

20.03. 2009

DIE AUßEN- UND SICHERHEITSPOLITIK DER GROßEN KOALITION

Prof. Dr. Sebastian Harnisch

Beitrag für die Autoren-Tagung: "Bilanz der Großen Koalition",
Bremen, Haus der Wissenschaft, 26.-27. März 2009

Prof. Dr. Sebastian Harnisch
Institut für Politische Wissenschaft
Ruprecht-Karls-Universität Heidelberg
69115 Heidelberg
Tel.: +49-6221-54-2859
E-Mail: Sebastian.harnisch@uni-heidelberg.de;
Web: <http://harnisch.uni-hd.de>

1. Einleitung¹

Machen Große Koalitionen einen Unterschied in der Außenpolitik parlamentarischer Demokratien? Die theorie-orientierte Außenpolitikforschung kennt hierauf bislang nur wenige und widersprüchliche Antworten (Kaarbo/Beasley 2008; Schieder 2008). Klare Erkenntnisse hätten indes einen erkennbaren politikwissenschaftlichen und praxeologischen Mehrwert: Zum einen bildeten Koalitionen von zwei oder mehr Parteien nach dem II. Weltkrieg über 70% der Regierungen in Westeuropa. Auch die regional- und globalpolitisch einflussreichen Demokratien Indiens, Japans, Israels und der Türkei werden regelmäßig von Koalitionsregierungen angeführt. Zum anderen bieten Studien zum Einfluß von Regierungszusammensetzungen offensichtliche Anknüpfungspunkte mit der vergleichenden Policyforschung, die sich mit Koalitionseffekten beschäftigt (Browne 1982; Müller/Strom 2000; Lees 2001).

Zwei widerstreitende Kausalführungen können in der bisherigen Außenpolitik-Literatur identifiziert werden: Ausgehend von einer liberalen Perspektive der Außenpolitik haben Vertreter der "Hemmungsthese" argumentiert, dass die Anzahl der beteiligten Akteure, das geringere Ausmaß an programmatischer Übereinstimmung und die leichtere Abberufbarkeit von Koalitionsregierungen dazu führen, dass diese im Vergleich mit Einparteienregierungen eine passivere, weniger aggressive Außenpolitik verfolgen (grundlegend Blondel/Müller-Rommel; Hagan 1993; Hagan et al. 2001; Elman 2000; Ripsman 2002). Empirische Tests der These ergaben, dass Koalitionsregierungen weniger häufig in internationale Konflikte verwickelt sind (Reiter/Tilman 2002; Palmer/London/Regan 2004), weniger häufig in militärischen Krisen die Gewalt erwidern (Prins/Sprecher 1999) und auch generell weniger oft in Kriege verstrickt sind (Leblang/Chan 2003).

Die "Befähigungsthese" hingegen, geht von der Annahme aus, dass Koalitionen den regierenden Parteien eine substantielle Außenpolitik ermöglichen. Die Verteilung der Macht unter den Koalitionären ermögliche die bessere Vertuschung von Verantwortung, so dass eine Abstrafung durch den Wähler unwahrscheinlicher werde (Hagan 1993: 27; Prins/Sprecher 1999: 275). Hagan identifiziert als wichtige konditionierende Faktoren für die Befähigungsthese die Machtverteilung und die Größe der programmatischen Schnittmenge zwischen den Koalitionären, das Vorhandensein von Vetospielern inner- und außerhalb der Regierungsparteien sowie die Führungsstärke der Koalitionsspitze (Hagan 1993: 27-30). Eine jüngere Untersuchung spitzt die Befähigungsthese sogar noch weiter zu. Kaarbo und Beasley (2008) nehmen an, dass Mehrparteienkoalitionen gegenüber Einparteienregierungen dazu neigen, extreme Politi-

¹ Ich danke Christiane Feyeraabend und Rene Schlee für die Unterstützung bei der Zusammenstellung und Aufbereitung des Datenmaterials.

ken, i.e. konfrontative oder kooperative, zu verfolgen. Als Erklärungsmechanismen bieten sie an, dass Mehrparteienkoalitionen den kleineren Koalitionspartnern einerseits erlauben, stärkere Parteien in Geiselnhaft (hijacking) zu nehmen. Andererseits ermöglichen Koalitionsregierungen es den beteiligten Parteien innenpolitische Schwächen zu überspielen, indem sie expansive außenpolitische Ziele artikulieren und verfolgen (Kaarbo/Beasley 2008: 77).²

Geht man von diesen Erwägungen und Befunden für Mehrparteienkoalitionen aus, so lassen sich für die Außenpolitik von Großen Koalitionen, die regelmäßig mindestens zwei größere Parteien mit breiter programmatischer Basis zusammenbringen, folgende Hypothesen bilden:

1. Große Koalitionen verfügen über eine breite politische Legitimation für ein aktives außenpolitisches Handeln, wenn die Koalitionsparteien jeweils inhaltlich geschlossen auftreten und gemeinsam über eine große programmatische Schnittmenge verfügen. (*Ermöglichungsthese*)
2. Große Koalitionen werden keine extremen außenpolitischen Positionen vertreten, weil intrakoalitionäre Machtasymmetrien, gekoppelt mit starken programmatischen Differenzen, eine weniger bedeutsame Rolle als bei Mehrparteienkoalitionen spielen. (*Moderierungsthese*)
3. In Großen Koalitionen in der Bundesrepublik verschärft sich aber der Wettbewerb zwischen Kanzleramt (Kanzlerprinzip) und Auswärtigem Amt (Resortprinzip), weil ihre jeweiligen Protagonisten (meist) gleichzeitig als Kanzlerkandidaten fungieren, und deshalb die Außenpolitik zur persönlichen Profilierung, insbesondere im Vorfeld von Wahlen, nutzen. (*Wahlhypothese*)

Ein Blick auf die Außenpolitik der ersten großen Koalition (1966-1969) lässt bereits erkennen, dass die fehlende programmatische Übereinstimmung der Koalitionsparteien ein - wenn nicht der - zentrale(r) Faktor für die außenpolitische Handlungsunfähigkeit der Kiesinger-Regierung war. Starke inhaltliche Auseinandersetzungen über die Ostpolitik, die Nichtverbreitungspolitik und die Außenwirtschaftspolitik führten zu einer regelrechten außenpolitischen Blockade der Großen Koalition, die erst unter der sozial-liberalen Koalition beendet werden konnte (Hanrieder 1991: 416-18; Hagan 1993: 28).³

² Für den deutschen Fall hat Paterson überzeugend argumentiert, dass die Übernahme des Außenamtes durch den kleineren Koalitionspartner ein probates Vehikel darstellte, um diesem eine eigenständige inhaltliche Profilierung zu erlauben und so die Wiederwahlchancen zu erhöhen (Paterson 2008: 4).

³ Zwei konditionierende Faktoren schränkten zusätzlich die Handlungsfähigkeit des Kabinetts Kiesinger ein: Erstens waren Kiesinger und Brandt beide interessierte Außenpolitiker, sodass ihre Profilierung in diesem Politikfeld jeweils zu Lasten des Anderen ging. Zweitens blieb der Beginn der ostpolitischen Wende, die auch von Kanzler Kiesinger mitgetragen wurde, unter dem Vorbehalt der Ratifizierung durch die konservativen Kräfte in der CDU/CSU-Fraktion. Diese stoppten die ostpolitischen Avancen

Im Folgenden wird nun argumentiert, dass Koalitionseffekte in einzelnen Politikbereichen im außenpolitischen Stil der Großen Koalition deutlich nachweisbar sind. Ein überparteilicher programmatischer Grundkonsens bestimmt jedoch weiterhin maßgeblich die deutsche Außen- und Sicherheitspolitik, der auch die Große Koalition auf dem Pfad euro-atlantischer Einbindung und der Präferenz gewaltarmer Instrumente hält.

2. Zur Ausgangslage der „Koalition der neuen Möglichkeiten“⁴

Im Vergleich mit anderen parlamentarischen Demokratien, in denen regelmäßig die außenpolitische Autorität im Gemeinschaftsorgan des Kabinetts ausgeübt wird, dominieren in der Bundesrepublik das Kanzler- und das Ressortprinzip weiterhin den außenpolitischen Prozess. Seit dem Ende der 1970er Jahre ist die verfassungsrechtlich starke Position des Auswärtigen Amtes aber zunehmend unter Druck geraten. Wachsende Interdependenzen haben die auswärtigen Aktivitäten anderer Ministerien vervielfacht (Eberlei/Weller 2001) und dem Bundeskanzleramt (BKA), insbesondere in der Europapolitik, eine starke Koordinierungsfunktion zugewiesen (Paterson 1994). In der ersten Amtsperiode der Großen Koalition ist diese Koordinierungsaufgabe des BKA durch die Verhandlungen zum Verfassungsvertrag, die deutsche EU-Rats- und G-8-Präsidentschaft sowie die internationale Finanz- und Wirtschaftskrise noch weiter gestärkt worden.⁵

Neben diesen strukturellen Faktoren profitierte Bundeskanzlerin Merkel im Wettbewerb mit ihrem sozialdemokratischen Widersacher, dem sozialdemokratischen Kanzlerkandidaten und Außenminister Steinmeier, von ihren eigenen Führungs- und Koalitionsbildungsfähigkeiten *und* den parteipolitischen Schwächen des Außenministers.⁶ Während Steinmeier in der Anfangsphase zu Beginn der Legislaturperiode als verantwortlicher Geheimdienstkoordinator

der Regierung aber unmittelbar nach der Niederschlagung des Prager Frühlings durch die Sowjetunion, vgl. Hacke 1975.

⁴ „Ich habe die neue Koalition eine „Koalition der neuen Möglichkeiten“ genannt... Das heißt für mich konkret: Der Anspruch der neuen Bundesregierung an sich und das Land ist nicht gering. Wir wollen die Voraussetzung schaffen, dass Deutschland in zehn Jahren wieder zu den ersten drei in Europa gehört. Ich finde, das ist ein legitimer und wichtiger Anspruch.“ Angela Merkel PlPr. 16/4, 30.11.2005: 77C.

⁵ Ausdruck fand die gestärkte Stellung des Bundeskanzleramtes in der Initiative der CDU/CSU Bundestagsfraktion zur Schaffung eines Nationalen Sicherheitsrates. Dieser Rat sollte Analysen zur Bedrohungslage erstellen, die Koordination der zivilmilitärischen Krisenbewältigung und -prävention übernehmen sowie die Koordination nationaler Abwehrmaßnahmen im Fall eines Anschlages oder einer länderübergreifenden Katastrophe sicherstellen. Dieser Zentralisierungsvorschlag stieß, erwartungsgemäß, auf heftigen Widerstand aus der SPD und wurde von der Kanzlerin auf die kommende Legislaturperiode vertagt, vgl. CDU/CSU 2008 sowie Focus 2009.

⁶ Der Economist erklärte die Kanzlerin 2006 euphorisch zum „Weltstar“ (Economist 2006), vgl. ferner Boege/Kletzing 2007 und den Beitrag von Manuela Glaab.

der Rot-Grünen Regierung wegen der Affäre um die Verschleppung des Guantanamo-Häftlings Murnat Kurnaz in die Kritik geraten war und der Rückendeckung der Kanzlerin bedurfte, litt der Vizekanzler im weiteren Verlauf immer wieder unter den Führungsdiskussionen in der SPD und der Debatte um seine Kanzlerkandidatur.

Neben Machtasymmetrie und Führungskompetenz wird die Größe der programmatischen Schnittflächen zwischen den Koalitionsparteien als die wichtigste konditionierende Variable für Koalitionseffekte in der bisherigen Forschung angesehen (vgl. Hagan 1993). Im Vergleich zu den heftigen parteipolitischen Auseinandersetzungen über die Grundsatzentscheidungen in der Europa-, Außen- und Sicherheitspolitik in der Nachkriegszeit (Opelland 2007), ist der programmatische Wettbewerb in den 1990er Jahren sichtlich abgeebbt. Sieht man einmal von den kontroversen Debatten über die Mandatierung von Bundeswehr-Auslandseinsätzen bis Mitte der 1990er Jahre ab, so läßt sich seither ein breiter parteipolitischer Konsens in den Grundüberzeugungen der europäischen Integration, der transatlantischen Beziehungen und des zurückhaltenden und multilateral eingebetteten Einsatzes militärischer Gewalt feststellen (Haftendorn 2001; Karp 2005; Oppermann/Höse 2007).

Dieser Grundkonsens findet sich auch in dem kurzen Abschnitt des Koalitionsvertrages zur Außenpolitik wieder. So verständigten sich die Koalitionäre rasch auf die Beachtung des Völkerrechts, die Einhaltung der Menschenrechte, einen umfassenden Sicherheitsbegriff sowie auf die Stärkung der Europäischen Politik in multilateralen Gremien und die Pflege der Beziehungen zu den USA und europäischen Nachbarn (Koalitionsvertrag 2005: 146-163). Auch im Programm für die deutsche EU-Ratspräsidentschaft und der Reisediplomatie der Kanzlerin und des Außenministers in die kleineren Nachbarstaaten wird diese "Einbindungspolitik" sichtbar, die sich explizit von den uni- und bilateralen Initiativen der Regierungszeit Schröder absetzt (vgl. Beitrag in diesem Band).

Programmatische Differenzen finden sich in der Großen Koalition primär in der Sicherheitspolitik und in der Frage nach den Erweiterungsperspektiven für die Europäische Union. Dabei war das Potential für eine strategische Neuausrichtung der Sicherheitspolitik im Sinne der Ermöglichungsthese bei Amtsantritt der Großen Koalition durchaus vorhanden. Bereits unter Innenminister Schily hatte die rot-grüne Bundesregierung eine grundlegende Re-Interpretation des Verteidigungsbegriffs im Grundgesetz angestrebt, um so einen Waffeneinsatz der Bundeswehr im Innern zu ermöglichen.⁷

⁷ Im Entwurf für ein neues Luftsicherheitsgesetz hatten Sozialdemokraten und Grüne den Abschuss eines entführten Flugzeugs durch die Bundesluftwaffe legitimieren wollen, sofern keine andere Möglichkeit verblieben sei, den Einsatz des Flugzeugs als Waffe gegen sensitive Ziele (Atomkraftwerke, Fußballstadien etc) zu verhindern.

Im Verlauf Legislaturperiode regte sich in der SPD allerdings erheblicher Widerstand gegen die Vorschläge von Innenminister Schäuble und Verteidigungsminister Jung, die u.a. auf eine Ausweitung des Verteidigungsbegriffs im Grundgesetz und damit des Einsatzrahmens der Bundeswehr im Innern abzielten (Wehner 2006; Blechschmidt/Matern 2006). Konkret zeigte sich der programmatische Dissens in der langwierigen innerkoalitionären Auseinandersetzung um die Verabschiedung des Verteidigungs-Weißbuchs im Herbst 2006 (BMdV: 2006).⁸ Auch schlug eine Gesetzesinitiative des Bundesinnenministeriums zur Revision von Art. 35 zunächst fehl (s.u.).

Ein zweiter wichtiger programmatischer Dissens in der Großen Koalition besteht in der Frage eines möglichen EU-Beitritts der Türkei. Außenminister Steinmeier vertritt weiterhin die Linie der Vorgänger-Regierung. Danach ist die EU-Beitrittsperspektive als Demokratisierungsinstrument für die Türkei notwendig und ein späterer Beitritt wünschenswert, sofern die Türkei die Aufnahmekriterien erfüllt. Die Union, insbesondere die CSU, artikuliert hingegen mit ihrem Konzept der „privilegierten Partnerschaft“ eine prinzipiell skeptische bis ablehnende Haltung gegenüber dem Beitrittsangebot der EU. Zwar hat Bundeskanzlerin Merkel bekräftigt, dass die Bundesregierung bereits geschlossene EU-Vereinbarungen einhalten werde. Sie kündigte aber gleichzeitig eine Überprüfung der Beitrittsgespräche noch vor der Europawahl 2009 an (Nijhus 2006: 28).⁹

Diese parteipolitischen Differenzen sollten jedoch nicht überinterpretiert werden. Sie ziehen bislang keine grundlegende Kursveränderungen, vergleichbar der französischen Rückkehr in die Militärorganisation der NATO, nach sich.¹⁰ Bemerkenswert ist zudem, dass sich der außen- und sicherheitspolitische Grundkonsens seit 2005 in zwei wichtigen neuen Bereichen erweitert hat: in der Energiesicherheitspolitik und der Sicherheit des Finanz- und Bankensektors. Im Bereich der Energiesicherheit gehen mittlerweile alle Parteien von einem breiten Sicherheitsbegriff aus, der die Versorgungssicherheit aber zunehmend in den Mittelpunkt stellt (vgl. die Beiträge von Pfeiffer, Hempelmann, Kopp, Hill, Loske und Heusgen in Braml

⁸ Außenminister Steinmeier konnte sich gegen Verteidigungsminister Jung schließlich in den umstrittensten Bereichen „nationale Interessendefinition“ und „Bundeswehreinsatz im Innern“ weitgehend durchsetzen, vgl. Siebert 2006.

⁹ Bislang kann sich die CDU/CSU in dieser Frage der Zustimmung der Bevölkerung gewiss sein. Einer Umfrage des German Marshall Fund von 2007 zufolge befürworteten nur 16% der Befragten den türkischen Beitritt als „gute Sache“. Eurobarometerdaten aus dem Mai des gleichen Jahres verzeichnen den auch eine generelle Erweiterungsmüdigkeit der Deutschen, welche zum Referenzjahr 2005 um 8% auf derzeit rund ein Drittel der Befragten zurückging, vgl. Belkin 2008: 9).

¹⁰ So hat die Große Koalition beispielsweise, trotz anfänglicher Auseinandersetzungen, das aktive Streben nach einen nationalen Sitz der Bundesrepublik im UN-Sicherheitsrat weitestgehend aufgegeben.

et al. 2008).¹¹ Im Bereich der Finanzmarktsicherheit läßt sich feststellen, dass die Sekuritisierung der Finanzmärkte in allen Koalitionsparteien nach einer langen Inkubationsphase im Verlauf des Jahres 2008 gleichermaßen rasch und umfassend erfolgt ist. Derzeit verlaufen die inhaltlichen Konfliktlinien weniger innerhalb der Großen Koalition selbst als vielmehr zwischen der Bundesregierung, den europäischen Nachbarn - insbesondere Frankreich - und der neuen Obama-Administration (Jackson 2009: 22-23).

3. Breite Mehrheit, enges Mandat: die Sicherheitspolitik der Großen Koalition

Wirkte die große Koalitionskonstellation eher hemmend oder befähigend auf den Gestaltungswillen der Bundesregierung in der Sicherheitspolitik? Wenn man von einer breiten Definition der Sicherheitspolitik ausgeht, die neben klassischen militärischen Zwangsmitteln auch Stabilisierungsmaßnahmen und präventive Instrumente umfasst (für eine solches Verständnis Harnisch/Wolf 2009), dann ergibt sich ein ambivalenter Befund.

Begrenzte Zwangsmittel

Im Bereich der militärischen Zwangsmittel hat die Große Koalition ihr Instrumentenportfolio gegenüber den Vorgängerregierungen signifikant erweitern können:

1. Eine Fortsetzung der Ausweitung von Zwangskompetenzen der Sicherheitsbehörden im Anti-Terrorkampf,
2. die fortwährende institutionelle Aufweichung des Trennungsgebots zwischen Polizei und Geheimdiensten,
3. die regionale und funktionale Ausweitung der Bundeswehreinätze gegen staatliche und nicht-staatliche Akteure (Taliban-Kämpfer in Afghanistan, Hisbollah-Schmuggler im Libanon und Piraten am Horn von Afrika).

Diese Maßnahmenbündel weisen auf einen deutlich gesteigerten Gestaltungswillen der Exekutive unter den neuen Koalitionsbedingungen hin. Gleichzeitig haben aber Vetospieler innerhalb und außerhalb der Koalition die Autonomiegewinne der Exekutive gegenüber dem Parlament und Bürgern in der Sicherheitspolitik, die mit diesem Gestaltungswillen verbunden sind, erheblich eingeschränkt. Dieser Befund ergibt sich erstens, wenn man die Anzahl, Art, Legitimierung und multilaterale Einbindung der Auslandseinsätze der Bundeswehr seit 2005

¹¹ Strittig ist (und bleibt) hier vor allem die Frage der Kernenergienutzung. Diese Auseinandersetzung schlägt aber bislang nicht auf die Außenpolitik, bspw. in der Exportförderung von deutscher Reaktortechnologie, durch.

im Längsschnitt mit den Mehrparteienkoalitionen zuvor vergleicht. Seit Mitte der 1990er Jahre läßt sich so auch für die Große Koalition ein anhaltender Trend zu robusteren Mandaten, in entfernt(er)en Weltregionen im EU-Kontext nachweisen (Tabelle 1 u. Graphik 1). Parallel haben sich aber auch die parlamentarischen Hürden, formeller und informeller Art, erhöht, wie sie sich einfachgesetzlich im Parlamentsbeteiligungsgesetz von 2005 niedergeschlagen haben (vgl. Harnisch 2006a; Wiefelspütz 2008; Feyerabend 2008). Der Ermöglichung von robusteren Einsätzen in neuen geographischen Gebieten durch die Exekutive steht daher deren wachsende inhaltliche Eingrenzung und Lenkung durch das Parlament (und das Bundesverfassungsgericht) gegenüber.

Tabelle 1: Laufende Bundeswehr-Auslandseinsätze unter der Großen Koalition seit 2005

Einsatz	Mission	Art der Mission	Legitimierung		
			Einbindung/ SR-Resolution	Zustimmung des Bundestages	Abstimmungsergebnis (in Stimmen)
Seit 1994: UNOMIG (United Missions in Georgia)	Georgien: Entsendung von Militärbeobachtern	UN-Beobachtermission	UN SR-Resolutionen: 858/1427/1494/1582	Da es sich um einen unbewaffneten Einsatz handelt, muss der Bundestag nicht zustimmen.	
Seit 1999: KFOR (Kosovo Force)	Kosovo: Aufbau eines demokratischen Umfeldes	Friedens- und Stabilisierungsmission	NATO SR-Resolution: 1244	Mandatserteilung: 25.02.1999 (Sten.Prot. 14/22) Letzte Verlängerung: 05.06.2008	Ja: 553; Nein: 41; Enthaltungen: 10 (namentliche Abstimmung) Ja: 499; Nein: 57; Enthaltungen: 3 (namentliche Abstimmung)
Seit 2002: ISAF (International Security Assistance Force)	Afghanistan: Herstellung und Wahrung der inneren Sicherheit	Friedens- und Stabilisierungsmission	NATO SR-Resolution: 1623	Mandatserteilung: 22.12.2001 (Sten.Prot. 14/210) Letzte Verlängerung: 16.10.2008 (Sten.Prot. 16/181)	Ja: 538; Nein: 35; Enthaltungen: 8 (namentliche Abstimmung) Ja: 442; Nein: 96; Enthaltungen: 32 (namentliche Abstimmung)
Seit 2002: OEF (Operation Enduring Freedom)	Horn von Afrika: Seeraumüberwachung und Schutz der Seeverbindungslinien	Friedens- und Stabilisierungsmission	Der Einsatz findet unter Führung der USA statt SR-Resolution: 1368/1373 Art. 5 NATO-Vertrag Art. 51 UN-Satzung	Mandatserteilung: 16.11.2001 (StenProt. 14/202) Letzte Verlängerung: 13.11.2008 (Sten.Prot.: 16/187)	Ja: 336; Nein: 326 (Verbindung mit der Vertrauensfrage von BK Schröder) Ja: 428; Nein: 130; Enthaltungen: 8 (namentliche Abstimmung)
Seit 2004: EUFOR (European Union Force, Operation Althea)	Bosnien und Herzegowina: Militärische Absicherung des Friedensvertrages von Dayton	Friedens- und Stabilisierungsmission	EU SR-Resolution: 1088	Mandatserteilung: 26.11.2004 (Sten.Prot. 15/143) Letzte Verlängerung: 30.11.2006 (Sten.Prot. 16/70)	Ja: 583; Nein: 7 (namentliche Abstimmung) Ja: 486; Nein: 46; Enthaltungen: 2 (namentliche Abstimmung)
Seit 2005: UNMIS (United Nations Mission in Sudan)	Sudan: Überwachung und Kontrolle des Friedensvertrages	UN-Beobachtermission	UN SR-Resolution: 1590	Mandatserteilung: 22.04.2005 (Sten.Prot. 15/173) Letzte Verlängerung: 17.09.2008 (Sten.Prot 16/175)	Ja: 552; Nein: 3; Enthaltungen: 10 (namentliche Abstimmung) Ja: 504; Nein: 34; Enthaltungen: 34 (namentliche Abstimmung)
Seit 2006: UNIFIL (United Nation Interim Force in Lebanon)	Libanon: Überwachung des Waffenstillstandes zwischen Israel und Libanon	Friedens- und Stabilisierungsmission	UN SR-Resolutionen: 1701/1832	Mandatserteilung: 20.09.2006 (Sten.Prot 16/50) Letzte Verlängerung: 17.09.2008 (Sten.Prot. 16/175)	Ja: 442; nein: 152; 5 Enthaltungen (namentliche Abstimmung) Ja: 451; Nein: 107, 9 Enthaltungen (namentliche Abstimmung)
Seit 2008: ATALANTA	Küste vor Somalia: Kampf gegen Piraterie	Friedens- und Stabilisierungsmission	EU SR-Resolutionen: 1814/1816/1838/1846	Mandatserteilung: 19.12.2008 (Sten.Prot. 16/197) Zunächst befristet bis 15.12. 2009	Ja: 491; Nein: 55, 12 Enthaltungen (namentliche Abstimmung)

Konkret lässt sich empirisch zeigen, wie die Große Koalition bspw. die anhaltenden Forderungen der NATO-Verbündeten nach einem robusteren deutschen Engagement in Afghanistan mit dem Hinweis auf die bestehenden deutschen Missionen und Hilfsprogramme und die fehlende parlamentarische und öffentliche Unterstützung mehrfach zurückwies.¹² Stattdessen beteiligte sich die Bundeswehr aktiv an der Ausweitung und “Zivilisierung” (durch die zivilmilitärische Zusammenarbeit in den Provincial Reconstruction Teams, PRT) der ISAF-Mission unter Leitung der NATO auch auf die südlichen Provinzen Afghanistans. Die Bundesregierung geriet dabei aber immer wieder in den Zwiespalt zwischen den Verbündeten, die eine robustere “Bündnissolidarität” bei der Terrorbekämpfung im Süden forderten und dem überparteilichen Konsens im Bundestag, der diese „OEFisierung der Bundeswehr-Mission“ durch sehr genaue Mandatsgrenzen zu vermeiden suchte (Maaß 2007: 81; Dreist 2008: 135-138).¹³

Rote Linien des Parlaments sorgten auch im Fall der Mandatierung und Durchführung der ersten militärischen ESVP-Mission im Kongo (EUFOR RD) für ein sehr eng eingegrenztes Mandat. Innenpolitische Erwartungen überwogen militärische Erwägungen, so dass eine Einschränkung der Einsatzbedingungen vorgenommen wurde, die mit den Bedingungen vorort kaum zu vereinbaren (Tull 2007: 70). Zunächst verweigerte die Bundesregierung den Einsatz der ersten EU-Battlegroup im Kongo, weil diese aus 1500 deutschen und nur vier französischen Soldaten bestand. Sodann wurde das Einsatzgebiet im Kongo (Kinshasa) und der Einsatzzeitraum (4 Monate) ebenso wie der Dislozierungsstandort der deutschen Kampfverbände so gewählt, dass die Risiken für die deutschen Soldaten stärker als für die anderen beteiligten Soldaten minimiert wurden.¹⁴

Ein ganz ähnliches Politikmuster läßt sich auch für die Mandatierungsdebatte für den Einsatz einer UN-Friedensoperation nach dem Libanonkrieg 2006 feststellen: Die Große Koalition verweigerte den Einsatz der neuen NATO-Einsatzkräfte (Nato Response Force), weil dann die Bundeswehr zunächst die personelle Hauptlast des Einsatzes getragen hätte. Und erst nach dem die israelische Regierung eine deutsche Beteiligung unterstützte, konnte sich die Koaliti-

¹² Im Februar 2007 sprachen sich 77% der befragten Deutschen gegen eine Ausweitung des Afghanistan-Mandates der Bundeswehr in den südlichen Regionen aus. Die Mission wurde freilich mit den Stimmen der Koalition unter strengen Auflagen bestätigt, vgl. Belkin 2008: 16.

¹³ Das Bundesverfassungsgericht befand in zwei Verfahren im Jahr 2007, angestrengt durch zwei Parlamentarier der Großen Koalition und die Fraktion der Partei „Die Linke“, dass der Einsatz von RECCE-Aufklärungs-Tornados als auch die Ausweitung des NATO-Einsatzgebietes verfassungsrechtlich unbedenklich sei.

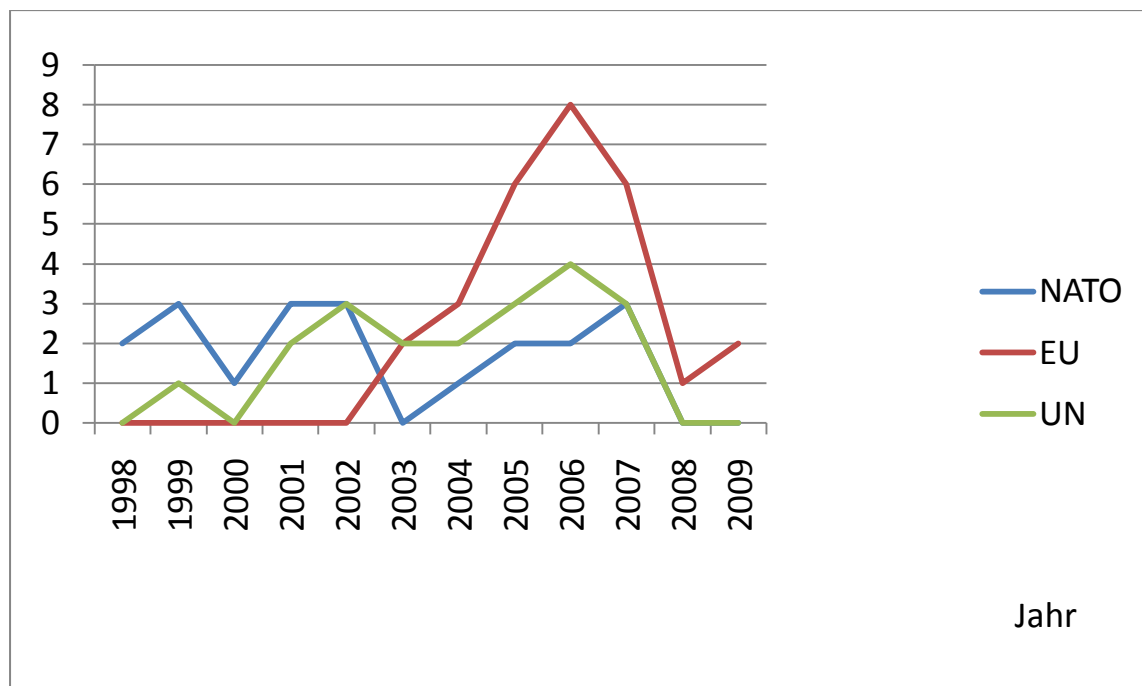
¹⁴ Faktisch erlaubte die wehrrechtliche Konstellation lediglich, dass die deutschen Soldaten nur im Rahmen von Notwehr und Nothilfe militärische Gewalt anwenden dürften, während die französischen Soldaten den durch die UN-Sicherheitsratsresolution gedeckten Gewaltanwendungsrahmen voll ausschöpfen konnten, vgl. Burkhardt 2008: 58.

on auf einen substantiellen Beitrag – die Bundesmarine führt mit rund 1000 Soldaten die Seeverbände vor der Küste des Libanon an – einigen, der jedoch wiederum erheblichen einsatztaktischen Beschränkungen unterliegt (Overhaus 2007: 6).

Der Trend zur parlamentarischen Domestizierung von Einsatzart und –ort spiegelt sich auch in den sinkenden Abstimmungsmehrheiten innerhalb der Koalitionsfraktionen für das Mandatierungsgesetz wider (Vgl. Tabelle 1). In den Abstimmungen hob die Sozialdemokratie zwar regelmäßig den Fraktionszwang für die “Gewissensentscheidungen” auf. Über das Instrument der „namentlichen Abstimmung“ wurde aber gleichzeitig Konsensdruck ausgeübt, damit die Koalitionsräsion, zumindest überwiegend, erhalten blieb.

Ein zweiter wichtiger Befund, der die Ambivalenz zwischen Ermöglichung und Restriktion verdeutlicht, ist die rasche Europäisierung der bundesdeutschen Einsätze unter der Großen Koalition (vgl. Graphik 1). Zum einen spiegelt dieser Zuwachs die Rollenaufteilung zwischen NATO und EU in der Friedenserzwingung und Friedenskonsolidierung wider. So schließen sich die EU-Konsolidierungseinsätze auf dem Balkan an NATO-Einsätze an. Zum anderen wird hier aber auch die stärker gewordene deutsche Institutionenpräferenz für die ESVP im Nachgang zu den transatlantischen Auseinandersetzungen um die Irakintervention 2003 sichtbar (Berenskötter/Giegerich 2006).

Graphik 1: Die Beteiligung der Bundeswehr an internationalen Einsätzen



Der Trend zu „zivileren EU-Einsätzen“ mit humanitären Begründungen ist nicht unumstritten in der Koalition. So fordert die CSU in ihren “Leitlinien zu Einsätzen der Bundeswehr” vom

August 2007 für diese Operationen eine selektivere Beteiligung der Bundeswehr, die mit einer klaren Fokussierung auf Europa und seine unmittelbare Peripherie einhergehen soll.¹⁵ In diesem Zusammenhang wendet sich die CSU zudem, ebenso wie weite Teile der SPD, gegen eine Aufweichung des Parlamentsbeteiligungsgesetzes zugunsten eines von der Exekutive beherrschten Einsatzbeschlussverfahrens für Bundeswehrsoldaten in EU- und NATO-Einsatzkräften.

Betrachtet man drittens die Strukturentscheidungen für die Bundeswehr, so ist mit der Beibehaltung der Wehrpflicht, dem stetigen Absinken des Wehretats sowie der Mittelverteilung zwischen den Einzelposten praktisch mittel- bis langfristig festgelegt, dass die Bundeswehr keine größere und verlegefähigere Einsatzstreitmacht darstellen wird (Meiers 2008: 15). Konkret ist zum einen die Personalstärke zu hoch, um aufwendige Umstrukturierungen bezahlen zu können. Zum anderen weist die Streitkräftestruktur weiterhin erkennbare Defizite in kritischen Bereichen (Verlegefähigkeit, Kommunikation) auf (vgl. Tabelle 2). Hinzu kommt, dass die starke multilaterale Einbindung der Bundeswehr eine sehr viel stärkere gemeinsame Wehrstruktur- und Rüstungsplanung mit den diversen NATO- und EU-Partnern notwendig machen würde (Giegerich 2009). Diese scheiterte aber auch unter der Großen Koalition wiederholt an eigenen und fremden Souveränitäts- und Autonomieerwägungen (ibid.: 31). Nimmt man die zu erwartenden fiskalpolitischen Effekte der andauernden Finanz- und Wirtschaftskrise hinzu, dann werden zwar die Verteidigungsausgaben in konjunkturrelevanten Bereichen (u.a. Bautätigkeit) kurzfristig ansteigen (Kazim 2009), aber langfristige Projekte, die wie der Airbus A-400 M die Einsatzfähigkeit nachhaltig verbessern sollten, werden sehr wahrscheinlich nicht ausgebaut oder sogar eingestellt werden (IISS 2008: 97; Lange 2009). In nuce, im Vergleich zu den französischen und britischen, aber vor allem den amerikanischen Streitkräften, bleibt die Bundeswehr eine „Einsatzarmee unter Vorbehalt“ (IISS 2008: 97).

¹⁵ „Humanitäre Interventionen“ werden in dem Positionspapier zwar nicht *expressis verbis* ausgeschlossen, aber die Aufrechterhaltung der „Fähigkeit zu humanitären Maßnahmen“ schliesst diese auch nicht zwingend ein, vgl. CSU 2007: 3.

Tabelle 2: Verteidigungsausgaben 1990-2009¹⁶

	1990 ¹ -1994	1995-1999	2000-04	2005	2006	2007	2008 ²	2009
Gesamt (in Mrd. Euro)						28,2	29,5	31,18 (= 10,2% des gesamten Bundeshaushaltes)
Verteilung der Ausgaben:								
Personal	57,4%	61,5%	60,0%	58,3%	57,1%	56,6%	53,08%	50,35%
Ausrüstung	13,5%	11,8%	14,0%	14,2%	15,0%	15,3%	19,49%	18,37
Infrastruktur	4,9%	4,8%	4,3%	3,7%	3,6%	3,7%	3,7%	3,7%
Sonstiges	23,9%	21,9%	21,7%	23,9%	24,3%	24,3%	21,35%	21,10%

Ausweitung und Europäisierung der Schutz- und Präventionsmaßnahmen

Unter der Großen Koalition hat sich die längerfristige Entwicklung fortgesetzt, auf die wachsende Transnationalisierung sicherheitspolitischer Risiken (Epidemien, Umweltrisiken, organisierte Kriminalität, transnationale Terrorgruppen) mit einer Ausweitung des Sicherheitsbegriffs zu reagieren (Sedlmeyr 2006: 112-120). Prominente Beispiele aus der 16. Legislaturperiode sind die rasche Inkorporation von Energie- und Finanzmarktsicherheit in die politische Rhetorik der Regierung Merkel (Koalitionsvertrag 2005: 146; Bundesministerium der Verteidigung 2006: 2, 9, 25, 27 sowie s.o.) und die starke Sekuritisierung umweltpolitischer Risiken. In der Umweltpolitik setzte die Merkel-Regierung, ebenso wie Rot-Grün, auf eine proaktive und auf internationale Kooperation abzielende Ressourcenschonungspolitik, wie sie sich auch in den Agenden für die deutsche EU-Ratspräsidentschaft und den G-8-Vorsitz an prominenter Stelle wiederfinden lässt (Harnisch/Wolf 2009: ##).

Auch in der Terrorismusbekämpfungspolitik nahm die Große Koalition die vornehmlich präventiven Strategien und Instrumente ihrer Vorgängerin auf und entwickelte sie fort: institutionelle Zentralisierung, finanzielle Aufstockung, Europäisierung und transatlantische Zusammenarbeit. Das Trennungsgebot von Polizei und Geheimdiensten wurde bereits unter Rot-Grün durch die Einführung des Gemeinsamen Terrorabwehrzentrums in Berlin (2004) wesentlich aufgeweicht. Die Große Koalition zeichnet sich nun für die weiterführende Verwässerung durch die Bestimmungen der Föderalismusreform II verantwortlich. So erhielt das Bundeskriminalamt durch die Novellierung von Art. 73, Abs. 1, 9a GG umfangreiche neue

¹⁶ Daten 1990-2007 aus Harnisch/Wolf 2009. Daten 2008-2009: eigene Berechnung auf Grundlage des Bundeswehrplans 2008, vgl. BMVG/Generalinspekteur 2008.

Kompetenzen bei der präventiven Terrorbekämpfung, die in Teilen Länderkompetenzen duplizieren (Walter 2007: 6). Unter Innenminister Schäuble wurden ferner das Bundeskriminalamt und die Bundespolizei institutionell neugeordnet und personell gestärkt (Möllers/van Ooyen 2008: 30). Die Fortschreibung und Erweiterung zeigt sich auch im Terrorismusbekämpfungsergänzungsgesetz aus dem Jahr 2007. Hier werden nicht nur die befristeten Befugnis aus dem II. Sicherheitspakt (2002) um weitere fünf Jahre verlängert, sondern das Bundesamt für den Verfassungsschutz sowie die anderen Dienste bekommen auch zusätzliche Rechte zum Informationsaustausch und Informationsgewinnung (Roggan/Bergemann 2007: 877-879).¹⁷

Heftige Kontroversen lösten die Vorstöße von Bundesinnenminister Schäuble zur Online-Durchsuchung von Computern und dem Einsatz der Bundeswehr im Innern gegen Terroristen aus. Bislang konnte das neue BKA-Gesetz - trotz deutlicher Mehrheit im Bundestag - nicht den Bundesrat passieren.¹⁸ Das gleiche Schicksal teilen auch die Initiativen von Innenminister Schäuble und Verteidigungsminister Jung zum Bundeswehreinsatz im Innern. Anfang Oktober 2008 hatte sich der Koalitionsausschuss auf einen Änderungsentwurf für Art. 35 GG geeinigt. Danach sollte der neue Abs. 4 folgende Formulierung enthalten:

„Reichen zur Abwehr eines besonders schweren Unglücksfalls polizeiliche Mittel nicht aus, kann die Bundesregierung den Einsatz von Streitkräften mit militärischen Mitteln anordnen. Soweit es dabei zur wirksamen Bekämpfung erforderlich ist, kann die Bundesregierung den Landesregierungen Weisungen erteilen. Maßnahmen der Bundesregierung nach den Sätzen 1 und 2 sind jederzeit auf Verlangen des Bundesrates, im Übrigen unverzüglich nach Beseitigung der Gefahr aufzuheben. Bei Gefahr im Verzug entscheidet der zuständige Bundesminister. Die Entscheidung der Bundesregierung ist unverzüglich nachzuholen.“ (zitiert nach Tagesschau 2008a)

Im Nachgang äußerte die SPD-Bundestagsfraktion jedoch grundsätzliche Bedenken gegen den Entwurf, da dieser eine “qualitative Verschiebung der Sicherheitsarchitektur” bewirke. Nach Auffassung der SPD-Fraktion sollen die Kompetenzen der Bundeswehr im Innern nur auf Fälle der Abwehr unmittelbar drohender Gefahr aus der Luft oder von See beschränkt werden (Tagesschau 2008a, Weiland 2008).

¹⁷ In die gleiche Richtung zielen die von Innenminister Schäuble im November 2006 unterzeichneten Durchführungsabkommen zum Vertragswerk von Prüm, indem sich zunächst nur sechs EU-Mitgliedstaaten zum Echtzeit-Austausch personenbezogener Daten (u.a. DNA, Fingerabdrücke) verpflichtet haben (Töpfer 2008).

¹⁸ Landesregierungen mit SPD-Beteiligung monierten u.a. das Ausmaß der rechtstaatlichen Kontrolle bei der Online-Durchsuchung von Computern (Bikerich/Junge 2008).

Präventive Diplomatie im Nahen Osten

Der parteiübergreifende Konsens trug die Initiativen der Regierung Merkel zur diplomatischen Konfliktprävention der Bundesregierung vor allem im Nahen und Mittleren Osten. Dies galt und gilt zum einen für die Vermittlungsversuche der EU-3 gegenüber dem Iran, die die Große Koalition nahtlos von ihrer Vorgängerin übernahm und mit Rückendeckung des Bundestages auch gegen die zunächst skeptische Bush-Administration fortsetzte (Harnisch 2006b). Bundeskanzlerin Merkel und Außenminister Steinmeier gehen im Falle des Iran - wie die rot-grüne Koalition - davon aus, dass Teheran sein ziviles Nuklearprogramm dazu benutzen will, eine militärische Nuklearoption aufzubauen. Aus Sicht Merkels ist eine iranische Nuklearwaffen(option) aber inakzeptabel, denn sie würde desaströse Konsequenzen nach sich ziehen: eine klare Bedrohung für die internationale Sicherheit und den Frieden sowie für den Staat Israel. Deutschland, so Merkel wiederholt, werde gegen jede Bedrohung auf der Seite Israels stehen, denn die Sicherheit des Staates Israel sei Teil der deutschen Staatsräson und „daher nicht verhandelbar“ (Merkel 2006a; Merkel 2007a; Merkel 2007b; Merkel 2007c; Merkel 2007d; Merkel 2008a).

Trotz der technischen Fortschritte im ersten Quartal 2009 hält die Regierung Merkel weiter an der Doppelstrategie von aktiven Verhandlungen und milden multilateralen Sanktionen fest. Auch wenn, so die Kanzlerin, die Sanktionen des UN-Sicherheitsrates aufgrund der skeptischen Haltung Russlands und Chinas nur moderat ausfallen würden, ein gemeinsames Vorgehen der internationalen Staatengemeinschaft sei effizienter und daher der beste Weg die iranische Führung zur Umkehr zu bewegen.¹⁹ An militärischen Optionen, wie sie von der israelischen Regierung und der Obama-Administration nicht ausgeschlossen werden, wird sich die Bundesregierung nicht aktiv beteiligen. Für den Fall, dass die europäische Diplomatie scheitere, hat die Bundeskanzlerin eine weitere Verschärfung der UN-Sicherheitsratssanktionen angekündigt (Merkel 2008b).

Auch im Falle des „Schurkenstaates Syrien“ setzt die Bundesregierung auf Dialog statt auf Konfrontation. Überraschend hatte Außenminister Steinmeier im Dezember 2006 eine Reise nach Damaskus angetreten und im Nachgang zur Nahostkonferenz von Annapolis im Januar 2008 den syrischen Außenminister in Berlin empfangen. Die Kritik der Bush-Administration an einer Öffnung gegenüber Syrien wies Steinmeier mit den Worten zurück, dass das „Ge-

¹⁹ Als wichtiger Handelspartner des Iran ist die Bundesregierung deshalb auch bereit, die Sanktionspolitik der Vereinten Nationen – trotz erkennbarer wirtschaftlicher Einbußen – durchzusetzen. Deutsche Hermes-Exportkreditbürgschaften fielen nach der Wiederaufnahme der Urananreicherung von 2006 1,16 Mrd. € auf 503,4 Mio. € Gleichzeitig ging der deutsche Export in den Iran von 4,3 (2005) auf 3,2 Mrd. € (2007) zurück, vgl. Benoit 2008.

sprächsverbot nicht zur Standardmethode im Umgang mit schwierigen Partnern werden darf.“ Mit Blick auf eine gestärkte Vermittlerrolle Europas in der Welt fügte er hinzu: „Ich bin bewusst vor Beginn der deutschen EU-Präsidentschaft nach Syrien gereist, um einerseits die skeptischen Partner innerhalb der EU nicht zu überfordern, andererseits aber auch jenen begegnen zu können, die für mehr Dialog mit Syrien plädieren. Unser Ziel muss eine kohärente Position der EU zu Syrien sein (Spiegel 2005).“ Bundeskanzlerin verteidigte den Gestaltungswillen ihres Außenministers auch gegen Kritik aus den eigenen Reihen:

„Diese Reise steht geradezu symbolisch für das Verständnis der Außenpolitik der gesamten Bundesregierung. Dialogbereitschaft und klare Prinzipien und Werte – das gehört für uns zusammen und das wird auch weiterhin so sein. Dies werden wir auch im Zusammenhang mit Syrien, mit dem Iran und mit den Konflikten in allen anderen Ländern so handhaben (zitiert nach Schieder 2008: 304).“

Nach der Abwahl der republikanischen Partei aus dem amerikanischen Präsidentenamt und beiden Häusern des Kongresses hat die neue Obama-Administration die deutsche Dialogstrategie aufgegriffen und selbst entsprechende Initiativen angekündigt, so dass ein wichtiger externer Vetospieler weggefallen ist.

Insgesamt ist für die Sicherheitspolitik der großen Koalition festzuhalten, dass sich die Befähigungs- und Hemmungsthese die Waage halten. Deutlich erkennbar wird in diesem Politikfeld ebenfalls, dass der parteipolitische Konsens einen maßgeblichen Einfluß auf die Strategie- und Instrumentenwahl der Großen Koalition ausübte. Bermerkenswert sind die starken institutionellen Beharrungskräfte in Parlament und Bundesverfassungsgericht, die zum Teil erhebliche restringierende Effekte auf die pro-aktive Politik der Großen Koalition hatten.

4. Die Rückkehr zum Spagat: zur Außen- und Regionalpolitik der Regierung Merkel

Wenn man die zentralen außen- und sicherheitspolitischen Entscheidungen der Großen Koalition – das Festhalten an der strikten militärischen Nichtbeteiligung am US-Irakeinsatz, die Zurückhaltung beim Einsatz bewaffneter Streitkräfte insgesamt, die Beibehaltung vergleichsweise niedriger Verteidigungsausgaben und die fortwährende Präferenz für zivile und diplomatische Konfliktresolution – betrachtet, dann ist nicht unmittelbar einsichtig, warum es der Großen Koalition gelungen ist, die während der rot-grünen Koalition arg strapazierten Beziehungen zu den USA zu reparieren. Die „Normalisierung“ des deutsch-amerikanischen Verhältnisses gehört neben der EU-Ratspräsidentschaft gleichwohl zu den wichtigsten außenpolitischen Erfolgen der Kanzlerschaft von Angela Merkel.

Die Gründe für die transatlantische Rekonvaleszenz lassen sich zwar auch in der Veränderung wichtiger Umweltfaktoren wiederfinden: der Wandel der US-Außen- und Sicherheitspolitik in der zweiten Bush-Administration, die unterkühlten US-britischen Beziehungen unter Premierminister Brown und der Druck zur Zusammenarbeit in internationalen Krisen, insbesondere in Irankrise und dem Afghanistankonflikt. Die Stärkung der transatlantischen Partnerschaft ist aber auch auf das nachhaltige persönliche Engagement der Bundeskanzlerin zurückzuführen, denn kurz nach Amtsantritt forderte sie bereits, die transatlantischen Beziehungen „konstruktiv und ausgeglichen“ zu gestalten“ und „Deutschland als verlässlichen Partner der USA“ wieder zu etablieren (Koalitionsvertrag 2005: 130; Merkel 2006b).

Amerikapolitik

In den vier Jahren der Zusammenarbeit zwischen der Großen Koalition und der zweiten Bush-Administration sind die transatlantischen Gemeinsamkeiten zwar mehr, die Differenzen aber auch nicht deutlich weniger geworden. Durch eine sachorientierte Kooperation mit Washington in drei Politikfeldern: der NATO-Politik, der Außenwirtschaftspolitik und der gemeinsamen Terror-Abwehr - gelang es, die deutsche Amerikapolitik von den rhetorischen Scharmützeln der Schröder-Ära zu befreien

Bereits im Koalitionsvertrag wurde die NATO als „stärkster Anker unserer Sicherheits- und Verteidigungspolitik“ hervorgehoben und als „zentraler Ort“ des transatlantischen sicherheitspolitischen Dialogs bezeichnet (NATO-First-Policy) (Koalitionsvertrag 2005: 130). Bei ihrem ersten Besuch der Allianz unterstrich die Bundeskanzlerin dann die Konsultationsfunktion des Bündnisses und forderte damit implizit auch die Bush-Administration auf, ihre Entscheidungsfindung in der Allianz transparenter werden zu lassen.

Die Regierung Merkel weist der NATO, und damit auch den USA als Führungsmacht der Allianz, eine wichtige Funktion bei der Stabilisierung des post-sowjetischen Raumes zu. So hat die Bundesregierung auf dem Bukarester Gipfel (April 2008) ausdrücklich die Einladung des Bündnisses an die sog. „Adriatic-3“ (Albanien, Kroatien und Mazedonien) befürwortet und auch dessen Aufforderung zu einem intensiveren Dialog an Bosnien-Herzegowina, Montenegro und Serbien unterstützt (NATO 2008).

Bedenken hegt Berlin weiterhin im Hinblick auf die starke US-Unterstützung einer NATO-Mitgliedschaft der Ukraine und Georgiens. Außenpolitiker der Koalition sehen weder die demokratischen Strukturen in diesen Ländern als hinreichend gefestigt an, noch sind für sie die bestehenden zwischenstaatlichen Konflikte, insbesondere mit Russland, ausgeräumt (Meckel

2008). Konkret hat die Bundesregierung mit ihrer Zustimmung zum Abschlußdokument von Bukarest beiden Staaten eine Mitgliedschaft prinzipiell in Aussicht gestellt und auch einer Bewerbung um die Aufnahme in den „Membership Action Plan“ (MAP) grundsätzlich zugestimmt. Aber auch nach dem russisch-georgischen Krieg im Herbst 2008 hat sich die Bundesregierung gegen einen Vollzug der MAP-Aufnahme gesperrt (Tagesschau 2008b).

Die Initiative der deutschen EU-Ratspräsidentschaft zur Vertiefung der wirtschaftlichen Integration im transatlantischen Raum war das zweite Vehikel zur Revitalisierung der Beziehungen mit Washington. Auf dem EU-US-Gipfel im April 2007 konnten Bundeskanzlerin Merkel und US-Präsident Bush wichtige Schritte bei der Regelharmonisierung in den Bereichen Industrie, geistiges Eigentum, Energie und Umwelt vereinbaren (Mildner 2007: 45).

Ein drittes wichtiges Instrument der Wiederannäherung bildete die operative Zusammenarbeit in der Anti-Terrorpolitik, die sich auch schon während der Schröder-Regierung als wichtige Stütze der Beziehungen erwiesen hatte. Im Rahmen ihres ersten US-Aufenthaltes sprach die Bundeskanzlerin zwar offen die deutschen Vorbehalte gegen das Gefangenenlager in Guantanamo und die Verschleppungspraktiken der CIA an. Deutsche und US-amerikanische Sicherheitsbehörden arbeiteten jedoch weiterhin eng und erfolgreich zusammen, so dass u.a. die sog. „Sauerlandgruppe“ aufgedeckt und festgesetzt werden konnte (Kaiser et al. 2007).

Transatlantische Differenzen zeigten sich dort am deutlichsten, wo innenpolitische Vetospieler und gesellschaftliche Akteure einen starken Einfluß ausüben. Neben dem Einsatz militärischer Gewalt und der Bundeswehr-Reform (s.o.) betraf dies vor allem die Umweltpolitik und die Haltung gegenüber Russland. In der Umweltpolitik kann sich die Bundesregierung traditionell auf einen starken gesellschaftlichen und parteipolitischen Konsens stützen, der auf die Vereinbarung fester internationaler Ziele und deren vertraglich verbindliche Durchsetzung abzielt (Sprinz 2006). In der Vergangenheit waren diverse Bundesregierungen daher mit den US-Administrationen in der Klimaschutzpolitik in Konflikt geraten. Die US-Regierungen zweifelten lange Zeit sowohl an den wissenschaftlichen Grundlagen als auch der Wirksamkeit und Verteilungsgerechtigkeit vertraglicher Reduzierungsziele (Ochs/Sprinz 2008).

In diesem Politikfeld nutzte die Bundeskanzlerin also geschickt die EU- und G-8-Präsidentschaft als multilaterale Einbindungsinstrumente, um vor allem die USA von der Notwendigkeit konkreter Ziele im Rahmen der Vereinten Nationen zu überzeugen.²⁰ Als EU-Ratsvorsitzende stellte sie in Aussicht, dass die Union unilateral bis zum Jahr 2020 die CO₂-Emissionen gegenüber dem Jahr 1990 um 20 % reduzieren werde und, wenn andere Nationen

²⁰ US-Präsident Bush hatte im Jahr 2006 noch eine plurilaterale Vereinbarung, die Asia-Pacific Partnership on Clean Development and Climate mit den Staaten Australien, China, Indien, Japan und Südkorea vorgeschlagen.

gleichziehen würden, sogar um 30 % verringern werde (Merkel 2007e: 5). Angesichts des wachsenden nationalen und internationalen Drucks verpflichtete sich die Bush-Administration dann auf dem G8-Gipfel von Heiligendamm (6.-8.Juni 2007) erstmals schriftlich, die EU-Vorschläge zur verbindlichen Treibhausgasreduzierung um 50% bis 2050 zu überprüfen und an dem Nachfolgeprozess für das 2012 auslaufende Kyoto-Protokoll teilzunehmen (Deutsch 2008: 9).

In der Amerikapolitik zeichnet sich, insbesondere im Vergleich zur Vorgänger-Regierung, ein deutlicher Gestaltungswille für die Große Koalition ab. Die Bundeskanzlerin setzte gezielt die NATO, EU und UN als multilaterale Foren ein, um bilaterale Konfrontationen zu vermeiden. Insbesondere in der NATO-Politik lässt sich zeigen, dass die Bundesregierung es auch verstand, ihren Beitrag in diesen Institutionen als konkrete Unterstützung der US-amerikanischen Weltordnungspolitik darzustellen.

Europapolitik (und Frankreich)

Ein breiter überparteilicher Konsens prägte auch die Europapolitik der großen Koalition. Im ersten Halbjahr 2007 ermöglichte dieser eine engagierte deutsche Ratspräsidentschaft (vgl. Beitrag in diesem Band), in der das Bundeskanzleramt einmal mehr die Führungs- und Koordinationsrolle innerhalb der Regierung übernahm. Nach den negativen Referenden in Frankreich und Irland und vor dem Hintergrund einer deutlich skeptischeren deutschen Öffentlichkeit setzte sich die Große Koalition zwar nicht nur beherzt – wenngleich erfolglos – für einen revidierten EU-Verfassungsvertrag ein. Eigene Initiativen zielten auch auf weitere inhaltliche Fortschritte in der Wirtschafts- und Sozialpolitik (Lissabon-Agenda), der Klimapolitik, der Innen- und Rechts-, sowie der Außenpolitik (Maurer/Kietz 2007).

Eine wichtige Neuerung der deutschen Ratspräsidentschaft war, dass die traditionelle deutsch-französische Initiative im Vorfeld fehlte. Dieser „Ausfall des deutsch-französischen Tandems“ kann zunächst auf den Versuch der Kanzlerin zurückgeführt werden, die „deutsche Abhängigkeit von Frankreich“ nach dem Schröderschen Schulterschluss in der Irakkontroverse zu vermindern. Nach dem Amtsantritt Nicolas Sarkozys mehrte sich jedoch der Eindruck in Berlin, dass der französische Präsident die Europapolitik für innen- und statuspolitische Zwecke instrumentalisieren (Schild 2007). Zunehmende Ernüchterung und Skepsis in der Koalition waren die Folge.

Zu erheblichen Irritationen führte allerdings die Initiative zur Gründung einer Mittelmeer-Union, die der französische Präsident ohne vorherige Konsultation mit Berlin und ohne deut-

sche Beteiligung ergriffen hatte. Die Bundesregierung machte sehr deutlich, dass sie eine Beschränkung der Mitgliedschaft in der Mittelmeer-Union nur auf die EU-Anrainerstaaten ablehne, weil die Bundesrepublik, ebenso wie andere EU-Mitglieder, unmittelbar - u.a. durch den gemeinsamen Schengen-Raum - von den Entwicklungen in den nordafrikanischen Nachbarstaaten der Union betroffen sei (Zeit 2008).

Strukturprobleme zeigten sich ebenfalls in den auseinanderdriftenden Antworten aus Berlin und Paris auf die Wirtschafts- und Finanzkrise (vgl. Beitrag ##). Seit langer Zeit streiten Paris und Berlin über die Bedeutung staatlicher Eingriffe in die Wirtschafts- und Finanzpolitik. Auseinandersetzungen um die Unabhängigkeit der Europäischen Zentralbank sind fester Bestandteil der bilateralen Konsultationen geworden (Blaesheim-Prozess). Diese Unterschiede traten in der aktuellen Krise erstmals deutlich vor dem ersten Gipfeltreffen der Eurozone am 15. Oktober 2008 unter französischer Präsidentschaft zutage. Der Gipfel kann als erster Wendepunkt in der deutschen und europäischen Politik gelten, hin zu einer koordinierten europäischen Politik nationaler Maßnahmen (Frasch 2009). Paris plädierte im Vorfeld, im Verbund mit den Benelux-Staaten, für einen europäischen Rettungsfonds in Höhe von 300 Mrd. € der, aus den Mitgliedsstaaten gespeist, zum Aufkauf wertloser Forderungen eingesetzt werden sollte, um die Stabilität des europäischen Bankensystems zu stärken. Berlin vertrat mit Nachdruck nationale Maßnahmen, die auf eine Haushaltskonsolidierung und die damit verbundene Vermeidung von Steuererhöhungen im Superwahljahr 2009 abzielten (Bohnekamp 2009).

Erst nach dem konzertierten Vorgehen der sieben wichtigsten Zentralbanken Ende Oktober 2008 kam es zu einer Annäherung zwischen der deutschen und französischen Krisenpolitik. So wurden im „European Framework for Action“ (29.10. 2008) und im „European Economic Recovery Plan“ (18. November 2008) regulatorische Maßnahmen und konjunkturstimulierende Instrumente von der Europäische Kommission vorgeschlagen und mit Unterstützung der Bundesregierung vom Rat angenommen. Gegen umfassende europäische Konjunkturprogramme sträubte sich die Bundesregierung aber vehement und erfolgreich mit dem Verweis auf die negativen Erfahrungen in Deutschland in den 1970er Jahren (Steinbrück 2008).

Im ersten Quartal 2009 verteidigten Finanzminister Steinbrück und Bundeskanzlerin Merkel dann zunächst noch gemeinsam diese strikte deutsche Haushaltsposition gegen die vereinten Wünsche der osteuropäische EU-Mitgliedsstaaten nach einem EU-Stützungsprogramm und den erneuten Forderungen vieler westeuropäischer Nachbarstaaten auf dem EU-Gipfel am 19.-20. März 2009 (Riedle/Tatje 2009; FAZ 2009).

Mitte März 2009 wurden aber auch erste Hinweise auf ein wahltaktisches Auseinanderdriften der Koalition erkennbar. So warfen führende Politiker der SPD der Bundeskanzlerin erstmals Führungsschwäche in der Krise vor, da diese Fragen der Finanzmarktregulierung und Bekämpfung der Steuerflucht zu zaghaft vorgehe. Eine Bestätigung der Wahlhypothese, d.h. eine Zuspitzung des Wettbewerbs zwischen Kanzleramt und Auswärtigem Amt, ist in der Schlußphase der Großen Koalition also nicht auszuschließen.

Russland und Mitteleuropapolitik

Im Vergleich der unterschiedlichen Politikbereiche zeigen sich Koalitionseffekte am deutlichsten in der Russlandpolitik der Großen Koalition. Der Hauptgrund hierfür liegt in den programmatischen Unterschieden der Koalitionspartner, die sich bereits in der harschen Kritik der damaligen Opposition gegenüber dem „Schmusekurs“ der Schröder-Regierung in der Russlandpolitik bereits ankündigten (Adomeit 2005). Unter Rot-Grün hatten sich die traditionell guten Beziehungen - aufgrund der engen energie- und außenwirtschaftlichen Verflechtungen rhetorisch und materiell deutlich verdichtet. Zum einen sprach Kanzler Schröder die russische Seite in Auseinandersetzungen um die Enteignung des Yukos-Konzern oder um die Wahlen in Tschetschenien immer wieder von Fehlverhalten frei und erklärte, Deutschland und Russland verbinde eine „strategischen Partnerschaft“. Zum anderen gewährte die rot-grüne Bundesregierung der russischen Seite erhebliche materielle Vorteile: so bei der Abwicklung von Transfer-Rubel-Schulden, der Emission von Anleihen, die an deutsche Rußlandforderungen gebunden waren und auch der Verwirklichung des Northstream-Pipeline-Projektes, welches Russland von den Transitgebühren durch die MOE-Staaten befreit, aber die erheblichen Kosten für den Bau durch die Ostsee im Konsortium unter deutscher Beteiligung gleich verteilt (Adomeit 2005: 11-12).²¹

Der Bau der deutsch-russischen Pipeline unter Ausschluss Polens sowie das weitere russische Vorgehen in Energiekontroversen mit der Ukraine und Weißland, sorgte in Polen, dem Baltikum u.a. mitteleuropäischen EU-Mitgliedern für eine Bedrohungsanalyse, die den Schutz vor Russland (und seinen Energieressourcen) vor die weitere energiewirtschaftliche Kooperation mit Russland stellte (Lang 2007; Frank 2007; Wassenberg 2008). Kanzlerin Merkel bemühte sich zu Beginn ihrer Amtszeit durch eine enge Konsultation mit den östlichen EU-

²¹ Vgl. die Kleine Anfrage von Abgeordneten der Grünen, BT-Drs. Drucksache 16/8627, die die Frage der öffentlichen Bürgschaften im Unklaren beläßt. Der Eindruck eines Interessenkonfliktes verstärkte sich abermals, als der Privatmann Schröder kurz nach dem Ausscheiden aus dem Amt den Vorstandsvorsitz bei der NordStream AG übernahm.

Nachbarstaaten den Streit um den Bau der Ostsee-Pipeline beizulegen. Die Auseinandersetzung hatte zu einer der schwersten Krisen in den deutsch-polnischen Beziehungen seit dem Ende des Ost-West-Konfliktes geführt.

Das Scheitern der Kanzlerin, die deutsche EU-Präsidentschaft für eine Erneuerung des EU-Russland-Partnerschaftsabkommens (PKA) zu nutzen, war daher absehbar. Die Eckpunkte der EU-Einbindungsstrategie für Russland hatte das Auswärtige Amt bereits 2006 erarbeitet und anschließend unter dem sozialdemokratisch klingenden Titel „Annäherung durch Verflechtung“ in eine Agenda für die EU-Präsidentschaft umsetzen wollen. Der vorhersehbare Konflikt zwischen dem Bundeskanzleramt und dem Auswärtigen Amt über die sprachliche Anlehnung an die Brandtsche Ostpolitik konnten zwar noch vor der Ratspräsidentschaft überwunden werden. Aber die Vorbehalte gegenüber Russland innerhalb der EU, insbesondere bei den neuen Mitgliedsstaaten, die sich am Konflikt um das russische Importverbot für polnisches Rindfleisch entzündeten, blieben bestehen und verhinderten einen erfolgreichen Abschluß des PKA (Lindner 2007: 84).

Einschätzungsunterschiede innerhalb der Großen Koalition charakterisierten zunächst auch die Haltung in der Frage des US-Raketenabwehrsystems in Tschechien und Polen. Während die Bundeskanzlerin eine positivere Haltung gegenüber dem US-Raketenschild einnahm, aber auf Konsultationen in der NATO drang, warnte Außenminister Steinmeier seine amerikanische Amtskollegin Rice ausdrücklich vor einer „neuen Aufrüstungsspirale“ (Spiegel 2007; SZ 2007).

Diese Einschätzungsunterschiede dürfen aber verdecken, dass die Bundeskanzlerin sowohl an dem Grundkonzept der rot-grünen Einbindungsstrategie als auch an dem NorthStream-Projekt festhielt.²² Für Außenminister Steinmeier kann seinerseits festgehalten werden, dass er sich vehement für eine Diversifizierung der deutschen und europäischen Energieimporte, insbesondere durch Staaten in Zentralasien einsetzte (EU-Strategie Zentralasien 2007). Schließlich kann konstatiert werden, dass die pro-russische Traditionslinie in der deutschen Sozialdemokratie, wie sie sich bspw. in dem Plädoyer des SPD-Fraktionsvorsitzenden Struck für eine „Äquidistanzpolitik Deutschlands zwischen Moskau und Washington“ wiederfindet (FAZ 2007), durch den russischen Angriff auf Georgien massiv unter Rechtfertigungsdruck geraten ist.

Generell kann der Kaukasus-Krieg als „richtungsweisendes Ereignis“ in der Russlandpolitik der Großen Koalition gelten. Zwar setzen sich beide Koalitionspartner weiterhin – in Abgren-

²² So stemmte sich die Kanzlerin im März 2009 gegen eine weitere Aufstockung der EU-Mittel für das Nabucco-Pipeline-Projekt, dass für viele EU-Staaten als wichtige Alternative zu NorthStream gilt, vgl. Castle 2009.

zung zu der auf Eindämmung abzielenden Politik der MOE-Staaten – für eine Einbindung Russlands ein. Die rechtsstaatlichen und demokratischen Entwicklungschancen der russischen Föderation werden jedoch deutlich skeptischer als zuvor bewertet (Dembinski et al. 2008: 20). Entsprechend hat sich auch die Rhetorik der Großen Koalition gewandelt, denn seit dem russischen Angriff spricht sie nicht mehr von einer „strategischen Partnerschaft“, sondern vielmehr von einer „Modernisierungspartnerschaft“ (vgl. auch schon Steinmeier 2008).

Zum Ende der Amtszeit der Großen Koalition haben sich die parteipolitischen Unterschiede also deutlich abgeschwächt. Wichtige externe Faktoren waren, wie bereits erwähnt der Russland-Georgien-Krieg, der vor allem die Befürworter einer unkonditionierten Einbindungsstrategie in der Sozialdemokratie nachdenklich stimmte; Zweitens, die veränderte US-amerikanische Haltung in der Frage der Stationierung eines Raketenschutzschildes in Polen und Tschechien unter der Obama-Administration, die auch überzeugte Atlantiker in der CDU/CSU an die Möglichkeit eines Dialoges mit Moskau erinnerte und schließlich als dritter Faktor die internationale Finanz- und Wirtschaftskrise, die der robusten russischen Außenpolitik einstweilen die materielle Grundlage entzog und somit die Aussicht auf konziliantere Töne aus Moskau freigab (Stelzenmüller 2009).

5. Fazit

In diesem Aufsatz wurde argumentiert, dass Außenpolitikansätze, die Koalitionseffekte anhand der innerkoalitionären Machtverteilung, der Größe der programmatischen Schnittmenge, dem Vorhandensein von internen und externen Vetospielern sowie der Führungsstärke der Koalitionsspitze konzeptualisieren, einen erkennbaren - aber begrenzten - Erklärungswert für die Außen- und Sicherheitspolitik der Großen Koalition besitzen. Nimmt man den ideellen Faktor „programmatische Schnittmenge“ aus, er kann besser in einem ideell-liberalen Erklärungsansatz als unabhängige oder bedingende Variable begriffen werden, dann reduziert sich der kausale Mehrwert der verbliebenen Faktoren der Koalitionsansätze abermals erheblich. Interne Vetospieler spielen, wie der Bundestag in der Debatte um die Mandatierung von Auslandseinsätzen oder das Bundesverfassungsgericht im Falle des Luftsicherheitsgesetzes, zweifelsohne eine zunehmend gewichtige Rolle im Politikprozess (Harnisch 2006). Ihre Vetoposition, vielmehr deren Aktivierung, kann aber nicht verstanden werden, wenn die hier deutlich werdenden „institutionellen Eigeninteressen“ nicht auf die ihnen zugrundeliegenden Ideen über Gewaltenteilung und Werthaltung des Grundgesetzes zurückgeführt werden. Nur so kann plausibel erklärt werden, warum die Große Koalition auf der Grundlage eines überparteilichen

Konsenses energisch für die Annahme eines revidierten EU-Verfassungsvertrages stritt und gleichzeitig das Bundesverfassungsgericht Klagen gegen eben diesen Vertrag zuließ und (bislang nur) ernsthaft prüfte.

Der empirische Befund unterstützt insofern die Hypothesen über „Koalitionseffekte“, wenn die programmatischen Schnittmengen als Ausgangspunkt zur Erklärung der Außen- und Sicherheitspolitik der Großen Koalition begreift. Im Vergleich zur ersten Großen Koalition, aber auch zur Mehrparteienkonstellation unter Rot-Grün hat die Regierung Merkel starke proaktive Akzente in der Nahostpolitik, der Energiesicherungspolitik, der Reaktion auf die Finanz- und Wirtschaftskrise und auch der Europapolitik gesetzt. Eine wirkliche Blockade der Außen- und Sicherheitspolitik ist nur beim Inneneinsatz der Bundeswehr zu erkennen, wenngleich durch die Einsätze rund um die Fußballweltmeisterschaft und den G8-Gipfel in Heiligendamm „Fakten am Boden und in der Luft geschaffen wurden“.

Es ist wichtig festzuhalten, dass der auch unter der Großen Koalition zu beobachtende Trend zum robusten Bundeswehreinsatz von Zwangsmitteln mit immer engeren Mandaten im Verbund der Europäischen Union seinen Ausgangspunkt in den Wertentscheidung für eine doppelte Zügelung des exekutiven Machtmonopols in der Bundesrepublik findet: innerstaatlich durch das Parlament und das Bundesverfassungsgericht, international durch die Einbettung in die EU, NATO und die Vereinte Nationen. Verschiebungen in der institutionellen Präferenz sind auch unter der Großen Koalition erkennbar. Die deutsche Sicherheitspolitik ist unter Kanzlerin Merkel nochmals „europäischer“ geworden, weil die Bundesrepublik in der Union aufgrund der größeren inhaltlichen Übereinstimmung in der Präventionspolitik vergleichsweise mehr Einfluss ausüben kann. Sie ist aber auch deshalb europäisch, weil die Große Koalition, wie ihre Vorgängerin, keine Ambitionen für den Aufbau einer Einsatzarmee zeigte, die den britischen oder französischen Streitkräften vergleichbar wäre. Die Große Koalition verfolgte also auch deshalb aktiv, eine auf Konfliktmediation ausgerichtete Politik, z. B. im Nahen Osten, weil sie keine militärischen Alternativen erkennen kann, und die Ressourcen zum Aufbau solcher Optionen auch nicht aufwenden will.

Aus theoretischer Perspektive ist es auch wichtig festzuhalten, dass die hier verwendete Argumentation des Koalitionseffekts - im Gegensatz zu den institutionenzentrierten Ansätzen von Hagan, Karbo/Beasley und Schieder, die Bedeutung von Ideen über die Hervorhebung der programmatischen Schnittmengen in das Zentrum der Analyse rückt. Der ekklektizistische Charakter dieser Ansätze wird dadurch reduziert und die Kausalführung gestrafft. Die Konstellation Große Koalitionen kann nun nicht mehr gleichermaßen hemmend oder ermöglichend auf die Außenpolitik wirken. Ausgangspunkt der Argumentation sind die ideellen

Schnittmengen der Koalitionäre. Institutionen wirken in diesem Verständnis vor allem als geronnene Ideen, die Pfadabhängigkeiten bedingen, wie sie auch in der Domestizierung der exekutiven Sicherheits- und Europapolitik auch unter der Großen Koalition beobachtet werden können.

Ein ideell-liberales Argument bietet auch deshalb mehr Erklärungspotential, weil es die Verschiebungen der Rechtfertigungsgründe für Politik in den Blick nimmt. Die Sekuritisierung der Energiepolitik und der Finanzmärkte ist eine wichtige Neuerung der Großen Koalition und wird die Außen- und Sicherheitspolitik der Bundesrepublik (möglicherweise) nachhaltig prägen. Es kann erklären, warum die Bundesrepublik auch zwanzig Jahre nach dem Fall der Mauer keine den europäischen Großmächten ebenbürtigen Interventionsarmee bereitstellen will und warum die Bundesregierung – trotz geringer Chancen – sich so engagiert für den EU-verfassungsvertrag einsetzte. Im Vergleich ist kein anderer größerer europäischer Staat immer noch so integrationsfreudig und so zurückhaltend beim Einsatz militärischer Zwangsgewalt.

Dies ist ein ernüchternder Befund für all jene, die ein Wiedererstarken des deutschen Nationalstaates herbeisehnen oder dessen Auflösung in einem europäischen Bundesstaat befürworten. Die Zügelung deutscher Macht ist auch unter der Großen Koalition nicht durchbrochen worden. Um diesen Trend aufzuhalten oder umzukehren, bedürfte es einer „epochalen rupture“, einer Erschütterung, die den parteipolitischen Konsens in der Außenpolitik der Bundesrepublik nachhaltig verändert. Bisher ist nicht erkennbar, dass die Finanzkrise einen solchen Bruch bewirken kann. Plausibler ist, dass diese die deutsche Krisenreaktionspolitik noch stärker multilateralisieren wird.

Literatur:

- Adomeit, Hannes 2005: Deutsche Rußlandpolitik: Ende des "Schmusekurses"?, IFRI Paper, http://www.ifri.org/files/Russie/adomeit_allemand.pdf. [20.03. 2009].
- Belkin, Paul 2008: German Foreign and Security Policy: Trends and Transatlantic Implications (RL 34199), Washington, DC: CRS-Report for Congress, <http://www.fas.org/sgp/crs/row/RL34199.pdf>. [20.03. 2009].
- Benoit, Bertrand 2008: Berlin hardens trade stance with Iran, in: Financial Times (London) 12. Februar 2008, <http://www.ft.com/cms/s/0/3c87de5c-d8cc-11dc-8b22-0000779fd2ac.html>. [20.03. 2009].
- Berenskoetter, Felix/Giegerich, Bastian 2006: From NATO to ESDP? Tracing shifts in German institutional preferences after the end of the Cold War, Paper prepared for the fourth Convention of the Central and East European International Studies Association (CEEISA), Tartu, Estonia, 25-27 June 2006.
- Bikerich, Sebastian/Junge, Barbara 2008: BKA-Gesetz wird neu verhandelt, in: Tagesspiegel, 18.11.2008, <http://www.tagesspiegel.de/politik/deutschland/art122,2663785> [20.03. 2009].
- Blechs Schmidt, Peter/Matern, Tobias 2006: „Verteidigungsminister Jung fordert Grundgesetz-Änderung.“, in: Sueddeutsche Zeitung, <http://www.sueddeutsche.de/politik/583/394372/text/>
- Blondel, Jean/Müller-Rommel, Ferdinand 1993: Introduction, in: Blondel, Jean/Müller-Rommel, Ferdinand (Eds.): Governing Together: The Extent and Limits of Joint Decision-Making in Western European Cabinets, New York: St. Martin's Pr., S. ##
- Boege, Johannes/Kletzing, Uta 2007: A Manager at Home and a Leader Abroad? - Insights into Angela Merkel's career, personality and leadership style, American Institute for Contemporary German Studies, The John Hopkins University, www.aicgs.org/documents/advisor/manager0307.pdf. [20.03. 2009].
- Bohnekamp, Dorothea 2009: Deutsch-Französischer Dissens, in: Dokumente 1, S. 5-8.
- Braml, Josef et al. (Hg.) 2008: Weltverträgliche Energiesicherheitspolitik (Jahrbuch Internationale Politik, Band 27), München: Oldenbourg Verlag.
- Browne, E.C. 1982: Conclusion: Considerations on the Construction of a Theory of Cabinet Coalition Behaviour, in: Browne, E. C./Dreijmanis, J. (Eds.): Government Coalitions in Western Democracies, New York: Longman, S.##
- Bundesministerium der Verteidigung 2006: Weißbuch 2006 zur Sicherheitspolitik Deutschlands und zur Zukunft der Bundeswehr, Berlin, http://www.bmvg.de/fileserving/PortalFiles/C1256EF40036B05B/W26UYEPT431INFODE/WB_2006_dt_mB.pdf?yw_repository=youatweb. [20.03. 2009].
- Burkhardt, Lars 2008: "Effektive Umsetzung völkerrechtlicher Mandate internationaler Militäreinsätze durch Deutschland und Frankreich? Das Beispiel der Operation EUFOR RD Congo im Jahre 2006" (WHI Paper 01/2008) <http://whi-berlin.de/documents/whi-paper0108.pdf>. [20.03. 2009].
- Castle, Stephen 2009: E.U. Feuds over small change amid crisis, in: International Herald Tribune, 19.03. 2009. [20.03. 2009].
- CSU 2007: Leitlinien für Auslandseinsätze der Bundeswehr. Beschluss der XXXI. Klausurtagung der CSU-Landesgruppe im Deutschen Bundestag vom 08. . 10. Januar 2007 in Wildbad Kreuth, <http://www.cducsu.de/upload/F4AADA3AB134A6C71BB4BAC1301DF6ED11376-odkqkm5j.pdf>. [20.03. 2009].
- CDU/ CSU 2008: Sicherheitsstrategie für Deutschland. Sicherheitsstrategie für Deutschland. Beschluss der CDU/CSU-Bundestagsfraktion vom 06.05.2008, Vorgestellt auf der Sicherheitskonferenz der CDU/CSU-Bundestagsfraktionen am 7. Mai 2008 in Berlin, http://www.cducsu.de/Titel_Themen_des_Tages/TabID_1/SubTabID_5/InhaltTypID_4/InhaltID_9735/Inhalte.aspx . [20.03. 2009].
- Dembinski et al. 2008, Nach dem Kaukasus-Krieg: Einbindung statt Eindämmung Russlands, HSFk, http://www.hsfk.de/fileadmin/downloads/report0608_01.pdf. [20.03. 2009].
- Deutsch, Klaus, Cap and trade in America: US climate policy at a crossroads, Frankfurt/M.: Deutsche Bank Research, 05. Mai 2008, http://www.dbresearch.de/PROD/DBR_INTERNET_DE-PROD/PROD000000000224857.PDF. [20.03. 2009].

- Dreist, Peter 2008: Rules of Engagement in NATO-Operation, Teil 2, in: Unterrichtsblätter für Bundeswehrverwaltung 4, S. 129-139.
- Eberlei, Walter/Christoph Weller 2001: Deutsche Ministerien als Akteure von Global Governance, INEF-Report 51/2001, Duisburg: Institut für Entwicklung und Frieden. <http://inef.uni-due.de/page/documents/Report51.pdf>.
- Economist 2006: Merkel as a world star - Germany's place in the world, in: Economist 25.11. 2006.
- Elman, Miriam Fendius (2000): "Unpacking Democracy: Presidentialism, Parliamentarism, and Theories of Democratic Peace", in: Security Studies 9: 4, S. 91-126.
- EU-Strategie Zentralasien 2007: Die EU und Zentralasien: Strategie für eine neue Partnerschaft, <http://www.auswaertiges-amt.de/diplo/de/Europa/Aussenpolitik/Regionalabkommen/Zentralasien-Strategie-Text-D.pdf>. [20.03. 2009].
- FAZ 2007: Streit über Verhältnis zu Russland, in: FAZ, 19. Mai 2007, <http://www.faz.net/s/Rub99C3EECA60D84C08AD6B3E60C4EA807F/Doc~E7DB526A4FAAF488484F5F3C5A320FA77~ATpl~Ecommon~Scontent.html>. [20.03. 2009].
- FAZ 2009: Sorge vor Staatsbankrotte, in: FAZ, 20. März 2009, <http://www.faz.net/s/Rub99C3EECA60D84C08AD6B3E60C4EA807F/Doc~EA0BD9B49D3B3407790ACFEC4B14731B5~ATpl~Ecommon~Scontent.html>. [20.03. 2009].
- Feyerabend, Christiane 2008: Die parlamentarische Kontrolle bei der Entsendung deutscher Streitkräfte - Die Mitsteuerungsmöglichkeiten des Deutschen Bundestages, Unveröff. Magisterarbeit, Heidelberg: Institut für Politische Wissenschaft.
- Focus 2008: Nationaler Sicherheitsrat: Massive Kritik an Unions-Vorschlag, in: Focus Online 04.05.2008, http://www.focus.de/politik/deutschland/nationaler-sicherheitsrat-massive-kritik-an-unions-vorschlag_aid_299478.html.
- Frank, Cornelia 2007: Polens Energiepolitik und der Vorschlag zur Energie-NATO, in: Reinhard C. Meier-Walser (Hg.): Energieversorgung als außen- und sicherheitspolitische Herausforderung. München: Berichte & Studien der Hanns-Seidel Stiftung 2007, S. 294-304.
- Frasch, Jutta 2009: Die Finanzkrise: Ein Weckruf für die EU, in: Hilpert, Hanns Günther/Mildner, Stormy-Annika (Hg.): Globale Ordnungspolitik am Scheideweg. S. 21-27, http://www.swp-berlin.org/common/get_document.php?asset_id=5758. [20.03. 2009].
- Giegerich, Bastian 2009, in: Biscop, Sven/ Howorth, Jolyon / Giegerich, Bastian: Europe. A Time for Strategy, Royal Institute for International Relations. S. 25-31, <http://www.egmontinstitute.be/paperegm/eg27.pdf>. [20.03. 2009].
- Hacke, Christian 1975: Die Ost- und Deutschlandpolitik der CDU/CSU: Wege und irrtwege der Opposition seit 1969, Köln: verlag Wissenschaft und Politik.
- Haftendorn, Helga 2001: Deutsche Außenpolitik zwischen Selbstbeschränkung und Selbstbehauptung, 1945-2000, Stuttgart: DVA.
- Hagan, Joe 1993: Political Opposition and Foreign Policy in Comparative perspective, Boulder, CO: Lynne Rienner.
- Hagan, Joe D. et al. 2001: Foreign Policy by Coalition: Deadlock, Compromise, and Anarchy, in: International Studies Review 3, S. 169-216.
- Hanrieder, Wolfram 1991: Deutschland, Europa, Amerika: Die Außenpolitik der Bundesrepublik Deutschland 1949-1989, Paderborn: Schöningh.
- Harnisch, Sebastian 2007: Minilateral Cooperation and Transatlantic Coalition Building: The EU3-Iran Initiative, in: European Security 16 (2007) 1, S. 1-27.
- Harnisch, Sebastian 2006a: Internationale Politik und Verfassung. Zur Domestizierung des sicherheits- und europapolitischen Prozesses der Bundesrepublik Deutschland, Baden-Baden: Nomos Verlag.
- Harnisch, Sebastian 2006b: From Poison to Partnership. Germany, the EU3-Initiative and Transatlantic Cooperation vis-à-vis Iran. Paper presented at the APSA Annual Conference 2006, Philadelphia, 1. September 2006.
- Harnisch, Sebastian/Wolf, Raimund 2009: Germany's Changing Security Culture and Governance, in: Kirchner, Emil/Sperling, James (Eds.): National Security Cultures and Global Security Governance, New York: Routledge 2009.

- International Institute for Strategic Studies/IISS 2008: European Military Capabilities: Building Armed Forces for Modern Operations, London: IISS.
- Jackson, James K. 2009: The Financial Crisis: Impact on and Response by the European Union (R 40415), Washington, DC: CRS for Congress, http://assets.opencrs.com/rpts/R40415_20090309.pdf. [20.03. 2009]
- Kaarbo, Juliet/Beasley, Ryan K. 2008: Taking it to the Extreme: The Effect of Coalition cabinets on Foreign Policy, in: Foreign Policy Analysis 4, S. 67-81.
- Kaiser, Simone et al. 2007: Operation Alberich. How the CIA Helped Germany Foil Terror Plot, in: Spiegel Online, 9.10.2007, <http://www.spiegel.de/international/germany/0,1518,504837,00.html> [20.03. 2009]
- Karp, Regina 2005: The New German Foreign Policy Consensus, in: The Washington Quarterly 29: 1, S. 61-82.
- Kazim, Hasnain 2009: <http://www.spiegel.de/wirtschaft/0,1518,druck-610735,00.html>
- Kietz, Daniela/Perthes, Volker 2007: Handlungsräume einer EU-Ratspräsidentschaft, Berlin, SWP, http://www.swp-berlin.org/common/get_document.php?asset_id=4315#page=80
- Koalitionsvertrag 2005: Gemeinsam für Deutschland. Mit Mut und Menschlichkeit., http://www.bundesregierung.de/Content/DE/___Anlagen/koalitionsvertrag,property=publicationFile.pdf. [20.03. 2009]
- Lang, Kai-Olaf 2007: Polens Energiepolitik, Berlin, Interessen und Konfliktpotentiale in der EU und im Verhältnis zu Deutschland. SWP, http://www.swp-berlin.org/common/get_document.php?asset_id=4059 [20.03. 2009]
- Lange, Hans-Jürgen 2006: Innere Sicherheit und Wandel von Staatlichkeit, in: Schmidt, Manfred G./Zohlnhöfer, Reimut (Eds.) 2006: Regieren in der Bundesrepublik Deutschland. Innen- und Außenpolitik seit 1949, Wiesbaden: VS Verlag, pp. 87-113.
- Lange, Sascha 2009: Der Airbus A-400M vor dem Aus? (SWP-Aktuell 7/2009), http://www.swp-berlin.org/common/get_document.php?asset_id=5746. [20.03. 2009]
- Leblang, David/Chan, David 2003: Explaining Wars fought by established Democracies: Do Institutional Constraints matter?, in: Political research Quarterly 56, S. 385-400.
- Lees, Charles 2001: Coalitions – Beyond the Politics of Centrality, in: Padgett, Stephen (ed.): Continuity and Change in German Politics, London, Frank Cass, S. 117-134.
- Lindner, Rainer 2007: Das Russland-Dossier der deutschen EU-Ratspräsidentschaft, in: Kietz/Perthes 2007, S. 80-86
- Maaß, Citha 2007: Die Afghanistan-Mission der Bundeswehr, in: Mair 2007, S. 78-87
- Mair, Stefan (Hg.) 2007: Auslandseinsätze der Bundeswehr. Leitfragen, Entscheidungsspielräume und Lehren, Berlin: SWP, http://www.swp-berlin.org/common/get_document.php?asset_id=4355 [20.03. 2009]
- Kietz, Daniela/Maurer, Andreas 2007: Handlungsanreize und Handlungsbeschränkungen der EU-Ratspräsidentschaft: Ein Bilanz des deutschen Vorsitzes im Lichte des Reformvertrages, in: Kietz/Perthes, S. 101-117.
- Meckel, Markus 2008: Die NATO sollte in Bukarest nicht dem Drängen der USA auf eine schnelle Aufnahme der Ukraine und Georgiens nachgeben, in: Foreign Policy in Focus No. 360, April 2, 2008, <http://www.deutsche-aussenpolitik.de/daparchive/anzeige.php?zaehler=11854>. [20.03. 2009].
- Meiers, Franz-Josef 2007: The German Predicament: The Red Lines of the Security and Defence Policy of the Berlin Republic, in: International Politics 44, pp. 623-644.
- Merkel, Angela 2006a: Sollen wir umdrehen und wegrennen?, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, 24.11.2006, <http://www.faz.net/s/Rub594835B672714A1DB1A121534F010EE1/Doc~E1954A3601E4D4C1A9C9DDA104015A2A1~ATpl~Ecommon~Scontent.html>. [20.03. 2009].
- Merkel, Angela 2006b: Rede von Bundeskanzlerin Dr. Angela Merkel auf der ACG/DGAP-Konferenz am 12. Januar 2006 in Washington, Bulletin der Bundesregierung Nr. 02-2, 12. Januar 2006, http://www.bundesregierung.de/Content/DE/Bulletin/2006/01/_Anlagen/nr-02-2947898,property=publicationFile,property=publicationFile.pdf [20.03. 2009].

- Merkel, Angela 2007a: [Rede von Bundeskanzlerin Merkel vor der UN-Generalversammlung in New York](http://www.bundesregierung.de/nn_1498/Content/DE/Rede/2007/09/2007-09-25-bk-un-vollversammlung.html), http://www.bundesregierung.de/nn_1498/Content/DE/Rede/2007/09/2007-09-25-bk-un-vollversammlung.html. [20.03. 2009].
- Merkel, Angela 2007b: Rede von Bundeskanzlerin Merkel zum 60. Jahrestag des Marshallplans, http://www.bundesregierung.de/nn_1498/Content/DE/Rede/2007/11/2007-11-19-rede-merkel-american-academy.html [20.03. 2009].
- Merkel Angela 2007c: Kanzlerin drängt auf bessere Integration. Interview mit Angela Merkel, in: Die Welt 15.10. 2007, http://www.welt.de/politik/article1266463/Kanzlerin_draengt_auf_bessere_Integration.html [20.03. 2009].
- Merkel, Angela 2007d: Deutschland ist auf einem guten Weg, in: Handelsblatt 28.12. 2007, http://www.bundesregierung.de/nn_250/Content/DE/Namensbeitrag/2007/12/2007-12-28-namensbeitrag-merkel-im-handelsblatt.html. [20.03. 2009].
- Merkel, Angela 2008a: Rede von Bundeskanzlerin Angela Merkel vor der Knesset, http://www.bundesregierung.de/nn_1498/Content/DE/Rede/2008/03/2008-03-18-rede-merkel-vor-der-knesset.html [20.03. 2009].
- Merkel, Angela 2008b: Pressestatements der Bundeskanzlerin und des israelischen Premierministers Ehud Olmert, <http://www.bundesregierung.de/Content/DE/Mitschrift/Pressekonferenzen/2008/02/2008-02-12-pk-merkel-und-olmert.html> [20.03. 2009].
- Mildner, Stormy 2007: in Kietz/Perthes, http://www.swp-berlin.org/de/common/get_document.php?asset_id=4315. [20.03. 2009].
- Missioroli, Antonio 2003: Euros for ESDP: financing EU operations, Occasional Papers No. 45, Institute for Security Studies, Paris.
- Möllers, Martin/van Ooyen, Robert 2008: Bundeskriminalamt, Bundespolizei und “neue” Sicherheit, in: Aus Politik und Zeitgeschichte 48, pp. 26-32.
- Müller, Wolfgang/Strom, Kaare 2000: Coalition Governments in Western Europe, Oxford: Oxford UP
- NATO 2008: Bucharest Summit Declaration Issued by the Heads of State and Government participating in the meeting of the North Atlantic Council in Bucharest on 3 April 2008, <http://www.nato.int/docu/pr/2008/p08-049e.html>. [20.03. 2009].
- Nijhuis, Tom 2006: the European Policy of the Grand Coalition, in: Foreign Policy in Dialogue 6/18, S. 25-32.
- Ochs, Alexander/Sprinz, Detlef F. 2008: Europa Riding the Hegemon? Transatlantic Climate Policy, in: Hegemony Constrained: Evasion, Modification, and Resistance to American Foreign Policy, edited by D. B. Bobrow. Pittsburgh, PA: University of Pittsburgh Press, 144-166.
- Oppeland, Thomas 2007: Parteien, in: Schmidt et al. 2007, S. 269-279.
- Oppermann, Kai/Höse, Alexander 2007: Die innenpolitischen Restriktionen deutscher Außenpolitik, in: Jäger, Thomas et al. (Hg.): Deutsche Außenpolitik. Sicherheit, Wohlfahrt, Institutionen, Normen, Wiesbaden: VS Verlag.
- Overhaus, Marco 2007: Conceptual Evolution and Domestic Confusion (WSI Policy briefing 1/February 2007), <http://www.wsibrussels.org/WSIBrusselsPB1.pdf>. [20.03. 2009].
- Palmer, Glenn et al. (2004): What’s Stopping You? The Sources of Political Constraint on International Conflict Behaviour in Parliamentary Democracies, <http://www.binghamton.edu/cdp/papers/stopping-full.pdf> [02.08. 2006].
- Paterson, William 2008: Foreign Policy in the Grand Coalition, paper prepared for the Annual APSA Meeting 2008, Boston, August 28, 2008.
- Paterson, William 1994: The Chancellor and Foreign Policy, in: Padgett, Stephen (Ed.): Adenauer to Kohl: The Development of German Chancellorship, London: Hurst Publ., S. 127-156
- Prins, Brandon C./Sprecher, Christopher (1999): Institutional Constraints, Political Opposition, and Interstate Dispute Escalation: Evidence from Parliamentary Systems, 1946-89, in: Journal of Peace Research 36: 3, S. 271-287.
- Reiter, Dan/Tilman, Erik 2002: Public, Legislative, and Executive Constraints on the Democratic Initiation of Conflict, in: Journal of Politics 64, S. 810-826.
- Riedle, Joachim/Tatje, Claas 2009: Der Deichgraf wird schwach, in: DIE ZEIT 05.03.2009, Nr. 11, 05. März 2009, <http://pdf.zeit.de/2009/11/A-Ecofin.pdf>. [20.03. 2009].

- Ripsman, Norrin 2002: Peacemaking by Democracies: The Effect of State Autonomy on the Post-World War Settlements, University, Park: PA: Pennsylvania State U.P
- Roggan, Frederick/Bergemann, Nils 2007: Die neue Sicherheitsarchitektur der Bundesrepublik Deutschland – Anti-terror-Datei, gemeinsame Projektdaten und Terrorismusbekämpfungsergänzungsgesetz, in: Neue Juitistische Wochenschrift 13, S. 876-881.
- Schild, Joachim 2007: Sarkozys Europapolitik, in: integration 3, S. 238-250
- Schieder Siegfried 2008: Deutsche Außenpolitik unter neuen Vorzeichen: Eine erste Bilanz der schwarz-roten Koalition, in: Brand, Alexander/Robel, Stefan (Hg.): Internationale Beziehungen. Aktuelle Forschungsfelder, Wissensorganisation und Berufsorientierung. Festschrift für Monika Medick-Krakau zum 60. Geburtstag, Dresden: Dresden University Press, 287-315.
- Siebert 2006: Blutige Nase beim Weißbuch, in: Sächsische Zeitung, 16. Oktober 2006, <http://www.sz-online.de/nachrichten/artikel.asp?id=1296673> [20.03. 2009].
- Spiegel 2005: "Wir können uns nützlich machen". Interview mit Außenminister Frank-Walter Steinmeier, in: Der Spiegel, 11.12.2006, <http://wissen.spiegel.de/wissen/dokument/dokument.html?id=49849297&top=SPIEGEL>.
- Spiegel 2007: Steinmeier warnt USA vor neuem Wettrüsten, in Der Spiegel, 17.03.2007, <http://www.spiegel.de/politik/deutschland/0,1518,472289,00.html>. [20.03. 2009].
- Sprinz, Detlef F. 2006: Germany's International Environmental Policy, in: Maull, Hanns (Ed.): Germany's Uncertain Power. Foreign Policy of the Berlin Republic, Houndmills, pp. 214-230.
- Steinbruck, Peer 2008: Germany's Way Out of the Crisis, in: The Wall Street Journal, 22.12.2008.
- Steinmeier, Frank Walter 2008: Rede am Institut für internationale Beziehungen der Ural-Universität in Jekaterinburg, 13.05.2008 <http://www.auswaertigesamt.de/diplo/de/Infoservice/Presse/Reden/2008/080513-BM-Russland.html>. [20.03. 2009].
- Stelzenmüller, Constanze 2009: Germany's Russia question: a new Ostpolitik for Europe, in: Foreign Affairs 88: 2, S. 89-100.
- SZ 2007: Koalition streitet über US-Pläne. Neues Konfliktfeld Raketenabwehr, in: Sueddeutsche Zeitung, 19.03.2007, <http://www.sueddeutsche.de/politik/263/402044/text/>. [20.03. 2009].
- Tagesschau 2008a: SPD rückt von Koalitionskompromiss ab. Bundeswehr im Innern nur in Ausnahmefällen, <http://www.tagesschau.de/inland/bundeswehr162.html>. [20.03. 2009].
- Tagesschau 2008b: Kein vereinfachter Beitritt für Georgien und Ukraine, <http://www.tagesschau.de/ausland/nato120.html>. [20.03. 2009].
- Töpfer, Eric 2008: Mobile Daten - begrenzte Kontrolle. Auf dem Weg zum europäischen Informationsverbund, Bürgerrechte & Polizei/CILIP 91 (3/2008), <http://www.cilip.de/ausgabe/91/informationsverbund.htm>. [20.03. 2009].
- Tull, Denis 2007: Die Führung und Beteiligung der Bundeswehr an EUFOR RD Congo, in: Mair 2007, S. 68-77.
- Walter, Christian 2007: Submission to the Eminent Panel on Terrorism, Counter- Terrorism and Human Rights European Union Sub-Regional Hearing, Brussels, July 2007, <http://ejp.icj.org/IMG/ICJGermanyWalter.pdf> [20.03. 2009].
- Wassenberg, F.: Im Osten nichts Neues : Russland in der polnischen Bedrohungsanalyse, in: Jäger, Thomas (Hg.): Deutschland und Polen: die europäische und internationale Politik, Wiesbaden: VS Verl. für Sozialwissenschaften, S. 239-260.
- Wehner 2006: Schäuble hat schon verloren, doch er gibt nicht auf, in FAZ, 19.02.2006, Nr.7 , Seite 5, <http://www.faz.net/s/RubFC06D389EE76479E9E76425072B196C3/Doc~E9E45A77B4FAB4E1C88A6247F6C46BDE9~ATpl~Ecommon~Scontent.html> [20.03. 2009].
- Weiland 2008: SPD gegen Grundgesetzänderung. Bundeswehr-Einsatz im Innern steht vor dem Aus, in SPIEGEL Online, 14. Oktober 2008, <http://www.spiegel.de/politik/deutschland/0,1518,584115,00.html> [20.03. 2009].
- Wiefelspütz, Dieter 2008: Der Auslandseinsatz der Bundeswehr und das Parlamentsbeteiligungsgesetz, Frankfurt/Main.
- Wurzel, Rüdiger R.W. 2002: The Europeanisation of German environmental policy: From environmental leader to member state under pressure?, FFU-report 09-2002, Berlin.
- Zeit 2008: "Ernsthafte Schwierigkeiten", in: Zeit Online 4.3.2008, <http://pdf.zeit.de/online/2008/10/sarkozy-merkel-interview.pdf>. [20.03. 2009].