

Deutsche Außenpolitik unter der Großen Koalition

Perspektive für einen Kurswechsel?

Stefan Fröhlich

1. Die Vereinbarungen des Koalitionsvertrages - Neuanfang unter der Großen Koalition?

Wer die heftige Kritik seitens der CDU/CSU an der Außenpolitik der rot-grünen Koalition unmittelbar vor den Bundestagswahlen noch in Erinnerung hat - in einer Bilanz von Rot-Grün auf dem Gebiet der Außen-, Europa-, Sicherheits-, Entwicklungs- und Menschenrechtspolitik sprach die Union von „gravierenden Fehlleistungen“ -, den dürften die nunmehr im Koalitionsvertrag auf etwa 15 Seiten aufgelisteten Gemeinsamkeiten der beiden großen Volksparteien in der Außenpolitik zunächst erstaunen (Koalitionsvertrag CDU/CSU, SPD vom 11. November 2005). Daran ändert auch die Tatsache nichts, dass der Europapolitik weit mehr Seiten gewidmet sind als den Beziehungen zu den USA, was Kritiker bereits veranlasst hat, daraus eine Fortsetzung der verhängnisvollen Schieflage zu Lasten Letzterer abzulesen. Die Koalitionäre demonstrierten im generellen Herangehen weitgehend Einmütigkeit und präsentierten in alten Streitfragen rasch erstaunliche Konsenszeichen. Die bei erster Betrachtung auffälligste Kursänderung liegt wohl in dem neuerlichen grundsätzlichen Bekenntnis zur Multilateralität (an Stelle des von Schröder gepflegten Bilateralismus - Stichwort Russland, Frankreich - und bisweilen Unilateralismus - Stichwort Irak/VN). Die Koalitionäre setzen sich für eine Reform der Vereinten Nationen und dabei auch für eine Reform des Weltsicherheitsrats ein, halten allerdings an Deutschlands Anspruch fest, ständiges Mitglied des Sicherheitsrates zu werden (Koalitionsvertrag: 136).

Messen lassen müssen sich diese an vier wesentlichen Parametern/Herausforderungen für den künftigen Kurs der deutschen Außenpolitik: Erstens kann die Bundesregierung auf globaler Ebene die ordnungs- und sicherheitspolitischen Vorstellungen der USA in Bezug auf Demokratisierung und „nation building“ im Größeren Mittleren Osten nur dann glaubwürdig kritisieren, wenn sie selbst jenseits aller traditionellen, in der Praxis jedoch wenig wirksamen europapolitischen Strategien der „wirtschaftlichen und politischen Assimilation“ (Böckenförde 2005: 9) eigene Ordnungsvorstellungen entwickelt, die Perspektiven sowohl für den Aufbau des politischen Systems wie auch für die Sicherheit der Region umfassen. Dies ist die Voraussetzung für das zentrale Anliegen auch dieser Bundesregierung, einen ständigen Sitz im Sicherheitsrat und damit mehr Einfluss und Mitsprache in den wichtigen Fragen der Weltpolitik zu erhalten. Zweitens bedarf der Integrationsprozess auf europäischer Ebene nach den negativen Referenden zum EU-Verfassungsvertrag in Frankreich und in den Niederlanden stärkerer Konzentration. Deutschland gewinnt nur dann Unterstützung für seine Interessen - beispielsweise für das Anliegen der Verbesserung seiner Nettozahlerposition in der EU (ein durchaus umstrittenes Anliegen, bedenkt man, dass das Land nachweislich der größte Nutznießer des Binnenmarktes ist) -, wenn es seine Glaubwürdigkeit (Einhaltung der Stabilitätskriterien, notwendige Reformen im Innern) zurückgewinnt und wieder mehr Zeit darauf verwendet, das europäische Projekt zu erhalten (durch seine politische Begrenzung) und nicht notwendigerweise voranzubringen (im Sinne einer uferlosen Erweiterung). Dies muss, bei aller Bedeutung des deutsch-französischen Zusammenwirkens, ohne Anmaßung eines europäischen Duopols geschehen, bei der Führung ein Angebot und kein Oktroi. Drittens ist der Spielraum für internationale Gestaltungspolitik, bei aller gewachsenen Verantwortung, begrenzt, nicht zuletzt auf Grund der prekären Haushaltslage. Dieser Tatsache hat zwar jede Außenpolitik Rechnung zu tragen und entsprechend ihre individuellen Entscheidungs- und Handlungsspielräume dem jeweiligen Rahmen anzupassen. Dennoch wird dieser Spagat gerade in der Verteidigungspolitik zusehends schwieriger, wo die überalterte materielle Ausstattung und die Anforderungen für künftig andersgeartete

militärische Aufgaben eigentlich keine weiteren Kürzungen in den Investitions- und Materialerhaltungstiteln zulassen. Viertens schließlich geht es darum, das jeweilige Verhältnis zu anderen Großmächten - die strategische Partnerschaft mit Russland, das Verhältnis zur Türkei, China oder Indien - in Einklang zu bringen mit den jeweiligen Interessen der unmittelbaren Nachbarstaaten und jeder Form einer prinzipienlosen Haltung gegenüber ihren Führungen vorzubeugen.

2. Eine neue Mission für die transatlantischen Beziehungen

Ausgehend von diesen Grundprämissen ist zunächst das Bemühen der Koalition auffällig, den vom Dissens über den Irak-Krieg nachhaltig belasteten transatlantischen Beziehungen wieder neues Leben einzuhauchen. Zu deren künftigen Gestaltung heißt es im Koalitionspapier, ein „enges Vertrauensverhältnis zwischen den USA und einem selbstbewussten Europa, das sich nicht als (eurogaullistisches) Gegengewicht, sondern als Partner versteht“, sei „unverzichtbar“ (Koalitionsvertrag 2005: 130). Die Koalitionäre bekunden damit gleichzeitig die Bereitschaft zu einem Neuanfang in den Beziehungen, aber auch den Willen, nicht in eine Position der bedingungslosen Gefolgschaft zurückzufallen. Letzteres dokumentierte die beiderseitige Anerkennung der Streitpunkte, die die Bundeskanzlerin bei ihrem Antrittsbesuch in Washington offen ansprach (Guantánamo, Überstellungsflüge der CIA) und die weiterhin bestehen, die die Bundesregierung jedoch ganz offensichtlich nicht zum Anlass für eine neuerliche Belastung der Beziehungen zu Washington nehmen will.

Die Felder künftiger Zusammenarbeit werden im Koalitionsvertrag im Anschluss an das generelle Bekenntnis zur Wiederbelebung der Beziehungen abgesteckt: Sie reichen vom „gedeihlichen Verhältnis zwischen der islamischen Welt und dem Westen“ über die „Sicherung von Frieden und Stabilität im Nahen und Mittleren Osten und auf dem Balkan“ und den „Umgang mit zerfallenden Staaten“ bis hin zum Kampf gegen Terrorismus, die Verbreitung von Massenvernichtungswaffen und den Hunger in der Welt. Die NATO wird als „stärkster Anker unserer Sicherheits- und Verteidigungspolitik“ hervorgehoben und wieder zum „zentralen Ort“ des transatlantischen sicherheitspolitischen Dialogs erklärt - nicht unwesentlich, nachdem dessen Fehlen noch im vergangenen Jahr so oft beklagt wurde (Koalitionsvertrag 2005: 130). Auffällig ist allerdings, dass die gegenwärtig zentralen mittelöstlichen Konfliktherde (Irak, Iran) nicht erwähnt werden. Konkret spricht der Vertrag lediglich Afghanistan und den Balkan als Beispiele erfolgreicher transatlantischer Zusammenarbeit an. In diesem Kontext werden an anderer Stelle sogar vage Andeutungen hinsichtlich möglicher Veränderungen der verfassungsmäßigen Bedingungen für derartige Einsätze gemacht; gemeint sind damit sowohl das Entscheidungsrecht des Bundestages wie auch Möglichkeiten eines Einsatzes der Bundeswehr im eigenen Lande (Koalitionsvertrag 2005: 131 ff.). Im Falle Iraks wogen ganz offensichtlich politische Sensibilitäten und die nachwirkende Last der vorangegangenen Konfrontation stärker als irgendwelche systematischen Gründe. Entscheidend aber dürfte sein, dass auch die neue Bundesregierung ihr politisches Engagement im Irak nicht substantiell erhöhen wird. Davon war auch Washington im Vorfeld des Besuchs der Bundeskanzlerin nicht ausgegangen: Von Berlin wurde nicht viel verlangt zur Stabilisierung des Iraks, schon gar nicht eine militärische Präsenz. „Offiziell“ dürfte sich an dieser Erwartungshaltung auch im Nachhinein wenig geändert haben.

Ob dies von Dauer so bleiben wird, steht auf einem anderen Blatt. Es gibt berechtigte Hoffnungen, dass sich mit dem Antritt der neuen Regierung nicht nur im Stil einiges ändern könnte und Washington am Ende doch neue Erwartungen an den wichtigsten Partner auf dem Kontinent herantragen wird. Das hat auch etwas mit dem Generationenwechsel zu tun, auf

den unlängst der Doyen der amerikanischen Außenpolitik, Henry Kissinger, hingewiesen hatte: Angela Merkel, die zudem unter kommunistischer Herrschaft aufgewachsen sei und daher das Freiheits-Credo mit den Amerikanern teile, und auch Frank-Walter Steinmeier stünden nun mal für eine „dritte Generation“ deutscher Nachkriegspolitik, die nüchterner und pragmatischer sei als die emotional der Schutzmacht Amerika verbundene Generation der fünfziger und sechziger Jahre oder die Generation von 1968 und der siebziger Jahre - zu der eben Fischer und Schröder gehörten -, die ihre Politik auf eine offene Gegnerschaft zu den USA gründeten (Welt 27. Dezember 2005).

Unter diesen Umständen dürften sich beide Seiten wieder mehr Zeit als früher zur gemeinsamen strategischen Diskussion nehmen, auch dann, wenn sie die Welt nach wie vor aus unterschiedlichen Blickwinkeln betrachten und diese vielleicht sogar die Grenzen einer neuen Gemeinsamkeit nüchtern aufzeigt. Die NATO bleibt hierfür der Rahmen, wie die Kanzlerin zuletzt auf der Sicherheitskonferenz in München bestätigte (Merkel 2006). Ungeachtet ihrer bereits seit längerem andauernden Existenzkrise ist sie das entscheidende und stärkste politische Scharnier über den Atlantik hinweg, auch wenn offensichtlich ist, dass es mit nunmehr 26 Mitgliedern ein Zurück zu alter Geschlossenheit nicht geben kann; dagegen steht heute schon das Diffuse der vielfältigen asymmetrischen Bedrohungen (Erosion staatlicher Strukturen, Terrorismus, Massenvernichtungswaffen in den Händen unzuverlässiger Regime).

Das deutlich herausgestellte „NATO first“-Prinzip der Bundesregierung kommt Washingtons Wünschen entgegen, das Bündnis zum zentralen Instrument im Kampf gegen den internationalen Terrorismus aufzuwerten. In dieser Bedrohung und in den damit verbundenen Gefahren der möglichen Proliferation von Massenvernichtungswaffen durch radikalisierte und instabile Staaten scheint die NATO nunmehr auch nach deutscher Lesart eine wenn auch nicht exklusive, so doch wesentliche Daseinsberechtigung gefunden zu haben. Dies zeigt sich nicht zuletzt im andauernden Streit über eine angemessene Lastenverteilung im Bündnis, der sich jüngst an der Finanzierung der neuen NATO-Reaktionskräfte entzündete, wie auch in den gebetsmühlartig wiederholten Forderungen der Amerikaner nach einer Erhöhung der Verteidigungsetats und einem stärkeren Engagement bei den diversen Einsätzen der NATO in einem neuen strategischen Umfeld. Darüber hinaus soll die NATO das zentrale Gremium sein, in dem eine permanente gemeinsame Bedrohungsanalyse durchgeführt, politische Konsultationen über neue Konfliktherde im Sinne der Prävention entstehen und politische militärische Aktionen koordiniert werden. Wie wichtig gerade die stärkere Koordinierung der Aktivitäten von NATO und EU aus europäischer/deutscher Sicht ist, zeigt nicht zuletzt die damit verbundene Debatte, auf diese Weise der Vergeudung knapper Ressourcen vorzubeugen.

Washington sollte aus dieser Botschaft jedoch nicht die Anerkennung der von Teilen der amerikanischen Administration angestrebten Verwandlung in einen militärischen „Werkzeugkasten“ ableiten, aus dem sich je nach Bedarf wechselnde Koalitionen bedienen können. Zwar sollten umgekehrt „Koalitionen von Handlungswilligen“ auch nicht ausgeschlossen werden; in diesem Zusammenhang bekennt sich die Koalition auch dazu, den notwendigen politischen Willen zu mobilisieren, den „technologischen Abstand“ zu den Vereinigten Staaten zumindest „zu verringern“ und im Rahmen des breiten Spektrums von möglichen NATO-Operationen aktiv mitzuwirken (Merkel 2006). Wesentlicher aber ist für die Bundesregierung, dass zuvor politische Konflikte - wie beispielsweise das iranische Atomprogramm -, für die nicht von vornherein militärische Operationen oder Handlungen erforderlich sind, im NATO-Rat diskutiert werden.

Hier liegt eine der zentralen Herausforderung für die Bundesregierung: Aus Washingtoner Sicht besteht der Lackmustrtest für die künftige Qualität des Bündnisses nicht aus nostalgischen Lippenbekenntnissen zur traditionellen Wertegemeinschaft und den enormen wirtschaftlichen Verflechtungen, sondern aus der konkreten Kooperation auf Feldern von gemeinsamen Interesse insbesondere im Nahen und Mittleren Osten, aber eben auch in China und Indien als künftige Koordinaten amerikanischer Weltpolitik. Eine solche konkrete Zusammenarbeit steht auf der Tagesordnung in Afghanistan und im Irak, auf dem Balkan und vor allem im Iran. Ergänzt wird sie von zahlreichen unmittelbar damit in Verbindung stehenden Themen wie der Proliferation von Massenvernichtungswaffen, der Energiesicherung zu halbwegs akzeptablen Preisen, der Eindämmung des „islamischen Totalitarismus“ oder dem Umgang den kommenden Großmächten Asiens. Nur durch den Dialog über konkrete Projekte kann man den Beziehungen tatsächlich neue Impulse verleihen. Und ein solcher Dialog zwingt auch Washington dazu, über die Grenzen seiner Mission im „Größeren Mittleren Osten“ nachzudenken. Eine pro-aktive deutsche Außenpolitik in diesem Sinne kann auch das Eingeständnis aus Kreisen der amerikanischen Exekutive wie dem Kongress, dass Amerika die großen Weltordnungsaufgaben nicht allein schultern kann, operationalisierbar machen, wenn man die Aufforderung zu europäischer Mitverantwortung nicht ungehört verpuffen lässt und Washington nicht ausschließlich seine Fehler und die Aussichtslosigkeit seiner Mission vorzuhalten sucht.

Auch in Washington ist diese ohnehin längst nicht mehr unumstritten. Zwar sehen Optimisten den Irak unverändert als Hebel zur Veränderung der Region. Ein funktionierender Irak werde auf seinen autokratischen Nachbarn Syrien und das theokratische Mullahregime nachhaltig wirken – und das insbesondere, wenn er nicht nur die Unterstützung der Amerikaner, sondern auch der Europäer fände. Dies werde wenn aber überhaupt nur gelingen, wenn man den Europäer eine zuversichtliche Erfolgsprognose stelle und sie dazu bewege, dies nicht als exklusive Aufgabe der Amerikaner zu sehen. Andere aber beginnen nicht zuletzt aus den jüngsten Wahlen in der arabischen Welt die Lehre zu ziehen, dass in diesen Ländern nun mal kein einfacher Gegensatz zwischen Diktatur und Demokratie herrscht und letztere nicht ohne weiteres - ähnlich wie in Osteuropa - durch eine Reihe von Reformen eingeführt werden kann. Hier liegt die Chance für Europa im Allgemeinen und die deutsche Außenpolitik im Besonderen, durch entsprechende Positionierung und konstruktive Vermittlung als Korrektiv zu wirken.

Besser noch stehen die Chancen im Iran für eine neue Einigkeit: Beide Seiten stimmen überein, dass vom Iran als derzeit größten Unterstützer des weltweiten Terrorismus derzeit die größte Gefahr für den Weltfrieden ausgeht; auch die Bundesregierung signalisiert dem Mullahregime im Koalitionsvertrag unmissverständlich, dass die Entwicklung iranischer Atomwaffen verhindert werden müsse – „Iran (hat) zwar das Recht auf friedliche Nutzung der Kernenergie, nicht aber auf Nuklearwaffen“ – Koalitionsvertrag 2006: 137) und die Angelegenheit im Falle einer iranischen Verweigerung vor dem Sicherheitsrat lande. Mittlerweile schließt auch Berlin, für den Fall, dass alle anderen Optionen versagen, eine militärische Lösung nicht aus.

Auch hier aber kann und sollte die Bundesregierung andere Optionen im Sinne eines konstruktiven Krisenmanagements unterhalb einer allzu rasch herbei geredeten militärischen Lösung des Konflikts anbieten. Diese könnten darin bestehen, erstens intensiver über ein umfassendes Sicherheitskonzept für die Region nachzudenken, welches auch die prekäre sicherheitspolitische Lage des Iran berücksichtigt. Zweitens sollte die Bundesregierung den transatlantischen Dialog zur Überwindung des strukturellen Defekts des Nichtverbreitungs-Regimes (NPT) forcieren, der darin besteht, dass der Besitz ziviler Nukleartechnologien

erlaubt ist, die gleichzeitig zur Nuklearwaffen-Produktion geeignet sind. Drittens schließlich kann die Iran-Krise auch als Test für die Tragfähigkeit der Beziehung zu Russland angesehen werden. Gerade weil die Einreihung Russlands in die internationale Front gegenüber Iran so wichtig ist, können kritischere Töne gegenüber Moskau auch aus Deutschland - bei allem Interesse an einem starken, möglichst europäisierten Russland – wahrscheinlich mehr bewirken als ein allzu konzilianter Kurs gegenüber dem Kreml.

3. Aufhebung des doppelten Dilemmas in der Europapolitik

Genau dieser Kurs und die nahezu vorbehaltlose Frankreich-Gefolgschaft waren Kennzeichen der Europapolitik unter der Vorgängerregierung und sollen, wie bereits der Koalitionsvertrag andeutet, unter der Großen Koalition korrigiert werden. Zwar wird die deutsch-französische Zusammenarbeit nach wie vor als „Impulsgeber“ hervorgehoben (Koalitionsvertrag 2006: 126). Gleichzeitig aber betont der Vertrag mit Blick auf die Kritik am deutschen Verhalten gegenüber kleinen und mittleren EU-Staaten in der Vergangenheit die Notwendigkeit, der Zusammenarbeit mit den Nachbarn und den neuen Mitgliedstaaten eine „neue Qualität und Intensität“ geben zu wollen (Koalitionsvertrag 2006: 127). Ähnlich argumentieren die Koalitionäre mit Blick auf das Verhältnis zu Russland: Auch hier hält man am Grundsatz der strategischen Partnerschaft mit Moskau fest, unterstreicht jedoch, dabei die Interessen der zwischen Beiden Ländern liegenden Nachbarstaaten zu achten und zu berücksichtigen (Koalitionsvertrag 134). In beiden Fällen signalisiert die Haltung der Bundesregierung den Willen zu mehr Multilateralismus anstelle des deutsch-französischen und deutsch-russischen Bilateralismus der Regierung Schröder, der zeitweise in einigen Nachbarländern gar Besorgnis über eine mögliche Achse Berlin-Paris-Moskau nährte.

Das intensiv gepflegte deutsch-französische Verhältnis unter Schröder war im doppelten Sinne problematisch: Es belastete zum einen die ohnehin angespannten Beziehungen zu Washington zusätzlich und gab den traditionell ausgewogenen Beziehungen zu beiden Seiten empfindlich Schlagseite zugunsten von Paris. Zum anderen führte diese Fixiertheit in Europa dazu, dass, zumal nachdem sich die wirtschaftlich angeschlagenen Giganten in Europa gemeinsam mit Italien zur Aufweichung des Stabilitäts- und Wachstumspakts hinreißen ließen, der deutsch-französische Motor bei den anderen Mitgliedstaaten zunehmend in Misskredit geriet. Bundeskanzlerin Merkel hat deshalb bewusst darauf hingewiesen, dass die Reformen im Innern und die Rückführung Deutschlands in die wirtschaftliche Spitzengruppe der EU Voraussetzung für mehr Gestaltungskraft in der Außen- wie in der Europapolitik sind.

Die nach wie vor angespannte Haushaltssituation bedeutet allerdings, dass die Erwartungen an ein größeres außenpolitisches Engagement und eine Aufstockung des Verteidigungsetats nur bedingt erfüllt werden können. Für die Bundesregierung kommt es daher darauf an, die durchaus respektablen Einsätze in Afghanistan (ISAF), im Kosovo und in Bosnien-Herzegowina, am Horn von Afrika, im Sudan und im südlichen Kaukasus, sowie zuletzt in Rafah als angemessene Beiträge zur Stärkung der internationalen Sicherheit herauszustellen, aber auch auf bestehende Lücken hinzuweisen und diese zu schließen. Die Bundeswehr leidet seit Jahren unter einer dramatischen „Ausrüstungslücke“ in Höhe von rund 25 Milliarden Euro. Der frühere Verteidigungsminister Struck hat diese zwar „geschlossen“, indem er schlicht geplante Rüstungsinvestitionen in gleicher Höhe strich; gelöst war damit das grundsätzliche Problem nicht. Der frühere Leiter des Planungsstabes im Verteidigungsministerium, Hans Rühle, hat darauf hingewiesen, dass sich „mit dem Verteidigungsetat von 2006 in Höhe von rund 24 Milliarden Euro die bisherige Entwicklung fortsetzt“ und „dass im Jahr 2007, wenn der Zukauf teuerster Großwaffensysteme beginnt, die Bundeswehr buchstäblich zahlungsunfähig sein wird“ (Welt 24. Januar 2006: 9). Bleibt es

daher bei der chronischen Unterfinanzierung auch im europäischen Maßstab (die europäischen NATO-Staaten geben im Schnitt 2 Prozent ihres BSP für die Verteidigung aus, was für Deutschland eine Aufstockung um jährlich rund 10 Milliarden Euro bedeuten würde), dann müsste eigentlich die Option einer Freiwilligenarmee von rund 150 000 Soldaten wieder auf den Tisch. Man darf daher gespannt sein, ob das für Ende des Jahres vorgesehene Weißbuch zur Sicherheitspolitik und zur Zukunft der Bundeswehr den im Koalitionsvertrag gesetzten Zielen der Entwicklung der EU zu einer „Sicherheits- und Verteidigungsunion“ (Koalitionsvertrag: 131) und zur Erfüllung der eingegangenen Verpflichtungen über den Aufbau eigener multinationaler Gefechtsverbände sowie über Rüstungsvorhaben entsprechen wird.

Verstärkt wurde der Unwille der übrigen EU-Partner, allen voran der durchweg atlantisch orientierten Neumitglieder, durch die allzu offene „Gegenmachtbildung“ des Duopols gegenüber den USA. In dem Maße, wie also Frankreich sich nicht mehr auf die bedingungslose Unterstützung Berlins verlassen kann, wächst der Handlungsspielraum für die Bundesregierung gegenüber den kleinen und mittleren Staaten und muss auch Frankreich wieder diplomatisch beweglicher werden. Die Bundesregierung anerkennt damit auch wieder ein wesentliches Grundprinzip für den Erfolg des europäischen Einigungsprozesses: Der deutsch-französische Motor war immer dann erfolgreich, wenn beide Seiten zu einem Kompromiss finden mussten und nicht der eine bedingungslos dem anderen folgte. Die behutsam vorgetragene Kritik an Chiracs neuer Nukleardoktrin, die Distanzierung von der auch von den Wählern in Frankreich ganz offensichtlich verworfenen EU-Vollmitgliedschaft der Türkei (im Koalitionsvertrag heißt es dazu: Die „Verhandlungen mit dem Ziel des Beitritts sind ein Prozess mit offenem Ende, der keinen Automatismus begründet und dessen Ausgang sich nicht im vorhinein garantieren lässt“ – Koalitionsvertrag: 130), die weniger vorbehaltlose Unterstützung der längst überholten Agrarpolitik Frankreichs (trotz der im Koalitionsvertrag geäußerten Versicherung, die Zusagen aus dem Agrarkompromiss vom Oktober 2002 nicht in Frage stellen zu wollen) sowie die ersten deutlichen Anzeichen für den Einsatz in Richtung einer NATO-kompatiblen Gemeinsamen Sicherheitspolitik der EU signalisieren die Absage an einen gaullistischen Kurs und den Willen zur Rückkehr zu einer insgesamt beweglicheren Europapolitik unter der Großen Koalition, die die sonstigen Differenzen in ein insgesamt milderer Licht tauchen könnte - von der Frage der Lösung der Verfassungskrise über die Dienstleistungsrichtlinie bis hin zum französischen Wunsch nach steuerlichen Sonderregelungen für einzelne Berufsgruppen.

Dass sich die Bundesregierung ausdrücklich für den Verfassungsvertrag und eine Fortführung des Ratifizierungsprozesses über das Jahr 2006 hinaus einsetzt, stimmt zwar in diesem Fall bedenklich, dürfte aber eher Symbolcharakter haben und dient vor allem als Signal, dass mit deutschem Engagement für Europa und für die Vertiefung der Integration wieder stärker zu rechnen ist. So oder so aber dürfte jeder Neuanlauf auf absehbare Zeit zum Scheitern verurteilt sein, zumal der europäische Demos mit einiger Genugtuung erfahren hat, dass er den politischen Eliten in Europa zum einen durchaus ein Schnippchen schlagen kann, zum anderen, weil er ein Mehr an Vertiefung vorerst schlichtweg nicht wünscht. Mehr als kleine, praktische Veränderungen sind derzeit nicht möglich. Im Übrigen muss das Scheitern keinesfalls, wie vielfach suggeriert, die weitere Ausgestaltung des Binnenmarktes oder gar den Fortbestand des Europäischen Währungssystems gefährden.

Beide Erkenntnisse decken sich mit den Entwicklungen der vergangenen Monate: Der Ernüchterung hinsichtlich weiterer Integrationsschritte auch in Deutschland entspricht im Grunde die Forderung der Bundesregierung nach einer Beschränkung der europäischen Gesetzgebung auf das Notwendige, um eine weitere Aushöhlung der Zuständigkeiten der

Mitgliedstaaten zu verhindern (Koalitionsvertrag: 127). Andererseits zeigte der Haushaltsgipfel der EU im Dezember 2005, dass das vorläufige Scheitern des Verfassungsvertrages nicht notwendigerweise mit einem völligen Stillstand im Integrationsprozess verbunden sein muss. Der Kanzlerin gelang es auf dem Europäischen Ratstreffen immerhin - zwar unter Aufgabe der zuvor im Koalitionsvertrag angestrebten relativen Verbesserung der eigenen Nettozahlerposition auf 1 Prozent des Bruttonationaleinkommens (Koalitionsvertrag 2006: 128) -, die in der Budgetfrage erstarrten Fronten vor allem zwischen Frankreich und Großbritannien aufzulockern, Polens finanzielle Interessen überdies im Auge zu behalten und schließlich ein von allen Seiten akzeptiertes Kompromisspaket durchzusetzen. Dies gelang nicht zuletzt, weil die Regierung im Vorfeld glaubhaft versicherte, das verlorene Vertrauen in Europa durch konsequente Einhaltung der Stabilitätskriterien ab 2007 wiederzugewinnen, und weil sie zur Erleichterung der EU-Partner bei allem Bekenntnis zu europäischem Engagement eben doch eine nüchterne Perspektive für den weiteren Vertiefungsprozess parat hat: Da weitere große Integrationssprünge derzeit nicht gewünscht werden, betreibt man eine pragmatische Politik der kleinen Schritte und notwendiger Korrekturen.

Dies gilt gleichermaßen für die Erweiterung. Die Entscheidung über den Beitritt Rumäniens und Bulgariens wird im Koalitionsvertrag ausdrücklich an die Erfüllung klar definierter Voraussetzungen gebunden. Was die Türkei betrifft, unterstreicht der Vertrag den oben erwähnten offenen Ausgang der begonnenen Beitrittsverhandlungen. Sollten diese zu keinem Ergebnis kommen, gelte es die Türkei „in einer Weise, die ihr privilegiertes Verhältnis zur EU weiter entwickelt, möglichst eng an die europäischen Strukturen angebunden werden“ (Koalitionsvertrag: 130).

4. Deutschlands Rolle in der Welt – was wird mit Russland und China?

Angesichts der heftigen Kritik an der vorgeblich prinzipienlosen Haltung der rot-grünen Regierung gegenüber Russland und China, dürfte der künftige Kurs der Großen Koalition in dieser Frage von zentraler Bedeutung sein. Der Koalitionsvertrag betont zunächst das strategisch wichtige Verhältnis zu beiden Staaten (Koalitionsvertrag: 134 f.), verweist aber in diesem Zusammenhang auch auf das Thema Menschenrechte und Rechtsstaatlichkeit sowie konkret auf die Situation in Tschetschenien. Diesem Ansatz entsprach auch der Auftritt der Bundeskanzlerin bei ihrem Antrittsbesuch in Moskau. Die Kanzlerin flüchtete sich beim Thema Menschenrechte und Demokratie nicht in Selbstgerechtigkeit, sondern wies nüchtern auf die Knebelung der so genannten Zivilgesellschaft, Tschetschenien und die Politisierung russischer Energielieferungen in die Nachbarländer hin. Gleichzeitig unterstrich sie aber die Bedeutung der deutsch-russischen Beziehung und der Zuverlässigkeit Russlands als wichtigster Energielieferant und zentraler Wirtschaftspartner; beide Seiten hätten ein überragendes Interesse an der störungsfreien Fortentwicklung dieser Beziehung.

Die Bundeskanzlerin suchte demnach allenfalls einen neuen, etwas anderen Akzent zu setzen als ihr Vorgänger, an der Substanz der Beziehungen hingegen ließ sie keinen Zweifel. So vermied Merkel es in Moskau, mit ihrer in der Öffentlichkeit verhalten geäußerten Kritik an der russischen Tschetschenien-Politik und an dem von Putin angestrebten Gesetz über die (erheblich beschränkte) Zulassung von so genannten Nichtregierungsorganisationen die bisherigen Grundzüge der deutschen Russland-Politik in Frage zu stellen. Vielmehr sprach man von Kontinuität in den Beziehungen und von dem Willen zur Fortsetzung der „strategischen Partnerschaft“. Trotz heftiger Kritik hielt man am Vorhaben der Gasleitung durch die Ostsee fest, auch wenn man betonte, künftig mehr Rücksichten auf Polen und die baltischen Staaten nehmen zu wollen. So kündigte die Bundeskanzlerin in Warschau den Bau

einer Stichleitung und die Einsetzung einer Arbeitsgruppe an und belegte damit einmal mehr den „politischen“ Charakter der Wirtschaftsbeziehungen mit Russland.

Einen Widerspruch sieht die Regierung in ihrem Kurs nicht: Die Bundeskanzlerin wies zu Recht auf das besondere Interesse Deutschlands hin, dass der Modernisierungsprozess in Russland gelingt. Dies schließe die wirtschaftliche Modernisierung und einen wachsenden Handelsaustausch ein, das Drängen auf gesellschaftliche Veränderung und demokratische Reformen aber auch nicht aus. Unverhohlen markierte die Bundeskanzlerin das besondere Interesse Deutschlands an den russischen Märkten. Der bilaterale Handel wuchs allein im ersten Halbjahr 2005 um 30 Prozent, wenn auch vor allem bedingt durch die stark steigenden Preise für Öl und Gas. Russland ist längst Deutschlands größter Energieversorger und unter deutschen Handelspartnern im Osten Europas mittlerweile an vorderster Stelle. Da wird Kritik auch künftig mit Bedacht gewählt werden. Zwar gibt es nach wie vor Klagen über die überbordende Bürokratie, willkürliches Handeln der Justiz und Zollbehörden; doch dass sie weniger geworden sind, ist vielleicht auch eine Folge der „gelenkten Demokratie“ á la Putin, zu der politisch motivierte Verfahren wie die gegen Chodorkowskij gehören.

Dennoch wird es wichtig sein, auf diese Missstände hinzuweisen und nicht etwa, wie Schröder es tat, noch Verständnis zu äußern, wenn solche Verfahren zu Schauprozessen geraten. Wie wichtig es auch im Interesse eines stabilen Umfelds im Sinne der Neuen Nachbarschaftspolitik der EU (ENP) ist, wieder stärker auf eine Politik des Ausgleichs zu setzen, zeigte der jüngste Gasstreit zwischen Russland und der Ukraine, bei dem die Bundesregierung öffentlich weder für die eine noch für die andere Seite Partei ergriff, den zahlreich geäußerten Zweifeln an der Zuverlässigkeit Russlands als Energielieferant und Wirtschaftspartner aber auch nicht widersprach. Mit dieser Strategie, die auch die der EU und des Westens insgesamt war, bewirkte man wahrscheinlich mehr als mit jeder politischen Intervention eine erstaunlich rasche Kehrtwende Moskaus durch einen für beide Seiten annehmbaren Kompromiss.

Eben eine solche Politik des Ausgleichs ist auch angesagt mit Blick auf China bzw. die Asienpolitik Deutschlands. Das erste und vorrangige Ziel ist die politische Stabilität in China und seinen Nachbarländern, deren handelspolitische Bedeutung für die Bundesrepublik in den letzten Jahren kontinuierlich zugenommen hat. Damit bekommen Konflikte in der Region für Deutschland eine unmittelbare Wirkung. Brächen Absatzmärkte, mittlerweile auch für zahlreiche Mittelständler, vor allem in China in Folge bspw. der Taiwan-Frage, maritimer Territorialstreitigkeiten (Chinesisches und Südchinesisches Meer) oder der Spannungen auf der koreanischen Halbinsel weg, dann dürfte das Wachstumseinbußen und Preissteigerungen in Deutschland nach sich ziehen.

Zum weiten bekommen die mittelbaren Auswirkungen des Aufstiegs Chinas oder Indiens heute für Deutschland eine immer größere Bedeutung. Als starke Nachfrager auf den internationalen Energie- und Rohstoffmärkten vor allem in der Golfregion werden beide Länder wie die Region insgesamt auf absehbare Zeit zu scharfen Konkurrenten westlicher Industrienationen im Größeren Mittleren Osten.

Eng damit verbunden ist drittens das neue Auftreten vor allem Chinas in der Dritten Welt. Peking ist mit Blick auf die Erschließung notwendiger Bodenschätze nicht zimperlich, wenn es um die Frage nach der Wahl seiner Partner geht. Verbindungen zum Iran, zu Zimbabwe oder Venezuela zeigen, dass die Frage nach westlichen Standards in Bezug auf das politische System, Menschenrechte und Rechtstaatlichkeit für China nachgeordnet ist. Damit aber

erschwert Peking - der Iran-Konflikt zeigt dies – die Förderung der Demokratisierung als eine der Hauptstrategien des Westens seit den Terroranschlägen vom September 2001.

All diese Entwicklungen erfordern insofern einen Kurswechsel der deutschen Asienpolitik im Allgemeinen wie der China-Politik im Besonderen. Ähnlich wie im Falle Moskaus ist jede allzu einseitige und vorbehaltlose Peking-Zentriertheit schädlich. Deutschland braucht andere Verbündete, um seine politischen Ziele in der Region umsetzen zu können. Zu ihnen sollte Japan ebenso zählen wie Indien und auch Taiwan. Eine spürbare Unterstützung Taiwans wäre nicht nur ein Signal gegenüber Washington, sondern auch gegenüber Peking, dass man sich traut, offen über alle Fragen zu reden, ohne deshalb gleich die Geschäftsbeziehungen abbrechen zu wollen. Sie sollte verbunden sein mit einem klaren Signal, in der Embargofrage künftig keinen Keil mehr zwischen Washington und den Europäern treiben zu wollen.

5. Perspektiven

Erschöpfte sich das neue Selbstbewusstsein unter der Regierung Schröder vor allem in dem verbalen Anspruch auf Gewinn und Absicherung eines größeren Mitspracherechts in der internationalen Politik (Sitz im Sicherheitsrat, neue Rolle in Europa, Emanzipation gegenüber den USA, deutsch-französischer Führungsanspruch trotz faktischer Rolle als Juniorpartner etc.), so fällt unter der Großen Koalition doch eine neue Nüchternheit mit Blick auf die Gestaltungsmöglichkeiten deutscher Außenpolitik auf; deshalb bereits von einer „Methode Merkel“ (FAZ v. 7. Januar 2006) zu sprechen, mag vielleicht etwas verfrüht sein. Erkennbar ist jedoch das Bemühen vor allem um einen Stilwechsel, der sich an dem politisch Möglichen und Machbaren orientiert, ohne dabei die grundlegenden Ziele aus den Augen zu verlieren. Ob Merkels Politik der kleinen Schritte, die sich an greifbaren Ergebnissen und nicht an einem abstrakten Moralismus messen lassen will, darüber hinaus auch zu einer außenpolitischen Strategiedebatte des Landes führen wird, die auch nur annähernd die Tiefe und Konflikthaftigkeit erreicht wie beispielsweise die amerikanische Debatte um eine *grand strategy*, steht auf einem anderen Blatt. Allemal aber erschöpfen sich diese ersten Schritte der deutschen Außenpolitik unter der Großen Koalition nicht allein in einem Stilwechsel, sondern signalisieren auch eine Rückkehr der Berliner Außenpolitik in die Mittelposition, die den Interessen Deutschlands traditionell genützt hat. Multilateralität statt Bilateralismus, Ausgleich statt Konfrontation sind Kennzeichen dieses Kurses, den die neue Regierung jedoch im Sinne einer konstruktiven und pro-aktiven Politik zu betreiben scheinen will und auch sollte, die nicht in eine falsch verstandene Kultur der Zurückhaltung und Mäßigung zurückfallen sollte.

Literatur:

- Koalitionsvertrag der CDU, CSU, SPD – 11. November 2005
- Merkel, Angela: Rede der Bundeskanzlerin auf der 42. Münchner Konferenz für Sicherheitspolitik – 4. Februar 2006
- Steinmeier, Frank-Walter: Rede vor dem Deutschen Bundestag, 30. November 2005
- Behrens, Kai: Prioritätenwechsel in der deutschen Außenpolitik? Frankfurt/Main 2005
- Böckenförde, Stephan: Chancen der deutschen Außenpolitik, Dresden 2005
- Gareis, Sven Bernhard: Deutschlands Außen- und Sicherheitspolitik, Opladen 2005
- Hacke, Christian: Die Außenpolitik der Regierung Schröder/Fischer, in: APuZ, 32/33 (2005), S. 9-15
- Hellmann, Gunther: Wider die machtpolitische Resozialisierung in der deutschen Außenpolitik. Ein Plädoyer für offensiven Idealismus, in: WeltTrends, 12, 42 (2004), S. 79-88
- Hofhansel, Claus: Multilateralism, German Foreign Policy and Central Europe, London 2005
- Jeismann, Michael: Auf Wiedersehen Gestern. Die deutsche Vergangenheit und die Politik von morgen, München 2001
- Link, Werner: Beitrag zu einem Symposium am 13. Mai 2004, in: Bonner Akademische Reden, Bonn 2004, S. 39-48
- Schöllgen, Gregor: Deutsche Außenpolitik in der Ära Schröder, in: APuZ, 32/33 (2005), S. 3-8
- Schwarz, Hans-Peter: Das Ende der Übertreibungen. Deutschland braucht eine Außenpolitik des Ausgleichs, in: Internationale Politik, 60 (August 2005), S. 8-15
- Speckmann, Thomas: Friedensmacht und Waffenbruder, in: Internationale Politik, 60 (August 2005), S. 26-37
- Verschiedene Beiträge des American Institute for Contemporary German Studies (AICGS) zur Bundestagswahl und zu den Koalitionsverhandlungen zwischen November 2005 und Februar 2006 (www.aicgs.org)
- Verschiedene Beiträge der Deutschen Gesellschaft für Auswärtige Politik (DGAP) und Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP) zwischen November 2005 und Februar 2006 (www.dgap.org; www.swp.org)