

# BRIEFWECHSEL MIT BERLIN

Überlegungen zur europäischen Politik  
2015-2017

Herausgegeben von  
Josef Janning & Almut Möller



EUROPEAN  
COUNCIL  
ON FOREIGN  
RELATIONS  
[ecfr.eu](http://ecfr.eu)

## ABOUT ECFR

Der **European Council on Foreign Relations** (ECFR) ist der erste paneuropäische Think-Tank. Er wurde im Oktober 2007 gegründet und hat es sich zum Ziel gesetzt, Forschungsbeiträge zu leisten und europaweit fundierte Debatten zur Entwicklung einer kohärenten, wirksamen und wertorientierten europäischen Außenpolitik zu fördern.

Der EFCR hat eine auf drei differenzierten Elementen basierende Strategie entwickelt, die seine Handlungsfelder definieren:

- **Ein paneuropäischer Rat.** Der EFCR bringt einen angesehenen Rat zusammen, der sich aus mehr als zweihundert Mitgliedern zusammensetzt, zu denen Politiker, Entscheidungsträger, Denker und Geschäftsleute aus EU-Mitgliedstaaten und Beitrittskandidaten gehören, die sich einmal im Jahr zu einem Ratstreffen zusammenfinden. In geografischen und thematischen Arbeitsgruppen arbeiten die Ratsmitglieder eng mit den EFCR-Mitarbeitern zusammen und stehen ihnen mit Rat und Feedback zu politischen Ideen zur Seite und unterstützen die EFCR-Aktivitäten in ihren eigenen Ländern. Vorsitzende des Rats sind Carl Bildt, Emma Bonino und Mabel van Oranje.
- **Eine physische Präsenz in den wichtigsten EU-Mitgliedstaaten.** Der EFCR ist als einziger europäischer Think-Tank in Berlin, London, Madrid, Paris, Rom, Sofia und Warschau vertreten. Unsere Büros sind Plattformen für Forschung, Debatte, Interessenvertretung und Kommunikation.
- **Ein einzigartiger Entwicklungsprozess für Forschung und Politik.** Der EFCR hat es geschafft, ein Team von angesehenen Wissenschaftlern und Fachleuten aus ganz Europa zusammenzubringen, die die Ziele des EFCR durch innovative Projekte mit paneuropäischem Schwerpunkt unterstützen. Zu den Aktivitäten des EFCR gehören Primärforschung, Veröffentlichungen von politischen Berichten, private Gesprächsrunden und öffentliche Debatten, Zusammenkünfte von „Friends of EFCR“ sowie Pressearbeit in Bezug auf strategische Medien.

Der EFCR ist ein eingetragener wohltätiger Verein, der durch Spenden der Open Society Foundations und anderen großzügigen Stiftungen, Privatpersonen und Unternehmen finanziert wird. Diese Spender machen es möglich, unsere Ideen zu verbreiten und für eine wertorientierte europäische Politik einzutreten. Der EFCR arbeitet eng mit anderen Organisationen zusammen, gewährt aber keine Zuwendungen an Einzelpersonen oder Institutionen.

[www.ecfr.eu](http://www.ecfr.eu)



**EUROPEAN  
COUNCIL  
ON FOREIGN  
RELATIONS**  
ecfr.eu

# **BRIEFWECHSEL MIT BERLIN**

**Überlegungen zur  
europäischen Politik 2015-2017**

**Herausgegeben von  
Josef Janning & Almut Möller**

*Der European Council on Foreign Relations nimmt keine kollektiven Positionen ein. Wie alle Veröffentlichungen des ECFR gibt dieser Band die persönlichen Auffassungen der Autorinnen und Autoren wieder.*

Der European Council on Foreign Relations (ECFR) nimmt keine kollektiven Positionen ein. Wie alle Veröffentlichungen des ECFR gibt dieser Band die persönlichen Auffassungen der Autorinnen und Autoren wieder.

Das Urheberrecht liegt beim ECFR. Außer für ihren eigenen persönlichen, nicht gewerblichen Gebrauch darf der Inhalt dieser Veröffentlichung in keiner Weise kopiert, reproduziert, neu veröffentlicht oder verbreitet werden. Jede andere Art von Gebrauch bedarf der vorhergehenden schriftlichen Zustimmung des ECFR.

© ECFR März 2017

ISBN: 978-1-911544-03-6  
ECFR/203

Veröffentlicht durch den European Council on Foreign Relations (ECFR), 7 Kings Building, 16 Smith Square, SW1P 3HQ London, United Kingdom

[london@ecfr.eu](mailto:london@ecfr.eu)

*Diese Essay-Sammlung zu aktuellen Entwicklungen und Debatten  
der deutschen Außen- und Europapolitik wird ermöglicht durch*

# RETHINK: EUROPE

*eine gemeinsame Initiative von*



EUROPEAN  
COUNCIL  
ON FOREIGN  
RELATIONS  
ecfr.eu

STIFTUNG  
MERCATOR

# Inhalt

<b>VORWORT</b>	<b>8</b>
<b>DEUTSCHLANDS ROLLE IN EUROPA: ABSCHIED VON ALTEN GEWOHNHEITEN</b>	<b>13</b>
<b>1. DIE DEUTSCH-FRANZÖSISCHE ZUSAMMENARBEIT IST ZURÜCK – VORERST</b>	<b>14</b>
<i>Josef Janning • 17. April 2015</i>	
<b>2. EINE DEMOKRATISCHERE AUSSENPOLITIK</b>	<b>18</b>
<i>Almut Möller • 22. Oktober 2015</i>	
<b>3. WAS DENKT DEUTSCHLAND ÜBER SEINE ROLLE IN EUROPA?</b>	<b>22</b>
<i>Josef Janning • 13. November 2015</i>	
<b>4. MACHT UND VERANTWORTUNG IN DER AUSSENPOLITIK</b>	<b>28</b>
<i>Manuel Lafont Rapnouil • 18. Dezember 2015</i>	
<b>5. DEUTSCHLAND – EUROPAS EINSAME FÜHRUNG</b>	<b>32</b>
<i>Josef Janning • 7. Januar 2016</i>	
<b>6. DAS ENDE DES EUROPA-KONSENSES?</b>	<b>36</b>
<i>Almut Möller • 14. Januar 2016</i>	
<b>7. XI-BESUCH IN TSSCHECHIEN</b>	<b>40</b>
<i>Angela Stanzel • 07. April 2016</i>	
<b>8. ABGESANG AUF EINEN BUNDESPRÄSIDENTEN MIT AUSSENPOLITISCHEN AMBITIONEN</b>	<b>44</b>
<i>Almut Möller • 9. Juni 2016</i>	
<b>9. DEUTSCHLAND UND GROSSBRITANNIEN: EIN ROLLENTAUSCH?</b>	<b>48</b>
<i>Almut Möller • 18. August 2016</i>	
<b>10. IM MERKEL-LAND NICHTS NEUES</b>	<b>52</b>
<i>Josef Janning • 22. September 2016</i>	

<b>11.</b>	<b>DIE HERAUSFORDERUNG FÜR BERLIN IM JAHR 2017</b>	<b>56</b>
	<i>Vessela Tcherneva • 13. Dezember 2016</i>	
<b>12.</b>	<b>DEUTSCH-NIEDERLÄNDISCHE BEZIEHUNGEN: SCHLÜSSEL ZUR KOALITIONSBIKDUNG IN DER EU</b>	<b>60</b>
	<i>Christel Zunneberg • 16. Januar 2017</i>	
<b>13.</b>	<b>TRUMP UND EUROPA: DILEMMATA DER DISKONTINUITÄT</b>	<b>64</b>
	<i>Josef Janning • 19. Januar 2017</i>	
<b><u>DIE GRIECHISCHE SCHULDENKRISE</u></b>		<b>71</b>
<b>14.</b>	<b>DER GRIECHISCHE KOMPROMISS</b>	<b>72</b>
	<i>Sebastian Dullien • 25. Februar 2015</i>	
<b>15.</b>	<b>IMMER WIEDER GRIECHENLAND</b>	<b>74</b>
	<i>Josef Janning • 05. März 2015</i>	
<b>16.</b>	<b>DER ULTIMATIVE TEST FÜR ANGELA MERKELS "DURCHWURSTELN"</b>	<b>78</b>
	<i>Josef Janning • 10. Juli 2015</i>	
<b>17.</b>	<b>GRIECHENLAND UND DEUTSCHLAND SPIELEN DAS ANGSTHASENSPIEL</b>	<b>84</b>
	<i>Olaf Böhnke • 17. Juli 2015</i>	
<b>18.</b>	<b>FÜHRUNGSLEKTIONEN: KONSEQUENZEN DES GRIECHENLAND-DEALS</b>	<b>88</b>
	<i>Josef Janning • 23. Juli 2015</i>	
<b><u>DIE FLÜCHTLINGSDEBATTE</u></b>		<b>93</b>
<b>19.</b>	<b>DEUTSCHLAND SOLLTE DEN WEG FÜR EIN GEMEINSAMES EUROPÄISCHES ASYL- UND MIGRATIONSSYSTEM EBENEN</b>	<b>94</b>
	<i>Olaf Böhnke • 24. April 2015</i>	

<b>20.</b>	<b>FLÜCHTLINGE ZWINGEN DEUTSCHLAND IN EINE FÜHRUNGSROLLE</b>	<b>98</b>
	<i>Josef Janning • 03. September 2015</i>	
<b>21.</b>	<b>DIE OSTEUPÄISCHE POSITION IN DER FLÜCHTLINGSKRISE VERSTEHEN</b>	<b>102</b>
	<i>Gustav Gressel • 11. September 2015</i>	
<b>22.</b>	<b>DEUTSCHLANDS JAGD NACH EINER KOALITION DER WILLIGEN</b>	<b>106</b>
	<i>Angeliki Dimitriadi • 3. Dezember 2015</i>	
<b>23.</b>	<b>DEUTSCHLANDS SCHACHZUG: DIE TÜRKEI UND DIE FLÜCHTLINGSKRISE</b>	<b>110</b>
	<i>Josef Janning • 28. Januar 2016</i>	
<b>24.</b>	<b>LIBYEN VERDIENT VORRANG</b>	<b>114</b>
	<i>Mattia Toaldo • 16. Februar 2016</i>	
<b>25.</b>	<b>ANGELA MERKELS PLAN B?</b>	<b>120</b>
	<i>Almut Möller • 26. Februar 2016</i>	
<b>26.</b>	<b>ZEIT MIT ERDOGAN ÜBER DIE TÜRKEI ZU SPRECHEN</b>	<b>124</b>
	<i>Almut Möller • 12. Mai 2016</i>	
<b>27.</b>	<b>HAT BERLIN DIE HERAUSFORDERUNGEN DER FLÜCHTLINGSKRISE ÜBERTRIEBEN?</b>	<b>128</b>
	<i>Almut Möller • 26. Mai 2016</i>	
<b>28.</b>	<b>LIEBESGRÜSSE (HASSGRÜSSE) AUS ANKARA</b>	<b>132</b>
	<i>Asli Aydintaşbaş • 15. Dezember 2016</i>	
	<b><u>DIE KRIM-KRISE UND DER KRIEG IN DER UKRAINE</u></b>	<b><u>137</u></b>
<b>29.</b>	<b>KRISENDIPLOMATIE UND DER RUSSISCH-UKRAINISCHE KRIEG</b>	<b>138</b>
	<i>Gustav Gressel • 18. Februar 2015</i>	

<b>30.</b>	<b>WIE DER RIGA-GIPFEL IN BERLIN WAHRGENOMMEN WURDE</b>	<b>142</b>
	<i>Gustav Gressel • 4. Juni 2015</i>	
<b>31.</b>	<b>KRIEG UND FRIEDEN IN BERLINER KÖPFEN</b>	<b>146</b>
	<i>Gustav Gressel • 17. Juni 2015</i>	
<b>32.</b>	<b>IDEALPOLITIK ODER REALPOLITIK: DEUTSCHLANDS NEUE ALTE AUSSENPOLITISCHE DEBATTE</b>	<b>150</b>
	<i>Josef Janning • 25. Juni 2015</i>	
<b>33.</b>	<b>DEUTSCHLANDS DOPPELZÜNGIGKEIT IN DER VERTEIDIGUNGSPOLITIK</b>	<b>154</b>
	<i>Almut Möller • 21. April 2016</i>	
<b>34.</b>	<b>RUSSLAND-SANKTIONEN UND MAGISCHES DENKEN</b>	<b>158</b>
	<i>Fredrik Wesslau • 23. Juni 2016</i>	
	<b>ÜBER DIE AUTORINNEN UND AUTOREN</b>	<b>162</b>

# Vorwort

Im Jahr 1989 feierten die Menschen in Deutschland den Fall der Berliner Mauer nach 40 Jahren der Teilung. Es war wie ein Wunder, dass das wiedervereinigte Deutschland bereits ein Jahr später seinen Platz auf der internationalen Bühne einnehmen konnte und damit begann, seine Rolle in Europa und in der Welt neu zu entdecken.

Die vergangenen Jahre waren prägend nicht nur für Deutschland sondern auch für Europa als Ganzes. In den zahlreichen Krisen und Konflikten wurde Berlin zum Dreh- und Angelpunkt. Mit der im September 2017 anstehenden Bundestagswahl wächst das Interesse an der Zukunft Deutschlands und seiner zentralen Rolle in Europa erneut.

Seit Februar 2015 veröffentlicht das Berliner Büro des European Council on Foreign Relations (ECFR) wöchentlich sogenannte „Notes from Berlin“. Diese von ECFR-Experten verfassten Texte behandeln drängende Fragen der europäischen Tagespolitik aus deutscher Sicht. Mit dieser Textreihe möchten wir dem europäischen Wunsch nach einem besseren Verständnis der Außenpolitik Berlins entgegenkommen. Wir analysieren in den Kommentaren die aktuellen Entwicklungen der deutschen Außenpolitik, aber auch deren Grundlagen und langfristigen Triebkräfte. Dabei berücksichtigen wir die Denkweise der politischen Entscheider, die öffentliche Meinung und decken die Schwächen und Spannungen innerhalb der außenpolitischen Debatten in Deutschland auf.

Seit kurzem gibt es zu diesen Depeschen aus der deutschen Hauptstadt nun auch ein Gegenstück unter dem Titel „Notes to Berlin“. Darin wenden sich Kolleginnen und Kollegen aus den anderen sechs ECFR-Büros in Europa an die politischen Entscheider in Berlin. Diese „Notes to Berlin“ reflektieren die Auswirkungen der außenpolitischen Entscheidungen Deutschlands – oder das Fehlen derartiger Entscheidungen – auf die europäische Außen- und Sicherheitspolitik insgesamt. Diese Artikel bieten politische Empfehlungen an die Bundesregierung, die in den Anliegen der anderen EU-Mitgliedstaaten begründet sind.

Ermutigt durch die positive Resonanz, die wir von unseren Leserinnen und Lesern erhalten haben, haben wir eine Auswahl der seit 2015 veröffentlichten Kommentare zusammengestellt und legen diese nun auch in deutscher Sprache vor.

Die kurzen Analysen drehen sich um die beiden miteinander verflochtenen Themen „Deutschland in Europa“ und „Europa in Deutschland“. Indem sie diese beiden Themen reflektieren, sind die „Notes from Berlin“ auch eine Übung in Selbstreflexion. Sie fördern die offene Debatte über Deutschland und seine Rolle in Europa, und ermöglichen dem ECFR durch sein Berliner Büro der Bundesregierung einen Spiegel vorzuhalten. Die „Notes to Berlin“ geben Hinweise auf die von außen wahrgenommenen Defizite in Fragen der Europapolitik.

Diese Sammlung vermittelt Einblicke in die sich rasch weiterentwickelnden politischen Debatten in Deutschland. Diese Übung ist von der Erkenntnis motiviert, dass die Schaffung eines starken Europas durch die politischen Entscheidungsträger in der gesamten EU ohne ein tiefgreifendes Verständnis für die Interessen, Stärken und Grenzen Deutschlands nicht möglich ist. Und dass Berlin, auf der anderen Seite, neue Initiativen, Ideen und Feedback von den EU-Partnern braucht, um sein wachsendes Maß an Verantwortung für die europäische Außenpolitik bewältigen zu können.

Die in dieser Sammlung zusammengestellten Kommentare fragen danach, wie sich die Bundesregierung im Rahmen der EU in den drei großen Krisen der vergangenen Jahre bewährt hat – in der griechischen Schuldenkrise, während der Annexion der Krim durch Russland und in der Flüchtlingsdebatte. Aber mehr als das konzentrieren sie sich in einer selbstreflexiven Art und Weise auf Deutschland und seine Stellung in der EU. Wie haben die EU-Partner die politischen Vorstöße Berlins zu diesen wichtigen Fragen wahrgenommen? Wo steht Deutschland in Bezug auf die grundlegenden Fragen der europäischen Außen- und Sicherheitspolitik? Welchen Widerhall haben europäische Fragen in der deutschen Öffentlichkeit? Und wie wirklich „europäisch“ ist die Führungsrolle Berlins in der EU bisher zu bewerten?

Wir hoffen, dass diese Textsammlung dazu beitragen kann, unser Verständnis des Landes zu erhöhen, das fast 30 Jahre nach der Wiedervereinigung eine Führungsrolle in Europa übernommen hat – und dies zu einer Zeit, da weder Frieden noch Wohlstand mehr als selbstverständlich gelten können.

Drei Hauptthemen kristallisieren sich aus den Textbeiträgen heraus:

1. Deutschland ist nicht mehr der Juniorpartner, wenn es um europäische Außenpolitik geht. Diese neue Phase in der Berliner Außenpolitik

geht mit Erwartungen, aber auch mit Bedenken auf Seiten von Deutschlands EU-Partnern einher. Angesichts der Tatsache, dass Großbritannien die EU verlassen wird, und dass die neue US-Regierung die Grundlagen der transatlantischen Lastenteilung in Frage stellt, müssen die Europäer die außenpolitische Positionierung der EU und ihrer Mitglieder neu vermessen. Dies wird Deutschland zwingen, noch stärker seine Komfortzone zu verlassen und eine noch aktivere Rolle als bisher in der europäischen Außenpolitik zu übernehmen.

2. Die althergebrachte Vorstellung, dass deutsche Interessen im Wesentlichen mit europäischen Interessen identisch sind, wurde durch die griechische Staatsschuldenkrise und durch die Flüchtlingsdebatte in Frage gestellt. Es gibt ein wachsendes Gefühl in der deutschen Öffentlichkeit, dass die Bundesregierung permanent einen großen Teil ihrer Ressourcen in europäische Lösungen investiert, vor allem im Zusammenhang mit der Euro- und der Flüchtlingskrise, dass sich diese Investitionen bisher aber für Deutschland nicht ausgezahlt haben. Wenn auch die große Mehrheit der außenpolitischen Eliten weiterhin entschieden EU-freundlich ist, wird die Bundesregierung gezwungen sein, messbare Ergebnisse vorzuweisen, um dieser Wahrnehmung in der Bevölkerung zu begegnen. Deutschlands Partner haben daher ein Interesse daran, dass Berlin an der EU interessiert bleibt – und vielleicht halten sie Unterstützung und Führung durch Deutschland manchmal sogar für zu selbstverständlich.
  
3. Die öffentliche Meinung war für die deutsche Außenpolitik immer wichtig. Aber mit einer wachsenden Verantwortung in der EU entsteht auch ein größeres Potenzial für innenpolitische Reibereien. Dies trifft für Deutschland insbesondere immer dann zu, wenn es um die wachsenden Aufgaben im Bereich Sicherheit und Verteidigung geht. Die Bundesregierung hat in den letzten Jahren große Anstrengungen unternommen, die Deutschen in die Debatte um diesbezügliche außenpolitische Optionen einzubeziehen. Im Vorfeld der Bundestagswahl 2017 wird die Politik stärker auf die öffentliche Meinung achten müssen und die Außenpolitik wird im Wahlkampf wohl eine wichtige Rolle spielen. Um Deutschlands Denken auf EU-Ebene besser zu verstehen, müssen die europäischen Partner die Dynamik der öffentlichen Meinung in Deutschland begreifen lernen.

Wir hoffen, dass diese Sammlung dazu beitragen kann, die neuen Herausforderungen Berlins zu kartieren. Wir möchten den zahlreichen Kolleginnen und Kollegen beim ECFR danken, die als Autoren an dieser Reihe mitgearbeitet haben. Unser herzlicher Dank geht an das ECFR-Redaktionsteam, insbesondere Gareth Davies, dessen Engagement es uns ermöglicht hat, diese Reihe auf einer wöchentlichen Basis auch in Zeiten starker Arbeitsbelastung zu veröffentlichen. Christel Arlette Zunneberg verdient außerdem Dank für ihre Unterstützung beim Aufbau dieser Sammlung und Wiebke Ewering für ihr wertvolles Feedback und die Unterstützung bei Redaktion und Layout. Schließlich möchten wir der Stiftung Mercator für ihre langjährige und großzügige Unterstützung unserer Arbeit beim ECFR Berlin und im Rahmen des Projekts Rethink: Europe danken, die diese Publikation ermöglicht hat.

*Josef Janning & Almut Möller*

März 2017

# **Deutschlands Rolle in Europa: Abschied von alten Gewohnheiten**

Josef Janning • 17. April 2015

1

# Die deutsch-französische Zusammenarbeit ist zurück – vorerst

*Hollande und Merkel bilden als europäische Staats- und Regierungschefs ein starkes Team – aber wie lange noch?*

In internationalen Angelegenheiten prägt nichts so stark wie wichtige Ereignisse – zumindest, wenn es um die Haltung der politischen Akteure geht. In Krisenzeiten entwickeln sich zwischen den Staats- und Regierungschefs starke Bindungen, die das gegenseitige Vertrauen fördern und stärken.

In den ersten sechs Wochen des Jahres 2015 manifestierte sich erneut eine ganz besondere Beziehung zwischen den Staatsoberhäuptern Frankreichs und Deutschlands, die von den meisten Beobachtern der bilateralen Beziehungen dieser beiden Länder in dieser Form nicht erwartet worden war. Präsident François Hollande und Kanzlerin Angela Merkel standen sich in der ersten Hälfte von Hollandes Präsidentschaft nicht besonders nahe. Sie zeigten Respekt für einander, ohne jedoch eine gewisse Distanz aufzugeben. Ihre politischen Präferenzen in der Europäischen Union schienen sich deutlich zu unterscheiden, und die Rolle des Motivators, die beide Länder nach Überwindung ihrer Differenzen oft gespielt hatten, schien sich erschöpft zu haben.

Dann traten Ereignisse ein, welche die Dinge auf den Kopf stellten. Zunächst schockierten die Terroranschläge von Paris am 7. Januar die französische Öffentlichkeit und die politische Klasse. Danach kam die Wahl der radikalen Links-Rechts-Regierung in Griechenland weniger als drei Wochen später, welche die Eurozone in eine weitere tiefe Führungskrise zu stürzen drohte. Am 11. Februar dann, endete der deutsch-französische Vorstoß für eine weitere Minsker Vereinbarung, die durch die Eskalation des Krieges im Osten der Ukraine notwendig geworden war. Alle drei Ereignisse hatten das Potenzial, das europäische Projekt aus dem Gleis zu werfen und die Glaubwürdigkeit der europäischen Führung zu erschüttern, und alle drei waren Beweis für die Störungsanfälligkeit der inneren Ordnung und der äußeren Sicherheit Europas.

François Hollandes Ansehen in der Öffentlichkeit schien nach dem Attentat auf Charlie Hebdo gewachsen zu sein, Angela Merkels Ansehen hingegen stand auf dem Prüfstand. Bis zu den Wahlen in Griechenland hatte ihr Management der Eurokrise einerseits auf Einhaltung der Verträge und andererseits auf finanzielle Hilfszusagen an Länder mit besonders starker Staatsverschuldung gesetzt. So entstand ein fein gesponnenes Netz aus Forderungen und Zusicherungen, welches dazu dienen sollte, die Befürchtungen von Merkels eigener Wählerschaft zu besänftigen. Alexis Tsipras hätte durch destruktive Maßnahmen dieses Netz zerstören können. Um dieses Risiko zu begrenzen, brauchte Merkel den Konsens mit dem französischen Präsidenten, nicht zuletzt um den Premierminister Italiens, Matteo Renzi, auf Linie zu halten.

## Die Herausforderungen des Ukraine-Konflikts

Der Krieg in der Ost-Ukraine stellte für beide Regierungschefs eine neue Herausforderung dar. Keiner der beiden glaubte, dass die Ukraine den Konflikt militärisch gewinnen könne; beide gingen davon aus, dass eine Versorgung der Ukraine mit Waffen dies weder kurz- noch mittelfristig ändern, sondern nur den Irrglauben der ukrainischen Führung verstärken würde, dass sich die Ukraine militärisch durchsetzen könnte. Dies hätte nur zu einer weiteren Eskalation des Konflikts geführt. Eine Bewaffnung der Ukraine hätte den Vereinigten Staaten, dem Vereinigten Königreich und auch Russland die Initiative überlassen, und hätte wahrscheinlich alles zerstört, was als Brücke zum Kreml gedient haben könnte. Eine Bewaffnung der Ukraine hätte den brüchigen Konsens der EU-Regierungen in Gefahr gebracht und die Spaltung öffentlich gemacht. Merkel spürte, dass sie das Risiko des Scheiterns und der politischen Demütigung eingehen musste, um dieses Szenario zu verhindern und dafür zu sorgen, dass die EU/Deutschland auch weiterhin ihren Einfluss geltend machen konnten. Hollande erkannte, dass sie keinen Alleingang unternehmen wollte und Frankreich eine einzigartige Rolle zu spielen hatte, die kein anderes führendes EU-Land in dieser Form übernehmen konnte, und dass es nun an der Zeit sei, die Unentbehrlichkeit Deutschlands und Frankreichs als führende Länder in der EU zu bekräftigen.

Beide riskierten eine Menge und gewannen, trotz der vielen Schwächen von Minsk II. Diese Erfahrung, kombiniert mit ihrer gemeinsamen Reaktion auf die Herausforderungen von Charlie Hebdo und Griechenland, hat ihre Beziehung tiefgreifend verändert. Die 17 angespannten Stunden in Minsk haben die Wahrnehmung der jeweils anderen Seite über Jahre hinaus geprägt und die deutsch-französischen Beziehungen erneut gestärkt. In der Tat ist dieser

Bilateralismus das einzige überlebende Element der traditionell informellen Infrastruktur der EU-Politik. Er erinnert an die Vereinbarung von Deauville zwischen Nicolas Sarkozy und Angela Merkel zur Euro-Rettung im Jahr 2010, aber in der Tat ist er in dem aktuellen Tandem noch tiefer verankert. „Merkozy“ blieb eine problematische Konstellation, obwohl beide Seiten weiter in die Sache investierten, was etwa an der Unterstützung Merkels für den Wahlkampf Sarkozys deutlich abzulesen war.

Es ist klar, dass Berlin nicht mehr der Junior-Partner in der Beziehung ist – wirtschaftlich stark, fiskalisch potent, aber politisch eingeengt. Berlin ist aber auch nicht der Senior-Partner, angesichts seiner schwächeren Rolle in Sachen internationale Sicherheit. Das Tandem ist in eine neue Phase eingetreten, in der beide über Führungsressourcen verfügen, wenn auch in verschiedenen Politikbereichen, in denen aber Führung nicht eindeutig zugeordnet werden kann – manchmal wird sie gemeinsam ausgeübt und zu anderen Zeiten geht sie mangels strategischen Konsenses ganz verloren. Auch scheint die Beziehung immer noch stark von der „Chemie“ zwischen den Führungspersönlichkeiten abzuhängen, was sie weniger stabil und berechenbar macht. Es waren mehr als zwei Jahre und drei tiefe Krisen nötig, bis Merkel und Hollande wieder zu einer strategischen Partnerschaft zusammenfanden. Die Beiden sind also zurück und scheinen entschlossen, die Führung zu übernehmen – aber für wie lange?

## Nach Merkel und Hollande - eine Zukunft im Fluss

Die Amtszeit beider Regierungschefs endet im Jahr 2017. Die beiden größten Länder der EU und deren stärkste Koalition werden sich zeitgleich in den Wahlkampf begeben. Hollande wird eine Wiederwahl im Frühjahr anstreben. Die Christlich Demokratische Union (CDU) scheint über keinen anderen Kandidaten mit Merkels Statur zu verfügen, sodass die Kanzlerin wahrscheinlich im Herbst 2017 eine vierte Amtszeit anstreben wird. Sie würde damit das ungeschriebene Gesetz der deutschen Nachkriegspolitik erfüllen, dass ein Bundeskanzler niemals die eigene Nachfolge regelt.

Ein solches Zeitfenster gibt dem deutsch-französischen Team eineinhalb Jahre, um seine Umgebung zu gestalten. Die Tagesordnung für den Aufbau von strategischem Konsens ist lang: Die bilateralen deutsch-französischen Beziehungen sind in Bezug auf die Euro-Zonen-Governance zu überprüfen, während Griechenland mit der Schuldenkrise kämpft und in verschiedenen Ländern im Norden und Süden der Eurozone Parlamentswahlen anstehen.

Die innere Sicherheit könnte ein strittiges Thema werden, zieht man die französischen Gesetzesinitiativen in den Bereichen Datensammlung und Überwachung in Betracht. Einwanderung, Flüchtlinge und das Schengen-Regime könnten leicht zu strittigen Fragen auf der Tagesordnung der EU werden zu Kontroversen in der EU führen, wenn zwischen Frankreich und Deutschland dazu keine belastbaren Vereinbarungen zustande kommen. Die Außenpolitik ist in diesem Frühjahr ein prägendes Politikfeld. Sie enthält aber mehrere strittige Themen – etwa die Verhandlungen mit dem Iran und die Bewertung der Rahmenvereinbarung. Diese ist ein Hinweis auf größere Meinungsverschiedenheiten hinsichtlich der Politik gegenüber der arabischen Welt und der Reaktion Europas auf die aktuellen Krisen und Kriege im Nahen Osten und in Nordafrika.

## Eine demokratischere Außenpolitik

*Berlin sollte versuchen, die Öffentlichkeit für die Außenpolitik zu mobilisieren, da mit der Flüchtlingskrise auswärtige Angelegenheiten in die Landesgrenzen eindringen.*

Der Review 2014 des Auswärtigen Amtes fand weit über Berlin hinaus Widerhall in den europäischen und weltweiten Think-Tanks. Über ein Jahr hinweg untersuchte das Ministerium frische Ideen für Deutschlands Rolle in der Welt, die sich verändernde globale Umwelt und die Ressourcen und Partnerschaften in seiner Außenpolitik. In dem Review fanden auch Ansichten der breiten Öffentlichkeit ihren Niederschlag, die bei einer Reihe von Veranstaltungen in ganz Deutschland geäußert worden waren. Aufgrund der Ergebnisse des Reviews beschloss das Ministerium, seine strategischen Fähigkeiten zu stärken und nahm eine Reihe von organisatorischen Änderungen vor. Ein weiterer und bisher weitgehend übersehener Ansatzpunkt, der sich aus dem im Februar 2015 veröffentlichten Bericht ergibt, bezieht sich auf die deutsche Bevölkerung selbst und wie sie mit der deutschen Außenpolitik umgeht.

Bei der Vorstellung der Ergebnisse des Reviews Anfang dieses Jahres erklärte Außenminister Frank-Walter Steinmeier, dass sein Ministerium „eine offene und ausführliche außenpolitische Debatte“ in der deutschen Öffentlichkeit anregen wolle. „Die Kommunikation über Außenpolitik scheint etwas zu sein, das in der deutschen Öffentlichkeit auf Interesse stößt“, sagte Steinmeier, und „Deshalb werden wir in Zukunft auch in Deutschland mehr über Außenpolitik, Verantwortung und die Grenzen von Verantwortung sprechen.“

Dies mag wie ein ziemlich vages Versprechen und wie eine weitere Auflage der üblichen politischen Diskurse klingen. „Die Menschen einbeziehen“ ist normalerweise ein populärer Slogan, und für die Macher der Außenpolitik nur mit wenigen Risiken verbunden. Außenpolitik spielt bei Wahlen nur selten eine

Rolle, aber wenn sie es tut, dann oft mit dramatischen Folgen. Als Beispiel sei Gerhard Schröder genannt, der die Bundestagswahl 2002 mit seinem klaren Nein zum Irakkrieg gewann.

## Demokratisierung der Außenpolitik

Meint es das Außenministerium wirklich ernst mit einer demokratischeren Außenpolitik? Es gibt sicherlich weiterhin Interesse an einer solchen Entwicklung, aber es ist auch klar, dass dies nicht einfach bedeuten kann, dass Diplomaten öfter an Podiumsdiskussionen über Außenpolitik teilnehmen. Das Ziel ist letztlich, dass die Deutschen genauso über Außenpolitik sprechen, wie sie auch über innere Angelegenheiten debattieren. Es gab viele Diskussionen darüber, welche Änderungen notwendig wären, um dieses Ziel zu erreichen. Ergebnisse: Stärkung der strategischen Gemeinschaft; sowohl breiter angelegte als auch tiefgreifende Fachkenntnisse in Parlament, Verwaltung, Think-Tanks und an Universitäten; Medien, die mehr über Außenpolitik berichten, anstatt über fremde Länder, um nur einige der Empfehlungen in den letzten Jahren zu nennen.

Diese Debatten wurden aus gutem Grund abgehalten und haben bereits gewisse Auswirkungen auf den außenpolitischen Diskurs gezeitigt. Außerdem gab es auch eine Reihe von außenpolitisch relevanten Ereignissen, die tatsächlich die Menschen einbezogen. Das waren Momente, welche die außenpolitische Identität Deutschlands definierten. Deutschlands militärisches Engagement auf dem westlichen Balkan und in Afghanistan waren zwar mit schmerzhaften Lernprozessen für die Politik, die Streitkräfte und für die deutsche Öffentlichkeit verbunden. Nun ist mit der anhaltenden Flüchtlingskrise noch ein weiterer entscheidender Moment gekommen, der uns zwingt, über die Landesgrenzen hinaus zu schauen.

## Außenpolitik als Innenpolitik

In diesen Tagen erkennen die Deutschen klar die Verbindungen zwischen dem, was sie zu Hause betrifft, und was sie in den Nachrichten sehen, vor allem im Nahen Osten. Tag für Tag kommen Tausende auf der Suche nach einem besseren Leben nach Deutschland. Obwohl viele Deutsche bereit sind, Hilfe zu leisten und auf die Bedürfnisse der Neuankömmlinge einzugehen, fragen sich viele, wie viele Flüchtlinge letztlich noch kommen werden. Da die bei weitem größte Flüchtlingsgruppe aus dem von Krieg zerrütteten Syrien stammt, ist es klar, dass die Antwort auf diese Frage in einer Lösung des Konflikts in diesem Teil der Welt zu suchen ist.

Die Forcierung einer öffentlichen Debatte über die Verbindung zwischen der Rolle Deutschlands bei der Beendigung des Kriegs in Syrien und der Bewältigung des Flüchtlingsproblems in der Heimat wird sich mittel- bis langfristig auszahlen. Diese Debatte kann nämlich zur Herstellung eines permissiven Konsenses unter den Deutschen über die Notwendigkeit einer aktiveren Außen-, Sicherheits- und Verteidigungspolitik beitragen. Ein Land im Herzen Europas, dessen Wirtschaft globale Ziele verfolgt und das eine aktive Zusammenarbeit mit Partnern in der EU und multilateralen Organisationen fördert, braucht eine Bevölkerung, die offen ist für Deutschlands Platz in Europa und in der Welt.

Anfang Oktober gingen in Berlin knapp eine Viertelmillion Menschen auf die Straße, um gegen TTIP zu protestieren. Viele von ihnen mit starken Argumenten, die den Politikern durchaus Kopfzerbrechen bereiteten. Was ist, wenn TTIP scheitert, weil die Parlamente ihm den Todesstoß versetzen, indem sie auf wachsenden Druck der Wähler in ganz Europa reagieren? Was wenn die Bundesregierung Kosten und Nutzen von TTIP bereits im Vorfeld der von der Europäischen Kommission geführten Verhandlungen proaktiv deutlich gemacht hätte, und zwar jenseits des engen Kreises von Interessensvertretern? Es gibt Grund zu der Annahme, dass so das derzeit bestehende Patt hätte verhindert werden können. Die Menschen wollen zu den „wichtigen Dingen“, die ihnen wirklich am Herz liegen, ihre Meinung sagen dürfen, und das gilt sowohl für innenpolitische als auch für außenpolitische Angelegenheiten (wobei die Grenzen zwischen beiden Bereichen zunehmend verschwimmen).

## Einbinden der Öffentlichkeit

Die Botschaft unter das Volk bringen, erklären und Widerspruch in Bezug auf politische Entscheidungen zuzulassen, zahlt sich letztendlich aus. Denn die Bürger erkennen langsam, dass Europa- und Außenpolitik nicht etwas weit entferntes ist, sondern direkt mit der Art und Weise zu tun hat wie sie in ihrem eigenen Land leben. Wie auch mit jeder anderen Politik, dreht sich alles um die Schaffung von Konsens und von Mehrheiten, um das Eingehen von Kompromissen und oft um das Treffen schwieriger Entscheidungen. Wenn sie in derartige Debatten einbezogen werden, könnten die Bürger die Erfahrung machen, dass sogar schwierigste Fragen, wie die über Krieg und Frieden oder die Entsendung deutscher Truppen, doch beantwortet werden können.

Es ist wichtig, zu fragen, ob ein solcher Versuch zur Demokratisierung der Außenpolitik dazu führen wird, dass die Deutschen es dann eher für

wünschenswert halten, dass ihr Land eine stärkere proaktive Rolle in der Außen- und Sicherheitspolitik und wenn nötig auch in der Verteidigungspolitik übernimmt. Werden die Deutschen der Vorstellung einer „großen Schweiz“ den Rücken kehren? Es ist noch ein langer Weg, aber da die Flüchtlingskrise die Außenpolitik stärker ins Bewusstsein der Deutschen gebracht hat, ist für Berlin die Zeit gekommen, dieses Bewusstsein der Wichtigkeit der Außenpolitik in der deutschen Öffentlichkeit noch weiter zu stärken.

Offensichtlich ist dies eine Aufgabe, die nicht von der Bundesregierung allein erledigt werden kann. Diejenigen, die wollen, dass Deutschland eine stärkere Rolle in der Außen- und Sicherheitspolitik übernimmt, müssen dies der deutschen Öffentlichkeit klar vermitteln. Mittel- bis langfristig wird das allen gewählten Regierungen in Berlin weite Spielräume eröffnen. Diejenigen europäischen und internationalen Partner, die es müde sind, von deutschen Politikern und Abgeordneten immer wieder zu hören, ihr Handlungsspielraum sei durch die ablehnende Haltung der Deutschen begrenzt, sollten diese Vermittlungsversuche nach Kräften unterstützen. Und alle, die an einer starken und europäisierten deutschen Außenpolitik interessiert sind, müssen dabei versuchen, die europäischen Botschaften zu verstärken.

Im Anschluss an den Review 2014 ist es an der Zeit, die deutsche Regierung an die Botschaft einer demokratischeren Außenpolitik zu erinnern und sicherzustellen, dass sie nicht vergessen wird, wenn die deutsche Diplomatie zum Tagesgeschäft übergeht. Ohne Zweifel wird das Einbeziehen der Menschen die politischen Ergebnisse beeinflussen – manchmal in einer Weise, über die die Regierungen nicht glücklich sein können. Aber letztendlich wird es die deutsche Außenpolitik stärker machen. Und das ist nicht nur im Interesse Deutschlands, sondern auch im Interesse seiner Partner in der Europäischen Union.

Josef Janning • 13. November 2015

3

# Was denkt Deutschland über seine Rolle in Europa?

*Eine Expertenbefragung zeigt, wie deutsche Politiker über die EU-Partner denken.*

Alle drei großen Krisen des Jahres 2015 haben Deutschlands zentrale Rolle in der Europäischen Union unterstrichen. Zum einen bedeutete die gemeinsame Berliner Initiative mit Frankreich in Sachen Ukrainekrise, dass man entsprechend den deutschen Wünschen eher eine Verhandlungslösung anstrebte, als die Kämpfer mit noch mehr Waffen zu versorgen. Jede Eskalation hätte einen möglichen EU-Konsens über Sanktionen gegen Russland zunichtegemacht, die EU schwächen, den Zerfall der Ukraine fördern und den russischen Nationalismus stärken können. Zum zweiten hat Deutschland im erbitterten Streit über ein drittes Hilfspaket für Griechenland an der eigenen Position in Bezug auf Strukturreformen und zusätzliche Finanzmittel entschieden festgehalten. Wenn Berlin nicht auf eine Einigung gedrängt hätte, hätte dies zu einer Spaltung der Eurozone oder zu einem Ausscheiden Griechenlands führen können. Drittens hat Deutschlands Bereitschaft, eine große Zahl von Flüchtlingen aufzunehmen, den drohenden Zusammenbruch des Migrationssystems der EU verhindert und den übrigen Mitgliedsstaaten ein System der Lastenverteilung aufgezwungen. Es ist diese Krise, die Deutschlands scheinbar alles überragende Rolle zerbröckeln lässt. Mehrere Aufrufe zur Solidarität aus Berlin sind wirkungslos geblieben. Abgesehen von der Unterstützung der Regierungen in Stockholm und Wien, steht Merkel ziemlich alleine da. Viele andere Regierungen weigern sich, die vereinbarte Umverteilung von bis zu 160.000 Flüchtlingen im Süden der EU umzusetzen.

Alle drei Krisen sind noch ungelöst, während das Jahr 2015 zu Ende geht. Aber alle wurden von den Entscheidungen und Maßnahmen deutscher Politiker entscheidend geprägt. Das Berliner Führungsmodell hat sich während der Krisen als ziemlich unilateral herausgestellt, frei nach dem schillerschen Motto

aus Wilhelm Tell: „Der Starke ist am mächtigsten allein“. Angela Merkel und ihre Regierung haben sich auch mit anderen Mitgliedstaaten zusammengetan – zum Beispiel mit Frankreich und Polen in der Ukraine Krise; mit Frankreich, den Niederlanden und der Europäischen Kommission in der griechischen Schuldenkrise; und mit Italien, der Europäischen Kommission und den Ländern auf der Balkanroute in der Flüchtlingskrise. Doch trotz Deutschlands verstärkter Kooperationsbereitschaft gab Berlin stets Zeitplan und Ausrichtung der Initiativen vor.

Vor diesem Hintergrund ist Deutschlands Sicht der EU und seiner Partner von großer Bedeutung. Wie denkt die politische Klasse in Deutschland über die Zusammenarbeit mit anderen Mitgliedstaaten, und mit welchen dieser Staaten wollen oder sollten die Deutschen enger zusammenarbeiten? Wie sieht die deutsche politische Elite ihre eigene Rolle im Vergleich zu anderen großen Mitgliedstaaten; und was hält Deutschland von Koalitionen mit anderen Ländern?

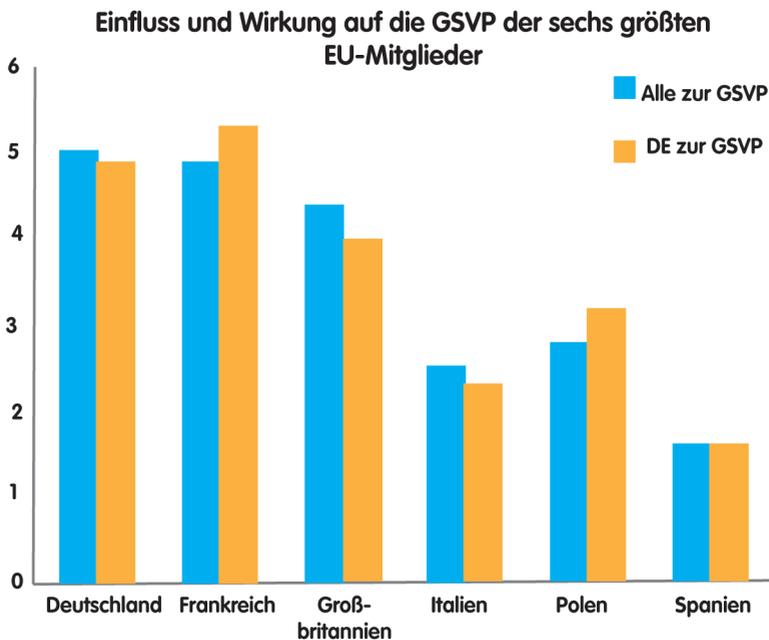
Antworten auf diese Fragen gibt eine Online-Umfrage, die der ECFR im Juni und Juli 2015 durchgeführt hat. Diese Umfrage basierte auf einer früheren Befragung von Teilnehmern aus mehreren Mitgliedsstaaten. Unter den Befragten waren staatliche Akteure (meist ausländische Ministerien), Mitarbeiter anderer Behörden und Parlamente, Experten aus Think-Tanks der Mitgliedstaaten und andere professionelle Beobachter der EU-Politik. Alle wurden zu ihren Ansichten in Bezug auf Interaktion, Einfluss und Koalitionen zwischen den Mitgliedstaaten in der EU befragt.

Aus Deutschland stammten über 50 teilnehmende Experten – die größte Teilnehmergruppe aus einem EU-Mitgliedstaat und somit ein zuverlässiger Indikator für das aktuelle Denken der politischen Klasse Deutschlands.

## Welches ist der einflussreichste EU-Mitgliedstaat?

Wenig überraschend ist die vorherrschende Meinung der deutschen politischen Klasse, dass Deutschland der einflussreichste Mitgliedsstaat der EU ist. Auf die Frage, welchen Mitgliedstaat die einzelnen Regierungen in EU-Angelegenheiten als erstes und/oder am häufigsten konsultieren würden, zeigten die Umfrageergebnisse, dass kein anderes Land häufiger oder mit höherer Priorität konsultiert würde als Deutschland.

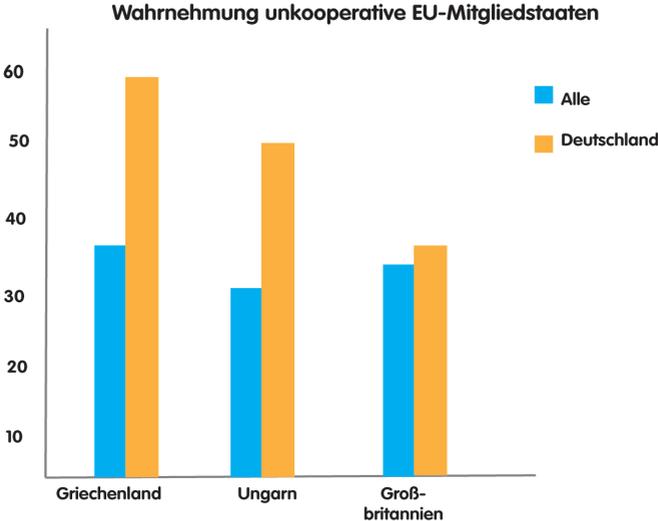
Die Deutschen sind in guter Gesellschaft, wenn es um die Überzeugung geht, dass Deutschland der einflussreichste Mitgliedsstaat sei. Die Daten zeigen, dass dies nicht nur in Deutschland, sondern auch unter den politischen Eliten in allen EU-Mitgliedsstaaten die vorherrschende Meinung ist. Die deutsche Sicht auf sich selbst ist eigentlich eher etwas selbstkritisch. Während die meisten Befragten in Sachen Außenpolitik, Sicherheit und Verteidigung Deutschland auf dem ersten Rang sahen, platzierten die deutschen Umfrageteilnehmer Frankreich auf dem ersten Platz. Die folgende Grafik zeigt die Rangfolge der sechs größten Mitgliedstaaten in Bezug auf ihren Einfluss oder ihre Wirkung auf die GSVP und unterscheidet die deutschen Antworten von denen aller anderen EU-Mitgliedsstaaten. Die deutschen Befragten setzen die Niederlande an die erste Stelle ihrer Rangfolge der wohlhabenden kleineren Mitgliedstaaten. Unter den übrigen Mitgliedstaaten werden die drei Eurozonen-Programmländer als die Länder mit dem größten Einfluss auf die Politik der EU in den letzten fünf Jahren betrachtet. Auch hier unterscheidet sich die deutsche Stichprobe nicht wesentlich von der Gesamtbeurteilung aller Mitglieder.



Eine besonders in Deutschland vertretene Ansicht zeigt sich bei den Fragen zu den Präferenzen für Interaktionsmuster. Auf die Frage, welche Mitgliedstaaten im Allgemeinen die Interessen und Präferenzen Deutschlands in Bezug auf die EU-Politik teilen, platzierten die Berliner Teilnehmer die Niederlande vor allen anderen Mitgliedstaaten an die erste Stelle, gefolgt von Österreich, Frankreich, Finnland und Polen. Diese Beurteilung wird durch die Frage nach der Ansprechbarkeit der Partnerländer unterstützt. Für diese Metrik platzierten die deutschen Teilnehmer die Länder in der gleichen Reihenfolge, mit den Niederlanden an erster, Österreich an zweiter und Frankreich an dritter Stelle. Allerdings fallen die Daten etwas anders aus, wenn es darum geht, welchen Partner die deutsche Regierung zuerst konsultieren würde. Hier liegt Frankreich weit vorn, gefolgt von Polen und dem Vereinigten Königreich. London kommt hier wesentlich besser davon als Den Haag oder Rom.

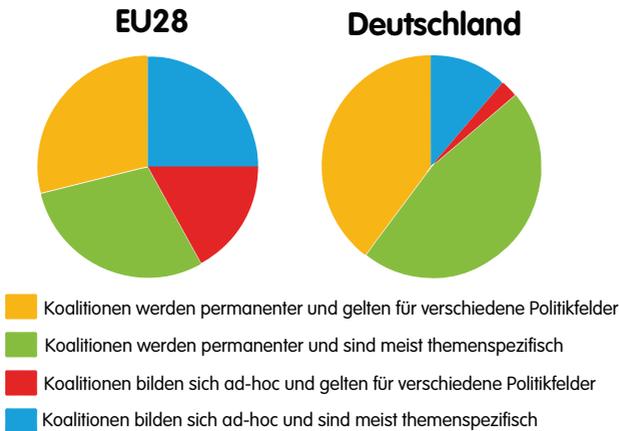
### Welches EU-Mitgliedstaaten haben die anderen enttäuscht?

Auf die Frage, welche Mitgliedstaaten ihre Partner in den letzten Jahren am meisten enttäuscht hätten, nannten die deutschen Befragten die gleichen drei Länder wie alle anderen Teilnehmer – Griechenland, Ungarn und das Vereinigte Königreich –, aber ihr Urteil fiel deutlich kritischer aus. Wie die folgende Grafik zeigt, ist die Enttäuschung der deutschen politischen Klasse mit Griechenland und Ungarn einhelliger als in anderen Mitgliedstaaten. Gleichzeitig unterscheidet sich das deutsche Urteil in Bezug auf das Vereinigte Königreich nicht besonders stark von dem aller Befragten.



## Wie denken die EU-Akteure über Koalitionen?

In Bezug auf Koalitionen zwischen EU-Mitgliedstaaten ist die deutsche Sicht stärker ausgeprägt als die allgemeine Einschätzung. Wie die politischen Klassen der meisten anderen EU-Mitgliedstaaten gehen auch die deutschen Teilnehmer davon aus, dass zukünftig Koalitionen zunehmen werden. 67 Prozent der deutschen Befragten (im Vergleich zu 53 Prozent aller Teilnehmer) glauben, dass die Konsensbildung in Gruppen für die Herbeiführung von Entscheidungen aller 28 Mitgliedstaaten von wesentlicher Bedeutung ist. Koalitionen werden klar als permanente aber informelle Strukturen betrachtet, unabhängig davon, ob sie bestimmten oder ganz allgemeinen Zwecken dienen. Die folgenden Diagramme zeigen die deutsche Beurteilung im Vergleich zu derjenigen der anderen Teilnehmer.



Die deutschen Teilnehmer bevorzugten deutlich die Idee einer Wirtschafts- und Sozialunion gegenüber einer potentiellen Energieunion (55 Prozent zu 16 Prozent). Die Ergebnisse aus anderen EU-Mitgliedstaaten fielen mit 38 zu 30 Prozent sehr unterschiedlich aus. 42 Prozent der deutschen politischen Klasse betrachten Koalitionen als wünschenswert, auch mit mehreren Kerngruppen, während 29 Prozent dies nicht tun. Am beliebtesten war die Praxis, Koalitionen aufzubauen, ohne dass sich dabei eine Kerngruppe herausbildet. Sollte eine stärkere Integration von einer Kerngruppe vorangetrieben werden, sind sich alle Befragten (68 Prozent) und die deutsche Stichprobe (71 Prozent) einig, dass diese Kerngruppe sich entweder auf eine Wirtschafts- oder Sozialunion als Folgemaßnahme zur Währungsunion (innerhalb der Eurozone) oder auf eine Energieunion (ein Energiebinnenmarkt mit einer einheitlichen

Energiehandelspolitik) konzentrieren sollte, wobei aber die Präferenzen zwischen den Staaten unterschiedlich ausfallen.

## Wie sollte Deutschland auf diese Erkenntnisse reagieren?

Abschließend ließe sich sagen, dass Deutschland über eine starke Führungskapazität verfügt. Die Daten legen nahe, dass Deutschland auch über eine ansehnliche „Gefolgschaft“ unter den Mitgliedstaaten aller Regionen verfügt. Berlin selbst scheint den Fokus auf Frankreich, Polen und die Niederlande zu legen. Diese Länder könnten wohl als Eckpfeiler einer künftigen Koalitionsstrategie fungieren, denn sie möchten etwas gemeinsam gestalten und zwar gegen den aktuellen Trend zur politischen Fragmentierung in der EU. Sie würden aber kaum allein genügen angesichts des aktuellen politischen Einflusses von Frankreich oder angesichts der Koalitionsaussichten der polnischen Regierung unter der Führung der PiS-Partei.

Um in der EU führen zu können, wird Deutschland mehr investieren müssen. Berlin wird die EU entgegen den immer stärker werdenden Anti-EU-Bewegungen in mehreren Mitgliedstaaten zusammenhalten müssen. Es muss sich auf einzelne Bereiche konzentrieren, da für eine einzige unveränderliche Kerngruppe kaum ein starker Konsens zu erwarten ist. Berlin muss versuchen, andere handlungsfähige Mitgliedstaaten mit ins Boot zu holen. Die Gruppe, auf die man sich in diesem Zusammenhang konzentrieren sollte, ist die Gruppe der kleinen aber wohlhabenden Länder in der EU. Sie liegen in geographischer Nähe zu Deutschland, haben oft gleiche Präferenzen und nach den Daten zu urteilen, wollen sie mit Berlin zusammenarbeiten. Zusammen stellen die skandinavischen Länder, Benelux und Österreich einen starken Teil der Wirtschaft der EU und ihrer finanziellen Ressourcen dar; die Qualität der Regierungsführung in diesen Ländern ist in der Regel hoch, und ihre außenpolitischen Vorstellungen entsprechen recht genau denen Deutschlands.

Berlin muss die Initiative ergreifen, um seinen Führungsanspruch in die Realität umzusetzen. Deutschlands politische Klasse sollte die Frustrationen und das Zaudern in den Hauptstädten der EU verstehen lernen. Schließlich ist in den letzten Jahren oft der Eindruck entstanden, Berlin sei nicht bereit zuzuhören. Die deutsche politische Klasse mag anderer Ansicht sein, aber die Akteure wären überrascht über die Ansprechbarkeit, die sie in Deutschland vorfinden würden, wenn man beginnen würde, ernsthafter und konsequenter aufeinander zuzugehen.

# Macht und Verantwortung in der Außenpolitik

*Wenn Deutschland wirklich eine internationale Führungsrolle spielen will, muss es auf die damit verbundenen Herausforderungen und Verantwortung vorbereitet sein.*

In Paris werden die aktuellen Entwicklungen in der deutschen Außenpolitik oft unterschätzt. Es ist lange her, dass in Berlin mit den Worten von Bundespräsident Joachim Gauck das Dictum galt: „Niemand – weder im Ausland noch in Deutschland – möchte, dass Deutschland eine starke internationale Rolle übernimmt“. Eine solche Rolle begann sich jedoch bereits vor dem Ende des Kalten Krieges abzuzeichnen. Insbesondere die Ostpolitik – Westdeutschlands Politik der Annäherung an Ostdeutschland und die anderen Länder der sowjetischen Einflusszone – zeigte, dass das Land eigene außenpolitische Ziele verfolgen konnte und wollte.

Der sichtbarste Aspekt dieser Entwicklung sind die Einsätze der Bundeswehr. Deutschlands militärische Fähigkeiten mögen immer noch erhebliche Lücken aufweisen, aber seine Führung hat große Schritte vorwärts getan. Deutsche Truppen sind im Kosovo und in Afghanistan im Einsatz. Im Nahen Osten und im Libanon sind im Rahmen einer UN-Friedensmission Seestreitkräfte vor Ort, und im Irak steht man im Kampf gegen den so genannten Islamischen Staat (ISIS) ohne Rückendeckung durch eine kollektive Sicherheitsvereinbarung. In Mali sind erneut Bodentruppen unter einem Blauhelm-Mandat im Einsatz; Mali ist derzeit ein besonders kritischer Einsatzort der UN-Friedenstruppen.

Und das ist nur die militärische Seite. Deutschland erweist sich außerdem auch politisch als zunehmend selbstbewusst. Dies zeigt sich in der gemeinsamen Führungsrolle mit Frankreich in der Ukraine Krise, in der Rolle bei den E3+3-Verhandlungen (neben Frankreich, Großbritannien, China, Russland und

den USA) über das iranische Atomprogramm, oder bei der Entscheidung, die Flüchtlingskrise als außenpolitische Herausforderung zu behandeln. Berlin spricht die eigenen Interessen zunehmend offen an, verhält sich eher pragmatisch und liefert so Argumente, zwischen Realismus und Zynismus zu unterscheiden.

Dennoch ist diese Entwicklung nicht selbstverständlich und bleibt Gegenstand einer großen demokratischen und politischen Debatte. Der „Review 2014“ Prozess des Auswärtigen Amtes und die Diskussion über die Modernisierung der Bundeswehr sind Beispiele dafür. Sie zeigen, dass die Akzeptanz Deutschlands auf der globalen Bühne für die Deutschen nicht selbstverständlich ist, und dass die Inhalte dieser umgestalteten Außenpolitik vielmehr offen diskutiert werden müssen.

Die Debatte über Deutschlands neu gewonnenes außenpolitisches Selbstbewusstsein, seinen Beitrag zur internationalen und europäischen Sicherheit und die Neubewertung der „Friedensdividende“ aus der Phase nach dem Ende des Kalten Krieges ist wegen des aktuellen europäischen Umfelds ebenfalls von großer Bedeutung. Europas Rolle auf der internationalen Bühne ist nicht mehr selbstverständlich. Die Partner sind nicht mehr der Auffassung, dass wir grundsätzlich einen Platz am Verhandlungstisch verdienen. Und mehrere europäische Mächte scheinen der gleichen Auffassung zu sein, da sie alle eine Neigung zu Nabelschau, zu ausgeprägter „Außenpolitikmüdigkeit“ oder schlichtweg zu Isolationismus aufweisen. Selbst diejenigen, die stets eine europäische Außen- und Verteidigungspolitik gefordert haben, scheinen nun zu glauben, dass sich der Aufwand nicht mehr lohnt. Wenn ein weiterer Beweis für den Zusammenhang zwischen außenpolitischem Handeln und politischer Integration erforderlich wäre, so würde die aktuelle Lage diesen mit großer Deutlichkeit liefern.

In der aktuellen Diskussion über die deutsche Außen- und Verteidigungspolitik steht viel auf dem Spiel, sowohl für Deutschland als auch für Europa. Berlin hat gute Gründe, zu dem Schluss zu kommen, dass die eigene wirtschaftliche Macht (extern und intern) nicht akzeptabler oder effektiver wird, wenn man zwar wirtschaftlich aktiv sein, der Lösung wichtiger außenpolitischer Fragen aber kein besonderes Gewicht beimessen möchte. Man braucht keine pessimistische und von Angst getriebene Weltsicht zu haben, um festzustellen, dass potenzielle Störungen, Bedrohungen und Herausforderungen Europas Wirtschaft abhängig machen von der Wirksamkeit der europäischen Außenpolitik. Die Flüchtlingskrise ist nur die letzte Mahnung, dass wir unsere eigenen Interessen

verteidigen müssen und wir es uns nicht mehr leisten können, eine Krise in der Größenordnung von Syrien zu ignorieren, oder uns darauf zu verlassen, dass Andere die Probleme lösen werden. Schließlich hat gerade Europa ein besonderes Interesse an einer regelbasierten und auf internationaler Zusammenarbeit fußende Weltordnung, welche die allen gemeinsamen Werte verteidigt und die Einhaltung der Menschenrechte sicherstellt. Ohne einen entscheidenden Beitrag Europas wird sich eine solche Weltordnung jedoch nicht einstellen.

## Vier Vorschläge für selbstbewusste Entscheider

Allerdings wäre es erst der Anfang, die heimischen Debatten zugunsten einer selbstbewussteren Außenpolitik abklingen zu lassen. Die jüngsten Ereignisse geben einige Beispiele für die Herausforderungen, denen auch dann noch zu begegnen wäre.

- Selbstbewusst aufzutreten und strategisch zu handeln ist aber nicht genug. Das musste Deutschland im Zuge der Flüchtlingskrise erkennen. Führung braucht Unterstützer, wenn sie nicht wirkungslos bleiben will.
- Strategisch vorzugehen ist schwieriger, als nur auf Ereignisse zu reagieren. Als Deutschland auf einen EU-Gipfel mit der Türkei hinarbeitete, um einen Ausweg aus der Flüchtlingskrise zu finden, bestand Frankreich darauf, dass umfassende Gespräche, die auch das Thema Syrien berücksichtigen, notwendig seien.
- Auch Bundespräsident Gauck hat anerkannt, dass Berlin hin und wieder als der „Drückeberger in der Weltgemeinschaft“ wahrgenommen wird. Es ist klug auf der Notwendigkeit einer überzeugenden politischen Strategie oder einer überzeugenden Exit-Strategie zu beharren, bevor eine Entscheidung getroffen wird, – es sei denn, die Situation lässt dies nicht zu. Die Außenpolitik ist nun leider einmal ein Bereich, in dem mitunter der Wagen vor das Pferd gespannt werden muss (obwohl ein Pferd immer noch nötig ist). Im Gegenzug kommen auf Staaten, die Initiative ergreifen oder eine Führungsrolle übernehmen, weitere Verpflichtungen zu: Sie müssen die Entwicklungen kontrollieren und Strategien anpassen - so geschehen im Fall von Deutschland und Frankreich im Ukraine Konflikt.
- Außenpolitik kann und darf militärisches Eingreifen und Diplomatie nicht als sich gegenseitig ausschließende Prinzipien verstehen. Deutschlands

Vorliebe für die Rolle des Mediators oder Schlichters ist verständlich, dem aktuellen internationalen Umfeld jedoch nicht angemessen. Europa hat seine eigenen Interessen zu wahren und zu verteidigen, wie die jüngsten Terroranschläge zeigen. Und selbst dort, wo Europa als Vermittler fungiert, stellt sich heraus, dass die Mediation nur selten eine autarke Strategie sein kann. Die meisten Bedrohungen und Herausforderungen erfordern Druck und zeitgleich durchgeführte diplomatische und zivile Maßnahmen. Auch das hat die Ukrainekrise wieder einmal deutlich gezeigt.

Außenpolitik im Allgemeinen und eine internationale Führungsrolle im Besonderen sind mit Mängeln und Kosten und manchmal auch mit Frustration und Einsamkeit verbunden. Deutschland muss sich darauf vorbereiten. Gleichzeitig müssen Deutschlands Partner – mit Frankreich an der Spitze – für die nötige Unterstützung im In- und Ausland sorgen, während Deutschland diese selbstbewusstere Außenpolitik in die Tat umsetzt.

Europa muss anerkennen, dass Deutschland bereits weit gekommen ist. Die anderen EU-Mitgliedstaaten werden von den aktuellen Diskussionen in Berlin lernen, insbesondere im Rahmen einer überarbeiteten Globalen Strategie der EU. Dies gilt unabhängig davon, ob sie einer selbstbewussteren europäischen Außenpolitik bisher eher skeptisch gegenüberstanden oder für eine solche eingetreten waren.

Deutschland selbst sollte erkennen, dass im nächsten Schritt nicht nur die Entscheidung darüber ansteht, eine stärkere Außenpolitik zu verfolgen: Eine solche Entscheidung wäre erst der Anfang. Deutschland muss wie ganz Europa nicht nur entscheiden, ob es auf der internationalen Bühne politisch aktiv sein will. Deutschland muss auch bereit sein, die mit derartigen Ambitionen einhergehenden Schwierigkeiten und Probleme zu meistern.

# Deutschland – Europas einsame Führung

*Wachsende Instabilität und Konflikte in der Nachbarschaft Europas schwächen die Führungsrolle Deutschlands.*

Das Jahr 2016 verspricht in jeder Hinsicht ein schwieriges Jahr für die politische Führung Deutschlands zu werden. Ein Jahr, in dem die wichtigsten innenpolitischen Fragen eng mit den wichtigsten Fragen in der Außenpolitik verknüpft sind. Viele Berliner Politiker denken nur mit Unbehagen daran, dass die Unordnung, die sich im internationalen System ausgebreitet hat, auch auf die europäischen und bundesrepublikanischen Strukturen durchschlagen könnte. Die Verbindung zwischen Innen- und Außenpolitik scheint noch nie so eng gewesen zu sein wie jetzt. Die Tatsache, dass Deutschland die Auswirkungen internationaler Konflikte direkt zu spüren bekommen könnte, ist nicht mehr nur eine vage Möglichkeit, sondern in Form der Flüchtlingskrise bereits Realität. Aufgrund dieser externen Effekte steht die deutsche Außenpolitik wie auch die Innenpolitik unter Druck. Ihre Instrumente und Konzepte haben sich aber nicht entsprechend weiterentwickelt.

## Die EU als Verstärker deutscher Interessen?

Zwei Fragen sind für Berlin besonders problematisch. Da ist zunächst einmal das Ende des deutschen „unipolaren Moments“ in der EU. Im letzten Quartal des Jahres 2015 zeigte sich eine sichtbare Schwächung der europäischen Autorität Angela Merkels, als Deutschland nicht in der Lage war, eine EU-weite Umsetzung der deutschen Position durchzusetzen. Nur sehr wenige Mitgliedstaaten sprachen sich offen gegen die Vorschläge der Kommission in Bezug auf die Verteilung von Flüchtlingen, die Errichtung von Aufnahmezentren und die Stärkung von Frontex – Maßnahmen, die sämtlich von Berlin stark befürwortet worden waren. Eine weitaus größere Zahl zeigte aber wenig Interesse daran, die kollektiven

Entscheidungen rasch umzusetzen. Ob nun wegen der politischen Inhalte oder wegen ihrer Vorgehensweise, Merkels Gefolgschaft in der EU begann jedenfalls zu bröckeln. Im Wesentlichen war die Gruppe der Unterstützer Deutschlands auf Schweden, Österreich, die Juncker-Kommission und die EU-Präsidentschaft von Luxemburg beschränkt. Zu Beginn des Jahres 2016 änderte Schweden seinen Kurs in der Flüchtlingspolitik, sodass die Unterstützerguppe im Wesentlichen auf die EU-Institutionen geschrumpft war. Nachdem darüber hinaus Frankreich durch den Aufstieg des Front National gelähmt war und Polen seine Position im politischen Zentrum der EU verlassen hatte, fielen auch diese beiden Länder, mit denen Deutschland besondere bilaterale Beziehungen pflegt, als Unterstützer aus. Seit dem Fall der Berliner Mauer war Deutschland innerhalb der EU noch nie so isoliert wie jetzt.

Hinter dieser Veränderung steckt eine Verschiebung der Trennlinie zwischen den EU-Mitgliedsstaaten. Was früher eine Kluft zwischen Integrationisten oder Intergouvernementalisten war, zeigt sich nun als Spaltung zwischen auf Integration setzenden intergouvernemental orientierter Staaten auf der einen Seite und „Souveränisten“ auf der anderen. Im ersteren Fall haben kleinere Mitgliedstaaten oft den integrationistischen Ansatz unterstützt und Deutschland galt als ein besonders auf Integration bedachtes Land unter den großen intergouvernementalen Mitgliedern, das auch Positionen jenseits der klassischen integrationistischen Positionen bediente. Diejenigen, die mittels zwischenstaatlicher Zusammenarbeit innerhalb der EU ihre Souveränität zusammenlegen wollen, stehen nun gegen Andere, die genau dagegen aufbegehren. In den Augen der neuen europäischen Nationalisten ist der zwischenstaatliche Integrationismus genauso falsch wie der klassische Ansatz Monnets für die europäische Einheit.

Während Deutschland und andere gemäßigte EU-Staaten ihre Hoffnungen auf die Steuerungsfähigkeit des Europäischen Rates setzen, haben die Souveränisten damit begonnen, dessen Legitimität in Frage zu stellen oder seine Rolle und Autorität abzulehnen. Die Gemäßigten scheinen ihre Interessen durch die Nutzung oder Schaffung von Situationen zu fördern, in denen es keine Alternative gibt, außer sich zu bewegen. Hier zeigt sich, dass die souveränistische Gegenstrategie Verschleppung ist. Beide Ansätze versuchen, die neue Trennlinie herunterzuspielen, indem sie Verwirrung stiften; keine der beiden Seiten möchte für die Spaltung der EU verantwortlich gemacht werden. Zugleich möchte keine Seite, dass die jeweils andere obsiegt. Für den Moment scheint es, dass Berlin kein Rezept gefunden hat, dieser sich verändernden Spaltung zu begegnen. Das Schicksal von Schengen kann als Beispiel für den Verfall der Führung innerhalb der EU dienen.

Das zweite Problem, das es für Berlin zu lösen gilt, ist die fehlende Hebelfähigkeit für die deutsche Außenpolitik in der EU. Deutschlands Politiker sehen die EU immer noch als den besten verfügbaren Rahmen, um nationale Interessen zu artikulieren und zu vertreten. Der Review 2014 des Auswärtigen Amtes gelangte zu dem Schluss, dass ein starkes und fähiges Deutschland eine gleichgesinnte EU benötigen würde. Daraus folgt, dass Deutschlands starke Position leiden würde, wenn die EU schwach, inkohärent und handlungsunfähig wäre. In diesem Licht wird die Fähigkeit der EU, gemeinschaftlich mit der Upstream-Dimension der Flüchtlingskrise fertig zu werden, in Berlin mit Unbehagen aufgenommen. Zunehmend erscheinen die verschiedenen Konflikte im Nahen Osten untrennbar miteinander verbunden.

Was die Türkei entscheidet und unternimmt wird gleichzeitig durch ihre nationale Agenda (und ihre Haltung in der Kurdenfrage), ihre Interessen in der Region und ihre Position gegenüber den beiden großen Rivalen Iran und Saudi-Arabien, , sowie durch ihre Annäherung an Europa und den Westen geprägt. Die EU-Politik müsste in der Lage sein, auf alle diese Dimensionen zu reagieren und entsprechend zu handeln, wenn sie auf die Politik Ankaras Einfluss nehmen wollte.

In dieser Hinsicht ist Berlins Verständnis der EU von entscheidender Bedeutung. Bisher schwächen die Umsetzungsdefizite die EU als Verstärker der Handlungsmittel Deutschlands, wenn es um die Türkei geht. Die Türkei wird kaum zu motivieren sein, den Zustrom von Flüchtlingen nach Europa zu begrenzen, wenn die Mitgliedstaaten die finanzielle Unterstützung Ankaras weiter verzögern. Ebenso kann die EU kaum als Verstärker der deutschen Interessen in Bezug auf den Krieg in Syrien betrachtet werden. Der Standpunkt Berlins ist, dass Europa eine starke und kohärente Position am Verhandlungstisch vertreten muss, wenn es um die Beendigung der Kämpfe zwischen Rebellen und Regierungstruppen geht. Eine solche Position ist umso wichtiger unter den Vorzeichen wachsender Spannungen zwischen Iran und Saudi-Arabien.

## Krisen und Konflikte in der Nachbarschaft

Für die deutsche Außenpolitik bedeutet dies die Vorbereitung auf eine stärkere nationale Rolle, die sowohl mit Risiken als auch mit Kosten verbunden ist. Allerdings scheinen die EU-3 (Vereinigtes Königreich, Frankreich und Deutschland), die in den Atomgesprächen mit dem Iran erfolgreich waren, verschiedene Wege gehen zu wollen, wenn es um die verschiedenen Herausforderungen des Nahen Ostens geht; sie koordinieren sich eher, als dass

sie einen gemeinsamen Ansatz verfolgen würden. Es ist auch nicht besonders hilfreich, dass Paris, Berlin und London derzeit über interne EU-Themen geteilter Meinung sind.

Insgesamt nehmen Instabilität und Konflikte in Europas Nachbarschaft zu und wirken sich direkt auf die innenpolitische Situation in einer gespaltenen Union aus. Dies führt zu einer Schwächung der Führungsrolle Deutschlands in der EU und zu einer drastischen Einschränkung von Berlins Fähigkeit, seine Macht durch die EU auszuspielen. Die Aussichten für das Jahr 2016 scheinen für Angela Merkel eher düster zu sein. Nach einem Jahrzehnt im Amt werden ihre Erfolge auf der EU-Ebene und im internationalen Krisenmanagement erstmals auch mit ihrer innenpolitischen Stellung in Verbindung gebracht, da beide Bereiche durch die Flüchtlingskrise eng miteinander verbunden sind. Sie hat es nicht leicht, Unterstützung zu finden, obwohl François Hollande eine innenpolitische Achillesferse hat, die ihn noch angreifbarer macht als Merkel. Sollte David Cameron sein Referendum verlieren, könnte Großbritannien die EU für lange Zeit belasten. Polen könnte währenddessen zum großen Spielverderber im Osten werden, wenn die Souveränisten weitere Unterstützung erhalten und man den Druck auf die EU und die NATO, die Ansprüche Russlands einzudämmen, verstärkt. Barack Obama wird den Europäern in seinem letzten Jahr im Amt kaum zur Hilfe eilen können, während Merkel nicht ausschließen kann, dass Wladimir Putin sich in Osteuropa und/oder im Nahen Osten störend bemerkbar macht.

Allen Widrigkeiten zum Trotz hat Merkel das Jahr damit begonnen, ihre „Wir schaffen das“-Haltung zu bekräftigen. Die Kanzlerin scheint entschlossen, alle Herausforderungen, der Reihe nach angehen zu wollen, auch ohne ein Großkonzept zu haben. Sie kann für Deutschland Erfolg haben, aber ob sie Europa zusammenhalten kann, ist eine ganz andere Frage.

## Das Ende des Europa-Konsenses?

*Die Unfähigkeit der EU auf die verschiedenen Krisen zu reagieren, stellt eine lange als selbstverständlich betrachtete Gewissheit in Frage: Deutschlands Engagement für die europäische Integration.*

In einer früheren „Note from Berlin“ argumentierte Josef Janning, dass in den letzten Jahren sowohl die Führungsrolle Deutschlands in der EU als auch Berlins Fähigkeit, seine Macht mittels der EU zu nutzen, stark gelitten haben. Zur gleichen Zeit sind Berlins Einsätze immer höher geworden. Trotz ihrer strukturellen Macht auf EU-Ebene war die Koalitionsregierung zu einer entschiedenen Reaktion in Bezug auf zwei ihrer vitalen Interessen nicht in der Lage: Eine nachhaltige Reform der Eurozone ist immer noch anhängig und Angela Merkels Regierung ist in der Flüchtlingsfrage isoliert. Beide Fragen sind für die Zukunft des Landes von großer Bedeutung. Sollte es Berlin aber nicht gelingen, diese Probleme auf EU-Ebene zu lösen, würde sich die Frage ergeben, was das für Deutschlands EU-Orientierung bedeuten könnte.

Sowohl die Euro- als auch die Flüchtlingskrise sind wichtige Politikfelder. Die in diesen Bereichen getroffenen Richtungsentscheidungen bestimmen über Deutschlands wirtschaftliche Zukunft sowie über Wohlstand und sozialen Zusammenhalt in der deutschen Gesellschaft. Seit Monaten wachsen die innenpolitischen Spannungen wegen der Flüchtlingsfrage. Die Silvesterereignisse haben die Debatte weiter angeheizt. Der schwierige und steinige Weg zur sozialen Integration von Flüchtlingen, auf den Experten seit geraumer Zeit hingewiesen haben, ist für viele Deutsche in vielerlei Hinsicht greifbar geworden. Die deutsche Gesellschaft hat derzeit mit einigen kniffligen Problemen zu kämpfen. Trotzdem ist die Stimmung im Land immer noch größtenteils gut und die meisten Menschen glauben, dass Deutschland die Lage in den Griff bekommen wird. Aber was, wenn die Flüchtlingszahlen weiter steigen und die Deutschen immer stärker das Gefühl bekommen, dass der

soziale Frieden in ihrem Land bedroht ist? Der Euro, zumindest, macht für den Augenblick keine Schlagzeilen. Aber das Problem ist immer noch ungelöst und köchelt seit der globalen Finanz- und Bankenkrise im Jahr 2008 auf kleiner Flamme vor sich hin. Bisher haben die Mitglieder der Eurozone sich nur teilweise mit diesem Thema beschäftigt. Es ist nicht schwer, sich den Moment vorzustellen, wenn die Schwäche der Wirtschafts- und Währungsunion wieder auf die Tagesordnung gesetzt werden muss.

Das Zusammentreffen der beiden Herausforderungen, Euro- und Flüchtlingskrise, könnte Angela Merkels Kanzlerschaft letztendlich überfordern. Aber die wichtigere Frage ist doch die, wie die Politiker (wenn sie nicht nur ihr politisches Überleben im Sinn haben) die möglichen Auswirkungen auf Deutschlands Wohlstand und sozialen Zusammenhalt bewerten, wenn diese Probleme nicht durch eigene Maßnahmen gelöst werden können. Mehrere aufeinander folgende Merkel-Regierungen haben kräftig in das EU-Projekt investiert. Doch im gegenwärtigen politischen Klima sind viele von dem Gefühl „die EU bringt nichts zustande“ frustriert. Da ist die Versuchung stärker als je zuvor, über die EU hinaus zu denken.

Ein solches Denken ist kein neues Phänomen, denn mit ähnlichen Sorgen und Versuchungen (wenn auch meist von außenstehenden Beobachtern) musste man sich bereits während des Höhepunkts der Eurozonen-Krise auseinandersetzen. In Deutschland war die große Mehrheit der Auffassung, dass solche Gedanken fehl am Platz oder fehlgeleitet seien. Wer würde es ernsthaft wagen, etwas zerstören zu wollen, was seit dem Zweiten Weltkrieg Teil der deutschen DNA gewesen war? Der Europakonsens, das traditionelle Engagement für den Aufbau einer immer engeren Union und gegebenenfalls auch die Bereitschaft für Kompromisse, schien unverändert stark zu sein. Aber das ist scheinbar nicht mehr der Fall. Angesichts von globalen Chancen und Risiken erscheint die europäische Einheit für Berlin nicht mehr als ein unantastbares Ziel. In den letzten Jahren scheint sich auch die Gesamtbeurteilung der Lage unter Berlins politischen Eliten verändert zu haben.

Das aktuelle Meinungsklima in Berlin wird durch das Gefühl geprägt, Deutschland habe jahrelang Zeit und Ressourcen investiert, um die Union zusammenzuhalten. Und das trotz der Frustration über die Unfähigkeit der Union, Ergebnisse zu liefern, trotz des Eindrucks, von einer zunehmenden Anzahl von internen und externen Konflikten umgeben zu sein, und trotz eines wachsenden innenpolitischen Drucks. Wie lange wird Deutschland den Konsens aufrechterhalten können, dass es immer noch sinnvoll ist, in gemeinsame EU-Lösungen zu investieren, und zu welchem Preis? Es gibt ein zunehmendes

Gefühl der Ungeduld in Gesprächen hier in Berlin, und eine gemeinsame Ansicht, dass Berlin keine Alleingänge mehr unternehmen müsste, wenn nur andere ebenfalls bereit wären, Verantwortung zu übernehmen.

Lassen wir einmal die wichtigen Fragen beiseite, wer und was für den erbärmlichen Zustand der EU verantwortlich zu machen ist. Zweifellos hat Berlin einen Teil der Verantwortung zu übernehmen, aber wann ist die Berliner Geduld mit dem EU-System am Ende? Was ist, wenn die gefühlte und tatsächliche Schwäche der gemeinsamen EU-Lösungen der Eurozonen- und Schengen-Mitgliedsstaaten Berlin veranlasst, seine Grundhaltung gegenüber der EU zu überdenken? Und wie weit ist die Regierungskoalition auf diesem Weg schon gekommen?

Es hat in letzter Zeit deutliche Anzeichen dafür gegeben, dass Berlin bereit ist, auf bilateraler Ebene zu verhandeln. Die Beziehungen zur Türkei haben vor dem Hintergrund der Flüchtlingskrise wieder an Bedeutung gewonnen. Während Berlin die jüngste Annäherung an Ankara in den größeren Rahmen der EU-Beitrittsverhandlungen zu stellen sucht, wird zunehmend deutlich, dass es sich um eine im Wesentlichen bilaterale Beziehung handelt, die von Sicherheitsinteressen geprägt ist. Was bedeutet das für die Türkei politik der EU und auch für den EU-Erweiterungsprozess?

Die Beziehungen zu Großbritannien scheinen zunehmend von der Berliner Überzeugung geprägt zu sein, dass ein Brexit vermieden werden muss. Wie viel ist Berlin bereit, auf den Tisch zu legen, wenn es hart auf hart kommt? Es gibt Anzeichen dafür, dass sich die Einstellungen langsam ändern und dass Deutschland flexibler sein möchte. Ein weiterer typischer Fall ist die sich wandelnde Rolle der supranationalen EU-Institutionen im Denken der Deutschen. Es gibt ein zunehmendes Gefühl des Opportunismus gegenüber der Europäischen Kommission, insbesondere in Bezug auf ihre Rolle in der Flüchtlingskrise. Die Kommission kann hilfreich dabei sein, weitere EU-Länder hinzuzuziehen und die Behandlung der Flüchtlingskrise in Deutschland „europäisch“ aussehen zu lassen. Aber inwieweit ist Deutschland nach wie vor bereit, eine starke und unabhängige Kommission als Motor der Integration und des Konsenses innerhalb der gesamten Union zu befürworten, wenn es gleichzeitig versucht, Koalitionen der Willigen zu schmieden? Verändert Berlin damit nicht grundlegend die Rolle der Kommission? Schließlich gibt es die Ansicht, dass „europäische Zusammenarbeit“ letztlich vielerlei bedeuten kann. Angela Merkel nannte es die „Unionsmethode“ in ihrer Rede in Brügge im Jahr 2010. Nach ihrem Standpunkt ist es nicht weniger europäisch, auf der Basis einer Logik der Zwischenstaatlichkeit zusammenzuarbeiten als in Koalitionen

der Mitgliedstaaten. In diesem Sinne ist Deutschlands Europapolitik in den letzten Jahren Realpolitik geworden. Was bedeutet das für die Union? Es überrascht nicht, dass dieses Problem in Berlin regelmäßig von Besuchern aus anderen europäischen Staaten thematisiert wird.

Bisher gab es stets einen festen Konsens hinsichtlich Deutschlands Eintreten für die europäische Integration. Es ist noch zu früh, daraus zu schließen, dieser Konsens existiere nicht mehr. Allerdings gibt es Anzeichen dafür, dass er zu bröckeln beginnt: Die Union scheint nicht mehr in der Lage zu sein die großen Versprechungen einzulösen, die dafür gesorgt haben, dass Deutschland dem EU-Projekt in den vergangenen Jahrzehnten treu geblieben ist. Deutschland hat immer fest daran geglaubt, dass die EU letztlich viel mehr ist als die Summe ihrer Teile. Der Schlüssel zu Frieden, Wohlstand und Sicherheit für Deutschland und für alle Länder in Europa liegt in der europäischen Integration und in den supranationalen Institutionen.

Die EU ermöglicht die „deutsche Frage“ unter Kontrolle zu halten, zumindest bis jetzt. Eine massive Verschiebung des deutschen Denkens über die europäische Integration ist bereits im Gange – eine Verschiebung, die das Potenzial hat, die Union nicht nur zu verändern, sondern sogar abzuschaffen.

## Xi-Besuch in Tschechien

*Chinas Entschlossenheit, seine bilateralen Beziehungen mit einzelnen EU-Mitgliedstaaten zu vertiefen, könnte die Meinungsverschiedenheiten innerhalb der EU in Bezug auf China weiter verschärfen.*

Der zweitägige Besuch des chinesischen Präsidenten Xi Jinping in Prag vom 28. bis 30. März 2016 war aus vielen Gründen bemerkenswert: Xi ist der erste chinesische Präsident, der Tschechien besucht, überhaupt war es der erste derartige Besuch in einem Land Mittel- bzw. Osteuropas. Es handelte sich um den einzigen Stopp des Präsidenten in Europa auf seinem Weg in die USA, wo er am Gipfel zur nuklearen Sicherheit teilnahm. Aber auch wenn man diese besonderen Aspekte ignoriert, ist der Besuch von großer Bedeutung, insbesondere aus Berliner Sicht.

Beobachter nahmensicherlich die Investitionsvereinbarungen in Milliardenhöhe zur Kenntnis, die bei Xis Besuch in Prag unterzeichnet wurden. China plant Investitionen in Höhe von rund 3,5 Milliarden Euro allein im Jahr 2016 und insgesamt bis zu 11 Milliarden Euro bis 2020. Prag hegt große Hoffnungen von Chinas Investitionen im Rahmen der neuen Seidenstraßeninitiative zu profitieren, die unter anderem eine neue eurasische Landbrücke zwischen China und Europa beinhalten soll. Bisher sind die Vorreiter bei Anbahnung und Abschluss von Geschäften mit China im Rahmen der Seidenstraßeninitiative die Länder Ungarn, Polen und Serbien (als Nicht-EU-Mitgliedstaat). Nun ist auch Tschechien diesem Club beigetreten.

Zusätzlich zu den bei dem Besuch Xis angekündigten Investitionen haben China und Tschechien ihre Beziehungen zu einer so genannten „strategischen Partnerschaft“ aufgewertet. Diese Vorgänge scheinen auf Präsident Miloš Zeman zurückzugehen, der sich in den letzten Monaten sehr um gute Beziehungen zu China bemüht hat. Im September 2015 war er der einzige

Staatschef eines EU-Mitgliedsstaats, der an Chinas spektakulärer Militärparade in Peking zum Gedenken an den 70. Jahrestag des Sieges über Japan teilnahm. Nach der Unterzeichnung der Absichtserklärung im November 2015 über die Zusammenarbeit im Rahmen der neuen Seidenstraßeninitiative zwischen Tschechien und China, sieht Zeman sein Land nun als Tor zu China und als Drehscheibe für den Handel Chinas mit Europa.

Chinas Absicht und Wunsch, die Geschäfts- und Infrastrukturentwicklung zu stärken, wird in Tschechien sehr begrüßt. Auch Deutschland wird von einigen der Vereinbarungen profitieren, wie zum Beispiel von dem angekündigten Bau des Donau-Oder-Elbe-Kanals oder von höheren Umsätzen des tschechischen Automobilherstellers Škoda, der eine Tochtergesellschaft der Volkswagen-Gruppe ist. Dennoch sieht Berlin Chinas zunehmende Bemühungen um wirtschaftliche Beziehungen zu Prag skeptisch, insbesondere, weil Tschechien neben zehn anderen EU-Mitgliedsstaaten, auch Mitglied eines regelmäßigen Konsultationsformats aus 16 mittel- und osteuropäischen Ländern und China ist (daher auch „16 + 1“ genannt). Berlin folgt stets der Sichtweise der EU-Institutionen und hat deshalb immer wieder betont, dass die „16 + 1“-Zusammenarbeit sehr begrüßenswert sei, dass aber alle getroffenen Vereinbarungen (zumindest was die 11 EU-Mitgliedsstaaten unter den 16 betrifft) EU-Gesetze und Normen einhalten müssten, zum Beispiel in Bezug auf Transparenz und das Wettbewerbsrecht.

Aber die eigentlich besorgniserregende Entwicklung ist Prags verblüffende Wendung hinsichtlich der Menschenrechte. Frühere tschechische Regierungen haben nicht gezögert (im Gegensatz zu vielen anderen EU-Mitgliedstaaten), an China wegen Verletzung der Menschenrechte Kritik zu. Präsident Zeman nimmt in dieser Frage eine vollkommen andere Haltung ein. Im Jahr 2014 erklärte er bei seinem Besuch in China, er halte nichts davon, die chinesische Regierung in Sachen „Marktwirtschaft und Menschenrechte“ belehren zu wollen. Kurz vor dem Xi-Besuch kritisierte er sogar die Aussagen der früheren tschechischen Regierungen und unterstellte diesen, sie hätten nur auf Druck der Vereinigten Staaten und der EU Kritik an China geübt. Trotz der Proteste der Oppositionsparteien und tschechischen Menschenrechtsaktivisten, lässt Zeman keinen Zweifel daran, dass er die chinesischen Investitionen haben will – auch wenn es seinem moralischen Ansehen schaden sollte.

Besonders Deutschland sollte deswegen alarmiert sein. Bisher hat Berlin in Gesprächen mit hochrangigen Vertretern Chinas immer wieder Menschenrechtsfragen auf die Tagesordnung setzen lassen, aber momentan ist Deutschland diesbezüglich mit nur einigen wenigen anderen Staaten die

große Ausnahme unter den EU-Mitgliedsstaaten. Je attraktiver die chinesischen Investitionen, desto geringer die Bereitschaft der Mitgliedsstaaten Widerspruch in Bezug auf die Innen- oder Außenpolitik Chinas anzumelden. Und all dies trotz der Tatsache, dass die Xi-Regierung massive Unterdrückungsmaßnahmen gegen Akademiker, Aktivisten, Anwälte und die chinesischen Medien ergriffen hat, die zu allen früheren Zusagen Pekings, die Rechtsstaatlichkeit aufrecht zu erhalten, in offensichtlichem Widerspruch stehen.

Chinas gegenwärtige innenpolitische Entwicklung sowie seine Maßnahmen zur Vertiefung bilateraler Beziehungen mit einigen EU-Mitgliedstaaten werden die Spaltung innerhalb der EU in Bezug auf Menschenrechtsfragen und Rechtsstaatlichkeit weiter verschärfen. Problematisch sind aber auch andere Themen wie die Frage, ob China der Status einer Marktwirtschaft gewährt werden soll. Xi Jinpings exklusiver Besuch in Tschechien und der Kurswechsel der Regierung Zeman haben deutlich gemacht, wie schwierig es sein wird, einen EU-Konsens zu finden, wie man mit China in Sachen Menschenrechte oder in Bezug auf den Status einer Marktwirtschaft umgehen soll. Dies sind wichtige Fragen, welche die zukünftigen Beziehungen Europas zu China prägen werden. Ansagen aus Berlin sind von entscheidender Bedeutung, damit diese Themen auf der EU-Agenda bleiben und damit sich eine einheitliche EU-China-Politik aller Mitgliedstaaten entwickeln kann. In Anbetracht der jüngsten Entwicklungen gilt dies insbesondere auch für Tschechien. Deutschland könnte der einzige EU-Mitgliedsstaat sein, der dies glaubhaft tun kann, da das Land immer wieder gezeigt hat, dass man besondere Beziehungen mit China pflegen und trotzdem die Lage der Menschenrechte in China kritisieren kann.

Almut Möller • 9. Juni 2016

## Abgesang auf einen Bundespräsidenten mit außenpolitischen Ambitionen

*Gaucks Entschlossenheit, die deutsche Bevölkerung in die politische Debatte einzubeziehen, hat den Ruf nach einer stärkeren Rolle Deutschlands in der europäischen und internationalen Sicherheitspolitik mehr Raum gegeben.*

Berlin steht vor einem Wahljahr sowohl auf Länder- als auch auf Bundesebene. Die Bundestagswahlen werden im Herbst 2017 abgehalten. Zu Beginn dieser Woche hatte Bundespräsident Joachim Gauck angekündigt, dass er am Ende seiner Amtszeit im nächsten Frühjahr nicht erneut kandidieren werde.

Obwohl das deutsche System keine politische Rolle für den Bundespräsidenten vorsieht (ähnlich wie in Italien, Polen, Bulgarien, Finnland und Portugal) ist mit dem Amt traditionell eine richtungsweisende Funktion verbunden, weil sie alle wichtigen Fragen der deutschen Gesellschaft betrifft. Als Bundespräsident hat sich Gauck besonders auf einen Aspekt konzentriert, der auch im Ausland auf großes Interesse gestoßen ist: Deutschlands Rolle in internationalen Angelegenheiten.

Unter politisch Interessierten außerhalb Deutschlands ist Gauck am besten für seine Rede während der Münchner Sicherheitskonferenz im Jahr 2014 bekannt: „Deutschlands Rolle in der Welt: Anmerkungen zu Verantwortung, Normen und Bündnissen“. Diese Rede ist zusammen mit denen von Außenminister Frank-Walter Steinmeier und Verteidigungsministerin Ursula von der Leyen zu einem Referenzpunkt in außenpolitischen Kreisen geworden. Für viele Beobachter markierte sie Berlins Erwachen als starker Akteur in der Außen- und Sicherheitspolitik. Dies entsprach auch den lang gehegten Erwartungen der westlichen Partner. Interessanterweise griff Gauck dieses Thema erstmals in einer Rede an die deutsche Bevölkerung am Jahrestag der Wiedervereinigung im Oktober 2013 auf – eine Tatsache die weitgehend unbeachtet blieb.

„Unser Land ist keine Insel. Es ist trügerisch sich vorzustellen, Deutschland sei gegen die politischen, wirtschaftlichen, umwelttechnischen und militärischen Konflikte unserer Zeit gefeit, wenn wir nichts zu deren Lösung beitragen“, so argumentierte er und wandte sich damit direkt gegen die in der deutschen Öffentlichkeit weit verbreitete pazifistische Grundhaltung.

Gaucks Entschlossenheit, die deutsche Bevölkerung in die politische Debatte einzubeziehen, hat dazu beigetragen, dem Ruf nach einer stärkeren Rolle Deutschlands in der europäischen und internationalen Sicherheitspolitik mehr Raum zu geben. Er bezeugte Interesse an der Außenpolitik, was vielleicht nicht immer nach dem Geschmack des Auswärtigen Amtes und Bundeskanzlerin Angela Merkel war. Indem er die deutsche Bevölkerung in die Debatte um diese Probleme einbezog, übernahm er in der Tat eine Rolle, die Merkel oft nur zögerlich zu spielen bereit war.

## Eine selbstbewusste Haltung in Sicherheitsfragen

Es war Gauck, der vor einem internationalen Publikum in Davos im Januar 2016 eine große Rede über die Flüchtlingskrise in Deutschland hielt. Kurz darauf fand eine Diskussionsveranstaltung an seinem Amtssitz in Berlin statt, auf der europäische Stimmen zu dieser spaltenden Frage gehört werden sollten. Im selben Monat besuchte Gauck Mali, wo er mit deutschen Soldaten zusammentraf. Gleichzeitig erwog die deutsche Regierung in Folge der Terroranschläge vom November in Paris, die Rolle der Bundeswehr im Rahmen der UN-Mission in Mali zu erweitern.

Was können wir von einem Bundespräsidenten mit einer verbleibenden Amtszeit von weniger als einem Jahr erwarten, dem Deutschlands Rolle in der Welt ein wichtiges Anliegen ist? Seit seiner Münchener Rede hat sich die Sicherheitslage in Europa dramatisch verändert: Russlands Annexion der Krim – ein offener Angriff auf die europäische Sicherheitsordnung – und der Krieg in der Ukraine. Auch die Lage in Syrien, Libyen und die Terroranschläge in Paris und Brüssel und Hunderttausende von Flüchtlingen und Migranten, die in Deutschland Schutz suchen; all diese Probleme, die bisher weit weg schienen, lassen sich nicht mehr ignorieren.

Diese Entwicklungen haben die Regierung gezwungen, eine selbstbewusstere Haltung in Sicherheits- und Verteidigungsfragen einzunehmen. Aber was denken die Deutschen? Seit München ist die Lücke zwischen dem, was getan werden muss, um die Sicherheit Deutschlands und Europas zu wahren, und dem

was die öffentliche Meinung in Deutschland mitzutragen bereit ist, eher größer als kleiner geworden. Die Außen- und Sicherheitspolitik wird im Wahlkampf sicherlich eine wichtige Rolle spielen, denn die geschwächte Lage Europas ist ja für jedermann erkennbar. Ein entsprechendes Spannungsfeld wird sich aber wohl erst im Frühjahr und Sommer aufbauen, wenn der Bundespräsident längst nicht mehr im Amt ist.

Wenn Gauck ein Vermächtnis hinterlassen möchte, das seine Hoffnungen für eine starke deutsche Rolle in den internationalen Angelegenheiten erfüllt, muss er in den kommenden Monaten versuchen, die Lücke zwischen außenpolitischem Anspruch und der öffentlichen Meinung zu schließen.

## Deutschland und Großbritannien: Ein Rollentausch?

*Die EU-Debatte in Berlin ist praktischer geworden.*

„Der Sommer ist vorbei“, war die Botschaft der Bundeskanzlerin Ende Juli, als sie ihren Urlaub abbrach, um ihre jährliche Sommerpressekonferenz abzuhalten. In der Zeit nach den Anschlägen in Würzburg, München und Ansbach sowie dem Putschversuch in der Türkei, fühlte Merkel sich genötigt, die deutsche Öffentlichkeit auf einige grundlegende Fragen der Regierungspolitik hinzuweisen.

Traditionell wird von der Bundeskanzlerin bei dieser Pressekonferenz erwartet, möglichst viele Themen anzusprechen. Und in der Tat, gab Merkel in dem für sie typischen trockenen Stil zu erkennen, dass sie sich nicht unterausgelastet fühle mit Anzahl und Umfang der Herausforderungen, denen sich Deutschland und Europa gegenübergestellt sähen. Sie gab sogar zu, manchmal das Gefühl zu haben, mehr Schlaf zu benötigen – und sie deutete an, dass in Bezug auf alle Ereignisse, die die EU und ihre Mitglieder zunehmend schwach und uneinig gezeigt haben, ein gründliches Nachdenken erforderlich sei.

Auch die politischen Analysten hatten in diesem Sommer keine Ferien, man konnte dennoch etwas Abstand nehmen von der Hektik der Tagesroutine und sich mit allgemeinen und eher langfristigen Konzepten auseinandersetzen. Sommer-Akademien – die in der Regel in einer angenehmen Umgebung stattfinden – bieten „Luftveränderung“, und helfen dabei, Denkprozesse zu strukturieren. In diesem Jahr waren es besonders die deutsch-britischen Seminare, die zum Nachdenken anregten.

Während des deutsch-britischen Forums in Sussex Mitte Juli und während eines Treffens der Königswinter-Konferenz in Berlin zwei Wochen später, hatte ich das deutliche Gefühl, dass alles ganz anders war als bisher. Früher

war es in der Regel so, dass sich die deutschen Teilnehmer eher um Europa kümmerte, während die Briten über Außenpolitik und die Welt im Allgemeinen debattierten. Welch eklatanter Unterschied zu den Debatten in diesem Jahr, die nur wenige Wochen nach dem britischen Referendum über die EU-Mitgliedschaft stattfanden. Verständlicherweise drehten sich die Gespräche der Briten diesmal um das Brexit-Votum und die EU. Im Gegensatz dazu waren die Deutschen eher an den großen außen- und sicherheitspolitischen Problemen Europas interessiert. Bei dem Versuch in einem Vortrag die EU aus der Perspektive Deutschlands zu beschreiben, spürte ich den Drang, mit einer Beschreibung zu beginnen, wie die Welt aus der Sicht Deutschlands aussieht.

## Pragmatismus in der Außenpolitik

Aus der Sicht Berlins wurden der Wohlstand und die Sicherheit Europas in den letzten Jahren zunehmend in Frage gestellt. Deutsche Politiker mussten sich also fragen, mit welchen Mitteln man einzeln und gemeinsam dem „Rendezvous mit der Globalisierung“ begegnen könne. Dabei spielt die EU eine unbestritten wichtige Rolle, da sie eine optimale Mischung politischer Instrumente auf nationaler, subnationaler, überstaatlicher und internationaler Ebene bereitstellt, um den Wohlstand zu sichern, aber auch die innere Sicherheit in einem europäischen Raum mit weitgehend offenen Grenzen zu gewährleisten. Europäische Sicherheit wurde bisher als etwas betrachtet, worum sich in erster Linie die NATO zu kümmern hat – eine Hierarchie, die das neue Weißbuch der Bundesregierung zur Sicherheitspolitik und zur Zukunft der Bundeswehr erneut bestätigte. Aber auch die EU spielt eine wichtige Rolle – nicht zuletzt als Ort für die Diskussion außen- und sicherheitspolitischer Fragen und die Entwicklung gemeinsamer Grundlagen für alle Europäer.

Mit anderen Worten hat sich die EU-Debatte in Berlin stark verändert; früher war sie oft von der Sorge über den Zustand der Union geprägt. Heute ist sie eher praktisch orientiert, und beschäftigt sich mit der Frage, was die Union zum Schutz der EU-Bürger beitragen und wie sie die EU-Bürger in die Lage versetzen kann, weiter ein Leben in Freiheit, Sicherheit und Wohlstand zu führen. Deutsche Politiker geben sich keinen Illusionen über den Zustand der Union hin, der in vielerlei Hinsicht deprimierend ist. Sie sind vielmehr davon überzeugt, dass europäische Antworten stärker werden müssen, indem man sich dieses bei weitem noch nicht perfekten Systems bedient, und gleichzeitig, idealerweise im Verbund mit anderen europäischen Ländern, nach anderen Instrumenten Ausschau hält.

In dieser Phase ist die langjährige deutsche Obsession mit der Perfektionierung des EU-Systems in den Hintergrund getreten. Deutsche Politiker sind derzeit fest entschlossen, die Probleme zu lösen, die bereits sichtbaren Einfluss auf die europäischen Gesellschaften genommen haben. Europäische Politiker sind als Europäer verpflichtet, hinsichtlich der Motive und Ambitionen der jeweils anderen Partner in gutem Glauben zusammenarbeiten. Das klingt banal, ist aber alles andere als selbstverständlich. Viele Politiker in Deutschland waren darüber entsetzt, dass führende Befürworter des Brexit während der Debatten um das Referendum nach dem Referendum am 23. Juni von der politischen Bühne verschwanden. Ein Hauptgrund dafür war die Tatsache, dass sie es für verantwortungslos hielten, dass die Befürworter des Brexit nicht zu dem Abstimmungsergebnis standen, obwohl sie sich so lange und so energisch – in einer oft aggressiven und sogar unehrlichen Art und Weise – dafür eingesetzt hatten, und nun keinerlei Plan für das weitere Vorgehen hatten. Einige Deutsche artikulierten ihre Empörung ganz offen – so auch Politiker wie Finanzminister Wolfgang Schäuble in einem Interview mit der Tageszeitung „Die Welt“.

## Ein klares Ja aus London

Dies war die Grundstimmung, als Premierministerin Theresa May im vergangenen Monat ihren Antrittsbesuch bei Merkel in Berlin absolvierte. Ein Wunsch nach Vergeltung (ein Punkt, auf den ich dieser Tage häufig von Briten angesprochen werde) war nicht erkennbar. Allerdings trat die Frage offen zu Tage, ob Großbritannien in diesen für die freien Länder und Gesellschaften Europas so gefährlichen Zeiten noch ein Partner sei, auf den sich Deutschland verlassen könne. Des Weiteren wurde gefragt, ob London mit Europa Hand in Hand zusammenarbeiten werde und im Geiste des gegenseitigen Vertrauens gemeinsam „gestalten“ wolle, anstatt Hindernisse aufzubauen. Zweifellos erwartet man in Berlin ein klares Ja aus London. Das wäre aber noch lange nicht das Ende der deutsch-britischen Beziehungen, denn auf der Suche nach Instrumenten für Problemlösungen werden Angela Merkel und ihre Regierung eng mit London zusammenarbeiten wollen. Allerdings muss Downing Street versuchen, Vertrauen zurückzugewinnen, welches in den vergangenen Monaten verloren gegangen ist.

# Im Merkel-Land nichts Neues

*Der in Bratislava vereinbarte Fahrplan trägt die Handschrift von Angela Merkels pragmatischem Ansatz zur Konsensbildung.*

Der EU-Gipfel in Bratislava am 16. September war ein wichtiger Schritt, laut Angela Merkel allerdings nur der erste Schritt einer längeren Reise. Die gewählte Metapher reflektiert den geduldigen politischen Ansatz der Kanzlerin – und könnte auch für den Gipfel selbst stehen, dessen Agenda und Erklärungen die Handschrift Merkels tragen.

Angela Merkel könnte einen kritischen Punkt ihrer bisherigen langjährigen Amtszeit erreicht haben, denn ihre Politik stößt in Deutschland zunehmend auf Skepsis und Kritik. In Europa bleibt ihre Führungsrolle aber nach wie vor unantastbar. Die Agenda von Bratislava und der Prozess der Zusammenarbeit trugen in fast allen Details ihre Handschrift.

Merkel hat sich den in Bratislava vereinbarten Fahrplan ganz zu Eigen gemacht, teilt diese Haltung aber mit dem französischen Präsidenten François Hollande. Es sind diese beiden Köpfe der ältesten Koalition in der EU, die die Reaktion des gesamten Blocks auf die aktuelle Krise prägen, nicht die Präsidenten des Europäischen Rates oder der Kommission.

Kurz nach dem Brexit-Referendum einigten sich Merkel und Hollande auf drei Themenbereiche, die im Rahmen der Intensivierung der europäischen Integration schwerpunktmäßig bearbeitet werden sollten: Erstens, die innere Sicherheit, Migration und Grenzen; zweitens, die äußere Sicherheit und deren Zusammenhang mit der inneren Sicherheit; und drittens, Wirtschaftswachstum und Beschäftigung.

Beide wollten unbedingt auch den italienischen Premier Matteo Renzi auf diese Agenda einchwören – Hollande, weil er Renzi als einen lautstarken Befürworter seiner eigenen Vorstellungen in Bezug auf Wirtschaftswachstum sah – Merkel, weil sie fürchtete, seine Forderungen würden sonst die Spaltung zwischen den Mitgliedstaaten noch weiter vertiefen. Die nächste Prozessstufe war die Diskussion über diese Agenda mit möglichst vielen anderen Führungspersönlichkeiten. Dies geschah, ging aber nicht ausschließlich von Merkel aus.

Jean-Claude Juncker war mit an Bord, wohl wissend, dass die EU-Kommission, in welcher auch immer zustande kommenden Reform, nur dann eine Rolle spielen würde, wenn diese mit dem deutsch-französischen Standpunkt einverstanden war. So war Junckers Rede zur Lage der Union vor dem Europäischen Parlament eng verknüpft mit der von Paris und Berlin definierten Agenda. In seiner Rede forderte er dazu auf, die großen Differenzen zu überwinden, die sich bei den von den Hauptstädten geführten Konsultationen im Vorfeld des Gipfels gezeigt hatten. Interessanterweise spielte Donald Tusk bei all diesen Dingen kaum eine Rolle, nicht zuletzt wegen seiner Kritik an der EU-Politik in der Flüchtlingskrise.

## Merkels Schachspiel in Bratislava

Angela Merkel war entschlossen, die Finger von einer Neuordnung, Neuausrichtung oder Neugründung der Europäischen Union zu lassen. Ihr Ziel war es, die Mitgliedstaaten dazu zu bewegen, praktische Schritte zu unternehmen und zu versuchen, in allen drei Bereichen Ergebnisse zu erzielen. Entsprechend enthielt die in Bratislava vereinbarte Agenda nur wenige Überraschungen oder große Ambitionen.

Die meisten Punkte hatten bereits früher einmal auf dem Tisch gelegen und keine der wesentlichen Meinungsverschiedenheiten konnten in Bratislava beseitigt werden. Alle Akteure haben sich aber nun auf einen Fahrplan geeinigt. Während das Enddatum näher rückt, wird es auch für Länder in einer Minderheitenposition zunehmend schwierig werden, dem Konsens zu widerstehen. Dies ist eine Strategie, die Merkel in der Innenpolitik oft erfolgreich verwendet hat.

Um Führungsstärke zu zeigen, mussten Merkel und Hollande ihren Willen zur Zusammenarbeit demonstrieren. Dabei konnten sie sich auf ein ziemlich bemerkenswertes Merkmal dieser bilateralen Beziehung verlassen: Wegen der

durchstrukturierten Reihe von Treffen und Konsultationen kommen Ideen und Teilvereinbarungen zwischen den Hauptstädten zustande, auch wenn das Tandem insgesamt einen geschwächten Gesamteindruck macht.

Merkel und Hollande konnten somit immer auf bereits bestehende Papiere und Vorschläge zu den von ihnen gewählten Themen verweisen, die von ihren Außen-, Innen- und Verteidigungsministern in den letzten Monaten und Jahren angefertigt worden waren. Die in diesen Papieren angesprochenen Ideen werden oft schnell beiseitegelegt, können aber bei Bedarf jederzeit wieder hervorgeholt und gegebenenfalls umformuliert werden.

In der Vergangenheit haben nur solche Initiativen die EU-Politik wirklich bewegt, die die sichtbare Unterstützung beider Hauptstädte genossen – und zwar immer in kleinen Koalitionen der Willigen. Ein gutes Beispiel für diesen Ansatz ist das Schengen-System, welches als Vereinbarung zwischen nur fünf Mitgliedstaaten seinen Ausgang nahm, und erst später auf die meisten Mitglieder ausgedehnt und in die EU-Verträge aufgenommen wurde.

## Neuer Schwung für die EU-Integration?

Dies ist etwas, was Frankreich und Deutschland in der stark fragmentierten EU von heute in die Debatte werfen könnten. Ein Allheilmittel stellt diese Vorgehensweise allerdings nicht dar. Die Vollendung des digitalen Binnenmarkts oder die Umsetzung von Entscheidungen in der Flüchtlings- und Asylpolitik zum Beispiel erfordern die Zusammenarbeit von mehr als einer kleinen Untergruppe von Mitgliedstaaten. Andererseits ließe sich dieser Ansatz auf die Zusammenarbeit bei der inneren Sicherheit übertragen und sowohl Hollande als auch Merkel haben auf seine mögliche Anwendung auf die Verteidigungszusammenarbeit hingewiesen. Die jüngsten Vorschläge der deutschen und französischen Verteidigungsminister konzentrieren sich ausdrücklich auf pragmatische Schritte anstelle von großen Plänen. Sie betonen Veränderungen, die auch ohne ein radikales Umdenken bei der militärischen Verteidigung umgesetzt werden könnten.

Mit Blick auf die Wahlen im Jahr 2017 sind die politischen Akteure in Paris und Berlin fest entschlossen, den Bratislava-Prozess unter ihrer Kontrolle zu halten und sie haben sich auf die Notwendigkeit einer Vertiefung der europäischen Integration verständigt. Beide wollen echte Ergebnisse – „Taten und nicht nur Worte“, wie sie in einer gemeinsamen Pressekonferenz in Bratislava betonten – und sie wollen Ergebnisse, die auch in der Heimat akzeptiert werden.

In den nächsten sechs Monaten ist nichts Außerordentliches zu erwarten, aber die Integration könnte neuen Schwung gewinnen, wenn eher flexible oder variable Ansätze verfolgt würden. Der von Berlin und Paris zu stärkende Ansatz ist ein Ansatz für das Opting-in, um der vorherrschenden Stimmung für ein Opting-out zu begegnen. In diesem Sinne wirkt die Abkehr Großbritanniens von diesem Prozess wie ein Fenster mit der Aussicht auf neue Möglichkeiten.

## Die Herausforderung für Berlin im Jahr 2017

*Berlin wird sich der Ängste der anderen Mitglieder annehmen müssen, vor allem im Hinblick auf drei spezielle Fragen.*

In seinem Buch „Der Churchill-Faktor“ beschreibt der britische Außenminister Boris Johnson Churchills Rolle zu Beginn des 2. Weltkrieges als einsamer Verteidiger der europäischen Zivilisation gegen Hitler. Ironischerweise – wenn man an die Ausführungen Boris Johnsons denkt – ist Deutschland heute das letzte Bollwerk Europas gegen den Nationalismus. Und es war das Brexit-Votum, welches einerseits den früheren Bürgermeister von London in ein höheres Amt hob, und andererseits deutlich machte, dass Europa vor der Gefahr steht, zu scheitern.

In einer aktuellen Umfrage des ECFR unter den politischen Parteien aller 28 EU-Mitgliedsstaaten über ihre Wahrnehmung der aktuellen Angelegenheiten der EU, stand der Brexit ganz oben auf der Liste der als bedenklich eingestufteten Entwicklungen. Die Staaten lassen sich in Bezug auf die von ihnen als problematisch angesehenen Entwicklungen in drei Hauptgruppen einteilen: Mitgliedsstaaten, die sich um die europäische Sicherheit sorgen, Mitgliedsstaaten, die eine Zersplitterung oder gar ein Scheitern der EU fürchten (wie im Fall von Ungarn) und eine dritte Gruppe von Mitgliedsstaaten, die sich um die zukünftigen Beziehungen zu den USA sorgen, wenn Großbritannien nicht mehr als Brücke zur Verfügung steht.

Deutschlands Rolle im Umgang mit den Sorgen und Ängsten aller drei Gruppen ist und wird auch in Zukunft von besonders großer Bedeutung sein. Berlin wird sich dieser Ängste im kommenden Jahr annehmen müssen und zwar ganz besonders im Zusammenhang mit den drei folgenden Problemkreisen:



Abkommen zu schließen, entsprechend groß sein wird. Deutschland muss dann aber die Einheit der EU und seine langfristigen Interessen sorgfältig gegen die für ein derartiges Abkommen sprechenden kurzfristigen Argumente abwägen. Die gute Nachricht ist, dass ein umfassendes Abkommen zwischen den USA und Russland nicht so leicht zustande kommen wird: Wenn US-Präsident Trump ein guter Geschäftsmann ist, wird er schnell feststellen, dass er von Russland nicht besonders viel im Gegenzug für amerikanisches Entgegenkommen erwarten kann. Dennoch wäre die Aufregung in den Mitgliedstaaten groß. Besonders die östlichen Mitgliedsstaaten, wie etwa Polen, würden empfindlich reagieren. Russland, auf der anderen Seite, wird auch weiterhin die EU als Konkurrenz und Deutschland unter Merkels Führung – Hüterin der Einheit der EU – als Feind betrachten.

2. **Terrorismus, Migration und innere Unsicherheit:** Diese besonders wichtigen Faktoren der Staatspolitik werden auch weiterhin Gesellschaften spalten und die Meinungsverschiedenheiten in Europa verschärfen. Um zu vermeiden, dass sich diese Probleme mit anderen Krisen überlappen (wie im Jahr 2016 geschehen), muss Deutschland vermeiden, in Europa den Eindruck zu hinterlassen, die deutsche Flüchtlingspolitik (im Alleingang) ganz Europa aufzwingen zu wollen. Stärkere Außengrenzen, schnellere Asylverfahren und ein für alle Mitgliedstaaten akzeptabler Verteilungsmechanismus werden nötig sein. Darüber hinaus darf man den EU-Türkei-Deal auf keinen Fall scheitern lassen: Sein Scheitern könnte die Regierungen einer Reihe von Staaten entlang der Balkanroute in Bedrängnis bringen, darunter Bulgarien, Ungarn und Österreich.
3. **Marine Le Pen:** Sollte sie zur französischen Präsidentin gewählt werden, könnte Le Pen einen „Frexit“ auslösen, der zur schnellen Fragmentierung der EU führen könnte. Es ist nicht leicht, für derartige Eventualitäten vor auszuplanen, das sollte aber schleunigst geschehen. Man wird prüfen müssen, welche Koalitionen in Frage kommen, wenn es um Fragen geht, die für die Wahrung der Einheit der EU entscheidend sind. Diese Koalitionen könnten dann in einem nächsten Schritt lockere Strukturen bilden – je nach Bedarf mit oder ohne institutionellem Unterbau. Um den wichtigsten EU-Grundsatz, nämlich den von der Gleichheit der Großen und Kleinen zu erhalten, sollten diese Koalitionen aus Ländern unterschiedlicher Größe zusammengesetzt sein. In einigen Fällen wird sich Deutschland vertreten lassen müssen und Koalitionen eingehen, die das Land nicht dominieren kann. Das Visegrad-Format sollte man sorgfältig im Auge behalten, da es

erhebliche Autonomie gewonnen hat und immer wieder anti-deutsches und anti-europäisches Gedankengut in die Debatte wirft.

Diese Aufzählung macht deutlich, dass unkonventionelles Denken gefragt ist und dass Deutschlands Fantasie auf die Probe gestellt werden wird. Deutschland hat sich als Verteidiger Europas in seiner bestehenden Form bewährt. Die Weiterentwicklung Europas könnte sich aber als wesentlich schwierigere Aufgabe herausstellen.

# Deutsch-niederländische Beziehungen: Schlüssel zur Koalitionsbildung in der EU

*EU-Staaten müssen bessere Koalitionen bilden, um die Zusammenarbeit und die Solidarität in der EU zu stärken.*

Eine weltweite Konterrevolution destabilisiert gerade die internationale Ordnung. Und im heutigen Europa findet Destabilisierung eher noch von innen als von außen statt. Die Handlungsfähigkeit der Europäischen Union schwindet in dem Maß, wie die europäische Solidarität durch Polarisierung untergraben wird. Wie könnte aber in diesen unruhigen Zeiten ein neuer Konsens für eine europäische Zusammenarbeit herbeigeführt werden?

Die EU-Staaten könnten ihre Koalitionsbildung verbessern. Die EU28-Umfrage 2016, die der ECFR unter Polit-Profis und Fachleuten in allen 28 Mitgliedstaaten durchgeführt hat, unterstreicht das integrative Potenzial von Koalitionen. Die Ergebnisse der Befragung zeigen, wie groß die Bereitschaft der EU-Staaten ist, nach den destabilisierenden Auswirkungen des Brexit-Votums und der Flüchtlingskrise, Koalitionen einzugehen

Eine überwältigende Mehrheit von 97 Prozent der Befragten gab an, dass es ihnen „sehr wichtig“ oder „ziemlich wichtig“ sei, Koalitionen zu bilden. Und für 34 Prozent ist die Bildung von Koalitionen sogar das bevorzugte Mittel, um interne oder externe politische Ziele in der EU zu verfolgen. Unsere Ergebnisse zeigen, dass die Koalitionsbildung im Europa von heute hauptsächlich von den deutsch-niederländischen Beziehungen angetrieben wird.

## Deutschland: Im Fokus der „großen Sechs“

Wenn man sich die Auswertung genauer ansieht, besteht ein dichtes aber komplexes Netz bilateraler Beziehungen zwischen den sechs größten EU-Mitgliedern, nämlich Frankreich, Deutschland, Italien, Polen, Spanien und

Großbritannien. Die Nation, die alles zusammenhält, ist Deutschland. Unsere Daten zeigen, dass sich alle diese bilateralen Beziehungen letztendlich um Deutschland herum gebildet haben. Deutschland wird als Partner gesehen, mit dem man gut zusammenarbeiten kann, und als das einzige Land der „großen Sechs“, mit dem alle anderen großen Mitglieder viele Interessen teilen. Als Anlaufstelle für alle hält Deutschland die Gruppe zusammen.

Paradoxerweise ist es aber so, dass Berlin sich überproportional mit Staaten beschäftigt, die nicht Gruppenmitglieder sind. Deutschland ist der einzige große Mitgliedstaat, der bestimmte Interessen mit allen Mitgliedern der sogenannten „kleineren wohlhabenden Sieben“, nämlich Österreich, Belgien, Dänemark, Finnland, Luxemburg, die Niederlande und Schweden, gemeinsam hat. Deutschland hat deshalb von allen großen EU-Mitgliedsstaaten die besten Voraussetzungen, den wachsenden Euro-Skeptizismus in der EU zu bekämpfen. In der Tat ist Deutschland mehr denn je in der Pflicht, in diesen schwierigen Zeiten die Bildung von Koalitionen zu fördern. Mehr als jedes andere Mitglied der „großen Sechs“, scheint Deutschland zu realisieren, dass diejenigen, die die Kleinen missachten, der Großen nicht würdig sind.

## Niederlande: Netzwerker der „Wohlhabenden Sieben“

Die EU28-Umfrage 2016 zeigt, dass die Niederlande die Rolle des Netzwerklers für die „kleinen wohlhabenden Sieben“ übernommen haben. Da das Land über beste Beziehungen innerhalb und außerhalb der Gruppe verfügt, vertritt es die Interessen der Gruppe innerhalb der EU. Beim Blick nach innen scheint die Gruppenwahrnehmung der „kleinen wohlhabenden Sieben“ stark zu sein. Allerdings sind die Niederlande das einzige Land, das mit allen anderen kleineren wohlhabenden Mitgliedsstaaten gemeinsame Interessen verfolgt. Zudem hat es bisher kein anderes Land enttäuscht. Beim Blick nach außen ist es die Nähe zu Deutschland als Fokus der „großen Sechs“, die es den Niederlanden erlaubt, die Interessen der Gruppe der „wohlhabenden Sieben“ zu europäisieren.

## Das deutsch-niederländische Duo als Multiplikator

Die Zuneigung zwischen den Niederlanden und Deutschland beruht auf Gegenseitigkeit. Die beiden Länder empfinden sich unter den EU-Mitgliedsstaaten als einander besonders nahe stehend und verständnisvoll. Der deutsch-niederländische Nexus ist einzigartig: Es gibt sonst keine derartige symmetrische Beziehung zwischen anderen Ländern der „wohlhabenden Sieben“ und der „großen Sechs“.

Die EU28-Umfrage zeigt, dass die bilateralen Beziehungen zwischen Deutschland und den Niederlanden das Scharnier zwischen den beiden Kerngruppen in der EU darstellt, und dass alle Staaten der „großen Sechs“ und „wohlhabenden Sieben“, über ihre jeweiligen bilateralen Beziehungen hinaus, entlang dieser Achse eng miteinander verbunden sind.

Die bilateralen Beziehungen zwischen den anderen Mitgliedern der „großen Sechs“ und der „wohlhabenden Sieben“ bieten nicht den gleichen Mehrwert, der durch den Multiplikationseffekt der deutsch-niederländischen bilateralen Beziehungen entsteht. Es gibt diverse Beispiele für nicht vorhandenes oder nur geringfügig ausgeprägtes Engagement unter den Mitgliedern dieser Gruppen. Die engen bilateralen Beziehungen innerhalb dieser Gruppen, die tatsächlich existieren (z. B. zwischen Frankreich und Belgien), sind nicht so entscheidend für die EU-Koalitionsbildung wie die feste Den Haag-Berlin-Beziehung, weil den Parteien ein „Gruppenmandat“ fehlt.

Deutschland und die Niederlande sind in der Lage Mitgliedsstaaten aus zwei Kerngruppierungen innerhalb der EU auf gemeinsame Positionen einzuschwören und Koalitionen zu bilden. Dies geschieht jedoch weitgehend innerhalb ihrer eigenen Gruppierungen.

Was ist mit den anderen Mitgliedsstaaten in Süd- und Osteuropa - die offenkundig ein hohes Maß an Gruppenwahrnehmung gemeinsam haben?

Zwei weitere Koalitionszusammenhänge bestehen zwischen den „großen Sechs“ und den „südlichen Sieben“, sowie zwischen den „großen Sechs“ und den „Visegrad Vier“. Diese Verbindungen folgen natürlich aus der Überlappung von Mitgliedschaften in diesen Gruppen. Die Gruppe der „südlichen Sieben“ besteht aus den drei Mitgliedern der „großen Sechs“, nämlich Frankreich, Italien und Spanien, und vier kleineren geographisch benachbarten Mitgliedsstaaten, nämlich Griechenland, Portugal, Malta, und Zypern. Als Mitglied der „Visegrad Vier“ ist Polen ein Kanal für die anderen Gruppenmitglieder, nämlich die Tschechische Republik, Ungarn und Slowakei, in Richtung der „großen Sechs“. Die EU28-Umfrage 2016 zeigt außerdem, dass der Mangel an bestimmten Koalitionsachsen zwischen den „wohlhabenden Sieben“, den „Visegrad Vier“ und den „südlichen Sieben“, die Achillesferse der EU-Zusammenarbeit in strittigen Politikbereichen darstellt. Andere Achsen sind von wesentlicher Bedeutung für die Schaffung von Koalitionsmöglichkeiten zwischen anderen Mitgliedern in Süd- und Osteuropa.

Die Notwendigkeit der anderen Koalitionsachsen (ob gegenwärtig bestehend oder nicht) beweist, dass der deutsch-niederländische Antrieb allein nicht

imstande ist, Koalitionen für ganz Europa zu schaffen. Doch obwohl dieser Antrieb nicht in der Lage ist, alles in Bewegung zu setzen, wäre ohne ihn überhaupt keine Bewegung möglich.

## Die Zukunft des Motors für europäische Koalitionen

Bei den bevorstehenden niederländischen und deutschen Parlamentswahlen steht viel auf dem Spiel. Im Falle eines großen Wahlerfolgs der euroskeptischen Parteien in Deutschland und den Niederlanden könnte die deutsch-niederländische Koalitionsmotor ins Stottern geraten und die Bildung von Koalitionen erheblich schwieriger werden. Nach Trumps Sieg ist die rechtsextremistische Partei von Geert Wilders (PVV) im Wahlkampf erstmalig größer als die liberale Partei (VVD) von Premierminister Rutte. Über wie viel Spielraum für die EU-Koalitionsbildung wird die zukünftige niederländische Regierung noch verfügen, wenn die PVV in der Tat einen Wahlerfolg feiern kann? Da alle etablierten Parteien unabhängig vom Wahlausgang öffentlich jede Koalition mit der PVV abgelehnt haben, wird Wilders aus der Opposition heraus weiterhin antieuropäische Stimmungen schüren. Die eigentliche Herausforderung für die künftige (pro-europäische) Regierung bei der Steuerung eines Brüsseler Kurses wird also nicht die PVV, sondern die populäre antieuropäische Stimmung sein. Auf längere Sicht ist entscheidend, ob die Rivalität zwischen der PVV und neuen euroskeptischen politischen Parteien in den Niederlanden letztlich zu einem differenzierteren euroskeptischen politischen Diskurs führen wird. Abwandlungen und Abstufungen dieses Diskurses könnten wiederum einem potentiell hohen Anteil an Wählern eine Stimme verleihen, die sich in der politischen Mitte sehen und die sich mit einer weniger radikalen und eher akzeptablen EU-Skepsis identifizieren können.

Eine deutsch-niederländische europäische Agenda für die Zeit nach der Wahl sollte zunächst einen Schwerpunkt auf diejenigen Politikbereiche legen, in denen die „wohlhabenden Sieben“ und die „großen Sechs“ traditionell bevorzugt Koalitionen eingehen. Entsprechend der EU28-Umfrage 2016 ist eine bessere Governance der Euro-Zone eine der Bereiche, in denen die Zusammenarbeit zu Ergebnissen führen kann. Zu diesen politischen Fragen bevorzugt eine Mehrheit von Politikern und Fachleuten in den „wohlhabenden Sieben“ und den „großen Sechs“ die Bildung von Koalitionen. Für eine kleine Mehrheit ist dies auch die „bevorzugte Aktionsebene“ in Bezug auf gemeinsame Verteidigungsstrukturen - ein brennend heißes Thema, seitdem Trump von Europa einen größeren Beitrag für die europäische Sicherheit verlangt.

# Trump und Europa: Dilemmata der Diskontinuität

*Hatte Deutschland bereits im Januar 2016 eine einsame Führungsrolle in der EU inne, so gilt das jetzt umso mehr.*

Hatte Deutschland bereits im Januar 2016 eine einsame Führungsrolle in der EU inne, so gilt das jetzt umso mehr. Großbritannien ist auf dem besten Weg, die EU in den kommenden Jahren zu verlassen, und unter den Ländern der Visegrad-Gruppe regt sich verstärkt Widerstand gegen die EU. Einige der Krisen, die sich im vergangenen Jahr stark bemerkbar gemacht haben, insbesondere die Flüchtlingskrise, sind zwischenzeitlich abgeklungen.

Allerdings stellt das Jahr 2017 in Gestalt von Donald Trump eine neue Herausforderung dar. Mit der Wahl von Trump zum US-Präsidenten ist die EU-Skepsis nun auch im Oval Office angekommen. Schon vor Trumps Amtseinführung hatte sein Wahlkampfteam keine Gelegenheit ausgelassen, Zweifel an der europäischen Integration und am Zusammenhalt der EU zu säen. In einem Aufruf in der vergangenen Woche stellte das Trump-Team sogar die Frage, welches Land als nächstes die EU verlassen werde. Auch andere amerikanische Präsidenten vor Trump haben Deutschland als inoffizielle Führungsmacht in der EU angesehen, keiner jedoch hat die EU bisher als "Mittel zum Zweck" Deutschlands beschrieben oder einen EU-Austritt als eine gute Sache dargestellt.

Mit seinen transaktionalen außenpolitischen Konzepten versucht Trump, den Einfluss von Merkel zu schwächen und gleichzeitig die eigene Position zu stärken. Trumps Berater und er selbst werden sehr genau wissen, welche große Bedeutung die EU als Rahmen für die Umsetzung deutscher Interessen hat; die verbalen Angriffe auf die EU folgen somit dem alten Grundsatz "Teile und herrsche". Trump registriert außerdem den schleichenden Verdacht unter den anderen EU-Mitgliedern, dass die Führungsrolle Berlins ein Ausdruck

des Strebens nach Hegemonie sein könnte. Er hat diesen Umstand als Achillesferse Deutschlands ausgemacht, die sich möglicherweise nutzen ließe, um die Transaktionskosten der deutschen Politik in Europa zu erhöhen. Jede Stärkung dieses Hegemonieverdachts durch Trump würde die antideutschen Ressentiments in den EU-Mitgliedstaaten weiter anheizen, die öffentliche Meinung hinsichtlich der Rolle Deutschlands spalten und somit die Einheit der EU schwächen. Ein weiterer Aspekt der Strategie Trumps ist der Versuch, die Europäer in die Defensive zu drängen, zum einen durch die Infragestellung der Nato und zum anderen durch die Behauptung, es sei Zweck der EU "die Vereinigten Staaten im Handel zu schlagen". Beide Konzepte markieren einen Wendepunkt in den transatlantischen Beziehungen.

Die Größenordnung dieses Wandels lässt sich ermessen, wenn man die Einstellung der Europäer zum transatlantischen Verhältnis betrachtet. Im Gegensatz zur politischen Führung Frankreichs, Deutschlands und Großbritanniens, die nach dem Brexit-Referendum eine wenig einheitliche Haltung gezeigt hat, besteht ein hohes Maß an Kohärenz in der öffentlichen Meinung dieser drei Länder - zumindest was die Beziehungen zu den USA angeht. Eine repräsentative Umfrage, die der ECFR im Dezember 2016 durchführte, ergab, dass weniger als 16 Prozent der Bevölkerung in Frankreich und Deutschland und 27 Prozent in Großbritannien die USA als "besonders" wertvollen Verbündeten Europas betrachten, im Vergleich zu 34 Prozent in Spanien und 31 Prozent in Polen. Ebenso sind die "großen Drei", nämlich Großbritannien, Frankreich und Deutschland, besonders pessimistisch, was die Zukunft der transatlantischen Beziehungen angeht. Die Umfragedaten zeigen, dass 40 Prozent der Franzosen, 39 Prozent der Deutschen und 36 Prozent der Briten davon ausgehen, dass sich die Beziehungen künftig "stark verschlechtern" werden. In Polen wird diese Ansicht von nur 14 Prozent und in Italien von 19 Prozent geteilt.

Gefragt, in Bezug auf welche politischen Probleme Trump "das Falsche tun werde", zeigten sich die Deutschen und die Briten von allen großen EU-Mitgliedsstaaten als besonders pessimistisch; sie geben 11 von 13 der angesprochenen Probleme an. Die umgekehrte Frage, nämlich in Bezug auf welche derselben 13 Probleme Trump "das Richtige tun werde", wurde von den meisten befragten Deutschen, Franzosen und Briten mit "Keine" beantwortet. Die Befragten in Polen und Italien hatten zumeist ein positives Bild von der Präsidentschaft Donald Trumps, während aus den konsolidierten Daten

---

<sup>1</sup> Im Rahmen des Rethink-Europe Projekts hat der ECFR in Zusammenarbeit mit Dalia Research im November und Dezember 2016 insgesamt 1.052 US-Amerikaner und 11.283 Europäer aus allen 28 EU-Mitgliedstaaten befragt. [http://www.ecfr.eu/article/transatlantic\\_survey\\_europeans\\_and\\_americans\\_fearful\\_trump\\_factor\\_pr\\_17018](http://www.ecfr.eu/article/transatlantic_survey_europeans_and_americans_fearful_trump_factor_pr_17018)

zu entnehmen war, dass in der EU insgesamt das Gefühl vorherrscht, dass Trump in “weichen” Fragen die falschen und in “harten” Fragen die richtigen Entscheidungen treffen werde.

## Erwartungen an Trumps politischen Leistungen

THEMA	...tut das Falsche	...tut das Richtige
1	Soziale Gerechtigkeit	Keins der genannten
2	Klimawandel und Umwelt	Kampf gegen den "IS"
3	weltweite Armutsbekämpfung	Terrorismusbekämpfung
4	Schutz der Menschenrechte	

Uneinig sind sich die Europäer bei der Frage, welche bilateralen Beziehungen (mit Europa, China, Russland, Israel oder der NATO) Trump falsch handhaben werde. Während Deutsche und Franzosen mit Sorge auf die US-Europa-Beziehungen schauen, fürchten die Polen Trumps Verhältnis zu Russland. Unter den sechs größten EU-Staaten sind es interessanterweise die Polen, die am wenigsten besorgt über Trumps NATO-Politik sind – ein Thema, das die Deutschen am stärksten umtreibt. Unter den großen EU-Staaten zeigen sich die britischen Befragten besonders besorgt über Trumps China-Politik, gefolgt von der deutschen Öffentlichkeit.

## Auswirkungen auf bilaterale Beziehungen

LAND	Rang 1	Rang 2	Rang 3
Frankreich	Europa (40%)	China (32%)	Keine (30%)
Deutschland	Europa (37%)	NATO (37%)	China (36%)
GB	China (42%)	Russland (36%)	Israel (35%)
Italien	Keine (37%)	China (28%)	Israel (25%)
Spanien	China (34%)	Keine (29%)	NATO (29%)
Polen	Russland (31%)	Keine (33%)	NATO (18%)

Auf die Frage, welche bilateralen Beziehungen Trump gut handhaben wird, war die stärkste Antwort der Europäer insgesamt „keine dieser Beziehungen“ mit 36 Prozent der gesamten Stimmen. Auf dem zweiten Rang wurde Russland mit 35 Prozent genannt. Besonders skeptisch zeigten sich die Befragten in Deutschland, Frankreich und Großbritannien, wo 47 Prozent, 46 Prozent und 41 Prozent die Frage mit „keine dieser Beziehungen“ beantworteten. Die positivsten Meinungen über Trumps Beziehungen mit der EU und der NATO vertreten die Polen (41 Prozent, 30 Prozent) und die Italiener (38 Prozent, 26 Prozent).

Insgesamt zeigen die Ergebnisse der Befragung, dass die Europäer die Bedeutung der Wahl von Trump und dessen Auswirkungen auf die transatlantischen Beziehungen begriffen haben. Mit Ausnahme von Polen und Italien, erwarten die Bürger der meisten großen EU-Staaten, dass sich die transatlantischen Beziehungen unter Trump verändern oder verschlechtern. Skepsis und Kritik sind am deutlichsten in Frankreich und Deutschland und werden im hohen Maße von den Briten geteilt. Die Menschen in diesen Ländern spüren die politischen Herausforderungen die Trump stellt deutlicher als in anderen Teilen der EU. Mit Blick auf die anstehenden Wahlen in Frankreich und Deutschland könnte dieser Befund in der öffentlichen Meinung eine größere Rolle spielen als sonst üblich. Französische und deutsche Nationalisten begrüßen Trump als starken Mann mit anti-Establishment Haltung, während sie gleichzeitig eine antiamerikanische Stimmung pflegen. Diese Vorstellungen sind widersprüchlich und sobald Trump seine Ankündigungen bezüglich Handel, Arbeitsplätze oder Finanzen wahrmacht, werden seine Bewunderer in Europa entscheiden müssen, auf welcher Seite sie stehen wollen.

In intellektueller Hinsicht sind dies harte Zeiten für die politischen Entscheider Europas. Angesichts der potenziellen Störung oder Zerstörung, sollten sie über politische Alternativen nachdenken, mehr als sie es momentan zu tun scheinen. Die traditionellen transatlantischen Beziehungen verschlechtern sich seit geraumer Zeit, obgleich es für die politischen Führer meist bequemer schien, nicht über einen Bruch nachzudenken. Ansonsten hätte man ernsthaft über Alternativen nachdenken müssen. Analysten haben wiederholt darauf hingewiesen, dass sich das Fundament der transatlantischen Beziehung verschiebt, sobald Europa eigene Fähigkeiten zur Selbstverteidigung entwickelt. Doch europäische Politiker haben nie daran glauben wollen, dass dieser Fall jemals eintritt.

Immerhin haben sie bei vielen Gelegenheiten gelernt, dass die USA, eine ungünstige Lastenteilung immer in Kauf genommen haben, um die amerikanische Führung des Westens zu sichern. Genauso haben Politiker das Szenario ausgeklammert, dass die EU auseinanderfallen könnte. Wenn sie dies als echte Möglichkeit in Betracht gezogen hätten, wären sie gezwungen gewesen, ernsthafte darüber nachzudenken (und letztendlich darüber zu sprechen), was sie bereit wären zu ändern, um den Zerfall zu verhindern.

Mit Trump könnte dieser Selbstbetrug endlich ein Ende haben. „Das Schicksal Europas liegt in den Händen der Europäer,“ erklärte Merkel als Reaktion auf die Europa- und NATO-Kritik Trumps. Man fragt sich, ob sie es diesmal wirklich so meint.

# **Die griechische Schuldenkrise**

## Der griechische Kompromiss

*Deutschland lässt sich auf geringe Zugeständnisse für Griechenland ein – der Kompromiss könnte aber künftiges Chaos bedeuten.*

Als die Finanzminister der Eurozone in der vergangenen Woche mit der neuen griechischen Regierung einen Kompromiss über das Rettungspaket schlossen, bejubelten die deutschen Medien fast einstimmig Finanzminister Wolfgang Schäuble und Kanzlerin Angela Merkel. Obwohl später einiges Murren über die Details der Liste der Reformen zu hören war, pries man die allgemein harte Haltung der Bundesregierung.

Immerhin hatte man in wichtigen Punkten kaum Zugeständnisse gemacht. Deutsche Medien feierten dies als Sieg für die deutsche Regierung über die Flegel aus Athen, die einmal mehr Gesetz und Ordnung in Europa missachteten. Wenn überhaupt, so hätten die Kommentatoren es vorgezogen, wenn Schäuble den Griechen eine noch härtere Lektion erteilt hätte.

Die Reaktion der deutschen Medien ist ein weiterer Hinweis darauf, dass sich die deutsche Debatte von der Debatte im übrigen Europa abgekoppelt hat. Es ist wahr, dass praktisch die gesamte Euro-Gruppe darüber verärgert war, dass der griechische Finanzminister versuchte, die Verträge neu zu verhandeln, auf denen die Rettungspakete basierten. Doch die europäischen Regierungen teilten auch das Gefühl, dass Yanis Varoufakis in wirtschaftlicher Hinsicht Recht hatte, wenn er die ökonomische Logik der Hilfspakete in Frage stellte. Selbst die britische Zeitschrift „Economist“ – die nicht gerade dafür bekannt ist, sozialistische Träume zu unterstützen – schrieb in ihrer letzten Ausgabe: „Die Eurozone braucht dringend ein Gegenkonzept zu der gescheiterten, von Deutschland inspirierten Sparpolitik.“

Zu Hause in Deutschland hingegen wird der Berliner politische Kurs in der Euro-Krise allgemein als die bestmögliche Antwort auf die Krise gesehen. Bei einem vom ECFR organisierten Abendessen im Februar 2015 schienen die meisten Teilnehmer sofort beleidigt zu sein, wenn auch nur die Möglichkeit erwähnt wurde, dass es bessere (und weniger kostspielige) Wege zur Bewältigung der Eurokrise gegeben haben könnte, als der von Angela Merkel seit 2010 eingeschlagene Weg. Es wird nur sehr selten bemerkt, dass die Wirtschaftsdaten im Euroraum nicht mehr das Niveau vor der globalen Finanzkrise von 2008 erreicht haben, während die Wirtschaftsdaten in den USA mittlerweile etwa 10 Prozent höher liegen als vor der Krise – obwohl die Krise von 2008 je eigentlich in den USA ihren Ausgang genommen hatte. Der brutale Anstieg der Arbeitslosigkeit im Rest Europas wird ebenfalls nicht ausreichend gewürdigt.

Deutschlands Unkenntnis dessen, was außerhalb seiner Grenzen vorgeht, birgt Risiken für die Eurozone. In der Tat hat der griechische Kompromiss sehr wenig gelöst. Es gibt viele Hinweise darauf, dass die griechische Staatsverschuldung auf Dauer nicht tragbar ist, auch wenn die Regierung in Athen bereit wäre, sämtliche Reformen durchzuführen, die man sich im deutschen Finanzministerium ausgedacht hatte. Nach Auffassung von Wolfgang Münchau basiert die Schuldentragfähigkeitsanalyse des IWF auf heroischen Annahmen in Bezug auf Wirtschaftswachstum, Primärdefizite und eine schnelle Rückkehr der Inflation in der Eurozone. Eine Abweichung von einer dieser Annahmen würde bedeuten, dass das Ziel verfehlt würde, Griechenlands Schuldenniveau bis ins nächste Jahrzehnt auf ein tragfähiges Niveau zu senken. Dies bedeutet, dass ein zukünftiger Showdown mit der griechischen Regierung nicht nur möglich, sondern sogar wahrscheinlich ist.

In der Folge könnte die politische Polarisierung in Europa weiter zunehmen. Innerhalb der Krisenländer legen die politischen Kräfte, die die Theorie der Alternativlosigkeit des aktuellen Kurses in Frage stellen, in der Wählergunst kräftig zu, während die traditionellen Mitte-Links- und Mitte-Rechts-Parteien an Zuspruch verlieren. Syriza in Griechenland, Podemos in Spanien, Sinn Féin in Irland, und der Front National in Frankreich – all diese politischen Parteien bieten ihren Wählern eine Alternative zu der derzeitigen makroökonomischen Politik an. Dies geht leider oft einher mit sehr schlechten politischen Konzepten, beispielsweise in Bezug auf die Flüchtlinge oder die Stellung von Europa in der Welt. Wir haben gerade erlebt, welche Turbulenzen eine populistische Regierung in einem kleinen Mitgliedstaat hervorrufen kann. Was alles könnte in Europa blockiert werden, wenn eine populistische Bewegung in einem großen Mitgliedsstaat an die Macht käme? Letztendlich könnte sich der neuerliche Sieg Deutschlands in der Eurokrise als Pyrrhussieg herausstellen.

## Immer wieder Griechenland

*Die Verlängerung des Hilfsprogramms für Griechenland dominiert die europäische Debatte in Deutschland und stellt eine Verbindung her zwischen der Eurozonen-Politik und der Zukunft Europas.*

Neben den Provokationen Russlands und dem Krieg in der Ukraine dominiert die Verlängerung des Hilfsprogramms der Eurozone für Griechenland die europäische Debatte in Deutschland. Experten und Wissenschaftler haben den zwischen den Finanzministern der Eurozone ausgehandelten Kompromiss als knallharte Unterwerfung unter das Konzept einer „gescheiterten von Deutschland inspirierten Sparpolitik“ kritisiert, wie es die Zeitschrift „The Economist“ formuliert hat. Inzwischen hat sich die größte deutsche Boulevardzeitung „Bild“ mit einer „Nein“-Kampagne im Vorfeld der Abstimmung über den Kompromiss im Bundestag in die Debatte eingeschaltet.

Beide Lager der Kritik – wobei das eine Lager die Meinung vertrat, dass Deutschland nicht genug tue, und das andere Lager behauptete, die Regierung sei zu weich – mussten in der parlamentarischen Debatte berücksichtigt werden. Die Debatte war immer noch kritisch, obwohl es sicher schien, dass eine große Mehrheit aus den Reihen der Großen Koalition zugunsten des Griechenlandkompromisses abstimmen würde, und die Oppositionsparteien (Die Grünen und Die Linke) bereits angekündigt hatten, das Abkommen unterstützen zu wollen. In Anbetracht der Skepsis der deutschen Öffentlichkeit würden Nein-Stimmen von Koalitionsabgeordneten sicherlich Aufmerksamkeit erregen. Tatsächlich stimmten 32 Abgeordnete gegen den Antrag und weitere 13 enthielten sich der Stimme. Dies ist die größte Anzahl von Gegenstimmen der Großen Koalition zur Euro-Politik.

umfassenderen Frage nach der Bedeutung der EU für Deutschland herzustellen. Kein anderes Mitglied der Koalitionsregierung verkörpert die Vorstellung, dass man das große Bild im Auge haben müsse besser als Finanzminister Wolfgang Schäuble: „Soweit wir dazu in der Lage sind, sollten wir Deutschen alles tun, um Europa zusammenzuhalten und zu vereinen – immer und immer wieder.“

Wie Schäuble ebenfalls betonte, beharrt Deutschland auf Anwendung und Akzeptanz der Regeln und Prozesse, der die Finanzhilfen unterliegen, und die Teil einer Gesamtstrategie zur Verteidigung der Integrität der Euro-Zone sind. Jeder Kompromiss in diesen grundsätzlichen Fragen würde den Reformprozess in anderen Ländern der Eurozone schwächen und sich negativ auf die Glaubwürdigkeit der Regierungen auswirken, die derzeit große Veränderungen in Frankreich, Italien, Spanien, Portugal oder Irland vornehmen. Aus deutscher Sicht wäre es auch für die Öffentlichkeit in diesen Ländern unzumutbar, wenn diese Länder zu den Finanzhilfen beisteuerten, während ihre Löhne, Renten und Lebensstandards niedriger wären als in Griechenland. Diese Faktoren könnten zusammengenommen das implizite Solidaritätsargument der europäischen Integration zunichtemachen, welches Schäuble als Voraussetzung für das Schicksal Europas im 21. Jahrhundert ansieht: Die Zukunft Europas, so sagte er vor dem Bundestag, „wird von einer erfolgreichen Integration abhängen“ und „ob wir zusammenstehen und uns in guten und in schlechten Zeiten aufeinander verlassen können, und davon, ob wir bei Problemen mit der Solidarität der anderen rechnen können“, weil „diejenigen, denen es besser geht, den Anderen unter die Arme greifen.“

Während einige diese Aussagen als gut gemachte politische Rhetorik abtun, offenbarte Wolfgang Schäuble in der Tat die Essenz des traditionellen deutschen Denkens über Europa. Eine solche Erklärung hätte mit der gleichen Glaubhaftigkeit in kaum einem anderen großen Mitgliedstaat abgegeben werden können. Unter der Oberfläche einer starken interessenbasierten Politik der deutschen Regierung auf EU-Ebene ist das Ausmaß der Begeisterung für die europäische Integration immer noch sehr auffallend. Bis zu diesem Tag, und bei Gelegenheiten wie dieser immer wieder auftauchend, erweist sich die deutsche Bindung an die EU als eine Frage der Staatsraison. Die europäische Integration darf nicht scheitern, da sonst die Verankerung Deutschlands in seiner Nachbarschaft in Frage gestellt würde.

Die politische Klasse von Berlin glaubt aufrichtig daran, dass ihre Betonung der Wichtigkeit tragfähiger öffentlicher Finanzen sinnvoll ist. Sie ist zutiefst davon überzeugt, notleidenden EU-Partnern zu helfen – so tief, dass Behauptungen von Profitinteressen oder hegemonialen Ambitionen als Treiber der deutschen Politik,

die Akteure zwar irritieren (vor allem das heimische Publikum in Aufregung versetzen), aber nicht von ihrem Kurs abbringen können. Griechenlands Finanzminister Yanis Varoufakis wird frustriert sein, wenn er erleben muss, dass selbst die wildesten Analogien, die er in Medieninterviews anbringt, seinen deutschen Kollegen nicht von der Suche nach einem Kompromiss mit ihm abbringen können „immer und immer wieder“, um Schäubles eigene Worte zu benutzen.

Dennoch scheint man sich in Berliner Regierungs- oder Abgeordnetenkreisen keine Illusionen darüber zu machen, dass die Verlängerung des laufenden Hilfsprogramms wenig mehr als ein kurzer Aufschub sein kann, bis komplexere und wahrscheinlich kontroverse Verhandlungen erforderlich werden. Es bleibt die Hoffnung in Merkels Regierung, dass die Außenseiterregierung in Athen zu ernsthaften und gründlichen Reformen bereit ist und die Mängel in der Umsetzung durch die Vorgängerregierungen beheben wird. Aber viele in Deutschland scheinen sich auch auf das Gegenteil vorzubereiten. Sie erinnern ihre griechischen Kollegen ständig an ihre Pflichten, als Auftakt für den nächsten großen Showdown, wenn das dritte Hilfspaket noch vor der Sommerpause 2015 auf dem Programm steht. Und diese Ahnungen werden sich wahrscheinlich als wohlbegründet herausstellen.

Die Erklärungen der Regierung Tsipras im Anschluss an die Vereinbarung enthalten zahlreiche Hinweise auf eine Erneuerung der Kontroversen über einen Schuldenschnitt, Umschuldung oder ein vollständig überarbeitetes Hilfspaket am Ende der viermonatigen Nachfrist.

Aus der Perspektive Berlins sind dies unangenehme aber unvermeidliche Aussichten. Rätselhaft ist nur das geringe Interesse deutscher Politiker an einem „dritten Weg“ zwischen der fiskalischen Orthodoxie Deutschlands und den Forderungen von Tsipras. Ein solcher Ansatz könnte kaum in einem Kompromiss in Bezug auf die Regeln bestehen. Vielmehr sollte er versuchen, das Spielfeld zu ändern und die räumlichen Zwänge der Politik innerhalb der Euro-Zone zu überwinden.

Statt den Ansatz auf Interaktionen auf Regierungsebene zu begrenzen, könnten Politiker der Euro-Zone sich an alle Menschen wenden und nicht nur an ihre eigene nationale Wählerschaft. Sie könnten eine Reform des Regierungshandelns vorschlagen und direkte Unterstützung bei deren Umsetzung anbieten, um die Bürger Europas mit besseren Regelwerken, einer verbesserten Umsetzung dieser Regelwerke und mit verbesserten Dienstleistungen der öffentlichen

Institutionen zu versorgen. Elemente eines solchen Ansatzes wären die bestehenden bilateralen Abkommen zwischen Frankreich und Deutschland mit Griechenland über die Unterstützung bei der Reform des öffentlichen Sektors – ein einschränkender Faktor wäre die zögerliche Haltung Athens hinsichtlich der Annahme weiterer Unterstützung.

Bisher sind die Regierungen der Eurozone daran gescheitert, für eine solche Politik in Griechenland eine echte Begeisterung auszulösen; und nicht daran, dass sie es nicht hart genug versucht hätten. Immerhin hat die Organisation des öffentlichen Lebens in den Mitgliedstaaten der Eurozone längst aufgehört eine Blackbox zu sein. Nie zuvor wurden nationale Daten und Informationen über die Wirtschafts- und Finanzpolitik und Regierungsleistung auf europäischer Ebene so umfassend bekannt gemacht, wie seit Einführung der gemeinsamen Währung. Die Entscheidungsfindung ist jedoch eine zwischenstaatliche Angelegenheit geblieben, und blieb damit den Haltungen, der Taktik, den Merkwürdigkeiten und Irrationalitäten des zwischenstaatlichen Verhaltens ausgesetzt.

Josef Janning • 10. Juli 2015

## Der ultimative Test für Angela Merkels "Durchwursteln"

*Merkel hat bisher gezeigt, dass sie wenig von „Visionen“ hält, doch die griechische Schuldenkrise lockt die Kanzlerin aus ihrer Komfortzone.*

Nach einem Jahrzehnt im Amt hat die deutsche Kanzlerin Angela Merkel wenig Zeit, ihr Jubiläum zu genießen. Sie muss sich mit Krisen auseinandersetzen, welche ihre Fähigkeit in Frage stellen, die deutschen und europäischen Interessen wirksam zu vertreten, die aber auch ihren Führungsstil in Zweifel ziehen.

Nur zwei ihrer Vorgänger konnten sich länger an der Spitze der deutschen Politik halten, nämlich Konrad Adenauer und Helmut Kohl, und beide waren herausragende Persönlichkeiten. Merkel ist in diese Liga aufgestiegen, obwohl sie sich von beiden genannten Persönlichkeiten stark unterscheidet. Sie ist die erste Frau und die erste Ostdeutsche an der Spitze der deutschen Regierung.

Darüber hinaus ist ihr Führungsstil ganz anders als der von Adenauer oder Kohl. Beide hatten konkrete Vorstellungen über die langfristige Stellung und Rolle Deutschlands in Europa, und sie waren fest entschlossen, diesen Vorstellungen Geltung zu verschaffen, auch wenn es dem jeweiligen Zeitgeist zuwiderlief. Adenauer machte sich für die Eingliederung in den Westen und den Aufbau der Bundeswehr unter der Schirmherrschaft der NATO stark. Kohl verlieh dem Konzept der europäischen Integration neuen Schwung, er sorgte für eine breite Zustimmung zum Binnenmarktkonzept und überwand die deutsche Zurückhaltung in Bezug auf die Europäische Wirtschafts- und Währungsunion.

Merkel hat gezeigt, dass sie wenig von „Visionen“ hält. Sie macht vielmehr einen durch und durch pragmatischen Eindruck und scheint sich immer nur auf den nächsten Schritt zu konzentrieren. Wenn man sie beobachtet, sieht man, dass sie das „Durchwursteln“ zur politischen Tugend erhoben hat, wenn auch auf

Basis von Prinzipien. Sie scheint fest an Regeln und Normen zu glauben, und in diesem Rahmen sucht Merkel nach Lösungen durch zwischenstaatliche Zusammenarbeit, wobei diese Zusammenarbeit von den Regeln und Normen bestimmt und von ihr selbst moderiert wird. Ihr europäisches Credo, welches sie in einer Rede vor Studenten des College of Europe in Brügge im November 2010 dargelegt hat, ruht auf zwei Säulen. Erstens, auf der Anerkennung der EU als gemeinsamer politischer, rechtlicher und prozeduraler Raum, und zweitens, auf der Bereitschaft aller EU-Mitglieder im eigenen Land für die Umsetzung der gemeinsam definierten Ziele Verantwortung zu übernehmen.

## Der Ursprung der deutschen Führungsrolle

Dieser Ansatz hat die EU-Seite von Merkels Kanzlerschaft von Anfang an geprägt. Die Verhandlungen über den mittelfristigen Finanzrahmen der EU waren ihr Einstieg in das in Brüssel übliche Feilschen und ihre Partner im Europäischen Rat konnten dabei etwas über ihren Führungsstil lernen. Da Einstimmigkeit verlangt war, war die deutsche Zustimmung zu den Vertragsvereinbarungen nicht mehr wert als die irgendeines anderen Partners. Merkels Technik besteht darin, Zustimmung zurückzuhalten, aber gleichzeitig unermüdlich auf eine Einigung zu drängen und den Prozess in Bewegung zu halten. Dies steht in starkem Kontrast zur Neigung Kohls, weitere Finanzmittel zu mobilisieren, um einen Durchbruch zu erzielen, oder zur Bereitschaft Schröders, ein Veto einzulegen, wenn es darum ging, deutsche Interessen durchzusetzen. In ihrer jeweils eigenen Art und Weise versuchten alle drei das relative fiskalische und wirtschaftliche Gewicht Deutschlands in die Waagschale zu werfen – ein klarer Hinweis auf den Ursprung der Führungsrolle Deutschlands – insbesondere in Kombination mit vorherigen deutsch-französischen Vereinbarungen zu der jeweils anstehenden Frage.

Diese Neigung, sich immer nur auf den nächsten Schritt zu konzentrieren, bedeutet aber auch, dass Merkel über keine langfristige Agenda verfügt, an der man sie messen könnte. Sie verfolgt keine hochfliegenden Pläne, die durch Vetos oder Referenden torpediert werden könnten. Ihr Risiko besteht aber darin, dass die einzelnen Schritte erfolgreich sein müssen. Konfrontiert mit Ablehnung oder Misserfolg konnte Helmut Kohl auf andere Weise versuchen, seine längerfristigen Ziele zu verwirklichen. Merkels „Durchwursteln“ ist andererseits dazu verdammt, sofortige Ergebnisse zu zeigen – nicht unbedingt spektakuläre Durchbrüche aber doch konkrete Ergebnisse. Und dabei versucht Merkel sorgfältig jede Irritation oder Verängstigung ihrer eigenen Wähler zu vermeiden. Sie betrachtet die gesamte deutsche Öffentlichkeit als ihre

Wählerschaft und nicht nur die Wähler ihrer eigenen Partei. Dieses Konzept für ihre EU-Politik hat ihren Ruf in Deutschland weit über die Beliebtheitswerte ihrer Regierung hinaus steigern lassen. Die Öffentlichkeit scheint ihr genügend zu vertrauen, um zu akzeptieren, dass die Euro-Zone als Reaktion auf die Staatsschuldenkrise ihre politischen Instrumente und ihr Regierungshandeln deutlich gestraft hat.

## Merkels Dilemma nach dem Referendum

Nach den gleichen Standards wird Angela Merkels Politik nun ernsthaft in Frage gestellt. Im Gegensatz zu seinem Vorgänger im Amt hat Premierminister Alexis Tsipras nicht nur versucht, das beste Ergebnis für Griechenland auszuhandeln; das hätte Merkel in den Griff bekommen. Vielmehr unternahm er einen Angriff auf die Grundlagen der Politik der Kanzlerin: Die Spielregeln und die Verantwortung der nationalen Regierungen für die Umsetzung von vertraglichen Verpflichtungen. Tsipras setzte eine andere Vision für Europa gegen ihre visionslose Problemlösungslogik; er wies die Verknüpfung zwischen inländischer Wirtschaftsleistung und Finanzhilfen zurück und er polarisierte, wo sie zu integrieren suchte.

Nach dem Referendum in Griechenland steht die Bundeskanzlerin vor dem folgenden Dilemma: Die derzeitige Krise verlangt von ihr, zwischen zwei unliebsamen Alternativen zu wählen. Entweder es gelingt ihr, in Griechenland eine echte Reformbereitschaft zu wecken im Gegenzug für mehr finanzielle Hilfe. Das würde der deutschen Bevölkerung in „Kohl-Manier“ einen ungewollten Deal aufzwingen. Oder sie muss zusehen, wie die Eurozone erschüttert wird, wenn keine Einigung erzielt werden kann. Dies wiederum hätte politische Forderungen nach verstärkter Integration zur Folge, um einer weiteren Erosion entgegenzuwirken.

Im Inland ist die Unterstützung für weitere Finanzhilfen für Griechenland sehr gering, nicht zuletzt wegen der offensichtlichen Diskrepanz zwischen dem „deutschen“ und dem „griechischen“ Ansatz. In rund 17 anderen Ländern der Eurozone denkt man ähnlich, wenn nicht sogar noch radikaler als in Deutschland. Merkels Entschlossenheit alles zu tun, um die Integrität der Euro-Zone und der EU zu wahren – die einzige ihrer Überzeugungen, die einer „Vision“ für Europa nahekommt – wird von mehreren anderen Regierungen der Eurozone nicht mehr geteilt.

Weil Griechenland offensichtlich weitere Finanzhilfen braucht, um einen Zusammenbruch des Finanzsystems und des Staates zu vermeiden, konnte Merkel weitere Zusagen nur auf einer „mehr für mehr“-Grundlage rechtfertigen. Was sie braucht ist ein von der griechischen Regierung vorgelegtes und abgesichertes, durchgreifendes, glaubwürdiges und auf mehrere Jahre hinaus angelegtes Reformprogramm. Am besten flankiert von einer radikal geänderten Athener Haltung, die jegliche technische Unterstützung aus den EU-Mitgliedsstaaten begrüßen würde. Diese könnte an ein Umschuldungsabkommen gekoppelt sein, welches die ausstehenden Rückzahlungen der nächsten Monate gewährleisten könnte. Selbst wenn dies gelänge, würde die Befürwortung eines solchen Pakets im deutschen Bundestag die Glaubwürdigkeit der Bundeskanzlerin und ihres Finanzministers Wolfgang Schäuble zerstören. Obwohl es wahrscheinlich ist, dass die große Koalition die erforderlichen Stimmen aufbringen könnte, würde sie ihre früheren grundlegenden Erfolge beschädigen, wenn sie Gegensätze zwischen ihrer eigenen Partei und ihrer Regierungspolitik heraufbeschwören würde. Sie wäre dann gezwungen, eine Politik zu verfolgen, die in der deutschen Öffentlichkeit ganz und gar unpopulär wäre.

## Albtraum in Athen

Unter diesen Umständen würde Merkel ausschließlich eine solche radikale Kehrtwende von Tsipras akzeptieren können. Sie würde das wahrscheinlich aber gar nicht müssen, da die Finanzminister der Euro-Gruppe dieses Vorgehen torpedieren würden, lange bevor es auf der Ebene der Staats- und Regierungschefs angekommen wäre. Sollte aber keine Einigung zustande kommen, wäre dies für Merkel eine schwere Niederlage. Ihr Ansatz einer pragmatischen Konsensbildung durch umfassende Verhandlungen über die nächsten Schritte hätte nicht zum Ziele geführt. Darüber hinaus würde Griechenland nicht im Euro-Raum verbleiben können, mit schweren Folgen für die Griechen und der Notwendigkeit humanitärer Hilfe durch die EU, während sich die politische Uneinigkeit in Europa weiter vertiefen würde.

In diesem Albtraum-Szenario würde Angela Merkel ungeliebte Schritte in Betracht ziehen müssen, um ihre Vorstellung von der europäischen Integration zu wahren. Die Zentrifugalkräfte, die das griechische Drama ausgelöst haben, verlangen nach einer Initiative zur Stärkung des inneren Kreises der Integration. Sie könnten die Bundeskanzlerin außerdem veranlassen, sich näher mit Konzepten zu befassen, die Schäuble schon seit geraumer Zeit

mit sich herumträgt, wie beispielsweise gemeinsame Entscheidungen über Haushaltsobergrenzen für Mitgliedstaaten, einen Eurozonen-Haushalt und/oder Euro-Staatsanleihen, die Einführung von Regeln und Verfahren für Staatsinsolvenzen, eine permanente Governance-Struktur und parlamentarische Kontrollen. Angela Merkel wird nichts davon freiwillig akzeptieren. Ihre ganze politische Karriere war der Vermeidung einer solchen potenziell spaltenden Debatte über den Sinn und Zweck Europas gewidmet.

Als der Krieg in der Ukraine im Januar 2015 eskalierte, machte Merkel einen mutigen Schritt ihre Grundhaltung zu wahren und die Möglichkeit einer Verhandlungslösung nicht auszuschließen. Es hätte schlecht für sie ausgehen können, aber sie setzte sich durch, obwohl die Vereinbarung zerbrechlich ist. Wird sie nun das Gleiche tun können? Es gibt komplexe Randbedingungen und die Kosten des Scheiterns wären sehr hoch. Die Aufgabe ist mit der vorausgegangenen Griechenland-Krise noch schwieriger geworden. Die Eurozone mag jetzt besser vorbereitet sein, aber Angela Merkel ist exponierter als je zuvor.

# Griechenland und Deutschland spielen das Angsthasenspiel

*Obwohl sie die griechische Katastrophe vorerst abwenden konnten, wurde Merkel und Schäuble von den politischen Verbündeten in Berlin ein frostiger Empfang bereitet.*

„Wir rasen beide auf die Klippe zu. Wer zuerst springt ist der Angsthase“, das waren die berühmten letzten Worte von James Deans Gegner in dem Filmklassiker „... denn sie wissen nicht, was sie tun“. Das Angsthasenspiel ist ein Standardmodell für einen Konflikt zwischen zwei Spielern in der Spieltheorie. Während Spieltheoretiker und ehemaliger Finanzminister Yanis Varoufakis mit seiner Angsthasentaktik im Rampenlicht stand, stellte sich Deutschlands Finanzminister Wolfgang Schäuble als der eigentliche Sieger heraus. Viele Beobachter der griechischen Krise sind sich darüber einig, dass es Schäubles detaillierter Grexit-Vorschlag war, der Alexis Tsipras, der das Steuer von seinem Begleiter Varoufakis übernommen hatte, zu Kapitulation und Absprung zwang.

Obwohl viele Beobachter erwarteten, dass Angela Merkel und Wolfgang Schäuble für ihren Sieg bei ihrer Rückkehr nach Berlin gefeiert werden würden, war genau das Gegenteil der Fall. Die prägnanteste Reaktion kam von Thomas Strobl, stellvertretender Vorsitzender der Christdemokraten (CDU) und Schäubles Schwiegersohn. Vor der Sitzung des Lenkungsausschusses der CDU nach dem Euro-Gipfel am vergangenen Montag sagte er: „Die Griechen haben uns jetzt lange genug geärgert.“ Obwohl Strobl für diese Bemerkung heftig kritisiert wurde, reflektiert diese chauvinistische Haltung gut das Gefühl vieler Menschen in Deutschland und insbesondere in Strobbs Partei.

Dieses Freund-Feind-Denken ist in Europa wieder in Mode gekommen, und es dominiert die öffentliche Debatte in Deutschland. Seit Wochen ist diese Haltung in den großen deutschen Medien, darunter „Bild“-Zeitung und „Die Welt“ präsent. „Der Spiegel“ veröffentlichte einen Artikel mit der Überschrift

„Unsere Griechen. Annäherung an ein seltsames Volk“ zusammen mit einer politischen Karikatur, die einen griechischen Mann zeigte, der ein Glas Ouzo und ein Bündel Euroscheine in der Hand hält und tanzt. Daneben ist ein betrogen ausschauernder deutscher Tourist zu sehen.

Die Polarisierung der Debatte seit dem letzten Krisengipfel am Sonntag hat das deutsche rhetorische Schlachtfeld in zwei große Lager gespalten. In diesem bizarren Nullsummenspiel kann man entweder „für Griechenland und gegen Deutschland“ oder „für Deutschland und gegen Griechenland“ sein. Diese antagonistische Grundhaltung wurde von der Regierung, den politischen Parteien und auch von der öffentlichen Meinung verinnerlicht. Der traurigste Aspekt dieser Debatte war jedoch die Tatsache, dass beide Seiten in Bezug auf die anstehenden politischen Probleme eine befremdliche Engstirnigkeit an den Tag gelegt haben, zusammen mit der rätselhaften Weigerung zu akzeptieren, dass Griechenlands Probleme untrennbar mit Konflikten verbunden sind, die in der Euro-Zone schon lange schwelen.

Während einer Bundestagsdebatte zum Thema versuchten die Mitglieder der Regierung eifrig die Lage zu beruhigen und zur Unterstützung der bevorstehenden Verhandlungen aufzurufen. Angela Merkel formulierte ihr altes Diktum „Wenn der Euro zusammenbricht, bricht Europa zusammen“ – um in „Deutschland kann es nur gut gehen, wenn es auch Europa gut geht“. Damit zeigte sie an, dass Schäubles in Brüssel skizzierter Grexit-Vorschlag keine realistische Option war und ist. Sie ging sogar so weit, die EU nicht nur als „Schicksalsgemeinschaft“, sondern auch als eine „Verantwortungsgemeinschaft“ zu charakterisieren. Am Ende stimmten 65 Mitglieder ihrer eigenen Partei gegen sie.

Langsam aber sicher wird Merkel gezwungen, ihre politische Komfortzone zu verlassen. Und die Probleme sind nicht auf ihre eigene Partei beschränkt. Ihr Koalitionspartner und Vorsitzender der Sozialdemokraten (SPD) Sigmar Gabriel hatte in Bezug auf Schäubles und Merkels Management der Griechenlandkrise einen viel schärferen Ton angeschlagen. Gabriel plädierte für weniger Sparzwänge und mehr (echte) Investitionen in den Umbau der griechischen Wirtschaft. Diese politische Initiative könnte in den kommenden Wochen für weitere Kontroversen in Merkels Koalition sorgen.

Diese Elemente – und die wachsende Kritik an der deutschen Hegemonie in Europa – können Angela Merkel schnell an einen Punkt bringen, wo sie politische Führungsstärke zeigen muss. So tat es auch Mario Draghi, als er ankündigte, dass die EZB alles Nötige tun werde, um den Euro zu bewahren. Sobald alle Eurozonen-Mitgliedsstaaten den neuen Verhandlungen zugestimmt haben, wäre

Merkel gut beraten, ihr politisches Engagement für die griechische Bevölkerung öffentlich zu bekunden. Sie könnte dies mit einer Rede vor dem griechischen Parlament oder vor der griechischen Öffentlichkeit tun. So würde sie erneut zeigen, was ihre große Stärke ist: Konfliktparteien an den Verhandlungstisch zurückzubringen und Kompromisse zu finden. In ihrer heutigen Rede betonte sie besonders die Bedeutung der deutsch-französischen Zusammenarbeit. Wenn sie wirklich eine zuverlässige Lösung für die derzeitige Krise anstrebt, müsste sie gemeinsam mit François Hollande und Alexis Tsipras nach einer politischen Einigung suchen, die Tsipras und der griechischen Bevölkerung nicht aufgezwungen werden müsste, sondern von diesen mitgetragen werden könnte.

Der in der Bundestagsdebatte immer wieder auftauchende Satz lautete: „Die Regeln müssen von allen befolgt werden.“ Der in der Debatte am Mittwochabend im griechischen Parlament immer wieder auftauchende Satz war: „Wir brauchen Hilfe und keine Belehrung!“ Die Aufgabe, diese beiden grundsätzlich verschiedenen Positionen wieder so zusammenzuführen, dass ein für die deutsche und griechische Seite akzeptables Lösungspaket entstehen kann, wird wohl die nächste große Herausforderung für Angela Merkel sein.

In „... denn sie wissen nicht, was sie tun“ gewinnt James Dean das Spiel mit dem Tod, nicht durch einen Akt der Tapferkeit, sondern aufgrund eines Unfalls. Keiner der Mitspieler des Angsthasenspiels darf für seine Rettung auf einen glücklichen Zufall hoffen. Beide Teilnehmer sollten den Mut aufbringen, sich auf ein derartiges Spiel erst gar nicht einzulassen.

Josef Janning • 23. Juli 2015

## Führungslektionen: Konsequenzen des Griechenland-Deals

*Die Führung der EU kann wie eine Last erscheinen; in Wahrheit ist sie aber eine historische Chance.*

Die Auswirkungen der ermüdenden Verhandlungen über ein drittes Hilfspaket für Griechenland sind immens. Nie zuvor in der Geschichte der EU haben härtere Aussagen bei Verhandlungen zu einem harten Kompromiss geführt.

Nach dem Griechenland-Deal ist Deutschlands Rolle und Position in den Fokus der Debatte gerückt. Eine große Koalition aus Ökonomen, Politikern (vor allem außerhalb der Regierung), Intellektuellen und Medienvertretern hat sich gebildet, und beschuldigt Angela Merkels Regierung, einen Coup zu inszenieren, wenn nicht gegen Europa selbst, so doch gegen die Demokratie auf dem Kontinent. Die Liste der Anschuldigungen ist umfangreich. Merkel und ihre Regierung werden beschuldigt, Griechenland in eine falsche Politik hineinzwingen zu wollen, die Einwände anderer Länder zu ignorieren, den Euro (wenn nicht die ganze EU) zu spalten, die deutsch-französischen Beziehungen aufs Spiel zu setzen, den guten Ruf Deutschlands, den sich das Land über Jahrzehnte der Nachkriegszeit mit seiner Europapolitik erworben hat, über Bord zu werfen, und die Dankbarkeit für die Unterstützung und den Schuldenerlass nach dem zweiten Weltkrieg vergessen zu haben.

Bezeichnenderweise hat diese internationale Debatte in Deutschland einige Resonanz gefunden. Ein klarer Hinweis darauf, dass das Land noch nicht vollständig mit der Führungsrolle zurechtkommt, die es in Europa im Allgemeinen und in der Eurozone im Besonderen zu spielen hat. Die deutsche politische Klasse scheint vom Ausmaß des Deutschland-Bashing wirklich verunsichert zu sein und ein echtes Interesse am Verständnis der politischen Folgen der jüngsten Eurozonen-Abmachungen zu haben. Dabei zeigt sie wenig von der unreflektierten Arroganz der Mächtigen.

## Lehrstunde für Berliner Entscheidungsträger

Eine solche Offenheit steht ihr gut an, denn die letzten Wochen hatten für Führungspersönlichkeiten einige Lektionen zu bieten. Berlin täte gut daran, diese zu beachten. Erstens, bestätigen die Ereignisse und deren Deutung in der Öffentlichkeit, dass die deutsche Führung in Europa ihren Preis hat. Die Kontroversen werden den Groll von politischen Gruppierungen oder Regierungen der EU weiter anheizen, die weniger strenge Regeln für den Euro befürworten, aber sie werden auch diejenigen bestärken, die ein schärferes Vorgehen gegen Griechenland verlangen. Während eine Gruppe Berlin beschuldigt, jegliches Wachstum abzuwürgen, könnte die andere Gruppe Berlin wegen der Kosten des von Berlin vereinbarten Kompromisses die Gefolgschaft verweigern.

### *Aktive Kommunikation*

Die zweite Lektion besteht darin, dass Führungskräfte aktiv kommunizieren müssen, insbesondere im europäischen Raum, wo Einstimmigkeit oder überqualifizierte Mehrheiten bei den meisten Abstimmungen erforderlich sind. Wenn jeder zumindest in der Theorie über ein Veto-Recht verfügt, muss ein führendes Land rechtzeitig Unterstützer mobilisieren, Koalitionen für eigene Vorschläge schmieden und sich die Unterstützung von Parteien sichern, die möglicherweise ein Veto einlegen könnten. In diesem Sinne wäre Wolfgang Schäubles schärfste Waffe, nämlich die Option eines vorübergehenden Austritts Griechenlands aus der Eurozone, nicht weniger scharf aber wahrscheinlich weniger entzweierend gewesen, wenn Berlin dem Dossier mehr Vorlaufzeit gegeben hätte.

### *Weitsicht*

Drittens, müssen Führungspersönlichkeiten in der Lage sein, Auswirkungen vorherzusehen und sie sollten eine Vorstellung davon haben, wie man mit diesen Auswirkungen umzugehen hat. Wie sich herausstellte, war die gefühlte Glaubwürdigkeit eines geordneten Grexit der Schlüssel für die Sicherstellung eines Ergebnisses bei den Verhandlungen; Schäubles Plan B abgewendet zu haben, wurde zu Tsipras hauptsächlicher Rechtfertigung für die Annahme des Kompromissvorschlags. Dennoch ist die Bundesregierung nun in ihrer eigenen Argumentation gefangen. Plan B wird als Hauptoption für Berlin unvermeidlich werden, sollten die Verhandlungen über ein drittes Hilfspaket nicht zum Erfolg führen. Deutschland könnte somit gezwungen sein, einem weiteren

Haircut für Griechenland zuzustimmen. Das würde aber mit Verlusten für den deutschen Steuerzahler einhergehen, da Athen der Vorschlag in irgendeiner Weise schmackhaft gemacht werden müsste. Wenn die Grexit-Karte in den Verhandlungen einmal ausgespielt ist, verliert sie beim nächsten Mal ihre Wirksamkeit. Merkel könnte gezwungen sein, ein immer düstereres Bild von Chaos und humanitärer Krise in Folge eines griechischen Staatsbankrotts zu malen, und so die eher positive Botschaft der europäischen Integration für immer aufgeben.

### *Erwartungen*

Bei der vierten Lektion geht es um Erwartungsmanagement. Echte Führungspersönlichkeiten binden ihre Anhänger durch ihren Beitrag zum Gemeinwohl an sich, mehr noch als durch das Appellieren an gemeinsame Interessen und Präferenzen. Sie müssen auf der Grundlage großer Ideen und der Werte oder Ambitionen einer Gruppe führen. Deutschlands Führungsrolle beruht teilweise auf seiner Geschichte als treibende Kraft der Integration und darauf, das einzige große Land zu sein, das mit seinen Verhandlungspositionen keine Spielchen spielt.

Aber in der aktuellen Lage muss Berlin einen breiter angelegten Standpunkt einnehmen. Wenn zusätzliche Mittel erforderlich sein sollten, um mit der Griechenlandkrise fertig zu werden und die Entscheidungsprozesse in der Euro-Gruppe zu beschleunigen, muss Deutschland, wenn es führen will, die Eurozonen-Governance stärken. Am 14. Juli hat der französische Präsident erneut Ideen rund um eine „gouvernement économique“ vorgebracht, die schon seit geraumer Zeit immer mal wieder im Raum stehen. Viele der kleineren EU-Mitglieder würden auch ein Deutschland bevorzugen, welches Veränderungen anstrebt, weil dies die Notwendigkeit der Beteiligung dieser Länder schaffen würde. Der aktuelle Intergouvernementalismus bevorzugt Größe, eine Reformagenda würde Mengen bevorzugen.

### *Konsequenz*

Die fünfte und letzte Lektion für die deutsche Europapolitik hat mit Konsequenz zu tun. Eine übertrieben dogmatische Führung wird entweder von den Ereignissen überholt oder sie muss mit unverhältnismäßig hohen Kosten aufrechterhalten werden. Eine gute Führung versucht hinsichtlich der Ziele Konsequenz zu zeigen, bei den Strategien aber flexibel zu bleiben. Wenn die deutsche Politik das Primat der Regeln über die Politik aufrechterhalten

wollte, dann müssten die Regeln auch systemische Probleme berücksichtigen können. Ist das nicht der Fall, müssen die Regeln geändert werden, wenn sie nicht ihre regelnde Wirkung verlieren sollen. Angesichts des politischen Ziels, die Integrität der Euro-Zone zu bewahren, müssen ihre Regeln auch mit Insolvenzen umgehen können, sie müssen demokratisch legitimierte Verfahren zur Kontrolle übermäßiger Ausgaben enthalten, und sie benötigen aufwändige und ebenso legitime Mittel der Haushaltsstabilisierung durch Transferleistungen.

Auch die Strukturreformen müssen konsequent durchgeführt werden. Wenn die anfängliche Unterstützung und das zweite Hilfspaket für Griechenland (wie die für Irland und Portugal) von Strukturreformen abhängig gemacht worden wären, hätte man sich ohne zusätzliche Bedingungen sicherlich nicht über die Notwendigkeit zusätzlicher Finanzhilfen in Höhe von mehr als 70 Milliarden Euro verständigen können. Inzwischen hätte die deutsche Politik lernen müssen, dass die Regierungsfähigkeit Griechenlands nicht ausreichend entwickelt war und ist, um die nötigen Reformen zu entwerfen, in Gesetze zu fassen und umzusetzen. Eine konsequente Strategie würde nicht das Ziel aufgeben, aber sie würde nicht einfach die bisherige Vorgehensweise wiederholen.

Deutschland braucht unter Beibehaltung seiner Prinzipien und Ziele andere Wege zu den gewünschten Zielen. Obwohl es für ein solches Angebot reichlich spät wäre, sollte Berlin Griechenland dennoch umfassende direkte Unterstützung anbieten, um durch Bereitstellung von Know-how, Ausrüstung, Personal und Finanzierung den griechischen Staat zu erneuern. Noch besser wäre es, eine solche „Transformationspartnerschaft“ Hand in Hand mit Frankreich in Form eines trilateralen Abkommens anzugehen. Die Kosten wären nur ein Bruchteil der Kosten eines Staatsbankrotts und der politische Nutzen wäre erheblich.

Führung benötigt Mut. Sie darf keine Angst vor Herausforderungen oder Veränderungen haben und sie muss nicht unbedingt immer beliebt sein. Nun hat Deutschlands Politik die Wahl zwischen Dominanz und Führung. Obwohl ein Großteil der aktuellen Kritik an Berlin entweder unbegründet ist oder die institutionellen Zwänge der EU-Politik verkennt, ist das kein Grund zur Selbstzufriedenheit. Trotz aller Veränderungen, die Deutschland und Europa in den vergangenen 25 Jahren erlebt haben, bleibt die EU das grundlegende Fundament und der Verstärker von Deutschlands Rolle in Europa und in der Welt. Die Führung der EU kann wie eine Last erscheinen; in Wahrheit ist sie aber eine historische Chance.

# Die Flüchtlingsdebatte

## Deutschland sollte den Weg für ein gemeinsames europäisches Asyl- und Migrationssystem ebnen

*Es ist Zeit für eine europäische Katharsis.*

Mitte April 2015 starben 800 bis 1000 Migranten, als ihr überladenes Schiff auf dem Weg von Libyen nach Europa kenterte. Dies scheint der Höhepunkt dessen zu sein, was regelmäßig als die Tragödie im Mittelmeer bezeichnet wird. Jedoch ist eines der charakteristischen Merkmale dessen, was in der griechischen Antike als Tragödie galt, der Moment der Katharsis. Während eine Katastrophe der anderen folgt, ist Europa bisher nicht in der Lage gewesen, auf etwas zu reagieren, was man als Dauerkrise bezeichnen könnte. Die Tragödie dauert bereits zu lange. Es ist Zeit, einen gemeinsamen europäischen kathartischen Prozess zu initiieren – Deutschland ist bestens aufgestellt, dabei eine Führungsrolle zu übernehmen.

Die jüngste Entwicklung zeigt, dass militärische Überlegungen nicht für Menschen gelten, die einfach versuchen zu überleben. Wenn der Pull-Faktor von Such- und Rettungsaktionen wirklich existieren würde, hätte die Zahl der Menschen, die an unseren Küsten ankommen, abnehmen müssen, als Mare Nostrum im Oktober 2014 eingestellt wurde. Dies geschah aber nicht und es ist nun an der Zeit den Schluss zu ziehen, dass die Abschreckung von Migranten so nicht funktioniert. Nach Einstellung von Mare Nostrum war die gemeinsame Frontex-Mission Triton nicht in der Lage, die riesige humanitäre Lücke zu füllen, die sich aufgetan hatte.

Im Vorfeld der Sondertagung des Europäischen Rates am 23. April rief eine Reihe von prominenten Europäern, einschließlich einer Reihe von ECFR-Ratsmitgliedern, die EU-Staats- und Regierungschefs in einem offenen Brief dazu auf, sofort neue und umfassende Such- und Rettungsoperationen im Mittelmeer einzuleiten. Diese Forderungen wiederholen, was Thomas de Maizière, der deutsche Bundesminister des Innern, in seiner Rede vor dem

Bundestag am 22. April dringend verlangt hatte. In diesem Zusammenhang gab der Europäische Rat Pläne bekannt, den Haushalt für die Triton-Mission zu verdreifachen; Angela Merkel äußerte ebenfalls ihre Bereitschaft, gegebenenfalls weitere Mittel zur Verfügung zu stellen.

## Auf Worte müssen Taten folgen

Obwohl es offensichtlich ist, dass hinsichtlich einer humanitären Such- und Rettungsmission sofortige und greifbare Ergebnisse dringend benötigt werden, ist die Zeit gekommen, aktiv einen kathartischen Prozess einzuleiten: eine systematische mittel- und langfristige Strategie für einen gemeinsamen europäischen Ansatz.

Europäische Politiker sollten der Versuchung widerstehen, auf komplexe Fragen einfache Antworten zu geben, wie Frank-Walter Steinmeier in einer Rede vor dem Bundestag sagte. Er hat Recht; aber auf Worte müssen auch Taten folgen. Es gibt einige Probleme, die sofort in Angriff genommen werden müssen.

Eine erste Frage betrifft die Verlängerung der Such- und Rettungsmission und ergibt sich im Verständnis von Fabrice Leggeri, Geschäftsführer von Frontex, aus der Tatsache, dass die Agentur über keine Mittel für proaktive Such- und Rettungsmissionen verfügt. Wenn die Operation innerhalb des Frontex-Mandats umgesetzt wird, ergibt sich die Notwendigkeit für eine verstärkte demokratische Kontrolle sowie Bestimmungen über die Achtung der Grundrechte bei künftigen Operationen. Es bleibt unklar, wie die Verdreifachung der Triton-Mission den steigenden Opferzahlen entgegenwirken soll, wenn das Einsatzgebiet nicht erweitert wird.

Aber die humanitäre Dimension kann nur der kurzfristige Schwerpunkt eines gemeinsamen europäischen Ansatzes sein und muss von zweigleisigen Maßnahmen flankiert werden, die mittel- und langfristig ausgelegt sind. Im Vorfeld der Sondertagung des Europäischen Rates bezeichnete Donald Tusk dies gestern als „den weitaus schwierigsten“ Teil der Tagung.

Die erste Seite ist die innere europäische Dimension: Deutschland sollte andere Mitgliedstaaten dazu ermutigen, Hand in Hand zu arbeiten, um ein gemeinsames europäisches, auf echter Solidarität beruhendes Asylsystem zu errichten. Frank-Walter Steinmeier sowie Thomas de Maizière haben ihre Entschlossenheit unterstrichen, auch in dieser Richtung weiterzuarbeiten. Ein solches System würde zu einer Überwindung oder grundsätzlichen Reform

des Dublin-Systems führen, da es auf einem fairen Verteilungsschlüssel beruhen müsste, der bestimmte Indikatoren in den Aufnahmeländern wie etwa BIP, Bevölkerung, Größe des Territoriums und Arbeitslosenquoten berücksichtigt. Um die Mitgliedstaaten für die Aufnahme zu kompensieren könnte ein „Migrations-Anpassungsfonds“ die Integration fördern, indem Investitionen in die Infrastruktur, Schulen und Sozialeinrichtungen auf lokaler Ebene gefördert würden. Dies würde nicht nur die Bereitschaft der Mitgliedstaaten sicherstellen, ihren Anteil der Flüchtlinge aufzunehmen, sondern es könnte auch den Befürchtungen der Bürger entgegen wirken, dass die Flüchtlinge eine Konkurrenz um Arbeitsplätze und Sozialleistungen darstellen könnten.

Ein gemeinsames solidarisches Asylsystem innerhalb der EU könnte in eine zweite externe Dimension einmünden, nämlich die Schaffung von Rechtsbestimmungen in Form eines gemeinsamen Asyl- und Einwanderungsrechts, die Flüchtlingen und Migranten einen legalen Weg nach Europa eröffnen würden. Es gibt verschiedene Szenarien, wie dies erreicht werden könnte. Eine Möglichkeit würde in der Errichtung exterritorialer EU-Asylagenturen entlang der Migrationsrouten bestehen. Es ist klar, dass ein solches System von mehreren Mitgliedstaaten abgelehnt werden würde, da es zentrale Aspekte der territorialen Souveränität berühren würde. Weitere Abstimmungen mit der UNCHR könnten das bereits bestehende System der Umsiedlung von Flüchtlingen in ein europäisches System integrieren.

Dieser zweigleisige Ansatz für eine gemeinsame europäische Antwort auf die aktuelle Situation würde zeigen, dass die EU in der Lage ist, Probleme als kohärenter Akteur anzugehen. Die Wirkung einer solchen Katharsis auf die Art und Weise, wie die EU in der Welt wahrgenommen wird, sollte nicht unterschätzt werden. Ein gemeinsames europäisches Vorgehen könnte die europäische Integration fördern. Gerade in Zeiten der Wirtschaftskrise, wachsender nationalistischer und populistischer Bewegungen in Europa, sowie der Krise in der Ukraine könnte dies ein starkes Signal für die Handlungsfähigkeit der EU sein. Eine Mitteilung der EU-Kommission zu einer systemischen Europäischen Agenda für Migration ist im Mai 2015 fällig. Aufgrund seiner früheren Opposition sollte es Deutschland nun als seine Pflicht betrachten, eine führende Position auf dem Weg zu einem gerechten Verteilungsmechanismus innerhalb der EU und zu einer wirksamen Umsetzung des gemeinsamen europäischen Asyl- und Migrationssystems einzunehmen.

# Flüchtlinge zwingen Deutschland in eine Führungsrolle

*Was einer größeren deutschen Rolle bei der Gestaltung der europäischen Antwort im Weg steht, ist die die intergouvernementale Zusammenarbeit und die fehlenden Leitideen.*

Aus dem Blickwinkel der neuen Rolle Deutschlands in Europa entwickelt sich 2015 zu einem bemerkenswerten Jahr. Es begann damit, dass die Kanzlerin Angela Merkel für alle sichtbar die Führung der EU im Konflikt mit Russland und dem Konflikt in der Ukraine übernahm. Es setzte sich fort bei den anstrengenden Verhandlungen über ein drittes Hilfspaket für Griechenland. Während die Flüchtlingskrise in den Sommermonaten eskalierte, steht Deutschland nun erneut vor einer anderen großen Herausforderung für den Zusammenhalt der EU und ihrer Handlungsfähigkeit.

Diesmal beruht die Aufmerksamkeit, die der deutschen Politik in Europa geschenkt wird, nicht auf der deutschen Außenpolitik oder Wirtschaftsmacht, sondern auf Deutschlands Anziehungskraft. Das Land ist zum wichtigsten Ziel für Migranten aus der EU, aus den Nachbarländern der EU und für Asylbewerber aus Kriegs- und Krisenregionen geworden. Aktuelle Schätzungen des Bundesministeriums des Innern gehen von über 800.000 Flüchtlingen aus, die im Jahr 2015 in Deutschland Asyl suchen werden.

Während Italien, Griechenland und Ungarn die größte Last der Neuankömmlinge tragen, verzeichnen Deutschland, Österreich und Schweden den größten Zustrom, wobei Deutschland in absoluten Zahlen weit vorne liegt. Als im Frühjahr 2015 die italienische Regierung auf eine Änderung des europäischen Ansatzes drängte, war Deutschland dafür, aber nicht sehr entschieden. Nun ist das Problem aufgrund der schnell ansteigenden Flüchtlingszahlen auch eine Herausforderung für Deutschland geworden.

Deutschlands Bedeutung für diese Frage, ergibt sich jedoch nicht in erster Linie aus den Zahlen. Vielmehr basiert sie auf der offensichtlichen Entschlossenheit der Regierung und der Gesellschaft, erneut eine ungewöhnlich hohe Zahl von Asylbewerbern zu akzeptieren. Manche fühlen sich an die Zeit des Jugoslawienkriegs Anfang der 1990er Jahre erinnert, als viele Flüchtlinge von dort in Deutschland Schutz suchten. Sicherlich wird diese Position nicht aufrechterhalten werden können, wenn die Zahlen mehrere Jahre lang hoch bleiben, aber für den Augenblick scheint die deutsche Haltung ziemlich bemerkenswert in einem europäischen politischen Umfeld, das zunehmend von einem EU-kritischen Populismus geprägt ist.

## Auf der Suche nach einer europäischen Antwort

Die Bereitschaft, den Prozess vor allem für Flüchtlinge aus Syrien zu vereinfachen, hat international Anerkennung gefunden – Will Hutton von der Universität Oxford betonte diesen Punkt ausdrücklich in einem Gastbeitrag für *The Guardian*. Im Gegensatz zu anderen Mitgliedsstaaten, die versuchen, die laut Schengen-Regime vorgesehene Mobilität einzuschränken, haben Kanzlerin Merkel und ihre Große Koalition die offenen Binnengrenzen verteidigt und mehrfach an die anderen Hauptstädte appelliert, in Flüchtlings- und Asylfragen stärker zusammenzuarbeiten.

Was einer größeren deutschen Rolle bei der Gestaltung der europäischen Antwort im Weg steht, ist die Wirkung der intergouvernementalen Zusammenarbeit und die fehlenden Leitideen mit der Kraft, einen zentralen Konsens herbeizuführen. Bereits im April sah mein Kollege Olaf Böhnke gute Gründe für Deutschland, die Entwicklung einer gemeinsamen EU-Politik im Bereich Asyl und Einwanderung voranzutreiben. Konkret hat sich jedoch zu wenig verändert. Berlin hat dem Verlangen der Mitgliedsstaaten nach freiwilligen Kontingenten für die Umverteilung von Flüchtlingen nachgegeben, obwohl Deutschland auf dem Vorschlag der Kommission für eine Quotenregelung hätte bestehen sollen.

Früher stand Deutschland hinter der Verdreifachung der Mittel für die Triton-Mission und setzt nun auf EU-unterstützte Aufnahmезentren, um Mitgliedsstaaten bei der Registrierung und Erstaufnahme der Neuankömmlinge zu helfen. Deutschland sollte eigentlich aber weiter darüber nachdenken, wie ein gemeinsames Grenzregime und eine Eingreiftruppe für den Schengen-Raum aussehen könnten. Deutschland befürwortet eine Vereinbarung über eine Liste „sicherer Herkunftsländer“ zur Vereinfachung der Verwaltung von Asylanträgen, wird aber durch das Einstimmigkeitsprinzip in diesem Bereich

eingeschränkt. Wie andere Mitgliedstaaten muss Deutschland seine Asylpolitik verbessern. Wirtschaftlich motivierte Migration und politisches Asyl müssen getrennt behandelt werden. Um dies zu erleichtern, braucht das Land eine Einwanderungsgesetzgebung, die die tatsächlichen Migrationsmuster sowie den inländischen Arbeitsmarkt berücksichtigt.

## Schengen stärken

In Anbetracht der derzeitigen Meinungsverschiedenheiten unter den Mitgliedsstaaten hat Angela Merkel auf Schengen als einen Bereich „verstärkter Zusammenarbeit“ verwiesen – angesichts der aktuellen politischen Spaltungen und der Tatsache, dass Länder wie Großbritannien, Irland und Dänemark sich ganz von diesem Regime losgesagt haben, ist hier durchaus ein ironischer Unterton zu erkennen. Eine Stärkung von Schengen würde in der Tat von der deutschen EU-Politik verlangen, Druck zu machen für eine gemeinsame Einwanderungs- und Asylpolitik, für einen fairen Anteil der Mitgliedstaaten bei der Aufnahme von Flüchtlingen, für gemeinsame Instrumente mit gemeinsamer Finanzierung zur Bewachung und Sicherung von Europas Grenzen, aber auch für eine effektive und humane Behandlung von Migranten.

Berlin müsste eine Interessengruppe von Mitgliedstaaten aufbauen, um den gegenwärtigen Stillstand zu überwinden. Unheilvolle Warnungen von Innenminister Thomas de Maizière werden da nicht ausreichen: „Ohne Dublin-Abkommen wird es auf Dauer kein Schengen geben ... In Ermangelung einer echten europäischen Asylpolitik, werden Grenzen ohne Grenzkontrollen auf lange Sicht nicht tragbar sein.“ Mit anderen Worten gesagt, wäre Schengen zum Scheitern verurteilt, wenn es nicht verstärkt würde. Das ist die Herausforderung für Berlin. Fortschritte werden wahrscheinlich vom Umfang der von Deutschland und seinen Partnern im Rahmen einer gemeinsamen Politik bereitgestellten Ressourcen abhängig sein.

Es gibt auch eine außenpolitische Dimension zu dem Thema, die bisher von Berliner Politikern nicht ausreichend beachtet wurde. Offensichtlich wird der Zustrom von Flüchtlingen nach Europa bestimmt durch die laufenden Kämpfe in Syrien und Irak, die überfüllten Flüchtlingslager in den Nachbarländern, und mangelnder Perspektive für die Koexistenz verschiedener ethnischer oder religiöser Gruppen im zusehends zerfallenden Nahen Osten. Somit muss Europa mehr tun, um auf die Konflikte einzuwirken. Wenn es nicht möglich ist, die Kämpfe zu beenden, muss Europa den Menschen, die den Kriegen entkommen sind, schneller, besser und umfassender Schutz gewähren, auch im Rahmen

einer intensiven Zusammenarbeit mit Ländern in der Region, die immer noch die Hauptlast der Flüchtlingskrise tragen. Dieser Problematik sollte in der deutschen und europäischen Außenpolitik Vorrang eingeräumt werden.

Berlin sollte es zu einem starken Thema des Review-Prozesses machen, am besten unterstützt durch den Aufbau eigener Kapazitäten zusammen mit gleichgesinnten Mitgliedstaaten. Grundsätzlich wird die Notwendigkeit, entsprechende Fähigkeiten auszubauen, im Review-Prozess, den Außenminister Frank-Walter Steinmeier im Jahr 2014 angestoßen hat, anerkannt. Die Umsetzung würde eine engere Zusammenarbeit zwischen dem Außenministerium und den Ministerien für Inneres und Verteidigung voraussetzen. Der Mangel daran schwächt die deutsche Position und die Antwort Europas.

# Die osteuropäische Position in der Flüchtlings- krise verstehen

*Warum Deutschlands Willkommenskultur kein geeignetes Modell für Osteuropa ist.*

In Anbetracht der unterschiedlichen Reaktionen auf die Flüchtlingskrise ist eine neue Diskussion über das gemeinsame Verständnis der europäischen Werte unter den europäischen Meinungsführern entstanden. Offensichtlich gibt es zwischen Ost- und Westeuropa verschiedene Auffassungen von Solidarität und Mitgefühl für die Menschen, die nach Europa fliehen. Fehlt es in Osteuropa wirklich an Solidarität? Stellen die Kommentare von einigen Politikern, dass ihre Länder nur christliche Flüchtlinge aufnehmen sollten, eine Gefahr für Europas säkulare Grundausrichtung dar? Und warum ist die Reaktion in Mittel- und Osteuropa auf die Flüchtlingskrise so anders, insbesondere, wenn man sie mit der deutschen Willkommenskultur vergleicht?

Obwohl man über den Inhalt jeder der Aussagen diskutieren könnte, sollte man die Unterschiede in der politischen Kultur nicht überbewerten. In der Tat wird in Großbritannien und Frankreich nicht weniger emotional oder irrational über Migration und „kulturelle Homogenität“ diskutiert als in Polen oder Ungarn. In diesem Sinne ist Osteuropa in den Kampf Europas um eine postmoderne Identität voll eingebunden. Und obwohl Deutschlands Rolle bei der Bewältigung der Krise Anerkennung verdient, sollte man nicht tiefgreifende strukturelle Unterschiede der deutschen Gesellschaft zu den neueren Mitgliedstaaten übersehen, welche einen Vergleich sehr schwierig machen.

## Einwanderungsland Deutschland

Massive Flüchtlingswellen sind in Deutschland nichts Neues. Es entstanden erhebliche Bevölkerungsströme in (West-)Deutschland aufgrund von

Grenzverschiebungen in Folge des Zweiten Weltkriegs und aufgrund der Vertreibung von Millionen Deutscher aus Osteuropa. Nur Polen, das auf Stalins Befehl nach Westen verschoben wurde, machte vergleichbar dramatische Erfahrungen.

Aber Deutschland hat wie die meisten anderen westeuropäischen Länder eine lange Tradition der Aufnahme von Migranten aus Nicht-Nachbarländern. Deutschland nahm etwa Einwanderer aus dem westlichen Balkan, den ehemaligen Ostblockstaaten, der Türkei, aus der Levante (vor allem Libanon) und dem Iran auf. Diese Gruppen liefern nicht nur ein Vorbild dafür, wie die Integration von Neuankömmlingen erfolgreich (oder manchmal auch nicht) vorgenommen werden kann, sie wirken auch als lokale Vermittler auf kommunaler Ebene. Neue Migranten und Flüchtlinge können sich ihnen leichter anschließen. Sie bieten einen Pool von Übersetzern, Lehrern und dergleichen für den Ausbau des Freiwilligendienstes zur Betreuung der Flüchtlinge. Und es gibt gut etablierte Organisationen, die sich um die Flüchtlinge kümmern, und die auch politisch in ihrem Namen tätig werden. Derartige Akteure, Organisationen oder familiäre Unterstützungsnetzwerke fehlen in Osteuropa komplett. Das setzt der Fähigkeit eine große Anzahl von Flüchtlingen auf einen Schlag aufzunehmen Grenzen.

## Fürsprecher für Migranten

Außerdem gibt es keine Vertreter nichteuropäischer Migrantengruppen unter den Politikern Osteuropas. In Deutschland sind diese sehr gut etabliert und liefern der deutschen Bevölkerung ein anschauliches Beispiel für eine gelungene Integration anderer ethnischer oder religiöser Gruppen in die Gesellschaft. Und sie lassen sich nicht einfach als Werkzeuge der Einflussnahme durch Regierungen ihrer Herkunftsländer missbrauchen. Die klügsten Kritiker des türkischen Präsidenten Erdoğan in Deutschland sind nicht rechtsgerichtete Parteien, sondern türkische und kurdische Mitglieder der etablierten deutschen Parteien. Während sie europäische Werte wie Antikerikalismus, Demokratie und Toleranz leben, zögern sie nicht, die politischen Führungspersonlichkeiten ihrer Herkunftsländer zu kritisieren. Ihre moralische Autorität als Fürsprecher der Flüchtlinge ist sehr groß. Das Fehlen solcher Beispiele macht es den Populisten viel einfacher, die nichteuropäischen oder nichtchristlichen Flüchtlinge als inhärente Gefahr für die Sicherheit oder das soziale Gefüge zu denunzieren.

Darüber hinaus gibt es gut etablierte Kontakte zwischen Intellektuellen aus Deutschland, der Levante und Nordafrika. Es gibt zahlreiche Wissenschaftler, welche die politische und humanitäre Lage in Syrien, Libyen, Irak oder Nigeria erklären können. Nachrichtenagenturen haben Reporter vor Ort, die dem deutschen Publikum ein lebhaftes Bild dessen vermitteln, was Menschen erleiden müssen, die mit dem IS oder mit Boko Haram konfrontiert werden. Ein solcher Zugriff auf Nachrichten und Analysen aus erster Hand ist in den kleineren postkommunistischen Ländern nur sehr eingeschränkt möglich. Die wenigen praktischen Erfahrungen stammen von Soldaten, die zusammen mit Koalitionstruppen in Irak oder Afghanistan stationiert waren, was natürlich die persönliche Rückerinnerung an den Nahen Osten oder an afrikanische Gesellschaft entscheidend prägt.

## Bürokratische Infrastruktur

Und schlussendlich darf man nicht vergessen, dass viele Staaten, insbesondere in Südosteuropa, mit der Aufgabe der Verwaltung des Flüchtlingsstroms einfach überfordert sind. Auf der Aufnahmeseite des Flüchtlingsstroms zu sein, ist nicht nur eine Frage des politischen Klimas. Es ist ein aufwändiges Verwaltungsverfahren (medizinische Untersuchungen, Erteilung von vorläufigen Dokumenten, Falldokumentation, Datenabgleich mit Geheimdienstdaten), und ein Finanz- und Verwaltungsaufwand (Bereitstellung von Unterkünften, Arbeit oder Einkommen, humaner Transport). Dies übersteigt oftmals die Möglichkeiten vieler Staaten, insbesondere in Südosteuropa. Und dies gilt vor allem für diejenigen Staaten, die sich bereits am Rande des Staatsbankrotts befinden, wie Griechenland oder Mazedonien. Sorge über die eigenen Fähigkeiten, die Krise zu bewältigen, schafft selbst ein Gefühl der Unsicherheit, welches langsam die politische Debatte infiltriert. Ohne praktische Hilfe von Europa bei der Lenkung dieses Stroms, werden Unsicherheit – und Unmut – nur weiter zunehmen.

Am Ende wären die populistischen Ausbrüche von Victor Orban oder Robert Fico zwar sehr bedauerlich, aber keineswegs repräsentativ für ganz Osteuropa. Und während es leicht ist, mit dem Finger zu zeigen, benötigen die osteuropäischen Gesellschaften und Staaten Hilfe, Rat und vor allem Zeit, um die aktuellen Herausforderungen erfolgreich bewältigen zu können.

## Deutschlands Jagd nach einer Koalition der Willigen

*Deutschland sucht europäischen Partnern, um die Isolation in der Flüchtlingsdebatte zu beenden.*

Am Rande des EU-Türkei-Gipfels, dem ersten seit elf Jahren, fand ein Gipfelvorgespräch unter Vorsitz von Deutschland statt. Dieses stellte einen erneuten Versuch dar, die europäischen Partner auf eine gemeinsame Linie in der Flüchtlingskrise einzuschwören.

Für geraume Zeit hat Deutschland versucht, die Führung zu übernehmen. Der EU-Türkei-Gipfel wurde weitgehend von Kanzlerin Merkel betrieben, um in einem letzten Versuch, für den Zustrom von Flüchtlingen über die griechisch-türkische Seegrenze eine Lösung zu finden. Es hat fast zwei Monate gedauert, bis der Gipfel stattfinden konnte. In dieser Zeit stand Deutschland unter seinen europäischen Partnern alleine da, während es versuchte, diese von den Vorteilen des Anfang September vereinbarten Umverteilungsplans zu überzeugen. Man arbeitete auf einen permanenten Umverteilungsmechanismus hin (ein Vorschlag von Kommissionspräsident Juncker, der bisher abgelehnt wurde) und sah sich mit einer noch nie dagewesenen Anzahl neuer Flüchtlinge konfrontiert, welche Deutschland über Nacht in einen „Frontstaat“ verwandelten, der unter Ressourcenmangel und Verzögerungen litt.

Es besteht kein Zweifel, dass die Haltung der Kanzlerin ethisch und moralisch richtig ist. Aus pragmatischer Sicht hat Deutschland wie Europa als Ganzes die Fähigkeit, eine bedeutende Anzahl von Flüchtlingen und Migranten aufzunehmen. Schließlich fallen eine Million Menschen kaum ins Gewicht, wenn man sie auf 28 Mitgliedsstaaten verteilt. Aber die politische Realität sieht anders aus. Die osteuropäischen Mitgliedsstaaten wollen sich nicht zwingen lassen, Flüchtlinge aufzunehmen. Diese Weigerung ist teilweise dem gesellschaftlichen und kulturellen Kontext geschuldet, in dem Multikulturalismus immer noch

ein Fremdwort ist. Andere Länder, die eventuell aufnahmebereit wären, sind auf die Aufnahme großer Flüchtlingszahlen derzeit nicht vorbereitet. Die wirtschaftlichen Kosten – wenn auch nur vorübergehend (insbesondere wenn die Flüchtlinge ermutigt werden, sich auf den Arbeitsmarkt zu begeben, was sie eher früher als später unabhängig machen würde) – sind erheblich für einen Kontinent, der momentan unter schwachem Wirtschaftswachstum leidet. Die Mitgliedsstaaten reservieren bereits jetzt Teile ihres Haushalts für die Aufnahme von Flüchtlingen und müssen nun noch ihren Teil zu dem 3 Milliarden Euro Deal mit der Türkei beisteuern.

## Eine explosive Gemengelage

Die Attentate von Paris am 13. November 2015 haben die Debatten über Umsiedlung und Umverteilung noch schwieriger gemacht, insbesondere für Neuankömmlinge aus Syrien. Migration ist nun untrennbar mit dem Thema Sicherheit verbunden. Dies ist dem Einfluss rechtsextremer Parteien zu verdanken, die überall in Europa an Macht gewinnen. Zur gleichen Zeit schließt auf dem Westbalkan ein Land nach dem anderen seine Grenzen. Dies bewirkt eine Neudefinition des Asylrechts, da nur Flüchtlinge aus Syrien, dem Irak und Eritrea durchgelassen werden. Während Mazedonien entlang seiner Grenze zu Griechenland einen Stacheldrahtzaun errichtet, müssen Tausende davon ausgehen, in nächster Zeit in Griechenland festzusitzen. Es ist ein Worst-Case-Szenario in einem Land, das derzeit mit der schlimmsten wirtschaftlichen und politischen Krise seiner modernen Geschichte zu kämpfen hat.

Und dann ist da noch das Schengen Abkommen. Präsident Tusks Bemerkung, dass Schengen ohne einen besseren Schutz der Außengrenzen scheitern werde, stellt eine düstere, aber realistische Prognose dar. Der niederländische Premierminister Mark Rutte erklärte sehr deutlich, was der Norden in Bezug auf die Grenzen vom Süden erwartet: „Ich will, dass die Grenzen geschlossen werden. Es ist mir egal, wie das gemacht wird, ob mittels Druck von Europa oder mittels anderer Vereinbarungen, wichtig ist nur, dass es gemacht wird.“ Eine Alternative wäre ein Mini-Schengen, bestehend aus den fünf Ländern Niederlande, Deutschland, Belgien, Luxemburg und Österreich. Der Vorschlag wurde von der Kommission nicht offiziell vorgelegt, aber die Tatsache, dass er in der niederländischen Hauptstadt diskutiert wird, ist bezeichnend für ein größeres Problem in der Union, nämlich die Spaltung der Mitgliedsstaaten entlang alter Loyalitäten und Misstrauen.

In dieser explosiven Gemengelage setzt die Entscheidung der Kanzlerin, im Vorfeld des Gipfels mit einer „Koalition der Willigen“ Gespräche zu führen, einen gefährlichen Präzedenzfall. Deutschland, Schweden, die Benelux-Staaten, Österreich, Griechenland und Frankreich trafen sich zur Besprechung einer potentiellen Umsiedlung von weiteren 400.000 Syrern direkt aus der Türkei. Die Teilnehmer vereinbarten, einen Entwurf zu erstellen, der dem nächsten Gipfeltreffen der EU-Regierungschefs Mitte Dezember vorgelegt werden sollte. Doch die Idee, die bei diesem Treffen im Vorfeld des Gipfels diskutiert wurde, ist nicht neu. Etwas ähnliches zirkulierte in den EU-Hauptstädten als Vorschlag der Europäischen Stabilitätsinitiative (ESI). Laut ESI-Plan sagt Deutschland die Übernahme von 500.000 syrischen Flüchtlingen aus der Türkei zu und andere Mitgliedsstaaten sind eingeladen, sich daran zu beteiligen. Kanzlerin Merkels Vorschlag ist zahlenmäßig eher bescheiden zu nennen, verfolgt aber im Grunde die gleichen oder ähnlichen Absichten; Schaffung von Möglichkeiten der legalen Einreise von Syrern nach Europa. Im Gegensatz zu früheren Bemühungen, scheint Deutschland nun mit Recht verstimmt zu sein, wegen der mangelnden Bereitschaft der europäischen Partner sich zu binden. Daher die Suche nach einer kleineren und vielleicht auch einer besser überschaubaren Koalition.

Wie wird diese Art der „Umsiedlung“ von 400.000 Menschen aus der Türkei stattfinden, wenn die Union minimale Fortschritte bei der Verlagerung der vereinbarten 120.000 aus Griechenland und der Türkei gemacht hat? Angenommen man würde versuchen einen solchen Plan umzusetzen, könnten weitere Mitgliedstaaten auf freiwilliger Basis beitreten. Der Appell an die Freiwilligkeit hat in Migrations- und Flüchtlingsangelegenheit aber selten funktioniert. Das hat sich auch in diesem Jahr mehrfach gezeigt. Was wenn sonst keiner mitmacht? Es würde dazu führen, die Fehler der Vergangenheit zu wiederholen, dass nämlich einige wenige Mitglieder Verantwortung übernehmen und eine „Lastenteilung“ befürworten, während die übrigen einfach nur zuschauen. Und was passiert beim nächsten Mal, wenn ein Block bestimmter Länder mit der Führung Deutschlands nicht einverstanden ist und nicht die gleiche Linie verfolgt wie Deutschland?

## Kreative Lösungen in der Flüchtlingsfrage

Problematisch sind nicht die Zahlen, sondern der Präzedenzfall und in gewissem Maße auch die geschaffene Wahrnehmung. Damit die Union funktioniert, genügt es nicht, wenn ein Mitglied die Führung übernimmt und einige wenige folgen. Benötigt wird eine gemeinsame Basis für die partnerschaftliche Zusammenarbeit

aller. Es ist keine leichte Aufgabe in einer Union aus Mitgliedstaaten, die unterschiedliche Interessen verfolgen. Bei der Zusammenarbeit in der Flüchtlingsfrage macht diese Aufgabe einen zunehmend unlösbaren Eindruck.

Es gibt viele verschiedene Maßnahmen, die ausprobiert werden könnten. Seit langer Zeit besteht ein System mit unverhältnismäßiger Verteilung der Verantwortung auf die Mitgliedstaaten. Eine Umgestaltung des Systems, angefangen mit einem gemeinsamen europäischen Asylsystem, wäre ein erster Schritt, der auf lange Sicht dazu beitragen könnte, einige dieser Probleme zu lösen. Die Einführung von bestimmten „Sanktionen“ für Mitgliedstaaten, die ihre Pflicht nicht erfüllen, wäre eine weitere Möglichkeit, die aber nur ein letzter Ausweg sein sollte. Beitragsleistungen und Verantwortung sollten der Kapazität, Fähigkeit und den verfügbaren Mitteln angemessen sein, angefangen von höheren Finanzbeiträgen bis zur Bereitstellung zusätzlicher Ausrüstung und Personal für die Außengrenzen, bis zu direkter Hilfe in Drittländern. Mit anderen Worten geht es um verschiedene Formen der Beteiligung und darum, Verantwortung zu übernehmen.

Keiner der oben genannten Vorschläge verspricht einen zahlenmäßig nennenswerten Beitrag zur Lösung der Flüchtlingskrise. Aber es ist bittere Realität, dass es keine einfachen Werkzeuge gibt, mit denen die aktuelle Krise bewältigt werden könnte. Vor etwa zehn Jahren hätten diese Werkzeuge geschaffen werden können, aber diese Zeit ist längst vergangen. Vorerst muss Europa nach kreativen Lösungen in der Flüchtlingsfrage suchen und gleichzeitig wieder lernen, wie man zusammenarbeitet. Und es sollten die Kommission und die Generaldirektion Migration und Inneres die Führung übernehmen, anstatt einzelner Länder. Die Europäische Union hat ein Exekutivorgan für das Problem- und Lösungsmanagement. Es ist weit davon entfernt, perfekt zu sein, aber es repräsentiert uns alle.

# Deutschlands Schachzug: Die Türkei und die Flüchtlingskrise

*Trotz wachsendem innenpolitischem Druck ist Angela Merkel die treibende Kraft für die Umsetzung des Türkei-Deals.*

Angela Merkel mag die letzte Politikerin sein, die noch nach einer europäischen Lösung der Flüchtlingskrise sucht. Zu diesem Zeitpunkt hat sie keine andere Wahl, als bei ihrer Politik zu bleiben, weil eine Änderung der deutschen Politik massive Auswirkungen auf die EU hätte. Wenn Berlin eine Obergrenze für die Zahl der Neuankömmlinge bekannt geben würde (wie dies die österreichische Regierung bereits getan hat), oder die Grenzen für MigrantInnen schließen würde (wie in Schweden), würde Schengen keine Woche überleben. Wie Schweden oder Österreich muss auch Deutschland die Anzahl der ankommenden Flüchtlinge im Jahr 2016 senken. Merkel würde kein weiteres Jahr im Amt überdauern, wenn die Flüchtlingszahlen auf dem Niveau von 2015 blieben. Im Gegensatz zu den meisten anderen europäischen Ländern muss Deutschland die Anzahl der Neuankömmlinge mit Hilfe einer europäischen Regelung verringern, auch wenn Berlin der einzige Akteur wäre, der dieser Regelung folgt.

Aus diesen Gründen wird Deutschland auch weiterhin für eine Lastenteilung in der EU eintreten, wohl wissend, dass viele Mitgliedstaaten alles tun werden, um die Umsetzung von Verteilungsregelungen zu verzögern, zu behindern oder in anderer Weise zu vermeiden. Berlin wird sich auch für wirksamere Kontrollen an den Außengrenzen der EU und für die Einrichtung von Hotspots einsetzen. Die Beschlüsse zur Stärkung von Frontex wurden äußerst langsam umgesetzt, obwohl einige Hauptstädte – vor allem diejenigen, die die Umverteilung rigoros ablehnen – für eine bessere Kontrolle der Außengrenzen eintraten. In vielen Fällen wurde dies als Vorwand für eine Renationalisierung genutzt. Ein weiterer Punkt auf der Berliner Wunschliste ist die Bearbeitung von Anträgen an den Grenzen. Diese Maßnahme wird nicht kommen, solange noch kein EU-Vertrag über Einwanderung und Asyl vorliegt.

## Ankara umwerben

Im Rahmen des gleichen Ansatzes ist Deutschland derjenige Mitgliedstaat, der am eifrigsten die Türkei hofiert. Am 22. Januar fanden erstmalig formale „Regierungskonsultationen“ zwischen den beiden Ländern statt. Die Teilnehmer dieses hochrangigen Treffens waren Kabinettsmitglieder beider Seiten und die Regierungschefs. Die Bundesregierung hat solche regelmäßige Konsultationen nur mit wenigen anderen Regierungen vereinbart. Dieses Format, nach dem Vorbild des Deutsch-Französischen Ministerrats, ist in 30 Jahren nur auf zwei weitere Länder erweitert worden (Italien 1977, Spanien 1983). Nach der deutschen Wiedervereinigung im Jahr 1990 wurde dieses Instrument häufiger angewendet (Polen 1997, Russland 1998, Israel 2008, China und Indien 2011, Niederlande 2013 und Brasilien 2015), wobei jedoch keine dieser Treffen mit der gleichen Häufigkeit und Kontinuität abgehalten wurden, wie die Treffen zwischen Paris und Berlin.

Die Türkei ist jetzt das elfte Land auf der Liste der schwierigen aber bedeutenden außenpolitischen Partner Deutschlands. Für die Status-bewusste türkische Führung ist dies ein höchst willkommener Schritt und eine offensichtliche Anerkennung der geopolitischen Bedeutung Ankaras. Für den türkischen Präsidenten Erdoğan und seine Regierung signalisierte dieser deutsche Schachzug eine Neubegründung der türkischen Beziehungen zu Europa, abseits der Beitrittsverhandlungen mit ihren auf den Kopenhagen-Kriterien beruhenden Voraussetzungen, und in Richtung auf eine „strategische Partnerschaft“, die der Türkei Anerkennung als eigenständige Macht verschaffen würde.

Offensichtlich ist Angela Merkel mit ihrem Konzept für bilaterale Beziehungen unter Druck geraten. Solange die Antwort der EU auf die Flüchtlingskrise gespalten und wenig effektiv ist, stellt die Zusammenarbeit mit der Türkei ihre beste Option dar, um den Zustrom von Flüchtlingen in die EU und nach Deutschland zu kontrollieren. Nur zu diesem Zweck entschloss sie sich zu einem Besuch bei Präsident Erdoğan kurz vor den letzten türkischen Parlamentswahlen – ein eher ungewöhnlicher Schritt unter demokratischen Regierungen aus Respekt vor den Wählern. Deutschland befürwortete nachdrücklich die finanzielle Unterstützung der EU und eine Beschleunigung der Visaliberalisierung im Gegenzug für die Steuerung der Migration aus der Türkei nach Europa. Allerdings wurde dieses Abkommen auch von Streitigkeiten zwischen den EU-Mitgliedsstaaten darüber belastet, wer die Ankara versprochenen 3 Milliarden Euro zahlen würde. Während Italien auf einer Zahlung des Gesamtbetrags aus dem EU-Haushalt bestand, ließen sich

andere Mitgliedstaaten bei der Entscheidung über ihren Anteil viel Zeit. Aus ihrer Sicht profitiert Deutschland am meisten von dem Deal – und in der Tat hat sich die deutsche Regierung stark von ihrer Umsetzung abhängig gemacht. Aus diesem Grund sollte die Finanzierung aus Deutschland kommen. So wie die Dinge liegen, ist es für Merkel tatsächlich vorteilhafter, die entsprechenden Mittel bereitzustellen, als den Deal platzen zu lassen. So weit ist Berlin bereit zu gehen: Abhängig von der Türkei als zentralem Partner und einer geteilten und schwachen EU.

Aus diesen Gründen wird der EU-Türkei-Deal am ehesten die Form eines erweiterten bilateralen Abkommens zwischen Berlin und Ankara annehmen. Die Türkei wird das ihr zur Verfügung stehende Mobilisierungspotenzial nutzen, um Aufmerksamkeit, Parität und Geld zu gewinnen. So sehr Merkel auch versucht sein könnte, einen minimalistischen Ansatz zu verfolgen und Erdoğan und Davutoğlu nur absolut nötige Zugeständnisse zu machen, sollte es Berlin besser machen, im Interesse der eigenen Außenpolitik und zum Wohle Europas. Tatsache ist, dass Syriens Nachbarn Türkei, Libanon und Jordanien in den letzten Jahren eine gewaltige Flüchtlingslast geschultert haben. Die Lebensbedingungen für die Flüchtlinge in allen drei Ländern haben sich verschlechtert, wegen der hohen Flüchtlingszahlen, der Unterfinanzierung der UNHCR-Unterstützung und wegen der mangelhaften Staatsführung in den Gastländern. Die zweitbeste Lösung, nach dem Versuch auf diplomatischem Wege ein Ende der Kämpfe in Syrien herbeizuführen, wäre es, die Flüchtlingssituation in diesen Ländern zu verbessern – und auf diese Weise eventuell die Grundursachen der Fluchtbewegung nach Europa zu beseitigen.

## Ein Ausweg aus kurzfristigen Kompromissen

Deutschland und die EU sollten der Türkei nicht einfach Schecks ausstellen, von denen die besagten 3 Milliarden Euro nur die erste Tranche sein würden. Vielmehr sollte Deutschland vorschlagen, der Türkei eine wesentlich höhere als die vereinbarte finanzielle Unterstützung zu gewähren, und zwar im Rahmen einer gemeinsamen Initiative zur deutlichen Verbesserung der Situation von Flüchtlingen. Dies könnte durch eine Aufwertung der Lager geschehen, sowie durch die Bereitstellung von Schul- und Berufsausbildung, sowie einer anständigen medizinischen Versorgung und von Wohnungen. Anstatt humanitäre Hilfe den Vereinten Nationen oder den Nachbarländern zu überlassen, muss Europa die Sache in die eigene Hand nehmen, um den Migrationsdruck zu kontrollieren, und Europas normative Integrität unter den Zwängen der Realpolitik zu wahren. Zur gleichen Zeit würde eine solche Initiative dazu beitragen, Bedenken über eine

Vertiefung der Zusammenarbeit mit einem Land zu zerstreuen, welches eine höchst fragwürdige Minderheitenpolitik betreibt und mit seiner Innenpolitik gegen diverse Normen pluralistischer Demokratien verstößt.

Mit diesem Vorhaben würde Europa in der Lage sein, diejenigen großen humanitären Hilfsprojekte zu starten, die schon vor Jahren hätten in Angriff genommen werden sollen. Damals hatten sich die Politiker jedoch noch der Illusion hingegeben, dass sie die externen Folgekosten des Syrienkriegs mit konventionellen Mitteln in den Griff bekommen würden. Für die Aufwertung bestehender Lager und den Bau neuer Lager, für die gemeinschaftliche Verwaltung der Lager durch die Türkei, Libanon und Jordanien und Bereitstellung verbesserter Service-Leistungen für Millionen vertriebener Menschen bedarf es trotz allem aber mehr als nur Geld. Es braucht nachhaltiges Engagement von Regierungen, sowie das Engagement von Menschen und Organisationen vor Ort. Mehr noch, es würde den Europäern politische Verantwortung jenseits des Eigeninteresses bescheren. Auf der anderen Seite, könnte dies für Deutschland oder die EU ein Ausweg aus der derzeitigen Abhängigkeit eines kurzfristigen Kompromisses durch die Türkei sein, dessen Bedingungen eingehalten werden müssen.

Es wird einem schwindlig, wenn man Debatten in der EU über ehrgeizige Pläne für Umsiedelungen und eine gemeinsame Grenzpolitik verfolgt, während gleichzeitig ein extremer Minimalismus den Diskurs über andere wichtige Themen, wie etwa die Bekämpfung der Fluchtursachen, regiert. Nach ihrem bisherigen Verhalten zu urteilen, könnte Merkel sich, unter der Annahme, die Sache werde schon nicht auf die Spitze getrieben, für die Minimallösung entscheiden. Sie mag jedoch auch den Schluss gezogen haben, dass die Flüchtlingskrise nicht der Flugbahn der anderen Krisen in Europa folgt, die sie im Laufe ihrer Amtszeit erlebt hat.

## Libyen verdient Vorrang

*Deutschland hat viel zu verlieren, wenn sich die Lage in Libyen zum Schlechteren wendet.*

Libyen galt selten als besonders wichtig für die deutsche Außenpolitik. Und deutsche Politiker haben gewiss viele andere Probleme, die im Moment weiter oben auf der Tagesordnung stehen. Während der Flüchtlingskrise ist Libyen auf der außenpolitischen Prioritätenliste Deutschlands noch weiter nach unten gerutscht. Es könnte aber genau das Land sein, dem Deutschland mehr Aufmerksamkeit schenken sollte. Dort wütet nämlich eine wahre Feuersbrunst im Feuerring rund um Europa. Nicht nur, dass die anhaltenden Unruhen in Libyen dazu beitragen die Auswirkungen der Flüchtlingskrise zu verschärfen; das Land bietet auch dem so genannten Islamischen Staat (IS) Unterschlupf. Aus diesem Grund hat der deutsche Verteidigungsminister vor kurzem erklärt, dass Deutschland bereit ist, seinen Teil im Kampf gegen den Islamischen Staat in Libyen beizutragen.

Wenn man sich mit Libyen beschäftigt, darf man nicht nur an die Leiden denken, an denen das Land erkrankt ist, seien es nun die Terrorgruppen oder illegale Migranten, sondern auch an den metaphorisch Kranken selbst – nämlich den libyschen Staat. Seit der militärischen Intervention im Jahr 2011 (an der Deutschland nicht beteiligt war) ist das Land zunehmend von Anarchie und Gewalt geprägt. Es fehlt momentan eine funktionierende Zentralregierung. Die Wirtschaft hat gelitten, weshalb das Land derzeit von seinen Reserven lebt. Doch diese sind bald erschöpft, wie die libysche Zentralbank wiederholt gewarnt hat. In wenigen Monaten könnte die gegenwärtige humanitäre Krise in eine irreversible Wirtschaftskrise ausarten – nämlich wenn die Reserven aufgebraucht sind, die Ölproduktion weiter darniederliegt, die Währung immer schwächer wird und die Staatsbeamten nicht mehr bezahlt werden können.

Libyen war das erste Einfallstor für viele Migranten und Flüchtlinge, die nach Europa wollten, schon lange vor der Intervention von 2011 und den arabischen Aufständen. Und das wird wahrscheinlich für einige Zeit so bleiben. In den letzten zwei Jahren kamen 300.000 Menschen über Libyen nach Europa. Libyen war die erste Anlaufstation für viele Syrer vor der Eröffnung der Route von der Türkei nach Griechenland.

Der UN-Sondergesandte Martin Kobler koordiniert sämtliche Versuche, der Anarchie ein Ende zu bereiten und in Libyen eine funktionierende Zentralregierung zu etablieren. Diese könnte die Probleme im Land lösen, die im erweiterten Sinne auch Europas Probleme sind. Kobler steht vor großen Herausforderungen, da er zwischen verschiedenen Interessengruppen vermitteln muss, denen allen eine starke Führung und klare Befehlsketten fehlen. Erschwerend kommt hinzu, dass regionale Mächte – vor allem Ägypten – sich in die Wirren eingemischt haben und oft auch an Fraktionen Waffen lieferten, die bereits schwer bewaffnet waren.

## Internationale Selbsttäuschung

Monatelang hat sich die internationale Gemeinschaft der Illusion hingegeben, dass dieser UN-geführte Prozess zu einer glaubwürdigen Regierung führen werde, mit der der Westen ein Abkommen zur Bekämpfung der illegalen Einwanderung und des Islamischen Staats schließen könne. Ja, Libyen könnte bald eine Regierung mit Premierminister und Kabinett haben, aber im Moment ist noch unklar, ob diese Regierung ihren Amtssitz in der Hauptstadt Tripolis oder überhaupt irgendwo in Libyen haben wird.

Unter der Führung der Vereinten Nationen wurde im Dezember 2015 das Libyan Political Agreement in Marokko unterzeichnet. Der Vertragstext besagt, dass die neue libysche Regierung von dem in Tobruk tagenden Parlament eingesetzt wird und ihren Amtssitz in Tripoli haben soll. Diese Stadt wird aber noch von rivalisierenden Fraktionen kontrolliert. Letztlich wäre diese Regierung nur dem Namen nach eine libysche Regierung, denn sie könnte nicht wirklich regieren und wäre eher eine Art Exilregierung.

Während internationale Akteure mit Libyen zusammenarbeiten, um eine Regierung zu bilden, ist auch ein militärischer Prozess in Gang gekommen, da mehr und mehr politische Entscheidungsträger im Westen von einer gegen den IS gerichtete Intervention in Libyen reden. Parallel zu dem politischen Prozess, sprachen mehrere Länder auf EU-Ebene über eine Trainingsmission

zur Unterstützung der Sicherheitskräfte der entstehenden Einheitsregierung. Allerdings sind diese Gespräche jetzt umstritten, da aufgrund der beschriebenen Dynamik von einer im Entstehen begriffenen Regierung nicht wirklich gesprochen werden kann.

Gegen den IS und die Dschihadisten wird bereits jetzt ein informeller Landkrieg geführt. Die USA haben bereits zwei Luftangriffe im vergangenen Jahr durchgeführt. Einer war gegen Abu Nabil gerichtet, den Führer des IS in Libyen, und der andere gegen Mokhtar Belmokhtar, einen prominenten Führer der Al-Quaida in Nordafrika. Die USA haben auch bestätigt, mit Spezialkräften am Boden zu operieren, während in den libyschen Medien häufig auch über ähnliche europäische Militäraktionen berichtet wird. Die USA benötigen keine internationale Autorisierung für die Erweiterung ihres Drohnenkriegs in Libyen. Entscheidend ist jedoch, dass das Pentagon bereits weitere Mittel in Höhe von 200 Millionen Euro beantragt hat, um genau das zu tun. Der Africa Command hat eine Liste mit fünf Prioritäten veröffentlicht, auf der Libyen Platz zwei belegt. Das Ziel, den IS zu „degradieren und zu zerstören“, klingt schrecklich vertraut.

In der Tat gibt es zunehmenden Druck, diesmal einen oder zwei Schritte weiter zu gehen. Der nächste Schritt wäre, den „informellen Krieg“ zu einem offiziellen Krieg zu deklarieren und die derzeitigen Bemühungen in Syrien und Irak auf Libyen auszudehnen. Jede Art von „Notfall“-Situation in Libyen, sei es ein Terroranschlag oder ein IS-Vormarsch auf ein strategisches Ziel (zum Beispiel Ölfelder), könnte dazu beitragen dieses Szenario weiter zu forcieren. Wichtige Entscheidungen in diesen Fragen werden weit weg von Berlin gefällt und Deutschland sollte nicht glauben, eine Teilnahme an diesen Operationen sei gleichbedeutend mit Einflussnahme.

## Vom informellen zum offiziellen Krieg

Wir sind vielleicht noch nicht in der Phase, wo ein Vorwand ein Anheben von Eskalationsstufe eins auf Stufe zwei oder drei rechtfertigen könnte. Aber wir sollten nicht die Tatsache aus dem Auge verlieren oder leugnen, dass wir uns in Stufe eins – einem informellen Krieg – befinden. Wir sollten uns der Gefahren bewusst sein, was diese Tatsache impliziert. Dies sind die Gefahren einer militärischen Intervention, ohne eine klare politische Strategie. Die IS-Ideologie sowie Schleusernetze florieren in Libyen, weil weite Regionen unregierbar geworden sind. Am Ende müssen wir die Frage beantworten, wer die unregierbaren Regionen regiert, wenn wir sowohl den Terrorismus als auch die illegale Migration bekämpfen wollen.

Eine ausländische Intervention gegen den IS würde den libyschen Warlords ermöglichen, ihre Kämpfe untereinander fortzusetzen und so de facto die Fragmentierung des Landes verschlimmern. Die „informelle Intervention“ und öffentliches Reden über eine bevorstehende Operation des Westens in Libyen haben Luftangriffe unbekannter Kampfjets sowohl in Derna als auch in Sirte legitimiert. Im ersten Fall kam es zu zivilen Opfern, während der IS meilenweit von der Zielregion entfernt war. Was ist der Grund dafür, dass sich der Westen das Recht nimmt, in Libyen aber nicht in Ägypten oder in den Vereinigten Arabischen Emiraten zu intervenieren?

## Welche Rolle für Deutschland?

Deutschland hat viel zu verlieren, wenn sich die Situation in Libyen verschlimmert. Schließlich könnte es auch für Deutschland noch viel schlimmer kommen. Eine neue humanitäre Krise im Mittelmeerraum mit den damit verbundenen Flüchtlingsströmen wäre das letzte was Deutschland gebrauchen könnte. Zur gleichen Zeit kann Deutschland viel gewinnen, wenn einer seiner besten Diplomaten, Martin Kobler, die Unterstützung erhält, die er braucht, um erfolgreich arbeiten zu können; Absichtserklärungen sind im Moment einfach nicht genug.

Ja, Deutschland muss im Kampf gegen den IS in Libyen seinen Beitrag leisten, aber es sollte sich stärker um den Patienten als nur um die Krankheit kümmern. Viele Dinge können getan werden, um den von Martin Kobler vermittelten politischen Dialog zu stärken und die Macht des IS einzudämmen. Erstens könnte Europa Sitzungen des libyschen Parlaments auf neutralem Boden ermöglichen, anstatt wie bisher im Machtbereich einzelner Kriegsherren. Dies würde für die Rückkehr Dutzender Parlamentarier sorgen, die seit fast zwei Jahren das Repräsentantenhaus boykottieren. Ein repräsentatives Parlament wäre ein besserer Ort für die Unterstützung einer Regierung der nationalen Einheit. Zweitens könnte Europa versuchen, die verschiedenen Teile der libyschen Gesellschaft, also die Gemeinden, die zivilen Vereinigungen und auch die Stammesführer, näher zusammenzubringen, um so ein gemeinschaftliches Vorgehen gegen den IS zu fördern. Dazu wären aber politische Prozesse und nicht nur Waffen erforderlich. Da dieser Kampf neben den politischen Prozessen aber auch Waffen und eine militärische Reaktion braucht, könnten die Europäer auf gemeinsame Operationen mit den libyschen Fraktionen, die an der Bekämpfung des IS interessiert sind, hinarbeiten. Unterstützung von außen sollte die Zusammenarbeit mit Nachdruck fördern, anstatt einer weiteren Zersplitterung Vorschub zu leisten.

Letztlich ist der Kampf gegen den IS und gegen Schlepperbanden im Interesse der Libyer und sollte auch von diesen getragen werden. Der Westen sollte unterstützend tätig werden und alles Nötige unternehmen, um die gesteckten Ziele zu erreichen. Er darf aber nicht glauben, dass sich Libyen die von anderen beschlossenen Strategien aufzwingen lassen wird.

## Angela Merkels Plan B?

*Wird die Kanzlerin gezwungen sein, für das Schengen-Abkommen gegen ihre Überzeugung zu handeln?*

In ihrer Regierungserklärung vor dem Bundestag im Vorfeld des EU-Gipfels der vergangenen Woche gab Angela Merkel einen Einblick in ihre Fortschritte auf der Suche nach einem einheitlichen EU-Konzept für die Flüchtlingskrise. Die Hauptfrage für Deutschland auf dem Gipfel lautete: „Hat unser europäisch-türkischer Ansatz im Rahmen der EU-Türkei-Agenda so viele Fortschritte gebracht, dass es sich lohnen würde, auf diesem Weg weiter voranzuschreiten, um auf diese Weise die illegale Migration spürbar einzudämmen und dadurch die entscheidenden Voraussetzungen für eine legale Quotenregelung zu schaffen? Oder sollen wir dieses Konzept aufgeben, wie mancher vehement verlangt, und die griechisch-mazedonisch-bulgarische Grenze trotz aller Folgen für Griechenland und für die Europäische Union als Ganzes schließen?“

Die Kanzlerin erklärte in ihrer Rede, immer noch fest entschlossen zu sein, das Flüchtlingsabkommen mit der Türkei nicht platzen zu lassen. Der von Anfang an recht heikle Entschluss, sich auf Verhandlungen mit der Türkei einzulassen, wurde mit den Bombenanschlägen in Ankara noch heikler. Diese Anschläge erfolgten nur wenige Stunden nach Merkels Ansprache und führten zur Absage der im Vorfeld des Gipfels im Rahmen einer Sitzung der „Koalition der Willigen“. Vorerst bleibt das Türkeiabkommen noch auf dem Tisch. Zurück in Deutschland muss Merkel deutlich machen, dass sie in dieser Sache mehr als nur eine Handvoll von EU-Ländern um sich versammeln kann, und sie muss glaubhaft machen, dass die Lösung des Flüchtlingsproblems in Zukunft gemeinsam in Angriff genommen wird. Schließlich ist nicht zu erwarten, dass die Flüchtlingsströme nach Europa in absehbarer Zeit aufhören werden.

Mitte März finden in Deutschland in drei Bundesländern Landtagswahlen statt. Dies wird ein Moment der Wahrheit für Angela Merkel und die Bundesregierung, weil die Wahlen zeigen werden, ob oder wie sehr die Flüchtlingskrise das Wahlverhalten in Deutschland verändert hat. Diese Wahlen bedeuten, dass das Zeitfenster für ein EU-Türkei-Abkommen immer kleiner wird. Angela Merkel weiß, dass sie nun liefern muss.

## Griechenland als Problem

Obwohl sie ihren Überzeugungen hinsichtlich der Türkei-Option treu bleibt, scheint sich die Kanzlerin diesmal auf ein Scheitern einzustellen. Es ist bezeichnend, dass sie in ihrer Erklärung ausdrücklich die Möglichkeit erwähnt, Griechenland auszuschließen, was eine effektive Verschiebung der Außengrenzen des Schengen-Raums zur Folge hätte – während sie gleichzeitig Berlins Verhandlungen mit Ankara und einer Handvoll anderer EU-Staaten über einen Umsiedlungsplan für syrische Flüchtlinge in der Türkei unerwähnt ließ.

Nach dem EU-Gipfel sieht es so aus, als ob die Option einer aktiven Einbeziehung der Westbalkanländer an Bedeutung gewinnen würde. In Berlin wächst das Gefühl, dass Griechenland weiterhin ein Problem darstellt. Merkel und ihre Berater werden Kosten und Nutzen der beiden oben genannten Ansätze überprüfen. Im Wesentlichen werden sie die Kosten der nach wie vor unzureichenden Umsetzung des EU-Türkei-Maßnahmenplans abwägen gegen einen de facto Ausschluss Griechenlands aus dem Schengen-Raum. Ankara war bisher ein schwieriger Partner und es ist ein offenes Geheimnis, dass viele Hauptstädte nicht mehr an den Deal glauben oder dass er zu kostspielig ausfallen werde. Noch nie hatte ein EU-Beitrittsland so viel Einfluss auf die Union, wie ein anderer Beobachter bemerkte. Letztlich ist es schwer vorstellbar, dass Angela Merkel bereit sein könnte, Deutschland und die Europäische Union einer derart angreifbaren Vereinbarung auszusetzen – eine Vereinbarung, auf die man sich auf Monate und Jahre verlassen können müsste. Ihre Lösung bedarf stärkerer Fundamente.

Die Option einer Schließung der mazedonischen und bulgarischen Grenzen könnte Deutschland und anderen EU-Ländern die Ergebnisse liefern, die sie brauchen, aber in einer zuverlässigeren und vor allem viel schnelleren Art und Weise. Die EU hat viel mehr Einfluss auf die Beitrittsländer in Südosteuropa als auf die Türkei. Die Westbalkanländer haben ein starkes Interesse mit der EU zusammenzuarbeiten, weil sie immer noch Beitrittsambitionen hegen und

sich nachweislich stark engagieren. Mit der andauernden humanitären Krise auf der westlichen Balkanroute, besteht die Gefahr, dass die geopolitischen Herausforderungen in der gesamten Region weiter eskalieren, wenn noch mehr Flüchtlinge kommen; Sonja Licht hat im November 2015 auf diesen Umstand hingewiesen. Den Eindruck zur Lösung der Flüchtlingskrise beizutragen, würde den Staaten Südosteuropas ein starkes Gefühl der Zugehörigkeit vermitteln, was sich für die EU in diesen verzweifelten Zeiten auszahlen könnte.

Dennoch, und dies ist ein gewichtiger Einwand, wären die Kosten, die mit einem solchen Schritt verbunden wären, in der Tat sehr hoch. Angela Merkel weiß das. Griechenland würde de facto aus dem Schengen-Raum ausgeschlossen, was das Land in eine schwierige Lage bringen würde. Der Flüchtlingsstau, der sich in Griechenland bereits gebildet hat, ist erheblich, und die Zahlen würden schnell weiter ansteigen. Man könnte sich der Hoffnung hingeben, dass die Flüchtlinge aufhören würden, den Weg durch Griechenland zu wählen, wenn die Grenzen weiter nördlich geschlossen wären. Sicher ist das jedoch nicht. Es ist wahrscheinlicher, dass die Flüchtlinge auch weiterhin dieser Route folgen würden - zumindest für einige Zeit. Das würde den Druck auf Griechenland, das manch einer bereits jetzt als „gescheiterten Staat“ bezeichnet hat, noch weiter erhöhen.

Trotz der jahrelangen Streitigkeiten mit Athen über Griechenlands Mitgliedschaft in der Euro-Gruppe, ist man sich in Berlin auch der Risiken bewusst, die ein Ausscheiden Griechenlands mit sich bringen würde. Und man weiß um die symbolischen und faktischen Auswirkungen, die eine solche Entscheidung für die Zukunft des Schengen-Raums und der EU als Ganzes haben könnte. Es ist schwer vorstellbar, dass sich Deutschland, als Land, das der europäischen Integration tief verbunden fühlt und dessen Wirtschaft von der Freizügigkeit auf dem Binnenmarkt enorm profitiert, zum Totengräber des Schengen-Raums verwandeln könnte. Wenn das so ist, wird die Zeit langsam knapp und Merkel könnte vielleicht bald keine andere Wahl mehr haben.

## Österreich als Merkels Retter?

Österreichs Außen- und Innenminister haben Ende Februar eine Konferenz mit den Ländern entlang der westlichen Balkanroute in Wien einberufen. Zusammen mit Österreichs Haltung auf dem letzten EU-Gipfel wurde dieser Schritt als eine weitere offene Kritik an der Berliner Flüchtlingspolitik interpretiert. Aber steht Wien Berlin wirklich so kritisch gegenüber? Ja und nein.

Wien reagiert in der Tat auf das Scheitern der Berliner Lösungsversuche, weshalb die innenpolitisch unter Druck stehende Regierung beschlossen hatte, den Stier bei den Hörnern zu packen. Allerdings ist es schwer zu glauben, dass sich Österreich auf eine direkte Konfrontation mit dem deutschen Nachbarn in einer so brisanten Frage einlässt. Als EU-Mitglied mit Verantwortung für die Entwicklungen in Südosteuropa und in der EU als Ganzes, könnte sich Österreich letztlich als Merkels Retter aus einer unangenehmen Zwangslage erweisen.

Während Merkel die Vorschläge der Visegrad-Staaten zur Schließung der griechisch-mazedonisch-bulgarischen Grenze kategorisch abgelehnt hat (etwas, was sie an dieser Stelle aus verschiedenen Gründen tun musste), wäre es für Berlin einfacher, wenn die Gespräche über ein solches Szenario von Wien und den südosteuropäischen Ländern selbst und nicht von den Visegrad-Staaten initiiert würden. Diese hatten Deutschland in der Mitte der Flüchtlingskrise Kopfschmerzen bereitet und in den letzten Monaten wenig Engagement für den Weiterbestand der Union gezeigt. In einem solchen Szenario könnte Wien Berlin hinzuziehen, um eine auf den westlichen Balkan zugeschnittene Lösung zu suchen. Angela Merkel würde nicht völlig das Gesicht verlieren, wenn ein solcher Kurs verfolgt würde. Schließlich würde sie wahrscheinlich zugeben, dass sie neuen Realitäten ins Auge sehen und sich einer ohnehin bereits bestehenden Praxis fügen müsse.

Wird Angela Merkel letztendlich eine helfende Hand finden, wenn auch nur in Ermangelung einer Alternative? Und wie weit ist Berlin in der Debatte über ein mögliches Schengen ohne Griechenland und über die Kosten, wenn man Griechenland noch tiefer in die Krise stürzen ließe?

## Zeit mit Erdoğan über die Türkei zu sprechen

*Angela Merkel braucht eine Reihe von politischen Alternativen, auf die sie zurückkommen kann, wenn Erdoğan sie tatsächlich im Stich lässt, oder wenn er versucht seinen Preis weiter in die Höhe zu treiben.*

In einem kürzlich erschienenen ECFR-Kommentar argumentiert Asli Aydintasbas, dass der plötzliche Abgang des türkischen Ministerpräsidenten Ahmet Davutoğlu nicht unbedingt das Ende des Flüchtlingsdeals mit Europa bedeute, dass er aber sicherlich die zukünftigen Einsätze Europas im Spiel mit Ankara erhöhen werde.

Diese Argumentation wurde in Berlin in den vergangenen Tagen deutlich zum Ausdruck gebracht. Ein Gegenspieler wie Präsident Tayyip Recep Erdoğan ist oft unberechenbar, nicht nur in Bezug auf seine Politik oder seinen diplomatischen Stil. Seit vielen Jahren mischt er sich auf provokante Weise in die Debatten in der deutschen Öffentlichkeit ein, zuletzt im Zusammenhang mit der umstrittenen Böhmermann-Satire.

Bundeskanzlerin Angela Merkel benötigte den Flüchtlingspakt mit der Türkei mehr als andere EU-Regierungschefs. Sie musste die Flüchtlingszahlen in Deutschland senken und schließlich schaffte sie es auch. Dieser Deal (deutsche Politiker bezeichneten in Gesprächen die Verwendung des Wortes „Deal“ als der Sache nicht angemessen, wohl wegen eines gewissen abwertenden Untertons) wurde von der Bundeskanzlerin in einer Regierungserklärung im Deutschen Bundestag im März 2016 als die „erste echte Chance für eine nachhaltige und europaweite Lösung der Flüchtlingskrise“ beschrieben. Somit verband sie mit dem Pakt hohe Erwartungen und erklärte, dass es sich um eine saubere Lösung handele und nicht nur um einen einzigen Baustein einer breiter angelegten politischen Strategie zur Bewältigung der Flüchtlingsprobleme von heute und morgen.

Gespräche in Berlin in den letzten Wochen haben gezeigt, dass es ein Gefühl der Erleichterung, ja sogar der Begeisterung gibt, dass nach Monaten des wachsenden innenpolitischen Drucks ganz plötzlich die Flüchtlingszahlen dramatisch zurückgingen. Die Schließung der Balkanroute hatte bereits zur Folge, dass im März 2016 nur etwa 130 Menschen pro Tag in Deutschland ankamen (im Vergleich zu mehreren Tausend im Jahr 2015 und Anfang 2016). Bei einem Treffen mit seinen EU-Kollegen in Luxemburg im April zog Innenminister Thomas de Maizière daraus den Schluss, dass der Pakt mit der Türkei Wirkung zeige, da auch die Zahl der Neuankömmlinge auf den griechischen Inseln aus der Türkei rückläufig sei. „Die Botschaft ist bei den Migranten angekommen“, „die Zahlen zeigen, dass wir recht hatten“, und „das Problem ist gelöst“, sind einige der Aussagen die man in Berlin vernehmen konnte. Bis letzte Woche war man außerdem optimistisch, was die Umsetzung der Liberalisierung der Visabestimmungen für Türken noch vor dem Sommer anging, auf die man sich als Teil des Flüchtlingspakts geeinigt hatte.

Wenn die Sache schiefeht, gehört Deutschland zu den am stärksten betroffenen Ländern Europas. Zum einen, weil Deutschland für Flüchtlinge und Migranten auch zukünftig ein attraktives Ziel bleiben wird, wenn die Flüchtlingszahlen wieder ansteigen (was wahrscheinlich ist, wobei die Flüchtlinge aber durchaus auch aus anderen Regionen und über andere Routen kommen können). Zum andern auch, weil Berlin so viel in den Pakt mit Ankara investiert hat, dass er nur noch ganz knapp als „europäischer“ Deal durchgeht.

Berlin hat die Türkei kürzlich als ein Land von großer strategischer Bedeutung „wiederentdeckt“. Diese neu geschmiedete deutsch-türkische Allianz warf in anderen europäischen Hauptstädten Fragen auf. Wenn der Deal aus irgendeinem Grunde scheitern sollte, so wäre das eine große Niederlage für Angela Merkel. Sie verantwortete den Abschluss der Vereinbarung und sie wird auch die Folgen davon, ob gut oder schlecht, verantworten müssen. Zu Hause wird sie zunehmend von der Opposition im Bundestag kritisiert, weil man sich von der Türkei abhängig gemacht habe, während dort die Pressefreiheit beschnitten und ethnische Minderheiten, sowie Künstler, Wissenschaftler und Oppositionelle unterdrückt würden. Die Grünen setzten die Türkeiipolitik der Regierung auf die Tagesordnung einer Plenarsitzung Ende April 2016. Im Verlauf der Debatte wurde klar, dass das eigentliche Ziel der Kritik Kanzlerin Merkel selbst war.

Die Bundesregierung hielt sich mit Kommentaren über die Machtverschiebung zugunsten des türkischen Präsidenten nach dem Abgang des Premierministers zurück. Gleichzeitig bezeichnete Norbert Röttgen, Leiter des Ausschusses für auswärtige Angelegenheiten im Bundestag und Mitglied von Merkels CDU,

den Vorgang in einem Interview mit dem öffentlich-rechtlichen Sender Deutschlandfunk als „eine schlechte Nachricht für Europa und für die Türkei“. Er erklärte, dass die Türkei mit dem Abgang von Davutoğlu einen großen Schritt von Europa abgerückt sei. In Bezug auf die Frage der Visa-Liberalisierung betonte Röttgen die von der Europäischen Kommission dafür festgelegten Voraussetzungen und machte klar, dass die Türkei sich verändern müsse, wenn das Land die Visa-Liberalisierung und die Zusammenarbeit mit Europa wirklich wolle. Schließlich machte er deutlich, dass es nun ganz und gar Sache der Türkei sei, den entsprechenden Willen und die nötige Bereitschaft zu zeigen.

Aufgrund des wachsenden politischen Drucks in Berlin wird Angela Merkels Verhandlungsspielraum geringer werden, wenn die Türkei noch höhere Gegenleistungen für den Flüchtlingspakt oder für zukünftige Kooperationen in anderen Bereichen verlangt. Auf der anderen Seite kann sie damit rechnen, die öffentliche Meinung auf ihrer Seite zu haben, solange sie Maßnahmen trifft, die das Gefühl eines erneuten Kontrollverlusts nicht aufkommen lassen. Wegen der im Jahr 2017 anstehenden Bundestagswahl wird sie ihre Wählerschaft noch schärfer als üblich im Auge behalten müssen.

Der Abgang von Davutoğlu bedeutet auch, dass die Bundesregierung sich mit anderen politischen Mitteln zur Eindämmung der Flüchtlingsströme nach Europa und Deutschland auseinandersetzen muss, für den Fall, dass der Deal mit der Türkei scheitern sollte. Entsprechende Anstrengungen sind seit Monaten im Gange, sowohl auf nationaler als auch auf EU-Ebene. Doch wegen der hitzigen öffentlichen Debatte über die deutsch-türkischen Beziehungen und den Flüchtlingsdeal ist dies in der breiteren Öffentlichkeit noch nicht ausreichend angekommen.

Für die Plenarsitzung des Bundestags in dieser Woche haben die Koalitionsparteien der Regierung die Außenpolitik (insbesondere die Bekämpfung der Fluchtursachen) auf die Tagesordnung gesetzt. Es wurden außerdem Vorschläge unterbreitet, die Unterstützung von Syriens und Libyens Nachbarländern zu verbessern, die ebenfalls hohe Flüchtlingszahlen zu verkraften haben. Berlin hat aber auch auf diplomatischem Weg alles unternommen, um den Krieg in Syrien zu beenden.

Kurz gesagt muss sich Angela Merkel nach politischen Alternativen umschaun, für den Fall, dass Erdoğan sie im Stich lässt (nicht sehr wahrscheinlich), oder dass er seinen Preis weiter in die Höhe treiben will (wahrscheinlicher), denn dies würde ihre Kritiker in Deutschland und in Europa bestärken.

## Hat Berlin die Herausforderungen der Flüchtlingskrise übertrieben?

*Berlins Versuche, die Flüchtlingszahlen zu senken, hat Kollateralschäden am EU-System als Ganzem verursacht.*

Es versteht sich von selbst, dass die Ankunft von mehr als einer Million Flüchtlingen und Migranten seit 2015 ihre Spuren in der Politik und Gesellschaft Deutschlands hinterlassen hat. Auf allen Ebenen des deutschen föderalen Systems – Kommunen, Bundesländer und Bundesregierung – mussten Maßnahmen getroffen werden, um Asylanträge besser bearbeiten und die Asylberechtigung besser prüfen zu können. Darüber hinaus musste sich Deutschland mit den Bedürfnissen der Neuankömmlinge, die Asyl erhalten hatten, und mit denjenigen Personen befassen, deren Asylantrag abgelehnt worden war.

Kanzlerin Angela Merkel rief die Flüchtlingspolitik zur obersten Priorität aus und veranlasste im Oktober 2015 die Koordinierung aller Maßnahmen durch das Kanzleramt. Dies war schon wegen der schieren Größe der Aufgabe nötig und auf Grund der Tatsache, dass der Zuzug einer großen Zahl von Neuankömmlingen innerhalb eines Jahres potenziell polarisiert. Die operative Seite der deutschen Flüchtlingspolitik verblieb beim Ministerium des Innern, aber die allgemeine politische Koordinierung wurde dem Chef des Kanzleramts übertragen und steht seitdem regelmäßig auf der Tagesordnung der wöchentlichen Kabinettsitzungen. „Wir schaffen das“, war das Signal, das Angela Merkel ressortübergreifend ausgesandt hatte.

Es gibt wohl kein Ministerium auf Bundesebene (oder auf der Ebene der Bundesländer), das von der Krisenreaktion nicht in irgendeiner Weise betroffen war. Und darüber hinaus hat die Flüchtlingskrise in die allgemeine politische Debatte in Berlin als natürlicher Bezugspunkt und als ein entscheidender Wendepunkt für das Land Eingang gefunden.

Während die Kanzlerin „wir schaffen das“ zur obersten Priorität machte, begann die Botschaft tröpfchenweise in der Hierarchie durchgereicht zu werden – und hatte schnell einen beachtlichen Einfluss auf die politischen Debatten in Berlin. Eine Mehrheit der Politiker in Berlin hat nun begonnen, Deutschland, Europa und die Welt unter dem Gesichtspunkt der Flüchtlingskrise zu betrachten. In den Gesprächen der vergangenen Monate gab es kaum eines, in dem die Flüchtlingskrise im Denken der Gesprächspartner keine Rolle gespielt hätte – und zwar nicht als Gegenstand von belanglosem Smalltalk, sondern als ein wichtiger Faktor deutscher Politik auf nationaler, europäischer und internationaler Ebene. Es ist erstaunlich, mit welchem Ausmaß die politischen Debatten in Berlin, einschließlich der Europa- und Außenpolitik, von der Flüchtlingskrise geprägt wird. In einem Gespräch über die EU-Zukunft des Vereinigten Königreichs im Jahr 2015, hörte ich sogar die Meinung, dass die Frage des Verbleibs Großbritanniens in der EU ziemlich irrelevant geworden sei, in Anbetracht der Tatsache, dass wegen der Flüchtlingskrise das Bestehen der EU als solche gefährdet sei.

Die Frage ist also, ob die Politik und die Medien die Bedeutung des Themas überbetonen. Verdient die aktuelle Herausforderung der Migration nach Deutschland wirklich die konzentrierte Aufmerksamkeit, die ihr von Politik und Regierung gewidmet wird? Sind die Flüchtlinge für Deutschland wirklich so bedeutsam? Oder haben Regierung und Kanzlerin unter dem Druck der Medien und wachsender populistischer Strömungen überreagiert? Und zu welchem Preis?

Kein Zweifel, die Ankunft von mehr als einer Million Flüchtlinge ist eine große (wahrscheinlich aber keine außergewöhnlich große) Herausforderung für die deutsche Gesellschaft. Aber rechtfertigt diese Herausforderung, die großen Veränderungen für Europa als Ganzes, welche die jüngste deutsche Politik hervorgebracht hat? Deutschlands Politik gegenüber der Türkei ist ein typischer Fall. Es ist atemberaubend, wie sich deutsche Beamte winden, wenn man sie fragt, wie europäisch das Abkommen mit der Türkei eigentlich sei. Es war ganz klar Angela Merkel, die den Deal wollte, und ihn schließlich nach schwierigen EU-internen Verhandlungen auch bekam. Die Bundesregierung hätte die Kosten dieser „schwierigen Verhandlungen“ mit den EU-Partnern gegen den Gewinn abgewogen, den der Deal mit der Türkei versprach. Merkel sei dabei zu dem Schluss gekommen, dass schnell sinkende Flüchtlingszahlen Grund genug seien, die gesamte langfristige Machtdynamik im Verhältnis zu Ankara umzukrempeln. In der deutschen Debatte ist es nun Angela Merkels Abhängigkeit von der Türkei, die zum Stadtgespräch geworden ist. Weitgehend ignoriert wird allerdings die Wirkung dieses Deals auf das Gesamtkonzept der

EU-Beitrittsverhandlungen mit der Türkei, zu denen sich Deutschland als Teil der EU bereit erklärt hatte. Auch hier schaffte Berlin Fakten, die für die gesamte Politik der EU von Bedeutung waren.

Da wegen der Schließung der westlichen Balkanroute und wegen des Abkommens mit der Türkei nun weniger Flüchtlinge ankommen, geht auch der unmittelbare Druck auf die Regierung langsam zurück. Es ist jetzt an der Zeit die Kollateralschäden am EU-System als Ganzem in Augenschein zu nehmen, die Berlins verzweifelte Versuche, die Flüchtlingszahlen zu senken, verursacht haben. Und es ist an der Zeit, mit etwas Abstand zu analysieren, ob die deutsche Regierung unrealistische Erwartungen an ihre politischen Möglichkeiten geschaffen hat, wie sie auf die Fluchtrouten und die Menge der Flüchtlinge, die in Deutschland oder Europa Schutz suchen, einwirken kann.

## Liebesgrüße (Hassgrüße) aus Ankara

*Weil Deutschland mehr als jede andere europäische Nation in der türkischen Gesellschaft tief verwurzelt ist, ist das Land auch von den innenpolitischen Problemen der Türkei besonders stark betroffen.*

Für die Türkei sind die Beziehungen zu Deutschland wesentlich wichtiger als diejenigen zu anderen europäischen Staaten. In den letzten Jahrzehnten hat Ankara auf seinem Zickzack-Kurs durch die europäische Politik in Berlin in der Regel einen zuverlässigen Partner gefunden, der auch einmal Klartext redet. Die beiden Länder haben im Nahen Osten und im Verhältnis zu den internationalen Organisationen wie der NATO meist ähnliche Ziele verfolgt. Und vor langer, langer Zeit war Deutschland einmal ein wichtiger Unterstützer des türkischen Reformprozesses und des EU-Beitritts. Das ganz Besondere in der Beziehung beider Länder ergibt sich aber aus der Tatsache, dass weltweit die meisten Türken außerhalb der Türkei in Deutschland leben. Simple bilaterale Beziehungen werden so in den Rang einer Freundschaft erhoben.

Trotz alledem litten die deutsch-türkischen Beziehungen im vergangenen Jahr unter diversen Spannungen, die sich parallel zu den inneren Problemen der Türkei entwickelten und die Bindungen an den Westen schwächten. Noch vor einem Jahr waren es die deutsche Kanzlerin Angela Merkel und der damalige türkische Premierminister, der deutschsprachige Ahmet Davutoglu, die den monumentalen Flüchtlingspakt zwischen Ankara und Brüssel ausgehandelt hatten – ein Deal, der nicht nur einen Anker zwischen der Türkei und der EU darstellte, sondern der sogar das Potenzial hatte, dem moribunden Prozess des Beitritts der Türkei zur EU neues Leben einzuhauchen.

Nur ein Jahr später bröckelt aber die Beziehung zwischen der Türkei und der EU. Deutsche Medien bezeichnen den türkischen Präsidenten Recep Tayyip Erdoğan als Diktator, und die türkischen Medien – zumindest seine zunehmend

schrillen regierungstreuen Nachrichtenagenturen – beschreiben Deutschland als „Unterstützer des Terrorismus“, als „PKK-Freund“ und als eine Nation, die nichts anderes im Sinn hat, als die Türkei zu schwächen. Berlin übt Kritik an der Türkei wegen der zunehmenden Missachtung der Menschenrechte und wegen der Unterdrückung der Kurden und Dissidenten nach dem gescheiterten Militärputsch im Juli. Ankara reagiert darauf mit verschärfter anti-deutscher Rhetorik und mobilisiert dafür eine heimische Variante der „alt-right“-Bewegung. Außerdem sendet man symbolische Botschaften aus, indem man etwa Besuche deutscher Abgeordneter auf dem deutschen Luftwaffenstützpunkt in Incirlik verbietet oder indem man versucht, in ganz Deutschland Demonstrationen Erdoğan-treuer Gruppierungen zu organisieren.

Kurz gesagt, war Deutschland einstmals der zuverlässigste Verbündete der Türkei in Europa, gilt aber derzeit als ultimativer „Frenemy“ – also gleichzeitig als Freund und Feind und als ein unverzichtbarer, aber verhasster Verbündeter.

Es ist schwierig – aber von größter Wichtigkeit – die Vielstimmigkeit der Meinungen von den Fakten zu trennen, wenn man die Achse Berlin-Ankara genauer unter die Lupe nehmen möchte. Ereignisse, die in bilateralen Beziehungen von relativ geringer Bedeutung sind, erhalten in der türkischen Öffentlichkeit unverhältnismäßig viel Aufmerksamkeit und geben in der öffentlich sichtbaren Diplomatie den Ton an. Anfang Dezember zum Beispiel hat sich Erdoğan an der Behandlung einer türkischen Spitzenpolitikerin durch die deutsche Polizei gestört, die auf einer Reise nach Berlin ihren Reisepass verloren hatte – es handelte sich um die stellvertretende Vorsitzende des türkischen Parlaments. Ankara rächte sich mit verschärften Sicherheitskontrollen am Flughafen von vier sich auf der Heimreise befindenden deutschen Diplomaten – die Kontrollen dauerten so lange, dass die Diplomanten ihren Flug verpassten.

Aber dieses Machtgehabe ist nicht unbedingt von echter politischer Bedeutung. Derartige Vorkommnisse sind medienwirksam und reichen aus, um den öffentlichen Diskurs zu vergiften – aber kaum genug, um die Grundlagen der Zusammenarbeit zwischen den beiden Ländern zu erschüttern. Trotz der täglichen Flut von anti-deutschem Populismus, sind die Beziehungen zwischen den Regierungen weitgehend intakt. Am Ende des Tages ist Deutschland nach wie vor der wichtigste Begleiter Ankaras auf dem komplizierten Weg der Türkei zum EU-Beitritt oder aber auf dem Weg zu einem möglicherweise weichen Ausstieg aus dem Beitrittsprozess. Der mit Merkel ausgehandelte Flüchtlingspakt steht. Deutschland ist nach wie vor der wichtigste Exportmarkt für türkische Waren. Und die deutsche Bundeswehr operiert aus Stützpunkten in der Türkei im Kampf gegen den IS in Syrien und im Irak.

Diese unangenehme Trennung zwischen öffentlicher Darstellung und politischem Willen wird wahrscheinlich in nächster Zeit unverändert weitergehen. Ankara wird Berlin in allen die EU betreffenden Angelegenheiten als wichtigen Verhandlungspartner behandeln, aber in der Öffentlichkeit immer wieder aggressiv Beschwerde führen. Im Vorfeld der Bundestagswahlen und eines anstehenden Referendums über eine Verfassungsänderung, die Erdoğan noch größere Macht verschaffen soll, wird sich dieser Spalt wohl noch weiter vergrößern. Wie auch in den letzten Wahlen wird die Wahlkampfretorik der Regierung von anti-westlichem und anti-europäischem Gedankengut geprägt sein. Aber die Türkei wird sich hüten, die Beziehungen mit Deutschland wirklich ernsthaft zu belasten. Ankara weiß, dass die wankende türkische Wirtschaft keine weiteren Schläge verkraften kann, und dass man letztlich nur unter der Führung Berlins die Beziehungen zur EU in einen geordneten Rahmen stellen kann. Aber oberflächlich betrachtet werden sich die Schwierigkeiten und das Hin und Her wahrscheinlich weit in das Jahr 2017 hinein fortsetzen.

Es ist schwer vorstellbar, dass die Kritik deutscher Medien und Politiker an Menschenrechtsverletzungen in absehbarer Zeit abklingen wird. Die Türkei bleibt eine gesplante Gesellschaft und Deutschland stellt für manchen Türken in schwierigen politischen Zeiten ein sicherer Hafen dar, trotz der ständigen Kritik in regierungstreuen Medien. Die Zahlen türkischer Asylbewerber, darunter hochrangige Bürokraten, die vor den Säuberungen nach dem gescheiterten Militärputsch flüchten, sind seit dem Sommer gestiegen. Angeblich gibt es sehr viele türkische Akademiker und Studenten, die auf eine Zukunft an deutschen Universitäten hoffen.

Letztendlich bedeutet dies eine Verlagerung der Türkei-internen Spaltungen und Neurosen nach Deutschland. Deutschland selbst wird zu einem wichtigen Schlachtfeld für das bevorstehende Referendum in der Türkei, da die Unterstützung für Erdoğan's Änderungsvorschläge sich bei 45 bis 48 Prozent eingepegelt hat. Somit können die Stimmen der in Deutschland lebenden AKP-Anhänger für den Wahlausgang von entscheidender Bedeutung sein. Da in Deutschland rivalisierende Wählergruppen aus türkischen AKP-Anhängern, Kurden, Alawiten und Laizisten leben, muss sich Deutschland auf Konflikte dieser Gruppen in der ersten Hälfte des Jahres 2017 gefasst machen – und das heißt im Vorfeld der Bundestagswahlen, wo die Türkei wiederum ein zentrales Thema sein wird.

Weil Deutschland mehr als jedes andere europäische Land tiefe Wurzeln in der türkischen Gesellschaft hat, wird Deutschland die Hauptlast der Konsequenzen

der innenpolitischen Probleme der Türkei und die Abkühlung der Beziehungen der Türkei zur EU tragen.

Philosophisch betrachtet, kann man das Glas als halb voll oder als halb leer betrachten, wenn man sieht, dass die beiden Länder so eng miteinander verbunden sind, dass sie es nicht wagen können, die Beziehung ganz aufzugeben. Die Atmosphäre mag vergiftet erscheinen, aber es gibt zwischen beiden Ländern nach wie vor starke Verbindungen auf wirtschaftlicher, sozialer und politischer Ebene.

In einem Jahr der globalen Unsicherheit und im Zusammenhang mit den anstehenden Wahlen sind die deutsch-türkischen Beziehungen für die Stabilität der Türkei und ihren Platz im Westen wichtiger denn je. Für das Jahr 2017 zeichnen sich große Turbulenzen ab. Wir können wohl aber nicht mehr tun, als uns anschnallen und auf eine weiche Landung hoffen.

# **Die Krim-Krise und der Krieg in der Ukraine**

# Krisendiplomatie und der russisch-ukrainische Krieg

*Es ist für Deutschland wie die Quadratur des Kreises, wenn verlangt wird, die inländischen Forderungen nach Zurückhaltung und Isolationismus und die wachsende Verantwortung der europäischen Führung auf einen Nenner zu bringen.*

Die Überraschungsbesuche des französischen Präsidenten François Hollande und der deutschen Kanzlerin Angela Merkel in Kiew und dann in Moskau sollten die ins Stocken geratenen Verhandlungen über einen Waffenstillstand in der Donbass-Region wieder in Gang bringen. Gleichzeitig verrieten sie mehr über die deutsche Innenpolitik als über die Komplexitäten des Umgangs mit einem revanchistischen und revisionistischen Russland. Deutschland muss so etwas wie die Quadratur des Kreises schaffen, wenn es die inländischen Forderungen nach Zurückhaltung und Isolationismus und die zunehmenden Belastungen und Verantwortlichkeiten der europäischen Führung unter einen Hut bringen will. Das Problem scheint noch komplizierter, da weder die politische Elite noch die Intellektuellen des Landes eine klare Vision zu haben scheinen, wie weit Deutschland in beiden Dimensionen gehen sollte.

## Inländische Beschränkungen

Die deutsche Abneigung, Russland mit seinen Aktionen in der Ukraine zu konfrontieren, kann leicht anhand von Umfragen erklärt werden: 81 Prozent der Deutschen lehnen die Lieferung von Waffen an die Ukraine ab. 48 Prozent befürchten, dass ein Krieg zwischen der NATO und Russland droht und dass Deutschland hinein gezogen werden könnte. Das Gefühl, dass der Kalte Krieg und die Teilung Europas nie wieder passieren sollten, ist genauso stark wie

die allgemeine Abneigung gegen Krieg. Die deutschen Kriegsverbrechen in der ehemaligen Sowjetunion wurden nach 1989 ausführlich diskutiert. Bis heute sind die Beziehungen zu Russland quasi der Beweis, dass die Bundesrepublik die dunkle und militaristische Vergangenheit Deutschlands hinter sich gelassen hat. Aufgrund des Kalten Krieges wurde die Geschichte der mittel- und osteuropäischen Länder im öffentlichen Bewusstsein ins Abseits gedrängt. Russland hatte somit reichlich Gelegenheit zu Einflussnahme und zur Verbreitung seiner eigenen Version dieser Zeit in der öffentlichen Diskussion.

Darüber hinaus waren alteingesessene Politiker mit wenig Kontakt zur gegenwärtigen Politik nicht in der Lage, die Natur des russischen Regimes und die von ihm verwendeten Täuschungsmanöver zu verstehen. Sowohl für Merkel aber besonders auch für Steinmeier stellt dieses feindselige innenpolitische Umfeld eine besondere Herausforderung dar. Sowohl die Alternative für Deutschland (AfD) auf dem rechten Flügel sowie Die Linke auf dem linken Flügel könnten sich den Wunsch der Bevölkerung zunutze machen, Konflikte zu vermeiden. Beide sind im Wesentlichen pro-russische populistische Parteien, die in erster Linie von den Ängsten und der Unsicherheit der Bevölkerung profitieren wollen.

## Europäische Führung

Die Aussagen einiger erfahrener Politiker zur Ukraine waren hoffnungslos abgehoben: Mehr als 60 ehemalige Führungspersonlichkeiten, darunter der frühere Bundeskanzler Gerhard Schröder, unterzeichneten einen offenen Brief in dem sie Deutschland zu einer neuen Entspannungspolitik aufriefen<sup>2</sup> und die Berechtigung der Sicherheitsbedenken Russlands unterstrichen. Die jüngere Generation deutscher Politiker, Beamte und Kommentatoren hat sich jedoch auf ein aggressiveres Russland eingestellt und kennt die Fakten und die Tricks des Kreml.<sup>3</sup> Regeln, Normen und Ordnung sind das Herzstück des deutschen politischen Denkens und man befürchtet, dass Europa ganz und gar unregierbar würde, wenn Staaten ihre internationalen Verpflichtungen für Kurzzeitziele aufzugeben bereit wären. Das bezieht sich auf Russland, das die europäische Sicherheitsordnung durch militärische Gewalt beiseite räumen will, sowie auf andere Staaten, die nach einer Überarbeitung der Haushaltsvorschriften und Normen streben. Das russische Verhalten wird als Angriff nicht nur auf die Ukraine verstanden, sondern auf die Grundlagen der europäischen Sicherheit und Ordnung.

---

<sup>2</sup> Zum Beispiel siehe Erhard Eppers Beitrag „Einen Sieg wird es nicht geben“ in der Online-Ausgabe der Süddeutschen Zeitung vom 11. Februar 2015, verfügbar unter: <http://www.sueddeutsche.de/politik/ukraine-konflikt-einen-sieg-wird-es-nicht-geben-1.2344320>; oder siehe den offenen Brief „Wieder Krieg in Europa? Nicht in unserem Namen!“ unterzeichnet von 60 ehemaligen Politikern, verfügbar unter: <http://www.zeit.de/politik/2014-12/aufwurf-russland-dialog>.

<sup>3</sup> Siehe das Interview mit Norbert Röttgen, „Wir müssen realistischer werden“, veröffentlicht vom Deutschlandfunk am 14. November 2014 und verfügbar unter: [http://www.deutschlandfunk.de/ukraine-konflikt-wir-muessen-realistischer-werden.694.de.html?dram:article\\_id=303161](http://www.deutschlandfunk.de/ukraine-konflikt-wir-muessen-realistischer-werden.694.de.html?dram:article_id=303161).

Deshalb war Berlin federführend bei der Verhängung von Sanktionen gegen Russland. Russland muss klargemacht werden, dass die Verletzung des Völkerrechts und die militärische Aggression auf der Krim und in der Donbass-Region ihren Preis haben. Merkel nannte in München die Dinge beim Namen<sup>4</sup> und sowohl sie als auch Steinmeier unternahmen erhebliche Anstrengungen, um in dieser Frage einen europäischen Konsens zu erzielen. Für Deutschland ist dieser Konsens ein Wert an sich. Die EU sollte sich nicht spalten lassen in Länder, die Russland nicht direkt konfrontieren wollen und in Länder, die eine stärkere Unterstützung der Ukraine befürworten. Aber es gibt ein großes Problem: Was ist, wenn Russland bereit ist, den von Europa verlangten Preis zu zahlen?

Die Verhandlungen in Minsk und die unterzeichnete Vereinbarung<sup>5</sup> werden als letzte Chance für eine diplomatische Lösung innerhalb dieses europäischen Konsenses gesehen. Weitergehende Maßnahmen, wie die Ausweitung der Wirtschaftssanktionen oder die Belieferung der Ukraine mit schwerem Kriegsgerät sind sehr umstritten und könnten die einheitliche Haltung Europas in dieser Sache erneut in Frage stellen.

Daher spielt Deutschland mit einem hohen Einsatz. Deutsche Politiker wussten von Anfang an, dass die Vereinbarung alles andere als perfekt war und mit einem Scheitern gerechnet werden musste. Wenn die Umsetzung scheiterte, würde man außerdem Deutschland die Schuld dafür zuweisen. Die Ereignisse rund um die Enklave Debalzewe zeigen, wie fragil die Situation war und dass Russland weitere militärische Erfolge anstrebt. Es bleibt ungewiss, ob die Aussicht auf eine militärische Unterstützung der Ukraine durch die USA den Kreml davon abhalten könnte, die Lage noch weiter eskalieren zu lassen. Aber leider ist die US-Debatte unstrukturiert. Sie konzentriert sich momentan eher auf inneramerikanische ideologische Spaltungen als auf das, was in der Ukraine getan werden könnte, und was zu tun wäre, wenn etwas schiefginge. Und in Deutschland gibt es auch noch keinen tragfähigen Plan B als Alternative zu Verhandlungen.

---

<sup>4</sup> Die Rede ist abrufbar unter: <http://www.bundesregierung.de/Content/DE/Rede/2015/02/2015-02-07-merkel-sicherheitskonferenz.html;jsessionid=E2641DCD69F6A718066580045AD9EFBC.s3t1>

<sup>5</sup> Der Wortlaut des Abkommens Minsk II ist in englischer Sprache verfügbar unter: <http://www.telegraph.co.uk/news/worldnews/europe/ukraine/11408266/Minsk-agreement-on-Ukraine-crisis-text-in-full.html>

## Wie der Riga-Gipfel in Berlin wahrgenommen wurde

*Viele Menschen in Osteuropa betrachteten den Gipfel in Riga als Enttäuschung. Wie aber wurde er in Deutschland aufgenommen?*

In Osteuropa wurden die Ergebnisse des EU-Gipfels der Östlichen Partnerschaft in Riga als große Enttäuschung gewertet. Russlands Aktionen auf der Krim wurden wegen Weißrussland und Armenien nicht verurteilt. Es gab kein klares Einverständnis zu einer EU-Mitgliedschaft der Ukraine, Moldawiens oder Georgiens und es gab keine wichtigen Ankündigungen in Sachen Visa-Liberalisierung.

Doch in Deutschland wurde das Gipfelergebnis nicht als schlecht wahrgenommen. Die Grenzen der Östlichen Partnerschaft der Union sind bekannt, und der Gipfel blieb im Wesentlichen innerhalb der politischen Grenzen.

Zunächst einmal fand der Riga-Gipfel wenig Aufmerksamkeit in Berlin, da Grexit, Brexit und die Wahlen in Spanien und Polen die Nachrichten dominierten. Deutschland hat Angst, seine Verbündeten im Kampf für eine marktorientierte, wettbewerbsfähige EU zu verlieren – entweder in Folge nationalistischer Exit-Strategien oder aufgrund wahltaktischer Probleme im Inland. Da nunmehr die EU selbst gefährdet scheint, sieht es Berlin als wichtigste Aufgabe an, die Funktionsfähigkeit der EU zu bewahren. EU-Außenpolitik kommt erst danach.

Zweitens bedeuteten inhärente Schwächen der Nachbarschaftspolitik, dass deutsche Politiker behaupten konnten, auf dem Gipfel sei nicht mehr drin gewesen. Die Visa-Liberalisierung hängt von den Fortschrittsberichten der Kommission ab. Das Gleiche gilt für die Umsetzung der DCFTA (Vertiefte und umfassende Freihandelszone) mit Georgien. Es gab keine Garantie für eine Mitgliedschaft in der Östlichen Partnerschaft, und selbst wenn, sind die

Länder noch Jahre von der Erfüllung der Kopenhagener Kriterien entfernt. Es gibt keine Gemeinsame Sicherheits- und Verteidigungspolitik (GSVP) innerhalb der Europäischen Nachbarschaftspolitik (ENP). Somit kommen keine Sicherheitsfragen auf den Tisch – obwohl sie alle politischen Erwägungen hinsichtlich Europas östlicher Nachbarschaft dominieren. Für Deutschland war nicht viel mehr vom Gipfel zu erwarten.

Aber diese Lücken innerhalb der Östlichen Partnerschaft passen der deutschen Innenpolitik gut ins Konzept. Weitere EU-Erweiterungen sind beim deutschen Wähler sehr unbeliebt. Das gleiche gilt für die Einführung eines GSVP-Aspekts in die Nachbarschaftspolitik. Die meisten deutschen Bürger befürchten, Europa könnte in militärische Auseinandersetzungen an seiner Peripherie hineingezogen werden. Der Wunsch, einen zweiten Kalten Krieg zu vermeiden, und die negative Haltung gegenüber einem durch den Kalten Krieg geprägten Interventionismus verstärken diese öffentliche Stimmung noch. Und je näher die Bundestagswahlen 2017 rücken, desto mehr fürchten sich die Politiker davor, Ansatzpunkte für Kritik zu liefern.

Es gibt jedoch noch eine weitere Dimension der deutschen Zurückhaltung als nur die Sorge um die öffentliche Meinung. Da die EU zunehmend zerstritten und politisch uneinheitlich agiert, wird in Deutschland die Verfolgung einer langfristigen EU-Politik als eher mit Risiken als mit Chancen verbunden angesehen. Zu einer Zeit, in der bestimmte Mitgliedstaaten die Renationalisierung vieler politischer Kompetenzen verlangen, die an Brüssel abgegeben worden waren, scheint es kontraproduktiv eine außenpolitische Agenda durchsetzen wollen, die zu Hause und in großen Teilen Europas unpopulär ist. Daher bedarf die Außenpolitik der Union flankierender bilateraler und sie ergänzende politische Maßnahmen.

Der deutsche Außenminister Frank Walter Steinmeier reiste Ende Mai nach Kiew, nicht nur zu Gesprächen über die Krise im Osten der Ukraine, sondern auch über den Reformprozess in der Ukraine und Deutschlands Unterstützung für diesen Prozess. Kanzlerin Merkel besuchte die Ukraine Mitte Mai und der ukrainische Ministerpräsident Arsenij Jazenjuk hatte Berlin kurz vorher besucht. In Anbetracht des wirtschaftlichen Rückgangs (das Bruttosozialprodukt der Ukraine war im ersten Quartal des Jahres 2015 um 18 Prozent geschrumpft), hatte sich die Lage der ukrainischen Staatsfinanzen wegen der rückläufigen Staatseinnahmen stark verschlechtert. Nun müssen finanzielle Hilfen mit einer Wiederbelebung der Wirtschaft einhergehen – die wiederum die vollständige Umsetzung der Dezentralisierungsmaßnahmen und der Verwaltungsreform

voraussetzt. Im Rahmen der Europäischen Nachbarschaftspolitik sind finanzielle Soforthilfen für notleidende Staaten nicht vorgesehen, ebenso wenig wie ein Konflikt-Management-Mechanismus im Rahmen der Östlichen Partnerschaft vorgesehen ist. Somit müssen entsprechende Schritte auf bilateraler Ebene unternommen werden.

Dieser selektive Bilateralismus gibt Deutschland die Möglichkeit, der Ukraine oder anderen ENP-Ländern eine Unterstützung zu gewähren, die sich auch zu Hause vertreten lässt. Und obwohl Deutschland davor zurückschreckt, im Rahmen einer EU- oder NATO-Intervention Militärhilfe zu gewähren oder Waffenlieferungen zu befürworten, scheint man kaum Einwände zu haben, wenn andere Staaten, die wegen einer solchen Politik keine innere Opposition zu fürchten haben, dies bilateral tun. Es gab keine öffentliche Kritik an der Tatsache, dass Großbritannien oder die USA Militärberater in die Ukraine entsandten oder die ukrainische Nationalgarde ausbildeten – und dies kann auf vielerlei Weise interpretiert werden.

Das ist gewissermaßen ein Paradox für die außenpolitische Leistung der EU. Die Europäische Union scheint nicht in der Lage, eine umfassende Außenpolitik zu formulieren. Dies liegt an der zögerlichen Haltung mehrerer Mitgliedsstaaten – einschließlich Deutschland. Auf der anderen Seite kann der deutsche Weg, die EU-Politik durch selektiven Bilateralismus zu ergänzen, als pragmatische Weise beschrieben werden, mit den innereuropäischen Meinungsverschiedenheiten und unterschiedlichen politischen Kulturen der einzelnen Länder umzugehen. Die größere Frage bleibt: Wer sollte oder könnte die Vielzahl der selektiven Bilateralismen koordinieren, die sich wegen der Beschränktheit der EU-Außenpolitik wohl verstärkt entwickeln werden?

Gustav Gressel • 17. Juni 2015

31

# Krieg und Frieden in Berliner Köpfen

*Warum sind die Deutschen so entschieden gegen eine militärische Intervention zur Verteidigung der NATO?*

Laut einer Umfrage des Pew Research Center sind nur 38 Prozent der deutschen Bevölkerung für den Einsatz militärischer Gewalt zur Verteidigung eines NATO-Verbündeten, 58 Prozent sind dagegen. Obwohl die Unterstützung für Solidarität selbst in Ländern mit traditionell engen Bindungen zur NATO gering ist (in Polen 48 Prozent dafür, 38 Prozent dagegen, in Großbritannien 49 Prozent dafür, 37 Prozent dagegen), sind die deutschen Zahlen besonders schockierend.

Derzeit ist die deutsche Verteidigungspolitik im Umbruch. Nach zwei Jahrzehnten mit Bundeswehreinräsen im Ausland sollte sich die Verteidigungspolitik stärker um die Verteidigung europäischer Verbündeter kümmern. Tatsächlich wurden als Notbehelf weitere Panzer angeschafft und die Bundeswehr nimmt wieder an NATO-Manövern nach Artikel 5 teil. Und doch gibt es scheinbar wenig oder gar keine inländische Unterstützung für diese Politik. Wie kann dann aber NATO-Abschreckung gegenüber Russland glaubwürdig sein?

Der Mangel an Bewusstsein für die zunehmend fragile Sicherheitslage in Europa (die sich nicht nur auf Russland, sondern auch auf Nordafrika und den Nahen Osten bezieht) ist nicht zu leugnen, aber seine Ursachen sind komplex; es handelt sich nicht nur um eine allgemeine Kriegsmüdigkeit oder Angst vor einer militärischen Konfrontation mit Russland. Dieser Mangel an politischer Unterstützung ist das Ergebnis einer langen Kette von politischen Missverständnissen. Diese begannen mit der Bedrohungsinfation in den 1990er Jahren, dann kam das unbeteiligte Zuschauen in allen Fragen der europäischen Sicherheit.

Es gibt nur wenige Staaten in Europa, in denen das Gefühl eines „Endes der Geschichte“ so stark war wie in Deutschland im Jahr 1990. Das Land war wieder vereint. Die kommunistische ideologische Herausforderung war über Nacht verschwunden. Das deutsche Parteiensystem bewegte sich in Richtung eines sozial-liberalen Konsenses, wurde aber (noch) nicht durch populistische Regimegegner in Frage gestellt. Die europäische Integration schritt voran und dank der europäischen Erweiterung fand sich Deutschland – einst ein Frontstaat des Kalten Krieges – bald im sicheren Herzen Europas wieder. So ergab es sich, dass die Bundeswehr, die einst über mehrere Heeresgruppen und über 5.000 Kampfpanzer verfügte, auf zwei Divisionen und 225 Kampfpanzer im aktiven Dienst schrumpfte.

Doch dieses rasche Einlösen der „Friedensdividende“ verursacht Besorgnis in der Rüstungsindustrie, unter den Beamten des Verteidigungsministeriums und unter Politikern. Wenn Deutschland zu schnell entmilitarisiert würde, würde dies seiner politischen Stellung im Vergleich zu Frankreich und Großbritannien, sowie einem seiner fortschrittlichsten und innovativsten Wirtschaftszweige schaden. Daher diente seit Mitte der 1990er Jahre der liberale Interventionismus als Notlösung, um die Aufrechterhaltung der Streitkräfte zu rechtfertigen. Die Bundeswehr war zu einer Expeditionsarmee geworden wie die Streitkräfte Frankreichs, Großbritanniens oder der USA. Aber das Problem bei einem solchen Übergang war, dass Deutschland über keine nennenswerte Tradition militärischer Expeditionen verfügte, und nur sehr wenige deutsche Interessen von solchen Maßnahmen profitieren würden.

Außer auf dem Balkan – wo Deutschlands politische und strategische Interessen auf dem Spiel standen – folgte Deutschland nur anderen Staaten in den Kampf: Der Bundeswehreininsatz in Afghanistan war ein Entgegenkommen gegenüber den USA und der Einsatz in der Demokratischen Republik Kongo ein Entgegenkommen gegenüber Frankreich. Und unangebrachter Weise wurden diese Entgegenkommen in der Heimat mit einer beispiellosen Inflation der Bedrohungen gerechtfertigt. In einer globalisierten Welt, so wurde argumentiert, sei Deutschland so eng mit dem Rest der Welt verknüpft, dass die Bundeswehr in der Lage sein müsse überall in der Welt einzugreifen. Denn sonst könnten die negativen Folgen von Flüchtlingsströmen, Drogen, Kriminalität, Terrorismus oder weltwirtschaftlichem Chaos die Sicherheit und den Wohlstand Deutschlands unmittelbar gefährden.

Diese Bedrohungsinflation stellte sich bei verschiedenen Gelegenheiten als falsch heraus. Der Nahe Osten war nach der Invasion des Irak im Jahr 2003 nicht sicherer. Es gab nicht weniger Flüchtlinge und Migranten aus Libyen nach

der westlichen Intervention im Jahr 2011. Es kommen nicht weniger Drogen oder Terroristen aus dem afghanisch-pakistanischen Grenzgebiet als vor 2001 und die Tatsache, dass es keine weiteren 9/11-Anschläge gegeben hat, ist eher der stärkeren Überwachung, dem Heimatschutz und der Veränderung der operativen Vorgehensweise der internationalen Dschihadisten zuzuschreiben. Die Ölpreise kollabierten trotz der anhaltenden Unruhen im Nahen Osten. Und Piraten schnitten Deutschland nicht von den Exportmärkten Asiens oder des Nahen Ostens ab. Aber weil diese Interventionen mit übertriebenen Bedrohungen gerechtfertigt wurden, verlor die Bevölkerung viel Vertrauen in die nationale Debatte über die Sicherheitspolitik, wenn nicht sogar in die Verteidigungsinstitutionen selbst.

Die Politik der Leugnung von Bedrohungen, auf die die deutschen Politiker dann umschwenkten, war genauso schädlich. Während die unmittelbare Bedrohung für Deutschland durch viele Krisen geringer war als angenommen, wurde die kumulative langfristige Beschädigung der internationalen Ordnung durch revisionistische Akteure, einschließlich des islamischen Staats und Russlands, unterschätzt oder vernachlässigt. Auch heute noch weigern sich viele deutsche Beamte und Politiker anzuerkennen, dass Russlands militärische Aggression gegen die Ukraine nur einer der vielen Versuche Russlands ist, die alte europäische Ordnung über Bord zu werfen und eine neue nach Russlands Vorbild zu schaffen.

Ebenso haben die Versuche des IS, eine radikal-islamistische internationale, nationale und gesellschaftliche Ordnung im Irak und in Syrien zu schaffen und die Ausstrahlung dieser Ideen in alle Richtungen (einschließlich deutschen Städten), viel ernstere langfristige Auswirkungen auf die internationale Ordnung, als irgendein verrückter Diktator im Nahen Osten oder eine isolierte Terrorgruppe. Schlimmer noch kommt die Leugnung dieser Bedrohung zu einer Zeit, wo Deutschland recht erfolgreich Unterstützungsmaßnahmen für die kurdische Peschmerga in ihrem Kampf gegen den Islamischen Staat durchführt und die Bundeswehr federführend die Schaffung einer superschnellen Eingreiftruppe übernommen hat, welche der Bedrohung der osteuropäischen Staaten durch Russland entgentreten soll.

Allerdings tut die deutsche Bevölkerung weiterhin so, als gäbe es keine eskalierenden Krisen in Europa – und kein Politiker versucht, diese Idylle zu stören. Wie das Pew Research Centre geschrieben hat, besteht das grundlegende Problem darin, dass man nicht ernsthaft auf diese Krisen reagieren kann, wenn breite Kreise nicht anerkennen wollen, dass sie existieren. Die freiheitliche

westliche Grundordnung hat viele ideologische, politische und militärische Herausforderungen, wie den Faschismus in den 1930er und 1940er Jahren und später den Kommunismus überlebt. Als ich im Kalten Krieg aufwuchs, war die Notwendigkeit der nationalen Verteidigung leicht zu erklären: Willst du unter dem Kommunismus leben oder lieber kämpfen, wenn es nötig sein sollte? Heute würden nur wenige Menschen in Putins Russland oder im Islamischen Staat leben wollen. Aber solange Politiker und Meinungsführer nicht bereit sind, die politischen und militärischen Folgen dieser Wahl zu diskutieren und die Führung in der Debatte zu übernehmen, anstatt immer nur auf diese zu reagieren, werden derartig seltsame Unterschiede zwischen der öffentlichen Meinung und der Regierungspolitik bestehen bleiben.

## Idealpolitik oder Realpolitik: Deutschlands neue alte außenpolitische Debatte

*Deutschlands obsessive Auseinandersetzung zwischen einer wertorientierten und einer interessenbasierten Außenpolitik ist zurück.*

Ein Merkmal der noch andauernden Suche Deutschlands nach einer neuen Führungsrolle in der europäischen Politik ist die scheinbar endlose Debatte um eine wertbasierte gegenüber einer interessenbasierten Außenpolitik. Seit den 1970er Jahren sind es zwei Denkschulen, die in den politischen Debatten, in politischen Kreisen und in der Wissenschaft immer wieder zusammengestoßen sind. Die eine Seite argumentiert, die Außenpolitik Deutschlands solle die Werte und Normen des Landes über die Grenzen hinaus vertreten. Die andere Seite besteht darauf, dass die Außenpolitik zunächst das nationale Interesse im Blick haben müsse, widerstrebende Kräfte ausgleichen oder besänftigen müsse und externe Aspekte von Konflikten kontrollieren müsse.

Solange Europa geteilt war, hatte sich diese Dichotomie nicht voll entfaltet. Die Bedingungen des Ost-West-Konflikts schienen zu einer Angleichung ideologischer und pragmatischer Richtungen geführt zu haben. Nach 1990 änderte sich die Situation für Deutschland, zunächst zugunsten einer wertorientierten Außenpolitik. Die Einschränkungen der bipolaren Ordnung und das Risiko eines Atomkrieges waren nicht mehr gegeben, sodass in Ost-Mitteleuropa „Idealpolitik“ ausgelebt werden konnte. Aber jetzt, da Osteuropa zurückfällt, Russland Europa provoziert und der arabische Frühling zusammengebrochen ist, öffnet sich wieder die alte Kluft zwischen den beiden Schulen des Denkens – für die deutsche Außenpolitik bedeutungsvoller als je zuvor.

Verständlicherweise wird diese Diskussion nicht von den Parteien der großen Koalition, Christdemokraten (CDU) und Sozialdemokraten (SPD), geführt. Deren führende Mitglieder konzentrieren sich lieber auf das Tagesgeschäft.

Allerdings sind Meinungsverschiedenheiten über außenpolitische Werte und Interessen in der Parteibasis und den Parlamentsfraktionen ganz offensichtlich vorhanden. Bei den Konservativen gibt es eine bedeutende Minderheit, die auf Grundlage ihrer Werteorientierung eine viel härtere Linie gegenüber Russland befürwortet. Bei den Sozialdemokraten ist dieses Lager kleiner, aber SPD-Mitglieder und Abgeordnete haben aufgrund wertorientierter Bedenken Probleme mit der Unterstützung autoritärer Partner wie Ägypten unter Präsident Sisi, mit starken wirtschaftlichen Beziehungen zu China oder mit Waffenlieferungen an Saudi-Arabien.

Da CDU und SPD Regierungszwängen unterliegen, ist die Debatte innerhalb der Oppositionsparteien interessanter aber auch verwirrender.

Die postkommunistische Partei Die Linke folgt in der Regel einem entschieden wertorientierten Ansatz, wendet sich gegen den Waffenhandel im Allgemeinen und hat bisher stets gegen Einsätze der Bundeswehr im Ausland gestimmt. Aber im Ukraine-/Russlandkonflikt ist die Partei gespalten, mit Verfechtern der Politik Putins, welche die Schuld für den Konflikt einer aggressiven und expansionistischen EU zuschieben.

Die Alternative für Deutschland (AfD), die als Anti-Euro-Partei gegründet worden war, sich aber allmählich rechts von den Konservativen positioniert hat, vertritt in Bezug auf Russland auch diese Positionen – und dies könnte Grund für eine Spaltung der Partei noch vor den Bundestagswahlen 2017 sein.

Eine echte Debatte findet unter den deutschen Grünen statt. Mitglieder und Abgeordnete der Grünen haben sich für eine „Maidan-Ukraine“ und für einen harten Kurs gegenüber Russland ausgesprochen. Sie sind heftige Kritiker des „Minsk-Konzepts“ der Bundeskanzlerin. Auf der anderen Seite ringt besonders dieses Lager mit der Frage, wie ein wertorientiertes Handeln mit den real existierenden Weltkrisen und deren Auswirkungen in Einklang gebracht werden kann.

Unter der Überschrift „Vom Umgang mit autoritären Systemen“ war die Außenpolitische Jahreskonferenz 2015 der mit den Grünen verbundenen Heinrich-Böll-Stiftung ganz der Kluft zwischen Werten und Interessen gewidmet. Bewusst hatte die Stiftung Referenten aus Deutschland, Europa, den USA und Asien eingeladen; auch solche, die nicht unbedingt die vorherrschenden Ansichten innerhalb der eigenen Partei vertreten würden. Somit verwandelte sich die Tagung (an der auch das ECFR Berlin als Partner teilnahm) zu einem Forum der Reflexion auf höchster Ebene. Die Konfrontation mit geopolitischen

und normativen Denkern aus der ganzen Welt löste eine intensive Debatte aus, sowohl in den öffentlichen Diskussionsrunden als auch unter den Experten am runden Tisch.

Einige der wichtigsten Lehren aus dieser bemerkenswerten Tagung, welche die Debatten in Deutschland in den kommenden Monaten beeinflussen könnten und sollten:

Erstens wird die deutsche und europäische Außenpolitik mit Machtpolitik und autoritären Regimen zu leben lernen müssen. Dies erfordert ein kontinuierliches Abwägen zwischen wertorientierter Politik und Realismus, und einen Balanceakt zwischen Strategien und Inkrementalismus. Vor diesem Hintergrund und in Ermangelung einer starken Führung der USA wird Deutschland weniger in der Lage sein, zwischen Werten und Interessen zu wählen. Vielmehr muss es in beiden Bereichen erfolgreich handeln.

Zweitens erscheint Europas demokratische Agenda in Anbetracht der europäischen Nachbarschaft im Osten und Süden keinen realistischen Plan für eine Außenpolitik bereitzustellen. Hier scheint eine Politik zur Schaffung eines „besseren Lebens“ mehr Perspektiven zu bieten als aktuelle Bedingungen, die mit liberaler Demokratie verbunden sind.

Drittens müssen in Europa „freiheitlich-demokratische“ Werte in gewahrt werden. Denn in einigen Ländern gibt es Grund zur Sorge wegen autoritärer Trends, beispielsweise bei der Behandlung von Migrant\*innen, Flüchtling\*innen und Asylbewerber\*innen, und – nicht zuletzt – bei der Solidarität unter den EU-Mitgliedern. Eine glaubwürdige, wertorientierte Außenpolitik erfordert eine kohärente und von beiden Seiten geteilte Vorstellung europäischer Werte zu Hause.

Und schließlich, im Hinblick auf die politischen Realitäten im Ausland, muss die deutsche und europäische Außenpolitik unweigerlich Integritätslücken bewältigen, wenn sie mit Machtkämpfen und Krisen konfrontiert wird. Kontrolle von Konflikten und die Aufrechterhaltung der Stabilität verlangen von Deutschland und Europa Zusammenarbeit mit autoritären Regimen, auch wann man dies nicht möchte. Europäer müssen ihre Kapazitäten für die Konfliktprävention und humanitäre Hilfe erheblich erweitern, wenn sie ihre Werte in Bereichen verteidigen möchten, in denen offene Konflikte vorherrschen.

Deutsche Politiker erinnern diese Debatten an die Wichtigkeit der Stärkung des Zusammenhalts in der EU. Berlin muss auch besser kommunizieren, wie es einen Ausgleich zwischen Werten und Interessen wünscht, und wo und wann der eine oder andere Aspekt die Oberhand gewinnen soll. Zusammen mit seinen europäischen Partnern sollte Deutschland denjenigen zusätzliche Unterstützung gewähren, die für europäische Werte eintreten, und gleichzeitig denjenigen Respekt für die Ansichten und Präferenzen zeigen, die das weniger tun. Existierende Verbindungen zu pluralistischen Gruppen müssen beibehalten werden, aber die Europäer müssen auch mit allen Seiten frühzeitig und kontinuierlich kommunizieren.

Im Gegensatz zu den 1990er Jahren ist der Ausbau der pluralistischen Demokratie nicht die treibende Kraft hinter den internationalen Beziehungen, obwohl er oft zu politischem Wandel an vielen Orten auf der ganzen Welt geführt hat. Im Gegensatz zu den 2000er Jahren ist der Glaube an die Gestaltungskraft des Westens erheblich geringer geworden. Die kommenden Jahre werden die internationalen Angelegenheiten noch komplizierter machen und die Fähigkeit der Europäer ihre Umwelt zu gestalten weiter einschränken. Für die deutsche Außenpolitik bleibt nicht viel Zeit für abstrakte Diskussionen. Wenn Berlin die Führung übernehmen will, muss es eine Strategie entwickeln, die sowohl realistisch ist, die aber gleichzeitig dazu beiträgt, Rolle und Bedeutung der europäischen Werte zu definieren.

# Deutschlands Doppelzüngigkeit in der Verteidigungspolitik

*Obwohl Deutschlands Sicherheitsbeitrag immer wichtiger wird, muss die deutsche Politik diese Tatsache für das heimische Publikum herunterspielen*

Deutschland hat begonnen, eine neue und beinahe revolutionäre Vision für seine Außen- und Sicherheitspolitik zu entwickeln. Das merkten die Sicherheitsexperten Claudia Major und Christian Mölling bereits im Juni 2014 an. Auf die Umsetzung dieser Vision in die Realität werde man allerdings noch eine ganze Weile warten müssen. Ausgehend von den Reden von Bundespräsident Joachim Gauck, Außenminister Frank-Walter Steinmeier und Verteidigungsministerin Ursula von der Leyen auf der Münchner Sicherheitskonferenz Anfang 2014, argumentierten die beiden, es gäbe Anzeichen dafür, dass Deutschland entschlossen sei, seiner starken Rolle in Europa und der Welt besser gerecht zu werden. Um eine solche Positionsveränderung Realität werden zu lassen, müsse Berlin aber die Deutschen veranlassen, militärische Einsätze als akzeptable und die politischen Maßnahmen ergänzende Maßnahmen zu betrachten. „Veränderungen müssen zu Hause beginnen und sorgfältig vorbereitet werden“, schlossen sie.

Innerhalb von nur wenigen Jahren hat sich die gesamte Sicherheitslage in Europa dramatisch verschoben, weswegen auch im Inland Sicherheitsbedenken immer größer geworden sind. Die Koalitionsregierung von Angela Merkel hat in den vergangenen Monaten deutlich gezeigt, dass sie diese Entwicklungen sehr ernst nimmt. Berlin investiert viel in diplomatische Lösungen für die Kriege und Krisen in Europas Nachbarschaft, aber die Regierung hat in letzter Zeit auch weitere Schritte im Bereich Sicherheit und Verteidigung unternommen. Beispielsweise debattiert der Bundestag über die Verlängerung des Mandats der Bundeswehr im Rahmen der UN-Mission in Mali; Berlin leistet auch erhebliche Unterstützung für die Luftangriffe, die seine Verbündeten in Syrien

durchführen; und Deutschland beteiligt sich an der Luftraumüberwachung im Baltikum.

Nur zwei Jahre nach der Zusage Deutschlands, sich stärker für die europäische Sicherheit zu engagieren, ist Deutschland in eine Lage geraten, in der grundlegende Fragen in Bezug auf die Sicherheit Europas auftauchen. Jetzt erwartet man von Berlin Antworten auf diese Fragen.

Aber in welchem Umfang war die deutsche Öffentlichkeit in Deutschlands Entscheidung, sich stärker für die europäische Sicherheit zu engagieren, eingebunden? Während der innenpolitische Aspekt dieser Frage für die Partner Deutschlands sicherlich weniger wichtig ist, ist er für Berlin von zentraler Bedeutung. Deutschland steht vor der Bundestagswahl im September 2017 und Politiker und Parteien rüsten sich für den Wahlkampf. Die Mobilisierung von Wählern für die Verteidigung gegen neue und greifbare Bedrohungen ist nicht eine Frage des guten Willens, sondern eine sehr reale politische Schlacht, die in den kommenden Monaten geschlagen werden muss. Politiker, die sich für ein stärker engagiertes Deutschland einsetzen, auch wenn dieses Engagement mit militärischen Mitteln erfolgt, sehen sich einer aus guten Gründen weitgehend pazifistischen deutschen Öffentlichkeit gegenüber. Nicht nur, dass der Schatten zweier Weltkriege weiterhin schwer auf den Menschen lastet – es herrscht auch ein Gefühl, dass die Welt nach 1989 für die Mehrheit der Deutschen eher neue Möglichkeiten als Risiken birgt.

Der Fall der Berliner Mauer und die deutsche Wiedervereinigung, der Zusammenbruch der Sowjetunion und die Aussicht auf eine EU-Mitgliedschaft für mittel- und osteuropäische Länder veranlassten die Deutschen, die sich verändernde Weltordnung willkommen zu heißen. Die Europäische Union wurde zum gemeinsamen Schirm unter dem sich der Kontinent politisch und wirtschaftlich vereinte, und die Deutschen investierten kräftig in das europäische Projekt. Wirtschaftlich gesehen schien das „deutsche Modell“ nach Durchführung schmerzhafter Reformen in den frühen 2000er Jahren für das Zeitalter der Globalisierung maßgeschneidert zu sein: Die Deutschen profitierten stark von den liberalisierten Märkten und dem Euro, es ergaben sich unzählige neue Möglichkeiten und Deutschland schaffte es, daraus maximalen Nutzen zu ziehen.

Die Bundesregierung wird zunehmend von den westlichen Verbündeten dafür kritisiert, Deutschland profitiere von der Sicherheit, die von anderen gewährleistet werde, trage selbst aber wenig dazu bei. Gleichzeitig glauben viele Deutsche, es gäbe zu viele Beispiele für misslungene militärische Interventionen

und dass ihr eigenes Land beispielhaft für eine andere Sichtweise auf globale Auseinandersetzungen stehe. Doch in Europas neuer Realität tut sich eine große Lücke auf zwischen diesen allgemeinen Ansichten in der deutschen Gesellschaft und der Notwendigkeit, zum Schutz der europäischen Sicherheitsordnung mit allen zur Verfügung stehenden Mitteln zu reagieren, einschließlich militärischer Einsätze. Diese Verwerfungslinie wird wahrscheinlich während des Bundestagswahlkampfes erneut kontrovers diskutiert werden.

Es ist nicht so, dass die Deutschen nicht von Sicherheitsbedrohungen und anderen Entwicklungen in der Welt von heute betroffen wären. Terroranschläge in Europa und die hohen Flüchtlings- und Einwandererzahlen in Deutschland und in anderen europäischen Ländern haben das Weltbild vieler Menschen verändert; Chancen können somit nicht mehr als selbstverständlich betrachtet werden. Aber ist die deutsche Öffentlichkeit auch dazu bereit, zu akzeptieren oder sogar zu verlangen, dass die Regierung die Ordnung ihres Landes aktiv verteidigt, von der sie so sehr profitiert haben? Verstehen die Deutschen, dass Deutschland für die Zukunft der europäischen Sicherheitsordnung von größter Bedeutung sein kann? Wahrscheinlich nicht, oder zumindest noch nicht.

Vor diesem heimischen Hintergrund sind sich Deutschlands führende Politiker bewusst, dass sie in den Wahlkampagnen der kommenden Monate vorsichtig taktieren müssen. Sie müssen mit ihren Botschaften mindestens drei verschiedene Arten von Empfängern erreichen: Die Partner, die mehr Ruhe in Mittel- und Osteuropa wünschen, die Moskauer Führung, und schließlich ihre eigene Wählerschaft. Die Partner Berlins müssen die im Laufe des sich verschärfenden Wahlkampfes ausgesendeten Botschaften sorgfältig zur Kenntnis nehmen und verstehen, welche Botschaften in erster Linie für inländische Empfänger bestimmt sind.

Die komplexe Rhetorik rund um Deutschlands Sicherheitsaufgaben hat bereits begonnen – weit vor dem NATO-Gipfel in Warschau. Um diesen Punkt zu verdeutlichen, hielt die Verteidigungsministerin Ursula von der Leyen eine Rede auf dem GLOBSEC-Forum in Bratislava Mitte April 2016. Sie richtete sich mit dieser Rede sowohl an Deutschlands mittel- und osteuropäische Partner als auch an die Russische Föderation. Sie sprach über Abschreckung und über die Stärkung der deutschen Verteidigungsfähigkeiten, über die deutschen Operationen im Luftraum über dem Baltikum und über die Suche nach einem angemessenen Konzept für eine dauerhafte Rotation der Verbündeten an der NATO-Ostflanke. Sie sprach über Deutschlands Verantwortung in Afrika und bezeichnete Russland als Bedrohung für die europäische Sicherheitsordnung.

Aber sie hatte auch das deutsche Publikum im Kopf. Sie sprach daher über die Werte Europas und die Gesamtheit der politischen Herausforderungen – vor allem über die Flüchtlingskrise und die Krise der Euro-Zone. Sie vermied es, nur über die NATO zu sprechen, und sie erwähnte Lösungen, die unter anderem auch Diplomatie und die Zusammenarbeit mit der EU, der OSZE und den Vereinten Nationen einschlossen. Sie betonte breitere politische Lösungen und nicht nur militärische. Mit anderen Worten: Sie wollte Deutschlands Partnern die Botschaft vermitteln, Berlin sei es mit einer stärkeren Rolle in der Sicherheits- und Verteidigungspolitik ernst. Zur gleichen Zeit schickte sie aber der deutschen Öffentlichkeit die Botschaft, sie habe Verständnis für die Bedenken und Einstellungen der Deutschen.

Die Komplexität dieser Situation und der beiden Ebenen der Rhetorik bringt das Risiko von Fehlinterpretationen mit sich. Das könnte besonders im Hinblick auf die osteuropäischen Partner Deutschlands, vor allem Polen, besonders problematisch sein. Diese Partner könnten den Eindruck gewinnen, Deutschland spreche zwar über Diplomatie, wolle sich aber eigentlich vor den schmerzhaften Fragen des Einsatzes militärischer Gewalt wegduckeln, und spreche über die EU, um nicht über die NATO sprechen zu müssen. Dabei achtet Deutschland stets darauf, einen multilateralen und europäischen Ansatz zu verfolgen, was beim deutschen Publikum immer gut ankommt. Wenn Deutschland Erklärungen abgibt, die im Einklang mit den Einstellungen der deutschen Bevölkerung stehen, so geschieht dies letztlich, weil man nicht handeln möchte. Wenn Deutschland wirklich bereit wäre, die Last für mehr Sicherheit zu tragen, könnte man schließlich auch offen darüber reden.

Konzentriert man sich ganz auf derartige Botschaften, läuft man Gefahr, die konkreten Veränderungen in der Sichtweise der Bundesregierung in Bezug auf Sicherheitsangelegenheiten zu übersehen. Die Veränderung der deutschen Sicherheitspolitik ist in vollem Gange, und mehr noch die Erkenntnis, dass man darüber mit der deutschen Bevölkerung offen sprechen muss. Die Öffentlichkeit beginnt erst jetzt, die Veränderungen in der Politik ihres Landes und die Aufgaben und Belastungen zur Kenntnis zu nehmen, die mit einer stärkeren Sicherheitsrolle Deutschlands verbunden sind. Dass diese Debatte tatsächlich bereits begonnen hat, ist eine positive Entwicklung. Aber vor dem Hintergrund der neuen Sicherheitslage in Europa ist die Kluft noch größer geworden; einerseits zwischen dem, was für die Sicherheit Europas nötig ist und Deutschlands sicherheitspolitischen Beitrag und andererseits wie die Deutschen über das sicherheitspolitische Engagement Deutschlands denken, und welche Rolle das Land übernehmen sollte.

## Russland-Sanktionen und magisches Denken

*Sanktionen sind eindeutig kein Selbstzweck. Sie sind ein Werkzeug und sollten als solches flexibel gehandhabt werden, um eine maximale Hebelwirkung zu erzielen.*

Der deutsche Außenminister Frank-Walter Steinmeier hat in Europa für Aufregung gesorgt, als er die Sanktionen gegen Russland kritisierte. Dies geschah nur wenige Tage vor der erwarteten Verlängerung der Sanktionen durch die EU um weitere sechs Monate. Er sagte, dass der Alles-oder-nichts-Ansatz der Sanktionen in der Ukraine bisher keine Ergebnisse gezeigt habe, und dass Europa eine schrittweise Lockerung der Sanktionen prüfen solle, wenn Russland bei der Umsetzung der Minsker Vereinbarungen Fortschritte mache.

Diese Sanktionen – deren Aufhebung an die vollständige Umsetzung von Minsk gebunden ist – sind nun schon seit zwei Jahren in Kraft. Aber es hat kaum Fortschritte gegeben, die zu einem Ende der Kämpfe oder zu einer tragfähigen politischen Lösung für den Konflikt in der östlichen Ukraine hätten führen können. Stattdessen tobt der Krieg weiter, mit fast 10.000 Toten und noch mehr Verwundeten. Russland unterhält Truppen und schwere Waffen in der Ostukraine, kontrolliert die Grenze und heizt die Kämpfe immer weiter an. Das Land hat in den letzten Monaten so gut wie keine Schritte unternommen, um die Gewalt zu stoppen.

Der politische Weg ist ebenfalls blockiert. Es gibt keine Einigung über die Modalitäten für die Durchführung von Wahlen in den von moskautreuen Parteien kontrollierten Gebieten. Der ukrainische Präsident Petro Poroschenko ist nicht in der Lage, eine Zweidrittelmehrheit zu mobilisieren, die aber nötig wäre, um Verfassungsänderungen vorzunehmen und Teilen der Donbass-Region einen Sonderstatus zu verleihen.

Liegt Steinmeier also richtig, wenn er die aktuelle Sanktionspolitik scharf kritisiert? Könnte nicht ein Konzept „flexibler“ Sanktionen Moskau veranlassen, die Minsk-Vereinbarungen umzusetzen?

Nein. Dies wäre magisches Denken. Darüber hinaus untergräbt Steinmeier mit seiner Kritik an den Sanktionen die deutsche Politik und Deutschlands Stellung als führende Nation im Umgang mit dieser Krise.

## Moskau untergräbt die Sanktionspolitik

Russland hat nicht die Absicht, die Minsker Vereinbarungen einzuhalten und weder flexible Sanktionen noch ein Alles-oder-nichts-Ansatz werden dies ändern. Moskaus aktuelle Strategie in der Ukraine steht seinen vertraglichen Verpflichtungen weitgehend entgegen. Russland heizt den Krieg in der Donbass-Region bewusst an, um die Ukraine zu destabilisieren und Kiew dazu zu zwingen, Russlands Vertretern Vetorechte einzuräumen, oder, noch besser, um einen Komplettzusammenbruch des ukrainischen Staates herbeizuführen. Auch wenn Russland diese Ziele erreicht, ist es unwahrscheinlich, dass es sich vollständig aus dem Donbass zurückziehen und die Kontrolle über die Grenze aufgeben wird, wie es die Verträge vorsehen.

Statt die Minsker Verträge umzusetzen, versucht Moskau Europa zu spalten und die Sanktionspolitik zu untergraben. Präsident Putins Annäherung an den Kommissionspräsidenten Juncker und den italienischen Premierminister Renzi auf dem Wirtschaftsforum in Sankt Petersburg war ein Teil dieser Bemühungen, genauso wie auch Putins jüngster Besuch in Griechenland und Lawrows Besuch in Ungarn. Moskau liefert außerdem politische und wirtschaftliche Unterstützung für EU-kritische und russlandfreundliche politische Parteien in ganz Europa.

Russland setzt die Minsker Vereinbarungen nicht um, weil es davon ausgeht, dass man die Sanktionen irgendwann einstellen wird. Russland sieht, dass die europäischen Spitzenpolitiker in Bezug auf die Sanktionen und ihre Wirksamkeit unterschiedliche Meinungen vertreten und hat bemerkt, dass einige europäische Länder in ihrer Unterstützung der Sanktionspolitik zu wanken begonnen haben. Jedes Mal, wenn ein europäischer Politiker sagt, dass die Sanktionen nicht funktionieren oder voraussagt, dass sie bald eingestellt würden, oder, wenn er tatsächlich verlangt, dass diese schrittweise gelockert werden sollen, wird Russland in dem Glauben bestärkt, dass die Sanktionen bald verschwinden werden.

Moskau interpretiert diese unterschiedlichen Meinungen als Zeichen der Schwäche Europas und glaubt, dass die Einheit Europas in dieser Frage brüchig sei. So glaubt der Kreml, dass er nur bis zum unweigerlichen Ende der Sanktionen durchhalten müsse.

## Deutschlands Schwäche

Die Tatsache, dass Steinmeier – eine der zentralen Persönlichkeiten in diesem Konflikt – die Sanktionen kritisiert, hat in Moskau besondere Resonanz ausgelöst. Deutschland untergräbt effektiv die Grundlage der EU-Politik gegenüber Russland.

Dies stellt für Europa ein Problem dar. Deutschland und Frankreich haben die Führung im Umgang mit der Krise übernommen, von der viele Mitgliedsstaaten glauben, dass der Konflikt die Grundlagen der europäischen Sicherheit bedroht. Wenn Deutschland nicht in der Lage ist, eine harte Linie zu vertreten, untergräbt es den Glauben an die Berliner Führung und die Bereitschaft, die wesentlichen Sicherheitsinteressen der kleineren europäischen Staaten ernst zu nehmen. Die Bundestagswahlen im kommenden Jahr dürften diese Meinungsverschiedenheiten noch deutlicher akzentuieren, wenn Steinmeier versuchen muss, sich noch stärker gegen Angela Merkels CDU abzusetzen.

Wie müsste also eine noch effektivere Sanktionspolitik aussehen? Sie müsste glaubhafter sein. Die europäischen Staats- und Regierungschefs, insbesondere die deutsche Bundesregierung, müssen aufhören, unterschiedliche Meinungen in Bezug auf die Sanktionen und ihre Wirksamkeit kundzutun. Diese Meinungsverschiedenheiten gehen in die Moskauer Entscheidungsfindungsprozesse ein und machen einen Frieden unwahrscheinlicher. Moskau wird nur die Kosten-Nutzen-Analyse seiner Ziele in der Ukraine revidieren, wenn es glaubt, dass es Europa mit den Sanktionen ernst ist.

Sanktionen sind eindeutig kein Selbstzweck. Sie sind ein Werkzeug und sollten als solches flexibel gehandhabt werden, um eine maximale Hebelwirkung zu erzielen. Aber diese Flexibilität sollte nicht auf Kosten der Glaubwürdigkeit gehen.

# Über die Autorinnen und Autoren

**Asli Aydıntaşbaş**, *Senior Policy Fellow, European Council on Foreign Relations*

**Olaf Böhnke**, *Politikberater, ehem. Leiter des Berliner Büros des European Council on Foreign Relations*

**Angeliki Dimitriadi**, *Research Fellow am Hellenic Foundation for European and Foreign Policy (ELIAMEP); ehem. Visiting Fellow European Council on Foreign Relations.*

**Sebastian Dullien**, *Senior Policy Fellow im Programm European Power, European Council on Foreign Relations*

**Gustav Gressel**, *Senior Policy Fellow im Programm Wider Europe, European Council on Foreign Relations*

**Josef Janning**, *Leiter des Berliner Büros & Senior Policy Fellow, European Council on Foreign Relations*

**Manuel Lafont Rapnouil**, *Leiter des Pariser Büros & Senior Policy Fellow, European Council on Foreign Relations*

**Almut Möller**, *Leiterin des Berliner Büros & Senior Policy Fellow, European Council on Foreign Relations*

**Angela Stanzel**, *Policy Fellow im Asien & China Programm, European Council on Foreign Relations*

**Mattia Toaldo**, *Senior Policy Fellow im MENA Programm, European Council on Foreign Relations*

**Vessela Tcherneva**, *Leiterin des Sofia Büros & Programmdirektorin, European Council on Foreign Relations*

**Fredrik Wesslau**, *Programmleiter Wider Europe & Senior Policy Fellow,  
European Council on Foreign Relations*

**Christel Zunneberg**, *Programmassistentin Rethink: Europe, European  
Council on Foreign Relations*

Mit Unterstützung von:

STIFTUNG  
**MERCATOR**

ECFR/203  
ISBN 978-1-911544-03-6