

Deutsche Außenpolitik und internationale Führung: Erwartungen, Ressourcen, Partner, Praktiken

Joachim Schild und Sebastian Harnisch

Das politische, publizistische und wissenschaftliche Nachdenken über eine bundesdeutsche außen- und europapolitische Führungsrolle und Gestaltungsmacht hat in den letzten Jahren deutlich zugenommen. Die Debatte ist präsent in konzeptionellen Studien außenpolitischer Denkfabriken (Lübckemeier 2007; Stiftung Wissenschaft und Politik/German Marshall Fund 2013), in Form des Konzepts der Bundesregierung zur gemeinsamen Gestaltung der Globalisierung in Kooperation mit anderen ‚Gestaltungsmächten‘ (Bundesregierung 2012), in Diskussionsbeiträgen zur Realität und Wünschbarkeit einer deutschen Hegemonie in der Europäischen Union (z. B. Schönberger 2012; 2013; Link 2012) sowie in etlichen fachwissenschaftlichen Analysen (z. B. Bulmer/Paterson 2013). Der vorliegende Band versteht sich als Beitrag zu dieser Debatte, indem er sich theoretisch-konzeptionell und empirisch mit den Möglichkeiten und Grenzen von Führungsrollen und der Gestaltungsmacht der Bundesrepublik, aber auch der Europäischen Union auseinandersetzt.

In der Einleitung zu diesem Band beschrieben wir die Erträge und Herausforderungen einer rollentheoretischen Analyse der deutschen Außenpolitik mit Hilfe des Idealtyps der Zivilmacht. Viele der praktischen Herausforderungen deutscher Führungspolitik, die die Einzelbeiträge identifizieren, lassen sich auf Konflikte zwischen den internen und externen Erwartungen an die deutsche Rolle oder auf widersprüchliche normative Erwartungen innerhalb des Idealtyps selbst zurückführen. Ob und inwieweit die Bundesrepublik, genauer die Bundesregierungen, diese verschiedenen Erwartungen auszugleichen vermögen, wird den Erfolg oder Misserfolg deutscher und europäischer Politik mitbestimmen.

In dieser Conclusio erörtern wir vier Befunde der vorangehenden Untersuchungen genauer: Erstens zeigen die Untersuchungen des Bandes, dass die Erwartungen der europäischen und transatlantischen Partner an Deutschland im vergangenen Jahrzehnt deutlich angewachsen sind. Diese Entwicklung geht zum einen auf die weitverbreitete (Fehl-)Einschätzung zurück, dass die Bundesrepublik absolut und relativ über anwachsende Führungsressourcen verfüge. Zum anderen zeigen die Beiträge auch, dass

andere Akteure, insbesondere die USA, weniger Bereitschaft signalisieren, Führungsaufgaben in und für Europa zu übernehmen.

Zweitens weisen die Analysen darauf hin, dass den gestiegenen Erwartungen an eine Übernahme von Führungsfunktionen und -kosten keine hinreichenden Führungsdispositive in Deutschland gegenüberstehen. Dies betrifft die Bereitschaft der Bundesregierung und der bundesdeutschen Gesellschaft zur Übernahme jener Verantwortung bei der Bereitstellung von Kollektivgütern, die die Partner fordern; seien es Kreditbürgschaften, Militärbeiträge oder Flüchtlingskontingente. Die Analysen identifizieren in unterschiedlichen Politikfeldern und bilateralen Beziehungen etliche politische und institutionelle Beschränkungen, die zu erklären vermögen, warum der deutsche Beitrag hinter den Erwartungen der Verbündeten zurückbleibt.

Drittens gehen die Beiträge auf die Erosion jener internationalen Institutionen ein, welche die zentralen Handlungskontexte für die so erfolgreiche deutsche Außenpolitik seit 1949 geboten haben. Frühere rollentheoretische Untersuchungen gingen immer wieder von festen institutionellen Rahmenbedingungen aus. Die vorliegenden Studien zeigen, dass mit der Verschiebung der deutschen Rolle und jener der europäischen Partnerstaaten in NATO und EU diese Organisationen ein neues institutionelles Gleichgewicht erst noch finden müssen. Gleiches gilt umso mehr für internationale Organisationen wie die WTO, die die Mitgestaltungsansprüche der aufsteigenden Mächte, wie Indien und China, integrieren sollen, um so mehr Verhaltenserwartbarkeit für alle ihre Mitglieder (wieder-) herzustellen.

Viertens zeigen die Beiträge aus theoretischer Perspektive, dass und inwieweit außenpolitische Rollentheorie und die Literatur zu internationaler Führung wechselseitig anschlussfähig sind. Die Befunde der Einzelbeiträge belegen klar, inwiefern legitime Führung auf die Bereitschaft zur Einnahme von Gefolgschaftsrollen, d. h. Komplementärrollen angewiesen ist, um sozialstrukturierend wirken zu können. Wird deutsche Führung als Hegemonie oder gar als neoliberales Diktat gegen einen weitgehend schuldenfinanzierten Wohlfahrtsstaat wahrgenommen, wie im Falle Griechenlands während der Eurokrise, dann wird die Gefolgschaftsrolle zur ‚Oppositionsrolle‘ und jene, die international mit dem Hegemon kooperieren, werden innenpolitisch abgestraft.

Abschließend reflektieren wir die Herausforderungen für die bundesdeutsche Außenpolitik im Lichte der theoretischen und politikpraktischen Ergebnisse. Wir schließen mit der Erkenntnis, dass die bundesdeutsche Außenpolitik noch sehr viel stärker lernen muss, die divergierenden innen-

und außenpolitischen Erwartungshaltungen so auszutarieren, dass ihre Partnerstaaten bereit sind, gemeinsam Führung auszuüben oder zumindest Unterstützung nachhaltig bereitzustellen. Da die deutsche Führungspolitik zumindest in der Eurokrise im Kern auf eine Entschuldungspolitik durch die Rückführung staatlicher Transferleistungen abzielt, ist Gefolgschaft für viele Regierungen mit hohen innenpolitischen Kosten verbunden, insbesondere bei der Unterstützung durch Wählergruppen, die von staatlichen Leistungen und Programmen abhängig sind.

1. Gewachsene Wirtschaftskraft – wachsende Fremderwartungen

Die Herausforderungen der deutschen Außenpolitik sind sowohl durch alte und neue Konflikttypen sowie globale Problemlagen wie die Verschuldung von privaten und öffentlichen Haushalten in vielen Industriestaaten als auch durch stark gestiegene Fremderwartungen an die Bundesrepublik gekennzeichnet. Dies gilt besonders, so die Studien von Harnisch, Schieder, Schild, Katsioulis, Beneš und Handl sowie Paterson, im Bereich der Wirtschafts- und Finanzpolitik in der EU/Eurozone. Dies gilt aber auch, wie Overhaus, Maull, Heilmann, Schmidt und Gottwald zeigen, im Hinblick auf den deutschen Beitrag zur Gestaltung der internationalen Ordnung insgesamt: zum einen jenseits des transatlantischen und EU-Handlungsrahmens, zum anderen hinsichtlich ihres Beitrags zum internationalen Krisen- und Risikomanagement, einschließlich möglicher militärischer Maßnahmen.

Die gestiegenen Fremderwartungen sind zunächst Folge der im vergangenen Jahrzehnt (wieder-)erstarkten Wirtschafts- und Finanzkraft Deutschlands. Diese drückt sich unter anderem in dem Vertrauen internationaler Finanzmarktakteure aus, die der Bundesrepublik in der globalen Finanzkrise die Rolle als Hort finanzpolitischer Stabilität zuwiesen. Die Bundesregierung ist sich dieser gestiegenen internationalen Erwartungen durchaus bewusst. So heißt es etwa im Koalitionsvertrag vom November 2013:

„Die Erwartungen unserer europäischen Partner an Deutschland haben sich im Laufe der letzten Jahre gewandelt. Die Europäische Union (EU) durchläuft eine historisch einzigartige Periode wirtschaftlicher, sozialer und institutioneller Veränderungen und Neuerungen. In dieser Umbruchphase ist Deutschland als wirtschaftlich starker Mitgliedstaat und Stabilitätsanker in eine gewachsene Verantwortung hineingewachsen und besonderen Erwartungen seiner Partner ausgesetzt“ (Koalitionsvertrag 2013: 156).

Am offenkundigsten wurden diese gestiegenen Fremderwartungen im Rahmen der Eurozonenkrise: Die europäischen Partner erwarteten mehrheitlich umfangreiche Kredit- und Garantiezusagen und einige mahnten darüber hinausreichende Solidaritätsleistungen seitens der Bundesrepublik an, etwa in Form von gemeinschaftlicher Haftung für die Risiken von Staatsanleihen („Eurobonds“) und für die Risiken von Bankgeschäften (Bankenabwicklungsfonds und Einlagensicherungssysteme).

Die Eurozonenkrise brachte jedoch nicht nur finanzielle Herausforderungen mit sich. Die von den Merkel-Regierungen propagierte Kombination von Fiskaldisziplin und wirtschaftlichen Strukturreformen zur Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit hat auch erhebliche Kritik an dem von Deutschland propagierten Politikmodell hervorgerufen, so dass die Bundesregierung in einigen Partnerländern auf die Anklagebank und in eine ungewohnte „Sündenbockrolle“ versetzt wurde, wie Christos Katsioulis am Beispiel Griechenlands herausarbeitet. Dass Führungspolitik, zumal bundesdeutsche, der Akzeptanz seitens der Geführten bedarf, da sie sonst illegitim und letztlich auch ineffektiv wird, zeigt dieses Kapitel besonders eindrücklich. Ebenso wird hier deutlich, dass Führung mit einer gemeinsamen Definition des Gruppenziels beginnt, da ansonsten die Risiken einer nachträglichen Defektion steigen.

Deutschland geriet besonders wegen seiner permanenten Leistungsbilanzüberschüsse unter erheblichen Rechtfertigungsdruck. Diese waren Anlass für wiederholte Forderungen aus der EU und aus den USA, die eigene interne Nachfrage zu stimulieren und Anpassungsleistungen nicht einseitig den Defizit- und Schuldnerländern aufzubürden. Seit 2012 haben sich die Eurozonen-internen Ungleichgewichte zwischen Deutschland und seinen Partnern zwar deutlich verringert, nicht aber auf globaler Ebene, wo Deutschland gemeinsam mit China weiterhin wegen seines extrem kompetitiven, exportorientierten Wirtschaftsmodells und den damit verbundenen weltwirtschaftlichen Leistungsbilanzungleichgewichten am Pranger steht.

2. Steigende Erwartungen bei begrenzten Ressourcen

Die Teilnehmer des Workshops waren sich einig darin, dass die der Bundesrepublik zu Gebote stehenden Führungsressourcen im Ausland (und nicht nur dort) häufig überbewertet werden. Dies gilt etwa für die deutsche Wirtschaftsdynamik und die damit verbundenen Machtressourcen. Das Bild des deutschen Wirtschaftsriesen beruht im Wesentlichen auf den unbestrittenen Reformerfolgen nach 2003 („Agenda-Politik“ der rot-grünen

Koalition), auf dem Vergleich der deutschen Wirtschaftsentwicklung mit derjenigen der weniger erfolgreichen EU-Partner sowie auf den Exportserfolgen in den dynamischen Schwellenländermärkten, vor allem in China, deren Nachfrage sehr gut zum außenwirtschaftlichen Spezialisierungsprofil der deutschen Wirtschaft passt.¹

Keiner dieser Faktoren kann oder sollte jedoch als stabil angesehen werden. Noch 2003 dominierte das Bild Deutschlands als ‚kranker Mann Europas‘. Zudem befindet sich die zweite Zivilmacht, Japan, aufgrund kartellisierter politischer und ökonomischer Märkte seit mehr als zwei Dekaden in einer wirtschaftlichen Stagnationsphase. Eine positive Wettbewerbsposition kann sich offenkundig rasch und deutlich innerhalb eines Jahrzehnts verändern, und zwar in beide Richtungen.

Aus dieser Perspektive betrachtet gibt es Indizien, die bereits auf eine Trendwende in der deutschen Wettbewerbsposition hinweisen. So hat die amtierende Große Koalition wichtige Reformen der vergangenen Legislaturperioden zurückgenommen, insbesondere in der Rentenpolitik (Rente mit 63). Sie setzt die deutsche Wirtschaft damit nach Ansicht vieler Beobachter einem ‚Stresstest‘ aus, der von erheblich und dauerhaft steigenden Rentenansprüchen, einem gesetzlichen Mindestlohn und – in Kontinuität zu den Vorgängerregierungen – hohen und weiter steigenden Energiekosten gekennzeichnet sein wird. Während andere EU-Staaten unter dem Krisendruck und den (deutschen) Anpassungsstrategien der Eurozone ihre Arbeitsmärkte, Sozial- und Steuersysteme reformieren, baut die Bundesrepublik Sozialleistungen aus und vernachlässigt Investitionen in Infrastruktur und Bildungssystem. Dies untergräbt potentiell nicht nur die deutsche Wettbewerbsposition, sondern auch die Legitimität der von Deutschland propagierten Reformmaßnahmen gegenüber den Partnerländern. Erschwerend kommt hinzu, dass eine substantielle Wachstumsdynamik in wichtigen Schwellenländermärkten und damit einhergehender Exporterfolge der deutschen Wirtschaft keineswegs als gesichert gelten können. Sinkende Wachstumsraten in China zeigen dies bereits an.

Die Kraft der deutschen Wirtschaft relativiert sich ohnehin merklich, wenn nicht ein innereuropäischer, sondern globaler Vergleichsmaßstab angelegt wird. Deutschlands Anteil am Welt-Bruttosozialprodukt sinkt,

1 Siehe hierzu den Beitrag von Sebastian Heilmann, Dirk Schmidt und Jörn-Carsten Gottwald in diesem Band.

ebenso sein Anteil am Welthandel, ganz zu schweigen von seinem Anteil an der Weltbevölkerung. Nicht zuletzt der sich abzeichnende Bevölkerungsrückgang und die Überalterung seiner Gesellschaft dürften mittel- und langfristig die Wirtschaftsdynamik in Deutschland und vielen wichtigen Absatzmärkten erheblich bremsen und den jeweiligen sozialen Sicherungssystemen wachsende Finanzierungsaufgaben zuweisen.

Die Übernahme von internationalen Führungsrollen, das zeigen die sicherheits- und wirtschaftspolitischen Befunde von Overhaus, Schieder und Harnisch deutlich, setzen entweder ein Mindestmaß an Autonomie der Exekutive oder einen überparteilichen außenpolitischen Konsens voraus. Beide politischen Ressourcen sind derzeit in der Bundesrepublik nicht reich gesät, so dass es de facto ‚Großer Koalitionen‘ bedarf, um in Krisensituationen wie der Eurokrise hinreichende und verlässliche parlamentarische Mehrheiten zu generieren. Internationale Krisen, die kurzfristige, massive Verschiebungen von Macht-, Wohlstands- und identitären Ressourcen mit sich bringen, erfordern exekutive Handlungsfähigkeit, etwa um internationale Entwicklungen an den Finanzmärkten oder Krisenherden überzeugend einordnen, Kompromisse schmieden und längerfristige (Gruppen-)ziele verfolgen zu können.

Nachhaltige Konfliktlösungen sind aber oftmals mit kurz- und mittelfristig spürbaren Kosten für die eigene Gesellschaft und insbesondere Wählergruppen verbunden. Gerade im politischen System der Bundesrepublik mit seinen diversen Vetospielern, institutionellen Gegengewichten und seiner parlamentarischen wie höchstrichterlichen Kontrolle exekutiver Außen-, Sicherheits- und Europapolitik ist Flexibilität und Anpassungsfähigkeit alles andere als selbstverständlich (Harnisch 2006; Bulmer/Pater-son 2013). Unternimmt es in dieser Situation eine Große Koalition solche Anpassungslasten neu zu verteilen, öffnen sich im politischen Raum Nischen für neue parteipolitische Angebote. Das Aufkommen der Partei *Die Linke* sowie der eurokritischen *Alternative für Deutschland* sind beredte Beispiele dafür, dass die Übernahme außenpolitischer Rollen und globalisierungskonformer Strategien zwar die bestehende internationale Ordnung stützen, aber gleichzeitig zur innenpolitischen Herausforderung dieser Rollen führen kann. Ob sich dieser Trend verfestigt, z. B. indem sich neben der Linkspartei auch auf dem rechten Spektrum eine nationalkonservative Kraft etabliert, die die konstruktive Integration in die Europäische Union und Kerninstitutionen der transatlantischen Sicherheitsarchitektur in Frage stellt, ist derzeit noch nicht absehbar. Dass internationale Herausforderungen spätestens seit der Gründung der Partei *Die Grünen* das deutsche Parteiensystem maßgeblich verändert und die Anzahl und Koalitions-

fähigkeit der beteiligten Akteure immer wieder neu beeinflusst haben, steht außer Frage.

Neben parlamentarischen Mehrheiten ist die innenpolitische Unterstützung einer proaktiv-gestaltenden außenpolitischen Rolle durch die öffentliche Meinung und die politischen und gesellschaftlichen Eliten notwendig. Die Beiträge von Siegfried Schieder zu Führung und Solidarität in der deutschen Europapolitik und der Beitrag von Marco Overhaus zur politischen Führung in der deutschen Sicherheits- und Verteidigungspolitik verdeutlichen, dass diese Unterstützung derzeit nicht als gesichert gelten kann. So ist die Bereitschaft zur finanziellen Solidarität mit anderen Gruppenmitgliedern innerhalb der Eurozone in der deutschen Bevölkerung begrenzt und dies unter anderem auch, weil sie von der politischen Klasse nicht offensiv gefordert und begründet wird.

Führung, so argumentiert Siegfried Schieder in seinem Beitrag nachdrücklich, müsse im Gemeinschaftskontext der EU als solidarische Führung verstanden werden, als eine „angemessene Gegenleistung für die Anerkennung der tonangebenden Rolle Deutschlands in der Eurozone“. Auch die innenpolitische Unterstützung für die deutsche Sicherheitspolitik – insbesondere für die Mitwirkung am internationalen Krisenmanagement und für Auslandseinsätze der Bundeswehr – sind rückläufig, so Marco Overhaus. Dies gilt für die öffentliche Meinung, die infolge der Erfahrungen mit dem Afghanistan-Einsatz der Bundeswehr deutlich skeptischer geworden ist. Dies gilt aber ebenso in den politischen Eliten. So stießen Überlegungen von Verteidigungsministerin Ursula von der Leyen zu einer aktiveren Rolle der Bundesrepublik und ihrer Streitkräfte auf dem afrikanischen Kontinent jüngst umgehend auf Kritik aus den Koalitionsparteien, insbesondere aus den Reihen der CSU.² Innenpolitische Führung setzt deshalb auf Dauer auch innenpolitische Meinungsführerschaft voraus, eine Ressource, die unter der Kanzlerschaft von Angela Merkel zur Mangelware geworden ist, weil die Kanzlerin einen moderierenden Führungsstil bevorzugt (Glaab 2010).

Die militärischen Fähigkeiten der Bundesrepublik entsprechen zudem seit langem nicht mehr den Fremderwartungen wichtiger Partnerstaaten, beispielsweise der USA oder Frankreichs. Ob dies problematisch ist,

2 „Bundeswehreinsätze in Afrika: Von der Leyens Solo-Show nervt die eigenen Leute“ in: Spiegel-online, 11.2.2014, URL: <http://www.spiegel.de/politik/deutschland/bundeswehr-unmut-ueber-von-der-leyen-in-cdu-und-csu-a-952774.html>.

bleibt grundsätzlich diskutabel. Unbestritten ist aber, dass auch eine ‚zivilisierende Macht‘ militärische Fähigkeiten als ‚ultima ratio‘ benötigt, um ihre eigenen Ziele und Werte gegen Widerstand, d. h. aggressive Störer der internationalen Ordnung oder in Fällen von Völkermord effektiv zu verteidigen und durchsetzen zu können. Dass die Bundesregierung solche Fähigkeiten vorhalten möchte, zeigt Marco Overhaus, der ihr seit 2010 insofern eine Führungsleistung nach innen bescheinigt, als sie die Verteidigungsausgaben trotz der Finanzmarkt- und Schuldenkrise konstant gehalten habe.

In der Summe zeichnen die Befunde das Bild einer sich deutlich öffnenden Schere zwischen wachsenden Fremderwartungen einerseits und fragilen, in Teilen schrumpfenden materiellen wie immateriellen Ressourcen für eine proaktiv-gestaltende Führungsrolle andererseits. Der Fortgang dieses Rollenkonfliktes hängt zwar ganz offenkundig nicht nur von der Bundesrepublik ab, denn ganz gleich welche Rolle Deutschland spielt, seine Partner müssen Komplementärrollen einnehmen, damit die gemeinsamen multilateralen Institutionen und Ordnungen aufrecht erhalten und ausgebaut werden können. Führen andere Staaten aber, wie im Falle Libyens, so ist Deutschland aufgefordert zu folgen.

3. Erosion multilateraler Handlungsrahmen

Deutschland ist eine „Status-quo-Macht und an radikalen Brüchen nicht interessiert“, so Hanns Maull in einem gemeinsamen Artikel mit Thomas Kleine-Brockhoff (Kleine-Brockhoff/Maull 2011). Dies gilt für multilaterale Organisationen wie die WTO, auf deren funktionierendes Regelwerk die Zivilmacht angewiesen bleibt, um ihre Wohlstandsziele zu befördern. Dies gilt ebenso für die Vereinten Nationen als Garant einer legitimen, an Völkerrechtsnormen orientierten internationalen Ordnung und für die NATO als Produzent des öffentlichen Gutes Sicherheit in Europa und darüber hinaus.

Die Vereinten Nationen, die WTO und der IWF müssen nicht nur den Aufstieg von Schwellenländern, wie Indien und China, sondern auch die wachsenden Interessendivergenzen zwischen und innerhalb ihrer Mitgliedstaaten akkomodieren. In der derzeitigen Umbruchphase bedarf es deshalb auch einer Neubestimmung institutioneller Rollen: jener der Mitgliedstaaten, z. B. im UN-Sicherheitsrat, aber auch jener der beauftragten Sekretariate und Verwaltungsstäbe. Eine Erosion internationaler Instituti-

onen ist keineswegs ausgeschlossen, wie etwa das Scheitern der WTO Doha-Runde zur Handelsliberalisierung verdeutlicht.

Auch die Europäische Union als zentraler Handlungsrahmen deutscher Außenpolitik durchläuft eine Phase wirtschaftlicher, gesellschaftlicher, politischer und institutioneller Turbulenzen. Es kann keineswegs als ausgemacht gelten, dass die gesamte Union oder zumindest ihr Eurozonenkern daraus gestärkt hervorgeht: Die europäischen Stabilisierungsstrategien, die maßgeblich von der Bundesregierung mitverantwortet werden, untergraben zunehmend jenen gesellschaftlichen Integrationskonsens, der die Krisen des europäischen Einigungsprojektes in den vergangenen Jahrzehnten aufgefangen hat. Ähnliches gilt – wenn auch in abgeschwächter Form – für die NATO, die sich nach dem Ende des Ost-West-Konflikts und nach der ernüchternden Bilanz ihres Afghanistan-Engagements in einer Phase des ‚soul searching‘ befindet. Ob die sicherheitspolitische Herausforderung durch Russlands Landnahme auf der Krim eine konsensuale Neubestimmung von Zweck und Aufgaben des Bündnisses befördert, bleibt abzuwarten.

4. Verfügbarkeit von Partnern: Deutschland ‚allein zu Hause‘?³

Zivilmächte sind auf starke multilaterale Institutionen und Organisationen und auf starke Partner angewiesen, die ihre Ziele teilen oder gemeinsam mit ihnen befördern. Die Fallstudien in diesem Band legen die Frage nahe, ob diese Partner heute noch im gleichen Ausmaß zur Verfügung stehen wie früher. Ebenso wie in der Bundesrepublik zeigt sich in vielen Partnerstaaten ein Mangel an materiellen und immateriellen, insbesondere aber auch innenpolitischen Ressourcen.

Das strategische Interesse der USA an Europa ist deutlich gesunken. Ihre Bereitschaft, auf der europäischen, aber auch der internationalen Bühne, jenseits von Asien, Führungsrollen wahrzunehmen, wird voraussetzungsvoller. Auch die Fähigkeit Amerikas, Führungsleistungen zu erbringen, ist angesichts innenpolitischer Blockaden gesunken. Dies lässt sich an ihrer Außenhandelspolitik, aber auch am Beispiel der schon 2010 vereinbarten,

3 So der Titel eines Aufsatzes von Michael J. Inacker (2014).

dann aber von den USA blockierten IWF-Kapitalaufstockung zugunsten einer angemessenen Repräsentation von Schwellenländern ablesen.

Der Verzicht der USA auf Führung durch Koalitionsbildung oder das Führungsmuster des ‚leading from behind‘, wie in der Libyen-Krise, werden häufiger. Für ihre haushaltspolitische Handlungsfähigkeit bleiben die USA auf das Wohlwollen internationaler Anleger, das heißt bislang auch und vor allem der Volksrepublik China, angewiesen. Angesichts der Spannungen über chinesische Territorial- und Gestaltungsansprüche in Ostasien ist diese Abhängigkeit keine verlässliche Basis für eine Rückkehr der USA in eine pro-aktive globale Führungsrolle.

Schon jetzt hinterlassen die USA in Europa ein ‚Erwartungsvakuum‘, wenn auch kein Machtvakuum. In Europa (und anderswo) verbleiben sie der einzige regional und global ernstzunehmende Akteur mit Abschreckungspotential für alle beteiligten Parteien. Dieses ‚Erwartungsvakuum‘ macht die gestiegenen Erwartungen an europäische Staaten, nicht zuletzt an die Bundesrepublik, erst verständlich. Dass das Vertrauen der USA in die Europäische Union und die Bundesrepublik in der Eurokrise nicht gewachsen ist, liegt dabei auch daran, dass die USA eine gegenläufige Stabilisierungsstrategie über weiterführende Staatsverschuldung eingeschlagen haben, die aus Sicht der Bundesregierung zumindest für viele südeuropäische Staaten so nicht mehr zur Verfügung steht.

Die bilateralen Beziehungen zwischen der Bundesrepublik und den USA, die nach der Aufdeckung der NSA-Abhörpraktiken auch unter einem Vertrauensverlust in Politik und Gesellschaft der Bundesrepublik gelitten haben, bedürfen in jedem Fall weiterer, intensiverer Bemühungen in Politik und Wissenschaft. Hier ist eine empfindliche Forschungslücke zu konstatieren, die in diesem Band aufgrund seiner Konzentration auf die europäischen Partner Deutschlands nicht geschlossen wird.

Für die Bundesrepublik steht Frankreich innerhalb der Europäischen Union derzeit nicht mehr wie noch bis zu Beginn der 1990er Jahre für eine gemeinsame und gleichberechtigte Doppelführung zur Verfügung, wie der Beitrag von Joachim Schild aufzeigt. Seit einem Jahrzehnt ist eine wachsende wirtschaftliche Asymmetrie zwischen beiden Ländern zu beobachten. Der empfindliche Verlust internationaler Wettbewerbsfähigkeit Frankreichs und seine zunehmende Deindustrialisierung unterminieren die materiellen, aber auch die Glaubwürdigkeits- und Legitimationsressourcen für französische Führungsansprüche und Fähigkeiten.

Selbst dort, wo Frankreich gemeinsam mit Deutschland nach wie vor eine führende Rolle in der Gestaltung europäischer Politik wahrnimmt, im Umgang mit der Eurozonenkrise und den Governance-Reformen in der

Wirtschafts- und Währungsunion (Schild 2013), wird diese von vielen Beobachtern kaum noch wahrgenommen. Führungsleistungen – oder deren Fehlen – werden momentan in erster Linie der Bundesrepublik zugeschrieben. Die Wahrnehmung einer Führungsrolle durch Deutschland wird dadurch sichtbarer – und bietet entsprechend stärkere Angriffsflächen für Kritik auch innerhalb Frankreichs.

Umgekehrt steht die Bundesrepublik dort, wo Frankreich deutlich mehr internationales Engagement von Deutschland erwartet – zum Beispiel in Schwarzafrika –, nicht in dem von Paris gewünschten Ausmaß als Partner zur Verfügung. Dies führt zu französischen Alleingängen wie in Mali und der Zentralafrikanischen Republik, die europäisch nicht abgestimmt und erst nach Beginn der Militäreinsätze teileuropäisiert wurden.

Misslingen diese Militäroperationen aber, oder steigen deren Kosten, sind gegenseitige Schuldzuweisungen und eine weitere Erosion der gemeinsamen Vertrauensbasis für zukünftige Kooperation die wahrscheinliche Folge. Die offenkundigen deutsch-französischen Irritationen im Zuge der Libyen-Intervention könnten sich somit nur als Vorbote für ein längerfristiges Konfliktmuster erweisen.

Andere europäische Partner, die in der Vergangenheit gemeinsam mit der Bundesrepublik politische Führungsaufgaben in der Europäischen Union wahrgenommen haben, fallen aus unterschiedlichen Gründen (bislang) aus. Dies gilt schon seit den 1990er Jahren für Italien und auch Spanien, die im Kontext von europäischen Vertragsreformen früher wichtige Partner waren. Unter Ministerpräsident Berlusconi zeigte Italien wenig Interesse an einer prominenten, proaktiven europapolitischen Rolle. Die aktuelle tiefe politische und wirtschaftliche Krise des Landes haben die Aufmerksamkeit auf eine innenpolitische Agenda der wirtschaftlichen Strukturreformen und der Reform des dysfunktionalen, blockadeanfälligen politischen Systems gelenkt.

Spanien stand unter Ministerpräsident José Maria Aznar aufgrund konzeptioneller Unterschiede in der Europapolitik kaum als Partner für gemeinsame politische Initiativen zur Verfügung. Die Energien seiner Nachfolger Zapatero und Rajoy sind vollauf durch die Bearbeitung der Wirtschaftskrise absorbiert, die Spanien in eine defensive, passive europapolitische Rolle versetzt hat. Auch in Spanien werden die Europawahlen zeigen, welche Wirkung der bisherige Stabilisierungskurs der großen Volksparteien für das spanische Parteiensystem entfaltet; entsprechende langfristig wirkende Anpassungen der bisherigen integrationsfreundlichen Rolle Spaniens sind deshalb nicht ausgeschlossen.

Großbritanniens europapolitische Kooperation mit der Bundesrepublik besaß zwar, wie der Beitrag von William Paterson aufzeigt, nie die gleiche Qualität einer auf Dauer angelegten privilegierten Beziehung, die die deutsch-französischen Beziehungen auszeichnet; gleichwohl stand London immer wieder als Partner und Mitstreiter Berlins für eine liberale Binnenmarkt- und Außenhandelspolitik sowie für die Osterweiterungspolitik der Europäischen Union zur Verfügung. Der wachsende Euroskeptizismus lässt die britische Europapolitik jedoch zunehmend eine defensive, teilweise oppositionelle Grundhaltung einnehmen. Die Neudefinition des Verhältnisses zur EU rückt ins Zentrum der britischen Politik. Dies führte zum freiwilligen Selbstausschluss Großbritanniens von Vertiefungsschritten zur Konsolidierung der Eurozone wie beispielsweise dem Fiskalvertrag.

Das von Premierminister David Cameron für die nächste Legislaturperiode angekündigte Referendum über einen Verbleib Großbritanniens in der Europäischen Union wirkt darüber hinaus als ‚game changer‘ in der Europäischen Union, denn jede Änderung der europäischen Verträge, die die Bundesregierung mit dem Ziel der Stärkung der Währungsunion prinzipiell befürwortet (Koalitionsvertrag 2013: 158), dürfte zu einem britischen Referendum führen. Unternimmt die Union weitere Integrationschritte, so birgt jeder von ihnen das Risiko des Ausscheidens Großbritanniens. Dies lässt Berlin schon jetzt vorsichtig agieren, zumal auch in Frankreich ein Referendum über Vertragsreformen derzeit kaum zu gewinnen ist und der französische Staatspräsident davor erkennbar zurückschreckt.

Die Benelux-Länder, mit denen frühere Bundesregierungen häufig eine enge Abstimmung suchten, übernahmen in der Vergangenheit immer wieder europäische Führungsverantwortung. Dies zeigte sich etwa in Form gemeinsamer Initiativen in Vertragsreformprozessen, die große Übereinstimmung mit deutschen Präferenzen und Leitbildern aufwiesen. Im letzten Jahrzehnt sind jedoch die Differenzen innerhalb dieser Ländergruppe deutlich gewachsen: die Niederlande, ein traditioneller Befürworter der Integration, verzeichnet eine stark gestiegene Europaskepsis und reagiert mit einer auf Souveränitäts- und Autonomieschonung bedachten Europapolitik. So stehen die Benelux-Länder heute allenfalls einzeln und für punktuelle taktische Bündnisse zur Verfügung, kaum jedoch für die Verfolgung einer gemeinsamen und breiter angelegten europapolitischen Reformagenda.

Von den östlichen Partnern – dies zeigt der Beitrag von Vít Beneš und Vladimír Handl – steht die Tschechische Republik kaum für eine proakti-

ve deutsche Europapolitik bereit. Eine selbstgewählte ‚Zuschauerrolle‘ und die Nichtmitgliedschaft des Landes in der Eurozone verhindern dies auf absehbare Zeit. Vít Beneš und Vladimír Handl identifizieren zudem tiefe europapolitische Differenzen zwischen den wichtigsten tschechischen Parteien, die eine dauerhafte gemeinsame Wahrnehmung von Führungsverantwortung mit der Bundesrepublik nur unter sehr günstigen innenpolitischen Rahmenbedingungen als möglich erscheinen lassen.

Anders in Polen: Nach der Regierungszeit der Kaczyński-Brüder hat das Land unter Ministerpräsident Donald Tusk eine bemerkenswerte ‚europapolitische Wiedergeburt‘ durchlaufen. Die gemeinsamen Vermittlungsbemühungen des polnischen Außenministers Radosław Sikorski in der Ukraine-Krise im Februar 2014 im Format des Weimarer Dreiecks mit den deutschen und französischen Außenministern Frank-Walter Steinmeier und Laurent Fabius legen Zeugnis davon ab, dass Polen als Partner für außenpolitische Führung bereit steht. In seiner vielzitierten Humboldt-Rede betonte Sikorski, deutsche Macht weniger zu fürchten als deutsche Untätigkeit. Sikorski porträtierte Polen als Quelle europäischer Lösungen statt Probleme und verwies auf die polnische Bereitschaft zu Kompromissen und Souveränitätsteilung „in return for a fair role in a stronger Europe“.⁴ Deutlicher lassen sich die Akzeptanz einer kooperativen deutschen Führungsrolle und die Bereitschaft zur Mit-Führung derzeit kaum zum Ausdruck bringen. Vieles wird von der deutsch-polnischen Abstimmung in der Ukrainepolitik abhängen, ist doch die Einbindung Russlands, oder zumindest der Erhalt der Sprechfähigkeit seit den dunkelsten Tagen des Ost-West-Konfliktes ein Kernanliegen deutscher Politik.

5. Zivilmachtaußenpolitik der Europäischen Union

Die Schere zwischen Fremderwartungen und Ressourcenmangel zeigt sich auch in der Europäischen Union: Die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik und die Gemeinsame Sicherheits- und Verteidigungspolitik der EU sind weiterhin durch die schon vor zwei Jahrzehnten von Chris-

4 „Poland and the future of the European Union“, Rede des polnischen Außenministers Sikorski in Berlin am 28. November 2011, URL: https://dgap.org/sites/default/files/event_downloads/radoslaw_sikorski_poland_and_the_future_of_the_eu_0.pdf.

topher Hill diagnostizierte ‚capabilities-expectation gap‘ (Hill 1993) geprägt. Die Kapitel zur EU-Außenpolitik gegenüber dem westlichen Balkan im Kosovo-Konflikt (Bernhard Stahl), zum iranischen Nuklearkonflikt (Christoph Bertram), zur EU-Afrika-Politik (Siegmar Schmidt) und zu den EU-China-Beziehungen (Jörn-Carsten Gottwald, Sebastian Heilmann und Dirk Schmidt) zeichnen das Bild einer begrenzten und sogar abnehmenden Fähigkeit der EU, ihre internationale Umwelt im Sinne einer idealtypischen Zivilmacht zu beeinflussen. Dies kann auf mangelnder interner Kohärenz und taktischen Fehlern in der Nutzung von Gelegenheitsfenstern beruhen, so Bernhard Stahl in seiner Analyse der EU-Kosovopolitik. Der Mangel an Effektivität gemeinsamer Außenpolitik ist aber auch Ergebnis struktureller Machtverschiebungen zugunsten der Schwellenländer im internationalen System. Diese Staaten – etwa China – teilen keineswegs vorbehaltlos die Werte der Zivilmacht EU, sondern dulden allenfalls ihre partielle Verwirklichung. So nimmt China gegenüber afrikanischen Staaten eine Partnerrolle ein, die im Gegensatz zur EU nicht an ‚unbequeme‘ Bedingungen wie Einhaltung der Menschenrechte, Good Governance, Rechtsstaats- und Demokratieprinzipien geknüpft ist, wie Siegmar Schmidt in seinem Beitrag zu den EU-Afrika-Beziehungen herausarbeitet.

Auch sind „die neuen Mächte oft Konsumenten, aber nicht Produzenten globaler Gemeinschaftsgüter und Sicherheit“ (Stiftung Wissenschaft und Politik/German Marshall Fund 2013: 17). Für die Weiterentwicklung sektoraler, regelbasierter Ordnungen stehen sie als Partner für die EU-Bemühungen um internationale Ordnungspolitik nur partiell zur Verfügung. Dies zeigt etwa das Verhalten Chinas, Brasiliens und Indiens in der internationalen Klimapolitik, aber auch im Rahmen der WTO-Verhandlungen in der Doha-Runde. Sebastian Heilmann, Dirk Schmidt und Jörn-Carsten Gottwald machen in ihrem Beitrag ferner deutlich, dass der Europäischen Union in der chinesischen Wahrnehmung nur in Teilbereichen wie der gemeinsamen Handelspolitik eine umfassende Akteursqualität zuerkannt wird. In anderen Politikfeldern werden in Peking eher ‚28 China-Politiken‘ wahrgenommen bzw. befördert. Dies stellt die Bundesrepublik, die von der chinesischen Führung als zentraler Partner in der EU betrachtet wird, vor die Frage der Gewichtung der bilateralen im Verhältnis zu einer gemeinsamen EU-Chinapolitik. Für Afrika hingegen stellt sich diese Frage kaum, so Siegmar Schmidt. Hier ist die deutsche Politik fest in die EU-Politik eingebettet und als eigenständige kaum mehr wahrnehmbar.

6. Politische Führung – ein Lernprozess

Die Veränderungen der internationalen Ordnung, ihrer machtpolitischen, institutionellen und normativen Strukturen, das Ende des Ost-West-Konflikts, der Aufstieg neuer Mächte und (nichtstaatlicher) Akteure, die tiefen Erschütterungen der internationalen Finanzmärkte und der europäischen Währungsunion, all diese Veränderungen haben zu erheblichen Rollenverschiebungen, teilweise auch Rollenkonflikten geführt. Diese komplexer gewordene internationale Umwelt erfordert eine Neuvermessung der Koordinaten deutscher Außenpolitik. Das Zivilmachtrollenkonzept hat dabei an Prägekraft und orientierender Wirkung für die Gestaltung deutscher Außenpolitik eingebüßt, so Hanns Maull in seinem Beitrag zu diesem Band. Die wachsenden externen Erwartungen an Deutschland und dessen verhaltene und konditionierte Bereitschaft zur Übernahme von Führungsaufgaben sind dabei als Reaktionen auf diese Umbrüche zu verstehen.

Eine aktiv gestaltende, führende Rolle der Bundesrepublik – insbesondere im EU-Rahmen – ist mit der tradierten Zivilmachtrolle durchaus kompatibel, vorausgesetzt, sie wird in Form einer kooperativen, auf gemeinsame Ziele ausgerichteten, nicht-exklusiven Führung wahrgenommen. Eine größere Bereitschaft zur Übernahme von Verantwortung und Führungsaufgaben seitens der Bundesrepublik wurde in den letzten Jahren klar erkennbar, auch wenn sie in Ausmaß und Richtung nicht allen Vorstellungen entsprach. Damit wuchsen auch die Reibungsflächen, an denen sich die Kritik entzündete.

Die Bundesregierung sah sich von Seiten seiner Partner dabei nicht selten sehr widersprüchlichen Erwartungen ausgesetzt – eine klassische ‚Double-bind‘-Situation: Führungsleistungen wurden erwartet; wenn sie erbracht wurden, etwa im Rahmen der Eurozonenkrise, ließ jedoch die Kritik nicht lange auf sich warten. Dabei trafen Hegemonie- und Dominanzvorwürfe oftmals auf Dünnhäutigkeit in der Bundesrepublik.

Die deutsche Politik und Gesellschaft durchlaufen derzeit einen noch längst nicht abgeschlossenen Lernprozess im Hinblick auf Stil und Substanz der Übernahme europäischer und internationaler Führungsverantwortung. Gewiss war das bundesdeutsche Agieren in der Frühphase der Eurozonenkrise im Frühjahr 2010 kein Beispiel gelungener europäischer Führung und rief vielfältige und teilweise sehr berechtigte Kritik hervor (z. B. Jones 2010). Deutsche Politiker und die breitere Öffentlichkeit ihrerseits haben bisweilen irritiert auf die im Ausland – insbesondere in Griechenland – geäußerte Kritik an der deutschen Führungsrolle reagiert.

Zur legitimen und kollektiven Führung gehört indes auch die Fähigkeit, sich vorurteilslos mit Fremdwahrnehmungen an das eigene Handeln auseinanderzusetzen.

Wenn die bundesdeutsche Außenpolitik erkennbar auf verallgemeinerbare, nicht ausschließlich eigeninteressierte Ziele ausgerichtet bleibt, wenn sie ihr Gestaltungspotential in gemeinsamen Institutionen einbindet und sich auf faire Aushandlungs- und Kompromissbildungsprozesse einlässt, dann kann sie zu einer stabilen europäischen und globalen Ordnung beitragen, ohne ihren Zivilmachtcharakter zu verlieren. Sie kann dies niemals allein erreichen, erfordert eine stabile Ordnung doch immer die Zustimmung aller, die sie anerkennen.

Literatur

- Bulmer, Simon / Paterson, William E. 2013: Germany as the EU's Reluctant Hegemon? Of Economic Strength and Political Constraint, in: *Journal of European Public Policy* 20:10, 1387-1405.
- Bundesregierung 2012: Globalisierung gestalten – Partnerschaften ausbauen – Verantwortung teilen. Konzept der Bundesregierung, Berlin 2012, <http://www.auswaertiges-amt.de/cae/servlet/contentblob/608384/publicationFile/190266/Gestaltungsmachtekonzzept.pdf>.
- Glaab, Manuela 2010: Political Leadership in der Großen Koalition. Führungsressourcen und -stile von Bundeskanzlerin Merkel, in: Zohlnhöfer, Reimut / Egle, Christoph (Hrsg.): *Die zweite Große Koalition. Eine Bilanz der Regierung Merkel 2005-2009*, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, 123-155.
- Harnisch, Sebastian 2006: *Internationale Politik und Verfassung. Zur Domestizierung des sicherheits- und europapolitischen Prozesses der Bundesrepublik Deutschland*, Baden-Baden: Nomos Verlag.
- Hill, Christopher 1993: The Capability-Expectation Gap, or Conceptualizing Europe's International Role, in: *Journal of Common Market Studies* 31:3, 305-328.
- Inacker, Michael J. 2014: Deutschland, allein zu Haus. Außenpolitisch bewegt sich Berlin in eine neue internationale Einsamkeit, in: *Internationale Politik* 1, 120-127.
- Kleine-Brockhoff, Thomas / Maull, Hanns W. 2011: Der überforderte Hegemon. Ziele und Grenzen deutscher Macht, in: *Internationale Politik* 6, 50-61.
- Koalitionsvertrag 2013: *Deutschlands Zukunft gestalten. Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD*, 18. Legislaturperiode, Berlin, November 27.11.2013.
- Jones, Erik 2010: Merkel's Folly, in: *Survival* 52:3, 21-38.
- Link, Werner 2012: Integratives Gleichgewicht und gemeinsame Führung, das Europäische System und Deutschland, in: *Merkur*, 66:11, 1025-1034.
- Lübke-meier, Eckhard 2007: Führung ist wie Liebe. Warum Mit-Führung in Europa notwendig ist und wer sie leisten kann, SWP-Studien 2007/S 30, Berlin: Stiftung

Joachim Schild und Sebastian Harnisch

Wissenschaft und Politik, http://www.swp-berlin.org/fileadmin/contents/products/studien/2007_S30_lbk_ks.pdf.

Schild, Joachim 2013: Leadership in Hard Times: Germany, France, and the Management of the Eurozone Crisis, in: *German Politics & Society* 31:1, 24-47.

Schönberger, Christoph 2012: Hegemon wider Willen. Zur Stellung Deutschlands in der Europäischen Union, in: *Merkur* 66:1, 1-8.

Schönberger, Christoph 2013: Nochmals: die deutsche Hegemonie, in: *Merkur* 67:1, 25-35.

Stiftung Wissenschaft und Politik / German Marshall Fund 2013: Neue Macht – Neue Verantwortung. Elemente einer deutschen Außen- und Sicherheitspolitik für eine Welt im Umbruch, Berlin und Washington, http://www.swp-berlin.org/fileadmin/contents/products/projekt_papiere/DeutAussenSicherhp01_SWP_GMF_2013.pdf.