

E-Paper

Deutschlands außen- und sicherheits- politische Verweigerung

**Die Merkelsche Westbalkanpolitik als Spiegelbild und
Ausweg aus einer gesamtgesellschaftlichen Problemstellung**

Bodo Weber, Independent Political Analyst, Berlin

Berlin, Februar 2014

Deutschlands außen- und sicherheitspolitischer Kurs als Quelle europäischer und transatlantischer Irritationen

Deutschlands Außen- und Sicherheitspolitik hat in den vergangenen Jahren, insbesondere in der Zeit der schwarz-gelben Merkel-Regierung einen Kurs eingeschlagen, der vielen einheimischen und ausländischen Kommentatoren und außenpolitischen Akteuren Rätsel aufgibt. Mit dem deutschen Nein im UN-Sicherheitsrat zur Libyen-Intervention und der vorauseilenden Ablehnung deutscher Beteiligung an einer wie auch immer gearteten, eventuellen westlichen Militärintervention im syrischen Bürgerkrieg hat Deutschland den Weg in die internationale Selbstisolation angetreten. Es hat das „ohne uns“ quasi zur außen- und sicherheitspolitischen Doktrin erhoben – bei gleichzeitig voran getriebenem Umbau der Bundeswehr zu einer Berufsarmee, ausgerichtet auf Auslandseinsätze! Die anfangs zögerliche Haltung Berlins in der Euro-Krise und das anschließende Diktat einer auf Austerität ausgerichteten Krisenpolitik durch Europas stärkste Wirtschaftsmacht hat innereuropäisch nicht nur Widerstand hervorgerufen, sondern auch neue Ansprüche hinsichtlich deutscher Führung geweckt. Am deutlichsten sind diese im Dezember 2011 vom damaligen polnischen Außenminister Radoslaw Sikorski in seiner berühmt gewordenen Berliner Rede angemeldet worden, der Deutschland als „Europas unverzichtbare Nation“ bezeichnete und erklärte, er „fürchte die deutsche Macht weniger als die deutsche Untätigkeit“. Derartige Ansinnen sind von Berlin zurückgewiesen worden – etwa durch den deutschen Finanzminister Wolfgang Schäuble, der Sikorski Aufruf als Angriff auf den deutschen Geldbeutel abtat.

Diese eigentümliche Mischung aus wirtschafts- und europapolitischer Dominanz einerseits und der Zurückweisung von Führung und internationaler Verantwortung andererseits hat zu großen Irritationen bei Deutschlands europäischen und transatlantischen Partnern geführt. Begleitet wird diese Irritation von einer Unsicherheit im Versuch der Interpretation dieses politischen Kurswechsels: Wird Deutschland, nachdem es den Kalten Krieg und die eigene Teilung überwunden hat, einfach normal – d.h. hat es angefangen wie seine anderen westlichen Partner, seine Außen- und Europapolitik nach nationalen Interessen neu auszurichten? Oder haben wir es mit einer Periode außen- und sicherheitspolitischer Desorientierung zu tun?

Die schizophrene Spaltung deutscher Außen- /Sicherheitspolitik auf dem Westbalkan als Spiegelbild

In einem regionalen Mikrokosmos und weitgehend unbemerkt von der breiteren außenpolitischen Community in Berlin hat sich dieser Verwirrung stiftende Kurswechsel seit 2009 an einem Ort gespiegelt, an dem die Neubestimmung deutscher Außen- und Sicherheitspolitik nach 1989 ihren Ausgang nahm – auf dem Westlichen Balkan. Und zwar in erster Linie in einer schizophren anmutenden Spaltung der Westbalkanpolitik der letzten Merkel-Regierung gegenüber den zwei als Erbe der 1990er Jahre übrig gebliebenen, zentralen Konfliktfällen – Bosnien und Serbien-Kosovo.

Auf dem Westbalkan deutete sich die Krise der EU bereits an, bevor sie in ganz Europa offen zu Tage trat. Mitte des vergangenen Jahrzehnts kam es in der Region infolge der geopolitischen Verschiebungen nach dem 11. September 2001 zu einem Wechsel von US- zu EU-leadership, der zugleich von einem Politikwechsel begleitet war. In Bosnien fand ein Wechsel weg von einer Politik des externen Statebuilding, hin zu einer Politik des ownership statt. Weg von einer Politik der Transformation des ethnisch fragmentierten, dysfunktionalen Daytoner Staatsgebildes in ein funktionales, demokratisches Gemeinwesen, welche durch starke Interventionen von außen vorangetrieben wurde, hin zur Übergabe der Verantwortung an die einheimischen politischen Akteure. Diese sollten die begonnenen Reformen im Rahmen des EU-Integrationsprozesses eigenständig fortführen. Im Konflikt um das Kosovo fand nach der westlich unterstützten Ausrufung der Unabhängigkeit des Landes und der aufgrund russischem und serbischem Widerstands blockierten völkerrechtlichen Verankerung über die UN der Wechsel zu einem anderen Politikansatz statt. Dabei wurde versucht, den Konflikt mit Serbien indirekt über den Weg der EU-Integration des Landes zu lösen. In beiden Fällen führte der Politikwechsel zurück zur Krise, weil ein EU-leadership ausblieb und auf diese Weise ein Vakuum entstand. Im Kosovo-Serbien-Konflikt verabschiedete sich die EU nach der inneren Spaltung in der Frage der Anerkennung des Kosovo de facto für drei Jahre als ernst zu nehmender Akteur, bis 2011 der schwelende Konflikt erneut in ethnischer Gewalt ausbrach. In Bosnien führte der Wechsel zu ownership das Land zu neuer ethnonationalistischer Unterwanderung und Destabilisierung des Staates und einem völligen Stillstand demokratischer Reformen. Nicht weil dieser Politikwechsel an sich falsch war, sondern weil anstatt einer vorsichtigen Transition der Westen diesen Wechsel dazu zu nutzen versuchte, sein kostspieliges interventionistisches Engagement über Nacht zu beenden. Und der EU fehlte der politische Wille, auf die daraus resultierenden negativen politischen Entwicklungen

in Bosnien als entschiedener Akteur und mit der Anpassung seiner Strategie und Instrumentarien zu reagieren. Die deutsche Regierung hat sich in diesen beiden Konflikten innerhalb der EU vollkommen gegensätzlich positioniert.

In Bosnien hat sich Berlin an die Spitze einer Politik der Realitätsverweigerung, der Verweigerung von Führung und strategischer Anpassung gesetzt. Und sich stattdessen aktiv an einem Diskurs beteiligt, der die fortexistierenden Institutionen des ehemaligen Halbprotektorats als die Hauptschuldigen für die neu entstandene politische Krise ausmachte. Dabei handelte es sich um eine eigentümlich realitätsferne Diskussion, die dazu diente, den fehlenden politischen Willen der EU zu verdecken, Fehler im eigenen Politikansatz anzuerkennen und eine Kurskorrektur vorzunehmen. Zugleich schimmerte dahinter das grundsätzliche deutsche Unbehagen mit dem Einsatz jeglicher Form westlicher interventionistischer Instrumentarien durch. Alleingelassen von den Mitgliedsstaaten hat diese Politik die Europäische Kommission in eine Rolle gedrängt, in der sie vergeblich versuchte, durch ein Appeasement gegenüber den nationalistischen politischen Kräften und die stetige Lockerung von Bedingungen im EU-Integrationsprozess künstlich „Fortschritt“ herbeizuführen. Ein Unterfangen, das zur „Mission Impossible“ geriet, in der die EU zum Komplizen und Krisenfaktor wurde, der seine eigenen integrationspolitischen Ziele mit untergraben und die EU-Integrationspolitik im Lande diskreditiert hat.

Im Kosovo-Serbien-Konflikt hat Deutschland 2011 die Führung in der EU übernommen, einen Kurswechsel der Union erzwungen, diese wieder zu einem ernstzunehmenden außen- und sicherheitspolitischen Akteur gemacht, politische, diplomatische und militärische Mittel effektiv eingesetzt und den Beginn einer dauerhaften Lösung des mythisch-nationalistisch überhöhten ethnischen Konflikts eingeleitet. Mit einer Politik der strengen Konditionalisierung gegenüber Belgrad hat die Merkel-Regierung die EU-Integrationspolitik zu einem wirkmächtigen Instrument europäischer Krisenbewältigungspolitik gemacht. Sie hat bewiesen, dass sich durch die Übernahme von Führungsverantwortung die schlechte Tradition der Politik des kleinsten gemeinsamen Nenners überwinden lässt. Zugleich hat sie der blass gebliebenen EU-Außenbeauftragten Catherine Ashton mit dem von ihr moderierten politischen Dialog zwischen Serbien und Kosovo und dem im April 2013 unterzeichneten ersten Abkommen zur Normalisierung der bilateralen Beziehungen zu einem ihrer wenigen Erfolgserlebnisse verholfen.

Diese widersprüchliche politische Positionierung Deutschlands im Westbalkan lässt sich nur auflösen, wenn man sich gewahr wird, dass die deutsche Führungsrolle im Kosovokonflikt keiner strategischen Entscheidung entsprang, sondern es sich um eine reaktive, eine reactive leadership handelte. Sie war die Reaktion auf den Gewaltausbruch im serbischen Nordkosovo im Sommer 2011, in dem nationalistische serbische Kräfte auf deutsche KFOR Soldaten schossen und Deutschland mit der Besetzung des Oberkommandos der internationalen Streitkräfte sich an vorderster Front des eskalierenden Konflikts befand. Es ist bemerkenswert, wie mit der gleichen Energie, mit der Kanzlerin Merkel 2011-12 in Belgrad und Brüssel den Abbau verbliebener serbischer staatlicher Strukturen in Teilen des Kosovo als Bedingung für Serbiens EU-Perspektive diktierte, Vertreter des Auswärtigen Amtes in Berlin zur gleichen Zeit sich in Hintergrundgesprächen bemühten zu negieren, dass es so etwas wie eine deutsche Führungsrolle oder einen EU-Kurswechsel überhaupt gebe. Dass das erfolgreiche deutsche Engagement in der EU-Erweiterungs- und Krisenmanagementpolitik keiner breiteren strategischen Neuausrichtung entsprang und seltsam isoliert geblieben ist, lässt sich auch daran ablesen, dass die Kanzlerin und ihre Partei parallel die populistische Anbiederung an EU-skeptische Stimmungen in der Gesellschaft und die Forderung nach einer Verlangsamung der Erweiterung der EU (auf dem Westlichen Balkan) fortgeführt haben.

Srebrenica-Kosovokrieg als Sollbruchstellen der Entwicklung Deutschlands zum global player wider Willen

Es entbehrt nicht einer gewissen historischen Ironie, dass das schmerzhaft Ringen Deutschlands um seine außen- und sicherheitspolitische Neupositionierung im 21. Jahrhundert zu Beginn dieses Jahrzehnts an seinen geographischen Ausgangspunkt zurück gekehrt ist – und folgt doch zugleich einer gewissen Logik. In keinem anderen westlichen Land ist die innergesellschaftliche Debatte über die jugoslawischen Zerfallskriege in den 90er Jahren des 20. Jahrhunderts mit solcher Vehemenz geführt worden wie in Deutschland. Denn es handelte sich tatsächlich um einen verdeckt bestrittenen Selbstverständigungsdiskurs via Balkan. Kein anderer Konflikt signalisierte der deutschen Gesellschaft am Epochenwechsel so deutlich, dass das vereinigte Deutschland über Nacht zum global player in einer neuen Weltordnung geworden war. In der Vehemenz der Debatte über die Balkankriege spiegelte sich der breite gesellschaftliche Widerstand gegen diese neue, ungeplant zugefallene internationale Bedeutung wider. Darin kam die Verteidigung des „sich-eingerichtet-Habens“ im außen- und sicherheitspolitischen Inseldasein der alten Bundesrepublik zum Ausdruck. Eine Geisteshaltung, ein unreflektiertes Bauchgefühl, das nicht nur die tiefe Verwurzelung des Pazi-

fismus in der deutschen Nachkriegsgesellschaft gründete, sondern im Moment der Verteidigung realpolitisch bereits verloren gegangen war. Erst der Genozid von Srebrenica wurde zum symbolischen Wendepunkt, zum Einfallstor für die neue unbequeme Realität.

Zum Tragen kam dieser erst vier Jahre später, in der deutschen Beteiligung am Kosovokrieg. Es gehört zur historischen Logik der ersten deutschen Beteiligung an einer westlichen Militärintervention nach dem Ende des Zweiten Weltkriegs, dass die rot-grüne Regierung ihre Beteiligung moralisch, und nicht politisch begründete. Der Vertreter der 68-er Generation im Außenamt zog die Chiffre Auschwitz zur Legitimierung des Einsatzes heran – und diese moralische Legitimierung geriet im Nachhinein zur Falle. Denn die begrenzte deutsche Beteiligung, die einen Bodenkrieg ausschloss, verurteilte die westliche Militärallianz zu einer Art Luftkriegsdiplomatie und zur Bombardierung von Infrastruktur mit steigenden Zahlen an zivilen Opfern in Serbien. Diese gerieten zu einem hochgradig unsicheren Unterfangen, an dessen Ende zwar das mehr oder weniger Erreichen der gesteckten politischen und militärischen Ziele stand, doch wurde die deutsche moralische Legitimierung des Wechsels in der Außen- und Sicherheitspolitik massiv untergraben. Allerdings sind diese Widersprüche nicht von den außenpolitischen Akteuren nach dem Ende des Kosovokriegs aufgegriffen und versucht worden aufzulösen. Vielmehr bildeten sie den Ausgangspunkt eines anhaltenden Auseinanderfallens: von praktischer politischer Anpassung deutscher Außen- und Sicherheitspolitik an die Gegebenheiten des 21. Jahrhunderts einerseits und dem Ausbleiben bzw. der Vermeidung einer Debatte andererseits, die zu einem entsprechenden gesellschaftlichen Selbstverständnis über die neue Rolle Deutschlands in der Welt hätten führen können. Diese Widersprüche sind durch die Ereignisse um den 11. September neu aktualisiert, aber nicht gelöst worden, im Gegenteil. Die Art der Nicht-Beteiligung und der begleitenden Legitimierung Deutschlands am Irakkrieg diente in erster Linie zur anti-amerikanischen Überdeckung des unaufgelösten Spannungsverhältnisses zwischen außen- und sicherheitspolitischer Wende und zurück gebliebenem Selbstverständnis. Mit dem Ende der Bush-Ära, dem Amtsantritt der Obama-Administration und dem angekündigten Rückzug aus Irak und Afghanistan verlor das deutsche Spannungsverhältnis seine amerikanische Projektionsfläche. Die Folge scheint ein gesellschaftlicher Verschiebungsprozess zu sein, genauer gesprochen eine gesellschaftspolitische Regression: der Rückfall in das längst verlorene Gefecht zur Verteidigung des alten außen- und sicherheitspolitischen Inseldaseins.

Verschiebungen im Management deutscher Außen- und Sicherheitspolitik

Parallel hat in den letzten Jahren eine organisatorische Verschiebung im Management deutscher Außen- und Sicherheitspolitik stattgefunden. Die Rede ist von einer massiven Kompetenzverschiebung in der Außenpolitik weg vom Auswärtigen Amt, hin zum Kanzleramt. Dieser Verlagerungsprozess begann unter der ersten großen Koalition in der Amtszeit von Außenminister Steinmeier und hat sich unter Außenminister Westerwelle weiter beschleunigt. Er reicht in seinem Umfang weiter über die infolge der europäischen Integration in allen EU-Mitgliedsländern zu beobachtende Kompetenzverschiebung hin zu den Präsidial- bzw. Kanzlerämtern hinaus. Dieser informelle Veränderungsprozess stellt ein ernsthaftes demokratietheoretisches und –praktisches Problem dar, sowohl hinsichtlich der Kontrollrechte des Parlaments als auch bzgl. der öffentlichen Kontrolle der Außenpolitik. Welcher Bürger kennt z.B. den außen- und europapolitischen Chefberater Merkels, Christoph Heusgen – im Unterschied zum Außenminister?

Es handelt sich aber nicht primär um eine organisatorische Frage, sondern um die organisatorische Entsprechung einer inhaltlichen politischen Veränderung hin zur außen- und sicherheitspolitischen Einigelung Deutschlands. Sie entspricht der inhaltlichen Verschiebung in der Außen- und Sicherheitspolitik von der Politikgestaltung zum Merkelschen Stil des „Politik-Verwaltens“. In diesem Politikstil gibt es keinen Raum für politische Visionen, und „Strategie“ wird zum befremdlichen Begriff. Zahlreiche Beispiele aus der Westbalkanpolitik der deutschen Regierung illustrieren diesen Politikansatz. So ist etwa in dem jahrelangen innereuropäischen Ringen um eine adäquate Bosnienpolitik der EU von deutscher Seite zu keinem Zeitpunkt die Frage nach der strategischen Bedeutung der Region thematisiert worden. Ende 2006 hat Kanzlerin Merkel in einem Gespräch zur Vorbereitung der deutschen EU-Ratspräsidentschaft 2007 mit den deutschen Botschaftern auf dem Westlichen Balkan diese dahingehend instruiert, dass die Kosovofrage aus der halbjährigen deutschen Amtszeit herauszuhalten sei – ein vergebliches, aber charakteristisches Unterfangen.

Berlin – Ankara – London

Welche Auswirkungen die Regression deutscher Außen- und Sicherheitspolitik auf das Verhältnis zu Deutschlands westlichen Partnern hat, lies sich auf dem Balkan in den letzten Jahren anhand der deutschen Bosnienpolitik und der Interaktion mit der Türkei und Großbritannien ablesen.

Deutschland und die Türkei bildeten die zwei großen europäischen Nationen, die aufgrund ihrer geopolitischen Frontstellung und der Einbindung in die transatlantische Sicherheitsallianz in der Nachkriegsära praktisch über keine eigenständige Außen- und Sicherheitspolitik verfügten. Beide sahen sich nach 1989 vor die Herausforderung der außen- und sicherheitspolitische Neuerfindung gestellt. Die Türkei hat diese Neuerfindung ihrer Außenpolitik nach 2009 unter dem aktuellen Außenminister Ahmet Davutoglu auf dynamische Weise eingeleitet. Im Zentrum dieser Politik stand eine regional ausgerichtete Nachbarschaftspolitik (zero problems with the neighbors). Eine der Schlüsselregionen stellte dabei der Westbalkan dar, wobei im Zentrum türkischer Balkanpolitik die Lösung der politischen Krise in Bosnien stand und bis heute steht. Dabei bediente sich die Türkei Politikinstrumenten, die sonst die EU als ihren ureigenen Politikansatz beansprucht: soft power, regional cooperation, kombiniert mit einer Anleihe an die deutsche Ostpolitik des „Wandels durch wirtschaftliche Verflechtung“. Zugleich nutzte Ankara den kreativen Rekurs auf die „gemeinsame osmanische Vergangenheit“ – ein auf den ersten Blick kontraproduktiv erscheinendes Unterfangen angesichts einer balkanischen Nationalgeschichtsschreibung, die wesentlich vom Bild „jahrhundertelanger türkischer Okkupation“ geprägt ist. Darüber hinaus bemühte sie sich, eine multiethnische Politik zu betreiben. Der Türkei gelang es so, ein gutes Verhältnis zu Serbien aufzubauen und 2010-11 entscheidend zur Verbesserung der bis dahin auf einem Tiefpunkt befindlichen bilateralen Beziehungen zwischen Bosnien-Herzegowina und Serbien beizutragen. Zugleich stellte Ankara einen der wenigen westlichen Akteure in Bosnien dar, der von der politisch unwilligen EU und USA ein konsistentes und entschiedenes Reagieren auf die fortschreitende politische Krise des Landes forderte.

Als Belohnung wurde der Türkei von der EU-Kommission, Frankreich und v.a. Deutschland hinter verschlossenen Türen in die Seite getreten, weil der EU-Beitrittsaspirant – den Berlin ablehnt – es gewagt hatte, als eigenständiger Akteur auf dem Terrain der EU-(Erweiterungs-)Politik aktiv zu werden und genau dort erfolgreich war, wo die EU keine Erfolge vorzuweisen hatte. Das Aufeinanderprallen der außenpolitisch dynamisch bis hyperaktiven Türkei und dem statisch daherkommenden Deutschland bzw. der EU hat in Berlin zu Verwirrung bei der

Bewertung türkischer Außenpolitik beigetragen. So konnte man im Auswärtigen Amt zur damaligen Zeit vollkommen gegensätzliche Aussagen vernehmen – von einer Türkei, deren Außenpolitik von versteckten neo-osmanisch hegemonialen Interessen geleitet ist bis zu einer Türkei, die über-europäisch agiere. So unterstützte die Türkei etwa die Reformen der Balkanländer für die Erlangung der EU-Visabefreiung, während ihr selbst eine solche von der EU seit Jahrzehnten verwehrt wird. Die Performanz der EU in der politischen Krise in Bosnien ließ engagierte türkische Diplomaten vor Ort an der demokratischen Wertegemeinschaft EU (ver-)zweifeln. Zugleich drängte das politische Agieren Deutschlands und der EU die Türkei geradezu in die Position eines neuen global players, der sich selbst überschätzt und mit seinem Solo-Agieren politisch stecken geblieben ist. Die Balkanerfahrung hat die Grenzen globaler türkischer Macht dort aufgezeigt, wo ihre Außenpolitik nicht in einen breiteren Rahmen westlicher Politik eingebunden ist – weil diese westliche Politik unterbleibt.

Zugleich zeigt die Balkanerfahrung, dass Berlin über keine Grundlage für ein konsistentes, konstruktives Umgehen mit Türkei des Premier Recep Tajib Erdogan und der AKP verfügt. Denn die Merkelsche Ablehnung der türkischen EU-Perspektive stellt einen konservativen ideologischen Restbestand dar, der unverbunden da steht, ohne Integration in eine – nicht existente außen- und sicherheitspolitische Strategie Deutschlands. Dies mag in seinen Auswirkungen auf den Westbalkan von begrenzter globaler Bedeutung sein – im Nahen Osten nach dem arabischen Frühling, in Ägypten etwa oder Syrien aber stellt es bereits ein grundlegendes, global relevantes Problem dar.

Mit dem Amtsantritt der neuen Regierungen in Berlin und London Ende 2009/Anfang 2010 entwickelte sich zwischen den beiden konservativ-liberalen Regierungen ein Grabenkrieg um die Westbalkanpolitik der EU. Den Konfliktpunkt stellte dabei die europäische bzw. westliche Politik gegenüber Bosnien dar. Zugleich beeinträchtigte die Auseinandersetzung aber anfänglich auch die Kooperation im Serbien-Kosovo-Konflikt, obwohl hier beide Ländern auf einer gemeinsamen politischen Linie lagen.

Noch vor Amtsantritt kündigte der zukünftige britische Außenminister William Hague ein starkes Engagement Londons für die EU-Erweiterung auf dem Westbalkan und der Türkei an. Als Schwerpunkt seiner Arbeit definierte er die Lösung der strukturellen politischen Krise in Bosnien – was einen klaren Bruch mit der (Serben-freundlichen) Tory-Politik der 1990er Jahre darstellte. London schlug einen unideologischen Kurs in der Bosnienpolitik ein, der auf Problemlösung ausgerichtet war, und daran gemessen pragmatisch mit den verschiedenen verfügbaren Instrumenten europäischer bzw. westlicher Politik umging. Dies führte England

in direkten Gegensatz zu Deutschland, welches die Schließung der mit exekutiver Macht ausgestatteten internationalen Institutionen (das zivile Office of the High Representative/ OHR, die EU-Militärmission EUFOR) zum Ziel seiner Politik auserkoren hatte. Infolgedessen gestaltete sich die Spaltung der EU in der Bosnienfrage als kaum verdeckter Kampf zwischen Berlin und London, in dem Deutschland die „Führungsrolle“ als Blockierer und Realitätsverweigerer übernahm und konsequent darum bemüht war, britische wie auch US-amerikanische Positionen zu untergraben und jegliche politische Initiativen Großbritanniens zu blockieren. Im Ergebnis endete der deutsch-britische Grabenkrieg mit dem totalen Scheitern der EU in Bosnien, während zugleich der größere politische Wille Londons zu einem europäischen Handeln in Bosnien ohne merkwürdigen Effekt verpuffte.

Dieser Konflikt zeigt plastisch das Auseinanderfallen von Außen-/Sicherheitspolitik und Europapolitik in der Euro-Krise in London und Berlin. Großbritannien als traditionell starker und selbstbewusster außen- und sicherheitspolitischer Akteur (in Bosnien, auf dem Balkan, in Libyen, Syrien), bleibt in seinen politischen Ambitionen stecken, weil sich in dem bedeutende EU-Mitgliedsland seit 2007 keine politische Kraft sich mehr bemüht hat, für die Mitgliedschaft des Landes innerhalb der Europäischen Union zu argumentieren. Großbritannien verfügt infolgedessen (im Unterschied zu Deutschland) über keinerlei Möglichkeiten, durch leadership Mehrheiten innerhalb der EU zu organisieren und so einen Richtungswechsel in der EU-Politik zu bewirken. Deutschland auf der anderen Seite hat zwar in der EU-Krise eine dominierende Position eingenommen, aber keinerlei Impulse zur Fortentwicklung der gemeinsamen europäischen Außen- und Sicherheitspolitik gegeben, sondern glänzt stattdessen durch fortgesetzte Nichtbeteiligung. So war Deutschland der einzige der großen EU-Staaten, der beim Ringen um die Postenverteilung im neu gegründeten Auswärtigen Europäischen Dienst weitgehend durch Nichtbeteiligung glänzte. Zugleich kam Berlin eine Schlüsselrolle bei der Verhinderung der Auswahl einer starken politischen Persönlichkeit für das neu gegründete Amt der EU-Außenbeauftragten zu. Dies hinderte Berlin nicht daran, sich 2012 an einer Initiative eines Dutzend von Mitgliedsstaaten zu beteiligen, die sich über das schwache Auftreten der Außenbeauftragten Ashton beklagten. Die Regierung in Berlin hat seit Beginn der EU-Krise ebenso wie die in London „not made the case for Europe.“ Wohin das Auseinanderfallen von Wirtschafts-/Innenpolitik und Europapolitik führen kann, kann man aktuell in England verfolgen, wo die aufsteigende Gefahr eines britischen sleepwalking out of the EU, eines schlafwandlerisch-unbeabsichtigten Austritts aus der EU mit all seinen ökonomischen Folgen den Widerstand der Wirtschaft, der Londoner City wachgerufen hat.

Vor diesem Hintergrund und angesichts des angekündigten britischen Referendums über den Verbleib in der EU ist es bemerkenswert, dass sich im neuen Koalitionsvertrag der großen Koalition ein ganzer Absatz zum deutsch-französischen Verhältnis, ein Satz zu den Beziehungen zu Polen und der Zukunft des Weimarer Dreiecks und sogar zur Tschechischen Republik findet. Was sich darin aber nicht findet, ist irgendeine Referenz zum deutsch-britischen Verhältnis oder zur Rolle Großbritanniens.

Reactive leadership im Kosovo-Serbien-Konflikt: Antinomie und role model

Im Kontext der eigentümlichen Entwicklung deutscher Außen- und Sicherheitspolitik erscheint die Führungsrolle, die Berlin im Kosovo-Serbien-Konflikt übernommen hat zwangsläufig als isolierter Einzelfall und Anomalie, welcher doch zugleich als Modellfall dienen könnte. Der Kosovo-Serbien-Konflikt hat bewiesen, dass German leadership möglich ist und sinnvoll sein kann. Im Verharren der EU zwischen einer Politik des kleinsten gemeinsamen Nenners und der durch Mehrheitsentscheidungen vorangetriebene Vertiefung der Union in der Außen- und Sicherheitspolitik ist es Deutschland gelungen, die Spaltung der EU in der Kosovo-Frage zu überwinden. Auf diese Weise verhalf Deutschland der Union dazu, sich aus der Position des Nicht-Akteurs in die westliche Führungsposition zu katapultieren. Dabei hat Berlin demonstriert, dass es versteht, deutsches leadership, deutsches Diktat und die gleichzeitige Integration der anderen europäischen Akteure (das Ashton Office, die anderen Mitgliedsstaaten) geschickt auszubalancieren. Zugleich hat Deutschland mit der Übernahme des Kommandos von KFOR und der Leitung der EU-Rechtsstaatsmission EULEX bewiesen, dass es fähig ist und gewillt sein kann, die Führung westlicher Militär- und Zivilmissionen zu übernehmen. Schließlich hat Berlin demonstriert, dass die Übernahme von Führung den Einsatz von Ressourcen verlangt – anstatt wie vor dem Gewaltausbruch im Kosovo 2011 geplant, die Bundeswehrtruppen in KFOR um die Hälfte zu reduzieren, hat Deutschland seinen Truppenanteil seither konstant gehalten und zeitweise sogar erheblich erhöht. Doch der Fall Kosovo zeigt auch, dass ein derartiger Ressourceneinsatz zur Konfliktlösung mittel- und langfristig wesentlich kostensparender ist als die Verweigerung der Übernahme internationaler Verantwortung.

Am Beginn eines außenpolitischen Epochenwechsels?

Auf der 50. Münchner Sicherheitskonferenz war für die anwesenden Vertreter europäischer und transatlantischer Partnerländer Überraschendes aus dem Mund gleich mehrerer führender Repräsentanten Deutschlands zu vernehmen. Nicht nur Bundespräsident Joachim Gauck, der schon in seiner Rede im vergangenen Oktober, am Tag der Deutschen Einheit, ein stärkeres globales Engagement Deutschlands einforderte, sondern auch die neuen Verteidigungs- und Außenminister, Ursula von der Leyen und Frank-Walter Steinmeier kündigten auf der Tagung an, dass Deutschland zukünftig eine stärkere internationale Rolle spielen wolle. So sprach von der Leyen davon, dass „Gleichgültigkeit keine Option“ für Deutschland sei und kündigte an, dass „die Bundesregierung bereit ist, international mehr Verantwortung zu übernehmen.“ Steinmeier erklärte darüber hinaus, dass „Deutschland Impulsgeber sein will für eine gemeinsame europäische Außen-, Sicherheits- und Verteidigungspolitik.“ So unklar wie der Hintergrund dieses vermeintlichen Sinneswandels bleibt, welche praktischen Umsetzungsschritte diesen Absichtserklärungen folgen werden. Noch sechs Wochen zuvor hatte etwa Außenminister Steinmeier in seiner Rede bei der Amtsübernahme im Auswärtigen Amt die „Kultur der militärischen Zurückhaltung“ seines Vorgängers gelobt, Forderungen nach einem wachsenden Einfluss Deutschlands in der Welt als „halbstarkes Gerede“ abgekanzelt und defätistisch den „Zerfall Syriens und der Auflösung jeder Ordnung im Mittleren Osten“ nahezu angekündigt.

Schlussüberlegungen und Empfehlungen

Deutschland ist nicht „normal“ geworden wie von vielen Kommentatoren in den zurückliegenden Jahren konstatiert wurde, es hat keinen Wandel weg von der früheren Rolle als EU-Motor hin zu einer von nationalen Interessen geleiteten Außen-/Sicherheits- und Europapolitik vollzogen. Vielmehr steckt Deutschland in einem Zustand des *lost in transition*: es hat seine europapolitischen Grundüberzeugungen (teilweise) verloren, ohne das bundesrepublikanische Nachkriegserbe des Tabu des „nationalen Interesses“ zu überwinden. Damit fehlt zugleich die Grundlage für den nächsten notwendigen Schritt, vor dem alle EU-Mitgliedsstaaten stehen – der Neubestimmung des Verhältnisses zwischen nationaler und europäischer Politik. Es handelt sich um die Herausforderung, nationale Interessen unter den veränderten globalen Bedingungen des 21. Jahrhunderts neu zu bestimmen, und damit zugleich ihrer Relativierung durch die europäische Ebene – sowie im Verhältnis zum neu zu bestimmenden „Westen“. Eine solche Neubestimmung kann heute nur über demokratische Werte, und nicht mehr geographisch vorgenommen werden.

Der deutschen Verweigerung der Rolle als global payer in und durch Europa liegt die wieder erstarkte Sehnsucht nach der Rückkehr zum außen- und sicherheitspolitische Inseldasein der Nachkriegszeit zugrunde. Diese Sehnsucht bewegt sich auf der Befindlichkeits-Ebene und ist gesellschaftlich breit verankert. Sie stellt zugleich Ursache und Folge des spezifisch deutschen Auseinanderfallens der praktischen Transformation der Außen- und Sicherheitspolitik nach 1989 (Kosovokrieg, Afghanistaneinsatz) einerseits und dem merkwürdig ausgebliebenen gesellschaftlichen Selbstverständigungsprozesses über die neue internationale (und europäische) Rolle Deutschlands dar. Mit dem Ende des transatlantischen Zerwürfnisses und dem Beginn der Krise der EU hat das ungelöste Spannungsverhältnis Deutschland in gewisser Weise an den Ausgangspunkt seines außen- und sicherheitspolitischen Epochenbruchs zurückgeworfen.

Zwangsläufig erscheint die internationale Politik Deutschlands z. Z. wie eine Außenwirtschaftspolitik ohne Außen- und Sicherheitspolitik bzw. eine Euro-Krisenmanagement- und EU-Finanzpolitik ohne europäische Außen- und Sicherheitspolitik. Da eine derartige Politik die Einflussmöglichkeiten nicht nur Deutschlands, sondern Europas und des Westens auf globale Entwicklungen insgesamt schmälert, kann dies mittel- und langfristig nicht ohne wirtschaftliche Folgeschäden und –kosten bleiben.

Dies ist weder ein „Merkelsches Problem“ noch eines des Merkelschen Politikstils. Im Gegenteil scheint jener geradezu als natürlich-logische Ausdrucksform eines gesamtgesellschaftlichen Zustands. Deshalb sind auch keine grundlegenden außen-/ sicherheitspolitischen (europapolitischen) Gegenentwürfe in Rest des Parteienspektrums auszumachen, bzw. insofern sie erkennbar sind, kommen sie seltsam blutleer daher.

Was ist zu tun?

- Die Erfahrung mit der deutschen Führungsrolle im Serbien-Kosovo-Konflikt muss als Modellfall betrachtet werden, der trotz begrenzt universeller Übertragbarkeit im außen- und sicherheitspolitischen Diskurs in Deutschland nicht überbetont werden kann – German leadership ist möglich und sinnvoll!

- Die Verweigerung Deutschlands, seine internationale Verantwortung anzunehmen, ist kein Erkenntnisproblem, sondern eines des mangelnden politischen Willens und von fehlendem leadership. Der ohnehin kleine Kreis an Außenpolitiker/innen und außenpolitischer Community in Berlin sollte daher den überparteilichen Schulter-schluss suchen und gemeinsame Konzepte und Initiativen entwickeln.
- Zugleich sollte dieser Kreis den Dialog mit der Wirtschaft über die ökonomischen Gefahren des Auseinanderfallens globaler deutscher Wirtschaftspolitik und außen- und sicherheitspolitischer Verweigerung in der Weltunordnung des 21. Jahrhunderts suchen.
- Deutschland muss eine Führungsrolle in der Belebung der gemeinsamen europäischen Außen- und Sicherheitspolitik übernehmen. Ein erster wichtiger Schritt in diese Richtung muss sein, dass Berlin nach der anstehenden Europawahl darauf besteht, dass eine politisch starke und für die anstehenden Aufgaben unbelastete Persönlichkeit in das Amt des Hohen Vertreters für Außen- und Sicherheitspolitik bestimmt wird.
- Außerdem muss Deutschland das gemeinsame europäische außen- und sicherheitspolitische Engagement als Hebel begreifen und nutzen, um das von der Union abdriftende Großbritannien wieder enger an die EU zu binden.
- Die deutsche Politik muss akzeptieren, dass das bestehende internationale System, allen voran die Vereinten Nationen nicht den Herausforderungen der Weltunordnung des 21. Jahrhunderts entsprechen. Das bedeutet praktisch zu akzeptieren, dass ein Agieren außerhalb des bestehenden völkerrechtlichen Rahmens vonnöten sein kann, wenn die Stabilität der internationalen Ordnung gefährdet ist, und zugleich an den Bemühungen festhalten, das internationale System mittelfristig zu reformieren. Eine Verweigerung dieser unbequemen Schlussfolgerungen bedeutet, den nicht-demokratischen Vetomächten im Sicherheitsrat das Feld zu überlassen.
- Die deutsche Politik muss ihren Umgang mit autoritären Regimen neu definieren. Es wäre ein Stück Geschichtsvergessenheit, wollte man versuchen, diese Herausforderung mit den außenpolitischen Instrumenten deutscher Ostpolitik bzw. des Kalten Krieges zu meistern. Zu einer Neujustierung gehört u.a. auch anzuerkennen, dass es mitunter geboten ist, die Sprache autoritärer Herrscher zu sprechen, um von diesen überhaupt erst ernstgenommen zu werden.

- Die deutsche Politik muss sich hüten, ethno-nationalistische und religiös-fundamentalistische Ideologien und Ausdrucksformen für bare Münze zu nehmen und sie zur Entschuldigung für politisches Nicht-Handeln zu machen. Die Debatten zum Syrienkonflikt ähneln nicht zufällig den Diskussionen zu den Balkankriegen in den 1990er Jahren.
- Deutschland muss sich aktiv an der Neuerfindung des Westens beteiligen. Entsprechende Initiativen müssten u.a. beinhalten, sich aktiv(er) den demokratisch verfassten BRIC-Staaten zuzuwenden – etwa Indien, der größten Demokratie der Welt, der bisher nicht als außen- und sicherheitspolitischer Akteur global in Erscheinung getreten ist.
- Die politischen Akteure in Deutschland, die einen EU-Beitritt der Türkei befürworten, müssen gerade jetzt die offene politische Auseinandersetzung mit ihren konservativen Gegenspielern suchen. Sie müssen sie zwingen darzulegen, mit welchen Konzepten sie die Integration der Türkei in die westliche Außen- und Sicherheitspolitik und die Bewahrung eines europäischen, westlichen Einflusses auf die Fortführung der Demokratisierung in der Türkei ohne EU-Beitrittsperspektive sicherstellen wollen.

Impressum

Herausgeberin: Heinrich-Böll-Stiftung

Schumannstraße 8, 10117 Berlin, D

Redaktion: Gregor Enste

Referent für Außen- und Sicherheitspolitik

Erscheinungsort: Berlin

Erscheinungsdatum: 20. Februar 2014

Das gesamte Dossier und die einzelnen Beiträge stehen unter einer Creative Commons Lizenz. (CC BY-NC-ND). Sie dürfen verbreitet, vervielfältigt oder öffentlich zugänglich gemacht werden unter folgenden Bedingungen:

- **Namensnennung** – Sie müssen den Namen des Autors/ der Autorin und des Rechteinhabers (Heinrich-Böll-Stiftung) sowie die URL des Werks (Direktlink) nennen.
- **Keine kommerzielle Nutzung** - Dieses Werk darf nicht für kommerzielle Zwecke verwendet werden.
- **Keine Bearbeitung** - Dieses Werk darf nicht bearbeitet, abgewandelt oder in anderer Weise verändert werden.

Abweichungen von diesen Bedingungen bedürfen der Genehmigung des Rechteinhabers: internetredaktion@boell.de

ausführlicher Lizenzvertrag unter: <http://creativecommons.org>