann, in: *WeltTrends* 76/2011, S. 91-96.

ßenpolitik würde gewiss auch die eingangs erwähnten Klagen in Sachen Orientierungslosigkeit leiser werden lassen. Denn es sind nicht zuletzt die Belange der – jedoch weder im Maghreb noch im Maschrek übermäßig zu strapazierenden – eigenen Staatsräson, die dem auswärtigen Handeln eines Staates seinen Kompass vorgeben.

Dabei steht außer Frage, dass dies eine gehörige Portion Mut erfordert. Aber daran sollte es den deutschen politischen Eliten ja nach jener Ermunterung nicht länger fehlen, die ihnen ihr neuer Präsident am 23. März 2012 bei Gelegenheit seiner ersten Grundsatzrede im Bundestag zuteilwerden ließ, deren Quintessenz unter dem Titel „Ängste vermindern unseren Mut“ zusammengefasst wurde<sup>22</sup> und deren zentralen Ratschlag sich auch jene Handlungsträger aneignen sollten, die sich hoffentlich bald und mit größerer Souveränität als bisher daran machen werden, allzu ausgetretene Pfade der deutschen Außenpolitik zu verlassen und nach gangbareren Wegen für die Zukunft zu suchen.

## Literatur

Allensbach-Umfrage für die FAZ: Eine Re-Nationalisierung des Denkens, in: FAZ, 20.7.2011.

Fröhlich, Manuel: Der Fall Libyen und die Norm der Schutzverantwortung, in: Zeitschrift für Politikwissenschaft 1/2011, S. 135-151.

Pradetto, August: Der andere Preis der Freiheit. Intervention in Libyen: zwischen Regimewechsel und humanitärem Anspruch, in: Internationale Politik 7-8/2011, S. 53-59.

Schubert, Klaus: Deutschland und seine Außenpolitik im europäischen und transatlantischen Kontext: „Normalisierung“ oder „soft power“?, in: Politik und Geschichte. „Gute Politik“ und ihre Zeit, hrsg. von Andrea Gawrich und Hans J. Lietzmann, Münster 2005, S. 271-291.

---

<sup>22</sup> Vgl. den Abdruck von Joachim Gaucks Rede im Wortlaut in der Online-Ausgabe der FAZ, <http://www.faz.net/aktuell/politik/inland/gaucks-rede-im-wortlaut-aengste-vermindern-unseren-mut-11694794.html>, Stand: 23.3.2012.



# Deutschland in der Weltpolitik: Zivilmacht ohne Zivilcourage?

*Christian Hacke*

*Im Gegensatz zur Zeitenwende 1990, als die freie Welt triumphierte, taumelt der Westen heute von einer Krise in die andere. Diese Krisen wiederum haben den Aufstieg autoritärer Mächte wie China begünstigt. Der Krieg gegen den internationalen Terrorismus, die westlichen Finanz- und Wirtschaftskrisen sowie die Arabellion beschleunigen diesen weltpolitischen Paradigmenwechsel. Welche Rolle spielt Deutschland in dieser dramatischen Phase der Weltpolitik? Kommt Deutschland in diesen bewegten Zeiten seiner Verantwortung als europäische Zentralmacht und seinen internationalen Verpflichtungen nach?*

## **1. Deutschlands Rolle in den „drei Welten“ der Weltpolitik**

Für die regionale und weltpolitische Position eines jeden Landes sind Geschichte, geostrategische Lage und politische Kultur entscheidende Bedingungsfaktoren, auch für Deutschland. Jedes Land muss zeitlich, räumlich und politisch in bestimmten Konstellationen handeln und sich dabei regional und global behaupten. Das gelingt im 21. Jahrhundert zunehmend nur, wenn man gemeinschaftlich handelt und selbst als verlässlicher Partner eingeschätzt wird.

Die jüngste Geschichte hat es in dieser Hinsicht mit der Bundesrepublik gut gemeint: Die Integration im Westen führte von 1949 bis 1989 zu einem „silbernen Zeitalter“.<sup>1</sup> Die nach innen und außen gefestigte Bundesrepublik schien nach 1990 exzellent für eine neue weltpolitische Verantwortung gerüstet. Auch (geo)strategisch ließ die territoriale und bevölkerungspolitische Vergrößerung durch die Vereinigung ein stärkeres Machtpotenzial erwarten.<sup>2</sup> Mit Blick auf die liberale und gemeinschaftsorientierte politische Kultur waren die Erwartungen an Deutschland als demokratischer Zentralmacht in Europa also groß. Dennoch kam es anders.

War die Außenpolitik der alten Bundesrepublik bis 1990 auf die westlich-atlantische Welt und auf Mittel- und Osteuropa konzentriert, so war nach 1990 plötzlich militärisches Engagement über Europa hinaus gefordert. Bald zeigte sich, dass beide Komponenten dieser neuen außenpolitischen Dimension – die globale und die militärische Perspektive – zusammen sich zur Achillesferse deutscher Außenpolitik entwickelten. Dies wird

---

<sup>1</sup> So Schwarz, Hans-Peter: Republik ohne Kompass, Berlin 2005.

<sup>2</sup> Vgl. Hacke, Christian: Die Außenpolitik der Bundesrepublik Deutschland von Konrad Adenauer bis Gerhard Schröder, Berlin 2004, S. 352 ff.

erkennbar, wenn man die deutsche Außenpolitik seit 1990 mit Blick auf eine globale Einteilung analysiert, wie sie Robert Cooper vorschlägt: eine Dreiteilung der Welt in eine postmoderne-europäische, eine klassisch-moderne und schließlich in eine vormoderne Welt:<sup>3</sup>

Wir beobachten heute nicht nur einen Umbau des alten Westfälischen Systems, sondern ein neues internationales System, in dem nicht mehr Nichteinmischung, sondern legitimierte Einmischung in die inneren Angelegenheiten unter Berufung auf Menschenrechte zum Kennzeichen geworden ist. War das Westfälische System die Folge des Dreißigjährigen Krieges von 1618 bis 1648, so erscheint das heutige weltpolitische System unter dem Zeichen „R2P“ (Responsibility to Protect) als Folge eines zweiten Dreißigjährigen Krieges – dem von 1914 bis 1945 –, dessen Folgen allerdings erst nach Ende des Kalten Krieges deutlich werden: nationale Phobien, antidemokratische Ideologien und bourgeoise Bequemlichkeiten. Wenn man diese Welt der Unübersichtlichkeit zu entschlüsseln sucht, dann stellt sich auch die Frage: Wie hat Deutschland in den drei Weltzonen agiert?

### **1.1 Deutschlands Rolle in der postmodernen transatlantischen Welt**

Die postmoderne Welt, zu der die EU und die transatlantischen Demokratien gehören, ist den Deutschen am vertrautesten. Hier hat auch die Bundesrepublik bis 1989 entscheidend dazu beigetragen, dass offene Grenzen, hohe Integrationsdichte, Wohlstand und Frieden kennzeichnend geworden sind. Hier, in dieser „zivilisierten“ Welt ohne Krieg hat Deutschland jahrzehntelang vorbildlich agiert.

Aber Deutschland handelte bei den weiteren humanitären Interventionen von Somalia über Afghanistan bis Libyen zögerlich, halbherzig, orientierungslos und nicht selten illoyal gegenüber entschlosseneren Verbündeten. Es ist nicht die Last der deutschen Vergangenheit, sondern der unzulängliche Gestaltungswille und mangelnde Professionalität, woran Deutschlands politische Eliten leiden, wenn es um die harten militärischen Machtfragen geht.

Die Partner im Bündnis zeigen sich deshalb von Deutschland enttäuscht. Besonders die USA monieren seit Jahren schwindendes deutsches Engagement in der NATO. In dieses Bild passt, wie der polnische Außenminister Sikorski im November 2011 die allgemeine Enttäuschung über Deutschland auf den Punkt brachte: „Ich bin wahrscheinlich der erste polnische Außenminister in der Geschichte, der sagt: Ich habe weniger Angst vor deutscher Macht, als ich anfangs, mich vor deutscher Inaktivi-

<sup>3</sup> Vgl. hierzu Cooper, Robert: Gibt es eine neue Weltordnung?, in: Frieden machen, hrsg. von Dieter Senghaas, Frankfurt a. M. 1997, S. 102; Menzel, Ulrich: Comeback der drei Welten. Der amerikanische Sonderweg und die Alternativmacht Europa, in: Blätter für Deutsche und Internationale Politik 12/2003, S. 1453-1462.

tät zu fürchten.“ Das gilt insbesondere für Deutschlands Rolle in der der NATO. Der Atlantic Council, zu dem u. a. die früheren Außenministerinnen Madeleine Albright und Condoleezza Rice gehören, hat dazu erklärt: „Ein schwaches Deutschland ohne die Fähigkeiten zu weltweitem Eingreifen wird unausweichlich die NATO schwächen. Europa kann keine führende Macht innerhalb der Allianz bleiben, wenn ein Land von der Größe, Lage und Reichtum Deutschlands die tiefen Kürzungen im Verteidigungshaushalt durchführt, die Kanzlerin Merkel 2011 beschlossen hat.“<sup>4</sup>

Doch nach wie vor scheut sich Deutschland vor sicherheitspolitischer Verantwortung, wie es seiner Stärke zukäme. Das mag auch damit zu tun haben, dass Deutschland sich nach wie vor als postnationale Nation versteht, die lieber heute als morgen in einem integrierten Gesamteuropa aufgehen würde. Dazu gehört auch, dass sich seit Jahren die Bande mit den USA ausdünnen. Damit hat Deutschland auch seine bewährte Rolle als transatlantischer „Balancer“ zwischen europäischen und nordamerikanischen Interessen weitgehend verspielt.

Berlin ist längst nicht mehr erste Adresse der Amerikaner, wenn es um Europa geht, sondern London, Paris und Warschau werden zuvorderst in Sicherheitsfragen konsultiert. Gleichwohl kann man auch den Eindruck gewinnen, als ob man in Berlin diesen Positionsverlust schulterzuckend hinnimmt, ja, sich sogar weiter von den USA und vom Bündnis distanziert. Berlin zieht es vor, laut Außenminister, nach neuen Kraftzentren der Weltpolitik zu suchen. Da kann man ihm nur noch „Gute Reise“ wünschen, denn ohne den Schutz und die bewährte Freundschaft mit den USA wird es für Deutschland in Europa und in der Weltpolitik nicht einfacher. Die neuen Kraftzentren wie China teilen nicht westliche Werte, sondern suchen in der Zusammenarbeit sehr deutlich den eigenen nationalen Vorteil. Wenn also Deutschland seine Rolle in der NATO kalkuliert mindert, gemeinsam beschlossene Interventionen verweigert, sich von den USA distanziert und nicht ohne Naivität neue Kraftzentren sucht, dann lösen sich alte Sicherheiten und bewährte Kontinuität auf.

Auch die transatlantische Finanz- und Wirtschaftskrise, die jetzt bereits ins fünfte Jahr geht, schwächt die EU weiter: „Getrieben von jenem sehr deutschen Reflex, wonach die Buße für Holocaust und Weltkrieg erst endgültig getan ist, wenn wir alle Belange, auch unser Geld, in europäische Hände gelegt haben.“<sup>5</sup> Diese deutsche Einstellung ist auch mitverantwortlich für den entscheidenden Bruch am 9. Mai 2010, als man sich gegen Geist und Buchstaben der europäischen Verträge entschied, für Griechenlands Schulden aufzukommen. Damit wurde das deutsche Modell der Währungsunion, das die Voraussetzung zur deutschen Zustimmung zum Euro ausmachte, auf den Müllhaufen der europäischen Integrationsgeschichte geworfen: Jedes EU-Mitglied bleibt für sich selbst

<sup>4</sup> Vgl. Frankfurter Allgemeine Zeitung (FAZ), 19.5.2012, S. 10.

<sup>5</sup> So Thilo Sarrazin, zitiert nach: Die Welt, 21.5.2012.

verantwortlich. Für die Schulden haften weder die Mitglieder noch die Union, denn die EU ist als politische, nicht als wirtschaftliche Solidargemeinschaft verfasst. Die Eurokrise rüttelt somit an den Fundamenten der EU, allerdings ist Griechenland längst kein Einzelfall mehr. Vielmehr droht in der Eurozone und in der gesamten „Ersten Welt“ ein finanz- und wirtschaftspolitischer Flächenbrand. Der sich seit 15 Jahren aufgetürmte Schulden-Tsunami steht weiteren Staaten bevor. Mit den immer größer aufgespannten Rettungsschirmen wird also immer deutlicher der Weg zur Transferunion geöffnet.

Die Bundesregierung kann bislang durch zurückhaltende, aber umsichtige Krisendiplomatie vor allem bei den stabilitätsorientierten Mitgliedern überzeugen. Bundeskanzlerin Merkel hat die deutschen Wirtschaftsinteressen im Blick und entzieht sich dabei der Forderung nach deutlicher Führung und höheren finanziellen Leistungen.

Verständlicherweise herrscht in der deutschen Bevölkerung große Skepsis am Finanzmanagement der Europäer. Die Deutschen haben ihre DM nur schweren Herzens und unter Druck aufgegeben, denn für sie bedeutet Währung nicht nur bedruckte Scheine, sondern die DM war Ausdruck von Identität, Fleiß und Wohlstand. Ursprünglich sollte der Euro im europäischen Sinne identitätsstiftend wirken, so die Hoffnung von Bundeskanzler Helmut Kohl. Doch niemand in Europa folgte ihm. Den anderen Regierungen war die Zähmung der DM vorrangig. Deutschland reagierte deshalb verständlicherweise enttäuscht.

Wenn heute der slowakische Parlamentspräsident fragt, warum ein slowakischer Rentner einen griechischen Pensionär retten soll, der drei Mal so viel in der Tasche hat wie er, dann gilt dieses Unbehagen „von unten“ auch für die meisten Deutschen.

Tatsächlich blitzt in der Finanzkrise ein strukturelles und grundsätzliches Dilemma der Zentralmacht Europas auf: Auch im integrierten Europa ist Deutschland zu groß, um als Gleicher unter Gleichen zu gelten, aber zu klein und zu schwach, um Hegemonie auszuüben. Dieses hegemoniale Dilemma zwingt Berlin weiter zu finanzpolitischer Kooperation. Eine entsprechende „hegemoniale Kooperation“ der Deutschen war bislang für alle Europäer von großem Nutzen, solange Deutschland über Jahrzehnte als Integrationslokomotive fungierte.

Europa hat nicht nur finanzpolitisch an Gewicht verloren, sondern es hat sich ständig in seinen Ansprüchen als Integrationsmodell, als Zivilmacht, als neuer Pol der Weltpolitik und schließlich als Euro-Macht überfordert. Anstatt für Maß und transatlantische Mitte und Bescheidenheit einzutreten, hat Deutschland seit 1990 bei dieser Überdehnung der Kräfte und Ambitionen kräftig mitgewirkt. Heute zahlt der einfache Bürger in Europa die Zeche von politischem und intellektuellem Größenwahn, aber weder Europa-Nostalgie noch Europa-Utopie führen aus dieser Krise. Not tut die Besinnung auf bewährte Tugenden, auf Realismus, Maß und Mitte im politischen Handeln.

Noch erscheint Deutschland wirtschaftlich stärker als alle anderen Mitglieder. Aber als Scharnier zwischen einem atlantisch verankerten und global handlungsfähigen Europa kann Berlin nicht mehr überzeugen. Die Gründungsväter der europäischen Einigung, allen voran Konrad Adenauer, waren visionär und couragiert zugleich. Das Führungspersonal heute dagegen gibt sich hochzivilisiert, hat aber keine entsprechende Zivilcourage für durchgreifende Maßnahmen, um die Krise zu überwinden und Europa wieder aufzurichten.

## 1.2 Deutschlands Rolle in der zweiten Weltzone

Diese Weltzone nimmt geographisch den größten Raum der Weltpolitik ein. Von Cooper als „klassisch-modern“ umschrieben, gehören dazu Staaten wie Russland, China, Brasilien und Japan, die überwiegend der machtpolitischen Logik des Westfälischen Staatssystems folgen. Hier geht es weniger um Integration, sondern um nationale Selbstbehauptung, geostrategische und energiepolitische Konkurrenz. Hier dominieren Groß- und Weltmachtrivalitäten, also die realpolitischen Prämissen von Macht und nationalen Interessen sowie das Ringen um Gleichgewicht im Spannungsfeld von Krieg und Frieden. Hierbei darf jedoch nicht übersehen werden, dass der Aufstieg neuer Groß- und Weltmächte erstmals nicht militärischer, sondern primär wirtschaftlicher Macht geschuldet ist. Allerdings wäre es ein Irrtum, in der Logik des Handelsstaates zu schlussfolgern, dass von den neuen Mächten militärische Stärke vernachlässigt würde, wie dies die Europäer und vor allem die Deutschen tun.

In der „zweiten Welt“ sind dagegen alle Mächte von Rang darauf bedacht, ihre militärischen Kapazitäten zu modernisieren und auszubauen. Sie alle handeln nach der realistischen Prämisse, dass erst die richtige Mischung von „harten“ und „weichen“ Machtfaktoren zu einer klugen, sprich: „smarten“ Außenpolitik führen. Dazu gehört auch außenpolitische Selbstbehauptung. Allerdings ist außenpolitische Courage in den vergangenen zwanzig Jahren weder in der ersten noch in der zweiten Region der Weltpolitik zum Kennzeichen deutscher Außenpolitik geworden. Kein Wunder, dass sich Berlin lieber dort engagiert, wo es nichts kostet. Deshalb propagiert man in Berlin umso lieber den Wunsch nach weltweiter Abrüstung. Das wärmt das Herz der Bevölkerung und das eigene politische Gewissen. Global Zero, eine atomwaffenfreie Welt, ist deshalb zum Hauptanliegen des Außenministers geworden.

Doch zeigt das gegenwärtige Nuklearzeitalter, dass nicht die Weiterverbreitung an sich, sondern die Weitergabe an undemokratische Staaten die Hauptgefahr darstellt. Aber die Verfechter von Global Zero übersehen, dass Nuklearwaffen im Besitz von Demokratien prinzipiell eine andere Bedeutung haben als im Besitz von Diktaturen oder möglicherweise Terroristen. Deshalb wäre es klüger, nukleare Abschreckung an die neuen Sicherheitsfragen anzupassen und die Bedrohungen präzise geostrategisch

und politisch zu analysieren. Folglich wäre Deutschland gut beraten, nicht mehr für „Global Zero“, sondern beispielsweise für „Global 1.000 minus x“ einzutreten. Eine Abrüstung von 23.000 auf ca. 1.000 Nuklearwaffen wäre weitaus realistischer und zustimmungsfähiger und ein immenser Fortschritt. Global Zero hingegen erschwert abgestufte Abrüstung, weil es einem idealisierten Weltbild das Wort redet. Allerdings sind Kriege nicht erst mit der Atombombe in die Weltpolitik gekommen. Sie können auch deshalb nicht mit Global Zero gebannt werden.

Deutschland macht also eine Vision politisch hoffähig, die den freien Westen schwächt, autoritäre Regime dagegen stärkt, die stabilisierende Rolle von Nuklearwaffen negiert und schließlich vor dringlicheren Problemen ablenkt.<sup>6</sup> Global Zero ist damit auch ein Zeichen von politischem Eskapismus, der allerdings perfekt zur deutschen Außenpolitik der vergangenen Jahre passt. Mit dem Ziel der Nichtweiterverbreitung von Nuklearwaffen engagiert sich Berlin mit Blick auf Irans Nuklearambitionen. Hier bemühen sich Bundeskanzlerin Merkel und Außenminister Westerwelle um eine diplomatische Lösung, seitdem die iranische Führung den Atomstatus anstrebt, die USA und die westliche Welt dies aber zu verhindern suchen.

Die Sanktionen nach Kapitel 7 der UNO-Satzung greifen seit Jahren nicht, denn der Iran kann sie erfolgreich – Dank kooperationswilliger Partner wie Russland und China – unterlaufen.<sup>7</sup> Da Wirtschaftssanktionen zweischneidig sind und ein – israelischer – Militärschlag gegen nukleare Forschungsanlagen im Iran unabsehbare Folgen für die Nahost-Region und für das Verhältnis der muslimischen zur westlichen Welt hätte, versucht man mit allen diplomatischen Mitteln, den Iran zum Einlenken zu bewegen. Doch alle Bemühungen sind seit Jahren erfolglos geblieben.

Deutschland muss hier einen schwierigen Spagat meistern: Die engen Partner USA und Israel dürfen nicht verprellt werden. Aber umgekehrt fühlen sich der Iran und viele arabische Staaten durch die Atommacht Israel verunsichert. So birgt diese Gemengelage von regionalem Atomwaffenmonopol der Israelis, iranischen Nuklearambitionen, Arabellion, schiitisch-sunnitischer Konfrontation und Stellvertreterkriegen mannigfaltige Kriegsgefahren in sich. Solange Israel weder auf sein Nuklearpotenzial verzichten noch dieses einer internationalen Kontrolle unterstellen wird, solange wird die Welt auch mit dem Iran und seinen nuklearen Ambitionen leben müssen. Im Übrigen zeigen Indien und Pakistan, die seit ihrer Gründung mehrere Kriege gegeneinander führten, dass sie als Nuklearmächte auf Krieg verzichten (müssen). Auch im Nahen Osten könnte ein Gleichgewicht des Schreckens eine ähnlich stabilisierende Wirkung entwickeln.

<sup>6</sup> Vgl. Hacke, Christian: Abrüsten – aber mit Verstand. Neun Gründe gegen Global Zero, in: Internationale Politik 5/2010, S. 101 ff.

<sup>7</sup> Rühle, Hans: Der Atompatte hält schützend die Hand über Teheran, Russland und Iran – Die Geschichte einer fatalen Nuklearbeziehung, in: FAZ, 27.4.2006, S. 7.

Deutschland genießt im Iran hohes Ansehen. Im Interesse beider Staaten sollte dies genutzt werden. Seitdem Russland jederzeit Europa den Gashahn abdrehen könnte, ist sich Deutschland seiner hochgradigen Energieabhängigkeit bewusst geworden. Der Iran könnte als wichtiger Energieproduzent Deutschlands Abhängigkeit mindern. Aber Berlin hat sich im Ringen um energiepolitische Vorteile noch nicht positioniert. Noch fehlt eine nationale, eine gemeinsame europäische oder eine koordinierte transatlantische Strategie. Doch hat die Bundeskanzlerin gezeigt, dass sie – wie zuletzt bei ihren Besuchen in China, in der Mongolei oder auch im transkaukasischen Raum – die deutschen Rohstoffinteressen im Blick behält.

Allerdings wachsen die Abhängigkeiten und schwinden die gemeinschaftsorientierten energiepolitischen Optionen, weil Deutschland durch sein Nein zur Nuklearenergie eine effektive gemeinsame Energiepolitik der EU erschwert. Auch deshalb hat der frühere französische Staatspräsident Sarkozy vor einer „unverantwortlichen“ Abschaltung von Atomkraftwerken gewarnt und erklärt, er werde nicht zulassen, dass das „industrielle Erbe eines halben Jahrhunderts“ verspielt werde. Genau das aber könnte in Deutschland passieren, denn ohne nukleares Know-how könnte sich die Industriemacht Deutschland im 21. Jahrhundert nur schwerlich behaupten. Kluge Energiepolitik in der Welt, technologische Innovationen und eine Neubesinnung auf die Kernkraft wären deshalb gefordert. Doch seit Fukushima hat ein Tsunami der Angst in Deutschland die nuklearen Notwendigkeiten vom Tisch gefegt. Dabei bleibt vorerst unklar, ob Deutschland in der Nuklearpolitik eines Tages als Schrittmacher oder als Geisterfahrer gelten wird. Allerdings kann Deutschland beim Einsatz von sanfter Macht überzeugen. Im Rahmen der UNO – aber auch bi- und multilateral – hat es in verschiedenen Regionen der klassisch-modernen Welt auf die drängenden Probleme wie Klimawandel, Umweltschutz, organisierte Kriminalität und zunehmende Armut aufmerksam gemacht und wichtige Initiativen angestoßen.

Auch als Wirtschafts- und Exportmacht agiert Deutschland in der „zweiten Welt“ äußerst erfolgreich. Dank China ist es zur Zugmaschine des deutschen Exports geworden. Als Chinas Handelspartner Nummer Eins in Europa und als erste Adresse für Auslandsinvestitionen deutscher Firmen entwickelt sich zwischen beiden Ländern eine enge ökonomische Symbiose. Umgekehrt ist für China die Kooperation mit Deutschland wegen der hochwertigen deutschen Produkte unverzichtbar geworden. Der Besuch im Juni 2011 von Wen Jiabao in Berlin unterstreicht den herausragenden Stellenwert, den Deutschland seit Ausbruch der weltweiten Finanz- und Wirtschaftskrise in Peking genießt. Während China darauf spekuliert, dass aus der Eurokrise ein „deutsches“ Europa hervorgehen könnte, also in Berlin die wichtigste Adresse in Europa sieht, an die man sich wendet, um die entscheidenden Dinge zu regeln, fehlt in Berlin eine entsprechende außenpolitische Strategie, die über Wirtschaftsinteressen hinausweist. Und

während die USA unter der Führung von Präsident Obama eine umfassende Asienpolitik entwickeln, bei der China im Zentrum steht, fehlt nicht nur in Brüssel, sondern auch in Berlin eine politische Perspektive. Deutschland muss also angesichts des neuen Selbstbewusstseins der asiatischen Mächte mehr politisches Augenmerk auf den fernen Osten richten, um einen möglichst vorteilhaften Platz in der zweiten „klassisch-modernen Welt“ zu erringen.

Auch mit Blick auf die Großmacht Russland zeigt Deutschland zu wenig Gestaltungskraft.<sup>8</sup> Mit keinem Land der Welt ist Russland so eng vernetzt und verbunden wie mit Deutschland. Außerdem sieht Moskau Berlin als entscheidenden Impulsgeber für Brüssels Russlandpolitik. Doch während Deutschland Russland in Europa einbinden möchte, bleibt Moskau sperrig und sucht oft so unverblümt den eigenen nationalen Vorteil, dass die unmittelbaren Nachbarn und der Westens beunruhigt sind.

Russland geht es um mehr geopolitischen Einfluss in Mitteleuropa auf Kosten der Unabhängigkeit der mitteleuropäischen Staaten. Vor diesem Hintergrund ist der Eindruck nicht immer von der Hand zu weisen, als ob Deutschland als wichtigster Partner Russlands eine kohärente und konfliktbereite Strategie Europas gegenüber Russland konterkariert. Solange Russland nicht auf der Seite der Freiheit in Europa und in der Welt steht, sondern die undemokratischen Kräfte stützt, solange müssen nicht nur die mitteleuropäischen Staaten auf der Hut vor russischen Großmachtambitionen bleiben. Deshalb vertrauen die jungen mitteleuropäischen Demokratien sicherheitspolitisch weniger auf Europa, sondern auf NATO und USA und beobachten mit Argusaugen Deutschlands Russlandpolitik.

### **1.3 Deutschlands Rolle in der dritten Weltzone**

Die dritte Weltzone ist fast identisch mit der sog. Dritten Welt und, laut Cooper, geprägt durch geschwächte und gescheiterte Staaten wie in Afrika, Lateinamerika und dem Nahen und Mittleren Osten. Hier liegen die Wurzeln des Terrorismus und die Aktivitäten und Verbindungslinien zwischen Terrorismus, neuen Kriegen und neuen globalen Problemen wie Hunger, Seuchen, organisierter Kriminalität und Menschenhandel. Auch Pakistan und Afghanistan drohen im Strudel von Terror und religiösem Fanatismus zu versinken.

In dieser Welt der zerfallenen Staaten, des Terrors und der Schattenseiten von Globalisierung muss Deutschland seit 1990 verstärkt ungewohnte Beiträge leisten. Wo Berlin weiche Macht einsetzte, konnte es vielfach überzeugen. Mit zivilisierter Macht hat Deutschland z. B. in den Gemeinschaftsinstitutionen wie UNO, Weltbank, IWF, bei Klimawandel und Umweltschutz seinen Einfluss und sein Ansehen mehren können. Bei der humanitären Intervention in Afghanistan zeigte Deutschland zunächst

---

<sup>8</sup> Vgl. FAZ, 17.2.2006, S. 2.

politischen Einfallsreichtum, als es nach der Petersberger Konferenz 2001 optimistisch die Führungsrolle beim Wiederaufbau übernahm und sogar Soldaten entsandte. Als jedoch infolge des Widererstarkens der Taliban ein längeres und tatkräftigeres Engagement des Westens zwingend wurde, stand Deutschland weitgehend abseits, während sich die anderen NATO-Truppen schwere Gefechte mit den Rebellen lieferten. Bundeswehrsoldaten kämpften so gut wie nie Seite an Seite mit ihren Verbündeten, sondern verschanzten sich im Norden und verteidigten sich weitgehend selbst.

Trotzdem suggeriert Berlin bis heute der Öffentlichkeit den Eindruck, dass der zivile Aufbau als deutsche Alternative zur militärischen Konfliktbewältigung erfolgreich gewesen sei. In Wirklichkeit aber hat Deutschland die Warlords und Taliban in den Nordprovinzen stabilisiert. Seit zehn Jahren können sich diese – Dank deutscher Zurückhaltung – schadlos am Gemeinwesen bedienen und ihre eigenen skrupellosen Machtstrukturen festigen. Heute konzentriert sich Deutschland in Afghanistan nur noch auf ein Ziel – den eigenen Abzug möglichst bald und geräuschlos durchführen zu können. Der pazifistischen Grundstimmung in der deutschen Bevölkerung wurde – auch aus wahltaktischen Gründen – in der Regel nachgegeben und seit 1990 das militärische Engagement im Bündnis und / oder bei humanitären Interventionen möglichst gering gehalten.

Folglich bevorzugte Berlin folgendes Handlungsmuster: Es zeigte sich entsetzt über Krieg und Gräueltat, forderte bündnispolitische Solidarität, verwies auf die eigenen verfassungspolitischen Grenzen, griff zum Scheckbuch, kaufte sich eventuell frei, betonte anschließend den ungebrochenen Friedenscharakter deutscher Außenpolitik und entsandte Soldaten, wenn nötig, nur zu zivilen Zwecken. Diese Handlungsweise hatte wenig mit politischer Solidarität, aber viel mit Freikauf und Trittbrettfahrermentalität zu tun. Euphemistisch wurde dieses Verhalten als „außenpolitische Kultur der Zurückhaltung“ verklärt. Die notwendige Kultur der außenpolitischen Verantwortlichkeit blieb jedoch auf der Strecke.

Als Bundespräsident Köhler nach einem Besuch in Afghanistan Wirtschafts- bzw. geostrategische Interessen ins Spiel brachte, wurde sein Rücktritt gefordert. Kein Außenpolitiker gab ihm Rückendeckung. Daher drängt sich der Verdacht auf, dass Deutschland ein außenpolitischer Kompass fehlt. Das wurde vor allem in der Libyenkrise deutlich. Mit seiner Enthaltung bei der UNO-Resolution 1973 über das Flugverbot über Libyen im März 2011 isolierte sich Deutschland erneut im Bündnis und in der UNO. Dabei gerieten zwei Maxime deutscher Außenpolitik in Konflikt: Zivilmachtsanspruch versus Bündnisverpflichtungen. Während die befreundeten Westmächte USA, Großbritannien und Frankreich kein weiteres Srebrenica zulassen wollten, also nach der Maxime: „Nie wieder Beschwichtigungspolitik“ gegenüber hartgesottene Diktatoren, handelte Deutschland als Zivilmacht nach der Maxime „Nie wieder Krieg“. Hier lag der historisch begründete Knackpunkt zwischen Deutschland und seinen Verbündeten. Denn Deutschlands Scheinneutralität kam faktisch der Par-

teinahme für Gaddafi gleich: Wer „sich aus dem innerlibyschen Bürgerkrieg heraushält, ergreift faktisch Partei für den Despoten. Es ist das Dilemma, aus dem man durch moralische Appelle zum Gewaltverzicht nicht herauskommt.“<sup>9</sup>

Dabei wäre eine politische Zustimmung zur UNO-Resolution 1973 für Deutschland leicht zu rechtfertigen gewesen, weil Berlin die Implementierung der völkerrechtlichen „Responsibility to Protect“, die ja die Einrichtung der Flugverbotszone begründete, selbst in der UNO forciert hatte.<sup>10</sup> Wäre Deutschland als Bündnismacht seinen zivilen Ansprüchen couragiert nachgekommen, hätte es moralisch gehandelt.

## **2. Fazit**

Welche Schlussfolgerungen lassen sich hieraus ziehen? Aus dieser weltpolitischen Aufteilung von Cooper kann man die Schlussfolgerung ziehen, dass auch Deutschland nur dann eine Schlüsselrolle in Europa und eine verantwortliche Rolle in der Welt spielen kann, wenn es sich in allen drei Weltzonen behaupten kann und zugleich kooperativ, verantwortungsbewusst – aber auch, wenn nötig, zupackend – handelt.

Doch der Überblick hat gezeigt, dass Deutschland in den drei Zonen höchst unterschiedlich reüssiert: In der ersten Sphäre, der postmodernen Weltzone, sind die USA und Europa seit 2008 mit einer bislang ungeahnten Schwächeperiode konfrontiert, deren Ende nicht abzusehen ist. Amerika ist nicht mehr die Führungsmacht, gilt nicht mehr als das zivilisatorische Vorbild wie im 20. Jahrhundert. Europa ist nicht mehr das friedenspolitische Integrationsprojekt, das für die anderen Weltregionen als Vorbild dient. Im Gegenteil: Der angespannte und selbstherrliche Eurozentrismus entpuppt sich als Lebenslüge. Gleichzeitige Erweiterung und Vertiefung der Union erscheinen illusionär, das europäische Kartenhaus hochgelobter Gemeinsamkeit bricht zusammen. Ein Land nach dem anderen versinkt in Schulden und Wirtschaftsschwäche. Alle blicken auf Deutschland, aber die Zentralmacht kann die neue gesamteuropäische Schwäche nicht ausgleichen, muss eigene Interessen wahren und fordert von den Partnern vernünftiges Haushalten.

Die gesamte westliche Welt hat sich seit 1990 übernommen, sich an zu vielen Brennpunkten militärisch engagiert und dabei überdehnt. Weniger und intensiveres oder konsequenteres Engagement wäre oft mehr gewesen. Das gilt besonders für Deutschland. Wer aber wie Deutschland vom ersten Golf-Krieg 1990 bis Libyen 2011 sich nie couragiert eingebracht hat, sondern nur zögerlich und halbherzig, der konnte deshalb auch nie selbstbewusst Nein sagen, sondern stolperte ständig mit schlechtem Ge-

<sup>9</sup> Münkler, Herfried: Wer nicht eingreift, hilft Gaddafi, in: Welt am Sonntag, 13.3.2011.

<sup>10</sup> Vgl. Hacke, Christian: Deutschland und der Libyen-Konflikt: Zivilmacht ohne Zivilcourage, in: APuZ 39/2011, S. 50 ff.

wissen hinterher. Damit hat Deutschland nicht nur sich selbst geschadet, sondern auch das NATO-Bündnis und den transatlantischen Verbund geschwächt.

Auch die mitteleuropäischen Staaten wie Polen beobachten Deutschlands sicherheitspolitische Schwäche und Zurückhaltung mit Sorge. Einzig bei der Erweiterung der NATO und der EU spielte es eine führende Rolle. Doch wurde dabei die Vertiefung der EU zur Makulatur. Zum entscheidenden Nachteil wurde jedoch Deutschlands schwindende Fähigkeit, die politische Grundausrichtung Europas weiter transatlantisch zu sichern. Weil die Regierenden die Beziehungen zu den USA schleifen ließen, gefährdeten sie auch die eigene transatlantische Maklerrolle, die zum Kennzeichen der Außenpolitik der alten Bundesrepublik geworden war.

Der ostpolitischen Perspektive von Willy Brandt folgte seit 1990 keine neue weiterführende Perspektive. Deshalb verspielte Berlin weiter nur dessen entspannungspolitisches Erbe, zeigte sich auch unfähig, an die engen und historisch begründeten Beziehungen Deutschlands nach Osten anzuknüpfen. Mittel- und Osteuropa bleibt bis heute Brachlandschaft deutscher Außenpolitik. Allein mit Polen sind die Beziehungen erfreulicherweise intensiviert worden, doch bleiben die Hoffnungen des Weimarer Dreiecks bis heute unerfüllt. Stattdessen wird der Petersburger Dialog mit Russland bevorzugt, der jedoch an Dürftigkeit schwer zu übertreffen ist.

In der zweiten Sphäre der Weltpolitik, wo das Machtkalkül vorherrscht und die nationalen Rivalitäten dominieren, hat Deutschland noch mehr Nachholbedarf an Realismus und Courage. Hat Deutschland mit seinem Zivilmachtsanspruch und seiner außenpolitischen Kultur der Zurückhaltung schon in der ersten, postmodernen Welt der modernen industriellen Demokratien an Überzeugungskraft verloren, so reicht diese Einstellung für Erfolg und Ansehen in der zweiten Weltzone längst nicht mehr aus. Hier muss Deutschland seine sanfte Macht bald mit einer neuen außenpolitischen Kultur der couragierten Verantwortung unter Einschluss militärischer Mittel unterfüttern. Das ist bei Deutschen und insbesondere bei den außenpolitischen Eliten in Berlin noch längst nicht angekommen. Allein mit wirtschaftlicher Stärke und technologischer Innovation wird Deutschland keine weltpolitische Rolle spielen können. Vor allem wird es mit den Partnern und Verbündeten auf mehr Geschmeidigkeit achten müssen, wenn es um gemeinsame diplomatische Initiativen geht wie mit Blick auf den Iran oder bei humanitären Interventionen.

In der dritten Sphäre der prämodernen, rückständigen und zerfallenden Staaten hat Deutschland seit dem 11. September 2001 und im Zuge des Krieges gegen den Terrorismus großes Engagement bewiesen, aber nur gemischt erfolgreich agiert. Libyen steht für einen neuen Tiefpunkt des deutschen Ansehens in Europa, der atlantischen Allianz und nicht zuletzt in Nordafrika selbst. Diese Kritik bezieht sich nicht nur auf unzureichende Balance zwischen hard und soft power oder auf handwerkliche Mängel oder auf undiplomatisches Verhalten. Es geht nicht nur um die Fragwür-

digkeit der Mittel, sondern um die strategische Grundausrichtung: „Wir müssen aufpassen, dass wir nicht alles verspielen. Wir müssen dringend zu alter Verlässlichkeit zurückkehren, deutlich machen, wo wir stehen und wo wir hin wollen ... und wir müssen vor allem wieder stärker im Miteinander ausmachen ... und dann auch stehenbleiben, auch wenn der Wind uns einmal ins Gesicht bläst. ... Wenn man keinen Kompass hat, ... dann hängt man auch nicht an dem, was wir unter Kontinuitäten deutscher Außenpolitik verstehen, ganz einfach, weil man keinen Sinn dafür hat.“<sup>11</sup>

Das deutsche Staatsschiff agiert heute in der Weltpolitik ohne Kompass. Es hat dadurch nicht nur sich selbst, sondern auch das Bündnis der westlichen Demokratien mittlerweile geschwächt. Manche vermuten schon, dass die Berliner Republik mit neuen deutschen Sonderwegen liebäugelt. Damit gefährdet Deutschland seinen existenziellen Handlungsrahmen, die atlantische Zivilisation, die noch bedeutsamer ist als die europäische Integration. Die fatale Überdehnung der Kräfte und die immense Verschuldung der USA sowie die tiefe Identitätskrise Europas, die sich aber nicht nur in der Eurokrise widerspiegelt, zeitigt fatale Konsequenzen: Die erste Welt der freiheitlichen und integrierten Demokratien droht zu zerfallen. Auch als Scharnier zwischen einem atlantisch verankerten und global handlungsfähigen Europa und als politisch kraftvoller Vermittler wirkt Deutschland nicht mehr überzeugend.

Sind es nur mangelnde Professionalität, Feigheit und Opportunismus, die manche Fehler und Versäumnisse in der deutschen Außenpolitik der vergangenen Jahre erklären? Ist es nur Mangel an Zivilcourage und Desorientierung oder will Deutschland bewusst die westliche Welt verlassen? In der Sicherheitspolitik, in der Energiepolitik, in der Wirtschafts- und Europapolitik, in der NATO und zuletzt in Libyen sind genügend Anhaltspunkte zu finden, die Letzteres befürchten lassen.

Der deutsche Außenminister hat nicht nur in der Libyen-Krise die außenpolitischen Koordinaten falsch berechnet. Auch seine neue Priorität für die neuen Kraftzentren der Weltpolitik irritiert, wenn er diese als neue „Gestaltungsmächte“ in die internationale Verantwortung einbeziehen möchte. Denn zu oft suchen diese autoritären Mächte die Werte und Interessen, die die Demokratien hochhalten, zu schwächen, wie der russische Außenminister Lawrow jüngst andeutete.

Nach dem Versagen in Libyen kommt es jetzt für Deutschland zu allererst darauf an, die Nachbarn, Partner und Bündnisse nicht weiter zu irritieren, sondern Glaubwürdigkeit und Verlässlichkeit wiederherzustellen. Die Bonner Republik mag im Rückblick für manche Beobachter provinziell gewirkt haben, aber ihre Außenpolitiker genossen weltweit großes Ansehen. Damals war die alte Bundesrepublik ein bescheiden und diplomatisch auftretender, aber starker und ideenreicher Partner. Die Außenpolitiker der

---

<sup>11</sup> Hoff, Henning / Staron, Joachim / Tempel, Sylke: „Wir müssen wieder Zuversicht geben.“ Bundeskanzler Helmut Kohl im Interview, in: IP 5/2011, S. 10-18.

heutigen Berliner Republik gerieren sich dagegen betont kosmopolitisch. Ihren außenpolitischen Handlungen mangelt es aber nicht selten an der nötigen Verlässlichkeit und Professionalität. Das erstaunt nicht, wenn man weiß, dass die Beschäftigung mit Außenpolitik für aufstrebende Politiker nicht selten als karrierehemmend gilt.

Dieser bedauerliche Befund spiegelt sich gesellschaftlich in Schulen, Universitäten, Parteien und Bildungseinrichtungen wider und ist für die Dürftigkeit der deutschen außenpolitischen Kultur bezeichnend. Doch mit einer prononciert provinziellen Einstellung wird es für deutsche Eliten schwer, in der Weltpolitik zu reüssieren. Deshalb muss sich in Deutschland zuerst eine angemessene außenpolitische Kultur der Zivilcourage und des Realismus entwickeln. Erst dann wird das Land wieder im Westen, mit den USA und innerhalb der NATO mit gemeinschaftlichen Ideen und Interessen überzeugen können.

Zu lange hat die Dämonisierung der deutschen Nation und die Idealisierung der europäischen Integration die deutsche Identität verformt und damit auch Spuren in der deutschen politischen Kultur hinterlassen. Deshalb tut eine neue zukunftsgerichtete Balance zwischen nationalen Interessen und gemeinschaftsorientierter Außenpolitik not. Dabei geht es nicht nur um Deutschlands Rolle, denn, wenn der nationale Selbstbehauptungswille in Berlin fehlt, dann sind auch NATO und EU davon betroffen, wie die Äußerungen von Polens Außenminister Sikorski in Erinnerung rufen.

Besonders die transatlantische Partnerschaft mit den USA, seit Jahrzehnten unverzichtbares Grundgesetz deutscher Außenpolitik, muss couragiert wiederhergestellt werden, damit Deutschland wieder zum Stabilitätsanker der postmodernen europäisch-atlantischen Welt avanciert.



# Die neue deutsche Europapolitik

*Werner Weidenfeld*

*Die Krisenmeldungen zur Integration Europas werfen die Frage nach strategischen Antworten mit wachsender Intensität auf. Deutschland nimmt Führungsaufgaben wahr. Welche Zukunftsperspektive wird dazu entwickelt?*

## **1. Die Frage nach Visionen**

Die Anfragen an die deutsche Außenpolitik werden intensiver. Die Herausforderungen wechseln hektischer – von der Zukunft des Euro über die Perspektive europäischer Solidarität bis hin zur Transformation arabischer Staaten, vom Nahost-Konflikt über die Energiewende bis hin zur Verhaltensstrategie im UN-Sicherheitsrat und die Zukunft der NATO. Die medialen Schlagzeilen vermitteln Schlüsselbegriffe für elementare Wahrnehmungsmuster: Krise, Albtraum, Ratlosigkeit, Europa im Stresstest.

Aber auch die intensiveren und nachdenklicheren Untersuchungen zur deutschen Außenpolitik finden keine greifbaren Antworten: „Deutsche Außenpolitik: Orientierungslos“.<sup>1</sup> Alt-Bundeskanzler Helmut Kohl konstatiert: „Deutschland ist schon seit einigen Jahren keine berechenbare Größe mehr.“<sup>2</sup> Jürgen Habermas holt noch weiter aus: „Früher ließen sich Politiken der Bundesregierungen aus einer nachvollziehbaren Perspektive bündeln: Adenauer war auf die Bindung an den Westen fixiert, Brandt auf die Ostpolitik und die Dritte Welt; Schmidt relativierte das Schicksal des kleinen Europa aus dem Blickwinkel der Weltökonomie, und Helmut Kohl wollte die nationale in die europäische Einigung einbinden. Alle wollten noch etwas! Schröder hat schon eher reagiert als gestaltet; immerhin wollte Joschka Fischer eine Entscheidung über die finalité, wenigstens die Richtung der europäischen Einigung herbeiführen. Seit 2005 zerfließen die Konturen vollends. Man kann nicht mehr erkennen, worum es geht; ob es überhaupt noch um mehr geht als um den nächsten Wahlerfolg. Die Bürger spüren, dass ihnen eine normativ entkernte Politik etwas vorenthält.“<sup>3</sup>

Daran knüpft sich die Frage nach der deutschen Führungsaufgabe in Europa. Man fordert „mehr Verantwortung“.<sup>4</sup> Wie diese Verantwortung

---

<sup>1</sup> Siehe Maull, Hanns: Deutsche Außenpolitik: Orientierungslos, in: Zeitschrift für Politikwissenschaft 21/2011, S. 95-119.

<sup>2</sup> Bundeskanzler a. D. Helmut Kohl im Interview, in: Internationale Politik 5/2011, S. 10-18, hier S. 10.

<sup>3</sup> Habermas, Jürgen: Zur Verfassung Europas, Berlin 2011, S. 128 f.

<sup>4</sup> Ischinger, Wolfgang: Mehr Verantwortung, in: Handelsblatt, 3./4.2.2012, S. 80.

strategisch umzusetzen ist, wird zur Schlüsselfrage, die im Blick auf den Status quo in der Literatur kritisch beleuchtet wird. Der Analytiker der Macht, Joseph Nye, schreibt dazu: „Erfolgreiche Führungspersönlichkeiten müssen eine Vision kommunizieren, die ihrer Politik einen Sinn verleiht und andere anspricht, diese Politik zu unterstützen. Gemeinhin enthält eine derartige Vision ein Zukunftsszenario, das den Wandel fördern soll. Oder sie beschreibt den Status quo als reizvoll, um Widerstand gegen den Wandel anzuspornen. Wie auch immer: Ohne eine Vision ist es schwierig, andere überhaupt in eine Richtung zu führen.“<sup>5</sup>

Die Frage nach der Strategiefähigkeit deutscher Außenpolitik ist damit gestellt.<sup>6</sup> Deutschland ist es nicht gewohnt, umfassende strategische Verantwortung zu übernehmen.<sup>7</sup> Und zur Führungsthematik sind uns ambivalente Pendelschwingungen der internationalen Resonanz bekannt: Es wird Führung gefordert – und dann kritisiert. Es wird Führung vermisst – und dann Führung kritisiert. Zudem wird Führung ja nicht von Deutschland im Alleingang erwartet, eher von strategischen Partnerschaften, etwa Deutschland und Frankreich oder Deutschland und USA. Dafür benötigt man eine strategische Kultur und eine strategische Elite.<sup>8</sup>

In der Geschichte der Europäischen Integration ist es nicht das erste Mal, dass in einer Krise die Frage nach der Sinnhaftigkeit gestellt wird. Bisher gab es jedoch immer eine Antwort, die dem Projekt immense Vitalität verlieh. Dies bleibt aber heute aus. Das kennzeichnet die neue Epoche – die Abwesenheit einer identitätsstiftenden Zielprojektion. Ohne Identitätsgrundlage fehlt aber jedem politischen System die Basis seiner Handlungsfähigkeit. Halten wir uns die bisherigen Phasen vor Augen:<sup>9</sup>

<sup>5</sup> Nye, Joseph F.: Hat Merkel Visionen?, in: Die Welt, 19.11.2011, S. 2; vgl. auch Ders.: Macht im 21. Jahrhundert, Berlin 2011.

<sup>6</sup> Vgl. u. a. Koenen, Volker: Patriotismus und Außenpolitik. Das europäische Deutschland auf der Suche nach sich selbst, in: Zeitschrift für Politik 54/2007, S. 62-75; Hacke, Christian: Die nationalen Interessen der Bundesrepublik Deutschland an der Schwelle zum 21. Jahrhundert, in: Außenpolitik 2/1998, S. 5-26; Schöllgen, Gregor: Die Berliner Republik als internationaler Akteur. Gibt es noch eine deutsche Interessenpolitik?, in: Außenpolitik 2/1998, S. 27-37; Weidenfeld, Werner: Europa – Ein Kontinent auf der Suche nach seiner Identität, in: Zeitschrift für Politikwissenschaft 21/2011, S. 295-301; Ders. (Hrsg.): Deutsche Europapolitik, Optionen wirksamer Interessenvertretung, Bonn 1998; Aus Politik und Zeitgeschichte, Themenheft Deutsche Außenpolitik 10/2012.

<sup>7</sup> Siehe dazu Kleine-Brockhoff, Thomas / Maull, Hanns: Der überforderte Hegemon. Ziele und Grenzen deutscher Macht, in: Internationale Politik 11-12/2011, S. 50-61.

<sup>8</sup> Zu den Grundsatzfragen deutscher Außenpolitik siehe u. a. Schmid, Siegmund / Hellmann, Gunther / Wolf, Reinhard (Hrsg.): Handbuch zur deutschen Außenpolitik, Wiesbaden 2007; Jäger, Thomas / Höse, Alexander / Oppermann, Kai (Hrsg.): Deutsche Außenpolitik, Wiesbaden 2011; Colschen, Lars: Deutsche Außenpolitik: Grundzüge der Politikwissenschaft, Stuttgart 2010; Bierling, Stephan: Die Außenpolitik der Bundesrepublik Deutschland, München / Wien 1999; Hacke, Christian: Die Außenpolitik der Bundesrepublik Deutschland, Berlin 2003.

<sup>9</sup> Vgl. hierzu und zum Folgenden ausführlicher Weidenfeld, Werner: Europa – Ein Kontinent auf der Suche nach seiner Identität, in: Zeitschrift für Politikwissenschaft 21/2011, S. 301-307.

## **2. Historischer Rückblick: Phasen der Europäischen Integration**

1. Unmittelbar nach dem Zweiten Weltkrieg war der Kontinent von einem Netz europäischer Bürgergruppen durchweht, die eine große Lehre aus der Geschichte ziehen wollten. Kriege und Katastrophen nationalistischer Art sollten nicht mehr das letzte Wort persönlicher Erfahrung sein. Jetzt sollte dieser von breiten Blutspuren gekennzeichnete Kontinent die Alternative zum Nationalismus anstreben und verwirklichen: die Einigung Europas. Man gab sich höchst anspruchsvolle Ziele. Dazu gehörte der europäische Bundesstaat, die Politische Union. Hatten doch bereits viele Widerstandsgruppen im Dritten Reich darüber nachgedacht und konzeptionelle Entwürfe geliefert. Aber diese große Ambition endete zunächst in einem bescheidenen Schritt. Nicht zuletzt hatte Großbritannien dafür gesorgt. Im Jahr 1949 wurde schließlich der Europarat gegründet. Das aber war nicht der große supranationale Wurf.

2. Man bediente sich einer anderen Methode, um das Ziel zu erreichen. Es sollten bescheidene einzelne Funktionen integriert werden. So legten Robert Schuman und Jean Monnet funktionalistische Konzepte für eine Europäische Gemeinschaft für Kohle und Stahl vor. So konnte auch der frühere Kriegsgegner Deutschland weiter kontrolliert werden, ohne diskriminiert zu sein.

3. Als dies so eindrucksvoll gelang, galt es sogleich, wichtige Funktionen nachzuschieben: die Organisation der Sicherheit (Europäische Verteidigungsgemeinschaft, EVG). Über solche funktionalistische Ansätze sollte aber ein großes politisches Dach gebaut werden – die Europäische Politische Gemeinschaft (EPG). In jeder Phase hatte man ein großes, präzises Ziel vor Augen.

4. Das half auch über die Krise des Scheiterns von EVG und EPG hinweg. Funktionalistische Ersatzlösungen wurden in Auftrag gegeben: Nicht nur, dass die mit Souveränität auszustattende Bundesrepublik Deutschland sicherheitspolitisch dann eben anders verankert wurde, nämlich innerhalb von NATO und WEU. Man verhandelte – im sogenannten „Geist von Messina“ – um die Europäische Wirtschaftsgemeinschaft (EWG) und die Europäische Atomgemeinschaft (EURATOM). In der klaren Zielperspektive wurden auch die elementaren Konflikte zwischen Frankreich und der Bundesrepublik Deutschland lösbar. Frankreich gestaltete einen Gemeinsamen Markt, so wie es Bonn wollte, und die Bundesrepublik Deutschland gestattete das Herausnehmen der militärischen Komponente aus der nuklearen Kontrolle, so wie es Paris wollte. Der höchst ambitionierte Zielkorridor der Römischen Verträge sollte der Verwirklichung zugeführt werden.

5. Ein erster größerer Zieldissens führte folgerichtig zur ersten Integrationskrise. Die USA und Großbritannien signalisierten ihre Bereitschaft, dem Druck der Sowjetunion auf den Status Berlins nachzugeben. Das bedeutete für Adenauer und de Gaulle eine Existenzbedrohung des freiheitlichen Westeuropas. Eine Politische Union mit sicherheitspolitischer

Komponente sollte eine Antwort bieten. So wurde es in den sogenannten Fouchetplänen niedergelegt. Die übrigen EWG-Staaten aber wollten dieser Führungsvorgabe – inzwischen misstrauisch geworden – nicht folgen. Adenauer und de Gaulle kreierten eine kleine Ersatzlösung, die aber sogar in der deutschen Innenpolitik auf Unverständnis stieß: den deutsch-französischen Freundschaftsvertrag.

6. Die nachlassende Zielsicherheit für das Projekt „Europa“ führte zu etlichen Jahren der Stagnation und Krise. Die „Politik des leeren Stuhls“, die mit dem sogenannten „Luxemburger Kompromiss“ gewissermaßen beigelegt wurde – auch wenn der Interpretationsdissens blieb –, bot die symbolische Botschaft zur Lage. Diese unklare, verwirrende Perspektive ließ trotz des weiter bestehenden Ost-West-Konflikts keine Integrationsdynamik im alten Stil mehr zu.

7. Die krisenhafte Zuspitzung des Niedergangs fand eine scharfe und weithin akzeptierte Bezeichnung: „Eurosclerose“. Ende der 1970er-, Anfang der 1980er-Jahre befand sich die Europäische Integration in der Ära eines tiefen Niedergangs. „Eurosclerose“ wurde zum Schlüsselbegriff der Lagebeschreibung. Europa konnte mit den dynamischen Märkten nicht mehr mithalten. Es erschien erschöpft, gleichsam ein Ausschnitt aus dem Museum. Bundeskanzler Helmut Kohl und Staatspräsident François Mitterrand erkannten die dringende Notwendigkeit eines strategischen Aufbruchs. Dazu bedurfte es eines entsprechend begabten politischen Kopfes. Sie fanden ihn in Jacques Delors. Er war ein starker französischer Finanzminister und die meisten sahen in ihm den zukünftigen französischen Staatspräsidenten. Er aber nahm die Herausforderung Europa an. Zunächst teilte er den Staats- und Regierungschefs mit, er müsse nun strategisch nachdenken. Nach einigen Monaten trug er sein Ergebnis vor: Europa braucht zum Aufbruch eine große historische Aufgabe. Dies könnte die Neuorganisation der Sicherheit oder die Vollendung des Binnenmarktes sein. Nur für eine dieser großen Aufgaben besitze Europa die Kraft. Der Binnenmarkt wurde als strategisches Thema angenommen. Dies bedeutete die mehrjährige Umsetzung von fast 300 Gesetzeswerken. Die Öffentlichkeit wurde überzeugt durch die Daten und Argumente des umfangreichen Cecchini-Reports. Der eingeschlagene Kurs wurde politisch über etliche Jahre durchgehalten.

### **3. Gegenwärtige Herausforderungen für Europa**

Aus diesem gelungenen Beispiel ist für die gegenwärtigen Herausforderungen zu lernen: Europa braucht starke politische Führungsfiguren und strategische Köpfe. Die Politik muss die notwendigen Schritte strategisch erklären und vertrauensbildend durchhalten. Die Schlussfolgerung liegt auf der Hand: Europas Politik muss das Erklärungsdefizit eliminieren. Es ist viel mehr Zeit und Kraft auf die Erläuterung zu richten. Wer die Deutungshoheit gewinnt, der gewinnt auch die Zukunft.

Und dennoch: Auch ein strategischer Entwurf zum Projekt Europa wird heute in einen schwierigen Kontext geraten. Die sowieso nur schwach ausgeprägte Identität Europas hat inzwischen ihre politische Stabilisierungsleistung weitergehend eingebüßt. Es gab in früheren Jahrzehnten durchaus stärkere Prägungen.

Nach dem Zweiten Weltkrieg spürten die Europäer – jenseits ihrer entfernten historischen Erfahrungslinien – die ausgeprägte Notwendigkeit, als Antwort auf die Weltkriege eine Friedensgemeinschaft aufzubauen. Diese gemeinsame Idee geriet dann in einen dramatischen weltpolitischen Konflikt. Die Auseinandersetzung zwischen Ost und West war mehr als ein bloß vordergründiger Machtkonflikt: Sie war auch ein elementarer Konflikt um Normen, sie war vornehmlich der Antagonismus von Freiheit und Unfreiheit. Sie war aber auch ein Konflikt zwischen Menschenbildern, in erster Linie der Antagonismus des Menschen als Person und des Menschen als Gattungswesen. Alles, was in Europa in diesen Jahrzehnten passierte, konnte in diese Antagonismen eingeordnet und so sofort erklärt werden. Als diese identitätsstiftenden Stützen mit Mauerfall und Untergang der Sowjetunion wegfielen, halfen zunächst die starken Erinnerungen. Außerdem wurden gewisse Brücken in die neue Zeit geschlagen: Das reichte vom Binnenmarkt bis zur Wirtschafts- und Währungsunion, von der EU-Osterweiterung bis zu markanten Vertragsreformversuchen. Aber inzwischen ist dies alles konsumiert. Die europäischen Erfolgsgeschichten sind zu Selbstverständlichkeiten degeneriert und daher im Blick auf Identitätshorizonte irrelevant. Es bleiben im Alltag viele Beschwerden und Frustrationen über bürokratische Monstererfahrungen Brüsseler Konvenienz. Europa erscheint in den täglichen Schlagzeilen zu den vielfältigen Krisenphänomenen. Nun versuchen viele Kräfte in Europa, mit populistischen Anti-Europa-Sprüchen politische Pluspunkte und Wahlerfolge zu sammeln. Aus diesem Defizit an europäischer Identität entstehen die ernstesten Schwierigkeiten einer neuen Ära: Jedes politische System bedarf zu seiner Handlungsfähigkeit eines Orientierungsrahmens, auf den sich die Erklärungen und Interpretationen sowie die Begründungen für Prioritäten und Positionen beziehen.

Angesichts dieser Erosion des gemeinsamen Symbolhaushaltes lautet der aktuelle Befund: Europa braucht Ziele, Perspektiven, Orientierungen.<sup>10</sup> Es muss eine strategische Kultur aufbauen. Was fehlt, ist eine neue Perzeption Europas, eine neue kulturelle Nutzung der Vertragsgrundlagen und ein neuer Zugriff auf die Zusammenhänge. Wer die große Zeitenwende Europas positiv beantworten will, der benötigt einen anderen kulturellen Umgang mit Europa.

1. Neue Vitalität wird Europa nicht aus bürokratischen Mammutverträgen erwachsen. Europa kann heute nur als die rettende, elementare Ant-

<sup>10</sup> Vgl. ausführlicher Weidenfeld, Werner / Wessels, Wolfgang (Hrsg.): Europa von A bis Z, Baden-Baden, 12. aktual. Aufl. 2011.

wort auf die Globalisierung ein neues Ethos entfalten. In der Globalisierung liegt die Idee für die neue, kraftvolle Begründung. Ein Aufbruch aus der „zweiten Eurosklerose“ kann nur vermitteln, wer die Kunst der großen Deutung beherrscht. Am Beginn steht die Globalisierung mit ihren dramatischen Konsequenzen für jeden Einzelnen. Europa liefert die Antwort darauf mit seinem strategischen Konzept der Differenzierung nach innen und nach außen. Nur die Union kann schlüssige Antworten liefern, nur die Gemeinschaft ist stark genug, den einzelnen Staaten Schutz, Ordnung und Individualität zu garantieren. Europa hat das Potenzial zur Weltmacht. Allerdings muss dieses Potenzial angemessen organisiert und mit dem Geist europäischer Identität erfüllt werden. Eine solche historische Großleistung kann das gleiche Europa erbringen, das heute den großen Herausforderungen verunsichert gegenübersteht.

2. Eine mächtige politische Wirklichkeit, die ihre Identität sucht, braucht den Ort repräsentativer Selbstwahrnehmung. In der klassischen Lehre der Repräsentativen Demokratie ist dieser Ort das Parlament. Das Europäische Parlament und die nationalen Parlamente sind heute aber weit davon entfernt, der öffentliche Ort der Selbstwahrnehmung einer Gesellschaft mit ihren Zukunftsbildern und Hoffnungen, mit ihren Ängsten und Konflikten zu sein. Das Europäische Parlament muss also – wie auch die nationalen Parlamente – seine Rolle neu verstehen.

3. Identität wird durch einen gemeinsamen Erfahrungshorizont kreiert. Die Möglichkeiten hierzu bieten sich schon jetzt. Die Dichte integrativer Verbindung hat drastisch zugenommen. Längst ist es nicht mehr die bloße Zollunion oder dann nur der Binnenmarkt. Die Wirtschafts- und Währungsunion hat einen schicksalhaften Schub des Aufeinander-Angewiesenseins ausgelöst. Auch aus dem Ausland kommen fast täglich Anfragen – sei es zum UN-Sicherheitsrat, sei es zur Transformation im arabischen Raum, sei es im Nahost-Konflikt oder in den Klima-Regimen. Aber eine kompakte europäische Antwort bleibt bisher aus. Allzu lange kann sich Europa dies nicht erlauben. Vielmehr muss es sich als Strategie-Gemeinschaft verstehen.

4. Die europäischen Profile werden nur geschärft, wenn die Europäische Union ihre Handlungsfähigkeit steigert. Der Lissabon-Vertrag hat zwar ein Arsenal von Führungsämtern komponiert, aber deren Zuordnung offen gelassen. Präsident des Europäischen Rates, Präsident des Ministerrates, Präsident der Kommission, Hoher Repräsentant der Außen- und Sicherheitspolitik, Vorsitzender des Euro-Rates – alle diese Ämter arbeiten im Wesentlichen nebeneinander her. In diesen Dschungel von Führungsverantwortungen mischen sich die Staats- und Regierungschefs der großen Mitgliedsstaaten und inzwischen auch das selbstbewusst auftretende Europäische Parlament ein. Ein effektiver, zielführender Entscheidungsprozess ist auf diese Weise nicht zu organisieren. Effektivität und erfahrbare Führung sieht anders aus.

5. Die Distanz der Menschen zur Politik muss wieder reduziert werden, soll Europa handlungsfähig bleiben. In der Europäischen Union sind die Bürger dabei, der Politik ihr Vertrauen zu entziehen. Europa mutiert zur Misstrauensgesellschaft. Die Verfahren des Rechtsstaates und der Demokratie sind ihnen fremd geworden. Die Bürger wollen mitmachen, ihr Schicksal selbst in die Hand nehmen und nicht bloß Objekte ferner Entscheidungsinstanzen sein. In jedes Thema müssen die Europäer frühzeitig und direkt einbezogen werden. Nicht zuletzt eröffnen Internet-TV, Facebook und Twitter eine neue Welt der Mitwirkung, die dann auch in die persönliche Begegnung übergehen kann. „Partizipationslotsen“, Plan-spiele, Jugendparlamente und vieles mehr – neue Wege der Vermittlung Europas gibt es durchaus. Nur müssen sie intensiver und strategischer genutzt werden. Die europäischen Institutionen müssen in intensiverer Direktheit vor Ort die Kontroverse initiieren und organisieren. Die Präsenz vor Ort kann zum Schlüssel neuen Verstehens werden: „Going local“ sollte ein künftiges Motto werden, das Europa erlebbarer macht.

Dies alles geht nicht von heute auf morgen. Und nicht jeder wird jeden Schritt mitgehen wollen. Entscheidend aber ist es, diese Tatsache nicht allein als Problem, sondern auch als strategische Chance für die Zukunft Europas zu sehen.

Vor diesem Hintergrund gilt es, den Konstellationswandel deutscher Europapolitik zu implementieren:

1. Europäische Integration ist nicht mehr bloß ein Ornament des Politischen – wie in früheren Jahrzehnten –, sondern das Schlüsselstück der politischen Machtarchitektur. Europa ist in dichter Form zusammengerückt und verwoben.<sup>11</sup>

2. Durch den immensen Kompetenz- und Machttransfer tauchen Anfragen an die Kernkategorien politischer Entscheidung auf: Legitimation, Transparenz, Führungsstruktur.

3. Die Globalisierung zwingt die Europapolitik (und auch die deutsche Europapolitik) zu Entwürfen ihrer weltpolitischen Mitverantwortung.

4. Joseph Nye's Hinweis auf die eigentliche Machtkategorie – die „Smart-Power“ – stellt die Frage nach den politischen Erklärungs- und Deutungsangeboten deutscher Europapolitik mit immer größerer Intensität.

Für Deutschland hat eine neue Zukunft begonnen.<sup>12</sup> Der Abschied von der alten weltpolitischen Ordnung war zugleich ein Abschied vom deutschen Provisorium. So sind die tiefen Schichten unserer Selbstwahrnehmung davon berührt, nicht nur die Oberfläche politischer Rhetorik. Es werden neue Fragen gestellt. Die Welt will wissen, wie die Deutschen ihre neue gemeinsame Zukunft ausgestalten wollen. Wohin werden die Deut-

<sup>11</sup> Vgl. u. a. Weidenfeld, Werner / Wessels, Wolfgang (Hrsg.): Jahrbuch der Europäischen Integration 2011, Baden-Baden 2012.

<sup>12</sup> Vgl. Weidenfeld, Werner (Hrsg.): Die Identität der Deutschen, München, 2. Aufl., 1983; Ders.: Der deutsche Weg, Berlin 1990; Nida-Rümelin, Julian / Werner Weidenfeld (Hrsg.): Europäische Identität: Voraussetzungen und Strategien, Baden-Baden 2007.

schen gehen? Wie werden sie ihren Standort definieren? Welches Maß an weltpolitischer Mitverantwortung werden sie übernehmen?

Die Antworten auf diese Fragen werden die zentrale politisch-kulturelle Leistung des neuen Deutschlands ausmachen. Die Zeit drängt – innenpolitisch, weil jeder vagabundierende Identitätsbedarf unkalkulierbare Risiken birgt, und außenpolitisch, weil unsere Nachbarn und Partner im Blick auf die Leistungsfähigkeit Deutschlands Erwartungen und Sorgen verbinden. Sie fürchten, dass sich die Deutschen nur noch um sich selbst kümmern könnten.

Das Problem der politischen Ortsbestimmung Deutschlands entzieht sich eindeutigen Beschreibungsversuchen. Nie haben die Deutschen aufgehört, die Frage nach sich selbst zu stellen. Wie ein roter Faden durchzieht ihr Nachdenken über Ort und Perspektive die wechselvolle Geschichte Mitteleuropas. Wohin gehören die Deutschen?

In der Geschichte hat es viele Antworten darauf gegeben: Westwendung und Ostorientierung, das Bewusstsein von Sonderweg und Mittellage, Vorstellungen von einer Vermittlerrolle zwischen Ost und West und schließlich der Traum von einem anderen Deutschland als einer geistigen Wirklichkeit. Die Perspektiven wechseln in den diversen Epochen der Geschichte. Unterschiedliche Traditionslinien laufen nebeneinander. Versunken geglaubte Bilder tauchen wieder auf und erhalten neue Prägekraft. Die Frage nach dem künftigen Weg der Deutschen wird daher wesentlich entschieden vom Arsenal unserer geschichtlichen Bilder in uns selbst.

Historische Umbrüche verleihen dabei den Versuchen zur Kursbestimmung eine besondere Dramatik. Bei jeder Zäsur steht Deutschland im Brennpunkt des europäischen Interesses. Denn machtpolitisch wie ideengeschichtlich stellt die Organisation des Zusammenlebens der Deutschen den Schlüssel für die europäische Ordnungspolitik dar – im Positiven wie im Negativen, als Einigungsmotiv wie als Sprengsatz.

Die Mitwirkung an der europäischen Einigung der Nachkriegszeit zählt zweifellos zu den kreativsten Leistungen unserer politischen Kultur. Sie ist alles andere als eine Selbstverständlichkeit. Das neue Deutschland wird nun noch bewusster im Kreis europäischer Führungsmächte handeln müssen. Es trägt wesentliche Verantwortung für das Gelingen oder Scheitern der Vollendung Europas mit. Moderne Führung realisiert sich nicht in Großmannsattitüden und nicht in Alleingängen, sondern in der Initiative zur Gemeinschaftsbildung. „Integration“ wird so zum Schlüsselwort der neuen Epoche in Deutschland und Europa.

Der Bogen von der Gründungsidee bis zur Zukunftsperspektive schließt sich. Aber unter den neuen Gegebenheiten ist dazu erst noch eine außenpolitische Kultur zu entwickeln. Wir müssen auf neue Weise mit Kompliziertheiten umgehen, die nicht in die alten Ordnungen passen. Dazu bedarf es eines feinen Gefühls.

# Berlin – Paris: Zwei Träume in einem Bett

*Michael Stürmer*

*Krieg bringt Dinge ans Licht, so pointierte einst General de Gaulle, die sonst verborgen bleiben. Man kann dasselbe auch von den „currency wars“ (The Economist) der Gegenwart sagen. Gemeint ist die zerstörerische Chemie der globalen Finanzkrise seit 2008 und der sich tiefer fressenden europäischen Staatsschuldenkrise mit Euro-Vertrauenskrise und Staatenkrise. Es geht um die gegenwärtige Lage der EU, im Zentrum das stets spannungsreiche und deshalb äußerlich hinter viel politischem Weihrauch versteckte deutsch-französische Verhältnis. Man müsse die Trikolore dreimal grüßen, so zitierte Bundeskanzler Helmut Kohl oftmals den größten seiner Vorgänger, und er meinte das nur halb-ironisch.*

Hat die Politik der europäischen Nationalstaaten in der Europäischen Union – deren Name den Realitäten der Dis-Union weit vorgreift – Ziel und Ende gefunden? Oder doch nur einen anderen Modus? Vor mehr als zwei Jahrhunderten standen die dreizehn Staaten, die gegen die britische Oberherrschaft einen Unabhängigkeitskrieg geführt und gewonnen hatten, vor der Frage, ob sie die alteuropäischen Machtspiele in der Neuen Welt weiterführen oder aber eine Union bilden sollten. Alexander Hamilton, ein großer Realist, zeigte in den „Federalist Papers“, dass es, wollte man Krieg vermeiden, keine Alternative gab zur Konföderation. Es sei, so schrieb er gegen alle Zweifler des Zusammenschlusses, „eine Art Axiom in der Politik, dass die räumliche Nähe oder Nachbarschaft aus Nationen natürliche Feinde macht“. Ohne Union werde aus den ehemaligen Kolonien „eine Unzahl kleiner, eifersüchtiger, sich bekämpfender aufgeregter Gemeinwesen, der elende Kindergarten unendlichen Streits, die traurigen Objekte des Mitleids und der Verachtung aller“. Mit anderen Worten: eine Art EU.

Europa steht in einer unerbittlichen Prüfung – „Stresstest“ war Wort des Jahres 2011. Elf Mal gab es Krisengipfel der Eurogruppe, um alle Krisengipfel zu beenden – ohne Wiederherstellung des Vertrauens. Zehn weitere Jahre gibt die Kanzlerin der Krise, und zum ersten Mal räumt auch ein deutscher Regierungschef ein, es seien bei der Konstruktion und im weiteren Verlauf der Währungsunion ernste Fehler begangen worden.

## **1. Kein Ende der Geschichte?**

In der Tat: Es gibt Blockaden, Konflikte, alte Wunden brechen auf, längst geschlossene moralisch-politische Schuldkonten werden wieder eröffnet.

Nationale Leidenschaften beherrschen die öffentlichen Plätze, die allgemein als überwunden galten. Die Währungskrise gefährdet den Sozialkontrakt der von ihren Schulden nahezu erdrückten Staaten der südlichen Peripherie. Die Demokratie kapituliert vor der Technokratie. Es drohen Verluste, Trennungen und Blockaden. Die Institutionen der EU sind aus den Fugen. Alle Gleichgewichte werden neu tariert, mit ungewissem Ausgang, zwischen den Mitgliedstaaten wie zwischen der Kommission und dem Europäischen Rat der Staats- und Regierungschefs. Führung wird neu verteilt nach ökonomischem Schlüssel, nicht anders als der Widerstand dagegen.

Deutschland unter Kanzlerin Angela Merkel erweist sich als unwillige Führungsmacht. Jenseits der Euro-Rettung um fast jeden Preis fehlt es an einem tragfähigen Europa-Konzept: Man sieht es an der jähen Energiewende und an der Libyen-Enthaltung im UN-Sicherheitsrat. Frankreich tut sich schwer, Zweitklassigkeit hinzunehmen ohne Ausgleich in anderen Domänen. Die Euro-Staaten haben kaum eine andere Wahl, als einen engeren Bund zu schließen und andere zum Beitritt einzuladen. Wie allerdings eine strenge Fiskalunion mit dem Demokratieprinzip und der parlamentarischen Demokratie vereinbar sein soll, weiß bisher niemand. Jedenfalls entsteht ein Europa zu verschiedenen Geschwindigkeiten – mit Großbritannien im Off. Die Europäische Kommission verliert an Gewicht und Organisationskraft gegenüber dem Rat der Regierungschefs, der im Modus des aufgeklärten Absolutismus die Dinge regelt, jedenfalls zu regeln versucht. Das „Centre for European Reform“, pro-europäische Ideenschmiede im euroskeptischen London, konstatiert: „Monnet verliert gegen de Gaulle.“ Was sagen will, dass die Einzelstaaten sich durchsetzen und bei der Vertretung ihrer Interessen die Hebelwirkung der EU nutzen und diese auf Gestikulationen beschränken – was nicht nur für Wirtschafts- und Finanzfragen gilt, sondern auch für die mit viel Ruhmredigkeit angekündigte Europäische Außen- und Sicherheitspolitik. Europa ist, wie de Gaulle einmal zugleich poetisch und sehr politisch sagte, „Vaterland der Vaterländer“ – nicht weniger, aber auch nicht mehr.

## **2. EU: Defining moment**

Für die Neugründung der EU, die jetzt ansteht, sei es faktisch, sei es förmlich, ist das Einvernehmen Paris-Berlin notwendige, aber keineswegs ausreichende Bedingung. Die EU hat als Folge des Euro und der Eurokrise einen Entscheidungspunkt erreicht weit über Geld- und Währungsfragen hinaus. Das Einzige, was ihr verwehrt ist, ist im Status quo zu verharren. Während das europäische Malaise wächst, sehen weltferne Großphilosophen für die Vereinigten Staaten von Europa die Zeit gekommen – ohne Rücksicht auf Mehrheitsmeinungen und Mehrheitsängste – und man kann ihnen viel Glück wünschen bei solcherlei Flucht nach vorn. Andere, wie die britischen Tories, sehen die Chance, wichtige Souveränitätselemen-

te zu repatriieren. Die Kanzlerin will „mehr Europa“, lässt aber offen, wie und was genau: Die „Fiskalunion“ ist die logische Ergänzung, ja Voraussetzung der Währungsunion, in Wahrheit eine Neuauflage des längst von den Regierungen geschredderten Maastricht-Vertrags sowie des Wachstums- und Stabilitätspaktes. Schwierig ist bei alledem, dass die Krise in Stunden, Tagen, allenfalls Wochen abläuft, Verfassungs- und Statutenänderungen aber Monate und Jahre brauchen und ungewiss sind in ihren Konsequenzen. Eine Institution, in der gleich mehrere Damen respective Herren – der Präsident der EU-Kommission, der Präsident des Europäischen Rates und, *pour faire bonne mesure*, der Präsident des Euro-Gipfels – einander mit Präsident anreden, hat ein gewisses Problem.

Die verschiedenen Krisen, die sich zur Eurokrise verbinden, verschärfen die nationalen Gegensätze in der Eurozone und im Rest der EU, erfordern aber zugleich deren friedlich-schiedliche Überwindung. Was bisher ein frommer Wunsch war, die „immer engere Gemeinschaft“ in der Präambel der Römischen Verträge, muss jetzt Lebensernst werden, doch niemand weiß wie. Die Nationalstaaten sind nicht mehr die flamboyanten Gebilde des 19. Jahrhunderts, sie sind die feste Burg der Rundum-Daseinsvorsorge geworden, mit sozialen Ansprüchen an die Staaten, die längst zu gefestigten und zugleich unerfüllbaren Vermögensansprüchen wurden. Die Aufgabe der Politik, namentlich im deutsch-französischen Kern der Währungsunion, läuft hinaus auf die Erforderlichkeit des Unmöglichen.

### 3. Nationale Interessen

Ob die Nationalstaaten moralisch geläutert sind, mag dahinstehen. Dass sie geschwächt sind, steht außer Frage. Niemand in Europa kann noch kraftvoll und authentisch wiederholen, was Lord Palmerston, „the most English prime minister“, als Maxime der Großen Politik ausgab: „We have no eternal allies and we have no perpetual enemies. Our interests are eternal and perpetual, and those interests it is our duty to follow“ (1848). Das hatte sich einhundert Jahre später durch den europäischen Bürgerkrieg im Weltmaßstab erledigt. Die Vereinigten Staaten schützten seitdem nicht nur die europäische Gegenküste vor der sowjetischen Bedrohung, sondern auch die Europäer vor den Versuchungen der Vergangenheit. Die Pax Americana aber endete mit der Mauer von Berlin und der Weltteilung des Kalten Krieges, dem Aufstieg Chinas und einer Globalisierung, die partout kein Mitleid zeigt. Das alles zwingt die Europäer, alle zusammen und jeder für sich, in neue Strukturen von Gleichgewicht und Führung. Die Schlüsselrolle liegt – „*par la force des choses*“, hätte General de Gaulle gesagt – bei Deutschland und Frankreich, aber nicht zu gleichen Teilen, und ob sie den Schlüssel in dieselbe Richtung drehen, ist ungewiss.

In der Architektur Westeuropas hatte Frankreich stets den protokollarischen Vortritt: Nuklearmacht, Vetomacht im UN-Sicherheitsrat und

Verantwortung für – nach der Potsdam-Formel von 1945 – „Deutschland als Ganzes“. Die Bundesrepublik Deutschland aber hatte die stärkeren wirtschaftlichen Muskeln und die D-Mark. 50 Jahre nach Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft durch die Verträge von Rom, anno 2007, war des Rühmens kein Ende ob der Friedensvernunft zwischen den Europäern. So viel auch daran war zur Zeit der Monnet und Adenauer, de Gasperi und Spaack – es waren zuerst und zuletzt die Amerikaner, Washington und Wall Street, die den Europäern nuklearen Schutz gewährten und dies mit der Auflage verbanden, ihre nationalen Wirtschaften zu vereinen und die besiegten Deutschen in den Club aufzunehmen.

Frankreichs Außenminister Schuman wollte noch im Moment der NATO-Gründung 1949 Restdeutschland in möglichst viele Teile zerlegen, als wäre er der weiland Kardinal Richelieu. Großbritanniens Bevin, Gewerkschafter von Haus aus, wollte aus Deutschland das Versuchslabor des britischen Sozialismus machen, schon um künftiger deutscher Konkurrenz vorzubeugen. Präsident Truman wollte nichts dergleichen: Der amerikanische Steuerzahler, bemerkte er sarkastisch, werde derlei Phantasien nicht bezahlen.<sup>1</sup> In seinen Memoiren bemerkte er, dass ohne das Territorium zwischen Elbe und Rhein die Verteidigung des Westens gegen die sowjetischen Panzerarmen nichts sei „but a rearguard action on the shores of the Atlantic Ocean“.

Europa war Teil des Grand Design amerikanischer Weltpolitik, die Bundesrepublik Deutschland nicht ein Land auf der Suche nach einer Außenpolitik, sondern Ergebnis amerikanischer Außenpolitik auf der Suche nach einem Land. Mit anderen Worten: Die EWG war Bedingung und Folge des Nordatlantikpakts. Dieses Gefüge ermöglichte Deutschlands Wiederaufstieg und begrenzte ihn zugleich. Im großen Gleichgewicht der Mächte war das deutsch-französische Gleichgewicht von besonderer Art. Das französische 1940 entsprach, wie der Generalsekretär des Quai d'Orsay Jean-Marie Soutou einmal pointierte, dem deutschen 1945. Aber Frankreich drängte sich in den Kreis der Siegermächte und kämpfte noch in Vietnam und Algerien um Kolonialmacht und die nordafrikanischen Départements d'Outre-mer. Das Projekt der Europäischen Verteidigungsgemeinschaft, mit den deutschen Divisionen im Minderstatus, scheiterte in der Assemblée Nationale im August 1954 an Gaullisten und Kommunisten. Erst die Zusicherung der Briten, die „British Army of the Rhine“ (BAOR) in zureichender Stärke auf dem Kontinent zu belassen, beseitigte dann französische Ängste vor deutschen Waffen. Auch der von Adenauer 1954 ausgesprochene Verzicht auf Erwerb, Produktion und Besitz von Massenvernichtungswaffen bestätigte den Vorrang Frankreichs. Adenauer, bei allen karolingischen Neigungen in Richtung Frankreich, blieb immer Realist, der die tiefen Ambivalenzen und die durchaus unterschiedlichen, oft gegensätzlichen Interessen in Paris und Bonn in Rechnung zu stellen

<sup>1</sup> Vgl. White House: Working Dinner, Washington D. C., 3.4.1949.

wusste und sich dabei von einer langen Sicht der europäischen Geschichte leiten ließ. Was Großbritannien betraf, so sagte er einmal, die Insel sei vom Kontinent durch den Kanal getrennt, Frankreich von Deutschland aber nur durch eine gedachte Linie. Was bedeutete, dass Frankreich und Deutschland eine Schicksalsgemeinschaft teilten, die Briten mit dem Kontinent aber nur eine Interessengemeinschaft. Zugleich aber blieb Adenauer immer Realist, der die stille Allianz mit Großbritannien als Element des Gleichgewichts zu schätzen wusste: „Es ist mir sehr lieb, wenn Großbritannien in der zukünftigen EVG einen gewissen Einfluss hat, damit wir mit den mehr oder weniger hysterischen Franzosen nicht allein sind.“<sup>2</sup>

#### 4. „Le nucléaire se partage mal“

Aber dieses Ungleichgewicht war damals so wenig wie heute in Marmor gemeißelt. Der wichtigste Versuch, es neu zu definieren, folgte der Suezkrise des Oktober 1956, als Briten und Franzosen, nachdem die Israelis vorgestürmt waren, am Kanal landeten und Washington angesichts sowjetischer Nukleardrohungen erklärte, für einen solchen Fall gelte Artikel 5 des Nordatlantischen Vertrages nicht: kein NATO-Fall, kein amerikanischer Schutzschirm, kein Gleichgewicht des Schreckens. Die Europäer wurden kalt daran erinnert, dass die NATO Grenzen hatte, dass Artikel 5 keine Automatik enthielt, dass das nukleare Gleichgewicht die Regeln des Großen Spiels veränderte und dass die Amerikaner ihren eigenen Interessen folgten. In einem Wort, die nukleare Gleichung hatte sich verändert. Die Europäer sahen sich, schon lange nicht mehr Herr ihres Schicksals, weltpolitisch schutzlos. Was war zu tun? Viele europäische Staaten, selbst die Schweiz und Schweden, studierten nach Suez die Frage nuklearer Bewaffnung. Die Bundesrepublik war in einer Sonderrolle, einerseits wegen des Nuklearverzichts von 1954, andererseits wegen der massiven Präsenz amerikanischer Truppen und Familien zwischen Bayreuth, Bremerhaven und Baumholder – wie auch Berlin West. Die physische Präsenz der GIs war, was immer Artikel 5 im Ernstfall wert war, die eigentliche Garantie der Sicherheit.

Aus der neuen Ungewissheit Post-Suez entstand das Projekt gemeinsamer Nuklearwaffen, das 1957 begann und 1958 endete – bis heute zeigt es, was Europa hätte sein können. Während Großbritannien sich der Special Relationship mit den USA zuwandte, gab es einen Vertrag zwischen dem französischen Verteidigungsminister Chaban-Delmas (der nicht ohne Kenntnis de Gaulles verhandelte), dem deutschen Verteidigungsminister Franz Josef Strauss (der nicht ohne Kenntnis Adenauers handelte) und dem Verteidigungsminister Italiens. Die Kosten und ebenso das politische Gewicht waren 45 zu 45 zu 10 zwischen den Partnern verteilt. Zweck des

<sup>2</sup> Buchstab, Günter (Bearb.): Adenauer: „Es mußte alles neu gemacht werden.“ Die Protokolle des CDU-Bundesvorstandes 1950-1953, hrsg. von der Konrad-Adenauer-Stiftung, Stuttgart 1986.

Vertrages waren „nukleare Studien“ in der algerischen Wüste, damals noch Teil Frankreichs. Ziel waren nukleare Waffen. Zwar galt weiterhin der Verzicht der Bundesrepublik auf nationale Massenvernichtungswaffen; aber der Weg über Europa war nicht versperrt. Zuletzt und vor allem: Die Existenz europäischer Atomwaffen hätte auch europäische Strategie und Staatlichkeit verlangt.

Aber daraus wurde nichts. Die Vierte Republik Frankreichs war im Stürzen, Indochina seit Dien Bien Phu verloren, Algerien im blutigen Aufstand. Als aus dem lothringischen Colombey les deux Eglises der Retter kam und die Fünfte Republik ins Leben rief, war es mit der deutsch-französischen Nuklearmacht vorbei, bevor sie Gestalt angenommen hatte. De Gaulle sagte: „Le nucléaire se partage mal“ – das Nukleare teilt sich nicht. Frankreich müsse „am Tisch der Großen sitzen“ – und er meinte beides, nukleare Abschreckung und strategische Rüstungskontrolle. Für Deutschland war Platz in WEU, NATO und EWG, aber nicht im exklusiven Club der nuklearen Weltmächte, weder der gegenwärtigen noch der künftigen. „Tenir le rang“ – den Rang bewahren.

## **5. Eintritt General de Gaulle**

Das galt, zuerst und vor allem, gegenüber dem kraftstrotzenden Schwächling zwischen Straßburg und Fulda Gap. Es galt aber auch gegenüber Amerikanern und Briten, wie diese erfahren mussten, als de Gaulle 1967 die militärische Integration der NATO aufkündigte und das Atlantische Bündnis in Brüssel und Mons nördlich der französischen Grenze neue Quartiere suchen musste. Frankreich blieb politisch Mitglied des Nordatlantikpakts und hatte doppelten Vorteil: Insider out und Outsider in. Frankreich konnte seine Nuklearstreitmacht weitgehend unabhängig von den Amerikanern und ihrer Nuklearstrategie (Prinzip „Counterforce“) aufbauen, zugleich die konventionellen Streitkräfte zu Gunsten der nuklearen Rüstung zu Lande und in der Luft vernachlässigen, weil das deutsche Territorium, zentrale Front der NATO, im Ernstfall strategische Tiefe und diplomatischen Zeitgewinn versprach. Dass französische Kurzstreckenraketen Reichweiten unterhalb 500 Kilometer hatten und damit kaum über die Elbe reichten, gehörte fortan zu den unberührbaren Nicht-Themen im deutsch-französischen Dialog. Und doch gab es eine Art von Gleichgewicht, die der Nachfolger im Elysée Georges Pompidou einmal mit den Worten charakterisierte: „Sie haben ihre Deutschmark, wir haben unsere Bombinette.“ Es war eine seltsame, aber in der politischen Klasse in Paris akzeptierte Bestätigung der „exception française“, die Ausnahme in NATO und überall.

Der Elysée-Vertrag vom Januar 1963 galt damals und bis heute als Inbegriff deutsch-französischer Harmonie. Aber die Realität dahinter war komplizierter. De Gaulle wie Adenauer waren große Realisten, die die Gegensätze und Unterschiede der Lage, der Interessen und der Potenziale

kannnten. Zugleich waren sie heimgesucht von geschichtlichen Erinnerungen europäischer Bündnisse und diverser Renversements des alliances. Sie wollten ihr Lebenswerk krönen und auf alle Zeit und gegen alle historischen Versuchungen befestigen. De Gaulle wollte unter allen Umständen die Deutschen an einem sowjetischen Rapprochement hindern, das als Preis nationaler Wiedervereinigung und neuer Größe für ihn nicht undenkbar war. Adenauer dagegen wollte gleichermaßen eine Wiederkehr der russisch-französischen Allianz vorbeugen, sei es der vor dem Weltkrieg 1914, sei es der von 1944 („La bonne et belle alliance“ nach de Gaulle). So kam es, dass der Elysée-Vertrag vom Januar 1963, als Hochamt inszeniert, in Wahrheit Ausdruck tiefer Ambivalenz und wechselseitiger Vorbehalte war. Im Deutschen Bundestag fragte Fritz Erler, führender Außenpolitiker der Opposition, ob man für die Freundschaft zwischen Deutschen und Franzosen „mit der Entfremdung Großbritanniens“ zahlen müsse. Quer zu den Fraktionen entstand eine Mehrheit, die dem Vertrag mit Frankreich eine Atlantic-first-Präambel voranstellte. Die Einigung Europas müsse, so hieß es da, auf dem begonnenen Wege fortgesetzt werden, aber – das ging direkt gegen de Gaulles anti-britisches Non, gerade eine Woche zuvor, am 14. Januar 1963 – „unter Einbeziehung Großbritanniens und anderer zum Beitritt gewillter Staaten“. Die Deutschen wollten sich nicht von de Gaulle in die unmögliche Wahl zwischen atlantischer Welt und Europa drängen lassen, und wer einen Blick auf Berlin und die Central Front warf, brauchte nicht lange zu rätseln bezüglich der Gründe.

Und doch ging es nicht allein um Sicherheit. Es ging unausgesprochen auch, wie heute, um das französische Modell von Plan und Dirigismus versus das angelsächsische Denken in Begriffen des Marktes. Der französische Staatspräsident de Gaulle quittierte die Distanz der Deutschen zum Elysée-Vertrag mit dem berühmten Satz, es gehe mit den Verträgen „wie mit den Rosen und dem Lächeln der jungen Mädchen: es dauert so lange es dauert“. Es war eine ironische Fußnote zu den Auseinandersetzungen zwischen „Atlantikern“ und „Gaullisten“, dass 20 Jahre später, als das Jubiläum des Vertrages anstand, Präsident Mitterrand, der Sozialist, die Gelegenheit nutzte, um für die damals leidenschaftlich umstrittene Stationierung amerikanischer Mittelstreckensysteme in Deutschland als Antwort auf die sowjetischen „SS 20“ sichtbar und hörbar einzutreten.

## **6. Kein Ende der Geschichte**

Der Fall der Mauer von Berlin, genau 200 Jahre nach dem Fall der Pariser Bastille, fand in Frankreich Beifall, außer bei der politischen Klasse. Mitterrand suchte zu bremsen, um die Kontrolle zu behalten, zunächst zusammen mit der Iron Lady in London. Außenminister Genscher wurde kurz nach der Zehn-Punkte-Erklärung des Kanzlers am 28. November 1990 gänzlich undiplomatisch verwarnt, wenn die Dinge so weitergingen, befände man sich bald in der Konstellation des Jahres 1913. Das französische

Kommentariat delirierte. Deutschland erschien, nicht zuletzt durch die Datenwäsche der untergehenden DDR – Umrechnung Westmark / Ostmark im Verhältnis 1:1 – als Kalifornien des Ostens, das vereinte Deutschland ein bedrohliches „quatrième empire“. Es war eine Stunde der Wahrheit von der unangenehmen Art. Doch war Mitterrand Realist genug zu bemerken, dass Krisenmanagement gegen die Amerikaner und die Deutschen ins Nirgendwo führen und möglicherweise eine Weltkrise herbeiführen würde. Dass die Sowjetunion nicht anders als die DDR im Zusammenbruch war und deutsche Einheit auf lange Zeit mehr Last als Lust versprach, konnte die Ängste der Classe politique an der Seine nicht besänftigen.

Immerhin, anders als die britische Premierministerin, die nur bremste, forderte Mitterrand einen Preis. Der bestand in der Beschleunigung der seit 1978 in Gang befindlichen und von Jacques Delors an der Spitze der Europäischen Kommission entschlossen vorangetriebenen Entwicklung zur Wirtschafts- und Währungsunion. Frankreich wollte die Bestimmung seines monetären Schicksals via Europa aus Frankfurt und den Konzilien der Bundesbank – „le monstre de Francfort“ war nicht scherzhaft gemeint – repatriieren. Im Herbst 1983 hatte die Bundesbank den Franc Français gerettet, doch dafür hatten die Deutschen Bedingungen gestellt. Die französische Nationalbank musste ähnlich unabhängig von politischen Interventionen werden wie die Bundesbank: Horrorvorstellung für französische Politiker. Das Angebot aus Bonn, man brauche doch für die Währungsunion auch eine Art politische Union, wischte Mitterrand beiseite. Erst später kam aus Paris die Forderung nach einer „gouvernement économique“, vor welcher es wiederum den Deutschen grauste, die sich aber beim Euro-Krisengipfel Mitte Dezember 2011 in Brüssel als „Fiskalunion“ wieder einfand.

## 7. Die Währungsunion

Im „Zwei plus Vier“-Vertrag von 1990 hatte Deutschland die Einheit gefunden. Voraussetzung war nicht nur die Wiederholung des Verzichts auf Massenvernichtungswaffen von 1954, sondern, ungleich wichtiger, die Einbettung des Prozesses, gegenwärtig und künftig, in NATO und EU. Paris aber sah sich als Verlierer. Nuklearwaffen waren in ihrer politischen Bedeutung nach dem Kalten Krieg degradiert, die Rolle als Siegermacht zu Ende. Kanzler Kohl aber wusste, dass die Neuordnung Europas nicht auf Demütigung und Bitternis Frankreichs zu gründen war.

So sollte die Währungsunion Kernbestand und Mittel des künftigen neuen Gleichgewichts in Europa sein. Sie aber würde, das war absehbar, jeder politischen Einigung weit vorauslaufen und sogar das Risiko enthalten, dass Sterling auf lange Zeit nicht dazugehören würde. Solange die Sonne schien, mochten derlei Mängel hingehen. Was aber, wenn den guten Zeiten schlechte folgten? In der Staatsschulden- und Vertrauenskrise der Gegenwart zeigt sich, dass eine Währung ohne Staat ein Waisenkind

ist. Keine der vertraglichen Sicherungen, welche die Währungsunion zum neuen Goldstandard machen sollten, hat gehalten: nicht der Tugendkatalog der verschiedenen „Maastricht-Kriterien“, nicht „no bail out“ gegen Staatenrettung, nicht die makellose Unabhängigkeit der Zentralbank. Die EZB ist längst, wenn auch schlechten Gewissens, in Staatsfinanzierung engagiert.

Eine Währung aber ist mehr als bedrucktes Papier: „Das oft leidenschaftliche, stets große Interesse, das den praktischen Fragen des Geldwesens und des Geldwerts gilt, erklärt sich ja nur daraus, dass sich im Geldwesen eines Volkes alles spiegelt, was dieses Volk will, tut, erleidet, ist, und dass zugleich vom Geldwesen eines Volkes ein wesentlicher Einfluss auf sein Wirtschaften und sein Schicksal überhaupt ausgeht.“<sup>3</sup> Die Währung, mit anderen Worten, ist Ausdruck der Kultur und Identität der Nationen, ihres inneren Sozialvertrags und ihres äußeren Standing, und keine vorübergehende statistische Schönheitsoperation kann die Unterschiede wegwischen. Lebensformen und Mentalitäten sind verschieden zwischen den Völkern, und deshalb ist eine vorübergehende Angleichung der volkswirtschaftlichen Kennziffern, wie sie beim Eintrittsexamen in den Euroraum zu absolvieren war, kein verlässlicher Hinweis auf die Zukunft.

## 8. „Merkozy“ bedeutet Überforderung

Frankreich und Deutschland sind aufeinander angewiesen, sonst blockiert die EU. Dieses Einvernehmen ist notwendig, aber nicht ausreichend, und man darf es nicht übertreiben. „Merkozy“ taugt für Krisenmanagement, kann aber nicht auf Dauer das Führungsmodell der Europäischen Union werden, sonst zerreißt es sie. Intern funktioniert es nicht gut. Dass die Prinzipale kaum miteinander sprechen, der quecksilbrige Franzose und die tiefpflügende Deutsche, dass Post aus Berlin in Paris und Post aus Paris in Berlin mit Beklemmung entgegengenommen wird, erschwert die Lage. Welche prinzipiellen Überzeugungen und Werte verbinden die Chefs? Auf deutscher Seite fehlt jener kommunikative Führungsstil, den Kohl im erlernten Modus der Innenpolitik quer durch Europa pflegte, namentlich mit den kleineren Partnern. Paris wehrt sich gegen jene deutsche Philosophie, die Freiheit als Einsicht in die Notwendigkeit sieht – im „Alternativlos“ der Kanzlerin ist daraus Alltag geworden. Deutschland hat die Bundesbank geopfert, die Deutschen in ihrer großen Mehrheit aber glauben noch an deren Werte – und gehen ernsten Enttäuschungen entgegen, die den deutschen Europa-Konsens sprengen könnten. Frankreich hat über Jahrzehnte, genau genommen bis zum Moment der Wahrheit 1983, als der Franc Français sich dem Abgrund näherte, inneren Frieden durch Geldschmelze erkaufte. Im Norden folgt man, zweifelnd zwar, den Deut-

<sup>3</sup> Schumpeter, Joseph A.: Das Wesen des Geldes, Göttingen 1970.

schen. Der Süden schaut auf Frankreich. „Euro Europa“ geht durch eine Zerreißprobe, nicht metaphorisch, sondern in der politischen Wirklichkeit.

Wer aber meint, die kommenden Konflikte würden sich auf die Euro-Zone und ihre Schmerzen beschränken, der muss die Risse in der Architektur der EU ernstnehmen. Der Krisengipfel, um alle Krisengipfel zu beenden, brachte am 17. Dezember 2011 Beschlüsse für eine Fiskalunion, deren Substanz und Umriss niemand anzugeben wusste; einen tiefen Riss gegenüber Großbritannien, wo die Euroskepsis steigt; und die Aussicht auf ernste Trennungen. Keine davon ist ernster als die Entfremdung zu Großbritannien. Der Anlass war nichtig – die Finanztransaktionssteuer, die den Staaten neues Geld in die Kassen bringen soll und doch im Zeitalter des Computers und des globalen Geldverkehrs leicht zu vermeiden ist, dafür aber Börsenplätzen wie Frankfurt, Paris und Mailand das Geschäft nehmen wird. Es eröffnet sich hier die Aussicht auf ein anderes Europa: französischer Dirigisme, die Philosophie des Plans und der Technokratie, der Glaube an den allmächtigen und allwissenden Staat. Das angelsächsische Modell steht gegen das kontinentaleuropäisch-gaullistische, und die Balance, die bisher bei Deutschland lag, geht verloren. Wenn schon ein Direktorium zu dritt schwierig ist, so ist eines zu zweit – „Merkozy“ ist das Wort – auf Dauer unmöglich. Großbritannien wollte niemals mehr als die Freihandelszone „de luxe“. Die Flucht nach vorn, die jetzt die Währung der 17 retten soll, überfordert die Insel und gefährdet den Zusammenhalt.

## **9. Ein anderes Europa?**

Die europäische Integration ist nicht mit Ketten am Firmament befestigt. Sie kann scheitern: An der Währung, an ihren inneren Widersprüchen, an ihrer Überdehnung, am Gegensatz zwischen, noch einmal, Atlantikern und Gaullisten. Europa war immer, Clausewitz zu paraphrasieren, politisches Projekt unter Beimischung wirtschaftlicher Mittel. Die atlantische Gemeinschaft war gegründet auf Werte, Interessen und Lebensformen. Nimmt man England aus der Gleichung, so fehlt die kulturelle und wirtschaftliche Brücke zu den USA – gar nicht zu reden von Außen- und Sicherheitspolitik. Das ist die große Gefahr, die sich heute in der Krise der gemeinsamen Währung verbirgt. Die Einsamkeit der Briten ist ein böses Vorzeichen für das Europa von morgen, das sich in einer unwirtlichen Welt behaupten muss. Die wirtschaftsliberalen Kräfte verlieren gegenüber den EU-Etastisten: Staatssozialisten aller Länder vereinigt Euch? Das verändert alle Gleichungen innerhalb der EU, drängt zum deutsch-französischen Direktorium und schwächt die Rolle der kleineren Mitgliedstaaten. Deutschland wird in der Rolle der so unersetzlichen wie unwilligen Hegemonialmacht überfordert, auch im Verbund mit Frankreich. Die währungspolitischen und fiskalischen Grundlagen wanken, und die EU läuft Gefahr, jenen politischen Zusammenhalt zu verlieren, der doch ab urbe condita das europäische Projekt bedingte und beseelte.

# Deutschland und die Außen- und Sicherheitspolitik der EU

*Gisela Müller-Brandeck-Bocquet*

*Derzeit wird allenthalben über Deutschlands neue Rolle in der EU debattiert und mit Blick auf die deutsche Wirtschafts- und Finanzkraft die Frage gestellt, ob ein „deutsches Europa“ im Entstehen sei. Im Bereich der EU-Außen- und Sicherheitspolitik hingegen besteht mitnichten die Gefahr einer deutschen Dominanz; vielmehr könnte deutsches Desinteresse deren weitere Entwicklung verhindern.*

## **1. Einleitung**

Die seit Anfang 2010 schwelende, trotz zahlreicher und weitreichender Beschlüsse noch immer nicht überwundene Griechenland- und Schuldenkrise hat einen derart gewaltigen Handlungsdruck auf die größte Wirtschaftsmacht des Euro-Raums entfaltet, dass die Bundesregierung sich trotz anfänglichen Zögerns der Übernahme einer herausgehobenen Führungsrolle in der Krisenbekämpfung nicht entziehen konnte. So dominiert Deutschland bzw. Bundeskanzlerin Angela Merkel momentan die europapolitische Bühne, wie sich letzthin bei der Durchsetzung des bahnbrechenden neuen Fiskal-Paktes, der in Zukunft exzessive Verschuldungen verhindern soll, deutlich zeigte. All dies führte zu germanophoben Ausbrüchen in Griechenland und anderen besonders krisengeschüttelten EU-Staaten. Während manche Deutschlands aktuelle Dominanz, ja Hegemonie in der EU kritisieren, fordern andere eine dezidierte europapolitische Führungsrolle Berlins offensiv ein. So bekannte Polens Außenminister Sikorski in einer inzwischen bekannt gewordenen Rede im November 2011: „Ich habe weniger Angst vor deutscher Macht, als ich anfangs, mich vor deutscher Inaktivität zu fürchten.“<sup>1</sup> Auch die Mehrheit der Europäer befürwortet derzeit eine starke deutsche Führungsrolle.<sup>2</sup>

Dass die Bundesrepublik nolens volens eine veritable Führungsrolle ausübt, ist ein Novum und stellt eindeutig einen Bruch mit ihrer tradierten europapolitischen Rolle dar. Denn bisher hat Deutschland stets auf alleinige Führungsarbeit verzichtet, sich vielmehr im inhärent multilateral angelegten Integrationsverbund eingebracht, wobei Sonderbilateralismen wie insbesondere die enge Zusammenarbeit mit Frankreich die Berücksichti-

---

<sup>1</sup> Radek Sikorski zit. in: Müller-Brandeck-Bocquet, Gisela: Deutschland – Europas einzige Führungsmacht?, in: Aus Politik und Zeitgeschichte 10/2012, S. 16.

<sup>2</sup> [http://d25d2506sfb94s.cloudfront.net/cumulus\\_uploads/document/6xufjlaij/Eurozone%20Crisis%20-%20Cross-Country%20Report\\_06-Mar-2012\\_F.pdf](http://d25d2506sfb94s.cloudfront.net/cumulus_uploads/document/6xufjlaij/Eurozone%20Crisis%20-%20Cross-Country%20Report_06-Mar-2012_F.pdf)

gung deutscher Interessen und Anliegen gewährleistete. Damit entfalteten die übergeordneten Leitlinien deutscher Außenpolitik (never again, never alone, politics before force)<sup>3</sup> ihre Wirksamkeit auch in der Europapolitik, die zur Staatsräson avancierte. Gilt das nun nicht mehr?

Diese Frage ist mit Blick auf die hier behandelte Thematik zu modifizieren. Weil Deutschland weder über das Potenzial noch den Willen verfügt, um im außen- und sicherheitspolitischen Bereich als Europas Führungsmacht zu fungieren, entsteht hier eine Gefährdung des tradierten proeuropäischen Kurses möglicherweise dadurch, dass Berlin seine derzeit herausragend starke Stellung in der EU dazu nutzt, um unbelastet von der Mühsal innereuropäischer Entscheidungs- und Kompromissfindung sein Heil in größerer außenpolitischer Unabhängigkeit zu suchen, vermehrt auf nationale Interessenwahrung zu setzen und somit „national-weltpolitische Ambitionen“ sowie ein „eigenes weltpolitisches Konzept“ zu verfolgen.<sup>4</sup>

Seit einiger Zeit findet in der deutschen Außenpolitik-Community eine Debatte darüber statt, wie sich zwanzig Jahre nach der Wiedervereinigung in Deutschlands Außenpolitik der Spannungsbogen zwischen Kontinuität und Wandel darstellt. Während die einen der Interpretation zuneigen, dass sich im Wesentlichen Kontinuität deutscher Außenpolitik beobachten lässt, die angesichts des sich schnell und gravierend wandelnden internationalen Umfeldes jedoch auch markante Elemente des Wandels beinhaltet, sehen andere Deutschland (wieder) auf dem Weg zu einer europäischen Großmacht. Eine dritte Beobachtergruppe schließlich kritisiert vor allem die Passivität, Konturlosigkeit und sinkende Berechenbarkeit jüngerer deutscher Außenpolitik.<sup>5</sup>

Vorliegender Beitrag möchte außen- und europapolitische Forschungsfragen verknüpfen und untersuchen, ob Deutschland unter Angela Merkels Führung tatsächlich ein nachlassendes Interesse an und Engagement für die EU-Außen- und Sicherheitspolitik an den Tag legt. Ein solcher Befund wäre als bedenklich und kurzfristig zu werten; denn angesichts der sich weltweit abzeichnenden, vom Aufstieg der emerging powers geprägten neuen Multipolarität bleibt Deutschland – wie alle anderen europäischen Mächte ebenso – auch weiterhin auf die EU als Rahmen seiner weltpolitischen Selbstbehauptung angewiesen.

## **2. Das goldene Zeitfenster für GASP und ESVP**

Wenn man das Engagement der beiden Bundesregierungen unter Führung von Angela Merkel für die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspo-

<sup>3</sup> Maull, Hanns W.: Deutsche Außenpolitik: Orientierungslos, in ZPol 21/2011, S. 102.

<sup>4</sup> Guérot, Ulrike: Eine deutsche Versuchung: Östliche Horizonte?, in: Aus Politik und Zeitgeschichte 10/2012, S. 13.

<sup>5</sup> Diese drei Strömungen waren während der vorbereitenden Konferenz zu dieser Buchpublikation, die im November 2011 in Wildbad Kreuth stattfand, prominent vertreten.

litik (GASP) sowie die Gemeinsame Sicherheits- und Verteidigungspolitik (GSVP)<sup>6</sup> der EU rekapitulieren und bewerten will, so ist zunächst ein geeigneter Referenzzeitraum zu bestimmen. Als solcher drängen sich die rot-grünen Regierungsjahre auf, da zwischen 1998 und 2005 im Bereich der EU-Außen- und Sicherheitspolitik Weichenstellungen vorgenommen wurden, die auch die Nachfolgeregierungen binden und an denen sie sich messen lassen müssen.

Damit steht Merkel die Option einer Rückkehr zu einer Politik Kohl'scher Prägung nicht mehr zur Verfügung. Denn es war ja ein markantes Merkmal deutscher Europapolitik der Ära Kohl, dass Bonn trotz des Einstiegs des Maastrichter Vertrags in die GASP als Reaktion des integrierten Europas auf das Ende des Ost-West-Konflikts und den Vollzug der deutschen Einheit an einer äußerst ambivalenten sicherheits- und verteidigungspolitischen Positionierung festhielt. Da man Washington nicht provozieren und Paris nicht enttäuschen wollte, versuchte man die starke transatlantische Verankerung mit einer vertieften deutsch-französischen sicherheitspolitischen Kooperation in Gestalt der Schaffung der deutsch-französischen Brigade und später des Eurokorps zu kombinieren. Dabei ersparten die anti-hegemoniale Sicherheits- und NATO-Politik François Mitterrands einerseits sowie die jegliche europäische Eigenständigkeit radikal ablehnende Blockadepolitik Großbritanniens andererseits es Helmut Kohl, eine klare und eindeutige Entscheidung für oder wider eigenständige verteidigungspolitische Kapazitäten der EU treffen zu müssen. So konnte Kanzler Kohl als Mitbegründer und dezidierter Befürworter der GASP in die Geschichtsbücher eingehen, ohne sich in dieser integrationspolitischen Schicksalsfrage je klar festlegen zu müssen.<sup>7</sup>

Doch gegen Ende der 1990er-Jahre ergaben sich dramatische Umbrüche des internationalen Umfelds, die eine derartige sicherheitspolitische Ambivalenz nicht länger zuließen. Insbesondere die immer lautstärkere Aufforderung Washingtons an die Europäer, in ihrem regionalen Umfeld selbst für Ordnung und Sicherheit zu sorgen – Stichwort Ex-Jugoslawien, insbesondere Kosovo – stellte die EU vor die Wahl, entweder endlich vermehrt eigenständige sicherheitspolitische Beiträge zu leisten oder in die weltpolitische Bedeutungslosigkeit zu versinken. 1998/1999 nahm die damalige EU-15 unter maßgeblicher Führung der big three (Deutschland, Frankreich und Großbritannien) diese Herausforderung an. Damit wurde eine neue Dimension des europäischen Einigungsprozesses eröffnet, die ab 1999 in die Schaffung EU-eigener sicherheits- und verteidigungspolitischer (operativer) Fähigkeiten mündete.

---

<sup>6</sup> Mit Inkrafttreten des Lissabon-Vertrags wurde die Europäische Sicherheits- und Verteidigungspolitik ESVP in GSVP umbenannt.

<sup>7</sup> Müller-Brandeck-Bocquet, Gisela: Wie halten wir es mit Amerika? Die transatlantischen Beziehungen, die Konstruktion Europas und die deutsch-französische Zusammenarbeit in der Ära Kohl, in: Historisch-Politische Mitteilungen 2007, S. 273-298.

## **2.1 Deutsche GASP- und ESVP-Politik 1998 bis 2005**

Somit ergaben sich die markantesten Weiterentwicklungen der deutschen Europapolitik unter Rot-Grün im Vergleich zur Ära Kohl zweifelsfrei im Bereich von GASP und ESVP. Hier zeigt sich einmal mehr, in welchem großen Maße deutsche Außen- und Sicherheitspolitik von globalen Entwicklungen beeinflusst wird, die nach entsprechenden Kurskorrekturen bzw. Neujustierungen verlangen.

So trat die Bundesregierung Schröder / Fischer zum einen zielstrebig für die Effektivierung der bereits in Maastricht auf die Gleise gesetzte GASP ein und focht für eine möglichst weitgehende Vergemeinschaftung des bekanntlich dezidiert intergouvernemental angelegten GASP-Entscheidungssystems, z. B. für einen vermehrten Rückgriff auf Mehrheitsentscheidungen, für die Möglichkeit, auch im ESVP-Bereich sog. verstärkte Zusammenarbeiten zu ermöglichen sowie für eine Ausweitung der Zuständigkeiten des Hohen Vertreters für die GASP (HV). Doch da sich diese Innovationen im Vertrag von Nizza nicht verwirklichen ließen, wurden sie, durch zahlreiche neue Vorschläge angereichert, gemeinsam mit Frankreich in den 2002 startenden Verfassungsprozess eingespeist. Trotz des turbulenten Schicksals, das dem Verfassungsvertrag (VVE) beschieden war, ließen sich diese Innovationen nahezu ohne Abstriche – bekannte Ausnahme ist der Verzicht auf die Bezeichnung „Europäischer Außenminister“ für den HV – in den Lissabon-Vertrag von 2007 hinüberretten.<sup>8</sup> Mit der Zustimmung zur Wahl Javier Solanas zum ersten HV der EU ließ die Bundesregierung ihrem rhetorisch wiederholt markant formulierten Bekenntnis zum Aufbau eines international starken Europas auch Taten folgen; denn der international hoch angesehene erste HV verlieh der EU weltweit wirkungsvoll Gesicht und Stimme.

Der bedeutendste europapolitische Politikwechsel, der unter Rot-Grün vorgenommen wurde, fand jedoch im Bereich der Sicherheits- und Verteidigungspolitik in Reaktion auf ein britisch-französisches Vorpreschen statt. Angesprochen ist hier die Erklärung von St. Malo vom Dezember 1998. Bis zu diesem Datum waren die in den EU-Verträgen verankerten Weichenstellungen und Ermächtigungen zu einer europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik tote Buchstaben geblieben, so insbesondere die Vorratsbeschlüsse des Art. J 4 Abs. 1 EUV-Maastricht und des Art. 17 Abs. 1 A. Tony Blair nahm jedoch 1998 einen markanten Politikwechsel vor und willigte in das langjährige Drängen Frankreichs auf den Aufbau autonomer militärischer Handlungskapazitäten der EU ein – für Paris der Inbegriff eines Europe Puissance. Die zentrale Passage von St. Malo lautete: „The European Union needs to be in a position to play its full role on the international stage [and] the Union must have the capacity for autonomous action.“

<sup>8</sup> Müller-Brandeck-Bocquet, Gisela u. a.: Deutsche Europapolitik von Adenauer bis Merkel, Wiesbaden 2010, S. 218 ff.

Deutschland hatte nun zu entscheiden, ob es sich diesem Vorstoß anschließen sollte. Ein Abseitsstehen hätte massiven Einflussverlust auf Paris und die EU insgesamt bedeutet. Rot-Grün entschied sich für die ESVP, eine Entscheidung, die umso konsequenter war, als die Bundesregierung sich mit der aktiven Teilnahme an den NATO-Luftschlägen gegen Serbien zum Instrument militärischer humanitärer Interventionen bekannte. Bis zum Machtverlust 2005 trug die Regierung Schröder alle zentralen Entscheidungen der EU zu Aufbau und Implementierung der ESVP mit und setzte eigene Akzente, so durch den mit Schweden lancierten Vorstoß 2000, neben militärischen auch zivile Krisenreaktionskräfte aufzustellen. Diesen doppelten militärischen und zivilen Ansatz der ESVP erklärte Fischer zum Markenzeichen des europäischen Krisenmanagements und entfaltete das identitätsstiftende ESVP-Leitbild einer handlungsfähigen Friedensmacht. Auch trug Berlin die Verabschiedung der ersten europäischen Sicherheitsstrategie (ESS) „Ein sicheres Europa in einer besseren Welt“ vom Dezember 2003 mit, die faktisch dieses Leitbild übernahm und sich zu Europas internationaler Verantwortung inklusive militärischer Interventionen als ultima ratio bekannte. Schließlich setzte sich Kanzler Schröder in der aufgeheizten Atmosphäre anlässlich des Irakkriegs 2002/2003 zusammen mit Frankreich, Belgien und Luxemburg für die Einrichtung eines kleinen, von der NATO unabhängigen EU-Hauptquartiers (HQ) ein, das für autonome, d. h. nicht unter das Berlin-Plus-Abkommen zwischen NATO und EU vom Dezember 2002 fallende EU-Missionen zuständig sein sollte. Damit war ein Konfliktpunkt in die ESVP/GSVP hineingetragen, der bis heute die EU spaltet. Schließlich sei erneut auf die zahlreichen, letztlich erfolgreichen Vorschläge der Bundesregierung zur Stärkung und Vertiefung von GASP und ESVP hingewiesen, die in den Verfassungsprozess eingespist wurden.

## **2.2 Das internationale Umfeld als Katalysator für GASP und GSVP**

Die Regierung Schröder / Fischer hat zweifelsohne wichtige Beiträge zur Stärkung der internationalen Rolle und Akteursqualität der EU geleistet. Doch zeigt der retrospektive Blick auf jene Jahre, dass nur eine Vielzahl gleichzeitig auftretender Faktoren und Entwicklungen ein für GASP und GSVP günstiges Zeitfenster aufstoßen konnte. Es ist hier nicht möglich, das komplette Bild dieser einzigartigen Konstellation auszumalen, ein paar grobe Pinselstriche müssen genügen. Neben der „Rückkehr Deutschlands auf die Weltbühne“<sup>9</sup> sind hier diverse Politikwechsel andernorts zu nennen. Von Großbritanniens plötzlichem (vorübergehenden) Abweichen von seiner tradierten NATO-First-Politik war bereits die Rede; dies war Isolationsängsten wegen Nicht-Teilnahme am Euro geschuldet. Aber auch Frankreichs jahrzehntelanges Drängen auf eine unabhängige EU-Außen-

<sup>9</sup> Schöllgen, Gregor: Der Auftritt. Deutschlands Rückkehr auf die Weltbühne, Berlin 2004.

politik verlor erst in dem Moment seinen für die Partner inakzeptablen anti-amerikanischen Stachel, als Paris infolge des Zweiten Irakkriegs und der Konflikte in Ex-Jugoslawien die Unverzichtbarkeit der NATO und insbesondere der US-amerikanischen Rolle im Bündnis anerkennen musste. Von herausragender Bedeutung war weiterhin, dass US-Präsident George W. Bush Europa im Kontext seines „war on terror“ zutiefst spaltete und Teile des Kontinents derart provozierte, dass ein neues, gestärktes Selbstbewusstsein der EU daraus hervorging.

Aufgrund dieser komplexen Gemengelage ergaben sich also einige (wenige) goldene Jahre für GASP und – mehr noch – die GSVP, die auch insofern neue Maßstäbe für die internationale Rolle der EU setzten, als der erste HV der EU, Javier Solana, die Gunst der Stunde äußerst umfassend zu nutzen und die EU als nützlichen Akteur im internationalen Krisenmanagement zu platzieren verstand. Dass die damals virulenten Konfliktherde vorrangig in Europas Peripherie lagen und die EU somit als quasi natürliche Krisenbewältigerin in besonderem Maße gefordert war, trug ebenfalls zur steil anwachsenden Akteursqualität der EU bei.<sup>10</sup>

### **2.3 Anhaltendes GASP- und GSVP-Engagement der Großen Koalition**

Es ist zweifelsohne ein großes Verdienst der 2005 angetretenen großkoalitionären Bundesregierung unter Merkel und Steinmeier, dass sie in völliger Kontinuität zur Vorgängerin für die Realisierung all jener Integrationsfortschritte eintrat, die im Verfassungsprozess erarbeitet worden waren. So setzte sie sich trotz der zahlreichen und markanten Rückschläge im Reformprozess wie insbesondere der negativen Referenden in Frankreich und den Niederlanden 2005 verlässlich und engagiert für die Rettung des VVE ein. Die Zielsetzung, möglichst viel seiner Substanz zu erhalten, ließ sich unter tatkräftiger und gekonnter deutscher Ratspräsidentschaft 2007 verwirklichen. Damit verteidigte die Große Koalition auch all die zahlreichen und wichtigen Innovationen, die der VVE für GASP und GSVP vorsah wie insbesondere die substantielle Aufwertung des Amtes des HV, die Errichtung eines Europäischen Auswärtigen Dienstes (EAD), die Flexibilisierungsmöglichkeiten in der GSVP (Art. 42 Abs. 6 und 64 EUV-Lissabon) sowie die Bündnisklausel (Art. 42 Abs. 7 EUV-Lissabon). Auch die Verbesserungen der operativen GSVP-Kapazitäten wie die Aufstellung der battle groups und die Ausdifferenzierung der sog. Solana-Strukturen zur Implementierung und Effektivierung europäischer Einsätze wurden mitgetragen.<sup>11</sup>

<sup>10</sup> Vgl. dazu ausführlich Müller-Brandeck-Bocquet, Gisela / Rüger, Carolin (Hrsg.): *The High Representative for the EU Foreign and Security Policy – Review and Prospects*, Baden-Baden 2011.

<sup>11</sup> Wie z. B. die Einrichtung des EU Operation Centers sowie der Civilian Planning and Conduct Capability (CPCC), die als ziviles Gegengewicht zum EUMS zu verstehen ist, weiterhin das Crisis Management and Planning Directorate (CMPD), das in Zukunft zum zivil-militärischen Hauptquartier der EU ausgebaut werden könnte.

Auch beim konkreten Einsatz, den Deutschland für die nach 2003, dem Datum der offiziellen Einsatzbereitschaft der ESVP-Kapazitäten, steil ansteigenden Zahl an EU-Missionen erbrachte, verblieb die Große Koalition in den Fußspuren der Vorgängerregierung: Die operativen Beiträge blieben äußerst bescheiden<sup>12</sup> – eine Ausnahme stellt hier die zweite militärische EU-Mission in der Demokratischen Republik Kongo 2006 dar, für welche Deutschland sich auf intensivstes Drängen Solanas hin bereit erklärte, als lead nation zu fungieren. Insgesamt zeigt ein Blick auf die deutschen Verteidigungsausgaben, dass weder Rot-Grün noch die Große Koalition eine Aufstockung verfolgten; im Gegenteil: Die Ausgaben sanken von 1,13 % des BIP in 2000 auf 1,04 % in 2008.<sup>13</sup>

Zusammengefasst bedeutet dies, dass auch die erste Bundesregierung unter Angela Merkel einen substanziellen Beitrag zur Stärkung der EU als internationalem Akteur leistete. Dass die GASP- und GSVP-Politik der Großen Koalition ausschließlich im unverbrüchlichen Festhalten und hartnäckigen Verteidigen zuvor erarbeiteter Vorstöße bestand und auf die Entfaltung neuer Initiativen verzichtete, war der lang anhaltenden Stagnation des Reformprozesses geschuldet und durchaus verdienstvoll. Bedauerlicherweise aber unterließen Angela Merkel und ihr Außenminister es, diese letztlich erfolgreiche Beständigkeit in ein ansprechendes, ehrgeiziges Narrativ einzubinden, das öffentlichkeitswirksam die Bedeutung von GASP und GSVP für Europas internationales Gewicht dargestellt hätte – ein Unterlassungsfehler, der die europapolitische Visionslosigkeit der damaligen Akteure schonungslos offenlegt.

### 3. Düstere Zeiten für GASP und GSVP

Das Jahr 2008 lässt sich als der Zeitpunkt identifizieren, zu welchem das für GASP und GSVP günstige Momentum zu Ende geht, nach gerade mal einem Jahrzehnt schloss sich das window of opportunities wieder.

Wenn hier argumentiert wird, dass sich seit 2008 die Zukunftsperspektiven von GASP und GSVP bedeutend verschlechtert haben, so ist hier spiegelbildlich zu obiger Beweisführung erneut auf das komplexe Zusammenspiel vielfältiger Faktoren hinzuweisen, die diese pessimistische Einschätzung nahelegen. Erneut können nur grobe Schlaglichter auf die vielschichtigen Entwicklungen gerichtet werden. So hat zum einen die zunehmende Distanzierung Großbritanniens vom Geist von St. Malo die Perspektive für einen nachhaltigen Ausbau eigenständiger EU-Interventionskapazitäten grundlegend verdüstert. Die prinzipiell euroskeptische

<sup>12</sup> <http://www.zif-berlin.org/de/analyse/veroeffentlichungen.html>, <http://www.consilium.europa.eu/eas/security-defence/eu-operations.aspx?lang>

<sup>13</sup> [https://www.destatis.de/DE/Publikationen/Thematisch/FinanzenSteuern/OeffentlicheHaushalte/AusgabenEinnahmen/RechnungsergebnisOeffentlicherHaushalt2140310087004.pdf?\\_\\_blob=publicationFile](https://www.destatis.de/DE/Publikationen/Thematisch/FinanzenSteuern/OeffentlicheHaushalte/AusgabenEinnahmen/RechnungsergebnisOeffentlicherHaushalt2140310087004.pdf?__blob=publicationFile) und [https://www.destatis.de/DE/ZahlenFakten/GesamtwirtschaftUmwelt/VGR/Inlandsprodukt/Tabellen/Volkseinkommen1950.xls?\\_\\_blob=publicationFile](https://www.destatis.de/DE/ZahlenFakten/GesamtwirtschaftUmwelt/VGR/Inlandsprodukt/Tabellen/Volkseinkommen1950.xls?__blob=publicationFile)

Ausrichtung der Regierung Cameron tut ein Übriges. Auch die vollständige Rückkehr Frankreichs in die NATO, die Anfang April 2009 vollzogen wurde, hat im Gegensatz zu allen Ankündigungen Nicolas Sarkozys nicht zu einer Beflügelung der GSVP geführt; vielmehr scheint Frankreich der jahrzehntelang vehement vertretene Wille, die EU zu einer möglichst autonomen Europe Puissance auszubauen, abhandengekommen zu sein. Auch die zunehmende Involvierung der prinzipiell NATO- und US-nahen Staaten Mittel- und Osteuropas in die Gestaltung der EU-Außenpolitik lässt das Leitbild einer eigenständigen „Friedensmacht Europa“ sukzessive verblassen.

Zur Schwächung der GSVP trugen noch drei weitere Faktoren maßgeblich bei. Während in den 1990er-Jahren die zentralen Konfliktherde in unmittelbarer Nachbarschaft zur EU lagen, sodass diese vorrangig in der Verantwortung stand, haben sich die Interventionsschauplätze internationalisiert. Mit dem Afghanistan-Einsatz steht die gesamte Staatengemeinschaft in der Pflicht. Damit hat sich aber auch für die EU bzw. ihre Mitgliedstaaten der Druck merklich reduziert, mittels autonomer Krisenreaktionsfähigkeiten im eigenen „Hinterhof“ für Frieden sorgen zu müssen. Zu dieser veränderten Lage trugen zweitens maßgeblich auch die außenpolitische Neuausrichtung der USA bei. Nachdem George W. Bush in seiner zweiten Amtszeit seinen unilateralistischen Kurs bereits abgemildert und wieder auf die Kontinentaleuropäer, insbesondere die von ihm sehr geschätzte Angela Merkel zugegangen war, konkretisierten sich 2008 die Aussichten auf eine weitere Verbesserung des transatlantischen Verhältnisses. Von Präsident Barack Obama wurde erwartet, dass er die US-Außenpolitik partnerschaftlicher gestalten und in einen „globalen Multilateralismus“ einbetten werde.<sup>14</sup> Drittens schließlich hat ab 2008 die weltweite Finanzkrise, der die europäische Schuldenkrise auf den Fuß folgte, die Energien der EU-Handlungsträger in einem Maße absorbiert, dass für Integrationsprojekte jenseits von Sparpaketen, Schuldenabbau und Euro-Rettung kein Raum mehr zu sein scheint.

### **3.1 Deutsches Desinteresse an der GASP?**

Es stellt sich somit die Frage, wie Angela Merkels Deutschland auf diese neuen Rahmenbedingungen reagierte und auf welche Weise es seine außen-, sicherheits- und europapolitischen Ziele in die veränderte internationale Großwetterlage einpasste. Festzuhalten ist zunächst, dass Berlin allem Anschein nach das Interesse an einer Stärkung der EU-Außenpolitik und insbesondere an einer autonom handlungsfähigen GSVP verloren hat. Für diese Interpretation spricht eine Vielzahl an Indikatoren.

<sup>14</sup> Schwarz, Klaus-Dieter: Ein neuer globaler Multilateralismus der USA nach dem Ende der Bush-Ära?, in: Die Außenpolitik der USA (= Berichte und Studien 89), hrsg. von Reinhard Meier-Walser, München 2009, S. 39-58.

So muss Merkels Votum vom Dezember 2009 für Catherine Ashton als neuer HV der EU eindeutig als Geringschätzung dieses aufgewerteten Amtes gesehen werden. Weiterhin hat Deutschland beim langwierigen Aufbau des EAD, Ashtons erster und wichtigster Aufgabe, auf konstruktive Vorschläge weitgehend verzichtet, sodass auch hierdurch der Eindruck entsteht, dass die Stärkung der GASP in Berlin nicht mehr Priorität genießt.<sup>15</sup> Schließlich zeigt auch Deutschlands Enthaltung bei der Abstimmung über die Sicherheitsratsresolution 1973 am 17. März 2011 zu Libyen – bei all den Fragen, die sie ansonsten aufwirft – zumindest dies eindeutig: Merkel und Westerwelle nahmen bei dieser folgenschweren Entscheidung auf Europa keine Rücksicht; nationale Beweggründe gewannen über eine einheitliche Positionierung der EU als Ausdruck einer starken GASP die Überhand.

Sind all diese Entwicklungen als Anzeichen zu werten, dass Deutschland auf der Grundlage seiner derzeitigen wirtschaftsinduzierten Stärke und seines gestiegenen internationalen Ansehens sich aus den Zwängen eines „übertriebenen Multilateralismus“<sup>16</sup> zu befreien und seine Außenpolitik vorrangig gemäß nationaler Interessenlage zu gestalten versucht? Müssen sich diejenigen bestätigt sehen, die seit Langem behaupten, dass ein „normalisiertes“ (vereintes) Deutschland nahezu zwangsläufig die europäische Integration gefährden würde?<sup>17</sup> Sicher scheint: Wenn Deutschland sich in zunehmendem Maße wie Frankreich oder Großbritannien verhält und die tradierte, Europas Einigung als Selbstwert und Staatsräson betrachtende Politik aufgibt, dann können die EU im Allgemeinen und GASP / GSVP im Besonderen nicht mehr recht vorankommen.

All dies soll nun nicht suggerieren, dass die EU-Außen- und Sicherheitspolitik hinfällig wäre. Im Gegenteil: Manche der jüngsten Errungenschaften wie der EAD und die neuen Befugnisse der HV werden die GASP trotz des aktuellen Desinteresses vieler Mitgliedstaaten und des die Gegenwart prägenden Intergouvernementalismus – Angela Merkel spricht hier von der sog. Neuen Unionsmethode<sup>18</sup> – voranbringen; außerdem hält die EU an ihren ESVP-Missionen fest, spürbare Fortschritte sind insbesondere in ihrer neuen Nachbarschaftspolitik, die als Reaktion auf die Umbrüche des „Arabischen Frühlings“ erarbeitet wurde, zu erkennen.<sup>19</sup> Die GASP „funktioniert“ folglich, sie ist aber nicht mehr das Vorzeigepro-

<sup>15</sup> Allerdings ist es Berlin gelungen, mit Helga Schmid als Stellvertretender Generalsekretärin im EAD eine herausgehobene Position mit einer Deutschen zu besetzen.

<sup>16</sup> Bulmer, Simon u. a.: Deutschlands europäische Diplomatie: Die Entwicklung des regionalen Milieus, in: Deutsche Europapolitik, hrsg. von Werner Weidenfeld, Bonn 1998, S. 14.

<sup>17</sup> Bulmer, Simon / Paterson, William E.: Germany and the European Union: from „tamed power“ to normalized power?, in: International Affairs 86/2010, S. 1073.

<sup>18</sup> Rede von Bundeskanzlerin Merkel in Brügge, 2.11.2010; zum aktuellen Intergouvernementalismus vgl. Rinke, Andreas: Chefsache Europa. Entwickelt die EU ein außenpolitisches Präsidialsystem?, in: Internationale Politik 3/2010, S. 90-94.

<sup>19</sup> Vgl. die Neufassung der Europäischen Nachbarschaftspolitik unter dem Titel: Eine neue Antwort auf eine Nachbarschaft im Wandel. Doc 303/2011 vom 25.5.2011.

jekt früherer Tage, wozu die Amtsführung Ashtons in nicht unerheblichem Maße beiträgt. So reißt die Kritik an Ashton nicht ab. Am 8. Dezember 2011 haben zwölf Mitgliedstaaten, darunter Deutschland, die HV erneut mit Nachdruck aufgefordert, das Potenzial der GASP und des EAS endlich voll auszuschöpfen, der Brief ist ein diplomatisch formulierter Totalverriss der Arbeit der HV und drückt tiefe Unzufriedenheit mit der Performanz des EAD aus.<sup>20</sup>

### **3.2 Deutsches Desinteresse an der GSVP?**

Wenn schon die GASP derzeit nicht viel Wind in den Segeln hat, so ist es um die GSVP noch um vieles schlechter bestellt. Spezialisten warnen vor der „Erosion der GSVP“ und sehen die EU-Außenpolitik auf Abwegen.<sup>21</sup> Hier spielt Deutschlands jüngste sicherheitspolitische Orientierung eine wichtige Rolle. Denn es zeichnet sich deutlich eine Abkehr vom Leitbild einer starken, eigenständigen GSVP ab, Berlin scheint vielmehr wieder primär auf die NATO zu setzen. Dies lässt sich bei einem Vergleich der „Verteidigungspolitischen Richtlinien“ der Jahre 2003 und 2011 klar erkennen. Während 2003 „die sicherheitspolitische Integration der EU und die daraus entstehende Handlungsfähigkeit“ als „ein Kernelement bei der Sicherung von Frieden und Stabilität in Europa“ bezeichnet wurden, genießt die GSVP diese Wertschätzung in den VPR von 2011 nicht mehr. Das Krisenreaktionsinstrumentarium der EU wird zwar erwähnt, aber zugleich gänzlich der NATO zu- bzw. untergeordnet. So heißt es, dass diese EU-Kapazitäten „im Einvernehmen mit, in Absprache mit und – wo sinnvoll auch – unter wechselseitigem Rückgriff auf Fähigkeiten und Strukturen der Nordatlantischen Allianz ... ihren Beitrag zur Sicherheitsvorsorge“ leisten.<sup>22</sup> An Deutschlands aktueller Sichtweise, dass die GSVP ausschließlich als europäischer Pfeiler der NATO zu fungieren habe, ließ Verteidigungsminister de Maizière auf der Münchner Sicherheitskonferenz 2012 keinen Zweifel: „Europa muss in der Lage sein, (auch militärisch) Verantwortung für sich selbst und die Sicherheit in seiner unmittelbaren Nachbarschaft zu übernehmen. Und das in der NATO. Ich halte mehr davon, die europäische Stimme in der NATO zu stärken, als den Versuch zu unternehmen, ein europäisches Sicherheitsbündnis in Doppelung zu schmieden.“<sup>23</sup> Hier muss verwundern, dass die jüngste Bundeswehrreform nicht ernsthaft „mit den

<sup>20</sup> <http://www.eurotradeunion.eu/documents/20111208Lettredes12.pdf>

<sup>21</sup> Kempin, Ronja / Ondarza, Nicolai von: Die GSVP vor der Erosion?, in: SWP-Aktuell 25/2011; Bendiek, Annegret / Kempin, Ronja: Europe's Foreign and Security Policy adrift, in: SWP-Comments 39/2011.

<sup>22</sup> Bundesministerium der Verteidigung: Verteidigungspolitische Richtlinien, Berlin 2003 und 2011, [www.bundeswehr.de](http://www.bundeswehr.de)

<sup>23</sup> <http://www.securityconference.de/Dr-Thomas-de-Meiziere.809.0.html>

Debatten in der NATO rückgekoppelt“ wurde,<sup>24</sup> von einer Rücksichtnahme auf die GSVP ganz zu schweigen.

Aber Deutschland ist nicht der einzige Totengräber der GSVP. Auch Frankreich rückt immer weiter vom Leitbild einer starken, eigenständigen GSVP ab und ist im November 2010 ein sehr weitreichendes sicherheits- und verteidigungspolitisches Bündnis mit – ausgerechnet – Großbritannien eingegangen. Dies ist zum einen Frankreichs Enttäuschung „über das mangelnde deutsche Engagement für die GSVP“ geschuldet.<sup>25</sup> Die deutsche Libyen-Entscheidung tat, zweitens, ein Übriges. Das britisch-französische Abkommen soll es beiden Staaten ermöglichen, auch unter dem notwendigen Spargebot durch weitreichende Zusammenarbeit der Streitkräfte und gemeinsame Rüstungsprojekte – inklusive im Nuklearbereich – die weltweite Einsatzfähigkeit ihrer Armeen zu erhalten. Damit wird nicht nur der Handlungsspielraum der Europäischen Verteidigungsagentur (EDA) wesentlich beschnitten, sondern die GSVP insgesamt substanziiell abgewertet. Denn London und Paris geben „der NATO eindeutig Priorität vor der GSVP“.<sup>26</sup> An dieser Linie wird wohl auch Präsident Hollande festhalten, zumal sich Frankreich in der NATO inzwischen angemessen vertreten sieht, d.h. auf Augenhöhe zu Großbritannien.<sup>27</sup>

Wenn schon Paris die GSVP aufgibt, dann ist wahrlich die atlantische Messe gesprochen, soll heißen, dass wohl auch das Ende der Pläne von einer sicherheitspolitischen Eigenständigkeit der Europäer gekommen ist.<sup>28</sup> Da Deutschland auf Frankreichs Angebot, sich dem französisch-britischen Abkommen anzuschließen, nicht reagierte,<sup>29</sup> trägt es für diese Entwicklung eine Mitverantwortung. Damit bleiben auch die im Februar 2012 erneut bekräftigten Bekundungen des deutsch-französischen Ministertreffens, die GSVP gemeinsam stärken zu wollen, wohl nur halbherzige Versprechungen.<sup>30</sup>

Vor diesem Hintergrund erscheint auch die Initiative des Weimar-Dreiecks, bestehend aus Deutschland, Frankreich und Polen, das Projekt zur Schaffung eines EU-HQ für autonome (zivile und militärische) EU-Missionen wiederzubeleben, als Placebo für die moribunde GSVP – zumal sie kaum Aussichten auf Erfolg hat. Denn als HV Ashton auf Aufforderung

---

<sup>24</sup> Varwick, Johannes / Schmid, Martin: Perspektiven für die deutsche NATO-Politik, in: Aus Politik und Zeitgeschichte 10/2012, S. 23.

<sup>25</sup> Clouet, Louis-Marie / Marchetti, Andreas: Ungewisse Zukunft der Gemeinsamen Sicherheits- und Verteidigungspolitik. Notwendige deutsch-französische Reflexionen, in: DGAP-Analyse 6/2011, S. 3 und S. 5 ff.

<sup>26</sup> Kempin, Ronja / Mawdsley, Jocelyn / Steinicke, Stefan: Abkehr von der GSVP? Französisch-britischer Bilateralismus in der Sicherheits- und Verteidigungspolitik, in SWP-Aktuell 81/2010.

<sup>27</sup> Le Monde, 13./14.5.2012.

<sup>28</sup> Schon bei Frankreichs Rückkehr in die NATO 2009 schrieb Laurent Zecchini in Le Monde vom 11.3.2009: „La messe atlantiste est dite“ und brachte damit zum Ausdruck, dass er für die GSVP keine Zukunft sah.

<sup>29</sup> Kempin / Mawdsley / Steinicke: Abkehr von der GSVP?, S. 4.

<sup>30</sup> [http://www.france-alle-magne.fr/IMG/pdf/120206\\_Decla\\_BMVG-Defense\\_fr.pdf](http://www.france-alle-magne.fr/IMG/pdf/120206_Decla_BMVG-Defense_fr.pdf)

der EU-Außenminister hin im Juli 2011 einen entsprechenden Vorschlag präsentierte, machte Großbritanniens Außenminister Hague umgehend deutlich, dass sein Land einem ständigen EU-Hauptquartier niemals zustimmen werde, „weder heute noch in Zukunft“.<sup>31</sup> Nach einem erneuten Vorstoß zugunsten eines EU-HQ von nunmehr fünf Mitgliedstaaten, Weimar plus Italien und Spanien, wurde die Behandlung dieser Streitfrage auf Mitte 2012 verschoben.<sup>32</sup>

Die seit 2010 virulente und das EU-interne-Geschehen vollständig beherrschende Staatsschuldenkrise übt zusätzlichen Druck auf die GSVP aus. So haben Deutschland und Schweden im Dezember 2010 die sog. Gent-Initiative für das Pooling und Sharing militärischer Kapazitäten lanciert, das unter den Vorzeichen sinkender Verteidigungshaushalte aller EU-Staaten die militärischen Fähigkeiten erhalten bzw. ausbauen möchte. Die Mitgliedstaaten werden aufgerufen, die Bereiche zu identifizieren, die für gesteigerte Interoperabilität, Zusammenlegung und gemeinsame Nutzung von Fähigkeiten geeignet sind. Damit versuchen die EU und insbesondere Deutschland, endlich der noch im Lissabon-Vertrag gehegten Illusion abzuschwören, dass sich die Mitgliedstaaten im Rahmen der Strukturierten Zusammenarbeit zu steigenden Verteidigungsausgaben verpflichten würden. Da die NATO mit der Smart Defence Initiative in das gleiche Horn stößt, findet derzeit ein „beauty contest“ zwischen GSVP und der Allianz über mögliche Einsparpotenziale und Synergieeffekte statt;<sup>33</sup> dies floss auch in die Erklärungen des NATO-Gipfels vom 20. bis 21. Mai 2012 in Chicago ein. Während manche die Gent-Initiative als große Chance für die Generierung ausreichender Verteidigungskapazitäten der EU-Staaten interpretieren, warnen andere vor einer endgültigen Spaltung der GSVP: Die Initiative konzentrierte sich vor allem auf die Bereiche Ausbildung, Logistik und Kommandostrukturen und könne daher den Mangel an „militärischer Machtprojektion“ nicht ausgleichen.<sup>34</sup>

Derzeit gilt, dass die Potenziale der Gent-Initiative noch nicht verlässlich zu bewerten sind. Vielleicht können die haushaltspolitischen Restriktionen ja das erzwingen, wozu Europa aus freiem Willen nie wirklich fähig war: seine militärischen Fähigkeiten inklusive des Rüstungsbereichs optimal zu bündeln und aufeinander abzustimmen. Ob auf diese Weise eine starke eigenständige GSVP oder aber ein effizienter europäischer Pfeiler in der NATO aufgebaut werden kann, wird sich erst in der Zukunft weisen. Fest steht jedoch, dass die GASP „als ‚Zusatzvergnügen‘ zu nationaler Sicherheitspolitik und NATO nicht mehr fortgesetzt werden kann“.<sup>35</sup>

<sup>31</sup> Ricard, Philippe: Le Royaume-Uni fait échec au projet de création d'un quartier général militaire européen à Bruxelles, in: *Le Monde*, 20.7.2011.

<sup>32</sup> Rat der Europäischen Union: GSVP-Schlussfolgerungen des Rates, Doc 17991/11 vom 1.12.2011.

<sup>33</sup> Biscop, Sven: As the EU said at the NATO Summit, in: *Security Policy Brief* 33/2012.

<sup>34</sup> Kempin, Ronja: Europäische Agonie in der Sicherheitspolitik, in: *Zeit-online*, 1.11.2011.

<sup>35</sup> Internationale Politikanalyse: Ein Kompass für die GSVP, FES, April 2012, S. 5.

#### 4. Besserung in Berlin in Sicht?

Angesichts bedrohlich sinkender Akzeptanzwerte für die europäische Integration und insbesondere in Reaktion auf die eingangs angesprochene Debatte, ob sich Deutschland im Kontext der Eurokrise zum Hegemon der EU, zu Europas Zuchtmeister aufgeschwungen hat, legte Außenminister Westerwelle im Februar 2012 ein „Konzept für die Europakommunikation 2012“ vor. Das AA-Papier „Europa erklären – Europa diskutieren“, mit dem Berlin „sein Image in Europa aufpolieren möchte“,<sup>36</sup> will „den Wert Europas neu vermitteln“. Es fokussiert auf drei Schwerpunkte, wovon einer der „globalen Gestaltungskraft“ Europas, seinem Beitrag zu einer „wirkungsvollen Global Governance“ und einem „funktionierenden weltweiten Ordnungsrahmen“ gewidmet ist; GASP und GSVP finden allerdings keine explizite Erwähnung.<sup>37</sup>

Auch mit zwei weiteren Initiativen will Außenminister Westerwelle, der nach zwei Jahren im Amt nun erfreulicherweise seine europapolitische Zuständigkeit entdeckt zu haben scheint, das Integrationsprojekt neu beleben und legitimieren. So hat er Mitte März 2012 eine erneute EU-Verfassungsdebatte gefordert und Tage später ausgewählte EU-Kollegen zu einer Grundsatzreflexion über die Zukunft der EU geladen. Doch der im Juni vorgelegte Zwischenbericht der Gruppe lässt noch keine überzeugenden Visionen einer „gestärkten Nach-Krisen-Union“ erkennen.<sup>38</sup> Dies ist angesichts des drohenden Macht- und Einflussverlusts des alten Kontinents in der globalisierten, vom Aufstieg neuer Mächte geprägten Welt dringend erforderlich.<sup>39</sup> Es bleibt zu hoffen, dass Deutschland sich auch angesichts seiner aktuell herausgehobenen Rolle inmitten der EU aller „national-weltpolitischen Ambitionen“<sup>40</sup> dezidiert enthält und seiner europapolitischen Verantwortung voll umfassend gerecht wird. Dazu gehört immanent ein erneuertes und starkes Engagement für die EU-Außen- und Sicherheitspolitik. So heißt es in Westerwelles neuem Kommunikationspapier zutreffend: „Ohne Europa verurteilen wir uns selbst zur Bedeutungslosigkeit in der Welt von morgen.“ Wann folgen dieser richtigen Erkenntnis überzeugende Taten?

---

<sup>36</sup> Le Monde, 22.3.2012.

<sup>37</sup> [http://www.auswaertiges-amt.de/cae/servlet/contentblob/610174/publicationFile/165147/120229\\_Strategie\\_Europakommunikation.pdf](http://www.auswaertiges-amt.de/cae/servlet/contentblob/610174/publicationFile/165147/120229_Strategie_Europakommunikation.pdf), Stand: 9.3.2012.

<sup>38</sup> Süddeutsche Zeitung, 20.6.2012.

<sup>39</sup> Vgl. dazu alarmierend European Council on Foreign Affairs: European Foreign Policy Scorecard 2012.

<sup>40</sup> Guérot: Eine deutsche Versuchung, S. 13.



# Abkehr von vertrauten Pfaden Wird die deutsche Außenpolitik „normal“?

*Hanns W. Maull\**

*Es gibt erhebliche Veränderungen in der deutschen Außenpolitik. Von einer Normalisierung kann aber schon deshalb keine Rede sein, weil dieser Begriff generell untauglich ist, Deutschlands Außenpolitik zu beschreiben und zu bewerten. Denn „Normalisierung“ würde ja bedeuten, dass sich Deutschland bislang „unnormal“, also von Normen abweichend, verhalten hätte und nun dabei wäre, das zu verändern. Beides ist unzutreffend.*

Seit einigen Jahren ist die deutsche Außenpolitik heftig in die Kritik geraten. Zunächst wurde moniert, dass sich Deutschland außenpolitisch zu sehr zurückgenommen habe. Die Rede war von „strategischer Selbstgefälligkeit“<sup>1</sup> und systematischer Vernachlässigung der anstehenden Gestaltungsaufgaben.<sup>2</sup> Dann warf man Berlin, insbesondere im Zusammenhang mit der Libyen-Intervention der NATO im Frühjahr 2011, vor, sich von den Traditionslinien der deutschen Außenpolitik abzusetzen: Deutschland habe sich zum „unsicheren Kantonisten“ entwickelt. Zuletzt war es Deutschlands Auftreten in der europäischen Verschuldungskrise, das Anstoß erregte und noch immer erregt. Zwar hatte sich Berlin nach anfänglichem Zaudern dazu durchgerungen, sich energisch für die Rettung der Eurozone zu engagieren, und somit zu einer ausgeprägt proeuropäischen Linie zurückgefunden, doch lautete nunmehr der Vorwurf, Deutschland versuche, seine deutschen Lösungen für europäische Verschuldungsprobleme mit geradezu brachialer Gewalt durchzusetzen.<sup>3</sup>

Diese Kritik, die in sich durchaus widersprüchlich und schon deshalb nicht unbedingt berechtigt ist, reagiert auf (wahrgenommene) Veränderungen in der deutschen Außenpolitik. Diese werden häufig als „Normalisierung“ der deutschen Außenpolitik interpretiert. Aber was heißt hier eigentlich „normal“? Im Folgenden soll der Begriff der Normalität aus zwei

---

\* Für hilfreiche Kritik und Anregungen danke ich Cornelia Frank, Manuel Schmitz und Martin Wagner.

<sup>1</sup> Alexander Graf Lambsdorff zitiert in Kleine-Brockdorff, Thomas / Maull, Hanns W.: Der überforderte Hegemon, Ziele und Grenzen deutscher Macht, in: Internationale Politik 6/2011, S. 50-61, hier S. 51.

<sup>2</sup> Weitere Zitate ebd., S. 50; vgl. auch Conclusion: Uncertain Power – German Foreign Policy into the Twenty-First Century, in: Germany’s Uncertain Power – Foreign Policy of the Berlin Republic, hrsg. von Hanns W. Maull, Basingstoke 2006, S. 273-283.

<sup>3</sup> Exemplarisch dargestellt, als unfair bewertet und als fundamentales Dilemma der deutschen Politik charakterisiert, finden sich diese Vorwürfe bei Rachman, Gideon: Germany faces a machine from hell, in: Financial Times, 14.2.2012.

Perspektiven betrachtet werden: zum einen als Übereinstimmung mit bestimmten Normen im Sinne von erwartetem bzw. erwartbarem Verhalten („normal“ = der Norm entsprechend), zum anderen als empirisch dominantes oder jedenfalls verbreitetes Verhaltensmuster („normal“ = geläufig). Im Folgenden soll zunächst untersucht werden, was in der Vergangenheit als die „Normalität“, also als der Norm entsprechende (west-)deutsche Außenpolitik galt und was sich daran geändert hat. Die Antwort (im zweiten Abschnitt) wird lauten: Vor allem ihr Kontext, der Modifikationen der außenpolitischen Leitlinien unabweisbar machte. Im dritten Abschnitt wird der Frage nachgegangen, was „Normalität“ im internationalen Vergleich, im Sinne gängigen Verhaltens, bedeuten könnte. Die Schlussfolgerung, die im vierten Abschnitt gezogen wird, wird lauten: Der Begriff der „Normalisierung“ taugt nicht zur Analyse deutscher Außenpolitik. Deutschland ist kein „normaler“ Staat, weder in Europa noch in der Welt, und es kann und sollte es im eigenen Interesse auch gar nicht sein.

### **1. Deutsche Außenpolitik auf Abwegen?**

Die Kritik an den beiden erwähnten außenpolitischen Entscheidungen zielte vor allem auf die in ihnen wahrgenommene oder doch vermutete Distanzierung der gegenwärtigen Bundesregierung von der „alten Normalität“, also den Traditionslinien deutscher Außenpolitik, insbesondere mit Blick auf das transatlantische Bündnis der NATO, aber auch auf die Vereinten Nationen in der Sicherheits- und internationalen Ordnungspolitik, und auf Deutschlands Agieren in der EU mit Blick auf seine traditionell pro-europäische Orientierung. Die namhaftesten Vertreter dieser Kritik in Deutschland waren mit Helmut Schmidt und Helmut Kohl zwei Amtsvorgänger von Angela Merkel. Ihre Vorwürfe an die Adresse der (indirekten) Nachfolgerin (und auch an die ihres sozialdemokratischen Vorgängers Gerhard Schröder) zielten vor allem auf den Mangel an Berechenbarkeit und Verlässlichkeit Deutschlands als Partner. „Das Gegenteil von Berechenbarkeit“ attestierte Helmut Schmidt der deutschen Außenpolitik der Jahre 2010 und 2011. Deutschland habe es an Solidarität mit den wichtigsten Verbündeten fehlen lassen und seine Verantwortung für Europa vernachlässigt.<sup>4</sup> Helmut Kohl monierte ähnlich, Deutschland sei „... schon seit einigen Jahren keine berechenbare Größe mehr“; der deutschen Außenpolitik fehle der Kompass, sie wisse nicht, wo Deutschland stehe und wo es hin wolle.<sup>5</sup>

Diese Vorwürfe wiegen schwer. Ein Kernbestand der deutschen Außen- und Sicherheitspolitik war und ist der Verzicht auf autonome nationa-

<sup>4</sup> „The opposite of calculability“, An Interview with former German Chancellor Helmut Schmidt, in: IP Global Edition 4/2011, S. 47-53.

<sup>5</sup> Kohl, Helmut: „Wir müssen wieder Zuversicht geben“, in: Internationale Politik 5/2011, S. 10-17, hier S. 10, 11.

le Verteidigung und unilaterale militärische Machtprojektion. Die Sicherheit Deutschlands wurde und wird stattdessen durch die Einbettung in das kollektive Verteidigungs- und Sicherheitsbündnis der NATO gesucht. Mit der Enthaltung im Sicherheitsrat im März 2011 entzog sich Deutschland seinen wichtigsten sicherheitspolitischen Partnern, den USA, Frankreich und Großbritannien. Stattdessen stellte sich Berlin – wohl eher zufällig – an die Seite der „neuen Mächte“ Brasilien, China, Indien und Russland.<sup>6</sup> Und auch bei der Umsetzung der Resolution durch die NATO verweigerte sich Deutschland. Es zog trotz Berlins nachdrücklicher Befürwortung von Wirtschaftssanktionen gegen das Regime von Muammar al-Gadhafi seine Marineeinheiten im Mittelmeer aus dem NATO-Kommando zurück und schwächte damit die Seeblockade. Allerdings gewährte Deutschland den Verbündeten Überflugsrechte und die Nutzung seiner militärischen Infrastruktur für die Einsätze in Libyen, seine Soldaten wirkten in den NATO-Stäben mit, die die Intervention leiteten, und es lieferte Munition. Zudem wurden zeitnah kompensatorische Maßnahmen wie etwa die Freigabe der Mitwirkung deutscher Soldaten an NATO AWACs-Einsätzen in Afghanistan getroffen, die sich kaum anders als der Ausdruck eines schlechten Gewissens verstehen ließen.<sup>7</sup>

Die andere große Traditionslinie der bundesdeutschen Außenpolitik ist ihre Ausrichtung auf die europäische Integration, auf ein vereinigtes, supranational geprägtes Europa. Doch die Bundesregierung zögerte zu Beginn des griechischen Verschuldungsdramas im Winter 2009/2010, dem Land finanziell unter die Arme zu greifen und so europäische Solidarität zu demonstrieren, und formulierte danach, als sie sich dazu durchgerungen hatte, die eskalierende Verschuldungsproblematik in Irland und Südeuropa durch gemeinsame europäische Rettungsmaßnahmen einzudämmen, immer deutlicher einen deutschen Führungsanspruch für die inhaltliche Ausgestaltung des Krisenmanagements. Deutschland agierte damit zwar, wie Timothy Garton-Ash zutreffend beobachtete, im Sinne des viel zitierten Wunsches von Thomas Mann nach einem „europäischen Deutschland“ aus europäischer Überzeugung und im Verfolg einer europäischen Mission, doch tat es dies auf eine Weise und mit inhaltlichen Vorgaben, die Europa nach deutschem Vorbild umformen und damit ein „deutsches Europa“ schaffen zu wollen schienen.<sup>8</sup>

All dies wirkte aus der Sicht der Tradition der deutschen Außenpolitik seit 1949 verstörend und verunsichernd. Denn die überkommenen Leitlini-

<sup>6</sup> Allerdings stimmte Südafrika, das inzwischen formell der Gruppierung der „neuen Mächte“ angehört und damit ihr Akronym (nach den Anfangsbuchstaben der Mitgliedsstaaten) von „BRIC“ zu „BRICS“ erweiterte, für die Resolution 1973.

<sup>7</sup> Vgl. Die Zeit, 23.3.2011, <http://www.zeit.de/politik/ausland/2011-03/libyen-aussenpolitik-deutschland> und 28.6.2011, <http://www.zeit.de/politik/ausland/2011-06/de-maziere-munitions-lieferung>, Stand: 22.12.2011.

<sup>8</sup> Garton-Ash, Timothy: Allein kriegen sie es nicht hin, in: Der Spiegel 7/2012, S. 24 f.

en des „never again, never alone“<sup>9</sup> setzten auf die konsequente Absage an jegliche Form traditioneller Machtpolitik und insbesondere auf eine klare Abgrenzung zur Innen- und Außenpolitik des Nationalsozialismus. Ebenso wie die Verfassungsordnung im Inneren stellte auch die bundesdeutsche Außenpolitik einen systematischen Gegenentwurf zu all dem dar, was das nationalsozialistische Unrechtsregime ermöglicht und gekennzeichnet hatte (Leitmotiv des „never again“).<sup>10</sup> Somit strebte die bundesdeutsche Außenpolitik nach Einfluss statt nach Macht, und sie nutzte den Verzicht auf außenpolitische Handlungsfreiheit im Sinne der klassischen nationalstaatlichen Souveränität als Hebel zur Wahrung und Mehrung (bundes-)deutscher Ziele und Interessen. Dabei setzte die Bundesrepublik vor allem darauf, politische Koalitionen und Kompromisse zu schmieden, die durch finanzielle Beiträge der Bundesrepublik erleichtert wurden – die zu Unrecht eher verächtlich betrachtete „Scheckbuchdiplomatie“. Dass diese Außenpolitik in der Rückschau so außerordentlich erfolgreich war, verdankte sie zum Teil sicherlich günstigen äußeren und inneren Rahmenbedingungen. Aber eine entscheidende Voraussetzung für dieses historisch beispiellose Gelingen deutscher Außenpolitik in Europa war das Vertrauen in Deutschland, das durch diese kluge außenpolitische Strategie der Bundesrepublik seit 1949 systematisch aufgebaut worden war. Insbesondere in der kritischen Phase der deutschen Vereinigung 1989/90 erwies sich dieses Vertrauen dann als elementar bedeutsam. Das diplomatische Schlüsselwort hieß in diesem Zusammenhang „Berechenbarkeit“. Deutschland wurde als verlässlicher und vertrauenswürdiger Partner wahrgenommen. Dies war seine wichtigste Machtressource.

## **2. Ein verändertes Europa, eine andere Welt:**

### **Die neuen Rahmenbedingungen der deutschen Außenpolitik**

Die harsche Kritik an der Außenpolitik der christlich-liberalen Koalition beruhte freilich auf der Annahme, dass sich ihr europäischer und internationaler Kontext entweder gar nicht wesentlich verändert habe (was sich angesichts der gewaltigen weltpolitischen Umbrüche der letzten beiden Jahrzehnte schwer argumentieren lässt) oder doch nur so, dass die alten außenpolitischen Maximen auch unter den veränderten weltpolitischen Rahmenbedingungen ihre Gültigkeit behielten. Genau dies bestritt die Bundeskanzlerin in ihrer Reaktion auf die Kritik Helmut Kohls. Der neue

<sup>9</sup> Maull, Hanns W.: Die prekäre Kontinuität, Deutsche Außenpolitik zwischen Pfadabhängigkeit und Anpassungsdruck, in: Regieren in der Bundesrepublik Deutschland, Innen- und Außenpolitik seit 1949, hrsg. von Manfred G. Schmidt und Reimut Zohlnhöfer, Wiesbaden 2006, S. 413-437.

<sup>10</sup> Ebd.

außenpolitische Kontext erfordere von Deutschland auch neue Reaktionen und Politiken. „Jede Zeit hat ihre spezifischen Herausforderungen“, so Angela Merkel.<sup>11</sup>

Wer hat hier Recht? Wie steht es um die Tragfähigkeit der traditionellen außenpolitischen Leitlinien der deutschen Außenpolitik im Europa, in der Welt von heute und morgen?

## 2.1 Sicherheitspolitik in der NATO

Die zentrale, politisch aber keineswegs selbstverständliche Annahme der traditionellen bundesdeutschen Sicherheitspolitik besagte, dass gemeinsame und geteilte Sicherheitsinteressen zu wirksamem gemeinsamen Handeln des Bündnisses führen würden, wo immer deutsche Sicherheitsinteressen gefährdet erschienen. Im Umkehrschluss implizierte dies natürlich auch eine deutsche Mitwirkung an gemeinsamen sicherheitspolitischen Anstrengungen. Doch in den zehn Jahren der NATO-Intervention in Afghanistan, aber auch in anderen Krisen zeigte sich wiederholt, dass geteilte Bedrohungs einschätzungen keineswegs notwendigerweise zu gemeinsamen (geschweige denn zu wirksamen) Antworten führen.<sup>12</sup> Unklar ist insbesondere, ob die gemeinsamen sicherheitspolitischen Zielsetzungen der NATO mit den finanziellen und personellen Mitteln zu erreichen sein werden, die die Mitgliedsstaaten zu investieren bereit sind.<sup>13</sup> Dies bestätigte sich im Falle der Libyen-Intervention. Zwar bestand durchaus ein geteiltes Interesse daran, im Kontext der Doktrin der internationalen Schutzverantwortung ein Massaker an der Opposition gegen das Regime von Muammar al-Gadhafi zu verhindern. Zweifelhaft war allerdings, ob die NATO willens und in der Lage war, diese Doktrin effektiv durchzusetzen und zugleich ihre Intentionen zu respektieren, ohne weitergehende, eigene Zielsetzungen zu verfolgen.<sup>14</sup> Dass die Ereignisse den Befürwortern einer Intervention bislang recht zu geben scheinen, belegt noch nicht, dass sie tatsächlich gerechtfertigt, wirksam und angemessen

<sup>11</sup> Brössler, Daniel / Fried, Nico: Helmut Kohl kritisiert Bundesregierung: „Merkels Außenpolitik ist ohne Kompass“, in: Süddeutsche Zeitung, 25.8.2011, <http://www.sueddeutsche.de/politik/helmut-kohl-kritisiert-bundesregierung-merkels-aussenpolitik-ist-ohne-kompass-1.1134682>, Stand: 2.1.2012; Helmut Kohl setzte sich mit dieser Reaktion explizit auseinander. Er bestritt, dass die Weltpolitik komplexer und außenpolitisches Gestalten schwieriger geworden sei. Die „elementaren Grundpfeiler“ der deutschen Außenpolitik müssten deshalb „... nach wie vor Gültigkeit haben – wenn auch, den Veränderungen angepasst, natürlich heute mit anderen Nuancen“. Kohl: „Wir müssen wieder Zuversicht geben“, S. 12.

<sup>12</sup> Vgl. hierzu etwa Münch, Philipp: Strategielos in Afghanistan, Die Operationsführung der Bundeswehr im Rahmen der ISAF, Berlin 2011; Krause, Ulf von: Die Afghanistaneinsätze der Bundeswehr, Politischer Entscheidungsprozess mit Eskalationsdynamik, Opladen 2011.

<sup>13</sup> Vgl. hierzu Giegerich, Bastian / Nicholl, Alexander: The Struggle for Value in European Defence, in: Survival 1/2012, S. 53-82.

<sup>14</sup> Vgl. hierzu etwa Katsioulis, Christos: Die deutsche Außen- und Sicherheitspolitik nach der Intervention in Libyen, in: Internationale Politik und Gesellschaft 4/2011, S. 27-44; Friedensgutachten 2011.

war. Die Annahme, dass unter den gegenwärtigen und zukünftigen weltpolitischen Voraussetzungen von Komplexität, Unübersichtlichkeit und Turbulenz Sicherheitsbedrohungen in der Regel so eindeutig und einheitlich ausfallen, dass die Mitgliedsstaaten der NATO zu geteilten Einschätzungen ihrer Interessen kommen, scheint bereits durchaus gewagt. Noch anspruchsvoller ist vor dem Hintergrund der Erfahrungen in Afghanistan und Libyen die Erwartung, gemeinsame Sicherheitsinteressen würden tatsächlich auch zu gemeinsamem und effektivem Handeln des Bündnisses führen. Die eindeutigen sicherheitspolitischen Bedrohungen, die geteilten Sicherheitsinteressen und die vergleichsweise klaren gemeinsamen strategischen Antworten, mit denen es das Bündnis zu Zeiten des Kalten Krieges zu tun hatte, dürften in der Zukunft eher die Ausnahme denn die Regel sein. Dennoch bleibt auch in Zukunft eine wesentliche Prämisse der traditionellen Sicherheitspolitik im Bündnis gültig: Sicherheit kann nicht mehr nationalstaatlich-autonom, sondern nur noch multilateral, kooperativ und integrativ realisiert werden. Dieses Spannungsverhältnis zwischen unübersichtlichen und unklaren Sicherheitsbedrohungen einerseits und dem Imperativ gemeinsamer Antworten auf der anderen Seite dürfte die bekannten Probleme kollektiven Handelns (wie Trittbrettfahrerei, Formelkompromisse und die Neigung zu Minimallösungen) verschärfen. Erhalten bleibt also das Gebot, Sicherheit multilateral zu organisieren. Multilaterale Sicherheitspolitik wirksam zu gestalten, ist dagegen eine bislang noch weitgehend ungelöste, schwierige außenpolitische Gestaltungsaufgabe.

## **2.2 Einbettung der Außenpolitik in den europäischen Integrationszusammenhang**

Die NATO garantierte die Sicherheit und damit die Grundlagen des Wohlstandes der alten Bundesrepublik. Doch die Integration in das westliche Sicherheitsbündnis (im Jahr 1955) wäre ohne das 1951 mit der Montanunion eingeleitete europäische Projekt wohl kaum möglich gewesen und ganz sicherlich nicht so gut gelungen. Die Aussöhnung mit Frankreich und die Einbettung der Bundesrepublik in einen größeren (west)europäischen Staatenverbund war für die junge Bundesrepublik von Anfang an Mittel zum Zweck, aber auch Staatsräson. Sie sollte ihr die Rehabilitierung als anerkanntes Mitglied der Staatengemeinschaft und damit die Wiedergewinnung von internationalem Einfluss und Status ermöglichen und zugleich die außenpolitischen Grundlagen für wirtschaftlichen Wohlstand (auf der Basis der traditionellen Exportindustrien) und die innenpolitische Festigung der jungen Demokratie schaffen. Dabei war Europa zugleich Mittel zum Zweck und Teil der neuen bundesdeutschen Identität sowie Ersatzideologie für den diskreditierten deutschen Nationalismus.

All die angestrebten Ziele wurden glänzend erreicht. Den Höhepunkt des Erfolges bildeten der 2+4-Vertrag und die Vereinigung. Mit der Vereinigung hatte das neue Deutschland freilich auch eine neue, wenn auch noch

etwas brüchige gesamtstaatliche Identität erhalten. Europa als Selbstzweck geriet damit in die Defensive, während sich Europa als Mittel zum Zweck in vielfältiger Weise, wenngleich oft nur subtil, veränderte. Wirtschaftlich allerdings blieb der europäische Integrationszusammenhang einer inzwischen auf 27 Mitgliedsstaaten erweiterten Europäischen Union elementar, ja existenziell bedeutsam. 2010 gingen Deutschlands Exporte zu rund 60 % in andere Länder der EU (1960 waren es nur 40,3 %, 1975 46,9 % und 1990 54,4 %), rund 55 % der deutschen Auslandsinvestitionen finden sich in anderen EU-Staaten, und fast 80 % der Auslandsinvestitionen in Deutschland kommen aus der EU.<sup>15</sup> Tatsächlich ist Europa für die deutsche Wirtschaft heute sogar noch wichtiger als vor dreißig Jahren. Der Euro unterstreicht dies nur, begründet die herausgehobene Bedeutung Europas für die deutsche Wirtschaftsentwicklung aber nicht.

Mittel zum Zweck ist die europäische Integration für Deutschland weiterhin im Sinne eines Hebels, der Berlins Einfluss auf die internationale Politik vergrößern kann. Auch nach der Vereinigung setzte Deutschland seine bewährte Strategie der Einflussmaximierung durch Souveränitätsübertragungen fort. Die Wiedergewinnung nationalstaatlicher Handlungsautonomie im Sinne der klassischen Souveränitätsideologie wurde niemals ernsthaft erwogen, und die Aufgabe der D-Mark zugunsten der europäischen Währungsunion bekräftigte und symbolisierte dieses Festhalten an einer Politik der Vertiefung der europäischen Integration. Allerdings wandelte sich dabei das europäische Selbstverständnis der deutschen Außenpolitik auf subtile Weise:<sup>16</sup> Das Bekenntnis zu Europa stand zunehmend für einen deutschen Führungsanspruch in Europa und damit auch für die Option, europäische Lösungen zu blockieren, die aus deutscher Sicht unangemessen oder unangebracht waren.<sup>17</sup> Deutschland näherte sich damit der französischen Einstellung zu Europa an, die Europa zwar akzeptierte und förderte, um so französische Belange in der Weltpolitik mit größeren Erfolgchancen verfolgen zu können, sich aber durch Europa nicht einbinden und majorisieren lassen wollte. Die Realitäten der sukzessiven Erweiterung der EU von 12 (1990) auf derzeit 27 Mitgliedsstaaten, die die Konsensfindung oder selbst Mehrheitsentscheidungen erheblich verkomplizierten, erschwerten strukturell freilich die Dominanz eines einzelnen Mitgliedslandes und erforderten komple-

<sup>15</sup> Quellen: Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, <http://www.sachverstaendigenrat-wirtschaft.de/fileadmin/dateiablage/download/zeitreihen/ZR073.xls>, Stand: 9.5.2012; Bundesbank: Unmittelbare und mittelbare Direktinvestitionen, [http://www.bundesbank.de/statistik/statistik\\_aussenwirtschaft\\_direktinvestitionen.php](http://www.bundesbank.de/statistik/statistik_aussenwirtschaft_direktinvestitionen.php), Stand: 9.5.2012.

<sup>16</sup> Vgl. hierzu insbesondere die Untersuchungen von Roos, Ulrich: Deutsche Außenpolitik, Eine Rekonstruktion der grundlegenden Handlungsregeln, Wiesbaden 2010.

<sup>17</sup> Roos: Deutsche Außenpolitik; vgl. auch Hellmann, Gunther (Hrsg.): Germany's EU Policy on Asylum and Defence, De-Europeization by Default?, Basingstoke 2006; Bulmer, Simon / Paterson, William E.: Germany and the European Union: from 'tamed power' to normalized power? in: International Affairs 5/2010, S. 1051-73.

xe Koalitionsbildungen, um die Union insgesamt effektiv zu regieren.<sup>18</sup> Während also Deutschlands Neigung, europapolitisch „Verantwortung zu übernehmen“ (sprich: im Sinne deutscher Vorstellungen und Interessen zu führen), seit 1990 zunahm, wurden die politischen Voraussetzungen hierfür ungünstiger. Hinzu kam, dass die Vertiefung der Union, also die Anpassung ihres politischen Systems an die neuen Rahmenbedingungen einer stark vergrößerten und deutlich heterogeneren Mitgliedschaft, in den Vertragsüberarbeitungen von Maastricht bis Lissabon nur unzureichend vorankam. Die EU effektiv zu regieren, wurde damit insgesamt – und damit natürlich auch für Deutschland – erheblich schwieriger, wenngleich keineswegs unmöglich.<sup>19</sup>

Eine weitere wichtige strukturelle Veränderung in der deutschen Europapolitik betraf Deutschlands Möglichkeiten, Kompromisse in der europäischen Politik durch finanzielle Beiträge zu erleichtern und dadurch Integrationsanreize zu schaffen. Diese Möglichkeiten haben sich unter den neuen Rahmenbedingungen der europäischen Integration nach 1990 aus zwei Gründen deutlich verringert. Auf der einen Seite bedeuteten die Ausweitung der Mitgliedschaft und die strukturellen Wohlstands-Rückstände der meisten neuen Mitgliedsstaaten prinzipiell erheblichen zusätzlichen europäischen Finanzierungsbedarf. Legte man in der erweiterten Union die finanziellen Maßstäbe der alten EG an, so wäre eine drastische Ausweitung der entsprechenden Haushaltsposten im Unionsbudget (Agrarpolitik, Regionalpolitik, Strukturfonds) erforderlich. In dem Maße, in dem diese Maßstäbe abgesenkt wurden, mussten sich jedoch die Verteilungskonflikte innerhalb der Union verschärfen. Auf der anderen Seite sah sich Deutschland nach der Vereinigung mit deutlich gestiegenen Anforderungen an den Bundeshaushalt konfrontiert, die einen erheblichen Anstieg der öffentlichen Verschuldung nach sich zogen. Die finanziellen Handlungsspielräume der deutschen Europapolitik wurden deshalb in einer Phase deutlich enger, in der der Bedarf zunahm. Die deutsche Europapolitik wurde deshalb „leaner and meaner“, wie es Sebastian Harnisch und Siegfried Schieder formulierten:<sup>20</sup> Sie war nun zum ersten Mal mit der grundsätzlichen Frage konfrontiert, wie viel und welche Europapolitik es sich in Zukunft noch leisten können würde.

Deutschlands Handlungsmöglichkeiten in Europa haben sich also seit 1990 tendenziell erheblich verengt, weil Europa teurer geworden und schwerer zu regieren ist, während Deutschland selbst sich die alte Großzügigkeit nicht mehr leisten konnte. Diese Schere öffnet sich nun unter

<sup>18</sup> Paterson, William E.: The reluctant hegemon? Germany moves centre stage in the European Union, in: *Journal of Common Market Studies* (JCMS) 1/2011, S. 57-75, hier S. 61.

<sup>19</sup> Schild, Joachim: Mission Impossible? The Potential for Franco-German Leadership in the Enlarged EU, in: *Journal of Common Market Studies* (JCMS) 5/2010, S. 1367-1390.

<sup>20</sup> Harnisch, Sebastian / Schieder, Siegfried: Germany's New European Policy: Weaker, Leaner and Meaner, in: *Germany's Uncertain Power: Foreign Policy in the Berlin Republic*, hrsg. von Hanns W. Maull, Basingstoke 2006, S. 95-109.

dem Eindruck einer Doppelkrise der Europäischen Union rasch weiter. Die erste, offensichtliche Krise betrifft die Staatsverschuldung insbesondere in Süd- und Südwesteuropa. Aber es mehren sich auch Anzeichen für eine zweite, verdeckte systemische Krise der europäischen Integration.<sup>21</sup> Es handelt sich dabei um eine Krise des traditionellen europäischen Politikmodells, der „Methode Monnet“. Im Verlauf der letzten drei Dekaden hat sich die EU, nicht zuletzt aufgrund ihrer bemerkenswerten Erfolgsbilanz, von einem Projekt der Überwindung der Vergangenheit und des Aufbruchs zu neuen Horizonten zu einer Veranstaltung zur Verteidigung von Besitzständen und der Perpetuierung des Erreichten verwandelt. Europa hat heute viel zu verlieren, und es scheint nicht mehr wirklich überzeugt davon, dass es auch noch viel zu gewinnen hätte. Das Stichwort der „Eurosklерose“, das bereits Anfang der 1980er-Jahre geprägt wurde, beschreibt diese Krise Europas gut. Zu ihren Charakteristika zählt die erstmals von Mancur Olson<sup>22</sup> systematisch beobachtete Tendenz erfolgreicher Gesellschaften, eine zunehmend ausdifferenzierte Struktur von Interessensgruppen zu entwickeln, die sich erfolgreich für Besitzstandswahrung und -mehrung ihrer jeweiligen Klientel einsetzen. Die Ergebnisse der europäischen Bemühungen, von der Dynamisierung des gemeinsamen Binnenmarktes in der zweiten Hälfte der 1980er-Jahre bis zum gescheiterten Lissabonner Prozess, die Gesellschaften des alten Europa kollektiv aus diesen Verknöcherungsprozessen herauszuführen, waren bislang wenig eindrucksvoll. Wachstums- und Innovationsimpulse für die EU insgesamt entstanden vor allem durch die historischen Umwälzungen in Europa seit 1989 sowie auf nationaler Ebene durch wirtschafts- und gesellschaftspolitische Reformmaßnahmen in Skandinavien und Deutschland. Auf europäischer Ebene war dagegen eher Stagnation zu verzeichnen – eine Entwicklung, die jenen kritischen Stimmen recht gibt, die das technokratische Politikmodell der europäischen Integration (eben jene „Methode Monnet“) an grundsätzliche Grenzen stoßen sehen.<sup>23</sup> In der Summe heißt dies, Europa bräuchte dringend neue politische Impulse, doch das gegenwärtige Politiksystem der EU erscheint wenig geeignet, diese Impulse zu liefern. Die Krise des europäischen Regierens droht damit zu einer Krise der europäischen Integration insgesamt zu mutieren. Für die deutsche Außenpolitik bedeutet dies: Auch und gerade mit Blick auf Europa behält der alte, multilaterale Imperativ des never alone seine grundsätzliche Berechtigung – Deutschland kann ohne Europa nicht bestehen. Aber die Anforderungen an die deutsche Europapolitik haben heute vor dem Hintergrund der europäischen Doppelkrise eine neue Qualität.

<sup>21</sup> Majone, Giandomenico: *Europe as the Would-be World Power, The EU at Fifty*, Cambridge 2010.

<sup>22</sup> Olson, Mancur: *The Rise and Decline of Nations, Economic Growth, Stagflation, and Social Rigidities*, New Haven Ct 1984.

<sup>23</sup> Vgl. etwa Majone: *Europe as the Would-be World Power*; Marquand, David: *The End of the West, The Once and Future Europe*, Princeton 2011.

### 3. Was ist „normal“? Deutschland im internationalen Vergleich

Die diskursive Figur einer „Normalisierung“ der deutschen Außenpolitik taucht in Wissenschaft, Publizistik und in der Politik selbst bereits Mitte der 1990er-Jahre auf. Sie bezog sich im Wesentlichen auf die Auslandseinsätze der Bundeswehr, die nach der Vereinigung zunächst in Form einer Beteiligung an klassischen UN-Blauhelmeinsätzen (Kambodscha, Somalia), seit Mitte der 1990er-Jahre (Bosnien) aber zunehmend auch als Kampfeinsätze erfolgten, auf das Abkühlen der Integrationsbegeisterung der deutschen Europapolitik sowie auf offensivere („assertive“) und stärker an spezifisch deutschen Interessen orientierte Aspekte der Diplomatie des vereinigten Deutschland, in der Europäischen Gemeinschaft/ Union und darüber hinaus.<sup>24</sup> Diese Entwicklungen wurden einerseits in der Wissenschaft (etwa von Gunther Hellmann) und in der Politik (insbesondere natürlich in der PDS, in der SPD und bei den Grünen) negativ im Sinne einer Rückwendung auf traditionelle Formen der Großmachtpolitik („machtpolitische Resozialisierung“)<sup>25</sup> bewertet, andererseits aber (von wissenschaftlicher Seite etwa von Hans-Peter Schwarz und Christian Hacke, in der Politik z. B. von Egon Bahr)<sup>26</sup> auch durchaus positiv als Überwindung bundesdeutscher „Machtvergessenheit“ und unvermeidliche, aber auch wünschenswerte Konsequenz der nationalen Einheit betrachtet.

Gleichviel, ob dies nun eher positiv oder kritisch gesehen wurde, die impliziten Maßstäbe für „Normalität“ bezogen sich dabei auf eine robuste nationale Interessenwahrnehmung, die tendenziell gegen eine Politik der Vertiefung der europäischen Integration und der partiellen Souveränitätsübertragung in Stellung gebracht wurde, sowie auf die Bereitschaft zu militärischer Machtprojektion. Bei genauerer Betrachtung zeigt sich, dass sich diese Maßstäbe der Normalität oberflächlich an Frankreich und Großbritannien orientierten, tatsächlich aber vor allem an der Großmachtpolitik und dem Souveränitätsverständnis des 19. Jahrhunderts, die in den Außenpolitiken dieser beiden Staaten wahrgenommen wurden. Diese Argumentationen verkannten häufig, dass die westdeutsche Außenpolitik aus der Perspektive des „nationalen Interesses“<sup>27</sup> erfolgreicher kaum hätte sein können. Dies galt auch für ihre militärische Sicherheitspolitik. Es sprach und spricht also noch immer nichts dafür, die Kategorien der alten,

<sup>24</sup> Ein verbreitet zitiertes Indiz für diese Neuausrichtung der deutschen Außenpolitik nach der Vereinigung ist dabei die „unilaterale“ Anerkennungspolitik Deutschlands gegenüber Kroatien und Slowenien in der Phase der Auflösung des ehemaligen Jugoslawien 1991/1992. Vgl. hierzu Libal, Michael: *Limits of Persuasion: Germany and the Yugoslav Crisis, 1991-1992*, Westport / Conn. / London 1997.

<sup>25</sup> Hellmann, Gunther: *Wider die machtpolitische Resozialisierung der deutschen Außenpolitik*, Ein Plädoyer für offensiven Idealismus, in: *WeltTrends* 42/2004, S. 79-88.

<sup>26</sup> Bahr, Egon: *Deutsche Interessen, Streitschrift zu Macht, Sicherheit und Außenpolitik*, München 1998.

<sup>27</sup> Zur Problematik des Begriffs vgl. Maull, Hanns W.: *Nationale Interessen! Aber was sind sie?*, in: *Internationale Politik* 10/2006, S. 62-76.

westdeutschen Außenpolitik – ihre „Normalität“ also – gegen diejenigen einer Politik auszutauschen, die aus vergangenen Zeiten stammt und dem deutschen „nationalen Interesse“ damals katastrophal schadete.

Die im Inland wie im Ausland viel beargwöhnte Aussage des damaligen Innenministers Thomas de Maizière, wonach Deutschland in Zukunft seine nationalen Interessen wie jedes andere normale Land, wie Frankreich, Großbritannien und Italien energisch verteidigen werde,<sup>28</sup> war deshalb ebenso problematisch wie die kritischen Reaktionen darauf. Denn die Aussage unterstellte ja, dass Deutschland seine eigenen Interessen in der Vergangenheit nicht hinlänglich gewahrt und vertreten hätte, was bestenfalls für einzelne Entscheidungen gegolten haben mag, ganz sicherlich aber nicht für die deutsche Außenpolitik insgesamt. Aber auch die kritischen Reaktionen waren überzogen. Sie verkannten, dass hinter dieser Aussage keine Revision der Grundlinien deutscher Außenpolitik stand, sondern lediglich die Verteidigung einer spezifischen Entscheidung sowie implizit der – berechnete – Hinweis auf politische und wirtschaftlich enger gezogenen Grenzen der Belastbarkeit der deutschen Europapolitik. Tatsächlich setzte sich ja, wie gezeigt, in der europäischen Verschuldungskrise nach anfänglichem Zaudern die pro-europäische Grundlinie der deutschen Außenpolitik durch. Deutschland demonstrierte Solidarität und übernahm die Führung bei den Bemühungen um eine Eindämmung und Bewältigung der Krise. Der Vergleich mit den Reaktionen Großbritanniens und Frankreichs ist instruktiv. Während die britische Politik sich einer gemeinsamen Bewältigung der Krise weitgehend entzog und sich zunehmend von Europa abwandte, schloss sich Frankreich der deutschen Linie an und versuchte, gemeinsam mit Deutschland Lösungsstrategien zu erarbeiten und in der EU bzw. in der Eurozone durchzusetzen.<sup>29</sup> Deutlich wurde dabei einmal mehr, wie ausgeprägt sich die außenpolitischen Grundlinien der beiden Staaten Frankreich und Großbritannien (also ihre „Normen“ und damit auch ihre jeweiligen Vorstellungen von „Normalität“) in diesem zentralen Bereich der Außenpolitik voneinander unterscheiden.

Der Fall Libyen demonstrierte dagegen Übereinstimmung zwischen Paris und London in der Bereitschaft, militärische Machtmittel einzusetzen – freilich im Kontext einer humanitären Intervention auf der Grundlage eines Mandats des UN-Sicherheitsrates auf der Basis breiter internationaler Zustimmung nicht zuletzt in der arabischen Welt. Deutlich wurde hier, dass sich die Normen, die die militärische Sicherheitspolitik bestimmen, in Deutschland nach wie vor von denjenigen unterscheiden, die für die französische und die britische Außen- und Sicherheitspolitik gelten. Dies gilt auch in den größeren Zusammenhängen der Gemeinsamen Au-

<sup>28</sup> Financial Times, 21.5.2010, <http://www.ft.com/intl/cms/s/0/85060530-6431-11df-8618-00144feab49a.html#axzz1uU7k1FzM>, Stand: 9.5.2012.

<sup>29</sup> Vgl. Stark, Hans: La politique internationale de l'Allemagne, Villeneuve d'Ascq, Presses Universitaires du Septentrion 2011, hier S. 174 ff.

ßen- und Sicherheitspolitik und insbesondere der Gemeinsamen Sicherheits- und Verteidigungspolitik. Hier agierte Berlin in den Jahren seit der Kosovo-Krise 1998/1999, vielleicht dem bisherigen Höhepunkt kollektiver europäischer Entschlossenheit in der Außen- und Sicherheitspolitik, insgesamt eher zurückhaltend, sieht man einmal von einigen, z. T. zugegebenermaßen aber durchaus gewichtigen Ausnahmen (Iran, Russland) ab. Es entstand der Eindruck, Berlin messe einer wirklich gemeinsamen europäischen Außen- und Sicherheitspolitik, die diese Bezeichnung tatsächlich verdient, nur untergeordnete Bedeutung zu. Dieser Mangel an Engagement führte dazu, dass Frankreich und Großbritannien ihre bilaterale Zusammenarbeit insbesondere in der Sicherheitspolitik verstärkten und sich damit zumindest tendenziell aus europäischen Lösungen herauszogen.<sup>30</sup> Ursächlich für diese Entwicklung ist nicht zuletzt die nach wie vor ausgeprägte Skepsis gegenüber dem Einsatz militärischer Machtmittel, die im außenpolitischen Rollenkonzept und in der strategischen Kultur Deutschlands tief verankert scheint. In diesem Aspekt ähnelt die deutsche Außenpolitik derjenigen Japans. Japans Außenpolitik seit 1990 liefert freilich auch Anschauungsmaterial dafür, welche Probleme sich aus einer unzulänglichen Politik zur Gestaltung des eigenen regionalen Umfeldes ergeben können. Japans Außenpolitik hat es, gewiss auch aufgrund eines sehr viel schwierigeren Umfeldes in der Region, aber doch auch aufgrund eigener Versäumnisse bislang insgesamt noch nicht geschafft, ein konstruktives und sicherheitspolitisch produktives Verhältnis zu seinen Nachbarn zu entwickeln und wurde so immer stärker abhängig von seiner Bündnisbeziehung zu den USA.<sup>31</sup>

#### **4. Warum Deutschland nicht „normal“ ist, nicht „normal“ sein kann und nicht „normal“ sein darf**

Betrachtet man die Außenpolitik der wichtigsten Mächte jenseits der Europäischen Union und die Weltpolitik in ihrer Gesamtheit, so scheint das Leitbild des modernen, „westfälischen“ Nationalstaates, das sich seit Mitte des 17. Jahrhunderts zunächst in Europa und dann weltweit durchsetzte, nach wie vor als dominant, als „normal“. Allerdings erweist sich dieses auf uneingeschränkter nationalstaatlicher Autonomie und Handlungsfäh-

<sup>30</sup> Vgl. etwa Kempin, Ronja / Ondarza von, Nicolai / Overhaus, Marco: Strategische Ambivalenzen überwinden. Szenarien für die Weiterentwicklung der Gemeinsamen Sicherheits- und Verteidigungspolitik, in: Entwicklungsperspektiven der EU, zit. von Annegret Bendiek, Barbara Lippert und Daniela Schwarzer, SWP-Studien, Berlin 2011, S. 70-80; Guérot, Ulrike / Leonard, Mark: The New German Question: How Europe can get the Germany it needs, London 2011; Maull, Hanns W.: Außenpolitische Entscheidungsprozesse in Krisenzeiten, in der Verschuldungskrise und dem Libyen-Einsatz, in: Aus Politik und Zeitgeschichte 10/2012, S. 34-40.

<sup>31</sup> Maull, Hanns W.: Japan – gescheiterte Ambitionen als globale und regionale Zivilmacht in Ostasien, in: Sicherheit und Frieden zu Beginn des 21. Jahrhunderts, Konzeptionen – Akteure – Regionen, hrsg. von Mir A. Ferdowsi, München, 3. aktual. Aufl., 2004, S. 313-340; Maull, Hanns W.: Die Außenpolitik Japans, in: Einführung in die internationale Politik, hrsg. von Michael Staack, München, 5. Aufl., 2012, S. 344-387.

higkeit basierende Leitbild vor dem Hintergrund der rasch wachsenden zwischenstaatlichen und transnationalen Verflechtungen und wechselseitigen Abhängigkeiten der Globalisierung als zunehmend problematisch. Die internationale Politik hat deshalb in den letzten Jahrzehnten in beachtlichem Maße neue Normen und Strukturen des Weltregierens entwickelt, die das dominante Leitbild ergänzen, überwölben und teilweise – wie etwa in der Welthandelsordnung – sogar überlagern.<sup>32</sup> Die gegenwärtig drängenden Weltprobleme, von der Sicherheit vor großen Kriegen und dem Einsatz von Massenvernichtungswaffen über das Management der internationalen Verschuldungs- und Finanzmarktprobleme bis hin zur Eindämmung des Klimawandels, lassen sich nur noch durch weitreichende und verbindliche Formen der internationalen Zusammenarbeit Erfolg versprechend angehen.<sup>33</sup> In der europäischen Integration ist diese Logik bereits in besonders ausgeprägten Formen realisiert. Ihre Funktionsfähigkeit beruht auf einer anderen, postmodernen Definition von Souveränität und auf partiellem Verzicht auf nationalstaatlicher Autonomie zugunsten kollektiver Lösungschancen für gemeinsame Probleme. Außenpolitische „Normalität“ im Kontext der europäischen Integration unterscheidet sich also grundlegend von derjenigen, die in der Weltpolitik insgesamt vorherrscht.

Tatsächlich reflektiert das traditionelle außenpolitische Rollenkonzept der „Zivilmacht“ die postmoderne Handlungslogik der europäischen Integration aufgrund Deutschlands historischer Erfahrungen in besonders ausgeprägtem Maße. Selbst im Kontext der EU mit 27 Mitgliedern ist Deutschland also nicht unbedingt „normal“, sondern in seiner außenpolitischen Grundausrichtung bislang eher beispielhaft für die normative Handlungslogik der europäischen Integration – und es gehörte zu den besonderen Erfolgen der deutschen Außenpolitik vor und nach 1989, auf sein europäisches Umfeld im Sinne dieser europäischen wie auch eigener, spezifisch bundesdeutscher Normen einzuwirken, wie William Paterson und seine Kollegen überzeugend gezeigt haben.<sup>34</sup>

Aber auch in anderer Weise unterscheidet sich Deutschland in seinem außenpolitischen Verhalten von vielen, wenngleich nicht allen, der anderen Mitgliedsstaaten der EU. Diese Unterschiede betreffen die Außenwirtschaftsbeziehungen und -politik, die dem außenpolitischen Rollensegment des „Handelsstaates“ sowie der gesellschaftlich und politisch offenkundig tief verankerten Abneigung gegen Inflation und hohe Staatsverschuldung

<sup>32</sup> Vgl. Rittberger, Volker / Kruck, Andreas / Romund, Andrea: Grundzüge der Weltpolitik, Theorie und Empirie des Weltregierens, Wiesbaden 2010, hier Kap. 1 und S. 480-510.

<sup>33</sup> Rittberger / Kruck / Romund: Grundzüge der Weltpolitik, passim. Dieser unabweisbaren Logik hat sich bislang am eindeutigsten die Außenpolitik der Obama-Administration gestellt, die eine ihrer zentralen Aufgaben darin sieht, internationale Zusammenarbeit zur Bewältigung globaler Probleme zu organisieren und zu orchestrieren, weil Amerika dazu alleine nicht mehr in der Lage ist. Vgl. etwa Clinton, Hillary Rodham: Leading Through Civilian Power, in: Foreign Affairs 6/2010, S. 13-24.

<sup>34</sup> Bulmer, Simon / Jeffery, Charlie / Paterson, William E.: Germany's European Diplomacy, Shaping the Regional Milieu, Manchester 2000.

geschuldet sind. Die damit verbundenen Normen wie Streben nach Exportüberschüssen, Geldwertstabilität und Schuldenbremsen sowie die daraus resultierenden wirtschafts- und gesellschaftspolitischen Orientierungen wie etwa die grundsätzlich konstruktiven und kooperativen Beziehungen zwischen Unternehmensführungen und Arbeitnehmern und zwischen Industrieverbänden und Gewerkschaften, unterstützten die starke Wettbewerbsposition der deutschen Exportindustrie in den europäischen und internationalen Absatzmärkten. Die Einführung des Euro vergrößerte diese Wettbewerbsvorteile weiter, weil er den auf der D-Mark lastenden Aufwertungsdruck zur Egalisierung der Wettbewerbsvorteile aushebelte. Deutschland wurde somit zu einer wichtigen Ursache der makroökonomischen Ungleichgewichte innerhalb der EU zwischen den „starken“ und den „schwachen“ Wirtschaften, deren wachsende Außenhandelsdefizite letztlich nur durch entsprechende Verschuldung gegenüber Deutschland finanziert werden konnten. Der überhöhten Verschuldung der Südländer in der EU standen deshalb zu Beginn der Krise massive Verbindlichkeitsprobleme des deutschen Bankensektors gegenüber.

Deutschland versucht nun dadurch eine neue europäische Normalität herzustellen, dass es – zunächst mit dem europäischen Fiskalpakt, danach mit Drängen auf wachstumsorientierte Strukturreformen – aus pro-europäischer Überzeugung heraus, also als europäisches Deutschland ein deutsches, also dem deutschen Modell entsprechendes Europa schafft.<sup>35</sup> Doch diese Strategie erscheint weder wirtschaftlich sinnvoll noch politisch realistisch. Deutschland wird zu einer neuen europäischen Normalität finden und sich ihr beugen müssen. Dies ändert freilich nichts daran, dass Deutschland schon aufgrund seines herausgehobenen wirtschaftlichen Gewichts in der EU eine exponierte Position einnimmt, damit aber auch zu einer Führungsrolle geradezu verdammt ist.

Deutschland ist schließlich auch aufgrund seiner geopolitischen Lage kein „normales“ europäisches Land. Es nimmt mit insgesamt neun Nachbarn und aufgrund seiner Mittellage auf dem europäischen Kontinent eine besonders heikle Position ein, die historisch zur „deutschen Frage“ führte, zur Frage also, wie Deutschlands Vorherrschaft in Europa verhindert und sein überlegenes Machtpotenzial gezähmt werden könnte. Derzeit beobachten wir, wie Hans Kundnani zutreffend bemerkt hat, eine geowirtschaftliche Neuaufgabe der deutschen Frage in Europa, bei der es um die Auswirkungen der aktuellen wirtschaftlichen Dominanz Deutschlands auf Europa geht.<sup>36</sup>

Deutschland kann also gar keine „normale europäische Macht“ sein, weil es sich wirtschaftlich und geopolitisch in Europa in einer besonderen Situation befindet und seine besondere außenpolitische Grundorien-

<sup>35</sup> Paterson: *The reluctant hegemon?*, S. 57-75.

<sup>36</sup> Kundnani, Hans: *Germany as a Geo-economic power*, in: *The Washington Quarterly* 3/2011, S. 31-45.

tierung mit ihren tief verwurzelten proeuropäischen und wirtschaftspolitischen Grundüberzeugungen nicht einfach über Bord werfen könnte. Und es kann schon gar nicht als eine „normale“ Großmacht im Sinne des weltpolitisch dominanten Modells agieren, ohne damit die Aushöhlung, ja vielleicht den Zusammenbruch der europäischen Integration und damit seine wohl einzige, sicherlich seine beste Chance zu riskieren, auch in Zukunft weltpolitischen Einfluss ausüben zu können. Deutschland allein ist auf Dauer demographisch und auch wirtschaftlich zu schwach, um sich im Kreis der „neuen Mächte“ China, Indien und Brasilien zu etablieren, und es sollte deshalb auch gar nicht erst versuchen, als „normale“ oder „aufsteigende“ Macht aufzutreten, wie es der Flirt Berlins mit den angeblich „strategischen“ bilateralen Sonderbeziehungen mit den neuen Mächten anzudeuten scheint. Gewiss: Der Außenhandel mit den neuen Mächten wie Brasilien, China und Indien entwickelte sich in den letzten Jahren aus deutscher Sicht besonders dynamisch. Zwischen 2002 und 2010 stieg etwa der Wert der deutschen Exporte nach Russland von 11,4 auf 26,3 Mrd., nach Indien von 2,4 auf 9,3 Mrd., nach Brasilien von 4,9 auf 12,5 Mrd. und nach China von 14,6 auf 53,6 Mrd. Allerdings zeigte sich, dass in diesem Zeitraum die Marktanteile Deutschlands am Außenhandel all dieser Länder zurückgingen, teilweise sogar deutlich, bei Indien von 3,9 % auf 3,5 %, bei China von 4,9 auf 3,9 %, bei Brasilien von 10,4 auf 6,9 % und bei Russland gar von 24,7 auf 11,5 % der gesamten Einfuhren dieser Länder.<sup>37</sup> Das Gewicht Deutschlands im Außenhandel all dieser Länder sinkt also tendenziell.

Eine Verkürzung und Schrumpfung der außenpolitischen Leitlinien auf das Rollenkonzept eines Handelsstaates, wie sie die derzeit zu beobachtende Konzentration auf das europäische Verschuldungsproblem und die relative Vernachlässigung der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik der EU darstellt, wäre auf Dauer für die Wahrung und Mehrung des „nationalen Interesses“, also des deutschen außenpolitischen Gemeinwohls, höchst problematisch. Deutschland ist auch in Zukunft existenziell darauf angewiesen, sein außenpolitisches Umfeld im Sinne seiner eigenen und der gemeinsamen europäischen Interessen zu gestalten und über ein kollektiv handlungsfähiges Europa auch international kooperationsfähig und damit einflussreich zu bleiben. Dazu bedarf es einer umfassenden Strategie, die wirtschafts-, außen- und sicherheitspolitische Elemente auch für andere überzeugend zu einer gemeinsamen Zukunftsvision für Deutschland in Europa zusammenfügt und ihre Umsetzung energisch vorantreibt. Und es bräuchte dazu eine Emanzipation der Außenpolitik aus ihrer zunehmend engen und problematischen Verstrickung in innenpolitische Auseinandersetzungen und das Einwirken organisierter Interessen. In der fragwürdigen „Domestizierung“ und „Demokratisierung“ der Außenpolitik

<sup>37</sup> Eigene Berechnungen auf der Basis von Daten der Jahresberichte des Sachverständigenrates zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Lage.

steht Deutschland freilich keineswegs alleine. In diesem, aber auch nur in diesem Sinne ist Deutschland heute ein ganz normales Land.

# Die Bedeutung der transatlantischen Beziehungen für die deutsche Außenpolitik

*Thomas Jäger*

*Die transatlantischen Beziehungen stehen vor zwei großen ordnungspolitischen Herausforderungen: einerseits der weiteren Ausgestaltung der internationalen Wirtschaftsbeziehungen, andererseits des gemeinsamen Umgangs mit dem internationalen Aufstieg Chinas. Stabile parallele politische Konzeptionen und kompatible öffentliche Orientierungen wären zur Steuerung dieser Entwicklungen hilfreich.*

## **1. Ordnungspolitische und spezifische Interessen**

Diese Analyse, die nach der Bedeutung der transatlantischen Beziehungen für die Umsetzung ordnungspolitischer Interessen durch die deutsche Außenpolitik fragt und zumindest zwei Bruchstellen identifiziert, unterscheidet zwischen ordnungspolitischen Interessen einerseits und sachbereichsspezifischen Interessen andererseits. Dabei wird gleichzeitig angenommen, dass die deutsche Außenpolitik die Umsetzung ordnungspolitischer Interessen nicht gegen die USA versuchen sollte, weil dies die Erfolgchancen schmälert, und deshalb auf die Kompatibilität europäischer Entwicklungen mit den ordnungspolitischen Interessen der USA geachtet werden müsste. Die könnte sowohl die europäische als auch die transatlantische Bedeutung der deutschen Außenpolitik befördern.

Sachbereichsspezifische Interessen werden von Regierungen auf unterschiedlichen Gebieten verfolgt, entweder aus eigener Entscheidung oder in Vertretung gesellschaftlicher Interessen. Das gilt für wirtschaftliche Interessen ebenso wie für Sicherheitsinteressen, Energieinteressen, Klimainteressen oder Währungsinteressen. Zweck ist es, den erwarteten eigenen Vorteil in und aus den Beziehungen zu anderen Akteuren zu erzielen und durch politische Entscheidungen – dem Modus der Wertverteilung zwischen den Akteuren – den eigenen Nutzen zu mehren. Regierungen setzen hier in den internationalen Beziehungen militärische, ökonomische, kulturelle oder institutionelle Machtressourcen ein, da es keine Regelungsinstanz über den Staaten gibt, die ausreichend sanktionsbewehrt ist, um autoritative Entscheidungen zu treffen und durchzusetzen.

Ordnungspolitik ist davon zu unterscheiden, denn sie hat nicht die Verfolgung partikularer sachbereichsspezifischer Interessen zum Zweck, sondern die Prinzipien und Regeln der Wertverteilung selbst. Sie zielen auf die formalen und informellen Prozesse, die zwischen den Regierungen vereinbart werden, um Entscheidungsfindungsprozesse vorzubereiten und zu organisieren.

Während bei der sachbereichsspezifischen Interessenverfolgung die unterschiedliche Ressourcenausstattung zwischen den jeweiligen Regierungen nicht immer voll zum Tragen kommen muss und manchmal aus ordnungspolitischen Interessen der stärkeren Macht auch gar nicht unmittelbar auf das Ergebnis durchschlagen soll, reagieren Regierungen bei der Durchsetzung ordnungspolitischer Interessen sensibler. Sie zeigen ein deutlicheres Spiegelbild der asymmetrischen Fähigkeitsverteilung in den internationalen Beziehungen.

Um dies an einem Beispiel aus der Zeit des Ost-West-Konflikts zu verdeutlichen, das in gewandelter Form noch immer von Bedeutung ist: Die Bundesregierungen haben schon früh begonnen, die Energieversorgung der Bundesrepublik Deutschland aus der Sowjetunion sicherzustellen. Dabei gelangen Koppelgeschäfte zum beiderseitigen Vorteil, indem westdeutsche Unternehmen Röhren zum Bau von Pipelines in die Sowjetunion lieferten, die diese mit Erdgas im Nachhinein bezahlte. Schon in den sechziger Jahren kam es deswegen zu einer kapitalen Auseinandersetzung zwischen der Bundesregierung und der amerikanischen Regierung, da jene fürchtete, die Bundesregierung werde auf diesem Weg politisch neutralisiert, indem sie nunmehr sowohl wegen der „Geiselhaft“ der DDR-Bevölkerung als auch wegen der Abhängigkeit von Energielieferungen erpressbar sei. Diese Auseinandersetzung wiederholte sich zu Beginn der achtziger Jahre nochmals. In beiden Fällen setzte sich die Bundesregierung durch und konnte die export- und energiewirtschaftlichen Interessen realisieren, weil die ordnungspolitische Einbindung der Bundesrepublik Deutschland – die Mitgliedschaft in der NATO – im Verlauf der Auseinandersetzung nicht weiter bezweifelt wurde. Vielmehr gelang es der amerikanischen Regierung über die Berücksichtigung der spezifischen deutschen Interessen, die Gefolgschaft der Bundesrepublik zu stärken. Auf diese Weise ließ sich die amerikanische Hegemonie aufrechterhalten, die noch im Wiedervereinigungsprozess und der Maxime der Integration des vereinigten Deutschlands in die NATO ergebnisbestimmend war.

Die Frage nach den ordnungspolitischen Differenzen zwischen Deutschland und den USA ist für die Beziehungen zwischen beiden Staaten und mithin für die gesamten transatlantischen Beziehungen von großer Bedeutung.

## **2. Die Ausgangslage**

Mit der Neuordnung der transatlantischen Beziehungen nach dem Zweiten Weltkrieg wurde die Westernisierung, die Prägung von politischen und sozio-ökonomischen Systemen in anderen Kontinenten und Kulturkreisen gemäß der westlichen Gesellschaftsordnung, auf eine stabile ordnungspolitische Grundlage gestellt. Dies blieb über die verschiedenen, sich anschließenden Phasen des Ost-West-Konflikts bestehen. Sowohl im Kalten Krieg als auch in der Entspannungsära wie wiederum in deren Auflösung

waren die transatlantischen Beziehungen bei allen Problemen in verschiedenen Politikbereichen ordnungspolitisch stabil. Wirtschaftliche Konflikte zwischen den westlichen Staaten wurden ebenso durchgestanden wie weltpolitische Krisen, die Suez-Krise beispielsweise, ohne dass die Auflösung der besonderen transatlantischen Beziehungen zu beobachten war. Krisenbetroffen waren die Beziehungen zwischen den USA und Westeuropa in dieser Zeit stets. Das war angesichts unterschiedlicher nationaler und regionaler Interessenlagen auch nicht verwunderlich. Ordnungspolitische Konflikte gab es, sieht man von frühen britischen Bemühungen um eine eigenständige weltpolitische Rolle und die deutsche Frage ab, jedoch nicht in dem Maße, dass das Beziehungsgefüge gefährdet worden wäre. Es ging fortgesetzt um eine mehr oder weniger starke Kooperation untereinander und mit Dritten.

Mit dem Ende des Ost-West-Konflikts löste sich diese Umwelt für alle beteiligten Staaten auf, mit besonderem Nachdruck aber für Deutschland. Die ordnungspolitischen Analysen gingen in dieser Phase, der zweiten Hälfte der achtziger Jahre, davon aus, dass der Niedergang der USA als internationaler Ordnungsmacht besiegelt sei. Ebenso wie andere Imperien und Reiche zuvor hätten die USA im Ost-West-Konflikt den Scheitelpunkt internationaler Macht erreicht – und, auch wenn es jetzt erst offensichtlich würde, ihn schon mit der Auflösung der Dollardominanz in den frühen siebziger Jahren überschritten. Danach habe eingesetzt, woran alle anderen Mächte auch zugrundegegangen seien: die imperiale Überdehnung. Dieser Prozess werde zudem von der Ablösung geopolitischer Konflikte durch geoökonomische Beziehungsstrukturen überlagert. Entsprechend wurde erwartet, dass die nächsten Führungsmächte sich weniger durch militärische als ökonomische Macht auszeichnen. Japan und die europäischen Staaten, Letztere mit dem Makel der Vielstaaterei behaftet, kamen hier in den Blick der Analytiker. Die deutsche Außenpolitik stellte sich hierauf ein. Der europäischen Einigung wurde in und seit den frühen neunziger Jahren die Aufgabe zugewiesen, das schwindende Gewicht der einzelnen europäischen Staaten in der internationalen Politik durch Bündelung der Kräfte auszugleichen. Auf diese Weise sollte auch Deutschland auf die geoökonomische Konfliktkonstellation vorbereitet werden, freilich mit einem kooperativen Ansatz den anderen Mächten gegenüber: In der Triade sollten sich die USA, Japan und Europa ordnungspolitisch bestimmend entfalten.

### **3. Der langdauernde Krieg**

Es kam bekanntlich (vorerst) anders. Militärische Macht blieb auch nach dem Ost-West-Konflikt eine besonders harte Währung in der internationalen Politik und die USA gründeten ihren internationalen Einfluss ganz wesentlich hierauf. Dass kein anderer Staat und keine andere Staatenkoalition militärisch den USA überlegen sein dürfe, war das erklärte Ziel der

amerikanischen Regierungen seither, umso mehr als mit den Anschlägen vom 11. September 2001 der langanhaltende Krieg in seinen unterschiedlichen Phasen begann. Seither hat er seine Schauplätze und seine Erscheinungsformen geändert. Einer seiner Zwecke, die Stabilisierung der internationalen Dominanz der USA, blieb dabei gleich. Erst am Ende der ersten Dekade wurde schlagartig sichtbar, dass die militärischen und ökonomischen Grundlagen der Machtentfaltung in Widerspruch zueinander geraten waren, weil der Einsatz militärischer Mittel ökonomische Ressourcen verbrauchte, ohne entsprechenden nationalen Ressourcenzuwachs zu generieren.

Während die deutsche Außenpolitik den Wandel zur erwarteten geoökonomischen Konfliktkonstellation in den neunziger Jahren noch konzeptionell aufgegriffen und strategisch gestaltet hat, blieb sie im langanhaltenden Krieg sprunghaft und mangels einer verlässlichen Allianz ohne ordnungspolitischen Einfluss. Es mögen die deutschen Beiträge, konstruktiv und kritisch gewendet, auf den Wegen zu den Kriegen in Afghanistan und Irak und dort dann auch selbst im Selbstverständnis der deutschen Gesellschaft von großer internationaler Bedeutung gewesen sein. Ordnungspolitisch waren sie es nicht. Dass die deutschen Regierungen sich in den evident bedeutenden sicherheitspolitischen Entscheidungslagen unterschiedlich verhalten haben, im Kosovo, in Afghanistan, Irak und Libyen, verdeutlicht dies anschaulich. Die transatlantischen Beziehungen waren davon berührt, jedoch ohne dass sich ordnungspolitische Probleme daraus ergaben. Aus der Nichtteilnahme am Irakkrieg erwartete niemand ein Ende der deutschen NATO-Mitgliedschaft und auch nicht den Austritt aus westlichen Entscheidungsprozessen. Ebenso wenig bedeutete die jahrelange Teilnahme am Afghanistankrieg einen gesteigerten deutschen Einfluss auf die im Bündnis amerikanisch dominierte Strategieentwicklung und war mit irgendeinem ordnungspolitischen Einflussgewinn Deutschlands verbunden. Die Dominanz der USA blieb auf dem sicherheitspolitischen Gebiet durch den militärischen und technologischen Vorsprung gesichert – weit vor allen anderen Staaten, also auch den in der NATO mit den USA verbündeten Allianzpartnern zusammen. Auch die neuerlichen Ankündigungen der USA, das Wachstum des militärischen Haushalts zu begrenzen, ändern daran nichts. Denn die Kürzungen des Haushalts des Pentagon beziehen sich nicht auf den Status quo des Budgets, sondern auf die zuvor eingeplanten großen Wachstumserwartungen des amerikanischen Militärs. Es steht also nicht zu erwarten, dass sich an der sicherheitspolitischen Konstellation im Westen absehbar Grundlegendes ändern wird.

#### **4. Übereinstimmende sicherheitspolitische Interessen Deutschlands und der USA**

Ordnungspolitische Kompatibilität zwischen deutschen und amerikanischen Interessen besteht auf dem Gebiet der Sicherheit neben anderem, soweit es die Begrenzung von Gefährdungen (Anti-Terrorismus, Non-Proliferation) und die Bewahrung der Grundlagen einer freien Weltwirtschaft angeht. Schon bei der Begrenzung von Risiken jedoch, in der Klimapolitik und bei der Energieversorgung beispielsweise, bestehen deutlich unterschiedliche Positionen. Das kann damit zusammenhängen, dass Risiken als noch in der Ferne liegende Bedrohungen, auch wenn sie sichtbare Effekte zeitigen, als weniger unmittelbar wahrgenommen werden. Je konkreter und greifbarer die Interessenlagen zwischen den beiden Staaten sind, desto kompatibler haben sie sich in den letzten Jahrzehnten ausgebildet. Je umstrittener Ursachen und Folgen von Entwicklungen sind, desto größer ist der ordnungspolitische Dissens zwischen der deutschen und der amerikanischen Regierung. Möglicherweise liegt dies daran, dass der Prozess einer gemeinsamen Bedrohungsanalyse nicht weit genug fortgeschritten ist und deshalb die Handlungsbestimmung durch partikuläre Interessen noch stärker ausfällt. Über die sicherheitspolitischen Implikationen der Klimapolitik beispielsweise wird noch nicht allzu lange nachgedacht und zwischen den Bürokratien und Gesellschaften gesprochen. Die sicherheitspolitischen Implikationen der Energiepolitik andererseits haben sich in den letzten Jahren zwischen Preisanhebungen, dem Versagen auf der Deep Water Horizon und der Nuklearkatastrophe in Fukushima oszillierend verschoben und in den verschiedenen Gesellschaften in unterschiedliche Richtungen entwickelt. Es ist also gut möglich, dass hier ein innerwestlicher Angleichungsprozess der Bedrohungsanalysen noch aussteht, aber erfolgreich bewältigt werden kann.

Sind für die Zukunft unterschiedliche ordnungspolitische Interessen auf dem Gebiet der Sicherheit zwischen Deutschland und den USA zu erwarten? Dies dürfte in absehbarer Zeit nicht der Fall sein. Zwar wird es immer wieder unterschiedliche strategische und taktische Einschätzungen geben, auch werden politische Differenzen über den angemessenen und effektiven Mitteleinsatz nicht zu vermeiden sein. Im ordnungspolitischen Zweck aber werden weitgehende Übereinstimmungen bestehen. Dies gilt schon seit einiger Zeit für die Fragen der extern unterstützten Regimewechsel oder des Umgangs mit transnationalen Gewaltakteuren.

Ordnungspolitische Unterschiede könnten hingegen auftreten, wenn die Politik der beiderseitigen Zurückhaltung zwischen den USA und China aufgegeben würde. Das würde die Bundesregierung in kurzer Frist vor grundlegende Fragen der ordnungspolitischen Orientierung stellen, auf die sie dann hoffentlich vorbereitet sein wird.

## **5. Konfligierende weltwirtschaftliche Interessen**

Anders sieht die Lage auf dem Gebiet der Wirtschaft aus. Hier stehen seit einigen Jahren unterschiedliche ordnungspolitische Vorstellungen gegeneinander und es ist den USA nicht gelungen, die deutsche Interessenlage derart zu beeinflussen, dass sie sich entweder änderte oder ihre Realisierung durch die deutsche Regierung aufgegeben wurde. Vielmehr haben sich die unterschiedlichen Konzeptionen über den Umgang mit der Finanzkrise nach 2007 sowie die Neubalancierung der internationalen Wirtschaftsbeziehungen der beiden Staaten als Antipoden in den erstarkten G20-Prozessen nachvollziehen lassen. Sie betreffen vor allem zwei Grundfragen: die nach dem kurzfristigen Umgang mit den aus der Finanzkrise resultierenden wirtschaftlichen Krisenprozessen sowie die nach der politischen Gestaltung der weltwirtschaftlichen Austauschprozesse.

In beiden Fällen stehen sich die deutschen und amerikanischen Positionen nicht nur als widerstreitende Interessen in spezifischen Fragen gegenüber, sondern als antagonistische ordnungspolitische Vorstellungen. Die amerikanische Regierung hatte sich mit dem Zusammenbruch des Hauses Lehman Brothers in Windeseile auf ein enormes Konjunkturprogramm über fast 800 Milliarden USD festgelegt und die Federal Reserve ermuntert, in bisher ungekanntem Maß liquide Mittel in Höhe von 7.700 Milliarden USD auszugeben. Die Stabilisierung der angeschlagenen Banken sowie die Ankurbelung der Konjunktur waren sowohl aus Sicht der scheidenden Bush-Administration als auch in der Bewertung der sich gerade bildenden Administration Obama oberstes politisches Gebot. Das sah die Bundesregierung anders und entschied sich erst nach offensichtlichem, keineswegs nur äußerem Zwang, zu einem Umsatzprogramm für die Automobilindustrie. Damit hatte sie die Idee der Austeritätspolitik jedoch nicht aufgegeben, sondern verfolgte sie kurze Zeit später auf europäischer Ebene weiter. Der Kostendruck auf die Regierungen in Griechenland, Spanien und Italien wurde nicht zuletzt von der deutschen Regierung ausgelöst, die sich deshalb auch den spezifischen Einflussbemühungen der amerikanischen Regierung, und wiederum nicht nur ihr, ausgesetzt sah. Während in Deutschland eine gesamtstaatliche Schuldenbremse eingeführt wurde und die Mitgliedstaaten der Eurozone auf dieses Instrument verpflichtet werden konnten, löste die amerikanische Regierung alle möglichen Bremsen. Die unterschiedlichen Ansätze der Austeritätspolitik einerseits und der freizügigen Geldpolitik andererseits sind neben unterschiedlichen historisch-kulturellen Erfahrungen und ungleichen politisch-wirtschaftlichen Systemen dadurch zu erklären, dass beide Gesellschaften im internationalen Wirtschaftsaustausch verschieden aufgestellt sind.

Denn es gelang der deutschen Gesellschaft nach 2007 weiterhin, den Export als Motor der heimischen Wirtschaftsleistung zu nutzen. Dies wurde in Deutschland als besondere Stärke wahrgenommen, insbesondere in den USA jedoch als eine nicht weiter hinnehmbare Asymmetrie interpretiert. Dass die USA dabei vor allem China im Blick hatten, ändert am

ordnungspolitischen Antagonismus nichts. Während die Bundesregierung in der Frage der Austeritätspolitik (für andere) nur die internationale Unterstützung von Österreich, den Niederlanden und einigen anderen Staaten vorweisen konnte, stand sie in der Frage der Exportquotierung an der Seite Chinas. Auch China wurde vorgehalten, über einen großen Exportüberschuss zum Ungleichgewicht der Wirtschaftsentwicklung beizutragen. Während China weiterhin vorgehalten wurde, dies durch die Manipulation der Wechselkurse des Yuan zu bewerkstelligen, galt im Falle Deutschlands schon bald die Sorge der Stabilität des Euro.

Die grundlegenden außenwirtschaftlichen Bedingungen werden sich jedoch in kurzer Frist nicht ändern lassen. Zwar hat Präsident Obama das Ziel formuliert, die De-Industrialisierung der USA umzukehren und hoch liegende Exportquoten verkündet. Diese scheinen aber nicht realisierbar zu sein. Auch haben sich die deutschen Hinweise, die Binnenkonjunktur zu beleben, ebenfalls mit Blick auf gleichlautende Forderungen von EU-Mitgliedstaaten, nicht zum Eckstein der Regierungspolitik entwickelt und es ist nicht erwartbar, dass der deutsche Exportsektor in seiner wirtschaftlichen Wirkung hierdurch ersetzt werden kann. Das könnte dazu führen, dass sich zwischen beiden Staaten unterschiedliche ordnungspolitische Interessen hinsichtlich der Gestaltung der weltwirtschaftlichen Beziehungen verfestigen.

Ausschlaggebend hierfür werden die Entwicklungen in den USA und die damit verbundene Frage sein, welchem innenpolitischen Handlungsdruck die amerikanische Regierung zukünftig ausgesetzt sein wird. Die EU-Mitgliedstaaten werden hingegen wohl kaum ausreichend Einfluss- oder gar Drohpotenzial aufbauen können, um ein Einlenken der Bundesregierung bewirken zu können.

## **6. Welche USA-Politik innerhalb der EU?**

Paradoxerweise gilt: Gerade weil Deutschland in weltwirtschaftspolitischen Fragen derzeit im ordnungspolitischen Konflikt zu den USA steht, sollte von der Bundesregierung eine Politik unterstützt werden, die den weiteren Prozess der europäischen Einigung transatlantisch einbindet. Es liegt im deutschen Interesse, dass der europäische Einigungsprozess auf keinen Fall im Widerspruch zur transatlantischen Zusammenarbeit steht. Die Bundesregierung kann auf das Angebot von Präsident George H. W. Bush, Partner in der Führung des westlichen Bündnisses zu werden, nicht zurückkommen. Sie darf noch nicht einmal den Anschein erwecken, dass sie daran denkt. Sie könnte aber bestrebt sein, diese Rolle informell auszufüllen. Dazu ist derzeit kein anderer europäischer Staat in der Lage: Großbritannien mangelt es an europäischer Einbindung, Frankreich an wirtschaftlicher Kraft. Die Bundesregierung kann hingegen auf diesem Gebiet, auf dem ordnungspolitische Differenzen zu den USA bestehen, auf gesellschaftlich erarbeitete Ressourcen zurückgreifen. Es gibt also etwas

zu besprechen und zu verhandeln, weil sowohl gemeinsame (Bewahrung des transatlantischen Zusammenhalts) als auch widerstreitende (Exportbeschränkungen, Konjunkturprogramme, Staatsverschuldung) Interessen bestehen. Frankreich und Großbritannien haben vor allem Ressourcen auf dem Gebiet vorzuweisen, auf dem es gemeinsame ordnungspolitische Interessen und nur manchmal widerstreitende situative Beurteilungen, also entsprechend weniger Substanzielles, zu verhandeln gibt. Dass die öffentliche Aufmerksamkeit von diesen Prozessen stärker in Beschlag genommen wird, erschwert es, die innenpolitische Aufmerksamkeit auf die erstgenannten Übereinstimmungen und Differenzen zu lenken. Das hat Vor- und Nachteile. Die Vorteile liegen für jede Regierung auf der Hand: Öffentliche Aufmerksamkeit erschwert die Verhandlungen, sodass es Regierungen sehr gelegen kommt, wenn sich die gesellschaftlich diskutierten Themen anderen Anlässen zuwenden. In Fragen der Ordnungspolitik ist dies jedoch anders, weil hier Orientierungswissen gesellschaftlich vermittelt werden muss. Dies kann lange Zeit in Anspruch nehmen, wenn die Gefahr der Volatilität vermieden werden soll.

Denn wenn sich bestimmte politische Überzeugungen im gesellschaftlichen Orientierungswissen mehrheitlich festgesetzt haben, ist es schwer, sie kurz- oder mittelfristig zu verändern. Das wurde sichtbar, als sich das Bild der USA in der deutschen Gesellschaft nach den Verwerfungen durch den Irakkrieg wieder in eine stärker sympathische Wahrnehmung zurückentwickelt hat, wie dies auch in den USA gegenüber Deutschland zu beobachten war. Die gegenseitige negative Bewertung, die für kurze Zeit sehr heftig ausgefallen war, bewegte sich in die stabileren Wahrnehmungsraster zurück. Jedoch haben beide Öffentlichkeiten die alten Konturen ihrer gegenseitigen Wahrnehmung aus der Zeit des Ost-West-Konflikts nicht wiedergewonnen.

Abseits kurzfristiger Ausschläge, die durch wenig kontrollierbare Ereignisse hervorgerufen werden können, lassen sich derzeit zwei Trends beobachten, die zukünftig und mittelfristig zu einer neuen stabilen, jedoch weniger aufeinander gerichteten Wahrnehmung führen könnten. Auf der Seite der USA ist dies die Orientierung auf den Pazifik, die sowohl politisch, ökonomisch und militärisch zu beobachten ist. Dies hängt damit zusammen, dass die europäische Staatenordnung in den letzten zwei Jahrzehnten stabilisiert wurde, insbesondere durch die Expansionen von NATO und EU. Es steht aber auch damit in Zusammenhang, dass das Interesse der europäischen Staaten an den USA durch eine verstärkte Orientierung auf den europäischen Integrationsprozess nachgelassen hat. Europapolitik wird nicht als Vorderseite einer transatlantisch-europäischen Entwicklung wahrgenommen und ausgeführt, sondern als eigenständige, von den transatlantischen Beziehungen zunehmend entkoppelte Entwicklung.

Dieser Prozess der Entkopplung der transatlantischen Orientierung wird reflektiert in der deutlich schwächeren Zustimmung, die eine amerikanische Führungsrolle in der europäischen Öffentlichkeit erfährt (54 %)

als in der amerikanischen Öffentlichkeit oder der europäischen oder amerikanischen Elite.<sup>1</sup> Hier zeigt sich ein deutliches Defizit in der öffentlichen Vermittlung von ordnungspolitischen Interessen, die in der politischen Elite Europas weiterhin dominant verfolgt werden. So werden die Beziehungen zwischen der EU und den USA in beiden Öffentlichkeiten mit nur knapp über 50 % als gut eingeschätzt.<sup>2</sup> Das kann zu Verwerfungen in den öffentlichen Meinungen in Europa führen, weil die Führungsrolle der USA deutlich weniger als wünschenswert denn als realistisch angesehen wird.<sup>3</sup> Dass sich die Beziehungen im letzten Jahr verbessert haben, nimmt auf allen Seiten weniger als die Hälfte der Befragten wahr. Mehr als ein Drittel der amerikanischen Öffentlichkeit gibt hingegen an, die Beziehungen hätten sich deutlich verschlechtert. Außerhalb der amerikanischen politischen Klasse gibt auch niemand mehrheitlich an, dass bessere transatlantische Beziehungen erstrebenswert wären. Im Gegenteil. Etwas mehr als ein Drittel der in Europa befragten politischen Klasse und Öffentlichkeiten hält eine größere Unabhängigkeit voneinander für erstrebenswert. Das ist zwar eine geringere Zahl als diejenigen, die sich für engere Beziehungen aussprechen (jeweils über 40 %), jedoch ein merkbar deutlicher Anteil am Meinungsspektrum.<sup>4</sup> Sollten ordnungspolitische Interessenkonflikte virulent werden, könnten sie, auf diesen Einstellungen aufsetzend, zu einem stärker konfrontativen Verhältnis führen.

Dies wird in zentralen Fragen deutlich, die im weiteren Verlauf der Befragung erhoben wurden. So wird in Europa deutlich intensiver als in den USA gefordert, klimapolitische Ziele verstärkt zu verfolgen,<sup>5</sup> während in den USA dreimal so viele Menschen als in Europa der Ansicht sind, dass Krieg hin und wieder zur Durchsetzung von Gerechtigkeit notwendig sein kann (28 zu 76 %).<sup>6</sup> Entsprechend sind die amerikanischen Einschätzungen zu den aktuellen Kriegsschauplätzen in Irak und Afghanistan deutlich optimistischer als in Europa. Hingegen werden Fragen nach der Erhöhung der militärischen Einsatzkräfte in den Kriegsschauplätzen in den USA ausdrücklich positiver beantwortet als in Europa. Gewaltmittel zur Konfliktlösung werden beiderseits des Atlantiks unterschiedlich bewertet. Das zeigt sich auch daran, dass fast zwei Drittel der amerikanischen Öffentlichkeit militärische Maßnahmen gegen den Iran befürwortet, wenn alle anderen Möglichkeiten ausgeschöpft sind, das Land davon abzuhalten, Nuklearwaffen zu erlangen. In Europa (aber auch der amerikanischen politischen Klasse) wird dies mehrheitlich abgelehnt.

---

<sup>1</sup> Alle folgenden Zahlen nach *Transatlantic Trends*, hrsg. vom German Marshall Fund, Washington D.C. 2011, hier S. 3.

<sup>2</sup> Ebd., S. 5.

<sup>3</sup> Ebd., S. 6.

<sup>4</sup> Ebd.

<sup>5</sup> Ebd., S. 8.

<sup>6</sup> Ebd., S. 10.

Von besonderer Bedeutung für das Verhältnis zueinander und insbesondere für die ordnungspolitischen Fragen könnte das Verhältnis zu China werden. Sowohl in den USA als auch in Europa wird davon ausgegangen, dass China in fünf Jahren eine stärkere internationale Führungsrolle wahrnimmt als derzeit. Während die europäischen Öffentlichkeiten dies am wenigsten ausgeprägt erwarten, sprechen sie sich besonders deutlich für gute Beziehungen zu China aus. Hier sind die amerikanischen Wertungen ausgesprochen zurückhaltend.<sup>7</sup> Hingegen wird China in Europa eher als ökonomische Bedrohung wahrgenommen (51 %), während in den USA die chinesische Entwicklung stärker als Chance perzipiert wird (jeweils über 60 %).<sup>8</sup> Mehrheitlich wird China weder in Europa noch in den USA als militärische Bedrohung bewertet.

Auch in anderen Fragen bestehen tiefreichende Meinungsunterschiede, so etwa in der Russlandpolitik oder der Frage einer möglichen Mitgliedschaft der Türkei in der Europäischen Union.

Diese Befunde deuten an, dass es einerseits divergierende gegenseitige Fremdeinschätzungen gibt, die sich insbesondere auf die Frage fokussieren, wer die internationale Führungsrolle ausüben soll. Die hierbei in den europäischen Öffentlichkeiten erhobenen Meinungen stützen zusätzlich den Befund, dass die amerikanische Hegemonie in den transatlantischen Beziehungen unter den Administrationen Bush aufgelöst und unter Präsident Obama nicht wiederhergestellt wurde. Damit verbunden ist die amerikanische Einschätzung, dass die Entwicklungen im Pazifik von größerer Bedeutung sind als diejenigen in Europa und deshalb dort auch die wichtigeren Partner zu suchen sind.

## **7. China und die transatlantischen Beziehungen**

Der Aufstieg Chinas hat erheblichen Einfluss auf die Ausgestaltung der transatlantischen und mithin auch auf die deutsch-amerikanischen Beziehungen. In den USA ist in den letzten Jahren eine politisch insbesondere von neo-konservativen Kreisen gestützte Betrachtung verbreitet worden, die eine ordnungspolitische Auseinandersetzung als unausweichlich ansieht. Derzeit zieht sie, so die Analysen, von zwei Seiten auf. Die erste Seite ist die machtpolitische Verlagerung, in der China als eine der starken Wirtschaftsmächte und großer Gläubiger in den internationalen Finanzbeziehungen nach und nach in die Lage versetzt wird, diese Mittel in militärische Ressourcen umzuwandeln. Der Kauf eines russischen Flugzeugträgers gilt als Symbol – sowohl des Rückstandes auf die USA, die über elf einsatzfähige Flugzeugträger verfügen, als auch als Symbol des Aufholens, denn der chinesischen Regierung wird zugetraut, kurzfristig und sehr effizient Ressourcen in die von ihr präferierten Bereiche verschieben

---

<sup>7</sup> Ebd., S. 16.

<sup>8</sup> Ebd., S. 17.

zu können. So steht zweitens hinter der machtpolitischen Verschiebung auch eine ordnungspolitische Differenz, die zwischen einer auf freien Marktbeziehungen aufbauenden Demokratie und einer staatlich-marktwirtschaftlichen Autokratie besteht. Die schwerfälligen Prozesse demokratischer politischer Systeme stellen in dieser Interpretation einen erheblichen Nachteil dar. Denn sie behindern, dass große Ressourcen schnell und effizient zur staatlichen Machtentfaltung eingesetzt werden können. Genau dies sei der Vorteil der autokratischen Plan-Markt-Wirtschaften. In der Gegenüberstellung von Washington Consensus und Beijing Consensus findet dieser Konflikt seinen ordnungspolitischen Ausdruck für die internationalen Wirtschaftsbeziehungen.

Bisher entwickeln sich die amerikanisch-chinesischen Beziehungen trotz stets wiederkehrender militärischer und ökonomischer Auseinandersetzungen kooperativ. Henry Kissinger hat in seiner großen Studie zu Chinas Entwicklung darauf hingewiesen, dass beide Staaten stärker, als das international wahrgenommen worden sei, Verbündete in der letzten Phase des Ost-West-Konflikts waren, wodurch China den Freiraum für seine Entwicklung und die USA ein Gegengewicht gegen die Sowjetunion fanden. Diese kooperative Entwicklung sieht er nunmehr in Gefahr, wobei Kissinger sowohl die innenpolitischen als auch die internationalen Triebkräfte für konfrontative Entwicklungen analysiert. Er zieht mit Blick auf die derzeitige internationale Stellung Chinas den Vergleich zu Deutschland vor dem Ersten Weltkrieg, das international nicht eingebunden worden sei. Eine solche Entwicklung müsse nunmehr verhindert werden, weshalb er – analog zur Atlantischen Allianz – eine Pazifische Allianz vorschlägt.

Dieser Vorschlag ist aus deutscher Sicht ausgesprochen bedeutsam, denn er wirft unter anderem die Fragen auf: In welchem Verhältnis stehen beide Allianzen zueinander? Welche Rolle beabsichtigt die USA zwischen und in beiden Allianzen zu spielen? Welche Verbindungen zwischen China und der Europäischen Union können sich unter diesen ordnungspolitischen Rahmenbedingungen entwickeln? Selbstverständlich sind dies nur drei von sehr vielen Fragen.

Die Frage nach der Bedeutung des transatlantischen Verhältnisses kann jedenfalls nicht beantwortet werden, ohne die Beziehungen beider Seiten zu China mit in das politische Kalkül einzubeziehen. Die EU und Deutschland haben sich in den letzten Jahren deutlich bemüht, kooperative Beziehungen zu China aufzubauen. Sollte in den USA eine Politik verfolgt werden, die in China, Russland und der Shanghai Cooperation Organization eine antagonistische weltpolitische Herausforderung betrachtet, könnten sich die ordnungspolitischen Herausforderungen sehr rasch wandeln. Die Entscheidungsfindung in den beiden großen Staaten ist nicht ausreichend transparent, sodass von stabilen Verhaltenserwartungen nicht ausgegangen werden könnte. Konflikte, auch territoriale Konflikte, existieren im Pazifik genug, um konflikthafte Entwicklungen als nicht unwahrscheinlich anzusehen.

## **8. Die Bedeutung der transatlantischen Beziehungen für die deutsche Außenpolitik**

Das führt zur Frage zurück, welche Bedeutung die transatlantischen Beziehungen für die deutsche Außenpolitik haben. Es ist keineswegs ausgeschlossen, dass sich grundlegende ordnungspolitische Fragen in naher Zukunft stellen. Diese können die generelle Machtverteilung und damit die Einflusschancen in den internationalen Beziehungen ebenso betreffen wie die Prinzipien und Regeln der internationalen Wirtschaftsordnung. Dass in den letzten Jahren die G7 und G8 so geräuschlos von den G20 abgelöst wurden, verdeutlicht zum einen diesen Prozess der Einflussverschiebung, dokumentiert die Schwäche einiger Staaten andererseits aber auch drastisch, weil die damit verbundenen Einflusschancen insbesondere der europäischen Staaten gesunken sind, ohne dass diese sich dagegen gestemmt haben. Die Debatte um die Führung der Weltbank hat dies nochmals offenbart, auch wenn der Entscheidungsprozess ein für die EU offensichtlich erfolgreiches Ende fand. Ein Prozess der Etablierung einer G2 dürfte wohl weniger geräuschlos verlaufen.

Der ordnungspolitische Einfluss der Bundesregierung lässt sich einerseits am Gehör bemessen, das sie derzeit in Washington findet, wenn sie deutsche Interessen verfolgt, andererseits an der Rolle Deutschlands für und in der Europäischen Union, so wie sie in Washington wahrgenommen wird. Auf beiden Feldern kann die deutsche Außenpolitik aktiv gestalten, welchen ordnungspolitischen Einfluss die Bundesregierung ausüben kann.

Zwei ordnungspolitische Herausforderungen stehen dabei im Vordergrund. Erstens ist dies die unterschiedliche Interessenlage bei der weiteren Ausgestaltung der weltwirtschaftlichen Beziehungen, bei der Deutschland und die USA widersprüchliche ordnungspolitische Interessen verfolgen. Es wäre vorteilhaft für die Ausgestaltung der transatlantischen Beziehungen, wenn diese Differenz durch geeignete Maßnahmen ausgeglichen werden könnte. Zweitens stellt der Aufstieg Chinas zur internationalen Führungsmacht eine große Herausforderung für das transatlantische Verhältnis dar. Hier wird es wesentlich darauf ankommen, wie dieser Prozess in den USA weiterhin wahrgenommen und politisch bearbeitet wird. Unterschiedliche Anzeichen lassen sich im politischen System der USA beobachten, kooperative ebenso wie konfrontative Maßnahmen. Erschwert werden kann die Bearbeitung beider ordnungspolitischen Herausforderungen durch die auseinandertreibenden Wahrnehmungen in den beiden Gesellschaften, die hier nur schlaglichtartig beleuchtet werden konnten. Es wird viel davon abhängen, dass paralleles Orientierungswissen in den Gesellschaften weiterhin eine stabile Basis für die Legitimation transatlantischer Kooperation stellt. Die gemeinsame Entwicklung ordnungspolitischer Konzepte kann dies aber nicht ersetzen.

# Zivilmacht als Willensfanatiker – Die libysche Deutschstunde

*Franz-Josef Meiers*

*Die causa Libya hat erneut die Diskussion im In- und Ausland über die Orientierung der Außenpolitik der Berliner Republik im Frühjahr 2011 entflammt. Die libysche Deutschstunde im UN-Sicherheitsrat wirft die alte Frage nach der „incertitude allemande“ auf: Wohin Deutschland? Wie nimmt das vereinte Deutschland als gleichberechtigter Partner seine gewachsene Verantwortung für Frieden und Sicherheit in der Welt wahr?*

## **1. Einleitung**

Die Diskussion im In- und Ausland über die Orientierung der Außenpolitik der Berliner Republik ist im Frühjahr 2011 erneut entflammt. Auslöser war die Entscheidung der Bundesregierung, sich bei der Abstimmung im UN-Sicherheitsrat über die Resolution 1973 vom 17. März 2011 der Stimme zu enthalten. In einer Regierungserklärung betonte Außenminister Guido Westerwelle, dass das Stimmverhalten im Sicherheitsrat „die logische Konsequenz unserer gründlich erwogenen Abwägungsentscheidung war“. Nach einer gründlichen „Abwägung der militärisch erheblichen Gefahren und Risiken“ sei die Bundesregierung zu dem „logischen“ Ergebnis gekommen, keine deutschen Soldaten in einen „Kampfeinsatz in Libyen“ zu schicken.<sup>1</sup>

Mit ihrer Stimmenthaltung im UN-Sicherheitsrat an der Seite Brasiliens, Chinas, Indiens und Russlands weckte die Bundesregierung Erinnerungen an das doppelte Nein von Bundeskanzler Schröder im Sommer 2002 wach, dass sich die Bundesrepublik Deutschland – ob mit oder ohne UN-Mandat – unter gar keinen Umständen an einem Krieg gegen den Irak beteiligen würde. Die Kernvorwürfe an die Adresse der Regierung Merkel lauten, dass Deutschland gegen die Bündnissolidarität verstoßen, seine außenpolitische Berechenbarkeit und Zuverlässigkeit preisgegeben und sich auf internationalem Parkett isoliert habe.<sup>2</sup> Wie der öffentlich ausgetragene Konfrontationskurs der rot-grünen Bundesregierung zur Irak-Politik

---

<sup>1</sup> Deutscher Bundestag: Regierungserklärung von Außenminister Dr. Guido Westerwelle, Plenarprotokoll 17/97, 18.3.2011, S. 11139, <http://dipbt.bundestag.de/dip21/btp/17/17097.pdf>, Stand: 1.3.2012; Westerwelle, Guido: Bedenke das Ende!, in: Süddeutsche Zeitung (SZ), 24.3.2011, S. 2.

<sup>2</sup> Müller, Harald: Ein Desaster. Deutschland und der Fall Libyen, HSKF Standpunkte 2/2011, S. 1, 8, 9, 10, 12; Hacke, Christian: Deutschland und der Libyen-Konflikt: Zivilmacht ohne Zivilcourage, Aus Politik und Zeitgeschichte 39/2011, S. 50-53, hier S. 53; Fischer, Joschka: Deutsche Außenpolitik – Eine Farce, in: SZ, 22.3.2011, S. 2.

wirft die libysche Deutschstunde im UN-Sicherheitsrat die alte Frage nach der „incertitude allemande“ auf: Wohin Deutschland? Wie nimmt das vereinte Deutschland als „gleichberechtigter“ und „gleichverpflichteter Partner“ seine gewachsene Verantwortung für Frieden und Sicherheit in der Welt wahr?<sup>3</sup>

Ob die Nichtbeteiligung der Bundeswehr an der Durchsetzung der UN-Resolution 1973 gegen Libyen als weiterer Beleg einer grundlegenden Umorientierung der deutschen Außen- und Sicherheitspolitik zu sehen ist, wird anhand zweier miteinander verknüpfter Fragen diskutiert:

1. „Germany unbound“ versus „uncertain power“: Ist die Außen- und Sicherheitspolitik der Berliner Republik zu einer klassischen Machtpolitik zurückgekehrt, für die eine Durchsetzung deutscher Interessen notfalls auch unter Rückgriff auf unilaterale Instrumente zu Lasten der für die deutsche Außenpolitik handlungsweisenden Institutionen (EU, NATO, Vereinte Nationen) kein Tabubruch mehr für ihre traditionell multilaterale Ausrichtung darstellt, „einen von Bündniserwägungen unabhängigen Umgang mit dem militärischen Instrument“ präferiert und dabei einen offenen Konflikt mit den Bündnispartnern in Kauf zu nehmen bereit ist, um ihre außenpolitischen Interessen durchzusetzen?<sup>4</sup> Oder ist die Berliner Republik aufgrund eines schwierigeren politischen Umfeldes, einer erodierenden Machtbasis, eines Mangels an Zielrichtung und Verpflichtungen sowie eines brüchigen Entscheidungsprozesses zu einer „unsicheren Macht“ geworden? Spiegelt sich in der jüngsten Manifestation der Krise der deutschen Außenpolitik ein seit der zweiten Hälfte der 1990er-Jahre zu beobachtender „schleichender Erosionsprozess“ im außenpolitischen Rollenkonzept der „Zivilmacht Deutschland“ wider, der „in eine Implosion der Gestaltungsfähigkeit der deutschen Außenpolitik münden könnte.“<sup>5</sup>

2. „Unilateralistischer Sündenfall“ versus „Zivilmachtrollen konformes Verhalten“: Ist die schwarz-gelbe Bundesregierung bei der Bewältigung der neuen sicherheitspolitischen Herausforderungen von Nordafrika bis zum Hindukusch wie die rot-grüne Bundesregierung in der Irak-Krise vom Tugendpfad des Zivilmachtrollen-Konzepts „eindeutig“<sup>6</sup> abgewichen und

<sup>3</sup> „Die Rolle Deutschlands in der Welt“, Rede von Verteidigungsminister Dr. Thomas de Maizière auf der 48. Münchener Sicherheitskonferenz am 3.2.2012, <http://www.securityconference.de/Dr-Thomas-de-Maiziere.809+M5dda356bf61.0.html>, Stand: 1.3.2012.

<sup>4</sup> Hellmann, Gunther: Das neue Selbstbewusstsein deutscher Außenpolitik und die veränderten Standards der Angemessenheit, in: Deutsche Außenpolitik, hrsg. von Thomas Jäger u. a., Wiesbaden, 2. erw. Auflage, 2011, S. 735-758, hier S. 738, 741, 753, 754; Hellmann, Gunther: Berlins große Politik im Fall Libyen, in: WeltTrends 80/2011, S. 19-22, hier S. 20, 21.

<sup>5</sup> Maull, Hanns W.: Conclusion: Uncertain Power-German Foreign Policy into the Twenty First Century, in: Germany's Uncertain Power. Foreign Policy of the Berlin Republic, hrsg. von Hanns W. Maull, New York 2006, S. 273-286, hier S. 282, 283; Maull, Hanns W.: Deutsche Außenpolitik: orientierungslos, in: Zeitschrift für Politikwissenschaft 21/2011, S. 93-117, hier S. 94, 95 f., 112.

<sup>6</sup> .Maull, Hanns W.: „Normalisierung“ oder Auszehrung? Deutsche Außenpolitik im Wandel, in: Aus Politik und Zeitgeschichte 11/2004, S. 17-23 hier S. 17, 20 f.; Maull, Hanns W.: Editorial: Deutschland auf Abwegen?, in: Deutschland im Abseits? Rot grüne Außenpolitik 1998-2003, hrsg. von Hanns W. Maull, Sebastian Harnisch und Christian Grund, Baden-Baden 2003, S. 7-18, 16 f.

hat „ohne Not einen Sonderweg eingeschlagen“ und damit das Markenzeichen der deutschen Außenpolitik, „die wahrgenommene Verlässlichkeit und das Vertrauen, das andere in die Berechenbarkeit der deutschen Außenpolitik setzen konnten“, „erheblich beschädigt“?<sup>7</sup> Oder sind die Konflikte unter den transatlantischen Partnern auf unterschiedliche innenpolitische Anforderungen zurückzuführen, aus denen sie unterschiedliche Schlussfolgerungen für die Bewältigung der neuen Sicherheitsbedrohungen gezogen haben? Die derzeitigen Auseinandersetzungen über eine angemessene Rolle Deutschlands im internationalen Krisenmanagement können gerade durch das Festhalten am Zivilmacht-Konzept, insbesondere an der historisch begründeten „Kultur der Zurückhaltung“ erklärt werden. Die grundlegend veränderten Anforderungen und Erwartungen an die deutsche Außen- und Sicherheitspolitik einerseits und die in der deutschen Gesellschaft tief verwurzelte Aversion gegen die Anwendung militärischer Gewalt andererseits haben zur Folge, dass die Außen- und Sicherheitspolitik der Berliner Republik immer öfter mit der traditionellen multilateralen Orientierung der Bonner Republik in Widerspruch gerät.<sup>8</sup>

## **2. Die libysche Deutschstunde**

### **2.1 Keine deutsche Beteiligung am UN-mandatierten „Kriegseinsatz“ in Libyen**

Am 17. März 2011 verabschiedete der UN-Sicherheitsrat die Resolution 1973, die den Einsatz von Waffengewalt zum Schutz der Zivilbevölkerung autorisiert. Die Resolution ist mit 10 Stimmen bei 5 Enthaltungen angenommen worden; die Bundesrepublik Deutschland als nicht-ständiges Mitglied des UN-Sicherheitsrates enthielt sich zusammen mit Brasilien, China, Indien und Russland der Stimme.<sup>9</sup> Auch wenn die Bundesregierung „uneingeschränkt“ die in der UN-Resolution niedergelegten Ziele unterstützte, schloss sie eine deutsche Beteiligung an einer multi-nationalen Koalition zum Schutz der libyschen Bevölkerung aufgrund

<sup>7</sup> Maull: Deutsche Außenpolitik: orientierungslos, S. 114; Müller: Ein Desaster, S. 11; Hacke: Deutschland und der Libyen-Konflikt, S. 53.

<sup>8</sup> Meiers, Franz-Josef: The German Predicament: The Red Lines of the Security and Defence Policy of the Berlin Republic, *International Politics* 44/2007, S. 623-644; und Meiers, Franz-Josef: Crossing the Red Lines? The Grand Coalition and the Paradox of German Foreign Policy, *The Johns Hopkins University / American Institute for Contemporary German Studies (AICGS), Policy Report Nr. 32*, Washington D.C. 2008.

<sup>9</sup> United Nations: Security Council S/RES/1973, 17.3.2011, <http://www.un.org/News/Press/docs/2011/sc10200.doc.htm>, Stand: 1.3.2012.

von „Bedenken hinsichtlich [ihrer] militärischen Umsetzung“ kategorisch aus.<sup>10</sup> „Als Bundeskanzlerin kann ich uns da nicht in einen Einsatz mit äußerst unsicherem Ende führen.“ Selbst ein Mandat der Vereinten Nationen bedeutete für die Kanzlerin „immer noch nicht, dass Deutschland sich daran beteiligt“.<sup>11</sup>

Außenminister Guido Westerwelle begründete die „gründlich erwogene“ Entscheidung damit, dass mit einer Zustimmung eine Beteiligung Deutschlands an einem Militäreinsatz unausweichlich geworden wäre. Hätte Berlin einem „ja zum Kampfeinsatz“ ein nein zu dessen „konkreten Umsetzung“ folgen lassen, hätte „das größte NATO-Mitglied in Europa“ seine „Glaubwürdigkeit“ aufs Spiel gesetzt. Mit einer Beteiligung an einem Kampfeinsatz in Libyen drohte Deutschland „auf eine schiefe Ebene“ zu geraten, „an deren Ende dann deutsche Soldaten Teil eines Kriegs in Libyen sind.“ Die Bundesregierung befürchtete, Deutschland könnte als „Kriegspartei“ in einen langwierigen „Bürgerkrieg“ mit ungewissem Ausgang hineingezogen werden, der die gesamte Region in Mitleidenschaft ziehen könnte. Deutsches Handeln dürfe am Ende zu mehr Gewalt – statt zu mehr Freiheit und Frieden – führen.“

Westerwelle wies darauf hin, „dass Libyen [...] kein Bündnisfall nach Artikel 5 darstellt.“ Das Argument der „Bündnissolidarität und der Geschlossenheit in EU und NATO“ wog für ihn „schwer“. Aber keinem Mitgliedsstaat konnte „die eigene Entscheidung über die Entsendung eigener Truppen“ abgenommen werden. Militärische Einsätze könnten immer nur „das allerletzte Mittel“ sein. In diesem Zusammenhang stellte Westerwelle klar, dass sich Deutschland „nicht in Bürgerkriegen in der Welt beteiligen“ und „nicht überall, wo Unrecht geschieht, eingreifen kann.“ Deutschland werde in Libyen die „rote Linie“ zu einem Kriegseinsatz nicht überschreiten. Die öffentliche Diskussion, wonach „militärische Lösungen deswegen das Mittel der Wahl sein sollen, weil sie – anders als politische Lösungen – angeblich schnell und nachhaltig funktionieren sollen“, hielt er für fragwürdig. Die „vermeintliche Lösung einer Flugverbotszone“ warf „mehr Fragen und Probleme auf, als sie zu lösen verspricht.“ Aus seiner tiefen „Skepsis gegenüber einem militärischen Eingreifen“ machte er „keinen Hehl“. „Abgesehen von den zivilen Opfern, mit denen gerechnet werden musste: Was ist, wenn das Eingreifen mit Luftschlägen den Bürgerkrieg

<sup>10</sup> Deutscher Bundestag: Regierungserklärung der Bundeskanzlerin Dr. Angela Merkel, Plenarprotokoll 17/99, 24.3.2011, S. 11251, <http://dipbt.bundestag.de/dip21/btp/17/17099.pdf>; Deutscher Bundestag: Regierungserklärung von Außenminister Dr. Guido Westerwelle, Plenarprotokoll 17/97, 18.3.2011, S. 11139, <http://dipbt.bundestag.de/dip21/btp/17/17097.pdf>; United Nations: Security Council, 6498th Meeting, Statement of Dr. Peter Wittig, Permanent Representative of Germany to the United Nations, New York, 17.3.2011, S/PV 6498, S. 5, <http://www.securitycouncilreport.org/atf/cf/%7B65BF9B-6D27-4E9C-8CD3-CF6E4FF96FF9%7D/Libya%20S%20PV%206498.pdf>, Stand: 1.3.2012.

<sup>11</sup> Merkel, Angela: Sicherheitssysteme werden umfassend überprüft, Berlin, 17.3.2011, <http://www.bundeskanzlerin.de/Content/DE/Interview/2011/03/2011-03-17-merkel-saarbruecker-zeitung.html>, Stand: 1.3.2012.

nicht beendet? Gehen dann doch die Bodentruppen rein? Ist das Risiko der Eskalation beherrschbar? Ist die Unterstützung aus der arabischen Welt so eindeutig, wie behauptet?“ Nach Auffassung der Bundesregierung waren die zivilen Mittel noch längst nicht ausgeschöpft. Statt auf die „schiefe Ebene“ zu geraten, am Ende Bodentruppen schicken zu müssen, konnte der Diktator durch politischen Druck, umfassende und konsequente Finanz- und Wirtschaftssanktionen, insbesondere ein Ölembargo, den Internationalen Strafgerichtshof sowie den Vereinten Nationen mit ihrem Sondergesandten für Libyen Einhalt geboten werden.<sup>12</sup>

Mit seiner „Skepsis gegenüber einem militärischen Eingreifen“ sieht sich Westerwelle „grundsätzlich einer Kultur der militärischen Zurückhaltung verpflichtet.“ Außen- und Sicherheitspolitik seien heute in „erster Linie eine zivil ausgerichtete Präventionspolitik.“ Vorausschauende präventive Sicherheitspolitik setze auf das „Konzept vernetzter Sicherheit“, einem „Mix aus Diplomatie, Entwicklungszusammenarbeit und wirtschaftlichen Partnerschaften.“ Angesichts komplexer Herausforderungen sei Sicherheitspolitik für das 21. Jahrhundert „eine Sicherheitspolitik mit zivilem Primat.“<sup>13</sup> Mit militärischer Zurückhaltung und dem Primat präventiver, ziviler Sicherheitspolitik kann Deutschland seine wirtschaftliche Stärke nutzen, um seine außenpolitischen Gestaltungsmöglichkeiten zu erweitern. „Die Autorität unseres Landes in der Welt hängt nicht zuerst damit zusammen, dass wir über besonders starke Armeen oder militärische Ausrichtung verfügen, sondern dass wir mit einem besonders stark sind: mit unserer Wirtschaft.“<sup>14</sup>

In der Libyen-Krise blieb sich Westerwelle seiner Präferenz für eine präventive, primär zivil ausgerichtete Sicherheitspolitik treu. Bereits in der Debatte um die Entsendung von Marine-Einheiten im Rahmen der UNIFIL II-Mission im Libanon hatte er vor der „Gefahr [...] gewarnt, dass wir zu einer Kriegspartei werden.“ In der Konfliktregion des Nahen Ostens sah er die Rolle der Bundesrepublik darin, beim „Wiederaufbau und bei der Infrastruktur [zu] helfen“ sowie als „ehrlicher Makler im Nahostkonflikt“ aufzutreten.<sup>15</sup> Mit seinem konsequenten Widerstand gegen militäri-

<sup>12</sup> Deutscher Bundestag: Rede von Außenminister Dr. Guido Westerwelle, Plenarprotokoll 17/95, 16.3.2011, S. 10815 f., <http://dipbt.bundestag.de/dip21/btp/17/17097.pdf>, Stand: 1.3.2012; Plenarprotokoll 17/97, 18.3.2011, S. 11138, 11139; Westerwelle, Guido: Bedenke das Ende!, in: SZ, 24.3.2011, S. 2; „Gaddafi muss weg – ohne Frage“. Interview mit Außenminister Guido Westerwelle, in: Der Spiegel, 21.3.2011, S. 34-37, hier S. 35, 36; „Der Euro ist stabil“. Außenminister Westerwelle im GA-Interview, Bonner General-Anzeiger, 21./22.5.2011, S. 3.

<sup>13</sup> Westerwelle, Guido: „Die Welt so sehen, wie sie ist“. Deutsche Außen- und Europapolitik in Zeiten großer Umbrüche, in: Welt am Sonntag, 28.8.2011, <http://www.welt.de/print/wams/politik/article13569691/Die-Welt-so-sehen-wie-sie-ist.html>, Stand: 1.3.2012.

<sup>14</sup> „Globalisierung gestalten – Deutschlands Wohlstand sichern“. Rede Außenminister Guido Westerwelles auf dem Wirtschaftstag der Botschafterkonferenz, Berlin, 30.8.2011, [http://www.auswaertiges-amt.de/sid\\_CBE64D90B07ADD91E2C57AE68032CB88/DE/Infoservice/Presse/Reden/2011/110830\\_BM\\_Boko\\_WT.html?nn=593708](http://www.auswaertiges-amt.de/sid_CBE64D90B07ADD91E2C57AE68032CB88/DE/Infoservice/Presse/Reden/2011/110830_BM_Boko_WT.html?nn=593708), Stand: 1.3.2012.

<sup>15</sup> Deutscher Bundestag: Plenarprotokoll 16/50, 20.9.2006, S. 4834 <http://dipbt.bundestag.de/dip21/btp/17/16050.pdf>, Stand: 1.3.2012.

sche Einsätze vom Libanon 2006 bis Libyen 2011 sieht sich Westerwelle als entschlossener Vertreter des „Genscherismus“,<sup>16</sup> auf eine gewaltfreie Konfliktbearbeitung durch zunehmende Verrechtlichung und Verregelung der internationalen Beziehungen hinzuwirken. Auch wenn Westerwelle den Einsatz militärischer Gewalt zur Lösung zwischen- und innerstaatlicher Konflikte als ultima ratio nicht grundsätzlich ausschließt, sieht er in kooperativen nicht-militärischen Strategien und Instrumenten die zentrale politische Gestaltungsaufgabe.<sup>17</sup>

## **2.2 Einsätze von Bundeswehrsoldaten/innen im Kontext der Libyen-Krise**

Als Reaktion auf die Entscheidung des NATO-Rats am 22. März 2011, die Überwachung des UN-Waffenembargos gegen Libyen seeseitig durchzusetzen,<sup>18</sup> teilte die Bundesregierung der NATO am gleichen Tag mit, dass mit sofortiger Wirkung zwei Fregatten und zwei Boote mit insgesamt 550 Soldaten aus der von der NATO seit Ende 2001 durchgeführten Operation Active Endeavour (OAE) zur Seeraumüberwachung und Terrorismusbekämpfung im gesamten Mittelmeer herausgezogen und unter nationale Führung gestellt würden. Ebenso wurden 60 bis 70 deutsche Besatzungsmitglieder aus AWACS-Aufklärungsflugzeugen abgezogen, die im Rahmen der NATO-Operation Active Endeavour über dem Mittelmeer eingesetzt worden waren.<sup>19</sup> Die Bundesregierung begründete ihre Entscheidung damit, dass das gegen Libyen verhängte Waffenembargo „auch eine exekutive Komponente“ vorsehe, die notfalls mit militärischer Gewalt durchzusetzen sei. Deutschland würde sich „an keiner solchen Aktion beteiligen.“<sup>20</sup>

Um einen Präzedenzfall zu vermeiden, sich aus einer gemeinsam beschlossenen und laufenden NATO-Operation zurückzuziehen, und angesichts der wachsenden Kritik der Bündnispartner, Deutschland würde der NATO seine militärischen Fähigkeiten für bündnisgemeinsame Operationen nach Artikel 5 vorenthalten,<sup>21</sup> kündigte das Verteidigungsministerium am 28. März 2011 an, zwei Schiffe der Deutschen Marine dem NATO-Kommando „zeitnah“ für den Anti-Terror-Einsatz Active Endeavour im östlichen

<sup>16</sup> Stelzenmüller, Constanze: Germany's unhappy abstention from leadership, in: Financial Times, 28.3.2011, S. 9; Stelzenmüller, Constanze: Libyen, eine Deutschstunde, in: SZ, 15.4.2011, S. 2.

<sup>17</sup> Vgl. Staack, Michael: Handelsstaat Deutschland. Deutsche Außenpolitik in einem neuen internationalen System, Paderborn 2000, S. 53, 536.

<sup>18</sup> NATO: NATO ships move to enforce UN arms embargo, Brüssel, 23.3.2011, [http://www.nato.int/cps/en/SID-004B4EBD-81COB138/natolive/news\\_71726.htm](http://www.nato.int/cps/en/SID-004B4EBD-81COB138/natolive/news_71726.htm), Stand: 1.3.2012.

<sup>19</sup> Deutschland zieht Marine aus dem Mittelmeer ab, in: Spiegel Online, 22.3.2011, <http://www.spiegel.de/politik/deutschland/0,1518,752606,00.html>, Stand: 1.3.2012.

<sup>20</sup> Die Bundesregierung: Regierungspressekonferenz vom 23.3.2011, <http://www.bundesregierung.de/Content/DE/Mitschrift/Pressekonferenzen/2011/03/2011-03-23-regpk.html>, Stand: 1.3.2012.

<sup>21</sup> „Es gibt keine militärische Lösung“. Interview mit NATO-Generalsekretär Anders Fogh-Rasmussen, in: Der Spiegel, 11.4.2011, S. 94-96, hier S. 96.

Mittelmeer wieder zu unterstellen. Für den Einsatz der Fregatte Lübeck und des Minenjagdbootes Datteln mit insgesamt 180 deutschen Soldaten sei „eine klare räumliche und funktionale Trennung“ von der Libyen-Mission der NATO vereinbart worden. Das Flottendienstboot Oker, spezialisiert auf strategische Informationsgewinnung und Aufklärung, blieb hingegen „bis auf Weiteres“ unter deutschem Kommando.<sup>22</sup>

Trotz ihrer Weigerung, sich unter gar keinen Umständen an einem UN-mandatierten Militäreinsatz in Libyen zu beteiligen, hatte die Bundesregierung aufgrund der krisenhaften Lageentwicklung im Lande Ende Februar unter größter Geheimhaltung zwei deutsche Transall C-160 Transportflugzeuge, unterstützt von zwei Maschinen der britischen Royal Air Force, von Kreta zum Flughafen der ostlibyschen Wüstenstadt Nafoora-Jakharrah entsandt, um 262 Europäer, darunter 125 deutsche Staatsbürger, zu evakuieren. Die Bundesregierung hatte alle Fraktionsvorsitzenden des Bundestages sowie die Obleute des Verteidigungsausschusses über den Verlauf der Operation Pegasus vom 26. Februar bis 3. März 2011 unterrichtet.<sup>23</sup> Eine nachträgliche Zustimmung des Bundestages zum Einsatz von rund tausend Soldaten der Luftwaffe, des Heeres, der Marine und der Streitkräftebasis, darunter bewaffnete Kräfte des Fallschirmjägerbataillon 373 aus Seedorf und des Feldjägerbataillon 251 aus Hilden sowie ein im Seegebiet der Großen Syrte vor der libyschen Küste operierender Einsatz- und Ausbildungsverband (EAV) der Deutschen Marine,<sup>24</sup> hielt sie nicht für notwendig. Als Begründung führte Außenamtssprecher Andreas Peschke an, dass die Operation im Nachhinein „ein gesicherter Evakuierungseinsatz mit humanitärer Zielsetzung“ und nicht „ein bewaffneter Einsatz“ war, dem der Bundestag „nachträglich“ hätte zustimmen müssen.<sup>25</sup> Auch wenn eine Freigabe des libyschen Luftraumes für den britischen-deutschen Einsatzverband durch das libysche Außenministerium vorlag, war der Einsatz „im völlig unüberschaubaren Krisengebiet nicht ohne Risiko“. Die deutschen Einsatzkräfte hätten auf alle möglichen Eventualfälle „zu jeder Zeit flexibel“ reagieren können, betonte Brigadegeneral Volker Bescht, Kommandeur des Einsatzverbandes.<sup>26</sup> Daraufhin reichte die Grünen-Bundestagsfraktion am

<sup>22</sup> Bundeswehr entlastet NATO, in: Die Welt, 29.3.2011, [http://www.welt.de/print/die\\_welt/politik/article12994988/Bundeswehr-entlastet-Nato.html](http://www.welt.de/print/die_welt/politik/article12994988/Bundeswehr-entlastet-Nato.html), Stand: 1.3.2012.

<sup>23</sup> Bundesministerium der Verteidigung: Operation Pegasus: Bundeswehr hilft bei Ausreise deutscher Staatsbürger aus Libyen, Berlin, 26.2.2011, <http://www.bundeswehr.de/portal>, Stand: 1.3.2012.

<sup>24</sup> Bundesministerium der Verteidigung: Die Operation Pegasus, Berlin, 3.3.2011, <http://www.bundeswehr.de/portal>; Bundesministerium der Verteidigung: Operation Pegasus beendet, Berlin, 8.3.2011, <http://www.bundeswehr.de/portal>, Stand: 1.3.2012.

<sup>25</sup> Bundesregierung: Regierungspressekonferenz vom 23.3.2011, [http://www.bundesregierung.de/Content/DE/Mitschrift/Pressekonferenzen/2011/03/2011-03-23-regpk\\_layoutVariant=Druckansicht.html](http://www.bundesregierung.de/Content/DE/Mitschrift/Pressekonferenzen/2011/03/2011-03-23-regpk_layoutVariant=Druckansicht.html), Stand: 1.3.2012.

<sup>26</sup> „Schnell rein – Schnell raus“: Interview mit Brigadegeneral Volker Bescht in: Bundeswehr Aktuell, 14.3.2011, S. 10; Stammesmilizen helfen der Bundeswehr, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung (FAZ), 12.3.2011, S. 5.

12. August 2011 Klage beim Bundesverfassungsgericht ein, die Frage prüfen zu lassen, ob die Bundesregierung im Nachhinein ein Mandat des Bundestages für den Einsatz der Bundeswehr hätte einholen müssen.<sup>27</sup>

Auf zwei Anfragen des Grünen-Bundestagsabgeordneten Omid Nouripour räumte das Verteidigungsministerium Anfang August 2011 ein, dass „derzeit elf Soldaten und Soldatinnen der Luftwaffe“ im Rahmen ihrer Tätigkeit in drei mit der Führung der Operation Unified Protector beauftragten NATO-Stäben in Italien – das Allied Joint Force Command Neapel, das Combined Air Operations Center (COAC) 5 in Poggio Renatico und das Allied Maritime Command in Neapel – auch „an einzelnen Schritten des Zielauswahlprozesses“ beteiligt waren, „ohne derzeit jedoch Führungs- oder Entscheidungsfunktionen zu besetzen“. Die Entsendung der deutschen Stabssoldaten zur Verstärkung von insgesamt 250 multinationalen Dienstposten erfolgte „zur unabdingbaren Wahrung der Funktions- und Handlungsfähigkeit der Allianz zur Operationsführung“.<sup>28</sup> Auf Nachfrage des Grünen-Abgeordneten Hans-Christian Ströbele teilte das Verteidigungsministerium Anfang September mit, dass „seit Ende März 2011 insgesamt 103 Soldatinnen und Soldaten der Bundeswehr“ in NATO-Stäben zur Führung des Libyen-Einsatzes beteiligt waren. Zu den wahrgenommenen Tätigkeiten zählten solche „im Bereich der sogenannten Zielauswahl“ wie auch solche „in der Kommunikation mit den einzelnen AWACS-Maschinen“. In keinem dieser beiden Bereiche würden deutsche Stabssoldaten „Führungs- oder Entscheidungsfunktionen wahrnehmen“. Das Verteidigungsministerium stellte klar, dass es sich hier um eine „reine administrative Anpassung innerhalb ständiger integrierter Hauptquartiere (HQ) zur Erleichterung der quantitativen Verstärkung der bestehenden Strukturen handelt. Eigenständige oder separate HQ der NATO zur Führung der NATO-Luftoperation“ seien nicht eingerichtet worden.<sup>29</sup> Der Forderung Ströbeles, die Bundesregierung hätte für die Entsendung deutscher Soldaten die Zustimmung des Bundestages einholen müssen, hielt Verteidigungsminister de Maizière entgegen, dass die Mitarbeit in ständigen NATO-Stäben „selbstverständlich“ und nach dem Parlamentsbeteiligungsgesetz von 2004 nicht „mandatspflichtig“ sei. Mit einem Nein gegenüber der Anfrage der NATO könnte die Bundesrepublik ihre Bündnispflichten nicht mehr erfüllen. Die Konsequenz eines deutschen Alleinangangs wäre ein „Austritt aus der NATO“.<sup>30</sup>

<sup>27</sup> Bündnis 90/Die Grünen Bundestagsfraktion: Grüne verklagen die Bundesregierung wegen Missachtung des Parlaments, Berlin, 13.8.2011, [http://www.gruene-bundestag.de/cms/presse/dok/388/388143.gruene\\_verklagen\\_die\\_bundesregierung\\_weg.html](http://www.gruene-bundestag.de/cms/presse/dok/388/388143.gruene_verklagen_die_bundesregierung_weg.html), Stand: 1.3.2012.

<sup>28</sup> Deutscher Bundestag: Antwort des Parlamentarischen Staatssekretärs Thomas Kossendey vom 10.8.2011, Drucksache 17/6790, 12.8.2011, S. 57, <http://dip21.bundestag.de/dip21/btd/17/067/1706790.pdf>, Stand: 1.3.2012.

<sup>29</sup> Deutscher Bundestag: Antwort des Parlamentarischen Staatssekretärs Thomas Kossendey vom 8.9.2011, Drucksache 17/6954, 9.9.2011, S. 97 f., <http://dipbt.bundestag.de/dip21/btd/17/069/1706954.pdf>, Stand: 1.3.2012.

<sup>30</sup> Löwenstein, Stephan: Bundeswehr ist im Libyen-Krieg, in: FAZ, 19.8.2011, S. 5.

### 2.3 Kompensation: Beteiligung am NATO-AWACS-Einsatz in Afghanistan

Nach der Entscheidung der Bundesregierung, sich nicht mit deutschen Soldaten an einer vom UN-Sicherheitsrat mandatierten Einrichtung einer Flugverbotszone in Libyen zum Schutz der libyschen Zivilbevölkerung zu beteiligen, kündigte Bundeskanzlerin Merkel auf dem Libyen-Gipfel in Paris am 19. März 2011 an, die NATO insbesondere bei den AWACS-Fähigkeiten zu entlasten, „indem wir zusätzliche Verantwortung in Afghanistan übernehmen.“<sup>31</sup> Die Kehrtwende der Bundesregierung, die luftgestützten Aufklärungskapazitäten der NATO in Afghanistan mit deutschem Soldaten nun doch zu unterstützen, nachdem Mitte Januar 2011 die deutschen Soldaten vom AWACS-Besatzungspersonal zurückgezogen worden waren, begründete Verteidigungsminister de Maizière mit den Worten: „Ohne die Deutschen kann man auf Dauer nicht in Libyen und Afghanistan gleichzeitig sein.“<sup>32</sup> Das erklärte Ziel der Bundesregierung sei, so Außenminister Westerwelle, „die Verbündeten zu entlasten, ohne sich in Libyen militärisch zu engagieren.“<sup>33</sup> Daraufhin leitete die Bundesregierung am 23. März 2011 dem Auswärtigen Ausschuss des Deutschen Bundestages einen Regierungsantrag zu, in dem sie die Abgeordneten um die Zustimmung einer Ausweitung des ISAF-Einsatzes von „bis zu 300 deutschen Soldaten“ am NATO-AWACS Verband zur luftgestützten Luftraumüberwachung und -Koordinierung in Afghanistan bat. Die deutsche Beteiligung am AWACS-Einsatz ist nach Afghanistan strikt an den Zielen der ISAF-Mission ausgerichtet. Die AWACS-Maschinen sollen „das Lagebild für die Operationsführung der ISAF und der afghanischen Sicherheitskräfte“ verdichten und „die Reaktionszeit zur Unterstützung von Truppen, auch in Gefechts-situationen, durch Luftunterstützungsoperationen sowie Luftrettungsoperationen (MedEvac) erheblich verkürzen.“ Ihr Auftrag besteht darin, „die Implementierung der neuen ISAF-Strategie“ und damit die „Übergabe der Sicherheitsverantwortung an die afghanischen Sicherheitskräfte“ zu unterstützen. Da die AWACS-Maschinen weder „die Fähigkeit zur Bodenaufklärung“ noch „eine Feuerleitfähigkeit für Luft-Boden-Einsätze“ haben, können sie alliierten Kampfflugzeugen nicht Angriffsziele gegen die Taliban-Aufständischen zuweisen. „Die NATO-AWACS haben nicht die Aufgabe, geplante OEF-Luftoperationen zu koordinieren oder zu führen“, betont die Bundesregierung in ihrer Mandatsbegründung. Das Zusammenwirken von ISAF und OEF beschränkt sich auf „die wechselseitige Nothilfe zwischen Einheiten der beiden Operationen.“ Die Personalobergrenze „bleibt unverändert bei 5.350 Soldaten“. Die zusätzlichen 300 Soldaten werden aus

<sup>31</sup> Bundesregierung: Pressestatement von Bundeskanzlerin Angela Merkel zur aktuellen Entwicklung in Libyen, 18.3.2011, <http://www.bundesregierung.de/Content/DE/Mitschrift/Pressekonferenzen/2011/03/2011-03-18-statement-merkel-libyen.html>, Stand: 1.3.2012.

<sup>32</sup> Deutscher Bundestag: Plenarprotokoll 17/98, 23.3.2011, S. 11182, <http://www.bundestag.de/dokumente/protokolle/plenarprotokolle/17098.pdf>, Stand: 1.3.2012.

<sup>33</sup> Ebd., S. 11178 f.

der flexiblen Reserve von 350 Soldaten geschöpft, die im bisherigen ISAF-Mandat enthalten ist.<sup>34</sup>

Mit ihrer Bereitschaft, sich dem seit Mitte Januar 2011 laufenden AWACS-Aufklärungseinsatz der NATO in Afghanistan anzuschließen, nahm die Bundesregierung eine Entscheidung vorweg, der sie sich unabhängig von den Ereignissen in Libyen spätestens im April 2011 gegenübergesehen hätte, wie Verteidigungsminister de Maizière hinwies.<sup>35</sup> Anfang 2011 hatte sie noch gegenüber der NATO angekündigt, sich zunächst nicht am AWACS-Aufklärungseinsatz zu beteiligen. Der damalige Verteidigungsminister zu Guttenberg hatte in Aussicht gestellt, dass die Bundesregierung diese Position im Lichte der operativen Erfahrungen der ersten 90 Tage „einer erneuten Bewertung unterziehen“ würde.<sup>36</sup> Diese „erneute Bewertung“ nahm die Bundesregierung im Lichte der veränderten Lage in Libyen vor – was Außenminister Westerwelle trotz Bündnisfall nach Artikel 5 Anfang des Jahres noch als „falsches Signal“ im Lichte einer klaren Abzugsperspektive ab „Ende 2011“ bewertet hatte, hielt er im Kontext der „Lage in Libyen“ als „Ausdruck unserer Bündnissolidarität“ für „militärisch geboten.“<sup>37</sup>

### **3. „The Hell of Good Intentions“<sup>38</sup>**

Die Weigerung der Bundesregierung, deutsche Soldaten an einem „Kriegseinsatz“ in Libyen zu beteiligen, den Deutschlands wichtigste Bündnispartner im UN-Sicherheitsrat durchgesetzt hatten und von der Arabischen Liga und der Organisation Islamischer Staaten unterstützt worden war, legt erneut die Neigung der politisch Verantwortlichen in Berlin offen, nationalen Vorbehalten den Vorrang vor externen Anforderungen zu geben. Zwischen der verbalen Unterstützung der vom UN-Sicherheitsrat gegen Libyen verhängten Sanktionsmaßnahmen und der Bereitschaft der Bundesregierung Merkel, die erforderlichen Mittel für ihre möglichst zeitnahe Umsetzung bereitzustellen, „klafft eine operative Lücke“, brachte Ruprecht Polenz, Vorsitzender des Auswärtigen Ausschusses, die Widersprüchlichkeit der deutschen Außenpolitik im Kontext der Libyen-Krise auf den Punkt.<sup>39</sup>

<sup>34</sup> Deutscher Bundestag: Antrag der Bundesregierung, Drucksache 17/5190, 23.3.2011, <http://dipbt.bundestag.de/dip21/btd/17/051/1705190.pdf>, Stand: 1.3.2012.

<sup>35</sup> Deutscher Bundestag: Rede von Verteidigungsminister Dr. Thomas de Maizière, Plenarprotokoll 17/98, 23.3.2011, S. 11182, <http://www.bundestag.de/dokumente/protokolle/plenarprotokolle/17098.pdf>, Stand: 1.3.2012.

<sup>36</sup> Guttenberg erwägt AWACS-Einsatz, in: FAZ, 14.1.2011, S. 2.

<sup>37</sup> Deutscher Bundestag: Rede von Außenminister Dr. Guido Westerwelle, Plenarprotokoll 17/98, 23.3.2011, S. 11179, <http://dipbt.bundestag.de/dip21/btp/17/17098.pdf>, Stand: 1.3.2012.

<sup>38</sup> Hoffmann, Stanley: The Hell of Good Intentions, in: Foreign Policy 29/1977-78, S. 3-26.

<sup>39</sup> Deutscher Bundestag: Plenarprotokoll 17/97, 18.3.2011, S. 11143; „Wir hätten zustimmen sollen“. Der CDU-Politiker Ruprecht Polenz über die Libyen-Politik der Bundesregierung, in: Die Zeit, 31.3.2011, <http://www.zeit.de/2011/14/Interview-Polenz>, Stand: 1.3.2012.

Deutschland hat eine Verantwortung für Frieden und Sicherheit in der Welt, die andere Staaten schon seit dem Zweiten Weltkrieg getragen haben. Diese Verantwortung, vor allem beim Einsatz von Streitkräften, nimmt die Berliner Republik erkennbar anders wahr als die Verbündeten und Partner im euro-atlantischen Handlungsverbund. Die Ursache für ein Deutschland, das Nein sagt, liegt nicht in einer zunehmend macht-induzierten „made-in-Berlin“ Orientierung, wie Hellmann unterstellt. Wie die Anerkennungspolitik der Bundesregierung Sloweniens und Kroatiens 1991 wird die Libyen-Politik der Bundesregierung von „einem durchdringenden Muster moralischer und politischer Werte“ bestimmt.<sup>40</sup> Diese wertorientierte Politik konfrontierte die Regierung Merkel wie die Regierung Kohl Anfang der 1990er-Jahre mit dem Dilemma, Menschen- und Minderheitenrechte und Demokratie durch politisch-diplomatische Konfliktregelung zu fördern, aber nicht bereit war, die „rote Linie“ zum Kriegseinsatz zu überqueren. Wie im Jugoslawien-Krieg 1991/92 befürwortete die Bundesregierung eine unnachgiebige Politik gegenüber dem libyschen Machthaber – „Der Diktator muss gehen.“<sup>41</sup> – wohl wissend, dass die Folgen dieser Politik andere zu tragen hatten.<sup>42</sup>

Ebenso wenig kann Maull mit seinem Rollenkonzept der Zivilmacht das Akteursverhalten Deutschlands in der Libyen-Krise schlüssig erklären. Sein Vorwurf des „unilateralistischen Sündenfalls“ in der Irak-Krise hat Thomas Risse „gerade durch das Festhalten am Zivilmacht-Konzept“ schlüssig widerlegt.<sup>43</sup> Wie der „schleichende Erosionsprozess“ des Rollenkonzepts der Zivilmacht den deutschen „Sonderweg ohne Not“ in der Libyen-Krise erklären kann, bleibt genauso un schlüssig. Einerseits beklagt er die „Abnutzungserscheinungen des alten Rollenkonzepts“. Andererseits stellt er fest, dass dieses „ausgeleierte“ Rollenkonzept „in der politischen Kultur der deutschen Gesellschaft inzwischen solide verankert ist.“<sup>44</sup> Wenn in der Libyen-Krise die beiden Leitlinien der deutschen Außenpolitik – Multilateralismus („never alone“) und militärische Zurückhaltung („politics before force“) – in Konflikt miteinander geraten sind, wie Maull zu Recht feststellt,<sup>45</sup> kann aus dem Befund nicht der Vorwurf eines deutschen „Sonderwegs ohne Not“ mit „erheblichem Schaden“ bzw. „einer Flucht aus

<sup>40</sup> Libal, Michael: Limits of Persuasion. Germany and the Yugoslav Crisis, 1991-1992, Westport 1997, S. 105.

<sup>41</sup> Deutscher Bundestag: Rede von Außenminister Westerwelle am 16.3.2011, S. 10815 und am 18.3.2011, S. 11137.

<sup>42</sup> Gompert, David: How to Defeat Serbia, in: Foreign Affairs 73/1994, S. 30-47, hier S. 37; Libal: Limits of Persuasion, S. 100, 106, 162, 163, 164.

<sup>43</sup> Risse, Thomas: Kontinuität durch Wandel: Eine „neue“ deutsche Außenpolitik?, in: Aus Politik und Zeitgeschichte 11/2004, S. 24-31, hier S. 31; vgl. Rudolf, Peter: The Myth of the „German Way“, German Foreign Policy and Transatlantic Relations, in: Survival 47/2005, S. 133-152, hier S. 145.

<sup>44</sup> Maull: Deutsche Außenpolitik: orientierungslos, S. 111, 112, 114, 115.

<sup>45</sup> Ebd., S. 109.

der Verantwortung“ gemacht werden.<sup>46</sup> Hier werden Ursache und Wirkung miteinander verwechselt. Wie in der Irak-Krise hat die Bundesregierung auch in der Libyen-Krise konsequent am Zivilmachtkonzept festgehalten. Mit ihrer Weigerung, „die rote Linie“ zu einem „Kriegseinsatz“ unter gar keinen Umständen zu überqueren, wird erneut der Willensfanatismus der Zivilmacht Deutschland zum Leidwesen der Verbündeten hör-, sicht- und spürbar. Diese Zivilmachtorthodoxie, wie sie vor allem von Außenminister Westerwelle in reinster Form personifiziert wird, stellt zunehmend bei den Verbündeten die Verpflichtungen der Berliner Republik in Frage, vor allem in Krisensituationen ein vom Gebot der multilateralen Zusammenarbeit unabhängiges nationales Interesse zu verfolgen.

Die causa Libya legt erneut das Grundproblem der deutschen Außen- und Sicherheitspolitik offen. Mit dem Ende des Ost-West-Konflikts und den daraus resultierenden veränderten sicherheitspolitischen Anforderungen begann sich die wechselseitige Bedingtheit der beiden Kernbestandteile der deutschen Außen- und Sicherheitspolitik – das reflexartige Bekenntnis zur multilateralen Zusammenarbeit und die tief verwurzelten Ansichten und Überzeugungen der aus der historischen Verantwortungslast für zwei Weltkriege resultierenden Kultur der Zurückhaltung – aufzulösen. Die Globalisierung von Gewalt in asymmetrischer Ausprägung, wie sie bei den Terroranschlägen in den USA am 11. September 2001 auf brutale Weise sichtbar zum Ausdruck kam, und die verstärkten Anstrengungen der NATO und der EU, die neuen sicherheitspolitischen Bedrohungen durch zerfallende und zerfallene Staaten, Bürgerkriege und humanitäre Krisen wirksam zu begegnen, haben dieses Spannungsverhältnis noch weiter verschärft. Die grundlegend veränderten sicherheitspolitischen Anforderungen im euro-atlantischen Handlungszusammenhang machen es für jede Bundesregierung außerordentlich schwierig, sich reflexartig für das Gebot der multilateralen Zusammenarbeit einzusetzen und gleichzeitig den Forderungen der tief verwurzelten Kultur der Zurückhaltung treu zu bleiben. Dies hat zur Folge, dass die multilaterale Orientierung der bundesdeutschen Außen- und Sicherheitspolitik, einschließlich des Verhältnisses zu den USA nicht mehr von einer reflexartigen Übernahme institutioneller Verpflichtungen bestimmt wird. Mit der Präferenz für innenpolitische Anforderungen und nationaler Bewertungen relativiert sich die traditionelle multilaterale Orientierung der deutschen Außen- und Sicherheitspolitik. Sie droht die zentrale außenpolitische Zielsetzung Deutschlands in Frage zu stellen, die „militärische Bündnis- und Handlungsfähigkeit“ Deutschlands und damit „seine Rolle als relevanter Partner“ in internationalen und supranationalen Institutionen zu wahren.<sup>47</sup>

---

<sup>46</sup> Ebd., S. 114.

<sup>47</sup> Bundesministerium der Verteidigung: Weißbuch 2006 zur Sicherheitspolitik Deutschlands und zur Zukunft der Bundeswehr, Berlin 2006, S. 13, 29, 35, 70, 84.

Die Entschlossenheit der politisch Verantwortlichen in Berlin, nicht vom Tugendpfad der Kultur der Zurückhaltung abzuweichen, hat zur Folge, dass die Berliner Republik nicht mehr bereit ist, jeden Preis zu zahlen, um eine gemeinsame europäische oder transatlantische Position zu erreichen.<sup>48</sup> „Über die existenziellen Fragen der deutschen Nation wird in Berlin entschieden und nirgendwo anders“, wie Bundeskanzler Gerhard Schröder 2002 wegweisend erklärt hatte.<sup>49</sup> Anforderungen und Erwartungen werden nach „unserer Abwägung“ entschieden, pflichtet ihm Verteidigungsminister de Maizière bei. Das heißt, der Zivilmacht-„Willensfanatiker“ sagt immer öfters „Nein danke“ oder „nur so“. Diesem starrsinnigen Idealismus, wie sie im Euro-Krisenmanagement durch die von Bundesbankpräsident Jens Weidmann personifizierte Stabilitätskultur zum Ausdruck kommt,<sup>50</sup> schallt der Vorwurf der Verbündeten entgegen: „Am deutschen Wesen soll die Welt genesen.“ Mit dem Zivilmacht-Willensfanatismus in der causa Libya stellt sich mit Vehemenz wieder die alte Frage der „incertitude allemande“.<sup>51</sup>

---

<sup>48</sup> Niedermeier, Pia: German Policy on Libya: Right on Substance, Short on Style, AICGS Advisor, 25.3.2011, <http://www.aicgs.org/analysis/c/niedermeier032511.aspx>; Frankenberger, Klaus-Dieter: Welcome to the Stuttgart Republic, AICGS Advisor, 21.4.2011, <http://www.aicgs.org/analysis/c/kdf042111.aspx>, Stand: 1.3.2012.

<sup>49</sup> Deutscher Bundestag: Rede von Bundeskanzler Gerhard Schröder, Plenarprotokoll 14/253, Berlin, 13.9.2003, S. 25583, <http://dip21.bundestag.de/dip21/btp/14/14253.pdf>, Stand: 1.3.2012.

<sup>50</sup> Schelkle, Waltraud: Der Fanatismus der Zentralbank, in: FAZ, 23.2.2012, S. 31; vgl. Tooze, Adam: The Message from Berlin that Europe failed to grasp, in: Financial Times, 4.5.2010, S. 9; Kundnani, Hans: The eurozone will pay a high price for Germany's economic narcissism, in: The Guardian, 6.1.2012, <http://www.guardian.co.uk/commentisfree/2012/jan/06/eurozone-germany-ordoliberalism>, Stand: 1.3.2012; Wolf, Martin: Germany's eurozone crisis nightmare, in: Financial Times, 9.3.2010, S. 9; Münchau, Wolfgang: A misguided German narrative of the crisis, in: Financial Times, 21.2.2011, S. 9.

<sup>51</sup> Stephens, Philip: Merkel's myopia reopens Europe's German question, in: Financial Times, 25.3.2010, S. 9; Stephens, Philip: Why Berlin is resetting its compass, in: Financial Times, 10.6.2011, S. 9; Vinocur, John: Pondering the German Question, in: New York Times, 3.3.2010, <http://www.nytimes.com/2010/05/04/world/europe/04iht-politicus.html>; Guérot, Ulrike / Leonhard, Mark: The New German Question: How Europe can get the Germany it needs, European Council on Foreign Relations, Berlin, 19.5.11, [http://www.ecfr.eu/page/-/ECFR30\\_GERMANY\\_AW.pdf](http://www.ecfr.eu/page/-/ECFR30_GERMANY_AW.pdf), Stand: 1.3.2012.



# Deutschland in den Vereinten Nationen

*Sven Bernhard Gareis*

*Die Vereinten Nationen (VN) gehören traditionell neben EU und NATO zu den wichtigsten Bezugssystemen deutscher Außen- und Sicherheitspolitik. Der vorliegende Beitrag untersucht das deutsche Engagement in wichtigen Handlungsfeldern der VN, geht auf das Streben nach einem Ständigen Sitz im Sicherheitsrat ein und formuliert Anforderungen an die künftige VN-Politik Deutschlands.*

In den Jahren 2011/12 absolvierte Deutschland seine bereits dritte Amtszeit seit der Wiedervereinigung (nach 1995/96 und 2003/04) als nichtständiges Mitglied des Sicherheitsrates der Vereinten Nationen (VN) – und unterstrich damit seine enge Verbundenheit mit der Weltorganisation sowie seine Bereitschaft, im VN-Rahmen „globale Verantwortung zu übernehmen“ und „hier in ganz besonderer Weise gemeinsam für Frieden und Entwicklung arbeiten“ zu können.<sup>1</sup> Tatsächlich steht hinter solchen Bekenntnissen mehr als nur politische Rhetorik. Die Vereinten Nationen gehören seit Gründung der Bundesrepublik neben NATO und EU zu den wichtigsten Bezugssystemen für die Ausgestaltung deutscher Außenpolitik. Die Normen des Grundgesetzes, die Deutschland als ein friedliebendes Mitglied der Staatengemeinschaft definieren, sind an der VN-Charta ausgerichtet, vor allem aber verkörpern die Vereinten Nationen im globalen Maßstab jenen Multilateralismus, den Deutschland nach dem Zweiten Weltkrieg zu seiner zentralen außenpolitischen Handlungsmaxime erhoben hat.<sup>2</sup> Zudem ist Deutschland als eine der weltgrößten Wirtschaftsmächte vital an einem friedlichen und stabilen internationalen System interessiert, zu dessen Aufrechterhaltung die Vereinten Nationen entscheidend beitragen.

Umgekehrt sind die Vereinten Nationen in ihren Bemühungen, weltweit Frieden, Sicherheit und Entwicklung durch effektive multilaterale Kooperationsformen voranzubringen, auf wirtschaftlich starke und politisch einflussreiche Länder wie Deutschland angewiesen. Als seit Langem drittgrößter Beitragszahler zum VN-Haushalt und auch vielfältig engagierter Mitgliedstaat hat sich Deutschland stets als verlässlicher Partner der Weltorganisation erwiesen – was diese immer wieder mit sehr guten Ergeb-

---

<sup>1</sup> Westerwelle, Guido: Rede von Bundesaußenminister Westerwelle vor der VN-Generalversammlung am 25.9.2010, <http://www.auswaertiges-amt.de/DE/Infoservice/Presse/Reden/2010/100925-BM-VN-GV.html>

<sup>2</sup> Siehe Gareis, Sven Bernhard: Deutschlands Außen- und Sicherheitspolitik, Opladen, 2. Aufl., 2006, S. 60 f.

nissen für Deutschland bei Wahlen zu Gremien wie Sicherheitsrat oder Menschenrechtsrat honorierte.<sup>3</sup>

Im Bewusstsein dieser hohen Wertschätzung legt Deutschland seit einigen Jahren ein gewachsenes Selbstvertrauen sowie klare Ambitionen an den Tag. Die im Oktober 2010 in einer – bei Wahlen zum Sicherheitsrat eher seltenen – Kampfabstimmung gegen Portugal und Kanada durchgesetzte nichtständige Mitgliedschaft im Sicherheitsrat war ebenso wie die vorangegangenen als ein Schaulaufen für das höhere Ziel eines Ständigen Sitzes in einem reformierten Machtzentrum der Weltorganisation angelegt.

Vor diesem Hintergrund sollen im Folgenden untersucht werden, inwieweit das deutsche Engagement in den VN den eigenen Ansprüchen zur Unterstützung multilateraler Politikansätze auf der globalen Ebene entspricht. Zudem sollen die Chancen auf einen Ständigen Sitz Deutschlands im Sicherheitsrat bewertet und künftige Anforderungen an die deutsche VN-Politik herausgearbeitet werden. Zunächst soll jedoch in der gebotenen Kürze der Weg Deutschlands vom Feindstaat zum respektierten Mitgliedstaat der Weltorganisation skizziert werden, um so die besondere Bedeutung der VN für die deutsche Außenpolitik nachvollziehbar zu machen.

## **1. Die Vereinten Nationen und Deutschlands Rückkehr in die Staatengemeinschaft**

Als die Vereinten Nationen in der Schlussphase des Zweiten Weltkrieges geschaffen wurden, richtete sich ihr kollektives Sicherheitssystem zunächst auch gegen die unterlegenen Feindstaaten, voran das Deutsche Reich und Japan. Doch stand nicht deren dauerhafte Unterwerfung auf der Agenda: Die sog. Feindstaatenklauseln der Art. 53 und 107 der VN-Charta stellten Sonderregelungen für den äußerst unwahrscheinlichen Fall einer „Wiederaufnahme der Angriffspolitik“ durch die früheren Kriegsgegner dar – denen zudem nach ihrer Läuterung und dem Nachweis der Friedensliebe die gleichberechtigte Mitgliedschaft in den VN offenstand.<sup>4</sup> So wurden auch weder Deutschland noch einer seiner Kriegsverbündeten je als „Feindstaat“ Gegenstand der Politik in den VN. Binnen eines Jahrzehnts waren auch außer Deutschland alle ehemaligen Feindstaaten in die Weltorganisation aufgenommen worden.

Im Falle Deutschlands verhinderten indes die Teilung und die Zugehörigkeit beider Teilstaaten zu den antagonistischen Blöcken im Ost-West-Konflikt einen raschen Beitritt zu den Vereinten Nationen. Eine alleinige Mitgliedschaft der Bundesrepublik scheiterte an der Sowjetunion und de-

<sup>3</sup> So erhielt Deutschland etwa 2002 bei der Wahl in den Sicherheitsrat 181 von 184 Stimmen, erzielte bei den ersten Wahlen zum neugegründeten Menschenrechtsrat 2006 mit 154 Stimmen das beste Ergebnis aller 47 Mitglieder und erreichte 2010 in einer Kampfabstimmung gegen Portugal und Kanada mit 128 Stimmen bereits im ersten Wahlgang die erforderliche Zweidrittelmehrheit.

<sup>4</sup> Siehe Gareis, Sven Bernhard: *The United Nations*, Basingstoke, 2. Aufl., 2012, S. 74 f.

ren sicherem Veto gegen die erforderliche Aufnahmeempfehlung des Sicherheitsrats. Ein Beitritt beider deutscher Staaten wiederum war für die auf ihrem Alleinvertretungsanspruch für Gesamtdeutschland insistierende Bundesrepublik wegen der damit verbundenen Anerkennung der DDR als souveräner Staat nicht akzeptabel.

Beide deutsche Staaten bemühten sich daher um eine Mitwirkung in den VN unterhalb der Schwelle einer Mitgliedschaft – mit durchaus unterschiedlichem Erfolg. So wurde die Bundesrepublik rasch zu einem überaus aktiven Nichtmitglied, trat 1950 der Welternährungsorganisation (FAO) und dann innerhalb von fünf Jahren allen Sonderorganisationen sowie denjenigen Untergliederungen wie dem Weltentwicklungsprogramm (UNDP) bei, die keine Mitgliedschaft in der Hauptorganisation der Vereinten Nationen erforderten. Bereits 1952 konnte die Bundesrepublik eine permanente Beobachtungsmission am Hauptsitz der VN in New York einrichten und Schritt für Schritt einen Status erlangen, der einer „Quasi-Mitgliedschaft“ ohne Stimmrecht entsprach. Dank ihres wirtschaftlichen Erfolgs und der damit verbundenen Möglichkeit, umfangreiche Zahlungen an das VN-System zu leisten, wurde die Bundesrepublik auch rasch zu einem finanziellen Stützpfiler der Organisation.

Ein guter Teil dieses intensiven Engagements war indes auch deutschlandpolitisch motiviert, ging es der Bundesrepublik doch auch darum, eine internationale Aufwertung der DDR innerhalb des VN-Systems so weit wie möglich zu unterbinden. Die konsequente Anwendung der Hallstein-Doktrin in Verbindung mit einer bis in die 1960er-Jahre hineinreichenden westlichen Dominanz in der Generalversammlung ließen alle Aufnahmeanträge der DDR zu Sonderorganisationen und Nebenorganen scheitern – einzig ein unbedeutender Beobachterstatus bei der regionalen Wirtschaftskommission für Europa (ECE) wurde ihr ab 1955 zugebilligt. Ein 1966 gestellter Antrag auf Mitgliedschaft kam gar nicht erst auf die Tagesordnung des Sicherheitsrats. Erst im Dezember 1972, unter grundlegend veränderten innerdeutschen Vorzeichen, erhielt die DDR einen Beobachterstatus in New York zugesprochen.

Lange hatte die Bundesrepublik ihre Alliierten erfolgreich für eine Offenhaltung der „Deutschen Frage“ auch in den Vereinten Nationen einspannen können – im Zuge der in den 1960er-Jahren einsetzenden weltweiten Entspannungspolitik ließ sich der Alleinvertretungsanspruch immer weniger aufrechterhalten. In den Verhandlungen zum Grundlagenvertrag 1972 erwies sich die westdeutsche Zustimmung zum VN-Beitritt der DDR dann als ein wichtiger Joker, die Zustimmung Ost-Berlins zu einer vertraglichen Konstruktion (Grundlagenvertrag) zu erlangen, die die faktische staatliche Anerkennung der DDR mit dem Ziel der „Einheit der Nation“ verband. Am 18. September 1973 konnten dann DDR und Bundesrepublik den VN als 133. und 134. Mitgliedstaat

beitreten. Mit der Aufnahme der beiden deutschen Staaten in die Weltorganisation wurden auch die Feindstaatenklauseln endgültig obsolet – wenngleich ihre Streichung aus der Charta erst 2005 formell beschlossen wurde.

In den siebzehn Jahren ihrer parallelen Mitgliedschaft blieben beide deutsche Staaten fest in ihre Machtblöcke eingebunden. Die Bundesrepublik verfolgte eine breite, alle Handlungsfelder von den Menschenrechten bis zu Klima- und Entwicklungsfragen einbeziehende Politik, während die DDR sich verstärkt der durch den Dekolonisationsprozess entstandenen Mehrheitsgruppe der wirtschaftlich schwächeren Staaten als „natürlicher Verbündeter“ zuwandte.<sup>5</sup> Beide deutschen Staaten gehörten dem Sicherheitsrat als nichtständige Mitglieder an (Bundesrepublik 1977/78 und 1987/88, DDR 1980/81). Im September 1980 wurde der bundesdeutsche VN-Botschafter Rüdiger von Wechmar zum Präsidenten der 35. Generalversammlung gewählt, 1987/88 präsidierte der DDR-Botschafter Peter Florin der 42. Generalversammlung. Mit dem Inkrafttreten des Einigungsvertrages am 3. Oktober 1990 endete die deutsche Doppelmitgliedschaft in den VN und Außenminister Hans-Dietrich Genscher teilte Generalsekretär Javier Perez de Cuellar mit, dass die wiedervereinte Nation nunmehr unter der Staatsbezeichnung „Deutschland“ (Germany) firmieren werde.<sup>6</sup> Deutschlands Weg vom Feindstaat zum souveränen und hoch respektierten VN-Mitglied ist treffend als „erfolgreiche außenpolitische Emanzipation“<sup>7</sup> beschrieben worden. Der damit verbundene Zuwachs an Bedeutung und Einfluss brachte indes auch neue Anforderungen an das wiedervereinte Deutschland mit sich.

## 2. Wichtige Handlungsfelder seit der Wiedervereinigung

Die deutsche Wiedervereinigung war nur ein Ergebnis der weltpolitischen Umwälzungen, die in den Jahren 1989/90 ihren Ausgang nahmen und die auch die VN aus ihrer weitgehenden Lähmung während des Ost-West-Konflikts heraus- und ins Zentrum der Weltpolitik hineinführten. Der neu gewonnenen Entscheidungs- und Handlungsfähigkeit standen aber auch rasch vielfältige Aufgaben in der Friedenssicherung, der Entwicklungspolitik oder im Menschenrechtsschutz gegenüber. Die deutsche Wiedervereinigung wurde daher auch deshalb einhellig begrüßt, weil sich die Weltorganisation von diesem größeren Deutschland ein stärkeres Engagement erhoffte. Alle Bundesregierungen haben dies in der Folge auch immer wieder zugesagt. Die erste rot-grüne Bundesregierung attestierte den VN

<sup>5</sup> Siehe Neugebauer, Bernhard: DDR, UN-Politik, in: Lexikon der Vereinten Nationen, hrsg. von Helmut Volger, München / Wien 2000, S. 46-52.

<sup>6</sup> Auswärtiges Amt: 25 Jahre Mitgliedschaft in den Vereinten Nationen, Bonn 1998, S. 22.

<sup>7</sup> Siehe Knapp, Manfred: Eine erfolgreiche außenpolitische Emanzipation. Drei Jahrzehnte deutsche Mitgliedschaft in den Vereinten Nationen, in: Vereinte Nationen 3/2003, S. 207-214.

in ihrem Koalitionsvertrag 1998 sogar „die wichtigste Ebene zur Lösung globaler Probleme“<sup>8</sup> zu sein, die es in jeder Hinsicht zu unterstützen gelte. 2000 war Gerhard Schröder der erste Bundeskanzler seit Willy Brandts Antrittsrede 1973, der vor der Generalsversammlung sprach. Seine Nachfolgerin Angela Merkel nutzte dieses Forum bereits zwei Mal, um 2007 und 2010 Grundzüge der deutschen VN-Politik vorzustellen.

Mit der Übernahme der Beitragsverpflichtungen der DDR wurde Deutschland 1990 der drittgrößte Beitragszahler zu den VN nach den USA und Japan und hält diesen Platz bis in die Gegenwart. Gemäß dem für die Jahre 2010-12 gültigen Beitragsschlüssel zahlte Deutschland 8,018 % des regulären VN-Haushaltes, der im Biennium 2012-13 rund 5,1 Mrd. US-Dollar betrug.<sup>9</sup> Den gleichen Anteil entrichtete Deutschland auch im Bereich der Friedenssicherung, deren Budget im Jahr 2011-12 bei ca. 7,9 Mrd. US-Dollar lag. Zusammen mit allen Mitgliedsbeiträgen zu Sonderorganisationen und Nebenorganen bzw. den vielfältigen freiwilligen Leistungen an soziale oder humanitäre VN-Einrichtungen wendete Deutschland im Jahr 2012 ca. 900 Millionen US-Dollar für die Vereinten Nationen auf. Deutschland ist zudem Sitzstaat zahlreicher VN-Organisationen wie dem Freiwilligenwerk (UNV), das zusammen mit siebzehn weiteren Büros auf dem VN-Campus in Bonn angesiedelt ist, sowie dem in Hamburg ansässigen VN-Seegerichtshof.

## 2.1 Mitwirkung in der Friedenssicherung

Das gewandelte Aufgabenprofil, welches die VN seit 1989 zu bewältigen haben, zeigt sich nicht zuletzt im Bereich der internationalen Friedenssicherung. Zahlreiche der im Kalten Krieg eingefrorenen Konflikte brachen wieder oder neu aus und stellten die wenig eingespielten kollektiven Sicherheitsmechanismen der VN vor neue Herausforderungen. Hatte die Organisation in den ersten 40 Jahren ihres Bestehens 13 Friedensmissionen begonnen, kamen bis 1992 14 weitere hinzu; bis 2012 erhöhte sich die Zahl der Friedenseinsätze auf 67.<sup>10</sup> Neben den schieren Größenordnungen steigerte sich auch die Komplexität der Missionen signifikant: Bildeten die klassischen VN-Blauhelmschiffe noch einen weitgehenden passiven Puffer zwischen den entflochtenen, meist staatlichen Konfliktparteien, müssen die multidimensionalen Missionen der letzten anderthalb Dekaden vornehmlich den (Wieder-)Aufbau staatlicher und gesellschaftlicher Strukturen in Post-Konflikt-Situationen absichern. Da die VN über keinerlei eigene Kräfte verfügen, waren und

<sup>8</sup> Koalitionsvereinbarung 1998: Aufbruch und Erneuerung – Deutschlands Weg ins 21. Jahrhundert, Kap. XI, Ziff. 7, <http://www.trend.infopartisan.net/trd1098/vertrag.html>

<sup>9</sup> Siehe die Resolution der Generalversammlung A/Res/66/248 vom 24.12.2011.

<sup>10</sup> Siehe <http://www.un.org/en/peacekeeping/resources/statistics/factsheet.shtml>. Mit Stand Mai 2012 sind 121.000 Friedensschützer in 17 Missionen weltweit im Einsatz.

sind sie in steigendem Maße auf die Unterstützung seitens der Mitgliedstaaten angewiesen.<sup>11</sup>

Für Deutschland brachten Wiedervereinigung und Souveränität rasch auch deutliche Forderungen nach militärischen Beteiligungen an internationalen Einsätzen mit sich – ein Tabubruch, hatte Deutschland doch jahrzehntelang darauf verwiesen, dass sein Militär verfassungsgemäß nur zur Landesverteidigung eingesetzt werden dürfe. Die VN-Missionen boten für Deutschland den Rahmen, zunächst mit unbewaffneten Kräften humanitäre Hilfe zu leisten (UNTAG in Kambodscha 1992/93) und dann – nach einem klärenden Urteil des Bundesverfassungsgerichts<sup>12</sup> – schrittweise auch in bewaffnete Einsätze einzutreten (UNOSOM II in Somalia 1993/94; UNPROFOR im ehemaligen Jugoslawien 1995). 1998 unterzeichneten Deutschland und die VN zunächst ein Memorandum of Understanding über zivile Unterstützungsleistungen für Friedensmissionen, Ende 2000 dann eines über militärische Lufttransport-, Sanitäts-, Logistik-, Pionier und Aufklärungskapazitäten im Rahmen des sog. Standby-Arrangements der VN. Die Streitkräfteplanung der Bundeswehr beziffert diesen Beitrag auf rd. 1.000 Soldaten.<sup>13</sup>

Diesen eingegangenen Verpflichtungen zum Trotz nimmt sich das Engagement Deutschlands in VN-geführten Friedensmissionen seit Mitte der 1990er-Jahre eher bescheiden aus. Im April 2012 hatte Deutschland 265 Kräfte in sechs VN-Missionen entsandt, davon zehn Polizeibeamte. Deutschland stand damit an Platz 49 von 116 kräftestellenden Ländern. Allerdings sind allein 233 Soldaten in der VN-Truppe im Libanon (UNIFIL) eingesetzt, auf die sich nach dem israelisch-libanesischen Sommerkrieg von 2006 ein spezifisches deutsches Interesse richtete. Die Beteiligung an den anderen fünf VN-Missionen liegt dagegen zwischen einem (UNAMA in Afghanistan) und achtzehn Experten im Südsudan (UNMISS); im Mai 2012 beschloss das Bundeskabinett zudem den Einsatz von zehn Militärbeobachtern bei der VN-Mission in Syrien (UNSMIS).

Wie die meisten seiner Verbündeten bevorzugt Deutschland den Einsatz seiner Kräfte im Rahmen VN-mandatiertes (also durch eine Resolution des Sicherheitsrates erlaubter) und dann von NATO oder EU durchgeführter Missionen wie ISAF in Afghanistan, KFOR im Kosovo oder EUFOR Althea in Bosnien-Herzegowina. In solchen Formaten hält Deutschland mehr als 95 % seiner im Auslandseinsatz befindlichen rd. 6.900 Soldaten (Stand: Mai 2012). Einerseits sind diese Einsätze wesentliche Hilfen für die VN, weil sie ihnen die Verantwortung für große, teure und gefährliche Operationen abnehmen. Andererseits jedoch stehen die in den westlichen Industrienationen vorhandenen Hochwertkapazitäten etwa im Bereich

<sup>11</sup> Zum Wandel der VN-Friedenssicherung siehe ausführlich Gareis: *The United Nations*, S. 96-148.

<sup>12</sup> „Out of area“-Urteil des Bundesverfassungsgerichts; BVerfG 90, 289 – Bundeswehreinsatz vom 12.7.1994.

<sup>13</sup> Bundesministerium der Verteidigung: Weißbuch 2006, S. 90.

von Lufttransport, Aufklärung und Kommunikation dann den VN nicht zu Verfügung. Es hat sich so ein Zwei-Klassensystem der Friedenssicherung herausgebildet, das den VN vor allem die Verantwortung für die „vergessenen Konflikte“ an der Peripherie der Interessensgebiete der Industriestaaten belässt.<sup>14</sup> Die Schwierigkeiten, auf welche die VN bei der Mobilisierung von Ressourcen und der Koordination von Akteuren in komplexen Friedensmissionen stoßen, zeigen sich auch in der Arbeit der Ende 2005 ins Leben gerufenen VN-Kommission für Friedenskonsolidierung (peacebuilding commission), deren Vorsitz Deutschland 2010 innehatte.<sup>15</sup> Auch hier kommt den starken Mitgliedstaaten eine besondere Verantwortung zu. Deutschland könnte mit einem größeren Engagement in VN-geführten Missionen einen substanziellen Beitrag zur Stärkung der VN in diesem wichtigen Aufgabenfeld leisten und zugleich eine Vorbildrolle für weitere Industriestaaten in EU und NATO übernehmen.

## **2.2 Entwicklung, Umwelt, Menschenrechte**

Die Arbeit der Vereinten Nationen baut auf einem umfassenden Friedensverständnis auf, welches deutlich über die Verhinderung von Krieg und Gewalt hinausweist und entwicklungspolitische Aufgaben ebenso in den Blick nimmt wie Umwelt- und Klimaprobleme sowie nicht zuletzt die Verbesserung der Menschenrechtsslage weltweit.<sup>16</sup> Die VN haben auf diese Herausforderungen mit der beständigen Ausweitung ihrer Organisationsstrukturen und Instrumente reagiert, der bei Weitem größte Teil der unter dem Dach der VN tätigen Spezialorgane und Sonderorganisationen wie etwa das Entwicklungsprogramm (UNDP), das Umweltprogramm (UNEP), das Kinderhilfswerk UNICEF oder die Organisation für industrielle Entwicklung (UNIDO) befasst sich mit Fragen der nachhaltigen menschlichen Entwicklung.

Anders als in der Friedenssicherung konnte das wiedervereinte Deutschland das entwicklungspolitische Engagement der alten Bundesrepublik ohne größere Veränderungen fortführen. Deutschland ist Mitglied in allen entwicklungspolitischen Gremien und Institutionen der VN und betreibt unter dem Stichwort der „globalen Strukturpolitik“ die Stärkung multilateraler Foren der Entwicklungszusammenarbeit. Den im Jahr 2000 verabschiedeten Millenniums-Entwicklungszielen, die insbesondere die Halbierung der in bitterer Armut lebenden Menschen, die Primarschul-ausbildung für alle Kinder sowie die signifikante Reduktion der Mütter-

<sup>14</sup> Siehe Gareis, Sven Bernhard /Varwick, Johannes: Frieden erster und zweiter Klasse, in: Internationale Politik 5/2007, S. 68-74.

<sup>15</sup> Wittig, Peter: Friedenskonsolidierung – Zukunftsherausforderung der UN, in: Vereinte Nationen 4/2011, S. 147-150.

<sup>16</sup> Siehe Gareis: The United Nations, S. 18 f.

sterblichkeit bis 2015 vorsehen,<sup>17</sup> ließ Deutschland im darauffolgenden Jahr einen „Aktionsplan 2015“ als Leitlinie seiner Entwicklungspolitik folgen. Seit dem Weltgipfel zur Entwicklungsfinanzierung in Monterrey 2002 hat Deutschland zudem seine Beiträge zur öffentlichen Entwicklungshilfe (ODA) kontinuierlich erhöht. Ziel ist es, zusammen mit den anderen EU-Staaten bis 2015 den ODA-Anteil am Bruttoinlandsprodukt auf 0,7 % (2010 ca. 0,4 %) zu steigern. Bundeskanzlerin Merkel selbst unterstrich 2010 auf dem Millennium+10-Gipfel die Bedeutung der Entwicklungszusammenarbeit für die deutsche VN-Politik.<sup>18</sup>

Das Feld, auf dem Deutschland stets mit besonderem Elan und durchaus auch international maßstabsbildend tätig war und ist, ist der globale Umwelt- und Klimaschutz. Das Kyoto-Protokoll wurde 1997 unter intensiver deutscher Beteiligung erarbeitet. Deutschland hat immer wieder wichtige Konferenzen der Mitgliedstaaten der Klimarahmenkonvention (UNFCCC) ausgerichtet. Zugleich sind indes auf der globalen Ebene vertragliche Abschlüsse etwa über ein Kyoto-Nachfolgeprotokoll oder institutionelle Neuerungen wie die oft diskutierte Schaffung eines Umweltsicherheitsrates bislang unterblieben. Angesichts wirtschaftlicher Partikularinteressen in zahlreichen Staaten bleibt Umwelt- und Klimapolitik ein schwieriges Feld, in dem nur kleine Fortschritte erreicht werden.

Im Bereich des internationalen Menschenrechtsschutzes gehörte Deutschland nicht nur in der überwiegenden Zahl der einschlägigen Verträge und Protokolle zu den frühen Unterzeichnern und ratifizierenden Staaten. Vielmehr gehörte Deutschland der VN-Menschenrechtskommission bis zu deren Auflösung im Jahr 2006 ununterbrochen an und wurde auch in deren Nachfolgeinstitution, den Menschenrechtsrat, für eine erste dreijährige Amtszeit gewählt. Im Herbst 2012 kandidiert Deutschland erneut mit guten Aussichten für eine Mitgliedschaft im Menschenrechtsrat.

### 2.3 Engagement im Sicherheitsrat

Am 12. Oktober 2010 wurde Deutschland zum dritten Mal seit der Wiedervereinigung in den Sicherheitsrat gewählt – die rasche Abfolge dieser Repräsentation im mächtigsten Gremium der VN ist zweifellos ein augenfälliger Ausdruck der hohen Akzeptanz, den Deutschland in der Weltorganisation genießt. Wie bei den beiden zurückliegenden Mitgliedschaften hatte sich Deutschland auch für 2011/12 ein umfangreiches Arbeitspensum vorgenommen, durch das es sich als handlungsfreudiger und verantwortungsvoller Mitgliedstaat mit Potenzial für die mit einem Ständigen Sitz verbundenen höhere Aufgaben präsentieren wollte. Stand bei den ersten

<sup>17</sup> Zu den Millenniumszielen siehe ebd., S. 222 f.

<sup>18</sup> Rede von Bundeskanzlerin Angela Merkel vor der Generalversammlung der Vereinten Nationen am 21.9.2010, <http://www.bundesregierung.de/Content/DE/Rede/2010/09/2010-09-21-bk-un-millennium-rede.html>

beiden Amtszeiten – wenn auch mit durchaus unterschiedlichen Vorzeichen – die Situation im Irak im Mittelpunkt (so hatte Deutschland in beiden Amtszeiten den Vorsitz im Irak-Sanktionsausschuss inne, war 1995/96 maßgeblich an der Entwicklung des Oil-for-Food-Programms beteiligt und überwarf sich 2003 mit den USA über die Zulässigkeit des Irak-Kriegs), galt 2011/12 das zentrale Augenmerk Afghanistan. So wurde Deutschland die Federführung des Afghanistan-Dossiers und damit die Koordination der Afghanistan-bezogenen Aktivitäten der VN übertragen, außerdem übernahm es den Vorsitz im Al-Qaida / Taliban-Sanktionsausschuss. Dieser wurde 2011 in zwei eigenständige Ausschüsse aufgeteilt, denen Deutschland seither vorsteht.<sup>19</sup> Gerade in letzterer Funktion kam es darauf an, zum einen die ergriffenen Sanktionen wie etwa die Unterbindung von Finanzflüssen möglichst effektiv auf die Verhinderung von terroristischen Aktivitäten zu konzentrieren und zum anderen rechtsstaatliche und menschenrechtliche Grundsätze etwa bei der Aufnahme von Personen in die internationalen Fahndungslisten zu berücksichtigen.<sup>20</sup>

Einen weiteren Schwerpunkt bildete der Vorsitz in der Arbeitsgruppe des Sicherheitsrates zu Kindern in bewaffneten Konflikten. Hier gelang es, erfolgreich eine Resolution zu verabschieden (S/RES/1998 vom 12. Juli 2011), durch die der Schutz von Schulen und Krankenhäusern in den Überwachungs- und Berichterstattungsmechanismus der Arbeitsgruppe aufgenommen werden konnte.

Diese und weitere Aktivitäten etwa hinsichtlich des Zusammenhangs von Klimawandel und internationaler Sicherheit oder weiteren Maßnahmen auf dem Gebiet der nuklearen Nichtverbreitung konnten jedoch nicht verhindern, dass die deutsche Amtszeit von Beginn an durch die Enthaltung bei Resolution 1973 vom 17. März 2011 zum Schutz der libyschen Zivilbevölkerung überschattet blieb. Anders als 2003, als Deutschland sich gemeinsam mit Frankreich gegen die Versuche der USA und Großbritanniens wandte, einen offenkundig völkerrechtswidrigen Krieg gegen den Irak durch den Sicherheitsrat billigen zu lassen, lag Berlin hier quer zum Abstimmungsverhalten der Ratsmehrheit wie auch seiner engsten Verbündeten und zog erhebliche Kritik und Zweifel an seiner Fähigkeit auf sich, die schwierige Rolle eines Ständigen Mitglieds auch tatsächlich ausfüllen zu können.

### **3. VN-Reform: Ein Ständiger Sitz Deutschlands im Sicherheitsrat?**

Den alten und neuen Herausforderungen seit der Zeitenwende von 1989/90 treten die Vereinten Nationen noch immer mit einer Organisationsstruktur gegenüber, die in ihrem Kern den weltpolitischen Konstellationen bei Ende

<sup>19</sup> Siehe Sicherheitsratsresolutionen S/RES/1988 und S/RES/1989 vom 17.6.2011.

<sup>20</sup> Siehe Wittig, Peter: Deutschland im UN-Sicherheitsrat. Schwerpunkte der Arbeit für 2011/2012, in: Vereinte Nationen 1/2011, S. 3-7.

des Zweiten Weltkrieges entspricht. Stand 1945 der zwischenstaatliche Krieg ganz oben auf der Liste der Friedensbedrohungen, sind es heute verstärkt innerstaatliche Konflikte und Staatszerfall, privatisierte Gewalt und Terrorismus sowie die vielfältigen Bedrohungen menschlicher Sicherheit durch Armut, Krankheiten und Umweltzerstörungen, mit denen sich die internationale Gemeinschaft auseinandersetzen hat. Die Vereinten Nationen haben auf diese globalen Veränderungen immer wieder mit Anpassungen ihrer Institutionen und Arbeitsweisen reagiert, tiefgreifende Reformen sind indes weitgehend ausgeblieben.<sup>21</sup> Im Zentrum der Reformdebatte steht der Sicherheitsrat, dessen Zusammensetzung und Arbeitsweisen seit Langem als anachronistisch gelten und dessen Entscheidungen daher hinsichtlich ihrer Akzeptanz und Legitimation durch die Staatengemeinschaft immer wieder in Zweifel gezogen werden.

In der seit 1992 laufenden Diskussion um eine grundlegende Erneuerung dieses Machtzentrums der Vereinten Nationen meldete sich frühzeitig auch Außenminister Kinkel zu Wort, der die deutschen Ambitionen auf einen Ständigen Sitz in die seither immer wieder gebrauchte Formel von der „Bereitschaft, größere Verantwortung zu übernehmen“ kleidete. Während Bundeskanzler Kohl diesem Projekt eher skeptisch gegenüberstand, war es die rot-grüne Bundesregierung unter Gerhard Schröder, die eine Sicherheitsratsreform mit deutschem Sitz zu ihrem Thema machte. Im Vorfeld des sogenannten Reformgipfels der VN im Jahr 2005 hatte eine durch VN-Generalsekretär Kofi Annan eingesetzte hochrangige Arbeitsgruppe zwei Reformmodelle für einen erweiterten Sicherheitsrat vorgeschlagen: Modell A unter Schaffung neuer Ständiger Sitze, Modell B mit einer größeren Zahl nichtständiger Mitglieder mit verlängerten Amtszeiten.

Gemeinsam mit Brasilien, Indien und Japan brachte Deutschland daraufhin den an Modell A orientierten G4-Vorschlag ein, der die Schaffung von sechs Ständigen Sitzen ohne Veto-Recht sowie von vier weiteren nichtständigen Sitzen vorsah. Eine Gruppe um Italien brachte einen an Modell B angelehnten Gegenentwurf ein. Die Afrikanische Union beharrte auf einer Gleichberechtigung aller Ständigen Mitglieder in der Veto-Frage. Da sich angesichts dieser disparaten Interessenlage keine Zwei-Drittel-Mehrheit in der Generalversammlung abzeichnete, wurde keiner der Vorschläge zur Abstimmung gestellt und die Reform bis auf Weiteres vertagt. Die Modelle sind indes weiterhin Grundlage der fortdauernden Debatte. In ihrer Rede vor der VN-Generalversammlung hatte Bundeskanzlerin Merkel zuletzt 2007 für einen deutschen Sitz geworben.

Angesichts der Beiträge, die Deutschland in den VN leistet, und seinen Interessen als globale Wirtschaftsmacht entsprechend erscheint das deutsche Streben nach einer permanenten Repräsentation nur folgerichtig. Allerdings stellt sich nicht erst seit der deutschen Enthaltung bei der Libyen-Resolution 2011 die Frage, ob Deutschland den Anforderungen an eine Ständige Mitglied-

<sup>21</sup> Zur Reformdebatte in den VN siehe Gareis: *The United Nations*, Kap. 8.

schaft, in der ja immer wieder Fragen von Krieg und Gewalt zur Entscheidung kommen, auch tatsächlich gewachsen wäre. Zudem steht im Raum, inwieweit ein Aufrücken Deutschlands in der internationalen Hierarchie von seinen europäischen Partnern wie Italien oder Spanien akzeptiert würde – und ob damit nicht Schaden für die europäische Integration insgesamt verbunden wäre.

Mit Blick auf die vielfältigen Schwierigkeiten und Hindernisse bei der Sicherheitsratsreform selbst und den Fragen an eine ständige Mitgliedschaft Deutschlands dürften dessen Aussichten auf einen Platz an der Sonne der Weltpolitik eher begrenzt sein.

#### **4. Deutschlands VN-Politik: Anforderungen und Perspektiven**

Insgesamt kann festgehalten werden, dass die VN für Deutschland ein wesentliches Forum für die Gestaltung seiner Politik auf der globalen Ebene darstellen. Entsprechend zuverlässig fällt die deutsche Unterstützung der Weltorganisation aus – wenngleich Deutschland außer im Bereich der Umwelt- und Klimapolitik in kaum einem Politikfeld als Initiatorin von Themen und Debatten oder treibende Kraft hinter Reformprojekten auftritt. Dies kontrastiert durchaus den deutschen Anspruch, irgendwann als Ständiges Mitglied des Sicherheitsrates größeren Einfluss auf die Politik der Weltorganisation zu nehmen.

Vor diesem Hintergrund wäre es im Sinne der immer wieder versprochenen Stärkung des durch die VN verkörperten Multilateralismus, wenn sich Deutschland weiterhin für die Überwindung der sozialen und wirtschaftlichen Disparitäten in der Welt einsetzen und mit Blick auf die Millenniumsziele sein Engagement in der Entwicklungszusammenarbeit weiter ausbauen würde.

Innerhalb der Organisationsstrukturen der VN könnte sich Deutschland zudem wieder verstärkt um die Besetzung von Führungspositionen mit eigenen Fachleuten bemühen – was angesichts des deutschen Finanzbeitrages kein unberechtigtes Anliegen wäre. Derzeit sind die Leiterin der Abrüstungsabteilung im Sekretariat und der Exekutivdirektor des Umweltprogramms UNEP Deutsche. In den für die Friedenssicherung zentralen Abteilungen für politische Angelegenheiten, Friedenseinsätze, Logistik etc. ist Deutschland dagegen nur auf der Arbeits-, nicht aber auf der Leitungsebene vertreten.

Insgesamt könnte Deutschland sein personelles Engagement auch in den VN-geleiteten Friedensmissionen ausbauen. Die Vereinten Nationen haben in den zurückliegenden Jahren eindrucksvolle Fortschritte bei der Führung auch großer und schwieriger Friedensmissionen gemacht und müssen sich – trotz der oft bescheidenen Ausstattung ihrer Truppen – mit ihren Ergebnissen nicht vor EU oder NATO verstecken. Friedenssicherung und -konsolidierung sind Zukunftsaufgaben der Vereinten Nationen, die diese für die gesamte internationale Gemeinschaft wahrnehmen. Sie darin zu unterstützen sollte eine vorrangige Aufgabe gerade auch der Staaten

sein, deren wirtschaftliche Prosperität entscheidend von einer stabilen und friedlichen Weltordnung abhängt.

Ein intensiviertes deutsches Engagement in den Vereinten Nationen wäre so nicht nur zu deren Vorteil – Deutschland könnte seine weiterhin bestehenden Ansprüche auf einen Ständigen Sitz im Sicherheitsrat auch im eigenen euro-atlantischen Lager glaubhafter untermauern.

# „Alter Wein in neuen Schläuchen?“ Zur Neuausrichtung der Bundeswehr

*Herbert Maier*

*Der Beitrag untersucht die aktuelle Reform der Bundeswehr. Er kommt zu dem Ergebnis, dass die Neuausrichtung nicht ausreichend in ein sicherheitspolitisches Gesamtkonzept eingepasst ist. Die aktuelle Bilanz der Reform zeigt, dass trotz einiger positiver Entwicklungen die Streitkräfte auch in Zukunft vor Schwierigkeiten stehen werden, ihren Auftrag gemäß den politischen Leitlinien zu erfüllen.*

## **1. Einleitung – Anforderungen an eine Reform**

Die derzeitige Reform der Bundeswehr ist je nach Zählweise die dritte oder gar sechste Reform seit 1990.<sup>1</sup> Unabhängig davon, wie viele gezählt werden, sind beständig zwei Kritikpunkte Begleiter einer jeden solchen Reform gewesen. Erstens wurde stets moniert, die Bundeswehr sei grundsätzlich und dazu für das jeweilige Reformvorhaben unterfinanziert. Die Anpassung der Fähigkeiten der Streitkräfte an die neuen Aufgaben sei kostenintensiv und zum Nulltarif kaum möglich. Zweitens ist regelmäßig auf ein fehlendes sicherheitspolitisches Gesamtkonzept hingewiesen worden. Erst ein in sich stimmiges Set an außenpolitischen Interessen könne die Grundlage für eine zielgerichtete Streitkräftereform sein. Und schließlich bedürfe eine Bundeswehrreform auch einer Beschäftigung mit den Aufgaben einer neuen Bundeswehr. Diese müsse das Territorium der Bundesrepublik und die Verbündeten nicht mehr vorrangig gegen einen stark gerüsteten Gegner verteidigen, sondern habe eine langjährige Erfahrung in Auslandseinsätzen, die es zu evaluieren und zu berücksichtigen gelte.<sup>2</sup>

Ähnlich verhält es sich mit der aktuellen Reform, die unter dem Namen „Neuausrichtung der Bundeswehr“ vorangetrieben wird. Die Reform wurde zu Jahresbeginn 2010 vom damaligen Verteidigungsminister zu Guttenberg angestoßen und wird seit der Amtsübernahme von Minister de Maizière fortgeführt. Seit Sommer 2011 stehen die Eckpunkte der Neuausrichtung fest: Die Wehrpflicht wurde zum 1. Juli 2011 ausgesetzt. Die

---

<sup>1</sup> Harald Kujat zählt drei, Rolf Clement zählt sechs Reformen seit 1989; vgl. Kujat, Harald: Das Ende der Wehrpflicht, in: Aus Politik und Zeitgeschichte 48/2011, S. 3-7, Clement, Rolf: Die Bundeswehrreform und ihre Umsetzung, in: Europäische Sicherheit & Technik 12/2011, S. 8-9.

<sup>2</sup> Vgl. etwa Hamann, Rudolf: Im Gleichschritt in die Sackgasse? Vier Thesen zu Auslandseinsätzen der Bundeswehr, in: Auslandseinsätze der Bundeswehr. Sozialwissenschaftliche Analysen, Diagnosen und Perspektiven, hrsg. von Sabine Jaberg u. a., Berlin 2009, S. 51-70; Naumann, Klaus: Wie strategiefähig ist deutsche Sicherheitspolitik?, in: Aus Politik und Zeitgeschichte 48/2009, S. 10-17.

zukünftige Bundeswehr soll aus 170.000 Soldaten, bis zu 15.000 freiwillig Wehrdienstleistenden und 55.000 zivilen Mitarbeitern bestehen.<sup>3</sup> Darüber hinaus wird das Verteidigungsministerium in seiner Struktur verändert und verkleinert und die Position des Generalinspektors aufgewertet.<sup>4</sup> Gemäß der ursprünglichen Planung sollte die Reform in fünf bis sieben Jahren abgeschlossen sein.

Auch in der Debatte über die aktuelle Reform wird die bekannte Kritik ins Feld geführt. „Sparen als Staatsräson“ und „Ohne Strategie und Leitbild“: So bringen die Titel zweier Aufsätze, die die Reform der Bundeswehr beurteilen, die Kritik auf den Punkt.<sup>5</sup> Haushaltszwänge gäben wesentliche Elemente des Umbaus vor, darüber hinaus fehle der Reform erneut die strategische Einbettung. Die derzeitige Neuausrichtung der Bundeswehr scheint einerseits also unter denselben Mängeln wie die vorangegangenen Reformen zu leiden. Andererseits hat die Bundesregierung mit der Neuausrichtung einige Tabus gebrochen – allen voran die Aussetzung der Wehrpflicht –, was sie von vorherigen Reformen unterscheidet.

Um einen Umbau der Streitkräfte sinnvoll gestalten zu können, ist mehr als eine Effizienzsteigerung notwendig. Die Reform der Bundeswehr muss sich grundsätzlich an Zielen der Sicherheitspolitik orientieren. Welche Interessen hat Deutschland, und welche Ziele verfolgt es? Mit welchen Mitteln will Deutschland diese Ziele erreichen? Welche Rolle sollte die Bundeswehr in der deutschen Außen- und Sicherheitspolitik spielen, unter welchen Bedingungen sollte sie im Ausland eingesetzt werden und welche Fähigkeiten sollte sie besitzen. Schließlich sollten auch bisherige Erfahrungen einer „Armee im Einsatz“ in die Beurteilung mit einfließen. Für eine gelungene Reform ist es notwendig, dass die Aufgaben und der Auftrag der Bundeswehr aus dem sicherheitspolitischen Kontext abgeleitet werden. Erst so kann die Bundeswehr zu einem berechenbaren und wirkungsvollen Instrument der deutschen Sicherheitspolitik werden. Eine solche stringente sicherheitspolitische Ableitung der Rolle und der Fähigkeiten der Streitkräfte wird regelmäßig von Experten gefordert.<sup>6</sup> Genügt die Neuausrichtung diesen Anforderungen? Oder handelt es sich um „alten Wein in neuen Schläuchen“? Und wie ist der Sachstand nach einem Jahr der Reform? Der Artikel versucht, diesen Fragen nachzugehen und eine erste Reformbilanz zu ziehen.

<sup>3</sup> Vgl. Bundesministerium der Verteidigung: Eckpunkte für die Neuausrichtung der Bundeswehr, Berlin, 27.5.2011, S. 2.

<sup>4</sup> Im „Dresdner Erlass“ vom März 2012 wird die Stellung des Generalinspektors noch weiter gestärkt; vgl. dazu Löwenstein, Stephan: De Maizièrè stärkt Stellung des Generalinspektors weiter, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung (FAZ), 22.3.2012, S. 4.

<sup>5</sup> Puglierin, Jana / Sinjen, Svenja: Sparen als Staatsräson. Zur Debatte über die Bundeswehrreform, in: Internationale Politik 1/2011, S. 56-61; Naumann, Klaus: Ohne Strategie und Leitbild: Die neue deutsche Berufsarmee, in: Blätter für deutsche und internationale Politik 7/2011, S. 68-76.

<sup>6</sup> Zuletzt Mölling, Christian: Deutsche Verteidigungspolitik. Eckpunkte für eine überfällige Debatte zur militärisch-konzeptionellen Ausrichtung der Bundeswehr, SWP-Aktuell 18/2012, S. 1-4.

## 2. Anlass der Reform – Sparsamer und effizienter

Ausgangspunkt der Reform war eine Mischung aus dem Willen zu einer grundsätzlichen Umgestaltung der Bundeswehr in Bezug auf Organisations-, Führungs- und Verwaltungsstruktur, die im Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und FDP am 26. Oktober 2009 vereinbart wurde und dem durch die Euro- und Finanzkrise entstandenen Sparzwang. Seit dem Ende des Kalten Krieges haben sich die sicherheitspolitische Lage, der Auftrag und das Aufgabenspektrum der Streitkräfte grundlegend verändert. Diesen Veränderungen sei angemessen Rechnung zu tragen, konstatierte der Koalitionsvertrag.<sup>7</sup> Der Vertrag der Regierungsparteien hielt am Grundsatz der allgemeinen Wehrpflicht fest und sah nur eine Reduzierung auf sechs Monate vor.<sup>8</sup> Dieser Kompromiss kam zustande, da die Unionsparteien an der Wehrpflicht festhielten und die FDP eine Abschaffung propagierte.

Die Wehrstrukturkommission unter Leitung von Frank-Jürgen Weise, die gemäß Koalitionsvertrag einen Vorschlag für die Neustrukturierung der Bundeswehr bis Ende 2010 erarbeiten sollte und die der damalige Verteidigungsminister zu Guttenberg 2010 einsetzte, legte ihren Bericht mit dem Titel „Vom Einsatz her denken. Konzentration, Flexibilität, Effizienz“ im Oktober 2010 vor. Der Bericht plädierte für die Aussetzung der Wehrpflicht, für eine deutliche Verringerung der Streitkräfte sowie des zivilen Personals und für eine neue Gesamtstruktur der Bundeswehr. Da es keine unmittelbare militärische Bedrohung wie zu Zeiten des Kalten Krieges mehr gebe, könne die Wehrpflicht sicherheitspolitisch nicht mehr gerechtfertigt werden. Diese Rechtfertigung sei nur gegeben, wenn das die „äußere Sicherheit des Staates zwingend gebietet“.<sup>9</sup> Der Bericht fokussierte in erster Linie Effizienz kategorien. Weniger Soldaten sollten besser, schneller und zielgerichteter im Ausland eingesetzt werden können. Konkret schlug die Kommission vor, die Gesamtzahl der Soldaten auf 180.000 zu reduzieren. Eine Begründung für die Zahl fehlt, lediglich der Grundgedanke „Vom Einsatz her denken“ und der Verweis auf die politische Vorgabe, dass Deutschland auch in Zukunft grundsätzlich multinational agieren und somit nicht für jeden erdenklichen Einsatz die volle Kapazität stellen wird, wird angeführt. Daher gelte es, die Zahl der Soldaten, die gleichzeitig in Einsätze geschickt werden können, von 7.000 auf 15.000 zu erhöhen.<sup>10</sup>

<sup>7</sup> Die Reformvorhaben entstanden nicht im luftleeren Raum. Durch die „Transformation der Bundeswehr“, die konzeptionell durch die Verteidigungspolitischen Richtlinien von 2003 eingeleitet wurde, befinden sich die deutschen Streitkräfte seit Jahren in einem Reformprozess. Die Debatte wurde dabei immer stark durch den ISAF-Einsatz in Afghanistan geprägt. Vergleiche dazu ausführlich Maier, Herbert: Die deutsche Bundeswehr als Instrument zur Konfliktlösung?, in: FRP Working Paper 2/2010, [http://regensburger-politikwissenschaftler.de/frp\\_working\\_paper\\_02\\_2010.pdf](http://regensburger-politikwissenschaftler.de/frp_working_paper_02_2010.pdf), Stand: 31.3.2012.

<sup>8</sup> Vgl. Wachstum, Bildung, Zusammenhalt. Der Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und FDP, Berlin, 26.10.2009, S. 124.

<sup>9</sup> Vgl. Strukturkommission der Bundeswehr (Hrsg.): Vom Einsatz her denken. Konzentration, Flexibilität, Effizienz, Bericht der Strukturkommission der Bundeswehr, Berlin 2010, S. 28.

<sup>10</sup> Vgl. Strukturkommission der Bundeswehr: Vom Einsatz her denken, S. 26.

Anders als bei Vorschlägen vorangegangener Kommissionen zur Streitkräftereform verschwand der Kommissionsbericht nicht in der Schublade des Verteidigungsministers. Vielmehr blies Minister zu Guttenberg in dasselbe Horn und erklärte, dass die „Messlatte“ der Einsatz sein müsse. Dieses Gestaltungsprinzip sei für ihn der Kern der Neuausrichtung.<sup>11</sup> Da die Leistungsfähigkeit der Bundeswehr hinter den Möglichkeiten zurückbliebe, müssten „höhere organisatorische Effizienz und Stärkung der Einsatzfähigkeit der Streitkräfte“ die „zentralen Leitlinien“ für die Neuausrichtung der Bundeswehr sein.<sup>12</sup> Das Verteidigungsministerium übernahm schließlich auch den Großteil der Vorschläge der Kommission. Die Gesamtzahl der Streitkräfte soll in Zukunft 185.000 Soldaten betragen – inklusive bis zu 15.000 Freiwilligen. Allerdings blieb man hinter dem ambitionierten Ziel der Kommission zurück und sprach von 10.000 Soldaten, die durchhaltefähig für Einsätze bereitgestellt werden sollen. Weitere Argumente für die Neuausrichtung wurden in der Folge nicht mehr vorgebracht. Obwohl der Verweis auf eine neue sicherheitspolitische Lage in den Dokumenten und Reden stets angeführt wurde, kann nicht davon gesprochen werden, dass es eine sicherheitspolitische Ableitung der konkreten Reformvorhaben gab. Denn der Hinweis auf neue Herausforderungen und ein anderes sicherheitspolitisches Umfeld, in dem sich Deutschland befinde, stellt noch keine inhaltliche Begründung dar und wird überdies seit Ende der 1990er-Jahre angeführt. Die Frage des „Wofür?“ blieb damit zunächst unbeantwortet. Die friedenspolitische Kritik, eine „bloß fixere und schlagkräftigere Interventionsarmee kann nicht das Ziel sein“<sup>13</sup>, war damit nicht ausgeräumt. In der ganzen Debatte fehlte eine transparente Begründung für oder gegen die verschiedenen Zahlenmodelle, die 2010 auf dem Tisch lagen.<sup>14</sup> Es entsteht im Gegenteil der Eindruck, dass auch hier finanzielle Aspekte den Ausschlag gaben. Zwar einigte sich die Bundesregierung am 15. Dezember 2010 in einem Kabinettsbeschluss auf die Zahl 185.000, allerdings drang das Finanzministerium auf die Formulierung „bis zu 185.000“, um bei der immer offensichtlicher werdenden Verfehlung des Sparziels die Zahl einfach nach unten senken zu können.<sup>15</sup> „Je nach Kassenlage“ die Zahl aber anzupassen, ist nicht vereinbar mit einer Bedarfsermittlung, die gemäß der Argumentation aus rein sicherheits- und verteidigungspolitischen Erwägungen vorgenommen wurde.

<sup>11</sup> Rede des Bundesministers der Verteidigung, Karl-Theodor Freiherr zu Guttenberg, anlässlich der Bundeswehrtagung am 22. November 2010 in Dresden, in: Jahrbuch, hrsg. von der Clausewitz-Gesellschaft e.V., Hamburg 2010, S. 8-32, hier S. 13.

<sup>12</sup> Zu Guttenberg, Karl-Theodor: Für eine neue Bundeswehr: einsatzorientiert und zukunftsfähig, in: Europäische Sicherheit 1/2011, S. 16-22, hier S. 22.

<sup>13</sup> Nachtweih, Winfried: Die neue Bundeswehr: Freiwillig und kriegerisch?, in: Blätter für deutsche und internationale Politik 1/2011, S. 57-65, hier S. 59.

<sup>14</sup> Keines der numerischen Modelle für die neue Bundeswehr war erkennbar aus der Sicherheitslage und den Aufgaben der Streitkräfte abgeleitet, so das Fazit von Wittmann, Klaus: Heimatschutz? Was bedeutet das?, in: Frankfurter Allgemeine Sonntagszeitung, 21.8.2011, S. 9.

<sup>15</sup> „Nicht nur vom Einsatz her denken“, Interview mit Verteidigungsminister Thomas de Maizière, in: FAZ, 31.3.2011, S. 5.

Ähnlich verhielt es sich mit der Begründung für die Aussetzung der Wehrpflicht, die zu Beginn des Jahres 2010 noch sakrosankt schien. Wenige Wochen nach der Veröffentlichung des Berichts der Weise-Kommission bestätigten sowohl die CSU als auch die CDU auf ihren Parteitag die Reform der Bundeswehr unter Einbezug des Verzichts auf die Einberufung zum Grundwehrdienst. Die Entscheidung war durchaus überraschend, sahen die Unionsparteien die Wehrpflicht und den damit verknüpften „Staatsbürger in Uniform“ als Teil ihrer Parteiidentität an. Mit diesem Positionswechsel war der Weg für die größte Strukturreform der Bundeswehr geebnet. Berthold Meyer kommt hierbei zu dem Ergebnis, dass ohne den zu erwartenden haushälterischen Zwängen, die sich insbesondere durch die ins Grundgesetz eingefügte „Schuldenbremse“ noch verschärften, die Abschaffung der Wehrpflicht keine Mehrheit in den Unionsparteien gefunden hätte.<sup>16</sup> Dafür sprechen die Entwicklungen im Sommer 2010, also bereits weit vor der Veröffentlichung des Berichts der Weise-Kommission. Der damalige Verteidigungsminister zu Guttenberg schwenkte bei einer Rede an der Führungsakademie der Bundeswehr im Mai 2010 in seiner Position um und dachte laut über die Aussetzung der Wehrpflicht nach. Im Bundestag gab er zu Protokoll, die künftige Struktur der Bundeswehr könne zur Folge haben, „dass mit Blick auf das Gesamtpersonalgefüge sich der Grundwehrdienst nicht aufrechterhalten lässt – jedenfalls nicht mehr in der jetzigen Form“.<sup>17</sup> Die fiskalische Orientierung nahm im Laufe des Jahres 2010 durch verschärfte Sparzwänge weiter zu, als sich durch die Euro- und Staatsschuldenkrise die Notwendigkeit größerer Einsparungen im bundesrepublikanischen Staatshaushalt abzeichnete. So wurden Forderungen an das Verteidigungsressort gestellt, im Rahmen der mittelfristigen Finanzplanung 8,3 Milliarden Euro bis 2014 einzusparen.<sup>18</sup> Und so wurde aus der „nicht verhandelbaren Wehrpflicht“ letztlich Verhandlungsmasse, da die vom Finanzministerium geforderten Einsparungen nur mit einer massiven Truppenreduzierung bei gleichzeitiger Abschaffung der Wehrpflicht zu verwirklichen waren, so auch die Einschätzungen der militärischen Spitze der Bundeswehr.<sup>19</sup> Trotz des sich anschließenden Streits in den Unionsparteien über diese Frage erkannten CDU und CSU wenige Wochen nach der Veröffentlichung des Kommissionsberichts in einem Präsidiumsbeschluss an, dass die sicherheitspolitische Lage inzwischen den Verzicht auf Grundwehrdienstleistende erlaube.

Eine fundierte Diskussion über die Bedeutung der Wehrpflicht im Gesamtgefüge der Reform fand aber nicht statt, der parteiinterne Wider-

---

<sup>16</sup> Vgl. Meyer, Berthold: Vom Ende her denken. Bundeswehrreform und Parteiendemokratie, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte* 48/2011, S. 16-23, hier S. 21.

<sup>17</sup> Zitiert in: Löwenstein, Stephan: Die vielen Fronten des Freiherrn, in: *FAZ*, 12.6.2010, S. 6.

<sup>18</sup> Der Zeitraum für die Einsparung ist in der Folge um ein Jahr gestreckt worden. Darüber hinaus wird die Gesamtsumme im Einzelnen nachverhandelt.

<sup>19</sup> Vgl. Löwenstein, Stephan: Guttenberg in der Achterbahn, in: *FAZ*, 14.6.2010, S. 2.

spruch führte zu keiner öffentlichkeitswirksamen Grundsatzdebatte. So wurde etwa nicht begründet, warum die Wehrpflicht zunächst noch notwendig war und was der Grund für eine nun andere Einschätzung sei. Vor- und Nachteile der Wehrpflicht bzw. einer Freiwilligenarmee wurden nicht gegeneinander abgewogen und schon gar nicht in der politischen Öffentlichkeit debattiert. Dazu hätte ausführlich darüber gesprochen werden müssen, wie Heimatschutz, Bündnisverteidigung, Aufwuchsfähigkeit und Unterstützung der Auslandseinsätze mit oder ohne Wehrpflicht besser erreicht werden könnten. Auch der Aspekt der Verwurzelung der Bundeswehr in der Gesellschaft sowie die Frage der Rekrutierung des Personals bei einer Berufsarmee wurden nicht sorgfältig abgewogen. Und schließlich spielte die Wehrgerechtigkeit, die immer als wesentlich für die Verpflichtung zum Wehrdienst von den Kritikern herangezogen wurde, beispielsweise in der Begründung zur Aussetzung keine Rolle mehr.<sup>20</sup> Es fehlte eine „realistische Bedarfsanalyse“,<sup>21</sup> die den Personalumfang daran bemessen hätte. Letztlich war die Entscheidung nicht sicherheitspolitisch begründet, sondern stark finanzpolitisch getrieben. Es ist erstaunlich, wie zügig eine der größten Strukturreformen in ihren Grundzügen entschieden wurde. Für das Tempo und für die wesentlichen Vorgaben war vor allem der Sparzwang verantwortlich. Wurde so eine weitere Chance vertan, die Reform der deutschen Streitkräfte anhand der sicherheitspolitischen Herausforderungen und Interessen zu reformieren und die Neuausrichtung in ein sicherheitspolitisches Gesamtgefüge einzupassen, wie es Beobachter befürchteten?<sup>22</sup>

### 3. Eine fundierte Strategie?

Der Reform ging also erneut keine umfassende sicherheitspolitische Debatte über die Rolle und Struktur der Bundeswehr voraus. Im Verlauf der Reform verwies man immer wieder auf die Verteidigungspolitischen Richtlinien von 2003 und das Weißbuch des Verteidigungsministeriums von 2006, in dem die Grundlagen für die Transformation der Bundeswehr gelegt seien. Dies änderte sich mit dem Ministerwechsel von zu Guttenberg zu de Maizière. Der neue Minister unternahm vermehrt Anstrengungen, diese „Lücke“ zu schließen. Im Mai 2011 legte de Maizière sodann auch neue Verteidigungspolitische Richtlinien (VPR) vor. Die VPR sind ein Grundsatzdokument, das im Gegensatz zum Weißbuch allein in der Ressortverantwortung des Verteidigungsministeriums liegt und daher nicht

<sup>20</sup> Vergleiche für eine detaillierte Darstellung der Entwicklungen Meyer, Berthold: Bundeswehr ohne Wehrpflichtige – Was folgt daraus für die Parlamentsarmee im Einsatz?, HSFK-Report 11/2010, S. 19 ff.

<sup>21</sup> Mutz, Reinhard: Bundeswehr: Reform ins Blaue, in: Blätter für deutsche und internationale Politik 3/2011, S. 36-38, hier S. 38.

<sup>22</sup> So etwa Mölling, Christian: Bundeswehrreform: Ausgangspunkt, Zwischenbilanz und 10 Punkte für eine Reform der Reform, SWP-Arbeitspapier FG3-AP Nr. 02, April 2011, S. 3.

mit anderen Ressorts abgestimmt werden muss. Mit den VPR versuchte man, die eingeleitete Reform in ein sicherheitspolitisches Korsett zu bringen und die Neuausrichtung der Bundeswehr strategisch zu begründen. In den VPR, die in der Presse insgesamt positiv aufgenommen und sogar als „bemerkenswertes Dokument sicherheitspolitischer Reife“ bewertet wurden,<sup>23</sup> wird festgehalten, dass sie die „sicherheitspolitischen Zielsetzungen und die sicherheitspolitischen Interessen der Bundesrepublik Deutschland“ formulieren und „den strategischen Rahmen für den Auftrag und die Aufgaben der Bundeswehr“ beschreiben.<sup>24</sup> Grundsätzlich kann angemerkt werden, dass die Richtlinien in der Beschreibung des strategischen Sicherheitsumfelds als auch bei der Beschreibung der Aufgaben der Bundeswehr in einer Kontinuitätslinie zu den Verteidigungspolitischen Richtlinien von 2003 und zum Weißbuch von 2006 stehen. Neu ist lediglich, dass auf der Liste der sicherheitspolitischen Ziele der Heimatschutz und die Bündnisverteidigung wieder an die erste Stelle gerückt sind. Dies wird allerdings sogleich relativiert, indem deutlich wird, dass die „wahrscheinlicheren Aufgaben der internationalen Konfliktverhütung und Krisenbewältigung“ die Grundzüge der neuen Struktur der Bundeswehr bestimmen.<sup>25</sup> Die verfügbaren Kräfte sollen in Zukunft weitgehend auf alle Aufgaben der Bundeswehr ausgerichtet sein – die bisherige Trennung in Eingreif-, Stabilisierungs- und Unterstützungskräfte wird aufgehoben.

Das Ministerium erklärt im „Sachstand zur Neuausrichtung der Bundeswehr“, das Ziel der Neuausrichtung sei es, „die Bundeswehr so aufzustellen, zu finanzieren und auszustatten, dass Deutschland nachhaltig befähigt ist, gemeinsam mit seinen Partnern einen gewichtigen militärischen Beitrag zur Sicherheit des Landes und des Bündnisses sowie zur Sicherung von Frieden und Stabilität in der Welt zu leisten“.<sup>26</sup> Und in den Eckpunkten für die Neuausrichtung der Bundeswehr vom Mai 2011 wird der Umbau der Streitkräfte wie folgt begründet: „Streitkräfte sind unentbehrliches Instrument der Außen- und Sicherheitspolitik unseres Landes. Sie sind Grundlage unseres Selbstbehauptungswillens und unserer Verteidigungsbereitschaft. Die Bundeswehr muss deshalb für die heutigen Aufgaben und die voraussichtlichen künftigen Entwicklungen neu ausgerichtet werden.“<sup>27</sup> Dabei werden mögliche und voraussichtliche Aufgaben beschrieben. Dazu zählen „Landesverteidigung als Bündnisverteidigung, internationale Konfliktverhütung und Krisenbewältigung, einschließlich

<sup>23</sup> So etwa Kornelius, Stefan: Strategie gegen das Desinteresse, in: Süddeutsche Zeitung (SZ), 20.5.2011, S. 4.

<sup>24</sup> Bundesministerium der Verteidigung: Verteidigungspolitische Richtlinien, Nationale Interessen wahren – Internationale Verantwortung übernehmen – Sicherheit gemeinsam gestalten, Berlin, 18.5.2011, S. 1.

<sup>25</sup> Vgl. Bundesministerium der Verteidigung: Verteidigungspolitische Richtlinien, S. 4, 16.

<sup>26</sup> Bundesministerium der Verteidigung: Sachstand zur Neuausrichtung der Bundeswehr, Berlin, 1.11.2011, S. 1.

<sup>27</sup> Bundesministerium der Verteidigung: Eckpunkte für die Neuausrichtung der Bundeswehr, S. 1.

des Kampfes gegen den Terrorismus, Beteiligung an militärischen Aktionen im Rahmen der EU, Beiträge zum Heimatschutz, Rettung und Evakuierung sowie Geiselnbefreiung im Ausland, multinationale Kooperation und humanitäre Hilfe im Ausland“.<sup>28</sup> Die Bundeswehr soll auch in Zukunft befähigt sein, die ganze Breite der Aufgaben gleichermaßen und im „gesamten Intensitätsspektrum“ erfüllen zu können.<sup>29</sup> „Breite vor Tiefe“ sei deswegen das Prinzip der Neuausrichtung. Zudem soll eine Priorisierung innerhalb des Fähigkeitsspektrums vorgenommen werden – anlehnend an die Wahrscheinlichkeit, mit der Bedrohungen einen militärischen Beitrag notwendig machen. Das so genannte „priorisierte Fähigkeitsprofil Bundeswehr“ soll im Zuge der Neuausrichtung erarbeitet werden. Dieser Anspruch ist nicht gerade bescheiden. Und fraglich ist, wie dieser Anspruch vor dem Hintergrund sinkender finanzieller Mittel bewerkstelligt werden soll.

Mit den VPR ist sicher ein erster wichtiger Schritt erfolgt hin zu einer sicherheitspolitischen Begründung der Neuausrichtung. Das Dokument weist an einigen Stellen eine deutlichere Sprache auf im Vergleich etwa zum Weißbuch von 2006. So wird in den VPR beispielsweise der Versuch unternommen, zwischen Werten, Zielen und Interessen zu unterscheiden – im Weißbuch tauchen diese drei Begriffe hingegen stets als Troika auf.<sup>30</sup> Ob sie allerdings die Diskussion „endlich aus dem engen haushaltspolitischen Kontext herauslösen und auf eine breite sicherheitspolitische Grundlage stellen“,<sup>31</sup> wie konstatiert wurde, kann durchaus bezweifelt werden. In der Folge der Veröffentlichung reichte das Interesse auch kaum über die „sicherheitspolitische Community“ hinaus. Auch wenn auf der anderen Seite der Vorwurf der „sicherheitspolitischen Orientierungslosigkeit“ überzogen scheint, so wird erneut verpasst, ein Gesamtkonzept, in das die Rolle der Streitkräfte eingepasst wird, zu entwerfen. Der strategische Rahmen, der beschrieben wird, wird treffend den Entwicklungen der letzten Jahre angepasst, aber er wird eben nur beschrieben. Strategie bedeutet, ein in sich schlüssiges Ziel-Mittel-Gefüge aufzustellen und die Mittel konkret auf die Zielerreichung auszurichten. Eine Priorisierung der Interessen sowie der außenpolitischen Ziele findet beispielsweise erneut nicht statt. Neben Landesverteidigung treten verschiedene Formen von Auslandseinsätzen auf. In welchem Ausmaß dafür dann auch die Streitkräfte als Instrument zur Zielerreichung eingesetzt werden sollen, wird nicht erklärt. Der politische Auftrag schwebt quasi zwischen Landesver-

<sup>28</sup> „Die Armee ist kein gepanzertes Technisches Hilfswerk“, Interview mit Verteidigungsminister Thomas de Maizière, in: *Internationale Politik* 6/2011, S. 10-16, hier S. 11.

<sup>29</sup> Bundesministerium der Verteidigung: *Verteidigungspolitische Richtlinien*, S. 10.

<sup>30</sup> Vergleiche dazu Bundesministerium der Verteidigung: *Verteidigungspolitische Richtlinien*, S. 4 f.; Bundesministerium der Verteidigung: *Weißbuch 2006 zur Sicherheitspolitik Deutschlands und zur Zukunft der Bundeswehr*, Berlin 2006, S. 24 f.

<sup>31</sup> So die Einschätzung von Keller, Patrick: *Die Strategische Neuausrichtung der Bundeswehr. Zehn Thesen zu den Verteidigungspolitischen Richtlinien*, hrsg. von der Konrad-Adenauer-Stiftung, *Analysen und Argumente* 92, Berlin 2011, S. 6.

teidigung und Einsatzrealität.<sup>32</sup> Vorherrschend ist weiterhin das Prinzip der Ad-hoc-Entscheidungen, welches zum Maßstab für alle zukünftigen Einsätze erhoben wird. In den Worten des Verteidigungsministers: „Wir müssen in jedem Einzelfall aufs Neue die Frage beantworten, wann und zu welchem Zweck der Einsatz von Streitkräften erforderlich ist.“<sup>33</sup>

Auch wenn es grundsätzlich richtig ist, dass vor jedem Einsatz die Frage nach der Notwendigkeit und der Sinnhaftigkeit neu gestellt werden muss, so zeugt dieser Ad-hoc-Ansatz dennoch von einer mangelnden strategischen Fundierung der Rolle der Streitkräfte. Bezeichnendes Beispiel ist der Afghanistan-Einsatz. Er zeigt in anschaulicher Weise, welche Auswirkungen Ad-hoc-Entscheidungen haben können. Nach zehn Jahren Afghanistan ist der Öffentlichkeit der Einsatzgrund nicht mehr vermittelbar. Von Stabilisierungseinsatz bis hin zur „Verteidigung Deutschlands am Hindukusch“ – verschiedene Argumentationsmuster wurden immer wieder bemüht. Die Folge: Stringenz und Glaubwürdigkeit deutscher Außen- und Sicherheitspolitik wurden beschädigt.

#### **4. Der Stand der Reform – Besserung in Sicht?**

Wie sieht der Stand der Reform nach mehr als einem Jahr „Neuausrichtung“ aus? Das Verteidigungsministerium hat 11 Projekte aufgelegt, die die einzelnen Elemente der Reform vorantreiben sollen. Mitte Juni 2011 wurde dazu der Fahrplan festgelegt. Jedes der Projekte, die größtenteils von Militärs oder zivilen ministeriellen Abteilungsleitern verantwortet werden, erhielt einen „Steckbrief“ mit inhaltlichen und zeitlichen Zieldaten.<sup>34</sup> Weitere Details wurden Ende 2011 beschlossen, der Reformprozess ist demnach in vollem Gange. Bedeutende Teilaspekte der Neuausrichtung sollen hier kurz angesprochen werden: Folgt man den Einschätzungen der Reformfortschritte durch Beteiligte, so scheint vor allem die Umstrukturierung der Streitkräfte voranzukommen. Die Selbsteinschätzung ist hier positiv.<sup>35</sup> Umfassende externe Bestandsaufnahmen fehlen bisher, da sich die Projekte meist noch in der Feinausplanung bzw. in der Realisierungsplanung befinden. Sie soll bis Mitte 2012 abgeschlossen sein. Derzeit mangelt es aber an einer Bündelung der Einsatzauswertung sowie ihrer zügigen Umsetzung in Lehren für die operative Ebene. Dies wäre aber –

<sup>32</sup> Vgl. Mölling: Bundeswehrreform, S. 3.

<sup>33</sup> „Die Armee ist kein gepanzertes Technisches Hilfswerk“, S. 11 f.

<sup>34</sup> Vergleiche für weitere Details zur Neuausrichtung und zu den Einzelprojekten die Rubrik „Neuausrichtung der Bundeswehr“, <http://www.bmvg.de/portal/a/bmvg/!ut/p/c4/Rck7DoAgDADQs3gBurt5C3UhfBpowEKgwPV1M298cMOHzaRghAqbDCdcjna7IH1mUJ1cxBaRpNeSSSpO9hjXxbYhwBu5gsg4P22PSfUNOxvVrU7Fc/>, Stand: 31.3.2012.

<sup>35</sup> Vergleiche für erste Einschätzungen aus dem Umfeld der Bundeswehr Brügger, Gunnar C.: Die neue Struktur des Heeres, in: Europäische Sicherheit & Technik 2/2012, S. 36-39; Metz, Dirk Eugen: Die Neuausrichtung der Streitkräftebasis, in: Europäische Sicherheit & Technik 3/2012, S. 39-42.

besonders vor dem Hintergrund angestrebter Interoperabilität in multinationalen Einsätzen – notwendig.<sup>36</sup>

In Bezug auf Rüstungsprojekte zeichnen sich im Zuge der Neuausrichtung Kürzungen ab. Die Überprüfung der laufenden und geplanten Rüstungs- sowie Beschaffungsvorhaben erfolgt mit dem Ziel der Anpassung an das neue Fähigkeitsprofil und einer schnellstmöglichen Wirksamkeit im Haushalt. Ein Großteil der vorhandenen Investitionsmittel ist derzeit vertraglich gebunden. Um einen „planerischen Freiraum“ zu schaffen, kündigte Minister de Maizière Einschnitte bei laufenden Projekten an. So sollen beispielsweise weniger Eurofighter, Kampf- und Transporthubschrauber sowie Rad- und Schützenpanzer als vertraglich festgelegt, beschafft werden. Mit den Einsparungen sollen aktuell nötiger Beschaffungen bezahlt werden.<sup>37</sup> Zudem soll durch die Überprüfung des Beschaffungswesens zukünftig mehr Effizienz bei der Ausrüstung der Streitkräfte erreicht werden.

Die Wehrpflicht wurde ohne Übergangsfrist abgeschafft. Erste Anlaufschwierigkeiten bei der Rekrutierung von freiwillig Wehrdienstleistenden und Berufs- und Zeitsoldaten waren damit programmiert. Für die Zukunft sind 15.000 Freiwillige mit einem Dienst von bis zu 23 Monaten eingeplant. Allerdings wurde im Nachgang die Sprachregelung „5.000 plus x“ eingeführt, da man selbst nicht überzeugt war, die Vorgaben zu erreichen. Nach einem Jahr ohne Wehrpflichtige ist die Bilanz allerdings durchaus positiv. Zum Jahreswechsel 2011/12 waren ca. 10.000 Freiwillige im Dienst. Lediglich die Abbrecherquote von mehr als einem Viertel bereitet der Bundeswehr Sorgen, da Planungen damit stark behindert werden.<sup>38</sup> Auch die Bewerberlage für Zeit- und Berufssoldaten wurde zum Ende des Jahres 2011 grundsätzlich positiv eingeschätzt.<sup>39</sup> Ob damit aber eine solide Rekrutierungsbasis geschaffen worden ist, wird sich erst noch zeigen müssen. Die „Demographiefestigkeit“ etwa wird vom Vorsitzenden des Bundeswehrverbands bezweifelt.<sup>40</sup> Von einer positiven Entwicklung in diesem Bereich ist ein weiterer Punkt abhängig. Die Bundeswehr wird von der Europäischen Verteidigungsagentur als die ineffizienteste Armee innerhalb der NATO eingeschätzt. Danach kann die Bundeswehr nur 7.500 Soldaten ins Ausland schicken, Großbritannien dagegen 30.000 und Frankreich 22.000.<sup>41</sup> Hier will man im Zuge der Neuausrichtung eine deutlichere Verbesserung schaffen. Mehr Soldaten als bisher sollen gleichzeitig für Einsätze verfügbar sein – bei einer geringeren Anzahl von Zeit- und

<sup>36</sup> Vgl. Rassaerts, Jan: Die Einsatzdoktrin der Bundeswehr, in: Europäische Sicherheit & Technik 12/2011, S. 46-50.

<sup>37</sup> De Maizière will bei Rüstungsprojekten kürzen, in: Zeit Online, 18.10.2011, <http://www.zeit.de/politik/deutschland/2011-10/bundeswehr-ruetzung-einschnitte>, Stand: 31.3.2012.

<sup>38</sup> Vgl. dazu Löwenstein, Stephan: Unerwartet viele Freiwillige, in: FAZ, 6.1.2012, S. 8.

<sup>39</sup> Vgl. Clement: Die Bundeswehrreform und ihre Umsetzung, S. 8.

<sup>40</sup> Vgl. Löwenstein, Stephan: Das unerreichte Ende der Fahnenstange, in: FAZ, 2.1.2012, S. 4.

<sup>41</sup> Vgl. „Bundeswehr ineffizient“, in: FAZ, 4.7.2011, S. 4.

Berufssoldaten. Wie groß diese Herausforderung ist, zeigt das folgende Beispiel: Um bei einem viermonatigen Einsatzzzyklus mit zusätzlicher Ausbildungs- und Vorbereitungszeit sowie einem 20-monatigen Aufenthalt im Heimatstandort die Durchhaltefähigkeit über Jahre zu gewährleisten, muss hinter dem jeweiligen Einsatzkontingent mindestens das Fünffache an einsatzbereiten Kräften stehen.<sup>42</sup> Insgesamt also muss die Bundeswehr 60.000 Einsatzkräfte bereithalten, um das selbst gesteckte Ziel von 10.000 gleichzeitig einsatzfähigen Soldaten zu erreichen. Kann dies nicht gewährleistet werden, wird es entweder zu einer deutlichen Begrenzung der Durchhaltefähigkeit oder zu einer qualitativen Verschlechterung der Einsatzkräfte kommen.

Weitere Fragen bleiben offen. Vor allem von finanzieller Seite ist die Reform auf Kante genäht. Zwar konnte der finanzielle Druck durch die Einsparvorgaben abgemildert werden. Aber beispielsweise zeigt der Streit zwischen Finanzministerium und Verteidigungsministerium über die Ausgestaltung des Begleitgesetzes zur Bundeswehrreform, dass weitere Kosten auf das Verteidigungsressort zukommen können, die erneute Lücken reißen würden.<sup>43</sup> Sollten konjunkturbedingt oder aufgrund der europäischen Schuldenkrise zusätzliche Sparmaßnahmen anfallen, stünde die ganze Reform auf der Kippe. In Fachkreisen wird daher schon darüber spekuliert, dass eine „Reform der Reform“ nötig sein wird, mit der Folge, dass die Streitkräfte weiter deutlich reduziert werden müssten – auf etwa 140.000 bis 150.000 Soldaten.<sup>44</sup> Daraus könnte sich schließlich ein weiteres Problem ergeben, das die ganze Neuausrichtung in Gefahr bringen könnte. Zusätzliche Einschnitte könnten das Prinzip „Breite vor Tiefe“ – also die Aufrechterhaltung aller militärischen Fähigkeiten zugunsten der Durchhaltefähigkeit – ad absurdum führen. Sowohl in personeller als auch in finanzieller Hinsicht würde eine Minderung bedeuten, dass Fähigkeiten aufgegeben werden müssten.<sup>45</sup> Die Folge wäre, sich stärker an die Partner anzulehnen, der eigene Anspruch würde unterhöhlt werden.

## 5. Fazit

Eine vorläufige Bewertung der Neuausrichtung der Bundeswehr muss gemischt ausfallen. Die Reform der Streitkräfte ist notwendig, darin ist sich die überwältigende Mehrheit in der Politik und der Experten einig. Mit der Neuausrichtung hat der Verteidigungsminister versucht, eine konzeptionelle Grundlage für das Vorhaben zu schaffen. Vor allem die Verteidigungspolitischen Richtlinien vom Mai 2011 stellen dafür die Basis dar. Die sicherheitspolitische Begründung ist damit nachgeschoben worden.

<sup>42</sup> Vgl. Kujat: Das Ende der Wehrpflicht, S. 5.

<sup>43</sup> Vgl. Finanzministerium kritisiert Wehrreform, in: FAZ, 30.1.2012, S. 13.

<sup>44</sup> Vgl. Löwenstein: Das unerreichte Ende der Fahnenstange, S. 4.

<sup>45</sup> Vgl. Mölling: Deutsche Verteidigungspolitik, S. 3.

Dadurch hat die Reform aber auch einen „Geburtsfehler“. Sie wurde vor allem aus fiskalischen Gründen vorangetrieben. Wesentliche Entscheidungen wurden unter dem „Damoklesschwert“ Sparzwang gefällt. Damit einher gingen Mängel in der Überprüfung und Ausgestaltung der sicherheitspolitischen Gesamtstrategie. So bleibt nach wie vor ungeklärt, welche Rolle die Bundeswehr bei der Erreichung der sicherheitspolitischen Ziele spielt und wie diese militärisch erreicht werden sollen. Die Umsetzung der Reform, die speziell effizientere Streitkräfte schaffen soll, könnte vor allem durch die Finanzknappheit in Gefahr geraten. Der Spagat zwischen Erhaltung der gesamten Fähigkeitspalette und erhöhte Einsatz- und Durchhaltefähigkeit wäre dann nicht mehr aufrechtzuerhalten.

Insgesamt leidet auch die Neuausrichtung der Bundeswehr unter zwei bekannten Schwächen der deutschen Sicherheitspolitik. Erstens findet langfristige sicherheitspolitische Planung innerhalb der Ministerien der Bundesregierung nur in einem eng begrenzten Umfang statt. Das Grundproblem scheint dabei ein mangelnder Wille zur Strategieorientierung zu sein.<sup>46</sup> Daraus abgeleitet zweitens, und das belegt auch die jetzige Reform erneut, zeichnet sich deutsche Sicherheitspolitik eher dadurch aus, dass inkrementell anhand konkreter Herausforderungen und Probleme in kleinen Schritten vorangegangen wird.<sup>47</sup> In einem Fachzeitschriftenbeitrag vom Januar 2012 konstatiert Verteidigungsminister de Maizière: „Wir brauchen eine offene Debatte: über deutsche Interessen und wie wir diese durchsetzen wollen; über die Anwendung militärischer Gewalt und wofür wir bereit sind, unsere Streitkräfte einzusetzen.“<sup>48</sup> Auch wenn diese Erkenntnis spät kommt, so scheint es, dass der Minister um die ungeklärten Fragen weiß. Wie ernst es der Minister und die gesamte Bundesregierung mit dieser Vorgabe halten, wird in Zukunft wesentlich bestimmen, wie viel alter Wein in den neuen Schläuchen fließen wird.

---

<sup>46</sup> So die Einschätzung von Föhrenbach, Gerd: *Vorbereitet auf welche Zukunft? Stand und Probleme sicherheitspolitischer Planung in Deutschland*, in: *Transformation der Sicherheitspolitik*, hrsg. von Thomas Jäger und Ralph Thiele, Wiesbaden 2011, S. 265-276.

<sup>47</sup> Krause, Joachim: *Die Zukunft der Bundeswehr in einer sich verändernden Welt*, in: *Bundeswehr – die nächsten 50 Jahre. Anforderungen an deutsche Streitkräfte im 21. Jahrhundert*, hrsg. von Joachim Krause und Jan Irlenkaeuser, Opladen 2006, S. 11-37.

<sup>48</sup> De Maizière, Thomas: *In Verantwortung für Frieden und Sicherheit. Die Neuausrichtung der Bundeswehr gemeinsam gestalten*, in: *Europäische Sicherheit & Technik* 1/2012, S. 12-19, hier S. 19.

# Deutsche Entwicklungspolitik

## Neubeginn nach einem halben Jahrhundert?

*Siegmar Schmidt*

*Die deutsche Entwicklungspolitik feierte das 50. Jubiläum der Gründung des Bundesministeriums für Wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) im Jahr 1961 mit einem Festakt am 14. November 2011 in Berlin. Dieses Kapitel gibt einen Überblick über die wichtigsten Veränderungen der staatlichen Entwicklungspolitik seit dem Amtsantritt von Dirk Niebel (FDP), der im Wahlkampf 2009 noch öffentlich dafür eingetreten war, die Eigenständigkeit des Ministeriums aufzuheben und das BMZ ins Auswärtige Amt einzugliedern. Zu fragen ist, inwieweit die vom Minister angekündigte inhaltliche und organisatorische Neuausrichtung der deutschen Entwicklungspolitik gegenwärtig erkennbar ist. Zunächst erfolgt ein kurzer Überblick über einige Grundlinien und Charakteristiken der bisherigen deutschen Entwicklungspolitik. Daran anschließend werden Kontinuitäten und neue Ansätze vorgestellt. Ein weiterer Abschnitt widmet sich den organisatorischen Reformen. Als Fazit – dies sei vorweggenommen – lässt sich feststellen, dass in den letzten zwei Jahren eine Vielzahl von neuen Ansätzen und Reformen in Angriff genommen worden ist. Allerdings muss berücksichtigt werden, dass es noch zu früh ist, die Implementierung der Reformen oder ihre Auswirkungen zu erfassen.*

### **1. Phasen deutscher Entwicklungspolitik<sup>1</sup>**

Die deutsche Entwicklungspolitik begann bereits vor der Gründung des BMZ 1961, da seit Mitte der 1950er-Jahre Leistungen an Entwicklungsländer erfolgten. Mit der Schaffung eines eigenen Ministeriums sollten die bisherigen, zumeist unkoordinierten Maßnahmen effektiver werden. Die Aufwertung der Entwicklungspolitik durch ein eigenes Ministerium war auch eine Antwort auf zunehmenden amerikanischen Druck und die Forderung einer „Lastenteilung“ in der Eindämmung des Kommunismus. Zudem wurde mit der Gründung des BMZ ein zusätzliches Ministerium für den kleineren Koalitionspartner in der Regierung Adenauer, die FDP, geschaffen, was der damaligen Koalitionsarithmetik entsprach. Die ersten Jahre zeigten eine Instrumentalisierung der Entwicklungspolitik für deutschlandpolitische Interessen: Die Hallstein-Doktrin, und nicht die Be-

---

<sup>1</sup> Vgl. hierzu Harnisch, Sebastian / Schmidt, Siegmund / Steltemeier, Rolf (Bearb.): Auf Augenhöhe. 50 Jahre Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung 1961-2011, hrsg. vom Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung, Baden-Baden 2012; sowie Gieler, Wolfgang (Hrsg.): 50 Jahre deutsche Entwicklungszusammenarbeit, Bonn 2011.

dürftigkeit der Empfängerländer, entwickelte sich zur Richtschnur für die Vergabe entwicklungspolitischer Leistungen. Die Stellung des Ministeriums zwischen den traditionellen Ressorts war zunächst schwach, doch gelang es dem BMZ bis Anfang der 1970er-Jahre, sukzessive zusätzliche Kompetenzen zu erhalten. Parallel dazu erhöhte sich der Stellenwert von Entwicklungspolitik im Gesamtgefüge der Außenbeziehungen im Laufe der Jahrzehnte. Zwar dominierten in den 1960er-Jahren außenpolitische Interessen die Entwicklungspolitik, doch nahm die Bedeutung wirtschaftlicher Interessen zu: Vor allem in den wirtschaftlichen Krisenzeiten Ende der 1960er-Jahre und nach den Ölkrisen 1974 und 1979 spielten sie eine zentrale Rolle. In den ersten Nachkriegsjahrzehnten erhoffte man auch, durch großzügige Leistungen an möglichst viele Staaten ein positives Image Westdeutschlands in der Welt zu schaffen. Dies galt gerade unter Aspekten der Konkurrenz zum anderen Deutschland, der DDR.

Nicht zu unterschätzen sind auch humanitäre und ethische Begründungen als Antrieb von Entwicklungspolitik. Dies zeigt sich auch daran, dass in weiten Teilen der Öffentlichkeit bis heute von Entwicklungshilfe und nicht von Entwicklungszusammenarbeit, so die offizielle Bezeichnung seit den 1970er-Jahren, die Rede ist.

Mit dem Ende des Ost-West-Konflikts befreite sich die Entwicklungspolitik aller westlichen Staaten weitgehend von geostrategischen und ideologischen Kriterien. Unmittelbare Reaktion war die Aufwertung von Menschenrechten und Demokratie als konkrete Ziele. Es begann die aktive Förderung demokratischer Prozesse durch die Kopplung von Leistungen an die Beachtung von Menschenrechten und Demokratie durch die Empfängerländer (Konditionalität) und die direkte Förderung der Zivilgesellschaft und demokratischer Institutionen (sog. Positivmaßnahmen) aus Mitteln des BMZ und des AA. Seit den 1990er-Jahren sind globale Probleme und die Steuerung der Globalisierung zunehmend in den Mittelpunkt der Zieldefinitionen von Entwicklungs- und Außenpolitik gerückt, ohne dass die „traditionellen“ Ziele der Entwicklungspolitik dabei aufgegeben worden sind. Während der immerhin elfjährigen Amtszeit von Heidemarie Wieczorek-Zeul wurde das Konzept der „globalen Strukturpolitik“, geprägt vom Ministerialbeamten Michael Bohnet, zur Richtschnur für die BMZ-Politik. Infolgedessen wurden multilaterale Foren zu einer zunehmend wichtig werdenden Arena deutscher Entwicklungspolitik. Gleichzeitig widmete sich das BMZ stärker Fragen der Sicherheits- und Friedenspolitik in den Bereichen Konfliktprävention und Konfliktnachsorge. Institutionell erreichte die Ministerin nach fast drei Jahrzehnten erstmals wieder Kompetenzzuwächse: Das BMZ erhielt einen Sitz im Bundessicherheitsrat und damit Mitsprache beim sensiblen Thema Rüstungsexporte. Sie vertrat fortan Deutschland in der Weltbank. Hinzu kam die Verantwortung für die entwicklungspolitischen Verhandlungen auf EU-Ebene. Es gelang allerdings nicht, die Mittel entsprechend den Ambitionen zu erhöhen. Die ODA-Quote stagnierte unter der rot-grünen Bundesregierung zwischen 0,26 und

0,28 % und stieg erst wieder unter der Großen Koalition ab 2005 allmählich auf 0,35 % des BIP an.<sup>2</sup>

Dieser kursorische Überblick zeigt verschiedene Motive und Interessen in der Entwicklungspolitik auf, die jeweils von den spezifischen zeitgeschichtlichen Rahmenbedingungen geformt werden.

Daher bezeichnet Franz Nuscheler Entwicklungspolitik als ein „Mehrzweckinstrument“.<sup>3</sup> Die Zielvielfalt besteht bei den meisten Geberstaaten in jeweils unterschiedlichem Mischungsverhältnis, wobei einzelne Interessen und Ziele von Fall zu Fall durchaus in einem Spannungsverhältnis oder sogar Widerspruch zueinander stehen können. So kommt es regelmäßig zu Spannungen zwischen wirtschaftlichen Interessen und dem Engagement für Demokratie und Menschenrechte. Für Nuscheler ist es daneben auch problematisch, dass die entwicklungspolitische Rhetorik mit ihren hohen und weit reichenden Zielen – wie Frieden, globale Gerechtigkeit etc. – in der Realität nicht erfüllbare Erwartungen an Lösungsmöglichkeiten weckt, wodurch langfristig die Legitimität der Entwicklungspolitik untergraben werden kann.<sup>4</sup>

Die inhaltlich-strategische Ausrichtung der deutschen Entwicklungspolitik folgte – sieht man einmal von der Periode der Hallstein-Doktrin ab – generell internationalen Trends. Beispielsweise orientierte sich die innovative Ausrichtung der Entwicklungspolitik unter Erhard Eppler an der von der UN propagierten Grundbedürfnisstrategie und die Entwicklungspolitik unter dem CSU-Minister Jürgen Warnke unterstützte die Strukturanpassungsprogramme von Weltbank und IWF in den 1980er-Jahren.

Auf der operativen Ebene ergibt sich dadurch eine Unübersichtlichkeit bei Zielen, Programmen, Aktionsfeldern und konkreten Projekten. Die Steuerung und Abwicklung einer hohen Anzahl von teilweise sehr spezifischen Projekten und Programmen wird durch eine dezentrale Struktur geleistet, in der halbstaatliche Durchführungsorganisationen, die Kirchen und Nichtregierungsorganisationen (NRO) eine zentrale Rolle spielen. Die Personalausstattung des BMZ wuchs zwar über die Jahrzehnte auf knapp 600 Beamte, doch blieb das Ministerium ohne eigenen exekutiven Unterbau auf die Durchführungsorganisationen, vor allem die 1975 gegründete Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (GtZ), die Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW) und den Personalentsendedienst Deutscher Entwicklungsdienst (DED), angewiesen. Die Personalausstattung des BMZ ist daher nur auf den ersten Blick bescheiden im Vergleich zu anderen Ministerien, denn die Anzahl der über 20.000 Beschäftigten bei den Durchführungsorganisationen kann zum „externen“ Personalbestand des BMZ im weiteren Sinne gezählt werden.

<sup>2</sup> Harnisch / Schmidt / Steltemeier: Auf Augenhöhe, S. 167.

<sup>3</sup> Nuscheler, Franz: Entwicklungspolitik, in: Handbuch der deutschen Außenpolitik, hrsg. von Siegmar Schmidt, Reinhard Wolf und Gunther Hellmann, Wiesbaden 2007, S. 669-683, hier S. 674.

<sup>4</sup> Ebd., S. 682.

Der Etat des BMZ steigerte sich 2012 auf 6,33 Mrd. Euro und liegt damit über den Etats des Auswärtigen Amtes und des Innenministeriums. Trotzdem gilt Entwicklungspolitik, wie in anderen Ländern auch, als ein nachgeordneter Politikbereich, die Ministerien gelten vielen als Durchführungsagenturen.

Ein weiteres Charakteristikum der Entwicklungspolitik besteht darin, dass traditionell ein großer Konsens zwischen den auf die Entwicklungspolitik spezialisierten Bundestagsabgeordneten der verschiedenen Fraktionen besteht. Die quasi überparteiliche Entwicklungsfraktion im Bundestag versteht sich als „Anwalt der Entwicklungszusammenarbeit“. Politische Differenzen zeigten sich bislang vor allem an speziellen Fällen, wie z. B. dem Umgang mit der sozialistischen Regierung in Nicaragua oder im Verhältnis zu Südafrika während der Apartheid-Ära.

## 2. Ein neues entwicklungspolitisches Selbstverständnis

Mit Dirk Niebel übernahm nach Walter Scheel, dem ersten Minister im BMZ (1961-1966), erstmals nach über 40 Jahren wieder ein Minister aus den Reihen der FDP die Führung des Ressorts. Damit werden sowohl das Außenministerium wie auch das BMZ von einem FDP-Minister geleitet. Mit dem Wechsel von Heidemarie Wieczorek-Zeul zu Dirk Niebel zog ein neuer Kommunikationsstil in das Ministerium ein. Es war zum einen die ungewohnt direkte und häufige provokative Rhetorik des neuen Ministers in der Öffentlichkeit, zum anderen – und dies ist weitaus wichtiger – ein neues Verständnis der Entwicklungspolitik, die für Unruhe und Kritik sorgten. Aus der entwicklungspolitischen Community, die aus Nichtregierungsorganisationen, Kirchen, Teilen der Medien und vielen Entwicklungsexperten besteht, stieß der provokative Stil auf scharfe Kritik, gelegentlich sogar auf Polemik. Ein Beispiel dafür ist die heftige Kritik von Nichtregierungsorganisationen an der Forderung des BMZ im Rahmen der neuen Afghanistanstrategie der Bundesregierung, dass NRO mit der Bundeswehr in Afghanistan zusammenarbeiten müssen, sofern sie Bundesmittel erhalten.<sup>5</sup> Der neue Minister lehnt den Gedanken der uneigennützigen, primär humanitär begründeten Entwicklungshilfe ab und betont demgegenüber die Bedeutung nationaler Interessen: „Ich interpretiere das Z im Namen des BMZ darum so, wie es von Anfang an gemeint war: als wirtschaftliche Zusammenarbeit, nicht als wiederholte Zuzahlung.“<sup>6</sup> Die Betonung eigener ökonomischer Interessen war seit den Amtszeiten von Walter Scheel und Hans-Jürgen Wischnewski in den 1960er-Jahren nicht mehr so offen erfolgt, wenngleich Eigeninteressen immer eine wichtige Rolle gespielt haben.

<sup>5</sup> Vgl. Die Zeit, 20.7.2010.

<sup>6</sup> Niebel, Dirk: Die Zukunft der deutschen Entwicklungspolitik, in: Harnisch, Sebastian / Schmidt, Siegmund / Steltemeier, Rolf (Bearb.): Auf Augenhöhe. 50 Jahre Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung 1961-2011, hrsg. vom Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung, Baden-Baden 2012, hier S. 11.

Sowohl unter Carl-Dieter Spranger von der CSU als auch unter Niebels unmittelbarer Vorgängerin Wieczorek-Zeul erhielten Ziele wie Menschenrechte, Demokratie, Konfliktprävention, Frieden und Erhalt der globalen Umwelt Priorität in der Argumentation des BMZ. Beim Thema Menschenrechte allerdings erklärt der neue Minister: „Wenn es um Menschenrechte geht, stellen wir Werte über Interessen. In Grenzfällen hat es einen Preis, zu Werten zu stehen.“<sup>7</sup> Damit wird die unter Spranger begonnene Ausrichtung der deutschen Entwicklungspolitik auf die Verwirklichung von Menschenrechten und demokratischen Prinzipien fortgesetzt, die eine Zusammenarbeit von der Beachtung von Menschenrechten abhängig macht und damit die deutsche Entwicklungspolitik konditionalisiert.

### 3. Das neue entwicklungspolitische Konzept des BMZ

Im August 2011 veröffentlichte das BMZ unter dem Titel „Chancen schaffen – Zukunft entwickeln“ ein neues entwicklungspolitisches Konzept. Das 27-seitige Dokument<sup>8</sup> stellt das Selbstverständnis und die Ziele des BMZ vor. Das Konzept formuliert, wie alle Grundsatzpapiere des BMZ zuvor auch, die Bekämpfung der Armut und ihrer Ursachen als Generalziel der Entwicklungspolitik. Auch weitere Ziele, wie u. a. gute Regierungsführung, die Bewahrung natürlicher Lebensgrundlagen, die Intensivierung von Klimaschutz oder die Friedensförderung in fragilen Staaten, deuten auf ein hohes Maß an Kontinuität hin. Unter der Überschrift Neuorientierungen werden dann allerdings andere Akzente gesetzt: Da die Entwicklungspolitik sich laut BMZ aufgrund mangelhafter Wirkungen in einer Akzeptanzkrise befinde, bedürfe es der Steigerung der Wirksamkeit. Der Minister wird in Reden und Beiträgen konkreter und verweist dabei auch auf Fundamentalkritik an Entwicklungspolitik (wie z. B. von Dambisa Moyo oder James Shikwati), die ihm als Legitimation dient, um eine größere Wirksamkeit einzufordern.<sup>9</sup> Unter dem Thema Wirksamkeit werden zahlreiche Maßnahmen wie z. B. Organisationsreformen (siehe unten), die Unterstützung der Paris-Erklärung (2005) und des Accra-Aktionsplanes zur Steigerung der Effektivität der Hilfe aufgeführt.<sup>10</sup> Zurückhaltend und skeptisch ist das BMZ gegenüber der Budgethilfe als Instrument, um den Partnern mehr Eigenverantwortung (Ownership-Prinzip) zu belassen. Budgethilfe soll an Auflagen gebunden werden, um einer möglichen Zweckentfremdung der Mittel vorzubeugen. Maßnahmen der Entwicklungszusammenarbeit be-

---

<sup>7</sup> Ebd., S. 16.

<sup>8</sup> [http://www.bmz.de/de/publikationen/reihen/sonderpublikationen/Chancen\\_schaffen.pdf](http://www.bmz.de/de/publikationen/reihen/sonderpublikationen/Chancen_schaffen.pdf), Stand: 20.5.2012.

<sup>9</sup> Niebel: Die Zukunft der deutschen Entwicklungspolitik, S. 16.

<sup>10</sup> Vgl. ausführlich zur Diskussion um Wirksamkeit Faust, Jörg / Neubert, Susanne (Hrsg.): *Wirksamere Entwicklungspolitik: Befunde, Reformen, Instrumente*, Baden-Baden 2010. Der Beitrag von Guido Ashoff diskutiert den Stand der Umsetzung der Paris-Declaration für die deutsche Entwicklungspolitik.

nötigen entwicklungsförderliche Rahmenbedingungen, u. a. „verantwortliche Eliten und leistungsfähige Institutionen“.<sup>11</sup>

Das BMZ betont, dass nur freier und fairer Handel ohne Protektionismus den Entwicklungsländern die Chance eröffne, Nutzen aus der Globalisierung zu schöpfen. Dafür soll Deutschland sich im Rahmen des multilateralen Handelssystems einsetzen. Interessant ist auch das zweite Kapitel, das mit Schlüsselbereiche zukunftsfähiger Entwicklung überschrieben ist. Afrika wird, entgegen dem verbreiteten Image, als Chancenkontinent verstanden, und das BMZ erklärt, besonders privatwirtschaftliche Investitionen fördern zu wollen. Ein weiteres Aktionsfeld, das verstärkt gefördert wird, bilden der Energiesektor und die Energieinfrastruktur.

### 3.1 Kontinuitäten und neue Akzente in Konzeptpapieren

Wie bei jedem personellen und parteipolitischen Wechsel in einem Ministerium lassen sich sowohl Kontinuitäten als auch neue Ansätze konstatieren. Häufig geht es dabei nicht um völlige Neuansätze, sondern es zeigt sich, dass bestimmte, bereits vorher existierende Ansätze ausgebaut oder eher zurückgefahren werden.

Nach wie vor sind etwa auf der Homepage des BMZ<sup>12</sup> zahlreiche Konzeptpapiere zugänglich, die vor Amtsantritt Niebels erstellt wurden. Dies zeigt an, dass neben allen aktuellen Neuerungen auch deutliche Kontinuitäten zu beobachten sind. Ein Beispiel für die Kontinuität ist der Bereich der zivilen Krisenprävention. Das BMZ bekennt sich weiterhin zur zivilen Krisenprävention und zum Zivilen Friedensdienst (ZFD). Der ZFD soll einen Beitrag zur Friedens- und Versöhnungsarbeit im Sinne von Konfliktprevention und -nachsorge auf lokaler und regionaler Ebene leisten. Er kann als ein Vorzeigeprojekt des BMZ unter Leitung Wieczorek-Zeuls gelten. Eine Besonderheit des ZFD liegt in der engen Verzahnung von in der Friedensarbeit anerkannten Nichtregierungs- und Durchführungsorganisationen. Die im Konsortium Ziviler Friedensdienst zusammengeschlossenen Entsendedienste wurden vom Deutschen Entwicklungsdienst (DED) koordiniert, wobei die Projekte vom Auswärtigen Amt und BMZ genehmigt werden mussten. Mit der Integration des DED in die GIZ ging die Federführung für den ZFD auf diese über.

Ausdrücklich bejaht werden Menschenrechte und gute Regierungsführung als Ziele und Prinzipien der deutschen Entwicklungszusammenarbeit. Die vom BMZ erstellten, relativ ausführlichen Konzeptpapiere zu diesen Themen unterscheiden sich inhaltlich nur wenig von der Politik der Vorgängerregierungen. Die Gültigkeit der sog. Spranger-Kriterien für die Zusammenarbeit mit Entwicklungsländern, die in abgewandelter Form

<sup>11</sup> Vgl. [http://www.bmz.de/de/publikationen/reihen/sonderpublikationen/Chancen\\_schaffen.pdf](http://www.bmz.de/de/publikationen/reihen/sonderpublikationen/Chancen_schaffen.pdf), S. 15.

<sup>12</sup> Vgl. <http://www.bmz.de/de/publikationen/reihen/strategiepapieren/index.html>

auch Richtschnur für die Vergabe von Mitteln auf EU-Ebene sind, wird ausdrücklich im BMZ-Konzept<sup>13</sup> bestätigt.

Die meisten neuen Konzept- und Strategiepapiere umfassen Themen, die bereits zuvor relevant waren. Wenig überraschend ist auch, dass Fragen der Energieversorgung und Energiesicherheit einen größeren Rahmen als zuvor einnehmen. Unter den neuen Themen fällt ein entwicklungspolitisches Strategiepapier zu extraktiven Rohstoffen vom September 2011 auf. Mit dem Papier geht das BMZ auf die neuere wissenschaftliche Diskussion über mögliche negative Auswirkungen von Rohstoffreichtum auf wirtschaftliche und politische Stabilität ein. Der „Curse of resources“<sup>14</sup> begünstigt demnach Korruption, Patronage, Menschenrechtsverletzungen und kann sogar Auslöser für Bürgerkriege und Staatszerfallsprozesse in einigen Ländern wie z. B. Sierra Leone, Liberia oder der Demokratischen Republik Kongo sein. In ökonomischer Hinsicht verhindert Rohstoffreichtum eine notwendige Diversifizierung und führt unter ökologischen Gesichtspunkten zu umweltschädlichem Raubbau. Das BMZ beabsichtigt mit unterschiedlichen Maßnahmen, zu einer nachhaltigen Rohstoffwirtschaft beizutragen. Dabei nimmt das BMZ die Forderung von NROs und der Extractive Industries Transparency Initiative (EITI) nach transparenten Verträgen bei der Rohstoffgewinnung auf. Zudem will das Ministerium Unterstützung beim Aufbau lokaler Wertschöpfungsketten und der Einrichtung effizienter Steuersysteme leisten. Insgesamt geht es um eine Verbesserung von Good Governance im Sinne effektiver Kontrolle und Steuerung durch Staat und Verwaltung, die kapazitär dazu in die Lage versetzt werden müssen. Das Strategiepapier ergänzt die im Oktober 2010 veröffentlichte Rohstoffstrategie der Bundesregierung, die unter Federführung des Bundesministeriums für Wirtschaft und Technologie (BMWi) entstanden ist.

Ein weiterer Schwerpunkt der neuen Ressortführung ist die stärkere Rolle der Privatwirtschaft. Die bereits unter Niebels Vorgängerin begonnenen Partnerschaftsverbindungen zwischen den öffentlichen Trägern der Entwicklungszusammenarbeit mit der Privatwirtschaft im Rahmen von sog. Public Private Partnerships (PPP) sollen deutlich intensiviert werden. In fast allen Grundsatzpapieren wird der Kooperation mit dem Privatsektor breiter Raum eingeräumt. Laut BMZ-Angaben wurden im Rahmen von PPP über 3.000 Projekte gefördert, an denen sich Unternehmen mit 50 % der Kosten beteiligten. Im Jahr 2009 richtete das Ministerium einen neuen Fonds für derartige Projekte ein. Der zur Verfügung stehende Betrag für Projekte erhöhte sich von 48 Millionen auf 60 Millionen Euro.<sup>15</sup> Fraglich ist

<sup>13</sup> BMZ-Konzept Menschenrechte in der deutschen Entwicklungspolitik, BMZ Strategiepapier 4/2011, [http://www.bmz.de/de/publikationen/reihen/strategiepapiere/Strategiepapier303\\_04\\_2011.pdf](http://www.bmz.de/de/publikationen/reihen/strategiepapiere/Strategiepapier303_04_2011.pdf), Stand: 20.5.2012.

<sup>14</sup> Zu übersetzen mit „Fluch der Ressourcen“. Vgl. u. a. die Beiträge in Berdal, Mats / Malone, David (Hrsg.): *Greed and Grievance*, Boulder / Colorado 2000.

<sup>15</sup> Vgl. Harnisch / Schmidt / Steltemeier: *Auf Augenhöhe*, S. 187.

nicht nur, ob die vergleichsweise bescheidene Summe ausreichend ist, sondern auch, ob und inwiefern weiteres Interesse der deutschen Wirtschaft an PPP besteht. Ausgehend vom BMZ wurden 2011 über IHKs etc. regelrechte Werbeveranstaltungen organisiert, um Interesse bei Unternehmen zu wecken. Die geplante stärkere Kooperation mit der Privatwirtschaft wird von NRO und Kirchen als Ökonomisierung kritisiert. Es zeigte sich in den zurückliegenden zwei Jahren, dass die handelsstaatliche Orientierung der Entwicklungspolitik stärker geworden ist.

### 3.2 Kooperationen mit „globalen Entwicklungspartnern“

Relativ rasch erarbeitete das BMZ neue Regionalkonzepte. Bereits im August 2010 veröffentlichte das Ministerium ein Konzept zu Asien und im September 2011 ein programmatisches Papier zu Lateinamerika. Ein mit den aktuellen entwicklungspolitischen Vorstellungen weitgehend kongruentes Afrikakonzept liegt bislang vom Auswärtigen Amt vor. Sowohl vom BMZ als auch vom AA wird Afrika als Chancenkontinent bezeichnet. Medienwirksam wurde demgegenüber die Entwicklungszusammenarbeit mit China beendet. Im Juni 2011 veröffentlichte das BMZ ein völlig neues Konzept zur Kooperation mit einer Staatengruppe, deren Mitglieder als globale Entwicklungspartner bezeichnet werden.<sup>16</sup> Dazu zählen Brasilien, Indien, Indonesien, Mexiko und Südafrika, die in der internationalen Diskussion als erweiterte BRICS-Staaten bezeichnet werden. Sie verfügen aus der Sicht des BMZ über regionale und internationale ökonomische Bedeutung, besitzen Relevanz für den Schutz globaler öffentlicher Güter, spielen eine wichtige Rolle bei internationalen Kooperationen und sind Mitglied der G-20. Begründet wird die Konzentration auf diese Länder auch mit der Armutsbekämpfung, denn allein in China, Indien und Indonesien leben 760 Millionen Arme.

Das Ziel der angestrebten Entwicklungspartnerschaften aus deutscher Sicht ist eine enge Kooperation bei der Lösung globaler Probleme (insbesondere Klimaschutz) und der Wahrung von Stabilität. Konkret soll die Kooperation in bilateralen Projekten mit den Ländern unter Einschluss der Zivilgesellschaft und multilateral in internationalen Foren und Organisationen erfolgen. Voraussetzung dafür ist seitens des BMZ eine stärkere Kohärenz zwischen den Ministerien in Deutschland. Eine stärkere Einbeziehung der Wirtschaft in die Kooperation mit diesen Ländern soll über Public Private Partnerships (PPP) erfolgen.

Das BMZ-Konzept knüpft an die Diskussionen über die zukünftigen Beziehungen Deutschlands zu den neuen wichtigen Akteuren der internationalen Politik an. Bereits 2009 waren von der Stiftung Wissenschaft und

<sup>16</sup> BMZ: Konzept der entwicklungspolitischen Zusammenarbeit mit globalen Entwicklungspartnern (2011-2015), [http://www.bmz.de/de/publikationen/reihen/strategiepapiere/Strategiepapier305\\_06\\_2011.pdf](http://www.bmz.de/de/publikationen/reihen/strategiepapiere/Strategiepapier305_06_2011.pdf), Stand: 20.5.2012.

Politik typologisierende und konzeptionelle Überlegungen zu einer möglichen Partnerschaft Deutschlands mit „neuen Führungsmächten“ vorgelegt worden.<sup>17</sup> Parallel zum BMZ-Konzept und in Abstimmung mit dem BMZ legte das Auswärtige Amt im Februar 2012 Überlegungen zur Kooperation mit „neuen Gestaltungsmächten“ im Konzept „Globalisierung gestalten – Partnerschaften ausbauen – Verantwortung teilen“ vor. Dies deutet auf eine engere Abstimmung zwischen Außen- und Entwicklungspolitik hin.

Das Konzept entspricht der Tendenz, zwischen den einzelnen Empfängerländern stärker zu differenzieren und vom „Gießkannenprinzip“ der deutschen Entwicklungspolitik wegzukommen. Damals wurde versucht, zu einer möglichst großen Zahl von Staaten – teilweise fast 120 Ländern – entwicklungspolitische Beziehungen zu unterhalten. Bereits unter Niebels Vorgängerin wurde die Zahl der Kooperationsländer deutlich gesenkt und liegt heute bei 50. Das neue Konzept demonstriert auch den Trend, verstärkt auf bilaterale Beziehungen zu setzen. Die multilaterale Zusammenarbeit wurde demgegenüber von der BMZ-Leitung häufiger kritisiert und maximal ein Drittel der Leistungen soll an internationale Organisationen oder die EU gehen, was einer Absenkung des vergleichsweise hohen deutschen Anteils an multilateral vergebener Leistungen gleichkommen würde.

#### **4. Die „Vorfeldreform“**

Die Diskussion um eine Reform der dezentral organisierten Entwicklungspolitik im Sinne einer Bündelung der vielfältigen Durchführungsorganisationen zu größeren Einheiten ist fast so alt wie die Entwicklungspolitik selbst. Heidemarie Wieczorek-Zeul scheiterte an dem Vorhaben, einer Entwicklungspolitik „aus einem Guss“ durch eine Fusion einiger Durchführungsorganisationen näherzukommen. Dies gelang dem neuen Minister und seinem Staatssekretär Beerfeltz in erstaunlich kurzer Zeit zur Überraschung der Community und der Experten. Die Kleinteiligkeit der deutschen Entwicklungspolitik vor Ort hatte wiederholt die Kritik der Peer-Review Berichte der OECD zur deutschen Entwicklungspolitik auf sich gezogen. Die dezentrale Struktur, so die OECD und andere Kritiker, führe zu Reibungsverlusten aufgrund von Zuständigkeitsüberschneidungen und erfordere komplizierte Abstimmungen vor Ort. Die Struktur führe auch zu häufigen Konflikten um Kompetenzen. Sie erschwere ferner, so auch viele deutsche Kritiker, die Wahrnehmung der deutschen EZ durch die Partner und andere Geberstaaten. Die Zusammenlegung der drei Durchführungsorganisationen Inwent, Deutscher Entwicklungsdienst (DED) und Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (GtZ) zur Gesellschaft für internati-

<sup>17</sup> Vgl. Husar, Jörg / Maihold, Günther / Mair, Stefan (Hrsg.): Neue Führungsmächte: Partner deutscher Außenpolitik?, Baden-Baden 2009.

onale Zusammenarbeit (GIZ) erfolgte zum 1. Januar 2011. Die GIZ besitzt an 90 Standorten insgesamt 19.000 Mitarbeiter, die geschätzt 1,9 Mrd. Euro Umsatz machen.<sup>18</sup> Mit der Fusion der drei Organisationen verfolgte das BMZ auch das Ziel der Rückgewinnung von Steuerungsfähigkeit, da die Organisationen phasenweise eine relativ große Autonomie besaßen, denn das BMZ verfügt über keine eigene Außenstruktur und ist damit auf Informationen und Implementierungsfähigkeiten der Durchführungsorganisationen angewiesen. Längerfristig, so wird von der BMZ-Leitung argumentiert, wären auch Kosteneinsparungen denkbar, die dann wiederum in Entwicklungsprojekte fließen könnten. Inwieweit sich Kosteneinsparungen wirklich realisieren lassen, ist gegenwärtig unklar. Bisher gelang es dem Minister zunächst, durch personelle Umschichtungen zwischen den Organisationen ca. 200 zusätzliche Stellen für das BMZ zu erhalten.<sup>19</sup> Dies ist angesichts der Haushaltslage des Bundes bemerkenswert.

## 5. Zusammenfassende Bewertung

Abrupte Veränderungen sind gerade in der Entwicklungspolitik eher die Ausnahme, da aufgrund der langen Vorlaufzeit und Laufzeit von Verträgen mit den Partnern über Projekte der Handlungsspielraum zumindest für einige Jahre auf Projekt- und Programmebene eingeschränkt ist. Trotz dieses strukturellen Hindernisses und wenngleich es für eine abschließende Bewertung im Rahmen einer wissenschaftlichen Analyse der BMZ-Politik nach nur zweieinhalb Jahren unter der neuen Leitung noch zu früh ist, so lässt die Betrachtung der bisherigen Politik aber den Schluss zu, dass durchaus substantielle Veränderungen zu beobachten sind. Diese Neuerungen sind Ergebnis eines veränderten Selbstverständnisses der BMZ-Leitung: Die stärkere und offene Berücksichtigung nationaler ökonomischer und politischer Interessen, verstärkte Bilateralisierung der Kooperationen und eine generell kritische Einstellung gegenüber der bisherigen Entwicklungszusammenarbeit sind zentrale Aspekte der neuen Sichtweise auf die Entwicklungspolitik. Insgesamt ist die handelsstaatliche Orientierung im Sinne einer stärkeren Berücksichtigung von Wirtschafts- und Rohstoffinteressen die markanteste Veränderung. Trotzdem existieren auch zahlreiche inhaltliche Kontinuitäten, z. B. in den Bereichen Konfliktprävention und der Demokratie- und Menschenrechtbeförderung. Die Zusammenlegung der Durchführungsinstitutionen kommt einer Revolution des institutionellen Gefüges gleich. Ob sich die Erwartungen an höhere Effizienz, bessere Sichtbarkeit der Entwicklungspolitik und Kosteneinsparungen erfüllen werden, bleibt abzuwarten. Dies gilt auch für die Auswir-

<sup>18</sup> Vgl. Amann, Melanie: Nur noch kurz die Welt retten, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung (FAZ), 25.3.2012.

<sup>19</sup> Vgl. Interview mit Hans-Jürgen Beerfeltz in Harnisch / Schmidt / Steltemeier: Auf Augenhöhe, S. 182.

kungen der veränderten Zuständigkeiten zwischen Auswärtigem Amt und dem BMZ: Im November 2011 schlossen BMZ und AA eine Vereinbarung, dass die humanitäre Hilfe und entwicklungsorientierte Übergangshilfe zukünftig beim AA zentral angesiedelt werden sollen und im Gegenzug das BMZ die Mittel für die Krisenprävention und die Konfliktbewältigung erhält. Die Konzentration der bisher aufgesplitterten Zuständigkeiten in diesen Bereichen ist eine aus organisatorischer Sicht sinnvolle Maßnahme, die die neue inhaltliche und pragmatische Zusammenarbeit zwischen AA und BMZ unterstreicht.

Inwieweit von einem wirklichen Neubeginn gesprochen werden kann, muss offen bleiben. Aber zweifelsfrei ist es der neuen BMZ-Leitung und insbesondere dem Minister trotz einiger Skandale gelungen, neue inhaltliche und organisatorische Akzente zu setzen und das Profil der Entwicklungspolitik zu verändern.



# Autorenverzeichnis

*Bredow, Wilfried von, Prof. Dr. Dr.hc.*

Professor em. für Politikwissenschaft an der Philipps-Universität Marburg

*Gareis, Sven Bernhard, Prof. Dr.*

Direktor am George C. Marshall European Center for Security Studies, Garmisch Partenkirchen; Honorarprofessor für Internationale Politik an der Westfälischen Wilhelms-Universität Münster

*Hacke, Christian, Prof. Dr.*

Professor em. für Politik und Zeitgeschichte am Institut für Politische Wissenschaft und Soziologie, Rheinische Friedrich-Wilhelms-Universität Bonn

*Haftendorn, Helga, Prof. Dr.*

Professorin em. für Politikwissenschaft und Internationale Beziehungen an der Freien Universität Berlin

*Hellmann, Gunther, Prof. Dr.*

Professor für Politikwissenschaft an der Johann Wolfgang Goethe-Universität, Frankfurt am Main

*Jäger, Thomas, Prof. Dr.*

Professor für Politikwissenschaft, Lehrstuhl Internationale Politik und Außenpolitik an der Universität zu Köln; Herausgeber der Zeitschrift für Außen- und Sicherheitspolitik

*Maier, Herbert, Dr.*

Lehrkraft für besondere Aufgaben und Studiengangkoordinator am Institut für Politikwissenschaft der Universität Regensburg

*Mauß, Hanns, Prof. Dr.*

Professor für Internationale Beziehungen und Außenpolitik an der Universität Trier

*Meiers, Franz-Josef, PD Dr.*

Wissenschaftlicher Mitarbeiter am Institut für Politische Wissenschaft der Friedrich-Alexander-Universität Erlangen-Nürnberg

*Meier-Walser, Reinhard, Prof. Dr.*

Leiter der Akademie für Politik und Zeitgeschehen der Hanns-Seidel-Stiftung, München; Honorarprofessor für Internationale Politik an der Universität Regensburg

*Müller-Brandeck-Bocquet, Gisela, Prof. Dr.*

Professorin für Europaforschung und Internationale Beziehungen an der Julius-Maximilians-Universität Würzburg

*Schmidt, Siegmund, Prof. Dr.*

Professor für Vergleich und Analyse politischer Systeme und Internationale Politik an der Universität Koblenz-Landau sowie Dekan des Fachbereiches Kultur- und Sozialwissenschaften

*Schubert, Klaus, Prof. Dr.*

Professor für Politikwissenschaft (Außenpolitik und Internationale Politik) an der Katholischen Universität Eichstätt-Ingolstadt

*Silberhorn, Thomas, MdB*

Rechtsanwalt; seit 2005 Sprecher der CSU-Landesgruppe im Deutschen Bundestag für Außen-, Sicherheits- und Europapolitik sowie seit 2009 Obmann der CDU/CSU-Bundestagsfraktion im Rechtsausschuss

*Stürmer, Michael, Prof. Dr.*

Professor em. für Mittlere und Neuere Geschichte an der Universität Erlangen-Nürnberg; seit 1989 Chefkorrespondent für „Die Welt“ und „Welt am Sonntag“

*Weidenfeld, Werner, Prof. Dr. Dr. h.c.*

Professor für Politische Systeme und Europäische Einigung am Geschwister-Scholl-Institut der Ludwig-Maximilians-Universität München; Direktor des Centrums für angewandte Politikforschung der Ludwig-Maximilians-Universität München

*Wolf, Alexander, Dipl. sc. pol. Univ.*

Wissenschaftlicher Mitarbeiter der Akademie für Politik und Zeitgeschehen der Hanns-Seidel-Stiftung, München

