

AUS POLITIK UND ZEITGESCHICHTE

Deutsche Außenpolitik

Gunther Hellmann
ZUR NEUESTEN DEBATTE
ÜBER EINE „NEUE DEUTSCHE
AUSSENPOLITIK“

Josef Janning
SUCHE NACH
GESTALTUNGSMACHT –
DEUTSCHLANDS
AUSSENPOLITIK IN EUROPA

Lilia Shevtsova · Rachel Rizzo
INTERNATIONALE
PERSPEKTIVEN AUF DIE
DEUTSCHE AUSSENPOLITIK

Harald Müller
DIPLOMATIE ALS INSTRUMENT
DEUTSCHER AUSSENPOLITIK

Claudia Major · Christian Mölling
DAS MILITÄR IN EINER NEUEN
DEUTSCHEN SICHERHEITS-
UND VERTEIDIGUNGSPOLITIK

Jörn Grävingholt
ENTWICKLUNGSPOLITIK
IM GEFÜGE EINER „NEUEN
DEUTSCHEN AUSSENPOLITIK“

Cornelius Adebahr
WIE KANN AUSSENPOLITIK
DEMOKRATISCHER WERDEN?

Lars Lüdicke
BISMARCK UND MERKEL.
CHANCEN UND GRENZEN
HISTORISCHER VERGLEICHE

APuZ

ZEITSCHRIFT DER BUNDESZENTRALE
FÜR POLITISCHE BILDUNG

Beilage zur Wochenzeitung Das **Parlament**

Deutsche Außenpolitik

APuZ 28–29/2016

GUNTHER HELLMANN

ZUR NEUESTEN DEBATTE ÜBER EINE
„NEUE DEUTSCHE AUSSENPOLITIK“

Die neueste Debatte über Deutschlands Außenpolitik verweist auf eine drastisch veränderte Lage und neue Rollenbeschreibungen. Zwischen „Gestaltungsmacht“ und „Hegemonialmacht“ deuten sich Zukünfte mit wenig Verheißungen und vielen Risiken an.

Seite 04–12

JOSEF JANNING

SUCHE NACH GESTALTUNGSMACHT –
DEUTSCHLANDS AUSSENPOLITIK IN EUROPA

Die Krisen der vergangenen Jahre haben Deutschland in eine Führungsrolle in Europa gehoben. Dafür scheint Deutschland inhaltlich und operativ schlecht vorbereitet, zumal dem Land in Europa eine verlässliche politische Mitte fehlt, aus der heraus es agieren kann.

Seite 13–18

LILIA SHEVTSOVA · RACHEL RIZZO

INTERNATIONALE PERSPEKTIVEN
AUF DIE DEUTSCHE AUSSENPOLITIK

Die Debatte um eine „neue“ deutsche Außenpolitik kristallisierte sich auch entlang der Erwartungen internationaler Partner. Die Autorinnen blicken aus unterschiedlichen Perspektiven auf die deutsche Außenpolitik und die bilateralen Beziehungen zu Russland und den USA.

Seite 19–25

HARALD MÜLLER

DIPLOMATIE ALS INSTRUMENT
DEUTSCHER AUSSENPOLITIK

Diplomatie ist das wichtigste Instrument der Außenpolitik. Nach dem „Review-Prozess“ 2014 und einer breiten Debatte über eine „neue“ Verantwortung Deutschlands in der Welt und eine „neue“ deutsche Außenpolitik, stellt sich die Frage nach einer „neuen“ deutschen Diplomatie.

Seite 26–31

CLAUDIA MAJOR · CHRISTIAN MÖLLING

DAS MILITÄR IN EINER NEUEN DEUTSCHEN
SICHERHEITS- UND VERTEIDIGUNGSPOLITIK

Deutschland hat 2014 mehr sicherheitspolitische Verantwortungsübernahme angekündigt. Im Verteidigungsbereich wird es bislang dort aktiv, wo durch Partner oder Ereignisse Druck entsteht. Noch ist Verantwortungsübernahme eine Wahl, krisengetrieben und oft reaktiv.

Seite 32–37

JÖRN GRÄVINGHOLT

ENTWICKLUNGSPOLITIK IM GEFÜGE EINER
„NEUEN DEUTSCHEN AUSSENPOLITIK“

Entwicklungspolitik ist Transformationspolitik. Angesichts der globalen Herausforderung, die Weltordnung fundamental zu transformieren, muss dieser Akzent noch stärker als bisher zentrale Leitidee entwicklungspolitischen Handelns in der deutschen Außenpolitik sein.

Seite 38–43

CORNELIUS ADEBAHR

WIE KANN AUSSENPOLITIK
DEMOKRATISCHER WERDEN?

Außenpolitik ist komplexer geworden und kann immer weniger nur von politischen Entscheidungsträgern kontrolliert werden. An die Seite der Diplomatie tritt die Zivilgesellschaft als Akteur. Wie kann sie von vornherein im außenpolitischen Gestaltungsprozess mitgedacht werden?

Seite 44–48

LARS LÜDICKE

BISMARCK UND MERKEL. CHANCEN UND
GRENZEN HISTORISCHER VERGLEICHE

Otto von Bismarck ermöglichte und sicherte die „erste deutsche Einheit“. In der Diskussion um Deutschlands Rolle in Europa wird der erste Reichskanzler mitunter zum Bezugspunkt einer Kritik der aktuellen Außenpolitik unter Bundeskanzlerin Angela Merkel.

Seite 49–53

EDITORIAL

Die Mahnungen von Bundespräsident Joachim Gauck, Außenminister Frank-Walter Steinmeier und Verteidigungsministerin Ursula von der Leyen auf der Münchner Sicherheitskonferenz 2014, Deutschland müsse sich international „früher, entschiedener und substanzieller“ einbringen und „mehr Verantwortung in der Welt“ übernehmen, markierte den Beginn einer öffentlichen Debatte über eine außenpolitische Neuausrichtung. Die deutsche Außenpolitik unterzog sich einem groß angelegten partizipativen „Review-Prozess“, und das Auswärtige Amt wurde umstrukturiert; das Verteidigungsministerium erarbeitete ein neues „Weißbuch“ zur Zukunft der deutschen Sicherheitspolitik, der Bundeswehr und der Streitkräfte. Mit dem Konflikt in der Ukraine, der Errichtung des „Islamischen Staates“ im Irak und in Syrien, der Flüchtlingskatastrophe und der noch längst nicht ausgestandenen Euro-Schulden-Krise folgt der Praxistest auf dem Fuß.

Zugleich wird weiter intensiv über eine „neue deutsche Außenpolitik“ diskutiert. Eng verknüpft mit dieser Debatte ist die Frage nach Deutschlands Rolle in Europa, die angesichts des dominanten Auftretens der Bundesregierung im Zuge der Auseinandersetzungen über die Euro- und die Flüchtlingspolitik für Kontroversen sorgt. Die Bewertungen reichen von „Vormacht wider Willen“ (Stephan Bierling) bis zu „German Übermacht“ („Der Spiegel“), manche sprechen bereits von einer Rückkehr der „deutschen Frage“. Nach dem britischen Referendumsvotum für einen EU-Austritt wiegt Deutschlands Gewicht in der Europäischen Union umso schwerer. Bei der anstehenden Neuaufstellung einer „EU-27“ wird der Bundesrepublik eine wichtige, vielleicht gar entscheidende Rolle zukommen.

Mit dieser Ausgabe erscheint „Aus Politik und Zeitgeschichte“ nach elf Jahren in einem neuen Design: Das Gelb des Umschlags ist einem frischeren Nude-Ton gewichen, und auch innen wurde das Layout gründlich modernisiert. Neben der Leserschaft, die APuZ bereits kennt und schätzt, wollen wir damit möglichst auch neue Leserkreise begeistern. Auf www.bpb.de/apuz-redesign finden Sie weitere Informationen zum Redesign und können Ihr Feedback an die Redaktion senden.

Anne-Sophie Friedel

ZWISCHEN GESTALTUNGSMACHT UND HEGEMONIEFALLE

Zur neuesten Debatte über eine „neue deutsche Außenpolitik“

Gunther Hellmann

Im Sommer 2016 wird die Bundesregierung nach über einem Jahr intensiver Beratung ein neues „Weißbuch“ verabschiedet.⁰¹ Deutschland wird darin als „aktive Gestaltungsmacht“ bezeichnet. Mehr noch, im wichtigsten außen- und sicherheitspolitischen Dokument der Exekutive wird die Bundesrepublik als ein Land beschrieben, das in Europa „als zentraler Akteur wahrgenommen“ wird. Dem will die Bundesregierung mit der erklärten Bereitschaft entsprechen, „Verantwortung zu leben und Führung zu übernehmen“.⁰² Als vor zehn Jahren das letzte „Weißbuch“ beschlossen wurde, sah die damalige Bundesregierung für Deutschland lediglich „eine wichtige Rolle für die Gestaltung Europas und darüber hinaus“.⁰³

Die neuen Akzentsetzungen sind in doppelter Hinsicht bemerkenswert: Zum einen wird nunmehr auch regierungsamtlich ein europäischer Führungsanspruch für Deutschland formuliert, der noch vor wenigen Jahren als anmaßend empfunden worden wäre; zum anderen liegt dieser Führungsanspruch Schaltjahre von jenen Charakterisierungen deutscher Außenpolitik entfernt, die in den 1980er und 1990er Jahren den Deutschen „Machtvergessenheit“, „Angst vor der Macht“ oder einen „Führungsvermeidungsreflex“ attestierten.⁰⁴

In diesem Beitrag werde ich untersuchen, wie es zu der veränderten Beschreibung der außenpolitischen Rolle Deutschlands gekommen ist und was sie bedeutet. Vor dem Hintergrund zahlreicher früherer „neuer deutscher Außenpolitiken“ werde ich versuchen, das Spezifische der gegenwärtigen Debatte im Kontext konkurrierender Beschreibungen einer drastisch veränderten Lage und daraus resultierender neuer Rollenbeschreibungen auf den Punkt

zu bringen. Die Bundesrepublik, so die These, muss sich weniger zwischen den Rollen „Gestaltungsmacht“ und „Hegemonialmacht“ entscheiden, als sich bei der fast schon unausweichlichen Wanderung auf dem schmaler werdenden Grat von Macht und Verantwortung bewähren, da ansonsten der Sturz in die „Hegemoniefalle“ droht.⁰⁵

„NEUE DEUTSCHE AUSSENPOLITIK“

Die Rede von einer „neuen deutschen Außenpolitik“ kehrt berechenbar immer wieder – besonders dann, wenn es nötig scheint, Deutschlands Rolle in Europa und der Welt zu überdenken, wie etwa Mitte der 1950er Jahre (Stichwort: Wiederbewaffnung), zu Beginn der sozialliberalen Koalition unter Willy Brandt (Stichwort: Entspannungspolitik), nach der deutschen Vereinigung 1990 (Stichwort: Verantwortungspolitik) oder nach den Terroranschlägen des 11. September 2001 und dem anschließenden US-Feldzug gegen Saddam Husseins Irak 2003 (Stichwort: „deutscher Weg“).

In dieses Muster fügten sich auch die bis ins Detail koordinierten Auftritte von Bundespräsident Joachim Gauck und Außenminister Frank-Walter Steinmeier bei der Münchner Sicherheitskonferenz 2014. In nahezu identischen Formulierungen proklamierten sie vor einem Fachpublikum und weltweiter medialer Aufmerksamkeit ein verändertes außenpolitisches Selbstverständnis Deutschlands: In „den Krisen ferner Weltregionen“, so ihre Formulierung, müsse die Bundesrepublik sich fortan „bei der Prävention von Konflikten (...) als guter Partner früher, entschiedener und substanzieller einbringen.“⁰⁶

Diese jüngste Akzentuierung einer neuen deutschen Außenpolitik stieß innerhalb wie außerhalb Deutschlands nicht zuletzt deshalb auf ein beträchtliches Echo, weil sie durch den dreifachen Komparativ einen imaginären Maßstab zu setzen schien, dem die Außenpolitik vorheriger Bundesregierungen offenbar nicht ganz genügt hatte. Das demnächst erscheinende „Weißbuch“ setzt hier insofern einen interessanten neuen Akzent, als die Steigerungsform durch die Grundform ersetzt wird: An zentraler Stelle soll es nunmehr heißen, Deutschland sei bereit, sich „früh, entschieden und substantiell als Impulsgeber in die internationale Debatte einzubringen, Verantwortung zu leben und Führung zu übernehmen“.⁰⁷ Wer in dieser pointierten Relativierung einer ambitionierten früheren Stellungnahme eine gewisse Ernüchterung über die Möglichkeiten und Grenzen deutscher Außenpolitik zu erkennen glaubt, liegt vermutlich nicht falsch.

Es lässt sich trefflich darüber streiten, was an diesen Entwicklungsmarken jeweils „neu“ oder „alt“ war beziehungsweise ist.⁰⁸ Damit soll nicht

insinuiert werden, dass diese Form des Streits müßig sei, denn gerade die (sich stetig wandelnden) Beschreibungsweisen von „Neuem“ oder „Altem“ liefern das Material für verdichtete zeitdiagnostische Momentaufnahmen, die als Kandidaten für „Erzählungen“ oder „Narrative“ grundlegende Orientierung liefern, weil sie sich im Diskurs durchsetzen.

Mit Blick auf das Umfeld deutscher Außenpolitik lässt sich diese These anhand einer Kontrastierung von zwei weltpolitischen Stimmungslagen illustrieren, die widersprüchlicher nicht sein könnten.⁰⁹ So entfaltete sich beispielsweise mit dem Ende des Kalten Krieges 1989/1990 angesichts der Kooperation zuvor rivalisierender Großmächte innerhalb kurzer Zeit weltweit eine geradezu euphorische Stimmung, die die damalige Rede von einer „neuen Weltordnung“ und dem Anbruch eines neuen Zeitalters keineswegs so illusorisch anmuten ließ, wie sie im Rückblick erscheinen mag.¹⁰ Gerade für die Außenpolitik des vereinigten Deutschlands eröffneten sich völlig neue Perspektiven, da es im Zentrum eines nunmehr verlässlich befriedeten Europas lag.¹¹ Trotz der kurz danach auf dem Balkan beginnenden Kriege rahmte diese kooperationsorientierte Grundstimmung die großen strategischen Prozesse der NATO- und EU-Erweiterungen bis weit in die 2000er Jahre.

Im Kontrast artikuliert sich die weltpolitische Lage der Gegenwart in einer pessimistischen Grundstimmung, die sich nicht selten

01 Ausführliche Belege für die in diesem Beitrag vertretenen Thesen finden sich in Gunther Hellmann, *Germany's World: Power and Followership in a Crisis-Ridden Europe*, in: *Global Affairs* 2/2016, S. 3–20; ders./Daniel Jacobi/Ursula Stark Urrestarazu (Hrsg.), „Früher, entschiedener und substantieller“? Die neue Debatte über Deutschlands Außenpolitik, Wiesbaden 2015. Daniel Fehrmann danke ich für seine Unterstützung bei der Erstellung dieses Beitrags.

02 Johannes Leithäuser, *Weißbuch: Deutschland als Gestaltungsmacht*, in: *Frankfurter Allgemeine Zeitung (FAZ)*, 27.5.2016, S. 1; ders., *Ordnung muss sein*, in: ebd., S. 5.

03 Bundesministerium der Verteidigung, *Weißbuch 2006 zur Sicherheitspolitik der Bundesrepublik Deutschland und zur Zukunft der Bundeswehr*, Berlin 2006, S. 8.

04 Hans-Peter Schwarz, *Die gezähmten Deutschen. Von der Machtbesessenheit zur Machtvergessenheit*, Stuttgart 1985²; Gregor Schöllgen, *Angst vor der Macht. Die Deutschen und ihre Außenpolitik*, Berlin–Frankfurt/M. 1993; William E. Paterson, *The Making of German European Policy*, in: Sarah Colvin (Hrsg.), *The Routledge Handbook of German Politics & Culture*, London 2015, S. 315–328, hier S. 316.

05 Wolfgang Ischinger, *Dann aber alle Mann nach vorne*, in: *FAZ*, 1.9.2015, S. 13.

06 Joachim Gauck, *Deutschlands Rolle in der Welt: Anmerkungen zu Verantwortung, Normen und Bündnissen*, Rede zur Eröffnung der 50. Münchner Sicherheitskonferenz, München 31.1.2014. Siehe auch Frank-Walter Steinmeier, *Rede anlässlich der 50. Münchner Sicherheitskonferenz*, München 1.2.2014.

07 Leithäuser, *Ordnung muss sein* (Anm. 2).

08 Vgl. etwa die Debatte Außenpolitik im Wandel. Zäsur oder Kontinuität des deutschen Handelns?, in: *Wissenschaft und Frieden* 4/2015, S. 6–11.

09 Zu „Stimmung“ als soziologischer Kategorie vgl. Heinz Bude, *Das Gefühl der Welt. Über die Macht von Stimmungen*, München 2016; zu den soziologischen Grundlagen vgl. auch Randall Collins, *On the Microfoundations of Macrosociology*, in: *American Journal of Sociology* 5/1981, S. 984–1014.

10 Vgl. etwa James N. Rosenau, *Turbulence in World Politics*, Princeton 1990, insb. S. 446–449; ders., *Interdependence and the Simultaneity Puzzle*, in: Charles W. Kegley Jr. (Hrsg.), *The Long Postwar Peace*, New York 1991, S. 307–328; zur „Ansteckungswirkung“ kollektiver „emotionaler Energien“ in solchen Prozessen vgl. auch Collins (Anm. 9), S. 994, S. 1009.

11 Zum Kontrast zwischen der Beschreibung der deutschen „Lage“ vor und nach 1990 vgl. Werner Link, *Die außenpolitische Staatsräson der Bundesrepublik Deutschland*, in: Manfred Funke et al. (Hrsg.), *Demokratie und Diktatur. Geist und Gestalt politischer Herrschaft in Deutschland und Europa*, Bonn 1987, S. 400–416; Gunther Hellmann, *Der sicherheitspolitische Status Deutschlands nach der Vereinigung: mehr Macht, weniger Einbindung?*, in: ders. (Hrsg.), *Alliierte Präsenz und deutsche Einheit. Die politischen Folgen militärischer Macht*, Baden-Baden 1994, S. 437–463; ders., *Goodbye Bismarck? The Foreign Policy of Contemporary Germany*, in: *Mershon International Studies Review* 1/1996, S. 1–39.

zu düsteren Zukunftsszenarien verdichtet. Beispielfür eine Vielzahl vergleichbarer Zeitdiagnosen kann hier Außenminister Steinmeiers Äußerung angeführt werden, die Idee von einem „Ende der Geschichte“, von einer linearen Fortentwicklung hin zur liberalen Demokratie, habe sich als Illusion entpuppt: „Der Krisenmodus scheint auf unabsehbare Zeit der neue Normalfall. Die Welt ist aus den Fugen geraten.“¹² Krisennarrative dieser Art prägen heute die politische Stimmung zumindest in jener als „Westen“ gefassten Projektion politischer Vergemeinschaftung, der nach dem Ende des Kalten Krieges die Zukunft zu gehören schien. Neu ist dabei die vielfach wahrgenommene wechselseitige Verschränkung multipler Krisen, die auf „unabsehbare Zeit“ als „der neue Normalfall“ gelten müssten.

In dem Maße, in dem vergleichbare Krisenbeschreibungen sich häufen, Resonanz erzeugen und auf Zustimmung stoßen, steigt die Wahrscheinlichkeit, dass sie im Deutungsmachtkampf der Gegenwart zu einflussreichen neuen Erzählungen gerinnen.¹³ Dass angesichts dessen auch Beschreibungen deutscher Außenpolitik Breitenwirkung entfalten, die im Kontrast zu früheren Kontinuitätsbeschreibungen den Wandel betonen oder gar von einer „Zäsur“ sprechen, ist wenig überraschend.

Im Folgenden soll vor diesem Hintergrund der Versuch unternommen werden, die „Debatte“ über Deutschlands (neue und alte) Außenpolitik zu vermessen. Die Metaphorik der Vermessung verweist dabei auf die fluiden Grenzen eines diskursiven Raumes, in dem Deutungen deutscher Außenpolitik konkurrieren. Diese beziehen sich zum einen auf Beschreibungen, die Deutschland als außenpolitischen Akteur in einem bestimmten Handlungsumfeld platzieren, zum anderen auf die Rolle Deutschlands in diesem Umfeld – wobei mit „Rolle“ jene Identität gemeint ist, die aus Selbst- und Fremdverständnis resultiert und angemessenes Verhalten definiert.¹⁴ Rollen lassen sich durch die Untersuchung von

Zuschreibungen einerseits und Beschreibungen und Bewertungen identitätsstiftender außenpolitischer Handlungsweisen andererseits genauer bestimmen.

HANDLUNGSUMFELD

Das Handlungsumfeld deutscher Außenpolitik ist primär problembezogen zu beschreiben. In praktisch allen Diagnosen dominiert derzeit das Narrativ multipler Krisen.

Man muss der These des Journalisten Moisés Naím vom „Ende der Macht“ nicht in Gänze folgen,¹⁵ um *erstens* festzustellen, dass die Gestaltungsmöglichkeiten einzelstaatlicher Außenpolitik in den vergangenen Jahren merklich geschrumpft sind: Der Blick auf die Staatenwelt zeigt, wie stark klassische Machtpotenziale diffundieren, die sich üblicherweise in Staaten oder Allianzen konzentrierten. Manche Projektionen gehen sogar so weit, für die Zeit nach 2030 eine Umkehrung der Machtverhältnisse zwischen der sogenannten OECD- und der Nicht-OECD-Welt vorauszusagen.¹⁶ Machtdiffusion und neue Krisenherde wie der Krieg in Syrien, der Konflikt in der Ukraine oder auch der Ausbruch einer Ebolafieberepidemie in Westafrika verschärfen die Frage, wer wofür verantwortlich ist und wer in der Lage und bereit ist, entsprechende Führungsleistungen zu erbringen. Mit Blick auf das internationale System als Ganzes wächst somit die Kluft „zwischen offensichtlichem Regelungsbedarf und zugleich schwindender Handlungsfähigkeit“.¹⁷ Dass Regieren auf allen Ebenen immer schwieriger und komplexer erscheint, ist per se zwar nicht neu. Aber in den vergangenen Jahren hat sich diese Wahrnehmung nicht zuletzt bei den Regierenden selbst verstärkt. Der Problemdruck scheint nicht nur objektiv zu wachsen, vielmehr ist im Zuge der globalen digitalen Vernetzung und dem Verschwimmen von Zeit und

¹² Frank-Walter Steinmeier, Weltvernunft!, 11. 6. 2015, www.zeit.de/2015/24/humboldt-forum-frank-walter-steinmeier.

¹³ Vgl. Albrecht Koschorke, Wahrheit und Erfindung. Grundzüge einer Allgemeinen Erzähltheorie, Frankfurt/M. 2012, S. 224–247.

¹⁴ Vgl. Ursula Stark Urrestarazu, Neue Macht, neue Verantwortung, neue Identität? „Deutschlands Rolle in der Welt“ aus identitätstheoretischer Perspektive, in: Hellmann/Jacobi/dies. (Anm. 1), S. 173–195.

¹⁵ Vgl. Moisés Naím, The End of Power: From Boardrooms to Battlefields and Churches to States. Why Being in Charge Isn't What It Used to Be, New York 2013.

¹⁶ Vgl. US National Intelligence Council (NIC), Global Trends 2030: Alternative Worlds, Washington D.C. 2012, S. 15ff.

¹⁷ Thomas Bagger, Fragilität und Zusammenhalt. 15 Thesen zu außen- und innenpolitischen Herausforderungen, in: Internationale Politik 1/2015, S. 98–101, hier S. 98f. Vgl. auch Frank-Walter Steinmeier, Vorwort, in: Josef Braml/Wolfgang Merkel/Eberhard Sandschneider (Hrsg.), Außenpolitik mit Autokratien. Jahrbuch Internationale Politik, Berlin 2014, S. 1–7, hier S. 2.

Distanz im virtuellen Raum auch eine „Globalisierung gesteigerter Erwartungen“ und eine parallel wachsende Mobilisierungsfähigkeit sozialer Initiativen und Proteste zu beobachten.¹⁸

Innerhalb der Staatenwelt kommt *zweitens* hinzu, dass autoritäre Systeme nicht nur als Konkurrenten zu „westlichen“ Demokratien im Wettstreit effektiven Regierens auftreten, sondern zunehmend auch als Herausforderer „westlicher“ Werte. Dies artikuliert sich etwa darin, dass sich autoritäre Regime mit innenpolitischen Gegnern etablierter Parteien in westlichen Demokratien verbünden und sie teils sogar materiell unterstützen. Die Bandbreite autoritärer Herausforderer reicht derzeit von nationalkonservativen Regierungen in EU-Mitgliedstaaten wie Ungarn und Polen über autoritäre Anrainerstaaten wie die Türkei, Ägypten oder Russland bis hin zu globalen autoritären Herausforderern des Westens wie China. Inwieweit es sich hier um eine (primär staatliches Regieren betreffende) „globale Systemdebatte“,¹⁹ einen „Aufstand“ der von den Segnungen des Neoliberalismus und der westlichen Demokratie „Ausgeschlossenen“²⁰ oder um einen viel fundamentaleren ideologischen Konflikt zwischen einem zunehmend attraktiv erscheinenden „autoritären Traum“²¹ und einem in die Defensive geratenen „liberalen Traum“ handelt, kann offen bleiben. Die wachsende Zustimmung für nationalkonservative bis rechtsextreme Parteien in der gesamten Europäischen Union wie auch der Sieg des „Brexit“-Lagers in Großbritannien sind jedenfalls als Belege dafür zu deuten, dass die Menschen die neue Normalität der Krise als massive Verunsicherung erleben.

Aus einem deutschen Blickwinkel erscheint diese Konstellation gerade deshalb auch als weltpolitischer Ordnungskonflikt, weil *drittens* zwei unterschiedliche Typen von „Mächten“ um die Durchsetzung ihrer konkurrierenden Ordnungskonzeptionen wetteifern. Auf der einen Seite sind dies von der Bundesregierung als „Gestaltungsmächte“ bezeichnete Akteure wie China, Indien und Brasilien, die „wirtschaftlich wie politisch eine zunehmend bedeutsame Rolle in der Welt“ spielen und sich „durch Gestaltungsfähigkeit und Gestaltungswillen in regionalen und internationalen Zusammenhängen“ auszeichnen, und mit denen es gelte, Partnerschaften auf- und auszubauen.²² Auf der anderen Seite stehen Akteure, die dem Bild der traditionellen Großmacht und der mit ihr assoziierten „Machtpolitik“ nachhängen. Großmächten ist, wie der Historiker Heinrich von Treitschke formulierte, die „Idee der Selbstbehauptung“ des Staates „das Höchste“.²³ Autonomie und Autarkie, also die Maximierung sowohl politischer und ökonomischer Unabhängigkeit als auch des (national-)staatlichen Einflusses auf andere Staaten beziehungsweise internationale Prozesse, gilt als Leitmarke, die Akkumulierung von sogenannten „harten“ Machtressourcen wie militärischer Stärke als nützlichstes Instrument.²⁴ Aus einem deutschen Blickwinkel steht im europäischen Umfeld derzeit Russland geradezu beispielhaft für dieses traditionelle Großmachtverständnis.

Die Synergien, die sich aus der Kombination einer Renaissance geopolitisch motivierter Großmachtpolitik, dem „Aufstand der Ausgeschlossenen“ und dem „Traum“ autoritärer Herrschaft ergeben, erzeugen aus einem Berliner Blickwinkel *viertens* zusätzlichen Druck an verschiedenen anderen Fronten: Zum einen verschärfen die neuen Kriege an der Peripherie der Europäischen Uni-

Die Synergien, die sich aus der Kombination einer Renaissance geopolitisch motivierter Großmachtpolitik, dem „Aufstand der Ausgeschlossenen“ und dem „Traum“ autoritärer Herrschaft ergeben, erzeugen aus einem Berliner Blickwinkel *viertens* zusätzlichen Druck an verschiedenen anderen Fronten: Zum einen verschärfen die neuen Kriege an der Peripherie der Europäischen Uni-

18 NIC (Anm. 16), S. 48 ff.

19 Bagger (Anm. 17), S. 99.

20 Vgl. die unterschiedlichen Argumente von Heinz Bude, *Die Ausgeschlossenen. Das Ende vom Traum einer gerechten Gesellschaft*, München 2008 und Etienne Balibar, *What Are the Excluded Excluded From?*, in: ders., *Equaliberty: Political Essays*, Durham 2014, S. 199–207.

21 Philipp Blom, *Der autoritäre Traum*, 21. 12. 2015, <http://philipp-blom.eu/cms/der-autoritaere-traum>.

22 So die Bundesregierung in ihrem Gestaltungsmächtekonzept: *Globalisierung gestalten – Partnerschaften ausbauen – Verantwortung teilen*, Berlin 2012, S. 5. Mit Blick auf die Geschichte deutscher Außenpolitik ist der Begriff der „Gestaltungsmacht“ von besonderem Interesse, weil hier durch die Bundesregierung ein neuer Typus von „Macht“ konzeptualisiert wurde. Sprachpolitisch handelt es sich um einen genialen Schachzug: „Gestaltungsmacht“ behält als Pleonasmus den Kerngehalt des Machtbegriffs bei, markiert aber zugleich eine signifikante Differenz nicht nur zu dem verpönten Begriff der „Großmacht“, sondern auch zum Begriff der „Zivilmacht“, der in der Wahrnehmung deutscher außenpolitischer Entscheidungsträger allzu stark mit militärischer Enthaltensamkeit assoziiert wurde.

23 Heinrich von Treitschke, *Politik. Vorlesungen gehalten an der Universität zu Berlin*, Bd. 1, Leipzig 1897, S. 100.

24 Zur Entwicklung dieses Idealtypus der „Machtpolitik“ im Kontrast zu einem Idealtypus der „Zivilisierungspolitik“ vgl. Gunther Hellmann, *Die Renaissance machtpolitischer Selbstbehauptung in der zweiten Amtszeit der Regierung Schröder-Fischer*, in: Christoph Egle/Reimut Zohlnhöfer (Hrsg.), *Ende des rot-grünen Projekts. Eine Bilanz der Regierung Schröder 2002–2005*, Wiesbaden 2006, S. 453–479.

on und ihre Auswirkungen den innenpolitischen Druck in den EU-Mitgliedstaaten (Stichwort: Flüchtlingspolitik), was die Koordinierung angemessener Antworten innerhalb der Union gegenüber „Partnerstaaten“ erschwert, die wie Russland als neue Bedrohung wahrgenommen oder wie die Türkei als Kooperationspartner gebraucht werden, sich diese Unterstützung aber teuer bezahlen lassen wollen; zum anderen sind die Auswirkungen der Euro- beziehungsweise Staatsschuldenkrise keineswegs so weit gebändigt, dass die Differenzen in Sachen Haushalts- und Finanzpolitik in der Europäischen Union ausgestanden wären (Stichwort: Austerität). Krise artikuliert sich in vielen EU-Mitgliedstaaten nicht nur als Erschütterung demokratischer Institutionen und innereuropäischer Prozesse, sondern auch als anhaltender wirtschaftlicher Niedergang in einem an Härte zunehmenden globalen Wettbewerb. Die stilisierte „normative Macht Europa“²⁵ mag für Kriegsflüchtlinge als Hort des Friedens und des Wohlstands an Attraktivität nichts verloren haben, wenn aber „normative Macht“ vor allem darin zum Ausdruck kommt, dass sie die Standards der Normalität definiert,²⁶ dann hat die Europäische Union in den vergangenen Jahren beträchtlich an Macht eingebüßt. Umgekehrt scheint die normative Kraft des Faktischen, die sich unter anderem in gewaltsamer Landnahme manifestiert, Akteuren wie Russland oder dem „Islamischen Staat“ in die Hände zu spielen.²⁷

DEUTSCHLANDS ROLLE

Die Rollenbeschreibung, die sich vor diesem Hintergrund für Deutschland ergibt, oszilliert je nach Standpunkt zwischen der wohlwollenden Bezeichnung als „aktive Gestaltungsmacht“, wie sie das neue Weißbuch als Orientierungspunkt markiert, und unterschiedlichen Charakterisierungen als „Hegemon“ oder „Halbhegemon“, der sein Umfeld zunehmend prägt.

Im Folgenden werde ich die konzeptionelle Differenz zwischen gestaltungsmächtiger und hegemonialer deutscher Außenpolitik diskutieren, bevor ich davon ausgehend in einem zwei-

ten Schritt verschiedene Beispiele jüngerer deutscher Außenpolitik beleuchte. Zuvor möchte ich allerdings eine weiter zurückreichende Kontrastfolie entfalten, die den gegenwärtig zu beobachtenden Wandel im deutschen Selbst- und Fremdverständnis noch schärfer konturiert. Denn so unterschiedlich die Akzentsetzungen in den Rollenbeschreibungen „Gestaltungsmacht“ und „Hegemon“ sein mögen, so sehr weisen sie doch übereinstimmend in dieselbe Richtung einer gestärkten deutschen Machtposition.

In den 1990er Jahren waren die Koordinaten des Diskursraumes in der Debatte über Deutschlands Rolle in Europa noch stark durch eine Fixierung auf das Militärische geprägt. Die Kriege auf dem Balkan und damit zusammenhängend der wachsende Druck der Verbündeten verlangten auch damals nach einer „neuen“ deutschen Antwort. Hinter den Schlagworten einer „Normalisierung“ beziehungsweise „Militarisierung“ deutscher Außenpolitik verbargen sich konkurrierende normative Standards, die jeweils die Bündnisloyalität liberaler westlicher Demokratien beziehungsweise eine „anti-militaristische“ Tradition bundesdeutscher Außen- und Sicherheitspolitik zum zentralen Bewertungsmaßstab machen wollten. Entsprechend richtete sich das übergreifende Interesse am außenpolitischen Rollenverständnis Deutschlands auf die Frage, ob Konzepte wie „Großmacht“, „Zivilmacht“ oder „Militärmacht“ dem sich wandelnden Selbst- und Fremdverständnis angemessener Rechnung trügen.²⁸ Düstere Szenarien, wie sie beispielsweise der spätere Außenminister Joschka Fischer entwickelte, empfahlen, aufgrund „der besonderen deutschen Geschichte (...) keine Rückkehr zu einer militärisch gestützten Außenpolitik zu betreiben“, da „eine erneute ‚Vermachtung‘ der deutschen Politik“ eine „Hegemonie des Machtstaates Deutschland unter modernen Bedingungen“ heraufbeschwören würde.²⁹

Etwas mehr als zehn Jahre später zeigte sich der erste grüne Außenminister „stolz“ auf ein Deutschland, das unter Rot-Grün „ein anderes Land“ und „eine selbstbestimmtere Nation“ geworden sei.³⁰

²⁵ Ian Manners, *Normative Power Europe: A Contradiction in Terms?*, in: *Journal of Common Market Studies* 2/2002, S. 235–258.

²⁶ Vgl. ebd., S. 236, S. 240.

²⁷ Vgl. Gunther Hellmann, *Normative Powers and European Foreign Policy in a Multilateralist World*, in: *EU Studies in Japan* 39/2016, S. 29–50.

²⁸ Vgl. etwa Gunther Hellmann, *Jenseits von „Normalisierung“ und „Militarisierung“: Zur Standortdebatte über die neue deutsche Außenpolitik*, in: *APuZ* 1–2/1997, S. 24–33.

²⁹ Joschka Fischer, *Risiko Deutschland. Krise und Zukunft der deutschen Politik*, Köln 1994, S. 229 f.

³⁰ „Ich war einer der letzten Rock'n'Roller der deutschen Politik“, Interview mit Joschka Fischer, in: *Die Tageszeitung*, 23. 9. 2005, S. 3 ff.

Noch pointierter äußerte sich Bundeskanzler Gerhard Schröder. Schon in seiner ersten Regierungserklärung am 10. November 1998 hatte er „das Selbstbewusstsein einer erwachsenen Nation“ ins Zentrum gerückt. Später sah er in der Enttabuisierung des Militärischen eine seiner wichtigsten Leistungen.³¹

Wenn man sich diese Fixierung früherer „neuer“ deutscher Außenpolitik auf eine „Normalisierung“ und die Enttabuisierung des Militärischen in Erinnerung ruft, wird mit Blick auf die gegenwärtige Debatte deutlich, wie sehr sich die zentralen Parameter von Begrifflichkeiten, die wie „Normalisierung“, „Militarisierung“ oder „Erwachsenwerden“ einen erwünschten oder als bedrohlich wahrgenommenen Veränderungsprozess zu fassen suchten, trotz proliferierender Krisen zu einer klaren Umschreibung einer gefestigten außenpolitischen Rolle verschoben haben. Das Vokabular zur Beschreibung und Bewertung dieser Rolle mag sich unterscheiden. Aber dass es sich um eine „führende“, deutlich sichtbarere Rolle in Europa und darüber hinaus handelt, ist kaum mehr strittig. Ein „Taumeln im Mehr der Möglichkeiten“,³² das manche Beobachterinnen und Beobachter mit der Enthaltung der Bundesregierung bei der Abstimmung zum Libyen-Einsatz im UN-Sicherheitsrat 2011 verbunden, wird der gegenwärtigen Regierung nicht mehr attestiert.

Gestaltungsmacht versus Hegemon

Die unterschiedlichen Akzente in der Rollenbeschreibung zwischen positiv besetzter Gestaltungsmacht und (meist) negativ besetzter Hegemonialmacht sind nicht zuletzt deshalb besonders interessant, weil sie Chancen und Risiken markieren und so den Möglichkeitshorizont zukünftiger deutscher Außenpolitik abstecken.

„Gestaltungsmacht“ ist im deutschen Diskurs ein positiv besetzter Begriff. Dass er nun erstmals prominent zur Selbstbeschreibung ver-

wendet und im neuen Weißbuch auch noch um das Adjektiv „aktiv“ ergänzt wird, fasst das gewachsene Selbstverständnis Deutschlands, „eine verantwortungsbewusste, zurückhaltende und nachdenkliche Führungsmacht zu sein“,³³ in einen stärker positiven Rahmen.

Die außenpolitische „Neu-Verortung“,³⁴ die in der Bundesregierung vor allem durch Außenminister Steinmeier und Verteidigungsministerin Ursula von der Leyen vorangetrieben und durch Bundespräsident Gauck flankiert wurde, wirkt mittlerweile auch deshalb gefestigt, weil zwei ergänzende Initiativen Früchte tragen: Neben einer kohärenten und zwischen den zuständigen Ministerien und dem Kanzleramt im Alltag meist gut abgestimmten Außen- und Sicherheitspolitik dürfte sich vor allem die intensivierte Öffentlichkeitsarbeit der Bundesregierung positiv ausgewirkt haben. Darunter fallen nicht nur bestens vorbereitete Auftritte wie jene von Gauck, Steinmeier und von der Leyen auf der Münchner Sicherheitskonferenz 2014, sondern auch aufwändige öffentlichkeitswirksame und eine breite Fachöffentlichkeit einbeziehende Reflexionsprozesse, wie sie im Rahmen des „Review-Prozesses“ des Außenministeriums und des „Weißbuch-Prozesses“ des Verteidigungsministeriums organisiert wurden.

Dass „aktive Gestaltungsmacht“ ein neues deutsches Selbstbewusstsein akzentuiert, brachte Außenminister Steinmeier im Rahmen einer USA-Reise 2015 mit dem ebenso kecken wie subtilen Hinweis auf Deutschlands Rolle als „Europas CFO“ auf den Punkt. Dieses Kürzel wollte er nicht wie üblich als *Chief Financial Officer* sondern als *Chief Facilitating Officer* ausbuchstabieren.³⁵ Keck war daran die Proklamierung einer Führungsrolle, subtil der Rollentausch vom „Zahlmeister Europas“ zum europäischen Chefvermittler.

Der Vermittlungsbegriff ist gewiss auch bei jenen positiv konnotiert, die vor dem Hegemoniebegriff nicht zurückschrecken. Konzeptuell

31 So antwortete Gerhard Schröder in einem Interview auf 3Sat am 3. April 2003 auf die Frage nach seiner kreativsten politischen Tat: „Ich glaube, das Land darauf eingerichtet zu haben – insbesondere auch meine Partei, diese Koalition –, in der Außenpolitik militärische Mittel sehr, sehr sorgsam abzuwägen, bevor man sie einsetzt, aber sie nicht zu tabuisieren. Das hat Deutschland außenpolitisch erwachsener gemacht.“

32 Bernhard Stahl, Taumeln im Mehr der Möglichkeiten – die deutsche Außenpolitik und Libyen, in: Zeitschrift für Außen- und Sicherheitspolitik 5/2012, S. 575–602.

33 Frank-Walter Steinmeier, Germany's New Global Role. Berlin Steps Up, in: Foreign Affairs Juli-August/2016, www.foreignaffairs.com/articles/europe/2016-06-13/germany-s-new-global-role.

34 Ders., Vorwort, in: Hellmann/Jacobi/Stark Urrestaraz (Anm. 1), S. 1 ff., hier S. 3.

35 Ders., Save Our Trans-Atlantic Order: The Postwar System Is Under Challenge, in: New York Times, 11.3.2015, www.nytimes.com/2015/03/12/opinion/save-our-trans-atlantic-order.html?_r=0.

mag dabei strittig bleiben, wann sinnvollerweise von Hegemonie gesprochen werden sollte. Diejenigen, die sich an der Definition des Rechtswissenschaftlers Heinrich Triepel orientieren,³⁶ verweisen stets darauf, dass Deutschland in den meisten institutionellen Kontexten, in denen es außen- und sicherheitspolitisch agiert, aufgrund formeller oder informeller Entscheidungsregeln nur dann den „bestimmenden Einfluss“ ausüben kann, der Triepel zufolge einen Hegemon auszeichnet, wenn es ihm gelingt, gewollte deutsche Führung mit williger Gefolgschaft seiner Partner zu verbinden.

Dies wird umso schwerer, je mehr Deutschland seine Rolle als hegemoniale europäische Zentralmacht nicht nur weiterhin als „Zahlmeister“, sondern zusätzlich auch als „Zuchtmeister“ begreift.³⁷ Die Rolle des „Zuchtmeisters“, so der Politikwissenschaftler Herfried Münkler, müsse Deutschland aber akzeptieren, weil nur auf diese Weise die des „Zahlmeisters“ aufrechterhalten werden könne. Nur so sei es möglich, die „dramatisch angewachsenen Zentrifugalkräfte in der Union zu bändigen, die unterschiedlichen Interessen von Nord- und Süd-, West- und Osteuropäern zusammenzuführen, dabei nach einer gemeinsamen Linie zu suchen und schließlich auch noch dafür zu sorgen, dass die Herausforderung des einen Randes auch die gegenüberliegende Seite der EU etwas angeht“.³⁸

Andere fürchten jedoch, Deutschland könne dabei in die „Hegemoniefalle“ tappen.³⁹ Deutschland sei zwar mächtiger geworden, würde sich aber einen Bären dienst erweisen, wenn es verkennen würde, dass es in Europa nur noch zwei Typen von Staaten gebe: „kleine Staaten und kleine Staaten, die noch nicht verstanden haben, dass sie klein sind“.⁴⁰ Es liege, so auch der Philosoph Jürgen Habermas, „in unserem nationalen Interesse, nicht wieder in jene, mit der europäischen Einigung endlich überwundene ‚halbhegemoniale Stellung‘ Deutschlands zurückzufallen“, die den Weg in zwei Weltkriege

geebnet habe. Zugespitzt müsse sich Deutschland die Frage gefallen lassen, ob „der wiederhergestellte Nationalstaat *als solcher* unter primär sicherheitspolitischen Gesichtspunkten auf die Weltbühne zurückkehren“ oder die Bundesrepublik sich „im Rahmen einer gemeinsamen europäischen Außenpolitik tatkräftiger als bisher engagieren [soll], um das geltende Recht der internationalen Gemeinschaft in Krisengebieten durchzusetzen“.⁴¹

Dass Deutschland zu einem „unvermeidlichen“, manchmal „verkannten“ und hier und da auch als „widerwillig“ wahrgenommenen Hegemon geworden sei, ist gerade außerhalb Deutschlands eine verbreitete Annahme.⁴² Im deutschen Binnendiskurs wird zwar gerne die Aussage des früheren polnischen Außenministers Radosław Sikorski bemüht, er fürchte „deutsche Passivität“ mehr als „deutsche Macht“. Aber gerade die Ereignisse und Entwicklungen der vergangenen Jahre hinterlassen bei vielen auch das Unbehagen, dass Deutschland „Gestaltungsmacht“ im diplomatischen Alltag vor allem als machtvolle Durchsetzung seiner eigenen Interessen übersetzt. Die düstere Vorstellung aus den frühen 1990er Jahren, „dass die D-Mark in der Ausdehnung deutscher Macht weiter reichen könnte als deutsche Panzer“,⁴³ ist heute beispielsweise für den Soziologen Anthony Giddens Wahrheit geworden. Deutschland habe „mit friedlichen Mitteln das erreicht, wozu es mittels militärischer Eroberung nicht in der Lage war: die Beherrschung Europas“.⁴⁴

Schuldenkrise,

Ukraine-Konflikt, Flüchtlingspolitik

Ihre jeweilige Sichtweise sehen Vertreterinnen und Vertreter sowohl der Hegemonie- als auch der Gestaltungsmacht-These teilweise in denselben Beispielen deutscher Außenpolitik bestätigt.⁴⁵

36 Vgl. etwa Werner Link, Gemeinsame Führung und die Kultur der Zurückhaltung in der deutschen Außenpolitik, in: Hellmann/Jacobi/Stark Urrestarazu (Anm. 1), S. 290–295.

37 Vgl. Herfried Münkler, Macht in der Mitte. Die neuen Aufgaben Deutschlands in Europa, Hamburg 2015, S. 178 ff.; ders., Wir sind der Hegemon, 21.8.2015, www.faz.net/-13760335.html.

38 Münkler, Wir sind der Hegemon (Anm. 37).

39 Ischinger (Anm. 5).

40 Paul-Henri Spaak, zit. nach ebd.

41 Jürgen Habermas, „Für ein starkes Europa“ – aber was heißt das?, in: Blätter für deutsche und internationale Politik 3/2014, S. 85–95, hier S. 89 (Hervorhebung im Original).

42 Vgl. Belege bei Hellmann (Anm. 1).

43 Andrei S. Markovits/Simon Reich, Should Europe Fear the Germans?, in: dies./Michael G. Huelshoff (Hrsg.), From „Bundesrepublik“ to „Deutschland“: German Politics after Unification, Ann Arbor 1993, S. 271–289, hier S. 272.

44 Anthony Giddens, Turbulent and Mighty Continent: What Future for Europe?, Cambridge 2014, S. 9.

45 Zur regierungsamtlichen Deutung des deutschen Verhaltens in diesen Krisen vgl. Steinmeier (Anm. 33).

Erstere verweisen gerne darauf, dass es Deutschland etwa in der Griechenland- beziehungsweise Euro-Krise im Sommer 2015 gelungen sei, in zähen Verhandlungen um das dritte Rettungspaket für Griechenland eine unwahrscheinliche und geschlossene Koalition zu schmieden, die das krisengeschüttelte Griechenland praktisch isolierte. Der griechische Premierminister Alexis Tsipras musste schließlich auf das letzte Angebot von Bundeskanzlerin Merkel eingehen. Die Sympathisanten der Gestaltungsmacht-These sehen dies als Beispiel dafür, dass Deutschland als „unbestrittene Vermittlungsnation Nummer eins“ bis zum Schluss alles versucht habe, einen allseits akzeptablen Kompromiss zu finden.⁴⁶ Im Kontrast dazu war es selbst für Joschka Fischer ein Moment, in dem der „hässliche Deutsche“ zurückkehrte⁴⁷ – ein noch mildes Urteil im Vergleich zu anderen Kritikerinnen und Kritikern, die „einen grotesken Verrat an all dem“ sahen, „wofür das Europäische Projekt bislang stand“.⁴⁸

In der Ukraine-Krise, in der durch beharrliche deutsche Vermittlung innerhalb der Europäischen Union wie auch zwischen Russland und der Ukraine zumindest weitere Eskalationen verhindert und für Russland wahrscheinlich genauso überraschende wie schmerzliche Sanktionen beschlossen werden konnten, sehen sich vor allem jene bestätigt, die die Bundesrepublik als Gestaltungsmacht sehen. Vor dem Hintergrund der sicherheitspolitischen Konfrontation mit der Nuklearmacht Russland und dem durchaus vergleichbaren Georgien-Konflikt 2008, in dem der französische Präsident Nicolas Sarkozy das Heft in die Hand genommen hatte, war 2014 vor allem bemerkenswert, wie selbstbewusst die Bundesregierung die Führungsrolle übernahm und wie selbstverständlich dies von den anderen Beteiligten akzeptiert wurde. Selbst der Ausschluss Polens aus dem sogenannten Minsk-Prozess, nachdem es anfangs im

Rahmen des Weimarer Dreiecks neben Frankreich noch eingebunden gewesen war, wurde nur verhalten kritisiert.⁴⁹

Das letzte Beispiel, Deutschlands Reaktion auf die steigenden Flüchtlingszahlen im Sommer 2015, dient den Kritikern einer vermeintlichen deutschen Hegemonie als stärkster Beleg dafür, dass die Bundesregierung sich weder um bestehende Regelwerke (Stichwort: Dublin) schert, wenn sie die eigenen Interessen durchsetzen will, und auch nicht davor zurückschreckt, neue mit Macht durchzusetzen.⁵⁰ Von der deutschen Stilisierung als „ehrlicher Makler“ war vor allem in den Augen der mittelosteuropäischen EU-Mitglieder, die fundamental andere Präferenzen zum Ausdruck brachten als die Bundesregierung, nicht mehr viel übrig. Selbst wohlwollende Beobachter einer deutschen Gestaltungsmacht können bestenfalls auf prekäre Zwischenerfolge wie das Rücknahmeabkommen der Europäischen Union mit der Türkei als Konsequenz deutscher Chefvermittlung verweisen. Aus Sicht von Außenminister Steinmeier handelte es sich dabei hingegen um ein Beispiel „reflektierter Außenpolitik“, die neben der nötigen „Flexibilität“ etwa mit Blick auf die Vereinbarung mit der Türkei den „ständigen Gedankenaustausch vor anstehenden harten Entscheidungen“ praktiziere.⁵¹

PARADOXIEN DEUTSCHER MACHT

So unterschiedlich die Begriffe und Bewertungen auch sein mögen, die neueste Debatte über Deutschlands neue Außenpolitik mündet bis auf Weiteres in die konvergierende Einschätzung, dass Deutschland heute eine deutlich herausgehobene und in mancherlei Hinsicht auch „unverzichtbare“ Rolle in Europa einnimmt.⁵² Dass es

46 Andreas Rinke, Verhandlungs-Weltmeister. Inhaltliche Härte und ständige Gesprächsbereitschaft sind das Berliner Erfolgsrezept, 31.7.2015, <https://zeitschrift-ip.dgap.org/de/article/verhandlungs-weltmeister>.

47 Joschka Fischer, Return of the Ugly German, 23.7.2015, www.project-syndicate.org/commentary/return-of-the-ugly-german-by-joschka-fischer-2015-07.

48 Paul Krugman, Killing the European Project, in: New York Times, 12.7.2015, <http://krugman.blogs.nytimes.com/2015/07/12/killing-the-european-project>.

49 Vgl. etwa Piotr Buras, Has Germany Sidelined Poland in Ukraine Crisis Negotiations?, 27.8.2014, www.ecfr.eu/article/commentary_has_germany_sidelined_poland_in_ukraine_crisis_negotiations301.

50 Vgl. zur von Deutschland erzwungenen EU-Abstimmung über die Verteilung der Flüchtlinge Ian Traynor/Patrick Kingsley, EU Governments Push through Divisive Deal to Share 120 000 Refugees, 22.9.2015, www.theguardian.com/world/2015/sep/22/eu-governments-divisive-quotas-deal-share-120000-refugees.

51 Steinmeier (Anm. 33).

52 Vgl. The Indispensable European, 7.11.2015, www.economist.com/news/leaders/21677643-angela-merkel-faces-her-most-serious-political-challenge-yet-europe-needs-her-more.

„politisch in einer ganz anderen Klasse spielt als jenes Deutschland, das vor 25 Jahren seine Wiedervereinigung feierte“,⁵³ bedeutet allerdings nicht, dass es seine Interessen öfter durchsetzen kann und in diesem Sinne „mächtiger“ ist.

Um die auch bei Außenminister Steinmeier beliebte Fußballmetaphorik zu übernehmen: Deutschland ist zwar von der Seitenlinie in die Spielmacherrolle im offensiven Mittelfeld gewechselt, unübersehbar setzt sich im „Spiel“ der Europäer aber ein neuer Stil durch, und ganz allgemein gelten neue Spielregeln. Nach der „Brexit“-Entscheidung der Briten wird sich dies in den kommenden Wochen und Monaten noch viel deutlicher zeigen.

Wenn Steinmeier jüngst immer wieder Shakespeare zitierte („The time is out of joint. O cursèd spite, That ever I was born to set it right!“), fehlte dabei zwar stets Hamlets Klage, warum ausgerechnet ihn das Los getroffen habe, „die Zeit ins Lot zu rücken“. Zwischen den Zeilen war und ist den außenpolitisch Verantwortlichen in Berlin aber anzumerken, dass sie die neue Rolle Deutschlands durchaus in Hamlets Sinn mehr als Last denn als Lust begreifen⁵⁴ – ganz gleich, mit welchem Vokabular diese beschrieben wird. Die „Gestaltungsmacht Deutschland“ wandert auf einem künftig wohl noch schmaler werdenden Grat, allein weil jegliche „aktive“ Führungsrolle fast schon automatisch Hegemonialverdächtigungen nach sich ziehen wird.

In dem Maße, in dem sich die Krisen häufen und die „Spielweise“ rauer wird, steigt daher auch das Risiko, in die Hegemoniefalle zu tapen. Die Renaissance des Nationalstaates und die Wiederentdeckung nationalstaatlicher Außenpolitik, auch und gerade in der Europäischen Union, befördert nämlich nicht nur die Präferenz für intergouvernementale statt supranationale Regelungen, vielmehr akzentuiert sie auch Deutschlands Macht – und diese Akzentuierung wird nach der Entscheidung der Briten für einen EU-Austritt noch deutlicher hervortreten. Aus diesem Grund tut jede Bundesregierung gut daran, das außenpolitische Selbstverständnis der Deutschen auch zukünftig wie zu „Bonner“ Zeiten in erster Linie „zwischen Selbstbehauptung und

Selbstbeschränkung“ zu bestimmen.⁵⁵ Im Kontrast zu früher werden „Macht“ und „Verantwortung“ aber immer seltener als Gegensätze erfahren, wenn ihre wechselseitige Bedingtheit sich im außenpolitischen Alltag und damit auch in der (Selbst-)Beschreibung deutscher Außenpolitik durchsetzt: Nur wer über Macht verfügt, kann verantwortlich gemacht werden. Aber umgekehrt gilt auch: Wer über Macht verfügt, muss Verantwortung übernehmen.

Wenn man in diesem Sinne „Macht“ nicht in erster Linie mit Max Weber als „Chance“ begreift, „den eigenen Willen auch gegen Widerstreben durchzusetzen“,⁵⁶ sondern mit Hannah Arendt als „Fähigkeit“ definiert, „sich mit anderen zusammenzuschließen und im Einvernehmen mit ihnen zu handeln“,⁵⁷ dann findet sich das „Selbst“ der Deutschen zukünftig mehr denn je in „EUropa“. In der „Brexit“-Gegenwart wirkt das wie eine jener Visionen, für die Bundeskanzler Helmut Schmidt einen einst zum Arzt geschickt hätte. Wenn sie sich in ferner Zukunft realisieren ließe, hätte sich aber das Problem der Hegemoniefalle erübrigt.

GUNTHER HELLMANN

ist Professor für Politikwissenschaft
an der Goethe-Universität Frankfurt am Main.
g.hellmann@soz.uni-frankfurt.de

⁵⁵ Helga Haftendorn, *Deutsche Außenpolitik zwischen Selbstbeschränkung und Selbstbehauptung. 1945–2000*, München 2001.

⁵⁶ Max Weber, *Wirtschaft und Gesellschaft*. Studienausgabe, Tübingen 1972⁵ (1922), S. 28.

⁵⁷ Hannah Arendt, *Macht und Gewalt*, München–Zürich 1993 (1970), S. 45.

⁵³ Klaus-Dieter Frankenberger, *Deutschland im Mittelpunkt*, 7.9.2015, www.faz.net/-1.3788443.

⁵⁴ Vgl. bspw. Steinmeier (Anm. 33).

SUCHE NACH GESTALTUNGSMACHT

Deutschlands Außenpolitik in Europa

Josef Janning

Eine Rückschau auf die gut 25 Jahre seit der deutschen Einheit am 3. Oktober 1990 kann zu keinem anderen Resümee kommen: Die Position und Rolle Deutschlands in der europäischen und internationalen Politik hat sich grundlegend gewandelt, ebenso die Ziele und Handlungsstrategien deutscher Außenpolitik. Weder die Umbrüche in der internationalen Politik noch der Konstellationswandel in Europa wurden damals von politischen Akteuren oder Experten annähernd erfasst. Es gab Stimmen, die einen bedeutsamen Machtzuwachs Deutschlands antizipierten, doch auch sie konnten nicht vorhersehen, wie wenig die deutsche Politik tatsächlich aus diesem Zuwachs machen würde.

Während die Zahl der Vetospieler in einer Europäischen Union mit 28 Mitgliedstaaten deutlich zugenommen hat, ist die Gestaltungsmacht Deutschlands nicht mitgewachsen, mehr noch: Deutschland trifft in Europa auf eine Abgrenzungs- und Verweigerungshaltung, die sich nicht primär gegen seine politischen Ziele richtet, sondern gegen seine wahrgenommene Dominanz und den Stil des Regierungshandelns. Von „Gegenmachtbildung“ zu sprechen scheint verfrüht; dafür sind die Potenziale zu begrenzt, und bislang kann der Versuch, diese durch die Mobilisierung größerer Mächte zu hebeln, nur auf Russland setzen. Verließe Großbritannien jedoch die Europäische Union im Konflikt über die Austrittsbedingungen und zöge mit Marine Le Pen eine nationalpopulistische Präsidentin in den Élysée-Palast, könnte sich das rasch ändern. Die Opposition gegen Deutschlands dominante Rolle in der Europäischen Union könnte dann unter mächtigeren Verbündeten wählen.

DREIMAL DEUTSCHE AUSSENPOLITIK

Die Literatur zur Außenpolitik der Bundesrepublik im Wandel der Zeit und Konstellationen ist kaum zu überschauen. In ihren grundlegenden

Analysen ist sie hingegen vergleichsweise übersichtlich. Die Verarbeitung der jüngsten Entwicklungen ist noch im Gange, dementsprechend steht eine umfassende Einordnung deutscher Außenpolitik unter den Vorzeichen einer hegemonialen Rolle in Europa – sei sie nun halb-hegemonial oder hegemonial wider Willen – noch aus. Für die Stationen auf dem Weg dorthin bietet sich jedoch ein ebenso einfacher wie aufschlussreicher Zugang, mit dem sich die wichtigen Debatten, die konzeptionellen Entwürfe und analytischen Ansätze, die wichtigsten Köpfe und die relevante Literatur erschließen lassen.

Drei Publikationen bündeln die Summe der Erforschung und Erfahrung deutscher Außenpolitik. Der Politikwissenschaftler und Zeithistoriker Hans-Peter Schwarz versammelte 1975 in einem Handbuch die Beiträge renommierter Autoren aus Wissenschaft und politischer Praxis, die sich auf dem Stand der damaligen Forschung detailliert mit Lage, Interessen und Strategien der Außenpolitik des westdeutschen Staates auf dem Höhepunkt seiner Konsolidierung befassten.⁰¹ Als Standardwerk wurde es in den 1990er Jahren durch die vierbändige Edition „Deutschlands neue Außenpolitik“ abgelöst.⁰² Gemeinsam mit wechselnden Mitherausgebern und führenden Experten dieser Zeit unternahm es der Politikwissenschaftler Karl Kaiser, die Lage, Interessen, Strukturen, Prozesse und Strategien der Außenpolitik des vereinten Deutschlands zu vermessen.

Wenn bei Schwarz und den Autoren seines Handbuchs die deutsche Außenpolitik vor allem als durch die äußeren Rahmenbedingungen bestimmte Strategie der Eingliederung in „den Westen“ dekliniert wurde, so bestimmte die Wahrnehmung des Neuen, der Umbrüche und der darin liegenden Chancen die Perspektive vieler Beiträge der neuen Reihe. Bei einem Vergleich der beiden Werke fällt eine Verschiebung bei der Bewertung der Rolle Deutschlands ins Auge: In den 1970er Jahren zielten die Handlungsempfeh-

lungen der Autoren auf eine Mitgestaltung des vorgegebenen Rahmens, in den 1990er Jahren erstmals auch auf eine Definitions- und Gestaltungsrolle deutscher Außenpolitik.

Ein Jahrzehnt später hatte sich die Betrachtung deutscher Außenpolitik erneut gewandelt: In dem 2007 von den Politologen Siegmар Schmidt, Gunther Hellmann und Reinhard Wolf herausgegebenen Handbuch zur deutschen Außenpolitik bestimmten die Risiken und Konflikte der internationalen Politik den Tenor vieler Beiträge.⁰³ Mit Blick auf Europa war die Zuversicht in die Weiterentwicklung der Integration wachsender Skepsis gewichen. Die Erwartungen an die Europäische Union hatten sich nicht erfüllt, und Rollenkonflikte ließen sich bereits erkennen, die aus dem Gewicht der Bundesrepublik in einer stagnierenden Union resultierten. Die Politik Deutschlands in Europa war „britischer“ geworden im Sinne einer stärker auf die Verfolgung der Eigeninteressen gerichteten Linie. Berlins aktivere internationale Rolle wurde breit diskutiert, doch die Führungsfrage stellte sich eher am Rande. Dabei gehörte sie für die Herausgeber bereits zu den zentralen Analysemustern. In ihrer Einführung stellten Schmidt, Hellmann und Wolf explizit die von deutschen Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftlern überwiegend geäußerte Erwartung einer Kontinuität in der deutschen Außenpolitik nach 1990 den Positionen US-amerikanischer Neorealisten wie Kenneth Waltz oder John Mearsheimer gegenüber, für die Deutschland mit der Wiedervereinigung in den Status einer Großmacht zurückgekehrt sei und diesen Platz in einem machtbestimmten internationalen System mit der Zeit auch einnehmen werde.⁰⁴

UNVERZICHTBARE MACHT?

Heute hat der einstige „kranke Mann Europas“ zu neuer wirtschaftlicher Stärke und einem hohen Beschäftigungsniveau gefunden, vom „Maastricht-

Sünder“ ist Deutschland zum „Zuchtmeister“ der Währungsunion geworden, statt selbstbewusster Verweigerung wie im Irak-Krieg ergreift Deutschland ganz selbstverständlich die Initiative, sei es im Ukraine-Konflikt oder bei der Aushandlung des europäisch-türkischen Flüchtlingsabkommens.

Zu Beginn ihrer Kanzlerschaft löste Angela Merkel ihre erste Krise, die Verhandlungen über den mittelfristigen Finanzrahmen der Europäischen Union, noch mit den bewährten Mitteln ihrer Vorgänger, indem sie die Blockade durch deutsche Mehrleistungen überwand: Der Konflikt zwischen Großbritannien und Frankreich drohte zulasten der ostmitteleuropäischen Staaten auszugehen. Teil des von Merkel durchgesetzten Kompromisses war die Erklärung der Bundesregierung, zugunsten Polens auf rund 100 Millionen Euro zu verzichten, die Deutschland zustanden.⁰⁵ Heute nutzt sie die Unerlässlichkeit deutscher Zustimmung oder Beteiligung an europäischen Initiativen innerhalb oder außerhalb der Europäischen Union zur Durchsetzung der Ziele und Präferenzen der Bundesregierung.

Diese Veränderungen haben die Debatte um die Rolle Deutschlands in der internationalen Politik drastisch zugespitzt. Die alte „deutsche Frage“ nach der Verträglichkeit des Gewichts Deutschlands mit der Ordnung Europas ist zurück, seit der Teilung des Landes 1949 schärfer denn je. Diese Zuspitzung resultiert nicht nur aus den skizzierten Entwicklungen und ihren Folgen für die Europäische Union, sondern speist sich auch aus dem Wandel des internationalen Systems. Es gibt seitens der klassischen Großmächte keine ordnungspolitische Strategie mehr für Europa: Das Interesse der Vereinigten Staaten an Europa schwindet, und Deutschlands Stärke wird in Washington eher als Chance denn als Problem wahrgenommen; Russland betreibt nicht die Ordnung Europas sondern deren Relativierung; Frankreich und Großbritannien fehlt die Kraft oder der Wille, Europas Ordnung zu prägen. Die traditionelle Antwort auf das Problem der deutschen Macht in der Mitte Europas, nämlich die Durchsetzung einer Ordnung, die Deutschland seinen Platz zuweist, fällt aus.

Damit hat die Bundesrepublik es selbst in der Hand, ihre Rolle im europäischen Rahmen zu definieren. Nicht von Einkreisungsängsten oder Ge-

01 Vgl. Hans-Peter Schwarz (Hrsg.), *Handbuch der deutschen Außenpolitik*, München 1975.

02 Vgl. Karl Kaiser et al. (Hrsg.), *Deutschlands neue Außenpolitik*, 4 Bde., München 1994–1998.

03 Vgl. Siegmар Schmidt/Gunther Hellmann/Reinhard Wolf (Hrsg.), *Handbuch zur deutschen Außenpolitik*, Wiesbaden 2007.

04 Vgl. Kenneth N. Waltz, *The Emerging Structure of International Politics*, in: *International Security* 2/1993, S. 44–79; John J. Mearsheimer, *Back to the Future. Instability in Europe after the Cold War*, in: *International Security* 1/1990, S. 5–56.

05 Vgl. Josef Janning, *Bundesrepublik Deutschland*, in: Werner Weidenfeld/Wolfgang Wessels (Hrsg.), *Jahrbuch der europäischen Integration* 2006, Baden-Baden 2006, S. 319–326.

genallianzen getrieben, von Partnern umgeben und durch die Verbrechen des Nationalsozialismus vom Größenwahn geheilt, sieht der Politikwissenschaftler Herfried Münkler Deutschland als die mögliche und nötige Führungsmacht, die der europäischen Politik Richtung und Zentrum geben kann.⁰⁶ Da eine politische Einigung Europas nach bundesstaatlichem Modell nicht zu erreichen sei, sieht Münkler mangels verfügbarer und realistischer Alternativen die Führung durch Deutschland geboten. An diesem Punkt setzt die Gegenthese an, wie sie der Germanist Hans Kundnani formuliert.⁰⁷ Aus seiner Sicht produziert die deutsche Politik in Europa ein Paradox: Die Bundesrepublik scheint einerseits die dominante Macht zu sein und auch sein zu wollen, andererseits daraus resultierende Verantwortung und Kosten zu scheuen. Deutschland regiere Europa durch rigide Regeln und reklamiere für sich selbst eine politische Souveränität, die den eigenen Wirtschaftsinteressen Vorrang vor Werten und politischer Solidarität einräume. Ein solches Deutschland kann für Kundnani nicht führen, weil es keine Gefolgschaft findet. Der springende Punkt liege in der Weigerung Berlins, als Lösung der Euro-Krise die Staatsschulden in der Währungsunion zu vergemeinschaften – mit dieser Entscheidung sei Führung zu Beherrschung geworden.

Zwischen diesen beiden Positionen findet sich eine Vielzahl von Thesen und Entwürfen zur Rolle Deutschlands in Europa, die sich nicht leicht in ein Spektrum sortieren lassen. Die wohl augenfälligste Vokabel in dieser Debatte ist die des Hegemons. Sie prägt die englischsprachige Debatte zur deutschen Außenpolitik seit der Zuspitzung der Staatsschuldenkrise in der Europäischen Währungsunion. Die neuen politischen Bewegungen im Süden Europas haben die Vokabel bereitwillig aufgenommen, vor allem dort wird sie im vollen Wortsinn verwendet. Ansonsten ist Deutschland bestenfalls ein Hegemon mit Adjektiven. Für den Politologen William Paterson, der gemeinsam mit seinem Wissenschaftlerkollegen Simon Bulmer bereits die alte Bundesrepublik vor 1989 mit dem Bild des „Semi-Gullivers“ beschrieben hatte, markiert die Euro-Krise den Wendepunkt; seit-

her sieht er Deutschland in der Position eines „reluctant hegemon“.⁰⁸ Zur Leitvokabel wurde dieser Begriff durch die Berichterstattung des britischen „Economist“, der 2013 voll des Lobes für die Kanzlerschaft Merkels das Widerstreben der deutschen Öffentlichkeit und das mangelnde Führungsverständnis der Eliten beklagte. Pragmatismus und Ordnungsidee seien die Stärken Deutschlands, die Mentalität eines Kleinstaates dagegen seine große Schwäche.⁰⁹

Die Gründe für das Zögern und den erkennbaren Unwillen der Bundesrepublik, die zugeschriebene Führungsrolle einzunehmen, sehen manche in der fortwirkenden historischen Erfahrung,¹⁰ andere im fehlenden strategischen Denken der politischen Klasse Deutschlands,¹¹ wieder andere in der mangelnden Fähigkeit der deutschen Politik, die eigenen Ziele etwa in der Flüchtlingskrise auch gegen Widerstände durchzusetzen – Deutschland könne in den Worten des Historikers Ludwig Dehio mithin nur als halbhegemoniale Macht bezeichnet werden.¹² Programatisch gewendet führt die Analyse zum Bild von Deutschland als „benevolent hegemon“, nachzulesen etwa bei dem Investor George Soros.¹³

In der deutschen Debatte wird der Begriff des Hegemons meist vermieden, auch das Wort „Führung“ wird eher nur zögerlich verwendet. Dies mag damit zusammenhängen, dass Akteure und Experten in Deutschland die Debatte vielfach als Einforderung einseitiger Zugeständnisse und Leistungen wahrnehmen. Nur wenige sorgen sich um eine deutsche „Übermacht“¹⁴ oder spitzen wie der „Spiegel“ die internationa-

06 Vgl. Herfried Münkler, *Macht in der Mitte. Die neuen Aufgaben Deutschlands in Europa*, Hamburg 2015.

07 Vgl. Hans Kundnani, *German Power. Das Paradox der deutschen Stärke*, München 2016.

08 William E. Paterson, *The Reluctant Hegemon? Germany Moves Centre Stage in the European Union*, in: *Journal of Common Market Studies* 49/2011, Special Issue: The JCMS Annual Review of the European Union in 2010, S. 57–75.

09 *Europe's Reluctant Hegemon. Special Report Germany*, 15.6.2013, www.economist.com/sites/default/files/20130615_germany.pdf.

10 Siehe etwa Stephen Green, *Reluctant Meister – How Germany's Past Is Shaping Its European Future*, Chicago 2014.

11 Siehe etwa Parke Nicholson, *The Myth of a Mighty Germany*, 1.6.2015, www.foreignaffairs.com/articles/germany/2015-06-01/myth-mighty-germany.

12 Vgl. Hans Kundnani, *Ein deutsches Europa – oder ein chaotisches?*, in: *APuZ* 52/2015, S. 12–17.

13 Vgl. Gregor Peter Schmitz/George Soros, *Wetten auf Europa. Warum Deutschland den Euro retten muss, um sich selbst zu retten*, München 2014.

14 Ulrike Guérot, *Von Normalität über Übermacht zur Ohnmacht? Betrachtungen zur deutschen Rolle in Europa*, in: *APuZ* 52/2015, S. 17–22.

le Wahrnehmung auf das Bild eines „Vierten Reiches“ zu.¹⁵ Kennzeichnender sind Analysen, die die Entscheidungskonflikte deutscher Außenpolitik zwischen der europäischen Integration als Milieuziel einerseits und den politischen wie finanziellen Möglichkeiten Deutschlands andererseits herausarbeiten.¹⁶

Exemplarisch für dieses Denken steht die Analyse der Politikwissenschaftlerin Daniela Schwarzer, die ein pragmatisches Herantasten Deutschlands an seine neue Rolle beschreibt. An die Stelle früherer Reflexe und fester Handlungsachsen sei mehr Varianz im deutschen Agieren festzustellen, es sei situativer und zugleich entschlossen, wenn die Umstände dies erfordern.¹⁷ Die Bundesregierung sei in ihrer Außenpolitik beharrlich, wenn es um die Behauptung von Positionen und Präferenzen gehe, ob in der Euro- beziehungsweise Schuldenkrise, im Ukraine-Konflikt oder in der Flüchtlingspolitik. In jeder dieser drei Krisen habe Deutschland eine führende Rolle gespielt, im eigenen Interesse und mit dem Ziel, einen bestimmten europäischen Status zu behaupten. Das Besondere an der gegenwärtigen Lage liege weniger darin, dass Deutschland eine Führungsrolle wahrnimmt, sondern in der Frage, wie sich dies längerfristiger auswirkt. Der wunde Punkt liegt für Schwarzer und viele andere aus Politik und Wissenschaft in der scheinbaren Unmöglichkeit, die Führungsleistung in eine verstärkte europäische Handlungsfähigkeit zu verwandeln und Deutschlands Führung gewissermaßen zur Vorleistung einer Vertiefung der europäischen Integration zu machen. Was der Leiter des Planungsstabes im Auswärtigen Amt Thomas Bagger als „the German moment“¹⁸ bezeichnet hat, die günstige Konstellation innerer wie äußerer Faktoren, könne so zum deutschen Dauerlauf werden, wenn die Stärke der Bundesrepublik nicht zu

einer Stärkung der Integration führe, sondern angesichts der Schwäche der Europäischen Union zur fortdauernden Notwendigkeit werde.

Einen eigenen Strang in der deutschen Debatte bildet die Frage nach der künftigen Sicherheits- und Verteidigungspolitik. Deutschlands wirtschaftliches und finanzielles Übergewicht steht sein militärisches Untergewicht gegenüber – zumindest in der internationalen Wahrnehmung. Das deutsche Dilemma besteht hier in der Abwägung von Ansprüchen und Interessen: Eine größere militärische Handlungsfähigkeit könnte dazu beitragen, Deutschlands internationale Position zu balancieren, seiner Stimme mehr Gewicht verleihen und weniger finanzielle Kompensationen erfordern. Andererseits würde dies deutlich mehr Aufwendungen bedeuten sowie eine stärkere innenpolitische Konsensbildung und europäische Abstimmung; vor allem wäre jedoch eine nach innen wie außen erkennbare Bestimmung und Priorisierung der Interessen und Ziele notwendig. Vielfach weichen deutsche Politikerinnen und Politiker dieser Aufgabe durch die Verwendung des Begriffs der Verantwortung aus.¹⁹ Dieser impliziert, bestimmtes Handeln basiere auf der entsprechenden Pflicht statt auf einer politischen Entscheidung, sein Gebrauch beschränkt jedoch die Debatte eher, als sie zu forcieren. Der von Außenminister Frank-Walter Steinmeier 2014 initiierte „Review-Prozess“ der deutschen Außenpolitik war der bewusste Versuch, dieses Muster zu durchbrechen und das Verständnis der Deutschen für Herausforderungen der internationalen Lage, die exponierte Position Europas und damit auch Deutschlands sowie die Folgen für die Instrumente und Strategien deutscher Außen- und Sicherheitspolitik zu aktualisieren.²⁰

Zögernd, unwillig und zugleich nicht gegen seinen Willen, unvorbereitet, teilweise sicherlich auch ungeübt beziehungsweise unbeholfen hat

15 Nikolaus Blome et al., Das Vierte Reich, in: Der Spiegel, 21.3.2015, S. 20–28.

16 Milieuziel bezeichnet in diesem Zusammenhang das auf ein bestimmtes Klima, eine bestimmte Kultur und auf bestimmte Formen des Handelns bezogenes außenpolitisches Ziel. Zum Begriff des Milieus in den Internationalen Beziehungen vgl. bspw. Stanley Hoffmann, *The Political Ethics of International Relations*, New York 1988, S. 4, www.carnegiecouncil.org/publications/archive/morgenthau/228.html/_res/id=sa_File1/228_hoffmann.pdf.

17 Vgl. Daniela Schwarzer, *Learning on the Job*, in: Berlin Policy Journal 6/2015, <http://berlinpolicyjournal.com/learning-on-the-job>.

18 Thomas Bagger, *The German Moment in a Fragile World*, in: *Washington Quarterly* 4/2015, S. 25–35.

19 Bundespräsident Joachim Gauck unternahm in seiner Rede vor der Münchner Sicherheitskonferenz den Versuch, Lage, Interesse und Verantwortung diskursiv darzulegen – gerade mit dem Ziel, eine breitere Debatte anzuregen. Siehe Joachim Gauck, *Deutschlands Rolle in der Welt: Anmerkungen zu Verantwortung, Normen und Bündnissen*, Rede zur Eröffnung der 50. Münchner Sicherheitskonferenz, München 31.1.2014, www.bundespraesident.de/SharedDocs/Reden/DE/Joachim-Gauck/Reden/2014/01/140131-Muenchner-Sicherheitskonferenz.html.

20 Vgl. Auswärtiges Amt, *Krise – Ordnung – Europa. Review 2014: Außenpolitik Weiter Denken*, Berlin 2015, www.auswaertiges-amt.de/cae/servlet/contentblob/699336/publicationFile/202933/Review_Abschlussbericht.pdf.

Deutschland seine neue Rolle angenommen – unsicher mit Blick auf etwaige Kosten und Folgen, unbehaglich mit Blick auf mögliche negative Reaktionen der Partner und ohne die Aussicht auf ein Ende der Sonderstellung in einer entsprechend verstärkten Europäischen Union. Deutschland ist in Europa und in manchen Bereichen auch darüber hinaus zu einer „unverzichtbaren“ Macht geworden,²¹ ohne die es keine Lösung oder kein Voranschreiten gibt, was jedoch nicht heißt, mit einer Beteiligung Deutschlands wäre das eine wie das andere schon gewonnen. Die offene Frage lautet, wie Deutschland seine Anliegen und Möglichkeiten im europäischen und internationalen Kontext strategisch umsetzen kann.

MACHT OHNE MITTE

Es sind nicht allein die historischen Belastungen und die finanziellen Nutzenerwägungen, aus denen die Zurückhaltung der Deutschen gegenüber einer führenden Rolle in der europäischen Politik resultiert. Mindestens drei weitere Aspekte sind mitentscheidend.

Erstens das Problem der Vermittlung nach innen: Der Appell an Größe und Würde verfährt nicht in einer eher nüchternen Nation wie der deutschen. Die aus Paris oder London zu hörende pathetische Rhetorik würde in Deutschland eher Argwohn als Zustimmung erzeugen. Dies hat die Bundeskanzlerin zuletzt mit ihrer Beschwörung der Leistungsfähigkeit Deutschlands in der Flüchtlingskrise erfahren. Die Rezeption und Wirkung ihrer humanitären Position übersteigt in vielen Partnerländern vermutlich die Wertschätzung, die ihrer Haltung in Deutschland selbst entgegengebracht wird. Der Politologe Thorsten Benner bezeichnete die Bundesrepublik in diesem Zusammenhang als „liberalen Hegemon“²² – wirksam könnte normative Vormachtstellung jedoch nur dann werden, wenn sie im Inneren weitgehend mitgetragen wird, und dies ist in Deutschland wohl nicht der Fall.

Zweitens die Lage der Welt: Mit Blick auf das internationale System, das sich derzeit in Unordnung befindet und in dem Regeln, Werte und

Prozesse der Staatenwelt infrage gestellt werden, scheint der Zeitpunkt schlecht für Deutschland zu sein, um eine größere Rolle einzunehmen. Von ihrer Grundeinstellung und ihren Möglichkeiten her ist die Bundesrepublik eine Belohnungsmacht, die positive Entwicklungen und Potenziale verstärken und verstetigen möchte. In der Außenpolitik bevorzugt sie Win-win-Situationen und vertrauensvolle Beziehungen, möchte Chancen nutzen, statt Risiken zu kontrollieren oder einzudämmen. Auch wenn es Aufmerksamkeit und in gewissem Maße Einfluss verspricht, als Machtakteur in einem machtpolitisch bestimmten internationalen System wahrgenommen zu werden, würde die politische Klasse in Deutschland lieber das Management globaler Interdependenzen betreiben. Hier sähe sich Deutschland mit seiner europäischen Erfahrung und Stellung in der Europäischen Union besser aufgestellt als in der Geopolitik der Großmächte.

Drittens die außenpolitische Kultur: Deutschland widerstrebt die Exponiertheit und Einsamkeit einer führenden Rolle. Macht hat im politischen Denken hiezulande den Zweck, in einer guten Ordnung aufzugehen. Die Begründung deutscher Macht und Führung liegt daher im Bestreben, die Europäische Union zum Träger und Garanten einer solchen Ordnung zu machen. Wenn zu diesem Zweck das Interesse der Nachbarn, Deutschlands Macht europäisch zu binden, genutzt werden kann, ist dies nur im Sinne der Bundesrepublik – diese Logik führte seinerzeit Bundeskanzler Helmut Kohl und seinen Außenminister Hans-Dietrich Genscher nach Maastricht. Trotz zahlreicher Bemühungen hat die europäische Integration diese Erwartung Deutschlands seitdem enttäuscht. Wie es in der Bilanz des „Review-Prozesses“ implizit festgehalten wurde, fehlt der Europäischen Union die Stärke, um aus der Stärke Deutschlands Nutzen zu ziehen.²³

Doch Deutschland fehlt viel mehr, denn ihm ist das Ziel abhandengekommen, das seine Macht legitimiert: Wozu sollte Deutschland seine militärischen Mittel stärken und Aktionsräume ausweiten, wenn nicht als Teil der Herstellung europäischer Verteidigungsfähigkeit? Gedacht als nationale Kapazität bliebe sie bestenfalls drittclassig und böte dennoch Grund genug zur politischen Abgrenzung seitens der Nachbarstaa-

²¹ The Indispensable European, 7.11.2015, www.economist.com/news/leaders/21677643-angela-merkel-faces-her-most-serious-political-challenge-yet-europe-needs-her-more.

²² Thorsten Benner, Europas einsamer Hegemon, in: Friedrich-Ebert-Stiftung, Internationale Politik und Gesellschaft Newsletter, 8.2.2016, www.ipg-journal.de/kommentar/artikel/europas-einsamer-hegemon-1273.

²³ Vgl. Auswärtiges Amt (Anm. 20).

ten. Wozu sollte Deutschland Vorleistungen bei der Aufnahme von Flüchtlingen erbringen, wenn nicht als Teil einer europäischen Gesamtlösung? Die Integrität des Binnenraumes und der Vorrang gemeinsamer Lösungen rechtfertigen aus deutscher Sicht diese Belastung. Wozu sollte Deutschland Milliardenkredite im Euro-Raum verbürgen, wenn es nicht darum ginge, die Integrität des Regelwerks der Wirtschafts- und Währungsunion zu wahren?

Diese Fragen markieren die eigentlichen Probleme einer politischen Führung durch Deutschland in Europa. Das *erste* Problem liegt in der ordnungspolitischen Orthodoxie des deutschen Denkens, das auf die Strukturierung, Institutionalisierung und Verregelung versteift ist und Anreize und Werbung sowie Umwege und Umarbungen vernachlässigt, aber auch die Wirkung eines Vorbildes. Statt beispielsweise Gesellschaften und Regierungen im Süden der Europäischen Union mit Reformpartnerschaften, der Bereitstellung von Hilfen und Belohnungen zu gewinnen, glauben deutsche Politiker größtenteils an die Steuerungsleistung makropolitische Zielwerte. Diese sind zwar nicht falsch, doch es erweist sich als Schwäche zu glauben, die Durchsetzung der Regeln reiche aus. Ähnlich gestaltet sich die Situation bei der Frage der europäischen Verteidigung: Eine große Lösung in Form europäischer Streitkräfte scheint noch in ferner Zukunft zu liegen. Statt darauf zu warten, könnte die Bundesrepublik schrittweise an einer kleinen Lösung arbeiten, etwa durch die Integration der eigenen Streitkräfte mit denen Polens und anderer Nachbarstaaten. Keiner der anderen großen EU-Staaten könnte praktische Schritte der Streitkräfteintegration besser leisten als Deutschland, wo die Strukturprobleme der kleineren Nachbarländer besser gesehen und verstanden werden als in Paris oder London.

Das *zweite* Problem liegt im Verlust verlässlicher Koalitionspartner. Die Europäische Union hat sich in den Stufen ihrer Erweiterung verändert, heute erscheint sie politisch fragmentiert und von Nutzenerwartungen dominiert. Diese Entwicklung wurde lange vernachlässigt, denn sie trug dazu bei, Deutschlands Rolle unter den großen EU-Staaten zu unterstreichen. Die gewachsene Zahl kleinerer Mitgliedstaaten und das Streben der Großen nach Bewahrung ihres Gewichts verstärkten jedoch nicht den supranationalen Impuls. Ganz im Gegenteil dominiert heute die

Verhinderungsmacht, während die Gestaltungsmacht im System der Europäischen Union verkümmert. Zwar kann Deutschland als Vetospieler in nahezu jedem Politikbereich Entscheidungen verzögern oder behindern und so Lenkungswirkungen erzeugen, seine Fähigkeit, zu gestalten, sowie zu politischer und institutioneller Innovation ist jedoch bescheiden. Der wesentliche Milieufaktor früherer Phasen der Europapolitik, das Agieren im Rahmen einer Konsensgruppe aus größeren und kleineren Staaten, wurde nicht konsequent gepflegt und hat stark an Bedeutung und Wirkung eingebüßt. Deutschland will, wie Verteidigungsministerin Ursula von der Leyen sagte, aus der Mitte führen,²⁴ doch taugt die *Maxime* nicht als geografische Metapher. *Mitte* heißt hier, aus einem politischen Zentrum heraus zu führen, das nur in einem Kreis gleichgesinnter Regierungen entstehen kann, die ebenso wie die Bundesrepublik die Europäische Union zur Sicherung und Vertretung ihrer Interessen einsetzen wollen. Diesen Kreis muss Deutschland ins Leben rufen und pflegen und die eigenen Ideen und Ziele dort vermitteln und schärfen. In diesem Rahmen kann und muss Deutschland integrieren, statt zu dominieren.

Aus seiner Studie zum Ersten Weltkrieg hat Herfried Münkler geschlossen, dass eine Macht in der Mitte es sich kaum erlauben könne, Fehler zu machen.²⁵ Darin liegt die Herausforderung deutscher Außenpolitik in Europa: Ob Deutschland es versteht, eine politische Mitte zu schaffen und zu bewahren, und nicht darin, ob Deutschland die Zentralmacht Europas ist.

JOSEF JANNING

ist Politikwissenschaftler und leitet das Berliner Büro des European Council on Foreign Relations.

josef.janning@ecfr.eu

²⁴ Vgl. Ursula von der Leyen, Führung aus der Mitte, Rede zur 51. Münchner Sicherheitskonferenz, München 6.2.2015, www.bmvg.de/portal/poc/bmvg?uri=ci%3Abw.bmvg.ministerium.der_minister.reden&de.conet.contentintegrator.portlet.current.id=01DB010000000001%7C9TGcNP221DIBR.

²⁵ Vgl. Herfried Münkler, *Der Große Krieg. Die Welt 1914–1918*, Berlin 2013, S. 1311 ff.

INTERNATIONALE PERSPEKTIVEN AUF DIE DEUTSCHE AUSSENPOLITIK

Die jüngste Debatte um eine neue deutsche Außenpolitik kristallisierte sich auch entlang der Erwartungen internationaler Partner, die diese seit der Enthaltung der Bundesregierung bei der Abstimmung über den Libyen-Einsatz im UN-Sicherheitsrat 2011 immer deutlicher formulierten. Lilia Shevtsova und Rachel Rizzo blicken aus unterschiedlichen Perspektiven auf die deutsche Außenpolitik im Rahmen der bilateralen Beziehungen zu Russland und den Vereinigten Staaten.

ESSAY

Falle Ostpolitik

Ein Blick aus Russland
auf die deutsche Außenpolitik

Lilia Shevtsova

Deutschland ist paradox. Das demokratische Nachkriegsdeutschland hat wesentlich zum Überleben des sowjetischen Kommunismus sowie des personalistischen postkommunistischen Regimes in Russland beigetragen. Heute könnte die Bundesrepublik hingegen nicht nur zur Initiatorin einer europäischen Politik werden, die den kremlschen Revisionismus eindämmt, sondern auch ein außenpolitisches Umfeld entstehen lassen, das eine Transformation des russischen Systems begünstigt.

WIE DIE OSTPOLITIK DEM KREML ZUGUTE KAM

Mitunter wird den Vereinigten Staaten nachgesagt, für Russland eine Schlüsselrolle auf der Weltbühne einzunehmen. In der Tat war es der Dialog mit den USA, der es Moskau selbst nach dem Zusammenbruch der UdSSR ermöglichte, den Status einer Supermacht zu beanspruchen. Amerika war und ist für Russland ein wichtiger innenpolitischer Faktor, die wesentliche Quelle der antiwestlichen Einstellung,

aus der die militaristischen, patriotischen Ambitionen der Machthaber ihre Legitimation schöpf(t)en. Die russisch-amerikanischen Beziehungen dienen vor allem dem Zweck, die Großmachtillusionen der russischen Elite zu bewahren. Im Vergleich zu den mächtigen, ehrgeizigen USA hat die Bundesrepublik, die bescheiden auftritt und politisch ein Zwerg bleiben will, einen potenziell größeren realen Einfluss auf Russland – darin liegt eine gewisse Ironie.

Russland und Deutschland verbindet eine widersprüchliche Geschichte. Einerseits spielten die Deutschen im zaristischen Russland eine bedeutende Rolle, sie gehörten zur herrschenden Schicht. Andererseits standen sich beide Länder in den Weltkriegen des 20. Jahrhunderts als Gegner gegenüber. Zu Zeiten des Sowjetkommunismus wurde die Bundesrepublik zu einem Wirtschaftspartner der UdSSR. 1970 ging Bonn auf den Vorschlag des sowjetischen Außenministers Andrej Gromyko ein, „Erdgas gegen Röhren“ zu beziehen. Diese Vereinbarung wurde zu einem Bestandteil der westdeutschen „Ostpolitik“, die auf der Hoffnung basierte, eine geopolitische Annäherung und wachsende Wirtschaftsbeziehungen könnten positive Veränderungen innerhalb des kommunistischen Systems bewirken. Wie es der Unternehmer Otto Wolff von Amerongen, seinerzeit Vorsitzender des Ost-Ausschusses der Deutschen Wirtschaft, ausdrückte: „Wenn wir uns durch eine Gasleitung miteinander verbinden, dann wird sich die politische Landschaft in der Sowjetunion zum Besseren verändern.“ Er sollte sich irren: Die „Verbindung“ durch eine Gasleitung ermöglichte dem personalistischen System

in Russland, zu überleben, als sich seine inneren Ressourcen allmählich erschöpften. Die Bundesrepublik leistete mithilfe der „Gasdiplomatie“ einen wesentlichen Beitrag zur Überlebensstrategie des Kreml: Ergebnis der Verbindung von politischem Idealismus und Geschäftsinteressen im Rahmen der Ostpolitik war die Verknüpfung des russischen Erdgasförderunternehmens Gazprom, des deutschen Erdgashandelsunternehmens Ruhrgas und der Deutschen Bank, die sich zu einer Lokomotive der Förderung russischer Interessen in Europa entwickelte und Moskaus „Gasdiktat“ zu einer politischen Waffe machte. In Deutschland selbst entstand eine einflussreiche Lobby aus „russland-verstehenden“ Vertreterinnen und Vertretern von Bürokratie und Wirtschaft, in erster Linie verkörpert durch den Ost-Ausschuss.

Der deutsche Glaube an einen „Wandel durch Annäherung“ überlebte indes nicht nur den Kommunismus, sondern fand seine Fortsetzung in der Politik des wiedervereinigten Deutschlands gegenüber dem postkommunistischen Russland. Die neue Ostpolitik entsprach vollkommen den Überlebensbedürfnissen des russischen Machtsystems. Dieses reproduzierte sich nach dem Ende der UdSSR 1991, indem es liberale Institutionen imitierte und von der Globalisierung, der persönlichen Integration der russischen Elite „in den Westen“ und von westlichen Ressourcen profitierte. Wiederrum war es für Russland möglich, den Westen zu nutzen, ohne sich zu transformieren. Symptomatisch für die neue „Union“ der russischen Elite und der westlichen politischen Klasse war der Wechsel des ehemaligen Bundeskanzlers Gerhard Schröder zu Gazprom kurz nach dem Regierungswechsel 2005. Seine Rolle als Lobbyist legitimierte nicht zuletzt die Arbeit weiterer Vertreter der westlichen Elite für den Kreml. Auch die 2011 geäußerte Absicht des Berliner Vereins „Werkstatt Deutschland“, Wladimir Putin für seine „besondere Rolle in der Geschichte“ mit dem Quadriga-Preis auszuzeichnen, war eine Demonstration der „Union“ der russischen und eines Teils der deutschen Elite.

Natürlich gibt es auch andere Tendenzen in Deutschland. Großen Respekt verdient etwa die Position von Bundespräsident Joachim Gauck nach der russischen Annexion der Krim⁰¹ sowie jener Vertre-

ter politischer und intellektueller Kreise, die sich keine Illusionen darüber machen, was in Russland vorgeht, wie etwa die Sprecherin für Osteuropapolitik der Grünen-Bundestagsfraktion Marieluise Beck oder der mittlerweile verstorbene CDU-Politiker Andreas Schockenhoff. Bis vor Kurzem dominierte in der deutschen Außenpolitik gegenüber Russland jedoch eine Politik des Entgegenkommens.

Für das Bemühen Berlins, Russland nicht zu verärgern, gibt es offenbar eine ganze Reihe von Ursachen. Dazu gehören vermutlich das Bewusstsein für die Verantwortung für den Zweiten Weltkrieg und den Angriff auf die UdSSR, der marxistische Glaube, Wirtschaftsbeziehungen könnten den Weg für Veränderungen in Russland bereiten, das Bestreben, deutsche Wirtschaftsinteressen zu realisieren, und schließlich der Einfluss des Antiamerikanismus. Es ist nicht ausgeschlossen, dass auch das fehlende Vertrauen der deutschen Eliten in eine mögliche Transformation in Russland eine Rolle spielt. Eine weitere häufig bemühte Erklärung für die deutsche Politik gegenüber Russland ist der Wunsch, Russland zu einem Teil Europas zu machen. Tatsächlich ist Russland ein Teil Europas geworden, aber nicht etwa durch die Annahme europäischer Standards, sondern durch die Integration einer russischen Klasse von Rentiers in die europäische Gesellschaft und die Korrumpierung Europas. Bis heute scheinen viele in Deutschland die Logik nicht begriffen zu haben: Je mehr die Interessen des Kreml berücksichtigt werden, desto größer wird sein Appetit und desto aggressiver wird er. Natürlich ist davon auszugehen, dass die Ostpolitik in ihren verschiedenen Spielarten zur Lösung deutscher Probleme beigetragen hat, vor allem im Wirtschafts- und Energiebereich. Aber zu welchem Preis?

WIE LIBERALE IN RUSSLAND BERLIN HEUTE SEHEN

Die deutsche Politik, die dem immer autoritärer agierenden Kreml Vorschub leistet, stößt in liberalen Kreisen in Russland natürlich auf Kritik. Zwar sind die Liberalen in Russland nur eine relativ kleine Gruppe, die politisch an den Rand gedrängt wird. Aber allein die Tatsache, dass sich die deutsche Russlandpolitik der Unterstützung des Kreml erfreut, von Liberalen in Russland hingegen abgelehnt wird, sollte auch in Deutschland zu denken geben.⁰²

⁰¹ Vgl. etwa Joachim Gauck, Rede anlässlich der Gedenkfeier zum deutschen Überfall auf Polen 1939, Westerplatte (Polen) 1.9.2014, www.bundespraesident.de/SharedDocs/Reden/DE/Joachim-Gauck/Reden/2014/09/140901-Gedenken-Westerplatte.html.

⁰² Besonders kritisch sehen russische Liberale nach wie vor die deutsche Außenpolitik gegenüber Russland unter Gerhard

In einer Situation, in der Washington die amerikanische Präsenz in Europa allmählich abbaut und seine internationalen Verpflichtungen reduziert, ist es keine Übertreibung zu sagen, dass Deutschland – möglicherweise ungewollt – zur führenden europäischen Macht geworden ist und notgedrungen die schwerfällige europäische Bürokratie stimulieren muss. Gerade Berlin hat den europäischen Kurs gegenüber Putins Russland bestimmt, wie er 2010 in der Konzeption der „Modernisierungspartnerschaft“ zwischen Brüssel und Moskau zum Ausdruck kam. Freilich zeigte sich bald, dass Berlin weit mehr an Russlands Modernisierung interessiert war als Moskau. Der Rückzug der Vereinigten Staaten aus Europa und die Neuauflage der Ostpolitik, nunmehr als Politik der Europäischen Union, haben dabei eine Rolle gespielt: Sie haben den Kreml zu der Überzeugung gebracht, dass das „Zeitalter des Westens“ vorbei sei und es nun darum gehe, das dadurch entstandene Vakuum zu füllen. Oswald Spenglers Idee vom „Untergang des Abendlandes“ wurde eine der Grundannahmen des außenpolitischen Konzepts Moskaus, die Russlands Kurs auf eine Revision der Weltordnung bestimmte. Wäre der Kreml nicht von der Schwäche des Westens überzeugt gewesen, vor allem der als Hauptakteure gesehene USA und Deutschlands, hätte er schwerlich die Krim annektiert und eine Politik der Aggression gegenüber der Ukraine betrieben.

Die Rolle von Bundeskanzlerin Angela Merkel bei der Verhängung und Beibehaltung der Sanktionen gegen Russland nach der Krim-Annexion und der russischen Aggression in der Ukraine kam für die Herrschenden in Russland unerwartet. Deutschland übernahm 2014/15 die Führung und erhielt nicht nur den Dialog mit Moskau aufrecht, sondern versuchte auch, die Militanz des Kreml einzudämmen und das Blutvergießen im Donbass zu stoppen. Zugleich entstand allerdings der Eindruck, dass Berlin trotz allem keine „Formel des Friedens“ finden konnte und gezwungen war, einen Handel mit Moskau einzugehen und eine eingeschränkte Souveränität der Ukraine hinzunehmen. Letztendlich musste für einen Waffen-

stillstand eine Verfassungsänderung in der Ukraine in Moskaus Sinn akzeptiert werden, wie im Minsker Abkommen festgelegt wurde. Der „hybride“ Frieden, von Berlin gemeinsam mit Paris gebilligt, konnte den „hybriden“ Krieg indes schwerlich beenden: Die Ukraine kann sich nicht mit einer Existenz in Russlands Interessensphäre abfinden, und der Kreml nicht mit einem eigenständigen Weg der Ukraine.

Heute hinterlässt Berlins Russlandpolitik einen widersprüchlichen Eindruck.⁰³ Einerseits dominieren in den Experten- und Medienkreisen in Deutschland nicht mehr die sogenannten Russland- und Putinverstehere. Offensichtlich haben kritische Stimmen gegenüber der russischen Regierung im politischen Betrieb in Deutschland sowie in der deutschen Bevölkerung an Einfluss gewonnen. Das Auswärtige Amt und Bundesaußenminister Frank-Walter Steinmeier haben 2014 mit dem Review-Prozess eine beherzte Initiative zur Bewertung der deutschen Außenpolitik gestartet. Dass die Bundesrepublik zur klassischen Ostpolitik zurückkehren könnte, scheint unwahrscheinlich, obwohl andererseits der Eindruck bleibt, dass ein beachtlicher Teil des deutschen Establishments einschließlich der Wirtschaft nach wie vor zur Ostpolitik tendiert. Wie anders soll man Berlins Bestreben beurteilen, die Gasleitung „Nord Stream 2“ zu bauen, was nichts anderes ist als ein Versuch des Kreml, sein Energiediktat in Europa aufrechtzuerhalten? Russland wird so nicht aus der Rolle eines Petrostaates herauskommen, der sich jeder politischen Modernisierung widersetzt.

Zugleich werden im politischen Milieu in Deutschland nicht selten Mythen der Kreml-Propaganda reproduziert, etwa von der „Erniedrigung Russlands durch den Westen“, der „Bedrohung Russlands durch die NATO“ und Forderungen, Russland „Gleichheit“ zu garantieren. Was die „Erniedrigung“ betrifft, so lässt sich das Verhalten der russischen Elite auch im Westen kaum als Folge eines „Versailles-Komplexes“ deuten. Dieses Argument nutzt der Kreml jedoch mit Erfolg, um seine Militärpolitik zu legitimieren, indem er bei der Bevölkerung Misstrauen gegenüber „dem Westen“ schürt. Mit Blick auf die NATO stellt sich die Frage, welche Bedrohung sie für Russland darstellen

Schröder sowie dessen Tätigkeit für Gazprom. Vgl. etwa Андрей Илларионов: Источник, 11. 1. 2015, <http://sobesednik.ru/politika/20150111-andrey-illarionov-putin-uzhe-davno-gazgovarivaet-s-nebesami>; Политолог и публицист Андрей Пионтковский в гостях у Михаила Соколова говорит о предвыборной кампании Владимира Путина, 27.7.2010, www.svoboda.mobi/a/2111657.html.

03 Siehe auch die Analyse von Hannes Adomeit, Germany's Russia Policy: From Sanctions to „Nord Stream 2“?, Transatlantic Academy Paper 3/2015–16, www.transatlanticacademy.org/sites/default/files/publications/Adomeit%20-%20web.pdf.

soll, wenn sie schon längst keine Aufgabe mehr hat und erst der russische Krieg in der Ukraine die Allianz wieder zum Leben erweckt hat. Und die Forderung nach „Gleichheit“ bedeutet nichts anderes als das Recht Russlands, „gleicher“ als andere zu sein und geltendes Völkerrecht zu verletzen.

Natürlich ist es schwer, eine Antwort auf das Überlebensmodell des Kreml zu finden, gegen den Westen, innerhalb des Westens und mit dem Westen (aber zu Kreml-Bedingungen) zu existieren. Heute ist es schwieriger, eine westliche Russlandpolitik zu entwickeln als zu Zeiten des Kalten Krieges, und zwar aus folgenden Gründen: *Erstens* steht die russische Elite zwar für Standards, die Europa fremd sind, dank der Globalisierung ist sie jedoch in die westliche Welt integriert; *zweitens* ist der russische Autoritarismus in ein Verfallsstadium eingetreten, seine Ressourcen sind erschöpft, und der Kreml ist daher um seines Überlebens willen bereit, die Spielregeln zu verletzen, was die UdSSR stets zu vermeiden versucht hat; und schließlich befindet sich *drittens* auch die liberale Demokratie in einer Krise und auf der Suche nach Wegen zur Selbsterneuerung.

Dennoch hat gerade Deutschland das Potenzial, eine adäquate Russlandpolitik zu entwickeln, die günstige äußere Bedingungen für eine Transformation entstehen ließe.⁰⁴ *Erstens* hat Deutschland ein historisches Interesse an Russland und – hoffentlich – Verständnis für die in der russischen Gesellschaft ablaufenden Prozesse; *zweitens* gibt es in der Bundesrepublik offenbar durchaus ein politisches und moralisches Verantwortungsgefühl. Inwieweit diese Eigenschaften es ihr erlauben, die Falle der Ostpolitik zu umgehen, wird sich bald herausstellen.

Übersetzung aus dem Russischen: Vera Ammer, Euskirchen.

LILIA SHEVTSOVA

ist Associate Fellow im Russia and Eurasia Programme des Royal Institute of International Affairs Chatham House in London.
liliashevtsova@gmail.com

⁰⁴ Vgl. auch Stefan Meister, Reframing Germany's Russia Policy – An Opportunity for Europe, European Council on Foreign Relations, ECFR Policy Brief April 2014, www.ecfr.eu/page/-/ECFR100_GERMANY_RUSSIA_BRIEF_AW.pdf.

ESSAY

Dem Sturm trotzen

Deutsche Außenpolitik in einer Zeit der Komplexität aus Sicht der USA

Rachel Rizzo

Seit Jahrzehnten besteht zwischen den USA und Deutschland eine solide Beziehung, die auf gegenseitigem Vertrauen, Kooperation und der Verpflichtung auf gemeinsame Werte beruht. Seit dem Ende des Kalten Krieges und der deutschen Wiedervereinigung haben sich beide Staaten Seite an Seite zahlreichen schwierigen Situationen gestellt und sind daraus gestärkt und mit einem besseren Verständnis für den jeweils anderen hervorgegangen.

Im Laufe der vergangenen 25 Jahre und vor allem im zurückliegenden Jahrzehnt hat insbesondere Deutschland bedeutende Fortschritte gemacht, von denen die bilaterale Allianz profitiert: Die Bundesrepublik ist zum Schlüssellakteur in Europa geworden und hat „auf eine Vergangenheit aus Krieg und Dominanz eine Gegenwart von Frieden und Kooperation gebaut“.⁰¹ Von den unermüdlichen Bemühungen zur Friedensvermittlung in der Ukraine über die Rettung der vor dem Zusammenbruch stehenden Eurozone bis hin zur europäischen Führungsrolle in einer Migrationskrise von historischem Ausmaß hat Deutschland unter Bundeskanzlerin Angela Merkel beispiellose Führungsstärke unter widrigen Umständen bewiesen.

Dennoch waren die Beziehungen zwischen den Vereinigten Staaten und Deutschland nicht perfekt. Im vergangenen Jahrzehnt gab es schwerwiegende Meinungsverschiedenheiten über die amerikanische Invasion in den Irak, die sich als einer der größten außenpolitischen Fehler der US-Geschichte erwies. 2013 haben die Enthüllungen über die Spionageaktivitäten der National Security Agency (NSA) die bilateralen Beziehungen erneut immens unter Druck gesetzt, insbesondere als aufgedeckt wurde, dass die NSA Kanzlerin Merkel selbst ausspioniert hat. Dabei wurde offenkundig, dass grundlegende Unterschiede zwischen den beiden Ländern bestehen, was Da-

tenschutz und Bürgerrechte betrifft sowie hinsichtlich der Frage, was einen starken Verbündeten ausmacht.

An der öffentlichen Meinung in beiden Ländern zeichnet sich ab, dass sich die Beziehung langsam erholt und ein weitgehender gegenseitiger Respekt zwischen der US- und der deutschen Bevölkerung herrscht. Eine Umfrage des Pew Research Center zeigt, dass 70 Prozent der US-Amerikanerinnen und US-Amerikaner Deutschland für einen verlässlichen Verbündeten halten und 60 Prozent der Deutschen den Vereinigten Staaten vertrauen.⁰² Gleichmaßen befürworten 59 Prozent der Deutschen die Art und Weise der Gestaltung der bilateralen Beziehungen durch US-Präsident Barack Obama und 71 Prozent diejenige von Kanzlerin Merkel.

Inmitten zahlreicher Krisen, mit denen Europa derzeit konfrontiert ist, muss der nächste US-Präsident oder die nächste US-Präsidentin sich auf Deutschland als eine der stärksten europäischen Stimmen verlassen können und zugleich gewährleisten, dass Meinungsverschiedenheiten die zukünftige bilaterale Kooperation nicht behindern. Drei Schlüsselthemen werden die Zukunft des Verhältnisses zwischen den Vereinigten Staaten und Deutschland bestimmen: die Rolle der Bundesrepublik in der NATO, die Ansätze beider Länder gegenüber Russland und schließlich der Umgang mit der zunehmend instabilen Situation im Nahen und Mittleren Osten. Aus der Perspektive Washingtons wird Deutschland in allen drei Bereichen unverzichtbar sein. Als größte europäische Volkswirtschaft mit einem Bruttoinlandsprodukt von mehr als 3,8 Billionen US-Dollar und als einer der mächtigsten Akteure auf internationalem Parkett hat Deutschland bereits große Schritte unternommen, um aus seiner außenpolitischen Zurückhaltung herauszutreten. Wenn es diesen Weg fortsetzt und sich die Außen- und Verteidigungspolitik ebenso zu eigen macht wie die Wirtschaftspolitik, wird die bilaterale Beziehung zu den USA davon profitieren.

01 Joachim Gauck, Deutschlands Rolle in der Welt: Anmerkungen zu Verantwortung, Normen und Bündnissen, Rede zur Eröffnung der 50. Münchner Sicherheitskonferenz, München 31. 1. 2014.

02 Vgl. Pew Research Center Global Attitudes and Trends, Germany and the United States: Reliable Allies, 7. 5. 2015, www.pewglobal.org/2015/05/07/germany-and-the-united-states-reliable-allies.

NATO UND VERTEIDIGUNG

Im Verteidigungsbereich haben die Vereinigten Staaten Deutschland aufgefordert, weitaus aktiver zu werden, insbesondere innerhalb der NATO. Gleichzeitig versucht die NATO selbst herauszufinden, wie sie sich anpassen und verändern muss, um einer Reihe neuer sicherheitspolitischen Herausforderungen zu begegnen. Ohne eine deutsche Führungsrolle wird dies nur schwer gelingen.

Aufgrund seiner schmerzlichen und katastrophalen Geschichte im 20. Jahrhundert hat Deutschland bislang gezögert, eine solche einzunehmen. Folglich hat es militärische Investitionen vernachlässigt und eine mangelnde Bereitschaft an den Tag gelegt, sich an NATO-Missionen zu beteiligen, wie etwa in Libyen 2011. Heute bemüht sich Deutschland jedoch, als ein verteidigungspolitischer Anführer Europas aufzutreten, und die USA werden weiterhin auf die Unterstützung Berlins setzen, wenn es darum geht, die NATO zu modernisieren.

Gegenwärtig betragen die Verteidigungsausgaben der Bundesrepublik etwa 33 Milliarden Euro pro Jahr, das entspricht rund 1,2 Prozent des Bruttoinlandsprodukts.⁰³ Als Reaktion auf eindringliche Bitten internationaler Führungspersonlichkeiten, diesen Wert zu erhöhen, will die Bundesregierung in den kommenden Jahren investieren, um bis 2019 die Verteidigungsausgaben auf mehr als 35 Milliarden Euro pro Jahr zu steigern.⁰⁴ Dadurch wäre Deutschland zwar näher an der nicht durchgesetzten NATO-Regel, dass jedes Mitglied der Allianz zwei Prozent des Bruttoinlandsprodukts für Verteidigung ausgeben muss, läge aber immer noch deutlich darunter. Der deutsche Fall zeigt jedoch auch, dass bei Verteidigungsausgaben „mehr“ nicht automatisch „besser“ bedeutet.

Innerhalb der NATO ist Berlin in eine aktivere Rolle hineingewachsen, wie sie noch vor wenigen Jahren kaum vorstellbar gewesen wäre. Deutschland hat sich als eine der Rahmennationen der Very High Readiness Joint Task Force der NATO verpflichtet und baut mit Polen und Dänemark das Multinationale Korps Nord-Ost aus.

03 Vgl. den Datensatz der Weltbank zu Deutschland unter <http://data.worldbank.org/country/germany>.

04 Vgl. Germany's Von der Leyen Calls for More NATO Defense Spending, 30. 6. 2015, www.dw.com/a-18551385.

Als Teil der Bemühungen der NATO, ihre Ostflanke zu stärken, wird sie zudem wahrscheinlich ein Bataillon entweder in Polen oder in den baltischen Staaten bereitstellen.⁰⁵ Diese Schritte zeigen, dass Output mindestens genauso als Leistungsmaß geeignet ist wie der am Prozentsatz des Bruttoinlandsprodukts gemessene Input.

Das größere Engagement der Bundesrepublik innerhalb der Allianz kommt genau zum richtigen Zeitpunkt: Die US-amerikanische Öffentlichkeit wird zunehmend skeptischer hinsichtlich der gewichtigen Rolle der Vereinigten Staaten bei der Verteidigung Europas, und gleichzeitig fordern US-Politiker einen größeren Beitrag der europäischen Bündnispartner. Die Rolle, die Deutschland übernommen hat, ist ein Schritt in die richtige Richtung, und sollte andere in der Allianz dazu ermutigen, ihren eigenen Beitrag zur gemeinsamen Verteidigung Europas zu erhöhen.

RUSSLAND

Unter Präsident Wladimir Putin legt Russland nach der Annexion der Krim weiterhin ein offensives Gebaren an den Tag und bereitet den NATO-Partnern zunehmend Sorge. Hinsichtlich des jeweiligen Umgangs der Vereinigten Staaten und Deutschlands mit Russland bestehen Meinungsverschiedenheiten, die sich in Politiken und Umfragen widerspiegeln. Etwa 55 Prozent der Amerikaner sind der Meinung, die Haltung der USA gegenüber Russland sei nicht hart genug, während 62 Prozent der Deutschen der Meinung sind, die Linie ihres Landes sei zu hart.⁰⁶ Hier muss die Bundesrepublik allein über den weiteren Verlauf ihres bilateralen Verhältnisses zu Russland entscheiden.

Im Laufe der vergangenen sechs Monate ist der Ton zwischen Deutschland und Russland schärfer geworden, und die bilateralen Beziehungen sind abgekühlt. Die Bundesrepublik warf Russland eine intensive Desinformationskampagne vor, besonders nach den Angriffen auf Frauen in der Silvesternacht in Köln und der Behauptung des russischen Außenministers Sergej Lawrow, Deutschland würde das Migrationsproblem „unter den Teppich kehren“.

05 Vgl. Julian E. Barnes/Anton Troianovski, NATO Allies Preparing to Put Four Battalions at Eastern Border With Russia, in: *The Wall Street Journal*, 29. 4. 2016.

06 Vgl. ebd.

Diese Situation wird durch die historisch engen Wirtschaftsbeziehungen zwischen den beiden Ländern noch komplizierter.⁰⁷ Dennoch ist Kanzlerin Merkel eine der wichtigsten Stimmen in Europa, die Russland die Stirn bieten. Sie hat de facto die Führung im sogenannten Normandie-Format mit Frankreich, Russland und der Ukraine übernommen, um eine Lösung des Konflikts in der Ostukraine zu unterstützen. Zudem waren und sind die deutschen Bemühungen entscheidend, um nach der Annexion der Krim die EU-Sanktionen gegen Russland zu koordinieren und den europäischen Zusammenhalt im Nachgang der Ukraine-Krise zu wahren.

Im Sommer 2016 wird die Europäische Union erneut mit der Frage konfrontiert, ob sie die intensiven Sanktionen gegen die russische Energie-, Finanz- und Verteidigungswirtschaft nach ihrem Auslaufen im Juli verlängert.⁰⁸ Das Ziel sollte sein, die Sanktionen nach und nach aufzuheben, da sie sich sogar auf die deutsche Volkswirtschaft nachteilig auswirken. Russland hat jedoch die Bedingungen des Minsker Abkommens noch nicht erfüllt, und Deutschland sollte daher für eine Verlängerung der Sanktionen eintreten – trotz des unvermeidlichen Widerstands von Mitgliedstaaten der Europäischen Union, in denen es wie etwa in Ungarn und Griechenland politische Parteien mit engen Beziehungen zur russischen Regierung gibt.

NAHER UND MITTLERER OSTEN

Nach wie vor stellt die Lage im Nahen und Mittleren Osten eine Herausforderung für die Vereinigten Staaten und Europa dar. Im Syrien-Konflikt ist kein Ende in Sicht, und die internationale Gemeinschaft schwankt zwischen der Unterstützung lokaler Kräfte im Kampf gegen den sogenannten Islamischen Staat (IS) und der Vermeidung einer andauernden Verwicklung in einen weiteren langwierigen Krieg. Libyen versinkt im Chaos, und der IS nutzt die fragile Situation des Landes aus, um entlang des 190

07 Siehe auch Lilia Shevtsovas Beitrag in dieser Ausgabe (*Anm. d. Red.*).

08 Vgl. Fredrick Wesslau, Will the EU Prolong Economic Sanctions Against Russia this Summer?, 9. 5. 2016, <http://esharp.eu/debates/external-action/will-the-eu-prolong-economic-sanctions-against-russia-this-summer>.

Kilometer langen Küstenstreifens, den er kontrolliert, Anhänger zu rekrutieren und von dort aus Einsätze durchzuführen.⁰⁹

Im Rahmen der Anti-IS-Koalition beteiligt sich Deutschland mit 150 Einsatzkräften hauptsächlich im Irak, weitere 1200 leisten in der Türkei, Katar und Kuwait ihren Beitrag. Eines der stärksten Beispiele für die Unterstützung aus Berlin war die Entscheidung, sich an der Bewaffnung der kurdischen Peschmerga zu beteiligen. Im Kampf gegen den IS war dies ein entscheidender Schritt und zugleich ein Zeichen für eine neue, aktivere deutsche Außenpolitik. Dennoch benötigt die Koalition als Ganzes mehr, um den IS zu besiegen. Wie US-Präsident Obama bei der Eröffnung der Hannover-Messe im April 2016 unterstrich, sind die Vereinigten Staaten auf mehr Unterstützung angewiesen, um die begrenzten Gewinne der Koalition zu festigen: durch Ausbilder, um lokale Streitkräfte im Irak aufzubauen, sowie durch die Zusicherung größerer wirtschaftlicher Unterstützung für den Irak. Mit Ausnahme von Luftschlägen, die Kanzlerin Merkel für die deutsche Seite ausschließt, wird eine gesteigerte Unterstützung aus Deutschland im Irak eine Schlüsselrolle spielen.

Aufgrund der fortgesetzten Instabilität im Nahen und Mittleren Osten und in Nordafrika ist Europa derzeit mit einer Migrationsbewegung von historischem Ausmaß konfrontiert. Bislang hat die Bundesrepublik die Hauptlast dieser sogenannten Flüchtlingskrise getragen. Mehr als 1,1 Millionen Migrantinnen und Migranten, hauptsächlich aus Syrien, haben die deutsche Grenze übertreten, 442 000 haben einen Asyl-Erstantrag gestellt.¹⁰ Auch unter enormem Druck hat Kanzlerin Merkel in einer unberechenbaren Zeit Geschick und Führungsstärke bewiesen. Sogar angesichts des Widerstands derjenigen, die mit den negativen Auswirkungen gesteigerter Migration auf Stimmenfang gehen, hat sie geschworen, keine Höchstgrenze für die Zahl der Asylsuchenden festzulegen.

Deutschland sollte diesen Pfad weiterverfolgen, um die Werte, für die die Europäische Union steht, hochzuhalten und der Antimigrations-

rhetorik, die von Rechtsaußenparteien auch in der Bundesrepublik zu hören ist, etwas entgegenzusetzen. Obwohl massenhafte Migration zugegebenermaßen Schwierigkeiten mit sich bringt und Europa in vielerlei Hinsicht belastet, würden andere Länder von dieser Art von Offenheit, wie sie Deutschland zeigt, profitieren. Kurz gesagt: *It is the right thing to do.*

Ironischerweise gehören die USA zu denjenigen Staaten, die jene Maßstäbe nicht einhalten, die sie anderen setzen, und sich am deutschen Beispiel orientieren könnten. Durch einen sehr hitzigen Präsidentschaftswahlkampf tritt in den Vereinigten Staaten eine Antimigrationsrhetorik zutage, die teilweise der Rechtsaußenrhetorik in Europa gleicht. Es ist eine Schande, dass die USA lediglich 10 000 syrische Flüchtlinge aufnehmen wollen. Deutschland und seine gleichgesinnten europäischen Nachbarn sollten die USA ermutigen, mehr zu tun.

FAZIT

Für Europa ist dies eine heikle Zeit. Die ökonomische Unbeständigkeit des Kontinents und die Bedrohungen von außen gleichzeitig zu managen, erweist sich als schwierig. Durch seine Führungsstärke ist Deutschland in dieser Situation jedoch in der Lage, die europäische Einheit zu erhalten und sogar zu stärken. Das bedeutet, dass Berlin den Kurs einer aktiveren Außenpolitik durch ein gesteigertes Engagement innerhalb der NATO und der Anti-IS-Koalition sowie durch eine feste Haltung gegenüber Russland halten sollte. Gleichzeitig sind die bilateralen Beziehungen zu den Vereinigten Staaten dabei von zentraler Bedeutung. Denn von ihrer Stärke hängt die Zukunft der transatlantischen Beziehungen insgesamt und des europäischen Projekts ab – sowie der damit verbundenen gemeinsamen Ziele und Werte.

Übersetzung aus dem Englischen: Sandra H. Lustig, Hamburg.

RACHEL RIZZO

ist wissenschaftliche Mitarbeiterin im Strategy and Statecraft Program des Center for a New American Security in Washington D. C.

rrizzo@cna.org

⁰⁹ Vgl. U.S. Will Help Libyans Beat Back Islamic State Fighters, 18.5.2016, www.pbs.org/newshour/bb/u-s-will-help-libyans-beat-back-islamic-state-fighters.

¹⁰ Vgl. Europäische Kommission, Eurostat Statistics Explained: Asylum Statistics, 20.4.2016, http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Asylum_statistics.

DIPLOMATIE ALS INSTRUMENT DEUTSCHER AUSSENPOLITIK

Harald Müller

Diplomatie ist das wichtigste Instrument der Außenpolitik und der Kern außenpolitischen Handelns. Sie gilt als „Maschinenraum der internationalen Beziehungen“ und als „Kunst des Möglichen“,⁰¹ inspiriert also Metaphern aus Handwerk und Kunst. Beide leuchten ein: In der Diplomatie werden die Räder der internationalen Beziehungen geschmiert, gewartet und gedreht, die dafür sorgen, dass sich die Beziehungen zwischen Staaten bewegen, Konflikte bearbeitet, Problemlösungen gefunden, Regeln entwickelt und befolgt werden; zugleich steht die Diplomatie stets vor der Herausforderung, trotz vielfältiger Handlungsgrenzen brauchbare Ergebnisse zu erzielen.

Nach dem sogenannten Review-Prozess 2014, nach der „Überprüfung“ der deutschen Außenpolitik im Zuge einer breiten öffentlichen und internen Debatte über eine „neue“ Verantwortung Deutschlands in der Welt und eine „neue“ deutsche Außenpolitik, stellt sich die Frage nach einer „neuen“ deutschen Diplomatie.

Die Anführungszeichen setze ich bewusst. Denn Regierungen müssen sich zwar in einer im Wandel begriffenen Welt immer wieder auf neue Herausforderungen einstellen. Manche Herausforderungen sind indes zyklisch – wie die Wiederkehr der Spannungen mit Russland, die heute mehr der Konstellation des Kalten Krieges gleichen, als uns lieb sein kann, Verschiebungen im internationalen Machtgefüge, die derzeit die bisherige Nummer Eins USA unter Druck setzen und von ehemaligen Weltmächten wie Frankreich oder Großbritannien Anpassungen erfordern, oder die Krise der Europäischen Union, die ernster ist als viele vor ihr, und doch nicht so ernst wie zur Zeit des „leeren Stuhls“, als Frankreich sich Ende der 1960er Jahre aus den europäischen Gremien zurückzog. Auch ist das Kerninstrumentarium der Diplomatie nicht unbegrenzt veränderlich. Sie muss sich den technischen Entwicklungen anpassen und auf die größere Vielfalt

der Akteurstypen und die steigende Zahl nicht-staatlicher Akteure eingehen. Dabei handelt es sich jedoch um quantitative und nicht um qualitative Veränderungen.⁰²

Zu überprüfen, ob man das Richtige tut, ist zwar immer vernünftig, vor allem im Falle personeller Kontinuitäten, und im Zuge des „Review-Prozesses“ wurde die deutsche Außenpolitik mit Ernst und Elan überprüft. Aber ich bin weder überzeugt, dass Deutschland eine neue Außenpolitik betreibt, noch dass es eine solche braucht. Dasselbe gilt für die Diplomatie. Dies möchte ich im Folgenden nach einer kurzen Rundumbetrachtung anhand dreier aktueller Beispiele konkretisieren.

DIE DEUTSCHE DIPLOMATIE

Diplomatisches Corps

Diplomatie besteht aus dem ständigen Aufeinanderprallen variabler Handlungsspielräume, die für gegensätzliche Interessen und im Lichte unterschiedlicher Wertorientierungen genutzt werden. Das Ausmaß der Handlungsspielräume und damit die Durchsetzungsfähigkeit werden einerseits von kruder Macht, andererseits von Erfahrung, Geschick und sozialem Kapital bestimmt. Im Hinblick auf die erste Ressource steht Deutschland kraft seiner wirtschaftlichen Stärke, gut funktionierenden Verwaltung und inneren Stabilität sehr gut da. Was die zweite Ressource angeht, hat die Bundesrepublik gegenüber ihren Vorgängerstaaten beträchtlich zugelegt:⁰³ Das diplomatische Corps ist sorgfältig ausgewählt, exzellent ausgebildet, gut organisiert und durch die Spitze der Laufbahnbeamten so gut geführt, dass das politische Personal an der Spitze der Auswärtigen Amtes nicht den entscheidenden Unterschied macht.

Das Auswärtige Amt hat knapp 11 700 Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter (Stand 2015), davon sind rund 6000 „Kernpersonal“, von denen jeweils

etwa die Hälfte in Berlin und in den 230 Auslandsvertretungen arbeiten. Die übrigen sind vor Ort rekrutierte Angestellte, hinzu kommen eine Handvoll abgeordnete Mitarbeiter anderer Ministerien und Behörden, Unternehmen oder Institute. Das Kernpersonal rotiert in Perioden von drei bis fünf Jahren zwischen verschiedenen Posten in der Zentrale oder im Ausland. Dabei kommt es nur in begrenztem Maße zu Spezialisierungen, wie sie etwa das russische Außenministerium betreibt: Ideal der deutschen Diplomatie ist die Generalistin, die sich mit gleicher Kompetenz und Gewandtheit in wirtschaftspolitischen Verhandlungen wie in der Rüstungskontrolle oder Krisendiplomatie bewegt.

Institutionelle Einbettung

Das Auswärtige Amt stimmt sich permanent mit anderen Ressorts ab. Die Außenpolitik steht in einem interdependenten und dynamischen Verhältnis zur Innenpolitik. Dass sie nicht mehr voneinander zu unterscheiden seien, ist eine verbreitete, aber unzutreffende Phrase.⁰⁴ Zum einen können innenpolitische Kernziele wie Stabilität, Umweltschutz oder innere Sicherheit nicht wirksam verfolgt und erreicht werden, ohne mit auswärtigen Partnern zu kooperieren; zum anderen ist erfolgreiche „innere Diplomatie“ Erfolgsbedingung der äußeren.

An einschlägigen internationalen Verhandlungen ist das Auswärtige Amt beteiligt, je nach Gewicht der innenpolitischen Thematik kann jedoch auch ein anderes Ministerium federführend sein. Aber auch im außenpolitischen Kerngeschäft ist das Auswärtige Amt nicht unbegrenzt handlungsbestimmend: In der Europapolitik und im Umgang mit wichtigen Partnern wie den Vereinigten Staaten, Frankreich oder Russland spielt das Bundeskanzleramt eine dominierende Rolle, und in der Eurokrise hat sich das Gewicht des Finanzministeriums gezeigt, das wiederum außenpolitische Prioritäten wie die Kohäsion der Europäischen Union oder die

Beliebtheit Deutschlands in der Welt nachrangig behandelt; in sicherheitspolitischen Fragen bedarf es der lückenlosen Abstimmung mit dem Verteidigungsministerium, in der Außenwirtschafts- und Entwicklungspolitik der Kooperation mit dem Wirtschaftsministerium und dem Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung. All das schränkt Handlungsspielräume und Flexibilität der deutschen Diplomatie ein.

Grundorientierung

Die deutsche Außenpolitik ist Ausdruck der historisch gewachsenen Identität der Bundesrepublik.⁰⁵ Das Land in der Mitte Europas mit den vielen Nachbarn, das zu stark ist, um als klassischer Nationalstaat zu operieren, ohne Befürchtungen zu erzeugen, und zu schwach, um denkbare Gegenkoalitionen übertrumpfen zu können, hat seine Lektion gelernt.⁰⁶

Sie zeichnet sich aus durch eine legalistische Präferenz, dem Denken und Handeln in völkerrechtlichen Zusammenhängen und für sie. Das reflektiert nicht nur den nach wie vor starken Anteil an Juristen im diplomatischen Corps, sondern entspricht auch der deutschen Überzeugung, dass rechtsgestützte Ordnungen stabiler, sicherer und effektiver funktionieren als bloße Machtgleichgewichte oder unweigerlich Widerstand provozierende Hegemonien. Das Völkerrecht zu stärken, konfliktreiche Handlungszusammenhänge in einen legalen Rahmen zu stellen, der Rechte und Pflichten der Beteiligten eindeutig definiert, rechtliche Wege der Konfliktbearbeitung zu öffnen (wie etwa durch den internationalen Strafgerichtshof), ist ein zentrales deutsches Anliegen. Dem entspricht auch die Skepsis gegenüber dem militärischen Instrument. Der bewusst begrenzte militärische Apparat wird als „Mittel der letzten Zuflucht“ nur als Erweis von Bündnissolidarität oder im Rahmen einer globalen Aufgabenübernahme eingesetzt.

Diese Grundorientierung ist häufig kritisiert und mit dem Hinweis auf den opportunistischen Umgang mit dem Völkerrecht seitens der USA, Russlands oder Chinas als weltferner Idealismus belächelt worden.⁰⁷ Das ist kurzfristig: Dass mi-

01 Christer Jönsson, *Diplomacy, Bargaining and Negotiation*, in: Walter Carlsnaes/Thomas Risse/Beth A. Simmons (Hrsg.), *Handbook of International Relations*, London u. a. 2002, S. 212–234.

02 Vgl. Stephen D. Krasner, *Sovereignty: Organized Hypocrisy*, Princeton 1999.

03 Vgl. Auswärtiges Amt, *Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter*, 7. 1. 2016, www.auswaertiges-amt.de/DE/AAmt/AuswDienst/Mitarbeiter_node.html.

04 Vgl. Harald Müller, *Die unterschätzten Stärken deutscher Diplomatie und die Tücken der Selbst-Illusionierung*, in: Gunther Hellmann/Daniel Jacobi/Ursula Stark Urrestarazu (Hrsg.), „Früher, entschiedener und substantieller“? Die neue Debatte über Deutschlands Außenpolitik, Wiesbaden 2015, S. 335–354.

05 Siehe auch Gunther Hellmanns Beitrag in dieser Ausgabe (*Anm. d. Red.*).

06 Vgl. Hanns W. Maull, *Germany and the Use of Force: Still a Civilian Power*, in: *Survival* 2/2000, S. 56–80.

07 Vgl. Stephan Bierling, *Vormacht wider Willen. Deutsche Außenpolitik von der Wiedervereinigung bis zur Gegenwart*, München 2014.

litärische Interventionen nicht nur Probleme lösen und Ordnung schaffen, haben die vergangenen Jahre gezeigt.⁰⁸ Ohne militärisches Eingreifen im Einzelfall völlig auszuschließen, so ist das Recht das mit Abstand effizienteste Instrument zur konfliktarmen Koordination einer Vielzahl von Handlungen und ihrer Akteure und daher nirgendwo so nötig wie in den internationalen Beziehungen.

In der Folge dieser außenpolitischen Grundorientierung handelt Deutschland auf dem internationalen Parkett stets eingebunden und nicht in spektakulären Alleingängen. Es hat erkannt, dass Kernziele wie nationale Sicherheit, Wohlstand, Status und Reputation nur im Verbund mit Partnern zu erreichen sind. Dementsprechend hat die deutsche Diplomatie das Agieren in multilateralen Zusammenhängen perfektioniert.

Zentrale Handlungsfelder:

Europäische Union, NATO, Vereinte Nationen
Multilateralismus ist kein punktuell und periodisches, sondern ein permanentes Geschäft. Als Partei in unzähligen internationalen Verträgen ist Deutschland ständig gefordert: Vollversammlungen, Expertengruppen, Überprüfungskonferenzen einschließlich der notwendigen Vor- und Nacharbeiten halten die Diplomaten auf Trab, von den langwierigen und intensiven Verhandlungen für neue Rechtsinstrumente ganz zu schweigen. Aus der Vielfalt multilateraler Institutionen stechen die Europäische Union, die NATO und die Vereinten Nationen als entscheidende Handlungsfelder deutscher Diplomatie hervor. Alle drei sind nach 1945 Teil der deutschen Identität geworden und es nach 1990 geblieben.

Die Europäische Union hat das europäische Mächtesystem aus der Labilität eines dynamischen multilateralen Gleichgewichts mit beständigen Hegemoniebestrebungen und Gegenkoalitionen in ein konföderales, kooperatives Rechtssystem verwandelt. Wie der ehemalige Bundeskanzler Helmut Kohl feststellte, hat sie als Friedenssystem Jahrhunderte europäischer Bruderkriege beendet und das deutsche Problem gleichzeitiger Stärke und Schwäche durch Einbindung ebenso gelöst wie das Problem der Nachbarn mit dem „deutschen Gulliver“.

Gegenwärtig läuft die Europäische Union in schwierige Gewässer. Mit dem erstarkenden Rechtspopulismus drohen kleinteilige, rückwärtsgewandte und wirtschaftlich fatale Illusionen ihre Weiterentwicklung zu bremsen und dem europäischen Gedanken die Luft abzu-drücken. Der Bundesrepublik sind die enormen Risiken eines EU-Zerfalls offensichtlich klarer bewusst als ihren kleineren europäischen Nachbarn. Wenn in den kommenden Jahren europäische Führungsleistung gezeigt werden muss, die auch Kosten und Schmerzen mit sich bringt, dann bei der Verteidigung europäischer Werte und der Demokratie innerhalb der Union selbst. Die erforderliche Härte im Konflikt mit den Regierungen von EU-Partnern, deren Beziehungen zu Deutschland historisch belastet sind, ist nicht unbedingt die Stärke der deutschen Diplomatie – das kann das Finanzministerium besser. Dennoch könnte die Zukunft der Europäischen Union genau davon abhängen. Es ist eine diplomatische Kunst, die Führung zu übernehmen, ohne die Bedrängnis imperialer Dominanz zu erzeugen, und für den wichtigsten europäischen Partner Frankreich Augenhöhe zu gewährleisten, während sich die wirtschaftlichen und politischen Potenziale beider Länder immer weiter zu Gunsten Deutschlands verschieben. Die militärische Selbstbegrenzung ist, abgesehen davon, dass sie populär und fiskalisch bequem ist, ein wesentlicher Faktor in diesem Zusammenhang.

Die NATO fügt dem Verbund der Europäischen Union eine externe Sicherheitsgarantie hinzu und stellt so zugleich die Wehrfähigkeit Europas gegen die Risiken sicher, die Russland vor allen Dingen für seine kleineren Nachbarstaaten birgt. Angesichts der Kräfteverhältnisse wäre Europa dazu auch alleine in der Lage, würde es die notwendigen Ressourcen aufwenden und seine militärischen und rüstungswirtschaftlichen Strukturen entsprechend anpassen. Die amerikanische Garantie trägt zur Beibehaltung ziviler Prioritäten in Europa und vor allem in Deutschland bei, wenn auch um den Preis fortdauernder Abhängigkeit – nicht nur für die europäische Sicherheit, sondern auch für die Europäische Union als Institution.⁰⁹

08 Vgl. Benjamin Valentino, *The True Costs of Humanitarian Intervention: The Hard Truth Behind a Noble Notion*, in: *Foreign Affairs* 6/2011, S. 60–73; Berit Blieseemann de Guevara/Florian P. Kühn, *Illusion Statebuilding: Warum sich der westliche Staat so schwer exportieren lässt*, Hamburg 2010.

09 Dies wurde bei US-Präsident Barack Obamas Besuch in London Ende April 2016 seit langer Zeit wieder einmal besonders sichtbar. Siehe Barack Obama Urges UK Voters to „Stick Together“ with EU, 22.4.2016, www.theguardian.com/us-news/2016/apr/21/obama-arrives-in-london-with-eu-referendum-high-on-the-agenda.

In der NATO bewältigen deutsche Diplomaten mehrere Drahtseilakte: Es gilt *erstens*, trotz der europapolitisch unverzichtbaren militärischen Selbstbeschränkung Einfluss und Ansehen zu bewahren; *zweitens*, Deutschlands Status als Nichtkernwaffenstaat trotz der arroganten Renitenz der Atomkräfte zugunsten nuklearer Abrüstungsinitiativen geltend zu machen, ohne einen Vertrauensverlust zu erleiden; und *drittens*, die Balance zwischen der Einhegung russischer Ambitionen und der Entspannungspolitik gegenüber Moskau einerseits und die Neigung der Osteuropäer, der USA und Großbritanniens zu einer stärker konfrontativen Politik andererseits zu halten. Innerhalb der Bundesregierung spiegeln sich diese Spannungen in den Differenzen zwischen dem Auswärtigen Amt und dem Verteidigungsministerium sowie im Außenministerium selbst zwischen der Unterabteilung Rüstungskontrolle und Abrüstung und dem NATO-Referat wider.

Das größte Risiko für die deutsche Diplomatie im Rahmen der NATO birgt eine weitere Polarisierung und Entrationalisierung der US-Außen- und Sicherheitspolitik. Die Republikanische Partei scheint in weiten Teilen längst keine Erbin der Aufklärung mehr zu sein, keine Enkelin Abraham Lincolns und keine Schülerin der Entspannungspolitik Richard Nixon und George Bush senior. Davon zeugt der Erfolg des Präsidentschaftsbewerbers Donald Trump, der in seinem Vorwahlkampf mit Irrationalität, unqualifizierten Feindbildern und kruden nationalistischen Parolen operiert. Mit einem solchen Verbündeten umzugehen, könnte sich zu einem formidablen Problem für die deutsche Diplomatie entwickeln.

In den Vereinten Nationen schließlich wird die Weltordnung verhandelt. Das Verhältnis zu den aufsteigenden Mächten wie China, Indien, Brasilien oder Indonesien und zu den einst „blockfreien“ Staaten insgesamt wird zwar auch in bilateralen und regionalen Beziehungen gestaltet, aber nirgendwo mit so großem Multiplikationseffekt wie in der UN-Vollversammlung und im Sicherheitsrat. Die deutschen Diplomaten sind in den Vereinten Nationen hochaktiv: Sie engagieren sich faktisch in jeder dort verhandelten Frage und nehmen gelegentlich Führungsrollen ein, etwa bei der Etablierung eines Caucus der nichtständigen Mitglieder des Sicherheitsrates oder bei der Ablehnung des Irak-Krieges 2003.

Das Scheitern der gemeinsam mit Indien, Brasilien und Japan unternommenen Bemühungen um

einen ständigen Sitz im UN-Sicherheitsrat war einer der wenigen Misserfolge deutscher Diplomatie. Dass zwischen den aussichtsreichsten Kandidaten aus jeder Weltregion und den jeweils chancenlosen „Zweitbesten“ Konkurrenz herrschte, etwa zwischen Pakistan und Indien, zwischen Mexiko, Argentinien und Brasilien oder zwischen Italien und Deutschland, verhinderte die Reform des Sicherheitsrates. Hinzu kam Chinas Abneigung gegen Japan und die trotz anderslautender Lippenbekenntnisse de facto geringe Motivation der fünf ständigen Mitglieder („P5“), ihre Privilegien zu teilen. Das starke deutsche UN-Engagement ist dennoch sinnvoll, bedarf aber einer stärkeren finanziellen und personellen Untermauerung – Deutschland hinkt bei der Besetzung von Führungspositionen in der UN-Administration chronisch hinterher.

Stil und Methode

Wie deutsche Diplomaten arbeiten, hat der ehemalige US-Diplomat und Historiker William Smyser 2003 in einer Studie zusammengefasst, die nach wie vor den Stand der Forschung widerspiegelt.¹⁰

Erstens erstellt das Auswärtige Amt einen Masterplan, ein Gesamtkonzept für das jeweilige Themenfeld. Bevor Deutschland die einjährige Präsidentschaft der Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE) im Januar 2016 übernommen hat, richtete das Auswärtige Amt beispielsweise einen speziellen Arbeitsstab ein und veranstaltete intra- und interministerielle sowie Expertenkonsultationen zur Strategie für diese anstehende Aufgabe. Im Laufe des Prozesses wurde eine Liste von Prinzipien und Zielen, Prioritäten, erwarteten Schwierigkeiten, zu beachtenden Hindernissen, zu vermeidenden Fehlern und einzelnen Schritten erarbeitet, die ein Programm für die zwölf Monate der OSZE-Präsidentschaft darstellten. Die deutschen Diplomaten folgen diesem Konzept, typischerweise ohne opportunistisch die Haltung zu ändern oder die Partner über die eigenen Absichten im Unklaren zu lassen.

Zweitens unterziehen deutsche Diplomaten den Kontext der jeweiligen Praxis, die Geschichte des behandelten Gegenstands, die einschlägige völker-

¹⁰ Vgl. William R. Smyser, *How Germans Negotiate: Logical Goals, Practical Solutions*, Washington D.C. 2003. Siehe auch die konzise Zusammenfassung von Chaya Arora, *Germany's Civilian Power Diplomacy: NATO Expansion and the Art of Communicative Action*, Basingstoke u. a. 2007, Kap. 5.

rechtliche Beurteilung und institutionelle Einbettung einer intensiven Betrachtung. Die Positionen der Verhandlungspartner werden daraufhin abgeklopft, welche Interessen und Werte dahinter stehen: Antizipation ist eine wichtige Technik deutscher Diplomatie. Normalerweise werden die eigenen Verhandlungsziele erst festgelegt, wenn die Wünsche der anderen Parteien gründlich analysiert wurden.

Das ist in der internationalen Diplomatie nicht unbedingt die übliche Reihenfolge, sollte aber dennoch nicht zu dem Fehlschluss verleiten, dass deutsche Diplomatie interessenfrei und unterwürfig sei. Im Gegenteil, das frühzeitige Abgleichen der eigenen Position mit den ermittelten Präferenzen der Partner hilft, hinderliche Konflikte zu vermeiden und die eigenen Belange reibungsloser zu realisieren.

Der deutsche Verhandlungsstil gilt nach Smyser als prinzipiensicher, aber verbindlich, als unemotional, aber entschieden, als empathisch, aber präzise im Detail und transparent im Hinblick auf Kernpositionen und „rote Linien“. Deutsche Diplomaten sind bemüht, eine gute Verhandlungsstimmung zu wahren, und verzichten auf taktische Unhöflichkeiten oder gar Wutausbrüche.

NEUE „VERANTWORTUNGSDIPLOMATIE“?

Die interessante Frage lautet nun, ob sich nach dem groß angelegten „Review-Prozess“ und der damit zusammenhängenden „Verantwortungsdebatte“ an der deutschen Diplomatie etwas verändert hat. Betreibt Deutschland eine neue „Verantwortungsdiplomatie“? Betrachten wir drei jüngere Fallbeispiele.

So gilt etwa das nach zähen Verhandlungen 2015 abgeschlossene Wiener Abkommen zu den nuklearen Aktivitäten Irans als Paradebeispiel erfolgreicher deutscher Diplomatie. In der Tat war schon die deutsche Teilnahme an den Verhandlungen ein Meisterstück: Deutschland war an der Seite der fünf ständigen Mitglieder des UN-Sicherheitsrates und der Europäischen Union an einer der wichtigsten weltpolitischen Verhandlungen des vergangenen Jahrzehnts direkt beteiligt. Gemeinsam mit Frankreich und Großbritannien hatte es 2004 das Gespräch mit Iran gesucht und die Verhandlungen initiiert. Da sie traditionell gute Beziehungen zu Iran geführt hatte, war die Bundesrepublik zunächst der konzilianteste Verhandlungspartner. Als sie auf die Sanktionspolitik einschwenkte, war das ein sehr deutliches Signal für

Teheran. Nach der Wahl des gemäßigten Konservativen Hassan Rohani zum iranischen Präsidenten 2013 drängte Deutschland auf einen Kompromiss. In den Detailverhandlungen war die deutsche Beteiligung unverzichtbar. Denn die Kontrolle der iranischen Zentrifugen zur Urananreicherung markierte den zentralen Punkt der Verhandlungen, und Deutschland verfügte durch die Beteiligung am multinationalen Anreicherungsunternehmen URENCO über exklusives Wissen auf diesem Gebiet. Hier ermöglichten die deutschen Verhandlungsteilnehmer durch konstruktive Vorschläge wichtige Durchbrüche. Durch seine Mitgliedschaft in der Gemeinsamen Kommission, die das Abkommen betreut, bleibt Deutschland bei der Überwachung des Abkommens involviert.

Deutschland war also an einem regional und global eminent wichtigen und letztlich erfolgreichen Verständigungsprozess maßgeblich beteiligt. Als Beispiel für eine neue oder gar revolutionäre „Verantwortungsdiplomatie“ trägt dieser Fall jedoch nicht: Die deutsche Beteiligung hatte bereits 2004 unter Außenminister Joschka Fischer begonnen, nach dem Scheitern ein Jahr später wurde sie unter dessen Nachfolger Frank-Walter Steinmeier fortgesetzt, scheiterte erneut und kam 2011 unter Guido Westerwelle erneut in Schwung, um 2015 unter Steinmeier zum Erfolg zu kommen.

Auch in der Ukraine-Krise engagierte Deutschland sich früh gemeinsam mit Frankreich und Polen, um eine Eskalation zu verhindern. Als ein Abkommen zwischen dem unter Druck geratenen ukrainischen Präsidenten Wiktor Janukowytch, der die Anlehnung an Russland beschlossen hatte, und den Oppositionsführern scheiterte und die Krise gewaltsam eskalierte, beteiligte sich Deutschland maßgeblich am Minsk-Prozess, den die ukrainische Regierung, Russland und die ostukrainischen prorussischen Milizen gleichermaßen sabotieren. Dennoch bleibt die Bundesrepublik beharrlich am Ball. Das deutsche Agieren erinnert stark an die intensiven Bemühungen der deutschen Diplomaten, Russland im Zuge der NATO-Erweiterung einzubinden und die Entfremdung Moskaus vom Westen zu begrenzen – dies gelang nur unvollkommen und scheiterte letztlich an der zunehmend unkooperativen Haltung des russischen Präsidenten Wladimir Putin im Zuge ständiger Frustrationen durch US-Präsident George W. Bushs Politik. Etwas qualitativ Neues lässt sich an der deutschen Diplomatie in diesem Fall ebenfalls nicht ausmachen.

Als der syrische Machthaber Baschar al-Assad im Oktober 2013 auf den Druck der internationalen Staatengemeinschaft hin einwilligte, seine Chemiewaffen vernichten zu lassen und dem Chemiewaffenübereinkommen der Vereinten Nationen beizutreten, war Deutschland aufgrund seiner dafür geeigneten Anlage im niedersächsischen Munster und einer erstklassigen Spezialtruppe zur Identifizierung, Demontage und Vernichtung von Chemiewaffen und Kampfstoffen einer der wenigen Kandidaten für dieses Unterfangen. Anfängliche Bedenken wurden ausgeräumt, und das Auswärtige Amt und das Verteidigungsministerium schafften gemeinsam die rechtlichen und praktischen Voraussetzungen für diese Operation, die im September 2014 begann. Bereits in den 1990er Jahren hatte Deutschland mit hohen Investitionen zur Errichtung einer Verschrottungsfabrik in Russland beigetragen und bei der Vernichtung des riesigen postsowjetischen Chemiewaffenarsenals assistiert. Zudem hatte der deutsche Vertreter bei der UN-Abrüstungskonferenz, Botschafter Adolf Ritter von Wagner, 1992 mit großem diplomatischen Geschick die Verhandlungen über das Chemiewaffenübereinkommen geleitet und es erfolgreich unter Dach und Fach gebracht. Auch dieser Fall deutschen Engagements ist also nicht revolutionär.

Die drei Beispiele zeugen von Kontinuität und Tradition in der deutschen Diplomatie. Die Bundesrepublik hat in ihrer Geschichte stets sehr bewusst Verantwortung mitgetragen oder auch allein übernommen. Die deutschen Diplomaten bringen in solchen Fällen den vollen Einsatz, profitieren von ihrer Professionalität und machen ihre Sache überwiegend sehr gut. Aber neu ist das nicht. Es ist fraglich, ob der „Review-Prozess“ daran etwas geändert hat.

Dasselbe gilt für den von Smyser diagnostizierten Stil: Er ist derselbe geblieben. Deutschland hat derzeit den Vorsitz der OSZE und führt die Organisation behutsam, verzichtet auf hochriskante Initiativen, zielt auf Erhaltungsreparaturen und bemüht sich um die Einbindung der schwierigen russischen Partner. Das entspricht dem „Zivilmacht“-Modell – und damit ganz der bundesrepublikanischen Tradition.¹¹ Verwunderlich ist das nicht, denn Ziele wie Mittel sind Teile einer historisch gewachsenen außenpolitischen Kultur, die naturgemäß langlebig ist.

¹¹ Zum „Zivilmacht“-Modell vgl. Maull (Anm. 6).

AUSBLICK

Deutschlands diplomatischer Apparat zählt zu den professionellsten und erfolgreichsten der Welt. Er ist allenfalls unterfinanziert und in den notwendigen interministeriellen Abstimmungsprozessen nicht immer mit der notwendigen Autorität ausgestattet, wenn die zur Debatte stehenden Sachfragen einen außenpolitischen Schwerpunkt haben.

Zu den Herausforderungen zählen heute die Risse in den für Deutschlands Sicherheit und Wohlstand unverzichtbaren institutionellen Einbindungen Europäische Union und NATO. Zudem würde ein weiterer Aufstieg der AfD, deren außenpolitische Bekenntnisse auf die systematische Zerstörung der Stabilität des deutschen Umfeldes hinauslaufen, auch die feste Verankerung der diplomatischen Aktivitäten des Auswärtigen Amtes in einem breiten innenpolitischen Konsens aufweichen. Für das diplomatische Korps wäre das die ultimative Katastrophe.

Bleiben diese drei Elemente des „größten anzunehmenden Unfalls“ indes aus, ist die deutsche Diplomatie gut aufgestellt: Sie „kann“ Einhegung und Entspannung und verfügt damit über die notwendigen Fähigkeiten, um den jüngsten Kapriolen des gesamteuropäischen Außenseiters Russland zu begegnen. Sie ist in den vielfältigen diplomatischen Verästelungen, die die Antworten auf die Globalisierung von der Rüstungskontrolle über die Umwelt- bis zur Flüchtlingspolitik mit sich bringen, erfahren und bewährt. Und sie wird auch gegenüber den weltpolitischen Aufsteigern, zu denen Deutschland bislang weitgehend ein wirtschaftspolitisches, aber kein strategisches Verhältnis entwickelt hat, schrittweise die notwendigen „Gesamtkonzepte“ erarbeiten.

HARALD MÜLLER

leitet den Programmbereich „Sicherheits- und Weltordnungspolitik von Staaten“ des Leibniz-Instituts Hessische Stiftung für Friedens- und Konfliktforschung in Frankfurt am Main und ist Professor für Internationale Beziehungen an der Goethe-Universität Frankfurt am Main.
mueller@hsfk.de

VON LIBYEN NACH SYRIEN

Die Rolle des Militärs in einer neuen deutschen Sicherheits- und Verteidigungspolitik

Claudia Major · Christian Mölling

Seit 2014 wird in Deutschland über eine „neue Verantwortung“ in der Außenpolitik diskutiert. Dahinter steckt die Forderung, dass die Bundesrepublik ihre gewachsenen Möglichkeiten, die Welt mitzugestalten, auch nutzen soll. Bis dahin waren die deutsche Außen-, Sicherheits- und Verteidigungspolitik durch Kontinuität geprägt: Welche Regierung auch an der Macht war, die Ausrichtung wurde kaum verändert.

Ob und wie sich diese „neue Verantwortung“ auf die deutsche Verteidigungspolitik auswirkt, ist von zentraler Bedeutung. Denn während es einen breiten politischen und gesellschaftlichen Konsens für den Einsatz ziviler Mittel in der Sicherheitspolitik gibt, herrschen große Meinungsverschiedenheiten hinsichtlich der Rolle des Militärs. Zugleich erwarten Deutschlands Partner genau das: mehr Engagement im Verteidigungsbereich. Deshalb hat ein Wandel in diesem für die Bundesrepublik so schwierigen Feld eine große Aussagekraft für den Grad der politischen Veränderung. In diesem Beitrag möchten wir uns daher auf die Verteidigungspolitik konzentrieren.⁰¹

EIN NEUER TON

Die Reden von Bundespräsident Joachim Gauck, Außenminister Frank-Walter Steinmeier und Verteidigungsministerin Ursula von der Leyen auf der Münchner Sicherheitskonferenz 2014 gelten als Startpunkt für die Neuausrichtung der deutschen Außenpolitik. Ihre wesentliche Botschaft lautete, Deutschland müsse bereit sein, sich früher, entschiedener und substanzieller international zu engagieren. Die Kultur der militärischen Zurückhaltung bleibe bestehen, könne jedoch nicht die Entschuldigung dafür sein, von vornherein nichts zu tun und das Geschehen „von der Seitenlinie“ zu kommentieren. Auch wenn Deutschland wahrscheinlich nie eine rein

militärische Lösung unterstützen würde, könne es dieses Mittel nicht grundsätzlich ausschließen. Abgeleitet wurde diese Haltung aus der wachsenden Bedeutung Deutschlands: Als tief in globalen Netzwerken verankerte zentrale europäische Macht sollte es bereit sein, mehr für die Sicherheit zu tun, die andere seit Jahrzehnten bereitstellen, und sich für jene Stabilität der internationalen Ordnung einzusetzen, von der es profitiere und von der sein Wohlstand abhängt.⁰²

Mit dem Bekenntnis zu einer „neuen Verantwortung“ wollte die Bundesregierung ihr Image als sicherheitspolitischer Trittbrettfahrer loswerden. In der Tat war der Druck auf Deutschland schon seit Jahren gewachsen. 2011 war Berlin durch seine Enthaltung bei der Abstimmung über den Libyen-Einsatz im UN-Sicherheitsrat in den Augen vieler westlicher Partner endgültig zu einem unzuverlässigen Partner geworden. In der Folge hatte die Bundesregierung die unmittelbaren und langfristigen Kosten dieses Isolationskurses schmerzhaft erkannt. Die Einsicht wuchs, dass sich Deutschland mit der Überbetonung seiner Selbstbeschränkung und dem Mangel an sicherheitspolitischer Kultur selbst schade. Auch das traditionelle Bekenntnis zu Europäischer Union, NATO und Vereinten Nationen wirkte zunehmend substanzlos: Berlin hatte zwar immer wieder Ambitionen geäußert, jedoch wenig Konkretes folgen lassen. So führte Deutschland etwa innerhalb der Europäischen Union die Initiative für mehr Verteidigungskooperation (*pooling & sharing*), trug jedoch ebenso wenig zu ihrer Umsetzung bei wie alle anderen.

Deutschland steckte in einer Verantwortungslücke: Es schien seinen internationalen Einfluss nicht wahrhaben zu wollen und lehnte es ab, ihn zu nutzen. Damit gab die Bundesregierung a priori die Möglichkeit auf, die internationale Ordnung mitzugestalten und verschenkte letztlich die Möglichkeit, auf die Verwirklichung eigener Wer-

te und Interessen hinzuarbeiten. Beispielhaft für diese Verantwortungslücke ist ein Umfrageergebnis von 2013: Zwar sprachen sich 54 Prozent der Deutschen für eine UN-basierte Militäroperation in Syrien aus, aber 62 Prozent gegen eine deutsche Beteiligung daran.⁰³

VERTEIDIGUNGSPOLITISCHE HERAUSFORDERUNGEN DER „NEUEN VERANTWORTUNG“

Der Praxistest für die in München formulierten Ambitionen folgte schneller als erwartet: Nur wenig später zwangen die Ukraine-Krise und die russische Annexion der Krim die Bundesregierung, ihre Rhetorik in die Tat umzusetzen. Die Grundstrukturen der europäischen Sicherheitsordnung wurden erschüttert, die die europäischen Staaten gemeinsam etwa in der Schlussakte von Helsinki der Konferenz für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa 1975 und in der Charta von Paris 1990 vereinbart hatten, mit Prinzipien wie der Unverletzlichkeit der Grenzen und der freien Bündniswahl. Zudem hatte sich der Krisenbogen in der europäischen Nachbarschaft nicht nur ausgeweitet, sondern intensiviert sich mit dem Erstarken des sogenannten Islamischen Staates (IS), der Instabilität in Nordafrika und dem Mittleren Osten sowie der Flüchtlingskrise.

Soll „mehr Verantwortung“ in der deutschen Verteidigungspolitik Realität werden, muss sich die Bundesregierung folgenden Herausforderungen stellen. *Erstens* muss sie konzeptionell auf die neuen sicherheitspolitischen Bedingungen antworten und Deutschlands Rolle dabei neu definieren: Was bedeutet es konkret, mehr Verantwortung in einer zunehmend krisengeschüttelten Welt zu übernehmen? *Zweitens* muss sie sich der Frage stellen, ob die Kompetenzverteilung und Prozesse bei der Gestaltung der Verteidigungspolitik noch angemessen sind. *Drittens* gilt es, die Streitkräfte,

die seit Jahren für Negativschlagzeilen sorgen, einsatzfähig zu machen. Dies könnte die Bundeswehr ohne die Rüstungsindustrie nicht leisten. Daher muss *viertens* definiert werden, wie eine verantwortungsvolle Rüstungspolitik aussehen kann. *Fünftens* muss Deutschland seinen Partnern, vor allem in der Europäischen Union und der NATO, klare Angebote machen, denn die Bundeswehr ist auf die Zusammenarbeit angewiesen. *Sechstens* wird sich der Nutzen deutscher Streitkräfte an Einsätzen messen lassen müssen: nicht nur an der Größe der Kontingente, sondern auch daran, ob Deutschland anders als zuvor bereit ist, die gleichen Risiken einzugehen wie seine Partner.

ERSTE BILANZ DES WANDELS

Seit 2013/14 haben vor allem der Außenminister und die Verteidigungsministerin Veränderungen und Überlegungen angestoßen.

Sicherheitspolitischer Rahmen

Das Auswärtige Amt definiert die deutsche Sicherheitspolitik und gibt damit den Rahmen für die Verteidigungspolitik vor. Infolge der Münchner Reden lancierte Außenminister Steinmeier 2014 einen ambitionierten, international und national partizipativ gestalteten „Review-Prozess“ der deutschen Außenpolitik. Wesentliches Ergebnis ist die Reorganisation des Ministeriums. Im Abschlussbericht gibt es keine expliziten Bezüge zur Sicherheits- oder Verteidigungspolitik.⁰⁴ Auch sonst leitet das Auswärtige Amt die Folgen des Review-Prozesses für die Sicherheits- und Verteidigungspolitik kaum ab. Der sogenannte vernetzte Ansatz, also die Kombination von militärischen und zivilen Mitteln, bleibt ein Leitmotiv, wird aber konzeptionell kaum ausbuchstabiert.

Die sicherheitspolitische Neuverortung Deutschlands erfolgt stattdessen durch das neue „Weißbuch zur Sicherheitspolitik und zur Zukunft der Bundeswehr“, das im Juli 2016 erscheint. Darin werden zunächst strategische Prioritäten und Gestaltungsfelder deutscher Sicherheitspolitik aus dem Anspruch der neuen Verantwortung und dem sicherheitspolitischen Umfeld abgeleitet. In einem separaten Teil werden die Lage der Bundeswehr und die Anforderungen an die Streitkräfte für die kommenden zehn Jahre skizziert.

01 Dieser Beitrag basiert auf Claudia Major/Christian Mölling, Zwischen Krisen und Verantwortung. Eine erste Bilanz der neuen deutschen Verteidigungspolitik, Institut Français des Relations Internationales, Note du Cerfa 127/2015.

02 Vgl. Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP)/German Marshall Fund of the United States, Neue Macht, Neue Verantwortung. Elemente einer deutschen Außen- und Sicherheitspolitik für eine Welt im Umbruch, Berlin 2013.

03 Vgl. Deutschlandtrend, Syrien-Einsatz ja, aber ohne Deutschland, 29.8.2013, www.tagesschau.de/inland/deutschlandtrend1834.html.

04 Vgl. Auswärtiges Amt, Krise – Ordnung – Europa. Review 2014: Außenpolitik Weiter Denken, Berlin 2015.

In weiten Teilen wird dieses Strategiedokument eine vorsichtige und allgemeine Annäherung an die Realitäten und Herausforderungen sein. Zudem handelt es sich um ein Konsensdokument, dem die gesamte Regierung zustimmen muss – kontroverse Aussagen sind daher unwahrscheinlich. Gerade mit Blick auf die Instrumente deutscher Sicherheitspolitik befasst sich das Weißbuch nur mit einem kleinen Ausschnitt staatlicher Sicherheitsvorsorge, nämlich jenem, bei dem die Bundeswehr zum Einsatz kommen kann. Insbesondere die immer stärkere Verbindung von innerer und äußerer Sicherheit wird kaum eine Rolle spielen, auch wenn dieser Nexus die deutsche Sicherheitspolitik zunehmend prägt. Trotz all dieser Einschränkungen sehen Deutschlands Partner das Weißbuch als Test, ob Berlin die in München angekündigte Politik auch schriftlich verankert. Die Messlatte wird sein, wie klar die Analyse, wie konkret die Schlüsse und wie bedeutend und belastbar die resultierenden Empfehlungen und Selbstverpflichtungen sind.

Parlamentsbeteiligung

Obwohl der Bundestag noch nie einen Einsatz der Bundeswehr verhindert hat, identifizieren internationale Partner den Parlamentsvorbehalt als Problem für Berlins Bündnisfähigkeit: Da der Bundestag theoretisch einen Einsatz verhindern könnte, zweifeln Partner in der Europäischen Union und der NATO an Berlins Verlässlichkeit. Sie fürchten auch, dass ihre Streitkräfte durch eine zu enge Zusammenarbeit mit der Bundeswehr an einem Einsatz gehindert werden könnten.

Um diese Befürchtungen zu prüfen, hat die Bundesregierung im Frühjahr 2014 eine durch den ehemaligen Verteidigungsminister Volker Rühe geleitete Kommission eingesetzt. In ihrem Abschlussbericht schlägt diese jedoch nur minimale Änderungen am Parlamentsbeteiligungsgesetz vor, die auf Details für Trainings- und Unterstützungseinsätze zielen. Der grundlegende Rechtsrahmen soll nicht verändert werden: Es bleibt dabei, dass der Bundestag Einsatzentscheidungen grundsätzlich vorher billigen muss. Auch die Ausnahmen von dem Grundsatz des Parlamentsvorbehalts sind bereits in der bisherigen Praxis verankert.⁰⁵ Zu den sehr viel grundsätzli-

05 Vgl. Deutscher Bundestag, Unterrichtung durch die Kommission zur Überprüfung und Sicherung der Parlamentsrechte bei der Mandatierung von Auslandseinsätzen der Bundeswehr, Abschlussbericht, Bundestagsdrucksache 18/5000, 16.6.2015.

chen Fragen der Verteidigungsintegration der europäischen Streitkräfte macht die Kommission keine wesentlichen Vorschläge, auch, weil sie die unterschiedlichen Ansichten der beteiligten Regierungsparteien aus der Kommission heraushalten wollte.⁰⁶

Streitkräfte

Bei dem wesentlichen verteidigungspolitischen Instrument der Streitkräfte forderte vor allem die Kombination aus neuer Ambition und verschlechtertem sicherheitspolitischen Umfeld erhebliche Anpassungen. Die Ukraine-Krise zwang Deutschland 2014, den desolaten Zustand der Bundeswehr öffentlich anzuerkennen. Die Einsparungen im Rahmen der seit 2010 laufenden Bundeswehrreform hatten dazu geführt, dass Deutschland nicht mehr in der Lage war, seine klassische Rolle als militärisches Rückgrat bei der Bündnisverteidigung zu spielen. In der Tat war die Bundeswehr nunmehr auf Stabilisierungseinsätze und Krisenmanagement ausgerichtet und hielt daher bei vielen Waffensystemen nur noch geringe Zahlen vor: So hatte sich etwa die Panzerflotte seit 2010 von 1385 auf 306 Panzer verkleinert. Auch die Qualität hatte gelitten: Die Einsatzbereitschaft der Jagdflugzeugflotte war auf 30 Prozent gesunken, weil Spezialisten und Ersatzteile fehlten; hinzu kamen spektakuläre Ausfälle bei der Hubschrauberflotte.⁰⁷

Seit 2014 kämpft das Verteidigungsministerium gegen den Abwärtstrend: Die Zahl der Kampf- und Schützenpanzer wird wieder erhöht, die Einsatzbereitschaft des Materials soll durch bessere Wartung gesteigert werden. Die 2014 beschlossene „Agenda Attraktivität“ und das 2015 verabschiedete Gesetz zur Steigerung der Attraktivität des Dienstes in der Bundeswehr sollen Personalrekrutierung und -bindung verbessern. Zudem soll der Verteidigungsetat steigen.⁰⁸ Allerdings eröffnet dies keine besonderen Spielräume. Denn auch wenn Regierungsvertreter und Parlamentarierinnen zunehmend mehr Qualität und Quantität bei der Bundeswehr und eine Er-

06 Vgl. Christian Mölling/Alicia von Voss, So wird es nichts mit der europäischen Armee, 20.6.2015, www.zeit.de/politik/deutschland/2015-06/ruehe-kommission-europaeische-armee.

07 Vgl. z.B. Gerald Traufetter, Neue Panne bei der Bundeswehr. Transporthubschrauber müssen am Boden bleiben, 6.2.2015, www.spiegel.de/politik/deutschland/a-1017050.html.

08 Vgl. Von der Leyen will Bundeswehr mit 130 Milliarden Euro sanieren, 26.1.2016, www.faz.net/-14035401.html.

höhung des Haushalts fordern – die derzeitigen Maßnahmen können die Bundeswehr bestenfalls auf ihrem derzeitigen Stand stabilisieren.

Rüstungspolitik

Rüstung als Teil von Sicherheitspolitik ist ein deutsches Tabuthema. Als der SPD-Vorsitzende Sigmar Gabriel 2013 ankündigte, Rüstungsexporte restriktiver handhaben zu wollen, entspann sich jedoch eine heftige Debatte. Die Rüstungsindustrie fürchtete den Verlust des überlebenswichtigen Exportmarktes und das Verteidigungsministerium den Verlust der industriellen Basis, die in weiten Teilen die Einsatzbereitschaft der Streitkräfte sicherstellt. Der Konflikt konnte im Juli 2015 mit dem Rüstungsstrategiepapier der Bundesregierung zunächst beigelegt werden.⁰⁹ Seitdem gibt es theoretisch einen Konsens: *Erstens* ist Rüstungspolitik Sicherheitspolitik: Rüstungsexporte sind nur sicherheitspolitisch und nicht industriepolitisch begründbar; *zweitens* sind Rüstungsexporte legitim: Die Industrie darf Gewinne erzielen und versuchen, durch Exporte ihre Marktposition zu stärken; *drittens* gibt es eine gegenseitige Abhängigkeit: Der Staat braucht für seine Sicherheits- und Verteidigungspolitik eine industrielle Basis, die Industrie braucht zum Überleben den Staat als Kunden und Unterstützer im Export. Doch auf die Praxis hat dieser Kompromiss kaum Einfluss. Die Bundesregierung liefert auch weiterhin keine sicherheitspolitische Begründung für Exporte. Ihre Position wankt sogar, wie sich etwa 2016 bei einer Lieferung von Patrouillenbooten an Saudi-Arabien zeigte. Deutschlands Partner in der Europäischen Union und der NATO hingegen warten auf Signale politischer Stabilität für gemeinsame Rüstungsprojekte. Am Ende hat sich Deutschland einmal im Kreis gedreht: Rüstung bleibt ein Tabuthema; eine Betrachtung deutscher Rüstungspolitik unter dem Aspekt der sicherheitspolitischen Verantwortung und damit ein konzeptioneller Neuanfang waren nicht möglich.

Verteidigungskooperation

Wenn es international Verantwortung übernehmen will, ist Deutschland auf Zusammenarbeit angewiesen. Hierbei gibt es greifbare Fortschritte. Diese sind allerdings weniger durch die Verantwortungsdebatte oder grundsätzliche Überlegun-

gen motiviert, sondern vielmehr durch den Druck, der aus den immer weiter sinkenden militärischen Kapazitäten angesichts neuer sicherheitspolitischer Risiken resultiert. Zwar schlug EU-Kommissionspräsident Jean-Claude Juncker im März 2015 eine europäische Armee vor, und etwa zeitgleich veröffentlichte der ehemalige NATO-Generalsekretär und Hohe Vertreter der Europäischen Union für die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik Javier Solana einen Bericht mit dem Titel „More Union in Defence“. Beides führte zu einer unerwartet langen Debatte, die jedoch nicht von europäischen Partnern aufgenommen wurde und ohne sichtbaren Schub für die Verteidigungskooperation vererbte.

Mehr Fortschritte hat die Bundesregierung mit dem sogenannten Rahmennationenkonzept erzielt. Dieses sieht vor, dass angesichts schrumpfender nationaler Streitkräfte jene Armeen, die wie die Bundeswehr im Vergleich noch schlagkräftig genug sind, als Rückgrat für multinationale Verbände dienen sollen: Kleinere Armeen anderer Staaten können sich hier einklinken, sodass größere Verbände entstehen, die länger einsatzfähig sind. Die Zahl der daran interessierten Staaten ist mittlerweile auf 16 gestiegen. Zugleich wurde das Konzept angepasst: Mit der Neuausrichtung der NATO sind nun wieder große Verteidigungskräfte notwendig. Folglich sollen nicht nur spezialisierte Fähigkeiten durch das Konzept geschaffen werden, sondern ganze Divisionen – also Verbände in der Größe von etwa 15 000 Soldatinnen und Soldaten. Bislang liegen noch keine sichtbaren Ergebnisse vor, die Umsetzung solcher Konzepte dauert. Zugleich besteht immer die Möglichkeit, dass die notwendigen Partner abspringen, weil sich ihre politischen Interessen verändern. Greifbarer geht die Kooperation auf bilateraler Ebene voran. Beispielhaft ist etwa die Integration der deutschen und niederländischen Heere seit 2014. Parallel intensiviert Deutschland die Kooperation mit Polen, aber auf geringerem Niveau.

Aufgaben und Operationen

Eine Veränderung der deutschen Verteidigungspolitik wird beim internationalen Engagement am deutlichsten: Deutschland beteiligt sich häufiger, in anderer Form und offensiver. Die erste Übernahme neuer verteidigungspolitischer Verantwortung wurde durch die Art der Aufgaben vereinfacht, die die NATO aus der Ukraine-Krise für sich ableitete: Abschreckung und Bündnisverteidigung.

⁰⁹ Vgl. Bundesregierung, Strategiepapier der Bundesregierung zur Stärkung der Verteidigungsindustrie in Deutschland, 8.7.2015.

Deutschland stand vor der Herausforderung, wieder das konventionelle Rückgrat der Bündnisverteidigung im Osten zu stellen: Hier konnte es auf das überwiegend akzeptierte Narrativ aus dem Kalten Krieg aufbauen. Deutschland prägte auch maßgeblich die konzeptionelle Weichenstellung zur militärischen Anpassung der NATO auf dem Gipfel in Wales 2014.¹⁰ Auch bei der Umsetzung liefert Berlin: So ist Deutschland beispielsweise der größte europäische Truppensteller für Rückversicherung- und Anpassungsmaßnahmen und übernahm 2015 als erstes Land die Führung der neuen schnellen Eingreiftruppe. Diese starke Beteiligung an der traditionellen Bündnisverteidigung bleibt bislang weitgehend unkontrovers.

Umstrittener ist hingegen die sogenannte Ertüchtigungsinitiative, mit der Deutschland sein Engagement im Krisenmanagement konzeptionell umreißen wollte: Regionale Akteure sollen so trainiert und ausgerüstet werden, dass sie selbst Verantwortung für ihre Sicherheit übernehmen können.¹¹ Dieser Logik folgt der Einsatz der Bundeswehr in der EU-Trainingsmission in Mali seit 2013. Zugleich unterstrich die Bundesregierung aber damit auch ihre Abneigung, Kampfaufgaben zu übernehmen, woraufhin Partner wie Frankreich Deutschland kritisierten, die riskanten Kampfeinsätze, die erst die Voraussetzung für Beratung und Ausbildung schaffen, anderen zu überlassen. Ohnehin überholt die Realität diesen Versuch der konzeptionellen Abgrenzung: Auch wenn der Einsatz deutscher Ausbilder im Irak seit 2015 unter Ertüchtigung firmiert, geht er bereits in die immer wichtiger werdende Aufgabe der Terrorbekämpfung über. Ähnlich entwickeln sich die seitdem begonnenen Einsätze in Syrien und im Norden Malis.

Hinzu kommen weitere Verschiebungen: Schon der Irak-Einsatz fand am Rande der rechtlichen Einsatzmöglichkeiten der Bundeswehr statt, weil diese hier nicht in einem klassischen System kollektiver Sicherheit, sondern in einer Ad-hoc-Koalition agierte. In der gleichen Grauzone operiert der Syrien-Einsatz im Rahmen der Anti-IS-Koalition. Der Bundeswehreininsatz im Norden Malis zeigt zwei weitere Besonderheiten: Die Entsendung von Kampfeinheiten in ein sehr gefährliches Umfeld ist möglich – die Mali-Einsätze

ze sind bei Weitem gefährlicher als der Einsatz von Aufklärungsflugzeugen in Syrien; zudem unterstellt die Bundeswehr erhebliche Kontingente den Vereinten Nationen, was Deutschland trotz Unterstützungsrhetorik in der Vergangenheit selten getan hatte. Damit sind in kürzester Zeit verschiedene rote Linien gefallen und das klassische Koordinatensystem deutscher Militäreinsätze durcheinandergeraten.

SICHERHEITSPOLITISCHE BAUSTELLEN

Seit der Ankündigung einer sicherheitspolitischen Neuausrichtung hat Deutschland einiges getan. Aktiv wird die Bundesrepublik bislang vor allem dort, wo durch Partner oder Ereignisse Druck entsteht: Vor allem in der Ukraine-Krise hat Berlin diplomatische und militärische Verantwortung und Führung übernommen. Auch die militärischen Grundlagen werden jetzt saniert: Beim Material und der Verteidigungskooperation ist Besserung zumindest in Sicht. In anderen Fällen, wie im Kampf gegen den IS, handelte Deutschland erst, als diese Krisen zu einem innenpolitischen Thema wurden, etwa angesichts der hohen Flüchtlingszahlen im Sommer 2015, oder zu einem Kernthema bei einem zentralen Partner, wie durch die Pariser Terroranschläge im November 2015. Noch ist Verantwortungsübernahme krisengetrieben und oft reaktiv, wie Politik im Allgemeinen. Diese Krisen haben aber den notwendigen Handlungsdruck erzeugt und somit Deutschland ermöglicht, zu reagieren und dabei neue Wege zu gehen.

Dennoch tut Berlin sich schwer, systematisch eine Politik der „neuen Verantwortung“ zu entwickeln: Verteidigungspolitik bleibt das Problemkind der deutschen Außen- und Sicherheitspolitik. Gleichzeitig lässt das sich schnell und gewaltsam verändernde Sicherheitsumfeld Deutschland keine Atempause: Die Einsätze in Mali, Syrien und im Irak zeigen, dass innere und äußere Risiken und Bedrohungen verschmelzen. Deutschland muss klären, in welchem politisch-rechtlichen Rahmen und mit welchem Ziel es Militär einsetzen will, und welche Rolle Verantwortung dabei spielt. Fünf Punkte gehören dazu:

Erstens muss der Begriff der sicherheitspolitischen Verantwortung ausbuchstabiert werden. Deutschland trägt diese Verantwortung für sich selbst, aber auch für die sicherheitspolitische Gemeinschaft, in der es agiert. Verantwortung besteht in dem Maße, in dem Deutschland die Mög-

¹⁰ Vgl. Claudia Major, Die strategische Anpassung der NATO, SWP-Aktuell 20/2015.

¹¹ Vgl. dies./Christian Mölling/Judith Vorrath, Bewaffnen + Befähigen = Befrieden, SWP-Aktuell 74/2014.

lichkeit hat, durch (Nicht-)Handeln seine eigene Lage oder die seiner Partner zu verbessern oder zumindest nicht zu verschlechtern und seine sicherheitspolitischen Ziele und Interessen zu erreichen. Insofern ist Deutschland nicht nur dort für Wandel und Stabilität in der Welt verantwortlich, wo es handelt, sondern auch dort, wo es *nicht* handelt. Hierzu sollte Deutschland eine eigene sicherheitspolitische Konzeption entwickeln. Das gilt in geografischer Hinsicht, etwa für den Nordosten Europas, wo es Sicherheit im Wesentlichen über die NATO und die Europäische Union gestaltet, wie auch für funktionale Themen wie Energie und kritische Infrastrukturen. Die besondere Herausforderung wird darin liegen, die in der Realität bereits weitgehend aufgehobene Trennung zwischen äußerer und innerer Sicherheit auch in der Bundesregierung nachzuvollziehen.

Zweitens gilt es, die Streitkräfte europäisch zu reformieren. Deutschland steht in Sachen Streitkräfte vor massiven Herausforderungen. Politisch muss Berlin bereit sein, die Folgen einer engeren Kooperation im multilateralen Kontext zu tragen. Fähigkeiten der Bundeswehr können sinnvoll nur noch im europäischen Kontext definiert werden. So bestimmen etwa die jetzigen und zukünftigen militärischen Fähigkeiten der Partner die Umsetzung des Rahmennationenkonzepts. Die Planung der eigenen Fähigkeiten und die Kooperationsangebote an Partner sollte die Bundeswehr deshalb auf eine umfassende, kontinuierliche und weitblickende Analyse der Verteidigungskomplexe seiner europäischen Partner stützen. Militärisch bedeuten die deutschen Verpflichtungen einen langfristigen Mehrbedarf an Personal, Ausrüstung und Übungstätigkeit. Die derzeitigen Budgeterhöhungen werden nicht ausreichen, um das Fähigkeitsprofil über die nächste Dekade stabil zu halten oder sogar zu steigern. Dies würde jährlich drei bis fünf Milliarden Euro mehr erfordern.

Drittens sollte Rüstung als Teil von Verantwortung begriffen werden. Der Konsens darüber, was ein verantwortungsvoller sicherheitspolitischer Umgang mit Rüstung ist und welche Rolle Europa dabei spielt, besteht höchstens theoretisch, hat aber keine praktischen Auswirkungen. Dies schränkt nicht nur die Möglichkeiten ein, Rüstungsexporte und -kooperation als sicherheitspolitische Gestaltungsmittel zu nutzen. Es schadet sogar: Deutschlands Partner sehen darin auch die mangelnde Bereitschaft, verlässliche Zusagen und Beiträge für ihre Sicherheit zu leisten.

Eine Konkretisierung mittels einer Rüstungsstrategie und die Schaffung klarer Zuständigkeiten für die sicherheitspolitische Gesamtbewertung innerhalb der Bundesregierung wären mögliche Schritte, um diese Lücke zu schließen.

Viertens gilt es, die Bevölkerung in Deutschland mitzunehmen. Für die außenpolitischen Ambitionen der Bundesregierung ist nach wie vor nur ein geringer gesellschaftlicher Rückhalt festzustellen. Doch gerade in Deutschland, wo Sicherheitspolitik nicht auf einem etablierten Konsens aufbaut, sondern stets neu definiert werden muss, ist die Unterstützung durch die Bevölkerung wichtig. Wenn Deutschland glaubhaft seine Verlässlichkeit beweisen möchte, wird es seine Entscheidungen für oder gegen Einsätze sicherheitspolitisch begründen müssen – und das vor allem zuhause. Bundesregierung und Parlament werden aktiv die „neue Verantwortung“ erklären und dafür werben müssen. Dazu gehört beispielsweise, der Öffentlichkeit besser zu vermitteln, wie tiefgreifend sich die Sicherheitslandschaft gerade verändert und warum ein deutscher Beitrag notwendig ist. Startpunkt könnte das neue Weißbuch sein.

Fünftens sollte die „neue Verantwortung“ den Bundestag einbinden: Parlamente tragen Debatten in die Öffentlichkeit; sie spielen auch eine immer größere Rolle in der Verteidigungskooperation. Sie entscheiden nicht nur über Einsätze, sondern können auch gemeinsame Beschaffungen und Betrieb von Material ermöglichen und so die Kooperation mit Partnern erleichtern. Der Bundestag könnte über den nationalen Tellerrand schauen und seine Kontakte zu Parlamenten in Partnerstaaten intensivieren, um zu eruieren, wie Kooperationsbedingungen verbessert werden können.

CLAUDIA MAJOR

ist wissenschaftliche Mitarbeiterin und Projektleiterin in der Forschungsgruppe Sicherheitspolitik der Stiftung Wissenschaft und Politik in Berlin.
claudia.major@swp-berlin.org

CHRISTIAN MÖLLING

ist Senior Resident Fellow beim German Marshall Fund of the United States in Berlin und dort zuständig für Sicherheits-, Verteidigungs- und Rüstungspolitik in der Europäischen Union und der NATO.
cmoelling@gmfus.org

ENTWICKLUNGSPOLITIK IM GEFÜGE EINER „NEUEN DEUTSCHEN AUSSENPOLITIK“

Jörn Grävingsholt

Als die Diskussion über eine „neue“ deutsche Außenpolitik Anfang 2014 in konzertierter Weise von Bundespräsident Joachim Gauck und Außenminister Frank-Walter Steinmeier angestoßen und schnell von Verteidigungsministerin Ursula von der Leyen und Entwicklungsminister Gerd Müller aufgegriffen wurde, fiel manchem Beobachter unter anderem auf, „wie wenig über (konkrete) Ziele und Strategien im Vergleich zu übergreifenden Konzepten (wie ‚Führung‘ oder ‚Zurückhaltung‘) oder allgemeinen Leitlinien (‚früher, entschiedener und substantieller‘) diskutiert, geschweige denn gestritten“ wurde.⁰¹

Angesichts der Krisen in Syrien und der Ukraine, die in der öffentlichen Wahrnehmung die Ernüchterung über die nordafrikanische „Arabellion“ abgelöst hatten, der wiederum die schmerzhafteste Erkenntnis um die Begrenztheit des Interventionserfolgs in Afghanistan vorausgegangen war, schien die Antwort auf die Frage nach Ziel und Strategie deutscher Außenpolitik für manche auf der Hand zu liegen: Frieden wahren, Krisen verhüten.

Der anschließende „Review-Prozess“ des Auswärtigen Amtes brachte denn auch ein Jahr der Konsultation und Selbstverständigung über die deutsche Außenpolitik Anfang 2015 auf den Dreiklang „Krise – Ordnung – Europa“.⁰² Der dominanten Wahrnehmung einer fundamentalen weltpolitischen Krise, die Außenminister Steinmeier in das Bild einer „Welt aus den Fugen“ gekleidet hatte, wurden zwei strukturelle Antworten zur Seite gestellt: die Einhegung und Prävention von Krisen in einer internationalen (Rechts-)Ordnung einerseits und die Stärkung der Europäischen Union als Werte- und Interessengemeinschaft andererseits.⁰³

Hier setzte sich eine Zielbestimmung fort, die schon Bundespräsident Gauck in seiner Rede zur Eröffnung der Münchner Sicherheits-

konferenz 2014 als deutsches „Kerninteresse“ ausgemacht hatte: eine offene Weltordnung, die Deutschland erlaube, Interessen mit grundlegenden Werten zu verbinden, zu erhalten und zukunftsfähig zu machen.⁰⁴ Gunther Hellmann hat dies treffenderweise in Anlehnung an den Politologen Arnold Wolfers als „Milieuziel“ identifiziert, also als auf die Schaffung vorteilhafter Rahmenbedingungen orientiertes Ziel, deren Verwirklichung letztlich allen Handelnden zugutekommt.⁰⁵

Eines wurde im Review-Prozess nur am Rande thematisiert und in seinen Folgen nicht tiefer analysiert: Die Verdichtung der Krisen in jener offenen Weltordnung ist allem Anschein nach kein zufälliger temporärer Knick in der internationalen Zusammenarbeit, der allein durch beharrliches Bemühen und inkrementelle Reformen globaler Kooperationsformate behoben werden könnte. Darin spiegelt sich vielmehr die Kehrseite rasant wachsender internationaler wechselseitiger Abhängigkeiten und damit ein strukturelles Problem wider, das etwa der Sozialwissenschaftler Dieter Senghaas auf den Begriff der „Zerklüftung“ gebracht hat.⁰⁶ Auch in der Politik greift die Erkenntnis interdependenter Zusammenhänge Raum. So bezeichnete beispielsweise Bundesfinanzminister Wolfgang Schäuble die europäische Flüchtlingskrise, die in ihrem Ausmaß nur einen Bruchteil der globalen Flüchtlingskrise ausmacht, als „Rendezvous unserer Gesellschaft mit der Globalisierung“.⁰⁷

Welches sind die problematischen Treiber jener globalen gegenseitigen Abhängigkeiten? Der Politologe Dirk Messner hat vorgeschlagen, „vier sich wechselseitig verstärkende Wellen globalen Wandels“ zu unterscheiden: *erstens* die sich beschleunigende ökonomische Globalisierung, die Chancen und zugleich Verwundbar-

keiten schafft und in jüngster Zeit zunehmend Legitimationskrisen demokratischer Systeme und das Erstarken populistischer Parteien und Politiker hervorgerufen hat; *zweitens* globale „tektonische“ Machtverschiebungen zugunsten aufsteigender Länder wie China und Indien, die alte Machtkonstellationen infrage stellen, ohne jedoch klare neue Konstellationen hervorzu- bringen; *drittens* den menschengemachten Wandel des Erdsystems („Anthropozän“) mit unab- sehbaren Folgen, wenn die Weltwirtschaft nicht innerhalb weniger Jahrzehnte ihren Energie- und Ressourcenbedarf fundamental umstellt; und *viertens* die Digitalisierung der Kommuni- kation, die einen weltumspannenden Austausch von Informationen in Echtzeit erlaubt und zu- gleich nie gekannte Möglichkeiten und Formen der Datenüberwachung schafft.⁰⁸

Die meisten Großkrisen der Gegenwart lassen sich – mit lokalen Spezifika – als Geschichten des Zusammenspiels dieser vier Megatrends erzählen, allen voran die globalen Flüchtlingsbewegungen, die Bedrohung durch den sogenannten Islami- schen Staat und andere extremistische Gruppier- ungen, der syrische Bürgerkrieg, die Finanzkri-

sen der vergangenen zehn Jahre, die Verbreitung von Krankheiten wie Ebola oder dem Zika-Virus, die Identitätskrise Europas.

Das größte Krisenpotenzial wohnt dabei den Risiken weiterhin unterregulierter ökonomischer Globalisierung und den menschengemachten Veränderungen des Erdsystems inne. Um dem entgegenzutreten, wird ein tiefgreifender Wandel wirtschaftlicher und politischer Strukturen erfor- derlich sein. Eine „neue“ deutsche Außenpolitik wird sich nicht allein dem Erhalt einer bestehen- den Weltordnung widmen können. Sie wird viel- mehr konkrete Beiträge zu einer Transformation dieser Ordnung leisten müssen, um deren Zu- kunft zu sichern.

Das Milieuziel einer offenen Weltordnung, so die Quintessenz, wird nur dann auf Dauer er- reicht werden, wenn der Menschheit innerhalb weniger Jahrzehnte eine globale Transformati- on jener Strukturen und Dynamiken gelingt, die diese Ordnung einerseits tragen, sie aber auch zunehmend von innen zu zerstören drohen.

Die im September 2015 von den Vereinten Nationen beschlossene „Agenda 2030“ mit 17 Zielen nachhaltiger Entwicklung stellt im inter- nationalen System die bis dato deutlichste An- erkennung des globalen Transformationsbedarfs dar. Dass dieses Programm als Nachfolgepro- jekt der primär auf Armutsbekämpfung orien- tierten Millenniumsentwicklungsziele entstan- den ist, versinnbildlicht den Bedeutungswandel, den Entwicklungspolitik seit ihren Anfängen als Hilfe für „unterentwickelte Länder“ bis heute erfahren hat. Welche Rolle kommt der Entwick- lungspolitik im Rahmen einer neuen deutschen Außenpolitik zu?

VON DER ENTWICKLUNGSHILFE ZUR GLOBALEN STRUKTURPOLITIK

Kaum ein Politikfeld dürfte einer größeren Dis- krepanz zwischen Fremd- und Selbstwahrneh- mung ausgesetzt sein als die Entwicklungspolitik. Eine fachfremde Öffentlichkeit, die bis in manche Bundesministerien und parlamentarische Fach- ausschüsse reicht, hält mitunter den sprichwört- lichen Brunnenbau noch immer für das entwick- lungspolitische Kerngeschäft. Demgegenüber positionieren die Protagonistinnen und Prota- gonisten der Entwicklungspolitik selbst ihren Tätigkeitsbereich zunehmend als Politikfeld der globalen Zukunftsverantwortung, mit dem Ziel,

01 Gunther Hellmann, Im offensiven Mittelfeld – Deutschlands neue Spielmacher-Rolle in der europäischen Politik, in: ders./Daniel Jacobi/Ursula Stark Urrestarazu (Hrsg.), „Früher, entschiedener und substantieller“? Die neue Debatte über Deutschlands Außenpolitik, Wiesbaden 2015, S. 473–491, hier S. 484. Siehe auch Gunther Hellmans Beitrag in dieser Ausgabe (Anm. d. Red.).

02 Auswärtiges Amt, Krise – Ordnung – Europa. Review 2014: Außenpolitik Weiter Denken, Berlin 2015, www.auswaertiges-amt.de/cae/servlet/contentblob/699336/publicationFile/202955/Review_Abschlussbericht.pdf.

03 Vgl. Frank-Walter Steinmeier, Die Welt ist aus den Fugen geraten, Rede auf dem Deutschen Evangelischen Kirchentag, Stuttgart 7. 6. 2015.

04 Vgl. Joachim Gauck, Deutschlands Rolle in der Welt: Anmerkungen zu Verantwortung, Normen und Bündnissen, Rede zur Eröffnung der 50. Münchner Sicherheitskonferenz, München 31. 1. 2014, www.bundespraesident.de/SharedDocs/Reden/DE/Joachim-Gauck/Reden/2014/01/140131-Muenchner-Sicherheitskonferenz.html.

05 Vgl. Hellmann (Anm. 1), S. 484. Im Gegensatz dazu beziehen sich klassische „Besitzziele“ auf die Erlangung knapper Güter, die oft nur auf Kosten anderer erfolgen kann.

06 Dieter Senghaas, Weltordnung in einer zerklüfteten Welt, Frankfurt/M. 2012.

07 Zuwanderung nach Europa: Schäuble vergleicht Flüchtlings- bewegung mit Lawine, 12. 11. 2015, www.spiegel.de/politik/deutschland/-a-1062373.html.

08 Dirk Messner, Deutschland als Gestaltungsmacht in der globa- len Nachhaltigkeitspolitik – Chancen und Herausforderungen unter den Bedingungen „umfassender Globalisierung“, in: Hellmann/ Jacobi/Stark Urrestarazu (Anm. 1), S. 379–394.

„eine gerechtere, friedlichere und ökologisch zukunftsfähige Welt“ zu schaffen.⁰⁹ Die Festlegung des rot-grünen Koalitionsvertrages von 1998, der Entwicklungspolitik als „globale Strukturpolitik“ definierte, wurde unter späteren Regierungskoalitionen zwar unterschiedlich enthusiastisch interpretiert, aber nicht widerrufen, und prägt seitdem auch das Selbstverständnis des für Entwicklungspolitik hauptverantwortlichen Bundesministeriums für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ).

In sprachlicher Hinsicht wurde in den 1990er Jahren der Abschied vom alten Begriff der „Entwicklungshilfe“ zugunsten von „Entwicklungszusammenarbeit“ (EZ) eingeleitet, um den Übergang von einer paternalistischen Almosengabe zu einer partnerschaftlichen Vereinbarung und Umsetzung von Entwicklungszielen zu dokumentieren.¹⁰ Neben dem praktischen Argument, dass von den lokalen Partnern mitgetragene und angenommene EZ-Maßnahmen nachweislich bessere Aussichten auf einen nachhaltigen Erfolg haben, spielte auch die Absicht eine Rolle, durch die Pflege von Partnerschaften „auf Augenhöhe“ das Klima internationaler Kooperation insgesamt zu verbessern.

Auch das Portfolio der direkten Zusammenarbeit veränderte sich. Die „Gegenstände“ der Kooperation wurden politischer. Erster Auslöser war eine Reihe von Wirkungsanalysen der Weltbank in den 1990er Jahren, die zeigten, dass Entwicklungsprojekte dort auf erheblich fruchtbareren Boden fielen, wo staatliche Institutionen eine bessere Qualität der Regierungsführung an den Tag legten.¹¹ „Good Governance“ wurde zum neuen Schlagwort und veränderte das Denken über die Grundbedingungen erfolgreicher Entwicklung.

Mit dem Fall des Eisernen Vorhangs in Europa und den damit verbundenen politischen Umbrüchen auch in anderen Teilen der Welt gingen viele Geber noch weiter und etablierten Demokratieförderung als entwicklungspolitisches

Handlungsfeld. In Deutschland begann neben dem BMZ auch das Auswärtige Amt mit der Förderung entsprechender Maßnahmen.

Seit den späten 1990er Jahren – zunächst in Reaktion auf den jugoslawischen Bürgerkrieg und den Völkermord in Ruanda, später forciert durch den 11. September 2001 – wurde ein entwicklungspolitisches Instrumentarium der Friedensförderung entwickelt. Einerseits entstanden neue Förderlinien im Geschäftsbereich des BMZ wie der Zivile Friedensdienst und die auf „Krisenprävention“ ausgerichtete Projektförderung nichtstaatlicher Träger wie kirchliche Werke und politische Stiftungen. Andererseits entwickelten auch die großen staatlichen sogenannten Durchführungsorganisationen Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW) und Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (GTZ, 2011 in die Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit GIZ überführt) eigene Kompetenzen und Angebote im Bereich Krisenprävention, Konfliktbearbeitung und Friedensförderung. Schließlich erhielt auch das Auswärtige Amt mehr Mittel zur „zivilen Krisenprävention“, die für Projekte eingesetzt wurden, die durchaus typische Aufgaben der Entwicklungsförderung wahrnahmen.

Zum Instrumentarium der Entwicklungspolitik gehört heute weitaus mehr als die bilateral zwischen einem „Geber“ und einem „Entwicklungsland“ vereinbarte und durch den Geber finanzierte Kooperation bei der Schaffung neuer Infrastruktur oder der Förderung von Fähigkeiten (*capacity building*). Sie umfasst die Beratung umfangreicher sektoraler Reformvorhaben oder die Unterstützung von Ländern bei der Einbringung ihrer Stimme in internationale Verhandlungsprozesse wie etwa für den Beitritt zur Welthandelsorganisation bis hin zur pauschalen, aber an politische Vereinbarungen gebundenen Direktfinanzierung staatlicher Haushalte (Budgethilfe). Zu ihr zählt auch die Kooperation mit zivilgesellschaftlichen Akteuren und Organisationen mit dem Ziel, eine größere Stimmenvielfalt in politischen Prozessen zu ermöglichen. In der Zusammenarbeit mit staatlichen und nichtstaatlichen Partnern geht es zudem darum, international vereinbarten Normen – von allgemeinen Menschenrechten über Frauen-, Kinder- und Minderheitenrechte bis hin zu Umweltschutz- und Arbeitsnormen – Geltung zu verschaffen.

09 Franz Nuscheler, *Entwicklungspolitik*, in: Siegmund Schmidt/Gunther Hellmann/Reinhard Wolf (Hrsg.), *Handbuch zur deutschen Außenpolitik*, Wiesbaden 2007, S. 672–683, hier S. 676.

10 Mitunter wird der Begriff der „Entwicklungshilfe“ in Ermangelung einer etablierten Alternative als Lehnübersetzung aus dem Englischen zur Bezeichnung der für Entwicklungszusammenarbeit aufgewendeten finanziellen Mittel – *official development aid* (ODA) – heute noch in Fachpublikationen verwendet.

11 Vgl. etwa World Bank, *World Development Report 1997. The State in a Changing World*, Oxford 1997.

Auch die internationale Einbettung der EZ hat kontinuierlich zugenommen. Neben der Finanzierung klassischer multilateraler Programme etwa der Weltbank, der regionalen Entwicklungsbanken oder des UN-Entwicklungsprogramms werden EZ-Mittel auch für Gemeinschaftsprogramme mehrerer Geber, sektorale „Korbfinanzierungen“ oder Treuhandfonds wie zum Beispiel die Friedensfonds in ehemaligen Bürgerkriegsländern aufgewendet, um Wirkungen durch abgestimmtes internationales Vorgehen zu verstärken und den Koordinationsaufwand für die Partnerländer, die mitunter mit Dutzenden Geberorganisationen zu tun haben, zu verringern.¹²

Mit Blick auf die Internationalisierung der Aktivitäten vieler Ressorts, die zunehmend auch als *official development aid* (ODA) anrechenbare finanzielle Mittel beispielsweise zum Klimaschutz verwalten, kam dem BMZ zunehmend die Rolle des Sachwalters entwicklungspolitischer Interessen im Gesamtkonzert der Ressorts zu. Seit dem rot-grünen Koalitionsvertrag von 1998 ist das Ministerium daher auch im Bundessicherheitsrat vertreten, der als Kabinettsausschuss unter anderem über Rüstungsexporte befindet.

ENTWICKLUNGSPOLITIK ZWISCHEN DISKURS UND WIRKLICHKEIT

Ungeachtet dieser Weiterentwicklung ihrer Handlungslogik und Arbeitsweise, sah sich Entwicklungspolitik immer wieder fundamentaler Kritik ausgesetzt. Anhaltende Armut in vielen Ländern und enttäuschte Erwartungen wurden dabei als Nachweis des Scheiterns jahrzehntelanger „Entwicklungshilfe“ betrachtet. Derlei Pauschalurteile übersehen allerdings drei Sachverhalte.

Erstens stehen die weltweit für EZ aufgewendeten Mittel in einem absurden Missverhältnis zu der Erwartung, sie müssten alle wesentlichen Entwicklungsblockaden überwinden. Wie der Politikwissenschaftler Franz Nuscheler aufgezeigt hat, beliefen sich sämtliche ODA-Mittel seit einem halben Jahrhundert in etwa auf die Größenordnung der innerdeutschen West-Ost-Transfers seit der Wiedervereinigung.¹³ Von dem

seit den 1970er Jahren erklärten und wiederholt bekräftigten Ziel, 0,7 Prozent des Bruttoinlandsprodukts für ODA aufzuwenden, sind die meisten OECD-Staaten, darunter auch Deutschland, bis heute weit entfernt.¹⁴

Zweitens zeigen systematische Wirkungsanalysen, die seit mittlerweile zwei Jahrzehnten in zunehmendem Maße zum Standard der Entwicklungsforschung geworden sind, dass EZ durchaus positive Wirkungen entfaltet, aber eben längst nicht immer und in dem erhofften Ausmaß. Die erfolgreiche Unterstützung erwünschter Entwicklungen gelingt vor allem dort, wo lokale Kontexte gründlich analysiert werden und maßgeschneiderte, sich fortlaufend anpassende Strategien anstelle vorgefertigter Blaupausen verfolgt werden und nicht andere, meist kurzfristigere außenpolitische Interessen strukturelle Entwicklungsbemühungen konterkarieren.

Drittens schließlich wird außer Acht gelassen, dass die Mittel und Instrumente der Entwicklungspolitik selbst keineswegs immer nur mit dem Ziel eingesetzt werden, maximalen Nutzen im Sinne nachhaltiger Entwicklung zu erzeugen. Ungeachtet aller normativen Festlegungen, die für die öffentliche Legitimierung des Politikfeldes ebenso erforderlich sind wie für die Aufrechterhaltung der intrinsischen Motivation und kollektiven Identität der in ihm Tätigen, war Entwicklungspolitik immer ein „Mehrzweckinstrument“,¹⁵ das Begehrlichkeiten aus unterschiedlichsten Richtungen weckte, die verfügbaren Mittel der EZ für eigennützigere Zwecke als die bloße Verbesserung der Lebensbedingungen in anderen Ländern oder die Förderung globaler öffentlicher Güter einzusetzen – und das nicht nur unter einem Entwicklungsminister Dirk Niebel (FDP), der sich ausdrücklich zur Außenwirtschaftsförderung als einem zentralen Ziel bekannte. Mitunter waren es dieselben Stimmen, die die Zweckentfremdung der EZ für außen(wirtschafts)politische Eigeninteressen beförderten und zugleich vehement ihre dadurch erst besonders verstärkte Vergeblichkeit beklagten.

Dass die Förderung repressiver und ausbeuterischer Diktaturen mit Mitteln der EZ, wie sie etwa wichtige Geber in Nordafrika aus geostra-

¹² Hinzu kommt schon seit den 1980er Jahren die Praxis von Mischfinanzierungen aus öffentlichen und privaten Mitteln.

¹³ Einen pointierten Überblick kritischer Positionen bietet Franz Nuscheler, Lern- und Arbeitsbuch Entwicklungspolitik, Bonn 2012, S. 20 ff.

¹⁴ Eine Übersicht über den Stand der ODA der OECD-Geberländer bietet die OECD unter www2.compareyourcountry.org/oda?cr=20001&cr1=oe&lg=en&page=0.

¹⁵ Nuscheler (Anm. 9), S. 674.

tegischen Gründen über Jahrzehnte betrieben haben, auf Dauer gerade kein Beitrag zur Sicherung der erwünschten Stabilität darstellt, ist seit 2011 an den Aufständen des „Arabischen Frühlings“ mustergültig zu beobachten. Statt Frieden zu sichern, wurden in Ländern wie Ägypten unter Präsident Husni Mubarak mit externen Mitteln Zustände „stabilisiert“, die viele vor allem junge Menschen in die religiös oder anderweitig verbrämte politische Radikalität trieben und schließlich ein Maximum an Instabilität hervorbrachten.

Angesichts der Eskalation des weltweiten Konfliktgeschehens in den vergangenen Jahren und der Konfrontation Europas mit einer „Flüchtlingskrise“ historischen Ausmaßes ist die Fundamentalkritik an der Entwicklungspolitik zuletzt weitgehend verstummt. Ihr Zielsystem ist im politischen Diskurs legitimierter denn je, weil der von ihren Befürworterinnen und Befürwortern immer hervorgehobene Verweis auf das „wohlverstandene Eigeninteresse“ der reichen Länder an der gelingenden Entwicklung der ärmeren und an einer gerechteren Globalisierung nunmehr offenkundig zu sein scheint. Doch drohen auch mit der an sich richtigen Forderung nach einer „Fluchtursachenbekämpfung“ durch Entwicklungspolitik neue Machbarkeitsversprechen, unerfüllbare Erwartungen zu schüren. Je drängender das Problem, desto schneller sollen die Resultate auch zu sehen sein. Die nächste Welle der Ernüchterung und Grundsatzkritik an der Entwicklungspolitik scheint programmiert.

ENTWICKLUNGSPOLITIK DER ZUKUNFT: „MOTOR GLOBALEN WANDELS“?

Entwicklungspolitik ist schon immer ein Politikfeld gewesen, das sich zwar normativ über seinen Zweck definiert, in der politischen Praxis aber meist über sein Instrumentarium wahrgenommen wird, vor allem bilaterale Entwicklungszusammenarbeit. Dieser vermeintliche Markenkern war in den zurückliegenden Jahren zunehmend Fragen nach seiner Zukunft ausgesetzt, die nicht etwa aus einer Vergeblichkeitskritik heraus formuliert wurden, sondern angesichts globaler Trends, die zum Teil sogar entwicklungspolitischen Erfolgen zuzuschreiben sein dürften.

Unter dem Stichwort *beyond aid* (also jenseits von ODA) wird diskutiert, welche Konsequenzen für die Entwicklungspolitik sich

aus einer dynamischen Ausdifferenzierung des „globalen Südens“ ergeben, die klassische Formen des bilateralen Mitteltransfers von Norden nach Süden immer weniger relevant erscheinen lassen. Zu den bedeutsamen Großtrends, die sich nach Auffassung mancher Beobachterinnen und Beobachter noch weiter verstärken werden, zählt die Entwicklung, dass ein rasch wachsender Anteil der Armen auf der Welt nicht mehr in den ärmsten Staaten, sondern in Mitteleinkommensländern lebt, während es sich bei den ärmsten Ländern zunehmend um „fragile Staaten“ handelt, die von Bürgerkriegen und anderen Symptomen des Staatszerfalls geprägt sind. Letztere befragen sich damit scheinbar in einer strukturellen Armutsfalle, aus der eine bloße sozioökonomische Entwicklungsförderung keinen Ausweg weisen wird.¹⁶

Neue Formen der Zusammenarbeit sind also gefragt. In entwicklungspolitischen Organisationen werden solche bereits seit Jahren erarbeitet und ausgebaut. Auf der einen Seite entstehen in der Kooperation mit Schwellenländern Formate, die tatsächlich beginnen, den Anspruch der Zusammenarbeit auf Augenhöhe einzulösen. Die Tatsache, bei der Erreichung von Klimazielen und der Bereitstellung anderer globaler öffentlicher Güter tatsächlich auf große aufsteigende Länder wie China oder Indien angewiesen zu sein, tut hierbei ein Übriges.

Auf der anderen Seite stellen sich im Umgang mit fragilen Staaten grundverschiedene Fragen, die ebenfalls über das verbreitete Verständnis von „klassischer“ EZ hinausweisen, auch wenn manche Ansätze schon seit beinahe zwei Jahrzehnten zum Repertoire gehören. Die Herstellung einer funktionierenden Verbindung zwischen herrschenden Eliten und einfacher Bevölkerung zu unterstützen, bei der der Staat durch Leistungen für die Bevölkerung und die Schaffung von „menschlicher Sicherheit“ Legitimität erwirbt und der Gefahr des massiven Machtmissbrauchs durch geeignete Kontrollmechanismen entgegensteht, ist die zentrale Aufgabe der Förderung von guter

16 Vgl. Heiner Janus/Stephan Klingebiel/Sebastian Paulo, *Beyond Aid: A Conceptual Perspective on the Transformation of Development Cooperation*, in: *Journal of International Development* 2/2014, S. 155–169; OECD, *States of Fragility 2015: Meeting Post-2015 Ambitions*, Paris 2015, S. 26, www.oecd-ilibrary.org/docserver/download/4315011e.pdf?expires=1467276046&id=id&accname=guest&checksum=73261F19431DB70D7D2B518399D73AB.

Regierungsführung und demokratischen Strukturen. Solche Förderansätze können jedoch nur Aussicht auf Erfolg haben, wenn gesamtpolitisch, also auch diplomatisch, handels- und finanzpolitisch sowie international abgestimmt, passende Anreize gesetzt werden.

Die Herausforderung für die entwicklungspolitischen Akteure in Deutschland und anderen Ländern besteht also unter anderem darin, dass die Grenzen der „klassischen“ EZ längst überschritten sind und Bereiche berührt werden, in denen andere Ressorts ebenfalls ihre Zuständigkeit haben oder erkennen mögen – selbst wenn sie diese Zuständigkeit bisher primär mit einer nationalen Interessenperspektive statt vor dem Zielhorizont des Beitrags zu globalen öffentlichen Gütern wahrnehmen sollten. Noch hat die Bundesregierung wie die meisten großen Industriestaaten keine bessere organisatorische Antwort auf diese faktische Neukonfiguration von Politikfeldgrenzen gefunden als den Appell an bessere ressortübergreifende Zusammenarbeit und den gelegentlichen Neuzuschnitt sektoraler Zuständigkeiten. Ob dies auf Dauer reichen wird, ist zu bezweifeln, aber offensichtliche einfache Lösungen liegen nicht auf der Hand.

So muss der erste große Schritt zunächst in der Klärung der Fragen bestehen, was den Wesenskern der Entwicklungspolitik ausmacht und welche Funktion sie in der Zukunft ausüben soll. Organisatorische Konsequenzen sind der zweite Schritt.

Das „Kerngeschäft“ der Entwicklungspolitik ist in erster Linie Transformationspolitik. Ihr Ziel ist die Überwindung struktureller Hemmnisse für eine wie auch immer näher zu bestimmende bessere Entwicklung. In der deutschen Außenpolitik muss dieser Akzent künftig noch stärker als bisher zentrale Leitidee entwicklungspolitischen Handelns sein und damit auch über seine fachpolitischen Grenzen hinaus wirksam werden. Angesichts der fundamentalen Strukturdefizite, die das globale System kennzeichnen, ist eine „neue deutsche Außenpolitik“ wie jede zeitgemäße Außenpolitik auf einen Politikbereich angewiesen, zu dessen Wesensmerkmal die Aufgabe gehört, zur Transformation komplexer Strukturen im globalen Mehrebenensystem beizutragen.

Die in den kommenden Jahrzehnten erforderliche globale Transformation friedlich zu gestalten, wird ein Kooperationsvermögen erfordern, das nicht als gegeben unterstellt wer-

den darf, sondern sehr voraussetzungsreich ist. Basismechanismen für gelingende Kooperation müssen lokal, national und global gefördert werden. Dazu zählen zentrale Kategorien wie Vertrauen, Reziprozität, dichte Kommunikationsbeziehungen, Reputation, Fairness, positive und negative Sanktionen, gemeinsame Identitäten und Narrative.¹⁷

Ungeachtet ihrer Schwächen und Begrenzungen, kann Entwicklungspolitik auf einen über Jahrzehnte gewachsenen Erfahrungsschatz mit all diesen Mechanismen aufbauen. In enger Verzahnung mit diplomatischen und anderen politischen Initiativen und im partnerschaftlichen Dialog mit einer Vielzahl unterschiedlicher Länder und nichtstaatlicher Akteure zum Gelingen der notwendigen globalen Transformation beizutragen, muss folglich das Leitmotiv einer zukunftsorientierten Entwicklungspolitik sein. Damit könnte sie zu einem Motor oder, vielleicht ihrer Logik angemessener, zu einem Katalysator notwendigen globalen Wandels werden.

JÖRN GRÄVINGHOLT

ist Politikwissenschaftler mit den Schwerpunkten Fragilität, Friedensförderung und politische Transformation und arbeitet in der Abteilung „Governance, Staatlichkeit, Sicherheit“ des Deutschen Instituts für Entwicklungspolitik in Bonn. joern.graevingholt@die-gdi.de

17 Messner (Anm. 8), S. 392.

ESSAY

WIE KANN AUSSENPOLITIK DEMOKRATISCHER WERDEN?

Cornelius Adebahr

Außenpolitik haftet das Vorurteil an, abgehoben und elitär zu sein. Die Karikatur der kleinen (männlichen) Machtelite, die in verrauchten Hinterzimmern die Schachfiguren der Weltpolitik ihren eigenen Interessen entsprechend bewegt, ist jedoch spätestens seit dem Ende des Kalten Krieges, dem Wegfall der atomaren Bedrohung in Europa und dem weltweiten Aufstieg zivilgesellschaftlicher Organisationen überholt. Außenpolitik ist komplexer geworden und kann immer weniger allein von politischen Entscheidungsträgern kontrolliert werden.

Um dies zu erkennen, genügt ein Blick etwa auf die anhaltenden Umwälzungen in der arabischen Welt. Einer der Konfliktfaktoren, die Grenzziehungen nach dem Ersten Weltkrieg durch die damaligen Großmächte, war zwar eine solche Federstrich-Vereinbarung zwischen diplomatischen Gesandten ohne Rücksicht auf die lokale Bevölkerung. Gleichwohl liegt der Kern der aktuellen Krise weniger in den bestehenden Staatsgrenzen als in der schon lange schwelenden Unzufriedenheit der Menschen mit ihren Regierungen. Wenn staatliche Strukturen zerfallen und nichtstaatliche Akteure erstarken – Milizen und terroristische Gruppierungen ebenso wie Widerstandsbewegungen und Bürgerorganisationen – ist die „klassische“ Außenpolitik schnell am Ende ihrer Mittel.

Mit der seit 2015 sehr hohen Zahl an Flüchtlingen kommen diese Konflikte zum Teil auch nach Deutschland. Lokales Handeln wird plötzlich außenpolitisch bedeutend, etwa wenn die Bilder einer gelebten Willkommenskultur in Teilen der deutschen Bevölkerung im vergangenen Sommer um die Welt gehen. Für viele Deutsche ist die sogenannte Flüchtlingskrise die erste spürbare Manifestation eines sich schon länger abzeichnenden Trends: An die Seite der Diplomatie als Konstante zwischenstaatlicher Beziehungen tritt die Zivilgesellschaft als Akteur.

Aber spiegelt sich dies im außenpolitischen Diskurs in Deutschland wider? Wie kann die Zivilgesellschaft im Sinne einer „demokratischen Außenpolitik“ im außenpolitischen Gestaltungsprozess von vornherein mitgedacht werden?

ELITENDISKURS AUSSENPOLITIK?

In der Geschichte der Bundesrepublik diskutierte die Bevölkerung bei Fragen internationaler Politik stets intensiv mit und prägte somit auch die Debatte um außenpolitische Entscheidungen jenseits eines Elitendiskurses: von den Diskussionen über das Für und Wider von Westbindung und Ostpolitik in der Nachkriegszeit über die Golf- und Jugoslawienkriege der 1990er Jahre bis hin zu den jüngst vermehrt in den Vordergrund tretenden Fragen rund um die wirtschaftliche Integration in Europa und den transatlantischen Handel – wann immer ein Sachverhalt „die Menschen berührt“, melden sie sich zu Wort.

In dieser Wahrnehmung von Nähe beziehungsweise Ferne liegt auch die historisch begründete Ursache für den Eindruck von Außenpolitik als Elitenprojekt: Über Jahrhunderte hinweg änderten außenpolitische Entscheidungen nicht viel am alltäglichen Leben des Großteils der Bevölkerung; Kriege erschienen oftmals als notwendiges Übel, und die wirtschaftlichen Verhältnisse waren hart genug. Noch Mitte des 20. Jahrhunderts erklärten Politikwissenschaftler der „realistischen Schule“ die internationalen Beziehungen anhand von Billardkugeln: Nicht innere Einflüsse (sprich: das politische System, Ideologien oder gesellschaftliche Faktoren) bestimmen demzufolge ihre Bewegung (sprich: die Außenpolitik der Staaten), sondern allein ihre Position im Verhältnis zu den anderen (sprich: im internationalen Machtgefüge).

In der öffentlichen Wahrnehmung vollzog sich nach der traumatischen Erfahrung des Zweiten Weltkrieges ein Wandel. Angesichts des erreich-

ten Zustands von Frieden und relativem Wohlstand sahen die Menschen in Westeuropa Krieg als unter allen Umständen zu vermeidendes Übel an. Deshalb begannen sie, sich einzumischen, zum Beispiel bei der damals wie heute aktuellen Frage, ob gegenüber Moskau Entspannungspolitik oder Härte Vorrang haben sollte. Zugleich entwickelte sich ein politisch-gesellschaftlicher Grundkonsens über eine auf Austausch und Verständigung gerichtete Rolle Deutschlands in der Welt.

Seit Beginn der 1990er Jahre haben die miteinander verbundenen, sich mitunter verstärkenden Prozesse globaler wirtschaftlicher Verflechtung und vertiefter europäischer Integration das Engagement zivilgesellschaftlicher Akteure wesentlich gefördert. Die in diesen Zusammenhängen verhandelten Fragen gegenseitiger Abhängigkeiten berühren die Menschen und den Wohlstand im Land oftmals direkter als die medial vermittelten Konflikte in der Welt, selbst wenn die Bundeswehr an deren Beilegung beteiligt ist. Insofern ist es nicht verwunderlich, wenn Bürgerinnen und Bürger durch solche lebensnahen Themen wie die Gemeinschaftswährung Euro oder offene Grenzen auf die immer spürbareren Auswirkungen von Außenpolitik aufmerksam werden.

Die Teilung der Welt in Ost und West in der zweiten Hälfte des 20. Jahrhunderts war zwar hochgefährlich, sorgte zugleich aber für klare Verhältnisse. Die heutige Multipolarität mit mehreren konkurrierenden Machtzentren ist zunächst weitaus weniger bedrohlich, dennoch stellt sie die Regierungen und Außenpolitikexperten weltweit vor große Herausforderungen. Denn auch ein Vierteljahrhundert nach dem Ende der Blockkonfrontation herrscht keineswegs Einigkeit über die Wirkungsmechanismen von Multipolarität. Seit dem Ende des Kalten Krieges wird immer deutlicher, dass es auf zentrale außenpolitische Fragen keine einfachen Antworten gibt. Ist ein Konflikt auf diplomatischem Wege oder militärisch zu lösen? Funktioniert „Wandel durch Handel“? Schadet die EU-Erweiterung der europäischen Integration? Über diese Fragen lässt sich trefflich streiten – und Streit ist der Anfang eines fruchtbaren außenpolitischen Diskurses.

„VOLKSWILLE“ UND AUSSENPOLITIK

In einer 2012 veröffentlichten Umfrage der Zeitschrift „Internationale Politik“ und des Meinungsforschungsinstitutes Forsa erklärte jeder

Zweite, sich für außenpolitische Fragen zu interessieren. Eine direkte Verbindung zwischen dem „Volkswillen“ und der Außenpolitik besteht in Deutschland jedoch nicht. Ähnlich wie in innenpolitischen Politikfeldern wird er vielmehr durch Medien, gesellschaftliche Gruppen und die repräsentativen Strukturen des politischen Systems vermittelt.

Dieses Zusammenspiel lässt sich anhand von konzentrischen Kreisen darstellen: Im äußeren Kreis bewegt sich die interessierte Öffentlichkeit, die sich über die Medien informiert und bei Gelegenheit Informationsveranstaltungen besucht. Schon etwas näher am Geschehen befindet sich im nächsten Kreis das Fachpublikum, das an akademischen Instituten und in Organisationen der internationalen Zusammenarbeit wie etwa Hilfswerken arbeitet und häufig für bestimmte Politikbereiche entweder wissenschaftlich fundierte oder aus der eigenen Arbeit herrührende Vorschläge formuliert. Der nächste, deutlich kleinere Beraterkreis umfasst staatliche und private Einrichtungen wie Thinktanks, unternehmerische und parteinahe Stiftungen, Interessenvertretungen wie Wirtschaftsverbände sowie auf Außenpolitik spezialisierte Journalisten, die ihre Ideen in vertraulichen Gesprächen direkt mit Entscheidungsträgern diskutieren können. Die „Entscheider“ machen den kleinsten Kreis aus und befinden sich vor allem in der Bundesregierung – im Auswärtigen Amt, im Bundeskanzleramt sowie in den außenpolitisch besonders relevanten Ministerien für Wirtschaft, Entwicklungszusammenarbeit, Verteidigung und Umwelt – sowie im Deutschen Bundestag.

Am außenpolitischen Diskurs in Deutschland sind die Bürgerinnen und Bürger vor allem über die öffentliche beziehungsweise veröffentlichte Meinung beteiligt, wie sie in Medien und Umfragen dargestellt wird. Dabei handelt es sich um Ausdrucksformen, die die Politik entweder aufnehmen und nutzen kann – siehe die ablehnende Haltung der Menschen in Deutschland gegenüber dem Irak-Krieg 2003, die der damalige Bundeskanzler Gerhard Schröder für seine Wiederwahl nutzen konnte – oder aber ignorieren beziehungsweise überstimmen kann – siehe aktuell die zahlreichen Demonstrationen gegen das geplante transatlantische Freihandelsabkommen TTIP, an dem die Bundesregierung gleichwohl festhält.

Darüber hinaus bewegen sich in Deutschland die Möglichkeiten der Einflussnahme der Menschen auf die Außenpolitik in den Grenzen der repräsentativen Demokratie. Deren Herzstück, das Parlament, nimmt in Deutschland eine besondere Funktion im außenpolitischen Entscheidungsprozess ein: Sowohl bei Auslandseinsätzen der Bundeswehr als auch bei europapolitischen Entscheidungen haben die Abgeordneten des Bundestages in den vergangenen 20 Jahren wichtige Kompetenzen hinzugewonnen. So muss seit einem Urteil des Bundesverfassungsgerichts von 1994 der Bundestag der Entsendung von Soldaten ins Ausland im Vorhinein zustimmen. Dieser sogenannte Parlamentsvorbehalt, der auch ein Rückholrecht einschließt, sorgt regelmäßig für Gesprächsstoff nicht nur in den Kommentarspalten, sondern auch in den Wahlkreisen der Abgeordneten. Diese Einbindung der (interessierten) Öffentlichkeit in außenpolitische Fragen reduziert wiederum die Handlungsfähigkeit der Bundesregierung. Schließlich kann sie ohne konstitutive Zustimmung des Bundestages keine festen Zusagen über eine deutsche Beteiligung an Einsätzen der Vereinten Nationen, der NATO oder der Europäischen Union machen. Im Sinne einer „demokratischen Außenpolitik“ ist dies jedoch vertretbar.

Die Mitwirkungsrechte von Bundestag und Bundesrat bei EU-Angelegenheiten wurden 1992 durch eine Grundgesetzänderung zur Ratifizierung des Maastrichter Vertrags explizit gesetzlich geregelt. Artikel 23 des Grundgesetzes, der sogenannte Europa-Artikel, schreibt vor, wie beide Kammern analog zu ihren innerstaatlichen Kompetenzen an hoheitlichen Entscheidungen über mögliche Souveränitätsverlagerungen auf die europäische Ebene zu beteiligen sind. Diese Mitwirkungsrolle stärkte das Bundesverfassungsgericht mit seinem Lissabon-Urteil von 2009. Darin schrieb es dem Bundestag eine intensivere Beteiligung auch an regulären Brüsseler Entscheidungen vor – von aktiven Stellungnahmen zu EU-Gesetzgebungsvorhaben bis zum Einfordern von Subsidiaritätsrechten mittels der sogenannten Gelben Karte, mit der eine Koalition von nationalen Parlamenten einen Vorschlag der EU-Kommission stoppen kann.

Über die beschriebenen Mechanismen erhalten auch die Bürgerinnen und Bürger in Deutschland mittelbar mehr Einfluss auf außen- und europapolitische Entscheidungen der Bundesregierung. Gerade was den Bundestag betrifft, steht dieser Zuwachs an politischer Kompetenz jedoch in

Kontrast zu einem zunehmenden Mangel an internationaler Erfahrung. Dass Reisen nicht allein bildet, sondern parteipolitisch vor allem schadet, ist eine gängige Klage unter international interessierten Abgeordneten. Denn wer im Ausland unterwegs ist, fehlt im Wahlkreis, wo über Listenplätze und somit über die politische Zukunft entschieden wird. Das weiterhin bestehende Quasimonopol der Parteien wiederum schließt Quereinsteiger mit Auslandserfahrung von Positionen mit politischer Verantwortung faktisch aus.

Gleichzeitig stehen die Parteien selbst unter Druck, und mit ihnen das repräsentative System: Die Mitgliederzahlen der Parteien sinken ebenso wie die Wahlbeteiligung. Vereinte die erste Große Koalition Ende der 1960er Jahre noch über 87 Prozent der abgegebenen Stimmen auf sich, sind es für die beiden schwarz-roten Regierungen seit der Wiedervereinigung jeweils weniger als 70 Prozent. Unter Berücksichtigung der Nichtwählerinnen und Nichtwähler ergibt sich gerade noch ein Stimmenanteil von 53 Prozent für die erste schwarz-rote Koalition unter Bundeskanzlerin Angela Merkel beziehungsweise von knapp 48 Prozent für die zweite – somit hat nicht einmal jeder zweite Wahlberechtigte für eine der aktuellen Regierungsparteien gestimmt. Zugleich steigt die Zustimmung für Parteien mit Positionen fernab des jahrzehntelangen außenpolitischen Grundkonsenses, die also beispielsweise einen Austritt aus dem Euro und der NATO befürworten.

Hinzu kommt, dass die außerparlamentarischen Repräsentationsstrukturen im Bereich der Außenpolitik nicht mit den für innenpolitische Politikfelder etablierten Interessenvertretungen wie Gewerkschaften und Verbände vergleichbar sind. Es fehlen also natürliche Mittler zwischen den Bürgerinnen und Bürgern und der Außenpolitik beziehungsweise dem internationalen Geschehen. Mehr noch als bei innenpolitischen Fragen haben die Menschen das Gefühl, in der Außenpolitik keine Stimme zu haben.

GESTIEGENER LEGITIMATIONSDRUCK

Sei es der Staatszerfall in Teilen der arabischen Welt und die daraus resultierende Migrationsbewegung nach Europa, die Ukraine-Krise, die Euro-Krise, der anstehende „Brexit“ oder das Erstarken populistischer Bewegungen in Europa und den Vereinigten Staaten – Deutschland steht außenpolitisch vor neuen Herausforderungen. Die Idee einer „neuen deutschen Außenpolitik“ wurde lan-

ge Zeit international sowie innerhalb Deutschlands sehr kritisch gesehen. Zu leicht ließ sich dem wiedervereinigten Deutschland eine alt-neue Großmachtorientierung unterstellen. Im vergangenen Jahrzehnt, nach dem Ja zum Afghanistan-Einsatz 2001 und dem Nein zum Irak-Krieg 2003, hat sich die Tonlage jedoch verändert, und zunehmend fordern Politikerinnen und Politiker im In- und Ausland ein stärkeres deutsches Engagement. Sinnbildlich für diese von außen an Deutschland herangetragene Erwartung steht der Ausspruch des damaligen polnischen Außenministers Radosław Sikorski auf dem Höhepunkt der Schuldenkrise 2011 und angesichts des drohenden Zerfalls der Europäischen Union, er fürchte deutsche Macht weniger als deutsche Untätigkeit.

Mit Bundespräsident Joachim Gauck, Außenminister Frank-Walter Steinmeier und Verteidigungsministerin Ursula von der Leyen forderten Anfang 2014 drei hochrangige deutsche Politiker öffentlichkeitswirksam, die Bundesrepublik solle mehr Verantwortung in der Welt übernehmen. Wenig später veröffentlichte die Körber-Stiftung die Ergebnisse einer repräsentativen Umfrage zur Einstellung der Deutschen zur Außenpolitik, bei der 60 Prozent der Befragten angaben, Deutschland solle sich außenpolitisch weiterhin eher zurückhalten, während 37 Prozent ein stärkeres Engagement Deutschlands befürworteten. 1994 war es noch genau umgekehrt gewesen: Damals hatten sich 37 Prozent für eine Zurückhaltung Deutschlands ausgesprochen und 62 Prozent für die Übernahme einer größeren Verantwortung.

Angesichts dieser gegenläufigen Entwicklung steht die Bundesregierung in Sachen Außenpolitik also unter einem starken Legitimationsdruck, zumal die Euro-Krise und jüngst auch die Flüchtlingspolitik zu einer (teils faktischen, teils wahrgenommenen) Personalisierung von Außenpolitik durch die Bundeskanzlerin geführt haben.

Im Nachgang der Reden von Gauck, Steinmeier und von der Leyen unternahm die Bundesregierung einige Versuche, Außenpolitik bürgernäher zu gestalten, etwa im Zusammenhang mit dem „Review-Prozess“ des Auswärtigen Amtes 2014 sowie dem „Weißbuch 2016“ des Bundesverteidigungsministeriums. Der Review-Prozess diente einer kritischen Bewertung der deutschen Außenpolitik. Außenminister Steinmeier bat hierzu in- und ausländische Expertinnen und Experten um ihre Einschätzung und suchte gezielt den Dialog mit den Bürgerinnen und Bürgern – in Schulen

und Betrieben ebenso wie an Universitäten und auf Marktplätzen. Auch nach Abschluss des Prozesses pflegt das Auswärtige Amt diesen Dialog, sei es im Rahmen einer Reihe von partizipativen Strategie-Workshops oder in dem Format einer „Bürgerwerkstatt Außenpolitik“, die im Februar 2016 erstmals stattfand. Das Weißbuch wiederum bestimmt die Leitlinien deutscher Sicherheits- und Verteidigungspolitik mit besonderem Blick auf die Lage der Bundeswehr. Während des Formulierungsprozesses wurde analog zum Review-Prozess erstmals ebenfalls auf die Beteiligung der Öffentlichkeit gesetzt.

So wichtig und richtig diese Initiativen auch sind, so sehr unterstreichen sie doch ihren eigenen Ausnahmecharakter. Auch 25 Jahre fundamentaler Wandel in Europa und der Welt haben in der Bundesrepublik nicht zu einer intensiveren Auseinandersetzung zwischen Politik und Bevölkerung über Deutschlands außenpolitische Grundausrichtung geführt.

Eine breite Debatte über Deutschlands Rolle in Europa und der Welt scheint längst überfällig. Damit ist jedoch weniger das partizipative Erarbeiten einer umfassenden außenpolitischen Strategie gemeint, sondern vielmehr eine Auseinandersetzung zwischen außenpolitischen Entscheiderinnen und Mitgestaltern sowie der Bevölkerung über die europäischen und globalen Anforderungen an die Bundesrepublik und ihre Möglichkeiten zur Wahrnehmung ihrer Interessen.

MEHR ZIVILGESELLSCHAFT IN DER AUSSENPOLITIK

Wie kann aber nun die Gesellschaft im außenpolitischen Gestaltungsprozess besser erreicht und eingebunden werden? Zwei Beispiele sowie ein grundlegender Gedanke mögen bei der Beantwortung dieser Frage helfen.

So würde *erstens* dem gesamten außenpolitischen Betrieb eine Öffnung hin zu den Menschen ausgesprochen gut tun. Einen beispielhaften Prozess hat etwa die Deutsche Gesellschaft für Auswärtige Politik (DGAP) durchlaufen, die als unabhängiger und überparteilicher Verein die Förderung der außenpolitischen Meinungsbildung in Deutschland zum Ziel hat. Nicht unverdient haftete an der Gesellschaft noch zur Jahrtausendwende der Ruf, ein geschlossener Altherren- beziehungsweise Altdiplomatenverein der Bonner Republik zu sein. In den vergangenen zehn bis

fünfzehn Jahren hat sich die DGAP jedoch enorm geöffnet: Die Junge DGAP organisiert eigene Veranstaltungsreihen speziell für Studierende und Berufsanfängerinnen, während gleichzeitig eine Reihe von Regionalforen die außenpolitische Debatte weit über die Hauptstadt hinaus trägt. In ihren Ursprüngen noch älter als die Gesellschaft selbst, hat sich die von der DGAP herausgegebene Zeitschrift „Internationale Politik“ in den vergangenen Jahren eine breite Leserschaft weit über den Expertenkreis hinaus erarbeitet. Sie ist mittlerweile in Bahnhofsbuchhandlungen zu kaufen, kann über eine App gelesen werden, und das auf Deutsch oder seit dem Launch des Online-Schwestermagazins „Berlin Policy Journal“ 2015 auch auf Englisch. Schließlich verfügt die DGAP schon lange über eine der ältesten und größten öffentlich zugänglichen Spezialbibliotheken für deutsche Außenpolitik und internationale Beziehungen. Dieser Teil der DGAP steht allen Bürgerinnen und Bürgern offen – mit einem klaren Standortvorteil für die Berliner, zugegebenermaßen.

Zweitens sollten innovative Arten der Beteiligung am außenpolitischen Willensbildungsprozess und der Außenpolitikvermittlung exploriert werden. Die Initiative „Welt und Wir“, die sich für eine aufgeklärte Debatte und einen verbesserten Dialog über deutsche Außen- und Europapolitik und internationale Angelegenheiten einsetzt, veranstaltete im Sommer 2015 einen Workshop zum Thema „Bürgeraußenpolitik“, um mit Praktikerrinnen und Experten der internationalen Politik über genau solche neuen Wege zu diskutieren. Dabei erarbeiteten die Teilnehmerinnen und Teilnehmer Projektvorschläge für verschiedene Zielgruppen. Eine besonders innovative Idee war etwa, das *storytelling* als strukturierte, aber kreative Form des Informierens über persönlich erlebte Außenpolitik an lebensweltlichen Orten wie Theatern, Jugendzentren, Kirchen oder Moscheen verstärkt einzusetzen, sei es beispielsweise durch geflüchtete Menschen, die von Krieg und Vertreibung berichten, oder durch Diplomatinen und Entwicklungshelfer, Polizisten und Soldatinnen, Kulturmittler und Freiwillige, die für die Bundesrepublik im Ausland gearbeitet haben. Ein weiterer Vorschlag zielte auf die regelmäßige Organisation von Wahlkreisdiskussionen zwischen Bundestagsabgeordneten und international tätigen mittelständischen Unternehmern. Diese könnten verdeutlichen, wie eng der Wohlstand in Deutschland von globalen Faktoren abhängt, die es im Rahmen der

Außenpolitik zu gestalten gilt. Auch ein jährlicher Ideenwettbewerb „Meine Welt“ wurde als Vorschlag erarbeitet, der Essays, Gedichte, Fotos und Videos prämiieren könnte, die vermitteln, was deutsche Außenpolitik vor Ort in Deutschland bedeuten kann.

„Bürgernahe Außenpolitik“ kann jedoch nicht nur punktuell und auf Betreiben einzelner Institutionen stattfinden, sondern braucht ein breites gesellschaftliches Fundament. Das Zentrum hierfür sollte – und das ist der *dritte* Aspekt – in der repräsentativen Demokratie der Bundestag mit seinen Abgeordneten sein. Deshalb machen sowohl der politische Kalender als auch die aktuellen Ereignisse weltweit die Bundestagswahl 2017 so bedeutsam. Denn wenn die Bundeskanzlerin wie im Oktober 2015 in der Talkshow „Anne Will“ erklärt, Deutschland werde zukünftig ein Land sein, das „mehr Außenpolitik macht“, dann gilt es, diese Bedeutungsverschiebung auch zu erklären – und für sie zu streiten. Mehr und besseres Erklären schließt die Bereitschaft zum Zuhören, zum Aufnehmen und Integrieren von Bürgermeinungen ein. Das wiederum ist in erster Linie nicht die Aufgabe einzelner Ministerien, sondern der Volksvertreterinnen und Volksvertreter im Parlament.

Die Abgeordneten sind es auch, die über die Mittelausstattung deutschen Handelns in der Welt entscheiden. Denn „mehr Außenpolitik“ und „mehr Entwicklungszusammenarbeit“, wie sie die Bundeskanzlerin versprochen hat, brauchen zusätzliche Ressourcen, also Investitionen in Personal und Material, Ideen und internationale Netzwerke. Diese Mittel müssen gegenüber den Bürgerinnen und Bürgern gerechtfertigt werden, besser noch: Letztere müssen überzeugt werden, dass eine aktive außenpolitische Rolle Deutschlands für Frieden und Wohlstand in Europa unerlässlich ist – und dass hierfür ihre eigene Beteiligung als zivilgesellschaftliche Akteure gefragt ist.

CORNELIUS ADEBAHR

ist politischer Analyst und Berater und unter anderem tätig für das Carnegie Endowment for International Peace und die Deutsche Gesellschaft für Auswärtige Politik. Er unterrichtet an der Georgetown University in Washington D.C. und an der Hertie School of Governance in Berlin. 2015 hat er die Initiative „Welt und Wir“ ins Leben gerufen.
cornelius@adebahr.eu

BISMARCK UND MERKEL

Chancen und Grenzen historischer Vergleiche an einem aktuellen Beispiel

Lars Lüdicke

Immer wieder nehmen Akteure aus Politik, Publizistik und Wissenschaft die Geschichte in Anspruch, um Gegenwart und Zukunft gegen die Vergangenheit zu konturieren. Auch im Diskurs zum Thema dieses Heftes spielt der Rückgriff auf die Vergangenheit eine zentrale Rolle, da eine „neue Außenpolitik“ eine Abgrenzung zu einer „alten“ verlangt. Doch was als Zäsur zu verstehen ist, wurde und wird unterschiedlich interpretiert: Angesichts der fundamentalen Strukturveränderungen und Paradigmenwechsel gilt zwar längst als Konsens, das Ende des Kalten Krieges und die Vereinigung der beiden deutschen Staaten als Einschnitt für die deutsche Außenpolitik zu begreifen. Jüngst wird aber auch diskutiert, ob ein gewandeltes beziehungsweise sich wandelndes Selbstverständnis der „Berliner Republik“ sowie eine neuartige Herausforderungs- und Bedrohungslage festgestellt werden müssen, denen ein elementarer Wendecharakter zuzuschreiben ist. Sogar das Diktum einer „neuen, neuen Außenpolitik“ wurde in die Debatte eingebracht, weil sich derzeit ein „zweite[r] Kurswechsel in der deutschen Außenpolitik innerhalb von zwei Jahren“ abzeichne.⁰¹

Das Gegenstück zu einem solch kleinteiligen Zeithorizont bildet eine Langzeitperspektive, in der die Außenpolitik des ersten Reichskanzlers in Beziehung zur Außenpolitik der ersten Bundeskanzlerin gesetzt wird. So rückte etwa 2015 rund um den 200. Geburtstag Otto von Bismarcks immer wieder die Frage in den Fokus, ob und inwiefern die Vergangenheit für die Gegenwart von Bedeutung ist.

Den Rückgriff auf Bismarck nutzte jüngst beispielsweise auch der „Zeit“-Herausgeber Josef Joffe, um mit Blick auf Deutschlands Rolle in Europa seine Kritik an Angela Merckels Außenpolitik zu begründen: „Natürlich ist und bleibt Deutschland die Macht in der Mitte, die Num-

mer Eins, ökonomisch wie demografisch. Nur ist diese Zentralmacht seit Bismarcks Zeiten nie stark genug, um Europa zu ‚germanisieren‘, ihm also seinen Willen aufzudrängen. (...) Der Zuchtmeister hat es nicht geschafft, den renitenten Euro-Staaten Haushaltsdisziplin und die qualvollen Reformen aufzudrücken, um die Gemeinschaftswährung dauerhaft zu retten. Resteuropa ist auch nicht wirklich bereit, den Deutschen die Last ihrer großherzigen Flüchtlingspolitik abzunehmen. Die Moral dieser Geschichten ist stets die gleiche: Allein geht’s nicht weit.“ Doch heute, im Europa der Europäischen Union, sei Bismarcks „Albtraum der Koalitionen“ nicht mehr aktuell, wohl aber das Konzept des „Selbdritt“, des Miteinanders, in dem der Verbund als Verstärker wirkt. Die Bundesregierung unter Angela Merkel habe jedoch „das Gesetz des Handelns anderen überlassen“, statt „die Europäer frühzeitig zusammenzuschirren – geduldig und unermüdlich, mit Druck und mit Zug“, um „aus dem deutschen Wir ein europäisches“ zu machen.⁰³

Zeichnen diese Einschätzungen ein zutreffendes Bild der bismarckschen und merkelschen Politik? Welcher Erkenntnisgewinn lässt sich in der Gegenwart aus dem Rekurs auf ein vor mehr als 100 Jahren entworfenes außenpolitisches Konzept ziehen? Welchen Sinn stiftet dieses Kapitel deutscher Geschichte für heutiges politisches Handeln? Welchen Zweck erfüllt historische Orientierung, worin bestehen ihre Chancen und Grenzen? Diesen Leitfragen soll der vorliegende Beitrag nachgehen.

BISMARCKS GLEICHGEWICHTSPOLITIK

Für die deutsche Nation begann die „Suche nach Sicherheit“ (Eckart Conze) bereits mit dem Kaiserreich. Die Gründung des 1871 in Versailles ausgerufenen Nationalstaates war auch deshalb

nur als „kleindeutsche Lösung“ möglich gewesen, weil eine Einbeziehung der deutschsprachigen Gebiete Österreichs zum einen das Mächtegleichgewicht in Europa noch radikaler verändert hätte und zum anderen von England und Russland kaum hingenommen worden wäre. Somit hatte die Reichseinigung von 1871 zur Entstehung einer Großmacht geführt, deren Schwäche gewissermaßen in ihrer Stärke bestand und umgekehrt.

In den Einigungskriegen und vor allem im deutsch-französischen Krieg 1870/71 hatte sich die Schlagkraft der deutschen Armeen gezeigt. Doch das Kaiserreich war nicht nur die stärkste Militärmacht des Kontinents, sondern auch eine gewichtige Wirtschaftsmacht, die in einigen Industriezweigen wie dem Maschinenbau oder der Chemieindustrie sogar die Weltspitze eroberte. Zudem war mit der ersten deutschen Einheit der bevölkerungsreichste europäische Staat westlich der russischen Grenzen entstanden, dessen demografischer Vorsprung sich in der Folgezeit sogar noch vergrößerte, weil die seit der Mitte des 19. Jahrhunderts stark anwachsende Bevölkerungszahl allein zwischen 1871 und 1911 um 58 Prozent anstieg, nämlich von 41 auf 65 Millionen Menschen.⁰³ Diese Entwicklungen fielen besonders ins Gewicht, da sich immer stärker abzeichnete, dass die modernen Kriege von der wirtschaftlichen und technischen Leistungsfähigkeit abhängen und von Massenheeren geführt werden würden. Dementsprechend wählte Bismarck das Reich in einer prekären machtpolitischen Lage, die in der Geschichtswissenschaft als „halbhegemoniale Stellung“⁰⁴ beschrieben worden ist: Einerseits nahmen die europäischen Großmächte die Entwicklung der ökonomischen, militärischen und demografischen Macht des Kaiserreiches als Bedrohung wahr; andererseits besaß der „verspätete“ deutsche Nationalstaat jedoch kein derartiges Übergewicht, dass die Möglichkeit einer Bedrohung durch die übrigen Staaten von vornherein ausgeschlossen werden konnte.

Die spezifische Hypothek der späten Nationalstaatsgründung bestand somit in ebenjener halbhegemonialen Stellung, die Bismarck auch aus

geostrategischen Gründen wiederum für besonders gefährdet und gefährlich hielt. Denn aufgrund der exponierten Mittellage im Zentrum Europas war Deutschland von fünf Großmächten umringt, zu denen Bismarck auch England und Italien zählte, darunter der „Erb-“ oder „Erzfeind“ Frankreich, der auf die Revision der Annexion Elsass-Lothringens und auf einen Revanchekrieg zielte. Wie die halbhegemoniale Großmacht unter den Bedingungen ihrer „bedrohten und bedrohlichen Mittellage“⁰⁵ nicht zum Spielball der Mächte oder Schlachtfeld und Teilungsobjekt werden sollte, war ein Problem, das den Kanzler seit der Reichsgründung 1871 sorgte.

Bismarcks Suche nach Auswegen mündete in eine Strategie der Gleichgewichtspolitik. Eckpunkte wurden im sogenannten Kissinger Diktat festgehalten: Deutschland sollte sich auf eine defensive, politisch-diplomatische Sicherung seiner Großmachtrolle konzentrieren, indem es die Revisionsmacht Frankreich isolierte und die Spannungen der Flügelmächte England und Russland zum eigenen Vorteil nutzte. Nüchtern kalkulierend wollte der Kanzler die englisch-russische Rivalität vom europäischen Zentrum weg an die europäische Peripherie lenken. In diesem Sinne entwarf er das Idealbild einer statischen Konstellation, „nicht irgendeines Ländererwerbs, sondern das einer politischen Gesamtsituation, in welcher alle Mächte außer Frankreich unser bedürfen, und von Coalitionen gegen uns durch ihre Beziehungen zu einander nach Möglichkeit abgehalten werden“.⁰⁶ Bismarcks Ziel blieb also die „Erhaltung möglichst weitgehender Unabhängigkeit zwischen den Mächten und verschiedenen Mächtegruppen. (...) Es war das Ideal einer Politik der freien Hand, die es dem Reich erlaubte, regulierend in das stets prekäre Mächtegleichgewicht einzugreifen und so den Status quo im Interesse seiner bisherigen Machtstellung zu erhalten. Eine wirkliche Zukunft freilich (...) besaß diese Politik angesichts der stürmisch voranschreitenden Entwicklung von einem europäischen System zu einem Weltstaatsensystem mit neuem Zentrum und rapide sich verändernder Gewichtsverteilung nicht mehr“.⁰⁷

01 Christoph Herwartz, Das ist Merkels neue „neue Außenpolitik“, 8.11.2015, www.n-tv.de/-/article16291271.html.

02 Josef Joffe, Großmächtig gut, in: *Die Zeit*, 18.2.2016.

03 Vgl. Hans-Ulrich Wehler, *Deutsche Gesellschaftsgeschichte*, Bd. 3: 1845–1914, München 1995, S. 494f.

04 Ludwig Dehio, *Deutschland und die Weltpolitik im 20. Jahrhundert*, München 1955, S. 15.

05 Michael Stürmer, *Das ruhelose Reich. Deutschland 1866–1918*, München 2004, S. 187.

06 Otto von Bismarck, *Gesammelte Werke*, Neue Friedrichsruher Ausgabe, Abt. III: *Schriften 1871–1898*, Bd. 8: 1888–1890, Paderborn u.a. 2008, S. 153.

07 Lothar Gall, *Bismarck. Der weiße Revolutionär*, Berlin 1997, S. 741.

SOUVERÄNITÄT UND INTEGRATION: KONTINUITÄT BUNDESREPUBLIKANISCHER AUSSENPOLITIK

Dass Bismarcks Nachfolger die außenpolitischen Prämissen des Reichsgründers zugunsten eines „Neuen Kurses“ aufgaben, der auf den Aufstieg zur Weltmacht zielte und in die Selbstauskreisung des Reiches mündete, verweist auf jenen grundlegenden „Umschwung“,⁰⁸ der seinem Abgang folgte. Und so markiert bereits diese Diskontinuität einen fundamentalen Unterschied zur gegenwärtigen deutschen Außenpolitik, weil auch von Merkels Nachfolgerin oder Nachfolger eine Fortsetzung der von ihr verfolgten Grundlinie zu erwarten ist – so wie sie selbst jene ihrer Vorgänger fortsetzte. Tatsächlich ist die Außenpolitik der Bundesrepublik seit ihrem Bestehen in hohem Maße von Kontinuität geprägt, während sich die nach Bismarcks Abgang beginnende wilhelminische Außenpolitik durch eine „springende Unruhe“ (Hermann Oncken) auszeichnete.

Die außenpolitische Prämisse der Bundesrepublik, die der erste Bundeskanzler Konrad Adenauer prägte, lässt sich auf die Formel Souveränität und Sicherheit durch Integration in die westliche Völkergemeinschaft bringen. Adenauers Entscheidung für die Westbindung resultierte nicht zuletzt aus der exponierten geostrategischen Lage, an der sich im Prinzip seit der Reichseinigung nichts geändert hatte: An der Schnittstelle zwischen den beiden Blöcken des Kalten Krieges waren Freiheit und Sicherheit nicht anders als durch einen partnerschaftlichen Beitrag unter dem nuklearen Schirm der USA zu erreichen. Unbeschadet späterer Neuakzentuierungen, die etwa Willy Brandt in Gestalt einer „Neuen Ostpolitik“ verfolgte, wurde Adenauers Grundsatzentscheidung von allen Bundesregierungen weitergetragen, und auch nachdem die vollständige Souveränität im Zuge der Wiedervereinigung wiedererlangt worden war, bildete die Integration in die Sicherheits-, Verteidigungs- und Allianzpolitik der westlichen Staatengemeinschaft die Basis für die außenpolitische Arbeit der Regierungen Kohl, Schröder und Merkel.

Doch angesichts des stetigen Wandels der weltpolitischen Lage ist die Bundesrepublik als stärkste und stabilste europäische Wirtschaftsmacht gefordert. Das Szenario eines klassischen Staatenkrieges hat an Bedeutung verloren, wäh-

rend die multipolaren Problemstellungen beziehungsweise Bedrohungen asymmetrischer und hybrider Kriege zunehmend wichtiger werden: beginnend beim internationalen Terrorismus und ethnisch-religiösen Konflikten über Bürgerkriege und Hungersnöte bis hin zum Aufstieg Asiens oder den imperialen Anwandlungen Russlands.

MERKELS VISION VOM KRAFTZENTRUM EUROPA

Der weltpolitische Wandel stellt die Bundesrepublik vor eine „völlig neue Herausforderung“, wie Angela Merkel auf dem Zukunftskongress der Jungen Gruppe der CDU/CSU-Bundestagsfraktion im April 2016 sagte.⁰⁹ Man müsse „in einem größeren Design planen“, um die Herausforderungen der Zukunft bewältigen zu können, führte die Bundeskanzlerin in dieser extemporierten und entsprechend aufschlussreichen Rede aus. Abzusehen sei eine Verschiebung der Gewichte auf der Welt: Europas Anteil an der Weltbevölkerung und auch am Bruttoweltprodukt nehme ab, während die Pazifik-Region an Bedeutung gewinne. Dementsprechend liege das strategische Interesse der USA „auch nicht mehr naturgegeben“ in Europa, wie zu Zeiten des Kalten Krieges.

In einer zunehmend multipolar strukturierten Welt werde man somit die Nationen, die Europäische Union und auch die Welt „als verschiedene Seiten einer Medaille wahrnehmen müssen“. Die europäische Dimension werde jedoch nicht immer so intensiv mitgedacht, wie es angesichts der Lösungsmöglichkeiten für bestehende Problemlagen notwendig wäre.

Deutschland allein könne in der neuen Weltordnung aber kein Kraftzentrum sein. Ein solches könne nur bilden, „wer wirtschaftlich stark ist, wer dafür bekannt ist, dass er für seine Sicherheit sorgen kann, und vielleicht ab und zu so stark ist, dass er auch noch anderen helfen kann, die auch Sicherheit brauchen und ähnliche Ideale teilen oder sich zumindest auf den Weg zu ähnlichen Idealen begeben“. Europa habe das Potenzial für ein solches Kraftzentrum, es stehe jedoch unter Druck: „Die letzten Jahre zeigen im Grunde, dass die Welt

⁰⁹ Vgl. hier und für die folgenden Zitate den Volltext der Rede unter www.bundesregierung.de/Content/DE/Rede/2016/04/2016-04-28-rede-merkel-zukunftskongress.html, sowie den Mitschnitt unter www.youtube.com/watch?list=PLeWE3zNLysk-Ew7kVVBoZuNWjR8hck7-r&v=wcUEXsz9RbY.

⁰⁸ Stürmer (Anm. 5), S. 247.

Europa testet: Was ist das eigentlich für ein Gebilde? Zuerst war die Währungsunion dran: Haltet ihr zusammen oder haltet ihr nicht zusammen? Es gibt genügend Kräfte auf der Welt, die nicht wollen, dass wir zusammenhalten. Der zweite Druckpunkt, den wir jetzt bestehen müssen, ist die Frage: Könnt ihr eure Außengrenzen schützen? Seid ihr dazu in der Lage oder fallt ihr wieder zurück in den Schutz der nationalen Grenzen?“ Es gelte, den Binnenmarkt und die Europäische Union zu bewahren und den Aufbau von Wohlstand und Sicherheit über die Grenzen des Schengen-Raumes hinaus weiter voranzubringen. Nur so werde es künftig möglich sein, „acht, neun oder zehn Milliarden Menschen auf der Welt vernünftig leben zu lassen und nicht einen Migrationsdruck zu bekommen, der unerträglich wird“.

ZWEIERLEI STRATEGIEN

In solchen Ausführungen treten die Unterschiede zwischen Merkels und Bismarcks Ansätzen deutlich hervor, die wohlgerne auch in fundamental verschiedene Rahmenbedingungen eingebettet sind: Bismarck wollte die Zukunft des Reiches sichern, indem er auf Basis einer Freihandpolitik die Interessen der anderen Großmächte Europas gegeneinander und vom Zentrum an die Peripherie zu lenken versuchte – Merkel hingegen ist bestrebt, für die Zukunft des Landes zu sorgen, indem sie die Integration der übergreifenden Interessen der europäischen Länder zugunsten der Bildung eines politisch-wertbestimmten, demografischen und ökonomischen Kraftzentrums forciert. Bismarcks bündnispolitische Rückversicherungspolitik besaß insofern einen destruktiven Charakter, als dieses rein defensiv ausgerichtete System hauptsächlich auf die Verhinderung einer Allianz gegen das Reich ausgerichtet war – Merkels Idealbild einer Einigung und Einheit Europas trägt insofern visionäre Züge, als das Konzept einer transnationalen Sicherheitspolitik auch auf die offensive Unterstützung anderer zielt. Bismarck dachte stets in nationalen Machtstaatskategorien und war überzeugt von der Notwendigkeit eines Gleichgewichts zwischen den europäischen Großmächten – Merkels Überzeugung ist, dass Deutschland im Weltmaßstab nur in der größeren Gemeinschaft Europas handlungs- und wettbewerbsfähig bleiben wird.

In eben diesem Sinne wurden grundsätzliche Weichenstellungen vorgenommen, angefangen bei der 2010 initiierten Neuausrichtung der

Bundeswehr, mit der die Bundesrepublik auf die veränderte sicherheitspolitische Lage reagierte, bis hin zu einer verstärkten europäischen Zusammenarbeit im Rahmen der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik, die bereits mit dem Vertrag von Maastricht 1992/93 eingeführt worden war und mit dem Vertrag von Lissabon 2007/09 ausgebaut wurde. Eingebettet in den normativen Rahmen grundgesetzlicher Vorgaben sowie völkerrechtlicher und anderer vertraglicher Verpflichtungen wird die deutsche Außenpolitik auch unter Angela Merkel auf eine Art an die Erfordernisse einer multipolaren Welt angepasst und entsprechend weiterentwickelt, in der sich die Kontinuität der außenpolitischen Grundsätze der Bundesrepublik widerspiegelt.

Bereits 2003 hatte der damalige Bundeskanzler Gerhard Schröder erklärt, dass Deutschland und Europa in einer Zeit, in der das weltweite Krisen- und Konfliktpotenzial eher zu- als abnehme, ein vitales Interesse an der Fortsetzung und Intensivierung der transatlantischen Partnerschaft hätten. Dieses Bündnis bedürfe allerdings einer erneuerten Basis, Europa und die Vereinigten Staaten müssten zu einer „Partnerschaft auf gleicher Augenhöhe“ finden. Allem voran aber müsse der europäischen Integration auf Wirtschaftsebene eine gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik an die Seite gestellt werden.¹⁰ Worauf Schröder hinauswollte, ist auch in Merkels Vorstellung vom Kraftzentrum angelegt: Im transatlantischen Verhältnis gebe es „nicht zu viel Amerika“, sondern „zu wenig Europa“ – weshalb das Ziel des Emanzipationsprozesses nur „mehr Europa“ sein könne.¹¹

GESCHICHTE ALS KRITIKINSTRUMENT

In diachroner Perspektive wird deutlich, dass die Außenpolitik Otto von Bismarcks und Angela Merkels kaum miteinander verglichen und noch weniger gegeneinander abgewogen werden können: Nur die geopolitische Situation, die europäische Mittellage, ist unverändert gegeben; die Rahmenbedingungen des außenpolitischen Handelns haben sich jedoch ebenso grundlegend verändert wie der (Werte-)Maßstab für dessen Beurteilung.

¹⁰ „Dann lasst uns streiten!“, Interview mit Gerhard Schröder, in: Der Spiegel, 19. 4. 2003, S. 50–55, hier S. 55.

¹¹ „Die Krise, die Europa eint“, Interview mit Gerhard Schröder, 27. 3. 2003, www.zeit.de/2003/14/Die_Krise_die_Europa_eint.

Deshalb bleibt auch der Erkenntnisgewinn jener Diskurse äußerst begrenzt, in denen die Außenpolitik des ersten Reichskanzlers in Beziehung zur Außenpolitik der ersten Bundeskanzlerin gesetzt wird – und möglicherweise erstreckt sich der Erkenntnisgewinn auch gar nicht auf das Feld der Geschichte, jedenfalls nicht hauptsächlich, sondern auf den Bereich der Politik. Wer nämlich „über historische Deutungsmacht verfügt, übt mittelbar auch politischen Einfluss aus“.¹²

In der Tat handelt es sich wohl zuallererst um eine Instrumentalisierung der Geschichte zum Zweck einer Kritik aktueller Politik, die im Vergleich von Bismarck und Merkel zum Ausdruck kommt. Angesichts einer solchen Gegenüberstellung von einer „Verhöhnung des Altkanzlers“¹³ zu sprechen, wie es der Historiker und Publizist Arnulf Baring tat, läuft jedenfalls eher auf eine Verhöhnung der Kanzlerin hinaus. Denn der Politik Merkels das Bild einer überlegenen, zukunftsfähigeren Politik Bismarcks entgegenzustellen, ergibt ein Zerrbild. Auch Bismarcks Idee des „Selbdritt“ eignet sich kaum als Basis einer Kritik an der Politik der Kanzlerin, da – ungeachtet aller konzeptionellen Unterschiede – das „Zusammenschirren“ der europäischen Staaten gewissermaßen zum Markenkern von Merkels Außenpolitik zählt: Sie hat auf einem Gipfel der Euro-Länder im Juli 2015 eine vorläufige Lösung des griechischen Verschuldungsproblems in Gestalt eines dritten Rettungspaketes durchgesetzt und auch in der sogenannten Flüchtlingskrise unablässig eine europäische Lösung angemahnt sowie vor einem Rückfall in konkurrierende Nationalismen gewarnt. An Merkels Krisenpolitik lässt sich zweifelsfrei nichts anderes als ihre europäische Orientierung erkennen – wiewohl die Gesamtlage zugleich auch offenbart, dass ihre auf Kooperation ausgerichteten Anstrengungen nicht selten zum Gegenteil führten. So wurde zuletzt – und besonders – in der Isolation Deutschlands in der Flüchtlingspolitik deutlich, dass strategisch schlüssige Ziele nicht zu operativ schlüssigen Entscheidungen führen müssen.

Dem Idealbild der Kanzlerin, Europa als Kraftzentrum der Welt zu etablieren und auf diesem Weg die Zukunft seiner Bürgerinnen und Bürger

zu sichern, werden Realität und Entwicklung Europas jedenfalls immer weniger gerecht. Tatsächlich haben, auf komplexe Weise aufeinander bezogen, unterschiedlichste Gründe zu einer Krise Europas geführt, die den Präsidenten des Europäischen Parlaments Martin Schulz dazu verleitet hat, das Scheitern der Europäischen Union als ein erstmals realistisches Szenario zu bezeichnen.¹⁴ Politik, Wissenschaft und Publizistik stehen somit vor der Aufgabe, die Gründe für die schwerste Krise in der Geschichte der Europäischen Union zu identifizieren und Auswege zu diskutieren. Dafür braucht es jedoch den Vergleich mit Bismarck nicht nur nicht, er hilft auch nicht weiter.

Erstaunlicherweise bleibt in der Debatte über die „Flüchtlingskrise“ jedoch gerade ein Aspekt bislang unreflektiert, der in diesem Zusammenhang überlegenswert erscheint: So wurde in der historischen Forschung zwar eine breite Debatte über die innenpolitischen und sozialimperialistischen Motive für Bismarcks Entscheidung zugunsten der von ihm eigentlich abgelehnten Kolonialpolitik geführt;¹⁵ demgegenüber blieb eine Diskussion der innenpolitischen Motive für Merkels Entscheidung vom 5. September 2015, die den in Ungarn festsitzenden Flüchtlingen die Weiterreise nach Deutschland ermöglichte, bislang aus. Doch war ihr Entscheidungsspielraum nicht empfindlich eingeschränkt, wenn die Alternative zur Grenzöffnung auf einen Flüchtlingsstau nahe der deutschen Grenzen hinausgelaufen wäre, gegen den sich höchstwahrscheinlich eine breite gesellschaftliche und parteienübergreifende Opposition in Deutschland formiert hätte?

In einem solchen Sinn vermag historisches Orientierungswissen die Sensibilisierung für grundlegende Fragen aktueller Politik zu stimulieren – ganz im Geiste des Historikers Jacob Burckhardt, der meinte, Geschichte mache nicht klug für ein anderes Mal, sondern weise für immer.¹⁶

LARS LÜDICKE

ist Historiker mit dem Schwerpunkt Neueste und Zeitgeschichte und lebt in Berlin.

lars.luedicke@alumni.hu-berlin.de

12 Heinrich August Winkler, Einleitung, in: ders. (Hrsg.), *Der Griff nach der Deutungsmacht. Zur Geschichte der Geschichtspolitik in Deutschland*, Göttingen 2004, S. 7.

13 „Vergleich mit Bismarck ist Verhöhnung“, 23.3.2015, www.volksstimme.de/nachrichten/lokal/stendal/1447481_Vergleich-mit-Bismarck-ist-Verhoehnung.html.

14 Vgl. Martin Schulz, *Der gefesselte Riese. Europas letzte Chance*, Berlin 2013, S. 7.

15 Vgl. Klaus Hildebrand, *Deutsche Außenpolitik 1871–1918*, München 1994, S. 95f., S. 100–103.

16 Vgl. Jacob Burckhardt, *Weltgeschichtliche Betrachtungen*, Berlin 1929, S. 7.



Fachtagung

Politische Gewalt – Phänomene und Prävention

12.–13. September 2016, Radisson Blu Hotel, Hannover

Die Brutalität des IS ist ein Auslöser der beispiellosen Fluchtbewegung im Nahen Osten. In Deutschland brennen Flüchtlingswohnheime. Regelmäßig eskalieren Demonstrationen. Trotz einer grundsätzlichen Stabilität des politischen Systems scheint politische Gewalt allgegenwärtig. Dabei sind ihre Ursachen und Facetten vielfältig.

Die Anwendung von physischer Gewalt in der politischen Auseinandersetzung bricht den Grundkonsens der Demokratie. Sie untergräbt zudem den Anspruch des demokratischen Verfassungsstaats, die körperliche Unversehrtheit sowie das Eigentum seiner Bürgerinnen und Bürger so gut wie möglich zu gewährleisten. Politische Gewalt wirft heikle Fragestellungen auf und es herrscht Klärungsbedarf: Was verbindet Akteure politischer Gewalt? Was trennt sie? Wie wird politische Gewalt legitimiert? Welche Rolle spielt eine brachiale Ästhetik beim Kampf für politische Ziele? Wo können Prävention und politische Bildung anknüpfen?

**Anmeldung und weitere
Informationen online unter:
www.bpb.de/politische-gewalt**

bpb:
Bundeszentrale für
politische Bildung

Herausgegeben von
der Bundeszentrale für politische Bildung
Adenauerallee 86, 53113 Bonn
Telefon: (0228) 9 95 15-0



Redaktionsschluss dieser Ausgabe: 1. Juli 2016

REDAKTION

Lorenz Abu Ayyash (Volontär)
Anne-Sophie Friedel (verantwortlich für diese Ausgabe)
Johannes Piepenbrink
Anne Seibring
apuz@bpb.de
www.bpb.de/apuz
twitter.com/APuZ_bpb

Newsletter abonnieren: www.bpb.de/apuz-aktuell
Einzelausgaben bestellen: www.bpb.de/shop/apuz

GESTALTUNG

Meiré und Meiré, Köln

SATZ

le-tex publishing services GmbH, Leipzig

DRUCK

Frankfurter Societäts-Druckerei GmbH, Mörfelden-Walldorf

ABONNEMENT

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

Jahresabonnement 25,80 Euro; ermäßigt 13,80 Euro.

Im Ausland zzgl. Versandkosten.

Frankfurter Societäts-Medien GmbH, Frankfurt am Main
parlament@fs-medien.de

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

ISSN 0479-611 X

APuZ
Nächste Ausgabe
30–32/2016, 25. Juli 2016
PRESSEFREIHEIT



Die Texte dieser Ausgabe stehen unter
einer Creative Commons Lizenz vom Typ
Namensnennung-Nicht Kommerziell Keine
Bearbeitung 3.0 Deutschland.



APuZ

AUS POLITIK UND ZEITGESCHICHTE

www.bpb.de/apuz