

# APuZ

Aus Politik und Zeitgeschichte

62. Jahrgang · 10/2012 · 5. März 2012



## Deutsche Außenpolitik

*Eberhard Sandschneider*

Deutschland: Gestaltungsmacht in der Kontinuitätsfalle

*Ulrike Guérot*

Eine deutsche Versuchung: östliche Horizonte?

*Gisela Müller-Brandeck-Bocquet*

Deutschland – Europas einzige Führungsmacht?

*Johannes Varwick · Martin Schmid*

Perspektiven für die deutsche Nato-Politik

*Jochen Hippler*

Internationale Rahmenbedingungen deutscher Außenpolitik

*Hanns W. Maull*

Außenpolitische Entscheidungsprozesse in Krisenzeiten

*Markus Böckenförde · Julia Leininger*

Demokratie und Menschenrechte in der deutschen Außenpolitik

# Editorial

In einer Grundsatzrede im Jahre 2010 beschrieb der Bundesaußenminister als Ziele der deutschen Außenpolitik, das „Kooperations- und Integrationsmodell Europa“ zu stärken, sich „für Frieden und Abrüstung einzusetzen“ sowie die „Chancen der Globalisierung zu Gunsten aller“ zu nutzen. Vor diesem Hintergrund löste das auswärtige Handeln Deutschlands der vergangenen Jahre manche Diskussionen aus: Deutschland enthielt sich im Weltsicherheitsrat bei der Abstimmung über eine von den Nato-Partnern eingebrachte Resolution, die sie zur militärischen Gewaltanwendung gegen das Gaddafi-Regime in Libyen ermächtigte. Einige EU-Partner verlangen von Deutschland öffentlich mehr Verve, ja „Führung“ für Europa, gleichzeitig beklagen andere eine politische Bevormundung durch Berlin.

Auf nationaler Ebene mehren sich Stimmen, die der deutschen Außenpolitik Orientierungslosigkeit und fehlende Berechenbarkeit vorwerfen: Traditionelle Partner im Westen würden zugunsten fragiler neuer Partnerschaften vor den Kopf gestoßen. Andere kritisieren einen selektiven Bezug auf Menschenrechte als Orientierungspunkt des auswärtigen Handels: Einerseits wird ihre Einhaltung angemahnt, andererseits werden High-tech-Waffen weiterhin auch an undemokratische und autokratische Regimes geliefert.

Veränderungen in der globalen Architektur führen zu Unsicherheiten und machen Anpassungen in den nationalen Politiken notwendig. Zu den Herausforderungen gehört, dass die neuen Spielregeln der globalen Zusammenarbeit häufig erst noch ausgehandelt werden müssen. Hier stehen Staaten mit globaler Gestaltungsfähigkeit stärker in der Pflicht, diese im Dienste des weltweiten Friedens und Wohlstands für alle einzusetzen. Neben einer Balance zwischen legitimen Eigeninteressen und globalem Gemeinwohl heißt dies auch, überkommene Kategorien der nationalen Souveränität zu überdenken und sich dem Zielkonflikt zwischen wirtschaftspolitischen Interessen und diplomatisch-politischen Ambitionen bewusst zu sein. Diese Eckpunkte gilt es, bei den Diskussionen zur (Neu-)Orientierung deutscher Außenpolitik im Blick zu behalten.

*Asiye Öztürk*

Eberhard Sandschneider

# Deutsche Außenpolitik: eine Gestaltungsmacht in der Kontinuitätsfalle

Essay

Dieser Beitrag formuliert drei Grundthesen zur deutschen Außenpolitik: Die Kritik an der Orientierungslosigkeit und fehlenden strategischen Begründung deutscher Außenpolitik ist überzogen, weil sie die Anpassungsnotwendigkeiten an beschleunigten Wandel auf globaler und nationaler Ebene verkennt. Das Beharren auf den Kontinuitätslinien deutscher Außenpolitik führt in eine selbst gestellte Politikfalle, weil das Denken in Kontinuitäten den Blick für die notwendigen Reaktionen auf Wandel verstellt. Deutschland ist, ob es will oder nicht, eine Gestaltungsmacht, für welche die gleichen Anforderungen an die Übernahme globaler Verantwortung gelten wie für aufstrebende Schwellenländer.

**Eberhard Sandschneider**

Prof. Dr. rer. pol., geb. 1955; Otto Wolff-Direktor des Forschungsinstituts, Deutsche Gesellschaft für Auswärtige Politik e.V. (DGAP), Rauchstraße 17–18, 10787 Berlin. sandschneider@dgap.org

Die Außenpolitik jedes Staates verändert sich in dem Maße, wie seine innenpolitischen Ressourcen und seine äußeren Rahmenbedingungen dem normalen, beizeiten auch beschleunigten Wandel ausgesetzt sind. Deutsche Außenpolitik bildet hier keine Ausnahme. Die aktive Gestaltung des Wandels hat längst die Oberhand über die Wahrung vergangener Prinzipien gewonnen. Die gelegentlich vorgebrachte These, deutsche Außenpolitik sei auf dem Weg zur „Normalität“, stößt schon hier an ihre Grenzen. Die Rückkehr zur Normalität ist zwar eine verständliche Reaktion nach Jahrzehnten der Statusanomalie Deutschlands. Sie leidet aber darunter, dass Normalität eine schwer definierbare, letztlich immer subjektiv bestimmte und damit eigentlich unbrauchbare Kategorie darstellt. Das hat nicht nur politische, sondern auch strukturelle Gründe.

Die Außenpolitik jedes Staates verändert sich in dem Maße, wie seine innenpolitischen Ressourcen und seine äußeren Rahmenbedingungen dem normalen, beizeiten auch beschleunigten Wandel ausgesetzt sind. Deutsche Außenpolitik bildet hier keine Ausnahme. Die aktive Gestaltung des Wandels hat längst die Oberhand über die Wahrung vergangener Prinzipien gewonnen. Die gelegentlich vorgebrachte These, deutsche Außenpolitik sei auf dem Weg zur „Normalität“, stößt schon hier an ihre Grenzen. Die Rückkehr zur Normalität ist zwar eine verständliche Reaktion nach Jahrzehnten der Statusanomalie Deutschlands. Sie leidet aber darunter, dass Normalität eine schwer definierbare, letztlich immer subjektiv bestimmte und damit eigentlich unbrauchbare Kategorie darstellt. Das hat nicht nur politische, sondern auch strukturelle Gründe.

Nationale Außenpolitik hat in den vergangenen beiden Jahrzehnten durch die Entwicklungen auf globaler und europäischer Ebene ihre scharfen Konturen als klar abgegrenztes Politikfeld verloren.<sup>1</sup> Die Zeiten sind vorbei, in denen Außenpolitik allein im Außenministerium und damit im Wesentlichen von Diplomaten gemacht wurde. In immer diffuseren Zuständigkeitsgeflechten muss Außenpolitik in Abstimmung zwischen allen Bundesministerien, die Abteilungen für Internationales haben, mit dem Kanzleramt, das auch in Fragen der Außenpolitik die Richtlinienkompetenz besitzt, mittlerweile aber auch mit dem Europäischen Auswärtigen Dienst, der immer noch auf der Suche nach seiner eigenen Rolle ist, koordiniert und umgesetzt werden. Zusätzlich sind viele Nichtregierungsorganisationen und sogar Konzerne zu wichtigen Akteuren im außenpolitischen Entscheidungsfindungsprozess geworden.

Obendrein bringen es Globalisierungseffekte mit sich, dass fast alle Themen auf der politischen Agenda einen außenpolitischen Bezug haben. Als besonders markantes Beispiel kann auf die Erweiterung des Sicherheitsbegriffes verwiesen werden, der künftig Fragen der Ressourcen- und Datensicherheit ebenso wie Aspekte der sozialen Sicherheit in das überkommene Verständnis militärischer Sicherheit integrieren soll. Die Zeiten klarer Ressortabgrenzungen sind endgültig vorbei.

Für Grundsatzüberlegungen zu strategischen Fragen deutscher Außenpolitik können diese Entwicklungen nicht unberücksichtigt bleiben. Insofern ist es wenig verwunderlich, dass die Debatte um die Grundlagen deutscher Außenpolitik immer wieder in Bewegung gerät. Sie wird ohnehin verstärkt geführt, seit Deutschland durch die Wiedervereinigung seine volle Souveränität, aber auch seine geografische Mittellage und wirtschaftliche Vorrangstellung im Herzen Europas wiedererlangt hat. Sie beherrscht akademische Debatten ebenso wie außenpolitische Grundsatzreden oder journalistische Beiträge. Und wie fast nicht anders zu erwarten, hagelt es wieder einmal Kritik von allen Seiten.

<sup>1</sup> Vgl. hierzu das Titelthema „Alles ist Außenpolitik“ in: Internationale Politik (IP), (2005) 1.

## Leidige Strategiedebatten

Das Fehlen einer Strategie deutscher Außenpolitik wird regelmäßig beklagt. Wissenschaftler, die sicher sind, dass mit ihrem Rat alles besser werden würde, führen diese Klage ebenso wie Journalisten, die sie immer wieder zu Schlagzeilen verarbeiten, wenn keine anderen und ansprechenderen Themen auf der Tagesordnung stehen. Selbst Politikerinnen und Politiker stimmen gerne in ein Klagelied ein, das einem Chor der griechischen Tragödie zur Ehre gereichen würde – allerdings nur solange sie sich in der Opposition befinden. Wer regiert, hat keinen Bedarf mehr an solchen Versuchen, das eigene Handeln durch in der Regel wohlklingende, aber schwer umzusetzende Formulierungen begrenzen zu lassen.

In der Debatte selbst wiederholt sich Manches: Es fehle die Gesamtstrategie, Deutschland sei orientierungslos, ein Gesamtkonzept sei nicht erkennbar. So lauten die häufigsten Kritikpunkte. Auch der ehemalige Bundeskanzler Helmut Kohl geht mit der Politik seiner Nachfolger hart ins Gericht: „Deutschland ist schon seit Jahren keine berechenbare Größe mehr – weder nach innen, noch nach außen.“<sup>1</sup> Politik und Medien reagieren aufgeschreckt in Anbetracht solch offen ausgesprochener Kritik. Dem Altkanzler sekundiert kein geringerer als Jürgen Habermas. Man kann nur allzu leicht den Eindruck gewinnen, dass es schlecht bestellt ist um die deutsche Außenpolitik.

Trotzdem erweckt diese Debatte bei nüchterner Betrachtung den Eindruck ungerechtfertigter Panikmache. Einzelereignisse dürfen nicht überbewertet werden. Die vieldiskutierte Libyen-Entscheidung war keine Abkehr vom Koordinatensystem deutscher Außenpolitik, sondern ein unnötiger, aber schwerwiegender handwerklicher Fehler. Immerhin zeigt er die Bereitschaft, auch einmal eigene Wege – wenn nicht gegen, so doch immerhin ohne die traditionellen Verbündeten zu gehen. Mehr aber auch nicht. Ansonsten bleiben die Koordinaten deutscher Außenpolitik klar erkennbar, auch wenn sie in Einzelentscheidungen verwischt und in kritischen Debatten infrage gestellt werden.

Das Auseinanderklaffen von Kontinuitätsstreben und Anpassung an schnellen Wandel,

<sup>1</sup> IP, (2011) 5, S. 10.

das deutsche Außenpolitik tatsächlich kennzeichnet, kann man feststellen, ohne es dramatisieren zu müssen. Das Ausrufen einer „Krise der deutschen Außenpolitik“ ist ebenso überzogen wie Verweise auf „Erosions- und Implosionstendenzen“.<sup>2</sup> Orientierungslos ist deutsche Außenpolitik bei bestem Willen nicht, aber Orientierungsdebatten werden geführt. Das ist kein Nachteil, sondern in Zeiten beschleunigten Wandels geradezu eine Notwendigkeit, wenn notwendige Anpassungen an veränderte Rahmenbedingungen formuliert und umgesetzt werden müssen.

Deutsche Außenpolitik hat ein klares Koordinatensystem, das sich auch in der Krise nicht verändert hat. Die Kernelemente werden nach wie vor von Multilateralismus, einer Einbettung in europäische Politik, den nachdrücklichen Bezügen zu einer (transatlantischen) Werteordnung und dem zivilen Fokus, also dem weitgehenden Verzicht auf militärische Instrumente (außer in Sonder- und Notfällen), gebildet. Längst überfällig ist die Frage, ob dieses Koordinatensystem noch den Anforderungen gegenwärtiger globaler Veränderungen genügen kann, aber in Abrede stellen sollte man es nicht.

Insofern fehlt es deutscher Außenpolitik nicht an Orientierung, sondern bestenfalls an der Bereitschaft für außenpolitische Ziele die notwendigen Instrumente bereitzustellen und die erforderlichen Anpassungsschritte vorzunehmen, die sich aus den Veränderungen des globalen Umfeldes ergeben. An Versuchen, diese Herausforderungen konzeptionell aufzunehmen, fehlt es ebenfalls nicht, selbst wenn man jeden einzelnen kritisch diskutieren und vielleicht sogar für unzureichend empfinden kann.

Auch an außenpolitischen Grundsatzpapieren herrscht kein Mangel. Die Bundesregierung hat in den vergangenen Jahren Strategiepapiere zu Lateinamerika und der Karibik, zu Afrika, Zentralasien, zu den Herausforderungen für Wissenschaft und Forschung, zur Auswärtigen Kultur- und Bildungspolitik und zuletzt im Februar 2012 zu den neuen Gestaltungsmächten („Neue Partnerschaften mit neuen Gestaltungsmächten. Globa-

<sup>2</sup> Vgl. Hanns W. Maull, Deutsche Außenpolitik: Orientierungslos, in: Zeitschrift für Politikwissenschaft, 21 (2011) 1, S. 95–119.

lisierung gestalten – Partnerschaften ausbauen – Verantwortung teilen“<sup>4</sup>) vorgelegt. Sie formuliert die Koordinaten deutscher Außenpolitik in allen Papieren in klaren Worten: „Freiheit und Menschenrechte, Demokratie und Rechtsstaatlichkeit, Frieden und Sicherheit, Wohlstand und nachhaltige Entwicklung, tragfähige bilaterale Beziehungen und effektiver Multilateralismus sind die Grundsätze, von denen wir unsere Ziele ableiten.“<sup>5</sup>

Mangelndes konzeptionelles Denken kann man also nicht unterstellen, allenfalls dass es solchen Papieren an zündenden neuen Ideen fehlt. Bei allen Debatten zu einzelnen Aspekten dieser Zielliste bilden sie den Grundkonsens deutscher Außenpolitik, der nach wie vor tragfähig ist.

Aber bedenken muss man auch, dass große strategische Entwürfe, die über solche Generalfestlegungen hinausgehen, nicht mehr zeitgemäß sind, denn die Herausforderungen beschleunigter Komplexität können sie kaum meistern. Es geht also nicht darum, deutscher Außenpolitik Strategieunfähigkeit oder Orientierungslosigkeit vorzuwerfen, sondern in der beständigen Herausforderung der Suche nach konstruktiven Lösungen für anstehende Probleme die notwendigen inhaltlichen Auseinandersetzungen zu suchen. Außenpolitik braucht den kleinteiligen Diskurs weit mehr als vollmundige Strategiebekundungen, die an der Realität alltäglicher Entwicklungen scheitern. Deshalb lässt sich als These formulieren, dass Deutschland der selbstgestellten Kontinuitätsfalle in seiner Außenpolitik entkommen muss.

## Falscher Stolz: Kontinuität

Prinzipientreue, Standfestigkeit, Verlässlichkeit und Kontinuität sind im allgemeinen politischen Sprachgebrauch in Deutschland unbestritten positiv konnotiert. Der außenpolitische Konsens zwischen den regierungstragenden Parteien gehört zu den Komplimenten, auf die sich deutsche Außenpolitik viel zugute hält. Nach den Fundamentaldebatten um Westintegration in den 1950er Jah-

<sup>4</sup> Vgl. Deutscher Bundestag, Unterrichtung durch die Bundesregierung, Drucksache 17/8600, 8.2.2012, online: <http://dipbt.bundestag.de/dip21/btd/17/086/1708600.pdf> (21.2.2012).

<sup>5</sup> Ebd., S. 2.

ren, um Ostpolitik in den 1970er Jahren und in geringerer Intensität um Deutschlands Rolle nach der Wiedervereinigung in den 1990er Jahren konnte dieser Konsens immer wieder erreicht werden.

Das Bemühen um Konsens zwischen allen maßgeblichen Akteuren wurde ergänzt durch das Streben nach Kontinuität. Ein Satz des früheren deutschen Außenministers Klaus Kinkel ist berühmt geworden: „Kontinuität, Kontinuität, Kontinuität!“ Das sei das Prinzip, nach dem deutsche Außenpolitik gestaltet werden müsse. Im Prinzip hat jeder seiner bisherigen Nachfolger diese Position übernommen und zu Beginn seiner Amtszeit betont, dass alles so bleibe wie es ist. Konsens und Kontinuität sind auf diese Weise zu den Kernbestandteilen des offiziellen außenpolitischen Diskurses geworden.<sup>6</sup> Der Politikwissenschaftler Wilfried von Bredow beschreibt die daraus resultierenden rhetorischen Pflichtübungen im Umgang mit politischen Partnern wie folgt: „Berechenbarkeit, Zurückhaltung, Verantwortlichkeit, multilaterale Konsensorientierung, keine Rückkehr zur deutschen ‚Machtpolitik‘, keine Alleingänge, ein europäisiertes Deutschland, dies waren immer wieder neu heraufbeschworene Schlüsselbegriffe, die für die künftige Außenpolitik Deutschlands ihre Gültigkeit beibehalten und sogar noch verstärken sollten.“<sup>7</sup>

Nun mag man mit Blick auf die weltpolitischen Veränderungen der vergangenen 20 Jahre argumentieren, dass Kontinuität die falsche Bezugsgröße ist für eine Außenpolitik, die sich wie selten zuvor in der Geschichte der Bundesrepublik mit schnellen und häufig unberechenbaren Wandlungsprozessen auseinandersetzen muss. Es ist eigentlich eine Frage simpler Logik: Kann man mit Kontinuitätsbezügen den allenthalben zu beobachtenden notwendigen Wandel gestalten? Die Antwort heißt fast automatisch: Nein.

Aus dieser Sicht besteht das eigentliche Risiko für deutsche Außenpolitik darin, dass sie durch eine zu starke Orientierung an histori-

<sup>6</sup> Vgl. Lars Colschen, *Deutsche Außenpolitik*, Paderborn 2010, S. 386.

<sup>7</sup> Wilfried von Bredow, *Mars, Venus – oder doch lieber Pluto? Die deutsche Außenpolitik muss über ihre Prioritäten entscheiden*, in: Thomas Jäger/Alexander Höse/Kai Oppermann (Hrsg.), *Deutsche Außenpolitik*, Wiesbaden 2007, S. 623.

scher Kontinuität und einem überfrachteten Wertediskurs unfähig sein könnte, schnell und effizient auf neue Herausforderungen zu reagieren. Statt Kontinuität sind eher Flexibilität und Anpassungsfähigkeit gefragt, um die deutsche Außenpolitik im zweiten Jahrzehnt des 21. Jahrhunderts auf Erfolgskurs zu halten.

Eine solche Politik verlangt nicht zwangsläufig nach radikalen Brüchen mit den Erfolgsmustern der Vergangenheit. Sie postuliert allerdings ein Primat für pragmatische Anpassung und ständige Neujustierung über starre Glaubenssätze außenpolitischer Selbstverortung. Und sie ist gerade in Krisenzeiten zentrale Voraussetzung für die Schaffung und Erweiterung notwendiger Handlungsspielräume, ohne die demokratisch legitimierte Politik nicht auskommt, wenn sie nach außen und innen erfolgreich handeln will. Solche Überlegungen führen fast zwangsläufig zur Notwendigkeit, das grundsätzliche außenpolitische Selbstverständnis Deutschlands kritisch zu hinterfragen.

## Deutschland ist Gestaltungsmacht

Schon im Jahre 2007 versuchte der Schweizer Journalist Erik Gujer der Debatte um deutsche Außenpolitik einen Denkanstoß zu versetzen, indem er offensiv die These vertrat, Deutschland sei eine Großmacht. Er formulierte noch als These, was mittlerweile als bestätigt gelten kann: „Machtpolitik wird tabuisiert. Doch das vereinte Deutschland wächst zu einer Großmacht heran: Allmählich lernt es, durch Stärke Politik zu gestalten. Und genau das erwartet die Weltgemeinschaft von der Bundesrepublik.“<sup>¶8</sup>

Die deutsche außenpolitische Elite hat seinerzeit das Debattenangebot nicht angenommen. Vielleicht lag es daran, dass Denken in Großmachtkategorien einerseits zu traditionell ausgerichtet und andererseits dem außenpolitischen Diskurs in Deutschland im Grunde fremd ist.

Mittlerweile häufen sich aber direkte und indirekte Aufforderungen an Deutschland, in dieser Frage umzudenken. „Deutsche Macht fürchte ich weniger als deutsche Untätigkeit“,

<sup>¶8</sup> Eric Gujer, Schluss mit der Heuchelei. Deutschland ist eine Großmacht, Hamburg 2007.

sagte der polnische Außenminister Radek Sikorski am 28. November 2011 vor einem stauenden Publikum in Berlin. Auf der Münchner Sicherheitskonferenz 2012 wiederholte er seine Position und fand Unterstützung ausgerechnet beim stellvertretenden israelischen Außenminister, der seinerseits mehr aktive Machtausübung von Deutschland (wenn auch primär mit Blick auf Iran) einforderte. Offizielle Vertreter von zwei Staaten, die in ihrer Geschichte mit deutscher Machtpolitik nichts Gutes verbinden können, dokumentieren durch ihr Umdenken, wie sehr eben dieses Umdenken notwendig und möglich ist – und wie sehr es uns noch fehlt.

Dennoch stellt man ein allmähliches, noch sehr vorsichtig und tastend vorgetragenes Umdenken fest. Zum Teil hat es schon Eingang gefunden in die Reden von Politikern, die – wie etwa Verteidigungsminister de Maizière – die Frage aufwerfen, „ob wir nicht, wie andere Staaten auch, einen Beitrag dann leisten müssen, wenn es der internationalen Verantwortung entspricht, und wir nicht unmittelbar nationale deutsche Interessen bedroht sehen“.<sup>¶9</sup>

Nun hat die Bundesregierung im Februar 2012 das oben zitierte außenpolitische Strategiepapier vorgelegt, das sich mit neuen „Gestaltungsmächten“ befasst.<sup>¶10</sup> Wie seine Vorgänger enthält auch dieses Papier viel Selbstverständliches. Unmittelbare Konsequenzen für deutsche Außenpolitik sind kaum zu erwarten, aber dass es ein solches Papier als Ergebnis eines Diskussions- und Abstimmungsprozesses innerhalb der Bundesregierung gibt, ist für sich genommen schon positiv. Eins allerdings vermeidet das Papier konsequent: einen Bezug zu Deutschlands eigener Rolle als Gestaltungsmacht, die bei allen erkennbaren Unterschieden mit der Gestaltungsmacht von Schwellenländern durchaus vergleichbar ist.

## Definitionskriterien für Gestaltungsmächte

Das im Februar 2012 von der Bundesregierung vorgestellte Strategiepapier definiert Gestaltungsmächte wie folgt: „Sie sind wirt-

<sup>¶9</sup> Der Verteidigungsminister Thomas de Maizière im Interview mit Tom Buhrow, in: ARD Tagesschau vom 18.5.2011.

<sup>¶10</sup> Vgl. Deutscher Bundestag (Anm. 4).

schaftliche Lokomotiven, sie beeinflussen maßgeblich die Zusammenarbeit in ihren Regionen, sie wirken auch in anderen Welt-Regionen, und sie spielen in internationalen Entscheidungsprozessen eine zunehmend wichtige Rolle. Selbstbewusst finden sie ihren Platz in den internationalen Beziehungen und übernehmen zunehmend Verantwortung für globale Fragen.“<sup>11</sup>

Vielleicht mit Ausnahme des Aspektes der selbstbewussten Rollenfindung gelten alle diese Definitionskriterien auch für Deutschlands Rolle in Europa und der Welt. Die Zurückhaltung, die eigene Rolle entsprechend zu definieren, hat wohl mit der Tatsache zu tun, dass mit Gestaltung und Verantwortung immer auch Kosten einhergehen, vor deren Übernahme alle Beteiligten zurückschrecken. Die Einladung an andere, ihre Gestaltungsmacht zur Geltung zu bringen, hat zudem den wenig erfreulichen Beigeschmack, dass dieses nicht unbedingt in dem Sinne erfolgt, wie man es sich aus deutscher Sicht vorstellt und wünscht.

Die Erwartung an Länder wie China, auf die das Papier zielt, man möge sich als verantwortlicher Teilhaber (*responsible stakeholder*) in der internationalen Politik verhalten, kann sich leicht als Rohrkrepierer erweisen. Chinas Regierung nimmt aus ihrer Sicht schon heute eine solche Verantwortungsposition ein, aber die Definition von Verantwortung ist natürlich eine, die chinesischen Interessen und nicht westlichen Erwartungen folgt. Demselben Kalkül folgen Indien, Brasilien – und bei genauer Betrachtung auch Deutschland.

Dies ist mehr als nur ein Spiel mit Worten. Wenn man Politik in Worte fasst, prägt man nicht nur Begriffe und bestimmte Etikettierungen, man gestaltet auch Realität. Eine Bundesregierung, die sich in diesem Sinne selbst als Gestaltungsmacht wahrnehmen und bezeichnen würde, würde auch von ihren Partnern als solche wahrgenommen und müsste entsprechend konsequent handeln. Wenn es also Gestaltungsmächte gibt, die getreu ihrer eigenen Interessenlagen in wachsendem Maße Verantwortung in der internationalen Politik übernehmen, dann lassen sich Anforderungen formulieren, die künftig auch für die Debatten um strategische

<sup>11</sup> Ebd., S. 2.

Grundlagen deutscher Außenpolitik berücksichtigt werden müssten.

Gestaltungsmächte zeichnen sich aus dieser Perspektive dadurch aus, dass sie unterhalb der Ebene des Auftretens als Hegemonialmächte:

- primär aus geoökonomischen und weniger aus geopolitischen Interessen Beiträge zur Lösung globaler Probleme leisten;
- bevorzugt multilaterale Kooperationen auf regionaler und globaler Ebene zur Wahrung eigener politischer, ökonomischer und militärischer Interessen vorantreiben;
- ihre Machtpotenziale zögerlich und zurückhaltend einsetzen und stärker auf externe Erwartungshaltungen reagieren, statt eigenständig aktive Machtpolitik zu betreiben;
- vor dem Einsatz von Vetopositionen nicht zurückschrecken, wenn ihre jeweilige Interessenlage es gebietet.

Genau hier setzt die Frage an, welche Rolle Deutschlands Außenpolitik bei der Formulierung und Gestaltung europäischer Politik spielen sollte. Ein Blick auf die außenpolitischen Kapazitäten anderer Mitgliedsstaaten der EU zeigt aus politischen und ökonomischen Perspektiven eher begrenzte Möglichkeiten. In einigen Fällen wird man sogar unterstellen dürfen, dass ein ausgeprägter Wille zur verstärkten Integration gerade außenpolitischer Entscheidungsprozesse weitgehend fehlt. Für Überheblichkeit (etwa nach dem Motto, in Europa werde jetzt Deutsch gesprochen) besteht dennoch nicht die geringste Veranlassung.

Deshalb führt kein Weg an der Einsicht vorbei, dass nur eine deutsche Außenpolitik, die ihre Gestaltungsmöglichkeiten konstruktiv einsetzt, in Fragen der Gestaltung europäischer Außenpolitik entsprechende Beiträge leisten kann. Deutschlands Rolle als außenpolitische Gestaltungsmacht und Deutschlands Rolle im europäischen Integrationsprozess sind kein Widerspruch. Im Gegenteil: Sie bedingen sich gegenseitig. Die Gestaltungsmacht Europas hängt an ihrer größten Volkswirtschaft. Das wird in Zukunft noch sehr viel stärker der Fall sein als in der Vergangenheit. An dieser Verantwortung wird sich deutsche Außenpolitik messen lassen

müssen. Falsche Frontstellungen und Kritik aus der Sicht einer reinen Lehre der Integration ändern daran nichts.

## Notwendige Neuorientierungen

Diese Überlegungen führen zu einer einfachen Konsequenz: Deutsche Außenpolitik muss sich im Sinne seiner Rolle als Gestaltungsmacht neu orientieren und dabei eine Reihe von goldenen Kälbern schlachten. In vielen außenpolitischen Diskussionen wird unter Kontinuitätsgesichtspunkten geradezu reflexartig Bezug genommen auf traditionelle Positionen, die als politisch korrekt gelten, ihre Gültigkeit aber zumindest teilweise eingebüßt haben. Hier zeigt sich konkreter Handlungsbedarf, um der beschriebenen Kontinuitätsfalle zu entgehen. An den folgenden drei Beispielen sollen die Konsequenzen erläutert werden.

Das Postulat der pragmatischen Neudefinition gilt zunächst und vor allem für den Bezug auf die Wertegeleitetheit deutscher Außenpolitik, die von der derzeitigen Bundesregierung besonders nachdrücklich betont wird, die aber einerseits wegen allzu offensichtlicher doppelter Standards zur Unkenntlichkeit verkommen ist, andererseits beim Aufeinandertreffen mit harter Interessenpolitik ohnehin kaum Wirkung entfalten kann. Die Wertegrundlagen deutscher Außenpolitik sind unbestritten. Aber monokausal ist diese Außenpolitik eben auch nicht. Wer den Eindruck vermittelt, Werte zwar zu propagieren, sie aber bei Bedarf gegen „wichtigere“ Interessen zurückzustellen, schadet eben diesen Werten – und der eigenen Glaubwürdigkeit – mehr als er nutzt.

Ähnliches gilt für die fast im Beschwörungston vorgetragenen Lobgesänge auf die anhaltende Wichtigkeit transatlantischer Beziehungen. Gemeinsame Werte gibt es im transatlantischen Kontext mit Sicherheit. Aber sie helfen nicht, vorhandene Interessendivergenzen und deutlich unterschiedliche globale Perspektiven so zu überbrücken, dass gemeinsame Handlungsfähigkeit im notwendigen Maße gewährleistet würde. Nicht einmal in der Traumwelt überzeugter Transatlantiker funktionieren transatlantische Beziehungen heute so, wie sie es im Rückblick auf eine glorifizierte Vergangenheit ge-

tan haben. Partnerschaften bleiben wichtig für deutsche Außenpolitik, aber sie werden in Zukunft flexibler gestaltet werden müssen, als dies in der Vergangenheit der Fall war.

Schließlich wird man wohl auch das Lieblingskonzept deutscher Außenpolitiker kritisch hinterfragen müssen: Multilateralismus löst bei deutschen Außenpolitikern üblicherweise einen Pawlowschen Reflex ungeteilter Zustimmung aus. Die Realitäten sprechen allerdings eine andere Sprache: Von der gescheiterten Doha-Runde über die Klimakonferenz von Kopenhagen und die Vereinbarungen von Kyoto und Durban bis zur Sanktionspolitik gegen Iran, Syrien und andere Problemstaaten bleibt die Bilanz überwiegend negativ. Effektiver Multilateralismus, wie er als Leitprinzip deutscher Außenpolitik immer wieder beschworen wird, funktioniert nach allem, was wir aus der Beobachtung realer Politik lernen können, nur dann, wenn alle Beteiligten zur Kooperation bereit und mit den Kooperationsergebnissen zufrieden sind. Nicht einmal eingefleischte Optimisten werden behaupten können, dass dies die Normalität internationaler Kooperation und Konfliktlösung sei. Das Prinzip steht außer Frage, aber es taugt nur, wenn man es mit machtpolitischen Kriterien kombiniert.

## Gestaltungsmächte brauchen Gestalter

Zusammenfassend kann man also festhalten: Ein offener und kritischer außenpolitischer Diskurs ist nicht gleichbedeutend mit Orientierungslosigkeit. Im Gegenteil: Er ist notwendig, um nicht nur alternative Strategien auszuleuchten, sondern auch um die innenpolitische Konsensfähigkeit für außenpolitische Neuorientierung zu erhalten.

Um der beschriebenen Kontinuitätsfalle zu entgehen und ihrer Rolle als Gestaltungsmacht gerecht zu werden, braucht deutsche Außenpolitik nicht zwangsläufig eine immer wieder eingeforderte (und möglichst in einem umfassenden Weißbuch dokumentierte) Gesamtstrategie, wohl aber den Willen, durch beständige Debatten Anpassungsnotwendigkeiten auszuloten, Positionen strittig zu reflektieren und Handlungsspielräume nach innen wie nach außen zu erweitern. Theoretische Großdebatten würden sich auf diesem Wege schnell erübrigen. Deutsche Interessen



würden klarer und verlässlicher erkennbar. Und gerade die Zielsetzungen deutscher Außenpolitik, die sich in der Vergangenheit bewährt haben, müssten für eine solche Politik nicht über Bord geworfen werden.

Dies alles setzt den Willen zu weniger aufgeregten Debatten voraus, verlangt aber auch, dass sich eine nachrückende außenpolitische Elite heranbildet, die über die notwendige Kompetenz verfügt, um mit neuen globalen Herausforderungen umzugehen. Dies gilt insbesondere für außenpolitisch kompetente Abgeordnete im Deutschen Bundestag, die zahlenmäßig immer weniger werden, während die Abhängigkeiten Deutschlands von Entwicklungen auf internationaler Ebene proportional steigen. In der Entkolonialisierungsphase der 1960er und frühen 1970er Jahre konnte sich deutsche Außenpolitik auf die ständige Erweiterung und Vertiefung von Regionalkompetenz an Universitäten und Forschungsinstitutionen stützen. Heute ist dieser Trend ins Gegenteil verkehrt. Wer von Globalisierung redet, ist gut beraten, Menschen darin auszubilden, Globalisierung zu verstehen. Ohne sie bleibt jede einschlägige Debatte eitel Schall und Rauch. Gestaltungsmächte brauchen auch Gestalter.

Ulrike Guérot

# Eine deutsche Versuchung: östliche Horizonte?

Es ist mittlerweile ein Gemeinplatz, dass sich die Welt derzeit rasant verändert und man seit Beginn des neuen Jahrtausends eine dramatische Verschiebung des globalen Machtgefüges von West nach Ost beobachten kann. Außenpolitisch scheinen diese Veränderungen dem Zeitraum zwischen den Jahren 1900 und 1914 zu ähneln, der sämtliche Machtverschiebungen und Bruchlinien des 20. Jahrhunderts schon in sich trug, bevor sich diese als geschichtsmächtige Kräfte einen konvulsiven Ausbruch suchten: den zweiten 30-jährigen Krieg Europas.<sup>1</sup> Die Geschichtslinien der ersten Dekade des 21. Jahrhunderts bergen aus Sicht des Westens – und damit auch für Deutschland – erneut erhebliche Krümmungen: gleich zu Beginn, am 11. September 2001, durch die Anschläge auf das World Trade Center in New York, durch den Ausbruch der Weltfinanzkrise im Oktober 2008 und schließlich durch die Aufstände und Revolutionen im Nahen Osten und Nordafrika seit Januar 2011. Wenn es eines weiteren Beweises bedurft hätte, dass die Zeiten des Kalten Kriegs und damit der politischen, militärischen, wirtschaftlichen und normativen Vormachtstellungen des „Westens“, zu dem auch Deutschland gehört, endgültig vorbei sind, so müssten die letzten Zweifel nun zerstoßen sein: Rund 60 Jahre nach ihrer Gründung ist die Bundesrepublik Deutschland in jener „dritten Generation“ angekommen, für welche die traumatischen Ereignisse zu Beginn des 20. Jahrhunderts nicht mehr die Grundlage beziehungsweise das Motiv ihres Handelns sind.

**Ulrike Guérot**

Dr. phil.; Leiterin und Senior Policy Fellow im Berliner Büro des European Council on Foreign Relations (ECFR), Reinhardtstraße 19, 10117 Berlin. [ulrike.guerot@ecfr.eu](mailto:ulrike.guerot@ecfr.eu)

Bundeskongress  
**politische Bildung**  
Zeitalter der Partizipation  
21.-23. Mai 2012

Aktionstage  
**Politische Bildung**  
21.-23. Mai 2012

**12. Bundeskongress  
Politische Bildung**

*Zeitalter der Partizipation:  
Paradigmenwechsel in Politik  
und politischer Bildung?*

vom 21. bis 23. Mai 2012 in Berlin

[www.bundeskongress-partizipation.de](http://www.bundeskongress-partizipation.de)

  

Man könnte sagen, dass die „Berliner Republik“, die zweite deutsche Republik seit

Weimar, zwar verfassungsrechtlich in der Kontinuität der „Bonner Republik“ steht, aber – im Hinblick auf die Außenpolitik – als eine „dritte deutsche Republik“ vielleicht neue Wege sucht.<sup>¶</sup> Berlin scheint mittlerweile aus dem Doppelbett der Nato und der EU herauszufallen. Das Korsett des Kalten Kriegs ist aufgeschnürt, Berlin atmet die Luft einer neuen Geschichte. Sowohl die Jalta- als auch die Maastricht-Ordnung scheinen auf dem Prüfstand, wenn nicht gar auf dem Spiel zu stehen.<sup>¶</sup> Berlin verwässert das Paradigma der Bonner Außenpolitik, europäische Integration und transatlantische Beziehungen als zwei Seiten derselben Medaille zu verstehen. Zumindest bringt Berlin außenpolitisch neue Münzen in Umlauf, die mit russischen und chinesischen Schriftzeichen versehen sind und in den vergangenen Jahren eine unübersehbare Wertsteigerung erfahren haben.<sup>¶</sup>

## Im Vakuum der Transition

Die offizielle außenpolitische Rhetorik bleibt indes von Bekenntnissen zur europäischen Integration und den transatlantischen Beziehungen geprägt, die allerdings an Glaubwürdigkeit verloren haben. Deutschland verhandelt offensichtlich sein Verhältnis zwischen West und Ost, zwischen Europa und der „großen Welt“ neu. Eine neue Generation wächst gleichsam in eine außenpolitische Beliebigkeit hinein, in der nicht mehr erkennbar ist, wofür Deutschland steht – und an wessen Seite. Die Enthaltung Deutschlands im Sicherheitsrat der Vereinten Nationen im März 2011, an der Seite Russlands und Chinas, sowie seine Nichtbeteiligung am „westlichen“ Libyen-Einsatz waren die sichtbarsten Zeichen dieses außenpolitischen Kulturbruchs.<sup>¶</sup>

<sup>¶</sup> Vgl. Phillip Blom, *Der taumelnde Kontinent: Europa 1900–1914*, München 2009, S. 319.

<sup>¶</sup> Vgl. Johannes Gross, *Begründung der Berliner Republik*, Stuttgart 1995, S. 42.

<sup>¶</sup> Vgl. Ulrike Guérot/Mark Leonard, *Die neue deutsche Frage: Welches Deutschland braucht Europa?*, Policy Brief, ECFR, April 2011.

<sup>¶</sup> Vgl. Thomas Kleine-Brockhoff/Hanns W. Maull, *Der überforderte Hegemon*, in: *Internationale Politik (IP)*, (2011) 6, S. 50 ff. Die Autoren bezeichnen den „Sowohl-als-auch“-Ansatz in der deutschen Außenpolitik als „bündnispolitischen Traditionalismus plus aufgesattelten Bilateralismus“ (S. 60).

<sup>¶</sup> Vgl. Christian Hacke, *Zivilmacht ohne Zivilcourage*, in: *APuZ*, (2011) 39, S. 50–53.

Das Ergebnis ist eine Strategielosigkeit deutscher Außenpolitik, die im Ausland für Nervosität, Unverständnis und entsprechende Vorwürfe sorgte<sup>¶</sup> und im Inland eine Strategiedebatte auslöste. Die neuen außenpolitischen Fragen bleiben bislang unbeantwortet: *Was will, wohin will und wofür* steht Deutschland? Eine umfassende Strategiedebatte müsste (mindestens) drei Facetten beleuchten: das fragwürdige „Sich-herauswinden“ Deutschlands aus EU-Europa<sup>¶</sup> in Verbindung mit einem enormen, ökonomisch begründeten Machtzuwachs und die Frage nach einer neuen deutschen Hegemonie in der EU.<sup>¶</sup> Diese Debatte könnte zeigen, dass Deutschland möglicherweise andere nationale Optionen jenseits von Europa entwickelt.<sup>¶</sup> Die zweite Facette ist die Verschiebung der deutschen Interessenlage und des politischen Augenmerks auf der Ost-West- beziehungsweise der EU-BRIC-Achse.<sup>¶</sup> Die dritte Frage handelt von den Grundlagen und Werten deutscher Außenpolitik. Die These, dass Deutschland im Zuge der Verschiebungen von Geostrategie zu Geoökonomie derzeit faktisch Außenpolitik durch Handelspolitik substituiert,<sup>¶</sup> wird dadurch erhärtet, dass Deutschland als „große Schweiz“, als „Zivilmacht ohne Zivilcourage“ (Christian Hacke) beziehungsweise als „Nur-Handelsmacht“ einen Einsatz für Menschenrechte in Libyen nicht bewerkstelligen kann, wohl aber Panzerverkäufe nach Saudi-Arabien.<sup>¶</sup>

<sup>¶</sup> Vgl. Tony Corn, *Toward a Gentler, Kinder German Reich?*, in: *Small Wars Journal* vom 29.11.2011.

<sup>¶</sup> Obgleich die Regierung diesem Eindruck seit Januar 2012 entgegensteuert. Vgl. die Rede des Bundesaußenministers Guido Westerwelle, *Der Euro und die Zukunft Europas*, 20.1.2012.

<sup>¶</sup> Vgl. Christoph Schönberger, *Hegemon wider Willen*, in: *Merkur*, (2012) 1; Martin Große Hüttmann, *Bundesrepublik Deutschland*, in: Werner Weidenfeld/Wolfgang Wessels (Hrsg.), *Jahrbuch der Europäischen Integration 2011*, Baden-Baden 2011, S. 283–292.

<sup>¶</sup> Vgl. Ulrich Speck, *Macht gestalten*, in: *IP*, (2012) 1, S. 88; Ulrike Guérot, *Wieviel Europa darf es sein?*, Policy Memo, ECFR, Oktober 2010.

<sup>¶</sup> BRIC steht für die Staatengruppe der aufstrebenden globalen Mächte Brasilien, Russland, Indien und China. Vgl. Andrew Rettman, *Polish FM in Wiki-leaks*, in: *EU Observer* vom 16.9.2011; Ben Judah/Jana Kobzova/Nicu Popescu, *Dealing with a Post-Bric Russia*, Policy Report, ECFR, November 2011.

<sup>¶</sup> Vgl. Ulrike Guérot, *Farewell Europe?*, in: *Open Democracy* vom 14.9.2010.

<sup>¶</sup> Vgl. Hans Kundnani, *Germany as a Geo-Economic Power*, in: *The Washington Quarterly*, 34 (2011) 3, S. 31–45.

## „Der lange Weg nach Westen“

„Der lange Weg nach Westen“ ist der Titel eines Standardwerks zur deutschen Außenpolitik von Heinrich August Winkler. In zwei Bänden wird ausführlich die Langatmigkeit (und teilweise Rückständigkeit) eines historischen Prozesses beschrieben, durch den Deutschland über Sonderwege und die bekannten, tragischen Verirrungen im vergangenen Jahrhundert schließlich im Westen ankam.<sup>13</sup> Mit anderen Worten: Es wird beschrieben, wie Deutschland in einem dichten multilateralen Geflecht und einem festen institutionellen Rahmen aus Nato und EU ankam, der den letzten drei deutschen Generationen zum ersten Mal in ihrer Geschichte eine dauerhafte Befriedung mit ihren Nachbarn bescherte. Das Buch ist *in toto* auch der Versuch, eine gelungene Westbindung im 20. Jahrhundert als politische Kultur der Bundesrepublik gleichsam *ex ante* als Staatskultur, außenpolitische Vernunft und Paradigma zu zementieren und als krönenden Abschluss der Umsteuerung eines mehrere Hundert Jahre anhaltenden „Drangs nach Osten“ zu zelebrieren. Denn, wer die vergangenen 1000 und nicht die vergangenen 100 Jahre als Maßstab für das Interesse und Augenmerk deutscher Geschichte anlegt, der kann zu dem Schluss kommen, dass beides – im Sinne der großen geschichtlichen Schwerkkräfte, wie sie die Annales-Schule von Ferdinand Braudel formuliert<sup>14</sup> – seit jeher im Osten lag: vom Deutschen Orden im 12. Jahrhundert bis zu Katharina der Großen im 18. Jahrhundert, von der Bedeutung Ostpreußens für Land, Adel und Entwicklung Deutschlands im 19. Jahrhundert bis hin zum Vertrag von Rapallo 1922, von den makaberen Lebensraum-Philosophien des „Dritten Reichs“ bis zum Hitler-Stalin-Pakt und einer damals schnell eingestampften Diskussion über die Stalin-Note von 1952 „als verpasster Gelegenheit“<sup>15</sup>: Deutschland hat immer nach Osten geschaut, man hat es nur in den vergangenen 60 Jahren vergessen.

<sup>13</sup> Vgl. Heinrich August Winkler, *Der lange Weg nach Westen*, Bd. I u. II, München 2010.

<sup>14</sup> Vgl. Ferdinand Braudel, *Civilization matérielle, économie et capitalisme, XVe–XVIIIe siècle*, Paris 1993.

<sup>15</sup> Hans-Peter Schwarz, *Geschichte der Bundesrepublik Deutschland*, Bd. II, München 1981, S. 149 ff.

Ketzerisch gesprochen ist „der Osten“ den Deutschen erst 1945 von den USA ausgetrieben worden. Konrad Adenauers (neue) Westbindung könnte man als ein kongeniales Konzept realitätsgetriebener und oktroyierter politischer Anpassung bezeichnen, die nur unter dem Druck der sicherheitspolitischen Bedrohung durch die Sowjetunion so gut funktionierte. Selbst das sollte nicht darüber hinwegtäuschen, dass es auch nach 1949 vor allem innerhalb der SPD ein dezidiert russlandfreundliches, links-nationales Milieu gegeben hat. Rudolf Augstein war dessen publizistischer Vertreter, Egon Bahr und Herbert Wehner waren dessen politische Köpfe. In den 1970er Jahren gelang es Willy Brandt, eine gleichsam autochthone, nach Osten blickende und junge (west-)europäische Traditionslinie bundesdeutscher Außenpolitik zusammenzuführen,<sup>16</sup> welche die europäische Integration jenseits eines *amor fati* zunehmend als Kerninteresse deutscher Außenpolitik begriff. In den 1980er Jahren schließlich kam diese unter Helmut Kohl zur vollen Blüte.

Wenn die „Berliner Republik“ heute auf einen erweiterten Osten – über Moskau bis Peking – schießt, muss diese Zeitschiene berücksichtigt werden. Die Fortsetzung dieser historischen Schwerkraft gen Osten war, plakativ gesprochen, sowohl die „Sauna-Freundschaft“ zwischen Boris Jelzin und Helmut Kohl als auch die „Gazprom-Connection“ von Gerhard Schröder und Wladimir Putin. Dass sich die deutsche und die russische „Seele“ auf wundersame Weise verstehen, würde heute in den Chatrooms der „Berliner Republik“ niemand bestreiten. Auch wenn es lange eher leisetretterisch daherkam, gebietet doch die offizielle Rhetorik Kritik an der zunehmend autokratischen Entwicklung Russlands, den parteipolitischen Verzerrungen sowie einer souveränistisch konzipierten Außenpolitik, die allzu oft deutsche beziehungsweise europäische Interessen konterkariert.<sup>17</sup>

<sup>16</sup> Vgl. Gunter Hofmann, Willy Brandt und die europäische Revolution, in: *Blätter für deutsche und internationale Politik*, (2011) 10, S. 93–103.

<sup>17</sup> Die Kooperation Russlands mit der EU wie etwa zu den Themen Iran, Kosovo oder aktuell zu Syrien im Rahmen der sogenannten politischen Dialoge sind oft wenig fruchtbar. So der Eindruck der Verfasserin aufgrund von Hintergrundgesprächen mit EU-Beamten in Berlin am 19. 1. 2012.

## Europa als Korsett?

Insofern gibt es im Westen prinzipiell nichts Neues, wenn sich Deutschland im Osten wieder wohlfühlt. Dies führte aber gerade mit Blick auf die Entwicklung einer gemeinsamen europäischen Russlandpolitik seit einigen Jahren zu mehr oder weniger verdeckten Spannungen; auch wenn sich dies gerade ändert, indem sich Berlin sichtbar von einer „deutschen Ostpolitik“ distanziert und den Ton gegenüber Moskau verschärft.<sup>18</sup> So wurde der sogenannte Merseburg-Prozess zwischen Deutschland und Russland im Mai 2010 begonnen, ohne die EU- oder auch Nato-Partner zu konsultieren. Deutschland hatte hier mit Blick auf Russland die Agenda zunächst allein in die Hand genommen, dadurch aber auch die Beziehungen dynamisiert, denn der Merseburg-Gipfel wurde 2011 dazu genutzt, auf deutsches Drängen hin einen strategischen Dialog der EU mit Russland und Visaerleichterungen auf eine vorherige Lösung des Transnistrien-Konflikts zu konditionieren. Indes, Deutschland wurde vorgeworfen, mit Russland sicherheitsrelevante Engagements auch jenseits der Nato zu treffen, die eine Neujustierung der EU-Politik mit Russland erschweren und dabei oft auch die Interessen osteuropäischer Länder übergehen würden.<sup>19</sup> Das von Deutschland in Merseburg initiierte „EU-Russland Politische und Sicherheitspolitische Komitee“, das gemeinsame zivile und militärische Krisenlösungsstrategien entwickeln soll, stand besonders in der Schusslinie dieser oft US-amerikanischen Kritik.<sup>20</sup>

Auch die energiepolitische Zusammenarbeit Deutschlands mit Russland wird im europäischen Ausland kritisch beäugt. Der Vorwurf lautet, dass diese die „Finnlandisierung Europas“ (steigende Abhängigkeit Europas von Russland) beschleunigen könnte. So führte die North-Stream-Pipeline anfangs zu erheblichen Spannungen zwischen Deutschland und Polen sowie den baltischen Staaten. Deutschland hat diese Kritik aufgegriffen und umgesteuert. Im November 2011 verfassten

<sup>18</sup> Vgl. B. Judah/J. Kobzova/N. Popescu (Anm. 10).

<sup>19</sup> Vgl. Mark Leonard/Ivan Krastev, *The Spectre of a multipolar Europe*, Security Report, ECFR, Oktober 2010.

<sup>20</sup> Vgl. Vladimir Socor, *Merseburg Process: Germany testing EU-Russia security cooperation potential*, in: *Eurasia Daily Monitor* vom 22. 10. 2011.

die Außenminister Polens und Deutschlands einen gemeinsamen Brief zur europäischen Russlandpolitik als Vorlage für den EU-Russland-Gipfel im Dezember 2011. Dieser deutsch-polnische Schulterchluss mit Blick auf Russland kann als *game change* für die europäische Russlandpolitik bewertet werden, durch den die EU ihr strategisches Gewicht gegenüber Russland erhöht hat, während die russische Außenpolitik, bedingt durch wirtschaftliche Schwäche und innenpolitische Zersetzungen, derzeit in ein konzeptuelles Vakuum zu fallen scheint.<sup>21</sup> Die deutsche Dominanz in der europäischen Russlandpolitik wurde mithin erfolgreich sublimiert und die deutsche Stärke gegenüber Russland der EU nutzbar gemacht – auch wenn noch nicht alle Ungleichgewichte ausgeräumt sind.

Die Dominanz Deutschlands bei den europäischen Beziehungen zu China ist vielen europäischen Partnerstaaten ebenfalls ein Dorn im Auge. 45 Prozent des EU-Handels mit China entfallen auf Deutschland. Das ist ein reelles Problem: Wie will man den „handelspolitischen Goliath“ Deutschland beschneiden, wie ihm versagen, diese handelspolitischen Beziehungen im legitimen Eigeninteresse auszubauen? Was kann die EU in und mit China besser als Deutschland alleine? Diese Fragen sind nicht einfach zu beantworten.<sup>22</sup> Der Vorwurf lautet, dass das deutsche Vorgehen China eine *Divide-et-impera*-Strategie mit Blick auf die EU ermögliche beziehungsweise befördere; Europa bleibe gegenüber China „zahnlos“. Wenn gerade Deutschland seine wirtschaftliche Macht nicht zur politischen Konditionierung Chinas einsetze, habe Europa einer chinesischen *shopping tour* durch Europa nichts entgegenzusetzen. Mit anderen Worten: Deutschland betreibe beziehungsweise befördere den europäischen Ausverkauf an China.

In Deutschland werden inzwischen außenpolitische Entwürfe mit „weniger Westen“ („weniger EU“) und „mehr Osten“ („mehr BRIC-Staaten“) beziehungsweise einem „nationalen, weltpolitischen Konzept“, das der Brechung durch Integrationssysteme wie der Nato oder der EU nicht mehr bedarf, offen

<sup>21</sup> Vgl. B. Judah/J. Kobzova/N. Popescu (Anm. 10), S. 51.

<sup>22</sup> Vgl. François Godement/Jonas Parello-Plessner, *The Scramble for Europe*, Policy Brief, ECFR, Juli 2011.

diskutiert. So schreibt etwa der Wirtschaftshistoriker Werner Abelshauser: „Die erfolgreiche Vertretung deutscher Interessen auf dem Weltmarkt setzt aber zunächst eine eigene deutsche Vorstellung von Weltpolitik und globaler Bündnispolitik voraus. Darüber nachzudenken wird freilich in Deutschland nach wie vor als nicht korrekt angesehen, weil dabei immer noch die gescheiterten Ambitionen des Kaiserreichs und die ruch- und maßlosen Konzepte der dreißiger Jahre im Hintergrund stehen.“<sup>23</sup> Abelshauser kommt zu dem Schluss, dass eine weitere Integration der EU und des Euroraums für Deutschland nicht nötig seien; das beste strategische Konzept sei Bestandssicherung des derzeitigen Integrationsgrads. Deutschland brauche zwar ein stabiles Umfeld, damit Europa nicht zu viele politische Energien binde, doch die eigentlichen Interessen Deutschlands lägen jenseits von Europa, in der Entwicklung eines eigenen weltpolitischen Konzepts.

Solche Ansätze füttern die These eines Deutschlands, das sich vom Diktum einer „europäischen Zivilmacht“ weg- und zu einer „neomerkantilen Wirtschaftsmacht“ hinbewegt. Außenpolitik werde *de facto* durch Handelspolitik substituiert, auf ein normatives Konzept oder eine strategische Einbindung dieser Handelsbeziehungen werde verzichtet. Verblüffend ist an diesem Ansatz vor allem, dass die Abwesenheit einer Wertegemeinschaft mit den neuen dominanten Handelspartnern – China und Russland – nicht problematisiert wird und eine potenzielle politische oder auch wirtschaftliche Erpressung keine Gefahr zu sein scheint. Daher ist es nicht verwunderlich, dass Kritiker inzwischen nicht nur auf ökonomische Parallelen zwischen China und Deutschland hinweisen (sie sind beide exportorientiert und vor allem im produzierenden Gewerbe stark), sondern beiden in einem Atemzug „Wirtschaftsnationalismus“ oder „merkantilen Realismus“ vorwerfen, der mit einer wertegebundenen Außenpolitik nichts mehr zu tun habe.<sup>24</sup>

So scheint die für das 21. Jahrhundert spannende politische Frage zu sein: Lässt sich

<sup>23</sup> Frankfurter Allgemeine Zeitung (FAZ) vom 9. 12. 2011 und vom 16. 1. 2012, wo der CEO der Linde Group, Wolfgang Reitzle, ähnliche Thesen vertritt.

<sup>24</sup> Vgl. Tony Corn, Neue deutsche Illusionen, in: FAZ vom 1. 1. 2012.

(Deutschlands) Außenpolitik jenseits eines Carl-Schmittschen Freund-Feind-Schemas konzipieren? Also jenseits eines Konzepts, in welchem es entweder überhaupt keine Feinde mehr gibt oder in welchem augenscheinlich nicht Feind sein darf, wer Feind werden könnte (oder wem man zumindest mit einem gesunden Misstrauen und einem Reflex zum Selbstschutz begegnen sollte). Es ist interessant, dass in diesen handelspolitischen Ansätzen im Sinne Abelshausers selten auf China als strategisches Risiko verwiesen wird – immerhin rüstet China derzeit militärisch massiv auf. Auch sollte zu denken geben, dass sowohl die Ideen von einer nationalistischen Wirtschaftsmacht im Sinne von Friedrich List (1789–1846) als auch der liberale Autoritarismus von Carl Schmitt derzeit in China besonderes Interesse finden und breit rezipiert werden.<sup>25</sup>

## Deutschland zwischen Baum und Borke

Demgegenüber mutet der neue außenpolitische Vorschlag von Thomas Kleine-Brockhoff und Hanns W. Maull eines west-östlichen „Sowohl-als-auch“ (multilaterale Integrationssysteme plus aufgesattelter Bilateralismus) fast zaghaft an, berücksichtigt er doch sowohl die Ängste der europäischen Partnerstaaten sowie die Vorteile eines Integrationsystems wie der EU für Deutschland. Die auf diese Art und Weise geregelten und im Wesentlichen konfliktfreien Beziehungen zu allen seinen unmittelbaren Nachbarn sind ein unschätzbare Vorteil für das Land in kontinentaleuropäischer Mittellage.

Denn das Problem national-weltpolitischer Ambitionen für Deutschland besteht darin, dass der ökonomisch nicht quantifizierbare Wert von guten nachbarschaftlichen Beziehungen nicht in die Gleichung eingerechnet wird. Es wird davon ausgegangen, dass die europäischen Nachbarn einem deutschen „Auf- und Ausbrechen“ nach Osten und einem weltpolitischen Alleingang tatenlos zusehen würden. Tatsächlich aber muss berücksichtigt werden, dass ein auch nur partielles Wegbrechen der institutionalisierten Beziehungen Deutschlands zu seinen europäischen

<sup>25</sup> Vgl. Leserbrief von Eugen Wendler in: FAZ vom 16. 1. 2012.

Nachbarn die „gute Nachbarschaft“ belasten und wohl auch der deutsch-französische Motor nicht mehr wie geschmiert laufen würde.<sup>26</sup> Der Aufwand, den Deutschland betreiben müsste, um in einem weniger institutionell gesicherten europäischen Umfeld das Verhältnis zu seinen unmittelbaren Nachbarn konstruktiv zu halten, wäre vermutlich ein beträchtlicher.

Schon heute sinnen vielleicht schon manche EU-Staaten auf Konkurrenz beziehungsweise Gegenpolitiken: Der strategische Bruch im deutsch-französischen Tandem ist trotz der wirtschafts- und finanzpolitischen Kooperationsbereitschaft Frankreichs im Zusammenhang mit der Eurokrise vor allem am Libyen-Einsatz 2011, der Energiepolitik und der jüngst von Frankreich eingegangenen nuklearen Kooperation mit Großbritannien abzulesen – auch wenn momentan im Zuge der Vorbereitungen für den 50. Jahrestag des Elysee-Vertrags im Januar 2013 die Bedeutung der deutsch-französischen Beziehungen wieder betont wird. Die polnische Regierung wiederum belässt es derweil bei Ermunterungen an Deutschland, das europäische Kerngeschäft nicht zu vergessen und sich erneut des Wertes Europas für Deutschland zu besinnen;<sup>27</sup> sie setzen zwar auf geschicktes europäisches Einbinden Deutschlands, sind *de facto* aber „wachsamer“ gegenüber Deutschland geworden.

Das Gleichnis vom Esel, der zwischen zwei Heuhaufen verhungert, ist bekannt. Wenn es zu Beginn des vergangenen Jahrhunderts der Zweifrontenkrieg war, der Deutschland 1916 und 1942 zu Boden warf, so könnte es ein Jahrhundert später die altbekannte Tatsache werden, dass sich Deutschland zwischen Ost und West, zwischen Europa und der Welt, nicht entscheiden kann. Eine „Sowohl-als-auch“-Strategie birgt das Risiko, keinen der beiden Ansätze richtig zu verfolgen, keine Prioritäten zu setzen, sich zu überfordern und am Ende alleine zu stehen, sprich: den europäischen Spatz für das östliche Täubchen auf dem Dach deutscher Weltillusionen verloren zu haben. Die Idee einer deutschen (Export-)Insel der Seligen auf dem europäischen

Festland, die mit den europäischen Partnern nur lose verbunden ist, dürfte nicht funktionieren.<sup>28</sup> Die ökonomische Asymmetrie zwischen Deutschland und anderen Mitgliedern der Eurozone ist in vielerlei Hinsicht dergestalt, dass sie zur schleichenden Desintegration und letztlich zum Bruch der Eurozone und vielleicht auch des Binnenmarkts führen könnte. Wenn Deutschland Europa als Anker und Resonanzboden nicht verlieren will, wird es sich stärker für Europa engagieren müssen.

## Mit Verve zurück in den Westen?

Die Alternative lautet daher nicht Ost oder West. Vielmehr stehen sich folgende Ansätze gegenüber: Einerseits ein Deutschland, das fest verankert ist in einem neuartig integrierten Europa, mit einer transnationalen Demokratie nach innen<sup>29</sup> und einer einheitlichen Stimme nach außen. Als ein verantwortungs-, aber auch machtbewusster Akteur in der Welt könnte dieses Europa eine normativ rückgekoppelte Interessenpolitik verfolgen. Andererseits ein Deutschland, dessen Strategie entkoppelte, handelspolitische Alleingänge einen „außenpolitischen Primat der Politik“ der EU zersetzen. Zwar machen auch andere Länder Alleingänge oder versuchen es zumindest. Aber realistischerweise hat nur Deutschland eine solche Option, die auch weltpolitische Resonanz entfalten könnte – zumindest glaubt Deutschland, eine zu haben. In den vergangenen Monaten schien in Berlin die Frage, ob es eine deutsche oder eine europäische Weltpolitik geben wird, nicht beantwortet zu sein: Berlin zauderte mit Europa.

Die Versuchung, gar die Gefahr ist nicht, dass die zweite Option aktiv verfolgt wird, sondern dass Deutschland gleichsam durch die normative Kraft des Faktischen in sie hineinschlittert, weil die erste, die europäische Option, schwierig und vor allem zeitraubend ist. Zudem sind jüngere deutsche Eliten in Politik und Wirtschaft dem europäischen Projekt emotional weniger verbunden und gleichzeitig schwindet der Zuspruch in der Bevölkerung. Die Versuchung wird von

<sup>26</sup> Vgl. Bertrand de Montferrand, *France–Allemagne*, Paris 2011.

<sup>27</sup> Vgl. Rede des polnischen Außenministers Radek Sikorski am 28. 11. 2011 in Berlin.

<sup>28</sup> Vgl. Ulrike Guérot, *Germany – the beleaguered European Island*, in: *Open Democracy* vom 9. 9. 2011.

<sup>29</sup> Vgl. Jan Techau, *Mit Konkurrenz aus der Krise*, in: *IP*, (2012) 1, S. 26–30.

der politischen Illusion genährt, Deutschland könne sich auf der Weltbühne alleine neben die USA und China stellen.<sup>F30</sup> Ökonomische Prognosen befeuern diese Illusion: Der Handel mit den BRIC-Staaten werde schon bald die Bedeutung des EU-Binnenmarkts für die deutschen Exporte schwächen. Doch die aktuellen konkreten Zahlen geben diese Dynamik noch nicht her: Deutschland exportiert mit rund 53 Milliarden Euro derzeit etwa ebenso viel nach China wie nach Österreich. Den Binnenmarkt abzuschreiben ist daher eine Wette auf die Zukunft – die im Übrigen die problematische Demografie und ihre Auswirkungen auf die deutsche Wirtschaftskraft noch gar nicht berücksichtigt.

Indes, das politische Meta-Projekt einer „Verantwortungsmacht Europa“ gegen eine kurzfristige handelspolitische Schwerkraft durchzusetzen, die Deutschland förmlich aus dem Binnenmarkt herauschraubt, ist trotzdem schwierig, insbesondere vor dem Hintergrund der aktuellen Eurokrise, welche die Vorbehalte gegen Europa und das, was es vermeintlich „kostet“, nährt und die Einstellung der deutschen Öffentlichkeit zu Europa zum Negativen verändert hat.<sup>F31</sup> Wenn das Projekt einer „europäischen Verantwortungsmacht“ gelingen soll, bedarf es eines neuartigen Bekenntnisses zu und der Imaginierung eines politischen Europas in einer neuen Dimension – zu dem Deutschland die EU anleiten müsste. Es müsste ein globaler Machtentwurf für die EU skizziert werden, in welchem die ökonomische und die politische Macht in Europa überzeugend zusammengeführt werden,<sup>F32</sup> in welchem dezidiert vergemeinschaftete Konzepte von unter anderem Energie-, Sicherheits- und Wirtschaftspolitik verfolgt werden und nicht mehr zugelassen wird, dass diese durch nationale Politiken ausgebremst werden.

<sup>F30</sup> Vgl. Parag Khanna, *The Second World*, New York 2008.

<sup>F31</sup> Vgl. FAZ vom 24. 1. 2011; Daniel Gros/Felix Roth, *Do Germans support the Euro?*, Working Document, CEPS, Nr. 359, 2011.

<sup>F32</sup> Interessanterweise werden die in den vergangenen Jahren weitverbreiteten Schriften über eine weltpolitische Machtprojektion Europas, in welchen die EU vor allem in Abgrenzung zur US-Regierung unter George W. Bush (2000–2008) als „Super-Soft-Power“ positioniert werden sollte, nicht mehr diskutiert. Vgl. Jeremy Rifkin, *The European Dream*, New York 2004.

Mit Blick auf die Energiepolitik hieße dies beispielsweise die Vollendung des Energiebinnenmarkts oder ein europäisches Stromverbundnetz; mit Blick auf die Sicherheitspolitik hieße dies eine konsequente Zusammenlegung von militärischen Fähigkeiten im Sinne eines *Share-it-or-lose-it-Ansatzes*;<sup>F33</sup> und mit Blick auf die Vollendung der Wirtschafts- und Währungsunion hieße dies – weit über den derzeit verhandelten Fiskalpakt hinaus – die Schaffung eines fiskalischen Föderalismus und der Sprung in eine Haftungsgemeinschaft, ganz gleich ob durch die Einführung von Eurobonds oder durch eine Banklizenz für den Europäischen Stabilitätsmechanismus (ESM), um die Division Europas auf den Kapitalmärkten zu unterbinden. Dazu gehört auch ein europäisches Wachstumskonzept, das die EU beziehungsweise den Euroraum als *eine* aggregierte Volkswirtschaft versteht, das einen belastbaren Zusammenhang zwischen der gegenwärtigen Eurokrise, der „Agenda 2020“ und dem EU-Budget als distributives Steuerungsmittel herstellt und das den Euroraum als *einen* Solidar- und Wachstumsraum mit einer zusammenhängenden Wertschöpfungskette begreift. *De facto* werden aber immer noch in vielen Bereichen durch nationale Politiken wie Bemessungsgrundlagen für Unternehmenssteuern oder unterschiedliche Subventionsregelungen in der Energiepolitik wirtschaftspolitische Verzerrungen verstärkt. Damit wird innerhalb der EU letztlich Konkurrenz als Prinzip zementiert, und die EU gibt eine strategische, wirtschaftliche Hebelwirkung nach außen aus der Hand.

Es ist letztlich immer noch das Konzept zwischenstaatlicher Konkurrenz, das – einem verstaubten Begriff von Souveränität verhaftet<sup>F34</sup> – einen großen europäischen Wurf verhindert, sei es im Bereich der Energie, der Steuern oder des Militärs. Diese Politik gleicht einem verzweifelten Klammern an einen Eisberg, der immer kleiner wird. Neben eines neuen Begriffs von Souveränität bedürfte es auch einer neuen Begrifflichkeit von Frieden, nicht als „Abwesenheit von

<sup>F33</sup> Vgl. Nick Witney, *How to prevent the demilitarization of Europe?*, Policy Brief, ECFR, Dezember 2011.

<sup>F34</sup> Ein moderner Begriff von Souveränität müsste nicht nur die Fähigkeit „zu entscheiden“, sondern auch die Fähigkeit „durchzusetzen“ und „zu kontrollieren“ umfassen.

Krieg“, sondern als „Abwesenheit von Misstrauen“. Denn es ist aufkeimendes Misstrauen, das derzeit dazu führt, dass die einzelnen EU-Staaten jeweils einen „nationalen Plan B“ (etwa für Energie- oder Sicherheitspolitik) im Hinterkopf behalten und dafür Ressourcen bereitstellen wollen. Ohne die Analogie zu überreizen, darf daran erinnert werden, dass es Misstrauen und der Wettbewerb um Ressourcen (wie Flottenbau oder Kolonien) waren, die Europa vor 100 Jahren in den Abgrund gerissen haben.<sup>15</sup>

Es wird Deutschland sein müssen, das eine geschlossene EU gen Osten und in die globale Welt führt, oder die EU dürfte innen- und außenpolitischen Desintegrations- und Fliehkräften unterliegen. Die eigentliche Frage ist, ob Deutschland dafür innenpolitisch noch die notwendige Energie und innerhalb Europas noch gleichgesinnte Partner hat. Vor allem Frankreich – jahrzehntelanger Vordenker großer europäischer Initiativen vom „Schuman-Plan“ bis hin zur Währungsunion – fällt derzeit als „Designer“ für große europäische Pläne ebenfalls aus. Dennoch: In der EU passiert nichts ohne, geschweige denn gegen Deutschland. Deutschland ist in der EU gleichsam der „erste Bewegte“. Darum sollte es Ziel deutscher Außenpolitik im 21. Jahrhundert sein, von einer weitgehend fremdbestimmten Westbindung im vergangenen Jahrhundert zu einer selbstbestimmten Westbindung zu gelangen. Nur so kann die EU als kraftvoller Wegbereiter für „moderne Weltinnenpolitik“<sup>16</sup> aufgestellt werden und in der globalen Verhandlung punkten. Denn weltweit geht es derzeit um eine neue Gleichung zwischen demokratischer Partizipation und Freiheit, Prosperität und Wohlstand einerseits sowie Planungskapazität und Effizienz andererseits, in der europäische Werte nicht mehr notwendigerweise dominieren. Dazu bedürfte es in Deutschland der Einsicht, dass die eigenen Spielräume erweitert und vergrößert werden, wenn Europa zum politischen Resonanzboden der wirtschaftlichen Stärke Deutschlands würde.

<sup>15</sup> Vgl. P. Blom (Anm. 1).

<sup>16</sup> Vgl. Jürgen Habermas, Ein Pakt für Europa, in: Süddeutsche Zeitung vom 1.4.2011; Ulrike Guérot et al., Für eine Agenda der Öffnung, in: Heinrich Böll-Stiftung (Hrsg.), Solidarität und Stärke, Oktober 2011.

Gisela Müller-Brandeck-Bocquet

## Deutschland – Europas einzige Führungsmacht?

Im Verlauf des bald zweijährigen konfliktbeladenen Ringens um die Bewältigung der europäischen Schuldenkrise hat Deutschland eine tonangebende, gar dominante Rolle gespielt. Sie mündete beim EU-Gipfel am 8. und 9. Dezember 2011 in ein weitgehendes Obsiegen deutscher Positionen und Forderungen. In einigen Eurländern – vor allem in den von der Schul-

denkrise und den harten Sparmaßnahmen besonders betroffenen – führte dies zu germanophoben Reaktionen. Auch die Aussage des Vorsitzenden der CDU-Bundestagsfraktion Volker Kauder im November 2011, jetzt auf einmal würde in Europa Deutsch gesprochen, beflügelte die Furcht vor einem allzu starken Deutschland und einem „deutschen Europa“.<sup>1</sup> Während hierzulande eher der „mangelnde Führungs- und Gestaltungswille“<sup>2</sup> der amtierenden Bundesregierung beklagt und die Kanzlerin zur Übernahme einer entschlosseneren Führungsrolle aufgefordert wird,<sup>3</sup> schwanken Euro- und EU-Europa zwischen ressentimentbeladenen Warnungen vor deutscher Dominanz und Hegemonie einerseits und dem Ruf nach deutscher *leadership* andererseits. Für letzteres steht unter anderem Polens Außenminister: „Ich habe weniger Angst vor deutscher Macht, als ich anfangs, mich vor deutscher Inaktivität zu fürchten“, bekannte er Ende des Jahres 2011.<sup>4</sup>

Diese Stimmungs- und Faktenlage verlangt nach einer Verortung der aktuellen europapolitischen Rolle Deutschlands. Ist mit dem Ausbruch der Euro- und Schuldenkrise Anfang des Jahres 2010 der historische Moment gekommen, zu dem Deutschland sein ganzes Gewicht als „Zentralmacht Europas“

**Gisela Müller-Brandeck-Bocquet**

Dr. phil., geb. 1956; Professorin für Politikwissenschaft mit den Schwerpunkten Europaforschung und internationale Beziehungen, Universität Würzburg, Wittelsbacherplatz 1, 97074 Würzburg.  
mbb@uni-wuerzburg.de



(Hans-Peter Schwarz), als der wirtschafts- und bevölkerungsstärkste Staat der EU in die Waagschale wirft und sich zur einzigen Führungsmacht, ja zum Hegemon Europas aufschwingt? Oder bleibt es seiner Rolle als europäischer Mitführungsmacht treu?<sup>f</sup>

## Rückblick auf Deutschlands Europapolitik

Die aktuelle Dominanz Deutschlands in Europa wirft die Frage auf, ob es sich um einen nachhaltigen Bruch mit den tradierten Grundprinzipien und Konstanten deutscher Europapolitik handelt. Diese bestanden über Jahrzehnte hinweg darin, jeglichen Zuwachs an deutscher Handlungsfähigkeit (auch) in eine Vertiefung der europäischen Integration umzumünzen, zum einen, weil damit den Interessen des Landes am besten gedient war, zum anderen, weil die Partnerstaaten eine europäische Einbindung (West-)Deutschlands zwingend einforderten – dieses zentrale, auch heute noch gültige Integrationsmotiv hat der ehemalige Bundeskanzler Helmut Schmidt jüngst mit Nachdruck in Erinnerung gerufen.<sup>f</sup>

Die Förderung der Einheit Europas gehört zu den Grundpfeilern des außenpolitischen Rollenkonzepts der Bundesrepublik. Sie fungiert dauerhaft als deutsche Staatsraison. Deutsche Europapolitik wurde – zumal in den Zeiten der Teilung – in zurückhaltendem Stil, in der Regel in enger Kooperation mit Frankreich ausgeführt und war deshalb außerordentlich erfolgreich. Von den übergeordneten Leitlinien deutscher Außenpolitik (*never again, never alone, politics before force*<sup>g</sup>) prägte vor allem das *never alone* das Handeln der Bonner und Berli-

<sup>f</sup> Vgl. Arnaud Leparmentier, *La crainte de l'„Europe allemande“*, in: *Le Monde (LM)* vom 25. 11. 2011.

<sup>g</sup> Helmut Kohl, *Wir müssen wieder Zuversicht geben*, in: *Internationale Politik*, (2011) 5, S. 11.

<sup>h</sup> Vgl. Alexander Hagelüken, *Wer, wenn nicht Deutschland?*, in: *Süddeutsche Zeitung (SZ)* vom 5. 12. 2011.

<sup>i</sup> Zit. nach: Spiegel online vom 29. 11. 2011: [www.spiegel.de/wirtschaft/soziales/0,1518,800496,00.html](http://www.spiegel.de/wirtschaft/soziales/0,1518,800496,00.html) (27. 1. 2012).

<sup>j</sup> Vgl. zum Begriff Mitführungsmacht: Helga Haftendorn, *Deutsche Außenpolitik zwischen Selbstbeschränkung und Selbstbehauptung*, Stuttgart 2001, S. 445.

<sup>k</sup> Vgl. Helmut Schmidts Rede auf dem SPD-Parteitag in Berlin am 4. 12. 2011.

<sup>l</sup> Hanns W. Maull, *Deutsche Außenpolitik: Orientierungslos*, in: *Zeitschrift für Politikwissenschaft*, (2011) 1, S. 102.

ner Republik im Integrationsverbund. Dieser trägt durch seinen inhärenten Multilateralismus inklusive diverser Sonder-Bilateralismen der Maxime auf ideale Weise Rechnung.

Gewisse Akzentverschiebungen des deutlich selbstbewusster auftretenden vereinten Deutschlands kennzeichneten die Außen- und Europapolitik der rot-grünen Regierung (1998–2005), die außerdem eine merkliche „Pragmatisierung“ aufwies.<sup>8</sup> Es stellte sich zunehmend die Frage, ob das vereinte Deutschland die Rolle einer „normalisierten Macht“ ausüben könne, ohne die europäische Integration und die EU zu gefährden oder ihr die Grundlagen zu entziehen.<sup>9</sup> Nach Amtsantritt der Großen Koalition im Jahre 2005 wurde in den Partnerstaaten der betont nüchterne, gleichwohl konstruktive und ergebnisorientierte Stil der Bundeskanzlerin Angela Merkel überaus geschätzt. So gelang es unter deutscher EU-Ratspräsidentschaft 2007, den in Bedrängnis geratenen Verfassungsprozess wiederzubeleben und in Form des Vertrags von Lissabon zum neuen „Grundgesetz“ der EU zu machen.

Auch in der 2008 einsetzenden weltweiten Wirtschafts- und Finanzkrise brachte sich Deutschland unter Rückgriff auf den bewährten deutsch-französischen Motor der Integration in das Krisenmanagement ein. Angela Merkel und ihren Vizekanzlern Frank-Walter Steinmeier beziehungsweise seinem Nachfolger Guido Westerwelle waren allenfalls mangelnder europapolitischer Ehrgeiz sowie Visionlosigkeit vorzuwerfen.<sup>10</sup>

## Deutschlands Rolle in der Schuldenkrise

Um die herausgehobene Rolle zu erfassen, die Deutschland im Dauer-Krisenmanagement der vergangenen zwei Jahre spielte, ist zu-

<sup>8</sup> Vgl. Uwe Schmalz, *Deutsche Europapolitik nach 1989/90: Die Frage von Kontinuität und Wandel*, in: Heinrich Schneider/Matthias Jopp/ders. (Hrsg.), *Eine neue deutsche Europapolitik?*, Berlin 2001, S. 62; Gisela Müller-Brandeck-Bocquet et al., *Deutsche Europapolitik von Adenauer bis Merkel*, Wiesbaden 2010, S. 173–252.

<sup>9</sup> Vgl. Simon Bulmer/William E. Paterson, *Germany and the European Union: from ‚tamed power‘ to ‚normalized power‘*, in: *International Affairs*, 86 (2010) 5, S. 1073.

<sup>10</sup> Vgl. G. Müller-Brandeck-Bocquet et al. (Anm. 8), S. 330ff.

nächst auf die Tatsache zu verweisen, dass das deutsche wirtschafts- und finanzpolitische Gewicht in der Eurozone (17 Mitgliedsstaaten) in wesentlich größerem Maße zu Buche schlägt als in der EU (27 Mitgliedsstaaten). Damit ergibt sich allein schon aus der Zusammensetzung von Euro-Europa eine faktische Dominanz Deutschlands: Sieben Euroländer sind Kleinstaaten (bis fünf Millionen Einwohner); von den sechs mittelgroßen Mitgliedern (bis 15 Millionen Einwohner) werden zwei, Griechenland und Portugal, von den Partnern finanziell unterstützt; zwei der wirtschaftlich wichtigsten Mitglieder der Eurozone, Italien und Spanien, befeuerten monatelang die Krise weiter, so dass als belastbarer Partner jedweder Gegenmaßnahmen allein Frankreich infrage kommt. Zwar ist Frankreich im Prinzip ein äußerst bewährter Partner, leidet aber seit Jahren unter Reformstau und wirtschafts- und finanzpolitischen Schwächen. Der jüngste Verlust des „Triple A“-Status (die Herabstufung der Kreditwürdigkeit Frankreichs durch die Ratingagentur Standard & Poor's) ist ein besonders markanter Ausdruck dafür. Wenn also nicht einmal Frankreich den Deutschen ein Partner auf Augenhöhe ist, so kann deren derzeitige Dominanz kaum verwundern.

Im konkreten Krisenmanagement konfrontierte Deutschland die Partner mit quasi unverhandelbaren Forderungen, *conditiones sine qua non* einer finanziellen Beteiligung Berlins an den Rettungsmaßnahmen. So setzte Angela Merkel im Frühjahr 2010 gegen vielfältigen Widerstand – auch seitens des Finanzministers Wolfgang Schäuble – durch, dass der Internationale Währungsfonds (IWF) sowohl in die Rettungspakete für Griechenland als auch den EFSF (Europäische Finanzstabilitätsfazilität) einbezogen wurde. Weitere Bedingungen, die Deutschland für seinen Einstieg in eine Haftungsunion stellte, waren substanzielle Anstrengungen aller Euroländer zur Rückführung ihrer Staatsschulden, die Verschärfung des Stabilitäts- und Wachstumspakts mittels einer Vertragsreform und die Schaffung einer veritablen Stabilitätskultur im Euroraum, die für jedes Euroland auch die Einführung einer Schuldenbremse zur Pflicht macht.<sup>11</sup>

<sup>11</sup> Vgl. Regierungserklärungen vom 25.3.2010, 5.5.2010, 19.5.2010, 27.10.2010, 15.12.2010, 24.3.2011, 26.10.2011 und 2.12.2011, online: [www.bundesregierung.de/Webs/Breg/DE/Nachrichten/Regierungserklaerungen/\\_node.html](http://www.bundesregierung.de/Webs/Breg/DE/Nachrichten/Regierungserklaerungen/_node.html) (27.1.2012).

Bei der Festlegung der deutschen Positionen wurde Angela Merkel häufig der Vorwurf gemacht, sie agiere zu zögerlich, zu langsam und habe den Ernst der Lage nicht früh und umfassend genug erkannt. „Immer zu spät und immer zu wenig“, so könnte man das Gros der Kommentare zum Krisenmanagement der Bundesregierung und der Eurostaaten insgesamt zusammenfassen. Dem Vorwurf, sie agiere „immer zu spät“, ist entgegenzuhalten, dass die Bundeskanzlerin wohl bereits im Mai 2010 das Ausmaß der Gefahr erkannt hatte und dies in ihr neues Mantra „Scheitert der Euro, dann scheitert Europa“ übersetzte: Die Währungsunion sei eine Schicksalsgemeinschaft, bei deren Rettung es „um nicht mehr und nicht weniger als um die Bewahrung und Bewährung der europäischen Idee“ gehe.<sup>12</sup>

Ob der Vorwurf des „immer zu wenig“ sachlich gerechtfertigt ist, mögen Ökonomen beurteilen; aus politikwissenschaftlicher Sicht ist festzuhalten, dass auch Deutschlands Kanzlerin *de facto* eine Getriebene der Krise, der Märkte und der Ratingagenturen war. Denn mit jeder neuen Enthüllung über finanzielle Missstände in Griechenland, mit jeder neuen Spekulationsoffensive und Herabstufung der Bonität von Euroländern wuchs der Milliardenbedarf des EFSF. Deutschland musste seinen Beitrag daher sukzessive nach oben schrauben, was dem Vorwurf des „immer zu wenig“ konstant neue Nahrung gab.

Es ist jedoch davon auszugehen, dass das deutsche Zögern auch strategisch-taktischen und didaktischen Überlegungen folgte; denn es war vor allem der hartnäckige Widerstand gegen allzu schnelle Hilfen, der es ermöglichte, die Euroländer auf die Schaffung einer neuen und strikten Stabilitätskultur einzuschwören. Jedenfalls hat die Bundeskanzlerin schon frühzeitig auf die Kritik gekontert: „Ein guter Europäer ist nicht unbedingt der, der schnell hilft. Ein guter Europäer ist der, der die europäischen Verträge achtet (...) und so hilft, dass die Stabilität der Eurozone keinen Schaden nimmt.“<sup>13</sup>

## Deutschland als Vetomacht

Als regelrechter Vetospieler agierte Deutschland in der umstrittenen Frage der Schaffung

<sup>12</sup> Regierungserklärung vom 19.5.2010.

<sup>13</sup> Regierungserklärung vom 25.3.2010.

gemeinsamer Staatsanleihen aller Euroländer (Eurobonds). Gegen die zustimmenden Signale aus der EU-Kommission, dem Europäischen Parlament und den größten Schuldenstaaten setzte die deutsche Regierung ihr beharrliches „Nein“. Auch dem Ansinnen, dem EFSF und künftigen ESM (Europäischer Stabilitätsmechanismus) Zugang zu unbegrenzten Finanzmitteln der Europäischen Zentralbank (EZB) zu ermöglichen, widerstand die deutsche Regierung hartnäckig. Es waren vor allem diese Positionen, welche die angesprochenen germanophoben Ausbrüche auslösten. Bundeskanzlerin Merkel betonte daraufhin, die deutschen Positionen hätten „nichts mit manchen Ängsten, Sorgen und Vorhaltungen zu tun, die man momentan lesen oder hören kann, dass Deutschland Europa dominieren oder Ähnliches wolle. Das ist abwegig. Wir treten – das ist allerdings richtig – für eine bestimmte Stabilitäts- und Wachstumskultur ein, aber wir tun dies im europäischen Geiste (...).“<sup>14</sup>

Das Ausspielen einer Vetomacht auf europäischer Bühne ist für Deutschland äußerst ungewöhnlich. Dass die Bundesregierung im Rahmen des Schuldenkrisenmanagements auf diese Extremform des europapolitischen Handelns zurückgreift, kann mit mehreren Faktoren erklärt werden. Erstens ist die auf Machterhalt fokussierte Kanzlerin – zumal angesichts der angespannten Lage innerhalb der schwarz-gelben Regierungskoalition – um Rückhalt in der deutschen Öffentlichkeit bemüht. Diese aber lehnt eine Transferunion ab, die dahingehend verstanden wird, dass mit deutschem Geld ausländische Schulden bezahlt werden sollen. Daher ist sich die Bundeskanzlerin der heimischen Zustimmung für ihr Veto gegen die Einführung von Eurobonds gewiss. Zweitens schlagen hier die strukturellen Ungleichheiten innerhalb des Euroraums stark zu Buche; denn Eurobonds könnten beim aktuellen übermäßigen Schuldenstand der meisten Euroländer dem mit Abstand größten Gläubiger Deutschland seine „Triple A“-Bonität kosten. Dies würde auch die Finanzierung der deutschen Staatsverschuldung verteuern, die mit 82,6 Prozent des Bruttoinlandsprodukts (BIP) deutlich jenseits des Maastricht-Kriteriums liegt. Beim kategorischen Nein zu Eurobonds geht es folglich auch um die Wahrung deutscher

<sup>14</sup> Ebd. Regierungserklärung vom 2. 12. 2011.

Interessen. Den dritten Grund für das Ausspielen der Vetomacht liefert das Bundesverfassungsgericht (BVerfG): Infolge des „Lisabon-Urteils“ im Juni 2009 verankerte das Gericht die Mitspracherechte des Bundestags mit seinem Urteil vom 7. September 2011 auch bei EU-Finanzentscheidungen; daher muss die Regierung für alle EFSF-Beschlüsse seine Zustimmung einholen.<sup>15</sup> Ihren Partnern gegenüber kann die deutsche Regierung ihre Ablehnung von Eurobonds, ihren „sehr harten Euro-Kurs“<sup>16</sup>, mit Verweis auf die Befugnisse des Bundestags beziehungsweise die Vorgaben des BVerfG rechtfertigen.<sup>17</sup>

## Fiskalunion: Triumph für Merkel oder für „Merkozy“?

Insgesamt bleibt festzuhalten, dass sich die Bundesregierung mit ihren Forderungen und Vetopositionen im EU-beziehungsweise Euroraum weitgehend durchgesetzt hat. Dies erfolgte häppchenweise, verteilt auf die zahlreichen Krisengipfel und kulminierte am 9. Dezember 2011 in der Vereinbarung der Staats- und Regierungschefs des Euroraums zum Einstieg in eine Fiskalunion mit weitreichenden Implikationen. Während des Gipfels wurde unterstrichen, „Schritte in Richtung auf eine stärkere Wirtschaftsunion“ unternehmen zu wollen; „dies beinhaltet Handeln in zwei Richtungen: einen neuen fiskalpolitischen Pakt und eine verstärkte wirtschaftspolitische Koordinierung; die Weiterentwicklung unserer Stabilisierungsinstrumente, um kurzfristigen Herausforde-

<sup>15</sup> Am 27.10.2011 erklärte das BVerfG per einstweiliger Anordnung die Passagen des neuen StabMechGesetzes (Gesetz zur Übernahme von Gewährleistungen im Rahmen eines europäischen Stabilisierungsmechanismus) für vorläufig nicht anwendbar, welche EFSF-Entscheidungen „in Fällen besonderer Eilbedürftigkeit und Vertraulichkeit“ in die Hand eines sogenannten 9er-Sondergremiums („deren Mitglieder aus den gegenwärtig 41 Mitgliedern des Haushaltsausschusses zu wählen sind“) geben wollten. Vgl. Pressemitteilung des BVerfG vom 28.10.2011, online: [www.bundesverfassungsgericht.de/pressemitteilungen/bvg11-068.html](http://www.bundesverfassungsgericht.de/pressemitteilungen/bvg11-068.html) (27. 1. 2012).

<sup>16</sup> Arnaud Leparmentier, L'Allemagne adopte une ligne de négociations très dure sur l'euro, in: LM vom 28. 11. 2011.

<sup>17</sup> Im Urteil vom September 2011 deutete das BVerfG an, dass Eurobonds mit dem Grundgesetz und der Budgetmacht des Parlaments nicht vereinbar seien.

rungen begegnen zu können.“<sup>18</sup> Demnach müssen alle Eurostaaten unter anderem eine Schuldenbremse einführen, deren Einhaltung vom Europäischen Gerichtshof (EuGH) überprüft werden kann; bei Verstößen wird das Defizitverfahren automatisch eingeleitet, weil entsprechende Vorgaben der EU-Kommission nur mit einer qualifizierten Mehrheit im EU-Rat abgewendet werden können – ein kaum überwindbares Quorum; die Steuerungsstrukturen des Euro-Währungsgebiets werden spürbar verstärkt und in die Hand des neu eingerichteten Euro-Gipfels gegeben; gleichzeitig werden die Zugriffsrechte der EU-Kommission auf die einzelstaatliche Haushaltsplanung erhöht; die Schaffung des permanenten, den derzeitigen EFSF ablösenden ESM wird auf das Jahr 2012 vorgezogen.

Allerdings lassen sich diese Beschlüsse nicht, wie von der deutschen Regierung angestrebt, im Rahmen der EU-27 (also auch über den Euroraum hinausreichend) verwirklichen.<sup>19</sup> Vielmehr wird der Pakt unter den 17 Eurostaaten geschlossen, acht weitere EU-Mitglieder wollen sich anschließen – Großbritannien und Tschechien bleiben aus eigenem Willen außen vor. Während Optimisten dies als einen kriseninduzierten „Meilenschritt“ auf dem Weg zu den „Vereinigten Staaten von Europa“<sup>20</sup> werteten, warnten andere vor den verbleibenden Konflikten.<sup>21</sup> In der Tat blieben im Ende Dezember 2011 aufgenommenen Verhandlungsprozess zunächst noch einige Punkte strittig, insbesondere das deutsche Bestreben, die Fiskalunion mit dem künftigen ESM zu verknüpfen und nur den Eurostaaten einen Zugriff zu gestatten, die eine strenge Haushaltsdisziplin einhalten – ein Lackmustest für die Reformbereitschaft der Eurostaaten. Dieser jedoch wurde bestanden: Am 30. Januar 2012 konnte der „Vertrag über Stabilität, Koordinierung und Steuerung in der Wirtschafts- und Wäh-

rungsunion“ – so der offizielle Titel der Fiskalunion – fertiggestellt werden. Er soll in Kraft treten, sobald ihn 12 Staaten ratifiziert haben.

Es ist auf die Frage zurückzukommen, ob es sich beim bisherigen Krisenmanagement um ein deutsches Diktat – um deutsche Machtpolitik – handelt, die Europa beziehungsweise den Euroraum tatsächlich „deutscher“ gemacht hat. Ohne die Hartnäckigkeit, die Durchsetzungsfähigkeit und den Einsatz der deutschen Regierung in Abrede zu stellen, ist hier zu relativieren. So muss betont werden, dass die zahlreichen Schritte im Krisenmanagement bis hin zu den Beschlüssen zur Fiskalunion ausnahmslos auf deutsch-französischen Absprachen und Vorschlägen basierten.<sup>22</sup> Darauf verwiesen Angela Merkel und der französische Präsident Nicolas Sarkozy regelmäßig in ihren Stellungnahmen zur Euro- und Schuldenkrise.<sup>23</sup> *De facto* nahm das „Dauergespräch“<sup>24</sup> zwischen Berlin und Paris derart intensive Formen an, dass das deutsch-französische Tandem oft als „Merkozy“ bezeichnet wurde. Damit kommt zum Ausdruck, dass die fast tägliche Abstimmung zwischen den beiden Hauptstädten das übliche Maß der Zusammenarbeit im Rahmen des tradierten deutsch-französischen Motors der Integration bei Weitem überschritt – und neue Maßstäbe für bilaterale Kooperation setzte. Trotz zahlreicher Berichte und Klagen über Spannungen, Meinungsunterschiede und konträre Charaktere beherrschte „Merkozy“ spätestens seit dem berühmten Strandspaziergang von Deauville am 18. Oktober 2010 die europapolitische Bühne.<sup>25</sup> Aufgrund der zunehmend engen Absprachen, der gemeinsam entwickelten Pläne und

<sup>18</sup> Europäischer Rat, Erklärung der Staats- und Regierungschefs des Euro-Währungsgebiets, 9. 12. 2011, online: [www.consilium.europa.eu/uedocs/cms\\_data/docs/pressdata/de/ec/126678.pdf](http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/de/ec/126678.pdf) (27. 1. 2012).

<sup>19</sup> Bundeskanzlerin Merkel wollte damit „eine Spaltung zwischen Euro-Mitgliedstaaten und Nicht-Euro-Mitgliedstaaten“ vermeiden. Vgl. Regierungserklärung vom 2. 11. 2011 (Anm. 11).

<sup>20</sup> Adam Krzeminski, Die Unvollendete, in: Das Parlament vom 2. 1. 2012.

<sup>21</sup> Vgl. Werner Mussler, Von einem Triumph der Kanzlerin in Brüssel sollte man nicht reden, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 10. 12. 2011.

<sup>22</sup> Vgl. LM vom 9. 12. 2011. Eurogruppenchef Jean-Claude Juncker präzisiert, dass etliche dieser Ideen von anderen, unter anderem ihm selbst stammen. Es gehört aber zur deutsch-französischen Rolle als „Motoren der Integration“, dass Ideen erst dann Durchschlagskraft entfalten, wenn Berlin und Paris sie sich zu Eigen machen.

<sup>23</sup> Vgl. die Regierungserklärungen der Bundeskanzlerin (Anm. 11) sowie beispielsweise Sarkozys Rede in Toulon vom 1. 12. 2011, online: [www.elysee.fr/president/les-actualites/discours/2011/discours-du-president-de-la-republique-a-toulon.12553.html](http://www.elysee.fr/president/les-actualites/discours/2011/discours-du-president-de-la-republique-a-toulon.12553.html) (27. 1. 2012).

<sup>24</sup> Martin Winter, Diskrete Diplomatie, in: SZ vom 14. 12. 2011.

<sup>25</sup> Vgl. Ian Traynor, France and Germany hijack strict new eurozone budget regime, in: The Guardian vom 19. 10. 2010.

Vorschläge konnte „Merkozy“ in allen Phasen des Krisenmanagements den Takt vorgeben und Entscheidungen herbeiführen.

Doch hängen Deutschland und Frankreich auch unter „Merkozy“ unterschiedlichen, oft konträren wirtschafts-, währungs- und finanzpolitischen Orthodoxien an. Daher kam es zu deutlichen Konflikten um das Ausmaß der geforderten Solidarität mit den Schuldenstaaten, die Härte des nötigen Sparkurses, die Strenge der Sanktionen gegen „Schuldensünder“, über Eurobonds oder auch die Rolle der EZB. Angesichts der aktuellen wirtschaftlichen Stärke Deutschlands musste die französische Regierung in größere Zugeständnisse einwilligen als die deutsche, die letztlich lediglich ihre Position zu den massiven Ankäufen von Staatsanleihen durch die EZB lockern sowie von ihrer Forderung nach der Einbeziehung privater Gläubiger in die Schuldregelung abrücken musste.<sup>126</sup> So führt „der Begriff Merkozy teilweise in die Irre (...). Deutschland spielt derzeit eine ungleich größere Rolle als Frankreich.“<sup>127</sup> Dies gilt nach Frankreichs Verlust seines „Triple A“-Status noch viel mehr; die Herabstufung habe das „après-Merkozy“ eingeläutet, das künftig in Berlin inszeniert werde.<sup>128</sup>

Dennoch: „Merkozy“ als deutsch-französisches „Direktorium, das die Euro-Zone irritiert“<sup>129</sup> hat nicht nur *en détail* die Rettungs- und Reformschritte vorgegeben, sondern auch „das bisher Udenkbare laut ausgesprochen (...): Dass ein Land die Eurozone verlassen könnte.“<sup>130</sup> Diesen Tabubruch beging „Merkozy“ in Reaktion auf die Ankündigung des griechischen Referendums am 1. November 2011. Griechenland sollte damit auf die Zusagen verpflichtet werden, die es im Gegenzug zum 50-prozentigen Schulden-

schnitt eingegangen war. „Will Griechenland in der Euro-Zone verbleiben oder nicht?“, wollte Sarkozy wissen, und Merkel setzte nach: „Der Euro als Ganzes muss stabil gehalten werden. Wir möchten das lieber mit Griechenland als ohne Griechenland erreichen. Aber die Aufgabe, den Euro als stabile Währung zu erhalten, ist die überwältigende, ist die primäre Aufgabe.“<sup>131</sup>

Zum überragenden Einfluss, den die Bundeskanzlerin und der französische Staatspräsident letztlich spielten und der sich auch auf die Regierungswechsel in Griechenland und Italien auswirkte, gehört weiterhin – und höchst bedenklich –, dass europäische Institutionen marginalisiert werden. Das trifft zum einen auf die EU-Kommission und ihren Präsidenten José Manuel Barroso zu, zu dem Sarkozy seit jeher, Merkel seit Kurzem ein gespanntes Verhältnis pflegt; so reagierte die Kanzlerin über Barrosos Vorstoß zugunsten von Eurobonds ungewöhnlich scharf: Noch nie „hat ein deutscher Regierungschef einen Präsidenten der Kommission öffentlich derart abgewatscht, wie Angela Merkel das nun mit Barroso getan hat.“<sup>132</sup>

Zum anderen sieht auch Herman van Rompuy, ständiger Präsident des EU-Rats, seinen Einfluss schwinden; ihn, der zunächst als Präsident von Merkels und Sarkozys Gnaden galt, haben die beiden im Krisenmanagement mehrfach ausgebremst; besonders in den finalen Weichenstellungen vor dem EU-Gipfel am 8. und 9. Dezember 2011 unterlag van Rompuy, der – ebenso wie Barroso – die zunächst deutsche, dann französisch-deutsche Idee eines neuen Vertrags ablehnte. Sarkozy hatte zunächst die neuen Stabilitätsregeln ausschließlich im Kreise der 17 Eurostaaten verankern wollen. Aufgrund Großbritanniens Blockade setzte sich dann allerdings der Alternativplan durch: Die Staaten des Euroraums sowie weitere EU-Mitglieder schließen einen zwischenstaatlichen Vertrag ab, der erst später in den EU-Bereich überführt wird; dieses intergouvernementale Prozedere schwächt die Gemeinschaftsorgane (vorübergehend?) zusätzlich.

<sup>126</sup> Die Einbeziehung privater Gläubiger hatte Merkel auf dem Gipfel in Deauville durchgesetzt. Doch als sich an den Börsen negative Reaktionen auf diese Entscheidung abzeichneten, wurde sie korrigiert. Im Dezember 2011 wurde beschlossen, dass die Einbeziehung privater Gläubiger in den Schuldenschnitt für Griechenland eine einmalige Ausnahme darstellt.

<sup>127</sup> Silke Wettach, *Fahren auf Sicht*, in: *Das Parlament* vom 2. 1. 2012.

<sup>128</sup> Frédéric Le Maître, *L'après-„Merkozy“*, in: *LM* vom 24. 1. 2012.

<sup>129</sup> Philipp Rocard, *Le ‚directoire‘ franco-allemand irrite la zone euro*, in: *LM* vom 16. 11. 2011.

<sup>130</sup> S. Wettach (Anm. 26).

<sup>131</sup> Gemeinsame Pressekonferenz vom 2. 11. 2011, online: [www.bundeskanzlerin.de/Content/DE/Mitschrift/Pressekonferenzen/2011/11/2011-11-03-merkel-sark-cannes.html?nn=74446](http://www.bundeskanzlerin.de/Content/DE/Mitschrift/Pressekonferenzen/2011/11/2011-11-03-merkel-sark-cannes.html?nn=74446) (27. 1. 2012).

<sup>132</sup> *SZ* vom 24. 11. 2011.

## Euro-Europa und EU-Europa – was nun?

Europa hat unter Führung von „Merkozy“ zwar Handlungsfähigkeit bewiesen, die allerdings – wie die Bewertungen der Ratingagentur Standard & Poor's im Januar 2012 andeuten – noch nicht in ausreichendem Maße die Glaubwürdigkeit der EU-Regierungen und das Vertrauen der Märkte in die Politik wieder herstellen konnte.

Doch auch jenseits der Schuldenkrise steht das neue Euro-Europa vor gewaltigen Herausforderungen. So gilt es, rasch einen *modus vivendi* mit Großbritannien und Tschechien zu finden, die ja weiterhin Mitglieder der EU-27 sind. Denn mittelfristig ergibt sich die Frage, wie es um die EU-27 auf der Grundlage des Vertrags von Lissabon bestellt ist. Wie geht das Euro-Europa mit dem gemeinsamen Besitzstand um, der in den Jahrzehnten der Integration aufgebaut wurde? Kann man sich eine parallele Existenz der Fiskalunion der „17+8“ und der EU-27 überhaupt vorstellen oder ist das Ende letzterer bereits eingeläutet?

Ferner besteht für das Euro-Europa der „17+8“ die Herausforderung, die Gemeinschaftsinstitutionen angemessen einzubinden, um die europäische Demokratie zu stärken. Denn die bisherigen Beschlüsse zur Fiskalunion räumen dem Intergovernmentalen eine exzessive Rolle ein, weil sie sehr viel Steuerungs- und Koordinationsaufgaben allein in die Hände der Staats- und Regierungschefs geben – ein seit einigen Jahren zu beobachtender negativer Trend. Nach der heißen Phase des Krisenmanagements muss daher das übergroße Gewicht intergouvernementalen Handelns im integrierten Europa zurückgeschraubt werden. Ein „Direktorium“ à la „Merkozy“, in der Not nützlich und daher hinnehmbar, kann für die Zukunft keine Blaupause sein, da dies die Grundfeste der auf der Gemeinschaftsmethode beruhenden Integration unterminiert, die Partner auf Dauer entmündigt und zur alternativen Gefolgschaft verdammt. Hier ist jedoch Hoffnung in Sicht, denn mit dem jüngsten Regierungswechsel wird Italien wieder eine wichtigere europapolitische Rolle spielen und ein allzu viel an „Merkozy“ ausgleichen.<sup>F3</sup>

<sup>F3</sup> Vgl. Andrea Bachstein, Zurück auf Augenhöhe, in: SZ vom 11. 1. 2012.

Insgesamt gilt es, für das integrierte Europa endlich tragfähige und belastbare Strukturen einer kollektiven *leadership* aufzubauen, die idealiter vermehrt auf Wahlämter zurückgreift, die von Europas Bevölkerung zu besetzen wären.

Die dritte und größte Herausforderung für Europa besteht jedoch darin, dem Integrationsprojekt über die Zielsetzung der Fiskalunion hinaus neue Perspektiven zu eröffnen. Auch wenn der Euro – um die Diktion Angela Merkels aufzugreifen – tatsächlich „weit mehr ist als nur eine Währung“<sup>F4</sup> und all die Anstrengungen zu seiner Rettung folglich einem zentralen Herzstück des gesamten Integrationsunterfangens gelten, so muss das geeinte Europa mehr erbringen als Geldwertstabilität und ausgeglichene Haushalte. Unter dem Motto „Wozu Europa?“ muss es seinen Bürgerinnen und Bürgern Freiheit, Schutz, Fähigkeiten und Lösungen anbieten, um sich in der globalisierten Welt selbstbestimmt zu rechtfinden und behaupten zu können. Das impliziert eine Prioritätensetzung auf Bildung und Arbeitsplätze, Infrastruktur sowie Wettbewerbs- und Innovationsfähigkeit, vor allem im Bereich „grüner“ Technologien. Das heißt aber auch Kampf gegen die zunehmende soziale Ungleichheit und aktive Selbstbehauptung auf internationaler Ebene.

Kein europäischer Staat kann diese Zukunftsvorsorge allein gewährleisten, das kann nur ein vereintes Europa. Die aktuellen Krisen zeigen jedoch, dass ein Scheitern dieses Vorzeigeprojekts und ein Rückfall in überwunden geglaubte nationalstaatliche und nationalistische Tendenzen nicht ausgeschlossen werden können. Daher muss erneut mit viel Energie und tiefster Überzeugung für die „immer engere Union der Völker Europas“ (Artikel 1 des Vertrags über die Europäische Union) gekämpft werden. Nur so kann die momentan grassierende Entfremdung unter den Europäern gestoppt, die gemeinsame Identität gestärkt und die Zukunft gewonnen werden. Für Deutschland bedeutet dies, dass seine wichtigste Staatsraison auch weiterhin darin besteht, als starke und unverzichtbare, aber nicht einzige (Mit-)Führungsmacht die Einheit Europas voranzutreiben.

<sup>F4</sup> Regierungserklärung vom 2. 12. 2011.

# Perspektiven für die deutsche Nato-Politik

Ende Mai 2012 wird die Heimatstadt des US-amerikanischen Präsidenten Barack Obama im Zentrum der öffentlichen Wahrnehmung stehen: Neben dem G-8-Gipfel am 19. und 20. Mai 2012 wird am 20. und 21. Mai in Chicago auch der Gipfel der Nato-Staats- und Regierungschefs stattfinden. Seit dem letzten Nato-Gipfel, bei dem das neue Strategische Konzept<sup>1</sup> beschlossen wurde, haben sich für das Bündnis viele relevante Ereignisse abgespielt, allen voran die Umstürze in der arabischen Welt, die Militärintervention in Libyen und die weitere Zuspitzung der Finanz- und Schuldenkrise.

**Johannes Varwick**  
Dr. phil., geb. 1968; Professor für Politikwissenschaft an der Friedrich-Alexander-Universität Erlangen-Nürnberg, Regensburger Straße 160, 90478 Nürnberg.  
post@johannes-varwick.de

**Martin Schmid**  
Dipl.-Soz. Wiss., M. A., geb. 1985; Doktorand an der Friedrich-Alexander-Universität Erlangen-Nürnberg (s. o.).  
martin.schmid@coleurope.eu

Für die deutsche Sicherheitspolitik spielt die Nato traditionell eine zentrale Rolle.<sup>2</sup> Alle Bundesregierungen der Nachkriegszeit sahen in der Nato nicht nur einen Garanten der Sicherheit Deutschlands, sondern auch den wichtigsten (wenngleich nicht immer exklusiven) sicherheits- und verteidigungspolitischen Handlungsrahmen sowie das zentrale institutionalisierte transatlantische Bindeglied. Alle relevanten sicherheitspolitischen Entscheidungen der „alten“ Bundesrepublik wurden zudem im Nato-Rahmen oder in engem Bezug zur Nato gefällt. Dies hing im Wesentlichen damit zusammen, dass Deutschland wie kaum ein anderes Mitglied auf die Glaubwürdigkeit der Abschreckung gegen einen Angriff des Warschauer Pakts beziehungsweise der Sowjetunion angewiesen war. Die Sicherheitsgarantie durch die Nato war lebenswichtig für die „alte“ Bundesrepublik – die Nato-Orientierung damit Staatsräson.

Mit der Vereinigung Deutschlands hat sich an dieser Grundlinie deutscher Sicherheitspolitik wenig geändert, allerdings haben sich die internationalen Rahmenbedingungen, die deutsche Rolle in der Allianz wie auch die Grundlinien der deutschen Außen- und Sicherheitspolitik deutlich gewandelt. Deutschland setzt sich zwar weiterhin dafür ein, die Nato als wichtigstes Sicherheitsbündnis zu bewahren. So erklärte der deutsche Verteidigungsminister unlängst, er halte „mehr davon, die europäische Stimme in der Nato zu stärken, als den Versuch zu unternehmen, ein europäisches Sicherheitsbündnis in Doppelung zu schmieden“.<sup>3</sup> Auch in wichtigen Operationen der Nato wie in Kosovo oder in Afghanistan zählt Deutschland zu den größten Truppenstellern.

Allerdings sind in Brüssel oftmals Klagen über ein zu geringes deutsches Engagement für und in der Nato zu vernehmen. In vielen Nato-Debatten der vergangenen Jahre verhielt sich Deutschland neutral bis vorsichtig opponierend, auch wenn die strategische Neuausrichtung der Allianz hin auf potenziell weltweite Operationen insgesamt nachvollzogen wurde. Die Bundeswehrreform etwa wird vergleichsweise selten mit den Debatten in der Nato rückgekoppelt. Deutschland gestaltete die Neuausrichtung der Allianz zudem nur selten entscheidend mit.<sup>4</sup> Kundige Beobachter stellen die Frage, ob die deutsche Nato-Politik das Ende des „multilateralen Reflexes“ manifestiere.<sup>5</sup> Journalistische Beobachter argumentierten gar, dass Deutschland seit einiger Zeit in der Nato als „Neinsager, Abwiegler, Aussitzer und Bedenkenträger aufgefallen“

<sup>1</sup> Vgl. Johannes Varwick, Das neue strategische Konzept der Nato, in: APuZ, (50) 2010, S. 23–29.

<sup>2</sup> Vgl. ders., Nordatlantische Allianz, in: Siegmund Schmidt/Gunther Hellmann/Reinhard Wolf (Hrsg.), Handbuch zur deutschen Außenpolitik, Wiesbaden 2007, S. 763–778; Marco Overhaus, Die deutsche Nato-Politik, Baden-Baden 2009.

<sup>3</sup> Thomas de Maizière, Statement auf der Münchner Sicherheitskonferenz 2012, online: [www.security-conference.de/Dr-Thomas-de-Meiziere.809.0.html](http://www.security-conference.de/Dr-Thomas-de-Meiziere.809.0.html) (15.2.2012).

<sup>4</sup> Vgl. Benjamin Schreer, A new „pragmatism“. Germany's Nato policy, in: International Journal, 64 (2009) 2, S. 383–398.

<sup>5</sup> Markus Kaim/Pia Niedermeier, Das Ende des „multilateralen Reflexes“?, in: Thomas Jäger et al. (Hrsg.), Deutsche Außenpolitik, Wiesbaden 2011<sup>2</sup>, S. 105–125.

sei.<sup>16</sup> Inwieweit bestätigen sich diese Annahmen mit Blick auf die anstehenden Themen des Nato-Gipfels in Chicago?

## Agenda des Nato-Gipfels

Vier Themenblöcke werden aller Voraussicht nach den Gipfel in Chicago prägen.<sup>17</sup> Erstens erhofft sich der Nato-Generalsekretär Anders Fogh Rasmussen einen Durchbruch bei dem von ihm initiierten *Smart-Defence*-Ansatz. Zweitens wird es bezüglich des Themas Afghanistan vor allem darum gehen, sich auf einen geordneten Abzug bis Ende 2014 festzulegen und das Vorgehen in Afghanistan nach 2014 in die Wege zu leiten. Drittens haben die Operation in Libyen und die ISAF-Mission in Afghanistan gezeigt, dass die Allianz operativ tätig ist. Viertens hat sich das 2010 beim Nato-Gipfel in Lissabon beschlossene Raketenabwehrsystem in den vergangenen Jahren verstärkt zu einer Belastung in den Beziehungen zu Moskau entwickelt, obwohl Russland 2010 eine Zusammenarbeit beschlossen hatte.

Neben den großen Themen fällt der Gipfel in eine generelle Phase der Transformation der Nato. Die Allianz ist derzeit eine Baustelle, wobei sich der Begriff der „Baustelle“ nicht nur auf die derzeitigen Bauarbeiten am neuen Hauptquartier in Brüssel bezieht, sondern vor allem auf zahlreiche ungeklärte strategische Richtungsfragen. So sieht das Strategische Konzept vom November 2010 einen kontinuierlichen Reformprozess innerhalb der Nato vor, um deren Strukturen zu modernisieren, die Arbeitsmethoden zu verbessern sowie die Effizienz zu maximieren. Bereits im Sommer 2010 hatte die Nato in ihrem Brüsseler Hauptquartier im Zuge einer inhaltlichen Neuausrichtung eine „Abteilung für aufkommende Sicherheitsrisiken“ eingerichtet, die sich Bedrohungen wie Terrorismus, Verbreitung von Massenvernichtungswaffen, Energiesicherheit, die Sicherung von Handelswegen und die Abwehr von Cyberangriffen widmen soll.

<sup>16</sup> Nikolas Busse, Entfremdung im Bündnis, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 31.3.2011.

<sup>17</sup> Vgl. Johannes Varwick/Martin Schmid, Die Nato vor Chicago, Berlin 2012, online: [www.deutscheatlantischegesellschaft.de/cms/upload/pdf/Atlantische\\_Beitrag\\_03\\_2012.pdf](http://www.deutscheatlantischegesellschaft.de/cms/upload/pdf/Atlantische_Beitrag_03_2012.pdf) (15.2.2012).

Darüber hinaus wird derzeit die Kommandostruktur der Nato überarbeitet sowie die 14 Nato-Agenturen zu drei thematischen Agenturen zusammengefasst (Beschaffung, Unterstützung sowie Kommunikation und Information), um eine höhere Effizienz und Effektivität im Bereich der Fähigkeiten und Dienstleistungen zu schaffen. Weitere offene Themen wie die Überprüfung des Abschreckungs- und Verteidigungsdispositivs (*Defence and Deterrence Posture Review*), die bis Mai 2012 abgeschlossen sein sollte und in Chicago nur noch formal abgesegnet werden soll, könnten aber auch noch als Randthemen in den Gipfel hineinreichen.

## Smart Defence

Im Sommer 2011 warnte der scheidende US-Verteidigungsminister Robert Gates die Europäer vor zu starken Einschnitten in die Verteidigungshaushalte und kritisierte die mangelnde Modernisierung ihrer Streitkräfte, die langfristig auch ihre Bündnisfähigkeit infrage stellen könnte.<sup>18</sup> In diesem Zusammenhang wurde von Generalsekretär Rasmussen das Konzept der *Smart Defence* entwickelt. Dieses fasst die Maßnahmen zusammen, mit denen die Nato den Mitgliedsstaaten helfen soll, trotz der infolge der Wirtschafts- und Finanzkrise begrenzten Ressourcen – in den vergangenen zwei Jahren sind die Verteidigungshaushalte der europäischen Nato-Staaten um 45 Milliarden US-Dollar zurückgegangen – durch mehr Koordination, Kohärenz und Flexibilität mehr Sicherheit zu erreichen.

Rasmussen warnte vor den Langzeitfolgen wie etwa einem Europa, in dem nur eine kleine Zahl der Staaten für die kollektive Sicherheit aller sorgt, was der kollektiven Verteidigung und Bündnissolidarität – den Grundprinzipien der Nato – widersprechen würde. Um dem entgegenzuwirken, soll *Smart Defence* ermöglichen, dass Haushaltskonsolidierung und Verteidigung nicht gegeneinander ausgespielt werden: Es gebe keine Alternative zur verstärkten multinationalen Kooperation. Deutschland hat sich beispielsweise dazu bereit erklärt, die Federführung für die

<sup>18</sup> Vgl. Robert Gates, Remarks at the Security and Defense Agenda, Brüssel, 10.6.2011, online: [www.defense.gov/transcripts/transcript.aspx?transcriptid=4839](http://www.defense.gov/transcripts/transcript.aspx?transcriptid=4839) (15.2.2012).



Einrichtung eines Pools von Seeraumüberwachungsflugzeugen zu übernehmen. Es steht aber aufgrund seiner im Nato-Vergleich unterdurchschnittlichen Verteidigungsausgaben in der Kritik.<sup>9</sup>

## Die Nato und Afghanistan nach 2014

Auch Afghanistan wird in Chicago ein Schwerpunktthema sein, da es sich um den ersten Nato-Gipfel nach Präsident Obamas Ankündigung vom Juni 2011 handelt, bis Ende 2014 alle US-Kampftruppen aus Afghanistan abzuziehen. Das Ende der ISAF-Mission mitsamt der Folgen für die afghanische und die regionale Stabilität werden dabei genauso wichtig sein wie Unterstützungszusagen gegenüber der afghanischen Regierung, die über 2014 hinausgehen. Im Vorfeld hat man sich zwar prinzipiell auf die Unterstützung der afghanischen Sicherheitskräfte in Milliardenhöhe auch nach 2014 geeinigt, ohne diese aber genau festzulegen.

Neben diesen eher technischen Fragen wird es für die Nato darauf ankommen, den Abzug aus Afghanistan möglichst ohne Gesichtverlust in die Wege zu leiten. Dabei ist es essenziell, dass gemeinsam beschlossene Pläne auch eingehalten werden. Der jüngst von Frankreich und USA ins Spiel gebrachte frühere Abzugstermin sorgt dabei für unnötige Irritationen, die den Zusammenhalt innerhalb der Allianz gefährden. Innerhalb der Nato hat sich der deutsche Verteidigungsminister mit seinem klaren Bekenntnis zur Losung „Gemeinsam rein, gemeinsam raus“ Anerkennung verschafft.<sup>10</sup> Das gemeinsame Handeln ohne unkoordinierte Querschüsse ist auch deshalb von großer Bedeutung, da das Ende der ISAF-Mission die Nato vor eine weitere Herausforderung stellen wird: Es handelt sich dabei um die einzige Mission, an der sich alle 28 Bündnispartner beteiligen; sollten die regelmäßigen Beratungen zu

<sup>9</sup> Deutschland lag 2010 mit einem Anteil der Verteidigungsausgaben von 1,4 Prozent des Bruttoinlandsprodukts auf Platz 13 der 28 Nato-Staaten. Der Nato-Durchschnitt lag bei 3,3 Prozent. Vgl. Webseite der Nato: [www.nato.int/nato\\_static/assets/pdf/pdf\\_2011\\_03/20110309\\_PR\\_CP\\_2011\\_027.pdf](http://www.nato.int/nato_static/assets/pdf/pdf_2011_03/20110309_PR_CP_2011_027.pdf) (15.2.2012).

<sup>10</sup> Vgl. [www.nato.diplo.de/Vertretung/nato/de/06/Erklaer\\_\\_Verteidigungs\\_\\_Aussenminister/VMdeMaiziere\\_\\_020212\\_\\_Seite.html](http://www.nato.diplo.de/Vertretung/nato/de/06/Erklaer__Verteidigungs__Aussenminister/VMdeMaiziere__020212__Seite.html) (15.2.2012).

Afghanistan und die damit verbundenen Verpflichtungen wegfallen, kann dies auch den inneren Zusammenhalt der Nato gefährden.

Brüche im Hinblick auf den inneren Zusammenhalt der Nato wurden unter anderem an der Haltung der Bundesregierung im Libyen-Krieg deutlich: Deutschland stimmte erstmals anders ab als alle anderen im Welt-sicherheitsrat vertretenen Nato- und EU-Partner. Bemerkenswert war insbesondere, dass sich Deutschland im Weltsicherheitsrat an die Seite von China, Russland, Indien und Brasilien stellte, während die traditionellen Partner wie Großbritannien, Frankreich, die USA und Portugal für die Resolution stimmten, die eine Militärintervention in Libyen ermöglichte. Die von der Nato im Rahmen der *Operation Unified Protector* durchgesetzte UN-Resolution fand ebenfalls ohne deutsche Beteiligung statt. Deutschland machte zwar im Nato-Rahmen nicht von seiner Vetomöglichkeit Gebrauch und blockierte die Entscheidungen insofern nicht. Es zog aber seine Anteile an den Nato-Marineverbänden im Mittelmeer ab und beteiligte sich auch nicht an der (politisch unterstützen) Durchsetzung des Waffenembargos gegen Libyen.

Das Beispiel Libyen zeigt, dass es nicht nur eine transatlantische Entfremdung gibt, sondern auch innerhalb der europäischen Nato-Partner große Gegensätze herrschen. Von den 21 EU-Staaten innerhalb der Nato beteiligten sich nur zehn am Libyen-Einsatz (zudem das EU-, aber Nicht-Nato-Mitglied Schweden), wobei vor allem die Nichtbeteiligung von Deutschland und Polen beziehungsweise die Unterschiede zwischen der britisch-französischen Achse und dem restlichen europäischen Nato-Raum die Grenzen einer Gemeinsamen Sicherheits- und Verteidigungspolitik der EU aufzeigen.

## Raketabwehrsystem der Nato

Die auf dem Nato-Gipfel 2010 in Lissabon beschlossene Entwicklung einer Raketabwehrfähigkeit, zu deren Zusammenarbeit auch Russland eingeladen wurde, zeigt, dass dem Gipfel-Beschluss häufig eine lange Implementierungsphase folgt, in der noch viele politische und technische Fragen geklärt werden müssen. Obwohl der russische Präsident Dmitri Medwedew in Lissabon der Zusam-

menarbeit zugestimmt hatte, stand Russland dem Projekt zunehmend ablehnend gegenüber und sah sich durch ein Raketenabwehrsystem der Nato in seiner eigenen Sicherheit bedroht. Zusammengefasst schwebte der Nato ein getrenntes russisches Raketenabwehrsystem vor, welches mit dem Nato-System eng verzahnt werden soll. Russland hingegen fordert, als gleichberechtigtes Mitglied in das Nato-System eingebunden zu werden, was für die Nato nicht akzeptabel wäre.

Auf dem Treffen der Nato-Verteidigungsminister im Februar 2012 kam es immerhin in einigen Detailfragen zur Einigung. Das Führungs- und Kontrollzentrum wird im Hauptquartier des Allied Air Command im deutschen Ramstein eingerichtet. Dies kann als Vertrauensbeweis gegenüber Deutschland (das den Raketenabwehrplänen aufgrund russischer Bedenken lange Zeit skeptisch gegenüberstand) gewertet werden, aber auch als Geste gegenüber Russland, das sich mit einer in Osteuropa konzentrierten Nato-Raketenabwehr in seinen Vorbehalten bestätigt hätte fühlen können. Darüber hinaus erklärt sich Deutschland bereit, eigene Patriot-Raketen in das System zur Abwehr ballistischer Raketen einzubinden. Dies ist aber eher als symbolischer Beitrag zu werten, da unterm Strich wohl die USA die Hauptlast dieses Systems tragen.

## Deutschland und die Nato

Obwohl die Nato derzeit in so vielen Missionen gleichzeitig engagiert ist wie nie zuvor, sind ihre Zukunftsperspektiven unklar. Auch die Diskussionen über ihre Daseinsberechtigung halten an. Der Mangel an politischem Konsens im Hinblick auf die künftigen Aufgaben der Nato und mangelhafte militärische Fähigkeiten – verstärkt durch die weltweite Finanzkrise seit 2008 und der Eurokrise – werden die beiden größten Herausforderungen für die Nato sein, vor allem vor dem Hintergrund, dass die USA den europäischen Partnern innerhalb der Nato mehr Lasten übertragen. Der Wandel der Nato zu einem Bündnis im Dauereinsatz gegen nicht von allen Alliierten als gleichermaßen existenziell wahrgenommene Risiken und Bedrohungen hatte das Bündnis in den vergangenen Jahren oftmals zu einem Spielball divergierender Interessen seiner Mitgliedsstaaten werden lassen. Das Bündnis zersplitterte zusehends in Fraktionen mit teils

sehr unterschiedlichen Vorstellungen über die Rolle und Aufgaben der Organisation.

Dieser Trend setzte sich in Libyen fort. Neben der Tatsache, dass sich nur die Hälfte der Nato-Staaten am Libyen-Einsatz beteiligte, zeigte sich auch, dass die europäischen Nato-Staaten gravierende Engpässe bei ihren militärischen Fähigkeiten aufweisen und auf Schlüsselkapazitäten wie etwa Tankflugzeuge, Aufklärungstechnik und Munition der USA angewiesen waren. Diese Problematik ist zwar nicht neu, bekam aber durch den Libyen-Einsatz eine neue Dynamik.

Für Deutschland, das nach Einwohnerzahl und Wirtschaftskraft zweitgrößte Nato-Mitglied, bedeutet dies, dass sich der Anspruch auf Führung im Wesentlichen durch die Bereitschaft zum Engagement ergibt. Die Allianz wird die klassische Bündnisverteidigung nicht aufgeben, sich künftig aber verstärkt um neue Bedrohungen kümmern. Dazu zählen beispielsweise internationaler Terrorismus, Verbreitung von Massenvernichtungswaffen, Energiesicherheit, Sicherung von Handelswegen und Abwehr von Cyberangriffen. Allerdings stellen die neuen Sicherheitsrisiken Bedrohungen dar, vor denen man die eigene Bevölkerung nicht komplett schützen kann. Zudem ist die kollektive Betroffenheit nicht so einheitlich wie bei konventionellen Bedrohungen, weshalb der Bündniszusammenhalt bei diesen Themen eine besondere Herausforderung ist. Die Nato wird dadurch zunehmend zu einer lockeren Analyseplattform für eine breite Palette an sicherheitspolitischen Themen statt ein eindimensionales Militärbündnis zur operativen Gestaltung konkreter sicherheitspolitischer Szenarien. Das Management dieser „Sowohl-als-auch-Allianz“ wird mithin schwierig.

Hinzu kommt, dass die strategische Kultur in Deutschland die neue Sicherheitsagenda der Nato nicht verinnerlicht hat und sich daher an vielen Stellen Reibungspunkte zwischen der Agenda der Allianz und der Agenda der deutschen Sicherheitspolitik ergeben. Es spricht vieles dafür, dass Deutschland auch künftig ein „sperriger Partner“<sup>11</sup> innerhalb der Allianz bleiben wird.

<sup>11</sup> M. Kaim/P. Niedermeier (Anm. 5), S. 121.

Jochen Hippler

# Perspektiven der internationalen Politik im 21. Jahrhundert. Rahmenbedingungen deutscher Außenpolitik

Die Weltpolitik befindet sich im Umbruch. Während des vergangenen Vierteljahrhunderts durchlebte sie tief greifende strukturelle Veränderungen,

**Jochen Hippler**

Dr. sc. pol., geb. 1955; Privatdozent am Institut für Entwicklung und Frieden (INEF), Universität Duisburg-Essen, Lotharstraße 53, 47057 Duisburg. Jochen.Hippler@inef.uni-due.de

die noch nicht zur Herausbildung eines neuen und dauerhaften Systems internationaler Beziehungen geführt haben. Am Beginn dieser Umgestaltung stand das stabile, wenn auch starre Korsett des Kalten Kriegs, als das nukleare Patt zweier Supermächte disziplinierend wirkte. Beide organisierten ein eigenes „Lager“ – den Warschauer Pakt und die Nato – und prägten durch die Unterstützung von Klientelregimen in der „Dritten Welt“ auch die Nord-Süd- und Süd-Süd-Beziehungen. Mit dem Zusammenbruch des Warschauer Pakts und der Sowjetunion kam es zu einem „unipolaren Augenblick“ der Dominanz der USA im Weltsystem, der fast 20 Jahre die internationalen Beziehungen bestimmte. Sowohl innerhalb der westlichen Industrieländer als auch der Nord-Süd-Beziehungen wurden die USA zum unangefochtenen Hegemon, auch wenn dieser am 11. September 2001 symbolisch – nicht machtpolitisch – von einem nichtstaatlichen Akteur herausgefordert wurde. Das vergangene Jahrzehnt war von einer schleichenden Erosion der US-Dominanz gekennzeichnet, insbesondere seit 2003, als wichtige US-Verbündete trotz massiven Drängens seitens Washington ihre Beteiligung am Irak-Krieg verweigerten.

Heute durchläuft das internationale System einen Prozess der Pluralisierung von Machtzentren, auch wenn die USA weiterhin der mit Abstand wichtigste Einzelak-

teur bleiben. Zugleich lässt sich ein graduel-ler Kontrollverlust der Großmächte über die Rahmenbedingungen internationaler Politik konstatieren. Die Umbrüche der vergan-genen Jahrzehnte werden von unterschiedli-chen Faktoren verursacht, die sowohl für die relative Schwächung Washingtons als auch für andere Aspekte der Machtverschiebung verantwortlich sind und deshalb bei der For-mulierung deutscher Außenpolitik berück-sichtigt werden sollten.

## Überdehnung US-amerikanischer Macht

Zum einen wird die Dominanzposition Washingtons im internationalen System von wirtschaftlichen und politischen Entwicklungen in den USA selbst untergraben. Die globale Führungsrolle scheint das Land zunehmend finanziell zu überfordern. Die USA deuteten in der Vergangenheit ihre Machtposition oft in militärischen Kategorien. Bis zur Hälfte der weltweiten Militärausgaben wurden allein von den USA getätigt. Dadurch entstand einerseits eine überwältigende mili-tärische Überlegenheit Washingtons im Ver-gleich zu allen anderen staatlichen und nicht-staatlichen Akteuren (was das technologische Niveau, das Zerstörungspotenzial oder auch die Mobilität angeht); andererseits überfor-derte dies die wirtschaftlichen und innen-politischen Möglichkeiten der USA, einen solchen Militärhaushalt dauerhaft zu finan-zieren. Die massive Aufrüstung erfolgt seit einigen Jahrzehnten vor allem durch Ver-schuldung der US-Regierung und erweist sich nun als nicht länger tragbar.

Dabei handelt es sich allerdings nicht allein um ein ökonomisches Problem, nämlich einen Mangel an wirtschaftlicher Dynamik im Vergleich zum ehrgeizigen Rüstungs-niveau sowie zu geringe Staatseinnahmen im Vergleich zur Rüstungsfinanzierung, son-derm auch um ein politisches: Innenpolitisch sind die nötigen höheren Steuern zum Abbau der Überschuldung des Staats nicht durchzu-setzen, und das auf *checks and balances* angelegte politische System der USA funk-tioniert nur bei einem politischen Konsens der zentralen politischen Akteure – der aber seit Längerem fehlt. Weder der Präsident noch der Kongress können ohne die jeweils andere Seite weitgehende Reformen durchsetzen. Das

führt zu einer chronischen politischen Lähmung, welche den Abbau der Überschuldung verhindert. So schwindet die Möglichkeit der USA, ihre globale Dominanz dauerhaft militärisch zu fundieren, während zugleich ihre wirtschaftliche und politische Bedeutung relativ zu anderen Akteuren abnimmt.

2013 wird der US-Verteidigungshaushalt zum ersten Mal seit 1998 – wenn auch geringfügig – sinken; für das nächste Jahrzehnt sind darüber hinaus Einsparungen von 487 Milliarden US-Dollar vorgesehen.<sup>1</sup> Sollte sich der Kongress im Laufe des Jahres 2012 nicht auf ein umfangreiches Paket an Einsparungen (die auch den Verteidigungsetat betreffen müssten) und Steuererhöhungen einigen können, würden noch einmal automatische und pauschale Kürzungen von 500 bis 600 Milliarden US-Dollar im Verteidigungshaushalt fällig. Damit wird eine wichtige Voraussetzung der US-Führungsrolle in den internationalen Beziehungen untergraben.

## Aufstieg neuer Mächte

Ein weiterer Faktor ist, dass es aufgrund weltwirtschaftlicher Entwicklungen zum Aufstieg neuer Mächte kam, die sich nicht bedingungslos einer US-amerikanischen Führungsrolle unterordnen wollen. Die imposanten Wachstumsraten Chinas im vergangenen Jahrzehnt (bis zu 14 Prozent jährlich), aber auch zunehmend die Indiens, das 2010 sogar schneller wuchs als China (10,4 statt 10,3 Prozent),<sup>2</sup> haben zu einer erkennbaren Machtverschiebung geführt. 1990 lag der Anteil Chinas am weltweiten Bruttosozialprodukt bei 2 Prozent, heute dagegen bei 8 Prozent, Tendenz weiter steigend. In wenigen Jahren dürfte China zur größten Volkswirtschaft der Welt aufsteigen und damit die USA überholen – vermutlich schon vor 2018. Das Land ist bereits seit längerem der wichtigste Gläubiger der US-Regierung, ohne den das Haushaltsdefizit der USA kaum zu finanzieren wäre. Auch EU-Politikerinnen und -Politiker flogen 2011 und 2012 nach Peking, um

<sup>1</sup> Vgl. Cheryl Pellerin, Carter: Strategic Guidance is Compass for 2013 Budget, in: News. American Forces Press Service vom 6.1.2012, online: [www.defense.gov/News/NewsArticle.aspx?ID=66705](http://www.defense.gov/News/NewsArticle.aspx?ID=66705) (6.2.2012).

<sup>2</sup> Vgl. The Economist online vom 15.4.2011: [www.economist.com/blogs/freeexchange/2011/04/india\\_outpaces\\_china](http://www.economist.com/blogs/freeexchange/2011/04/india_outpaces_china) (6.2.2012).

Chinas Unterstützung bei der Lösung der aktuellen Euro- und Schuldenkrise zu erbitten.

Neben China sind auch andere Länder dabei, zunehmend eine selbstständige und selbstbewusste Außenpolitik zu verfolgen, die aus dem Schatten Washingtons heraustritt: Neben Indien sind hier etwa Brasilien, Südafrika oder die Türkei zu nennen. Sie vertreten in ihren Regionen, aber auch darüber hinaus (etwa in Bezug auf Iran oder Libyen) eigenständige Positionen, die zum Teil der Politik Washingtons (oder der anderer westlicher Industrieländer) entgegenlaufen. Selbst die in der Vergangenheit oftmals „gelähmte“ Arabische Liga oder Kleinststaaten wie Katar können inzwischen punktuell Initiativen entwickeln, die ihnen bis vor Kurzem nicht zuzutrauen waren.

Die relative (wenn auch nicht absolute) Schwächung der letzten verbliebenen Supermacht trifft also auf eine Regionalisierung der Politik aufgrund des Aufstiegs regionaler Großmächte. Es ist zu erwarten, dass es in diesem Zusammenhang zu Friktionen kommen wird: Das Hineinwachsen neuer regionaler und später globaler Mächte in ungewohnte Führungsrollen muss zu Erschütterungen der regionalen Gleichgewichte führen. Sie wird bei manchen ihrer Nachbarn auch auf Widerstand stoßen (etwa bei Pakistan in Bezug auf Indien). Auch wäre es erstaunlich, wenn ein solches Hineinwachsen in eine neue Position der Stärke immer von allen aufstrebenden Mächten verantwortungsvoll und zurückhaltend bewältigt würde. Damit besteht die Gefahr, dass neue Großmächte zumindest in einer Übergangsphase dazu neigen könnten, ihre noch ungewohnte Stärke zu unbefangenen oder hemmungslos einzusetzen, was zu entsprechenden Gegenreaktionen näherer oder fernerer Akteure führen müsste.

Darüber hinaus darf unterstellt werden, dass auch die USA ihre neue Rolle als stärkste, aber nicht mehr dominierende Macht erst werden lernen müssen. Solche Lernprozesse verlaufen selten ohne Rückschläge und Widersprüche – ein punktueller Rückfall in imperiale Abenteuer und Konflikte mit den neuen Großmächten sind Szenarien, die nicht ausgeschlossen werden können. Für Europa wird es darauf ankommen, sich in solche Politiken nicht mehr als unvermeidbar hinein-

ziehen zu lassen, ohne die weiterhin wichtigen Beziehungen zu Washington zu sehr zu belasten.

## Globalisierung

Eine weitere Rahmenbedingung der internationalen Politik liegt in der fortschreitenden wirtschaftlichen und technologischen Globalisierung. Sie bewirkt die Verschränkung wirtschaftlicher Interessen wie ein gemeinsames Bedürfnis nach verlässlichen und stabilen weltwirtschaftlichen Rahmenbedingungen. Wenn die Immobilien- und Bankenkrise in den USA vor einigen Jahren oder die gegenwärtige Euro- und Schuldenkrise in der EU den Wohlstand auch in entfernten, aber wirtschaftlich verflochtenen Ländern massiv bedrohen (etwa die indisch-chinesische Wirtschaftsdynamik und die Wachstumsaussichten in anderen Teilen der Welt), dann entstehen Anreize weltwirtschaftlicher Kooperation.

Umgekehrt können lokale und weit entfernte Entwicklungen aber auch negative Auswirkungen auf Dritte und ganze Regionen zeitigen: Der „Energiehunger“ Chinas und Indiens beispielsweise führt zu einem weltweit höheren Preisniveau bei Erdöl und Erdgas (und damit geringeren Wachstumsraten anderswo). Aufgrund der Verknappung von Energieressourcen wird auch die Konkurrenz um diese größer – und führt zu einem höheren Interesse an einer Kontrolle der ressourcenreichen Regionen (etwa am Persischen Golf). In einem konkreten Fall bewirkt dies die Untergrabung des europäisch-amerikanischen Ölboykotts gegenüber Iran durch die chinesische Bereitschaft, gegebenenfalls als Abnehmer iranischen Erdöls einzuspringen.

Mit anderen Worten: Die weltwirtschaftliche Integration und Globalisierung dürften mittelfristig einerseits zur Zunahme strategischer Gemeinschaftsinteressen in weltwirtschaftlichen Fragen führen (wie heute bereits dem gemeinsamen Wunsch, eine Verschärfung der Finanzkrise in der EU zu vermeiden), aber zugleich substrategische und taktische Interessengegensätze verschärfen. Die weitere Integration des Weltmarkts – beziehungsweise globaler Märkte in unterschiedlichen Sektoren – wird mittelfristig also zum

gemeinsamen Bedürfnis nach deren Funktionsfähigkeit und der allgemeinen Einhaltung der jeweiligen Regeln und Regelungssysteme führen, zugleich aber einen Rahmen des Austrags von neuen Interessengegensätzen darstellen. Hier wird die internationale Politik gefordert sein, diese auszugleichen.

## Scheitern in Regionalkonflikten

Der vierte Aspekt der Schwächung bisheriger Machtzentren besteht in der immer offenkundiger werdenden Unfähigkeit der Großmächte, ihre Politikziele auf zivilem oder militärischem Wege durchzusetzen, soweit sie sich auf die positive Gestaltung der inneren Verhältnisse selbst mäßig großer anderer Länder beziehen.<sup>¶</sup> Es ist nicht klar, ob es sich dabei tatsächlich um eine neue Entwicklung handelt oder ob dieser Eindruck aufgrund einer Kombination von höherer Aufmerksamkeit und noch höheren Erwartungen besteht. Allerdings deutet einiges darauf hin, dass beides zusammenkommt. Im 19. und frühen 20. Jahrhundert erfolgte die koloniale Unterwerfung des Südens zwar nicht ohne Widerstand, aber doch insgesamt erfolgreich, und der Sowjetunion gelang es nach Ende des Zweiten Weltkriegs, eine ganze Reihe fremder Länder nach den eigenen Vorstellungen und dem eigenen Modell umzugestalten, nicht nur in Osteuropa. Auch das amerikanisch-westliche Politik- und Gesellschaftsmodell verfügte während des Kalten Kriegs über beträchtliche Ausstrahlung und Gestaltungskraft, nicht zuletzt vor dem Hintergrund der sowjetischen Alternative.

Der Triumphalismus nach Ende des Kalten Kriegs – bis hin zu Fantasien eines „Endes der Geschichte“ – führte insbesondere bei der verbliebenen Supermacht zu der Vorstellung, nach der Auflösung der Sowjetunion die Welt in eine „Neue Weltordnung“ umstrukturieren und letzte Regionen der Widerspenstigkeit oder Unordnung unter Kontrolle bringen zu müssen. Somalia, Bosnien, Kosovo, Afghanistan, der Irak und einige Länder Westafrikas demonstrierten, dass dies jenseits der Fähigkeiten selbst der unipolaren Hegemoniemacht lag. Das Zögern, Länder wie Iran,

<sup>¶</sup> Vgl. Jochen Hippler, Strategische Grundprobleme externer politischer und militärischer Intervention, INEF-Report, Nr. 103, 2011.

Syrien oder Nordkorea ebenfalls politisch zu reorientieren, deutet auf einen, wenn auch zögerlichen und unvollkommenen, Lernprozess. Der möglicherweise bevorstehende Bürgerkrieg der Milizen in Libyen könnte diesen noch einmal forcieren. Inzwischen gelingt es selbst unter dem Einsatz beträchtlicher militärischer Macht nicht mehr, Länder wie Somalia, Afghanistan, den Irak oder Libyen nach den eigenen Vorstellungen umzugestalten.

Zwar hat sich aufgrund des überwältigenden Zerstörungspotenzials des US-Militärs ein Sturz von Diktaturen durch Krieg als eine Sache nur weniger Wochen oder Monate erwiesen (Afghanistan, Irak, Libyen) – aber die positive Neugestaltung solch komplexer Länder zur nachhaltigen Durchsetzung der eigenen Politikziele erwies sich als schwierig oder unmöglich. Dieser Tatbestand belegt nicht nur den begrenzten Nutzen militärischen Zwangs zu zivilen und gestaltenden Zwecken, sondern auch einen größeren Spielraum kleiner oder mittelgroßer Länder als die überwältigende Überlegenheit der Großmächte eigentlich vermuten ließe. So wie früher der Vietnam-Krieg und der sowjetische Afghanistan-Krieg zu Symbolen eines politischen Scheiterns der damaligen Supermächte wurden, demonstrieren die Erfahrungen der USA und ihrer Verbündeten in Somalia, Afghanistan und dem Irak ebenfalls die Grenzen der Macht der dominierenden Länder und Länderkoalitionen. Dies bleibt weder in den Ländern des Südens noch denen des Nordens unbeachtet.

## Rolle nichtstaatlicher Akteure und Strukturen

Inzwischen besteht ein breiter Konsens, zivilgesellschaftlichen und nichtstaatlichen Akteuren in den internationalen Beziehungen eine wichtige Rolle zuzugestehen. Dies gilt, wenn auch oft diskret, für die großen privatwirtschaftlichen oder staatlichen (Russland, China) Wirtschaftsunternehmen, ihre Interessen und Vernetzung. Kaum ein wichtiger außenpolitischer Staats- oder Regierungsbesuch kommt noch ohne eine eindrucksvolle Begleitung durch Wirtschaftsvertreter aus, und die Förderung privatwirtschaftlicher Interessen (oft Exportinteressen, aber auch zur Rohstoff- und Energiesicherung) gehört zum Standardrepertoire der Außenpolitik.

Daneben haben sich die Zivilgesellschaft und die Zivilgesellschaftsförderung als Elemente internationaler Politik fest etabliert, auch wenn deren Einfluss oft überschätzt wird. Nichtstaatliche Akteure sind aber zunehmend auch als Störenfriede oder Gegner in den Blick geraten. Dies gilt lokal (etwa bei *Warlords* in Somalia oder Afghanistan), aber in Bezug auf den internationalen Terrorismus auch global. Im letzteren Fall zeichnen sich in der internationalen Politik inzwischen Akzentverschiebungen ab. Nach den katastrophalen Terroranschlägen des 11. September 2001 wurden der Terrorismus im Allgemeinen und die Terrororganisation Al Qaida im Besonderen zum Zentralproblem der internationalen Politik erklärt, und ihnen wurde ein *strategischer* Charakter zugewiesen.

Ausdruck dieser Bewertung war die Formulierung des US-Präsidenten George W. Bush, einen „Krieg“ gegen den Terrorismus führen zu wollen, der in seiner Bedeutung immer wieder mit dem Kalten Krieg gegen die Sowjetunion verglichen wurde. So sehr dies innenpolitisch und nach den dramatischen Fernsehbildern vom Einsturz der Zwillingstürme in New York 2001 auch psychologisch verständlich war, so wenig war dies sachlich angebracht. Die damals weltweit etwa 3000 bis 4000 Al-Qaida-Kämpfer<sup>†</sup> waren zweifellos gefährliche und skrupellose Verbrecher, konnten aber weder die Existenz der USA noch die Weltmachtrolle der USA jemals ernsthaft bedrohen – im Gegensatz zur früheren Sowjetunion, die zu beidem in der Lage war. Die Wahrnehmung einer taktischen Bedrohung als strategische führte zur politischen Aufwertung dieser Terrororganisation und damit letztlich zu ihrer Stärkung. Im Irak wurde sie zeitweise zu einem lokalen Machtfaktor, bis ihre soziale Basis sich gegen sie wandte, danach im Jemen – dort allerdings nur, weil sie zuvor in Saudi-Arabien zerschlagen worden war und ihre Reste sich dort neu gruppierten. In Afghanistan dürften heute nach Angaben von US-Truppen weniger als 50 Al-Qaida-Kämpfer operieren. Selbst in Pakistan ist dieser nichtstaatliche Gewaltakteur inzwischen weitgehend diskreditiert und sogar den meisten extremistischen Gewalttätern suspekt.

<sup>†</sup> Vgl. Fawaz A. Gerges, *The Rise and Fall of Al-Qaeda*, New York 2011, S. 14.

Dies bedeutet nicht, dass Al Qaida nicht weiter in der Lage wäre, blutige Anschläge durchzuführen, wenn ihr seit dem 11. September auch kein vergleichbar furchtbares Verbrechen gelang. Aber als globale *strategische* Bedrohung kam Al Qaida bereits lange vor dem Tod ihres Anführers Osama bin Laden im Mai 2011 nicht in Betracht. Die US-Regierung unter Barack Obama hat behutsam versucht, daraus Schlüsse zu ziehen. Auch wenn es innenpolitisch unklug wäre, im Umgang mit dem Terrorismus als leichtfertig zu erscheinen, so wurde doch rhetorisch abgerüstet: Von einem „Krieg gegen den Terrorismus“ ist schon lange nicht mehr die Rede.

Die Umwälzungen in der arabischen Welt („Arabischer Frühling“) haben nun dem islamisch geprägten Terrorismus seine wichtigste Grundlage entzogen: Anstelle westlicher Regierungen oder Gesellschaften werden die eigenen diktatorischen Regimes als größtes Problem begriffen. Die Veränderungen vor allem in Tunesien und Ägypten, aber vermutlich auch in Ländern wie Marokko und Jordanien weisen den Weg zu nichtterroristischen Formen des politischen Kampfs. Das politische Scheitern von Al Qaida und die Umbrüche im Rahmen des „Arabischen Frühlings“ werden den politischen Islam („Islamismus“) insgesamt stärker in die Mitte ihrer Gesellschaften führen und in die Richtung einer „türkischen“ Entwicklung drängen. (In der Türkei konnte die islamistische Bewegung in das politische System integriert werden; seit 2002 regiert die islamisch-konservative Partei für Gerechtigkeit und Entwicklung, AKP.) Auch dadurch entstehen der Außenpolitik neue Spielräume, die es zu nutzen gilt.

## Anpassung an die neuen Rahmenbedingungen

Vor diesen sehr unterschiedlichen Hintergründen muss die im Januar 2012 veröffentlichte Militär- und Sicherheitsstrategie der US-Regierung begriffen werden.<sup>15</sup> In ihrem Rahmen wird eine Neuausrichtung der US-Sicherheitspolitik auf die asiatisch-pazifische Region angekündigt, die vom Pazifik über Ostasien bis zum Indischen Ozean und nach

<sup>15</sup> Vgl. US Department of Defense, *Sustaining U.S. Global Leadership: Priorities for 21st Century Defense*, Washington, DC 2012.

Südasien reiche. Im Zusammenhang mit einer Reihe von Erklärungen und Entscheidungen der vergangenen Monate lassen sich daraus zwei Hauptinteressen ableiten: die Sicherung des US-amerikanischen Einflusses in den wirtschaftlich dynamischen Regionen Asiens durch militärische Präsenz, wobei eine antichinesische Stoßrichtung kaum zu übersehen ist. Auch wenn die US-Regierung gemeinsame Handels- und Stabilitätsinteressen mit China betont, ist man doch über die unklaren strategischen Absichten der chinesischen Aufrüstung besorgt und möchte dieser mehr militärische Präsenz entgegensetzen. Die angekündigte verstärkte Militärkooperation mit Australien gehört in diesen Zusammenhang. Zweitens muss daran erinnert werden, dass die Zielregion „Indischer Ozean und Süd-asien“ bis an die Küsten Somalias, der Arabischen Halbinsel, Irans und Pakistans reicht. Bezogen auf den Nahen und Mittleren Osten ist davon die Rede, dass die Sicherheitspolitik Washingtons einen Schwerpunkt auf den ressourcenreichen Persischen Golf legen werde, der an den Indischen Ozean anschließt.

Insgesamt ist zu erwarten, dass die USA ihre militärische Präsenz im pazifischen Raum mäßig ausbauen werden, während sie zwischen dem östlichen Mittelmeer, dem Persischen Golf und Zentralasien etwas ausgedünnt und auf indirektere Art einsatzfähig gehalten wird. Die Pläne zur Verwendung eines großen „Mutterschiffs“ im Persischen Golf als Einsatzbasis gegen Iran oder die verstärkten Rüstungsexporte nach Saudi-Arabien und in die Vereinigten Arabischen Emirate sind Beispiele dafür. Die Rolle Europas in der US-amerikanischen Globalstrategie dürfte trotz rhetorischer Versuche einer Relativierung im Vergleich zu anderen Regionen weiterhin abnehmen.

Diese Vorstellungen signalisieren einen ersten Schritt in Richtung einer Anpassung der US-Strategie an die neuen internationalen Bedingungen und die enger werdenden eigenen Möglichkeiten. Sie reflektieren zugleich die skizzierten Veränderungen der internationalen Rahmenbedingungen. Auch wenn im gegenwärtigen US-amerikanischen Vorwahlkampf die Mehrheit der Republikanischen Kandidaten eher trotzig auf einer weiteren Aufrüstung zur Sicherung der US-Dominanz beharrt, so wird dies kaum gelingen: Wollen die USA angesichts ihrer fiskal-

politischen Probleme und der Pluralisierung des internationalen Systems ihre Position nicht zusätzlich schwächen, wird ihnen kaum eine Alternative zur schrittweisen Rückführung der militärischen Überrüstung, einer Konzentration auf die Rückgewinnung wirtschaftlicher Dynamik (mit Investitionen in die eigene Infrastruktur und das Bildungswesen) und der Intensivierung der Zusammenarbeit mit regionalen Partnern in Asien, Lateinamerika, dem Nahen und Mittleren Osten und Europa bleiben.

Ein solcher mittelfristig zu erwartender, selektiver Multilateralismus wird allerdings nicht wie während der Phase der Unipolarität funktionieren,<sup>16</sup> indem Washington zur Durchsetzung unilateraler Interessen „Koalitionen der Willigen“ rekrutiert. China, Russland, Indien, die Türkei und andere Länder dürften sich immer weniger einer US-Führungsrolle unterordnen, wenn das nicht ihren eigenen Interessen entspricht. Zu erkennen ist dies bereits an der aktuellen Politik gegenüber Syrien oder Iran: Anfang Februar 2012 scheiterte eine von den USA und anderen westlichen Industriestaaten unterstützte Syrien-Resolution des Weltsicherheitsrats am Veto Russlands und Chinas; auch in der Atomkrise mit Iran gibt es keinen Konsens im Weltsicherheitsrat hinsichtlich möglicher gemeinsamer Sanktionen. Washington wird zukünftig stärker zwischen unilateralem Vorgehen zu hohen Kosten und einem stärker kooperativen Politikstil entscheiden müssen, der auch die Interessen der Partner ernsthaft berücksichtigt. Der nötige Lernprozess dürfte zumindest ein Jahrzehnt in Anspruch nehmen und nicht ohne Widersprüche und Rückschläge erfolgen. So entstehen in der internationalen Politik neue Gestaltungsspielräume für bislang weniger einflussreiche Akteure.

## Schlussfolgerungen für europäische Außenpolitik

Aus europäischer Perspektive besteht ebenfalls die Notwendigkeit, sich auf die neuen internationalen Begebenheiten einzustellen, al-

lerdings aus einer anderen Lage heraus. Von einer europäischen Dominanz des internationalen Systems kann bereits seit dem Ersten Weltkrieg nicht mehr die Rede sein; ihre „Reste“ wurden nach dem Zweiten Weltkrieg liquidiert. Deshalb werden die europäischen Staaten und die EU weit weniger Schwierigkeiten haben, sich mit einer multipolaren Grundstruktur der internationalen Politik abzufinden. In gewissem Sinne kommt dies sogar ihren Interessen und ihrem Politikstil entgegen – der plurale Charakter europäischer Politik und die Unmöglichkeit einer europäischen Hegemonialpolitik über die direkte Nachbarschaft hinaus legen Europa eine kooperativ-multilaterale Politik nahe, insbesondere, da die europäische Mittelmacht eher an Außenwirtschaft denn Geopolitik interessiert ist und sein muss.

Darüber hinaus ist die EU in absehbarer Zeit nicht in der Verfassung zu einer wirksamen und aktiven Außenpolitik mit einem internationalen Gestaltungsanspruch – außer als Anhängsel der Politik Washingtons, was allerdings weniger wahrscheinlich wird. Die EU hat sich durch ihre letzten Erweiterungswellen (vor allem seit 2004) strukturell überfordert, ihre Organisationsform ist nicht mehr in der Lage, die internen Probleme erfolgreich zu lösen, geschweige denn, nach außen mit einem aktiven Machtanspruch aufzutreten. Sie ist bürokratisch tüchtig, aber noch keine Gestaltungskraft. Zwar wird es aus Gründen innenpolitischer Opportunität gelegentlich rhetorische Ansprüche zur regionalen oder globalen Gestaltung oder kurze Ausbrüche einer aktivistischen Politik einzelner Länder geben (wie im Falle der Libyen-Politik des französischen Präsidenten 2011), aber diese unterstreichen nur die strategisch eng begrenzte Politik der EU. Sie und ihre wichtigsten Mitgliedsländer sind im Kern zivile Mittelmächte, deren globale Rolle von der Kooperation mit anderen Mittel- und Großmächten abhängt. Deshalb dürfte die europäische Außenpolitik in Zukunft weiterhin eher regional und auf die Nachbarregionen angelegt sein, während die Außenwirtschaftspolitik global bleibt.

In diesem Zusammenhang drängt sich für die EU eine weiterhin aktive Ost- und Südosteuropapolitik auf, die zu Russland die kooperativen Beziehungen ausbaut, ohne zum Komplizen der autoritären Tendenzen zu

<sup>16</sup> Vgl. Jochen Hippler, US-Dominanz und Unilateralismus im internationalen System, in: ders./Jeanette Schade, US-Unilateralismus als Problem von internationaler Politik und Global Governance, INEF-Report, Nr. 70, 2003.



werden. Eine aktive und behutsame Balkanpolitik wird wichtig bleiben – etwa in Bezug auf Kosovo, Albanien und Serbien, aber auch zu den EU-Mitgliedern Bulgarien und Rumänien. Dass Griechenland und die Türkei dabei eine dauerhaft wichtige Rolle spielen müssen, liegt auf der Hand.

Darüber hinaus wird die Entwicklung in Nordafrika und dem Nahen Osten noch längere Zeit die Aufmerksamkeit Europas erfordern. Den Chancen der politischen Öffnung stehen akute und drohende Bürgerkriege gegenüber; auch die in manchen Ländern begonnene Demokratisierung ist alles andere als gefestigt. Es stellt sich die komplexe Aufgabe, Hilfe beim Aufbau von Rechtsstaatlichkeit und Pluralismus zu leisten, ohne sich über Gebühr in die einzelnen Länder einzumischen, und Stabilität zu fördern, ohne dabei fortbestehende autoritäre Strukturen zu begünstigen.

## Schlussfolgerungen für deutsche Außenpolitik

Eine zugleich interessen- wie wertegeleitete Außenpolitik der Bundesrepublik Deutschland bedarf vor dem Hintergrund der gegenwärtigen Umbrüche im internationalen System zuerst einer soliden Fundierung in einer funktionsfähigen und wirtschaftlich redynamisierten EU: Wenn die europäischen Länder im Konzert der Mächte eines zunehmend multipolaren internationalen Systems nicht schrittweise an den Rand gedrängt werden wollen, bedarf es einer handlungsfähigen und wirtschaftlich dynamischen EU. In diesem Sinne basiert deutsche und europäische Außenpolitik in der Zukunft noch mehr auf innergesellschaftlichen Voraussetzungen, insbesondere einer vorbildlichen Infrastruktur und einer Wissenschaftskultur, die innovative Grundlagen- mit anwendungsorientierter Forschung verbindet.

Die verstärkte Nutzung militärischer oder im allgemeinen Sinne sicherheitspolitischer Mittel zur Einflussnahme oder zur Kompensation außenpolitischer Schwäche wäre demgegenüber weniger aussichtsreich oder gar kontraproduktiv: Wenn selbst die USA trotz weit höherer Anstrengungen und geringerer interner Reibungsverluste aufgrund eines einheitlichen Beschaffungswesens auf

diesem Wege in eine Sackgasse geraten sind, sollte sie jenseits ihrer finanziellen Aussichtslosigkeit ohnehin gemieden werden. Wenn Deutschland und die EU nicht nur die aktuelle Krise überwinden, sondern darüber hinaus zum Taktgeber technologischer und sozialer Innovationen werden, dann gewänne eine deutsche (und europäische) Außenpolitik die Chance, den Abstieg in die Zweitklassigkeit zu vermeiden.

Dazu allerdings müssten die verfügbaren Mittel kompromisslos in die Infrastruktur, die Wissenschaft, Bildung und Ausbildung investiert werden, um verlorenen Boden gutzumachen – und nicht in den hoffnungslosen Versuch, den sonst unvermeidlichen Abstieg militärisch zu dämpfen. Wenn die Bundeswehr und andere europäische Streitkräfte zu diesem Zwecke weiter zurückgeschnitten werden müssen, ist dies angesichts der Tatsache vertretbar, dass die EU militärisch nicht bedroht ist und ferne Abenteuer *out of area* bisher wenig nützlich waren. Nur als Innovationsmacht könnte es gelingen, zu einem der zentralen Pole des zukünftigen multilateralen Systems internationaler Politik zu werden – und auf dieser Basis Kooperationsgeflechte zu den anderen Polen aufzubauen, zu vertiefen und zu institutionalisieren.

Solange die Organisationsstrukturen der Vereinten Nationen nicht reformiert sind – und hier bietet sich aktuell wenig Grund zum Optimismus –, können diese nur ein Netzwerk neben anderen sein. Daneben bieten sich auch ASEAN (Verband Südostasiatischer Nationen), die Arabische Liga und andere Regionalinstitutionen an. Aber auch Problemlösungsallianzen (wie etwa im Bereich der Energie- oder Klimapolitik, der weltwirtschaftlichen Regulierung, der grenzüberschreitenden Kriminalität) mit einzelnen relevanten Partnern und formellen oder informellen Koalitionen der Zukunftsorientierten bieten sich an. *Soft power* ist zwar kein Allheilmittel, aber für Europa der einzige Ansatz, die globale Zukunft mitzugestalten – nicht im Sinne überkommener und nicht restaurierbarer Dominanzvorstellungen, sondern als einflussreiche und gut vernetzte Mittelmacht.

Hanns W. Maull

# Außenpolitische Entscheidungsprozesse in Krisenzeiten

Die gegenwärtig amtierende Bundesregierung hat bislang zwei außenpolitisch gewichtige Entscheidungen getroffen.

**Hanns W. Maull**

Dr. phil., geb. 1947; Lehrstuhlinhaber für Außenpolitik und Internationale Beziehungen an der Universität Trier, FB III, 54286 Trier.  
maull@uni-trier.de

Diese Entscheidungen als „wegweisend“ zu bezeichnen, wäre freilich problematisch. Eine ist die Stimmenthaltung Deutschlands im Sicherheitsrat der Vereinten Nationen am 17. März 2011 bei der Resolution 1973. Sie autorisierte militärische Maßnahmen zum Schutze der libyschen Zivilbevölkerung vor dem Regime von Muammar Gaddafi. Unter dem Strich blieb nach dieser Entscheidung bei Deutschlands Partnern und Verbündeten vor allem Verwirrung: Deutschland war zum „unsicheren Kantonisten“ geworden. Die andere betraf die finanzielle Hilfe für Griechenland. Als die Verschuldungskrise in Griechenland Ende des Jahres 2009 erstmals aufbrach, weigerte sich die deutsche Außenpolitik zunächst, dies als Problem europäischer Solidarität zu betrachten. An dieser Position hielt sie bis ins Frühjahr 2010 fest.<sup>1</sup> Erst im Mai 2010, nachdem die Verschuldungskrise dramatisch eskaliert war und andere Euro-Staaten in ihren Sog hineingezogen hatte, stimmte Deutschland einem ersten gemeinsamen Finanzpaket für Griechenland mit einem Gesamtvolumen von 110 Milliarden Euro zu. Zugleich wurde ein auf drei Jahre begrenzter Krisenmechanismus mit einem Volumen von 750 Milliarden Euro beschlossen. Im Gegenzug sollte die Haushaltspolitik in der Eurozone stärker überwacht und eine Vertiefung der europäischen Integration im Bereich der Haushalts- und Finanzpolitik eingeleitet werden. Nach 16 europäischen Krisengipfeln zeichnete sich

zum Jahresende 2011 schließlich der „deutsche Weg“ ab, auf dem die Verschuldungsproblematik in der EU und die Defizite der Währungsunion nach dem Willen Berlins bewältigt werden sollten. Dieser Weg führt zu einer Vertiefung der europäischen Integration, zur Fiskalunion.

Die Enthaltung im Weltsicherheitsrat und die Verweigerung deutscher Mitwirkung an der Nato-Intervention zur Umsetzung der Resolution 1973 hatten kaum nennenswerte Folgen. Die außen- und sicherheitspolitische Marginalisierung Deutschlands kontrastiert zudem deutlich mit der dramatischen Aufwertung des Gewichts Deutschlands innerhalb der EU. In den Bemühungen um Eindämmung und Überwindung der Verschuldungskrise dominierte Berlin immer deutlicher die gemeinsamen Entscheidungen und wurde so zum „Hegemon wider Willen“<sup>2</sup> der EU und zur „geo-ökonomischen Macht“<sup>3</sup>. Dabei verfolgte die Bundesregierung eine zunehmend klar erkennbare, aber risikoreiche Strategie: Die finanziellen Solidaritätsleistungen Deutschlands knüpfte Berlin an die Auflage, die zerrütteten Staatsfinanzen in den Empfängerländern zu sanieren. Um diese Auflagen durchzusetzen, wollte Berlin auf die disziplinierende Wirkung der Finanzmärkte nicht verzichten und war somit angewiesen auf eine riskante Mischung aus Druck (um die Problemländer auf den Pfad der „fiskalischen Tugend“ zu zwingen) und Konzessionen an die internationalen Finanzmärkte (um den Zusammenbruch von Banken oder gar den Staatsbankrott eines Landes zu vermeiden). Bislang gelang es so, die Eurozone zwischen der Charybdis des Schuldenstrudels und der Scylla eines Zusammenbruchs nationaler Finanzmärkte hindurchzusteuern. Doch Land ist nicht in Sicht: Der Kurs der Bundesregierung droht vielmehr, die Eurozone, die EU und auch die Weltwirtschaft insgesamt durch eine drastische Austeritätspolitik in eine Rezession zu treiben; dies wiederum würde die Verschuldungsprobleme durch sinkende Steuerein-

<sup>1</sup> Vgl. Erik Jones, *Merkel's Folly*, in: *Survival*, 52 (2010) 3, S. 21.

<sup>2</sup> William E. Paterson, *The reluctant hegemon?*, in: *Journal of Common Market Studies*, 49 (2011), S. 57–75.

<sup>3</sup> Hans Kundnani, *Germany as a Geo-economic power*, in: *The Washington Quarterly*, 34 (2011) 3, S. 31–45.

nahmen und höhere Ausgaben für Sozialleistungen verschärfen und könnte eine Spirale nach unten auslösen.

Die deutsche Außen-, Sicherheits- und Europapolitik klaffen also in ihrer Wertigkeit wie in ihrer inhaltlichen Ausrichtung deutlich auseinander. Im Folgenden werden die Entscheidungsprozesse nachgezeichnet, die zu beiden Weichenstellungen führten, und dabei die wichtigsten Akteure und Motive identifiziert. Die hier zu untersuchenden Entscheidungen lassen sich analytisch am besten mit der Metapher und dem Instrumentarium des *Two-level-game*-Ansatzes erfassen.<sup>14</sup> Entscheidungen sind demnach das Ergebnis komplexer und vielschichtiger Aushandlungsprozesse in Verhandlungsarenen der Innen- und Außenpolitik. Im Falle der Libyen-Entscheidung waren dies die EU-Ebene, die Nato und der Sicherheitsrat der Vereinten Nationen;<sup>15</sup> im Falle des Krisenmanagements der Verschuldungsproblematik die EU, die Eurozone sowie eine diffuse globale Arena, in der Akteure wie die US-Regierung oder der Internationale Währungsfonds (IWF) gewichtige Rollen innehatten. Diese komplexe multilaterale Architektur von internationalen Verhandlungskontexten wiederum baute auf einer Vielzahl bilateraler Kontakte, Gespräche und Verhandlungen auf. In den hier untersuchten Entscheidungen dominierten die Absprachen zwischen der französischen und deutschen Regierung, allerdings mit unterschiedlichen Ergebnissen: Im Falle Libyens stand am Ende der offene Dissens, in der Frage der Verschuldungskrise der deutsch-französische Schulterchluss. Deutlich geringer war vergleichsweise in beiden Entscheidungen die Bedeutung der bilateralen Kontakte zwischen Washington und Berlin.

## Handlungsräume in der Libyen-Krise

Ausschlaggebend für das Ergebnis der Verhandlungen im Hinblick auf die Libyen-Entscheidung waren zwei Determinanten: die innenpolitischen Anforderungen des Koaliti-

<sup>14</sup> Vgl. Robert D. Putnam, *Diplomacy and Domestic Politics*, in: *International Organization*, 42 (1988) 3, S. 427–460.

<sup>15</sup> Vgl. Andreas Rinke, *Eingreifen oder nicht?*, in: *Internationale Politik (IP)*, (2011) 4, S. 44–52.

onsmanagements in der schwarz-gelben Regierung sowie die skeptische Einstellung der wichtigsten außenpolitischen Entscheidungsträger (Bundeskanzlerin, Außenminister und Verteidigungsminister) gegenüber den Möglichkeiten und Chancen einer militärischen Intervention in Libyen.

Im Zentrum des außenpolitischen Entscheidungsprozesses stand formal das Auswärtige Amt. Faktisch dominierte die politische Abstimmung zwischen dem Außenminister und der Bundeskanzlerin; der Verteidigungsminister spielte eine wichtige sekundierende Rolle. Die Koalition steckte zum Zeitpunkt, als der Widerstand gegen das Regime in Libyen eskalierte, in einem Umfragetief, die FDP zudem in einer schweren personellen Krise. Der Außenminister hatte bereits zuvor versucht, sich selbst und seine Partei konsequent als Befürworter einer Friedenspolitik zu positionieren, die militärische Machtmittel und Machtentfaltung ablehnte, ohne dabei Rücksichten auf die Bündnispartner erkennen zu lassen.<sup>16</sup> Die Positionierung der deutschen Außenpolitik in der Libyen-Frage und die Stimmenthaltung Deutschlands im Weltsicherheitsrat entsprechen dieser Profilierungssuche, die mit einer breiten Resonanz in den Parteien und in der Öffentlichkeit rechnen konnte.

Dabei waren die Handlungsspielräume der deutschen Außenpolitik in der Libyen-Krise vergleichsweise groß. Die Zustimmung zum Mandat des Weltsicherheitsrats und eine deutsche Beteiligung daran wären mit begrenzten Kosten und Risiken für die deutsche Politik verbunden gewesen – den Einsatz von Bodentruppen etwa schloss die Resolution explizit aus.<sup>17</sup> Zwar konnte die Regierung mit ihrer Position auf die Unterstützung der eigenen Bundestagsfraktionen sowie von Teilen der Opposition und Öffentlichkeit zählen. Nur Die Linke war eindeutig gegen die Intervention. Doch gab es auch innerhalb der Regierungs- wie auch Opposi-

<sup>16</sup> Hierzu zählt etwa die im Koalitionsvertrag auf Drängen der FDP verankerte Forderung nach einem Abzug aller verbleibenden Nuklearwaffen aus Deutschland. Vgl. Guido Westerwelle, *Neue Chancen für Frieden und Freiheit*, in: *Zeitschrift für Außen- und Sicherheitspolitik*, (2009) 3, S. 295–304.

<sup>17</sup> Die Sorge, eine Zustimmung zur Resolution würde Deutschland auch zur Mitwirkung an der Nato-Militärintervention verpflichten, spielte offenbar eine große Rolle. Vgl. A. Rinke (Anm. 5), S. 52.

tionsparteien prononcierte Gegner der Enthaltung. Dennoch entschied sich die Bundeskanzlerin, dem Drängen des Außenministers auf Stimmhaltung in der Libyen-Krise zu entsprechen. Das Abrücken von den traditionellen Leitlinien der deutschen Außenpolitik geschah daher primär aus Gründen des innenpolitischen Koalitionsmanagements. Die Folgen waren weniger ausgeprägt, als es zunächst den Anschein haben mochte: Was sich in dieser Entscheidung vollzog, war keineswegs der Einstieg in eine neue Außenpolitik, keine „Rückkehr zum Sonderweg“<sup>18</sup>, sondern – aus deutscher Sicht – ein zurückhaltendes Engagement für Traditionslinien der Bündnissolidarität,<sup>19</sup> das allerdings auf die Verbündeten befremdlich und halbherzig wirkte.

Die Enthaltung reflektierte zudem eine bereits seit längerem erkennbare Tendenz zur außen- und sicherheitspolitischen Selbstmarginalisierung Berlins im Kontext der Nato und der EU. Sie liegt begründet in der zögerlichen Haltung Berlins in der militärischen Sicherheitspolitik.<sup>10</sup> Dahinter stand ein bis heute prägendes Einstellungselement der außenpolitischen Kultur, des außenpolitischen Rollenkonzepts als Zivilmacht: eine tiefe Skepsis gegenüber den Möglichkeiten militärischer Macht im Allgemeinen und dem Einsatz deutscher Streitkräfte im Besonderen. Diese „Kultur der Zurückhaltung“ war zwar durch die Lehren der Kriege im ehemaligen Jugoslawien in den 1990er Jahren modifiziert, aber keineswegs eliminiert worden. Die Erfahrungen mit dem Bundeswehreininsatz in Afghanistan haben dazu beigetragen, diese Skepsis erneut zu beleben. Sie wird von Entscheidungsträgern wie von der Bevölkerung geteilt und lieferte somit entscheidende Handlungsmotive wie auch den innenpolitischen Resonanzboden für eine Politik der Enthaltung.

<sup>18</sup> Berthold Kohler, Gebrannte Kinder, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung (FAZ) vom 19.3.2011. Vgl. auch: Hans Stark, La politique internationale de l'Allemagne, Villeneuve d'Ascq 2011, S. 287 ff.

<sup>19</sup> Vgl. Hanns W. Maull, Deutsche Außenpolitik: Orientierungslos, in: Zeitschrift für Politikwissenschaft, (2011) 1, S. 93–114.

<sup>10</sup> Vgl. H. Stark (Anm. 8), S. 252; Ronja Kempin/Nicolai von Ondarza, Die GSVP vor der Erosion?, SWP-Aktuell, Nr. 25, 2011; Louis-Marie Clouet/Andreas Marchetti, Ungewisse Zukunft der Gemeinsamen Sicherheits- und Verteidigungspolitik, DGAP-Analyse Frankreich, Nr. 6, 2011.

Anders als im Falle Libyens vollzog sich bei der Verschuldungskrise seit Frühjahr 2010 in der Tat eine grundlegende Neuausrichtung der deutschen Europapolitik. Auch spielten gesellschaftlich und politisch tief verankerte Einstellungen eine Rolle: die Rückkehr zu einer entschlossen proeuropäischen Ausrichtung der deutschen Außenpolitik sowie die historisch verankerte, traditionelle deutsche Furcht vor Inflation und unsolider Finanzpolitik. Der neue Kurs in Richtung Fiskalunion beendete eine Phase europapolitischer Nachlässigkeit, in der Deutschland dazu tendierte, europäisches Engagement gegenüber unmittelbaren, kurzfristigen „deutschen Interessen“ hintanzustellen.<sup>11</sup> Mit der Eskalation der Verschuldungsprobleme geriet die deutsche Außenpolitik allerdings zunehmend in den Sog von inneren und äußeren Handlungszwängen, die ihre Entscheidungsspielräume immer stärker einengten.

Die Strukturen des Entscheidungskontextes und die Aushandlungsprozesse waren bei der Verschuldungsthematik wesentlich komplexer als im Falle Libyens. Die Handlungsspielräume der Exekutive wurden durch eine Reihe von wichtigen Vetospielern empfindlich eingeengt. Hierzu zählten – aufgrund des wachsenden Gewichts von Legislative und Judikative in der Europapolitik, also ihrer „Domestizierung“<sup>12</sup> – der Bundestag, die Bundesländer und das Bundesverfassungsgericht, aber auch aufgrund der massiven wirtschaftlichen und finanziellen Kosten und Risiken die Bundesbank sowie die Spitzenverbände der Wirtschaft. Im weiteren Sinne hatten auch die Medienberichterstattung und die öffentliche Meinung (Umfragen) erhebliches Gewicht in den Entscheidungsprozessen, die innenpolitisch weitaus stärker politisiert wurden, als dies bei der Libyen-Entscheidung der Fall war. Andererseits kon-

<sup>11</sup> Vgl. Simon Bulmer/William E. Paterson, Germany and the European Union: from „tamed power“ to normalized power?, in: International Affairs, 86 (2010) 5, S. 1051–1073; Wolfgang Ischinger, Where is Germany Heading?, Vortrag auf dem 34. Regionaltreffen der Trilateral Commission (Europe) in Bukarest, 16.10.2010.

<sup>12</sup> Vgl. Sebastian Harnisch, IP und Verfassung, Baden-Baden 2006.

zentrierte sich die eigentliche Entscheidungskompetenz auch hier zunehmend auf die Bundeskanzlerin, institutionell dominierte das Kanzleramt die Prozesse; lediglich dem Bundesfinanzministerium kam daneben eine gewichtige, aber klar sekundäre Rolle zu.<sup>13</sup>

Dagegen verzeichneten das Wirtschaftsministerium und das Auswärtige Amt deutliche Einflussverluste. Ihr „Niedergang“ reflektierte die politische Schwäche der jeweiligen Minister, war aber auch die Folge von strukturellen Verschiebungen im Entscheidungssystem der EU infolge der Vertragsrevisionen von Lissabon: Die Aufwertung der EU-Gipfeltreffen und die Einsetzung eines Präsidenten des EU-Rats (Herman van Rompuy) gingen mit einer Abwertung des Allgemeinen Rats der Außenminister als zentralem Steuerungsorgan der EU einher.<sup>14</sup> Hinzu kamen die Vorbehalte der Bundeskanzlerin gegenüber der Europäischen Kommission unter ihrem Präsidenten José Manuel Barroso und ihre Präferenz für eine intergouvernemental ausgerichtete „Unionsmethode“.<sup>15</sup> Dies trug dazu bei, den Einfluss des Allgemeinen Rats und damit der Außenministerien zu verringern und die Entscheidungen stärker auf die Ebene der Staats- und Regierungschefs zu verlagern.

Zu den Akteuren, welche die Handlungsspielräume der Regierung innenpolitisch einengten, gehörte zunächst das Bundesverfassungsgericht (BVerfG). Es hat in seiner Rechtssprechung der Übertragung von Hoheitsrechten auf die EU und damit der europapolitischen Gestaltungsfreiheit der Legislative und Exekutive seit dem ersten Maastricht-Urteil im Jahre 1993 immer wieder Beschränkungen auferlegt; dies beeinflusste erheblich die Entscheidungsprozesse in Berlin zur Verschuldungskrise. Das Gericht hat auch mehrfach den Bundestag an seine Verantwortung erinnert und so zu seiner aktiveren Mitwirkung an den europapolitischen Entscheidungsprozessen beigetragen.<sup>16</sup> Im Verlauf der

<sup>13</sup> Vgl. Andreas Rinke, Europäische Sternstunde, in: IP, (2012) 1, S. 9.

<sup>14</sup> Vgl. H. Stark (Anm. 8), S. 255.

<sup>15</sup> Vgl. ebd., S. 254f.

<sup>16</sup> Vgl. Peter Becker/Andreas Maurer, Deutsche Integrationsbremsen, SWP-Aktuell, Nr. 41, 2009. Auch im Zusammenhang mit den Finanzhilfen für Griechenland wurde das Gericht angerufen. Es ließ aber mit seiner Entscheidung vom 7. Septem-

Krise gewann – nicht zuletzt aufgrund der Mahnungen des BVerfG – auch der Bundestag an Gewicht und Einfluss. Auf den ersten Blick konnte die Bundesregierung zwar mit einer breiten Mehrheit für ihre Politik der Vertiefung der EU zur Fiskalunion rechnen, aber die Unterstützung in den Koalitionsfraktionen war durchaus fragil.<sup>17</sup> In den Fraktionen der Regierungsparteien formierte sich ab Mai 2010 Widerstand gegen die – wenngleich restriktive und an harte Auflagen gebundene – Politik der Finanzhilfen für Krisenländer. Zwar gelang es der Bundeskanzlerin, sie auf ihre Linie einzuschwören, und in der FDP scheiterte ein parteiinterner Vorstoß, die Parteiführung über einen Mitgliederentscheid gegen weitere Hilfsmaßnahmen zu positionieren. Dennoch wurde deutlich, dass in beiden Parteien erhebliche Widerstände gegen die eingeschlagene Politik bestanden.<sup>18</sup>

Auf der internationalen Ebene waren die Entscheidungsprozesse in der Verschuldungskrise zunächst breit aufgestellt. Auf Insistieren der Bundeskanzlerin wurde der IWF in die Verhandlungen um das erste Rettungspaket für Griechenland einbezogen, um den Auflagen für Griechenland größeres Gewicht zu verleihen und die Basis der Rettungsaktion möglichst umfassend anzulegen. Für die in den Sog der Krise hineingezogenen Euroländer Irland und Portugal wurden entsprechende Vereinbarungen getroffen. Mit Rücksicht auf die hohen Verbindlichkeiten europäischer Banken in den betroffenen Ländern, die von der ersten Welle der Finanzmarktkrise im September 2008 bereits angeschlagen waren, wurde ein Schuldenschnitt ausgeschlossen. Stattdessen setzte man auf drastische Haushaltssanierungsprogramme in den betroffenen Ländern, die scharfe Einbrüche der Wirtschaftsaktivität zur Folge hatten. Allerdings unterstützte nunmehr die Europäische Zentralbank (EZB) die betroffenen Staaten durch umfangreiche Aufkäufe von Staatsanleihen.

Im Kern ging es in den Verhandlungen um eine Mischung aus finanzieller Solidarität der

ber 2011 die Schritte der Bundesregierung unbeanstandet. Vgl. Urteil des Zweiten Senats, online: [www.bundesverfassungsgericht.de/entscheidungen/rs20110907\\_2bvr098710.html](http://www.bundesverfassungsgericht.de/entscheidungen/rs20110907_2bvr098710.html) (29.1.2012).

<sup>17</sup> Vgl. A. Rinke (Anm. 5), S. 14f.

<sup>18</sup> Vgl. Gerda Hasselfeldt, Mehr Deutschland in Europa, in: FAZ vom 31.12.2011.

Länder mit Außenhandelsüberschüssen und international kompetitiven Volkswirtschaften (wie Deutschland, die Niederlande oder die skandinavischen Staaten) und Reformauflagen für diejenigen Länder, die im Verlauf der ersten Dekade einer gemeinsamen Währung an Wettbewerbsfähigkeit verloren hatten und nunmehr vor hohen Schuldenbergen standen (wie Griechenland, Portugal, Spanien und Italien). Frankreich befand sich in einer Mittelposition zwischen den beiden Lagern. Dennoch – oder gerade deshalb – verengten sich die Entscheidungsprozesse auf internationaler Ebene zunehmend auf die französische und deutsche Regierung. Dabei kam es zu wechselseitigen Anpassungen. In der Substanz setzten sich die deutschen Positionen durch, die finanzielle Solidarität strikt zu begrenzen und auf eine möglichst breite Basis zu stellen, um so die geld- und fiskalpolitische Solidität der Eurozone zu erhalten und wiederherzustellen. Dagegen konnten sich die französischen Vorstellungen zur politischen Steuerung der Krisenbewältigung in zweifacher Hinsicht durchsetzen: Berlin akzeptierte nunmehr nicht nur die Notwendigkeit eines *gouvernement économique*, also einer stärkeren politischen Lenkung der Wirtschafts- und Finanzpolitik auf europäischer Ebene, sondern auch, dass diese Lenkung nicht supranational über die bestehenden europäischen Institutionen, sondern intergouvernemental durch enge Koordination zwischen den Regierungen vorgenommen werden sollte.

Die wichtigsten Weichenstellungen auf diesem Wege – wie die Bemühungen um eine Entschuldung Griechenlands durch partiellen Schuldenerlass der privaten Gläubiger, die Entscheidung für eine Vertiefung der EU im Bereich der Haushalts- und Finanzpolitik (Fiskalunion) auf dem Wege der Vertragsänderung und schließlich, im Oktober 2011, die Bereitschaft, die Eurozone mit neuen, eigenen politischen Lenkungsstrukturen auszustatten – wurden von Frankreich und Deutschland bilateral vorbereitet und durchgesetzt. Die europäische Verhandlungsebene verlor dabei an Gewicht; erkennbar war dies an der Marginalisierung des Einflusses von Jean-Claude Juncker, dem luxemburgischen Ministerpräsidenten und Finanzminister und in dieser Eigenschaft Vorsitzender der Eurogruppe (etwa im Hinblick auf die Diskussionen um Eurobonds), von Jean-Claude Trichet,

dem Präsidenten der EZB (im Hinblick auf die Beteiligung privater Gläubiger am Schuldenschnitt für Griechenland) oder vom Präsidenten des EU-Rats Herman van Rompuy (im Hinblick auf die Vertragsänderung). Dem Anschein nach dienten die EU-Gipfel primär der Ratifizierung, aber kaum noch der inhaltlichen Ausgestaltung der Vereinbarungen. Auch auf der internationalen Ebene lässt sich also im Verlauf der Krise eine Konzentration der Entscheidungskompetenzen an der Spitze der Entscheidungshierarchien erkennen: In den Staaten sind es die Staats- und Regierungschefs, die den entscheidenden Einfluss auf den Gang der Geschehnisse ausübten, auf internationaler Ebene die beiden größten und wirtschaftlich leistungsfähigsten Mitgliedsstaaten der EU, Deutschland und Frankreich. Die anderen Mitgliedsländer, aber auch die europäischen Institutionen (EU-Kommission, EU-Parlament, EZB) hatten die Entscheidungen umzusetzen, ihr eigener Einfluss war aber inhaltlich eng begrenzt.

## Elemente der außen- und wirtschaftspolitischen Kultur

Die Strategie Berlins in der europäischen Verschuldungskrise lässt sich ohne Rückgriff auf Elemente der außen- und wirtschaftspolitischen Kultur Deutschlands kaum verstehen. Dabei spielt zum einen die proeuropäische Nachkriegstradition der deutschen Außenpolitik eine wichtige Rolle. Diese war in den vergangenen Jahren zwar deutlich erkennbaren Erosions- und Veränderungsprozessen ausgesetzt, gewann aber im Verlauf der Krise in dem Maße wieder an Gewicht, in dem sich die Alternativlosigkeit gemeinsamen europäischen Handelns deutlicher herausstellte. Dementsprechend fand der eingeschlagene Kurs der Bundesregierung letztlich breite politische Zustimmung.

Für die spezifische inhaltliche Ausrichtung der neuen Europapolitik spielen zwei Einstellungselemente der deutschen Wirtschaftskultur eine besonders gewichtige Rolle: die Furcht vor Inflation und, damit eng verknüpft, eine tiefe Abneigung gegen Schulden und unsoliden Haushaltsgebaren. Eine offensichtliche Wurzel dieser Einstellung bilden die traumatischen Erfahrungen der deutschen Gesellschaft mit der Hyperinflation 1923, doch reichen ihre Ursprünge noch

weiter in die Geschichte zurück.<sup>19</sup> Das zweite Einstellungselement reflektiert die strukturelle Exportorientierung der deutschen Industrie. Es sieht Exportüberschüsse als Gradmesser wirtschaftlicher Leistungsfähigkeit. Die Rollentheorie beschreibt dieses Einstellungselement und die daraus abgeleiteten Handlungsanleitungen mit dem Begriff des „Handelsstaats“.<sup>20</sup> Diese Einstellung ignoriert die unvermeidlichen finanziellen Folgen von Überschüssen in den Außenhandels- und Dienstleistungsbilanzen in Form von gegenläufigen Kapitalströmen: Deutsche Exportüberschüsse bedingen unabweislich entsprechende deutsche Kapitalexporte, die direkt oder indirekt an die Volkswirtschaften mit defizitären Handelsbilanzen fließen müssen. Es besteht damit ein direkter Zusammenhang zwischen den wachsenden deutschen Überschüssen im EU-Binnenhandel und der zunehmenden Verschuldung der europäischen Problemländer. Dass deutsche Banken in erheblichem Umfang Forderungen gegenüber den Problemländern aufzuweisen haben und dadurch erneut in Schieflagen geraten könnten, war vor diesem Hintergrund wenig überraschend, verengte die Handlungsspielräume der deutschen Politik aber weiter. Diese beiden Einstellungsmuster prägen auch die öffentliche Meinung in Deutschland zur Verschuldungskrise. Kennzeichnend ist dabei die Skepsis gegenüber finanziellen Unterstützungsleistungen, weil diese die deutsche Schuldenlast erhöhen und vor dem Hintergrund unsolider Haushaltspraktiken anderenorts tendenziell vergeudet würden.

Erhebliches Gewicht hatten in den Entscheidungsprozessen aber auch die wahrgenommenen finanziellen, wirtschaftlichen und politischen Kosten und Risiken, die mit der Verschuldungskrise verbunden waren. Unmittelbar ging es dabei um direkte und indirekte (über die Verbindlichkeiten der EZB) Belastungen für den Bundeshaushalt, mittelbar um die Auswirkungen der Verschuldungskrise und des Krisenmanagements auf die Konjunkturentwicklung in den großen Absatzmärkten der deutschen Ex-

<sup>19</sup> Vgl. John Plender, How Goethe's masterpiece is shaping Europe, in: Financial Times (FT) vom 30.12.2011.

<sup>20</sup> Vgl. Richard Rosecrance, The Rise of the Trading State: Commerce and Conquest in the Modern World, New York 1986; Michael Staack, Großmacht oder Handelsstaat?, in: APuZ, (1998) 12, S. 14–24.

portindustrie und damit letztlich auch auf die Binnenkonjunktur in Deutschland. In der Vergangenheit hatte die deutsche Wirtschaftsentwicklung ebenso wie diejenige in anderen Mitgliedsstaaten der Eurozone vom Euro profitiert; nun drohte dieser Zusammenhang ins Gegenteil zu kippen. Untersuchungen über die möglichen Kosten eines Auseinanderbrechens der Eurozone produzierten wirtschaftliche Horrorszenarien.<sup>21</sup>

## Was sind deutsche Interessen?

Ohne Zweifel ist die gegenwärtige Krise der europäischen Integration die schwerste in ihrer über 60-jährigen Geschichte. Auf der deutschen Politik lastet große Verantwortung für die Zukunft der EU. Dabei steht die eigentliche Herausforderung für Europa derzeit viel zu sehr im Schatten: Sie besteht darin, die EU als einflussreiche globale Macht zu etablieren. Dazu brauchte es eine effektive gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik, die diese Bezeichnung tatsächlich verdient.

Um Europas Selbstbehauptung in den Turbulenzen der Globalisierung und seinen Beitrag zur Gestaltung einer tragfähigen internationalen Ordnung zu ermöglichen, muss sich Europa aber zunächst selbst konsolidieren. Hier engagiert sich die deutsche Europapolitik inzwischen nach anfänglichem Zögern umso energischer. Dabei prägen zwei grundlegende Interessenkalküle das Handeln der Bundesregierung: der europäische Imperativ und die Sorge um die Grenzen der deutschen Belastbarkeit. Der europäische Imperativ besagt, dass Deutschlands Sicherheit und Prosperität unauflöslich mit der Zukunft Europas verbunden sind. Die Konsolidierung der europäischen Integration in der jetzigen Krisensituation stellt deshalb ein existenzielles deutsches Interesse dar. Daraus folgt die Bereitschaft, durch finanzielle Beiträge praktische Solidarität zu üben und die Krisenländer zu unterstützen.

Diese Unterstützung muss freilich berechenbar und für Deutschland tragbar bleiben. Bei allem vordergründigen Selbstbewusstsein und aller wirtschaftlichen Stärke Deutschlands schwingt im europapolitischen

<sup>21</sup> Vgl. Tyler Durden, UBS Quantifies Costs of Europe Breakup, in: Free Republic vom 5.9.2011.

Agieren Berlins eine Sorge mit, die bereits Konrad Adenauer, unter völlig anderen Umständen, folgendermaßen formulierte: „Es darf uns nichts zugemutet werden, was unsere finanzielle Leistungsfähigkeit übersteigt. Daher werden wir zwar in der steuerlichen Beanspruchung des deutschen Volkes bis an die äußerste Grenze gehen müssen. Aber dann muss unter Berücksichtigung der ganzen finanziellen Situation geprüft werden, inwieweit wir noch leistungsfähig sind. Dabei muss beachtet werden, dass wir unsere wichtigsten sozialen Aufgaben weiter erfüllen können und müssen.“<sup>22</sup> Um dieser Sorge gerecht zu werden, drängte die Bundesregierung auf strukturelle Reformen nach deutschem Vorbild: solide Haushaltspolitik, Wahrung der Geldwertstabilität, Verbesserung der internationalen Wettbewerbsfähigkeit. Ein „europäisches Deutschland“ bemüht sich so nach Kräften, ein „deutsches Europa“ zu schaffen – was Thomas Mann noch als politische Alternativen ansah, verschmilzt nun in dieser neuen Gestalt Deutschlands in Europa.

Realistischerweise wird davon auszugehen sein, dass sich die Gesellschaften Europas auf Dauer mit einer Politik und mit Regierungen nicht abfinden werden, die außer Sparmaßnahmen keine Zukunftsperspektiven anzubieten haben und nach immer neuen finanziellen Leistungen im Namen der europäischen Solidarität rufen, um Zinszahlungen und Tilgungen der überschuldeten Gesellschaften zu ermöglichen. Demokratie und europäische Integration stehen deshalb derzeit in einem Spannungsverhältnis, wenn nicht gar in direktem Widerspruch zueinander. Zu erwarten sind in vielen Mitgliedsstaaten grundlegende und langwierige politische Auseinandersetzungen um die Zukunft des eigenen Landes in Europa. Dabei dürfte es darum gehen, welche Formen, welchen Umfang und welche Reichweite die Solidarität in Europa annehmen soll, aber auch um die Bereitschaft, die eigenen Gesellschaften nachhaltig zu verändern und dabei tief verwurzelte Strukturen zur Disposition zu stellen.

<sup>22</sup> Ansprache Konrad Adenauers vor dem Vorstand der CDU Rheinland und CDU Westfalen in Bonn, 10.2.1951, online: [www.konrad-adenauer.de/index.php?msg=9710](http://www.konrad-adenauer.de/index.php?msg=9710) (2.1.2012). Ich danke Rachel Folz für diesen Hinweis.

Markus Böckenförde · Julia Leininger

## Prozesse fördern, nicht nur Produkte fordern: Demokratie und Menschenrechte in der deutschen Außenpolitik

Die Frage, wie Demokratie und Menschenrechte wirksam durch deutsche Außenpolitik gefördert werden können, hat seit 2011 mit den Re-

bellionen im arabischen Raum an Aktualität und Brisanz gewonnen. Doch eine Grundorientierung, die Anerkennung universeller Rechte und der Wille, mit gutem Beispiel voranzugehen,<sup>1</sup> reichen hierfür nicht aus. Die vielfältigen Rollen, die Deutschland in der Welt spielt – als Exportnation gegenüber Handelspartnern oder als Geberland gegenüber Entwicklungsländern –, stehen nicht immer im Einklang mit der Forderung nach Menschenrechten und Demokratie. Während die Durchsetzung der Menschenrechts- und Demokratieförderungspolitik gegenüber wirtschaftlich starken oder ressourcenreichen Staaten schwierig ist oder erst gar nicht mit Nachdruck angegangen wird, nimmt sie in der Entwicklungszusammenarbeit (EZ) in der Regel eine wichtige Stellung ein. Doch auch hier sind keine Erfolge garantiert. Diese stellen sich nur ein, wenn die deutsche Außenpolitik eine angemessene Kombination zwischen politischem Druck und begleitenden Maßnahmen findet.

### Markus Böckenförde

Dr. jur., geb. 1970; Wissenschaftlicher Geschäftsführer des Käte Hamburger Kollegs „Politische Kulturen der Weltgesellschaft: Chancen globaler Kooperation im 21. Jahrhundert“, Schifferstraße 196, 47059 Duisburg. [mboecken@googlemail.com](mailto:mboecken@googlemail.com)

### Julia Leininger

Dr. phil., geb. 1976; Wissenschaftliche Mitarbeiterin des Deutschen Instituts für Entwicklungspolitik (DIE), Tulpenfeld 6, 53113 Bonn. [julia.leininger@die-gdi.de](mailto:julia.leininger@die-gdi.de)



Menschenrechte und Demokratie sind grundlegende Parameter deutscher Außenpolitik. Diese Ausrichtung ist fest im deutschen Grundgesetz (GG) verankert und ergibt sich aus internationalen Verpflichtungen wie dem Pakt über bürgerliche und politische Rechte. So bekennen sich Bundesregierungen unterschiedlicher parteipolitischer Prägung seit den Anfängen der Bonner Republik kontinuierlich zu dieser außenpolitischen Zielsetzung.<sup>1</sup> Trotz dieses gemeinsamen Grundverständnisses unterscheiden sich die Ausgestaltung von konkreten Zielen, der jeweilige konzeptionelle Zugang und teilweise auch die Instrumente zur Umsetzung deutscher Menschenrechts- und Demokratieförderungspolitik je nach Regierung.

Die aktuelle schwarz-gelbe Bundesregierung verschreibt sich in ihrem Koalitionsvertrag einer werteorientierten und interessen geleiteten Außenpolitik. Mit der Betonung auf Werte, die auf der „Idee des Westens“ fußen,<sup>2</sup> hebt sie sich im Koalitionsvertrag ab. Zwar haben sich Vorgängerregierungen unter Beteiligung der CDU auf die Wertegemeinschaft in den transatlantischen Beziehungen und der EU bezogen, doch nicht mit dem Akzent, dass der Westen geschlossen „gemeinsame Werte zu bewahren“ habe.<sup>3</sup> Inhalt und Reichweite dieser Werte werden nicht weiter spezifiziert. Aus einer historischen Perspektive und im Kontext des Gesamtdokumentes liegt jedoch nahe, dass der Koalitionsvertrag auf Menschenrechte der drei Generationen<sup>4</sup> und ein liberales Demokratieverständnis westlicher Prägung abhebt.

<sup>1</sup> Vgl. Rede des Bundesaußenministers Guido Westerwelle anlässlich der Vorstellung des Konzepts der Bundesregierung „Globalisierung gestalten – Partnerschaften ausbauen – Verantwortung teilen“ am 8.2.2012 in Berlin, online: [www.auswaertiges-amt.de/DE/Infoservice/Presse/Reden/2012/120208-BM\\_Gestaltungsmachtekonzzept.html](http://www.auswaertiges-amt.de/DE/Infoservice/Presse/Reden/2012/120208-BM_Gestaltungsmachtekonzzept.html) (17.2.2012).

<sup>2</sup> Vgl. Gunther Hellmann/Reinhard Wolf/Siegmar Schmidt (Hrsg.), Handbuch zur deutschen Außenpolitik, Wiesbaden 2007, S. 19.

<sup>3</sup> Koalitionsvertrag der CDU, CSU und FDP, 17. Legislaturperiode, S. 118, online: [www.cdu.de/doc/pdfc/091026-koalitionsvertrag-cducusu-fdp.pdf](http://www.cdu.de/doc/pdfc/091026-koalitionsvertrag-cducusu-fdp.pdf) (9.2.2012).

<sup>4</sup> Ebd.

<sup>5</sup> Die erste Generation von Menschenrechten umfasst Freiheits- und Schutzrechte, die zweite Gleichheits- und Sozialrechte und die dritte Entwicklungsrechte (wie Recht auf wirtschaftliche, kulturelle und soziale Entwicklung).

Ausgangspunkt deutscher Menschenrechtspolitik ist der Auftrag des GG in Artikel 1 Absatz 2, in dem sich das deutsche Volk zu den unverletzlichen und unveräußerlichen Menschenrechten als Grundlage jeder menschlichen Gemeinschaft, des Friedens und der Gerechtigkeit in der Welt bekennt. Konkretisierend verweist die Regierung auf die in der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte niedergelegten und in einer Reihe von internationalen und regionalen Verträgen rechtsverbindlich ausformulierten Rechte. In der Zusammenarbeit mit anderen Staaten, vor allem in Entwicklungskooperationen, wird auf die Verträge abgestellt, die sowohl Deutschland wie das Partnerland ratifiziert und damit als rechtsverbindlich anerkannt haben.<sup>6</sup> Entsprechend der außenpolitischen Tradition Deutschlands bekennt sich auch die aktuelle Bundesregierung „zur Universalität der Menschenrechte, zur Rechtsstaatlichkeit und zur Herrschaft des Rechts in den internationalen Beziehungen“ und betrachtet „Menschenrechtspolitik als zentrale Konstante deutscher Außen- und Sicherheitspolitik“.<sup>7</sup> An diesem Bekenntnis möchte sie ihr Handeln messen lassen: Die Glaubwürdigkeit Deutschlands stehe in direktem Zusammenhang mit dem konsequenten Eintreten für die Menschenrechte in der Außen- und Entwicklungspolitik.<sup>8</sup>

Ziele und Aufgabe deutscher Menschenrechtspolitik werden seit 2005 in Aktionsplänen festgehalten. An der zeitlichen Unabhängigkeit dieser Pläne von Legislaturperioden wird deutlich, dass Menschenrechten ein hoher Stellenwert zukommt, der unabhängig ist von parteipolitischen Eigenheiten.<sup>9</sup> Hieraus leiten sich auch entwicklungspolitische Aufgaben ab. Das Instrumentarium zur Unter-

<sup>6</sup> Vgl. Auswärtiges Amt (AA) (Hrsg.), Die Menschenrechtspolitik Deutschlands, Berlin 2011, S. 8; Bundesministerium für wirtschaftliche Entwicklung und Zusammenarbeit (BMZ) (Hrsg.), Menschenrechte in der Entwicklungspolitik, Bonn 2011, S. 5.

<sup>7</sup> Koalitionsvertrag (Anm. 3), S. 113.

<sup>8</sup> Vgl. ebd., S. 127.

<sup>9</sup> Der gegenwärtige Aktionsplan (2010–2012) benennt 17 inhaltliche Prioritäten, beispielsweise gegen die Todesstrafe einzutreten oder Medien- und Meinungsfreiheit zu sichern. Vgl. AA (Hrsg.), 9. Bericht der Bundesregierung über ihre Menschenrechtspolitik, Berlin 2010, S. 232–245.

stützung der Achtung, des Schutzes und der Gewährung von Menschenrechten reicht von Forderungen durch politische Dialoge oder Konditionalität bis zu Fördermaßnahmen wie *capacity building* oder institutionelle Unterstützung. Jedoch verspricht die gegenwärtige Regierung auch Innovationen. So hat sie einen „Menschenrechts-TÜV“ angekündigt. Hier müssen die EZ-Durchführungsorganisationen (insbesondere die Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit, GIZ, und die Kreditanstalt für Wiederaufbau, KfW) im Vorfeld aller Vorhaben bilateraler Projekte eine Prüfung menschenrechtlicher Risiken und Wirkungen vornehmen, darüber berichten und sie im Dialog mit der Regierung und relevanten Bevölkerungsteilen des Partnerlandes diskutieren. Überlegt wird weiterhin, einen Beschwerdemechanismus einzuführen, an den sich Menschen und Gruppen in den Partnerländern wenden können, wenn sie durch EZ-Maßnahmen ihre Menschenrechte verletzt sehen.<sup>10</sup> Trotz Fortschritten sind Menschenrechte kein Schlüsselsektor der Entwicklungszusammenarbeit.

## Stellenwert der Demokratie

Die Demokratie ist im Gegensatz zu Menschenrechten nicht in internationalen Verträgen kodifiziert. Ob es ein Recht auf Demokratie geben soll, bleibt in der internationalen Debatte streitig. Denn die Herrschaftsform einer Gesellschaft trifft den Kern staatlicher Souveränität. Eingriffe von Seiten Dritter in diesen staatlichen Hoheitsbereich sind nur dann legal, wenn vorherige Absprachen zwischen den Regierungen erfolgt sind. Verbrechen gegen die Menschlichkeit machen internationale Interventionen zwar erforderlich, jedoch dürfen diese aus völkerrechtlicher Perspektive nicht ohne die Zustimmung des betroffenen Landes auf die Veränderung des politischen Regimes, sondern nur auf den Schutz der Bevölkerung abzielen.<sup>11</sup> Vor diesem Hintergrund erklärt sich auch, weshalb Demokratieförderung international erst seit dem Ende des Kalten Kriegs einen Aufschwung erfahren hat. Deutschland bedient sich dementsprechend vor allem friedlicher Mittel zur Demokratieförderung. Dieses Bestre-

ben ist im außenpolitischen Selbstverständnis Deutschlands und in der Zugehörigkeit zur EU verankert, in die nur demokratisch verfasste Staaten aufgenommen werden. Jedoch ist die Bundesregierung – gleich anderer Gubernationen – zurückhaltend mit der Verwendung des Demokratiebegriffs. Zwar bestimmt die Demokratie laut Koalitionsvertrag das Handeln Deutschlands in der Welt, doch soll jedem Staat selbst überlassen bleiben, wie er sein demokratisches Regime ausgestaltet.

Ziele und Aufgaben deutscher Demokratieförderungspolitik ergeben sich aus Konzepten und Strategiepapieren der Bundesregierung.<sup>12</sup> Demokratie wird hier vor allem als Mittel zum Zweck verstanden – insbesondere als Voraussetzung menschlicher Entwicklung und zur Gewährung von Menschenrechten. Teilweise versteckt sich Demokratisierungshilfe auch hinter Maßnahmen zur Unterstützung von guter Regierungsführung in einem Entwicklungsland.<sup>13</sup> Unverkennbar handelt es sich um Kernaufgaben von Demokratieförderung, wenn demokratisch legitimierte Institutionen (wie Parlamente, Wahlen) und politische Teilhabe gestärkt werden sollen. Menschenrechtsförderung ist dabei ein wichtiger Bestandteil. Die derzeitige Regierung hat aus international bekannten und eigenen Erfahrungen gelernt und fokussiert nicht überwiegend staatliche Institutionen, sondern zielt auf das Zusammenspiel zwischen politischer Partizipation durch die Bevölkerung und starken Institutionen ab. Mit dieser Politik nähert sie sich einem holistischen Ansatz, der die Dynamiken zwischen Staat und Gesellschaft anerkennt. Zudem zeichnet sich die Politik der aktuellen Regierung durch einen stärkeren Fokus auf politische Konditionalitäten aus. Beispielsweise wird die Vergabe allgemeiner Budgethilfe an die Erfüllung von Menschenrechtsstandards oder demokratischer Verfahren gekoppelt – dies ist nicht neu, wird von der aktuellen Regierung aber besonders betont.

Die Umsetzung demokratiefördernder und menschenrechtsunterstützender Maßnahmen liegt überwiegend im entwicklungs-

<sup>10</sup> Vgl. BMZ (Anm. 6), S. 15 und S. 21.

<sup>11</sup> Vgl. Thomas Weiss, *Humanitarian Intervention*, Cambridge, UK 2012.

<sup>12</sup> Vgl. BMZ (Hrsg.), *Die Förderung konstruktiver Staat-Gesellschaftsbeziehungen*, Bonn 2010.

<sup>13</sup> Vgl. ders. (Hrsg.), *Förderung von Good Governance in der deutschen Entwicklungspolitik*, Bonn 2009.

litischen Bereich. Staatliche Akteure sind daher vor allem das Bundesministerium für wirtschaftliche Entwicklung und Zusammenarbeit (BMZ) und in Form von Kleinprojekten in einer Größenordnung von derzeit etwa 25 Millionen Euro das Auswärtige Amt (AA). Wichtige deutsche Demokratieförderer sind die sechs politischen Stiftungen, die den im Bundestag vertretenen Parteien nahestehen. Sie unterliegen – anders als die Durchführungsorganisationen GIZ und KfW – nicht den politischen Vorgaben durch das Ministerium. Dieser Spielraum ermöglicht beispielsweise die Etablierung von nachhaltigen Netzwerken mit prodemokratischen, oppositionellen Reformkräften in anderen Staaten, die der bilateralen staatlichen EZ aufgrund ihrer Ausrichtung auf Regierungen nicht zugänglich sind.

Zusammenfassend haben Menschenrechte und Demokratie bislang einen hohen Stellenwert in der Außenpolitik des vereinten Deutschlands eingenommen. Eine stärkere Werteorientierung, die Betonung politischer Konditionalitäten und die Weiterentwicklung des Förderinstrumentariums bilden die Grundlage für die selbstbewusste Formulierung von politischen Forderungen im Bereich der Menschenrechte und Demokratie gegenüber anderen Regierungen. Jedoch reichen Forderungen alleine nicht aus, um eine nachhaltig wirksame Förderung zu erreichen. Wenn die Kombination von Druck und Unterstützung gelingen soll, ist es geraten, den folgenden vier zentralen Herausforderungen Beachtung zu schenken.

**Interessen versus Werte:** Der hohe außenpolitische Stellenwert von Werten verliert in der Regel an Gewicht, wenn Menschenrechte und Demokratie auf vitale, widerstreitende Interessen Deutschlands stoßen. An dieser Stelle entsteht ein natürliches Spannungsfeld mit anderen politischen Zielsetzungen.<sup>14</sup> Im innen- und außenpolitischen Binnenverhältnis reibt sich beispielsweise die restriktive Flüchtlingspolitik Deutschlands mit der menschenrechtsfordernden Haltung gegenüber anderen Staaten. Auch außenwirtschaftliche Beziehungen mit undemokratischen Regimen wie Angola oder Saudi-Arabien erzeu-

<sup>14</sup> Vgl. Sonja Grimm/Julia Leininger, *Conflicting Objectives in Democracy Promotion*, in: *Democratization* (i. E.).

gen Zielkonflikte. Mit diesen Spannungsfeldern geht die deutsche Regierung offen um. So heißt es, dass integere Standpunkte vertreten und glaubwürdig argumentiert werden soll, wenn Zielkonflikte auftreten.<sup>15</sup> Während dieser Standpunkt eine Entscheidung für Worte oder Interessen offenlässt, fordern entwicklungspolitische Akteure eindeutig eine werteorientierte Außenpolitik: „Wo Menschenrechte verletzt werden, lösen wir Zielkonflikte, indem wir Werte über Interessen stellen. Wir sagen: In Grenzfällen hat es einen Preis, zu Werten zu stehen. Unternehmer müssen auch nein sagen können. Dass wir Menschenrechte nie zur Verhandlungsmasse machen, entspricht unserem Grundgesetz und liegt in unserem Interesse.“<sup>16</sup>

Dennoch gibt die deutsche Außenwirtschaftspolitik regelmäßig Anlass zur Kritik. Beispielsweise gilt unabhängig von der Couleur einer Regierungskoalition der Vorwurf, die deutsche Politik stelle wirtschaftliche Interessen über die offene und bestimmte Kritik an Menschenrechtsverletzungen in China.<sup>17</sup> Auch beim Besuch der Bundeskanzlerin in Peking im Februar 2012 standen wirtschaftliche Themen an oberster Stelle auf der Agenda. Zwar wurde Besorgnis über die allgemeine Menschenrechtssituation in China angesprochen, aber das Einreiseverbot regimekritischer Teilnehmer der deutschen Delegation und die Vorgabe von Gesprächen mit bestimmten Journalisten blieben von deutscher Seite unkommentiert.<sup>18</sup> Hier wird die Werteorientierung zugunsten der Absicherung wirtschaftlicher Interessen relativiert.

Demokratie und Menschenrechte lassen sich dort wirksam fördern, wo sie auf Resonanz stoßen. Autokratien, die aufgrund ihres wirtschaftlichen Gewichts oder ihres Ressourcenreichtums (wie China, Saudi-Arabien oder jüngst Angola und Kasachstan) wichtige Handels- und Wirtschaftspartner Deutsch-

<sup>15</sup> Vgl. AA (Anm. 6), S. 16.

<sup>16</sup> BMZ (Hrsg.), *Chancen schaffen, Zukunft entwickeln*, Bonn 2011, S. 9.

<sup>17</sup> Vgl. Florian Pfeil, *Bleibt alles anders?*, in: Hanns W. Maull/Sebastian Harnisch/Constantin Grund (Hrsg.), *Deutschland im Abseits?*, Baden-Baden 2003, S. 177–192.

<sup>18</sup> Vgl. *Süddeutsche Zeitung* vom 4.2.2012, online: [www.sueddeutsche.de/politik/kanzlerin-merkel-in-china-reise-an-die-grenzen-der-macht-1.1275438](http://www.sueddeutsche.de/politik/kanzlerin-merkel-in-china-reise-an-die-grenzen-der-macht-1.1275438) (8.2.2012).

lands sind, bieten kurzfristig geringe Chancen für eine erfolgreiche Demokratie- und Menschenrechtsförderung. Zielkonflikte werden hier vorerst bestehen bleiben und nur durch eine offene Abstimmung zwischen Außenwirtschafts- und Entwicklungspolitik sowie Unternehmen und in Zusammenarbeit mit relevanten Reformkräften in anderen Staaten langfristig eingeeht werden können.<sup>19</sup> Gegenüber den Staaten, die in den auswärtigen Beziehungen als Partner deutscher EZ gelten, tritt die Bundesregierung stärker für Werte ein, agiert aber nie interessensfrei. So liegt bereits der Auswahl von Partnerländern und Handlungsstrategien deutscher Entwicklungspolitik die Bewertung des Demokratie- und Menschenrechtsniveaus des jeweiligen Entwicklungslandes zugrunde.<sup>20</sup> Aus vorhergehenden Erfahrungen lernend gehen deutsche Akteure davon aus, dass Demokratie und Menschenrechte vor allem dann wirksam gefördert werden können, wenn bereits Anknüpfungspunkte (wie demokratische Verfassung, Bereitschaft zum Menschenrechtsschutz) im Partnerland bestehen. Außerdem wird in der Entwicklungsforschung angenommen, dass die Hebelwirkung von Geberländern umso höher ist, je außenabhängiger ein Entwicklungsland ist.<sup>21</sup> Dies mag als ideale Ausgangsbasis erscheinen, um Menschenrechte und Demokratie zu fordern und zu fördern. Doch stellt die Förderung von Normen und Werten trotzdem eine Herausforderung dar.

Wertewandel braucht Zeit: Ausgangspunkt für die weitere Analyse der deutschen Förderung von Werten im Ausland ist zunächst die Auffassung, dass der gegenwärtige Standard an Menschenrechten in Westeuropa das Resultat eines langwierigen soziokulturellen Wertewandels ist.<sup>22</sup> Dieser Wertewandel vollzog sich in wesentlichen Bereichen weitgehend im Gleichklang mit der Entwicklung, Anwendung und Auslegung des formellen Rechts. In Deutschland gelang es erst 1969 einen Groß-

teil der Vorschriften aus dem Strafgesetzbuch (StGB) zu streichen oder zu entschärfen, die keine Rechtsgutverletzungen, sondern „unmoralische“ Taten unter Strafe stellten (wie „Unzucht zwischen Männern“).<sup>23</sup> Es dauerte bis 1994 und bedurfte der Pflicht zur Rechtsangleichung von Ost- und Weststrafrecht bis die strafrechtliche Diskriminierung homosexueller Männer gänzlich aufgehoben wurde. Dass dies noch nicht das Ende der Diskriminierung auf Grundlage sexueller Orientierung in Deutschland war, ist weithin bekannt. Nicht nur in der Gesetzgebung, sondern auch bei der Justiz lässt sich der Wertewandel über die Zeit verfolgen: 1957 begründete das Bundesverfassungsgericht, dass sowohl die Bestrafung von „Unzucht unter Männern“ als auch die gleichzeitig bestehende Straflosigkeit der Unzucht unter Frauen mit dem Grundgesetz vereinbar seien. Aus der gegenwärtigen Perspektive dürfte dieses Urteil bei einem Großteil der deutschen Bevölkerung Erstaunen oder gar Entsetzen hervorrufen. Gleichwohl haben sich die einschlägigen Grundrechte seither nicht in relevanter Weise geändert. Bis heute hat der abschließend formulierte Artikel 3 Absatz 3 GG die sexuelle Orientierung in den Kanon der Diskriminierungsgebote nicht mit aufgenommen. Und dennoch ist anzunehmen, dass das Gesetz von damals heute für verfassungswidrig erklärt werden würde. Der soziokulturelle Wertewandel wäre also auch in der Judikative angekommen.

Mag dieser Fall Geschichte sein, das Fortleben „unmoralischer“ Straftatbestände beschäftigt Deutschland auch noch in der Gegenwart: Nach Artikel 173 Absatz 2 Satz 2 StGB ist der Beischlaf unter erwachsenen Geschwistern strafbar. Dessen Verfassungsmäßigkeit wurde noch 2008 vom Bundesverfassungsgericht bestätigt.<sup>24</sup> Das abweichende Sondervotum entblättert in bestechender Weise das Fehlen eines anerkannten Strafzwecks für diese Norm. Dies verdeutlicht, dass auch unser gegenwärtiges in Recht gefasstes Wertesystem noch Raum zur Entwicklung hat. Leserinnen und Leser, die sich dabei ertappen, diesen Fall als etwas grundsätzlich anderes zu sehen, spiegeln den Umstand, dass auch wir noch nicht aus wertebbezogener Perspektive allen menschenrechtsrelevanten Standards Rechnung tragen wollen.

<sup>19</sup> Vgl. Brigitte Hamm/Christian Scherper/Maike Schölmerich, Menschenrechtsschutz und Außenwirtschaftsförderung, INEF-Policy Brief, Nr. 8, 2011.

<sup>20</sup> Vgl. BMZ (Anm. 12), S. 7.

<sup>21</sup> Vgl. Lindsay Whitfield/Alistair Fraser, Aid and Sovereignty, in: Lindsay Whitfield (ed.), *The Politics of Aid*, Oxford 2009, S. 1–26.

<sup>22</sup> Vgl. Markus Böckenförde, Menschenrechte schützen: Prozesse fördern statt Produkte fordern, DIE, Die aktuelle Kolumne vom 29. 11. 2010.

<sup>23</sup> Vgl. BVerfGE 6, 389.

<sup>24</sup> Vgl. 2 BvR 392/07.

Die obigen Absätze sollen verdeutlichen, dass universelle Menschenrechte zumeist so formuliert oder ausgelegt werden, dass sie mit dem Wertesystem einer Gesellschaft auf „Tuchfühlung“ bleiben. Sie mögen dem gesellschaftlichen Wertewandel ein Stück vorausgehen, ihn unterstützen oder beschleunigen, sie bleiben aber immer im Bezug zum Wertesystem. Nur so lässt sich die soziale Akzeptanz der Menschenrechte gewährleisten. Fehlt dieser Bezug, drohen Menschenrechte als exogene Produkte verstanden und nicht substantiell und nachhaltig umgesetzt zu werden. Von einer außen- und entwicklungspolitischen Perspektive betrachtet, bedeutet dies, dass Prozesse soziokulturellen Wandels nicht abgekürzt werden können. Oft werden Menschenrechte niedergeschrieben, um äußeren Erwartungen von Geberländern zu entsprechen und Bedingungen für den Transfer von Hilfs- und Entwicklungsgeldern zu gewährleisten. Eine wirksame und nachhaltige Umsetzung ist aber selten möglich, wenn darin gesellschaftlich legitimierte Werte nicht gespiegelt sind.

**Universelle versus kontextabhängige Werte:** Erkennen wir anhand deutscher Erfahrungen die prozesshafte Entwicklung von Menschenrechtsstandards als notwendig an, bleibt die Frage nach dem Umgang mit dieser Erfahrung in der Außen- und Entwicklungspolitik. Prozesse fördern und Produkte fordern – wie schwierig und ambivalent diese Wahl ist, zeigt beispielsweise der Umgang mit dem Gesetzesentwurf zur Verschärfung der Strafbarkeit der Homosexualität in Uganda.<sup>15</sup>

Der Menschenrechtsbegriff in der deutschen Entwicklungspolitik konkretisiert sich auf die von Deutschland und seinen Partnerländern ratifizierten Menschenrechtsabkommen.<sup>16</sup> Die Inpflichtnahme der Partnerländer verlangt mithin zunächst den Verstoß gegen ein Menschenrechtsabkommen. Sowohl

<sup>15</sup> In Uganda ist Homosexualität strafbewehrt, mit einer Höchststrafe von bis zu 14 Jahren Haft. Für viele Menschen in afrikanischen Gesellschaften gilt Homosexualität als „unmoralisch“; so steht in 38 von 54 afrikanischen Staaten Homosexualität unter Strafe. Ein 2009 vorgelegter Gesetzesentwurf, der eine Verschärfung der Strafen vorsah, löste kontroverse Debatten aus. Zwar wurde Todesstrafe im neu vorgelegten Gesetzesentwurf (2012) als Höchststrafmaß fallengelassen, mehrere Verschärfungen gegenüber den bestehenden Straftatbeständen bleiben aber erhalten.

<sup>16</sup> Vgl. BMZ (Anm. 6), S. 9.

Uganda als auch Deutschland haben den Internationalen Pakt über bürgerliche und politische Rechte ratifiziert. Die Anwendung der Todesstrafe ist darin nicht generell untersagt, das insoweit einschlägige Fakultativprotokoll wurde von Uganda nicht ratifiziert. Artikel 6 des Pakts postuliert jedoch, dass die Todesstrafe allenfalls gegen schwerste Verbrechen verhängt werden darf. Auch wenn „schwerste Verbrechen“ ein interpretationsoffener Begriff ist, werden qualifizierte Akte der Homosexualität nicht darunter fallen. Wäre in Uganda also der ursprüngliche Gesetzesentwurf in Kraft getreten und umgesetzt worden, hätte Uganda Menschenrechte verletzt. Bei gravierenden und systematischen Menschenrechtsverletzungen sieht das Menschenrechtskonzept des BMZ die Konditionierung von Entwicklungsgeldern vor. Für den Fall der Verabschiedung dieses Gesetzes hatte Deutschland gegenüber der Regierung die Streichung von EZ-Mitteln angedroht.

Der in Uganda im Februar 2012 erneut eingereichte und weithin identische Gesetzesentwurf hat als Strafmaß die Todesstrafe nicht mehr aufgeführt. Ändert sich dadurch die Grundlage für menschen- und entwicklungspolitische Maßnahmen? Unbestritten ist zunächst, dass die sexuelle Orientierung in keinem Menschenrechtsvertrag der Vereinten Nationen (VN) explizit in den Katalog der Diskriminierungsverbote aufgenommen wurde. In verschiedenen Abkommen ist dieser Katalog aber nicht abschließend formuliert. Stellungnahmen und Empfehlungen verschiedener Institutionen und Gremien wie die VN-Menschenrechtskommission postulieren, die sexuelle Orientierung in den Katalog mit hineinzu lesen. Unter den Staaten wird dies heftig debattiert, und einer formalen Vertragsergänzung würde gegenwärtig wohl kaum eine Mehrheit der Vertragsstaaten zustimmen. Im Jahr 2008 brachten Frankreich und die Niederlande in der VN-Generalversammlung den Entwurf einer Erklärung ein (für eine Resolution war keine erforderliche Mehrheit erwartet worden), der die sexuelle Orientierung als Teil des Diskriminierungsverbotes anerkannte. Als unmittelbare Reaktion darauf wurde eine Gegenerklärung ausgearbeitet. Erstgenannte wird gegenwärtig von 85 Staaten unterstützt, die zweite von 57 Ländern. Dies zeigt, dass ein Diskriminierungsverbot in Bezug auf sexuelle Orientierung noch kein universeller Wert ist. Wie lässt sich vor diesem Hintergrund das

Ziel einer nachhaltigen Menschenrechtsförderung in Uganda im Bezug auf den erneuten Gesetzesentwurf am besten erreichen?

**Menschenrechte versus Demokratie:** Es besteht kein zwingender Automatismus zwischen der Entwicklung demokratischer Verfahren und der Existenz liberaler Werte. Nicht nur der ugandische Fall, sondern auch die Wahlen in Palästina von 2006 oder der Gesetzesentwurf für ein neues Zivilrecht in Mali von 2009 zeigen, dass demokratische Prozesse ergebnisoffen sind. Sie befördern Werte, die zwar Teile der Bevölkerung repräsentieren, aber nicht den Normen eines Großteils der OECD-Gesellschaften entsprechen. In Palästina kam die radikale Hamas-Bewegung mit einer eindeutigen Stimmenmehrheit an die Macht und in Mali sollten traditionelle Praktiken wie die Wiederverheiratung einer verwitweten Frau mit dem nächsten Verwandten ihres Ehemanns legalisiert werden. In Uganda repräsentiert die Gesetzesinitiative homophobe Teile der Gesellschaft. Was können außenpolitische Akteure tun, wenn die von ihnen geförderten demokratischen Prozesse illiberale und menschenrechtsfeindliche Werte auf die politische Tagesordnung bringen? Die einfache Antwort lautet: Menschenrechtsverletzungen anmahnen und demokratische Prozesse respektieren.

Im Falle der Todesstrafe für Delikte von Homosexuellen können sich Geber auf universelle Menschenrechte beziehen und deren Einhaltung energisch einfordern. Dies ist im ugandischen Fall gegenüber der Regierung des Landes mit Nachdruck geschehen. Die internationalen und nationalen Proteste haben aber nicht verhindern können, dass das Thema in der neuen Legislaturperiode abermals auf der parlamentarischen Agenda steht. Dies spricht dafür, dass die Intervention von Geberländern über die Exekutive eine relevante parlamentarische und gesellschaftliche Debatte unterbunden hat. Dadurch wurde die Rolle des ohnehin starken ugandischen Präsidenten weiter gestärkt und hat seine Einmischung in die Arbeit des Parlamentes unterstützt. Damit haben Geber den demokratischen Prozess unterminiert, dessen Förderung sie sich zugleich selbst aufgegeben haben.

Wie an der Geschichte Deutschlands bereits deutlich wurde, braucht es Zeit, wenn Menschenrechte aus sich heraus in einer Ge-

sellschaft wachsen sollen. Im Hinblick auf die neue ugandische Gesetzesinitiative ohne Todesstrafe darf der Zeitfaktor nicht außer Acht gelassen werden. Geber sind zwar ihrer eigenen Bevölkerung Rechenschaft schuldig, wie sie die ihnen anvertrauten Steuergelder ausgeben, doch darf dies weder auf Kosten soziokultureller Entwicklung in der ugandischen Gesellschaft gehen, noch die Rechenschaftspflicht der ugandischen Regierung gegenüber ihrer eigenen Bevölkerung beschädigen. Dies kann umgangen werden, indem der Fokus stärker auf die Dynamik politischer Prozesse und nicht primär auf die vermeintlichen Ergebnisse gelegt wird.

Die Debatte über Rechte Homosexueller in der ugandischen Gesellschaft kann nur in derselben ausgetragen werden.<sup>127</sup> Die demokratisch verfasste Ordnung Ugandas bietet einen Raum für öffentliche und parlamentarische Debatten zu diesem Thema. Indem die demokratischen Institutionen mit Leben ausgefüllt und von der Bevölkerung in Anspruch genommen werden, können sich demokratische Prozesse, Verhaltensweisen und Einstellungen festigen. Erst wenn die Regierung wider der Meinungs- und Versammlungsfreiheit eine öffentliche Diskussion zu unterbinden sucht – wie dies in Uganda im Februar 2012 gegenüber einer Gruppe von Aktivistinnen und Aktivisten gegen das Gesetzesvorhaben geschehen ist –, können Geber hier durch abgestimmte Verurteilungen der Situation glaubwürdig eingreifen.<sup>128</sup> Jedoch in demokratischem Rahmen ablaufende Debatten durch einen einseitigen Dialog mit der Regierung zu ersticken, stärkt langfristig weder Demokratie noch die Menschenrechte – und untergräbt damit die eigene außenpolitische Zielsetzung.

<sup>127</sup> In diesem Zusammenhang ist nicht unbedeutend zu erwähnen, dass die jeweiligen Gesetzesentwürfe von einer einzelnen Person im Parlament eingebracht wurden, der über sehr enge Kontakte zu US-amerikanischen Evangelikalen verfügt. Es mag mehr als Zufall gewesen sein, dass kurz vor Einreichung des ersten Gesetzesentwurfes drei als homophob bekannte Missionare aus den USA Seminare mit homophoben Inhalten im Kampala abhielten. Vgl. The New York Times vom 3. 1. 2010.

<sup>128</sup> Politische Forderungen müssen mit anderen Geberländern abgestimmt und durchgesetzt werden, damit sie wirksam sein können. Vgl. Jörg Faust, Politische Konditionalität, Entwicklungshilfe und Demokratie, DIE Analysen und Stellungnahmen, Nr. 2, 2012.

„APuZ aktuell“, der Newsletter von

## Aus Politik und Zeitgeschichte

Wir informieren Sie regelmäßig und kostenlos per E-Mail über die neuen Ausgaben.

Online anmelden unter: [www.bpb.de/apuz-aktuell](http://www.bpb.de/apuz-aktuell)

# APuZ

Nächste Ausgabe

11–12/2012 · 12. März 2012

## Indonesien

*Doris K. Gamino*

Annäherung an ein unbekanntes Land

*Shafiah F. Mubibat*

Indonesien – eine aufstrebende Regionalmacht?

*Jacqueline Knörr*

Zum Verhältnis ethnischer und nationaler Identität in Indonesien

*Bettina David*

Machtverschiebungen zwischen Zentrum und Peripherie

*Andreas Ufen*

Politischer Islam in Indonesien seit 1998

*Kristina Großmann · Roman Patocek · Gunnar Stange*

Aceh nach Konflikt und Tsunami

*Marc Frings*

Zivilgesellschaft in Indonesien

*Evamaria Müller*

Just Fashion? NS-Symbole in der indonesischen Jugendkultur

Herausgegeben von  
der Bundeszentrale  
für politische Bildung  
Adenauerallee 86  
53113 Bonn



### Redaktion

Dr. Hans-Georg Golz  
Dr. Asiye Öztürk  
(verantwortlich für diese Ausgabe)  
Johannes Piepenbrink  
Anne Seibring (Volontärin)  
Telefon: (02 28) 9 95 15-0  
[www.bpb.de/apuz](http://www.bpb.de/apuz)  
[apuz@bpb.de](mailto:apuz@bpb.de)

Redaktionsschluss dieses Heftes:  
24. Februar 2012

### Druck

Frankfurter Societäts-Druckerei GmbH  
Kuhessenstraße 4–6  
64546 Mörfelden-Walldorf

### Satz

le-tex publishing services GmbH  
Weißenfelder Straße 84  
04229 Leipzig

### Abonnementservice

*Aus Politik und Zeitgeschichte* wird  
mit der Wochenzeitung **Das Parlament**  
ausgeliefert.

Jahresabonnement 25,80 Euro; für Schüle-  
rinnen und Schüler, Studierende, Auszubil-  
dende (Nachweis erforderlich) 13,80 Euro.  
Im Ausland zzgl. Versandkosten.

Frankfurter Societäts-Medien GmbH  
Vertriebsabteilung **Das Parlament**  
Frankenallee 71–81  
60327 Frankfurt am Main  
Telefon (069) 7501 4253  
Telefax (069) 7501 4502  
[parlament@fs-medien.de](mailto:parlament@fs-medien.de)

### Nachbestellungen

IBRo  
Kastanienweg 1  
18184 Roggentin  
Telefax (038204) 66 273  
[bpb@ibro.de](mailto:bpb@ibro.de)  
Nachbestellungen werden bis 20 kg mit  
4,60 Euro berechnet.

Die Veröffentlichungen  
in *Aus Politik und Zeitgeschichte*  
stellen keine Meinungsäußerung  
der Herausgeberin dar; sie dienen  
der Unterrichtung und Urteilsbildung.

ISSN 0479-611 X

# Deutsche Außenpolitik APuZ 10/2012

*Eberhard Sandschneider*

## 3–9 **Deutschland: Gestaltungsmacht in der Kontinuitätsfalle**

Debatten über eine fehlende außenpolitische Strategie erwecken den Eindruck einer Panikmache. Vielmehr fehlt die Bereitschaft, für außenpolitische Ziele die notwendigen Instrumente bereitzustellen und sich dem veränderten globalen Umfeld anzupassen.

*Ulrike Guérot*

## 9–16 **Eine deutsche Versuchung: östliche Horizonte?**

Deutschland verhandelt sein Verhältnis zwischen Ost und West – zwischen Europa und der „großen Welt“ – neu. Die vermeintliche Strategielosigkeit deutscher Außenpolitik sorgt im Ausland für Nervosität, Unverständnis und Vorwürfe.

*Gisela Müller-Branddeck-Bocquet*

## 16–22 **Deutschland – Europas einzige Führungsmacht?**

Hat sich Deutschland in der Euro- und Schuldenkrise zur alleinigen Führungsmacht aufgeschwungen, die ein „deutsches Europa“ anstrebt? Strukturelle und situative Faktoren erklären eine dominante Rolle, die nicht von Dauer bleiben darf.

*Johannes Varwick · Martin Schmid*

## 23–26 **Perspektiven für die deutsche Nato-Politik**

In vielen Nato-Debatten der vergangenen Jahre verhielt sich Deutschland neutral bis vorsichtig opponierend. Der Beitrag skizziert, inwieweit sich diese Annahme mit Blick auf die anstehenden Themen des Nato-Gipfels in Chicago bestätigt.

*Jochen Hippler*

## 27–33 **Internationale Rahmenbedingungen deutscher Außenpolitik**

Die Weltpolitik befindet sich im Umbruch. Die Pluralisierung von Machtzentren wurde ausgelöst durch eine Erosion der US-Dominanz, den Aufstieg neuer Mächte und die Unfähigkeit der Großmächte, ihre Politikziele durchzusetzen.

*Hanns W. Maull*

## 34–40 **Außenpolitische Entscheidungsprozesse in Krisenzeiten**

Außenpolitische Handlungsspielräume der Exekutive werden durch nationale wie auch internationale Verhandlungskontexte eingeengt. In Krisen wird eine Konzentration der Kompetenzen an der Spitze der Entscheidungshierarchien erkennbar.

*Markus Böckenförde · Julia Leininger*

## 40–46 **Demokratie und Menschenrechte in der deutschen Außenpolitik**

Menschenrechte und Demokratie sind grundlegende Parameter der deutschen Außenpolitik. Sie stehen in einem Spannungsverhältnis mit anderen politischen Zielen wie etwa außenwirtschaftliche Beziehungen mit undemokratischen Regimen.