

AUS POLITIK UND ZEITGESCHICHTE

Deutsche Außenpolitik

*Alyona Getmanchuk · Jarosław Kuisz ·
Eric-André Martin · Peter Sparding*
PARTNER DEUTSCHLAND

Angela Mehrer · Jana Puglierin
DEUTSCHLAND IN EUROPA

Claudia Major · Christian Mölling
NEUE DEUTSCHE
SICHERHEITSPOLITIK

Thorsten Benner
FÜR EINE CHINAPOLITIK
OHNE ILLUSIONEN

Marieke Fröblich · Anna Hauschild
FEMINISTISCHE AUßENPOLITIK

Sarah Brockmeier
FÜR EINE ZEITENWENDE
IM AUSWÄRTIGEN AMT

APuZ

ZEITSCHRIFT DER BUNDESZENTRALE
FÜR POLITISCHE BILDUNG

Beilage zur Wochenzeitung Das **Parlament**



Deutsche Außenpolitik

APuZ 17/2023

ALYONA GETMANCHUK · JAROSŁAW KUISZ ·
ERIC-ANDRÉ MARTIN · PETER SPARDING
PARTNER DEUTSCHLAND

Seitdem Olaf Scholz angesichts des russischen Angriffs auf die gesamte Ukraine von einer „Zeitenwende“ sprach, blicken Deutschlands internationale Partner erwartungsvoll nach Berlin. Wie steht es um das Bild Deutschlands in der Ukraine, Polen, Frankreich und den USA?

Seite 04–15

ANGELA MEHRER · JANA PUGLIERIN
DEUTSCHLAND IN EUROPA

Russlands Krieg gegen die Ukraine hat die Europäer enger zusammenrücken lassen und Erwartungen an Deutschland als Führungsmacht geweckt. Berlin konnte diese bisher oft nicht erfüllen und hat sich stattdessen von einigen seiner engsten europäischen Partner entfremdet.

Seite 16–21

CLAUDIA MAJOR · CHRISTIAN MÖLLING
NEUE DEUTSCHE SICHERHEITSPOLITIK

Deutschland muss seine Sicherheitspolitik auch abseits des russischen Krieges gegen die Ukraine zukunftsfest aufstellen. Die äußere Zeitenwende erfordert eine innere Zeitenwende, und eine erfolgreiche deutsche Zeitenwende ist Voraussetzung für eine europäische Zeitenwende.

Seite 22–27

THORSTEN BENNER

FÜR EINE CHINAPOLITIK OHNE ILLUSIONEN
Bei der Neuausrichtung der deutschen China-politik gilt es, die Lehren aus dem Scheitern der deutschen Russlandpolitik zu berücksichtigen. Denn die Abhängigkeiten Deutschlands gegen-über China sind weitreichender und komplexer, als es jene gegenüber Russland je waren.

Seite 28–33

MARIEKE FRÖHLICH · ANNA HAUSCHILD
FEMINISTISCHE AUßENPOLITIK

Nachdem Schweden 2014 vorgelegt hat, verfolgt seit 2021 auch die Bundesregierung laut Koalitionsvertrag eine „Feminist Foreign Policy“. Was genau ist feministische Außenpolitik, wie hat sich dieses Konzept entwickelt und wie schlägt es sich in der politischen Praxis?

Seite 34–39

SARAH BROCKMEIER
FÜR EINE ZEITENWENDE
IM AUSWÄRTIGEN AMT

Die öffentliche Debatte rund um die „Zeitenwende“ konzentriert sich auf notwendige Reformen bei der Bundeswehr. Aber wie müsste sich eigentlich das Außenministerium verändern, um dem Anspruch einer Zeitenwende in der deutschen Außen- und Sicherheitspolitik gerecht zu werden?

Seite 40–45

EDITORIAL

Lange konnte die Bundesrepublik in der auf multilateraler Zusammenarbeit basierenden internationalen Ordnung zu einem wirtschaftlichen Schwergewicht gedeihen, ohne sich für deren Beschaffenheit oder Bewahrung besonders engagieren zu müssen. Berlin vertraute auf die stabilisierende Kraft regelbasierter Kooperation und wechselseitiger Abhängigkeiten in einer globalisierten Staatengemeinschaft sowie auf den strategischen Schutz durch die USA und gerierte sich auf der Weltbühne als Zivilmacht, die vor allem auf Soft Power setzt – auch angesichts zunehmender Mahnungen aus dem In- und Ausland, es sei an der Zeit, mehr Verantwortung zu übernehmen.

Der russische Angriff auf die gesamte Ukraine am 24. Februar 2022 markierte das Ende dieser bequemen Lage. Als Bundeskanzler Olaf Scholz wenige Tage später von einer „Zeitenwende“ sprach und unter anderem ankündigte, Deutschland werde Waffen an die Ukraine liefern, von nun an das Zweiprozentziel der Nato einhalten, ein 100 Milliarden Euro schweres Sondervermögen für die Bundeswehr auflagen und seine Abhängigkeit von Russland bei der Energieversorgung verringern, schienen sich die Erwartungen an die Bundesrepublik als zentrale Macht in Europa zu erfüllen.

Seither hat sich unter Deutschlands Partnern zum Teil erhebliche Ernüchterung eingestellt. Das Agieren der Bundesregierung wird bisweilen als zögerlich und von nationalen Interessen geleitet wahrgenommen, und auch in Deutschland selbst erweist sich die Umsetzung der ausgerufenen Ziele als ausgesprochen zäh. Dabei ist die Dringlichkeit nach wie vor hoch, dass sich Deutschland außen- und sicherheitspolitisch so aufstellt, dass es auch in einer internationalen Ordnung bestehen kann, die veränderten Prämissen folgt. Die erste Nationale Sicherheitsstrategie und die erste deutsche China-Strategie, die in den kommenden Monaten vorgelegt werden sollen, sind dafür zentrale Bausteine.

Anne-Sophie Friedel

PARTNER DEUTSCHLAND

Internationale Perspektiven

ESSAY

Partner im Krieg, Partner für Frieden

Das Deutschlandbild in der Ukraine

Alyona Getmanchuk

Vermutlich gibt es kein Land, das die Menschen in der Ukraine so fasziniert, aber auch so enttäuscht wie Deutschland. Die Faszination ist in der Regel subtil; doch wenn sich die Enttäuschung Bahn bricht, reist sie in wenigen Tagen von den Ufern des Dnepr bis an die Spree. Die Bundesrepublik fasziniert aufgrund ihres hohen Lebensstandards und ihrer Rechtsstaatlichkeit. Wenn es ein einzelnes Land gibt, das in der ukrainischen Vorstellung für die EU steht, dann ist das vermutlich Deutschland. Es überrascht daher nicht, dass Deutschland bereits vor dem russischen Überfall das beliebteste Ziel für auswandernde Ukrainerinnen und Ukrainer war und seither nach Polen die meisten ukrainischen Flüchtlinge aufgenommen hat.

VERKÖRPERUNG DER POLITIK, PUTIN NICHT ZU PROVOZIEREN

Alles Deutsche trägt in der Ukraine eine Art „Gütesiegel“. Das erklärt vielleicht, warum die Ukraine von Deutschland mehr als von jedem anderen EU-Land erwartet und auch in Zukunft erwarten wird – und warum sie mehr an die Fähigkeiten der Bundesrepublik glaubt als sie selbst. Bis zum russischen Überfall auf die gesamte Ukraine schien militärische Unterstützung die einzige Frage, in der die Ukraine von Deutschland keine Führungsrolle erwartete, während in allen anderen Bereichen – Reformpolitik, Energie, Finanzhilfen, Sanktionen gegen Russland sowie mit Blick auf eine EU- oder Nato-Mitgliedschaft der Ukraine – letztendlich alles davon abhing, wie

Berlin dazu stand. Seit Februar 2022 hat sich gezeigt, dass auch bei der Militärhilfe eine deutsche Führung unverzichtbar ist. Allerdings ließ die erhoffte Zustimmung auf sich warten, und es folgte eine Enttäuschung auf die andere.

Seit wann sich diese Entwicklung ankündigte, ist schwer zu sagen. Der Wendepunkt kam für die meisten Ukrainer 2008 beim Nato-Gipfel in Bukarest, als Bundeskanzlerin Angela Merkel ihr Veto gegen einen Aktionsplan für eine Mitgliedschaft der Ukraine einlegte. Darauf folgte die Genehmigung Berlins für die Gaspipeline Nord Stream 2, die viele in der Ukraine nicht nachvollziehen konnten: Wogen die realen wirtschaftlichen Vorteile wirklich so viel schwerer als die Risiken? Die Ukrainer waren enttäuscht und blieben es auch, als Angela Merkel nach der russischen Annexion der Krim 2014 sowohl in Deutschland als auch in der EU für die Unterstützung der Sanktionen gegen Russland warb – und trotz ihrer überraschend herzlichen Beziehungen zum ukrainischen Präsidenten Petro Poroschenko. Allerdings ahnten sie nicht, wie tief diese Enttäuschung noch reichen würde. Das erkannten sie erst am 24. Februar 2022, als Russland mit seinem Angriff auf die gesamte Ukraine begann.

Erst dann wurde klar: Nichts provoziert Putin mehr als der politische Vorsatz, Putin nicht zu provozieren. Die Ablehnung eines Aktionsplans für eine Nato-Mitgliedschaft der Ukraine in Bukarest, verbunden mit dem vagen Versprechen einer künftigen Mitgliedschaft, hatte die Ukraine noch anfälliger für Angriffe gemacht. Dass Berlin trotz der russischen Annexion der Krim 2014 und des anhaltenden Krieges in der Ostukraine ostentativ an Nord Stream 2 festhielt, hatte im Kreml die Überzeugung gefestigt, dass Geld und billiges Gas mehr zählten als die von der EU vertretenen Werte und das Völkerrecht. Das sogenannte Minsker Abkommen und das Normandie-Format zur Beilegung des Konflikts im Donbas, die von Angela Merkel orchestriert wurden, die Verhandlungen über ein Ende des Krieges in der Ostukraine, hatten Putin eher zu einem Krieg gegen die gesamte Ukraine ermutigt, als ihn davon abgehalten.

Wie sich herausstellte, gab es eigentlich gar keine deutsche Ukraine-Politik an sich – eher die allgemeine Haltung, Putin nicht zu provozieren, an der alle strategischen Entscheidungen zur Ukraine ausgerichtet wurden. Die Entscheidungen, die zu dieser Politik passten, etwa Finanzhilfen oder Besuche deutscher Abgeordneter oder Minister in der Ukraine, wurden umgesetzt; die, die nicht dazu passten, etwa eine Zustimmung zur Nato-Mitgliedschaft der Ukraine oder Militärhilfen, wurden auf höchster Ebene sabotiert.

Damit verkörperte Deutschland für viele Ukrainer wie kein anderes Land die vom Westen verfolgte Linie gegenüber Moskau. Die ukrainische Überzeugung, dass nicht etwa das trügerische Versprechen einer Nato-Mitgliedschaft, sondern diese Haltung, Putin nicht provozieren zu wollen, zum Krieg geführt hat, erklärt, warum Berlin seit Russlands Überfall auf die Ukraine mit Bitten aus Kyjiw und nur selten mit Dank überhäuft wird. Und sie erklärt auch, warum alle deutschen Absichtsbekundungen und Versprechungen von der Ukraine kühl, ja ungläubig aufgenommen werden.

Vielleicht würde man sich in der Ukraine die Haltung, Putin nicht provozieren zu wollen, nicht so zu Herzen nehmen, wenn sie dort nicht selbst vertreten worden wäre: Jahrelang traf auch Kyjiw Entscheidungen mit Rücksicht auf den Kreml, etwa beim Verzicht darauf, die angestrebte Aufnahme in die Nato gesetzlich zu verankern, bei Zugeständnissen in Energiefragen, bei der Duldung russischer Agenten in der Regierung, im Parlament und in den Medien oder sogar bei der Abkehr von einem Assoziierungsabkommen zwischen der Ukraine und der EU, die 2013 in die Revolution der Würde („Euromaidan“) mündeten.

Diese Politik hat von der Ukraine einen hohen Tribut gefordert. Russland annektierte die Krim und Teile der östlichen Grenzgebiete, als die Ukraine offiziell ein bündnisfreier Staat war und keinerlei Ambitionen verfolgte, der Nato beizutreten – um Putin nicht zu „provozieren“, versteht sich. Als Russland dann genügend Streitkräfte zusammengezogen hatte, wurde die Ukraine entgegen aller Erwartungen brutal angegriffen, mit einem groß angelegten Krieg, der für jemanden mit gesundem Menschenverstand im Europa des 21. Jahrhunderts unverständlich ist. Wenn es also um die Folgen der Politik geht, Putin nicht provozieren zu wollen, ist die Ukraine ein eindrucksvoll abschreckendes Beispiel, vom dem die restliche Welt viel lernen kann.

WENN SCHON KEINE FÜHRUNG, DANN ENTSCLOSSENHEIT

Trotz aller Enttäuschungen und mitunter auch Frustration glauben die Menschen in der Ukraine immer noch an die Entschlossenheit und Verantwortung Deutschlands. Das gilt nicht nur mit Blick auf den Wiederaufbau nach dem Krieg, auf den Berlin oft verweist, sondern auch mit Blick auf die Frage, wie der Krieg mit einem ukrainischen Sieg beendet werden kann. Eine mögliche Antwort bestünde darin, auf dem Schlachtfeld deutliche Überlegenheit zu demonstrieren – unter anderem mit in Deutschland hergestellten Leopard-Panzern.

Der Wiederaufbau ist sicher ein viel einfacheres Thema als die Militärhilfe oder als Sanktionen gegen Russland, und für dieses Engagement gebührt Deutschland Dank. Allerdings sollte man sich stets vor Augen halten, dass der Wiederaufbau erst nach einem Friedensschluss erfolgen kann, der ohne einen ukrainischen Sieg nicht möglich ist. Und ein solcher ist wiederum nicht möglich ohne schnelle und umfangreiche westliche Waffenlieferungen. Daher ist es für die Ukraine wichtig, dass die deutsche Rüstungsindustrie, die bereit ist, der Ukraine hochentwickelte Waffen zu liefern, in Einklang mit der Bundesregierung handeln kann.

Die Menschen in der Ukraine erwarten von Deutschland auch ein entschlosseneres Auftreten mit Blick auf eine zukünftige ukrainische EU-Mitgliedschaft. Als ich im Herbst 2022 drei Länder auf dem westlichen Balkan besuchte, um von ihren Erfahrungen bei der Aufnahme in die EU zu lernen, hörte ich mehr als einmal von der positiven Rolle Deutschlands – im Gegensatz zu jener Frankreichs oder der Niederlande, die als Haupthindernisse angesehen wurden – für die Annäherung ihrer Länder an die EU. In der Ukraine gilt Deutschland jedoch immer noch als „europaskeptisches“ Land. Das ist nicht überraschend: Bundeskanzler Olaf Scholz war der vorletzte Staats- und Regierungschef der EU, der 2022 grünes Licht für den Beitrittsstatus der Ukraine gab.

Die Situation wird sich hoffentlich ändern: Die zukünftige EU-Mitgliedschaft der Ukraine ist von großer geopolitischer und sicherheitspolitischer Bedeutung. Als EU-Mitglied kann die Ukraine nicht gleichzeitig Teil eines wiederbelebten russischen Imperiums oder welcher Entität auch immer sein, die Putin militärisch zu etablieren versucht. Je stärker die Ukraine also in die EU integriert wird, desto geringer ist für Putin die Motivation für einen Krieg.

Die größte Bedeutung einer Aufnahme in die EU besteht jedoch in ihrer katalysierenden Wirkung für Wandel. Es gibt keine vergleichbare Kraft für Veränderungen in der Ukraine. Daher muss jeder, der sich für eine Nachkriegs-Ukraine mit belastbaren demokratischen Institutionen, mit weniger Korruption, mit Rechtsstaatlichkeit, mit transparenten Geschäftspraktiken einsetzt, ernsthaft daran interessiert sein, dass die Ukraine bald vollwertiges EU-Mitglied wird. Man kann nicht einerseits den Wiederaufbau fördern und andererseits den EU-Beitritt verhindern. Ich bin daher überzeugt, dass Deutschland in Bezug auf die EU-Integration in der Ukraine bald ähnlich gesehen werden wird wie in den Ländern auf dem westlichen Balkan – als Verbündeter und nicht als Saboteur.

Nach den von Angela Merkel initiierten Minsker Vereinbarungen und dem Normandie-Format, mit denen der Ukraine so viel zugemutet wurde, erwartet Kyjiw, dass Deutschland nun bei Verhandlungen mit Russland auf seiner Seite steht. Wenn derzeit ein diplomatischer Weg aus dem Krieg möglich wäre, wäre die Ukraine die erste am Verhandlungstisch. Ihr Engagement dafür hat sie bereits mehrfach bewiesen. Schon im März 2022 unterbreitete sie Putin ein diplomatisches Angebot mit dem politisch heiklen Zugeständnis, auf eine künftige Mitgliedschaft in der Nato zu verzichten – doch Putin reagierte mit weiteren Gräueltaten und Kriegsverbrechen. Im November schlug Wolodymyr Selenskyj die sogenannte Friedensformel vor, in der in zehn Punkten die Vorstellungen der Ukraine zur Erreichung eines dauerhaften Friedens skizziert wurden, darunter der Abzug der russischen Truppen, die Wiederherstellung der territorialen Integrität der Ukraine, die Einrichtung eines Sondertribunals zur Verfolgung russischer Kriegsverbrechen und die Freilassung ukrainischer Kriegsgefangener und Kinder, die nach Russland verschleppt wurden.

Es gab und gibt jedoch keine Anzeichen, dass Putin zu Verhandlungen bereit wäre. Ganz im Gegenteil: Er ist offenbar entschlossen, seine Kriegsanstrengungen zu verstärken, indem er weiteres ukrainisches Territorium annektiert, die Rüstungsproduktion erhöht, eine unbefristete Mobilisierung erklärt und weiterhin öffentlich die Maximalziele seiner militärischen „Spezialoperation“ zur „Entnazifizierung“ der Ukraine verkündet. Das erste Kriegsjahr hat gezeigt, dass es eine Möglichkeit gibt, Putins Pläne zu durchkreuzen: eine angemessene militärische Antwort, wie bei der Befreiung der Regionen Kyjiw und

Charkiw sowie der Stadt Cherson. Waffen befreien nicht nur Gebiete, sondern auch Menschen, die Folter und Zwang ausgesetzt sind.

Darüber hinaus hofft man in der Ukraine, dass sich auch die deutsche Haltung gegenüber einer Nato-Mitgliedschaft des Landes ändern wird. Es ist gut, dass Bundeskanzler Scholz verstanden hat, dass die Nato-Bestrebungen der Ukraine nicht der Grund für den Krieg waren. Es wäre aber noch besser, wenn er erkennen würde, dass Russland – ob mit Putin an der Spitze oder einem Nachfolger – ständig versucht wäre, die Ukraine anzugreifen, solange es keine Sicherheitsgarantien für die Ukraine gibt, die Artikel 5 des Nordatlantikvertrags entsprechen. Berlin sollte damit beginnen, seine Entscheidung auf dem Nato-Gipfel 2008 in Bukarest zu überdenken, als der Ukraine ein Aktionsplan für die Mitgliedschaft verweigert wurde.

Die Ukraine erwartet auch die Unterstützung Deutschlands, wenn es darum geht, Russland zur Rechenschaft zu ziehen – sowohl durch die Einrichtung eines Sondertribunals als auch durch die Beschlagnahmung von Vermögenswerten russischer Oligarchen und der russischen Zentralbank, die dem Wiederaufbau der Ukraine zugutekommen sollen. Wir in der Ukraine sind überzeugt, dass es ziemlich ungerecht wäre, wenn die Partner der Ukraine für den Wiederaufbau zahlen müssten und nicht der Aggressor. Russland soll die Rechnung bezahlen, und den Wiederaufbau sollen vor allem Unternehmen aus den Ländern übernehmen, die zum Sieg der Ukraine beigetragen haben. Hier sollten deutsche Unternehmen im Vorteil sein. Es wäre für alle von Nutzen, wenn Zehntausende Evakuierte, die in die Ukraine zurückkehren, auch Zehntausende deutsche Unternehmen mitbringen würden.

Deutschland kommt also eine bedeutende Rolle zu – sowohl wenn es darum geht, der Ukraine zu helfen, den Krieg zu gewinnen, als auch wenn es darum geht, die Ukraine im Frieden weiterzuentwickeln. Für den Krieg brauchen wir deutsche Waffen. Für den Frieden brauchen wir die deutsche Unterstützung bei einer Aufnahme in die EU und bei Investitionen für den Wiederaufbau.

Aus dem Englischen von Heike Schlatterer, Pforzheim.

ALYONA GETMANCHUK

ist Gründerin und Leiterin des Think Tanks New Europe Center in Kyjiw.

alyona.getmanchuk@neweurope.org.ua

ESSAY

Im Zeichen historischer Traumata

Das Deutschlandbild in Polen

Jarosław Kuisz

Das Bild Deutschlands in Polen ist auch 2023 mit der traumatischen Vergangenheit der Beziehungen zwischen den beiden Ländern verbunden. Die wichtigste Zäsur ist hierbei der Zeitraum von 1939 bis 1945. Es gibt im öffentlichen und privaten Raum in Polen nichts, was nicht vom Krieg berührt worden wäre, der mit dem Angriff Deutschlands am 1. September 1939 begann. Diese sechs Jahre waren ein einziges großes, kollektives Trauma, und das Wissen darüber wurde von einer Generation an die nächste weitergegeben.

Wenn man nach dem gegenwärtigen Bild Deutschlands in Polen fragt, kann man es natürlich nicht bei dieser Feststellung bewenden lassen. Die Beschreibung und die Interpretation des Zweiten Weltkrieges fand nicht nur im privaten Raum sowie auf rechtlicher oder wissenschaftlicher Ebene statt. Der Sieg über das „Dritte Reich“ war auch eine der wichtigsten propagandistischen und legitimatorischen Strategien der UdSSR und der kommunistischen Staaten, zu denen die 1944 gegründete Volksrepublik Polen zählte, die geopolitisch gesehen Moskau unterstellt war. Das ist hier hervorzuheben, da es in Zeiten politischer Umbrüche zu den intellektuellen Strategien gehört, auf Wissensbestände aus der Vergangenheit zurückzugreifen. Es scheint, als würden die traumatischen Verletzungen, die Deutschland Polen zugefügt hat, seit einigen Jahren gewissermaßen „aus der Tiefkühltruhe geholt“. Manche Entscheidungen Berlins seit Beginn des Krieges in der Ukraine werden im östlichen Europa durch die Brille der Vergangenheit interpretiert. Dies führt zu vielen Missverständnissen.

GESTIEGENE SYMPATHIE

In Polen erklärten noch Mitte der 1970er Jahre nur acht Prozent der Befragten, Sympathie ge-

genüber den Deutschen zu empfinden. 1984 äußerten das bereits zwölf Prozent und vier Jahre darauf rund 16 Prozent.⁰¹ Doch erst der Zerfall des kommunistischen Blocks und die Wiedererlangung der Unabhängigkeit Polens bedeutete für die Beziehungen zwischen Polen und Deutschland einen wirklichen Umbruch: Endlich wurde die Frage der Staatsgrenzen abschließend geregelt, außerdem begann eine intensive Zusammenarbeit der Regierungen sowie der Zivilgesellschaften. Die polnischen Eliten trieben ab Anfang der 1990er Jahre den Versöhnungsprozess voran, nachdem insbesondere die erste nicht-kommunistische Regierung von Tadeusz Mazowiecki 1989/90 den Ton vorgegeben hatte.

Nach 1989 spielten auch geopolitische Interessen eine Rolle für die deutsch-polnischen Beziehungen: Polen wollte der russischen Einflusszone entkommen und der Nato sowie der EU beitreten, denen das vereinigte Deutschland bereits angehörte. Aber auch bilaterale wirtschaftliche Interessen waren von Bedeutung, und das Handelsvolumen zwischen Deutschland und Polen wuchs rasch. Die gesellschaftliche und kulturelle Zusammenarbeit wurde ausgebaut, auch wenn sie nie wirklich in die große Breite wirkte.

Gleichzeitig wuchs auch die Sympathie der Polinnen und Polen zu den Deutschen. 2020 äußerten 36 Prozent Sympathie, 29 Prozent Gleichgültigkeit und 29 Prozent Abneigung gegenüber den Deutschen.⁰² Das scheint im Vergleich zu anderen Nationen nicht besonders viel zu sein – so erklären zum Beispiel 53 Prozent der Befragten in Polen ihre Sympathie zu den benachbarten Tschechen. Doch an der Weichsel hat man einen weiten Weg zurückgelegt.

ZONE DER ANGST

Der russische Angriff auf die gesamte Ukraine hat gezeigt, wie zerbrechlich die steigende Sympathie ist – und zwar vor dem Hintergrund der traumatischen Vergangenheit. Auch schon vor Februar 2022 gab es deutliche Signale des Misstrauens aus Polen gegenüber der deutschen Außenpolitik, und das nicht nur aus dem Umfeld der seit 2015 regierenden nationalen Rechten. Von allen politischen Entscheidungen Deutschlands seit 1989 war zweifellos die Übereinkunft mit Russland zum Bau der Gaspipeline Nord Stream 2 diejenige, die in den Staaten Ostmittel- und Osteuropas am stärksten zur kritischen Re-

flexion der deutschen Politik bewegte. Die Art und Weise, wie diese Entscheidung getroffen wurde, empfand man als Verständigung über die kleineren Staaten hinweg. Der damalige Verteidigungsminister Radosław Sikorski verglich den Bau der Pipeline mit den Ereignissen vor 1939: „Polen ist besonders sensibel bei der Frage von Korridoren und Absprachen über unsere Köpfe hinweg“, sagte er und ergänzte, dies sei „die Tradition von Locarno, die Tradition des Hitler-Stalin-Pakts.“⁰³

Diese Aussage führt uns heran an das geopolitische „Geheimnis“ nicht nur Polens, sondern aller Staaten Ostmittel- und Osteuropas: die posttraumatische Souveränität.⁰⁴ Situationen in der internationalen Politik, die ein erhöhtes Risiko für die Unabhängigkeit eines Staates bedeuten, aktivieren vor dem Hintergrund historischer Erfahrungen des Untergangs ein Bündel regionaler kultureller Codes. So eint auch die politische Landschaft in Polen eine Überempfindlichkeit für potenzielle Bedrohungen der staatlichen Unabhängigkeit.

Die Politiker betrachten die Welt sogar dann aus der Perspektive des drohenden staatlichen Untergangs, wenn sie Deutschland zu mehr Aktivität auffordern. So mahnte Sikorski als Außenminister 2011 mit Blick auf das Schicksal des polnisch-litauischen Doppelstaates, der 1795 von der Landkarte radiert wurde, dass der EU ein ähnliches Schicksal drohe, wenn sie sich zu spät reformiere. Der russische Angriff auf die gesamte Ukraine hat diese „existenzielle“ Perspektive auf die internationale Lage in Polen weiter verstärkt und das Bild von der deutschen Politik mit beeinflusst.

2015 kam mit Recht und Gerechtigkeit (Prawo i Sprawiedliwość, PiS) in Polen eine Partei mit dem Ziel an die Macht, die Souveränität des Staates maximal zu vergrößern. Angesichts der internationalen Lage musste dies zu Spannungen führen. Dass die antideutschen Stereotype in Polen statistisch gesehen zurückgegangen, aber nicht

verschwunden sind, verleitet einen Politiker wie den PiS-Vorsitzenden Jarosław Kaczyński dazu, sie politisch zu nutzen. Bei Wahlkampfveranstaltungen, aber auch bei anderen Gelegenheiten, setzen Politikerinnen und Politiker der Partei nicht selten mit einer alles andere als diplomatischen Sprache auf nationale Emotionen.

Wenn der Bau von Nord Stream 2 in Ostmitteleuropa rote Lampen hatte aufleuchten lassen, so bedeutete Russlands Überfall auf die Ukraine für die polnische Regierung das Ende jeder Nachsicht in den Beziehungen zu den Staaten Westeuropas. Angesichts der realen Bedrohung der staatlichen Existenz erfreut sich die Kritik an der deutschen, aber auch der französischen Außenpolitik breiter Unterstützung. Die gesamte westliche Russlandpolitik wird als falsch ausgelegt. Sie habe mittelbar zu einer neoimperialen Politik Moskaus geführt. Damit wird unter anderem Berlin moralisch für den Ausbruch des Krieges verantwortlich gemacht.

Im Zeichen der posttraumatischen Souveränität löste der Kriegsbeginn hinter den eigenen Staatsgrenzen in der gesamten Region das Gefühl geopolitischer Bedrohung aus. Die Überempfindlichkeit gegenüber Berlin zeigte sich im Streit um die eventuelle Überlassung deutscher Panzer an Polen, aber auch an den Differenzen rund um die Stationierung des Flugabwehrsystems „Patriot“ in Polen.

Für das Gefühl einer Bedrohung der Souveränität spielt die Parteizugehörigkeit in Polen keine große Rolle. Auch Oppositionspolitiker kommentieren Deutschlands Russlandpolitik kritisch. Das hat für Jarosław Kaczyński allerdings keine Bedeutung. Er möchte keine nationale Einheit in Zeiten des Krieges herbeiführen, sondern Wahlen gewinnen. Deshalb wird die Kritik an der Außenpolitik Berlins oder Paris auf Politiker der liberalen Opposition ausgeweitet.

Um die Souveränität des Landes zu stärken, sollte eigentlich sein Außenbild gestärkt werden. Stattdessen hat Kaczyński die Frage der Reparationen für die Schäden im Zweiten Weltkrieg hervorgeholt. Warschau hat eine astronomische Summe von 1,3 Billionen Euro von Berlin verlangt. Offensichtlich ist der PiS-Vorsitzende der Meinung, dass in den deutsch-polnischen Beziehungen der stete Tropfen den Stein höhlt. Innenpolitisch betrachtet, scheinen antideutsche Töne ein erfolgreicher Weg zu sein, um Wähler zu mobilisieren.

01 Vgl. Zbigniew Bokszarński, Polacy wobec innych narodów, in: *Studia Socjologiczne* 3/2001, S. 27–51, hier S. 33.

02 Vgl. Centrum Badań Opinii Społecznej, Komunikat z badań 31/2020.

03 Zit. nach Bartosz Wieliński, Niemcy wściekle na Sikorskiego, 4.5.2006, <https://wiadomosci.gazeta.pl/wiadomosci/7,114873,3321425.html>.

04 Vgl. ausführlich Jarosław Kuisz, *The New Politics of Poland. The Case of Post-Traumatic Sovereignty*, Manchester 2023 (i.E.).

ERWARTUNGEN

Die Gesten der deutschen Seite dringen nur schwach ins Bewusstsein der Polinnen und Polen vor. In den vergangenen Monaten hat der Bundestag zum Beispiel eine Initiative unternommen, um Mittel für einen Erinnerungsort für die Kriegsoffer Polens in Berlin zur Verfügung zu stellen. Gleichzeitig wurde eine erhebliche Summe für Polnischunterricht in Deutschland bereitgestellt, außerdem Mittel für diverse Gedenkstätten in Polen.

Im Vorfeld der Parlamentswahlen im Herbst 2023 hat die Regierung in Warschau kein Interesse daran, die deutsch-polnische Aussöhnung voranzubringen und der Wählerschaft die Nuancen der deutschen Politik zu erklären. Russlands Überfall auf die Ukraine hat dazu geführt, dass sich unabhängig von der polnischen Regierungspolitik das geopolitische Zentrum Europas faktisch nach Osten verschoben hat. Jarosław Kaczyński wird diese internationale Konjunktur dafür nutzen, zu betonen, dass seine Agenda einer maximalen Souveränität von Anfang an nicht nur moralisch, sondern auch politisch richtig war. Und nach heutigem Stand ist ein Sieg der PiS bei den Parlamentswahlen nicht auszuschließen.

Die Erwartungen aus Polen an Berlin sollte man deshalb in Erwartungen der Regierung und objektive Erwartungen unterteilen. Die Regierung zielt darauf, die EU-Staaten dazu zu bewegen, die Perspektive Ostmitteleuropas zu übernehmen. Von Berlin erwartet sie eine geringere internationale Rolle, wohl aber ein stärkeres materielles Engagement für die Ukraine und auch in Polen. Objektiv gesehen ist kaum zu erwarten, dass Berlin diese Forderungen passiv erfüllt. Daher sollte der nächste Schritt der Versöhnung zwischen den beiden Nationen, der zu Recht von den Eliten angestoßen worden ist, auf die Ebene der Bürgerinnen und Bürger führen. Die internationale Lage begünstigt zudem eher multilaterale als bilaterale Aktivitäten in der Region der Staaten mit posttraumatischer Souveränität. Denn die anderen Staaten der Region warten nicht darauf, dass Polen nunmehr eigen-

ständig eine wichtigere Rolle in Ostmitteleuropa ausfüllt. Vielmehr erwarten die kleineren Staaten eine umfassende Kooperation – und dies umso mehr, als der Kriegsbeginn auch die Vielschichtigkeit zwischenmenschlicher Solidarität aufgezeigt hat. Dafür ist die Zusammenarbeit zwischen Warschau, Kyjiw und den baltischen Staaten das beste Beispiel.

Zum gegenwärtigen Zeitpunkt erfordern die deutsch-polnischen Beziehungen zivilgesellschaftliche und bildungsbezogene Initiativen. Eine tatsächliche Herausforderung ist es, das allgemeine Wissen übereinander zu verbessern und von negativen Stereotypen wegzukommen. Das ist eine schwierige und langfristige Aufgabe, denn die künstlich fabrizierten Klischees reichen bis ins 18. Jahrhundert zurück, als der preußische Hof seine territoriale Expansion auf Kosten Polen-Litauens zu legitimieren versuchte. Aber es gibt hier keine Abkürzung. Denn in der politischen Bilanz Deutschlands lässt sich das Misstrauen der Nachbarn nicht auf die Haben-Seite buchen.⁰⁵

Wenn man nur das Feld der Politik betrachtet, ist kaum zu glauben, dass die wirtschaftliche Zusammenarbeit beider Staaten alle Rekorde schlägt. Polen ist derzeit der fünftwichtigste Handelspartner Deutschlands. Die Summen sind immens: Der Handelsaustausch hat 2022 die Rekordhöhe von 167,7 Milliarden Euro erreicht.⁰⁶ Und so drängt sich abschließend folgende Bemerkung auf: Nach 1989 haben beide Staaten wirtschaftlich von ihrer Zusammenarbeit in der EU profitiert. Nun ist die Zeit für eine geistige Bereicherung gekommen.

Aus dem Polnischen von Peter Oliver Loew, Darmstadt.

JAROSŁAW KUISZ

ist Chefredakteur der Online-Wochenzeitschrift „Kultura Liberalna“ in Warschau. 2023 erscheint sein Buch „The New Politics of Poland. A Case of Post-Traumatic Sovereignty“.

kuisz@kulturaliberalna.pl

05 Vgl. Juliusz Mieroszewski, *Listy z Wyspy. ABC polityki „Kultury“*, Paris–Krakau 2012, S. 103.

06 Vgl. *Rekordowa wymiana handlowa*, 10.2.2023, <https://tvn24.pl/biznes/z-kraju/polska-niemcy-rekordowa-wymiana-handlowa-miedzy-polska-i-niemcami-w-2022-roku-6751134>

ESSAY

Das Ende des wohlwollenden Hegemons?

Die Achse Paris-Berlin in Europa

Eric-André Martin

„Frankreich und Deutschland tragen gemeinsam die Verantwortung dafür, das Projekt eines geeinten und souveränen Europas zu bekräftigen.“ Mit diesen Worten fasste Frankreichs Präsident Emmanuel Macron anlässlich der Feierlichkeiten zum 60. Jahrestag der Unterzeichnung des Elysée-Vertrags zusammen, was seit seinem Amtsantritt 2017 im Mittelpunkt seines Handelns in Europa und in Bezug auf Deutschland steht: die Entwicklung einer gemeinsamen Agenda, die zugleich Impulse für die bilaterale Zusammenarbeit setzt, die Position Europas auf der Weltbühne stärkt und es diesem Europa ermöglicht, den Herausforderungen von morgen zu begegnen – eine ehrgeizige europäische Agenda also, zu deren Prioritäten die Stärkung der europäischen Souveränität zählt. Ihr zugrunde liegt die Auffassung, dass die wichtigsten Herausforderungen, denen sich Europa in den vergangenen Jahren gegenüber sah, von globaler Dimension sind. Dieses Postulat wiederum erfordert ein Überdenken des Projekts Europa vor dem Hintergrund seiner Beziehungen zur übrigen Welt. Es gilt, eine Agenda zu entwerfen, dank derer Europa seine Souveränität durch Initiativen in sechs Handlungsräumen stärken kann, die Macron als wesentliche Elemente zeitgenössischer Macht identifiziert: Sicherheit und Verteidigung, Migration und Grenzen, ökologischer Wandel, digitale Transformation, Ernährungssouveränität, wirtschaftliche und industrielle Macht.⁰¹ Letztlich laufe dieses Bestreben auf eine Neugründung Europas hinaus, bei der der ursprüngliche Fehler des europäischen Projekts behoben würde: der Verzicht auf Macht, der eine notwendige Voraussetzung für die europäische Einigung war. Die Umsetzung von Macrons Projekt hängt von einem deutsch-französischen Kern und dessen Fähigkeit ab, eine treibende Kraft für Europa zu entfalten.

Gleichwohl kann aber auch die Beständigkeit, mit der Macron dieses Ziel vertritt, nicht über die

geringen Fortschritte hinwegtäuschen. Zwar hat die deutsch-französische Zusammenarbeit einige Durchbrüche auf europäischer Ebene ermöglicht, wie zum Beispiel das europäische Aufbauinstrument „Next Generation EU“ für die Zeit nach Covid-19. Doch die verhaltene Reaktion Berlins auf die inhaltlichen Vorschläge Macrons für Europa hat auf französischer Seite zu einer gewissen Frustration geführt, die mitunter in Überdross und sogar Ressentiments umschlug. Auf deutscher Seite sorgten zum einen die Alleingänge des französischen Präsidenten in Angelegenheiten der Außen- und Sicherheitspolitik für Verärgerung, zum anderen, dass man vom Partner vor vollendete Tatsachen gestellt wurde.⁰² Während Deutschland einen institutionellen Ansatz vorzog, um die Rolle der EU und der Nato in Sicherheitsfragen zu stärken, verfolgte Frankreich mit Blick auf Libyen und die Türkei eine sehr auf die eigenen nationalen Interessen fokussierte Politik. Den Höhepunkt dieser Differenzen markierte zweifellos die Aussage des französischen Präsidenten zum „Hirntod“ der Nato.

Paradoxerweise führen die wiederholten Krisen der vergangenen Jahre und vor allem der russische Angriffskrieg gegen die Ukraine aber klar vor Augen, dass die EU die einzig richtige Ebene ist, um den Herausforderungen entgegenzutreten, denen Frankreich und Deutschland gegenüberstehen. Dieser Konflikt wird tiefgreifende Konsequenzen für die EU nach sich ziehen, und vor dem Hintergrund der Polykrise und Ressourcenknappheit kommt die Versuchung wieder auf, „rette sich, wer kann“ zu denken und eine Jederfür-sich-Haltung einzunehmen. Daher stellt sich die Frage, wie Frankreich und Deutschland die Zukunft für sich selbst, aber auch für die EU und die internationale Ordnung sehen. Welchen Platz nehmen die Partner in der Vorstellung ein, die der andere sich von seiner eigenen Zukunft macht?

DER KRIEG ALS ASYMMETRISCHER SCHOCK

Seit Beginn des Krieges in der Ukraine dreht sich die öffentliche Diskussion in Deutschland um die „Zeitenwende“. Berlin ist gezwungen, das Land aus der Abhängigkeit von fossilen Energieträgern, vor allem vom russischen Gas, zu befreien und die Dekarbonisierung der deutschen Wirtschaft voranzutreiben, um die Wettbewerbsfähigkeit des Produktionsstandorts Deutschland zu sichern.

Die aktuelle Krise wirft in Deutschland existenzielle Fragen auf. Berlin muss unter Zeitdruck sein Wirtschaftsmodell überdenken und so gestalten, dass es Wohlstand und Sicherheit zugleich gewährleisten kann – und das, während die Wettbewerbsfähigkeit der deutschen Industrie gefährdet ist.⁰³ Bundeskanzler Olaf Scholz muss sowohl der Bevölkerung als auch den Wirtschaftskreisen ein Gefühl der Sicherheit vermitteln und gleichzeitig die bisweilen abweichenden Ansichten seiner Koalitionspartner ausbalancieren.

In Frankreich gestaltet sich die politische Debatte um den Krieg in der Ukraine einvernehmlicher. Geschützt durch den verfassungsrechtlichen Status der Außen- und Verteidigungspolitik als „*domaine réservé*“ des Staatspräsidenten, also als ein ihm vorbehalten Bereich, bewahrt sich Macron einen breiten Handlungsspielraum und bleibt weitgehend von Kritik verschont. Aus französischer Sicht bestätigt der Krieg in der Ukraine die Dringlichkeit einer Stärkung der europäischen Souveränität. Auch hat Frankreich im Rahmen der Krisenbewältigung nicht die Hemmschwellen zu überwinden, denen sich Berlin gegenüber sieht. Das gilt insbesondere für Waffenexporte oder Versuche, Gespräche mit dem russischen Präsidenten zu führen. Für Paris wirft der Konflikt Deutschland auf grundlegende Fragen zurück, die zu lange auf die lange Bank geschoben wurden: Berlin muss den offenkundig gewordenen Widerspruch überwinden, eine technologisch und wirtschaftlich erfolgreiche Großmacht sein zu wollen, auf geopolitischer Ebene aber unbedeutend zu sein. Es gilt, die Fähigkeiten und die Ausrüstung des deutschen Militärs weiterzuentwickeln und zu verbessern. Berlin muss nicht nur in die Sicherheit des Landes investieren, sondern auch die Abhängigkeit von bestimmten ausländischen Märkten verringern. Zudem drängt die gegenwärtige Krise zu einem Überdenken der staatlichen Eingriffsmöglichkeiten im wirtschaftlichen und finanziellen Bereich, um die Entstehung einer wahrhaft europäischen Industriepolitik zu ermöglichen. Die Verabschie-

dung des Inflation Reduction Act in den USA unterstreicht das Risiko, dass europäische Unternehmen ihren Standort verlagern und die europäischen Wirtschaftssysteme aufgrund der steigenden Energiekosten an Wettbewerbsfähigkeit verlieren. Nur mit einer Antwort auf europäischer Ebene wird es möglich sein, die für den digitalen Wandel und die Energiewende notwendigen Technologien souverän und nachhaltig zu entwickeln.

Im Hinblick auf die Beziehung zu Berlin ist die französische Sichtweise ambivalent. Einerseits sieht Paris darin eine Gelegenheit, Deutschland für seine europäische Agenda zu gewinnen, in deren Mittelpunkt das erklärte Ziel einer größeren strategischen Autonomie steht, insbesondere gegenüber den USA und China. Angesichts einer deutschen Haltung, die als zögerlich oder unentschlossen wahrgenommen wird, ist Frankreich versucht, den eigenen Vorteil zu suchen und Berlin dazu zu bewegen, Entscheidungen zu treffen, die den französischen Vorstellungen entsprechen.⁰⁴

Andererseits ist sich Frankreich der Tatsache bewusst, dass die Erschütterung durch den Krieg Berlin mit der Zeit dazu bewegen könnte, seine Stellung in Europa neu auszurichten und sich von Paris zu distanzieren. Das rührt an alte französische Ängste und die Sorge, dass Berlin seine Rolle als wohlwollender Hegemon aufgeben könnte, um eine auf die eigenen nationalen Interessen ausgerichtete Agenda zu verfolgen und eine härtere Gangart bei Themen einzulegen, die für Paris zentral sind. Hierzu zählen die Bereitstellung von Mitteln auf europäischer Ebene, die zur Überwindung der Energiekrise und der Kriegsfolgen notwendig sind,⁰⁵ die Reform der europäischen Institutionen, die Erweiterung der EU sowie die transatlantischen Beziehungen. Vor diesem Hintergrund wurden bestimmte Beschlüsse der Bundesregierung in Frankreich als eine Tendenz Berlins interpretiert, im Alleingang zu handeln, etwa die China-Reise von Bundeskanzler Scholz nach der Wiederwahl von Xi Jinping zum Staats- und Parteichef – zu einem Zeitpunkt, als die europäischen Partner sich mit der Frage beschäftigen, wie auf den autoritä-

01 Vgl. Clément Beaune, *L'Europe par-delà le COVID-19*, in: *Politique étrangère* 3/2020, S. 9–29.

02 Vgl. Ronja Kempin (Hrsg.), *Frankreichs Außen- und Sicherheitspolitik unter Präsident Macron. Konsequenzen für die deutsch-französische Zusammenarbeit*, Stiftung Wissenschaft und Politik, SWP-Studie 4/2021.

03 Vgl. Eric-André Martin, *Le choc de la réalité: La coalition feu tricolore dans la crise russo-ukrainienne*, Institut français des Relations internationales, Notes du Cerfa 167/2022.

04 Vgl. Nicholas Vinocur, *Theater or Zelensky? How Macron Keeps Failing to Lead European Response to Ukraine War*, 15. 2. 2023, www.politico.eu/article/theatre-zelensky-macron-keeps-failing-lead-european-response-ukraine-war-paris-scholz-russia-jets-tanks.

05 Vgl. Eric Bonse, *La politique européenne franco-allemande vue de Bruxelles*, Stiftung Genshagen, *La France et l'Allemagne après les élections* 4/2023.

ren Kurs des chinesischen Regimes zu reagieren sei. Hinzu kamen die unkooperative Haltung in der EU-Haushaltsdebatte und Deutschlands Widerstand gegen den europäischen Gaspreisdeckel.

Gleichzeitig stehen die deutsch-französischen Unstimmigkeiten bei Energiethemen, militärischen Angelegenheiten und Handelsfragen konkreten Fortschritten in der bilateralen Zusammenarbeit im Weg. Das zeigen zum Beispiel die Schwierigkeiten im Zusammenhang mit dem Rüstungsprojekt Future Combat Air System oder der geplanten Gaspipeline aus Spanien durch Frankreich.

MOMENT DER WAHRHEIT FÜR GEMEINSAME AMBITIONEN

Im Umgang mit dem Krieg in der Ukraine und seinen Folgen für Europa ist es Deutschland und Frankreich nicht gelungen, als treibende Kraft zu wirken und die anderen EU-Mitgliedstaaten und die Kommission für eine gemeinsame Agenda zu gewinnen. Dabei ist jetzt nicht die Zeit für Selbstreflexion, Konkurrenzdenken oder gar Schuldzuweisungen, sondern es sind Taten gefragt. Wie die beiden Länder die Folgen des Krieges bewältigen, wird von entscheidender Bedeutung für den Zusammenhalt der EU sein.

Das gilt umso mehr, als die deutsch-französische Autorität in den Augen einiger EU-Mitglieder angeschlagen ist, weil Paris und Berlin die Gefahr eines Krieges mit Moskau unterschätzt und die Warnungen Polens oder der baltischen Staaten vor Russland ignoriert haben. Dieser Autoritätsverlust wird sich in verschiedenen Bereichen bemerkbar machen: zunächst in der Veränderung des militärischen Gleichgewichts in Europa – Polen verfolgt das Ziel, die stärkste Landstreitkraft Europas zu werden, das Vereinigte Königreich hat durch die frühzeitige und bedingungslose Unterstützung der Ukraine an Einfluss gewonnen, und die Türkei behauptet ihre Militärmacht; des Weiteren in der Kritik am übermäßigen Einfluss Frankreichs und Deutschlands auf die euro-

päische Politik, die bei den geplanten Reformen der europäischen Institutionen Vorsicht erforderlich macht, vor allem mit Blick auf das Einstimmigkeitsprinzip.⁰⁶ Letztlich könnten die politischen Ereignisse des Jahres 2024 die Karten in Europa neu mischen, wenn das Europäische Parlament gewählt und die Europäische Kommission abgelöst wird, aber auch die Präsidentschaftswahlen in den USA stattfinden.

Auf globaler Ebene werden Frankreich und Deutschland auf den Status mittelgroßer Mächte zurückgeworfen.⁰⁷ Ihre Fähigkeit steht infrage, die Folgen der zunehmenden amerikanisch-chinesischen Spannungen durch den Aufbau einer soliden, auf effizientem Multilateralismus basierenden Verteidigung abzufangen. Das unterstreicht die Herausforderung, vor der die EU als Ganzes steht: Sie muss sich als unabhängiger und widerstandsfähiger Akteur in einer zunehmend multipolaren und von Machtrivalitäten geprägten Welt behaupten. Für Bundeskanzler Scholz hat Deutschland daher keine andere Wahl, als sich mit seinen Partnern in Bereichen solidarisch zu zeigen, in denen eine innere Spaltung Europas Einmischungen aus dem Ausland Tür und Tor öffnen würde. In dieser Hinsicht ist es „von entscheidender Bedeutung, eine noch engere Zusammenarbeit mit Frankreich zu pflegen, das dieselbe Vorstellung einer starken und souveränen EU hat“.⁰⁸ Die aktuelle Situation erfordert ein neues Projekt für Europa, das nicht mehr auf Frieden und Versöhnung, wirtschaftliche Expansion und Integration ausgerichtet ist, sondern auf die Verteidigung der Sicherheit, des wirtschaftlichen Wohlstands, der Entscheidungsfähigkeit und des Gesellschaftsmodells. Für Paris und Berlin bedeutet das, dass sie sich wieder gemeinsam mit den großen Fragen des aktuellen Zeitgeschehens auseinandersetzen müssen. Getrennte Wege zu gehen, würde heißen, sich von der ursprünglichen Idee eines Europas im Sinne seiner Gründerväter zu verabschieden und damit faktisch die Vorstellung eines starken, handlungsfähigen Europas aufzugeben.

Aus dem Französischen von Sandra Uhlig, Bonn.

ERIC-ANDRÉ MARTIN

ist Generalsekretär des Studienkomitees für deutsch-französische Beziehungen am Institut français des Relations internationales (IFRI) in Paris. martin@ifri.org

06 Vgl. Mateusz Morawiecki, La guerre en Ukraine a aussi révélé la vérité sur l'Europe, 16. 8. 2022, www.lemonde.fr/idees/article/2022/08/16/mateusz-morawiecki-la-guerre-en-ukraine-a-aussi-revele-la-verite-sur-l-europe_6138131_3232.html.

07 Vgl. Erik Brattberg, Middle Power Diplomacy in an Age of US-China Tensions, *The Washington Quarterly* 1/2021, S. 219–238.

08 Olaf Scholz, Die globale Zeitenwende, 5. 12. 2022, www.foreignaffairs.com/germany/die-globale-zeitenwende.

ESSAY

Bester Freund oder Freerider?

Deutschlands Image in den USA

Peter Sparding

Deutschland, das sei Amerikas bester Partner und Freund in der Welt, so befand US-Außenminister Antony Blinken bei seinem Antrittsbesuch in Berlin im Sommer 2021.⁰¹ Auch wenn diese Aussage in London oder Ottawa vermutlich für Verwunderung sorgte, für die Regierung in Berlin waren die warmen Worte aus Washington eine wohlthuende Erfahrung nach Jahren der teils hitzigen Auseinandersetzung mit der Trump-Regierung. Ähnlich war es Berlin schon einmal ergangen, als der Hoffnungsträger Barack Obama 2009 die Amtsgeschäfte von George W. Bush übernahm, in dessen Amtszeit die bis dato tiefste Krise zwischen Berlin und Washington seit Ende des Kalten Krieges gefallen war. Dieses dramatische Hin und Her in den deutsch-amerikanischen Beziehungen der vergangenen Jahrzehnte hat eine Art diplomatisches Schleudertrauma ausgelöst. In einer sich rapide verändernden globalen Lage, die trotz des aktuellen US-Engagements in der Ukraine insgesamt von einer Re-Fokussierung der Vereinigten Staaten auf den indo-pazifischen Raum geprägt ist, stellen sich Fragen zum Image und Standing der Bundesrepublik in Washington. Wie blicken die USA auf Deutschland? Welche Erwartungen gibt es in Washington gegenüber Berlin, insbesondere mit Blick auf die Ukraine und die Sicherheitslage in Europa? Und wie stabil und verlässlich ist die amerikanische Position vis-à-vis Deutschland?

DIPLOMATISCHES SCHLEUDERTRAUMA

Der aktuelle US-Präsident, Joe Biden, und ein Großteil seines außenpolitischen Teams entstammen dem außenpolitischen Establishment der Demokratischen Partei, für das die Allianz mit Europa historisch und inhaltlich eine Herzensangelegenheit ist. Die meisten – wie etwa auch der

schon genannte Außenminister Blinken – waren bereits in der Regierung von Barack Obama in gehobenen außenpolitischen Positionen vertreten. Und es war in der Amtszeit Obamas, als insbesondere Deutschland unter den engsten Verbündeten in Washington zunehmend an Bedeutung gewann. Dies hatte zunächst nicht direkt mit den deutsch-amerikanischen Beziehungen im engeren Sinne zu tun, sondern eher mit den sich häufenden Krisen in Europa. Eigentlich hatte Washington gehofft, sich nach dem Ende des Kalten Krieges und der Kriege im ehemaligen Jugoslawien weniger mit Problemen in Europa befassen zu müssen und sich zunehmend auf den indopazifischen Raum als zentralen geopolitischen Ort der Zukunft konzentrieren zu können. Europa galt als „gelöst“. Doch dann kam es infolge der weltweiten Finanzkrise zur Krise im Euroraum, angefangen mit den dramatischen Entwicklungen in Griechenland 2010. Dass diese sich über viele Jahre hinzog und insbesondere im Wahljahr 2012 drohte, auch weltwirtschaftlich negative Konsequenzen nach sich zu ziehen, entsetzte viele US-Ökonomen⁰² und beunruhigte die amerikanische Regierung. Denn aus US-Sicht hätte die Krise durch ein entschiedeneres Eingreifen viel schneller gelöst werden können. Deutschland rückte dabei aufgrund seiner wirtschaftlichen Größe und seiner der amerikanischen Sichtweise oftmals diametral entgegenstehenden wirtschaftspolitischen Ansichten in den Fokus. Für Washington schien die Eurokrise endlich die berühmte Frage Henry Kissingers zu beantworten, wen man anrufen solle, um Europa zu sprechen: Es war nicht Brüssel. Es war Berlin. Und so kam es in dieser Zeit zu ungewohnten Begebenheiten in der sonst so stark in Richtung Washington gewichteten deutsch-amerikanischen Beziehung, wie dem Besuch des US-Finanzministers Timothy Geithner auf der Ferieninsel Sylt 2012, wo er den deutschen Finanzminister Wolfgang Schäuble sogar im Urlaub aufsuchte.⁰³

In den nächsten Jahren, in denen sich die Krisen in Europa häuften, schien sich Washingtons Orientierung auf Berlin weiter zu bestätigen. Bundeskanzlerin Angela Merkel übernahm nach Russlands Annexion der Krim 2014 mit der Unterstützung des US-Präsidenten eine Führungsrolle im sogenannten Minsk-Prozess, und auch in der Migrationskrise 2015 stand Deutschland im Fokus. Großbritannien, ohnehin kein Mitglied der Eurozone, war in diesen Jahren zuneh-

mend mit sich selbst und der eigenen Beziehung zu Europa beschäftigt, und in Frankreich war mit François Hollande ein eher unauffällig agierender Präsident im Amt, der auch in den USA kaum wahrgenommen wurde. Aus Washingtoner Sicht weniger erfreulich, aber ebenfalls ein Zeichen des besonderen Status der Beziehung in dieser Zeit, war der diplomatische Streit infolge der Enthüllungen von Edward Snowden 2013 und auch die vor allem in Deutschland heftige und teils anti-amerikanisch gefärbte Opposition gegen das geplante transatlantische Handelsabkommen TTIP. Dennoch war es nicht verwunderlich, dass Barack Obama gegen Ende seiner Präsidentschaft Angela Merkel als seine „engste internationale Verbündete“ bezeichnete und sein letztes internationales Telefonat als Präsident mit der deutschen Kanzlerin führte.⁰⁴

Diese besondere Würdigung Merkels hatte allerdings auch innenpolitische Gründe. Denn nach der Wahl Donald Trumps im Herbst 2016 galt Merkel vielen Demokraten und liberalen Amerikanern als eine der wenigen verbliebenen Hoffnungsträgerinnen. Der Blick des progressiven Amerikas auf Merkel war dabei eine Kombination aus echter Bewunderung, insbesondere für ihr Agieren in der Migrationskrise, und Projektionen, die eher mit ihrer vermeintlichen Rolle als Gegenspielerin von Donald Trump zu tun hatten.⁰⁵ Trump selbst hatte diese Sichtweise befeuert, als er die Kanzlerin bereits im Wahlkampf mehrfach persönlich anging und ihr vorwarf, Deutschland durch ihre Flüchtlingspolitik zu ruinieren. Auch als Präsident behielt Trump seinen negativen Fokus auf Deutschland bei. Seine erratische, undiplomatische und teilweise widersprüchliche Art des Umgangs erhielt dabei den Großteil der Aufmerksamkeit. Allerdings schoss sich Trump kaum auf neue Themengebiete

in den deutsch-amerikanischen Beziehungen ein. Im Gegenteil, die drei Hauptkritikpunkte aus Washington in Richtung Berlin waren unter Trump dieselben wie unter Obama und teilweise bereits unter George W. Bush: Deutschlands niedrige Verteidigungsausgaben, die permanent die Nato-Vorgabe von zwei Prozent des BIP verfehlten, die aus US-Sicht unausgewogene deutsche Handelsbilanz und die geplante Gaspipeline Nord Stream 2.

DER DRUCK STEIGT

Auch nach Joe Bidens Amtsantritt bildeten diese Themenfelder die größten Streitpunkte, auch wenn die Herangehensweise Bidens wie schon die Obamas gewiss nicht mit der rabiaten und kontraproduktiven Art Donald Trumps zu vergleichen ist. Als Olaf Scholz wenige Monate nach dem eigenen Amtsantritt und unter dem immensen Schock des russischen Angriffs auf die Ukraine am 27. Februar 2022 in seiner viel beachteten Rede vor dem Bundestag ankündigte, Deutschland werde sich von russischen Gasimporten unabhängig machen und von nun an mindestens zwei Prozent seines BIP für die eigene Verteidigung ausgeben, konnte man dies als ein Eingeständnis der Richtigkeit der amerikanischen Kritik der Vorjahre verstehen. Scholz' „Zeitenwende-Rede“ wurde in Washington entsprechend positiv aufgenommen. Durch ihre Vehemenz und die Konkretisierung der Ankündigungen gelang es dem Kanzler zumindest kurzzeitig, das Narrativ von Deutschland als sicherheitspolitischem „Freerider“ und einem zuallererst auf die eigenen wirtschaftlichen Interessen bedachten Land zu durchbrechen.

Seither hat sich jedoch auch in Washington insbesondere mit Blick auf die Verteidigungsausgaben wieder eine gewisse Ernüchterung eingestellt. Zwar schaffte es Deutschland schneller und problemloser, sich vom russischen Gas unabhängig zu machen, als viele erwarteten, doch nach anfänglichen großen Schritten – etwa dem angekündigten Kauf von amerikanischen F-35-Kampffjets – scheint es bei den gesteigerten Verteidigungsausgaben wieder einmal zu Verzögerungen zu kommen, die auch in Washington bemerkt werden. Das über einen langen Zeitraum entstandene Narrativ, dass Deutschland zwar oft ankündigt, auch sicherheitspolitisch mehr Verantwortung übernehmen zu wollen, dann aber in der Umset-

01 US Has No Better Friend in the World than Germany – Blinken, 23. 6. 2021, www.reuters.com/world/europe/us-has-no-better-friend-world-than-germany-blinken-2021-06-23.

02 Vgl. Thomas Kleine-Brockhoff/Peter Sparding, Europa, die Andersartige. Wie Amerika über die Krise auf dem alten Kontinent diskutiert, in: Internationale Politik 1/2013, S. 93–99.

03 Vgl. Christina Ruta, Clash of Wills, 31. 7. 2012, www.dw.com/en/a-16132826.

04 Obama Lands in Berlin for Farewell Visit to Closest Ally Merkel, 16. 11. 2016, www.reuters.com/article/idUSKBN13B2CJ.

05 Vgl. Tarik Abou-Chadi, No, America. Angela Merkel Is Not a Progressive Champion, 6. 6. 2019, www.washingtonpost.com/opinions/2019/06/06/no-america-angela-merkel-is-not-progressive-champion.

zung – und insbesondere, wenn es um tatsächliche Ausgaben geht – hinter den Erwartungen zurückbleibt, sorgt nun dafür, dass einzelne Erklärungen für etwaige Verzögerungen aus Berlin oftmals nur als eine weitere Ausrede gewertet werden. Während die Biden-Regierung sich mit öffentlicher Kritik zurückhält, haben einige republikanische Amtsträger und Experten angefangen, sich (wieder) auf Deutschland einzuschließen. So bezeichnete der neugewählte Senator aus Ohio, J.D. Vance, Anfang März Deutschlands Verhalten im Ukraine-Krieg als „schändlich“ und bemängelte, dass zu viele Republikaner weiterhin bereit seien, Deutschlands Versprechen Glauben zu schenken.⁰⁶ Den Republikanern nahestehende Außenpolitik-Experten wie Elbridge Colby, der unter Trump als Deputy Assistant Secretary im Pentagon arbeitete, verschärfen ihre Kritik an Deutschland zunehmend und bemängeln das aus ihrer Sicht zu nachgiebige Verhalten der Biden-Regierung gegenüber Berlin.⁰⁷ Für diese Seite der republikanischen Partei müsste Deutschland viel schneller die Fehler der Vergangenheit ausbügeln und maßgeblich für die eigene und die Verteidigung Europas verantwortlich sein, da die USA sich schneller als erwartet Richtung Asien orientieren werden.

In der öffentlichen Debatte spielt diese Diskussion – wie die Außenpolitik insgesamt – eine geringe Rolle. Allerdings lehrt die Erfahrung, dass nahezu alle Themen an Relevanz gewinnen können, wenn sie in den Sog des inneramerikanischen Kulturkampfes geraten. Hier besteht auch eine Gefahr für Deutschland und sein Standing. Dass ausgerechnet einige der republikanischen Amtsträger, denen Ambitionen auf höhere Ämter nachgesagt werden – etwa Senator Josh Hawley aus Missouri – sich in jüngerer Zeit mit Blick auf die Unterstützung der Ukraine und die transatlantischen Beziehungen skeptisch geäußert haben, deutet darauf hin, dass hier politisches Potenzial gesehen wird. Dass darüber hinaus Teile der konservativen Medien verstärkt isolationis-

tische Positionen vertreten, die die USA oft als von ihren Partnern ausgenutztes Land darstellen, deutet auf die Sprengkraft der „Freerider“-Narrative hin, wie sie Trump und andere über Deutschland pflegen. Für ein Land, das die Partnerschaft mit den Vereinigten Staaten seit seiner Gründung als einen außen- und sicherheitspolitischer Grundpfeiler ansieht und durch die russische Invasion der Ukraine soeben wirkungsvoll an die Aktualität der amerikanischen Sicherheitsgarantie erinnert wurde, bedeutet die Entwicklung der US-Parteipolitik somit eine ernstzunehmende Gefahr.

Berlin scheint sich der Erwartungen aus Washington durchaus bewusst zu sein. So kündigte Olaf Scholz Ende 2022 im Fachjournal „Foreign Affairs“ an, dass Deutschland danach strebe, „Garant der europäischen Sicherheit zu werden, so wie es unsere Verbündeten von uns erwarten“.⁰⁸ Dies wäre die Erfüllung einer langgehegten amerikanischen Hoffnung, die bereits Präsident George Bush sr. 1989 zum Ausdruck brachte, als er – noch vor der Wiedervereinigung – Deutschland anbot beziehungsweise es aufforderte, Amerikas „Partner in Leadership“ zu werden.⁰⁹ Joe Biden und seine Regierung folgen (noch) einer ähnlichen Sichtweise auf Deutschland. Aller Voraussicht nach werden in den kommenden Jahren jedoch Präsident*innen ins Amt kommen, für die die transatlantischen Beziehungen keine solche Herzensangelegenheit sind. Der Blick auf Europa wird sich in jedem Fall ändern und die Erwartungen an die größte europäische Macht werden steigen. Die Frage stellt sich daher, ob Deutschland den notwendigen politischen Willen aufrechterhalten kann, um, wie vom Bundeskanzler angekündigt, ein Garant für die europäische Sicherheit zu werden und somit auch seine Bedeutung als Verbündeter Amerikas zu unterstreichen. Dabei muss die Antwort auf diese Frage unter erhöhtem Zeitdruck gefunden werden, denn die prekäre Entwicklung der US-Politik birgt auch Gefahren für die Bundesrepublik.

⁰⁶ Vgl. Panzer gibt es nicht im Supermarkt, 8.3.2023, www.faz.net/-18732103.html.

⁰⁷ Vgl. Elbridge Colby, Tweet vom 3.3.2023, <https://twitter.com/ElbridgeColby/status/1631647511818432512?s=20>.

⁰⁸ Olaf Scholz, Die globale Zeitenwende, 5.12.2022, www.foreignaffairs.com/germany/die-globale-zeitenwende.

⁰⁹ George H. W. Bush, A Whole Europe, A Free Europe, Rede an der University of Maryland, 31.5.1989, <https://voicesofdemocracy.umd.edu/bush-a-whole-europe-speech-text>.

PETER SPARDING

ist Transatlantic Fellow beim German Marshall Fund of the United States in Washington, D. C.

psparding@gmfus.org

DEUTSCHLAND IN EUROPA

Angela Mehrer · Jana Puglierin

In einer Umfrage des European Council on Foreign Relations, die zwischen Ende Mai und Anfang Juni 2021 in zwölf EU-Ländern durchgeführt wurde, zeigte sich, dass die Bürgerinnen und Bürger der EU Deutschland als vertrauenswürdige, pro-europäische Macht wahrnahmen.⁰¹ Die Bundesregierung schien am Ende der Ära Merkel eine integrierende Kraft und Berlin der Anker der EU in schwierigen Zeiten zu sein. Nicht ganz zwei Jahre später würde eine solche Umfrage wohl weniger positiv ausfallen. Im Zuge des russischen Angriffskrieges gegen die Ukraine hat Berlin in den Ländern Mittel- und Osteuropas viel Vertrauen eingebüßt. Gleichzeitig läuft der deutsch-französische Motor alles andere als rund. Im Oktober 2022 warnte Frankreichs Präsident Emmanuel Macron sogar öffentlich, es sei „nicht gut für Europa“, wenn Deutschland „sich isoliere“.⁰²

In den 16 Jahren unter Bundeskanzlerin Angela Merkel hatte Deutschland sich zunehmend als Krisenmanager geriert, der die EU durch die globale Finanzkrise, die Krise in der Eurozone, die Migrationskrise, den Brexit, die Trump-Jahre und die Covid-19-Pandemie lotste. Das deutsche Mantra in Bezug auf die eigene Rolle in der EU lautete stets: „die Union zusammenhalten“. An dieses Rollenverständnis wollte auch die neue Bundesregierung anknüpfen. Im Koalitionsvertrag vom Dezember 2021 nahm sich die Ampel-Koalition aus SPD, Bündnis 90/Die Grünen und FDP vor, Deutschlands „besondere Verantwortung“ in einem „dienenden Verständnis für die EU als Ganzes“ wahrzunehmen.⁰³

Nach Beginn des russischen Angriffskrieges gegen die Ukraine am 24. Februar 2022 standen die Deutschen allerdings über Nacht vor den Trümmern ihrer Russlandpolitik. Anders als nach der Annexion der Krim im März 2014, als es Berlin gelungen war, die übrigen Europäer hinter gemeinsamen Sanktionen zu versammeln und die europäische Antwort auf die russische Aggression maßgeblich zu prägen, konnte die Bundesregierung dieses Mal nicht als einigende Kraft wir-

ken. Stattdessen zwang Russlands Angriffskrieg die Deutschen dazu, sich von bis dato handlungsleitenden Prinzipien in der deutschen Außen- und Sicherheitspolitik zu verabschieden und ihre Rolle in Europa neu zu definieren. Die neue sicherheitspolitische Bedrohungslage weckte Erwartungen an Deutschland als „europäische Führungsmacht“, die die von Bundeskanzler Olaf Scholz geführte Regierung bislang oft nicht erfüllen konnte – oder wollte. In Brüssel ist der Eindruck entstanden, dass Berlin allzu oft seine eigenen Interessen vor die Interessen Europas stellt.

EUROPAPOLITIK IN DER ÄRA MERKEL

Als Zentralmacht Europas wollte Deutschland in den Jahren der Ära Merkel als eine Kraft der Mäßigung und des Ausgleichs gesehen werden, nicht als Hegemon. Angesichts des Erstarkens von nationalistischen und EU-skeptischen Kräften in ganz Europa war es Merkels oberste Priorität, das im europäischen Integrationsprozess Erreichte zu konsolidieren und zu bewahren. Ehrgeizige Reformvorschläge waren nicht ihre Sache. Stattdessen plädierte sie in der Europapolitik stets für ein Fahren auf Sicht, wobei sie sich oft mit dem kleinsten gemeinsamen Nenner zufriedengab. Es wurde Markenzeichen ihrer Politik, in der EU immer nur so viel Veränderung zu unterstützen, dass der Status quo grundsätzlich erhalten blieb.

Nicht immer stießen ihre Ansätze auf einhellige Zustimmung. Zweifellos hat Merkels Politik die EU ebenso oft gespalten wie geeint. Während ihrer Amtszeit traf Merkel einige einseitige Entscheidungen gegen die ausdrücklichen Einwände enger europäischer Partner. Die deutsche Euro-Rettungspolitik, die insbesondere in Südeuropa stark kritisiert wurde, oder Merkels Handeln während der Migrationskrise, die in Mittel- und Osteuropa auf große Widerstände stieß, sind dafür Beispiele, ferner die deutsche Russlandpolitik.

Die strategische Partnerschaft zwischen Berlin und Moskau wurde von den verschiedenen

Merkel-Regierungen oft stärker gewichtet als das Verhältnis zu den europäischen Partnern in Mittel- und Osteuropa, die häufig das Gefühl hatten, Berlin mache eine Politik über ihre Köpfe hinweg.⁰⁴ In Berlin herrschte quer durch alle Parteien die Ansicht, es werde in Europa keine Sicherheit ohne oder gar gegen Russland geben.⁰⁵ Trotz einer nach innen immer autokratischer und nach außen immer aggressiver auftretenden Führung im Kreml sah Deutschland sich stets als „Vermittler zwischen Russland und Europa“.⁰⁶ Berlin handelte nach dem Prinzip „Annäherung durch Verflechtung“ und trieb Deutschlands Energieabhängigkeit von Russland weiter voran. Obwohl die völkerrechtswidrige Annexion der Krim 2014 das Verhältnis zu Moskau schwer belastete, beschloss die Große Koalition aus Union und SPD nur ein Jahr später gegen den großen Widerstand der Mittel- und Osteuropäer den Bau der Gaspipeline Nord Stream 2. Im Rückblick scheint es, als habe Berlin die militärische Bedrohung durch Russland systematisch unterschätzt, um das gute Einvernehmen und die lukrativen wirtschaftlichen Beziehungen nicht zu gefährden.

Angela Merkels Politikstil war allerdings das perfekte Symbol für den deutschen Zeitgeist. Berlin versuchte die unterschiedlichen Interessen der europäischen Partner – und auch Russlands – miteinander zu verbinden, zusammenzuhalten und zu verflechten. Merkel setzte auf die Einbindung aller Akteure in ein postmodernes, globalisiertes, verrechtlichtes und multilaterales internationales System, in dem Geopolitik und militärische Stärke als anachronistische Überbleibsel galten. „Harte Sicherheit“ war nie

Merkels Sache. Eine gut ausgerüstete und wehrfähige Bundeswehr gehörte nicht zu ihren Prioritäten, im Gegenteil. Diplomatisches Geschick, *soft power* und eine starke Wirtschaftsleistung garantierten ihr stattdessen lange Zeit strategischen Einfluss.

VOM MERKELISMUS ZUR ZEITENWENDE

Russlands immer aggressiverer Revisionismus, Chinas Entwicklung zum systemischen Rivalen und die transaktionale Außenpolitik Donald Trumps, der pragmatische Ad-hoc-Allianzen institutionalisierter Kooperation vorzog, stellten dieses Modell bereits gegen Ende der Merkel-Ära infrage. Merkel selbst räumte 2017 ein, die Zeiten, in denen sich Europa auf andere völlig verlassen konnte, seien „ein Stück vorbei“. Deshalb müssten die Europäer mehr tun, um für ihre eigene Sicherheit zu sorgen und ihre Interessen in der Welt zu verteidigen.⁰⁷

Als die Ampelkoalition unter Führung von Bundeskanzler Scholz im Dezember 2021 ins Amt kam, legte sie einen europapolitisch ambitionierten Koalitionsvertrag vor. Berlins Wille, sich für eine stärkere EU zu engagieren, zog sich wie ein roter Faden durch das gesamte Papier. Die neue Regierung wollte ihre Außen-, Sicherheits-, Entwicklungs- und Handelspolitik auf der Basis gemeinsamer europäischer Interessen ausrichten und die europäische Souveränität fördern. Langfristig sollte ein föderaler europäischer Bundesstaat entstehen; die gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik sollte reformiert und durch Mehrheitsentscheidungen effektiver werden. Im Streit um Rechtsstaatlichkeit wollte die neue Bundesregierung eine harte Linie verfolgen. Der Koalitionsvertrag las sich, als habe die Ampel verstanden, dass eine moderierende Haltung, die auf die Einheit und den Status quo der EU zielt, nicht länger dem Zeitgeist entsprach. Stattdessen schien sie eine proaktivere, stärker gestaltende Rolle einnehmen zu wollen, die eine handlungsfähigere EU zum Ziel hatte.

Gleichzeitig war bereits im Wahlkampf absehbar, dass Olaf Scholz in der Außenpolitik be-

01 Vgl. Piotr Buras/Jana Puglierin, *Beyond Merkelism: What Europeans Expect of Post-election Germany*, 14. 9. 2021, www.ecfr.eu/publication/beyond-merkelism-what-europeans-expect-of-post-election-germany.

02 Zit. nach Thomas Gutschker/Michaela Wiegel, *Ist Deutschland isoliert?*, 20. 10. 2022, www.faz.net/18402014.html.

03 SPD/Bündnis 90/Die Grünen/FDP, *Mehr Fortschritt wagen. Koalitionsvertrag 2021–2025*, S. 104.

04 Vgl. Joachim Krause, *Deutschlands Ostpolitik bis zum Überfall Russlands auf die Ukraine*, in: Stefan Hansen/Olha Husieva/Kira Frankenthal (Hrsg.), *Russlands Angriffskrieg gegen die Ukraine. Zeitenwende für die deutsche Sicherheitspolitik*, Baden-Baden 2023, S. 117–154.

05 Vgl. stellvertretend für viele Frank-Walter Steinmeier, *Für eine deutsch-russische Modernisierungspartnerschaft*, Rede am Institut für internationale Beziehungen der Ural-Universität in Jekaterinburg, 13. 5. 2008.

06 Andreas Heinemann-Grüder, *Russland-Politik in der Ära Merkel*, in: *Sirius 6/2022*, S. 359–372, hier S. 361.

07 Vgl. Adam Soboczynski, *„Die Zeiten, in denen wir uns auf andere völlig verlassen konnten, die sind ein Stück vorbei“*, 1. 6. 2017, www.zeit.de/2017/23/angela-merkel-rhetorik-deutschland-usa.

strebt sein würde, insbesondere mit Blick auf das Verhältnis zu Russland und China Kontinuität zu wahren. Noch im Dezember 2021 bezeichnete er die Pipeline Nord Stream 2 als „privatwirtschaftliches Vorhaben“, das er losgelöst von den damaligen Bemühungen sah, eine Zuspitzung des Konflikts zwischen Russland und der Ukraine zu verhindern.⁰⁸ In Mittel- und Osteuropa bestätigte dies viele in ihrer Annahme, Deutschland habe schon immer seine „wirtschaftlichen Interessen über die Sicherheitsinteressen Mitteleuropas“ gestellt.⁰⁹

Der Beginn der russischen Invasion in der gesamten Ukraine am 24. Februar 2022 traf Berlin weitgehend unvorbereitet. Die wenigsten politischen Entscheidungsträger in Berlin hatten mit einem Krieg gerechnet – entsprechend groß war der Schock. Nur drei Tage später machte der Bundeskanzler in seiner inzwischen berühmten gewordenen Regierungserklärung zur „Zeitenwende“ weitreichende Ankündigungen, die einer kleinen Revolution der deutschen Außen-, Verteidigungs- und Energiepolitik gleichkamen: Waffenlieferungen in die Ukraine, umfassende Sanktionen gegen Russland, mehr deutsches Engagement zum Schutz der Alliierten in Osteuropa, ein im Grundgesetz abgesichertes „Sondervermögen Bundeswehr“ von 100 Milliarden Euro, das Bekenntnis zum Zweiprozentziel der Nato sowie eine sofortige Reduzierung der Energieabhängigkeit von Russland. Gegen Ende der Rede verwies Scholz zudem explizit auf die europäische Dimension der Zeitenwende: „Für Deutschland und für alle anderen Mitgliedsländer der EU heißt das, nicht bloß zu fragen, was man für das eigene Land in Brüssel herausholen kann, sondern zu fragen: Was ist die beste Entscheidung für die Union? Europa ist unser Handlungsrahmen.“¹⁰

Die Rede wurde in den europäischen Hauptstädten und in Washington frenetisch begrüßt.

08 Vgl. Jana Puglierin, *Sanctions in the Pipeline, Germany's Troubles Over Russia and Nord Stream 2*, European Council on Foreign Relations, ECFR Commentary, 19. 1. 2021, <https://ecfr.eu/article/sanctions-in-the-pipeline-germanys-troubles-over-russia-and-nord-stream-2>.

09 Lenz Jacobsen/Johanna Roth, „Ihr Deutschen habt euch benommen, als ginge euch das nichts an“, Interview mit Radoslaw Sikorski, 28. 2. 2022, www.zeit.de/politik/ausland/2022-02/radoslaw-sikorski-polen-verteidigungspolitik-russland-ukraine-krieg-interview.

10 Olaf Scholz, Regierungserklärung, 27. 2. 2022, www.bundesregierung.de/breg-de/suche/regierungserklaerung-von-bundeskanzler-olaf-scholz-am-27-februar-2022-2008356.

Das entschiedene und mutige Vorgehen des Kanzlers galt vielen europäischen Partnern als Inspiration. Endlich schien eine deutsche Bundesregierung bereit, voranzugehen und eine wirkliche Führungsrolle in Europa einzunehmen, um europäische Interessen zu befördern. Eine diesbezügliche Erwartungshaltung an Berlin hatte es schon lange gegeben.

Bereits wenige Monate später kamen bei einigen EU-Partnern, insbesondere in Mittel- und Osteuropa, Zweifel an der Ernsthaftigkeit des angekündigten Kurswechsels auf. Die Umsetzung der Ankündigungen blieb hinter dem zurück, was sie sich erhofft hatten. Bei der Lieferung von Rüstungsgütern an die Ukraine war Deutschland kaum jemals Vorreiter, sondern wartete ab, bis andere die Initiative ergriffen. Hinzu kam die Frustration darüber, dass Berlin bei den Debatten über einen möglichen Importstopp für russisches Gas beziehungsweise einen Gaspreisdeckel zunächst auf der Bremse stand. Mit großem Unverständnis nahmen die Entscheidungsträger in Warschau, Riga, Tallin und Vilnius zudem wahr, dass bei den Beschaffungsvorhaben für die Bundeswehr jede Menge Zeit ins Land ging, bevor Beschlüsse gefasst und Aufträge an die Industrie vergeben wurden.

Zwar hat Deutschland mittlerweile mehr Waffen, Munition und andere militärische Güter als jedes andere Land in Kontinentaleuropa an die Ukraine geliefert.¹¹ Die humanitäre, wirtschaftliche und militärische Hilfe beläuft sich inzwischen auf mehr als 14 Milliarden Euro. Doch es ist der Bundesregierung nicht gelungen, diese Leistung erfolgreich zu kommunizieren und die Deutungshoheit über das eigene Handeln zu erlangen. Besonders Olaf Scholz und das Kanzleramt standen in Brüssel häufig isoliert da.

EUROPÄISIERUNG DER ZEITENWENDE

In seiner Regierungserklärung zur Zeitenwende hatte der Bundeskanzler offengelassen, was diese für die gemeinsame europäische Politik in Brüssel und die deutschen europapolitischen Prioritäten konkret bedeuten sollte. Am 29. August 2022

11 Vgl. ders., Rede anlässlich der Munich Security Conference, 17. 2. 2023, www.bundesregierung.de/breg-de/suche/rede-von-bundeskanzler-scholz-anlaesslich-der-munich-security-conference-am-17-februar-2023-in-muenchen-2166452.

holte er dies nach, indem er in Prag eine europapolitische Grundsatzrede mit dem Titel „Europa ist unsere Zukunft“ hielt, in der er die Zeitenwende auf die europäische Ebene übertragen wollte. Die Wahl des Ortes war kein Zufall. Gerade angesichts der Zweifel an der Verlässlichkeit Deutschlands in vielen Hauptstädten in Mittel- und Osteuropa ging es Scholz um ein starkes Zeichen der Verbundenheit mit der Region. In seiner Rede wurde deutlich, wie sehr er durch den Krieg in der Ukraine seine eigenen europapolitischen Prioritäten neu sortiert hatte. Während das Thema EU-Erweiterung in seiner Humboldt-Rede vom November 2018 keine Erwähnung gefunden hatte, war es in Prag ein zentrales Element seiner Überlegungen: „Europas Mitte bewegt sich ostwärts“, so Scholz.¹² Emmanuel Macrons Idee einer Europäischen Politischen Gemeinschaft ist für ihn keine Alternative zur Erweiterung. Der Kanzler hatte zuvor lange gezögert, sich für die rasche Gewährung des EU-Kandidatenstatus für die Ukraine und Moldau auszusprechen und dies erst beim gemeinsamen Besuch in Kyjiw mit Präsident Macron, Italiens Regierungschef Mario Draghi und dem rumänischen Präsidenten Klaus Iohannis im Juni 2022 getan. Nun vertrat er diese Position umso entschiedener.

Um die EU erweiterungsbereit zu machen, plädierte er für weitreichende institutionelle Reformen und die schrittweise Ausweitung von Mehrheitsentscheidungen, auch in der Außenpolitik. Gleichzeitig wurde klar, dass Scholz, wie vor ihm Merkel, der Idee eines Europas der verschiedenen Integrationstiefen und Geschwindigkeiten nicht viel abgewinnen kann. Wie Merkel will auch Scholz „keine EU der exklusiven Clubs und Direktorien“, sondern eine EU „der gleichberechtigten Mitglieder“.

Scholz' Ziel ist ein „geopolitisches Europa“. Die EU sieht er als Bollwerk der Europäer gegen Herausforderungen von außen. Er möchte sie in die Lage versetzen, ihre Sicherheit, Unabhängigkeit und Stabilität in einer multipolaren Welt zu bewahren, in der einzelne europäische Nationalstaaten sich nicht allein behaupten können. Dazu gehört auch, die EU resilient zu machen gegen einseitige Abhängigkeiten von Drittstaaten

12 Ders., Rede an der Karls-Universität in Prag, 29.8.2022, www.bundesregierung.de/breg-de/suche/rede-von-bundeskanzler-scholz-an-der-karls-universitaet-am-29-august-2022-in-prag-2079534.

in kritischen Bereichen und sie zu einem globalen technologischen Vorreiter aufzubauen. Ebenso plädierte Scholz für eine besser koordinierte und ambitioniertere europäische Verteidigungspolitik. Hier machte er eine Reihe konkreter Vorschläge: eine engere Kooperation europäischer Rüstungsunternehmen, einen eigenständigen Rat der Verteidigungsministerinnen und -minister, die mittelfristige Schaffung eines echten EU-Hauptquartiers, eine Überprüfung der Rüstungsexportbestimmungen und ein gemeinsames Luftverteidigungssystem für Europa.

Einen weiteren Schwerpunkt der Rede legte er auf das Thema Rechtsstaatlichkeit. Er brachte seine Unterstützung für ein konsequentes Vorgehen der EU-Kommission bei der Verletzung rechtsstaatlicher Standards zum Ausdruck und forderte, Zahlungen von EU-Mitteln von der Einhaltung rechtsstaatlicher Prinzipien abhängig zu machen. Bereits im Koalitionsvertrag hatten sich die Parteien der Ampel-Regierung für eine EU ausgesprochen, „die ihre Werte und ihre Rechtsstaatlichkeit nach innen wie außen schützt“, und damit zu erkennen gegeben, dass sie bei diesem Thema klare Kante zeigen wollte.

Weil sich die Ampel-Koalition nach ihrem Amtsantritt bis dato kaum europapolitisch positioniert hatte und in Brüssel seltsam blass geblieben war, galt die Europa-Rede als Wegweiser für die europapolitischen Prioritäten der Bundesregierung. Viele der Vorschläge, die Scholz in Prag ausführte, waren allerdings nicht neu und eher technokratischer Natur. Wie sie nun gegen die bisherigen Widerstände umgesetzt werden sollen, erklärte er nicht. Ähnlich wie Merkel neigt auch Scholz nicht zu großen europapolitischen Visionen. Und noch eine weitere Parallele ist offenkundig: In seiner Rede machte Scholz deutlich, dass er Deutschlands Rolle weniger darin sieht, sich an die Spitze der EU zu setzen und voranzugehen, sondern vielmehr darin, als „Land in der Mitte des Kontinents“ alles dafür zu tun, „Ost und West, Nord und Süd in Europa zusammenzuführen“. Das klang deutlich mehr nach „ehrlichem Makler“ als nach „Führungsnation“. Bereits im Juli 2022 hatte er in einem Gastbeitrag für die „Frankfurter Allgemeine Zeitung“ geschrieben: „Führen, das kann nur heißen: zusammenführen, und zwar im doppelten Wortsinn.“¹³ Scholz ver-

13 Ders., Die EU muss zu einem geopolitischen Akteur werden, 17.7.2022, www.faz.net/18176580.html.

steht darunter, gemeinsam mit anderen Lösungen zu erarbeiten, auf Alleingänge zu verzichten und als einigende Kraft in Europa zu wirken.

WAHRNEHMUNG AUF EUROPÄISCHER EBENE

Von der Absicht, „deutsche Interessen im Lichte europäischer Interessen“ zu definieren, wie es sich die Ampel-Parteien im Koalitionsvertrag vorgenommen haben, spüren Deutschlands Partner bislang allerdings häufig zu wenig. Stattdessen haben sie den Eindruck, dass Berlin allzu oft keinen Gedanken an die Reaktionen in anderen europäischen Hauptstädten verschwendet. Das liegt maßgeblich an einem Mangel an Kommunikation. Der im September von Bundeskanzler Scholz angekündigte 200 Milliarden Euro schwere „Doppel-Wumms“, mit dem die Ampel-Regierung die Folgen der gestiegenen Energiepreise für deutsche Bürgerinnen und Bürger sowie für Unternehmen abfedern will, wurde im Vorfeld nicht mit den europäischen Partnern abgestimmt. Italien, Spanien, Frankreich und die EU-Kommission reagierten entsprechend verärgert und beklagten eine unfaire Wettbewerbsverzerrung. Deutschland verhalte sich nicht solidarisch, da weniger finanzkräftige Staaten ein solches Hilfspaket nicht auf die Beine stellen könnten. Die EU-Kommissare Thierry Breton und Paolo Gentiloni warnen in einem Meinungsartikel vor einem „europaweiten Subventionswettlauf“,¹⁴ der die Solidarität und Einheit in Europa untergraben könne. Die Bundesregierung konterte mit dem Argument, auch andere EU-Staaten schützten ihre Unternehmen vor den Folgen der Energiekrise und griffen ihren Bürgern unter die Arme. Das stimmte zwar, doch hatte sich der Eindruck eines deutschen nationalen Alleingangs da bereits festgesetzt. Es bleibt ein Rätsel, wieso Olaf Scholz als Architekt des europäischen Aufbauplans „Next Generation EU“ in dieser Frage nicht über mehr Fingerspitzengefühl verfügte.

Irritationen gab es in Brüssel auch mit Blick auf die deutsche Chinapolitik. Nachdem sich die Parteien der Ampel im Koalitionsvertrag darauf verständigt hatten, ihre Beziehungen zu China stärker europäisch auszugestalten, hatte man in

Brüssel die Hoffnung, dass Berlin zukünftig weniger eine Sonderbeziehung zu Beijing suchen würde, als dies noch unter Merkel der Fall gewesen war. Deshalb traf die Entscheidung von Olaf Scholz, im November 2022 mit einer großen Delegation von Wirtschaftsvertretern nach Beijing zu reisen und Staats- und Parteichef Xi Jinping seine Aufwartung zu machen, in Europa auf Kritik – zumal Frankreichs Präsident Macron Scholz zuvor vorgeschlagen hatte, diese Reise gemeinsam anzutreten, um ein Signal der Einigkeit der EU zu senden und den chinesischen Versuchen, ein europäisches Land gegen ein anderes auszuspielen, entgegenzuwirken. Im April 2023 reiste Macron nun gemeinsam mit Kommissionspräsidentin Ursula von der Leyen nach Beijing.

Schon dass Olaf Scholz in seiner Prager Rede die deutsch-französischen Beziehungen mit keinem Wort erwähnt hatte, war in Paris sehr negativ aufgefallen. Ende Oktober 2022 wurden die deutsch-französischen Regierungskonsultationen kurzfristig abgesagt. Seitdem gilt das Verhältnis als belastet. Insbesondere mit Blick auf die Verteidigungspolitik gibt es große Differenzen. Frankreich strebt nach wie vor eine größere Autonomie Europas an, insbesondere im Bereich der Rüstung. Eine starke, wettbewerbsfähige europäische Verteidigungsindustrie hat für Frankreich einen hohen Stellenwert. Für Deutschland hat hingegen kurzfristig das schnelle Schließen von Fähigkeitslücken Priorität. Europäische Lösungen werden dabei oft als zu zeitaufwendig und komplex angesehen. Stattdessen hat die Bundesregierung beschlossen, vor allem amerikanische Waffensysteme „von der Stange“ zu kaufen, darunter Kampfflugzeuge vom Typ F-35 zur Aufrechterhaltung der nuklearen Teilhabe. Diese Entscheidung sieht man in Paris mit großer Skepsis, weil befürchtet wird, das geplante deutsch-französisch-spanische Future Combat Air System könnte dadurch untergraben werden.

Ähnlich skeptisch sehen die Franzosen die von Deutschland initiierte European Sky Shield Initiative – das in der Prager Rede angekündigte gemeinsame Luftverteidigungssystem für Europa. Der Initiative haben sich bislang 15 Staaten angeschlossen, allerdings sind weder Frankreich noch Polen dabei. Sie soll auf dem deutschen Iris-T SML und dem amerikanischen Patriot System aufbauen, erwogen wird zudem der Kauf des israelischen Systems Arrow 3. Frankreich sowie auch

¹⁴ Thierry Breton/Paolo Gentiloni, Nur eine europäische Antwort kann Industrie und Bürger schützen, 13. 10. 2022, www.faz.net/18359695.html.

Italien kritisierten, dass europäische Alternativen gar nicht erst berücksichtigt wurden.

Hinter den deutsch-französischen Dissonanzen steht die viel grundsätzlichere Frage, wie groß die Rolle der USA bei der europäischen Verteidigung sein soll. Im Zuge des russischen Krieges gegen die Ukraine offenbarte sich, dass der wichtigste Verbündete Berlins nicht in Europa, sondern in Washington sitzt. Der französische Verteidigungsexperte Camille Grand bringt die französischen Bedenken auf den Punkt: „Aus Pariser Sicht deutet das Bestreben Berlins, (...) stets nur gemeinsam mit den USA zu handeln (wie beim Marder, den Patriots und den Leopard-Panzern) auf eine Ausrichtung, die für deutsch-französisch-europäische Initiativen wenig Raum lässt.“¹⁵

Richtet man den Blick auf die Partner Deutschlands in Mittel- und Osteuropa, so wird nach wie vor deutlich, dass die Bundesregierung verlorenes Vertrauen zurückgewinnen muss. In Berlin wird allerdings manchmal so getan, als sei dies in erster Linie das Ergebnis der Propaganda der polnischen Regierungspartei „Recht und Gerechtigkeit“, die das systematische Schlechtreden Deutschlands seit Jahren kultiviert und momentan offensiv benutzt, um ihre Chancen im laufenden Wahlkampf zu erhöhen. Aber die Enttäuschung über Deutschland ist auch innerhalb der polnischen Opposition weit verbreitet. Piotr Buras, Leiter des Warschauer Büros des European Council on Foreign Relations, resümiert: „Die polnische Wahrnehmung Berlins ist so negativ wie selten zuvor – weit über die Kreise der üblichen Deutschlandskeptiker hinaus.“¹⁶

PROAKTIVERE ROLLE FÜR BERLIN

Die Ära Merkel war geprägt von der Notwendigkeit, die EU unter wachsendem internen und externen Druck zusammenzuhalten. Als Zentralmacht in Europa hat Deutschland seine Aufgabe darin gesehen, den Status quo zu bewahren, aber ohne klare Vorstellungen davon zu entwickeln, wie es weitergehen soll. Berlin hat eine Politik der Anpassung an die äußeren Bedingungen

verfolgt, anstatt sie aktiv zu gestalten. Angesichts der Zeitenwende in Europa ist dies nicht mehr ausreichend. Von Deutschland als mächtigstem und reichstem Land der EU wird mehr proaktive Führung erwartet, um die europäische Handlungsfähigkeit nach innen und außen zu stärken. Um diese Rolle ausfüllen zu können, muss die Ampel-Koalition entschiedener als bislang europäische Interessen zur Basis ihrer Entscheidungen machen. Sie sollte wieder stärker die Zusammenarbeit mit Paris suchen und verlorenes Vertrauen insbesondere in Mittel- und Osteuropa zurückgewinnen. Sie sollte ihren Partnern zeigen, dass sie aus den Fehlern der Vergangenheit gelernt hat und nicht wieder in alte Reflexe zurückfällt. Eine ehrliche Aufarbeitung der deutschen Russlandpolitik der vergangenen 25 Jahre wäre ein guter Anfang. Alleingänge wie das Nord-Stream-2-Projekt dürfen sich nicht wiederholen. Stattdessen muss Berlin seine Russland- und seine Chinapolitik europäisch einbetten. Vor allem muss die Bundesregierung ihre Politik besser kommunizieren. Es geht darum, die europäischen Partner einzubeziehen, statt sie nur ex post zu informieren. Eine Grundvoraussetzung dafür wäre allerdings, dass sie sich in der Europapolitik auf eine gemeinsame Linie einigt – und Brüssel nicht wie bei der Debatte um den Verbrennungsmotor zur Bühne koalitionsinterner Auseinandersetzungen macht.

Auf vielfache Weise hat der russische Angriffskrieg Europa enger zusammenrücken lassen. Dies trifft jedoch nicht auf Deutschland zu – es hat sich von einigen seiner engsten Partner entfremdet. Berlin aber bleibt das wirtschaftliche und politische Kraftzentrum der EU. Ohne oder gegen Deutschland lässt sich in Europa nur schwer etwas erreichen. Dieser Verantwortung muss die Bundesregierung besser gerecht werden – und die Europapolitik stärker am Geist des Koalitionsvertrags ausrichten.

ANGELA MEHRER

ist Office Programme Coordinator des Berliner Büros des European Council on Foreign Relations (ECFR).
angela.mehrer@ecfr.eu

JANA PUGLIERIN

ist promovierte Politikwissenschaftlerin und leitet das Berliner Büro des European Council on Foreign Relations (ECFR).
jana.puglierin@ecfr.eu

¹⁵ Camille Grand, Ohne europäische Dimension?, in: Internationale Politik 2/2023, S. 70–74.

¹⁶ Zit. nach Christoph von Marschall, Treffen europäischer Sozialdemokraten in Warschau. Wer hat noch Vertrauen in Deutschland?, 6. 3. 2023, www.tagesspiegel.de/-9458471.html.

ÜBER DIE ZEITENWENDE HINAUS

Für eine neue deutsche Sicherheitspolitik

Claudia Major · Christian Mölling

Europa befindet sich in der wohl entscheidendsten Phase der vergangenen 75 Jahre. Der Krieg Russlands gegen die Ukraine ist ein Grund dafür, aber nicht der einzige. Bereits die langfristigen Entwicklungen sogenannter Megatrends wie etwa der Klimawandel bedeuteten eine Veränderung der globalen sicherheitspolitischen Ordnung. Der Krieg hat neben seinem direkten Effekt – der Zerstörung der Ukraine und der sicherheitspolitischen Ordnung in Europa – den Wandlungsprozess der globalen Ordnung beschleunigt. Auf diese Beschleunigung und die damit verbundene Unsicherheit darüber, welche Folgen der Wandel mit sich bringen wird, gilt es nun zu reagieren. Davon hängt ab, wie weit Europa sein Schicksal selbst gestalten kann, oder ob es eher von anderen gestaltet wird.

Dies definiert zugleich die Phase schwerster Prüfungen für die deutsche Sicherheitspolitik seit Bestehen der Bundesrepublik. Denn Deutschland kommt aufgrund seines wirtschaftlichen und politischen Gewichts bei der Gestaltung der Zukunftsfähigkeit Europas eine zentrale Rolle zu. Deutschland wird unweigerlich zur Handlungsfähigkeit Europas beitragen: entweder positiv durch seinen aktiven Beitrag oder negativ durch die Abwesenheit dieses Beitrags. Für einen aktiven Beitrag müsste Deutschland zwei Herausforderungen als zentral erkennen, in denen eine Zeitenwende eine 180-Grad-Wende einer Politik bedeutet, deren Kurs jahrzehntelang nicht hinterfragt wurde.

Der eine Bereich ist die Verteidigungspolitik. Auch wenn der Schock des russischen Angriffs die Rolle des Militärs kurz unterstrichen haben mag: Einen belastbaren Plan, was Verteidigungsfähigkeit für Deutschland bedeutet und wie sie herzustellen wäre, gibt es bislang nicht. Der andere Bereich ist die Sicherheitspolitik. Diese war bisher vor allem eine Außenpolitik mit zivilen Mitteln, denn sie war von Fragen der wirtschaftlichen Sicherheit, der öffentlichen

Sicherheit und der Verteidigung des deutschen Rechtsstaates abgekoppelt. Dieses Ordnungsprinzip spiegelt sich zugleich in der klaren Trennung der Zuständigkeiten zwischen Bund, Ländern und privaten Akteuren wie den Betreibern von Kraftwerken oder IT-Infrastruktur wider. Integrierte Ansätze sind die Ausnahme. Dieses innere deutsche Ordnungsprinzip der politischen Insellösungen bietet weder Antworten auf den Wandel der globalen Ordnung noch auf die Fragen, die Europa in Zukunft umtreiben und die Sicherheit Deutschlands bestimmen werden. Es gilt also, die deutsche Sicherheitspolitik neu zu denken und über den russischen Krieg gegen die Ukraine hinaus für zukünftige Herausforderungen aufzustellen. Die äußere Zeitenwende erfordert also auch eine innere Zeitenwende, und nur eine erfolgreiche deutsche Zeitenwende ermöglicht eine erfolgreiche europäische Zeitenwende.

NEUE SICHERHEITS- (UN)ORDNUNG

Die aktuelle Situation der sicherheits-, wirtschafts- und gesellschaftspolitischen Unordnung ist entscheidend für Europa. Das liegt an drei fundamentalen Folgen des russischen Krieges gegen die Ukraine: *Erstens* verändert der Krieg unmittelbar die Sicherheitslage und die Bedingungen, unter denen die europäischen Staaten und ihre Verbündeten Sicherheit auf dem Kontinent ermöglichen müssen. *Zweitens* ist er zugleich ein Beschleuniger für den schon länger laufenden Wandel globaler Ordnungen in den Bereichen Sicherheit, Technologie, Wirtschaft und Demokratie sowie für den Kampf gegen den Klimawandel. *Drittens* wirkt der Krieg wie eine zukunftsverändernde Explosion, die die Verlaufsbahnen der großen Trends in Politik, Wirtschaft und Technologie verschiebt.⁰¹ Allerdings ist unklar, in welche Richtung und mit welchen Folgen genau. Es

verändern sich also die Gewichte, mit denen diese Trends auf uns wirken, und es verändern sich ebenso die Konstellationen der Trendbahnen untereinander, also wie sich die Trends gegenseitig beeinflussen. Damit entstehen neue Räume der Ungewissheit – Risiken, aber auch Chancen. So hat etwa die Reduzierung der Energieabhängigkeit von Russland die deutsche Energiewende beschleunigt.

Alle drei Wirkungen haben gemeinsam: Sie sind tiefgreifend und haben langfristige strukturelle Auswirkungen. Dennoch steckt die Diskussion, wie Deutschland und Europa reagieren sollten, bislang mehrheitlich im Hier und Jetzt fest. Der deutsche Diskurs wird derzeit mehr vom Blick zurück bestimmt als vom Blick nach vorn. Die Zeitenwende ist eine Reaktion auf eine Veränderung in der Vergangenheit. Dabei verändert der Krieg in der Ukraine die wesentlichen Bedingungen für Risiken und Chancen in der Zukunft und setzt einen fundamental neuen Rahmen für die deutsche Sicherheitspolitik. Es geht nicht nur darum, angemessen auf ihn zu reagieren, sondern auch darum, die deutsche Sicherheitspolitik über den Krieg hinaus für den Umgang mit und die Gestaltung von zukünftigen Schocks aufzustellen.

Dies erfordert eine grundlegende Überarbeitung bisheriger Grundannahmen, Strukturen und Prozesse in Deutschland und Europa. Deutschlands künftiger Handlungsspielraum bei der Wahrung seiner Sicherheit und seines Wohlstands sowie bei der Verteidigung seiner Interessen hängt davon ab, wie die zukünftige Ordnung aussehen wird. Die Bundesregierung muss also einen Plan entwickeln, wie sie die Ordnungselemente, die durch den Krieg durcheinandergewirbelt wurden, wieder sinnvoll zusammensetzen kann, sei es die Rolle militärischer Gewalt oder der Einfluss technologischer Entwicklungen.

Noch existiert kein Bauplan für die neue Ordnung. Einzelne Bausteine aus den Bereichen Sicherheit und Verteidigung, Wirtschaft und Finanzen, Klima, Energie, Technologie und Demokratie sind zwar bekannt, denn viele Probleme sind nicht neu. So ist weitgehend bekannt, wie Regierungen auf den Klimawandel reagieren sollten. Doch welche Rolle welche Bausteine zukünftig spielen sollten, bleibt zu bestimmen. Neu

und erschwerend ist, dass die Herausforderungen zeitgleich auftreten. Daher werden die kommenden Jahre der Neugestaltung für Europa eine Phase großer Unsicherheit und geringer Stabilität sein.

Bei der Konstruktion einer belastbaren Ordnung sollten Deutschland und Europa sich an drei zentralen Fragen orientieren: Wie sieht eine gute europäische Ordnung aus, die europäische öffentliche Güter wie Sicherheit, Wohlfahrt und demokratische Entscheidungsfindung bereitstellt und schützt? Wie kann sie gebaut werden, auf welche Widerstände wird sie treffen? Wie kann sie aufrechterhalten werden?

RAHMENBEDINGUNGEN EINER NEUEN DEUTSCHEN SICHERHEITSPOLITIK

Ein Jahr Zeitenwende ist auch ein Jahr der Neuvermessung all dessen, was sich verändert hat und sich weiter verändern wird. Vor allem sind vorhandene und zukünftige Abhängigkeiten ins Bewusstsein gerückt, die Sicherheit, Wohlstand und politische Teilhabe begrenzen können. Bei der Neugestaltung ist Zeit ein zentraler Faktor: Zum einen hat die Neuordnung schon begonnen, zum anderen bestehen etwa durch Wahlen Unsicherheiten über die Kontinuität politischer Geschlossenheit in Europa. All dies kann aber nicht über die Schlüsselrolle Deutschlands für das Gelingen einer neuen europäischen Sicherheitspolitik hinwegtäuschen, die zuallererst eine erfolgreiche Neuaufstellung der Bundesrepublik erfordert.

Vier Abhängigkeiten zeigen die Grenzen von Deutschlands Handlungsfähigkeit auf.⁰² In den Bereichen fossile Energieträger und Rohstoffe war Deutschland lange abhängig von **Russland**, wo es beides günstig einkaufen konnte, um seinen wirtschaftlichen Wohlstand zu sichern und gesellschaftliche Wohlfahrt zu ermöglichen. Den Preis für diese Abhängigkeit und die Loslösung davon zahlt Deutschland jetzt, ökonomisch und politisch.

Eine weitere Abhängigkeit besteht von **China** als Markt für deutsche Unternehmen und wesentlicher Teil deutscher Lieferketten, aber auch

⁰¹ Vgl. Nato, Science & Technology Trends 2020–2040, Brüssel 2020, S. vii.

⁰² Vgl. Christian Mölling et al., Smarte Souveränität, Deutsche Gesellschaft für Auswärtige Politik, DGAP Bericht, September 2021, https://dgap.org/sites/default/files/article_pdfs/smarte_souveraenitaet-ideenwerkstatt_aussenpolitik-final.pdf.

zunehmend mit Blick auf gesellschaftliche Infrastruktur in Deutschland, sei es über IT-Elemente in der öffentlichen Kommunikation, chinesische Beteiligungen an deutschen Unternehmen oder Kooperationen bei der Transportinfrastruktur. Neben dieser ökonomischen Abhängigkeit steht China auch als Beispiel für die Dreiecksverbindungen, die Deutschland beeinflussen, etwa bei dem Ziel, Russland und Putin eigene Stärke entgegenzusetzen: China unterstützt Russland in diesem Krieg und hat damit kein Interesse an einer deutschen Stärke, die einen Nachteil für Putin bedeuten könnte.

Traditionell ist Deutschland wie ganz Europa bei militärischer Sicherheit von den USA abhängig. Das gilt bis heute: Die USA unterstützen die Ukraine in ihrem Abwehrkampf nicht nur quantitativ und mit Blick auf die Bandbreite der Waffen in einem Maß, das kein anderer Staat leisten kann.⁰³ Sie ermöglichen mit ihren einzigartigen Fähigkeiten bei der Aufklärung und Zielsuche auch die Effizienz der ukrainischen Armee.⁰⁴ Die USA eröffnen damit Handlungsoptionen für die europäische Sicherheit, die Deutschland nicht bieten könnte. Ohne die amerikanische Unterstützung wäre Europa in einem klassischen militärischen Szenario nicht in der Lage, sich selbst zu verteidigen. Weil aber die Abhängigkeiten von Russland und vor allem von China zunehmend problematisch sind, steigt die Bedeutung der USA auch mit Blick auf gemeinsame Märkte und Technologien. Sie bieten eine Alternative zur russischen und chinesischen Option. Gleichzeitig zeichnet sich immer deutlicher ab, dass auch der Krieg in der Ukraine die langfristige Ausrichtung der USA auf den Indopazifik und China nicht beeinflussen wird, Deutschland und Europa also künftig mehr Ressourcen für die eigene Sicherheit aufbringen müssen.

03 Verschiedene Vergleiche der Unterstützung der Ukraine finden sich als Datensatz unter www.ifw-kiel.de/fileadmin/Dateiverwaltung/Subject_Dossiers_Topics/Ukraine/Ukraine_Support_Tracker/Ukraine_Support_Tracker.xlsx sowie als Arbeitspapier von Christoph Trebesch et al., *The Ukraine Support Tracker*, Kiel Institut für Weltwirtschaft, Kiel Working Papers 2218/2023, www.ifw-kiel.de/fileadmin/Dateiverwaltung/IfW-Publications/ifw/Kiel_Working_Paper/2022/KWP_2218_Which_countries_help_Ukraine_and_how/_KWP_2218_Trebesch_et_al_Ukraine_Support_Tracker.pdf.

04 Vgl. Isabelle Khurshudyan et al., *Ukraine's Rocket Campaign Reliant on U.S. Precision Targeting, Officials Say*, 9.2.2023, www.washingtonpost.com/world/2023/02/09/ukraine-himars-rocket-artillery-russia.

Und schließlich hängt Deutschland von der EU als politischer, ökonomischer und rechtlicher Gemeinschaft ab. Nicht nur profitiert Deutschland vom Binnenmarkt und der europäischen Handelsmacht, sondern ist die EU auch die Antwort auf die Frage, wo Deutschland geopolitisch steht. Für kein anderes Land in Europa ist diese Verortung so wichtig, weil unsere Partner und Alliierten bis heute die Frage stellen, ob sich die historische Erfahrung mit den Vorgängern der Bundesrepublik wiederholen könnte, die mit ihrer Größe und der Lage im Herzen Europas ein Risiko für die Sicherheit auf dem Kontinent waren. Diese „deutsche Frage“ stellt sich heute in besonderem Maße, weil Deutschland seinen Partnern im Rahmen der EU und der Nato sogar ein Schutzversprechen gegeben hat – und sich zugleich nicht ohne seine Partner schützen kann.

Doch neben den Gefahren von außen für die EU und damit auch für Deutschland sind es vor allem innere Spannungen, die die Fähigkeit der EU bedrohen, ihre Aufgabe als Konsensmaschine in Europa wahrzunehmen. Die Mitgliedstaaten haben wesentliche Fragen der EU-Weiterentwicklung in den vergangenen Jahren vertagt, weil ihre Erwartungen an die Union zu verschieden und ihre Bereitschaft, sich für sie zu engagieren, zu gering waren. Dies gilt für nahezu alle Politikfelder. Als jüngste Herausforderung kommt die Aufnahme der Ukraine, Moldovas und der sechs Balkanstaaten hinzu. Während sich alle einig sind, dass die EU dies in ihrer derzeitigen Konstitution nicht stemmen kann, zeichnet sich keine Reform der EU ab. Zwar werden die neuen Beitrittskandidaten über die neue Europäische Politische Gemeinschaft enger an die EU gebunden. Doch welcher Union sie irgendwann beitreten können, bleibt unklar. Damit stehen nicht nur die alten außenpolitischen Sicherheitskonzepte, Integration und Stabilitätsexport in die Nachbarschaft, infrage – es gibt auch noch keine Alternativen.

Von den Abhängigkeiten von Russland und China muss Deutschland sich lösen beziehungsweise sie verringern, um sich weniger erpressbar zu machen. Die Abhängigkeit von den USA gilt es, hin zu einer ausgewogeneren Lastenteilung im Verteidigungsbereich weiterzuentwickeln und anzuerkennen, dass die eigenen Interessen mit denen der USA nicht deckungsgleich sind. Die Abhängigkeit von der EU gilt es, in einen handlungsfähigeren Rahmen zu überführen.

Die kommenden fünf Jahre werden entscheidend sein für diese Weichenstellungen. Wie viel

Handlungsspielraum die europäischen Staaten und auch Deutschland dabei haben werden, hängt auch vom politischen und gesellschaftlichen Zusammenhalt in den europäischen Staaten ab. 2024 wird in Großbritannien, Finnland, der Slowakei, Rumänien, Litauen sowie auf europäischer Ebene das EU-Parlament gewählt. Veränderte Mehrheiten könnten den Zusammenhalt in Europa und seine Handlungsfähigkeit weiter schwächen. Hinzu kommen die Wahlen in den USA 2024, die sich auch auf Europa auswirken werden. Ohne politische Führung aus Washington wird es schwer, die Geschlossenheit in Europa aufrecht zu erhalten, und alte Trennlinien drohen wieder aufzubrechen, etwa mit Blick auf den Umgang mit Russland, den Wiederaufbau der Ukraine und die Weiterentwicklung der Nato.

SCHLÜSSELROLLE FÜR EUROPA

Während alle Regierungen in Europa Antworten für die europäische und internationale sicherheitspolitische Neuordnung finden müssen, kommt der Bundesregierung eine Schlüsselrolle zu. Deutschlands Wirtschaftskraft ist in Europa und weltweit von Bedeutung, aber der Krieg in der Ukraine hat ihre Schwachstellen aufgezeigt: Die Bundesrepublik muss sich mit den deutschen Abhängigkeiten auseinandersetzen und neue Energiequellen auf tun, die Lieferketten diversifizieren und neue Märkte erschließen. Politisch ist Berlin noch dabei, sich an seine neue Rolle zu gewöhnen: Der Krieg in der Ukraine hat Deutschland gezwungen, eine aktivere Rolle in der europäischen Sicherheit und Verteidigung zu spielen. Deutschland ist sowohl wirtschaftlich als auch sicherheitspolitisch ein wichtiger Partner, aber es bleibt verwundbar und zögert, entscheidende Maßnahmen zu ergreifen, etwa bei der militärischen Unterstützung der Ukraine.

2023 und 2024 werden auch national entscheidende Jahre sein: Gelingt es Deutschland, die Finanzierung seiner Verteidigung langfristig in der Finanzplanung zu verankern? Bislang basiert die Erhöhung der Verteidigungsausgaben weitgehend auf dem einmaligen 100-Milliarden-Euro-Sondervermögen für die Bundeswehr. Analysiert und definiert die Nationale Sicherheitsstrategie überzeugend Deutschlands Sichtweise und Am-

bitionen? Gelingt Deutschland die Fortsetzung seiner Energiewende und die Verringerung seiner Abhängigkeiten von China?

Noch reagiert Deutschland vor allem und versucht, die Konsequenzen des Krieges und globaler Trends im Hier und Jetzt zu beeinflussen. Das ist in einer Zeit, in der sich die Dinge schnell weiterentwickeln, unzureichend: Es braucht eine langfristig belastbare Neuaufstellung. Hinzu kommt der Eindruck, dass die anfängliche Dringlichkeit, die unmittelbar nach dem russischen Überfall auf die Ukraine bahnbrechende Entscheidungen ermöglichte, immer mehr schwindet – und mit ihr die Bereitschaft, tiefgreifende und schmerzhaft Entscheidungen zu treffen. Die Umsetzung der Zeitenwende vor allem in der Verteidigungspolitik geht nur schleppend und anscheinend ohne systematischen Plan voran.

Dies liegt auch daran, dass Deutschland für seine außenpolitische Neuaufstellung auch eine innenpolitische und gesellschaftspolitische Zeitenwende braucht. Dazu gehören eine Aufarbeitung und Neuausrichtung der Russlandpolitik; die Erarbeitung einer neuen Ostpolitik, die die Länder der Region als solche und nicht nur durch die russische Brille wahrnimmt; eine Neudefinition der Rolle des Militärs als Instrument der Sicherheitspolitik; eine praktische Reform des Verteidigungssektors; sowie ein neues Verständnis über eine aktive deutsche Rolle in EU und Nato.

BLICK NACH VORN

Ohne eine deutsche Neuaufstellung in den Bereichen Verteidigungs- und Sicherheitspolitik droht die Rückkehr alter Rezepte. Die Widerstände sind jedoch jeweils anders gelagert: Der Bereich Verteidigung leidet unter einem Staats- und Systemversagen. Probleme sind so miteinander verbunden, dass einfache und isolierte Lösungsansätze schnell auf Probleme in anderen Bereichen treffen. In der Sicherheitspolitik wehren sich Entscheidungsträger in Bund und Ländern mit Händen und Füßen gegen die Umsetzung all jener seit Langem gepredigten Konzepte, die eine umfassendere Sicherheitspolitik ermöglichen sollen, sei es die Vernetzung von innerer und äußerer Sicherheit, die Einbettung neuer Ansätze wie Klimaschutzkonzepte oder die Förderung der Rechte, Repräsentanz und Ressourcenausstattung von Frauen und marginalisierten Gruppen. Eine Ver-

änderung würde erhebliche konzeptionelle und institutionelle Anpassungen voraussetzen – vor allem aber den unbedingten Willen, im bereits laufenden Systemkonflikt bestehen zu wollen, unabhängig vom einen oder anderen Lieblingsprojekt, sowie die Bereitschaft, Macht abzugeben.

„Deutschlandgeschwindigkeit“ bei der Verteidigung

Die Hürden für eine erfolgreiche Verteidigungspolitik und der Graben zwischen Anspruch und Wirklichkeit sind groß. Während Deutschland sich seit dem Ende des Kalten Krieges nicht wesentlich bewegte, tat es der Rest der Welt: Die sicherheitspolitische Lage wandelte sich von einzelnen Brandherden erst zu einer Krisensichel, die ganz Europa umgab, und dann zu einem Flächenbrand, der immer näher an die Grenzen Europas heranrückte. Eine leistungsfähige militärische Feuerwehr, also eine einsatzfähige Bundeswehr – zum Brandschutz oder zum Löschen – war nicht mehrheitsfähig.⁰⁵

Mit der Zeitenwende will die Bundesregierung schlagartig umsteuern. Das scheitert bislang nicht nur daran, dass der Motor im Maschinenraum unterdimensioniert und nicht funktions-tüchtig ist, sondern auch daran, dass kaum jemand den Maschinenraum bedienen kann, also militärische Macht und ihren Einsatz mitdenkt, und lange Zeit politische Führung fehlte. Zudem bleibt unklar, welcher Zustand nach der Zeitenwende erreicht werden soll.

Für die dringende Generalüberholung hat Deutschland seit Olaf Scholz' Zeitenwende-Rede im Bundestag ein entscheidendes Jahr verloren. Zugleich bleibt nur noch wenig Zeit: Die Bundesregierung ist noch etwas mehr als zwei Jahre im Amt, um Erfolge zu erzielen, die eine Fortsetzung der Reform rechtfertigen. Dieser Zeithorizont steht im Spannungsverhältnis zu der Zeit, die es braucht, um die grundlegenden Missstände zu bewältigen: 12 bis 15 Jahre für den Wandel bei Kultur, Prozessen und Material. Es geht um nicht weniger als den Verteidigungssektor insgesamt, also um das Zusammenspiel von Politik, Verwaltung, Streitkräften und industrieller Basis, das aus einem Zustand des System- und Staatsversagens heraus in ein leistungsfähiges System umgebaut werden muss.

05 Vertiefend zu diesem Unterkapitel Christian Mölling, Zehn Punkte für den neuen Verteidigungsminister, 17. 1. 2023, www.faz.net/18607797.html.

Obwohl militärische Sicherheitsvorsorge und in der Folge auch Rüstung Verfassungsrang haben, blickt Deutschland auf 30 Jahre politisches Desinteresse und bürokratische Regulierungswut zurück. Im Ergebnis machen alle Dienst nach Vorschrift, doch am Ende steht keine nennenswerte Verteidigungsfähigkeit auf der Habenseite. Die Verkettung von Einzelproblemen bedeutet auch, dass es keine schnelle präsentable Insellösung gibt, die man sich nun als Einzelprojekt vornehmen kann. Rasche Erfolge kann es aber bei der Unterstützung der Ukraine und der Wiederaufnahme europäischer Kooperationsprojekte geben.

Deutschland hat es nach dem russischen Überfall in beeindruckender Geschwindigkeit geschafft, sich aus der Abhängigkeit von russischen Energielieferungen zu lösen. Diese Erfolgsgeschichte läuft unter dem Motto „Deutschlandgeschwindigkeit“. Es bräuchte diese Deutschlandgeschwindigkeit auch im Verteidigungsbereich.

Lineare Sicherheitspolitik überwinden

Deutschlands neue Sicherheit muss in einem Kontext systemischer Konflikte gewährleistet werden. Dies erfordert schnelles und umfassendes Handeln sowie die Fähigkeit, die Auswirkungen von Megatrends proaktiv zu beeinflussen. Das ist nichts, was Deutschland bis heute vorweisen kann, weder in seiner institutionellen Aufstellung noch in seiner politischen Ausrichtung.⁰⁶ Deutschland wird daher sein gesamtes Politikmodell neu gestalten müssen – ein Unterfangen, das über die klassische Außen- oder Sicherheitspolitik hinausgeht. Wie herausfordernd das ist, zeigen bereits die Energiekrise und die Klimapolitik.

Die Herausforderung besteht darin, die lineare Fortsetzung deutscher Politik entlang bestehender Strukturen und Grenzen zu beenden. Es gilt anzuerkennen, dass Deutschlands Umwelt einem exponentiellen, disruptiven Wandel unterworfen ist. Eine angemessene Reaktion muss Deutschland daher in die Lage versetzen, Störungen zu bewältigen oder zu verhindern. Das bedeutet einerseits, das bislang vorherrschende Politikmodell zu überwinden, das in erster Linie

06 Dieses Unterkapitel beruht auf Claudia Major/Christian Mölling, Zum Zaudern keine Zeit, in: Internationale Politik Special 2/2023, S. 4–11.

auf externe Schocks reagiert, und andererseits ein Konzept zu entwickeln und umzusetzen, das Handlungsfähigkeit unter den Bedingungen des disruptiven Wandels gewährleistet.

Eine erfolgreiche Neuaufstellung ist dann abgeschlossen, wenn Deutschland seine Handlungsfähigkeit im Kontext systemischer Konflikte in vier Bereichen signifikant verbessert hat: Beurteilungsfähigkeit; Kooperationsfähigkeit über Europa hinaus; Konfliktfähigkeit und Präventionsfähigkeit.⁰⁷ Eine Nationale Sicherheitsstrategie kann eine erste Antwort geben. Letztlich sind es jedoch nicht Regierungsdokumente, die Deutschlands Sicherheitspolitik verändern, sondern die langfristige und dauerhafte Umsetzung, also zielgerichtetes Handeln, um Deutschland und seine Partner vor existenzbedrohenden Risiken zu schützen.

Sicherheitspolitisches Erwachsenwerden

Bundeskanzler Olaf Scholz hat in seiner Zeitenwende-Rede sehr klar die wesentliche Herausforderung für die deutsche Sicherheitspolitik umrissen: „Wir erleben eine Zeitenwende. Und das bedeutet: Die Welt danach ist nicht mehr dieselbe wie die Welt davor. Im Kern geht es um die Frage, ob Macht das Recht brechen darf, ob wir es Putin gestatten, die Uhren zurückzudrehen in die Zeit der Großmächte des 19. Jahrhunderts, oder ob wir die Kraft aufbringen, Kriegstreibern wie Putin Grenzen zu setzen. Das setzt eigene Stärke voraus.“⁰⁸

Aufgrund ihrer Geschichte war die Bundesrepublik lange überzeugt, den Krieg und das Militärische überwunden zu haben. Es geht heute allerdings nicht darum, den Krieg gutzuheißeln, sondern damit umgehen zu können, wenn andere Länder oder Akteure Deutschland mit militärischer Gewalt konfrontieren oder versuchen, ihre Interessen damit durchzusetzen. Es geht darum, die Unbeholfenheit der deutschen Gesellschaft zu überwinden, mit Krieg als sozialer Realität umzugehen, mit der Überraschung und dem Entsetzen darüber, dass der Krieg wieder nach Eu-

ropa zurückkehrt und die Errungenschaften und das Erfolgsmodell Deutschlands und der EU infrage stellt: Frieden durch Recht. Die Unbeholfenheit rührt auch daher, dass durch den Krieg ein fundamentaler Wandel der deutschen Politik notwendig und der Einsatz eigener Stärke erforderlich wird, um zum Frieden durch Recht zurückzukehren. Der Bundeskanzler verweist damit auf die Verbindung von Vergangenheit, Gegenwart und Zukunft.

Stark vereinfacht, geht es bei der Zeitenwende also um das sicherheitspolitische Erwachsenwerden Deutschlands. Das ist ein langfristiger Prozess, der jetzt auf die richtige Bahn gesetzt werden muss. Deutschlands Partner können diesen Prozess unterstützen, indem sie signalisieren, dass ein stärkeres Engagement etwa im Verteidigungsbereich erwünscht und nicht bedrohlich ist, und indem sie diese Neuaufstellung aktiv unterstützen. Denn die erfolgreiche deutsche Zeitenwende ist eine Voraussetzung für die erfolgreiche europäische Zeitenwende, die Deutschland mit seinen Partnern voranbringen muss.

CLAUDIA MAJOR

ist promovierte Politikwissenschaftlerin und Leiterin der Forschungsgruppe Sicherheitspolitik der Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP) in Berlin.
claudia.major@swp-berlin.org

CHRISTIAN MÖLLING

ist promovierter Politikwissenschaftler und Forschungsdirektor der Deutschen Gesellschaft für Auswärtige Politik (DGAP) in Berlin.
moelling@dgap.org

⁰⁷ Vgl. Christian Mölling, *German Zeitenwende and the Emerging European Security Order. The Role of Partners*, Hanns-Seidel-Stiftung, Paris 2022.

⁰⁸ Olaf Scholz, Regierungserklärung, 27.2.2022, www.bundesregierung.de/breg-de/suche/regierungserklaerung-von-bundeskanzler-olaf-scholz-am-27-februar-2022-2008356.

VON „UMFASSENDE STRATEGISCHE PARTNERSCHAFT“ ZU SYSTEMRIVALITÄT

Für eine Chinapolitik ohne Illusionen

Thorsten Benner

„Wir müssen unsere China-Politik an dem China ausrichten, das wir real vorfinden“, sagte Olaf Scholz in seiner Regierungserklärung nach seiner Wahl zum Bundeskanzler im Dezember 2021.⁰¹ Ein knappes Jahr später, kurz vor seiner Reise nach Beijing im November 2022, erklärte er: „Wenn sich China ändert, muss sich auch der Umgang mit China verändern.“⁰² Diese beiden Sätze mögen banal und selbstverständlich klingen. Doch sie sind es nicht. Insbesondere seit der Machtübernahme Xi Jinpings als Chinas Staats- und Parteichef 2013 hat Deutschland unter Bundeskanzlerin Angela Merkel seine Chinapolitik an Blühträumen einer „umfassenden strategischen Partnerschaft“ mit einem Wunsch-China ausgerichtet, obwohl sich das Land immer stärker zu einem Systemrivalen und Gegner entwickelt, der Deutschland und Europa mit seinem globalen Machtanspruch sowie seinem autoritären Staatskapitalismus mit riesigem Heimatmarkt (sicherheits)politisch, wirtschaftlich und gesellschaftlich herausfordert.

Olaf Scholz hat mit seinen beiden zitierten Maximen die Grundlagen für eine realistische Chinapolitik gelegt. Jetzt geht es darum, den chinapolitischen Kurswechsel, den viele Stimmen bereits gegen Ende der Merkel-Ära anmahnten,⁰³ mit Nachdruck umzusetzen. Grundlage dafür muss eine mentale Neujustierung auf Basis des real existierenden kommunistischen Parteistaats sein sowie der Abschied von weit verbreiteten Illusionen. Dabei gilt es, die richtigen Lehren aus dem katastrophalen Scheitern der deutschen Politik gegenüber der anderen autoritär regierten Großmacht zu berücksichtigen: Russland. Das böse Erwachen aus der bisherigen Russlandpolitik und den energiepolitischen Abhängigkeiten kam für viele in Deutschland erst am Tag des russischen Überfalls auf die gesamte Ukraine. Mit Blick auf China sollte das Erwachen früher kommen. Xi hat gegenüber Taiwan einen sehr ähnlichen historisch begründeten Un-

terwerfungsanspruch formuliert wie Putin gegenüber der Ukraine. Er könnte einen Krieg mit den USA riskieren, um seinen Traum zu erfüllen, Taiwan unter chinesische Kontrolle zu bringen. Ein solches Szenario hätte auch für Deutschland weit größere Konsequenzen als der Krieg Russlands gegen die Ukraine. Das betrifft nicht nur die militärische Dimension eines Krieges zwischen den Großmächten. Die weltweiten Verwerfungen durch den kompletten Bruch der Wirtschaftsbeziehungen zwischen den USA, ihren Verbündeten und China wären dramatisch. Deutschlands Abhängigkeiten gegenüber China sind weitreichender und komplexer als jene gegenüber Russland. Sie betreffen zahlreiche Rohstoffe, industrielle Vorprodukte und weitere wichtige Teile von Lieferketten, nicht zuletzt bei den Kerntechnologien der Energiewende. Schon jetzt benutzt Beijing wirtschaftliche Abhängigkeiten als Waffe. Deutschland muss diese Abhängigkeiten mit Nachdruck reduzieren.

MERKELS ILLUSIONEN

Im Juli 2017 brachte Angela Merkel in einer gemeinsamen Pressekonferenz mit Chinas Staats- und Parteichef Xi Jinping im Bundeskanzleramt ihre chinapolitischen Illusionen prägnant auf den Punkt: „Wir haben inzwischen nicht nur eine strategische Partnerschaft, sondern eine umfassende strategische Partnerschaft, wie wir das nennen. Das bedeutet im Grunde, dass alle Bereiche der Gesellschaft in diese Zusammenarbeit mit einbezogen sind.“⁰⁴

Die Bundeskanzlerin machte unmissverständlich deutlich, dass sie die Partnerschaft zwischen Deutschland und China auch unter Xi Jinping auszuweiten gedachte, und hielt bis zum Ende ihrer Kanzlerschaft an dieser Linie fest. Eines ihrer letzten Prestigeprojekte war es, Ende 2020 in der EU ein Investitionsabkommen mit China durchzu-

setzen, das Comprehensive Agreement on Investment. Dies war Merkels chinapolitischer Willkommensgruß an den frisch gewählten US-Präsidenten Joe Biden. Dabei ging es ihr darum, mit Beijing zusammenzuarbeiten, um „eigene Handlungsspielräume auch gegenüber den USA zu erweitern“.⁰⁵ Merkel versuchte mithilfe der strategischen Partnerschaft mit Beijing, Gegenmacht gegenüber den USA aufzubauen.

Mit diesem Ansatz war Merkel keinesfalls allein auf weiter Flur. Der Schock über das Verhalten des US-Präsidenten Donald Trump, der jegliches gemeinsame Vorgehen der USA und Europas gegenüber China ablehnte und Deutschland und Europa regelmäßig handelspolitisch drohte, saß tief. Führende China-Experten in Deutschland forderten, mit Beijing zusammenzuarbeiten, um die Rolle des US-Dollars als internationale Leit- und Reservewährung zu begrenzen.⁰⁶ Das Anti Coercion Instrument, das die EU derzeit als Schutz gegen wirtschaftliche Zwangsmaßnahmen ausarbeitet und inzwischen vor allem auf China gemünzt ist, war ursprünglich als Reaktion auf US-Sekundärsanktionen gegenüber Iran gedacht, die europäische Firmen ins Visier nahmen.

XIS KAMPF

In Merkels letzter Amtszeit von 2018 bis 2021 war die Ausrichtung am Leitbild einer „umfassenden strategischen Partnerschaft“ mit dem China Xis zunehmend umstritten. Ein chinapolitisches Umdenken setzte in Deutschland wie auch auf europäischer Ebene ein.⁰⁷ Wichtigster Katalysator dafür waren Worte und Taten Xis.

01 Olaf Scholz, Regierungserklärung, 15. 12. 2021, www.bundesregierung.de/breg-de/service/bulletin/regierungs-erklarung-von-bundestkanzler-olaf-scholz-1992008.

02 Ders., „Darum geht es bei meiner Reise nach China“, 2. 11. 2022, www.faz.net/18431634.html.

03 Vgl. etwa Thorsten Benner, Merkels China-Illusion, 11. 7. 2016, www.sueddeutsche.de/1.3073375; James Mann, *The China Fantasy: How Our Leaders Explain Away Repression*, New York 2007.

04 Angela Merkel, Pressestatement im Bundeskanzleramt, 5. 7. 2017, www.bundesregierung.de/breg-de/aktuelles/-844138.

05 Lea Sahay/Kai Strittmatter, „Die Fronten klären sich. Und China ist auf der anderen Seite“. Interview mit Mikko Huotari, 29. 3. 2022, www.sueddeutsche.de/1.5556872.

06 Vgl. Andreas Rinke, Experte: EU und China sollten Rolle des Dollars begrenzen, 22. 5. 2018, www.reuters.com/article/idDEK-CN11N21Z<.

07 Den besten Überblick liefert Andrew Small, *No Limits. The Inside Story of China's War with the West*, New York 2022.

Schon früh nach seinem Amtsantritt als Staats- und Parteichef 2013 war klar geworden, dass Xi keinen Kurs der politischen Öffnung verfolgen würde.

In dem 2013 verfassten „Dokument 9“ forderte die Führung der Kommunistischen Partei eine starke Reideologisierung im Kampf gegen als feindlich wahrgenommene „westliche Ideen“.⁰⁸ Im ersten Jahrzehnt seiner Führung hat Xi den absoluten Herrschaftsanspruch der Kommunistischen Partei in allen Bereichen zementiert, auch in der Wissenschaft. Dazu gehören verschärfte Repressionen gegen all diejenigen, die der Parteistaat als „nicht auf Linie“ klassifiziert. Im Namen des „Kampfes gegen den Terror“ verletzt Xis Parteistaat systematisch die Rechte der Minderheit der Uiguren.⁰⁹ Entgegen des in einem internationalen Abkommen verbrieften Versprechens „ein Land, zwei Systeme“ hat Xi mit großer Entschlossenheit die politische Autonomie Hong Kongs ausgehebelt und Demonstrationen dagegen brutal niederschlagen lassen. Xi geht zudem unter Inkaufnahme wirtschaftlicher Kosten gegen Teile der chinesischen Wirtschaft etwa im Digitalbereich vor, um den Macht- und Kontrollanspruch der Partei durchzusetzen. Den eigenen Machtanspruch perpetuierte Xi, indem er Amtszeitbegrenzungen und das Prinzip kollektiver Führung abschaffte, die die Kommunistische Partei nach den Erfahrungen mit Mao eingeführt hatte. Den Kampf gegen internationale Widersacher, insbesondere gegen die USA und den von ihnen angeführten Westen, führt Xi genauso entschlossen wie den Kampf im Inneren. Die chinesische Führung sieht das als Teil einer historischen Mission, das Land wieder zu alter Größe zu führen, als zentrales Element des von Xi propagierten „chinesischen Traums“. Bis spätestens 2049, dem 100-jährigen Jubiläum des Parteistaats, soll die „nationale Wiedergeburt“ erfolgreich vollzogen sein.

Dabei traf Xi zu Beginn seiner Amtszeit international auf wenig Widerstand. Im südchinesischen Meer schüttete Beijing völkerrechtswidrig

08 Document 9. A ChinaFile Translation, 8. 11. 2013, www.chinafile.com/document-9-chinafile-translation.

09 Vgl. UN Office of the High Commissioner for Human Rights, OHCHR Assessment of Human Rights Concerns in the Xinjiang Uyghur Autonomous Region, People's Republic of China, 31. 8. 2022, www.ohchr.org/en/documents/country-reports/ohchr-assessment-human-rights-concerns-xinjiang-uyghur-autonomous-region.

Inseln auf und militarisierte diese anschließend.¹⁰ Dies geschah während Barack Obamas US-Präsidentschaft, der mit Blick auf Herausforderungen wie Afghanistan oder Nordkorea auf Kooperation mit Beijing setzte und die Konfrontation scheute. Die chinesische Antwort auf Obamas Kooperationsangebot war, dies als Schwäche auszunutzen und die eigenen militärischen Interessen durchzusetzen. Die USA vertraten unter Donald Trump und vertreten nun auch unter Joe Biden eine deutlich konfrontativere Position gegenüber Beijing – nicht zuletzt auch technologisch, etwa durch Sanktionen auf Hochtechnologieexporte wie im Halbleiterbereich, wo China auf von den USA und ihren Verbündeten kontrollierte Technologie angewiesen ist. Xi sieht sich in einem langen Kampf mit den USA. Im März 2023 brachte er dies auf den Punkt: „Westliche Länder, angeführt von den Vereinigten Staaten, haben China in allumfassender Weise eingedämmt und unterdrückt, was für die Entwicklung unseres Landes beispiellose Herausforderungen gebracht hat.“¹¹

Die zentrale Herausforderung ist aus Xis Sicht, sich für diesen Kampf nach innen wie nach außen zu härten und widerstandsfähig zu sein.¹² Dafür soll das chinesische Militär in Xis Worten zu einer „Großen Mauer aus Stahl“ ausgebaut werden.¹³ In einer Rede im April 2020 sagte er sehr klar, dass man in allen sicherheitsrelevanten Bereichen der Produktion vom Ausland unabhängig werden wolle. Gleichzeitig müsse man die „Abhängigkeit internationaler Produktionsketten von China erhöhen und dadurch eine starke Fähigkeit zu Gegenmaßnahmen und Abschreckung gegenüber Ausländern ausbilden, die Lieferungen an China künstlich einschränken könnten“.¹⁴ Die drei Jahre dauernde Geiselnahme des kanadischen Forschers Michael Kov-

rig und des kanadischen Geschäftsmanns Michael Spavor ab Dezember 2018, die als Reaktion auf die Festnahme der Tochter des Huawei-Gründers in Kanada erfolgte, zeigte, dass Beijing heute auch nicht mehr davor zurückschreckt, ausländische Staatsbürger als Faustpfand für die Durchsetzung seiner Interessen zu instrumentalisieren. Dasselbe gilt für frontale Angriffe auf die Wissenschaftsfreiheit in Europa, wie die im März 2021 von China verhängten Sanktionen gegen kritische China-Forscher in Europa belegen, darunter das gesamte Berliner Mercator Institute for China Studies, die als Vergeltung für EU-Sanktionen gegen einige an Menschenrechtsverletzungen beteiligte chinesische Beamte auferlegt wurden.

Generell ist Beijings Außenpolitik klar zwei Zielen untergeordnet: die innere Legitimität der Kommunistischen Partei zu erhöhen und gleichzeitig die Position des Parteistaats zu stärken, vor allem gegenüber den USA. Aus dieser Zielsetzung erklären sich auch zwei der außenpolitischen Positionierungen Chinas, die Deutsche und Europäer in den vergangenen Jahren am meisten verstört haben dürften: die Pandemieaußenpolitik sowie die „grenzenlose Freundschaft“ mit Putins Russland. In den ersten Wochen der Corona-Pandemie leisteten europäische Länder China Unterstützung in Form von Hilfslieferungen, ohne daraus Kapital zu schlagen. Beijing hingegen schlachtete jede Lieferung von medizinischen Gütern nach Europa später öffentlich aus, stellte den eigenen Weg der Pandemiebekämpfung propagandistisch als Zeichen der Überlegenheit des Parteistaats dar, unterband offene Untersuchungen zum Ursprung des Virus in China und verbreitete gleichzeitig Verschwörungstheorien zum angeblichen Ursprung des Virus in den USA. Diese Verweigerung einer offenen Zusammenarbeit angesichts eines globalen Gesundheitsnotstands, weil Machtinteressen der Kommunistischen Partei dem entgegenstanden, warf grundlegende Fragen zur Kooperationsfähigkeit Beijings auf.

Ebenso irritierend finden viele Europäer, dass Beijing seit Beginn der Invasion Russlands in der gesamten Ukraine fest an der Seite des Kreml steht und an der zwischen Xi und Putin im Februar 2022 kurz zuvor vereinbarten „Freundschaft ohne Grenzen“ und „ohne verbotene Bereiche“ festhält.¹⁵ Beijings Unterstützung für

10 Vgl. Niharika Mandhana, How Beijing Boxed America Out of the South China Sea, 11.3.2023, www.wsj.com/articles/china-boxed-america-out-of-south-china-sea-military-d2833768.

11 Friederike Böge, Die Schuldigen sind andere, sagt Xi, 8.3.2023, <https://zeitung.faz.net/faz/politik/2023-03-08/869245.html>.

12 Vgl. Mikko Huotari, Festung China, in: Internationale Politik 6/2022, S. 18–23.

13 Vgl. Xi will „Große Mauer aus Stahl“, 13.3.2023, www.zdf.de/nachrichten/politik/xi-jinping-china-militaer-mauer-stahl-100.html.

14 Xi Jinping, Certain Major Issues for Our National Medium- to Long-Term Economic and Social Development Strategy, in: Qiushi, 1.11.2020, https://cset.georgetown.edu/wp-content/uploads/t0235_Qiushi_Xi_economy_EN-1.pdf.

15 Für den Wortlaut der Erklärung zwischen China und Russland vom 4. Februar 2022 siehe www.en.kremlin.ru/supplement/5770.

Moskau, die sich in politischer Flankierung, vertieften Handelsbeziehungen sowie Kooperation des Militärs niederschlägt, ist vor allem der Tatsache geschuldet, dass China Russland in der Auseinandersetzung mit den USA langfristig an seiner Seite haben möchte. Beijings Sorge ist nicht eine langfristige Destabilisierung der europäischen Friedensordnung, sondern eine Niederlage Moskaus, die eine Ablösung Putins durch einen weniger chinafreundlichen Kreml-Herrscher nach sich ziehen könnte.

Auch Beijings Politik gegenüber Deutschland folgt den Zielen der Stärkung der eigenen Herrschaftsbasis und der eigenen Position im Systemkonflikt mit den USA. China schätzt Deutschland als Absatzmarkt und in den Bereichen, in denen Deutschland wie etwa in der Industrie und in der Wissenschaft etwas anzubieten hat, auch als Bereitsteller von Technologie. Gleichzeitig möchte Beijing so weit wie möglich verhindern, dass Deutschland und Europa sich mit den USA gegen China zusammenschließen.

CHINAPOLITISCHES UMDENKEN

Diese Betrachtung macht deutlich: Wer im chinesischen Parteistaat einen „umfassenden strategischen Partner“ sieht, ist blind für die Realitäten der Machtpolitik Xis. In der deutschen Wirtschaft und Politik gibt es noch einige, die dies nicht einsehen – ob aus kurzfristigem wirtschaftlichen Eigeninteresse oder aus sonstigen Motiven. Aufseiten der Wirtschaft ist der langjährige Volkswagen-Chef Herbert Diess dafür ein Beispiel. Im Sommer 2022 sagte er über den Kongress der Kommunistischen Partei, der im Oktober anstand, dieser „dürfte eine weitere Öffnung bringen. China wird sich auch im Wertesystem weiter positiv entwickeln. Wir können einen Beitrag zum Wandel leisten, indem wir vor Ort vertreten sind.“¹⁶ Sein Nachfolger Oliver Blume verteidigte Anfang September 2022 das VW-Werk in Xinjiang mit einer formvollendeten „Wandel durch Handel“-Argumentation: „Es geht darum, unsere Werte in die Welt zu tragen. Auch nach China, auch in die Uiguren-

Region.“¹⁷ Aufseiten der Politik ist Bundestagsvizepräsident Hans-Peter Friedrich (CSU) ein Vertreter dieser Haltung. 2021 sagte er: „Nein, China ist keine Diktatur, China ist ein Staat, in dem im Wesentlichen eine Partei, nämlich die Kommunistische Partei herrscht. Wir haben das einfach so zur Kenntnis zu nehmen.“¹⁸ Derartige Äußerungen sind allerdings mittlerweile in der politischen Mitte seltener geworden.

Dazu hat auch die Betonung der Systemrivalität mit China durch Teile der Wirtschaft beigetragen, die durch die „Made in China 2025“-Strategie aufgeschreckt wurden. Mit ihr verkündete Beijing die Absicht, Deutschland in zentralen Industriebereichen wie dem Maschinen- und Anlagenbau den Rang abzulaufen. Lange Zeit hatte sich die deutsche Industrie darauf verlassen, dass man sich am Markt durch Innovationsvorsprung global durchsetzen werde und China als Wettbewerber nicht gefährlich werden könne. Doch nun wurde vielen klar, dass dies ein Trugschluss war. Die chinesische Konkurrenz konnte sich sehr wohl und viel öfter als gedacht durchsetzen. Dies war aus Sicht der Industrie nicht nur dem Fleiß der chinesischen Ingenieure geschuldet, sondern auch unfairen Methoden des autoritären Staatskapitalismus chinesischer Prägung. Viele deutsche Unternehmen können über Beispiele des Diebstahls geistigen Eigentums in Joint Ventures oder Benachteiligungen auf dem chinesischen Markt bei der Auftragsvergabe gegenüber chinesischen Konkurrenten berichten. Doch die Problematik geht tiefer.¹⁹ Chinesische Unternehmen haben den Vorteil eines riesigen geschützten Heimatmarkts, in dem sie Wettbewerbsvorteile aus Skaleneffekten und staatlichen Krediten zu Vorzugskonditionen ziehen können. Im Januar 2019 fasste der Bundesverband der Deutschen Industrie (BDI) seine Bedenken in einem wegweisenden Grundsatzpapier zusammen, das China als „systemischen Wettbewerber“ identi-

¹⁶ Simon Hage/Steffen Klusmann, „Ohne die Geschäfte mit China würde die Inflation noch weiter explodieren“, Interview mit Herbert Diess, in: *Der Spiegel* 27/2022, S. 60–63, hier S. 62.

¹⁷ Roman Eichinger/Burkhard Uhlenbroich, *Kosten E-Autos Jobs, Herr Blume?*, Interview mit Oliver Blume, 4.9.2022, www.bild.de/bild-plus/-81211446.bild.html.

¹⁸ Zit. nach Ruth Kirchner/Steffen Wurzel, *Kein Wandel durch Handel*, 27.4.2021, www.deutschlandfunk.de/deutsche-chinapolitik-kein-wandel-durch-handel-100.html.

¹⁹ Vgl. Agatha Kratz/Janka Oertel, *Home Advantage: How China's Protected Market Threatens Europe's Economic Power*, European Council on Foreign Relations, ECFR Policy Brief, 15.4.2021, <https://ecfr.eu/publication/home-advantage-how-chinas-protected-market-threatens-europes-economic-power>.

fizierte.²⁰ Dass Beijing 2021 aus Ärger über die Taiwanpolitik Litauens auch dort produzierende deutsche Unternehmen mit Wirtschaftssanktionen belegte, ließ die Alarmglocken des BDI noch einmal lauter läuten. Der BDI verurteilte diesen fundamentalen Angriff auf die Kernprinzipien des EU-Binnenmarkts als „verheerendes Eigentor“.²¹ Zwei Monate nach der Publikation des BDI-Berichts Anfang 2019 verkündete dann die EU in einem Strategiepapier, dass China zugleich Partner, Wettbewerber und Systemrivale sei.²² Der Dreiklang fand auch Einzug in den Koalitionsvertrag der Ampelkoalition.

Eine wachsende Zahl von Stimmen erkennt mittlerweile an, dass die Systemrivalität überwiegt. In einem Positionspapier formulierte die SPD-Bundestagsfraktion 2020: „Die Systemkonkurrenz bestimmt letztendlich das Ausmaß, wie die Partnerschaft mit China konkret ausgestaltet werden kann, und beeinflusst auch die Art und Weise des wirtschaftlichen Wettbewerbs mit China.“²³ Der SPD-Kovorsitzende Lars Klingbeil hat mehrfach betont, dass Deutschland dringend kritische Abhängigkeiten von China reduzieren muss. Aufseiten der Union gehört Norbert Röttgen zu den Politikern, die bereits unter Angela Merkel ein sehr deutliches Umdenken mit Blick auf China anmahnten. Ein Kristallisationspunkt war die Debatte um die von Merkel vorangetriebene Beteiligung des chinesischen Konzerns Huawei an der kritischen Mobilfunkinfrastruktur 5G. Röttgen opponierte erfolgreich gegen Merks Kurs und sorgte gemeinsam mit Abgeordneten des damaligen Koalitionspartners SPD und mit Unterstützung der Opposition aus Grünen

und FDP dafür, dass der Bundestag ein Gesetz verabschiedete, das Instrumente zum Ausschluss Huawei enthielt. Eine bemerkenswert kritische Positionierung gegenüber Beijing hat in den vergangenen Jahren die FDP entwickelt. Der stellvertretende FDP-Bundesvorsitzende Johannes Vogel etwa hat sehr deutlich einen Stresstest für die deutschen Abhängigkeiten von China gefordert und argumentiert, dass China die „größere systemische Herausforderung“ sei als Russland.²⁴ Die vielleicht härteste Positionierung gegenüber Beijing findet sich bei den Grünen, vorangetrieben unter anderem durch den EU-Abgeordneten Reinhard Bütikofer. Entsprechend sind Außenministerin Annalena Baerbock und Wirtschaftsminister Robert Habeck Antreiber einer realistischeren Chinapolitik in der Ampelkoalition.

WIDERSTANDSFÄHIGE CHINA-STRATEGIE

So erfreulich dieses Umdenken ist, so wenig ausreichend sind bislang die Resultate. Xis China hat sich weit schneller auf bedrohliche Art und Weise verändert als unser Umgang damit. Handelsbilanzdefizit und Abhängigkeiten wachsen weiter.²⁵ Und zu viele gefährliche Illusionen haben weiter einen prominenten Platz in der Debatte: Zu viele flüchten sich in das Narrativ „China ist nicht Russland“, als ob wir sicher sein könnten, dass Xi nicht ähnlich wie Putin ideologisch und machtpolitisch getriebene, aus unserer Sicht irrationale Entscheidungen trifft – etwa für eine Invasion Taiwans. Zu viele, auch der Kanzler, nutzen das Scheinargument „Keine Entkopplung“ als Nebelkerze in der Diskussion, als ob jemand von Belang eine komplette Entkopplung von China fordern würde. Zu viele gehen davon aus, dass man klimapolitisch mit Beijing problemlos zusammenarbeiten könne oder gar Zugeständnisse in anderen Bereichen machen müsse, damit China uns klimapolitisch entgegenkommt. Zu viele hoffen, mit einem System ohne unabhängigen Rechtsstaat ließe sich verlässlich Reziprozität

20 Bundesverband der Deutschen Industrie, Partner und systemischer Wettbewerber: Wie gehen wir mit Chinas gelenkter Volkswirtschaft um?, Januar 2019, <https://bdi.eu/publikation/news/china-partner-und-systemischer-wettbewerb>.

21 Streit mit China: Taiwan legt Investitionsfonds für litauische Wirtschaft auf, 11. 1. 2022, www.handelsblatt.com/27965228.html. Vgl. Jürgen Matthes/Manuel Fritsch, Auswirkungen der Sanktionen Chinas gegen Litauen auf die EU, Institut der deutschen Wirtschaft, IW-Kurzbericht 4/2022, www.iwkoeln.de/fileadmin/user_upload/Studien/Kurzberichte/PDF/2022/IW-Kurzbericht_2022-Sanktionen-Chinas-gegen-Litauen.pdf.

22 Vgl. EU-Doc. JOIN(2019) 5 final, <https://commission.europa.eu/system/files/2019-03/communication-eu-china-a-strategic-outlook.pdf>.

23 SPD-Bundestagsfraktion, Souverän, regelbasiert und transparent. Eine sozialdemokratische China-Politik, 30. 6. 2020, www.spdfraktion.de/system/files/documents/positionspapier_china.pdf.

24 Daniel Brössler, „Die systemische Herausforderung ist noch größer als durch Putins Russland“, Interview mit Johannes Vogel, 3.11.22, www.sueddeutsche.de/1.5685824.

25 Vgl. Jürgen Matthes, China-Handel 2022: Ungleichgewicht und Abhängigkeit weiter verstärkt, IW-Kurzbericht 9/2023, www.iwkoeln.de/studien/juergen-matthes-ungleichgewicht-und-abhaengigkeit-weiter-verstaerkt.html.

beim Marktzugang vereinbaren. Die Liste ließe sich fortsetzen.

Es ist wichtig, dass die erste Nationale Sicherheitsstrategie und die erste China-Strategie, die die Bundesregierung im Laufe des Jahres 2023 vorlegen wird, gegen diese Illusionen angehen und eine ambitionierte China-Politik formulieren, die die Widerstandsfähigkeit gegenüber der aggressiven Politik Xis umfassend erhöht. Dazu ist ein chinapolitischer Europäisierungsschub sowie enge Koordinierung mit gleichgesinnten Partnern nötig. Orientierung dabei kann die jüngste messerscharfe chinapolitische Grundsatzrede von EU-Kommissionspräsidentin Ursula von der Leyen vermitteln, die bislang beste Antwort auf Xis China vonseiten einer führenden europäischen Politikerin.²⁶

Entsprechend sollte sich die Bundesregierung im Bereich „wirtschaftliche Sicherheit“ verpflichten, in einem ersten Schritt die Abhängigkeiten auf Unternehmensebene sowie gesamtwirtschaftlich klar zu erfassen und einem Stresstest zu unterziehen, um festzustellen, ob Unternehmen, Branchen und Lieferketten den Schock einer Abkopplung von China im Kriegsfall absorbieren könnten.

In einem zweiten Schritt sollten konkrete Maßnahmen zur Verringerung der Abhängigkeiten vorangetrieben werden. Politisch sollte die Bundesregierung das Risiko für China-Investitionen klar an die Unternehmen zurückgeben, statt immer höhere Abhängigkeiten vonseiten deutscher Großunternehmen politisch zu flankieren. Bei Rohstoffen und industriellen Vor- und Zwischenprodukten muss die Regierung durch klare Vorgaben und Anreize sicherstellen, dass Unternehmen Abhängigkeiten von China reduzieren und alternative Bezugsquellen erschließen, auch wenn dies mit höheren Kosten verbunden ist. Gerade bei kritischer Infrastruktur ist es zentral, kei-

ne weiteren Abhängigkeiten einzugehen – anders als durch die Entscheidung von Bundeskanzler Scholz im Herbst 2022, dem chinesischen Staatsunternehmen Cosco den Einstieg in den Hamburger Hafen zu ermöglichen, statt in eine einheitliche europäische Position gegenüber Cosco zu investieren. Richtigerweise verwenden Scholz und sein Kabinett viel Zeit darauf, Beziehungen zu Ländern zu vertiefen, die alternative Märkte, Bezugsquellen für Rohstoffe und kritische Produkte für die Industrie oder ein politisches Gegengewicht zu China darstellen.

In einem dritten Schritt sollte die Regierung sicherstellen, dass deutsche Unternehmen und Wissenschaftler keinen Beitrag zum Aufbau chinesischer Kapazitäten im Militär- oder Repressionsapparat leisten. Hier wird der Druck vonseiten der USA auf der Basis der von der Biden-Regierung verkündeten drastischen Verschärfung der Exportkontrollen gegenüber China bei kritischen Technologien, die auch militärischen Nutzen haben, noch einmal enorm zunehmen.²⁷ Gleichzeitig müssen Deutschland und Europa massiv in die eigene Innovationsfähigkeit investieren.

Gesellschaftlich sollten wir uns besser gegen Versuche chinesischer Einflussnahme schützen, etwa durch Transparenzfordernisse für Lobbyisten oder für jegliche Vereinbarungen mit wissenschaftlichen Einrichtungen und Medien, und gleichzeitig unsere Chinakompetenz deutlich ausbauen, wie auch unsere gesamte Asien- und Indopazifikkompetenz.

Sicherheitspolitisch muss Deutschland verhindern, dass aus der Systemrivalität mit Beijing ein heißer Krieg wird. Friedenspolitisch muss Deutschland deshalb mit Partnern in eine glaubwürdige Abschreckung Beijings investieren, den friedlichen Status quo zu Taiwan gewaltsam zu verändern.²⁸ Gleichzeitig sollten wir uns einen neugierigen Blick auf die Diversität der chinesischen Gesellschaft bewahren, politische Kanäle offenhalten sowie Beijing Kooperationsangebote unterbreiten, wo deutsche und europäische Interessen dies nahelegen. Chinapolitisch steht ein turbulentes Jahrzehnt bevor. Deutschland sollte sich mit großer Entschlossenheit sturmfester machen.

THORSTEN BENNER

ist Mitbegründer und Direktor des Global Public Policy Institute (GPPi) in Berlin.
tbenner@gppi.net

26 Vgl. Ursula von der Leyen, Speech on EU-China Relations to the Mercator Institute for China Studies and the European Policy Centre, 30.3.2023, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/SPEECH_23_2063.

27 Die Rede von Bidens Sicherheitsberater Jake Sullivan am 16. September 2022 ist hierbei von zentraler Bedeutung. Siehe www.whitehouse.gov/briefing-room/speeches-remarks/2022/09/16/remarks-by-national-security-advisor-jake-sullivan-at-the-special-competitive-studies-project-global-emerging-technologies-summit.

28 Vgl. Thorsten Benner, Schlüsselfrage Taiwan, in: Internationale Politik 2/2022, S. 70–75.

FEMINISTISCHE AUßENPOLITIK

Hintergründe und Praxis

Marieke Fröhlich · Anna Hauschild

SPD, Bündnis 90/Die Grünen und FDP einigten sich in ihrem Koalitionsvertrag 2021 darauf, eine „Feminist Foreign Policy“ zu verfolgen, und beriefen mit Annalena Baerbock erstmals eine Frau an die Spitze des Auswärtigen Amtes. 2014 hatte Schwedens Außenministerin Margot Wallström die erste offizielle feministische Außenpolitik eines Staates verkündet. Seitdem haben sich mindestens zehn Staaten zu feministischer Außenpolitik, feministischer internationaler Zusammenarbeit oder feministischer Diplomatie bekannt beziehungsweise die Absicht hierzu erklärt. Was genau bedeutet feministische Außenpolitik, wie hat sich dieses Konzept entwickelt und wie schlägt es sich in der politischen Praxis?

Keine der bisher staatlich formulierten feministischen Außenpolitiken erwähnen, wie genau sie das „feministische“ an ihrer Politik definieren. Es gibt für das Konzept auch keine allgemeingültige Definition, die auf unterschiedliche politische und historisch gewachsene Kontexte angewandt werden kann, weil Feminismus unterschiedliche Bedeutungen für unterschiedliche Akteur*innen und Kontexte hat.⁰¹ Grundsätzlich ist feministische Außenpolitik eine menschenrechtsbasierte Friedenspolitik, die Geschlechtergerechtigkeit und die Überwindung internationaler Herrschafts- und Gewaltverhältnisse als eine Voraussetzung für Frieden versteht. Somit verfolgt sie das Ziel eines feministischen Friedens, also eines positiven Friedens, der nicht nur der Beendigung direkter physischer Gewalt und Kriegshandlungen bedarf, sondern auch einer Überwindung von struktureller Gewalt insbesondere mit Blick auf Diskriminierung.⁰² Feministische Außenpolitik kommt also der gesamten Gesellschaft zugute. Diesem Beitrag liegt ein Verständnis von feministischer Außenpolitik als normativem, friedenspolitisch orientiertem Politikansatz zugrunde, der machtkritisch eine Transformation internationaler Herrschaftsverhältnisse anstrebt, insbesondere militarisierter, patriarchaler, rassifizierter und neokolonialer Gewaltstrukturen.

Feministische Außenpolitik richtet den Fokus auf die am meisten marginalisierten Menschen mit dem spezifischen Ziel, intersektionale menschliche Sicherheit und Gerechtigkeit herbeizuführen. Ein intersektionales Verständnis berücksichtigt das Zusammenwirken verschiedener Unterdrückungs- und Diskriminierungsmechanismen, etwa aufgrund von Herkunft, Geschlecht, sexueller Orientierung oder Rassifizierung.⁰³ Menschliche Sicherheit bezieht sich auf die Erweiterung des Sicherheitsverständnisses, weg von einem Fokus auf das Sichern von Grenzen. Stattdessen steht die Sicherheit von Menschen als Individuen und in Gemeinschaften im Mittelpunkt. Intersektionale menschliche Sicherheit bedeutet eine Erweiterung des Verständnisses der sieben Dimensionen menschlicher Sicherheit – gesellschaftliche, wirtschaftliche, politische, gesundheitliche, persönliche sowie Ernährungs- und Umweltsicherheit –, um unsichtbare normalisierte Gewaltstrukturen und Diskriminierungen zu überwinden, die für marginalisierte Menschen in Unsicherheit münden.⁰⁴

Grundsätzlich verfolgt eine feministische Außenpolitik also nicht nur die Gleichstellung der Geschlechter oder gar nur die Beteiligung von Frauen im Sinne eines Reformansatzes, sondern eine Transformation von existierenden gewaltvollen Strukturen und ungerechten Machtverhältnissen im internationalen System – und damit eine Disruption.⁰⁵

GESCHICHTLICHE EINORDNUNG

Die Geburtsstunde feministischer Außenpolitik wird oft mit der Erklärung Schwedens 2014 datiert, dabei reicht die Geschichte der aktivistischen Entwicklung entsprechender Ansätze viel weiter zurück. Feministische Friedensaktivistinnen, antikoloniale und antiimperiale Bewegungen befassen sich schon seit mehreren Hundert Jahren mit den Inhalten feministischer Außen- und Friedenspolitik.

Die erste spezifische Formulierung ihrer Grundsätze erfolgte im Rahmen des Internationalen Frauenfriedenskongresses 1915 in Den Haag. Der Kongress, auf dem sich über tausend Frauen aus zwölf Ländern trafen, um über einen Ausweg aus dem Ersten Weltkrieg hin zu einer nachhaltigen Friedensordnung zu beraten, mündete neben zwanzig Forderungen an politische Entscheidungsträger auch in die Gründung der heute ältesten Frauenfriedensorganisation: die Women's International League for Peace and Freedom (WILPF, deutsch: Internationale Frauenliga für Frieden und Freiheit). Die Forderungen der Aktivistinnen umfassten die sofortige Beendigung des Krieges, eine universelle Abrüstung, das Selbstbestimmungsrecht der Völker, eine Demokratisierung von Außenpolitik, ein Plädoyer für Friedens- statt Kriegspolitik, Multilateralismus sowie eine gleichberechtigte Beteiligung von Frauen in allen Bereichen der Gesellschaft.⁰⁶ Die Friedensaktivistinnen waren ihrer Zeit weit voraus: Wurden ihre Forderungen 1915 noch kaum beachtet, fand ein Großteil von ihnen mehr als drei Jahrzehnte später Eingang in die Gründungscharta der Vereinten Nationen.⁰⁷ Die Zivilgesellschaft spielte auch in der weiteren Entwicklung von feministischer Außenpolitik eine zentrale Rolle.

Feministische Außenpolitik baut heute neben dem Frauenfriedenskongress von 1915 auf eine Reihe von Meilensteinen auf internationaler Ebene

auf, darunter die UN-Konvention zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau von 1979, die Erklärung von Beijing der Vierten UN-Weltfrauenkonferenz von 1995 sowie die Millennium- beziehungsweise Sustainable Development Goals aus dem Jahr 2000 und 2015. Zentrales Fundament für die Praxis feministischer Außenpolitik ist die Resolution 1325 des UN-Sicherheitsrates aus dem Jahr 2000 mit der Agenda „Frauen, Frieden und Sicherheit“. Die Agenda erwähnt erstmals die geschlechtsspezifischen Dynamiken und Folgen von Kriegen und Konflikten und verpflichtet die Staatengemeinschaft zur Prävention von Konflikten und deren geschlechtsspezifischen Folgen, insbesondere sexualisierter Kriegsgewalt, zum Schutz von Frauen und Mädchen in Konflikten sowie zur gleichberechtigten Partizipation von Frauen und Mädchen bei der Beilegung von Konflikten. Die einstimmig angenommene Resolution legte einen neuen normativen Grundstein, auf dem feministische Außenpolitik aufbaut und an dessen Implementierung sie sich mindestens orientieren muss.

Die Weiterentwicklung dieser existierenden Werkzeuge ist das Alleinstellungsmerkmal von feministischer Außenpolitik: Durch eine Ausweitung feministischer Perspektiven auf weitere sich gegenseitig beeinflussende Themenbereiche wie Handelspolitik, Migrationspolitik, Klimapolitik oder Rassismuskritik erfordert feministische Außenpolitik eine übergreifende und kohärente feministische Politikpraxis.

FEMINISTISCHE IB-THEORIEN

Zeitgleich zu den internationalen politischen Entwicklungen für mehr Gleichberechtigung entwickelten sich auch im Forschungsfeld Internationale Beziehungen (IB) feministische Ansätze. Diese stehen im Gegensatz zu Perspektiven der realistischen Schule, die in der Disziplin den Mainstream ausmachen: Wo feministische Ansätze insbesondere eine Transformation von Herrschaftsverhältnissen hin zu egalitärer und emanzipatorischer Politik adressieren, befasst sich der Realismus-Ansatz mit der Erhaltung des Status quo, etwa durch internationalen Machtausgleich.⁰⁸ Anstatt einer Konfrontationslogik ist in feministischer Außenpolitik eine Friedenslogik verankert.

01 Vgl. Columba Achilleos-Sarll/Jennifer Thomson, Introduction to the Forum, in: *International Studies Review* 1/2023, Forum: The Past, Present and Future(s) of Feminist Foreign Policy, <https://doi.org/10.1093/isr/viac068>; Jessica Cheung et al., *Practicing Feminist Foreign Policy in the Everyday: A Toolkit*, 2021, www.boell.de/sites/default/files/2022-02/220201_WILPF_V2.pdf.

02 Vgl. Johan Galtung, *Peace and Peace Research*, in: *Journal of Peace Research* 3/1969, S. 167–191.

03 Vgl. Kimberlé Crenshaw, *Demarginalizing the Intersection of Race and Sex*, in: *University of Chicago Legal Forum* 1/1989, S. 139–167.

04 Vgl. Heidi Hudson, „Doing“ Security As Though Humans Matter, in: *Security Dialogue* 2/2005, S. 155–174.

05 Vgl. Women's League for Peace and Freedom et al. (Hrsg.), *Annäherung an eine feministische Außenpolitik Deutschlands*, 2022, www.wilpf.de/wp-content/uploads/2022/08/Annäherung_an_eine_Feministische_Aussenpolitik_Deutschlands.pdf; Claudia Zilla, *Feministische Außenpolitik: Konzepte, Kernelemente und Kontroversen*, Stiftung Wissenschaft und Politik, SWP-Aktuell A50/2022.

06 Vgl. WILPF, *Frauen. Freiheit. Frieden*, München 2014.

07 Vgl. Freya Baetens, *International Congress of Women (1915)*, in: Rüdiger Wolfrum (Hrsg.), *Max Planck Encyclopedia of Public International Law*, Bd. V, Oxford 2010, S. 455–458.

08 Vgl. Paul Kirby, *The Feminist Sovereign*, in: *International Studies Review* 1/2023 (Anm. 1).

Feministische, antikoloniale und andere kritische Forscher*innen hinterfragen und denken seit Jahrzehnten die Grundannahmen der IB neu. Dabei stellen sie heraus, wie Theorie und Praxis internationaler Beziehungen von einem patriarchalen und (post)kolonialen Projekt herrühren, dessen Auswirkungen und Ausläufer auch heute internationale Machtdynamiken strukturieren.⁰⁹ Beispielsweise bauen die Vereinten Nationen als Institution grundlegend auf Machtungleichheiten und dem Erbe eines kolonialen Machtgefälles auf, wie etwa die Mitgliederkonstellation des Sicherheitsrates illustriert. Angesichts dieser rassifizierten und (post)kolonialen Herrschaftsverhältnisse darf eine solche antikoloniale Perspektive in der feministischen Außenpolitik nicht fehlen.¹⁰

Kritische feministische IB-Theorien fragen also nicht nur nach der Sichtbarkeit von Frauen, sondern auch, von wem, wo, wie und in welcher Form Macht ausgeübt wird.¹¹ Werden diese Fragen im Diskurs, im Verständnis und in der Praxis internationaler Politik ignoriert, besteht das „Risiko, diese Beziehungen von Dominanz und Unterdrückung zu perpetuieren“.¹² Dabei reicht es nicht, einfach mehr Frauen in existierende Institutionen zu bringen. Denn ohne strukturelle Veränderungen in Institutionen internationaler Politik besteht die Gefahr, dass weibliche Diplomatin*innen hier für Symbolpolitik herhalten müssen. Die bestehenden Macht- und Herrschaftsverhältnisse sind von Grundannahmen wie jenen der (neo)realistischen IB-Theorien geprägt, also männlich und „weiß“-europäisch. Feministische Außenpolitik stellt diese strukturellen Machtdynamiken infrage und setzt sich für ihre Dekonstruktion und Überwindung ein.¹³

09 Vgl. Brian Hocking, *Diplomacy and Foreign Policy*, in: Costas M. Constantinou (Hrsg.), *The SAGE Handbook of Diplomacy*, Los Angeles 2016.

10 Vgl. Gayatri Chakravorty Spivak, *Can the Subaltern Speak?*, in: Cary Nelson/Lawrence Grossberg (Hrsg.), *Marxism and the Interpretation of Culture*, Champaign 1988, S. 271–313; Chandra Talpade Mohanty, *Under Western Eyes*, in: *Feminist Review* 1/1988, S. 61–88.

11 Vgl. Cynthia Enloe, *Bananas, Beaches and Bases: Making Feminist Sense of International Politics*, Berkeley 1989; Carol Cohn, *Sex and Death in the Rational World of Defense Intellectuals*, in: *Signs* 4/1987, S. 687–718.

12 Judith Ann Tickner, *Gender in International Relations*, New York 1992, S. 9 (eig. Übersetzung).

13 Vgl. Marieke Fröhlich/Victoria Scheyer, *Feminist Approaches to Foreign Policy*, in: Francis Onditi et al. (Hrsg.), *The Palgrave Handbook of Diplomatic Thought and Practice in the Digital Age*, London (i. E.).

Als noch relativ junges, sich rapide entwickelndes, aber dennoch marginalisiertes Forschungsgebiet fließt feministische Forschung mit diversen Schulen in feministische außenpolitische Ansätze ein, je nachdem, welche Schwerpunkte gesetzt werden. Grundsätzlich muss eine Außenpolitik, die feministisch gestaltet werden soll, aber an den Perspektiven, Bedarfen und Lebensrealitäten der am meisten marginalisierten Menschen orientiert sein.¹⁴ Dafür sind kritische Reflexivität, also ein kontinuierliches Hinterfragen und Reflektieren des eigenen Handelns, sowie ein „ethischer Kosmopolitismus“ notwendig.¹⁵ Feministische Außenpolitik orientiert sich demnach an einem inklusiven Multilateralismus, der intersektionale menschliche Sicherheit in den Mittelpunkt stellt und in einer Friedenslogik denkt. Damit diese friedenspolitische Orientierung Früchte trägt, müssen Staaten eine gemeinwohlorientierte Politik verfolgen.¹⁶ Menschliche Sicherheit steht hier über dem Sichern von Staatsgrenzen. Zugleich muss das Verständnis menschlicher Sicherheit im feministischen Sinne erweitert werden, um geschlechtsspezifische und intersektionale Aspekte von Sicherheit zu berücksichtigen. Das bedeutet, dass strukturelle Gewaltverhältnisse wie Frauenfeindlichkeit und Rassismus aus sicherheitspolitischer Sicht überwunden werden müssen.

Geschlechtergerechtigkeit und eine Transformation internationaler politischer Strukturen und Praktiken in Richtung feministischer Ansätze werden nicht nur aus normativen Gründen angestrebt, sondern auch, weil sich die Belege mehreren, dass dadurch andere Ziele demokratischer internationaler Beziehungen unterstützt werden. So gibt es etwa Erkenntnisse darüber, dass Staaten weniger in bewaffnete Konflikte involviert sind, wenn die Geschlechtergerechtigkeit dort hoch ist.¹⁷ Der Umkehrschluss scheint auch wahr zu sein: Je mehr Geschlechtergerechtigkeit in ei-

14 Vgl. Victoria Scheyer/Marina Kumskova, *Feminist Foreign Policy*, in: *Journal of International Affairs* 2/2019, S. 57–77; *Make Foreign Policy Feminist*, 15. 11. 2021, <https://centreforfeministforeignpolicy.org/make-foreign-policy-feminist-a-feminist-foreign-policy-for-germany>.

15 Karin Aggestam/Annika Bergman Rosamond, *Feminist Foreign Policy 3.0*, in: *SAIS Review of International Affairs* 1/2019, S. 37–48.

16 Vgl. Cheung et al. (Anm. 1).

17 Vgl. Mary Caprioli, *Gender Equality and State Aggression*, in: *International Interactions* 3/2003, S. 195–214.

nem Staat herrscht, desto eher werden internationale Konflikte mit Waffen ausgetragen. Aus einer feministischen Forschungsperspektive ist das keine Überraschung, denn Systeme patriarchaler, rassistischer oder wirtschaftlicher Unterdrückung und Militarismus bedingen sich gegenseitig und führen zu Gewalt – ob in struktureller oder physischer Form.¹⁸

Als Korrektiv zu akademischer Theorie und staatlicher Praxis wirkt die Zivilgesellschaft. Sofern sie in die Politikgestaltung eingebunden ist, kann sie zu Reflexivität beitragen. Zivilgesellschaft zu stärken und einzubeziehen, insbesondere kritisch-emanzipatorische, Graswurzel- und feministische Akteure, ist daher ein Grundpfeiler feministischer Außenpolitik. Denn das Vernetzen und Engagieren in der Zivilgesellschaft macht es marginalisierten Menschen möglich, ihren Stimmen breiteres Gehör zu verschaffen. Außerdem verfügen zivilgesellschaftliche Akteure über das notwendige Wissen, die Erfahrungswerte und das Netzwerk, um die Bedürfnisse und Stimmen von marginalisierten Menschen hörbar zu machen.

PRAXISBEISPIEL SCHWEDEN

Feministische Außenpolitik als Staatspolitik nahm 2014 in Schweden den Anfang. Tatsächlich rief Schweden 2014 auch eine feministische Regierung aus, also auch eine innenpolitisch orientierte feministische Politik. Ende 2022 verkündete der neue Außenminister Tobias Billström, dass Schweden nun das feministische Label ablegen, die Politik inhaltlich jedoch weiterverfolgen werde. Inwiefern dies tatsächlich der Fall ist, muss abgewartet werden. Inzwischen haben unter anderem auch Kanada (2017), Frankreich (2019), Mexiko (2020), Libyen (2021), Spanien (2021), Luxemburg (2021) und Chile (2022) wenigstens die Absicht erklärt, eine feministische Außenpolitik zu verfolgen. Interessant ist zu hinterfragen, welche Funktion eine offizielle Verkündung feministischer Außenpolitik für diese Staaten erfüllt, insbesondere im Kontext internationaler Machthierarchien. Denn diverse Staaten praktizieren feministische Prinzipien, betiteln ihre Politik jedoch nicht als solche. Diskursive Wirkmacht

¹⁸ Vgl. Marieke Fröhlich/Anna Hauschild, *Atomare Abrüstung 2.0*, in: Jennifer Menninger/Victoria Scheyer (Hrsg.), *Deutsche Abrüstungspolitik*, 2021, www.wilpf.de/wp-content/uploads/2021/02/Broschuere_WILPF-Deutschland_Abru%CC%88stung.pdf.

und internationale Machtpositionierungen spielen hier eine wichtige Rolle.¹⁹

Schwedens feministische Außenpolitik verfolgte den „3R-Ansatz“: die *Rechte* und gleichberechtigte *Repräsentanz* von Frauen und Mädchen sollten sichergestellt und zudem die nötigen *Ressourcen* dafür zur Verfügung gestellt werden. Ein viertes „R“ für *Realität* folgte mit der Begründung, dass die feministische Außenpolitik in der Lebenswirklichkeit von Frauen verankert sein müsse. Dieser Ansatz hat sich als eine Art Standard durchgesetzt, wird von feministischen Forscher*innen und Teilen der Zivilgesellschaft jedoch als reformistisch und nicht transformativ kritisiert.²⁰

Schwedens Bilanz aus acht Jahren feministischer Außenpolitik ist gemischt. Einerseits war der *whole of government approach* ein wichtiges Zeichen für die notwendige Kohärenz zwischen innen- und außenpolitischer Umsetzung feministischer Politik. Die schwedische Regierung hat starke Erfolge bei der gleichberechtigten Repräsentanz von Frauen in gesellschaftlichen Strukturen und Politik erzielt. Das Mainstreaming von Gleichberechtigung im politischen System hat gut funktioniert und wurde auch in multilateralen Kontexten erfolgreich vertreten.²¹ Es gibt jedoch auch schwerwiegende Kritikpunkte: Konzeptionell griff die Strategie Schwedens für feministische Außenpolitik zu kurz, da sie an einem binären Geschlechterverständnis orientiert war und LGBT-QI-Perspektiven nicht spezifisch verfolgt wurden. Auch Bereiche wie die strikte Asylpolitik sind als besonders gewaltvoll für Frauen und Mädchen einzustufen. Außerdem werden die kontinuierliche und sogar gestiegene Waffenproduktion sowie die Waffenexporte Schwedens kritisiert, insbesondere nach Saudi-Arabien.²² Das bezieht sich nicht nur auf die problematische politische Praxis Saudi-Arabiens, insbesondere mit Blick auf Frauenrechte, sondern vielmehr darauf, dass Schweden als Produktionsstätte und Lieferant von Kriegsmaterialien stark von der politischen Ökonomie von Krieg und Militarisierung profitiert.

¹⁹ Vgl. Interview mit Jessica Cheung, 30.7.2021, www.e-ir.info/2021/07/30/interview-jessica-cheung.

²⁰ Vgl. etwa WILPF (Anm. 5).

²¹ Vgl. Vaishnavi Pallapothu, *Sweden's Feminist Foreign Policy: 7 Years Later*, 1.2.2021, www.gendersecurityproject.com/post/sweden-s-feminist-foreign-policy-7-years-later.

²² Vgl. Fiona Robinson, *Feminist Foreign Policy as Ethical Foreign Policy?*, in: *Journal of International Political Theory* 1/2021, S. 20–37.

PRAXISBEISPIEL DEUTSCHLAND

Die feministische Außenpolitik der Bundesregierung orientiert sich ebenfalls am 3R-Ansatz. Im Koalitionsvertrag 2021 formulierte die neue Bundesregierung den Anspruch: „Gemeinsam mit unseren Partnern wollen wir im Sinne einer Feminist Foreign Policy Rechte, Ressourcen und Repräsentanz von Frauen und Mädchen weltweit stärken und gesellschaftliche Diversität fördern.“²³ Die Konkretisierung der deutschen feministischen Außenpolitik erfolgte insbesondere durch die kontinuierliche öffentlichkeitswirksame Thematisierung durch Außenministerin Annalena Baerbock sowie die Veröffentlichung der Leitlinien für feministische Außenpolitik im März 2023 durch das Auswärtige Amt.²⁴

Die Leitlinien dienen als Richtschnur zur Zielsetzung und Umsetzung der feministischen Außenpolitik des Auswärtigen Amtes. Sie sind aufgeteilt in eine Erläuterung des 3R-Ansatzes und in Ausführungen zu sechs außenpolitischen Bereichen: Friedens- und Sicherheitspolitik, humanitäre Hilfe und Krisenmanagement, Menschenrechtspolitik, Klima- und Energieaußenpolitik, Außenwirtschaftspolitik sowie Auswärtige Kultur- und Bildungspolitik. Außerdem beinhalten die Leitlinien eine interne Dimension, die sich auf Arbeitsweisen und Strukturen innerhalb des Ministeriums sowie im diplomatischen Dienst bezieht und wie diese diverser und inklusiver gestaltet werden können. Feministische Außenpolitik soll in all diesen Themenbereichen und Arbeitsabläufen mitgedacht und ein „feministischer Reflex“ ausgebildet werden.

Im Einklang mit dem Anspruch von Reflexivität verstehen sich die Leitlinien als *work in progress*. Inwieweit feministisches Wissen und Erfahrungswerte aus Zivilgesellschaft und Wissenschaft als Korrektiv auch in der Umsetzung einbezogen werden, wird über die Glaubwürdigkeit des selbst auferlegten Anspruchs der Selbstreflexion entscheiden.

Die Leitlinien zeigen bereits eine Weiterentwicklung des Verständnisses feministischer Außenpolitik. Im Koalitionsvertrag wurden nur Frauen und Mädchen als Adressat*innen femi-

nistischer Außenpolitik benannt und somit ein binäres Geschlechterverständnis aufrechterhalten. Die Leitlinien aber benennen auch weitere marginalisierte Gruppen und verweisen damit auf Intersektionalität. Allerdings finden patriarchale und (post)koloniale Machtstrukturen, die Außenpolitik weiterhin prägen, weniger explizit Erwähnung. Daher spiegeln die Leitlinien eher ein liberal-feministisches als ein umfassendes intersektional-transformatives feministisches Verständnis von feministischer Außenpolitik.

Der Prozess der Erarbeitung der Strategie für feministische Außenpolitik umfasste einzelne Dialogformate und Konsultationen mit (feministischen) Akteuren aus der Zivilgesellschaft und Wissenschaft. Dies ist zu begrüßen, denn ein feministischer Anspruch in außenpolitischen Prozessen braucht auch eine feministische Ausgestaltung genau dieser Prozesse. Das heißt, sie sollten so dialogisch, hierarchiearm und transparent wie möglich gestaltet werden: Das Einbeziehen von feministischer Expertise, Erfahrung und Wissen in der Formulierung, Umsetzung und Evaluation einer feministischen Außenpolitik ist dabei entscheidend. Jedoch können auch in diesen Dialog- und Konsultationsprozessen exkludierende patriarchale, rassistische und klassistische Hierarchien und Machtdynamiken wirken, die es durch kritische Selbstreflexion zu überwinden gilt.²⁵

SPANNUNGSFELDER IN DER PRAKTISCHEN UMSETZUNG

Bei der Umsetzung feministischer Außenpolitik müssen Ambivalenzen und die Notwendigkeit von Komplexität anerkannt werden. Das Unterfangen, feministisches Denken und Handeln in außenpolitischen Prozessen zu etablieren, findet zwangsläufig innerhalb derselben Strukturen statt, die überwunden werden sollen. Gleichzeitig ist der Vorwurf, feministische Außenpolitik wäre ein utopisches, theoretisches oder abstraktes Konzept, das in der sogenannten Realpolitik keine Anwendung finden kann, nicht haltbar. Denn feministische Außenpolitik verfolgt den Anspruch, marginalisierte Perspektiven in den Mittelpunkt zu stellen und als Ausgangspunkt politischer Entscheidungen zu sehen, also ist sie auch

²³ SPD/Bündnis 90/Die Grünen/FDP, Mehr Fortschritt wagen. Koalitionsvertrag 2021–2025, S. 114.

²⁴ Siehe www.auswaertiges-amt.de/blob/2585008/d444590d5a7741acc6e37a142959170e/ll-ffp-data.pdf.

²⁵ Vgl. Karoline Färber, Communities of Actors in the Production of FFP Knowledges, in: *International Studies Review* 1/2023 (Anm. 1).

immer realitätsnah, praxisorientiert und kontextuell. Nichtsdestotrotz ist die Umsetzung von feministischer Außenpolitik von Spannungsfeldern geprägt, die es zu navigieren gilt.

Es zeigt sich beispielsweise ein Spannungsfeld zwischen Anspruch und Praxis feministischer und sozialer Bewegungen einerseits und der Möglichkeit der Umsetzung feministischer Außenpolitik als Staatspolitik andererseits.²⁶ Staaten sind selbst durch patriarchale Hierarchien gekennzeichnet und existieren wiederum in einem patriarchalen, (post)kolonialen internationalen System. In diesem System zeigt sich weiterhin eine Tendenz zu steigenden Rüstungsausgaben oder ein Festhalten an Logiken wie jener der nuklearen Abschreckung. Ein feministischer und friedenspolitischer Anspruch richtet sich jedoch gegen Aufrüstung und für eine gendersensitive restriktive Rüstungskontrolle sowie Demilitarisierung. Vor diesem Hintergrund stellen auch Entwicklungen im deutschen Kontext wie das Sondervermögen von 100 Milliarden Euro für die Bundeswehr einen Widerspruch dar, insbesondere angesichts der deutlich geringeren Investitionen in sozialpolitische, geschlechtergerechte oder klimapolitische Maßnahmen.

Daraus ergibt sich ein weiteres Spannungsfeld: Hat feministische Außenpolitik per se einen pazifistischen Anspruch? Feministische Außenpolitik unterscheidet zwischen der Notwendigkeit kurzfristiger feministischer Intervention zugunsten Betroffener direkter Gewaltausübung sowie langfristiger feministischer und friedenspolitischer Transformation. Daher ist es durchaus möglich, ambivalente Realitäten anzunehmen, die sich daraus ergeben, bewaffneten Widerstand und das Recht auf Selbstverteidigung anzuerkennen und sich gleichzeitig langfristig für Abrüstung auszusprechen.

Durch feministische Außenpolitik werden Leerstellen in internationalen Sicherheitsfragen sichtbar gemacht, denen umfassend mit der Implementierung und Weiterentwicklung schon bestehender Instrumente und Mechanismen wie der UN-Agenda „Frauen, Frieden und Sicherheit“ begegnet werden kann. Dabei handelt es sich beispielsweise um das Herausstellen der Bedeutung reproduktiver Rechte und des Zugangs zu medikamentösen Schwangerschaftsabbrüchen als Folge

konfliktbezogener sexualisierter Gewalt oder der Notwendigkeit geschlechtersensibler humanitärer Hilfe. Dabei ist die Förderung feministischer zivilgesellschaftlicher Organisationen und Netzwerke entscheidend, da diese besonders niedrigschwellige und unmittelbare Aufgaben humanitärer Hilfe, Versorgung und Care-Arbeit übernehmen. Sie überlegen auch bereits während Kriegen und Konflikten, wie ein geschlechtergerechter Wiederaufbau ihrer Gesellschaften gestaltet werden kann. Eine zusätzliche Herausforderung in der Umsetzung ist deshalb verbunden mit der Frage nach der Kontinuität feministischer Außenpolitik. Um sie auch über die derzeitige Legislaturperiode hinaus zu gewährleisten, gilt es, sich insbesondere auf die Stärkung und kohärente Umsetzung existierender multilateraler Instrumente zu fokussieren sowie feministische und emanzipatorische Zivilgesellschaft zu fördern, damit sie im Falle eines Regierungswechsels und der Zunahme von antifeministischen Tendenzen als Korrektiv wirken kann. Außerdem ist es notwendig, dass ein feministischer Politikstil in allen Ressorts und Politikbereichen Anwendung findet, denn ungerechte Machtstrukturen wirken und bedingen sich auf lokaler, nationaler und internationaler Ebene und in allen miteinander verwobenen Politikfeldern.

Ein weiteres Spannungsfeld wird sichtbar in der Frage, inwieweit das Framing als „feministisch“ selbst Machtstrukturen zementiert. Hierbei ist wichtig, dass in der Umsetzung einer feministischen Außenpolitik kritisch mit eurozentrischem, weißem und westlichem Feminismus umgegangen wird. Die Existenz und das Wirken verschiedener Feminismen, insbesondere in unterschiedlichen lokalen Kontexten, müssen anerkannt werden und Verständnisse und Widerstände feministischer zivilgesellschaftlicher Akteure aus den jeweiligen Kontexten im Zentrum feministischen außenpolitischen Handelns stehen.

MARIEKE FRÖHLICH

ist Ko-Vorstandsvorsitzende der Deutschen Sektion der Internationalen Frauenliga für Frieden und Freiheit (WILPF) in Berlin.
froehlich@wilpf.de

ANNA HAUSCHILD

ist als Forschungsassistentin für Feministische Außenpolitik bei der Deutschen Gesellschaft für Auswärtige Politik (DGAP) in Berlin tätig.
hauschild@dgap.org

²⁶ Vgl. Victoria Scheyer, Ein Ambivalentes Projekt? Feministische Außenpolitik, in: Frauen*Solidarität 1/2023, S. 14f.

„REVIEW 2024“?

Für eine Zeitenwende im Auswärtigen Amt

Sarah Brockmeier

Krieg in Europa, Debatten über Waffenlieferungen, „Zeitenwende“ – Außen- und Sicherheitspolitik ist knapp ein Jahr nach Beginn des russischen Angriffskrieges auf die gesamte Ukraine wohl präsenter in öffentlichen Debatten in Deutschland als je zuvor in den vergangenen Jahrzehnten. Schon vor dem Krieg war klar: Wenn Deutschland dazu beitragen möchte, dass Europa weniger abhängig ist von den USA, wenn Berlin langfristig zu europäischer Souveränität beitragen möchte, muss es stärker führen, müssen mehr Ideen, Initiativen und Strategien aus Deutschland kommen. Dabei ist es mit mehr Geld, einem höheren Verteidigungshaushalt oder auch notwendigen Mehrausgaben für Diplomatie, Entwicklungszusammenarbeit oder humanitäre Hilfe nicht getan – hier sind sich die meisten Expert*innen einig. Auch die Mentalität in allen relevanten Ministerien, die Strukturen der Außen- und Sicherheitspolitik brauchen ein Update.⁰¹ Während sich die öffentlichen Debatten hierbei auf notwendige Reformen bei der Bundeswehr konzentrieren, fehlt in den Diskussionen im Bundestag, in der Fachcommunity und in den Medien fast gänzlich die Frage, wie sich eigentlich das Außenministerium verändern müsste, um dem Anspruch einer Zeitenwende in der deutschen Außen- und Sicherheitspolitik gerecht zu werden. Dabei geht es um das Selbstverständnis des Ministeriums in Zeiten, in denen alle Fachministerien und das Bundeskanzleramt internationale Politik betreiben, sowie um die Fragen, welche Aufgabe das Außenministerium in der Koordinierung der Außenpolitik noch innehat – und wie es sich vor allem verändern muss, um die wichtigste Ressource besser einzusetzen, die es im 21. Jahrhundert zu bieten hat: die eigenen Diplomaten*innen.

MEHRWERT DES AUSWÄRTIGEN AMTES

Es ist kein Zufall, dass die interne Aufstellung des Auswärtigen Amtes selbst in der Fachöffentlich-

keit kaum eine Rolle spielt. Immer mehr außenpolitische Themen werden in Fachministerien bearbeitet, und auch in Deutschland trifft der oder die Regierungschef*in die wichtigsten außen- und sicherheitspolitischen Entscheidungen.⁰² 2020 verfügten die Fachministerien in der Bundesregierung zusammengenommen über fast dreimal so viele Referate, die sich mit internationalen Fragen befassten, als es Referate im Auswärtigen Amt gab.⁰³ Die Relevanz des Außenministeriums ist vor diesem Hintergrund in den Augen vieler stark gesunken. Auch die Globalisierung, moderne Kommunikationstechnologie und soziale Medien sowie die Vielzahl nicht-staatlicher Akteure, die sich immer stärker in Außenpolitik einmischen,⁰⁴ stellen mindestens seit den 1990er Jahren ein Modell von Diplomatie und Außenpolitik infrage, in dem die Außenministerien für ihren Mehrwert auf ihr Hoheitswissen verweisen konnten.

Doch gerade wegen der gestiegenen Komplexität von Außenpolitik werden Außenministerien heute gebraucht. Neben ihren zentralen logistischen Aufgaben – Unterstützung für die eigenen Bürger*innen im Ausland, Konsularwesen – ist ihre politische Kernaufgabe die Vernetzung: das Zusammenführen von Wissen aus den Botschaften aus aller Welt sowie aus dem Austausch mit nationalen und internationalen staatlichen und nicht-staatlichen Akteuren und anderen Ministerien. Zu diesem Schluss kommen seit über zwei Jahrzehnten nicht nur Wissenschaftler*innen,⁰⁵ sondern das ist auch das Ergebnis von Reformdebatten zu Außenministerien in anderen Ländern.

Für das Auswärtige Amt fasste der damalige Planungsstabsleiter Thomas Bagger diese Aufgabe 2013 als „Netzwerkaußenpolitik“ zusammen und empfahl dem eigenen Ministerium, die Aufgabe der „Systemintegration“ zu übernehmen.⁰⁶ Zusammen mit seinem Stellvertreter Wolfram von Heynitz wies Bagger damals auch darauf hin, dass die Lösung globaler Probleme es erfordere, in Paketlösungen zu denken, für die allein es

aber eine Institution brauche, die den Überblick behält: „Zugeständnisse in der Emissionsminderung können so bspw. ‚eingetauscht‘ werden gegen Zugeständnisse in ganz anderen Politikfeldern und Verhandlungsforen. Wo aber sollen die unterschiedlichen Interessenlagen analysiert werden und wo können Linkages entwickelt und getestet werden, wenn nicht dort, wo die Informationen aus den Hauptstädten dieser Welt zusammenlaufen?“⁰⁷ In der Tat gibt es dafür keinen anderen Ort in der Bundesregierung, und das würde sich für einen ganz wesentlichen Teil der Außenpolitik auch nicht ändern, würde das Kanzleramt eine stärkere Koordinierungsrolle als bisher übernehmen. Den Mehrwert, den ein Außenministerium wie das Auswärtige Amt heute bieten kann, ist, die Informationen von über 220 Auslandsvertretungen und der Fachministerien zusammenzuführen und daraus mehr zu machen als die Summe aus vielen einzelnen Politiken von 14 anderen Ressorts.

KOORDINIERUNGSBLOCKADE

Statt diesen Mehrwert voll auszuschöpfen und die eigene Kohärenz-Kompetenz gegenüber den anderen Ressorts in der Praxis spürbar zu machen, sieht sich das Auswärtige Amt seit mindestens zwanzig Jahren in erster Linie in Konkurrenz zu den Fachministerien und dem Kanzleramt. Spitze und Mitarbeiter*innen des Hauses werden nicht müde, auf das „Gesetz über den Auswärtigen Dienst“ von 1990 zu verweisen, das für das Außenministerium unter anderem die Aufgabe

vorsieht, „die außenpolitische Beziehungen betreffende Tätigkeiten von staatlichen und anderen öffentlichen Einrichtungen der Bundesrepublik Deutschland im Ausland im Rahmen der Politik der Bundesregierung zu koordinieren“. In der Realität verfügt das Ministerium aber schon lange nicht mehr über die Autorität, um diese Koordinierung effektiv auszuführen.⁰⁸ Andere Ressorts schauen auf das Kanzleramt, um die Koordinierung in wichtigen außen- und sicherheitspolitischen Fragen sicherzustellen. Dort wiederum wird diese Rolle selten übernommen. Alle Versuche, über die Einführung eines „Nationalen Sicherheitsrates“ oder eines andersgenannten Gremiums die Koordinierungsfrage zu klären, scheiterten vor allem daran, dass immer derjenige Koalitionspartner, der gerade das Auswärtige Amt besetzte, solche Reformen aus Sorge vor einem Machtverlust des Amtes blockierte. So drohten auch im März 2023 die Verhandlungen um die Einführung neuer Koordinierungsstrukturen im Rahmen der Entwicklung der ersten Nationalen Sicherheitsstrategie Deutschlands zu scheitern.

Ein Weg aus der Koordinierungsblockade könnte es sein, in zukünftigen Koalitionen das Auswärtige Amt immer der gleichen Partei wie das Kanzleramt zuzuteilen und eine Amtsspitze zu ernennen, die sich eher auf das Implementieren als auf die politische Profilierung konzentriert. Abgesehen davon, dass dies politisch eher unrealistisch ist – das Außenamt bleibt durch die Medienberichterstattung über die vielen Reisen der Hausspitze attraktiv für politische Profilierung –, könnte dies auch für eine aktivere Außenpolitik Deutschlands problematisch sein. Denn der oder die Außenminister*in ist das einzige Mitglied der Bundesregierung, bei dem alle internationalen Themen zusammenlaufen – wenn Außenpolitik im politischen Gefüge der Bundesregierung und in den politischen Debatten in Deutschland nicht untergehen soll, macht es also einen Unterschied, ob das Amt von einer ehrgeizigen Spitzenpolitikerin geführt wird oder nicht.

Im Sinne einer aktiven und strategischeren Außenpolitik könnte es im nächsten Koalitionsvertrag ein Kompromiss sein, dem Kanzleramt eine größere Koordinierungsrolle zuzusprechen, dabei aber gleichzeitig eine starke Rolle

01 Vgl. Carlo Masala, *Die Zeitlupenwende*, 11.2.2023, www.zeit.de/2023/07/olaf-scholz-ukraine-krieg-zeitenwende-aussenpolitik.

02 Vgl. Brian Hocking et al., *Wither Foreign Ministries in a Post-Western World?*, Clingendael Institute, Policy Brief 20/2013.

03 Vgl. Tobias Bunde et al., *Zeitenwende, Wendezeiten: Sonderausgabe des Munich Security Report zur deutschen Außen- und Sicherheitspolitik*, München 2020.

04 Vgl. Volker Stanzel (Hrsg.), *Die neue Wirklichkeit der Außenpolitik: Diplomatie im 21. Jahrhundert*, Stiftung Wissenschaft und Politik, SWP-Studie 23/2018.

05 Vgl. Brian Hocking (Hrsg.), *Foreign Ministries. Studies in Diplomacy*, London 1999; Andrew Fenton Cooper et al., *Global Governance and Diplomacy: Worlds Apart?*, London 2008; Jorge Heine, *From Club to Network Diplomacy*, Oxford 2013.

06 Thomas Bagger, *Netzwerkpolitik*, in: *Internationale Politik* 1/2013, S. 44–50, hier S. 48.

07 Ders./Wolfram von Heynitz, *Der vernetzte Diplomat*, in: *Zeitschrift für Außen- und Sicherheitspolitik*, Supplement 1/2012, S. 49–61.

08 Vgl. Sarah Brockmeier/Tobias Bunde, *Kommt Zeit, kommt Rat?*, 11.10.2021, www.ipg-journal.de/rubriken/aussen-und-sicherheitspolitik/artikel/kommt-zeit-kommt-rat-5482.

des Auswärtigen Amtes zu berücksichtigen. In der genauen Umsetzung dieser neuen Architektur böten sich konkrete Möglichkeiten, der Angst vor einem Machtverlust im Auswärtigen Amt entgegenzutreten: So könnte die Leitung eines Kabinettsausschusses mit den relevanten Minister*innen gemeinsam von Kanzler*in und Außenminister*in ernannt werden. Auch könnte ein überproportionaler Teil des zusätzlich benötigten Personals für das im Kanzleramt angesiedelte Sekretariat für diesen Ausschuss aus dem Auswärtigen Amt entsendet werden.⁰⁹

Einen Machtverlust für das Außenministerium könnte eine solche Architektur bedeuten, wenn der oder die Außenminister*in nur noch als eine von vielen statt als „die“ Stimme der deutschen Außenpolitik wahrgenommen würde. Die Bilder von Auslandsreisen, die den Außenminister*innen zu Beliebtheit in der Bevölkerung und damit auch zu politischer Macht verhelfen, blieben aber bestehen. Und für das Außenministerium selbst sowie vor allem für die deutsche Außen- und Sicherheitspolitik wäre einiges gewonnen, wenn die Architektur der Bundesregierung zumindest Anreize dazu setzen würde, Konflikte zwischen den Koalitionspartnern schneller anzugehen. Wenn öfter und schneller verbindliche Entscheidungen zu außen- und sicherheitspolitischen Fragen getroffen würden, würde gerade das Auswärtige Amt profitieren, das für deren Umsetzung zuständig ist. Es würde dem Ministerium und seinen über 220 Auslandsvertretungen die Möglichkeit bieten, deutsche Außenpolitik effektiver zu erklären. Und neben der wichtigen und heute fehlenden Koordinierung auf höchster politischer Ebene zur Aushandlung von Kompromissen, Prioritäten und Entscheidungen bliebe dem Auswärtigen Amt, den eigenen Mehrwert für die alltägliche Netzwerkarbeit, die Außenpolitik erfordert, stärker zum Tragen zu bringen.

REFORMBEDARF INNERHALB DES AUSWÄRTIGEN AMTES

Wenn der wichtigste Mehrwert des Außenministeriums die Vernetzung und das Wissen der eigenen Diplomaten*innen im In- und Ausland ist sowie das Entwickeln und Nachhalten von Strategien und neuen Initiativen, dann braucht das

⁰⁹ Vgl. Philipp Rotmann, Vom alten Diesel auf Hybrid, in: Internationale Politik 5/2021, S. 32–37.

Ministerium eine Kultur, die Anreize setzt für neue Ideen, ein adäquates Wissensmanagement und ein Personalmanagement, das die eigenen Mitarbeiter*innen optimal unterstützt und die besten Leute anzieht. Hier gibt es noch dringenden Reformbedarf.

Von Konformismus zu Teamarbeit und Befähigung

Der wichtigste und vielleicht schwierigste Schritt wäre ein tiefgreifender Kulturwandel im Ministerium mit Blick auf die Art und Weise, wie die eigenen Diplomaten*innen zusammenarbeiten.¹⁰ Bereits im September 2000 forderte der damalige Außenminister Joschka Fischer ein „neues Selbstverständnis“ des Amtes, flachere Hierarchien und mehr „konzeptionell-strategische[s] Denken“.¹¹ Doch mehr als zwei Jahrzehnte später sind die Strukturen und Hierarchien im Ministerium weiterhin eher auf das Verwalten und Umsetzen von Ideen anderer ausgelegt statt auf Kreativität, der Förderung neuer Ideen oder Widerspruch.

Das ließe sich durch eine Vielzahl von Maßnahmen ändern. So könnte die Hausleitung das Vorlagesystem so umstellen, dass ihr von den eigenen Mitarbeiter*innen mehrere gleichwertige Optionen zur politischen Entscheidung unterbreitet werden, statt wie derzeit eine „Hausmeinung“, die zwischen etlichen Referaten und Abteilungen abgestimmt wurde.¹² Denn im Moment, so formuliert es ein Diplomat, „schreibst du immer für den Konsens“.

Um Räume für strategisches Denken zu öffnen, wären „Redteam“-Übungen, bei denen eine Gruppe von Diplomaten*innen die explizite Aufgabe hat, die Ideen einer anderen Gruppe herauszufordern, oder Planspiele hilfreich, bei denen immer wieder die Diplomaten*innen mit dem relevanten Wissen zusammengezogen werden, um Handlungsoptionen für verschiedene Szenarien zu durchdenken. Auch hier steht vor allem die Kultur im Weg: Oft wird schon allein

¹⁰ Vgl. Sarah Brockmeier, Ein Haus für unser Jahrhundert, in: Internationale Politik 2/2020, S. 106–111.

¹¹ Joschka Fischer, Rede bei der ersten Konferenz der Leiterinnen und Leiter deutscher Auslandsvertretungen in Berlin, 4. 9. 2000, www.bundesregierung.de/breg-de/service/bulletin/rede-des-bundesministers-des-auswaertigen-joschka-fischer-784758.

¹² Vgl. Mirko Kruppa/Kenneth Kero-Mentz, A U.S.-German Look at the Essentials for Modern Diplomacy, in: The Foreign Service Journal July/August 2021, S. 20 ff.

deswegen nicht diskutiert, in Szenarien gedacht oder dies gar verschriftlicht, weil im Ministerium eine große Angst herrscht, dass Informationen nach außen gelangen könnten. Der vermehrte Einsatz von Planspielen und das gezielte Leaken ihrer Ergebnisse, wie es etwa in den USA üblich ist, könnten jedoch dazu beitragen, diese Art von Beschäftigung mit verschiedenen Szenarien zu normalisieren.¹³ Auch Dissens-Kanäle wie im US-Außenministerium wären eine Möglichkeit, Warnungen und unbequeme Positionen zur Not schnell und unbürokratisch an die Leitungsebene zu kommunizieren. Insgesamt müsste aber auch das Beurteilungssystem des Ministeriums darauf ausgelegt sein, neue Ideen, Kreativität, Teamarbeit, Widerspruch und das Teilen von Informationen zu belohnen.

Ferner müssten die Auslandsvertretungen insgesamt gestärkt und den Diplomaten*innen in den Vertretungen mehr Vertrauen auch seitens der Leitungsebene des Hauses entgegengebracht werden. Zwar stellte das Auswärtige Amt in den vergangenen Jahren immer mehr Personal ein. Dieses wird aber überproportional in Berlin eingesetzt. Auch nutzt das Ministerium die Ressourcen und das Urteilsvermögen der eigenen Leute vor Ort nicht systematisch. Eine im „Spiegel“ berichtete Anekdote, nach der die zuständige Staatssekretärin in einem Bericht der Botschaft in Afghanistan über einen Bombenanschlag in Kabul erst glaubte, als der Anschlag als Tickermeldung in den Medien war, ist vielleicht besonders extrem, aber symptomatisch.¹⁴

Wissen teilen und fördern

Auch das Wissensmanagement müsste ausgebaut werden. Nach langen Verzögerungen gibt es inzwischen eine – wenn auch noch nicht von allen genutzte – elektronische Aktenführung und ein neues Intranet. Laut dem Digitalisierungsbeauftragten des Ministeriums steht auch eine Modernisierung der Übergabe bei Postenwechseln an.¹⁵ Das ist überfällig, denn welches Wissen und

welche Kontakte genau bei Wechseln übergeben werden, hängt immer noch zu sehr von den einzelnen Personen ab – und dies, obwohl jedes Jahr etwa 1500 Mitarbeiter*innen rotieren. Gleichzeitig führt die Fokussierung darauf, wer im Amt welchen Posten innehat, dazu, dass jemand, der vier Jahre in Afghanistan gearbeitet hat, einige Tage nach seinem Postenwechsel in der Regel schon nicht mehr für einen inhaltlichen Austausch zu Afghanistan herangezogen wird. Auch die IT, Geheimschutzvorgaben und fehlende abhörsichere Systeme stehen teilweise dem Teilen von Wissen im Wege. So kann es passieren, dass ein Länderreferat nicht die Akten der Botschaft für genau dieses Land einsehen kann. Um Informationen mit anderen Ressorts zu teilen, müssen teilweise Ausdrücke von Ministerium zu Ministerium gefahren werden.

Eine weitere Herausforderung ist die Frage, wie das Wissen der Diplomaten*innen über ihre gesamte Laufbahn hinweg systematisch aufgebaut und immer wieder sinnvoll eingesetzt werden kann. Wie viel Spezialisierung ist sinnvoll – zum Beispiel auf bestimmte Regionen, Sprachen und technische Kenntnisse?¹⁶ Mit der Einführung einer „nicht-technischen Verwaltungslaufbahn“ außerhalb des Rotationssystems des Auswärtigen Dienstes vollzog das Ministerium im Januar 2023 möglicherweise eine kleine Revolution. Mit zunächst 40 bis 60 Stellen wird eine Laufbahn geschaffen, die es Spezialist*innen für bestimmte Themen erlaubt, längerfristig für das Auswärtige Amt zu arbeiten, ohne alle paar Jahre ins Ausland zu wechseln. Das lässt nicht nur eine inhaltliche Spezialisierung zum Beispiel im Bereich der Klimapolitik oder der Rüstungskontrolle zu, sondern könnte auch im Bereich der Kommunikation und der Personalverwaltung eine stärkere Professionalisierung erlauben.

Gerade in der Personalabteilung könnte mehr Konstanz dazu beitragen, die Karriereentwicklung aller Diplomaten*innen stärker zu fördern und planvoller zu gestalten. Gerade mit der Einführung der Beamt*innenlaufbahn ohne Rotation ist es wichtig, die Laufbahn von rotierenden Diplomaten*innen attraktiv zu halten, indem eine individuelle Begleitung von Karrieren gewährleistet wird und die Möglichkeit besteht, sich

13 Siehe die Zusammenfassung von Philipp Rotmann, Tweet vom 26. 1. 2023, <https://twitter.com/PhilippRotmann/status/1618573376418902018>.

14 Vgl. Matthias Gebauer/Konstanfin von Hammerstein, „Das ist das Endgame“. Teil 1 einer Serie über die abenteuerliche Flucht der Deutschen aus Kabul, in: *Der Spiegel* 31/2022, S. 8–17.

15 Vgl. Sven Egyedy, Tweet vom 7.3.2023, <https://twitter.com/AAdigitalisiert/status/1633051602775842817>.

16 Vgl. z.B. Ulric Shannon, *Competitive Expertise and Future Diplomacy*, Centre for International Policy Studies, University of Ottawa, Policy Report, August 2022.

trotz Rotation und Generalistenprinzip auf bestimmte Themen und Regionen zu spezialisieren.

Diverse Belegschaft und Attraktivität als Arbeitgeber

Nicht zuletzt stellt sich die Frage, wie es dem Ministerium gelingen kann, eine diverse Gruppe an möglichst guten Mitarbeiter*innen anzuziehen.¹⁷ Bei der Geschlechtergerechtigkeit hat das Amt in den vergangenen Jahren spürbare Fortschritte gemacht, sowohl in den Ausbildungsjahrgängen als auch bei der Beförderung in Führungspositionen. Im Vergleich zu anderen Bundesbehörden lag das Ministerium laut Gleichstellungsindex des Statistischen Bundesamtes 2022 mit 29,8 Prozent Frauenanteil in Leitungspositionen aber weiterhin auf dem letzten Rang unter den Ressorts. Die im März 2023 veröffentlichten Leitlinien „Feministische Außenpolitik gestalten“ kündigen hier Verbesserungen an – auch für die Diversität des Auswärtigen Dienstes in anderer Hinsicht: Nur 14,7 Prozent der Mitarbeiter*innen des Auswärtigen Amtes haben aktuell einen Migrationshintergrund, bei 27 Prozent in der deutschen Gesellschaft.¹⁸

Sowohl für die Gleichstellung als auch für die Attraktivität des Auswärtigen Dienstes insgesamt müsste das Ministerium die Vereinbarkeit von Familie und Beruf noch stärker fördern – in der Zentrale wie in den Auslandsvertretungen. So zeigt etwa der Gleichstellungsindex, dass 2022 nur 4,8 Prozent der Beschäftigten im Auswärtigen Amt in Teilzeit arbeiteten – 82 Prozent davon Frauen und nur 0,3 Prozent der Beschäftigten in Führungspositionen. Während die Leitlinien für feministische Außenpolitik auf zwei Botschaften verweisen, die im Job-Sharing von einem Ehepaar geleitet werden, vermissen viele Diplomat*innen eine stärkere Unterstützung der Berufstätigkeit der Partner*innen bei Einsätzen im Ausland.

„REVIEW 2024“?

Dass es dieser Änderungen und noch vieler mehr bedarf, ist bereits seit über zwei Jahrzehnten klar. Gerade in den vergangenen Jahren bewegt sich auf verschiedenen Ebenen auch einiges, wie die Anstrengungen zur Gleichstellung, die Einfüh-

rung E-Akte oder die neue Spezialist*innenlaufbahn zeigen. Sowohl bei den sogenannten Pleuger-Reformen unter Joschka Fischer als auch bei dem vom damaligen Außenminister Frank-Walter Steinmeier 2014 angestoßenen „Review-Prozess“ scheiterten aber gerade die Maßnahmen, die es wirklich bräuchte, um Kulturwandel, Netzwerkpolitik und Strategieentwicklung umzusetzen.

Das mag an Beharrungskräften auf allen Ebenen des Ministeriums gelegen haben, aber vor allem an Widerständen auf der Führungsebene direkt unter den jeweiligen Außenminister*innen sowie dem fehlenden Anreiz für den oder die Minister*in und die Führungsebene, wirklich etwas zu verändern. Für umfassende Reformen müsste ein*e Außenminister*in den politischen Willen haben, das Haus umzukrempeln, aber auch ganz praktisch eine*n Staatssekretär*in ernennen, der oder die sich dieser Aufgabe annimmt.¹⁹ In der Praxis sind Erfolg des oder der Minister*in – gemessen an der Wahrnehmung in den Medien und der Beliebtheit in der Bevölkerung – und Erfolg und Effektivität des Ministeriums als solches zu sehr entkoppelt. Die Führungsebene des Amtes, die im bestehenden System aufgestiegen ist, fokussiert sich vor allem darauf, wie der oder die Minister*in wahrgenommen wird.

Ohne Druck von außen sind wesentliche Veränderungen deswegen unwahrscheinlich. Sowohl im Parlament als auch in der Fachöffentlichkeit ist das Thema in Deutschland aber unterrepräsentiert. Das zeigt ein Vergleich mit Entwicklungen in den USA. Im Januar 2023 verabschiedete der Kongress ein Gesetz, das nicht nur für Ausbildung, Diversity und Personalmanagement konkrete Reformen des State Department forderte, sondern auch eine 16-köpfige Kommission für Reform und Modernisierung des State Department einberief, die aus Mitgliedern aus beiden Parteien besteht.²⁰

In den Debatten der vergangenen Jahre zum Haushalt des Auswärtigen Amtes – die einzigen Gelegenheiten, bei denen im Bundestag ausführlicher über das Ministerium gesprochen wird

¹⁷ Siehe auch den Bericht des Truman Center, *Transforming State*, März 2021.

¹⁸ Vgl. Auswärtiges Amt, *Feministische Außenpolitik gestalten: Leitlinien des Auswärtigen Amtes*, März 2023, S. 70.

¹⁹ Vgl. Sarah Brockmeier, *Wer eine neue Außenpolitik will, braucht auch ein neues Außenministerium*, 2. 12. 2021, <https://blog.prif.org/2021/12/02/wer-eine-neue-aussenpolitik-will-braucht-auch-ein-neues-aussenministerium>.

²⁰ Vgl. Dan Spokojny, *Congress Orders Changes for State Department in New Authorization*, 3. 1. 2023, www.fp21.org/publications/congress-orders-changes-for-state-department-in-new-authorization.

– brachte dagegen kaum jemand mögliche Reformen zur Sprache. Auch hier fehlen Anreize: Abgeordnete der Regierungskoalition müssten die eigene Regierung kritisieren. Oppositionspolitiker*innen versprechen sich – wahrscheinlich zu Recht – mehr davon, die Substanz der Außenpolitik zu beklagen als die bürokratischen Prozesse dahinter.

Dass das Thema im Bundestag kaum eine Rolle spielt, kann aber auch daran liegen, dass es weder aus der Fachcommunity noch aus der organisierten Zivilgesellschaft Nachfragen oder entsprechenden Druck gibt. In den USA veröffentlichten vor oder zu den Präsidentschaftswahlen 2020 renommierte Institutionen wie der Council on Foreign Relations, die Kennedy School an der Harvard University, das Truman Center und der Atlantic Council 50- bis 70-seitige Berichte mit Forderungen notwendiger Reformen im State Department. In Deutschland wird alle vier Jahre zum Regierungswechsel die Zusammenlegung des Auswärtigen Amtes und des Entwicklungsministeriums in den Raum gestellt, aber es gibt keine einzige veröffentlichte schriftliche Analyse eines Think Tanks oder Forschungsinstituts zu den Vor- und Nachteilen oder zur Umsetzung einer solchen Megareform. Auch detaillierte Auseinandersetzungen mit der Sicherheitsarchitektur oder der internen Aufstellung des Auswärtigen Amtes existieren kaum.

Eine Möglichkeit, mehr Reformdruck aufzubauen, wäre die Einrichtung einer parteiübergreifenden Kommission aus dem Bundestag oder einer durchmischten Gruppe aus Abgeordneten, Expert*innen aus dem In- und Ausland und Vertreter*innen des Auswärtigen Amtes, die sich mit möglichen Reformen beschäftigen und Empfehlungen ausarbeiten könnten. Zehn Jahre nach dem „Review 2014“ könnte sich eine solche Kommission etwa im Rahmen eines „Review 2024“ dezidiert mit der internen Aufstellung des Amtes beschäftigen. Dabei wären zusätzlich zu den erwähnten Themen noch viele weitere Fragen drängend: Wie gelänge eine bessere Prioritätensetzung im Amt, von der auch viele strukturelle und personelle Entscheidungen abhängen? Sind die Abteilungsstrukturen des Amtes noch angemessen und wenn nein, wie könnten diese anders aufgestellt werden? Braucht es eine Novellierung des Gesetzes für den Auswärtigen Dienst und wie könnte diese aussehen? Wie sollte vor dem Hintergrund von Desinformation und eines globalen

Wettbewerbs der Narrative die Kommunikation des Ministeriums in die heimische Öffentlichkeit und ins Ausland verbessert werden? Wie könnte das Amt Klischees und potenziell rassistische Einstellungen in der eigenen Arbeit stärker aufarbeiten, wie etwa zuletzt in den Niederlanden geschehen? Welche weiteren Investitionen braucht das IT-System kurz- und mittelfristig? Wie könnte der Personalaustausch mit anderen Ministerien und die Durchlässigkeit zwischen Ministerium, Wissenschaft oder Wirtschaft verstärkt und ermöglicht werden? Und wie könnte das Amt mit dem Europäischen Auswärtigen Dienst oder einzelnen Partnerländern eine bessere Arbeitsteilung finden? Wie sollte das Training in der Postenvorbereitung verändert, wie ein lebenslanges Lernen systematisch gefördert werden? Die Beantwortung vieler dieser Fragen wäre auch die Grundlage für eine Antwort auf die Frage, ob das Ministerium eigentlich mehr Personal braucht, um die Zeit für strategisches Denken und Initiative einzuräumen, und wenn ja, an welchen Stellen.

Richtig aufgesetzt, könnte eine solche Kommission den politischen Druck für Veränderungen erhöhen, indem sie die Lücke aufzeigt zwischen der Realität des Auswärtigen Amtes einerseits und der Möglichkeiten des Ministeriums und der deutschen Außenpolitik als Ganzes andererseits, würde man den Diplomaten*innenstab effektiver nutzen. Denn den viel beschworenen Mentalitätswandel und die strukturellen Reformen, die es braucht, damit die Zeitenwende in der deutschen Außen- und Sicherheitspolitik Realität wird, braucht es auch im Auswärtigen Amt. Mit einem Krieg vor der Haustür, mit gesteigerter öffentlicher Aufmerksamkeit und dem damit verbundenen politischen Druck gäbe es den Rückenwind dafür, dass sich das Auswärtige Amt und dessen Führung, der Bundestag und die Fachcommunity in Deutschland ernsthaft mit Reformen im Außenministerium auseinandersetzen.

SARAH BROCKMEIER

ist wissenschaftliche Mitarbeiterin am Leibniz-Institut Hessische Stiftung Friedens- und Konfliktforschung (HSFK) in Frankfurt am Main und Non-Resident Fellow am Global Public Policy Institute (GPPi) in Berlin.

brockmeier@prif.org

Der APuZ-Podcast

1 Thema, 30 Minuten, jeden 1. Mittwoch im Monat



Im Podcast »Aus Politik und Zeitgeschichte« suchen wir Antworten aus unterschiedlichen Perspektiven – von Historikerinnen, Politikwissenschaftlern und Soziologen, Wirtschaftsexpertinnen und Juristen, aber auch Weltraumforschern, Stadtplanerinnen und Literaten.

In jeder Folge geht es 30 Minuten lang um ein komplexes Thema – mit Hintergründen und Einblicken, wissenschaftlich fundiert, kontrovers und überraschend. Moderiert von Holger Klein.

bpb.de/apuz-podcast
und überall, wo Sie Podcasts hören.

Herausgegeben von der
Bundeszentrale für politische Bildung
Adenauerallee 86, 53113 Bonn



Redaktionsschluss dieser Ausgabe: 14. April 2023

REDAKTION

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

APuZ

Nächste Ausgabe
18–19/2023, 2. Mai 2023

ISRAEL

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

GRAFISCHES KONZEPT

Charlotte Cassel/Meiré und Meiré, Köln

SATZ

le-tex publishing services GmbH, Leipzig

DRUCK

Frankfurter Societäts-Druckerei GmbH & Co. KG,
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.
Fazit Communication GmbH
c/o Cover Service GmbH & Co. KG
fazit-com@cover-services.de

Die Veröffentlichungen in „Aus Politik und Zeitgeschichte“ sind keine Meinungsäußerungen der Bundeszentrale für politische Bildung (bpb). Für die inhaltlichen Aussagen tragen die Autorinnen und Autoren die Verantwortung. Beachten Sie bitte auch das weitere Print-, Online- und Veranstaltungsangebot der bpb, das weiterführende, ergänzende und kontroverse Standpunkte zum Thema bereithält.

ISSN 0479-611 X



Die Texte dieser Ausgabe stehen unter einer Creative Commons Lizenz vom Typ
Namensnennung-Nicht Kommerziell-Keine Bearbeitung 4.0 International.



APuZ

AUS POLITIK UND ZEITGESCHICHTE

www.bpb.de/apuz