

Mehr Verantwortung? Deutsche Aussenpolitik 2014

25 Jahre nach dem Mauerfall ist die deutsche Aussenpolitik un stetig geworden. Frank-Walter Steinmeier will den Kompass neu ausrichten. Die deutsch-französische Freundschaft, die Beziehungen zu Russland sowie der Nahe Osten stehen im Mittelpunkt. Einer aktiveren Berliner Aussenpolitik stehen aber strukturelle Hürden im Weg.

Von Christian Nünlist

«Jedem Anfang wohnt ein Zauber inne.» Gilt Hermann Hesses berühmte Gedichtzeile auch für die deutsche Aussenpolitik? Jedenfalls hat der neue (alte) Aussenminister Frank-Walter Steinmeier (SPD) einen furiosen Start hingelegt. Die Rückkehr des erfahrenen Aussenpolitikers verspricht eine interessante Zeit. Die Passivität in der deutschen Aussenpolitik scheint überwunden.

2013 war kein gutes Jahr für die Berliner Diplomatie: *Erstens* erreichten die Beziehungen zu den USA im Zuge des Abhörskandals um Angela Merkels Handy einen Tiefpunkt. Als bekannt wurde, dass im syrischen Bürgerkrieg Chemiewaffen eingesetzt worden waren, verweigerte Deutschland zudem in der Nato nur schon eine Diskussion über eine mögliche westliche Intervention. Merkels Signatur fehlte auf der Syrien-Erklärung des G20-Gipfels in St. Petersburg neben den Unterschriften der USA, Grossbritanniens, Frankreichs, Spaniens und Italiens. Dies schürte im Westen die Skepsis an der deutschen Bündnisfähigkeit und weckte un gute Erinnerungen an die deutsche Enthaltung bei der Libyen-Resolution des UNO-Sicherheitsrats von 2011. *Zweitens* kam es nach dem Einzug François Hollandes ins Élysée zu einer Abkühlung der deutsch-französischen Beziehungen. In einem im April 2013 publik gewordenen internen Papier von Hollandes Sozialisten wurde die «egoistische Unnachgiebigkeit der Kanzlerin



Angela Merkels CDU/CSU gewann die Bundestagswahl vom 22. September 2013 klar. T. Schwarz / Reuters

Merkel» bemängelt. Am französischen Militäreinsatz in Mali beteiligte sich Deutschland nur mit logistischer Hilfe und im Rahmen einer europäischen Ausbildungsmission. *Drittens* sorgten 2013 Durchsuchungen russischer Behörden bei in Russland tätigen deutschen Stiftungen in Berlin für Ernüchterung. Bundespräsident Joachim Gauck und Merkel entschieden, im Februar 2014 nicht zu den Olympischen Spielen nach Sotschi zu reisen.

In Merkels dritter Amtszeit soll nun aber alles besser werden. Deutschland sei sich seiner besonderen Verantwortung in Europa und in der Welt bewusst, steht im Koalitionsvertrag von SPD und CDU/CSU. Neue Akzente der Berliner Aussenpolitik sind bereits jetzt, nach knapp 80 Tagen von «Merkel III», erkennbar geworden. *Erstens* sollen die Beziehungen zu Frankreich verbessert werden. *Zweitens* soll die deutsche Russlandpolitik kooperativer werden. Die

Krise in der Ukraine wird zum ersten, heiklen Testfall einer aktiveren Aussenpolitik. *Drittens* will Deutschland bei globalen Krisen und Konflikten mehr Verantwortung übernehmen. Steinmeier glaubt, dass 2014 das entscheidende Jahr für den Mittleren Osten werden könnte: Deutschland soll bei der Verständigung im Atomstreit mit dem Iran, der Realisierung einer Zwei-Staaten-Lösung im israelisch-palästinensischen Konflikt sowie bei der Beilegung des Syrien-Konflikts eine konstruktive Rolle spielen.

Nach vier Jahren der aussenpolitischen Zurückhaltung will Berlin sich also international wieder stärker einmischen. Dies versprochen an der diesjährigen Münchner Sicherheitskonferenz in perfekt synchronisierten Grundsatzreden Bundespräsident Gauck, Aussenminister Steinmeier und Verteidigungsministerin Ursula von der Leyen. Strukturelle Gründe erschweren jedoch den angestrebten Wandel der deutschen Aussenpolitik unter «Merkel III».

Gezähmte Zentralmacht Europas

1990 bildete für die deutsche Aussenpolitik eine wichtige Zäsur: Davor galten Westbindung und Ostpolitik als Maximen. Die atlantische Allianz und die europäische Integration bildeten das Fundament von Konrad Adenauers Aussenpolitik (CDU). Unter Willy Brandt (SPD) kam

Nach vier Jahren der aussenpolitischen Zurückhaltung will Berlin sich international wieder stärker einmischen.

die Entspannungspolitik gegenüber dem Osten dazu. Nach der Wiedervereinigung hielt sich Helmut Kohl (CDU) weiterhin an die Thomas-Mann-Formel eines «europäischen Deutschlands statt eines deutschen Europas» und betonte auch transatlantische Kontinuität, um latente Ressentiments und Vorurteile der Nachbarn gegenüber einem zu starken Deutschland, dem «entfesselten Gulliver», zu dämpfen. Die Generation, welche die Hitlerzeit erlebt hatte, bot aus einem historischen Schuldbewusstsein heraus freiwillig die Hand zur eigenen Machtbeschränkung durch institutionelle Verflechtung. «Gezähmte Macht» nannte der Politologe Peter Katzenstein dies treffend.

1999 begegnete Deutschland der gewachsenen internationalen Verantwortung mit

Wichtigste aussenpolitische Akteure

Angela Merkel (59, CDU) ist seit 2005 Kanzlerin. In den letzten zehn Jahren ernannte sie Forbes achtmal zur **«mächtigsten Frau der Welt»**. Abgesehen von der Europa- und Russlandpolitik überliess sie die deutsche Aussenpolitik in den letzten vier Jahren dem schwachen Aussenminister Guido Westerwelle. Für Merkel war Innenpolitik immer wichtiger als Aussenpolitik.

Frank-Walter Steinmeier (58, SPD) war bereits 2005–09 Merkels Aussenminister. In der Folge kritisierte er aber die deutsche Aussenpolitik scharf und warf Merkel und Westerwelle mangelnde Gestaltungskraft vor. Nun erhält er seine **«zweite Chance»**. Er möchte die Beziehungen zu den USA, Frankreich und Russland reparieren und eine öffentliche Strategie-Debatte lancieren.

Ursula von der Leyen (55, CDU) wirkte unter Merkel bereits als Familien- und Arbeitsministerin. Überraschend ernannte Merkel sie nun zur **ersten Verteidigungsministerin** Deutschlands. Von der Leyen könnte sich als **CDU-Kanzler-Kandidatin** und damit Merkels Nachfolgerin profilieren. Im neuen Amt trat sie als ambitionierte Mitstreiterin Steinmeiers für eine aktivere Aussenpolitik auf.

einer aktiveren Aussenpolitik. Kanzler Gerhard Schröder (SPD) und Joschka Fischer (Grüne) warben mit der Begründung «Nie wieder Auschwitz» für eine deutsche Beteiligung am Kosovokrieg und brachen mit der pazifistischen Nachkriegsvergangenheit («Nie wieder Krieg»). 2003 lehnte Schröder den US-Feldzug im Irak jedoch strikt ab. Dieser Bruch mit Kohls Aussenpolitik führte zu einer tiefgreifenden Verstimmung der USA.

Unter Angela Merkel (CDU) beanspruchte die europäische Schuldenkrise fast die gesamte Aufmerksamkeit der Regierung. Die deutsche Europapolitik wurde zur Chefsache der Kanzlerin. Merkels zweites Kabinett stellte ferner mit Guido Westerwelle (FDP) einen äusserst schwachen Aussenminister. Die Kanzlerin liess ihn mit seiner passiven «Kultur der militärischen Zurückhaltung» gewähren. Die deutsche Enthaltung im UNO-Sicherheitsrat bei der Libyen-Intervention resultierte im März 2011 in einem diplomatischen Scherbenhaufen.

Neustart mit Frankreich

Im Koalitionsvertrag wird die Zusammenarbeit mit Frankreich als «in ihrer Breite und Tiefe einzigartige Partnerschaft» besonders hervorgehoben. In einem Strategiepapier des Auswärtigen Amtes ist von einem «Neustart» der Beziehungen die Rede. Deutschland will Paris bei den Militäreinsätzen in Afrika entlasten. In der EU-Mission in Mali sollen deutsche Militärausbilder von zuvor maximal 180 auf bis zu 250 aufgestockt werden, ein Teil soll dabei der Deutsch-Französischen Brigade entstammen. Dieser deutsch-französische Auslandseinsatz ist von hoher symbolischer Bedeutung. In der jüngsten Vergangenheit

hatte sich Paris ungehalten darüber gezeigt, die Brigade aufgrund deutscher Vorbehalte nicht in Einsätzen nutzen zu können. Zudem will Deutschland an die EU-Mission in der Zentralafrikanischen Republik Transportflugzeuge und Luftbetankungen beisteuern. Das verstärkte deutsche Engagement wird in Paris als wichtiger Schritt auf dem Weg einer gemeinsamen Afrika-Strategie der EU bewertet.

Überdies will Steinmeier mit seinem Amtskollegen Laurent Fabius gemeinsam politische Brennpunkte in der EU-Nachbarschaft besuchen. Bisher waren Nord- und Westafrika im Fokus der französischen Aussenpolitik, während sich Deutschlands strategisches Kalkül nach Osten richtete. Künftig wollen sich Berlin und Paris gemeinsam sowohl um die Mittelmeerregion als auch um Osteuropa kümmern. Vor wichtigen EU-Treffen wollen sich Steinmeier und Fabius zudem künftig abstimmen. Diese Vorab-Konsultation praktizierten die beiden bereits, als es im Januar 2014 um den EU-Einsatz in der Zentralafrikanischen Republik ging. Im Februar vermittelten sie ferner zusammen mit dem polnischen Aussenminister Radoslaw Sikorski in Kiew zwischen Regierung und Opposition – und reaktivierten damit erfolgreich das «Weimarer Dreieck» (Deutschland–Frankreich–Polen) als kontinentales Führungstrio innerhalb der EU.

Amerikas Schwenk nach Asien wird von Steinmeier als Chance für Europa gesehen, die gemeinsame EU-Aussenpolitik voranzutreiben und mehr globale Verantwortung zu übernehmen. Allerdings könnte die engere Harmonisierung zwischen Berlin und Paris den «Deauville-Komplex» kleinerer EU-Staaten fördern – die Angst vor Sonderabsprachen. Im Herbst 2010 hatten sich Merkel und Sarkozy im franzö-

sischen Deauville getroffen und zu zweit das weitere Vorgehen in der Euro-Krise entschieden. Danach monopolisierten «Merkozy» das Management der Euro-Krise auf Kosten des institutionellen EU-Entscheidungsprozesses.

Eine neue Russlandpolitik?

In Merkels erstem Kabinett bemühte sich Aussenminister Steinmeier, die sozialdemokratische Tradition der deutschen Ostpolitik weiterzuführen. Seine Idee des «Wandels durch Verflechtung» war eine Anspielung auf Egon Bahrs «Wandel durch Annäherung» (1963). Merkel lehnte eine Nato-Mitgliedschaft Georgiens und der Ukraine ab, was ihr der russische Präsident Wladimir Putin hoch anrechnete. Der Georgien-Krieg 2008 änderte die Berliner Russlandpolitik nicht grundlegend, auch wenn Merkel gegenüber Putin in den letzten Jahren kritischer wurde. Putins autoritärer Kurs nach innen sowie sein Führungsanspruch in der Nachbarschaft wurden im Kanzleramt mit Argwohn betrachtet und die Defizite der deutsch-russischen «Modernisierungspartnerschaft» zunehmend deutlicher thematisiert.

Nun sollen die Beziehungen zu Russland wieder kooperativer werden. Gernot Erler (SPD) ersetzte den bisherigen Russlandkoordinator Andreas Schockenhoff (CDU). Dieser hatte Putins Autokratie wiederholt kritisiert. Erler und Steinmeier betonten hingegen die strategische Bedeutung der deutsch-russischen Beziehungen. Die Exportnation Deutschland ist wirtschaftlich abhängig von importierten Rohstoffen. Deutschland ist der weltweit grösste Importeur von russischem Öl und Gas; knapp 40 Prozent der deutschen Gasimporte stammen aus Russland. Durch den geplanten deutschen Atomausstieg und die fertiggestellte «Nord Stream»-Gaspipeline dürfte sich dieser Anteil künftig noch vergrössern.

Im Koalitionsvertrag steht Steinmeiers Credo zu Russland, dem «grössten und wichtigsten Nachbarn der EU»: «Sicherheit in und für Europa lässt sich nur mit und nicht gegen Russland erreichen.» Steinmeier hält Russland generell nicht für ein Problem, sondern für einen Teil der Lösung. Er will eine weitergehende Isolation Russlands in Europa vermeiden. Die Berliner Russlandpolitik dürfte wieder wie bereits in Merkels erster Amtszeit zum Streitthema zwischen Kanzleramt und reaktiviertem Aussenamt werden.

Ein interessanter Testfall für die neue Russlandpolitik ist Berlins Umgang mit der Ukraine. Steinmeiers Amtsvorgänger Westerwelle hatte Ende 2013 noch offen mit der Protestbewegung auf dem Maidan-Platz in Kiew fraternisiert. Steinmeier reiste hingegen, als die Gewalt im Februar 2014 eskalierte, nach Kiew und vermittelte zusammen mit seinem französischen und polnischen Amtskollegen unter Einbezug der russischen Seite zwischen der prowestlichen Opposition und der prorussischen

Steinmeier hält Russland nicht für ein Problem, sondern für einen Teil der Lösung.

Regierung ein Abkommen, welches das Blutvergiessen in Kiew vorerst stoppte. Steinmeier leistete mit grossem persönlichem Einsatz einen wichtigen Beitrag für die vorübergehende Beilegung der Krise. Es wird sich zeigen, ob es Berlin gelingen wird, auch für die Krim eine Lösung zu vermitteln, die sowohl für den Westen als auch für Russland akzeptabel ist.

Vermittler im Mittleren Osten

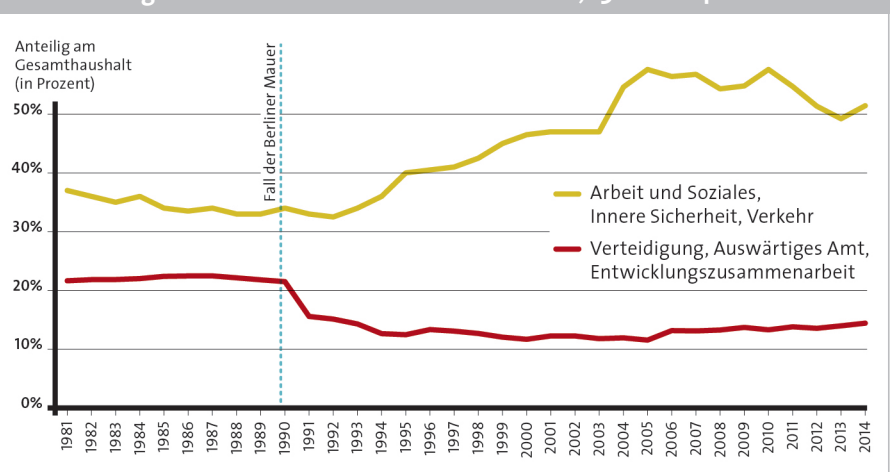
Eine aktivere deutsche Aussenpolitik könnte analog zum diplomatischen Coup in Kiew vermehrt auch im Mittleren Osten vermitteln. In seiner ersten Amtszeit hat Steinmeier sich rund ein Drittel seiner Arbeitszeit mit dem Nahen und Mittleren Osten befasst. Merkel ihrerseits hatte mehrfach erklärt, dass die Sicherheit Israels ein Teil der deutschen Staatsräson sei und damit niemals verhandelbar. Die deutsch-israelischen Beziehungen sind jedoch an-

gespannt, seit Deutschland sich Ende 2012 in der UNO der Stimme enthielt, als Palästina den Status als beobachtender Nicht-Mitgliedstaat beantragte. Ende Februar 2014 bewies Israel trotz regelmässiger deutscher Kritik an der israelischen Siedlungspolitik Vertrauen in Berlin: Deutschland wird künftig in Staaten, in denen Israel keine Botschaft unterhält (z.B. in Indonesien oder Malaysia), israelische Bürger in deutschen Konsulaten betreuen.

Deutschland unterstützt die Pendeldiplomatie von US-Aussenminister John Kerry und das amerikanische Drängen auf ein Nahostabkommen zwischen Israel und Palästinensern im Westjordanland (vgl. [CSS-Analyse Nr. 144](#)). Sollte Kerrys Mission scheitern, könnte Steinmeier seine Nahostdiplomatie reaktivieren. Berlin ist auch für arabische Nationen ein akzeptierter Dialogpartner, weil keine koloniale Vergangenheit oder machtpolitische Interessen die Beziehungen belasten. Paradoxiere Weise könnte dabei Deutschland gerade die kontroverse Libyen-Enthaltung von 2011 Glaubwürdigkeit verleihen. Berlin wird auch als Nato- und EU-Mitglied zuge- traut, bei globalen Krisen zwischen Russland, China und den USA zu vermitteln und massigend zu wirken, etwa im Syrien-Konflikt.

Kleine konkrete Schritte sind bereits erfolgt: Steinmeier entschied, bei der Vernichtung von Reststoffen syrischer Chemiewaffen im UNO-Rahmen aktiv mitzuhelfen und diese in deutschen Anlagen in Munster zu verbrennen, was sein Vorgänger Westerwelle noch kategorisch abgelehnt hatte.

Bundesaussgaben für Internationales und Inneres, 1981–2014



Transatlantische Störungen

Das Nein zum Irak-Krieg der Bush-Regierung belastete 2003 die deutsch-amerikanischen Beziehungen schwer, weil sich Deutschland erstmals offen gegen die USA stellte. Merkel betrieb zwar ab 2005 transatlantische Schadensbegrenzung. Jedoch blieben die Beziehungen angespannt: Merkel bremste 2008 die Nato-Osterweiterung ab und setzte sich erfolgreich gegen eine Aufnahme Georgiens und der Ukraine ein. Die deutsche Enthaltung 2011 zur Libyen-Intervention im UNO-Sicherheitsrat (an der Seite Chinas und Russlands) stiess im Westen auf Unverständnis. Kritisiert wurde einerseits das Ausscheren aus dem westlichen Lager (mit dem Tabubruch, sich erstmals gleichzeitig sowohl gegen die USA als auch gegen Frankreich zu stellen), andererseits auch die Abkehr von einer wertgebundenen Aussenpolitik, nachdem Deutschland sich in der UNO zuvor prominent für das Prinzip der Schutzverantwortung eingesetzt hatte.

Umgekehrt führten die Enthüllungen des NSA-Whistleblowers Edward Snowden 2013 in Deutschland auch zu einem herben Vertrauensverlust in die USA. Insbesondere das geheime Abhören von Merkels Handy schlug in Deutschland hohe Wellen. Auch die enge Zusammenarbeit der deutschen Geheimdienste mit den US-Nachrichtendiensten warf Fragen auf. Die deutsche Regierung steht unter öffentlichem Druck, die Privatsphäre ihrer Bürger besser zu schützen.

Inzwischen bemühen sich beide Seiten wieder um guten Willen: Der transatlantischen Partnerschaft wird wieder das Wort geredet und das Fundament gemeinsamer Werte und Interessen betont. Die US-Regierung zeigt zwar wenig Bereitschaft, deutschen Forderungen zu einem gegenseitigen «No Spy»-Abkommen nachzukommen, und betont immer wieder, wie stark die deutschen Geheimdienste von der Kooperation mit den US-Diensten profitieren. Jedoch entsandte die US-Regierung Anfang 2014 Aussenminister Kerry nach Berlin, um die Wogen zu glätten. Merkel ihrerseits nahm eine Einladung Obamas an, Amerika noch dieses Jahr zu besuchen. Gleichzeitig soll aber auch die Abhängig-

keit Deutschlands und der EU von den USA reduziert werden, indem die eigenen Nachrichtendienste gestärkt werden und in europäische Technik investiert wird.

Vox populi

Strukturelle Gründe sprechen dagegen, dass sich die deutsche Aussenpolitik in den nächsten vier Jahren radikal verändern wird. Zwischen dem gewachsenen aussenpolitischen Geltungsanspruch als europäischem Wirtschaftsriesen sowie zweitgrösstem Nato-Staat und den für die Aussen- und Sicherheitspolitik tatsächlich zur Verfügung gestellten Mitteln besteht weiterhin eine Kluft. Seit 1990 wurden die Ausgaben für Diplomatie, Verteidigung und Entwicklungszusammenarbeit stark reduziert (siehe Grafik S.3). US-Aussenminister Kerry forderte Berlin deshalb an der Münchner Sicherheitskonferenz auf, dem neuen Selbst- und Sendungsbewusstsein als Impulsgeber für eine gemeinsame EU-Aussen- und Sicherheitspolitik auch entsprechende Ressourcen zur Verfügung zu stellen.

Die mediale Fokussierung auf den neu-alten Aussenminister Steinmeier lenkte zudem bisher vom Umstand ab, dass die Berliner Europapolitik im Zuge der Euro-Krise präsidialer geworden ist. Aussenamt und Aussenminister verloren demgegenüber an Einfluss. In seiner Antrittsrede kritisierte Steinmeier vielsagend die «Vergipfelung der Aussenpolitik». Er reklamiert eine Kompetenzrückkehr vom Kanzleramt ins Auswärtige Amt und will die deutsche Europa- und Russlandpolitik nicht länger Merkel überlassen.

Merkel selbst hat sich bisher noch nicht zu einem allfälligen Kurswechsel in der Aussenpolitik geäussert. Die Kanzlerin ist aber generell eine eher vorsichtige Politikerin, die grosse Rücksicht auf die Stimmung im Volk nimmt. Nur 20 Prozent der deutschen Bevölkerung will, dass Deutschland sich in der Nato stärker engagiert. Über 60 Prozent ist gegen den Einsatz militärischer Instrumente und somit dagegen, dass sich Deutschland, wie von Bundespräsident Gauck gefordert, «früher, entschiedener

und substanzieller» in die globale Konfliktlösung einbringt, «nicht nur politisch, auch militärisch». Ob Merkel die Münchner Appelle – die in der eigenen Bevölkerung unpopulär sind – mittragen wird, ist fraglich.

Auch geostrategische Trends sprechen dagegen, dass Berlin sich nun aktiv in die globalen Konflikte einmischen und Verantwortung übernehmen wird, als Ultima Ratio auch militärisch. Insbesondere fehlt der vertraute weltordnende Partner: Die westliche Führungsmacht USA ist auf dem Rückzug, ihre Bereitschaft zu diplomatischem und vor allem militärischem Enga-

Die für die deutsche Aussenpolitik sinnstiftenden multilateralen Institutionen stecken derzeit in der Krise.

gement weltweit sinkt. Westliche Interventionen sind ohne die USA unrealistisch. Dazu kommt: Die für die deutsche Aussenpolitik sinnstiftenden multilateralen Institutionen EU und Nato, aber auch UNO und OSZE stecken derzeit in der Krise.

Die Gestaltungsmöglichkeiten bleiben deshalb begrenzt. Die Koordinaten der deutschen Aussenpolitik – Westbindung, europäische Integration, Ostpolitik, Multilateralismus – werden sich nicht grundlegend verschieben, auch wenn die Berliner Aussenpolitik wieder etwas aktiver wird, insbesondere in der Krisenprävention und der Vermittlung von diplomatischen Lösungen in Konflikten. Unter Steinmeier dürfte es immerhin zur Rückkehr einer verlässlichen, im Westen verankerten deutschen Aussenpolitik kommen. Die neue Dynamik des deutsch-französischen Paares stimmt zuversichtlich. Steinmeiers Erfolg in Kiew demonstrierte bereits eindrücklich den Einfluss einer selbstbewussten, diplomatisch geschickten deutschen Aussenpolitik, im Verbund mit den EU-Partnern und in Absprache mit Russland.

Dr. Christian Nünlist ist Senior Researcher am Center for Security Studies (CSS) der ETH Zürich und leitet das Team «Swiss and Euro-Atlantic Security».

Die **CSS Analysen** zur Sicherheitspolitik werden herausgegeben vom Center for Security Studies (CSS) der ETH Zürich. Jeden Monat erscheinen zwei Analysen auf Deutsch, Französisch und Englisch. Das CSS ist ein Kompetenzzentrum für schweizerische und internationale Sicherheitspolitik.

Herausgeber: Christian Nünlist und Matthias Bieri
Lektorat: Sarah Schumacher
Layout und Infografiken: Miriam Dahinden
ISSN: 2296-0236

Feedback und Kommentare: analysen@sipo.gess.ethz.ch
Bezug und Abonnement: www.css.ethz.ch/cssanalysen

Zuletzt erschienene CSS-Analysen:

Interreligiöse Spannungen in Süd- und Südostasien Nr. 148
Freier Handel zwischen China und der Schweiz Nr. 147
Konventionelle Rüstungskontrolle in Europa Nr. 146
Die Weiterverbreitung fortgeschrittener Waffensysteme Nr. 145
Die Kerry-Initiative: Hoffnung auf ein Nahost-Abkommen? Nr. 144
Vor dem EU-Gipfel zur Verteidigungspolitik Nr. 143