

Hanns W. Maull

Deutsche Außenpolitik nach der »Review 2014«: Zivilmacht 2.0?

1. Einleitung: Kontinuitäten und Wandel in der deutschen Außenpolitik

1.1. Ein Neubeginn 2014?

Die Neujustierung der deutschen Außen- und Sicherheitspolitik entwickelte sich in den letzten beiden Jahren zu einem der wichtigsten Vorhaben der gegenwärtigen Bundesregierung, die 2013 ins Amt gewählt wurde. Eingeleitet und vorangetrieben wurde dieses Vorhaben von einer informellen Allianz des (parteilosen) Bundespräsidenten Joachim Gauck mit der neuen Verteidigungsministerin Ursula von der Leyen (CDU) und dem neuen (und ehemaligen) Außenminister Frank-Walter Steinmeier (SPD). Schon in seiner Rede zum Tag der deutschen Einheit am 3. Oktober 2013 (also nach den Bundestagswahlen, aber noch vor dem Amtsantritt der großen Koalition) mahnte der Bundespräsident eine größere außenpolitische Verantwortungsbereitschaft Deutschlands an. Auch bei den außen- und europapolitischen Themen in den Koalitionsverhandlungen spielten derartige Überlegungen bereits eine wichtige Rolle. Im Rahmen der Münchner Sicherheitskonferenz im Februar 2014 signalisierten dann Bundespräsident, Außenminister und Verteidigungsministerin vor internationalem Publikum in ihren Reden - in ähnlichen Formulierungen und zweifellos abgestimmt - die Bereitschaft Deutschlands, außenpolitisch mehr Verantwortung zu übernehmen.¹

Die Bundeskanzlerin hielt sich bei diesen Bemühungen allerdings zunächst zurück. Dabei war ihre Haltung letztlich entscheidend: Die Führung der Außenpolitik hat sich schon seit längerer Zeit immer mehr in das Kanzleramt verlagert, und auch Angela Merkel hatte im Laufe ihrer Amtszeit immer mehr wichtige Dossiers der Außen- und Europapolitik an sich gezogen. Begünstigt wurde dies während der schwarz-gelben Regierungskoalition (2009-2013) durch die personelle und politische Schwäche des Außenministers Guido Westerwelle. Auch der neue Außenminister Frank-Walter Steinmeier verfügte nicht über das politische Gewicht der Position des Vizekanzlers, aber er konnte dies durch seine Erfahrung, Sachkompetenz und persönliches Engagement kompensieren. Dennoch lag die Verantwortung für die Gestaltung der Europapolitik sowie bedeutsamer Bereiche der Außenpolitik (wie die Beziehungen zu den USA, Russland und China) letztlich bei der Kanzlerin.

¹ Die Texte der Reden sind dokumentiert unter: <https://www.securityconference.de/en/activities/munich-security-conference/msc-2014/speeches/> [15.7.2015].

Der neue außenpolitische Kurs Deutschlands seit 2013 reflektierte zuvörderst wichtige Veränderungen im europa- und weltpolitischen Umfeld der deutschen Außenpolitik. Im Verlauf der Verwerfungen in der Eurozone wurde immer deutlicher, dass sich die europäische Integration insgesamt in einer existentiellen Krise befand, die die Zukunft der EU gefährdete. Parallel dazu kam es (vor allem im Zusammenhang mit den Enthüllungen von Edward Snowden über die Aktivitäten der NSA und der Umorientierung der amerikanischen Außenpolitik auf Ostasien) zu Spannungen und neuen Unsicherheiten in den transatlantischen Beziehungen. Ihren bisherigen Höhepunkt erreichten die außenpolitische Umbrüche in Deutschlands Umfeld dann schließlich in Frühjahr 2014 mit der Ukraine-Krise und dem Zusammenbruch der alten gesamteuropäischen Ordnung von Paris. Diese außenpolitischen Umbrüche erschütterten die multilateralen Fundamente der deutschen Außenpolitik wie auch die in sie eingebetteten zentralen bilateralen Beziehungen Deutschlands: die Europäische Union und das Verhältnis zu Frankreich, die NATO und die deutsch-amerikanischen Beziehungen und schließlich auch die OSZE und das deutsch-russische Verhältnis. All dies machte eine Überprüfung der deutschen Außen- und Europapolitik und ihre Neujustierung im Lichte der veränderten Umfeldbedingungen geradezu zwingend.

Innenpolitisch begünstigt wurde dieses Vorhaben gleichzeitig durch die Schwächen der vorangegangenen schwarz-gelben Bundesregierung aus CDU/CSU und FDP. Diese Schwächen waren vor allem bei der Stimmenthaltung Deutschlands im Sicherheitsrat der Vereinten Nationen im Kontext der Libyen-Krise (UN-Sicherheitsratsresolution 1973 am 17. März 2011) deutlich geworden, die im In- wie im Ausland heftige Kritik an der Unzuverlässigkeit der deutschen Außenpolitik ausgelöst hatte. Die Wahl von Joachim Gauck zum Bundespräsidenten, die die Bundeskanzlerin ursprünglich offenbar gerne verhindert hätte, war ein Ergebnis der inneren Schwäche dieser damaligen Bundesregierung. Damit kam in dieses Amt eine Persönlichkeit, die von der Notwendigkeit einer aktiveren und anspruchsvolleren deutschen Außenpolitik überzeugt war.² Zugleich schuf der Wahlausgang im September 2013 die innenpolitischen Voraussetzungen dafür, sich von den eklatanten außenpolitischen Schwächen der Vorgängerregierung abzusetzen und neue Akzente zu setzen: Immerhin hatte die erste große Koalition nach der Vereinigung von 2005 bis 2009 - schon damals mit Außenminister Frank-Walter Steinmeier (SPD) - außenpolitisch recht erfolgreich agiert.

1.2. Die Kontinuität der Zivilmachtorientierung

Das wichtigste Stichwort der außenpolitischen Neujustierung seit 2013 lautete: »Mehr Verantwortung übernehmen«. Dieser politische Topos spielte freilich schon in der Zeit nach der Vereinigung 1990, wie insbesondere Ulrich Roos herausgearbeitet hat, eine gewichtige Rolle, nicht zuletzt im Sinne eines Gestaltungsanspruchs des vereinten

2 Vgl. hierzu Christian Hacke, »Deutschland und der Libyen-Konflikt: Zivilmacht ohne Zivilcourage?« in: *Aus Politik und Zeitgeschichte*, 61:39 (26.9.2011), S. 50–53.

Deutschlands.³ Daraus folgt freilich nicht, wie Roos zu glauben scheint,⁴ dass die Bundesrepublik Deutschland zuvor keine Machtpolitik betrieben hätte. Dies wäre insofern auch widersinnig, als jeder politische Gestaltungsanspruch auf Macht angewiesen ist, will er nicht irrelevant bleiben.

Überprüft man die zentralen Aussagen und Dokumente der neujustierten deutschen Außen- und Europapolitik, so lassen sich in der Tat keine grundlegenden Veränderungen, sondern nach wie vor überwiegend Kontinuitäten festzustellen. Zwar kam es seit der Vereinigung im Verlauf des letzten Vierteljahrhunderts als Reaktion auf Wandel im außenpolitischen Umfeld und auf veränderte Erwartungen an Deutschland seitens seiner Partner durchaus zu Modifikationen und Anpassungen in einzelnen Bereichen der deutschen Außenpolitik, doch erscheinen diese Veränderungen – mit einer Ausnahme – in ihrer Tragweite insgesamt doch recht begrenzt: Die großen Linien der westdeutschen und dann der deutschen Außen- und Europapolitik – die konsequente Ausrichtung auf die europäische Integration und die NATO, auf Washington, Paris, London und inzwischen auch Warschau, aber auch die Bemühungen um Stabilität und Entspannung in Europa und ein möglichst kooperatives Verhältnis zu Moskau; der Anspruch, weltweit in besonderer Weise für Demokratie und Menschenrechte einzutreten und die Verrechtlichung und Institutionalisierung der internationalen Politik voranzutreiben; die Unterstützung für eine liberale Weltwirtschaftsordnung; schließlich die Pflege partnerschaftlicher Zusammenarbeit mit einer Vielzahl von anderen, durchaus auch kleineren Staaten – weisen eine bemerkenswerte Kontinuität auf: All dies charakterisierte die Außenpolitik der ehemaligen Bundesrepublik ebenso wie diejenige der Berliner Republik heute.⁵

Damit entsprach und entspricht diese Außenpolitik relativ genau dem idealtypischen Rollenkonzept einer Zivilmacht.⁶ Dieses Rollenkonzept beschreibt das außen- und sicherheitspolitische Selbstverständnis eines Staates mit Gestaltungswillen im Sinne einer Zivilisierung der internationalen Politik.⁷ Um diese voranzutreiben, bedarf es der Einhegung und Eindämmung gewaltförmiger Konfliktaustragung in den zwischenstaatlichen Beziehungen, ihrer Verregelung und Verrechtlichung sowie ihrer Ausrichtung an inhaltlichen Zielen wie Demokratie und Menschenrechten, sozialer Ausgewogenheit und Nachhaltigkeit.⁸ Im Sinne der Orientierung seines außenpolitischen

3 Ulrich Roos, *Deutsche Außenpolitik: Eine Rekonstruktion der grundlegenden Handlungsregeln*, Wiesbaden 2010, S. 169–181.

4 Vgl. ders.: »Deutsche Außenpolitik nach der Vereinigung« in: *Zeitschrift für Internationale Beziehungen*, 19:2 (2012), S. 7–40.

5 Vgl. hierzu ausführlich Maull, in: Schmidt/Zohlnhöfer, aaO. (FN 5).

6 Vgl. etwa Hanns W. Maull, »Deutschland als Zivilmacht« in: Siegmund Schmidt / Gunther Hellmann / Reinhard Wolf (Hg.), *Handbuch zur deutschen Außenpolitik*, Opladen 2007, S. 73–84; ders.: »Die prekäre Kontinuität, Deutsche Außenpolitik zwischen Pfadabhängigkeit und Anpassungsdruck« in: Manfred G. Schmidt / Reimut Zohlnhöfer (Hg.), *Regieren in der Bundesrepublik Deutschland, Innen- und Außenpolitik seit 1949*, Wiesbaden 2006, S. 413–437.

7 Knut Kirste / Hanns W. Maull, »Zivilmacht und Rollentheorie« in: *Zeitschrift für Internationale Beziehungen* 3: 2 (1996), S. 283–312.

8 Ausführlich hierzu Dieter Senghaas, *Zum irdischen Frieden*, Frankfurt/M. 2004.

Rollenkonzeptes als Zivilmacht lässt sich die Grundlinie der deutschen Diplomatie in einer knappen Formel zusammenfassen: »Never again«, »never alone« und »politics before force«. ⁹ Damit ist gemeint *erstens* die umfassende Absage an die Ziele und Methoden der wilhelminischen wie der nationalsozialistischen Außenpolitik, *zweitens* die konsequent multilateralistische Ausrichtung von Außen- und Sicherheitspolitik und schließlich *drittens* eine profunde Skepsis (wenngleich kein Pazifismus) gegenüber militärischen Machtmitteln generell und spezifisch gegenüber Einsätzen der Bundeswehr jenseits der Selbst- und Bündnisverteidigung.

1.3. Der veränderte Stellenwert militärischer Machtprojektion

Die oben erwähnte Ausnahme in dieser Kontinuität der bundesdeutschen Außenpolitik bildeten die Auslandseinsätze der Bundeswehr nach 1990. Hatte sich die Bundesrepublik vor 1989 im Kontext einer Strategie der Abschreckung ausschließlich auf individuelle und kollektive Selbstverteidigung im Bündnis konzentriert, so rang sie sich nach 1990 schrittweise zum Einsatz der Bundeswehr in friedenserhaltenden Missionen und dann auch in Kampfeinsätzen durch ¹⁰ und beschloss parallel hierzu auch eine Reihe von Strukturreformen der Streitkräfte, die die Bundeswehr von einer konventionellen Abschreckungs-Streitmacht zur »Armee im Einsatz« umbauen sollten. In diesem Zusammenhang wurde schließlich sogar das lange verteidigte Prinzip der Wehrpflicht-Armee »suspendiert«. ¹¹

Tatsächlich lässt sich auch diese Veränderung in der deutschen Sicherheitspolitik als durchaus kompatibel mit dem traditionellen Rollenkonzept der Bundesrepublik sehen. ¹² Hierfür sprechen u.a. folgende Argumente:

- Die Bundesregierungen konnten sich von 1991 bis 1995 nur mühsam und in zähen politischen Auseinandersetzungen dazu durchringen, ihre grundlegende Skepsis gegenüber militärischer Machtprojektion im Allgemeinen und dem Einsatz der Bundeswehr im Speziellen zu überwinden: Der erste, kleine Kampfeinsatz der Bundeswehr (Einsatz von Aufklärungsmaschinen von Typ Tornado) fand 1995 im Kontext

⁹ Vgl. Hanns W. Maull, »From ›civilian power‹ to ›trading state‹?« in: Sarah Colvin (ed.), *Routledge Handbook of German Politics and Culture*, Abingdon 2014, pp. 409–424 (hier: 410 f.).

¹⁰ Zur Entwicklung der deutschen Sicherheitspolitik seit 1990 vgl. Sebastian Enskat / Carlo Masala, »Einsatzarmee Bundeswehr, Fortsetzung der deutschen Außenpolitik mit anderen Mitteln?« in: Gunther Hellmann, Gunther / Daniel Jacobi / Ursula Stark Urrestarazu (Hg.): »Früher, entschiedener und substantieller?« *Die neue Debatte über Deutschlands Außenpolitik*, Wiesbaden 2015, S. 365–378 (= Zeitschrift für Außen- und Sicherheitspolitik, Sonderheft 6/2015).

¹¹ Hans-Dieter Lemke, *Welche Bundeswehr für den neuen Auftrag? Die Freiwilligenarmee ist die bessere Lösung*, Berlin 2003 (= SWP Studie S 26/Juni 2003); Christian Mölling, *Deutsche Verteidigungspolitik, Eckpunkte für eine überfällige Debatte zur militärisch-konzeptionellen Ausrichtung der Bundeswehr*, Berlin 2012 (=SWP Aktuell 18/2012).

¹² Vgl. Hanns W. Maull, »German Foreign Policy, Post-Kosovo: Still a Civilian Power?« in: *German Politics*, Vol. 9, August 2000, Nr. 2, S. 1–24.

der NATO-Luftangriffe gegen die serbischen Positionen in Bosnien statt, um den blutigen Kämpfen dort Einhalt zu gebieten. In größerem Umfang kamen bundesdeutsche Kampfflugzeuge dann 1999 gegen Serbien zum Einsatz, um ein weitere Welle von ethnischen Säuberungen und Massakern auf dem Territorium des ehemaligen Jugoslawien, diesmal an der albanischen Zivilbevölkerung in Kosovo, zu unterbinden. Dieser Kampfeinsatz wurde von der rot-grünen Bundesregierung ebenso mitgetragen wie von den Koalitionsparteien ihrer Vorgängerin und markierte damit einen neuen außenpolitischen Konsens auf der Basis des bahnbrechenden Verfassungsgerichtsurteils vom 12. Juli 1994.¹³

- Dieser Konsens beruhte auf einer Neuinterpretation der alten Leitmaximen der deutschen Außenpolitik vor dem Hintergrund des Mordens auf dem Balkan. Aus der Maxime »never again« leitete man nun eine deutsche Verpflichtung ab, gegen ethnische Säuberungen und Genozide vorzugehen, und zwar notfalls auch mit Waffengewalt, solange dieser Einsatz zusammen mit Verbündeten im Rahmen internationaler Organisationen (wie UN, NATO oder EU) unternommen wurde und breite Legitimität fand.¹⁴ Die Maxime des »never alone«, also der strikten Beschränkung auf multilaterales Handeln im Rahmen der westlichen Institutionen, blieb also vollumfänglich erhalten, die anderen beiden Maximen des »never again« und des »politics before force« wurden (mit Blick auf neue Rahmenbedingungen etwa auf dem Balkan) zwar neu interpretiert, aber keineswegs aufgegeben.
- Zudem erwies sich der neue Konsens als nicht sonderlich belastbar: Unter dem Eindruck des Bundeswehreinsetzes in Afghanistan im Rahmen der IFOR, der als friedenserhaltende, nicht friedenserzwingende und auf Kabul beschränkte Mission begonnen hatte, dann aber – in einem klassischen Beispiel für *mission creep* – schrittweise in das Land hinein ausgeweitet worden war,¹⁵ bröckelte die Unterstützung für Bundeswehreinsätze sowohl in der politischen Elite wie in der Bevölkerung und implodierte schließlich: 2015 war die Zustimmung zu Auslandseinsätzen wieder auf den Stand von 1991 zurückgefallen.

Im Ergebnis durchlief die öffentliche Meinung – angeführt von Meinungsführern aus beinahe allen politischen Parteien – im Verlauf der 1990er Jahre einen Lern- und Anpassungsprozess, in dessen Verlauf die Mehrheit zu der Überzeugung kam, dass unter bestimmten Voraussetzungen multilaterale militärische Zwangsmaßnahmen und damit Einsätze der Bundeswehr im Ausland jenseits von Missionen der Selbst- und der

13 Vgl. hierzu insgesamt Nina Philippi, *Bundeswehr-Auslandseinsätze als außen- und sicherheitspolitisches Problem des geeinten Deutschland*, Frankfurt/M. 1996 (= Europäische Hochschulschriften, Reihe 31, Band 318.).

14 In der Regel bedeutete dies das Vorliegen eines Mandates des UN-Sicherheitsrates; im Falle der Kosovo-Intervention der Bundeswehr im Rahmen der NATO-Operation *Enduring Freedom* war dies allerdings nicht der Fall. Vermutlich dürfte dies allerdings die Ausnahme gewesen sein, die die Regel bestätigt.

15 Vgl. hierzu die ausgezeichnete Analyse bei von Ulf von Krause, *Die Afghanistaneinsätze der Bundeswehr, Politischer Entscheidungsprozess mit Eskalationsdynamik*, Wiesbaden 201.

Bündnisverteidigung in Betracht gezogen werden mussten.¹⁶ Die Errungenschaften dieses Lernprozesses wurden allerdings im Verlauf der folgenden 15 Jahren durch die zunehmend skeptische Beurteilung des Afghanistan-Einsatzes in der deutschen Öffentlichkeit weitgehend zunichte gemacht. Die Vorbehalte gegen Auslandseinsätze der Bundeswehr waren deshalb 2015 praktisch ebenso ausgeprägt wie zu Beginn der 1990er Jahre;¹⁷ dies belegt, wie schwer es ist, außenpolitische Rollenkonzepte nachhaltig zu modifizieren.

2. Deutschland in Europa

Die europäische Doppelkrise um den Verbleib Griechenlands in der Eurozone und das Vorgehen Russlands gegen die Ukraine schob Deutschland unversehens und unerwartet in eine Führungsrolle, die die Bundesregierung zunächst nur sehr zögerlich annahm: Es dauerte mehrere Monate, ehe sich die Bundeskanzlerin dazu durchringen konnte, ihre Vorstellungen zur Beilegung der Euro-Krise zu formulieren und durchzusetzen.¹⁸ In der Ukraine-Krise dagegen reagierte Berlin prompt und entschlossen.

2.1. Neue Ungleichgewichte und deutsche Präponderanz

Im Verlauf der Doppelkrise wurde deutlich, wie sehr sich die politische Geometrie Europas durch die Finanzmarkt- und Wirtschaftskrise 2008/2009 verändert hatte. Dies betraf zunächst das Verhältnis zwischen Deutschland und Frankreich: Das alte »Gleichgewicht zwischen Atombombe und Deutschmark« (André Lafontaine) hatte sie aufgrund der relativen wirtschaftlichen Stärke Deutschlands und der Strukturprobleme Frankreichs eindeutig aufgelöst. Im deutsch-französischen Verhältnis wurde nun Berlin tonangebend. Es zeigte sich, dass Paris keine politische Alternative zur engen Zusammenarbeit mit Deutschland besaß und sich somit darauf konzentrieren musste, auf die deutsche Politik im eigenen Sinne einzuwirken, so gut es eben ging.

Berlin hatte diese Führungsrolle im deutsch-französischen Tandem und in der Europäischen Union freilich keineswegs angestrebt – im Gegenteil, es zögerte sichtbar, sie anzunehmen. Traditionell hatte die bundesdeutsche Europapolitik stets versucht, gemeinsame politische Lösungen herbeizuführen, ihren Einfluss so diskret wie möglich geltend zu machen und anderen (insbesondere Frankreich) nach außen hin die

16 Vgl. hierzu Philippi, aaO. (FN 14), S. 163–175; »Mehrheit der Deutschen lehnt Auslandseinsätze ab«, in: Zeit Online, 28.12.2014, einsehbar unter: <http://www.zeit.de/politik/deutschland/2014-12/umfrage-deutsche-ablehnung-internationale-bundeswehr-einsaetze> [15.7.2015].

17 Vgl. William E. Paterson, »The reluctant hegemon? Germany moves centre stage in the European Union« in: *Journal of Common Market Studies*, 49: Issue Supplement 1 (2011), S. 57–75.

18 Andreas Rinke, »Europäische Sternstunde, Wie »Merkozy« die Grundlagen eines neuen Europas schufen« in: *Internationale Politik*, 67:1 (Jan./Feb. 2012), S. 8–18.

Führungsrolle zu überlassen.¹⁹ Aber auch, nachdem Deutschlands Schlüsselstellung in der Eurokrise Berlin dazu zwang, seine Verantwortung in diesem Zusammenhang zu akzeptieren, nahm die deutsche Politik ihre Führungsrolle in Europa recht selektiv wahr: In der Gemeinsamen Sicherheits- und Verteidigungspolitik etwa trat Berlin insgesamt eher als Mitläufer oder gar als Bremser in Erscheinung denn als Initiator und Führungsmacht.²⁰

2.2. Berlin und die Zukunft der Eurozone

Die Einführung des Euro war von Anfang an ein ausgeprägt politisches Projekt, zugleich aber auch ein außerordentlich anspruchsvolles gesellschaftliches Vorhaben: Die gemeinsame Währung zielte auf die sozioökonomische Konvergenz der Mitgliedsstaaten auf der Grundlage des deutschen Modells. Es war ein politisches Projekt, weil der Euro – erstens – die europäische Integration einen großen Schritt vorantreiben und damit weiter unumkehrbar machen sollte²¹ und – zweitens – sowohl aus der Sicht des damaligen französischen Staatspräsidenten Mitterrand wie auch aus derjenigen des deutschen Bundeskanzlers Helmut Kohl ein unverzichtbares *quid pro quo* für die Zustimmung Frankreichs zur deutschen Einheit darstellte: Die (Selbst-)Einbindung Deutschlands in die Strukturen der europäischen Integration sollte durch den Euro unumkehrbar gemacht und das durch die Vereinigung gefährlich gewachsene deutsche Gewicht in Europa durch die Vergemeinschaftung seiner Währung austariert werden.²²

2.2.1. Das Problem

Der Preis für die Ratifizierung dieses politischen Projektes in Deutschland war freilich nicht unbeträchtlich: Die deutsche Zustimmung zur Vergemeinschaftung der D-Mark setzte die Bereitschaft und die Fähigkeit der anderen Mitgliedsstaaten des Euro voraus, das Management der gemeinsamen Währung und damit auch der eigenen Volkswirtschaften an der deutschen Wirtschafts- und Währungspolitik auszurichten. Symbolisch wurde das daran erkennbar, dass Deutschland Frankfurt, den Sitz der Bundesbank, als Standort für die Europäische Zentralbank durchsetzte. Zudem reflektierten die Kriterien für die Aufnahme in den Euro und die Zielgrößen für sein Management explizit das Ziel einer Konvergenz auf der Grundlage der deutschen Wirtschaftspolitik: Geldwertstabilität (Inflationsraten-Kriterium), solide Haushaltspolitik (Kriterien der zuläs-

19 Gisela Müller-Brandeck-Boquet, »Deutschland – Europas einzige Führungsmacht?« in: *Aus Politik und Zeitgeschichte*, 62:10 (5. März 2012), S. 16–22.

20 Ronja Kempin/Nicolai von Ondarza, *Die GSVP vor der Erosion?* Berlin: SWP 2011 (= SWP-Aktuell 25, Mai 2011)

21 Kenneth Dyson, *States, Debt and Power, 'Saints' and 'Sinners' in European History and Integration*, Oxford et al.: Oxford University Press 2014, S. 608–615.

22 Vgl. David Marsh, *The Euro. The Politics of the New Global currency*, New Haven & London 2009, S. 105, sowie Kenneth Dyson, »Chancellor Kohl as Strategic Leader: The Case of Economic and Monetary Union« in: *German Politics*, No.2/1998, S. 37–63.

sigen jährlichen und der Gesamtverschuldung des Landes) sowie der Wechselkursentwicklung (Wechselkurs-Kriterium).

Nun war es 1991, zur Zeit der Verabschiedung der Währungsunion im Vertrag von Maastricht, keineswegs offensichtlich, dass diese Kriterien die Erfolgsbedingungen des deutschen sozio-ökonomischen Modells tatsächlich angemessen zusammenfassten und, wenn ja, dass sich diese umstandslos auf andere Volkswirtschaften übertragen ließen. Aber ganz abgesehen davon standen die beiden grundlegenden Aspekte des Euro – der Euro als politisches Projekt und als Konvergenzvorhaben – von Anfang an in einem mindestens latenten Spannungsverhältnis zueinander.²³ Und es war ebenfalls von Anfang an klar, welcher der beiden Aspekte im Zweifelsfall Vorrang haben würde: Die Mitgliedschaft etlicher Gründungsmitglieder (wie Belgien, Griechenland und Italien, aber auch Deutschland) wäre bei strikter Beachtung der vertraglich vereinbarten Konvergenzkriterien nicht zulässig gewesen.²⁴ Von Anfang an praktizierten die Mitglieder der Eurozone somit einen ausgesprochen laxen Umgang mit den aufgestellten Konvergenzkriterien; dies wurde vollends unübersehbar, als Frankreich und Deutschland 2002 und 2003 die Maastricht-Kriterien verfehlten, ohne dass dies Konsequenzen nach sich gezogen hätte. Im Gegenteil: Berlin und Paris setzten gemeinsam eine laxere Interpretation des Stabilitäts- und Wachstumspaktes durch.

Das Konvergenz-Projekt litt somit daran, dass es politisch unverbindlich blieb – Heinrich August Winkler hat dies unlängst als die »Urlüge« der Währungsunion bezeichnet.²⁵ Tatsächlich vollzog sich in den Jahren von 1999 bis 2008 denn auch kein Zusammenwachsen der Eurozone, sondern eine gefährliche Auseinanderentwicklung grundlegender Wirtschaftsdaten und -entwicklungstendenzen.²⁶ Ende 2009 brach die Krise dann auf, als die neu ins Amt gekommene griechische Regierung unter Ministerpräsident Papandreou einräumen musste, dass die bislang vorgelegten Zahlen zum Stand der griechischen Staatsverschuldung massiv geschönt und das Ausmaß der Verschuldung untragbar hoch geworden war.²⁷

23 Vgl. Dyson, aaO. (FN 22), S. 612–615.

24 Vgl. Marsh, aaO. (FN 22), S. 178.

25 Heinrich August Winkler, Folgen einer Fehlentscheidung, in: *Der SPIEGEL*, 31/2015 (1.8.2015), S. 116f. (117)

26 Wie etwa Wachstums- und Beschäftigungsraten, Außenhandelsbilanz-Salden und Lohn-Stückgutkosten. Vgl. Oliver Landmann, »On the Macroeconomics of European Divergence« in: *CESifo Forum* 2/11, S. 19–25, einsehbar unter http://www.macro.uni-freiburg.de/publications/research_articles_landmann/divergence [15.7.2015].

27 Ende 2009 gestand der im Oktober neu ins Amt gewählte griechische Ministerpräsident Andreas Papandreou ein, dass das jährliche Haushaltsdefizit Griechenlands zu diesem Zeitpunkt nicht sechs Prozent betrug, wie es die vorherige konservative Regierung behauptet hatte, sondern 12 Prozent – also das Vierfache des Haushaltsdefizites, das nach den Regeln des Stabilitäts- und Wachstumspaktes erlaubt war (die tatsächlichen Zahlen lagen dann nochmals höher). Der IMF hatte bereits Mitte 2009 in internen Analysen vor dem Problem gewarnt. Vgl. Landon Thomas / Stephen Castle, »Europe's Two Years of Denials Trapped Greece« in: *The New York Times*, 5.11.2011.

2.2.2. Die deutschen Lösungsvorstellungen

Die Bundesregierung zögerte in dieser Situation zunächst sich einzuschalten, erkannte dann aber, dass ein finanzielles Rettungspaket für Griechenland unumgänglich war. Denn die Krise erwies sich als ansteckend: Zunächst Irland, dann Spanien und Portugal und schließlich auch Italien gerieten in den Strudel der spekulativen Aktivitäten an den internationalen Finanzmärkten und sahen sich mit stark steigenden Kreditfinanzierungskosten konfrontiert. Bei den Verhandlungen um ein erstes Paket mit Hilfsmaßnahmen für Griechenland setzte sich die Bundeskanzlerin erstmals mit ihren Forderungen durch: Sie bestand darauf, den Internationalen Währungsfonds IWF in das Krisenmanagement für Griechenland einzubeziehen.²⁸

Damit zeichneten sich seit Frühjahr 2010 die Konturen der Strategie ab, mit der Deutschland die Eurozone zusammen zu halten suchte.²⁹ Die betroffenen Länder sollten einerseits ihre Staatshaushalte durch Ausgabensenkungen und höhere Steuereinnahmen konsolidieren, andererseits durch Strukturreformen die Voraussetzungen für nachhaltiges Wirtschaftswachstum legen. Zusätzliche Kredite sollten im Gegenzug den aktuellen Schuldendienst erleichtern. In dieser Strategie der Bundesregierung spielte zum einen die Sorge um die Auswirkungen eines oder gar mehrerer Staatsbankrotte in Eurostaaten auf die deutschen Banken eine wichtige Rolle, die in großem Umfang in Staatspapieren der Krisenländer investiert waren. Zum anderen bestand die Gefahr, dass durch die wachsende Schuldenlast der Krisenstaaten schließlich auch die anderen Mitglieder der Eurozone in den Strudel der Spekulation gezogen und die Verschuldung der Eurozone somit insgesamt untragbar werden konnte. Berlin war zwar bereit, Rettungspakete für Länder mitzutragen, die bei der Finanzierung ihrer Schuldenlast in Nöte gerieten, und dazu institutionellen Reformen (wie dem Europäischen Rettungsmechanismus ESM) zuzustimmen, insistierte aber zugleich darauf, dass die betroffenen Länder ihre Haushalte konsolidieren und Strukturreformen vornehmen müssten. Diese Strategie bestimmte alle folgenden Rettungsaktionen - für Irland, Portugal, Zypern und Spanien sowie erneut für Griechenland. Zur Abwicklung der Vereinbarungen wurde der Europäische Stabilitätsmechanismus (ESM) mit einem Gesamtvolumen von € 700 Milliarden sowie eine Bankenabwicklungsrichtlinie ins Leben gerufen.³⁰

Der eigentliche Kern der Problematik schälte sich allerdings erst im Verlauf der Krise heraus. Am deutlichsten zeigte er sich in Griechenland: Eine nachhaltige Gesundung der griechischen Wirtschaft und damit der griechischen Staatsschulden konnte erst einsetzen, sobald Politik und Staat dafür vor Ort die entsprechenden Voraussetzungen geschaffen hatten. Bis dahin standen – und stehen – die anderen Regierungen der Eurozone, die Institutionen der Europäischen Union einschließlich der europäischen Zentralbank und auch der Internationale Währungsfonds als Krisenmanager vor einem Di-

28 Vgl. Erik Jones, »Merkel's Folly« in: *Survival* 52:3 (June/July 2010), S. 21–38.

29 Vgl. Dyson, aaO. (FN 22), S. 619–621 sowie Jean Pisani-Ferry, *The Euro Crisis and Its Aftermath*, Oxford University Press 2014, passim.

30 International Institute for Strategic Studies (ed.): *Strategic Survey 2013, The Annual Review of World Affairs*, London 2011, S. XVII f.

lemma, das sich am ausgeprägtesten in Griechenland zeigte, aber generell besteht: Die Politik der vordringlichen Sanierung des griechischen Staatshaushaltes verursachte nicht nur massive Einbrüche in vielen individuellen Lebensbedingungen und nachhaltige Schäden im gesellschaftlichen Zusammenhalt, sie war bislang auch nicht erfolgreich und somit nicht in der Lage, der griechischen Bevölkerung bessere Zukunftsperspektiven zu eröffnen.³¹ Im Gegenteil: Die Schrumpfung der Wirtschaftsleistung erzwang in einem Teufelskreis weitere Kürzungen bei den Staatsaufgaben, die wiederum die Abwärtsspirale der Wirtschaftsaktivitäten vorantrieben. Auf der anderen Seite hätten weitere Kredite und Finanzhilfen ohne Auflagen die bereits in den vergangenen Jahren aufgetretenen Fehlentwicklungen fortgeschrieben und die erforderlichen Reformen weiter aufgeschoben.

Wenngleich sich die spezifischen Ursachen für die von der Krise betroffenen Mitgliedstaaten des Euro im Einzelnen durchaus gravierend unterscheiden, lässt sich doch in allen Fällen von strukturellen Fehlentwicklungen sprechen, die die Finanzierungsmöglichkeiten des Staates systematisch überforderten und deshalb korrigiert werden mussten. Somit beinhalteten nicht nur die Rettungspakete für Griechenland, sondern auch diejenigen für die anderen von der Krise betroffenen Mitgliedstaaten des Euro Elemente jenes Dilemmas, das oben skizziert wurde. Auf der einen Seite ließ sich das alte Geschäftsmodell der Eurozone, das nicht zu der eigentlich angestrebten Konvergenz, sondern zu wachsender Divergenzen zwischen den Mitgliedstaaten geführt hatte, spätestens nach der Krise 2008/2009 nicht mehr fortschreiben. Auf der anderen Seite war jedoch die Rückführung der Staatsverschuldung allein eine nicht nur unzulängliche, sondern auch höchst problematische, weil in vieler Hinsicht destruktive, Reaktion auf die Krise.³²

Die Antwort der Geberländer auf dieses Dilemma bestand darin, finanzielle Hilfen mit Auflagen zu verbinden, um so Veränderungen in den betroffenen Ländern durchzusetzen. Zugleich verschaffte die Europäische Zentralbank den Krisenstaaten durch ihre unorthodoxe Geldpolitik zeitlichen und finanziellen Spielraum.³³ Diese Antwort auf die Krise konnte jedoch nur dann Erfolg haben, wenn sich die Krisenländer zu ernsthaften Strukturreformen durchringen und diese zu ihrer eigenen Sache machen würden. Dies setzte voraus, dass die erforderlichen Entscheidungen auf nationalstaatlicher Ebene getroffen und umgesetzt würden. Damit ging es in zweifacher Hinsicht um nationalstaatliche Souveränität: Konnten und wollten die jeweiligen Regierungen auf ihrem Territorium das durchsetzen, was für die nachhaltige Entwicklung der Volkswirtschaften und Gesellschaften notwendig war (Souveränität des Staates nach innen)? Und wer bestimmte diese Entscheidungen inhaltlich – die nationalen Regierungen selbst, die europäischen Institutionen oder die Kapitalmärkte (Souveränität nach außen)?

31 Vgl. Klaus Busch et al., *Eurokrise, Austeritätspolitik und das Europäische Sozialmodell, Wie die Krisenpolitik in Südeuropa die soziale Dimension der EU bedroht*, Berlin 2012 (Internationale Politikanalyse).

32 Vgl. Pisani-Ferry, aaO. (FN 28).

33 Vgl. Dyson, aaO. (FN 28), S. 619–625.

Die Voraussetzungen für Reformmaßnahmen im Sinne einer nachhaltigen Entwicklung waren in Griechenland freilich offenkundig ungünstiger als in anderen betroffenen Mitgliedstaaten: Während insbesondere Irland und Spanien bis 2015 durchaus Fortschritte bei der Überwindung der Krise verzeichnen konnten, traf dies für Griechenland kaum zu. Zudem wurden die mühsam erzielten Ergebnisse durch die Neuwahlen 2015 über dem Haufen geworfen. Es war daher durchaus folgerichtig, dass die Krise der Eurozone, die in Griechenland begonnen hatte, im Frühjahr 2015 dorthin zurückkehrte und sich erneut auf Griechenland fokussierte. Das dritte Rettungspaket für Griechenland, das schließlich am 13. Juli 2015 in den Morgenstunden vereinbart wurde, stellte eine Fortschreibung der bis dahin verfolgten Strategie dar, die finanzielle Hilfe (diesmal in einem geschätzten Gesamtvolumen von € 86 Mrd.) gegen Reformzusagen der griechischen Regierung bereitstellte.³⁴ Die von der griechischen Syriza-Regierung unter Alexis Tsipras akzeptierten Maßnahmen entsprachen dabei im Wesentlichen den Vorstellungen der »Institutionen« (Europäischer Rat, Rat der Euro-Finanzminister, Europäische Kommission, EZB und IWF), obwohl diese nur wenige Tage zuvor in einem von eben jener Regierung initiierten Referendum von einer deutlichen Mehrheit der Griechen abgelehnt worden waren.

Die Strategie der deutschen Bundesregierung und der Bundeskanzlerin verfolgte somit in der Eurokrise drei wesentliche Ziele: Erstens sollte die Eurozone insgesamt erhalten, ein Austritt Griechenlands wenn irgend möglich vermieden werden (»scheitert der Euro, so scheitert Europa«). Zweitens galt es, die finanziellen Risiken und Belastungen für die deutschen Steuerzahler so gut wie möglich einzugrenzen und die Hilfsmaßnahmen dementsprechend möglichst breit aufzuteilen und institutionell abzusichern.³⁵ Drittens schließlich sollte Griechenland im Gegenzug für finanzielle Hilfe dazu veranlasst werden, nachhaltige Reformschritte im Sinne einer Konvergenz mit dem deutschen Modell zu unternehmen und somit jene internationale Wettbewerbsfähigkeit zu erlangen, die weitere finanzielle Hilfe unnötig machen und auf längere Sicht die Rückzahlung der Schulden ermöglichen würde (»Solidarität gegen Solidität«, »Leistung und Gegenleistung«).³⁶ Im Verfolg dieser Strategie setzte Berlin auf ein einflussreiches Netzwerk deutscher Politiker und Spitzenbeamter in Brüssel, auf eine enge Zusammenarbeit mit den Regierungen Frankreichs und Polens sowie auf geschickte Koalitionsbildung mit anderen Mitgliedstaaten, die die deutschen wirtschaftspolitischen Vorstellungen teilten (wie Finnland, die Niederlande und die baltischen Staaten), und mit der Europäischen Zentralbank und dem IWF.³⁷

34 Vgl. *Financial Times*, 14.7.2015.

35 Siegfried Schieder, »Führung und Solidarität in der deutschen Europapolitik« in: Harnisch, Sebastian/Schild, Joachim (Hg.): *Deutsche Außenpolitik und internationale Führung, Ressourcen, Praktiken und Politiken in einer veränderten Europäischen Union*, Baden-Baden 2014, S. 56–91.

36 Vgl. Dyson, aaO. (FN 28), S. 619–630.

37 Ibid.; Charlemagne: »A Teutonic Union, Behind the scenes, Germany quietly asserts its influence in Brussels« in: *The Economist*, 13.9.2014.

Bemerkenswert an dieser – wesentlich von Angela Merkel geprägten – Politik des Euro-Krisenmanagements waren zum einen ihr ausgeprägter Pragmatismus, zum anderen ihre ambivalente und widersprüchliche Einstellung zu Europa. Angela Merkels Pragmatismus führte dazu, dass traditionelle ordnungspolitische (»ordo-liberale«) Dogmen an Einfluss verloren.³⁸ Am deutlichsten wurde das in der Unterstützung Berlins für die ordnungspolitisch fragwürdige Politik der EZB unter Mario Draghi, gegen die der Präsident der Bundesbank (und ehemalige enge Mitarbeiter der Bundeskanzlerin im Kanzleramt) Jens Weidmann im Direktorium der EZB und öffentlich immer wieder – vergeblich – Sturm lief: Die Bundeskanzlerin unterstützte Mario Draghi in seinen Bestrebungen, die Eurozone zusammen zu halten – «koste es, was es wolle». Auch die Bereitschaft Berlins, Griechenland selbst um den Preis eines dritten Hilfspaketes und eines absehbaren Schuldenschnittes in der Eurozone zu halten, ist mit den ordnungspolitischen Grundsätzen des Ordo-Liberalismus nicht in Einklang zu bringen.³⁹

Angela Merkels Einstellung zu Europa ist insofern ausgeprägt ambivalent, als sie einerseits an der europäischen Grundorientierung der deutschen Außenpolitik beharrlich festhält, sich andererseits aber bereits seit längerem⁴⁰ gegen eine weitere Vertiefung und Föderalisierung der Europäischen Union positioniert hat. Die Kanzlerin sieht die Zukunft offenkundig nicht in einer Stärkung des Einflusses der europäischen Institutionen wie Kommission und Parlament, sondern in der »Unionsmethode«, in der die Richtlinien- und Entscheidungskompetenzen beim Europäischen Rat (also bei den Staats- und Regierungschefs) konzentriert sind. Die Widersprüchlichkeit dieser Politik zeigte sich, als Berlin mit Blick auf Griechenland und andere Krisenländer auf eine schärfere Überwachung der Finanz- und Wirtschaftspolitik der Euroländer drängte. Die entsprechend auf deutsches Beharren vorgenommenen institutionellen Neuerungen (Europäisches Semester, Two-Pack und Six-Pack) implizierten, dass die EU-Kommission Kompetenzen und politisches Gewicht gewonnen hätte. Tatsächlich allerdings wurde die Aufrüstung des Stabilitäts- und Wachstumspaketes der EU – und damit die politische Verpflichtung aller Mitglieder auf Konvergenz auf der Basis des deutschen Modells – schon bald stillschweigend wieder aufgegeben, als sich herausstellte, dass weder Frankreich noch Italien in der Lage oder auch nur willens waren, sich auf die im erneuerten Pakt vorgesehenen Vorgaben und Prozeduren einzulassen.

2.3. Die Krise in der Ukraine

Während die Bundesregierung in der Eurokrise zunächst zögerte, eine Führungsrolle zu übernehmen, nahm sie die zweite große Herausforderung in Europa bemerkenswert rasch und entschlossen an. Der Auslöser der Krise war der abrupte Kurswechsel

38 So auch Dyson, aaO. (FN 28), S. 619–30.

39 Hierzu ausführlich Dyson, *ibid.*

40 Vgl. vor allem ihre Rede in Brügge im Herbst 2010: Rede von Bundeskanzlerin Merkel anlässlich der Eröffnung des 61. akademischen Jahres des Europakollegs Brügge, 2.11.2010.

des ukrainischen Staatsoberhauptes Viktor Janukowitsch weg von einem Assoziierungsabkommen mit der Europäischen Union und hin zum von Moskau inspirierten Konkurrenzvorhaben der Eurasischen Union. Dies mobilisierte eine Protestbewegung großer Teile der Bevölkerung in der Ukraine, die ihre Zukunft in und mit Europa sahen. Präsident Janukowitsch setzte sich in dieser Lage nach Russland ab und löste damit eine Staatskrise aus. Um den russischen Einfluss in der Ukraine zu wahren und ein Überspringen der Protestbewegung auf Russland zu verhindern, annektierte Moskau daraufhin zunächst mit einem kaum kaschierten militärischen Handstreich die Halbinsel Krim und initiierte danach Sezessionsbestrebungen und militärische Aufstände gegen die Zentralregierung in der Ostukraine.

Das Verhalten Moskaus stellte die Zivilmacht Deutschland aus zwei Gründen vor eine besondere Herausforderung. Zum einen verstießen die Annexion der Krim und die Destabilisierung der Ostukraine gegen grundlegende Prinzipien des Völkerrechts und der gesamteuropäischen Ordnung, die nach dem Ende des Ost-West-Konfliktes 1990 in der Charta von Paris verankert worden war.⁴¹ Moskau kündigte mit seinem Verhalten in der Ukraine den bis dahin zumindest formal gewährten gemeinsamen ordnungspolitischen Rahmen auf. Damit gab es nunmehr in Europa erneut – wie zu den Zeiten des Kalten Krieges – zwei diametral entgegengesetzte ordnungspolitische Grundorientierungen. Die USA und die Europäer wollten die westlichen Vorstellungen von Demokratie und Marktwirtschaft auf den gesamteuropäischen Raum ausweiten und ihre Institutionen (die EU und die NATO) entsprechend erweitern. Russland beanspruchte demgegenüber die Gültigkeit seiner eigenen, autoritär gelenkten politischen Ordnung und eine anerkannte und exklusive Einflusszone in seiner Nachbarschaft.⁴² Diese unterschiedlichen außenpolitischen Ordnungsvorstellungen der beiden Seiten waren eng verknüpft mit den jeweiligen Gesellschaftsmodellen im Inneren: Die autoritär »gelenkte« politische Ordnung und eine Volkswirtschaft, in der die den Regimen nahestehenden Oligarchen dominieren, auf der einen Seite, pluralistische Demokratie und offene Märkte auf der anderen.

Das russisch-osteuropäische Modell erwies sich allerdings in der Praxis als untauglich, die betroffenen Gesellschaften nachhaltig zu modernisieren und zu entwickeln. In der Ukraine war das offensichtlich: Der ukrainische Staat war 2013 zutiefst marode und dementsprechend anfällig für politische Einmischungen und Proteste.⁴³ Aber auch das autoritäre russische Modell Wladimir Putins war zu diesem Zeitpunkt bereits erkennbar in erheblichen Schwierigkeiten: Die bei Putins Amtsantritt als Präsident im

41 Vgl. Otto Luchterhandt, »Die Krim-Krise von 2014: staats- und völkerrechtliche Aspekte« in: *Osteuropa*, 64:5-6 (Mai-Juni 2014), S. 61-86.

42 Vgl. Markus Kaim / Hanns W. Maull / Kirsten Westphal, *Die gesamteuropäische Ordnung vor einem Neubeginn – drei Leitlinien für einen Neubeginn*, Berlin 2015 (= SWP Aktuell 14/2015) sowie Jonas Grätz, »Putin's Russia: Exploiting the weaknesses of liberal Europe« in: Center for Security Studies (ed.): *Strategic Trends 2015, Key Developments in Global Affairs*, Zürich: CSS 2015, Ch. 2, einsehbar unter: <http://www.css.ethz.ch/publications/pdfs/St-Strategic-Trends-2015.pdf#page=4&zoom=auto,-272,8> [15.7.2015].

43 Steffen Halling / Susan Stewart, *Die Ukraine inmitten der Krise, Chancen und Probleme einer neuen politischen Kultur*, Berlin 2014 (=SWP Aktuell 15/2014).

Jahr 2000 angekündigte und von seinem Nachfolger und Platzhalter Medwejev aufgegriffene Modernisierung Russlands war – mit der teilweisen Ausnahme des militärischen Sektors – gescheitert: Russlands Wirtschaftsentwicklung hing weiterhin fast ausschließlich ab von den Exporten von Erdöl, Erdgas und Rüstungsgütern und blieb damit in hohem Maße abhängig von den Fluktuationen der Weltmarktpreise für Öl und Gas. Die massiven Proteste in Moskau nach den Parlamentswahlen im Dezember 2011, die Kapitalflucht und die verbreitete Neigung der modern orientierten und ausgebildeten russischen Mittelschichten zur Auswanderung zeigten, dass die Machtposition des Regimes keineswegs gefestigt war.⁴⁴

Das Agieren Moskaus in der Ukrainekrise reflektierte demnach wohl in erster Linie die Sorge um den eigenen Machterhalt – und es war kurzfristig in diesem Sinne auch erfolgreich: Die Popularität des Staatspräsidenten erreichte vor dem Hintergrund einer massiv geschürten, doch zweifellos auch gesellschaftlich breit getragenen nationalistischen Begeisterung bemerkenswerte Höhen.⁴⁵ Die Methoden der hybriden, asymmetrischen Kriegsführung, die Moskau dabei anwandte, stellten für die deutsche Außenpolitik die zweite besondere Herausforderung dar: Die traditionelle Skepsis der Zivilmacht Bundesrepublik gegenüber jeder Form der Gewaltpolitik sah sich nunmehr mit einem Gegner konfrontiert, der gerade diese Klaviatur der Machtpolitik als spezifischen Vorteil für sich entdeckt und systematisch kultiviert hatte.⁴⁶ Deutschland (wie die EU insgesamt) wurde dementsprechend auf einem Feld, der militärischen Sicherheitspolitik, herausgefordert, auf dem es traditionell sehr zurückhaltend agierte und über vergleichsweise wenige Ressourcen und Erfahrungen verfügte.⁴⁷

In der ersten Phase der Krise versuchte Berlin, gemeinsam mit Paris und Warschau zwischen der ukrainischen Regierung und der Opposition zu vermitteln. Die Vereinbarungen zwischen den beiden Parteien, die die europäischen Vermittler in Kiew erreichten, wurden jedoch von der Opposition auf dem Maidan abgelehnt und durch die Flucht des Staatspräsidenten nach Russland überholt.⁴⁸ In der zweiten Phase reagierte der Westen auf die Annexion der Krim durch Moskau mit Wirtschaftssanktionen. Berlin übernahm dabei – trotz der erheblichen Investitionen und Exportinteressen deutscher Unternehmen in Russland – eine Führungsrolle, indem es sich innerhalb der EU für robuste Sanktionen einsetzte und eine gemeinsame Linie der Mitgliedsstaaten herbeiführen half.⁴⁹ In der dritten Phase der Krise, in der Russland Unabhängigkeitsbe-

44 Vgl. Lew Gudkow, »Rückfall in den Totalitarismus, Das System Putin instrumentalisiert die Außenpolitik zum eigenen Erhalt« in: *Internationale Politik*, 70:1 (Jan./Feb. 2015); Hans-Georg Ehrhard, »Russlands unkonventioneller Krieg in der Ukraine. Zum Wandel kollektiver Gewalt« in: *Aus Politik und Zeitgeschichte*, 64: S. 47–48 (17.11.2014) pp. 26–32; »Time to shove off« in: *The Economist*, 10.9.2011.

45 Vgl. Grätz, aaO. (FN 41 p. 31 sowie Gudkow, aaO. (FN 43).

46 Vgl. Margarete Klein, *Russlands neue Militärdoktrin*, Berlin 2015 (= SWP Aktuell 12/2015).

47 Vgl. Grätz, aaO. (FN 41.).

48 Andrew Higgins / Andrew E. Kramer, »Ukraine Leader Was Defeated Even Before He Was Ousted« in: *The New York Times*, 3.1.2015.

49 Alison Smale, »Germany Puts Curbing Russia Ahead of Commerce« in: *The New York Times*, 13.8.2014.

strebungen in der Ostukraine schürte, bemühte sich Berlin wesentlich um den Gesprächsfaden zu Putin und – gemeinsam mit Paris – um eine Verhandlungslösung zwischen den Konfliktparteien (der neuen Regierung in Kiew und den Sezessionisten in der Ostukraine).⁵⁰ Die dabei erreichten Vereinbarungen (Minsk I und Minsk II) waren zwar außerordentlich brüchig, bildeten aber dennoch einen gemeinsamen gesamteuropäischen Bezugsrahmen für die politische Konfliktregelung.

Die Ziele der Bundesregierung in der Ukraine Krise waren a) die Sicherung der Existenz und der territorialen Einheit einer freien und unabhängigen Ukraine, b) die Bekräftigung des Zusammenhalts der EU und der NATO sowie die Rückversicherung insbesondere Polens und der baltischen Staaten, c) eine Eindämmung der Eskalationsrisiken im Kontext des neuen Ost-West-Gegensatzes, und d) die Entwicklung eines neuen *modus vivendi* in und für Gesamteuropa zur Einhegung des Konfliktes, um dann später zu einer politischen Lösung zu gelangen. Dabei musste die deutsche Außenpolitik zwei grundlegend neue Aspekte der Situation berücksichtigen: Zum einen wurde rasch deutlich, dass Washington sich in der Ukraine Krise zwar engagieren, aber keine Führungsrolle übernehmen wollte; nach Lage der Dinge bedeutete dies, dass die Orchestrierung der westlichen Reaktionen auf die Herausforderung durch Moskau nunmehr Berlin oblag. Zum anderen musste sich Berlin eingestehen, dass es in der Vergangenheit die Entwicklungen um Russland und die Politik Moskaus falsch eingeschätzt und wahrgenommen hatte: Das Ziel einer »Modernisierungspartnerschaft« mit Russland, das alle Bundesregierungen seit 1990 explizit oder doch implizit verfolgt hatten, war an den inneren Gegebenheiten in Russland und daran gescheitert, dass Moskau spätestens seit der Machtübernahme Putins wesentliche Annahmen dieses Konzeptes verworfen hatte.

Die deutsche Strategie in der Ukraine Krise orientierte sich einmal mehr an den Leitlinien der Zivilmacht. Berlin suchte von Anfang an nach politischen Lösungen des Konfliktes und verwies militärische Alternativen in das Reich der gefährlichen Utopien.⁵¹ Dabei agierte die Bundesregierung in möglichst engem Schulterschluss mit Paris und Warschau, aber auch mit Washington, um auch nur den Anschein ostpolitischer Alleingänge zu vermeiden. Sicherheitspolitische Schritte in Reaktion auf die neue Lage wurden von der Bundesregierung zwar nicht grundsätzlich abgelehnt; Berlin beteiligte sich beispielsweise an militärischen Maßnahmen der NATO zur Rückversicherung der baltischen Staaten und Polen und kündigte eine mittelfristige Erhöhung der Verteidigungsausgaben an. Zugleich sprach es sich jedoch gegen eine dauerhafte Stationierung westlicher NATO-Verbände in den baltischen Staaten bzw. Polen aus, die eine Auf-

50 Alison Smale, »Ukraine Crisis Limits Merkel's Rapport With Putin« in: *The New York Times*, 12.3.2014.

51 Besonders deutlich wurde dies im Rahmen der Diskussionen mit der Bundeskanzlerin auf der 51. Münchner Sicherheitskonferenz, als diese Waffenlieferungen an die Ukraine als ungeeignetes Mittel ablehnte und mit Verweis auf die deutsche Teilung zu Zeiten des Kalten Krieges Geduld für politische Lösungen einforderte. Vgl. die Aufzeichnung unter <https://www.securitconference.de/de/mediathek/video/single/statement-and-discussion-with-dr-angela-merkel-1/> [15.7.2015].

kündigung der NATO-Russlandakte impliziert hätten (die NATO beschloss lediglich, diese zu suspendieren).⁵²

3. *Schlussfolgerungen: Das neue alte Rollenkonzept der deutschen Außenpolitik*

Die kritischen Denkanstöße, die in den letzten Jahren von außen wie von innen an die Adresse der deutschen Außenpolitik herangetragen wurden, scheinen also gewirkt zu haben: Seit Anfang 2014 tritt sie mit neuer Ernsthaftigkeit und Nachdruck dafür ein, sich ihrer europa- und weltpolitischen Verantwortung zu stellen. Daran hatten die Rollenerwartungen der anderen, insbesondere der traditionellen Partnerstaaten, einen nicht unbeachtlichen Anteil, weil sie in Deutschland aufgegriffen wurden und auf Resonanz stießen. Dabei mag mitgeholfen haben, dass sich dort zunehmend Unbehagen an einem Paradox der deutschen Außenpolitik breitmachte: Wieso reagierte sie in einer von immer mehr Wandel und Brüchen gezeichneten Welt, indem sie sich an ihren alten Orientierungen festklammerte? Denn das außenpolitische Rollenkonzept Deutschlands war ja in seinen wesentlichen Elementen das der alten Bundesrepublik geblieben. Gewiss: Dieses Rollenkonzept war gelegentlich modifiziert, in einem wichtigen Bereich (dem Einsatz der Bundeswehr im Ausland) sogar deutlich verändert worden. Aber dadurch wurde das Konzept insgesamt zwar modifiziert, aber nicht grundsätzlich infrage gestellt. Und natürlich hatten die zentralen außenpolitischen Entscheidungsträger (Bundeskanzler, Außen- und Verteidigungsminister sowie ihre engsten Berater) das alte Rollenkonzept immer wieder neu interpretiert und aktualisiert. Dennoch blieb das Paradox bestehen und trug so dazu bei, die Glaubwürdigkeit und Verbindlichkeit des alten Rollenkonzeptes auszuhöhlen.

Inzwischen haben die Krisen in Europa allerdings klar gemacht, dass sich Deutschland eine unverbindliche, reduktionistische Außenpolitik als »große Schweiz« oder auch nur eine »normale«, auf kurzfristige Vorteilsmaximierung bedachte Außenpolitik nicht mehr leisten konnte: Es musste als »neue Macht« »neue Verantwortung« übernehmen.⁵³ Dabei ist die Erwartung, Deutschland könne in Europa die alte Rolle der USA als »wohlwollender Hegemon« im Sinne von Charles Kindleberger übernehmen,⁵⁴ allerdings überzogen. Sehr wohl möglich – und dringlich – ist jedoch, dass Deutschland führt, vor allem in Europa.

Dies war in den Problemfeldern, die hier untersucht wurden, bislang der Fall. Berlins Führungsstil ist dabei gekennzeichnet durch a) eine klare Artikulation der eigenen Werte, Interessen und Ziele, b) Gestaltungswillen und die Entwicklung von plausiblen Handlungsstrategien, c) eine geschickte Diplomatie des Koalierens und der Suche nach

52 Vgl. die Haushaltsrede vom 12.9.2014 (s.o.) sowie die Reden von Bundeskanzlerin Angela Merkel anlässlich der 51. Münchner Sicherheitskonferenz am 7.2.2015 und in Sydney am 17.11.2014.

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

54 So Siegfried Schieder in seiner ansonsten glänzenden Analyse: Schieder, aaO. (FN 34).

Partnern, d) die Suche nach institutionalisierten multilateralen Lösungen, um die machtpolitischen Hebelwirkungen von Institutionen zu nutzen, und schließlich e) die Bereitschaft, für derartige gemeinsame Lösungen auch eigene Ressourcen zu mobilisieren.⁵⁵ Damit entsprach die deutsche Außenpolitik auch weiterhin den Grundlinien des Zivilmacht-Rollenkonzeptes; ihr Ziel war und blieb grundsätzlich die Zivilisierung der internationalen Politik. Zugleich nahm sie jedoch den im Begriff der *Zivilmacht* enthaltenen Gestaltungsanspruch ernster, als dies insbesondere von 2009 bis 2013 der Fall gewesen war. Wie jede Politik ist auch die Politik einer Zivilmacht Machtpolitik, freilich eine Machtpolitik besonderer Art, die spezifische Ziele mit den ihr eigenen Mitteln und Möglichkeiten verfolgt und dabei konsequent die drei überkommenen Maximen der deutschen Außenpolitik verfolgt: *never again; never alone; politics before force*. Bezeichnen wir die sich abzeichnende, überarbeitete und überprüfte (*Review 2014*) deutsche Außenpolitik deshalb als die einer »Zivilmacht 2.0«.

Für die »Zivilmacht 2.0« stellen sich unter den gegebenen Umständen drei große Herausforderungen. Zum ersten ist das Rollenkonzept der Zivilmacht explizit normativ ausgerichtet, und diese normative Prägung gilt es ernst zu nehmen. Dabei hat die Politik zwar Deutungs- und Entscheidungsspielräume: Welche Maßnahmen am besten geeignet sind, die normative Agenda einer zivilisierten internationalen Politik voranzubringen, ist im Einzelnen nicht immer leicht zu entscheiden. Die Grundausrichtung der Politik am normativen Kompass der Zivilmacht muss aber immer wieder sichtbar gemacht und eingelöst werden, um ihre Überzeugungskraft und Vitalität zu erhalten. Das gute Beispiel und die Fähigkeit, Kritik anzuhören und dort anzunehmen, wo sie berechtigt erscheint, sind in diesem Zusammenhang nützliche Wegweiser.

Zweitens sind Zivilmächte mit ihren spezifischen Formen der Machtpolitik in besonderem Maße auf starke Partner und robuste internationale Organisationen angewiesen, und sie können vor allem in einem Umfeld erfolgreich agieren, das bereits durch Zivilisierungsprozesse verändert wurde (wie etwa innerhalb der Europäischen Union oder der NATO). In der Eurokrise hat Deutschland nur Frankreich als ambivalenten Partner und daneben einige kleinere und mittlere Länder, und die Belastbarkeit der EU-Institutionen wird derzeit einer fundamentalen Belastungsprobe unterzogen. Nicht viel besser sieht es bei den Bemühungen um eine tragfähige gesamteuropäische Ordnung und die Einhegung des neuen Ost-West-Gegensatzes in Europa aus. Zwar stehen hier immerhin die USA als wichtiger externer Partner zur Verfügung. Aber es ist unklar, ob, wie und in welchem Umfang Amerika in Zukunft bereit sein wird, sich bei der Neuordnung Gesamteuropas konstruktiv einzubringen: Die Möglichkeiten der transatlantische Sicherheitsgemeinschaft, internationale Stabilität und Ordnung nach

55 Ob dies in ausreichendem Umfang geschieht, ist dabei eine andere Frage; hier sind Zweifel durchaus angemessen. Vgl. auch hierzu Schieder, aaO. (FN 34). Vor allem aber ist zu bemängeln, dass die deutsche Politik weder in der Eurokrise noch bislang in der Ukraine Krise in der Lage war, Wege aufzuzeigen, die aus den Dilemma-Aspekten der Probleme herausführen konnten. Die Lösungsstrategien waren ebenso herkömmlich wie das ihnen zugrunde liegende außenpolitische Rollenkonzept und – mindestens im Falle der Eurokrise – offenkundig unzureichend.

Osten zu tragen und auf Gesamteuropa zu projizieren, dürften deshalb sehr davon abhängen, wie alle Beteiligten die transatlantischen Beziehungen zu gestalten gedenken.

Die dritte und größte Herausforderung für Deutschland als »Zivilmacht 2.0« stellt freilich die Struktur der Probleme dar, um die es in Europa und seinem Umfeld sich als Führungsmacht kümmern muss. Sowohl in der Euro- wie auch in der Ukraine-Krise haben über mehr als eine Dekade hinweg andauernde politische (Fehl)Entwicklungen strukturelle Unzulänglichkeiten geschaffen, auf die die gegenwärtig verfolgten Strategien der Krisenbewältigung bestenfalls unvollständige, im schlimmsten Falle kontraproduktive Wirkungen haben. Dabei geht es im Kern um Divergenzen zwischen den unterschiedlichen europäischen Wirtschafts-, Gesellschafts- und Politikmodellen, die die europäische Politik immer weniger zu überbrücken vermag. Sie betreffen nicht zuletzt auch die ausgeprägt differenzierte Leistungsfähigkeit von Staatlichkeit und die sehr unterschiedlich entwickelte Fähigkeit und Bereitschaft der jeweiligen Regierungen und Staaten, sich für eine nachhaltig prosperierende Gesellschaft dienend einzusetzen.

In mehrerer Hinsicht sind diese Divergenzen verknüpft mit unterschiedlichen Konzepten von Souveränität, nach innen wie nach außen: Staatliche Leistungsfähigkeit verkörpert die innere Souveränität eines Staates, seine Fähigkeit also, sein Territorium und seine Bevölkerung effektiv und legitim zu regieren. Souveränitätskonzepte bestimmen aber auch, ob und wie ein Land sich auf Souveränitätsbeschränkungen einzulassen vermag, um mit den Folgen wechselseitiger Abhängigkeiten und Verflechtungen besser umgehen zu können. Und schließlich geht es bei diesen Inkompatibilitäten auch um explizit oder implizit erzwungene Beschneidungen der Souveränität anderer Staaten. Die grundlegende Herausforderung für die deutsche Außenpolitik als Zivilmacht 2.0 besteht demnach darin, in Europa und weltweit politischen Arrangements und Strukturen zum Durchbruch zu verhelfen, die diese Inkompatibilitäten friedlich und nachhaltig überwölben und so die Widersprüche zwischen Souveränität, identitärer Differenz und Interdependenz aufheben können. »Krise, Ordnung, Europa«:⁵⁶ Mit dieser ihrer Quintessenz lag die »Review 2014« des Auswärtigen Amtes aus dieser Sicht vielleicht ganz richtig.

Zusammenfassung

Die deutsche Außenpolitik orientierte sich seit 1990 weiterhin am außenpolitischen Rollenkonzept der alten Bundesrepublik. Dieses Rollenkonzept einer Zivilmacht wurde zwar im Einzelnen modifiziert, blieb aber insgesamt bis in die Gegenwart hinein trotz weitreichender Veränderungen im außenpolitischen Umfeld Deutschlands handlungsleitend. Dieses Paradox verursachte allerdings unter Deutschlands Partnern wie im Inneren seit einigen Jahren Unbehagen und Kritik, die sich bei der gegenwärtigen Regierung in einer grundlegenden Überprüfung der Außenpolitik und der Bereitschaft niederschlugen, mehr Verantwortung zu übernehmen. In der Tat hat die deutsche Au-

56 Auswärtiges Amt (Hg.): *Review 2014 – Außenpolitik weiter denken: Krise, Ordnung, Europa*, Berlin 2014.

ßenpolitik unter der jetzigen Regierung sowohl im Umgang mit der Eurokrise wie auch bei den Auseinandersetzungen in der Ukraine durchaus Führungsstärke bewiesen und damit ihren eigenen Ansprüchen Genüge getan. Allerdings warten auf die »Zivilmacht 2.0« noch große Herausforderungen.

Summary

German foreign policy so far since 1990 has been guided by the foreign policy role concept of the old Federal Republic. This role concept of a civilian power has been modified in detail, but has continued to guide German foreign policy to this day despite far-reaching changes in its foreign policy environment. This paradoxical continuity increasingly has produced unease and criticism both among Germany's partners and within Germany itself. The present government has responded to this by a thorough review of German foreign policy and a declared willingness to assume greater international responsibility. Both in dealing with the Euro crisis and the struggle over the future of Ukraine, Berlin has indeed so far shown considerable leadership and thus has lived up to the expectations it created. In the future, however, the »civilian power 2.0« will have to tackle difficult challenges.

Hanns W. Maull, German Foreign Policy After »Review 2014«: A Civilian Power 2.0?