

**Trierer Arbeitspapiere
zur
Internationalen Politik**

Lehrgeld:

Vier Monate rot-grüne Außenpolitik

**Hanns W. Maull/Christoph Neßhöver/
Bernhard Stahl (Hg.)**

**Nr. 1
März 1999**

Lehrstuhl für Außenpolitik und Internationale Beziehungen

Universität Trier

Universität Trier
Fachbereich III: Politikwissenschaft
Internationale Beziehungen/Außenpolitik
Universitätsring 15
54286 Trier
Telefon: 0651/201-2129
Telefax: 0651/201-3821
www.uni-trier.de/uni/fb3/politik/i.i.b.a/ib_home.htm
eM@il: maull@uni-trier.de

Inhaltsübersicht

Hanns W. Maull

Rot-grüne Außenpolitik –

Von den Höhen guter Absichten in die Niederungen globalisierter Politik

- Seite 1 -

Bernhard Stahl

Europapolitik I – Umwege oder Abwege?

- Seite 13 -

Christian Lindner

Europapolitik II – Verpatzter Start

- Seite 33 -

Michael Dammann/Jörg Nadoll

Jugoslawienpolitik – Von der Ausnahme zur Regel?

- Seite 41 -

Christoph Neßhöver

Rußlandpolitik – Neue Bescheidenheit

- Seite 57 -

Siegmar Schmidt

Entwicklungspolitik – Frischer Wind

- Seite 71 -

Martina Timmermann

Menschenrechtspolitik – Vom Anspruch zur Realität

- Seite 83 -

Inhaltsverzeichnis

| | Seite |
|---|-------|
| <i>Hanns W. Maul</i> | |
| Rot-grüne Außenpolitik – von den Höhen guter Absichten in die Niederungen globalisierter Politik | 1 |
| <i>Das eigentliche Problem der neuen deutschen Außenpolitik liegt nicht im „was“ dieser Politik, sondern im „wie“. Es geht im Kern weniger darum, welche Prioritäten und Zielsetzungen die rot-grüne Koalition verfolgt, sondern darum, daß sie lernt, mit den zusehends schwierigeren Rahmenbedingungen außenpolitischer Gestaltung zurechtzukommen. Dieser Herausforderung ist die Koalition bislang noch nicht gerecht geworden.</i> | |
| <i>Bernhard Stahl</i> | |
| Europapolitik I –Umwege oder Abwege? | 13 |
| <i>Die europäische Außen- genauso wie die Währungspolitik verlangen nach einer politischen Unterstützung ihrer Institution im Innern und einer Stärkung nach außen. Der europapolitische Start der Regierung Schröder läßt befürchten, daß dies auch weiterhin unterbleibt und Europapolitik sogar zum bloßen Mittel für die Verfolgung nationaler Interessen wird. Dadurch entsteht die Gefahr von vermehrten Konflikten zwischen der Bundesregierung und den Gemeinschaftsinstitutionen einerseits und zwischen Finanz- und Außenministerium andererseits. Dies könnte die anstehenden EU-Reformen kurz- bis mittelfristig empfindlich hemmen.</i> | |
| <i>Christian Lindner</i> | |
| Europapolitik II –Verpatzter Start | 33 |
| <i>Die rot-grüne Koalition steht vor einem komplexen europapolitischen Problem- dreieck aus Osterweiterung, Agenda 2000 und der Reduzierung der deutschen Nettozahlerposition. Vor diesem Hintergrund war es ungeschickt, aus innenpolitischen Motiven die Nettozahlerdebatte durch aggressiv vorgetragene Forderungen zu verschärfen. In aktuellen europapolitischen Umfeld ist an eine auch nur maßvolle Reduzierung deutscher Finanzbeiträge an die EU kaum zu denken. Die Niederlage bei den Verhandlungen über die Reform der Agrarpolitik hat nachdrücklich unterstrichen, daß die Regierung Schröder in der Europapolitik zunächst Lehrgeld hat zahlen müssen.</i> | |

Michael Dammann/Jörg Nadoll

Jugoslawienpolitik – Von der Ausnahme zur Regel?

41

Auf dem Balkan dauert die schwierige Implementierung des Friedensabkommens von Dayton in Bosnien-Herzegowina an und der Konflikt im Kosovo droht zu eskalieren. Bei einem möglichen Militäreinsatz wird Deutschland nicht abseits stehen können. Auch wenn sich die Kontroverse innerhalb der Koalition um eine deutsche Beteiligung entschärft hat, birgt die Frage von Militäreinsätzen in Zukunft Sprengstoff für die Außenpolitik der neuen Bundesregierung in sich.

Christoph Neßhöver

Rußlandpolitik – Neue Bescheidenheit

57

Fast ein Jahrzehnt hindurch galt Rußland die besondere Aufmerksamkeit der deutschen Außenpolitik. Wie die aktuellen Krisen in Rußland zeigen, sind die Einflußmöglichkeiten Deutschlands auf den russischen Transformationsprozeß jedoch sehr beschränkt. International steht die rot-grüne Bundesregierung zudem vor dem Dilemma, die Rolle Deutschlands als „Anwalt Rußlands“ zu versöhnen mit der Gefahr, bei den westlichen Partnern in den Verdacht einer „Ostabweichung“ zu kommen. Im Sinne einer neuen rußlandpolitischen Bescheidenheit sollte die Regierung Schröder eigene Ansprüche gegenüber Moskau zurückstellen und sich auf den Ausbau zivilgesellschaftlicher Strukturen innerhalb Rußlands konzentrieren.

Siegmar Schmidt

Entwicklungspolitik – Frischer Wind

71

Die Entwicklungspolitiker von SPD und Bündnis90/Die Grünen haben zweifellos ihre Hausaufgaben gemacht: Neue und konkrete inhaltliche Zielvorgaben und organisatorische Reformpläne wurden bereits vor den Wahlen definiert und in der Koalitionsvereinbarung festgeschrieben; erste Reformen wurden bereits eingeleitet. Allerdings besteht die Gefahr, daß der hohe Anspruch der deutschen Entwicklungspolitik als Kernelement einer globalen Friedenspolitik bei parallel ablaufender Strukturreform im Institutionengefüge zu einer Überforderung der deutschen Entwicklungspolitik führen könnte.

Martina Timmermann

Menschenrechtspolitik – Vom Anspruch zur Realität

83

Ein neuer Akzent in der deutschen Außenpolitik ist das im Koalitionsvertrag verankerte Ziel der Achtung und Verwirklichung der Menschenrechte. Im Hinblick auf die Umsetzung dieses Anspruchs weichen die Positionen von SPD und Bündnisgrünen jedoch deutlich voneinander ab. Das Bestreben, deutsche Menschenrechtspolitik mit der komplexen Realität der Erfordernisse in Einklang zu bringen, könnte in der außenpolitischen Praxis daher sogar zu einer Bruchstelle zwischen den Regierungsparteien werden.

Rot-grüne Außenpolitik – von den Höhen guter Absichten in die Niederungen globalisierter Politik

Hanns W. Maull

Das eigentliche Problem der neuen deutschen Außenpolitik liegt nicht im „was“ dieser Politik, sondern im „wie“. Es geht im Kern weniger darum, welche Prioritäten und Zielsetzungen die rot-grüne Koalition verfolgt, sondern darum, daß sie lernt, mit den zusehends schwierigeren Rahmenbedingungen außenpolitischer Gestaltung zurechtzukommen. Dieser Herausforderung ist die Koalition bislang noch nicht gerecht geworden.

Zielsetzungen dieses Bandes

Die vorliegenden Beiträge verstehen sich als Diskussionsbeiträge zur neuen deutschen Außenpolitik. Sie versuchen in einigen ausgewählten Politikfeldern eine knappe Analyse und erste Bewertung der rot-grünen Außenpolitik. Dabei stehen folgende Fragestellungen im Mittelpunkt:

Mit welchem programmatischen „Gepäck“ trat die rot-grüne Koalition außenpolitisch an? Welche programmatischen Festlegungen lassen sich ausmachen?

Inwieweit ergeben sich aus diesen programmatischen Vorgaben Konfliktpotentiale innerhalb der Koalition? Wir fragen dabei sowohl nach möglichen außenpolitischen Spannungsfeldern zwischen den beiden Koalitionsparteien wie auch nach partiübergreifenden Gegensätzen innerhalb des Regierungslagers.

Welche Konfliktpotentiale zeichnen sich im Verhältnis zu Deutschlands wichtigsten Verbündeten - Frankreich und den USA - und innerhalb der beiden zentralen institutionellen Handlungszusammenhänge - der EU und der NATO - ab?

Wie sind die ersten Monate der rot-grünen Außenpolitik zu bewerten? Wo liegen die entscheidenden außenpolitischen Herausforderungen in den untersuchten Politikfeldern?

Die vorliegenden Analysen zu ausgewählten Politikfeldern - zu Kernfragen der Europapolitik (Bernhard Stahl, Christian Lindner), zur Entwicklungs- und Menschenrechtspolitik (Siegmar Schmidt, Martina Timmermann), zur Rußland-Politik (Christoph Neßhöver) und zu den Problemen in Bosnien und Kosovo (Michael Dammann/Jörg Nadoll) - stammen zwar aus den Federn einzelner Autoren bzw. Autorenteams, sie bilden zugleich aber auch das Ergebnis eines intensiven Austauschs und einer gemeinsamen Anstrengung. Allen, die dazu

beigetragen haben: den Autoren und den Mitarbeitern Susanne Aschi, Alexander Houben, Max Christian Lange, Nadine Leonhard, Florian Pfeil und Manuel Schmitz, sei an dieser Stelle noch einmal ganz herzlich gedankt.

Diese Publikation soll nicht die letzte bleiben: Sie bildet den Auftakt einer Reihe mit Kurzanalysen zu ausgewählten Fragen der Außenpolitikforschung. Im Mittelpunkt wird dabei auch in Zukunft die deutsche Außenpolitik stehen.

Die neuen Rahmenbedingungen deutscher Außenpolitik

Ein neuer außenpolitischer Stil impliziert per se noch keine neue Substanz.¹ Aber die Frage nach den Inhalten der rot-grünen Außenpolitik geht am Kern der außenpolitischen Herausforderungen ohnehin vorbei: Entscheidend ist in dieser Phase weniger das *Was* als das *Wie* der Außenpolitik, weniger die Zielsetzungen selbst als der Prozeß ihrer Umsetzung. Der Blick auf diesen Sachverhalt wird durch die großen außenpolitischen Entscheidungen der vergangenen Dekade verstellt: Die Realisierung der deutschen Vereinigung und der Aufbau der Europäischen Wirtschafts- und Währungsunion. Aber selbst bei der Verwirklichung der deutschen Vereinigung handelte die Regierung Kohl vor allem unter dem Sog der Ereignisse, war Außenpolitik Lernprozeß mindestens ebenso sehr wie Zielrealisierung. Kohls historisches Verdienst war es, die Einheit aus dem Strudel geschichtlicher Umbrüche herausgezogen zu haben. Das ist jedoch etwas anderes, als die konsequente Umsetzung des Ziels der deutschen Vereinigung.² So bleibt als Realisierung eines konzipierten Politikprojektes bei genauerem Hinsehen vor allem die Wirtschafts- und Währungsunion als die große Ausnahme proaktiver Diplomatie.

Es ist also eher irreführend, die neue deutsche Außenpolitik unter der Perspektive proaktiver Zielrealisierung zu betrachten, weil eine derartige Außenpolitik unter den gegenwärtigen Bedingungen kaum noch darzustellen ist. Dennoch ist diese Betrachtungsweise die Regel - bei der Bewertung der ersten hundert Tage rot-grüner Außenpolitik wie auch im größeren Zusammenhang der Einschätzung der deutschen Außenpolitik nach der Vereinigung.

¹ Anders argumentiert Karl-Rudolf Korte, Über die Unbefangenheit der Berliner Republik, in: Die Internationale Politik, Vol.53 No.12 (Dez.1998), S.3-12

² Die historische Leistung Kohls und der damaligen Regierung wird durch diese Beobachtung keineswegs vermindert: Die Realisierung der Einheit im Kontext der Turbulenzen der internationalen Beziehungen Ende der '80er Jahre war keine geringere, aber eine völlig andere staatsmännische Leistung als diejenige Bismarcks. Entscheidend für unsere Argumentation ist die andere Qualität der internationalen Beziehungen, die ganz andere Formen der Außenpolitik erforderte.

Zwei Beispiele mögen dies illustrieren. Es handelt sich dabei um die beiden wohl wichtigsten Studien zur deutschen Außenpolitik nach der Vereinigung. Beide stammen aus amerikanischen Universitäten und - überwiegend - aus den PCs amerikanischer Politikwissenschaftler, auch wenn der Herausgeber des einen Bandes, Peter Katzenstein, Deutscher ist.³ Seine Forschergruppe sieht Deutschland (zurecht) als eine durch selbstgewählte Einbindung in starke, tragfähige Institutionen „gezähmte Macht“, die ihre Interessen stets multilateral, also in Tuchfühlung mit ihren Partnern im Kontext europäischer oder atlantischer Institutionen verfolgt. Diese - grundsätzlich zutreffende - Interpretation der neuen deutschen Außenpolitik erhält allerdings dadurch einen eher unrealistischen Glanz, daß sie die mit dieser Form der Außenpolitik gerade unter den gegenwärtigen Voraussetzungen verbundenen Schwierigkeiten weitgehend ausblendet. Daß die komplexen Prozesse der institutionellen Zähmung von Machtpolitik, daß - allgemeiner - eine durch Globalisierung turbulent gewordene Welt außenpolitische Gestaltungsmacht ganz grundlegend in Frage stellen könnten, entgeht dieser Studie. Deutsche Außenpolitik bleibt somit gestaltungsmächtig, wenngleich nicht im Sinne des klassischen Machtstaates. Die Handlungsfähigkeit des deutschen Nationalstaates wird über seine Europäisierung ganz problemlos wiedergewonnen. Die Frage freilich, ob und wie das auch in Zukunft funktionieren kann, bleibt ausgespart.

Das zweite Beispiel ist die inzwischen auch in deutscher Sprache vorliegende Arbeit von Andrei Markovits und Simon Reich.⁴ Auch sie sehen Deutschlands Außenpolitik als außerordentlich gestaltungsfähig an. Ihre Diagnose freilich unterscheidet sich von derjenigen Katzensteins grundlegend. Deutschlands Außenpolitik erscheint ihnen geradezu als ein Paradebeispiel von Selbstentmannung: Durch kollektive Erinnerungen historisch belastet und traumatisiert, entziehe sich das vereinte Deutschland seiner Verantwortung und schaffe gerade dadurch Probleme. Denn die Folge von Deutschlands Verzicht auf eine verantwortliche, aber entschlossene Machtpolitik ist ihrer Auffassung nach eine lähmende Hegemonie Deutschlands über Europa, das unter dem Gewicht des Kolosses ächzt, von ihm jedoch keine Impulse erhält. Die neue deutsche Außenpolitik ist nach Markovits/Reich also eine Außenpolitik voller Gestaltungsmacht, aber ohne Gestaltungswillen; bei Katzenstein dagegen eine Außenpolitik voller Gestaltungswillen, aber ohne wirkliche Gestaltungsmacht.

Die Wirklichkeit sieht unserem Urteil nach anders aus: Die deutsche Außenpolitik hat keine geschlossene Gestalt mehr und kann sie wohl auch gar nicht mehr aufweisen. Nicht ent-

³ Peter Katzenstein (Hg.), *Tamed Power, Germany in Europe*, Ithaca, NJ und London: Cornell UP 1997

⁴ Andrei Markovits/ Simon Reich, *Das deutsche Dilemma, Die Berliner Republik zwischen Macht und Machtvergessenheit*, o.O.O.J. (1998): Alexander Fest

schlossene und konsequente Zielrealisierung, sondern kollektive Suchprozesse, gemeinsames und kompetitives Lernen an den Grenzen der Ohnmacht kennzeichnen diese Außenpolitik - wie übrigens wohl auch die der anderen Mächte. Denn in den Realitäten einer bi- und multilateral, inter- und transnational verflochtenen Außenpolitik diffundieren Machtpotentiale. Die Grenzen zwischen Innen- und Außenpolitik zerfließen, mit gewichtigen Folgen nicht nur für Inhalte (policies), sondern auch für die Politikprozesse (politics): Die Verfolgung so innenpolitischer Zielsetzungen wie des Ausstiegs aus der Kernenergie wird unter diesen Bedingungen ebenso zum Problem der deutschen Außenpolitik wie die Regelung der deutschen Staatsbürgerschaft. Im Verfolg dieser Ziele hat sich die deutsche Politik, die nunmehr Innen- wie Außenpolitik ist, mit anderen Regierungen wie mit der Opposition, mit internationalen Institutionen ebenso wie mit gesellschaftlichen Akteuren und Privatunternehmen auseinanderzusetzen, hat Anforderungen zu registrieren, muß um Unterstützung werben, muß Koalitionen mobilisieren. Sie erfährt dabei, daß die ursprünglich konzipierten Lösungen nicht realisierbar sind, und beginnt die Suche nach neuen, realisierbaren Konzepten.

Unter diesen Rahmenbedingungen einer Ökonomisierung, Internationalisierung, Transnationalisierung und Domestizierung von Außenpolitik läßt sich gezielter und geplanter Wandel nur unter großen Anstrengungen realisieren; umgekehrt jedoch gerät Kontinuität leicht zum Immobilismus, zur Gestaltungsunfähigkeit. Das eigentliche Problem der deutschen Außenpolitik ist also der Verlust an Steuerungsfähigkeit. In dem Bestreben, politische Gestaltungsmacht zu erhalten bzw. zurückzugewinnen, sind die außenpolitischen Entscheidungsträger, ist der außenpolitische Entscheidungsapparat aber nur ein Akteur unter vielen.

Einige Ergebnisse

Die Außenpolitik der Bundesrepublik Deutschland ist auch nach der Vereinigung innenpolitisch nicht ernsthaft umstritten; es gab und gibt in der letzten Dekade kaum politische Auseinandersetzungen um die außenpolitische Grundlinie, sondern bestenfalls akademisches Schattenboxen ohne ernsthafte Folgen. Diese Beobachtung ist lediglich mit Blick auf zwei - zugegebenermaßen allerdings wichtige - Einzelfragen der deutschen Außenpolitik zu relativieren: Der Einsatz der Bundeswehr außerhalb traditioneller NATO-Aufgabenstellungen und die Währungsunion waren Gegenstand intensiver politischer Auseinandersetzungen und Debatten. Es ist aber wohl nicht ganz zufällig, daß beide Fragen letztlich durch das Bundesverfassungsgericht - und damit durch eine eindeutig am Rande, ja beinahe jenseits der

außenpolitischen Ent-scheidungs-maschinerie angesiedelten Instanz - entschieden wurden; wir werden darauf noch zurückkommen.

Auch im Zusammenhang mit dem Machtwechsel in Bonn im Herbst 1998 blieben die großen Orientierungslinien der deutschen Außenpolitik, genauso wie ihre wesentlichen Inhalte unumstritten. Bezeichnenderweise spielten außenpolitische Fragen im Wahlkampf keinerlei Rolle. Die Koalitionsvereinbarungen zur Außenpolitik dagegen enthielten, wie im folgenden an einzelnen Beispielen aufgezeigt wird, durchaus Sprengstoff;⁵ sie dokumentierten damit allerdings vor allem, wie wenig die Koalition auf die außenpolitischen Realitäten zu Ausgang des Jahrhunderts vorbereitet war.

Inhaltlich gewichtige Akzentverschiebungen gab es im Rahmen dieser Vereinbarungen vor allem bei der Sicherheitspolitik, der Entwicklungspolitik, der Menschenrechtspolitik und der Außenwirtschaftspolitik. Dagegen war der insbesondere vom Kanzler eingebrachte neue „Realismus“ in der deutschen Europapolitik und insbesondere in der Frage der Nettobeitragszahlungen keineswegs so neu: Inhaltlich hatten Kohl und Waigel bereits vor der Wahl ganz ähnliche Positionen vertreten.

Wo die rot-grüne Koalition bedeutsame neue Akzente zu setzen versuchte, stieß sie entweder rasch auf Grenzen (Außenwirtschaftspolitik, Sicherheitspolitik), oder es blieb ihr der Lackmus-Test der Realisierung bislang noch erspart (Menschenrechte, Entwicklungspolitik). Die Erfahrungen im Bereich der Außenwirtschafts- und Sicherheitspolitik, aber auch in Politikbereichen mit großer Kontinuität (Rußlandpolitik, ehemaliges Jugoslawien) deuten einmal mehr darauf hin, wie wenig substantiell der angebliche Machtzuwachs der deutschen Außenpolitik nach der Vereinigung in Wirklichkeit gewesen ist. So versuchte sich die Koalition vor allem in Stilübungen, um auf dem Politikfeld Außenpolitik die Kreisquadratur des „Wandels mit Kontinuität“ zu leisten, die der politischen Stimmung der Wähler am besten entsprechen zu scheint.

So bezeichnend diese Verlagerung der politischen Profilsuche auf Stilfragen ist, die neue Regierung hat in dieser Hinsicht viel Lehrgeld zahlen müssen. Die bonapartistischen Großoffensiven des Finanzministers gegen die Zinspolitik der Europäischen Zentralbank und die Überzeugungstaten des Umweltministers lieferten - ganz unabhängig von den inhaltlichen Meriten ihrer Vorstöße - Paradebeispiele für schlechten Stil. Demgegenüber zeigte

⁵ Die problematischsten Aussagen in den Koalitionsvereinbarungen betrafen allerdings die Bereiche der Sicherheitspolitik, der Rüstungskontrolle und der Abrüstung, die in den folgenden Beiträgen nur teilweise behandelt werden (vgl. der Beitrag von Dammann/Nadoll). Ein Beispiel hierfür war der von Außenminister Fischer dann auch in die NATO eingebrachte Passus, der eine Änderung der nuklearen Abschreckungsstrategie der NATO forderte. Deutschlands nukleare Verbündete ließen Bonn mit diesem Vorstoß sogleich auflaufen.

Außenminister Fischer (trotz eines Fehltritts in Sachen Nuklearstrategie), wie sich inhaltliche Kontinuität gut verpackt auch gut vermarkten läßt - wobei als Referenzgröße allerdings ohnehin weniger Fischers unmittelbarer Vorgänger als vielmehr Hans-Dietrich Genscher herangezogen werden sollte, in dessen europapolitische Fußstapfen Fischer mit seinen Initiativen zur Fortführung des Integrationsprozesses (Rede vor dem Europäischen Parlament in Straßburg) zu treten scheint.

Jenseits des spezifischen Politikstils (auf den später noch zurückzukommen sein wird), zeichnen sich bei der Bewertung der ersten vier Monate rot-grüner Außenpolitik aus unseren Analysen vor allem folgende Ergebnisse ab:

Als Leitmotiv der neuen deutschen Außenpolitik erwies sich weniger die Frage nach Kontinuität vs. Wandel, sondern das Spannungsfeld von programmatischem bzw. publizistischem Anspruch und außenpolitischer Realität.

Auch in der Außenpolitik machte die Koalition einen Lernprozeß in Machtausübung und Machtkonsolidierung durch: Zunächst einmal mußte, um die erforderliche innenpolitische Unterstützung für effektive Außenpolitik zu mobilisieren, als erste und simpelste Voraussetzung Unterstützung innerhalb der Koalition und in den sie konstituierenden Parteien gefunden werden. Die Voraussetzungen hierfür waren schon deshalb nicht besonders günstig, weil Außenpolitik vor allem in der SPD, aber in weiten Bereichen auch innerhalb von Bündnis 90/Die Grünen personalpolitisch recht stiefmütterlich behandelt wurde. Die Probleme der Koalition in der Konsolidierung ihrer Außenpolitik waren daher nicht überraschend. Sie wurden zwar bis zu einem gewissen Grade kompensiert durch die starke Abstützung der Außenpolitik auf die Beamtenapparate in den Ministerien, doch erschwerte dieses Vorgehen zugleich auch die Entwicklung neuer außenpolitischer Profile.

Die Außenpolitik der neuen Koalition wurde bereits vor ihrer Konstituierung mit einer dieser Realitäten nachdrücklich konfrontiert: Der Multilateralisierung der internationalen Beziehungen. Das gemeinsame Vorgehen der NATO in der Kosovo-Frage stellte die neue Koalition schon vor ihrer Machtübernahme vor die Frage, ob sie sich den multilateralen Bemühungen um Krisenmanagement im Bündnis entziehen und damit entweder dieses Krisenmanagement blockieren oder sich isolieren und damit jede Einwirkungsmöglichkeit auf den Konflikt selbst verlieren wollte. Faktisch blieb der noch nicht amtierenden neuen Bundesregierung wenig übrig, als den ersten Weg zu beschreiten - und damit die Koalitionsvereinbarungen von Anfang an zu unterlaufen.

Natürlich gilt weiterhin, daß deutsche Außenpolitik chancenreich nur in und durch die wichtigsten institutionellen Zusammenhänge handeln kann, in die es eingebettet ist: Die

Europäische Union, die NATO und die OSZE. Doch stellen sich in diesen Zusammenhängen immer wieder einige zentrale Fragen:

⇒ Welche Positionen vertreten Deutschlands wichtigste Verbündete, Frankreich und die USA, mit Blick auf diese Institutionen? Inwieweit sind diese Positionen vereinbar? Welchen Beitrag sind sie zu leisten bereit?

⇒ Wie leistungsfähig sind die Institutionen im bezug auf spezifische Probleme? Woran krankt ihre Gestaltungsfähigkeit? Wie lassen sich die Defizite überwinden?

⇒ Wie greifen die Institutionen bei spezifischen Fragen ineinander? Stützen sie sich dabei gegenseitig, oder tendieren sie dazu, Blockaden zu produzieren?

Eine zweite Realität, mit der sich die Außenpolitik der Koalition rasch konfrontiert sah, betrifft ihre Transnationalisierung und Globalisierung: Wie etwa die Probleme der internationalen Finanz- und Währungsbeziehungen, aber auch der beabsichtigte Ausstieg aus der Kernenergie oder die Rußlandpolitik demonstrierten, betreffen außenpolitische Zielsetzungen heute neben anderen Regierungen in aller Regel auch transnationale Akteure mit erheblichen Gestaltungsmöglichkeiten - wie Unternehmen, Nichtregierungsorganisationen oder internationale Kapitalanleger. Über ungesteuerte Marktprozesse oder über planvolles und koordiniertes Handeln vermögen diese Akteure erhebliche Machtpotentiale mindestens im Sinne von Verhinderungsmacht aufzubauen.

Die neue Koalition mußte die Erfahrung machen, daß Außenpolitik - wie Politik überhaupt - unter den Bedingungen rasch zunehmender horizontaler und vertikaler Interdependenzen zwischen Staat und Gesellschaft eher als Such- und Lernprozeß denn als Umsetzungsprozeß vorgegebener Lösungen funktioniert. In der Regel müssen angestrebte Zielsetzungen mit den vielfältigen Anforderungen aus dem eigenen politischen System, anderen Regierungen, internationalen Organisationen und transnationalen Akteuren in Übereinstimmung gebracht und austariert werden. Die Kunst der Außenpolitik besteht darin, diese Prozesse zum einen gestaltunfähig zu halten, zum anderen im Verlauf eigene Vorstellungen möglichst weitgehend konsensfähig zu machen.

Empfehlungen

Diese Sichtweise impliziert, daß zwei in der außenpolitischen Bewertung noch immer überaus verbreitete Analysekategorien ihre Tauglichkeit weitgehend eingebüßt haben. Diese beiden Kategorien besagen erstens, daß das vereinte Deutschland an „Macht“ gewonnen habe, und zweitens, daß es nun seine „nationalen Interessen“ entschlossener und

verantwortungsbewußter vertreten müsse.⁶ Keine der beiden Aussagen hilft denjenigen weiter, die deutsche Außenpolitik machen müssen. Die beiden ersten Empfehlungen sind daher negativer Art:

Der angebliche Machtzugewinn durch die Vereinigung Deutschlands ist eher eine Chimäre. Diese Einschätzung beruht auf sehr traditionellen Machtkriterien wie Bevölkerung (zwar hat Deutschland mit nunmehr etwa 80 Mio. Einwohnern eine deutlich größere Bevölkerungsbasis als die anderen großen europäischen Staaten, aber diese Zahl entspricht in etwa dem jährlichen Bevölkerungszuwachs Indiens), Territorium, geopolitische Lage und - vor allem - der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit Deutschlands. Diese letztere Argumentation verkennt jedoch, daß ein Großteil der wirtschaftlichen Machtressourcen Deutschlands von privaten Akteuren kontrolliert wird, deren Interessen sich mit denjenigen der deutschen Wirtschaft und Außenpolitik insgesamt unter den Bedingungen der Globalisierung tendenziell immer weniger decken. Wo der Staat und damit die Politik tatsächlich über Machtressourcen verfügt, wurden diese im Zuge der Vereinigung eher knapper (Stichwort Staatsverschuldung) oder inzwischen einer supranationalen Institution übertragen (Übertragung der währungspolitischen Souveränität an die Europäische Zentralbank und die EU). Prägend für die deutsche Außenpolitik ist seit der Vereinigung zum einen die Implosion der Sowjetmacht, zum anderen Prozesse der Machtdiffusion bis hin zur machtpolitischen Entropie im zwischenstaatlichen und transnationalen Bereich; plakativ formuliert, hat sich „Macht“ in den letzten zwanzig Jahren von Staaten auf Märkte und von Regierungen auf Nichtregierungsakteure verlagert. Die deutsche Außenpolitik täte also gut daran, ihre eigene Gestaltungsmacht zurückhaltend einzuschätzen - nur in Zusammenarbeit mit anderen hat deutsche Außenpolitik die Chance, gestaltend zu wirken. Die Behauptung, Deutschland verfüge über hinreichende Machtmittel, um auch alleine handeln zu können, ist schlicht Humbug.

Die Kategorie des „nationalen Interesses“ taugt zur Orientierung der neuen deutschen Außenpolitik über die Bereitstellung sehr allgemeiner, vager und zugleich unbestrittener Richtungsvorgaben hinaus kaum. Natürlich liegt es im nationalen Interesse Deutschland, äußere, existenzgefährdende Bedrohungen abzuwenden - aber worin bestehen diese derzeit, wenn es sie überhaupt gibt, und wie lassen sie sich am besten beseitigen? Natürlich liegt es im

⁶ Vgl. etwa auch die wenig überzeugenden Versuche von Christian Hacke („Die nationalen Interessen der Bundesrepublik Deutschland an der Schwelle zum 21. Jahrhundert“) und Gregor Schöllgen („Die Berliner Republik als internationaler Akteur, Gibt es noch eine deutsche Interessenpolitik?“), beide in: Außenpolitik Vol. 49 No. 2 (1998), die im Ergebnis ihrer Analyse nichts anderes anzubieten haben als die guten alten Leitlinien der deutschen Außenpolitik seit drei Jahrzehnten: Europapolitik, Schulteranschluß mit Amerika, Entspannungspolitik.

nationalen Interesse, den wirtschaftlichen Wohlstand der Bevölkerung zu mehrern - aber was impliziert dies konkret? Über derartige Allgemeinplätze hinausgehende Präzisierungen erfordern die Ermittlung der „nationalen Interessen“ auf dem Wege des demokratischen politischen Prozesses. In diesem Sinne sind nationale Interessen jedoch erst - im Prinzip stets korrigierbares - *Ergebnis* der Politik, nicht politische Vorgabe. Mehr noch: Wenn außenpolitische Interessen verflochten sind, wenn die Zielsetzungen der deutschen Außenpolitik die Zielsetzungen ihrer Partner unmittelbar tangieren und diese berücksichtigt werden müssen, dann müssen „nationale Interessen“ auch als Ergebnis internationaler Verhandlungsprozesse entstehen können, jedenfalls für solche Prozesse offen gehalten werden. Es ist also in aller Regel müßig, im Nebel der Mehrebenenpolitik nach nationalen Interessen zu stochern, die konkrete außenpolitische Vorgaben liefern könnten. Es reicht völlig aus, wenn sich die deutsche Außenpolitik auf der Grundlage ihrer wohletablierten Orientierungsvorgaben darum bemüht, ihre eigenen Zielvorstellungen und diejenigen der deutschen Politik in kollektiven Lern- und Suchprozessen möglichst weitgehend zu realisieren. Natürlich mag sie alleine handeln, wo dies erfolgversprechend ist - aber das wird bei größeren Problemen nur selten der Fall sein.

Statt im Gefühl neuer Machtfülle zu schwelgen oder „nationalen Interessen“ nachzuspüren, sollte die neue deutsche Außenpolitik eher bestrebt sein, Gefahren der Überforderung entgegenzutreten. Dies impliziert strategische Anstrengungen in drei Richtungen: Zum einen sollte sich deutsche Außenpolitik darum bemühen, die Handlungs- und Gestaltungsfähigkeit internationaler Institutionen aufzuwerten und in diesem Sinne auch bilateral auf seine wichtigsten Partner einzuwirken. Zum zweiten sollte sie sich auf Wesentliches konzentrieren. Und zum dritten sollte sie systematisch bestrebt sein, Erwartungen zu dämpfen und Anforderungsprofile zurückzufahren. Die Vorstellung, alles lasse sich politisch regeln, gehört zu den Lebenslügen der Politik, an denen sie zu ersticken droht - und dies gilt auch und gerade für Außenpolitik.

„Steigerung der Handlungs- und Gestaltungsfähigkeit“ heißt:

Die Vertiefung der Europäischen Union hat Priorität vor ihrer Erweiterung, auch wenn beide Ziele zugleich verfolgt werden sollen; und beides hat im Grundsatz Vorrang vor der Reduzierung der deutschen Beitragszahlungen. Das schließt freilich nicht aus, daß die Finanzen der Europäischen Union effizienter gestaltet und ihre Einnahmen vernünftig begrenzt werden sollten. Es wäre jedoch völlig unsinnig, wollte man langfristige europapolitische Ziele kurzfristigen Haushaltsinteressen opfern.

Die Fähigkeiten der Europäischen Union zum Krisenmanagement und zur außenpolitischen Gestaltung müssen aufgewertet werden. Dies bedeutet die Eingliederung der WEU in die EU und einen Ausbau der eigenständigen europäischen Handlungsfähigkeit innerhalb der NATO. Die gesamteuropäische Sicherheit muß über gemeinsame Politikprozesse im Rahmen der NATO und der OSZE, vor allem aber über koordinierte Unterstützung der Transformationsprozesse in Mitteleuropa durch transnationale Bemühungen gestärkt werden.

Auf globaler Ebene geht es vor allem um die Stärkung der zentralen VN-Organen der Friedenssicherung und der internationalen Wirtschafts- und Finanzordnung mit ihren zentralen Institutionen WTO, IWF und Weltbank.

Einer stärkeren Aufsplitterung außenpolitischer Kompetenzen, wie sie einerseits durch Sachlogik (beispielsweise die wachsende außenpolitische Bedeutung der Finanzministerien), andererseits durch die programmatischen Schwerpunktsetzungen der Koalition entsteht, sollte durch verbesserte Koordinierung zwischen den Entscheidungszentren entgegengewirkt werden. Besondere Bedeutung kommt dabei zum einen dem Apparat des Kanzleramtes zu, zum anderen den in den letzten Jahren vernachlässigten Kabinettsausschüssen (etwa dem Bundessicherheitsrat).

„Konzentration auf das Wesentliche“ bedeutet (in dieser Reihenfolge):

Intensive Pflege der Zusammenarbeit mit Frankreich und Vertiefung der Europäischen Union in einem Prozeß des außenpolitischen top-down, also durch Zusammenarbeit der beteiligten Regierungen sowie Offenheit für Koalitionsbildungen mit anderen „Vertiefungswilligen“;

Ausbau der gesamteuropäischen Sicherheit. Die größten Risiken gehen hier von fehlgeschlagenen Transformationsprozessen insbesondere in Rußland aus. Diese Risiken lassen sich jedoch nur indirekt und primär auf dem Wege von „bottom up“-Prozessen verringern. Dementsprechend sind hier in erster Linie nichtstaatliche Akteure gefordert; die Politik kann hier lediglich sekundieren und - über die NATO und die OSZE - von außen und oben aus dem Bereich der internationalen Politik stabilisierende Elemente beisteuern sowie Krisenvorsorge und Rückversicherungspositionen für den schlimmsten Fall gewährleisten. Bei der Bewältigung dieser Aufgabe sind die USA ein besonders bedeutsamer Partner;

Gewährleistung essentieller Funktionen der internationalen Ordnung - weltwirtschaftlich wie sicherheitspolitisch. Hierbei geht es vor allem um die WTO, die internationale Währungs- und Finanzordnung und die zentralen VN-Institutionen der Friedenssicherung. „Essentielle Funktionen“ sind zunächst die Fähigkeit zu wirksamem

Krisenmanagement, in zweiter Linie geht es um ordnungspolitische Maßnahmen, die mit möglichst effizienten und schlanken Regelwerken schrittweise die Voraussetzungen für die Entschärfung der explosiven Strukturprobleme der Weltgesellschaft schaffen können. Die wichtigsten Probleme in diesem Zusammenhang sind Armutsbekämpfung, Entschärfung sozialer Gegensätze und Zurückdrängung der Umweltschädigungen. Die wichtigsten Ressourcen, die es im Zusammenhang dieser ordnungspolitischen Strategien zu mobilisieren gilt, sind neue Technologien und privates Kapital.

„Erwartungen dämpfen und Anforderungen zurückschrauben“ heißt:

Zurückhaltung der deutschen Außenpolitik in Krisensituationen außerhalb des Bereichs der wesentlichen Interessen. Insbesondere sollte sie es vermeiden, hochgesteckte politische Erwartungen zu wecken und Initiativen zu ergreifen, die vielleicht populär sein mögen, aber wenig Erfolg versprechen.

Zurückhaltung auch in der öffentlichen Darstellung der deutschen Außenpolitik. Es ist besser, als Kooperationspartner angesprochen zu werden als dies selbst zu tun; und es empfiehlt sich, Initiativen diskret zu unternehmen. Der hochentwickelte Stil des außenpolitischen Multilateralismus sollte deshalb auch in Zukunft gehegt und gepflegt werden. Es ist eine Mär zu glauben, die französische oder die britische Diplomatie habe bislang international erfolgreicher agiert als die deutsche. Minderwertigkeitskomplexe sind also fehl am Platze.

Europapolitik I – Umwege oder Abwege?

Bernhard Stahl

Die europäische Außen- genauso wie die Währungspolitik verlangen nach einer politischen Unterstützung ihrer Institution im Innern und einer Stärkung nach außen. Der europapolitische Start der Regierung Schröder läßt befürchten, daß dies auch weiterhin unterbleibt und Europapolitik sogar zum bloßen Mittel für die Verfolgung nationaler Interessen wird. Dadurch entsteht die Gefahr von vermehrten Konflikten zwischen der Bundesregierung und den Gemeinschaftsinstitutionen einerseits und zwischen Finanz- und Außenministerium andererseits. Dies könnte die anstehenden EU-Reformen kurz- bis mittelfristig empfindlich hemmen.

Einleitung

Die Diskussionen um die Europäische Wirtschafts- und Währungsunion (EWWU) und die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) haben die europapolitischen Debatten in Deutschland in den zurückliegenden Jahren dominiert. In beiden Fragen geht es für die neue rot-grüne Bundesregierung einerseits darum, den übernommenen Status quo nicht zu gefährden, andererseits jedoch den aktuellen Herausforderungen zu begegnen und die Handlungsfähigkeit der EU weiterzuentwickeln. Vor diesem Hintergrund müssen die noch aus ihrer Oppositionszeit stammenden programmatischen Aussagen der beiden Regierungsparteien kritisch unter die Lupe genommen werden. Wie weit trägt das Kontinuitätsversprechen der Regierung Schröder in diesen zentralen Fragen der Europapolitik? Erscheinen die europapolitischen Vorstellungen von SPD und Grünen geeignet, um die Weiterentwicklung der EU zu einem schlagkräftigen globalen Akteur voranzubringen?

1. Die Europäische Wirtschafts- und Währungsunion (EWWU)

Auf den ersten Blick bleibt in der WWU nicht mehr sehr viel zu tun: Alle wichtigen Entscheidungen wurden bereits vor der Wahl der neuen Regierung – und in weitgehendem Konsens mit ihr – getroffen. Zwei wichtige Fragen stehen allerdings noch auf der europäischen Agenda: Zum einen ist über die Außenvertretung der EWWU noch immer nicht endgültig entschieden; zum anderen ist noch unklar, wie der Prozess der Etablierung der Europäischen Zentralbank (EZB) und des Europäischen Zentralbanksystems (ESZB) politisch begleitet wird.

1.1 Die politische Begleitung der EWWU

Obwohl die Regierung Kohl erst spät die Werbetrommel für die neue Währung zu rühren begonnen hatte, ist die Akzeptanz der neuen Währung in der Bevölkerung im wesentlichen hergestellt. Zwar herrscht noch immer eine gewisse Skepsis über die zukünftige Stabilität des Euro - eine Grundhaltung, die durch den jüngsten Kursverfall gegenüber dem Dollar Auftrieb erhält, seine erfolgreiche Einführung wird jedoch nicht mehr bezweifelt. Offen bleibt aber, inwieweit sich Konflikte zwischen der Europäischen Zentralbank und den nationalen Regierungen entwickeln und am Image des Euro kratzen könnten.

Der europäische Stabilitätspakt

Manifest werden könnten Konflikte vor allem durch den europäischen Stabilitätspakt, der die Mitgliedstaaten zu einer gemeinschaftstreuen Fiskalpolitik verpflichtet. Durch den „Stabilitätspakt- und Wachstumspakt“, der auf dem Gipfel in Dublin 1996 verabschiedet wurde, ist ein Mitgliedstaat nur noch sehr eingeschränkt in der Lage, eine autonome Konjunkturpolitik zu betreiben. Die Übereinkunft sieht zunächst vor, daß alle EU-Staaten Stabilitätsprogramme vorlegen mit dem Ziel, mittelfristig zu einem ausgeglichenen Haushalt zu kommen. Im Falle eines „übermäßigen Defizits“ kommt ein Sanktionsverfahren in Gang, durch das die nationale expansive Fiskalpolitik konterkariert werden soll. Der Mitgliedstaat wird im Extremfall gezwungen, mindestens 0,2 Prozent seines Bruttoinlandsprodukts (BIP) und zuzüglich jeweils 0,1 Prozent für jeden Prozentpunkt über dem Defizitkriterium, zinsfrei bei der Kommission zu hinterlegen.

Abzuwarten bleibt, wie die Mitgliedstaaten reagieren, wenn dieser Fall tatsächlich eintritt. Dies könnte insbesondere dann der Fall sein, wenn eine Regierung in einem Mitgliedstaat an die Macht kommt, die den wirtschaftspolitischen Konsens der 80er und 90er Jahre, eine autonome Konjunkturpolitik mittels einer expansiven Fiskalpolitik abzulehnen, nicht teilt. Gespannt sein dürfte man zum einen auf das Verhalten des sanktionierten Staats und dessen Bereitschaft, sich den Sanktionen zu fügen, zum anderen aber auch auf das Verhalten der anderen Staaten im Rat, die sich zwischen verständnisvoller Anteilnahme und entschlossener Sanktionierung entscheiden müssen. Weder die im Stabilitätspakt vorgesehenen Ausnahmetatbestände („außergewöhnliches Verhalten“ und „schwerwiegender Wirtschaftsabschwung“), noch das Verfahren an sich lassen den Beteiligten viel Gestaltungsspielraum. Die deutsche Position eines „Quasi-Automatismus“ hat sich prinzipiell

durchgesetzt. Gleichwohl wird man sehen müssen, ob EZB, Kommission und Rat im Fall des Falles wirklich dieselbe Sprache sprechen.

Mögliche Einflußnahme auf das Europäische System der Zentralbanken (ESZB)

Eng damit verbunden ist die Frage nach der Kohärenz der Meinungen innerhalb des Europäischen Zentralbanksystems. Bekanntlich besteht das ESZB als entscheidendes Gremium der EWWU nur aus sechs Vertretern des EZB-Direktoriums, jedoch aus elf Zentralbankchefs. Dieses Ungleichgewicht zwischen europäischen und nationalen Vertretern könnte sich nach dem Beitritt weiterer Länder zur Eurozone sogar noch vergrößern.

Zu einer wirklichen Gefahr für das Funktionieren des ESZB dürfte diese Situation allerdings nur dann werden, wenn man annimmt, daß die Zentralbankpräsidenten mehr das nationale Wohl im Blick haben als die Mitglieder des EZB-Direktoriums und sich stärker durch nationale Stimmungslagen beeinflußbar zeigen könnten. Dagegen spricht der mittlerweile sehr weitgehende Konsens in geldpolitischen Grundsatzfragen unter Europas Zentralbankern. Ein Konflikt zwischen den Vertretern der Mitgliedstaaten auf der einen und denen der Zentrale auf der anderen Seite erscheint demzufolge eher wenig wahrscheinlich. Abzuwarten bleibt allerdings, inwieweit nationale Regierungen trotzdem versuchen, einzelne Mitglieder des ESZB in ihrem Sinne zu beeinflussen. Bundesfinanzminister Lafontaine hatte mit dem Anstoßen einer geldpolitischen Grundsatzdiskussion bereits versucht, den Spielraum in dieser Frage auszuloten, war damit aber gescheitert.

Eine europäische Wirtschaftsregierung?

Eine dritte Frage betrifft das vieldiskutierte Szenario einer europäischen Wirtschaftsregierung. Dahinter stehen zwei Argumentationslinien: Zum einen möchten die Befürworter – wie die französischen Regierungsvertreter während der Verhandlungen zum EU-Vertrag - mit einer solchen Institution ein politisches Gegengewicht zur zentralisierten europäischen Geldpolitik schaffen. Zum zweiten bedeutet die Schaffung der EWWU selbst bereits das Eingeständnis, daß eine national orientierte Wirtschaftspolitik nicht mehr effizient agieren kann und man diese auf europäischer Ebene gemeinsam formulieren und durchführen muß.

Diesen beiden Argumentationslinien stehen allerdings zwei gewichtige Argumente entgegen. Der die wirtschaftspolitische Debatte nach wie vor dominierende neoliberale Diskurs lehnt staatliches Eingreifen in den Wirtschaftsprozeß grundsätzlich ab. Zweitens aber – und wohl gewichtiger – stehen einer solchen Idee die völlig unterschiedlichen europäischen Modelle der Sozialpartnerschaft entgegen. Die Rolle der Gewerkschaften, ihr

Organisationsgrad und ihre gesellschaftliche Akzeptanz sind in den Mitgliedstaaten der EU sehr verschieden; eine einheitliche Wirtschaftspolitik in der EU ist auch aus diesem Grunde kaum vorstellbar.

1.2 Die externe Wirkung der EWWU

Die Wechselkurspolitik

Eine zweite Herausforderung für die deutsche Politik stellt die Repräsentation der EWWU nach außen dar. Dies betrifft zunächst die Wechselkurspolitik. Die Zuständigkeit für Grundsatzentscheidungen liegt hier beim Rat – allerdings unter der Prämisse, daß seine Entscheidungen das Ziel der Preisstabilität innerhalb der Eurozone nicht gefährden. Die Entscheidung, mit dritten Währungen ein Wechselkurssystem zu bilden, müßte demnach kooperativ zwischen der EZB und dem Ministerrat getroffen werden.

Die Wahrscheinlichkeit dafür, daß es zwischen den großen Währungen Dollar, Yen und Euro zu einem Wechselkursregime kommt, ist indes nicht sehr groß. Erstens sind die nationalen wirtschaftlichen Voraussetzungen zu unterschiedlich; der andauernden Krise in Japan steht ein Konjunkturohoch in den USA gegenüber. Zweitens sind die Erfahrungen mit Absprachen wie dem Louvre-Akkord nicht besonders ermutigend, da sie die übrigen Marktteilnehmer dazu einladen, vereinbarte Paritäten oder Zielzone am Markt zu „testen“. Währungsabsprachen mit anderen Staaten – wie das Europäische Währungssystem (EWS) II oder bilaterale Abkommen – bergen hingegen kaum politischen Sprengstoff, da ihre Auswirkungen auf die monetären Größen innerhalb des Euroraums zu gering sind. Konflikte zwischen dem Rat und der EZB um die vermeintlich „richtige“ Wechselkurspolitik sind mithin wenig wahrscheinlich.

Die internationalen Institutionen

Ein zweiter Aspekt betrifft die internationale politische Vertretung der EWWU. Die Etablierung einer vergemeinschafteten Geld- und Währungspolitik in Form des ESZB und der EZB stellt die Organisation der internationalen Wirtschafts- und Finanzinstitutionen vor neue Probleme. Bislang waren Organisationen wie die G-7, der Internationale Währungsfonds (IWF) und die Weltbank vor allem durch den Bedeutungsgewinn transnationaler Akteure wie Großunternehmen und Banken gefährdet, die den Prozeß der Globalisierung immer weiter vorantrieben, ohne in den internationalen Regulationsinstitutionen vertreten zu sein. Das Organisationsprinzip einer Vertretung durch Nationalstaaten war dadurch zwar prinzipiell

nicht betroffen; lediglich eine Anpassung der nationalen Stimmengewichtung an die veränderten wirtschaftlichen Realitäten im IWF blieb in der Diskussion. Nunmehr kommt es jedoch verstärkt zum Auftreten von regionalen Organisationen in globalen Organisationen. Als zuständig für den Euro müssen Vertreter der EZB in die internationalen Finanzinstitutionen integriert werden. Die zunächst von europäischer Seite präferierte „gemischte Präsenz“ – Vertreter von EZB/Kommission treten neben den nationalstaatlichen Diplomaten auf¹ – erscheint längerfristig aus mehreren Gründen unbefriedigend:

- Durch verminderte Transparenz wird die internationale Entscheidungsfindung erschwert.
- Innereuropäische Abstimmungsprozesse werden noch undurchschaubarer, als sie es ohnehin schon sind.
- Der Beharrungswillen der Nationalstaaten mindert das Ansehen gemeinschaftlicher Institutionen.

Insgesamt kann dies zu einer Schwächung der internationalen Finanzinstitutionen führen, deren Ansehen nach den jüngsten Finanzkrisen ohnehin beschädigt ist. Erforderlich wäre zum einen ein Verzicht auf nationalstaatliche Vertretung. Damit einhergehend bedürfte es zum anderen einer transparenteren, für den Bürger nachvollziehbaren Willensbildung auf innereuropäischer Ebene, also sowohl zwischen den Mitgliedstaaten als auch zwischen den Mitgliedstaaten und den Gemeinschaftsinstitutionen.

Der allgemeine Trend geht jedoch genau in die entgegengesetzte Richtung: Die Mitgliedstaaten favorisieren in Fragen der Außenvertretung mehr und mehr die gemischte Präsenz. Zugleich zeigen sie sich gerade unter Zeitdruck kaum noch in der Lage, adäquate Problemlösungen untereinander auszuhandeln. Als Folge ist es dann vielfach die EU-Kommission, die auf informeller Ebene die entscheidenden Fäden in der Hand hat; die Entscheidungsvorbereitung wird bereits heute weitgehend von den Brüsseler Kommissaren vorgenommen. Insbesondere in hochspeziellen Politikfeldern bleibt den Mitgliedstaaten faktisch oft nicht mehr übrig, als durch eine Verhinderungstaktik in den Ratsverhandlungen eigenen Standpunkten Geltung zu verschaffen. Die Position der neuen Bundesregierung in dieser Frage muß genau beobachtet werden: Entscheidet sie sich eher für den Beharrungswillen der Nationalstaaten und damit eine vornehmlich symbolische Politik, oder tritt sie für eine konsequente Stärkung der europäischen Institutionen nach außen ein?

¹ Vereinbarung wurde bislang, dass die Vertretung der EU in den Gremien der OECD, G-7/G-10 und IWF wie folgt aussehen soll: Neben einem Vertreter der Kommission und der EZB wird die Ratspräsidentschaft (sofern sie Mitglied der Eurozone ist) die EU vertreten. In den G-7-Treffen sollen außer den drei großen Mitgliedstaaten noch die Kommission, die EZB sowie der EU-Ratspräsident teilnehmen – die EU würde also von sechs (!) Vertretern repräsentiert.

2. Die Position der neuen Bundesregierung zu währungspolitischen Fragen

2.1 Die SPD

Zu den meisten der oben skizzierten Herausforderungen finden sich noch keine dezidierten Aussagen der Regierungsvertreter. Gleichwohl lassen sich für die SPD – auch im Rückgriff auf ihre Zeit der Regierungsverantwortung zwischen 1969 und 1982 – einige Leitideen ableiten. So fallen die Anfänge der europäischen Währungsintegration in die Zeit SPD-geführter Bundesregierungen. Bereits die Regierung von Willy Brandt hatte den Werner-Plan unterstützt, der Anfang der 70er Jahre erstmals eine EWWU vorgeschlagen hatte. In Abstimmung mit dem französischen Staatspräsidenten Valéry Giscard d'Estaing und gegen die Bedenken der Deutschen Bundesbank setzte dann Helmut Schmidt mit der Schaffung des Europäischen Wechselkurssystems (EWS) eine Vertiefung der westeuropäischen Währungsintegration durch. Die Einschätzung, daß dies eine Relativierung der deutschen Stabilitätskultur bedeutet hätte, ging allerdings fehl: Das EWS schrieb die Dominanz der DM in Europa fest und die Teilnehmerwährungen mußten, um Abwertungen zu vermeiden, dem Stabilitätskurs der Deutschen Bundesbank folgen.

Für die SPD unterstreicht dieser Rückblick eine Tradition der pragmatischen Unterstützung der europäischen Kooperation bei gleichzeitigem Festhalten am Ziel der Geldwertstabilität. Gleiches läßt sich auch für die Haltung der Sozialdemokraten zur EWWU feststellen. Obwohl die Unzufriedenheit in der bundesdeutschen Bevölkerung über die Europäische Währungsunion und die damit verbundene „Aufgabe der DM“ zeitweilig groß war, beteiligte sich die SPD als Opposition kaum an der europapolitischen Kritik, wie sie von Teilen der CSU und der Mehrheit der wirtschaftswissenschaftlichen Professorenschaft vorgetragen wurde. Von den exponierten Vertretern der SPD ließ einzig Gerhard Schröder durch sein Bonmot vom Euro als „kränkelder Frühgeburt“ aufhorchen. Spätestens nach der von der SPD verlorenen Landtagswahl in Baden-Württemberg im März 1996 aber, in deren Wahlkampf sich die Partei zu europaskeptischen Tönen hatte hinreißen lassen, standen führende SPD-Politiker voll hinter der Währungsunion. Von dieser allgemeinen Unterstützung in der SPD für die Währungsunion kann weiterhin ausgegangen werden.²

Bemerkenswert waren in diesem Zusammenhang allerdings die Angriffe von Finanzminister Oskar Lafontaine auf die Unabhängigkeit der Deutschen Bundesbank zu Beginn der rot-grünen Regierungszeit. Hintergrund dürfte die allerorten geführte Diskussion

um die zunehmende Machtlosigkeit nationalstaatlicher Politik im Angesicht der Globalisierung gewesen sein. Aus Regierungssicht werden Handlungsoptionen immer weiter einschränkt.³ Kernfrage im konkreten Fall ist die Verfügungsgewalt über die Geldpolitik und damit über die Möglichkeit, eine autonome Konjunkturpolitik zu betreiben: So formulierte der ehemalige Staatssekretär im Finanzministerium, Claus Noé:

Geld ist (...) immer ein politisches Gut. (...) Politik mit dem Geld ist so gewichtig wie der ganze Staatshaushalt, sie gehört in den öffentlichen Raum der Bürger – erst recht zu Zeiten der Massenarbeitslosigkeit, Wachstumsschwäche und weltweiten Geldkrisen.”⁴

Nachdem Lafontaine mit seinem Diskurs in der Öffentlichkeit nicht durchdrang und Bundeskanzler Schröder erklärte, die Unabhängigkeit der Zentralbank bleibe gesichert,⁵ vererbte das Thema jedoch – der wirtschaftspolitische (neoliberale) Konsens behielt die Oberhand.

Auch warben Lafontaine und sein Staatssekretär Flassbeck für eine Einrichtung von Wechselkurszielzonen, um den Handel zwischen den Haupt-Währungen zu begrenzen und heftige Kursauschläge zu unterbinden.⁶ Doch selbst die sozialistische Regierung in Frankreich, die zuvor für eine europäische Wirtschaftsregierung plädiert hatte, war nicht willens, dem deutschen Finanzminister zu folgen.⁷ In einem von Lafontaine zusammen mit dem französischen Finanzminister Dominique Strauss-Kahn veröffentlichten Artikel⁸ stimmen beide lediglich darin überein, „allgemeine Leitlinien für die Wechselkurse“ zu formulieren. Innerhalb der Eurozone wollen die beiden Finanzminister den 11er-Rat „in vollem Maße als Forum für Koordinierung und Dialog mit der EZB nutzen“. Diese Äußerungen fügen sich auch in die allgemeinen Formulierungen ein, die sich im Koalitionsvertrag wie auch im SPD-Wahlprogramm finden: Auch dort ist lediglich von einer „Koordinierung der Wirtschafts-, Finanz und Steuerpolitik“⁹ – also einer relativ losen Institutionalisierung auf europäischer Ebene – die Rede. Eine baldige europäische Steuerharmonisierung ist demnach auch in naher Zukunft nicht zu erwarten.¹⁰ Auch zum

² So fordert der SPD-Parteitagbeschluss von Hannover Maßnahmen, um die Akzeptanz der WWU in der Bevölkerung zu erhöhen. (vgl.: http://www.spd.de/archiv/events/hannover_97/euro_26.html, S. 16)

³ Vgl. Oskar Lafontaine, O./Christa Müller: Keine Angst vor der Globalisierung – Wohlstand und Arbeit für alle; Bonn 1998, S. 38ff, sowie ferner Mario Müller und Christian Wernicke: „Lockruf des Zinses“ in: *Die Zeit* vom 29.10.98, S. 29.

⁴ Claus Noé: „Geld ist Politik“; in: *Die Zeit* vom 29.10.98, S. 28.

⁵ Vgl. „Schröder für unabhängige Bundesbank“; in: *Die Welt* vom 3.11.1998.

⁶ Lafontaine/Müller, a.a.O., S. 76ff.

⁷ Lafontaine gilt in dieser Frage mittlerweile als international isoliert. Vgl. Thomas Hanke: „Oskar – allein zu Haus“; in: *Die Zeit* vom 25.2.99, S. 34.

⁸ Oskar Lafontaine/Dominique Strauss-Kahn: „Europa – sozial und stark“; in: *Die Zeit* vom 14.1.99, S. 17f.

⁹ Zit. nach S. 2 der Koalitionsvereinbarung im Bereich der Außenpolitik. Vgl. auch das SPD-Wahlprogramm 1998, in: <http://www.spd.de/wahlkampf/programm/12.htm>, S. 8.

¹⁰ Vgl. auch das Interview mit Heiner Flassbeck: „Diese Regierung hat keine ideologischen Barrieren“; in: *Frankfurter Allgemeine Zeitung* vom 14.12.99, S. 17

Thema der Außenvertretung des Euroraumes haben Lafontaine und Strauss-Kahn keine konkreten Vorschläge gemacht.

2.2 Bündnis90/Die Grünen

Bei den Grünen fehlen sowohl Erfahrungen als auch klare Aussagen im Bereich der Europapolitik. Die Partei hatte insofern europapolitisch eine unglückliche Figur gemacht, als einige Fraktionsmitglieder 1993 vor dem Bundesverfassungsgericht in Karlsruhe gegen die Ratifikation der Maastrichter Verträge – und damit auch ihr Herzstück, die Währungsunion – klagten. Die Grünen erhofften sich auf diesem Wege neue Impulse für die Demokratisierung der Europäischen Union. Das Europa des Maastrichter Vertragswerks erschien vielen Grünen als „marktradikal, monetaristisch, unsozial und zentralistisch“.¹¹ Unvermittelt fand man sich mit dieser Haltung jedoch im Lager der „DM-Nationalisten“ wieder und mußte in der Folge den Eindruck vermeiden, „schlechte Europäer“ zu sein. Als Konsequenz traten prominente Vertreter der Grünen wie Cohn-Bendit und Fischer in der Öffentlichkeit verstärkt für einen ausgeprägten pro-Euro-Kurs ein. Generell läßt sich festhalten, daß für die Grünen Europapolitik an erster Stelle eine Politik der Demokratisierung ist, die eine (wie immer geartete) Stärkung des europäischen Parlaments sowie eine gemeinsame Europäische Verfassung anstrebt.¹²

3. Mögliche Konfliktlinien

Unter der Ägide des Finanzministers Lafontaine sprach vieles dafür, daß im Bereich der Währungspolitik die Hauptkonfliktlinie zwischen der EZB und den Gemeinschaftsinstitutionen auf der einen und der neuen Bundesregierung auf der anderen Seite verlaufen würde. Diese Annahme beruhte auf folgenden Interpretationen: Zum einen konnten die verbalen Attacken von Finanzminister Lafontaine gegen die Bundesbank als „vorsorgliche Belagerung“¹³ verstanden werden, das tatsächliche Ziel war also die EZB.¹⁴ Hier könnte es

¹¹ Ludger Volmer: Die Grünen und die Außenpolitik. Ein schwieriges Verhältnis; Münster 1998, S. 485

¹² Vgl. den Beschluß der Bundesdelegiertenkonferenz zum Amsterdamer Vertrag vom 16.11.1997 in Kassel (abgedr. in: Euroinfo, Nr. 5/97, S. 34) sowie Fischers Interview im *Spiegel*: „Wir wollen keine Soli tanzen“ vom 23.11.98, S. 84.

¹³ So Thomas Hanke/Mario Müller: „Vorsorgliche Belagerung. Lafontaine greift die Bundesbank an“; in: *Die Zeit* vom 5.11.98, S. 25.

¹⁴ Vgl. dazu auch das unter der Ägide des jetzigen Finanz-Staatssekretärs Heiner Flassbeck entstandene „Grundsatzpapier zur Wirtschafts- und Finanzpolitik“, in dem „unverblümt mit einem finanzpolitischen

sich zum einen um einen bloßen Mikrokonflikt handeln: Die EZB soll zu einer (vermeintlich die Konjunktur belebenden) Zinssenkung gedrängt werden. Dafür wäre es jedoch eigentlich nicht nötig, die Unabhängigkeit der Bundesbank – und abgeleitet die der EZB – anzutasten. Des Weiteren sind beim derzeitig zumindest nominell extrem niedrigen Zinsniveau von weiteren Zinssenkungen kaum noch Impulse für die Konjunktur zu erwarten. Nimmt man gleichwohl an, daß es Lafontaine lediglich um die Zinspolitik gegangen ist, wären für die Zukunft weitere rhetorische Appelle der Bundesregierung zu erwarten, wahrscheinlich unterstützt von wirtschaftspolitisch ähnlich argumentierenden Regierungen wie der sozialistischen in Frankreich.

Handelte es sich bei dem Dissens jedoch um einen grundsätzlichen Makrokonflikt, würden deutsche Regierungsvertreter auch in Zukunft versuchen, die Stellung der EZB *an sich* zu schwächen, um den eigenen Handlungsspielraum auszubauen. Dann wären für die Zukunft weder inhaltliche noch symbolische Unterstützung seitens des Finanzministeriums für die Währungsunion zu erwarten. Das demonstrative Fernbleiben Lafontaines von der Einführungsfeier des Euro an Silvester 1998 könnte hierfür genauso als Indiz gewertet werden wie eine eher instrumentale Sichtweise des Euro im Hinblick auf nationale Beschäftigungsziele.¹⁵

Eine Instrumentalisierung der Europapolitik zum Zweck nationaler Konjunkturpolitik würde im übrigen mittelfristig zu Konflikten im Rahmen des Stabilitätspakts führen.¹⁶ Virulent werden könnten diese Konflikte, wenn die Einsicht der 80er Jahre, daß in offenen Volkswirtschaften keine automome Konjunkturpolitik mehr erfolgreich durchgeführt werden kann, innerhalb der Bundesregierung an Unterstützung einbüßt. Würde Deutschland tatsächlich eine Rückkehr zum Versuch autonomer Konjunkturpolitik mittels Fiskalpolitik versuchen, drohte sich der europäische Stabilitätspakt gegen seine „Erfinder“ zu wenden: Deutschland würde über die EZB gezwungen, monetäre Zielgrößen einzuhalten – ein erneutes Wiederaufflammen des erwähnten Grundsatzkonflikts wäre möglich. Angesichts der deutschen Haushaltslage, die kaum Spielräume für expansive Fiskalpolitik bietet, erscheint dies allerdings als (wenn auch nicht undenkbar, so doch) wenig wahrscheinlich.

Konfrontationskurs“ gegen die EZB gedroht wird, da diese mit ihrer Geldpolitik ein „destabilisierendes Element“ in die Wirtschaftslage“ brächte. Vgl. „Lafontaine im Streit mit EZB“, in: *Wirtschaftswoche* vom 18.2.99, S. 9.

¹⁵ Dies zeigt auch die Formulierung im SPD-Parteitagbeschuß von Hannover, worin der „Euro als Instrument einer auf Beschäftigung orientierten Währungs- und Wirtschaftspolitik“ eingesetzt werden soll (zit. nach http://www.spd.de/archiv/events/hannover_97/euro_26.html, S. 14).

¹⁶ Als Vorbote könnte die jüngste Rüge der Kommission gegenüber Deutschland und Frankreich in Bezug auf ihre Stabilitätsprogramme verstanden werden. Vgl. „Rüge für Deutschland und Frankreich“; in: *Frankfurter Allgemeine Zeitung* vom 17. 2. 99, S. 17.

Konsequent war vor diesem Hintergrund der Versuch Lafontaines, auf europäischer Ebene insgesamt zu mehr politischer Koordination zu kommen. Die EU-internen Auseinandersetzungen um die Bedeutung des 11er- und 15er-Rates haben jedoch bereits deutlich gemacht, daß die Schaffung eines zusätzlichen Gremiums, welches überdies der institutionellen Komplexität der EU ein weiteres Element hinzufügen würde, kaum durchsetzbar ist.¹⁷ Wahrscheinlicher ist vielmehr, daß in den verschiedenen Gremien öfter über Wirtschaftspolitik gesprochen wird und es zudem zu vermehrten (informellen) deutsch-französischen Abstimmungen kommt. Die Institutionalisierung des bislang informellen Euro-X-Rates für eine derartige Koordination wird allerdings auf den Widerstand der Nicht-Euro-Länder Großbritannien, Dänemark, Schweden und Griechenland stoßen.

Die Befürchtung, daß die Bundesregierung nicht durchgängig an einer politischen Stärkung der Gemeinschaftsinstitutionen interessiert sein könnte, wird auch in der Frage der Außenvertretung deutlich. Die von Strauss-Kahn und Lafontaine avisierte „Rationalisierung der Außenvertretung“ scheint nicht zu Lasten der Nationalstaaten, sondern eher zu Lasten der Gemeinschaftsinstitutionen zu gehen: Anlässlich des G-7-Treffens der Finanzminister in Bonn entschied Lafontaine unter amerikanischem Druck, einen Beamten der EU-Kommission nur innerhalb der *deutschen* Delegation einzusetzen, ohne ihm eine gleichberechtigte Teilnahme an den formellen Sitzungen zu gestatten.¹⁸ Daraufhin boykottierte die Kommission das Treffen.

Im Sinne einer Kontinuität der deutschen Europapolitik wäre zu erwarten, daß Berlin die Gemeinschaftsinstitutionen gegenüber den Begehrlichkeiten der Nationalstaaten entschlossen verteidigt. Im Bereich der Währungspolitik war dies jedoch nicht zu beobachten. Die Verabschiedung von der bisherigen europapolitischen Grundausrichtung unter Lafontaine geschah zugunsten einer Instrumentalisierung der Europapolitik, die stellenweise bereits in anderen Politikfeldern - wie in der Asyl- und Finanzpolitik – seit längerem zu beobachten gewesen war. Eine Fortsetzung dieser Politik würde zu wechselnden Koalitionen und Konfliktgegnern führen und damit letztlich die angekündigte „Kontinuität der deutschen Außenpolitik“ in der europäischen Wirtschaftspolitik in Frage stellen.

Der überraschende Rücktritt des deutschen Finanzministers Lafontaine ist auch ein Eingeständnis des Scheiterns seines bisherigen Kurses. Der glücklose Finanzminister hat es im komplexen Mehrebenenspiel nicht verstanden, sich auf einzelnen Politikebenen zunächst

¹⁷ Im Koalitionsvertrag ist denn auch lediglich von einer „Koordinierung der Wirtschafts-, Finanz und Steuerpolitik“ (so S. 2 der Koalitionsvereinbarung im Bereich der Außenpolitik) – also einer relativ losen Institutionalisierung – die Rede.

¹⁸ Vgl. „Streit über die Teilnahme der EU-Kommission beim G7-Treffen“; in: *Frankfurter Allgemeine Zeitung* vom 19.2.99, S. 14.

der Gunst mächtiger Akteure zu versichern, bevor man mit neuen Ideen auf der nächsthöheren Ebene mit Aussicht auf Erfolg um Zustimmung werben kann. Stattdessen schlug der Dissens mit der Bundesbank auf nationaler Ebene auf die Europäische Zentralbank durch, und der versuchte Schulterschluss mit den Franzosen in der Frage fixer Wechselkurse verärgerte die Amerikaner. Um diese hinsichtlich der Größe der europäischen G7-Delegation zu besänftigen, brüskierte er die Europäische Kommission. Die Lehre hieraus ist klar: Will man in Währungsfragen politisch noch etwas bewirken, gilt es, Konflikt durch Kooperation zu ersetzen. Auf einen Nenner gebracht lautet die Bilanz der deutschen Währungspolitik unter Oskar Lafontaine: Zu viel Feind, zu wenig Ehr‘.

4. Die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik (GASP)

Ähnlich wie bei der EWWU geht es bei der GASP um die Stärkung der politischen Institution GASP selbst und um ihre Außenwirkung, insbesondere ihr Zusammenwirken mit anderen Institutionen.

4.1 Zur Stärkung der GASP

Die GASP gehört bislang nicht gerade zu den Vorzeiginstitutionen der EU. Schritt für Schritt haben sich die Mitgliedstaaten seit den 70er Jahren in Form der Europäischen Politischen Zusammenarbeit (EPZ) aufeinander zu bewegt, ohne jedoch den grundsätzlich zwischenstaatlichen Charakter der Kooperation anzutasten. Weiterentwicklungen blieben bescheiden und waren größtenteils Resultat der Einsicht, daß sich die vorhandenen Strukturen unter konkretem Problemdruck als ungenügend erwiesen hatten. Vom Übergang von der EPZ zur GASP im Maastrichter Vertragswerk hatte man sich eine Dynamisierung der Institutionalisierung erhofft. Doch im Jugoslawienkonflikt wurde deutlich, daß weder die Vereinten Nationen (VN) noch die EU mit ihrer GASP zur einer effektiven Konfliktlösung fähig waren. Trotz teilweise innovativer Aktionen (wie der Entsendung eines Sonderbeauftragten) und anfänglichem Gestaltungswillen fehlten den Europäern letztendlich die Mittel, die hochgesteckten öffentlichen Erwartungen zu erfüllen und das Blutvergießen vor der eigenen Haustür zu beenden.

Mit Inkrafttreten des Amsterdamer als Ergänzung des Maastrichter Vertragswerks werden neue Instrumentarien und Verfahren eingeführt, die das Funktionieren der GASP in

Zukunft verbessern sollen. Als innovatives Instrument wird eine „Europäische Strategie“ eingeführt, die vom Europäischen Rat einstimmig beschlossen wird. In ihr sollen Ziele, Dauer und Mittel einer GASP-Politik definiert werden. Daraus folgende Aktionen oder Stellungnahmen werden in Zukunft dem Mehrheitsprinzip im Rat unterworfen. Allerdings sind zwei Ausnahmen vorgesehen: Per „konstruktiver Enthaltung“ kann sich ein Mitgliedstaat den Verpflichtungen aus einem gemeinsamen Beschluß entziehen. Zum zweiten wurde der Luxemburger Kompromiß festgeschrieben, wonach ein Mitgliedstaat einen Beschluß aus wichtigen nationalen Gründen verhindern kann.

Eine Beurteilung dieser Innovationen zum jetzigen Zeitpunkt ist schwierig, da erst die Praxis zeigen wird, welche Institutionalisierungen sich bewähren. Grundsätzlich zweifelhaft ist die Aufwertung des Europäischen Rates. Dessen Terminprobleme und eingeschränkte Detailkenntnis lassen kaum erwarten, daß sich die Europäische Strategie als effektives Instrument durchsetzen wird, zumal die Mitgliedstaaten dann damit rechnen müßten, mit Mehrheitsentscheidungen konfrontiert zu werden.¹⁹ Weiter steht zu befürchten, daß sich der Rat auch zukünftig mit dem Verfassen „allgemeiner Richtlinien“ begnügt. Interessant wird in diesem Zusammenhang sein, inwieweit die Bundesregierung auf die Verabschiedung von gemeinsamen Europäischen Strategien drängen wird.

Ein Rückverweis auf die Staats- und Regierungschefs könnte sich zudem als institutionelle Sackgasse erweisen, wenn der ohnehin unter Überlastung leidende Europäische Rat mit weiteren Konsensfindungen „in letzter Minute“ überfrachtet wird. Bei der konstruktiven Enthaltung wie auch beim nationalen Vetorecht wird abzuwarten sein, inwieweit sie „üblich“ werden oder eher eine Außenseiterposition markieren. Im letzteren Fall würde die Gefahr des Gesichtsverlusts wahrscheinlich einer häufigeren Anwendung dieser Instrumente vorbeugen. Konnte man vor nicht allzu langer Zeit noch vermuten, daß die konstruktive Enthaltung eine attraktive Option gerade für die deutsche Außenpolitik werden könnte – so etwa im Bezug auf militärische Einsätze – so ist dies seit der eher affirmativen Kosovo-Politik kaum mehr zu erwarten. Ohnehin scheint dieses Instrument im Falle europäischer Aktionen eher ungeeignet zu sein, da nicht klar ist, wie man sich etwa im Falle von gemeinsamen Sanktionen „konstruktiv enthält“. Zudem erschiene die EU nach außen hin in einem schlechten Licht, wenn große Staaten zu diesem Instrument Zuflucht nehmen würden.

Die weiteren Neuerungen der GASP, die Ernennung eines Mr. bzw. einer Mrs. GASP, die Umbesetzung der Troika sowie die Schaffung einer Frühwarn- und Planungseinheit, sind

hingegen positiver zu bewerten. Auf dem Kölner Gipfel im Juni 1999 soll die Stellung des Generalsekretärs des GASP-Sekretariats zum „Hohen Repräsentanten der GASP“ aufgewertet und eine politisch gewichtige Persönlichkeit für diese Aufgabe bestimmt werden. Durch die Leitung der Planungseinheit, die Verstärkung durch einen Stellvertreter sowie die Möglichkeit der Mandatierung zur Dialogführung mit Drittstaaten erfährt der Hohe Repräsentant einen beachtlichen Einflußgewinn. Hinzu kommt, daß er auch in der neuen Troika – neben dem Ratsvorsitz und einem Vertreter der Kommission – präsent sein wird. Der Einfluß einer solchen Position wird allerdings entscheidend vom Verhalten der großen EU-Mitgliedstaaten abhängen: Je mehr sie dem Hohen Repräsentanten den Rücken stärken, desto glaubwürdiger und machtvoller wird er nach außen auftreten können.

Auch die Schaffung einer Planungs- und Frühwarnereinheit ist zu begrüßen. Zu offensichtlich waren bislang die Mängel der EU in der Konfliktprävention und –einschätzung; im Jugoslawienkonflikt trat dieses Manko europäischer Außen- und Sicherheitspolitik offen zutage. Aber auch diese Innovation ist nicht ohne Wermutstropfen, denn sie tritt in Konkurrenz zu ähnlichen Einheiten innerhalb der Kommission, und auch ihr Verhältnis zur WEU und selbst zur NATO ist noch ungeklärt. Aus diesem Grund gewinnt die Frage nach der Stellung der sicherheitspolitischen Institutionen zueinander mit der Inkraftsetzung des Amsterdamer Vertragswerks noch einmal erheblich an Gewicht.

4.2 Zum Verhältnis der Institutionen

Es gibt viele Anzeichen dafür, daß sich die „Gretchenfrage“ der institutionellen europäischen Sicherheitspolitik, die Frage „mit oder ohne die USA?“, entschärft hat. Das Versagen der Europäer in Jugoslawien, das entschlossene Auftreten der NATO dort, der Einsatz der USA und ihrer Verbündeten im Golfkrieg – all dies hat die Handlungsfähigkeit der Amerikaner und die Probleme Europas eindrucksvoll unter Beweis gestellt. Ende der 90er Jahre scheint eindeutig geklärt, daß die NATO die primäre Sicherheitsinstitution in Europa ist. Versuche einzelner Staaten wie Frankreich, die Westeuropäische Union (WEU) daneben autonom als eine Art dritte Kraft zu etablieren, sind gescheitert. Der lange Weg Frankreichs zurück in die NATO und die flexiblere Haltung der britischen Regierung in bezug auf die europäische Integration unterstreichen dies nachdrücklich.

Obwohl die Frage nach den problemadäquaten Institutionen damit viel von ihrer prinzipiellen Brisanz verloren hat, bleibt sie inhaltlich weiter aktuell. Dies ist bereits allein

¹⁹ Zwar gibt es seit den Maastrichter Verträgen bereits die Möglichkeit, in operativen Fragen mehrheitlich

aufgrund der Tatsache anzunehmen, daß sich die Amerikaner mittelfristig europäische Institutionen wünschen, die europäische Probleme auch lösen können. Damit gewinnt die Materialisierung einer Europäischen Sicherheits- und Verteidigungsidentität (ESVI), die bisweilen inhaltsleer diskutiert wurde, an Bedeutung. Bi- und multilaterale Initiativen wie das Eurokorps sind für eine institutionelle Eigenentwicklung jedoch weitgehend ungeeignet. Mit der Unterstellung des Eurokorps unter die WEU und die NATO ist die institutionelle Hierarchie eindeutig. Solchen bi- und multilateralen Initiativen – wie auch die britisch-französische Erklärung von Saint Malô – kommt aber auch in Zukunft politische Bedeutung zu: Sie wirken vertrauensbildend und helfen, die sicherheitspolitischen Organisationen NATO, WEU und GASP zu unterfüttern.

Die Zukunft der WEU liegt in der EU; sonst hat sie keine Überlebenschance und würde höchstens in ihrer Rolle eines „Papiertigers“ erstarren. Das Wie ist indes noch offen. Bislang bleibt die WEU laut Art. J4 (2) des Vertrages über die Europäische Union (EUV) „integraler Bestandteil der Entwicklung der Europäischen Union“ und „unterstützt die Union bei der Festlegung der verteidigungspolitischen Aspekte“ (Art. J7 (1) EUV). Ihre Integration in die EU und damit die GASP wäre möglich, wenn der Europäische Rat dies beschließt. Des weiteren kann die Union die WEU in Anspruch nehmen (Art. J7(3) EUV). Einige Verbesserungen im Detail bringt der Amsterdamer Vertrag, indem er erstens die Kompetenz der EU auf humanitäre Einsätze - die sogenannten Petersberg-Aufgaben - ausdehnt; dadurch wird die GASP schlagkräftiger. Zweitens erhält der Europäische Rat durch den EU-Vertrag eine Art Leitlinienkompetenz für die WEU zur Durchführung militärischer Aktionen in denjenigen Fällen, in denen die Union die WEU in Anspruch nimmt. Dies ist ein weiterer Beleg dafür, daß die WEU durch den Amsterdamer Vertrag näher an die EU herangerückt ist.

Dennoch bedeuten die Amsterdamer Beschlüsse noch keinen „Quantensprung“ für die Gemeinsame Europäische Außen- und Sicherheitspolitik. Bestehen bleibt vor allem das Problem der unterschiedlichen Teilnehmerkreise von GASP und WEU. Nimmt die EU die WEU in Anspruch, so können sich diejenigen EU-Staaten, die nicht Vollmitglieder der WEU sind, nach Art. J7(3) EUV wahlweise beteiligen. Durch diese Möglichkeit des „opt-in“ wird das Problem der ungleichen Mitgliedschaften allerdings noch verschärft, da sie ohnehin bereits eine auf lange Sicht unabdingbare Integration der zweiten in die erste Säule verkomplizieren. Dies führt zu einer noch diffuseren Außenwirkung; eine kohärente gemeinsame Politik und ein Zuwachs an Transparenz im politischen Entscheidungsprozeß scheinen so kaum erreichbar.

abzustimmen; hiervon wurde jedoch bislang noch kein Gebrauch gemacht.

Die neue Bundesregierung steht also vor allem vor zwei Herausforderungen:

- Wie kann die GASP institutionell noch weiter gestärkt werden?
- Wie soll die GASP im Zusammenspiel mit den verwandten und parallelen Institutionen wie NATO, WEU und der OSZE funktionieren?

5. Die Positionen der Regierungsparteien

Beide Regierungsparteien bekennen sich zu einer Stärkung der europäischen Integration. Doch die Motive und die Stoßrichtungen ihrer Initiativen in der Europapolitik unterscheiden sich zum Teil deutlich. So liegt der Akzent der SPD eher auf einer Stärkung der EU und der NATO, während Bündnis90/Grünen gesamteuropäischen Institutionen wie der OSZE in der Regel den Vorzug gegeben haben. Als überzeugter Europäer gilt Außenminister Fischer, der Deutschlands oberstes Interesse in einer „Europäisierung Deutschlands“ sieht.²⁰

In bezug auf die GASP ist bemerkenswert, daß diese Institution nicht die vorrangige Aufmerksamkeit der neuen Regierung genießt,²¹ doch zählt der neue Chefdiplomat Fischer die GASP immerhin zu einem der vier europapolitischen Schwerpunkte der Regierung im Rahmen der Ratspräsidentschaft.²² Der Außenminister möchte die globalen Interessen der Bundesrepublik durch die EU vertreten wissen und spricht sich entsprechend für eine Europäisierung der britischen und französischen Sitze im Sicherheitsrat aus.²³ Um eine stärkere außenpolitische Handlungsfähigkeit der Union zu erreichen, sollen Mehrheitsentscheidungen im Rat die Regel werden und das nationale Vetorecht nur noch für Vertragsveränderungen zur Anwendung kommen.²⁴

Vielen Grünen geht die GASP nicht weit genug: Ihre Kompetenzen sollten erweitert, die Handlungsfähigkeit grundlegend gestärkt und die Integration vertieft werden. Außenminister Fischer geht davon aus, daß das neue Instrument der Europäischen Strategie die Häufigkeit von Mehrheitsabstimmungen erhöhen wird.²⁵ Die Vorstellungen in der Partei reichen bis zur Idee der Überführung der GASP in die erste Säule des Vertragswerks – also

²⁰ Joschka Fischer: Risiko Deutschland. Krise und Zukunft der deutschen Politik; Köln 1994, S. 212.

²¹ Dies zeigt sich etwa dadurch, daß im Koalitionsvertrag die OSZE mehr Raum einnimmt als die GASP.

²² Vgl. Fischers Rede vor dem Europaparlament in Straßburg am 12.1.99 (abgedr. in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 13.1.99, S. 6.

²³ Vgl. Fischer (1994), a.a.O., S. 222ff.

²⁴ Die Arbeitsgruppe „Europäische Integration“ der Friedrich-Ebert-Stiftung fordert gar, die Mehrheitsentscheidungen auch auf Vertragsveränderungen auszudehnen. Vgl. „Wider den Einstimmigkeitszwang“; in: *Frankfurter Allgemeine Zeitung* vom 25.1.1999, S. 2.

²⁵ Vgl. Fischers Rede vor der französischen Nationalversammlung; abgedr. in: *Frankfurter Rundschau* vom 3.2.1999, S. 8.

einer vollständigen Vergemeinschaftung der Außenpolitik – und treffen sich somit mit den Ideen der SPD.²⁶ Hierzu wären allerdings weitere Vertragsrevisionen und damit eine erneute Regierungskonferenz nötig, die Außenminister Fischer auf dem EU-Gipfel in Köln im Juni 1999 auch vorschlagen will.²⁷

Eine Entwicklung hin zu einer wirklichen ESVI soll nach Ansicht der Regierung mit einer Stärkung der Legitimität der europäischen Institutionen einhergehen. Neben ziviler Konfliktprävention und -regelung sowie der „Fähigkeit für ein eigenes militärisches Krisen-Management (...), wann immer aus Sicht der EU/WEU Handlungsbedarf entsteht“, steht langfristig die Integration der WEU in die EU im Vordergrund des Regierungsinteresses.²⁸ Kreativ und positiv ist in diesem Zusammenhang der Vorschlag Fischers zu bewerten, eine Personalunion für die Besetzung des Generalsekretariats für WEU und GASP anzustreben.²⁹ Dieser Vorschlag kommt gerade rechtzeitig vor dem Kölner Gipfel, anlässlich dessen über den Hohen Beauftragten der GASP entschieden werden soll.

Diese Absichten und Forderungen unterscheiden sich stark von denen des Flügels der bündnisgrünen „Fundamentalisten“. Der neue Staatsminister im Auswärtigen Amt, Ludger Volmer, fordert stellvertretend für diese Strömung in seinem Buch zur deutschen Außenpolitik, daß Deutschland als „Friedensmacht“ wirken solle.³⁰ Eine militärische Komponente für die EU lehnt er ab und plädiert für eine Auflösung nationalstaatlicher Armeen sowie die Schaffung einer atomwaffenfreien Zone in Europa. Der Vorstellung einer WEU als eigenem europäischen Verteidigungsarm neben der NATO erteilt er ebenfalls eine Abfuhr.³¹ Eine Stärkung und Weiterentwicklung der GASP dürfe mithin ausschließlich für zivile Zwecke erfolgen; grünes Ideal ist hier die Schaffung einer „Zivilmacht Europa“. Entsprechend dem klassischen Leitbild grüner Europapolitik sollte die GASP stärker der Kontrolle des Europäischen Parlaments unterstehen und näher an die OSZE herangeführt werden. Diese Vorstellungen treffen sich sogar teilweise mit denen der SPD. Für die

²⁶ Vgl. den Beschluß des SPD-Parteivorstands vom 15.9.1997 zur Europa-Politik der SPD; abgedr. in: *Internationale Politik* 11/1997, S. 87f. (hier S. 88).

²⁷ Vgl. Fischers Rede vor der französischen Nationalversammlung; a.a.O.

²⁸ Vgl. Koalitionsvereinbarung zwischen der SPD und Bündnis90/Die Grünen zur Außenpolitik, S. 4. Vgl. ferner Außenminister Fischers Rede vor dem Europaparlament; abgedr. in: *Frankfurter Allgemeine Zeitung* vom 13.1.1999, S. 6.

²⁹ Vgl. „Außenminister der Europäischen Union erhöhen Druck auf Milosevic“; in: *Frankfurter Allgemeine Zeitung* vom 26.1.1999, S. 2.

³⁰ Für das Folgende vgl.: Ludger Volmer: *Die Grünen und die Außenpolitik. Ein schwieriges Verhältnis*; Münster 1998, S. 477ff.

³¹ Bis vor zwei Jahren entsprach dies sogar noch die Mehrheitsposition der Fraktion. Vgl. Punkt 6 im Kapitel GASP (bzw. CFSP) in den „Proposals of Alliance90/the Greens for the Reform of the Maastricht Treaty“; abgedr. in: http://www.gruene-fraktion.de/publik/k&g/31_60/i_kg13_35.htm. Daß die Auffassungen innerhalb der Grünen über die Rolle der WEU noch immer auseinander gehen, zeigt die anhaltende Diskussion innerhalb des Länderrats zur Vorbereitung auf die Europawahl im Juni. Vgl. „Straßburger statt Berliner Republik“; in: *Frankfurter Allgemeine Zeitung* vom 25.1.1999, S. 5.

Sozialdemokraten liegen integrierte Streitkräfte im Bereich des Möglichen, eine europäische Atomstreitmacht wird hingegen abgelehnt.³² Für die SPD gilt dabei, daß „(g)egen seinen Willen (..) ein Mitgliedstaat nicht zum Einsatz seiner Streitkräfte verpflichtet werden (kann).“³³ Unklar bleibt jedoch, in welchem Maße diese fundamentalen Positionen bereits durch die Regierungsverantwortung erodiert sind und inwieweit sie überhaupt im Realo-geprägten Machtgefüge der Europapolitik der Bundesregierung eine Rolle spielen. Mindestens drei Gründe sprechen für eine weitere Verwässerung der fundamentalen Positionen: Erstens die Person des Außenministers, zweitens die institutionelle Schwäche der Grünen gegenüber der SPD in der Koalition sowie drittens der aktuelle Druck der Ereignisse angesichts der offensichtlichen Machtlosigkeit diplomatischer Mittel gegenüber Vertretern von ‚rogue states‘ wie der serbischen Regierung. Den Versuch, auf einen dieser drei Faktoren prinzipiell Einfluß zu nehmen, würde die Regierung wohl nicht überleben. Mithin ist ein solcher Versuch zumindest mittelfristig wenig wahrscheinlich.

6. Mögliche Konfliktlinien und Handlungsempfehlungen

Die Ausweitung von Mehrheitsentscheidungen ist ein klassisches Konfliktthema zwischen den EU-Mitgliedstaaten. Will die Bundesregierung dies grundsätzlich angehen – oder gar auf eine Überführung der GASP in die erste Säule hinarbeiten –, wird sie auf den massiven Widerstand traditionell europaskeptischer Länder wie Großbritannien und Dänemark, in Sachen GASP wahrscheinlich auch von Seiten Griechenlands, Irlands, Finnlands, Schwedens und Portugals treffen. Zudem dürfte es insoweit sehr schwierig werden, die Partner von der Notwendigkeit einer neuen Regierungskonferenz zu überzeugen, als die Verhandlungen von Amsterdam bereits von einer Atmosphäre allgemeiner Europamüdigkeit gekennzeichnet waren. Die Währungsunion und die Osterweiterung wollen erst einmal verarbeitet werden. So erscheint eine neue Regierungskonferenz unwahrscheinlich; damit rücken substantielle Änderungen der europäischen Strukturen in weite Ferne.

Chancenreicher scheint es zunächst aus deutscher Sicht zu sein, Europäische Strategien gründlich vorzubereiten, um auf *diesem* Wege zu einer (schleichenden) Ausweitung von Mehrheitsentscheidungen in bezug auf operative Fragen zu kommen. Hierbei sollte seitens

³² Parteitagsbeschuß der SPD zur Außenpolitik in Hannover vom 3.12.1997; abgedr. in: http://www.spd.de/archiv/events/hannover_97/euro_26.html, S. 13.

³³ Vgl. den Leitantrag zur Außen-, Sicherheits-, und Entwicklungspolitik auf dem Parteitag in Hannover; abgedr. in: http://www.spd.de/archiv/events/hannover_97/aussen_1.html, S. 13f.

Deutschlands so wenig wie möglich auf konstruktive Enthaltungen und nationale Vetos zurückgegriffen werden, damit deren Ausnahmecharakter markiert wird.

Bei den derzeitigen GASP-Strukturen bleibt ein Grundsatzproblem der deutschen Position nach wie vor im Verborgenen: Würde die Verteidigungskomponente der GASP weiter gestärkt und fände gleichzeitig eine Ausweitung von Mehrheitsentscheidungen statt, könnte Deutschland in erhebliche Konfliktsituationen geraten. Im angenommenen Extremfall liefe Deutschland Gefahr, in der Frage eines Auslandseinsatzes überstimmt zu werden und müßte gleichwohl zulassen, daß deutsche Soldaten als Teil einer integrierten europäischen Streitmacht eingesetzt würden. Eine Operation deutscher Soldaten gegen den Willen der deutschen Regierung erscheint jedoch heute – auch aufgrund des Parlamentsvorbehalts – undenkbar. Das (noch unrealistische) Szenario soll verdeutlichen, daß die drei Pfeiler der deutschen GASP-Politik – Stärkung der Institutionen durch Mehrheitsentscheidungen, Integration der WEU in die Gemeinschaft mitsamt der Schaffung einer wirklichen ESVI und nationaler Vorbehalt des Streitkräfteeinsatzes - nicht kompatibel sind. Der Eindruck, daß es Deutschland mit dem Festhalten an diesen Positionen eher um eine Verhandlungsposition denn um eherne Prinzipien geht, ist demnach nicht von der Hand zu weisen.

Wer echte Mehrheitsentscheidungen fordert, um die externe Handlungsfähigkeit der GASP zu erhöhen, muß aber im Zweifel damit rechnen, überstimmt zu werden. Will man solche Szenarien a priori ausschließen, bedeutet dies die Beibehaltung eines Vetorechts für jeden Mitgliedstaat und damit keine wirklichen Mehrheitsentscheidungen in der GASP; zumindest aber müßte eine konstruktive Enthaltung mit der Möglichkeit des „opt out“ für die eigenen Streitkräfte zulässig sein. Dies hätte allerdings schwerwiegende organisatorische Folgen für die angestrebte gemeinsame europäische Streitmacht: Gemischte Verbände oder ein gemeinsamer Oberbefehl wären praktisch ausgeschlossen, und ein opt-out würde finanzielle Kompensationspflichten bedeuten.

In der Frage der Integration der WEU in die GASP ist die Zeit relativ günstig. Die britische Regierung von Tony Blair signalisiert in dieser Frage seit dem Gipfel im österreichischen Pörschach Kompromißbereitschaft. Gelingt es der deutschen Ratpräsidentschaft, die Personalunion für die Ämter des WEU- und des GASP-Generalsekretärs durchzusetzen und kann zugleich ein politisch gewichtiger Kandidat für diese Aufgabe gewonnen werden, wäre viel für die Integration der WEU in die EU gewonnen. Durch die Kompromißbereitschaft der britischen Regierung, die Premierminister Blair bei Wiener EU-Gipfel nochmals unterstrich, scheinen diesbezüglich alle prinzipiellen Bedenken aus dem Weg geräumt.

Als koalitionsinterner Stolperstein könnten sich mittelfristig allerdings die Bedenken derjenigen Gruppe der Bündnisgrünen erweisen, die eine Stärkung der militärischen Komponente der EU grundsätzlich ablehnen. Und noch auf eine weitere europapolitische „Sollbruchstelle“ ist hinzuweisen: Der Stil von Bundeskanzler Schröder in der sogenannten Nettozahlerdebatte sowie der Vorrang nationaler wirtschaftlicher Ziele in den Parteiprogrammatik der SPD geben zu Befürchtungen Anlaß, daß Europapolitik zu bloßer Instrumentalisierung für nationale Interessen verkommen könnte. Sollte sich die primär an nationalen Erfordernissen ausgerichtete Europapolitik des Finanzministeriums unter dem designierten Finanzminister Eichel fortsetzen, kann dies in Zukunft zu Konflikten mit dem Integrationskurs des Auswärtigen Amtes führen. Ein solcher interministerieller Richtungskonflikt war – nach Beurteilung des ersten Vierteljahres der neuen Regierung – bereits angelegt, auch wenn er nach der Aufgabe von Finanzminister Lafontaine und seiner Mitstreiter Noé und Flassbeck weniger wahrscheinlich geworden ist.

Europapolitik II: Verpatzter Start

Christian Lindner

Die rot-grüne Koalition steht vor einem komplexen europapolitischen Dreieck aus Osterweiterung, Agenda 2000 und der Reduzierung der deutschen Nettozahlerposition. Vor diesem Hintergrund war es ungeschickt, aus innenpolitischen Motiven die Nettozahlerdebatte durch aggressiv vorgetragene Forderungen zu verschärfen. In aktuellen europapolitischen Umfeld ist an eine auch nur maßvolle Reduzierung deutscher Finanzbeiträge an die EU kaum zu denken. Die Niederlage bei den Verhandlungen über die Reform der Agrarpolitik hat nachdrücklich unterstrichen, daß die Regierung Schröder in der Europapolitik zunächst Lehrgeld hat zahlen müssen.

Die neue deutsche Bundesregierung ist um ihre derzeitige Rolle als Ratspräsident der Europäischen Union nicht zu beneiden, werden doch von ihr Problemlösungsansätze zu den drängendsten Fragen der EU erwartet. Das zentrale Thema auf der europapolitischen Agenda, die Osterweiterung, strahlt in alle wesentlichen Politikbereiche der Union hinein und führt zu einer Polarisierung der divergierenden Interessen zwischen den EU-Mitgliedsstaaten. Vor diesem Hintergrund erweist sich die Vermittlung einer umfassenden Einigung über die Reform der EU-Strukturen als enorme Herausforderung. Vom raschen Gelingen der inneren Reformen der Gemeinschaft besonders in der Haushalts-, Agrar- und Strukturpolitik hängt nicht nur die Osterweiterung, sondern auch die zukünftige politische Gestaltungsfähigkeit der EU sowohl in europäischem als auch in internationalem Rahmen entscheidend ab.

Die unter deutscher Ägide noch zu erledigenden Hausaufgaben sind umfangreich und die Erwartungen der europäischen Partner an die neue Bundesregierung entsprechend hoch.¹ Das Finden tragfähiger Kompromißformeln seitens des Ratspräsidenten wird allerdings durch drei Tatsachen zusätzlich erschwert. Zunächst erfordern die strapazierten nationalen Budgets eine strikte Begrenzung auch der EU-Ausgaben – an Lösungen durch „Scheckbuchdiplomatie“ wie in der Vergangenheit ist nicht mehr zu denken. Dies stellt angesichts der bevorstehenden Aufnahme von weiteren Subventionsempfängern in die Gemeinschaft eine erhebliche Beschränkung des politischen Lösungsspektrums dar. Zum zweiten wird schon in „normalen Zeiten“ der Handlungsspielraum der EU-Präsidentschaft vielfach überschätzt. Gemäß den Römischen Verträgen leiten die Vertreter der Ratspräsidentschaft lediglich die Sitzungen der Minister sowie der von ihnen eingesetzten Expertengruppen und können festgefahrenen Diskussionen durch neue Vorschläge neue

Impulse verleihen – politische Lösungen erzwingen können sie hingegen nicht. Hieran hat auch die stetige Aufwertung des Europäischen Rates als Parallelinstitution außerhalb der Römischen Verträge prinzipiell nichts geändert. Drittens erwarten die europäischen Partner traditionellerweise vom jeweiligen Ratspräsidenten, daß sich dieser hinsichtlich seiner eigenen Interessen eine besondere Zurückhaltung auferlegt, um einen gemeinschaftlichen Kompromiß zu erleichtern. Bereits die alte Bundesregierung hat jedoch durch ihre Forderung nach einer finanziellen Entlastung Deutschlands Position als entscheidender Akteur für die anstehenden Gemeinschaftsreformen geschwächt. Die Regierung von Gerhard Schröder vertrat trotz der unmittelbar bevorstehenden Präsidentschaft die nationalen deutschen Interessen noch publizitätswirksamer und manövrierte sich innerhalb der EU damit in eine Zwickmühle. Das vehemente Pochen auf – wenn auch berechtigten – nationalen Interessen gefährdet gemeinsame Lösungen innerhalb der 15 EU-Partner. Eine offene Zurücknahme der eigenen Forderungen würde hingegen die (europa-) politische Glaubwürdigkeit der rot-grünen Bundesregierung in Frage stellen und bedeutete Wasser auf die Mühlen der deutschen Euroskeptiker wie der CSU.

Vor diesem Hintergrund sollen im folgenden für die beiden dominierenden europapolitischen Themenfelder, die Haushalts- und Agrarpolitik², zwei Fragen diskutiert werden: Wo steht die neue Bundesregierung im EU-Reformendickicht? Welche politischen Optionen erscheinen empfehlenswert und gangbar?

1. Der EU-Haushalt zwischen Einnahmengerechtigkeit und Ausgabenbeschränkung

Sorgte bereits die grundsätzliche Diskussion um die Herstellung der Aufnahmefähigkeit der Union für erhitzte Gemüter, so gilt dies angesichts der knappen Staatsbudgets in den Mitgliedsstaaten in noch verstärktem Maße für die Haushaltsdebatte. Nach einer Osterweiterung könnten sich die mit dem derzeitigen Status quo des EU-Budgets verbundenen Mängel zu nicht mehr tragbaren Integrationshemmnissen auswachsen. Bleibt

¹ Vgl. das Interview mit Jacques Santer: „EU hat hohe Erwartungen an Schröder“, in: *Berliner Morgenpost* vom 4.10.1998.

² Die Beschränkung auf der Ausgabenseite auf die Agrarpolitik ergibt sich aus deren überragender politischer Bedeutung in der internen Diskussion in der Bundesrepublik. Gleichwohl bleibt festzuhalten, daß auch der zweitgrößte Ausgabenposten, die EU-Strukturpolitik, im Zuge der gegenwärtigen Reformbestrebungen eine wesentliche und eng mit der Agrarpolitik gekoppelte Kategorie darstellt; vgl. hierzu: Rolf Caesar (Hg.): *Zur Reform der Finanzverfassung und Strukturpolitik der EU*, Baden-Baden, 1997 (=Schriftenreihe des Arbeitskreises Europäische Integration e.V.; Bd. 42).

das derzeit gültige Haushaltssystem unverändert, errechnet beispielsweise das Deutsche Institut für Wirtschaftsforschung (DIW) für die Aufnahme von nur fünf Staaten (Polen, Tschechien, Slowakei, Ungarn und Slowenien) eine Nettobelastung für den EU-Haushalt für das Jahr 2005 in Höhe von 32,7 Mrd. ECU.³

Hinzu kommt, daß der jetzige Finanzrahmen der Union Ende 1999 ausläuft und daher ohnehin neu verhandelt werden muß. Unangetastet bleiben soll das zentrale Haushaltsprinzip der Budgetdeckung, nach dem alle Ausgaben aus laufenden Mitteln beglichen werden müssen; eine Finanzierung durch Verschuldung ist ausdrücklich ausgeschlossen. Auch die Einnahmen von gut 80 Milliarden Euro (165 Milliarden Mark) jährlich können kaum erhöht werden, da sich die Union selbst den Grundsatz der „Eigenmittelplafondierung“ auferlegt hat, der die Obergrenze der Mitgliedsbeiträge bei 1,27 Prozent des Bruttonettoprodukts (BSP) der jeweiligen Mitgliedsstaaten festlegt.

In seiner außenpolitischen Grundsatzerklärung hat Bundeskanzler Schröder Ende November die Eckpfeiler der deutschen EU-Ratspräsidentschaft vorgestellt. Darin verlangte der frisch gekürte Bundeskanzler eine „höhere Beitragsgerechtigkeit“ bei der Neuregelung der EU-Finzen.⁴ Da etwa 60 Prozent der aufsummierten Nettozahlerbeträge in der Europäischen Union aus der Bonner Kasse stammen, forderte Schröder daher von den Partnern eine Reduzierung der deutschen Nettozahlerposition. Der Nettobeitrag, den ein Land an die EU abführt, ergibt sich aus den eingezahlten Beiträgen abzüglich der Zahlungen, welche aus dem EU-Haushalt in das jeweilige Land zurückfließen. Der Feststellung des neuen Bundeskanzlers, daß die Deutschen „mehr als die Hälfte der Beiträge, die in Europa verbraten werden, bezahlen“⁵, muß jedoch relativiert werden. Die deutschen Beiträge zum EU-Haushalt von 165 Milliarden Mark (1997) machen einen Anteil von 30 Prozent aus, was in etwa dem Anteil des deutschen Bruttonettoprodukts an dem der gesamten EU entspricht.

Zudem erreichen auch die nach Deutschland zurückfließenden Mittel einen beachtlichen Umfang. So erhielt Deutschland allein 1997 fast 5,8 Milliarden Euro an Agrarsubventionen und 3,6 Milliarden aus Strukturmitteln.⁶ Die schlechte Nettozahlerposition kommt vielmehr dadurch zustande, daß die Rückflüsse aus diesen beiden, auf der Ausgabenseite des EU-Haushalts größten Haushaltsposten, im Vergleich zu den europäischen Partnerstaaten nur

³ Vgl. DIW: Osterweiterung der EU: Finanzierung erfordert Reformen, in: *DIW-Wochenbericht*, Nr. 49/96, S. 785-793.

⁴ Vgl. Karl-Ludwig Günsche: „Schröder für Sozial- und Umweltunion“, in: *Die Welt* vom 24.11.1998

⁵ Zit. nach Andreas Middel: „Egal wie – Bonn will die Nettobelastung senken“, in: *Die Welt* vom 29.12.1998.

⁶ Kommission der Europäischen Gemeinschaften, Die Finanzierung der Europäischen Union, Brüssel 1998 (KOM [1998] 560 endg.), Annex 8, Tabelle 1a/b.

unterdurchschnittlich ausfallen. Dies ist in erster Linie auf den geringen Anteil des primären Sektors am deutschen Bruttosozialprodukt (dieser liegt unter zwei Prozent) und dem nach den Kriterien der europäischen Strukturpolitik hohen Entwicklungsstand insbesondere in der alten Bundesrepublik geschuldet. Nur die neuen Bundesländer erhalten noch in größerem Umfang Mittel aus den Brüsseler Strukturfonds. Letztlich beruht diese vermeintliche „Benachteiligung“ Deutschlands also zumindest zum Teil auf für die Bundesrepublik objektiv positiven Gegebenheiten.

Die grundsätzliche Forderung Schröders nach einer Entlastung der Bundesrepublik kann allerdings dennoch als politisch angemessen im Sinne einer präventiven Initiative betrachtet werden. Bei Beibehaltung der bisherigen Finanzstruktur der Union würden sich für Berlin durch die Osterweiterung noch wesentlich höhere Beitragszahlungen ergeben – angesichts leerer Kassen wäre eine solche Zusatzbelastung innenpolitisch nur schwer zu rechtfertigen. So wies Außenminister Fischer bereits darauf hin, daß „eine gewisse Grenze nicht überschritten werden dürfe, wenn man die generelle Zustimmung der deutschen Bevölkerung zur europäischen Einigung nicht gefährden wolle.“⁷ Deshalb müsse es in einem ersten Schritt der EU-Reformen um die Lösung der besagten Nettozahlerproblematik gehen.

Deutschlands vorrangiges Ziel muß eine allgemeine Ausgabenbeschränkung sein, um auf die Weise mittel- bis langfristig zumindest keine zukünftig überproportional steigenden Beitragszahlungen mehr hinnehmen zu müssen. Sparmöglichkeiten eröffnen sich in erster Linie in der Agrar-, der Struktur- und der Regionalpolitik – allerdings ist gerade in diesem Bereichen auch der Widerstand bislang begünstigter Länder wie Spanien, Portugal, Griechenland und (gerade im Agrarbereich) auch Frankreich besonders hart. Der wissenschaftliche Beirat des Bundeswirtschaftsministeriums schätzt die Einsparpotentiale in den genannten Ausgabenposten immerhin auf bis zu 32,66 Milliarden Mark.⁸

2. Die Gemeinsame Agrarpolitik im Fokus deutscher Reformbestrebungen

Zutreffend hat Ulrich Koester bereits 1995 festgestellt: „Die Forderung nach Änderung der EU-Agrarpolitik ist annähernd so alt wie die gemeinsame Agrarpolitik.“⁹ Noch nie zuvor dürfte allerdings der Reformdruck dieser größten Ausgabenkategorie des EU-Haushalts so groß gewesen sein, wie im Vorfeld der Osterweiterung. Maßgeblich verantwortlich dafür ist die Dominanz des primären Sektors sowohl hinsichtlich des Beschäftigungsgrads als auch des

⁷ Zit. nach Martin S. Lambeck: „Fischer fordert rasche EU-Erweiterung“, in: *Die Welt* vom 6.1.1999.

⁸ Vgl. „Experten fordern EU-Finanzreform“, in: *Die Welt* vom 7.1.1999.

Anteils am Bruttoinlandsprodukt in den Ökonomien der Beitrittskandidaten – bei allerdings gleichzeitig relativ geringer Produktivität. Die meisten Beobachter gehen aber davon aus, daß einige Kandidaten die Talsohle bereits durchschritten haben und sich die landwirtschaftlichen Produktionskapazitäten in dieser Ländergruppe mittelfristig sogar noch steigern werden.¹⁰ Die Beitrittskandidaten würden dann sogar zu Überschußländern werden. Übertrüge man das ausgeklügelte Subventionssystem der Gemeinsamen Agrarpolitik (GAP) in seiner jetzigen Form auf die neuen Mitgliedsstaaten, würde der finanzpolitische Rahmen der EU schlichtweg gesprengt.

Aus diesem Grund hat die EU-Kommission im Juli 1997 die sogenannten Agenda 2000 vorgelegt und diese im März 1998 mit Legislativvorschlägen präzisiert. Kernpunkt der Kommissionsvorstellungen ist die Beibehaltung des Finanzrahmens der Union. Dies soll zum einen durch eine sukzessive Absenkung der europäischen Agrarpreise Richtung Weltmarktniveau, zum zweiten durch eine Straffung und Bündelung der Strukturfondsmittel erreicht werden. Beides soll durch avisierte Übergangsfristen der Beitrittskandidaten flankiert werden.

Die in der Agenda 2000 von der Kommission geforderte Obergrenze der Einkommenshilfen für Bauern stieß bereits bei der CDU/F.D.P.-Bundesregierung auf heftige Kritik. Der damalige Landwirtschaftsminister Borchert veranschlagte die durch dieses Modell zu erwartenden Einkommensausfälle der deutschen Landwirte auf 15 bis 20 Prozent und lehnte jegliches deutsche Einverständnis kategorisch ab.¹¹ Da die rot-grüne Regierung auf Grund ihrer Wählerstruktur traditionell weniger Rücksicht auf die Interessen der deutschen Bauern nehmen muß, scheinen sich hier durch den Machtwechsel neue Spielräume aufzutun.

Die Hoffnungen der Regierung Schröder/Fischer ruhten auf dem sogenannten „Kofinanzierungsmodell“ der Kommission, durch das 25 Prozent der Agrarsubventionen wieder in die nationalen Budgets zurückverlagert werden sollten. Neben einer Reduzierung des Agrartopfs in Brüssel ergäbe sich hierdurch auch aus deutscher Sicht mehr Beitragsgerechtigkeit: Da die Bundesrepublik aufgrund ihrer Wirtschaftsstruktur im europäischen Vergleich einen relativ kleineren landwirtschaftlichen Sektor aufweist, würde eine solche Umschichtung der Ausgaben für die GAP netto eine Verringerung der Belastung für den Bundeshaushalt und damit zu einer Verbesserung des Verhältnisses von Einzahlungen

⁹ Ulrich Koester: Die europäische Agrarpolitik. Eine Reform ohne Ende? In: *Aus Politik und Zeitgeschichte* B33-34/1995, S. 25-33 (Hier S. 25).

¹⁰ Vgl. etwa Stefan Tangermann: Osterweiterung der EU: Wird die Agrarpolitik zum Hindernis?“, in: *Wirtschaftsdienst*, Nr. 9/1995, S. 484-491 (hier S. 485).

¹¹ Vgl. „Borchert: Bauern verdienen bei EU-Reform 15 bis 20 Prozent weniger“, in: *Frankfurter Allgemeine Zeitung* vom 18.7.1997.

und Rückflüssen bedeuten – Deutschlands Nettozahlerposition würde reduziert. Im Gegenzug müßten sämtliche Länder, die einen höheren Agraranteil aufweisen, stärker als andere kofinanzieren. Die Verlierer dieses Rechenmodells und damit die entschlossensten Gegner jeglicher auf eine Konfinanzierung abzielenden deutschen Kompromißvorschläge waren folglich Spanien und Frankreich, die netto Einbußen von bis zu einer Milliarde bzw. 960 Millionen Mark befürchten mußten.¹² Selbst bei gehörigem Optimismus war ein Einstieg in die Kofinanzierung der Agrarmarktsubventionen nur über massive Kompensation für die Betroffenen in anderen EU-Politikbereichen zu erreichen. Damit wäre jedoch das Grundziel einer generellen Reduzierung der EU-Aufwendungen (und des deutschen Anteils an diesen) abermals in weite Ferne gerückt. Entsprechend scheiterte die Bundesregierung mit ihrem Vorschlag: Seit Anfang März 1999 ist die Kofinanzierung praktisch vom Tisch. Vielmehr kam man zu einem vorläufigen Kompromiß bei den Agrarausgaben, wobei dieser allerdings entgegen den Vorstellungen der Kommission zusätzliche Mittel erfordern wird. Erst wenn auch im Bereich der Strukturfonds eine Einigung erzielt sein wird, werden die Verhandlungen über den Finanzrahmen in die entscheidende Phase eintreten. Der teurer gekommene Agrarkompromiß trägt indes keineswegs dazu bei, die deutsche Verhandlungsposition zu erleichtern.

3. Empfehlungen

Bereits im Moment ihres Amtsantritts im Oktober 1999 sah sich die rot-grüne Koalition mit einem komplexen Dreieck aus der anstehenden Osterweiterung, der Agenda 2000 zur Reform zentraler interner Strukturen der EU zur Vorbereitung der Erweiterung sowie den bundesdeutschen Forderungen nach einer Reduzierung der Nettozahlerposition konfrontiert. Europapolitisch war es vor diesem Hintergrund mehr als ungeschickt, aus kurzfristigen innenpolitischen Motiven die Nettozahlerdebatte durch aggressiv vorgetragene Forderungen, die zahlreiche Beobachter an das berühmte „I want my money back“ von Margret Thatcher erinnern haben, zusätzlich zu belasten. Wollte die Bundesregierung die Osterweiterung, deren vornehmlicher Gewinner sowohl wirtschafts- als auch sicherheitspolitisch Deutschland selbst sein dürfte, nicht gefährden, befand sich die Bundesrepublik in dieser Konstellation von vorne herein in einer „no-win“ Situation. In einem solchen Umfeld war und ist an eine auch nur maßvolle Reduzierung deutscher Finanzbeiträge an die EU kaum zu denken. In den ersten

¹² Vgl. „Im Agrarbereich könnten die Zahlmeister weit besser als bislang abschneiden“, in: *Die Welt* vom

Monaten ihrer Amtszeit hat die rot-grüne Bundesregierung gerade in diesem Teilbereich der Europapolitik erst aus ihren „Kinderschuhen“ wachsen müssen – wie die jüngste Niederlage bei den Verhandlungen über die Reform der Agrarpolitik nachdrücklich unterstrichen hat, hat Bundeskanzler Schröder in der Europapolitik „hohes Lehrgeld“ zahlen müssen.¹³

Durch den überraschenden Rücktritt von Finanzminister Lafontaine hat die rot-grüne Bundesregierung allerdings auch in der Europapolitik eine „zweite Chance“¹⁴ erhalten. Für die zweite Hälfte der deutschen Ratspräsidentschaft mit den anstehenden Gipfeltreffen in Berlin und Köln lassen sich daher folgende Empfehlungen aussprechen:

- Die Außenwirkung der bisherigen deutschen Rhetorik zur Osterweiterung ist dem Stellenwert des Projekts nicht angemessen. Obwohl die Peripherieländer innerhalb der Union offensichtlich mittelfristig Nachteile in Kauf nehmen müssen, unterstützen sie bislang einhellig die Osterweiterung. Vom größten Mitgliedstaat und Ratspräsidenten, der womöglich mit am meisten von diesem Projekt profitiert, wäre zu erwarten, daß er in Stil und Substanz das Jahrhundertthema der Einigung Europas nach innen und außen würdig vertritt.
- Durch die Forderungen von Bundeskanzler Schröder ist die Nettozahlerdiskussion in der Bundesrepublik zu einer europapolitisch vorrangigen Frage hochstilisiert worden. Auch wenn dem Standpunkt der Bundesregierung in dieser Frage eine gewisse Berechtigung nicht abgesprochen werden kann, gefährdet doch das Festhalten an den unrealistischen Forderungen nach rascher Entlastung der deutschen Kassen den für die deutsche Außenpolitik so zentralen Ausbau des europäischen Integrationsprozesses und seine Ausdehnung nach Osten. Das gilt es gerade nach Innen auch gegen die europapolitischen Skeptiker wie den bayerischen Ministerpräsidenten Stoiber stärker zu betonen – etwa im anstehenden Europawahlkampf.
- In der entschlossenen Vertiefung der Europäischen Integration liegt der Schlüssel zu einer soliden Finanzierung der gewünschten Osterweiterung. Deutschland sollte seine Ratspräsidentschaft daher nutzen, um die internen politischen wie auch institutionellen Reformen innerhalb der EU weiter zu forcieren. Eine gut vorbereitete und erfolgreiche Osterweiterung dürfte für die Bundesrepublik mittelfristig wirtschaftliche und sicherheitspolitische Vorteile in einem Maße mit sich bringen, die die heute vermeintlich „zuviel“ gezahlten Summen in die EU-Kasse bei weitem aufwiegen.

29.12.1998.

¹³ So Joachim Hoenig: „Schröder zahlt in der EU hohes Lehrgeld“, in: *Handelsblatt* vom 15. März 1999.

¹⁴ So der Titel des *Spiegel* am 15.3.1999.

Jugoslawienpolitik: Von der Ausnahme zur Regel?

Michael Dammann und Jörg Nadoll

Auf dem Balkan dauert die schwierige Implementierung des Friedensabkommens von Dayton in Bosnien-Herzegowina an und der Konflikt im Kosovo droht zu eskalieren. Bei einem möglichen Militäreinsatz wird Deutschland nicht abseits stehen können. Auch wenn sich die Kontroverse innerhalb der Koalition um eine deutsche Beteiligung entschärft hat, birgt die Frage von Militäreinsätzen in Zukunft Sprengstoff für die Außenpolitik der neuen Bundesregierung in sich.

Einleitung

An das wiedervereinte Deutschland werden heute von seinen Verbündeten große politische, wirtschaftliche und zunehmend auch militärische Erwartungen gerichtet, die den geographischen Rahmen der NATO bei weitem übertreffen. Die Regierung Kohl hat versucht, die Deutschen in einem Lernprozeß mit diesen Erwartungen vertraut zu machen. Behutsam hatte die Bundesrepublik Mitte der Neunziger damit begonnen, sich militärisch auf dem Balkan zu engagieren, zuerst in Bosnien, jetzt in Kosovo. Deutschlands Partner in der Welt empfinden es als einen Rückschritt, wenn die Selbstbeschränkung deutscher Außenpolitik wieder die Maxime der künftigen Politik werden würde. Äußerungen von Außenministers Fischer ließen dies gelegentlich vermuten,¹ wobei abzuwarten bleibt, wieviel Spielraum europäische Sachzwänge und transatlantische Bündnisverpflichtungen der künftigen deutschen Außenpolitik lassen werden. Gerade die internationale Balkandiplomatie hat gezeigt, wie sehr auch der neuen Regierung der Fahrplan diktiert werden wird. Dennoch birgt gerade die Balkanpolitik einige Konfliktpotentiale sowohl zwischen Deutschland und seinen Verbündeten als auch innerhalb der neuen Regierungskoalition in sich, die im folgenden verdeutlicht werden sollen.

¹ Joseph Fischer; Die Selbstbeschränkung der Macht muß fortbestehen, in: *Frankfurter Allgemeine Zeitung* vom 10.8.1998.

1. Die heutigen Konfliktstrukturen im ehemaligen Jugoslawien

Der nun fast ein Jahrzehnt währende jugoslawische Bürgerkrieg ist an seinen Ausgangspunkt zurückgekehrt: 1989 entzog der serbische Präsident Milošević der jugoslawischen Autonomen Provinz Kosovo ihren unabhängigen Status – damit begann der jugoslawische Bürgerkrieg. Der Konflikt in Kosovo reiht sich übergangslos ein in die Kette der Kriege im ehemaligen Jugoslawien, die, wenn auch nicht ausschließlich, ein Produkt der großserbischen Politik des Slobodan Milošević sind. Gleich nach seiner Wahl zum serbischen Präsidenten 1987 begann er, seine Herrschaft zunehmend mit einer nationalistischen, großserbischen Ideologie abzusichern. Eine besondere Rolle spielt hierbei das Kosovo, das für die Serben in nationalromantischer Verklärung “heiligen Boden” darstellt. Hier auf dem Amselfeld “retteten” die Serben 1389 die Christenheit vor den Türken. Die großserbische Politik Milošević hat Serbien, später die Bundesrepublik Jugoslawien, in drei Kriege gestürzt, die für sie nicht nur in Niederlagen endeten, sondern auch das Land international isoliert und in den wirtschaftlichen Ruin getrieben haben. Der Konflikt in Kosovo ist nun schon der vierte Waffengang, der dem serbischen Volk von seiner politischen Führung abverlangt wird. Es hat den Anschein, als würden die Serben auch diesen verlieren.

1.1 Die aktuelle Konfliktsituation in Bosnien-Herzegowina

Seit die Präsidenten Bosnien-Herzegowinas, Serbiens und Kroatiens am 14. Dezember 1995 in Paris den in Dayton/Ohio ausgehandelten Friedensvertrag unterzeichnet und damit den Krieg in Bosnien-Herzegowina formal beendet haben, steht der neugegründete Staat nicht mehr im Zentrum des Interesses der Weltöffentlichkeit, deren Augen nun auf die Geschehnisse in Kosovo gerichtet sind. Dabei sollte nicht vergessen werden, daß die Konfliktsituation in Bosnien-Herzegowina damals wie heute eng mit den Problemen und der politischen Situation der umliegenden Republiken verwoben ist. Wer ein Element innerhalb des labilen multinationalen Geflechts verschiebt, kann das gesamte ethnische und politische Gefüge erneut in Bewegung bringen.

Die Konfliktsituation in Bosnien-Herzegowina der Jahre 1991 bis 1995 stellte sich als sehr komplexes Phänomen dar, bei der sich Interessen-, Werte-, Beziehungs- und Zielkonflikte unterschiedlichster Gewichtung und Tragweite überlagerten. Der Krieg, der mit

Vertreibungen und etlichen Greuelthaten einherging und von einer permanenten Haßpropaganda auf beiden Seiten begleitet wurde, hatte einen sozialen Strukturwandel und eine tiefgreifende gesellschaftliche Spaltung zur Folge. Die bosnische Gesellschaft wird für lange Zeit in machtpolitischer, ökonomischer und sozialpsychologischer Hinsicht mit schwerwiegenden Hypotheken belastet sein.² Mit dem Friedensabkommen von Dayton, das den Kriegsparteien durch die USA, mit Unterstützung der Kontaktgruppe und der Europäischen Union, aufgezwungen wurde, wird eine internationale Treuhänderschaft für den in zwei Entitäten geteilten Staat installiert. Das Abkommen sollte die Kampfhandlungen beenden und die Grundlage für den Frieden bilden. Eine Bilanz hinsichtlich der Erfüllung dieser Aufgaben gibt nur zu verhaltenem Optimismus Anlaß. Die Gründe hierfür liegen einerseits in den Umständen der Entstehung des Abkommens und andererseits in den inhaltlichen Regelungen selbst.

Zum Zeitpunkt der Friedensverhandlungen waren die Kriegsparteien zwar erschöpft, aber sie fühlten sich nicht besiegt. Insbesondere glaubte keine Partei daran, daß sie ihre strategisch-taktischen Ziele nicht doch noch erreichen könnte. Folglich gab es keine bedingungslose Kapitulation, weshalb der Frieden auch mit denen gestiftet werden mußte, die die politische Verantwortung für den Krieg tragen. Die internationale Staatengemeinschaft konnte mittels militärischem Druck und wirtschaftlichen Anreizen zwar eine Verhaltensänderung bei den Konfliktparteien herbeiführen. Ob damit aber auch ein Wandel der Einstellungen, vor allem gegenseitige Akzeptanz und Bereitschaft zur Zusammenarbeit, einherging, ist zu bezweifeln. Einen solchen Wandel setzt das Friedensabkommen von Dayton inhaltlich voraus, wenn es programmatisch an der Unteilbarkeit des Staates und der de iure Freizügigkeit seiner Bewohner festhält. Die hierfür erdachte ethnische *checks and balances*-Konstruktion, die selbst beim besten Willen zur Zusammenarbeit nur schwer funktionieren kann, bietet jederzeit Anlaß und Möglichkeiten zu endlosen Auseinandersetzungen, wenn die Bevölkerungsgruppen der Durchsetzung eigener Überzeugungen und Interessen einen höheren Rang einräumen als der Verwirklichung einer gemeinsamen Gestaltung des Zusammenlebens.³ Dementsprechend stellt das Fehlen an Kooperationsbereitschaft die Hauptursache für die derzeitigen Probleme in Bosnien-

² Zur Entwicklung des Krieges und seinen Folgen vgl.: Marie-Janine Calic: Krieg und Frieden in Bosnien-Herzegowina, Frankfurt a.M. 1995.

³ Die neue bosnische Verfassung ist von einer auffälligen Ähnlichkeit zur ehemaligen jugoslawischen Verfassung von 1974 geprägt. Die bosnische Zentralregierung ist extrem schwach, was einen parzellierten Wirtschafts- und Rechtsraum zur Folge hat und einem gesamtwirtschaftlichen Aufschwung entgegensteht. Die am 22. Juni 1998 in Umlauf gebrachte und an die Deutsche Mark gekoppelte Währung Konvertible Mark (KM) ist auf die Bemühungen des Hohen Repräsentanten der Staatengemeinschaft in Bosnien (OHR)

Herzegowina dar. Das vertraglich vereinbarte Rückkehrrecht für Flüchtlinge und Vertriebene wird von allen Konfliktparteien mißachtet. Durch Übergriffe gegen Rückkehrwillige und die gezielte Zerstörung von Wohnungen und Häusern werden ethnische Säuberungen auf lokaler Ebene auch nach Kriegsende fortgesetzt.

Die im März 1994 mit Schützenhilfe Washingtons auf den Weg gebrachte kroatisch-muslimische Föderation bildet eine Hauptsäule der in Dayton vereinbarten Nachkriegsordnung. Da sich verschiedene kroatisch-muslimische Allianzen schon während des Krieges aufgrund von Interessengegensätzen als äußerst instabil erwiesen, ist es nicht verwunderlich, daß die Föderation bis heute nur auf dem Papier besteht. Es bleibt eine wichtige Aufgabe, dieser Allianz Leben einzuhauchen. Darüber hinaus wirkt sich das nachbarschaftliche Umfeld des jungen Staates zusätzlich negativ auf den Integrationsprozeß aus. Da mit der Kriegsbeendigung kein Elitenwechsel einherging, sind auch im serbischen bzw. kroatischen "Mutterstaat" diejenigen an der Macht geblieben, die die Gewalteskalation vorbereitet und politisch ermöglicht haben. Wie die Ereignisse in Kosovo verdeutlichen, setzen serbische Führungsschichten unbeirrt ihren nationalistischen Kurs fort.⁴

Die Voraussetzung für einen stabilen Frieden ist die Etablierung eines selbsttragenden Demokratisierungsprozesses. Dieser sollte durch die Schaffung demokratischer politischer Institutionen und die Abhaltung von demokratischen Wahlen erreicht werden. Die Ergebnisse der Septemberwahlen 1998 geben zwar Anlaß zu verhaltenem Optimismus, da die nationalen und radikalen Parteien, mit Ausnahme der von Präsident Izetbegovic, an Stimmen verloren haben. Die Wahlen haben insgesamt zu mehr Pluralismus im Repräsentantenhaus geführt, was auf ein Erstarren der parlamentarischen Opposition schließen läßt. Allerdings wird das öffentliche Leben weiterhin stark von ethnisch-nationalen Denkmustern beeinflusst. Die Institutionen der einzelnen Entitäten funktionieren daher nur leidlich; diejenigen des Gesamtstaates noch weniger. Die politischen Führungen der drei bosnischen Staaten zeigen nur wenig Neigung zu produktiver Zusammenarbeit, weshalb noch keineswegs sicher ist, daß sich ein bosnischer Gesamtstaat mit administrativen Mitteln erzwingen läßt.

Die aktuelle Entwicklung deutet daraufhin, daß die politischen Institutionen Bosniens und seiner Einzelteile auch in Zukunft allenfalls ansatzweise funktionieren und sich weiterhin vielfach blockieren werden.⁵ Aufgrund des aufgezeigten Konfliktpotentials erscheinen ein

zurückzuführen und nicht auf die chronisch zerstrittene bosnische Gesamtregierung oder das Parlament. *Frankfurter Allgemeine Zeitung* vom 27.6.1998.

⁴ Dabei darf nicht vergessen werden, daß es das Hauptkriegsziel beider Nachbarn Bosniens war, den größten Teil des bosnischen Staatsgebiets politisch und militärisch zu erobern und unter sich aufzuteilen. Von diesem grundsätzlichen Ziel ist keine Seite bisher abgerückt.

⁵ Dies bestätigen die jüngsten Turbulenzen um die ostbosnische Stadt Brcko, in der es zu Ausschreitungen der Serben gekommen war, nachdem der Hohe Repräsentant Carlos Westendorp den nationalistischen

Scheitern des Friedensprozesses und langfristig erneute bewaffnete Auseinandersetzungen zwischen den wiederaufgerüsteten Konfliktparteien möglich. Ein solches Szenario, von dem vermutlich die Bosniaken am härtesten betroffen wären, hätte einen endgültigen Staatszerfall, massive Flüchtlingsbewegungen und einen weiteren Völkermord zur Folge, was die gesamte Region langfristig destabilisieren würde. Um einen neuen Krieg zu verhindern, wird die militärische Absicherung des Friedensprozesses durch die internationale Staatengemeinschaft auf unbestimmte Zeit erforderlich bleiben. Angesichts der schleichenden Desintegration könnte die militärische Präsenz zu einem Einfrieren des Status quo und somit zu einer Zypern ähnlichen Situation in Bosnien-Herzegowina führen.

1.2. Die aktuellen Konfliktdimensionen in Kosovo

Das Kosovoproblem hat seinen Ursprung nicht in der Aufhebung der kosovarischen Autonomie von 1989, sondern basiert auf dem Gegensatz weit zurückreichender, historisch und ethnisch fundierter Ansprüche von Serben und Albanern. Wenn die Serben den Kosovo als Wiege ihrer Kultur betrachten, kontern die Albaner mit dem Argument, sie seien die Nachfahren der Illyrer. Wesentlich überzeugender ist jedoch die Tatsache, daß die albanische Volksgruppe heute etwa 90 Prozent der zwei Millionen Einwohner Kosovos stellt. Seit der Eroberung Kosovos durch Serbien (1912/13) versuchte dessen Führung – und später die Führung Jugoslawiens –, durch traditionelle koloniale Mittel wie Verfolgung, Diskriminierung, Assimilierung und Zwangsumsiedlung diese demographischen Verhältnisse zu verändern.

Erreicht wurde das Gegenteil: Heute ist der Anteil der albanischen Bevölkerung so hoch wie nie zuvor in der Geschichte der Region. Eine Änderung der jugoslawischen Verfassung wertete 1974 die politische Stellung des Kosovos und damit der albanischen Volksgruppe auf, indem das Verhältnis zwischen Serbien und der nun Autonomen Provinz Kosovo neu definiert wurde. Letztere erhielt de facto den Status einer jugoslawischen Teilrepublik. Die Auflösung des Provinzparlaments 1989 durch Präsident Milošević bedeutete das Ende der Autonomie. Die Kosovoalbaner erklärten sich 1990/91 für unabhängig und wählten eine eigene Regierung. Die internationale Anerkennung blieb dem Kosovo jedoch versagt. Da es nicht den Status einer jugoslawischen Teilrepublik besaß, versagte ihm die internationale Staatengemeinschaft die Unterstützung.

Präsidenten Poplašen der Republik Srpska entlassen hatte. Zuvor hatte eine internationale Schiedskommission über den zukünftigen Status der Stadt entschieden: Die Stadt behält ihre multiethnische Verwaltungsstruktur, was starken serbischen Protest hervorrief.

Der gewaltfreien, aber letztlich erfolglosen Politik von Präsident Rugowa fehlte von Beginn an eine entschiedene Unterstützung des Westens. Dadurch gewannen die lange Zeit unbedeutenden gewaltbereiten Gruppen im Kosovo an Boden. An deren Spitze steht heute die Befreiungsarmee Kosovo (UÇK), die seit 1997 Anschläge gegen serbische Einrichtungen in Kosovo durchführt. Heute ist die UÇK zu einem bedeutendem politischen Machtfaktor geworden. Die zunehmenden Anschläge der UÇK veranlaßten die Führung in Belgrad im Februar 1998 zu einer Großoffensive in Kosovo. Das rücksichtslose Vorgehen der serbischen Sonderpolizei gegen die albanische Bevölkerung hat zu mehr als 2000 Toten geführt. Internationale Hilfsorganisationen schätzten die Zahl der Flüchtlinge und Vertriebenen im Herbst 1998 auf 275.000. Mindestens 50.000 Flüchtlinge lebten bis zum Winter unter freiem Himmel.

Die sich anbahnende humanitäre Katastrophe veranlaßte schließlich die internationale Gemeinschaft zu erst schwachen, später entschiedeneren Aktionen gegen die serbische Führung. Im September forderte der Sicherheitsrat der Vereinten Nationen in der Resolution 1199 alle Konfliktparteien auf, die Waffen niederzulegen, Beobachter ins Land zu lassen und Friedensverhandlungen aufzunehmen. Die Resolution erwähnt Kapitel VII der VN-Charta, wonach der Sicherheitsrat Zwangsmaßnahmen ergreifen kann. Nationale Interessen der Mitglieder des Sicherheitsrates – vor allem Rußland und Chinas – verhinderten einen raschen Beschluß zum Einsatz militärischer Mittel. In der Folgezeit entbrannte eine heftige Diskussion, wie diese Resolution hinsichtlich eines militärischen Eingreifens der Völkergemeinschaft zu interpretieren sei. Einen Monat später setzte sich die NATO über die fehlende Mandatierung hinweg und drohte Milošević ultimativ mit Luftangriffen. Das Einlenken des starken Mannes aus Belgrad, seine Zustimmung zu einer 2000 Mann starken OSZE-Verifizierungstruppe sowie die Vorbereitung von Verhandlungen über den zukünftigen Status des Kosovo wendeten eine humanitäre Katastrophe im vergangenen Winter ab. Jedoch hat das Scheitern der Friedenskonferenz von Rambouillet die Lage seit Mitte März dramatisch verschärft. Nach dem Abzug der OSZE sind serbische Polizei- und Armeeeinheiten mit dem Ziel in die Offensive gegangen, die UÇK diesmal endgültig zu zerschlagen. Die NATO sieht sich mehr und mehr Forderungen nach einer militärischen Intervention ausgesetzt. Längst ist nicht nur mehr von Luftangriffen die Rede. Doch der Westen bleibt zögerlich, scheut das Risiko. Rußland lehnt einen Militäreinsatz weiterhin ab. Derweil stehen sich Kosovoalbaner und Serben unversöhnlich gegenüber: Serbien wünscht ein serbisches Kosovo und die Kosovaren sich die Unabhängigkeit.

2. Sicherheitspolitische Grundeinstellungen der Koalitionspartner

2.1. Die SPD

Der außen- und sicherheitspolitische Wind hat sich gedreht in der deutschen Sozialdemokratie: Streit um den NATO-Doppelbeschluß, Auflösung der Blöcke, Nein zur NATO-Osterweiterung, zuletzt die Diskussion um Einsätze der Bundeswehr out of area – alles Schlachten von gestern. Unter den Sozialdemokraten hat ein Umdenkungsprozeß eingesetzt, zu dem viele Faktoren beigetragen haben. Rudolf Scharping unterstützte als Vorsitzender der Schwerpunktkommission Außen- und Sicherheitspolitik die Formulierung konsensfähiger Konzepte, die Gerhard Schröders pragmatischem Politikstil entgegenkommen. Vor allem aber löste die Wirklichkeit der neunziger Jahre, die in den Kriegen im Zuge des Zerfalls Jugoslawiens ihren schrecklichen Ausdruck fanden, einen tiefgreifenden Lernprozeß in der SPD aus. Die Losung "Nie wieder Krieg" ist dem Ruf "Nie wieder Bosnien" gewichen.

Die Beschlüsse zur Außen- und Sicherheitspolitik der Parteitage in Hannover (Dezember 1997) und Leipzig (April 1998), die in das Programm für die Bundestagswahl aufgenommen wurden, sind Ausdruck dieser neuen Linie. Neben dem Bekenntnis zu Deutschlands Rolle in der Europäischen Union wird die Bedeutung der NATO für die deutsche Sicherheit hervorgehoben. Die Osterweiterung des Bündnisses findet, wie auch ihre erweiterte Rolle als Instrument kollektiver Friedenssicherung, die Zustimmung der Partei. Betont wird, daß das globale Gewaltmonopol zur Sicherung des Weltfriedens ausschließlich bei den Vereinten Nationen liegen muß. Die Beteiligung der Bundeswehr an friedenssichernden als auch friedensschaffenden Missionen ist an ein Mandat des VN-Sicherheitsrates gebunden.⁶ Die Beteiligung von mehr als 3000 deutschen Soldaten an der SFOR-Mission in Bosnien ist in der SPD ebenso Konsens wie ein energisches Vorgehen in der Kosovo-Krise. Damit stellt sich die Partei ganz in die Tradition christlich-liberaler Außenpolitik. Wenn Bundeskanzler Schröder und mit ihm führende Außenpolitiker der Sozialdemokraten die Kontinuität deutscher Außenpolitik betonen, dann meinen sie damit vor allem: Primat der Integration in die westliche Gemeinschaft und keine deutsche Sonderrolle.

Die SPD hat sich im Kosovokonflikt erstaunlich schnell den Realitäten angenähert, selbst wenn diese die eigenen Parteitagsbeschlüsse zeitweise auf den Kopf stellen. Die Frage, ob die NATO Luftschläge gegen serbische Stellungen auch ohne Mandat der VN

⁶ Vgl. Beschlüsse des Ordentlichen Parteitags vom 3. Dezember 1997: Leitantrag zur Außen-, Sicherheits- und Entwicklungspolitik, http://www.spd.de/archiv/events/hannover_97/aussen_1.html, S. 8ff.

durchzuführen berechtigt ist, bejahten Politiker wie der neue Verteidigungsminister Rudolf Scharping oder der Außenpolitiker Günter Verheugen schon, als der damalige Außenminister Klaus Kinkel noch mit beiden Beinen fest auf dem Boden der gängigen Völkerrechtsposition und damit des SPD-Wahlprogramms stand.⁷ In der Debatte des Bundestages vom 16. Oktober 1998 über die Beteiligung der Bundeswehr an einem NATO-Einsatz in Kosovo votierte die SPD-Fraktion fast geschlossen für eine deutsche Teilnahme. Dabei war besonders das Abstimmungsverhalten der Parteilinken bis zuletzt unklar gewesen. Exponierte Vertreter wie der Außen- und Sicherheitspolitiker Gernot Erler hatten ein Eingreifen der NATO ohne Mandat lange strikt abgelehnt, plädierten dann jedoch für eine Militäraktion oder enthielten sich der Stimme.⁸ Bundeskanzler Schröder verwies während der Debatte auf die bereits bestehende VN-Resolution 1199 und bemerkte, es sei richtig, sich nicht von einem neuen Mandat abhängig zu machen. Zwar genieße das Gewaltmonopol der Vereinten Nationen auch weiterhin höchste Wichtigkeit, Deutschland, so schloß Schröder, könne jedoch nicht abseits stehen, wenn alle NATO-Regierungen den Einsatz bejahten.⁹

⁷ Werner A. Perger: Für Gerhard Schröder ist die Kosovo-Krise ein erster außenpolitischer Test, in: *Die Zeit* vom 18.6.1998.

⁸ Plenarprotokoll des Deutschen Bundestages, Nr. 248 vom 16.10.1998.

⁹ „Breite Mehrheit im Bundestag für Beteiligung der Bundeswehr an einem Nato-Einsatz“, in: *Frankfurter Allgemeine Zeitung* vom 17.10.1998.

2.2. Bündnis 90/Die Grünen

Wie die SPD haben auch Bündnis 90/Die Grünen einen Wandel in ihrer Sicherheitspolitik vollzogen. Daß dieser Wandel, der noch längst nicht auf breitem Konsens beruht, der Partei außerordentlich schwer fällt, läßt sich leicht nachvollziehen, wenn man sich die Geschichte der Grünen vergegenwärtigt. Die Partei basiert seit ihrer Gründung auf den Grundwerten "ökologisch – sozial – basisdemokratisch – gewaltfrei". Grüne Außen- und Sicherheitspolitik versteht sich traditionell als Menschenrechtspolitik. Ihr pazifistisch orientiertes Grundverständnis wurde von den etablierten Parteien lange als Argument benutzt, den Grünen auf Bundesebene die Regierungsfähigkeit abzusprechen. Die Parole "Raus aus der NATO" wurde zum Inbegriff grüner Sicherheitspolitik. Es ist das Verdienst des realpolitischen Flügels um den neuen Außenminister Joschka Fischer, daß sich die Partei Stück für Stück von diesem Image verabschiedet hat.

Dabei scheint in erster Linie der Konflikt im ehemaligen Jugoslawien zum Gradmesser für bündnisgrüne Regierungsfähigkeit geworden zu sein. 1995 lehnten Parteibasis und Fraktion eine Beteiligung der Bundeswehr an der IFOR-Mission in Bosnien-Herzegowina mit breiter Mehrheit ab. Noch im März 1998 erteilte die Parteibasis während der Bundesdelegiertenkonferenz in Magdeburg der Verlängerung des Bosnieneinsatzes mit einer Stimme Mehrheit eine Absage und forderte die Fraktion auf, in der Abstimmung des Bundestages im Juni der Vorgabe des Parteitages zu folgen. Weiter wurde die langfristige Ablösung der NATO durch eine gesamteuropäische Sicherheitsstruktur gefordert und friedenserzwingende Kampfeinsätze nach Kapitel VII der VN-Charta abgelehnt. Diese Beschlüsse riefen harsche Kritik des Kreises um Joschka Fischer hervor, der drei Monate später eine Revision einiger Positionen durchsetzen konnte. Festgelegt wurde, daß es einen einseitigen Austritt der Bundesrepublik aus der NATO nicht geben werde. Gestrichen wurde auch der Passus um Kapitel VII der VN. Nunmehr heißt es dort, daß friedenserhaltenden Einsätzen nach Kapitel VI der Vorzug zu geben sei.¹⁰ In der folgenden Abstimmung des Bundestags stimmten zwei Drittel der Fraktion dem Antrag auf Verlängerung der deutschen Mission zu.

Bei allem Streit um militärische Einsätze waren sich Parteilinke und Realos bislang zumindest darin einig, daß diese durch ein Mandat der Vereinten Nationen legitimiert sein müßten. Es ist das Pech oder auch Glück Joschka Fischers, daß ausgerechnet kurz nach den Wahlen schon wieder eine Situation entstand, die von den Grünen gleich zu Beginn ihrer

¹⁰ Programme und Aussagen der Parteien zur Bundestagswahl, in: *Das Parlament* vom 4.9.1998.

Regierungsbeteiligung ein hohes Maß an Flexibilität verlangte. Vor dem Hintergrund der Bundestagsabstimmung über den ersten eindeutig friedensschaffenden Einsatz der Bundeswehr, dem die Legitimierung durch ein VN-Mandat fehlt, vollzogen sich die Verhandlungen zum außen- und sicherheitspolitischen Teil der Koalitionsvereinbarung. Den Bündnisgrünen wurden angesichts der internationalen Verpflichtungen der Bundesrepublik wiederholt die Grenzen ihrer Durchsetzungsfähigkeit deutlich gemacht. In der folgenden Abstimmung im Bundestag waren die Grünen gespalten. Während der Kreis um Fischer die Teilnahme bejahte, lehnte Ludger Volmer, der neue Staatsminister im Auswärtigen Amt und Vertreter der Parteilinken, diese ab. War Bosnien bisher die Ausnahme, bildet der Kosovo-Einsatz die Ausnahme von der Ausnahme. Es bleibt abzuwarten, wieviel Ausnahmen die Partei noch zu machen gewillt ist. Im Moment jedenfalls, so hat es den Anschein, hat Außenminister Fischer die Partei außenpolitisch im Griff.

3. Konfliktpotentiale und mögliche Bruchstellen in der Koalition

Die durch die politischen Ereignisse forcierte Eintracht innerhalb der Koalition in bezug auf die Verlängerung einer deutschen Beteiligung am SFOR-Einsatz in Bosnien-Herzegowina und die Zustimmung zu einem möglichen NATO-Einsatz in Kosovo sollte nicht darüber hinwegtäuschen, daß beide Regierungsparteien ein tendenziell unterschiedliches Verständnis von Außen- und Sicherheitspolitik haben.

Dies läßt sich anhand mehrerer Beispiele verdeutlichen. Die Grünen drängen auf eine erhebliche Reduzierung des Wehretats, der Streitkräfte und auf die Abschaffung der Wehrpflicht. Die SPD hingegen will nach Aussage ihrer Schwerpunktkommission Außen- und Sicherheitspolitik so lange wie möglich an der Wehrpflicht festhalten, was einer Verkleinerung der Bundeswehr allerdings nicht im Wege stehen soll. Die entschiedenen Differenzen zeichnen sich allerdings nicht in der Grundsatzfrage einer Verkleinerung der Bundeswehr ab, sondern sie betreffen die praktische Umsetzung eines solchen Beschlusses: Mit den Entscheidungen, welche Teile der Streitkräfte im einzelnen reduziert werden sollen, steht auch die zukünftige Funktion der Bundeswehr insgesamt zur Disposition.

In ihrem Programm bringen die Grünen ferner zum Ausdruck, daß sie militärische Friedenserzwingung und Kampfeinsätze weiter ablehnen. Demgemäß sprechen sich verschiedene Abgeordnete wie Angelika Beer oder Winfried Nachtwei für eine Reduzierung des Bundeswehrauftrages aus, die durch eine Strukturveränderung zum Ausdruck kommen

soll. Die Forderungen nach Abschaffung der Krisenreaktionskräfte und des Kommando Spezialkräfte deuten auf eine angestrebte Verringerung der Offensivfähigkeiten der Bundeswehr hin. Damit würde die betonte Kontinuität in der deutschen Außenpolitik hinsichtlich einer schrittweisen Beteiligung an friedenssichernden Einsätzen wie im ehemaligen Jugoslawien unterbrochen werden. Die SPD hingegen will der Bundeswehr ihre Fähigkeit zur Landes- und Bündnisverteidigung erhalten, was nach Aussage der Schwerpunktkommission, die Friedenssicherung und den Erhalt der KRK einschließt. Beide Regierungsparteien erwarten, daß die geplante Wehrstrukturkommission eine Einigung herbeiführt.

Die jüngsten Krisen auf dem Balkan haben gezeigt, daß es offensichtlich allein mittels militärischer Gewalt oder deren Androhung durch die NATO möglich gewesen ist, die bewaffneten Auseinandersetzungen einzudämmen und die Konfliktparteien zu Verhandlungen über politische Lösungen der Konflikte zu zwingen. Andere Mittel wurden allerdings nur unvollständig ausgeschöpft. Es ist zweifelhaft, ob die Bewältigung künftiger Konflikte, bei denen Einsatzvarianten von NATO, VN, OSZE und EU sicherlich immer häufiger komplementär zum Zuge kommen werden, die volle Unterstützung der Grünen finden, die eine generelle "Militärfixierung" der internationalen Politik beklagen. Auch wenn sich die Außen- und Sicherheitspolitiker der Fraktion zu dem Thema der Auflösung der NATO in letzter Zeit zurückhalten, dürften die grundlegenden Vorbehalte der Partei gegenüber dem Bündnis weiterhin existieren. Die SPD spricht sich hingegen deutlich für eine Beibehaltung der NATO aus, setzt sich aber für eine Stärkung der europäischen Komponente innerhalb des Verteidigungsbündnisses ein. Trotz ihrer Zustimmung zu einem möglichen Einsatz der NATO im Kosovo lehnt die SPD-Fraktion (ebenso wie die Grünen) deren Umfunktionierung zu einem globalen Interventionsinstrument grundsätzlich ab. Die stark widersprüchlichen Aussagen von Sprechern beider Fraktionen zur atomaren Erstschlagsfähigkeit der NATO verdeutlichen aber das Fehlen einer inhaltlich detaillierten Abstimmung der Koalitionspartner in der Bündnispolitik.

Beide Regierungsparteien sprechen sich für eine Stärkung der Rolle von OSZE und VN in den internationalen Beziehungen und für eine Kompetenzerweiterung der jeweiligen Generalsekretäre aus. Während jedoch die SPD die Aufwertung der OSZE mit einer Verringerung der konventionellen Streitkräfte in Europa verbinden will, haben sich die Grünen in ihrem Programm auf eine grundsätzliche Entmilitarisierung der internationalen Politik festgelegt und stehen, anders als ihr Koalitionspartner, militärischen Zwangsmaßnahmen im Sinne der VN-Charta ablehnend gegenüber. Ob die Bundesregierung

durch ihre Außenpolitik zu einer höheren Funktionsfähigkeit der beiden Organisationen beitragen kann, wird auch vom Geschick des neuen Außenministers Fischer abhängen, einen versöhnlichen Kurs zwischen grünen Grundüberzeugungen und einem Vertrauensbeweis für deutsche Bündnisfähigkeit zu finden.

Angesichts der voneinander differierenden Grundsätze hat es den Eindruck, als müßte die Konsensfindung zwischen den Koalitionspartnern hinsichtlich der zukünftigen deutschen Balkanpolitik häufig mit einer Positionsaufgabe des einen oder anderen verbunden sein. Der gefundene Konsens scheint daher weniger Ausdruck eines gemeinsamen Grundsatzes, als vielmehr das Ergebnis realpolitischer Notwendigkeit zu sein. Ob sich diese potentiellen Bruchstellen der Koalition sich auch wirklich dazu entwickeln werden, ist jedoch zweifelhaft. Eher liegt die Vermutung nahe, daß "die normative Kraft des Faktischen" eine Annäherung außen- und sicherheitspolitischer Grundsätze bewirken wird.

4. Konfliktpotentiale und Bruchstellen mit den Verbündeten

Trotz allem deutschen Engagements auf dem Balkan, das in letzter Zeit in der reibungslosen Zusammenarbeit mit den NATO-Verbündeten seine Bestätigung fand, bleibt zwischen der Bundesrepublik und Staaten wie den USA, Frankreich oder Großbritannien ein elementarer Unterschied bestehen. Aufgrund seiner Geschichte wird Deutschland auch in Zukunft Militäreinsätze anderen Kriterien unterwerfen, als sie anderswo gelten. Dies gilt umso mehr für "historisch belastete" Regionen wie den Balkan.

Im Rahmen der Debatte des Bundestags über die Beteiligung der Bundeswehr an der Extractionforce der NATO, deren Aufgabe es sein sollte, der OSZE in Kosovo im Notfall von Makedonien aus beizustehen, wurden Stimmen von SPD und Grünen laut, die eine Beschränkung auf allein diese Aufgabe forderten.¹¹ Dieses Thema hat seit dem Scheitern von Rambouillet dramatisch an Aktualität gewonnen. Eine Friedenserzwingung am Boden gegen serbischen Willen scheint nicht mehr ausgeschlossen. Für diesen Fall hat Verteidigungsminister Scharping eine deutsche Beteiligung bereits ausgeschlossen.¹² Doch wie sollen die im Makedonien stationierten multinationalen Verbände der NATO ohne eine Beteiligung der Bundeswehr operieren können? Rückblickend auf die Diskussion um die eingeschränkte deutsche Beteiligung an den AWACS-Überwachungsflügen oder der IFOR-Mission in Bosnien läßt sich denn auch eine mehr oder minder deutlich geäußerte Kritik der

¹¹ Siehe FN 8.

deutschen NATO-Partner an dieser Politik feststellen. Deren Streitkräfte kennen solche Beschränkungen nicht.

Anders als die Vorgängerregierung will die rot-grüne Koalition versuchen, den Vereinten Nationen und der OSZE in Zukunft mehr Gewicht zu verleihen, als dies in der Vergangenheit der Fall gewesen ist. Aber genau an diesem Punkt wird die Regierung Schröder beim amerikanischen Bündnispartner auf Widerstand stoßen. Denn amerikanischer Unilateralismus verträgt sich nur bedingt mit internationalen Organisationen. Die Vereinten Nationen hat die US-Administration schon seit längerer Zeit abgeschrieben und auch der OSZE stehen die Vereinigten Staaten sehr kritisch gegenüber. Dies ist insoweit verständlich, sollte doch ihre Vorgängerorganisation KSZE der alten Sowjetunion als Instrument zur Lockerung der transatlantischen Beziehungen dienen. Die OSZE ist auch deshalb der Amerikaner ungeliebtes Kind, weil sie dort nicht die unbestrittene Führungsposition einnehmen. Die von US-Unterhändler Holbrooke auf den Weg gebrachte Verifizierungsmission der OSZE für das Kosovo sollte nicht darüber hinwegtäuschen, daß sie mehr Kompromiß als Ziel amerikanischer Diplomatie gewesen ist. Die amerikanische Außenpolitik ähnelt – nicht nur in diesem speziellen Fall - zum Leidwesen einiger europäischen Regierungen derzeit mehr einer situativen Ad-hoc-Krisenpolitik denn vorausschauender Diplomatie.

Bei der Beurteilung der Gewaltandrohung seitens der NATO gegen die Bundesrepublik Jugoslawien sind sich Völkerrechtler weitgehend einig: Ein militärisches Eingreifen der Allianz ohne Ermächtigung des Sicherheitsrates der Vereinten Nationen wäre ein Bruch des Völkerrechts. Die Beurteilung der Bündnismitglieder fiel trotz der nach außen demonstrierten Einigkeit keineswegs so einhellig aus. Vor allem Deutschland, aber auch Frankreich und kleinere Mitgliedsstaaten hatten und haben ernste völkerrechtliche Bedenken. Es ist letztlich als ein Sieg der Vernunft zu bewerten, daß man sich über diese Bedenken hinwegsetzte und eine klare militärische Drohung gegen Milošević aussprach – wenn auch in der Hoffnung, sie nicht wahr machen zu müssen. Die neue Bundesregierung hat wiederholt deutlich gemacht, daß sie trotz ihres Einlenkens weiterhin am Gewaltmonopol der Vereinten Nationen festhalte. Damit steht sie innerhalb der NATO nicht allein. Dennoch ist klar, daß sich auch in Zukunft die USA nicht davon aufhalten lassen wird, bei einer ähnlichen Situation wieder ohne VN-Mandat ein Eingreifen in Erwägung zu ziehen.

Es scheint freilich gewiß, daß die Regierung Schröder nicht gewillt ist, den Part des ewigen Quertreibers innerhalb des westlichen Bündnisses zu übernehmen. Darin wird auch

¹² Süddeutsche Zeitung vom 22.03.1999.

die von Außenminister Fischer losgetretene Debatte um die NATO-Strategie der *flexible response* nicht viel ändern. Stellte man die Frage, wie weit trägt das Kontinuitätsversprechen Gerhard Schröders in der Außen- und Sicherheitspolitik reicht, so würde die Antwort aller Voraussicht nach lauten: weiter, als es die Äußerungen einiger regierungsnaher Außenpolitiker vermuten lassen. Die Berufung des ehemaligen stellvertretenden Hohen Repräsentanten in Bosnien, Michael Steiner, zum außenpolitischen Berater des Bundeskanzlers und des deutschen Unterhändlers von Dayton, Wolfgang Ischinger, zum Staatssekretär im Auswärtigen Amt unterstreichen dies und machen zudem deutlich, daß die neue Bundesregierung auch im ehemaligen Jugoslawien auf Kurs bleiben will.

5. Schlußbemerkung

Die Koalitionspartner vertreten unterschiedliche außen- und sicherheitspolitische Grundhaltungen. Die grundsätzlichen Konfliktpotentiale sind jedoch im Rahmen der Entscheidungsfindung zur Politik im ehemaligen Jugoslawien nicht (oder noch nicht) zum Tragen gekommen. Der deutsche Handlungsspielraum wird durch internationale institutionelle Vorgaben stark eingeschränkt. Dies beruht vor allem auf der Dominanz der westlichen Führungsmacht USA, die im Jugoslawienkonflikt spätestens seit Anfang 1994 die Linie vorgegeben hat. Es liegt seit jeher im Interesse deutscher Politik, an dieser Tatsache in relevanten sicherheitspolitischen Fragen nicht zu rütteln.

Die gesamte Problematik im Zuge des Zerfalls des jugoslawischen Staates scheint einer dauerhaften Lösung auf absehbare Zeit nicht zugänglich zu sein. Zur Kombination von fortgesetztem politischen und wirtschaftlichen Engagement und militärischer Eindämmung existiert jedoch keine Alternative. Die Einmischung der internationalen Gemeinschaft ist für die Konflikteindämmung und -regulierung unverzichtbar. Ein Rückzug würde nicht nur die Kosovoalbaner ihrem Schicksal überlassen, sondern gleichzeitig die Frage nach Sinn und Zweck der SFOR in Bosnien aufwerfen.

Ziel der Bundesregierung muß es sein, die Region politisch und ökonomisch nachhaltig zu stabilisieren, nicht zuletzt, um die prekäre Flüchtlingssituation zu entschärfen. Dabei sollte im Hinblick auf beide Konflikte an der eingeschlagenen Linie festgehalten werden. Auch wenn, mit Blick auf die ersten drei Jahre der Friedenskonsolidierung in Bosnien-Herzegowina, zeitweilig der Eindruck entsteht, daß Bemühungen zur Förderung der Integration dem Füllen eines Fasses ohne Boden gleichkommen, bedarf es auch weiterhin

ziviler Maßnahmen, um den Aufbau von stabilen demokratischen und wirtschaftlichen Strukturen zu unterstützen. Wichtig erscheint, in der gesamten Region den Aufbau einer demokratischen Zivilgesellschaft zu fördern, was insbesondere die Gewährleistung von Medienvielfalt und -freiheit einschließt. Dies gilt ganz besonders für die Republik Serbien. Das Kosovo sollte, mit weitgehenden Autonomierechten ausgestattet, bei der Bundesrepublik Jugoslawien verbleiben, um ein klares Signal gegen weitere Sezessionsbestrebungen in der Region zu setzen. Es muß befürchtet werden, daß jede weitere Grenzveränderung auf dem sensitiven Balkan eine Kettenreaktion zur Folge hätte. Ein unabhängiges Kosovo könnte auf die albanischen Minderheiten in Makedonien und Montenegro wie ein Magnet wirken. Die Förderung einer politischen Einigung muß, ebenso wie in Bosnien, mit wirtschaftlicher Unterstützung einhergehen. Eine Übertragung der in Bosnien weitgehend erfolgreichen Strategie der Konditionierung erscheint auch für das Kosovo sinnvoll, auch wenn berechtigte Zweifel an der derzeitigen Verhandlungsbereitschaft Serbiens angebracht sind. Der Bundesrepublik Jugoslawien müssen dennoch weiterhin im Rahmen einer Politik von "Zuckerbrot und Peitsche" substantielle Vorteile im Austausch gegen ein Friedensabkommen in Aussicht gestellt werden. Das westliche Dilemma besteht darin, daß bald der Punkt erreicht sein wird, an dem das militärische Drohpotential eingesetzt werden muß, wenn es nicht wirkungslos verpuffen soll. Doch mit Luftangriffen wird sich Milošević nicht an den Verhandlungstisch "bomben" lassen. Eher wären ungeahnte Konsequenzen für die Kosovoalbaner die Folge; ein sich anschließender Bodenkrieg vermutlich unausweichlich. Diesen Schritt scheut aber nicht nur die Bundesregierung, und das mit Recht. Ein Bodenkrieg birgt unkalkulierbare Risiken in sich. Schon ist von einem zweiten Vietnam die Rede. Die ganze Region würde nachhaltig destabilisiert werden. Das Ziel eines autonomen Kosovo innerhalb der Grenzen Jugoslawiens ließe sich nicht mehr aufrechterhalten. Es scheint zur Zeit keine Alternative zu weiteren Verhandlungen zu geben. Dennoch könnte bald der Punkt erreicht sein, an dem der Westen sich nicht weiter zögerlich zeigen kann, sowohl aufgrund innenpolitischen Drucks als auch der Erkenntnis, Milošević nicht länger die Entscheidung über Krieg und Frieden auf dem Balkan überlassen zu dürfen.

Eine Beurteilung der weiteren Konfliktentwicklung im ehemaligen Jugoslawien läßt aufgrund der fortgeschrittenen institutionellen Regelung keine Differenzen innerhalb der Regierungskoalition erwarten. Unklar bleibt, ob der bisherige Konsens ohne weiteres auf neue Konfliktsituationen übertragen werden kann, die erneut ein massives militärisches Vorgehen erforderlich machen könnten. Dabei ist in jedem Fall zunächst eine grundsätzliche Abstimmung innerhalb der Koalition über die zukünftige Rolle von Bundeswehr, NATO und

OSZE nötig. Es ist zweifelhaft, ob sich die Grünen mit ihren Forderungen nach einer gesamteuropäischen Sicherheitsstruktur unter dem Dach der OSZE innen- wie außenpolitisch werden durchsetzen können. Offen bleibt allerdings auch, wieviele Ausnahmen von der Ausnahme die Grünen innerparteilich noch verkraften können.

Rußlandpolitik: Neue Bescheidenheit

Christoph Neßhöver

Fast ein Jahrzehnt hindurch galt Rußland die besondere Aufmerksamkeit der deutschen Außenpolitik. Wie die aktuellen Krisen in Rußland zeigen, sind die Einflußmöglichkeiten Deutschlands auf den russischen Transformationsprozeß jedoch sehr beschränkt. International steht die rot-grüne Bundesregierung zudem vor dem Dilemma, die Rolle Deutschlands als „Anwalt Rußlands“ zu versöhnen mit der Gefahr, bei den westlichen Partnern in den Verdacht einer „Ostabweichung“ zu kommen. Im Sinne einer neuen rußlandpolitischen Bescheidenheit sollte die Regierung Schröder eigene Ansprüche gegenüber Moskau zurückstellen und sich auf den Ausbau zivilgesellschaftlicher Strukturen innerhalb Rußlands konzentrieren.

1. Sachlage und Problemstand

Wie in nur wenigen anderen außenpolitischen Themenfeldern steht Deutschland in der Rußlandpolitik in einer besonderen Verantwortung – und dies gleich in dreifacher Hinsicht: gegenüber seinen westlichen Partnern, gegenüber Rußland selbst und gegenüber seinen eigenen Interessen.

Dem großen deutschen Interesse an politischer und gesellschaftlicher Stabilität in Rußland wäre am besten durch eine demokratische Transition des russischen politischen Systems sowie eine gleichzeitige Einbindung Rußlands in die internationale Staatenwelt gedient. Kein westlicher Staat könnte potentiell mehr von Stabilität in Rußland profitieren, würde umgekehrt aber auch härter von Instabilitäten getroffen. Kein Staat hat sich daher seit dem Ende der Sowjetunion 1991 mehr in und für Rußland engagiert als die Bundesrepublik. Dieses Engagement ist historisch motiviert, vor allem aber beruht es auf Eigeninteresse: Anfang der neunziger Jahre galt es zunächst, den Abzug der Roten Armee aus der ehemaligen DDR abzusichern und die im Laufe des deutschen Einigungsprozesses geleisteten Versprechen einzuhalten. In der Folgezeit bemühte sich Bonn mit Wirtschaftshilfe und Krediten, die wirtschaftlichen und politischen Veränderungsprozesse in Rußland positiv zu beeinflussen. Daneben machte sich Bonn zunehmend zum „Anwalt Rußlands“ auf internationaler Ebene und unterstützte Moskau bei seinen Versuchen (etwa im Rahmen der G-7 oder im Zuge der Nato-Osterweiterung), eine Anerkennung seiner Interessen an einer „aktiven und vollberechtigten Teilnahme an der Gestaltung der Weltordnung als Großmacht“ (so Außenminister Andreij Kosyrew 1993)¹ auf dem internationalen Parkett zu erreichen.

¹ Zit. nach Heinrich Vogel (Hg.): Rußland als Partner der europäischen Politik, Berichte des Bundesinstituts für ostwissenschaftliche und internationale Studien, Nr. 8-1996, Köln 1996, S. 4.

Die rot-grüne Bundesregierung sieht sich vor mehreren Herausforderungen: Wie die russische Finanzkrise im Sommer 1998 und die anhaltende politische Führungsschwäche als Folge der Krankheit von Präsident Boris Jelzin verdeutlichen, spitzt sich die wirtschaftliche, politische und gesellschaftliche Krise Rußlands zu. Zur Zeit ist nicht absehbar, ob und wann Rußland substantielle Fortschritte bei Aufbau und Konsolidierung einer Zivilgesellschaft, hinsichtlich der Stabilisierung demokratischer Strukturen und Verhaltensweisen, des Umbaus der Volkswirtschaft nach marktwirtschaftlichen Prinzipien, der Konsolidierung der Staatsfinanzen, der Verhinderung einer weiteren Verarmung breiter Bevölkerungsschichten sowie der Bekämpfung der fortschreitenden Kriminalisierung von Wirtschaft und Gesellschaft erzielen kann.

Nach außen hat sich Rußland durch seine zögerliche Kooperation mit den westlichen Staaten etwa im Jugoslawien- und Kosovokonflikt, durch den bürgerkriegsähnlichen Waffengang in Tschetschenien sowie durch sein hegemoniales Verhalten im sogenannten "nahen Ausland" als "unsicherer Kantonist" erwiesen. Seine Integration in die internationale Gemeinschaft kommt nur langsam voran. Der innerrussische Konflikt zwischen Befürwortern einer Westorientierung und Advokaten eines russischen Nationalismus flammt immer wieder neu auf und bedingt den oft erratisch anmutenden außenpolitischen Kurs Moskaus. Demonstrationsgesten zur Untermauerung eines Großmachtstatus' stehen Schritte wie die Beteiligung an den IFOR- und SFOR-Missionen in Bosnien gegenüber. Durch die jüngsten Schwierigkeiten Rußlands, seine internationalen Finanz-Verbindlichkeiten zu bedienen, hat das Land überdies weiteres internationales Vertrauen verspielt.

Herausragendes Charakteristikum der deutsch-russischen Beziehungen war in den zurückliegenden Jahren der hohe Grad ihrer Personalisierung auf höchster Ebene. Das enge persönliche Verhältnis zwischen Bundeskanzler Kohl und Präsident Jelzin war zugleich Stärke *und* Schwäche bundesdeutscher Rußlandpolitik. Die vielzitierte "Saunafreundschaft" der Duz-Freunde Helmut und Boris vermochte der deutschen Außenpolitik nur so lange Einfluß in Moskau zu garantieren, wie sie dort auf ein handlungsfähiges russisches Staatsoberhaupt traf. Mit der persönlichen (d.h. gesundheitlichen) sowie politischen (durch die verstärkte Opposition sowohl inner- als auch außerhalb der Duma) Schwächung Präsident Jelzins verlor auch die deutsche Rußlandpolitik spürbar an Gewicht. Offensichtlich wurde dies vor allem daran, daß bedeutende bilaterale Probleme wie die Frage der sogenannten "Beutekunst", deren Rückgabe Rußland bereits 1990 und 1992 vertraglich zugesichert hatte, oder das Schicksal der Rußlanddeutschen, denen Moskau nach wie vor die von Deutschland

gewünschte größere Autonomie sowie zentrale Siedlungsstätten vorenthält, bislang nicht einvernehmlich geregelt werden konnten.

Auch auf wirtschaftlichem Gebiet haben sich deutsche Interessen – Sicherung und Ausbau der deutschen Rohstoffversorgung, die breite Öffnung des russischen Marktes sowie die Nutzung Rußlands als ökonomisches "Sprungbrett" in die Märkte der GUS-Republiken – bislang nur bedingt erfüllt. Zwischen 1992 und 1996 wuchs der deutsch-russische Handel trotz der Komplementarität – russischen Rohstoffexporten stehen vor allem Importe deutscher Fertigprodukte gegenüber – nur geringfügig. Bei einem Handelsvolumen von 26,9 Mrd. DM verzeichnet die Bundesrepublik 1996 ein Defizit von 3,9 Mrd. DM. Trotz einer kräftigen Steigerung der deutschen Rußlandexporte im Jahr 1997 um 43 v.H. blieb der deutsch-russische Handel auch weiterhin für die Bundesrepublik defizitär.

Für die deutsche Seite besonders enttäuschend sind diese Zahlen, wenn man sie vor dem Hintergrund der massiven Finanzhilfen betrachtet, die Bonn seit 1990 an Moskau geleistet hat. So sagte Deutschland im Rahmen des Abzuges der sowjetischen Truppen aus der ehemaligen DDR insgesamt 16,05 Mrd. DM zu; allein das Wohnungsbauprogramm für zurückkehrende Soldaten belief sich auf 8,35 Mrd. DM. Neben weiteren technischen und finanziellen Hilfsprogrammen im Umfang mehrerer Hundert Millionen DM räumte die Bundesregierung Rußland 1996 (im unmittelbaren Vorfeld der russischen Präsidentschaftswahlen) einen weiteren Kredit über vier Milliarden DM ein. Zu diesen direkten Finanzhilfen kommen ferner staatliche Hermes-Exportkreditgarantien für deutsche Ausfuhren nach Rußland über insgesamt 16,5 Milliarden Mark. Außerdem sind russische Banken und Unternehmen sowie die öffentliche Hand weitere Verbindlichkeiten in Höhe von 54 Mrd. DM bei privaten deutschen Kreditinstituten eingegangen.²

² Insgesamt beliefen sich die russischen Schulden gegenüber dem Westen im Herbst 1998 auf 170 Mrd. US-Dollar. Deutschland trägt hierbei den Löwenanteil: Zu den 54 Mrd. DM russischen Schulden gegenüber den deutschen Banken kommen weitere 21 Mrd. DM, mit denen Moskau beim deutschen Fiskus in der Kreide steht.

2. Haltung der SPD und der Grünen

Weder in der SPD noch bei Bündnis90/Die Grünen war vor der Regierungsübernahme tieferes Nachdenken über die Rußlandpolitik erkennbar. In den außenpolitischen Äußerungen und Überlegungen beider Parteien erscheint Rußlandpolitik lediglich als sekundäres Problem im Zusammenhang mit Fragen (gesamt-) europäischer Sicherheit. Die wirtschaftliche und politische Situation in Rußland selbst wurde erst im Zuge der Zuspitzung der russischen Finanzkrise im Sommer 1998 öffentlich thematisiert. Insgesamt haben sich beide Parteien in den zurückliegenden Jahren vor allem darauf beschränkt, die Rußlandpolitik der amtierenden Bundesregierung maßvoll zu kritisieren.

2.1 Die SPD

Der Leitantrag zur Außen- und Sicherheitspolitik, den der Parteitag der SPD am 3. Dezember 1997 in Hannover verabschiedete, berührt das Thema Rußland fast ausschließlich im Zusammenhang mit Fragen der europäischen Sicherheitsarchitektur. Um "durch die Erweiterung von EU und Nato in Europa keine neuen Gräben" aufzureißen, plädiert die SPD für die Stärkung "gesamteuropäischer Strukturen und Prozesse ebenso wie regionale[r] Kooperation". Eine neue umfassende Institution zu schaffen, hält die SPD jedoch nicht für realistisch, ein "gesamteuropäisches Sicherheitssystem [liege] in weiter Ferne". Im Sinne des Schlagwortes von den "interlocking institutions" sprechen sich die Sozialdemokraten für einen Umbau und eine weitere Verzahnung der bestehenden Organisationen "zu einem funktionierenden Ganzen" aus.³ Konkrete Vorschläge hierzu unterbreitet die SPD allerdings nicht. Als Beispiel für eine Aufwertung regionaler Kooperation wird alleine die bestehende Ostsee-Kooperation genannt.

Im Hinblick auf die internationale Rolle Rußlands stellt die SPD kategorisch fest: "Rußland ist und bleibt eine Großmacht."⁴ Dennoch hält die Partei weitere Beitritte zur Nato für möglich und nötig, um, so der Leitantrag, "eine drohende Aufteilung innerhalb der ostmittel- und südosteuropäischen Transformationsstaaten in privilegierte und solche, die sich als benachteiligt fühlen", zu vermeiden und die Enttäuschung im Anschluß an die

³ Vgl. "Leitantrag zur Außen-, Sicherheits- und Entwicklungspolitik", http://www.spd.de/archiv/events/hannover_97/aussen_1.htm [08.09.98] (Zitat S. 13).

⁴ Ebd., S. 16. – Damit übernimmt der Leitantrag die Formulierung eines außenpolitischen Strategiepapiers, welches eine Kommission unter dem Vorsitz von Rudolf Scharping und Horst Ehmke 1997 für den SPD-Parteivorstand erarbeitet hat. Vgl. SPD-Parteivorstand (Hg.): Sozialdemokratische Außenpolitik im Übergang zum 21. Jahrhundert. Diskussionspapier der Schwerpunktkommission Außen- und Sicherheitspolitik für den Kongreß am 18. Juni 1997 in Bonn, Bonn 1997, S. 21.

Entscheidung des Madrider Nato-Gipfels zur Aufnahme von zunächst nur drei Staaten (Polen, Ungarn und die Tschechische Republik) zu begrenzen. Abermals fordert die SPD in diesem Zusammenhang "ein Gesamtkonzept für eine westeuropäische Sicherheits- und Integrationspolitik", ohne jedoch auf die zentrale Frage nach der Rolle Rußlands in diesem "Gesamtkonzept" näher einzugehen.

Nur unwesentlich präziser erklärte der außenpolitische Koordinator der SPD und heutige Staatsminister im Auswärtigen Amt, Günter Verheugen, im April 1998, daß die SPD "eine Sicherheitspartnerschaft mit Rußland entwickeln"⁵ wolle: Rußland dürfe nicht aus den gesamteuropäischen Integrationsprozessen ausgeschlossen werden. Die Nato-Osterweiterung, so Verheugen weiter, bedeute "keine Ausgrenzung und keine strategische Einschnürung für Rußland." Die Felder der Zusammenarbeit mit Rußland müßten ausgebaut werden. Als Beispiele nannte Verheugen die Intensivierung der parlamentarischen Kontakte sowie eine Verstärkung der Ost-West-Rüstungskoooperation, etwa bei der gemeinsamen Entwicklung des großen Transportflugzeuges AN-70. Aber, so Verheugen abschließend, gegenüber Rußland sei auch "Offenheit notwendig". Festhalten an den bestehenden Organisationen europäischer Sicherheit bei gleichzeitigem Ausbau der Partnerschaft mit Rußland, ohne gegenüber Moskau aus falsch verstandener Rücksichtnahme ein Blatt vor den Mund zu nehmen – auf diesen Nenner ließ sich die rußlandpolitische Konzeption der SPD vor der Wahl bringen.

Auch der Ausbruch der russischen Finanzkrise im Sommer 1998 führte nicht dazu, daß die Vorschläge der SPD konkreter wurden. Zwar warfen die Sozialdemokraten der Regierung Kohl im August 1998 "Konzeptionslosigkeit" im Umgang mit der Rußlandkrise vor und betonten die "besondere Verantwortung" Deutschlands als kommender EU- und G-8-Präsident "für koordinierte internationale Maßnahmen" zur Lösung des Rußlandproblems.⁶ Die Partei beschränkte sich auf eine allgemeine Kritik an den "Feuerwehraktionen" des IWF. Damit nahmen die Sozialdemokraten die russische Krise lediglich zum Anlaß, ihre bereits bekannten Forderungen nach einer Reform des internationalen Finanzsystems zu wiederholen.

Einen Monat darauf waren die SPD-Außenpolitiker bereits bemüht, angesichts des möglichen Wahlsieges pragmatischer (man könnte auch sagen: "staatsmännischer") aufzutreten. Vor dem Bundestag erklärte Verheugen, daß man "Rußland nicht alleine lassen

⁵ Zit. nach Günter Verheugen: "Gegenüber Rußland ist Offenheit nötig", abgedr. in: *Das Parlament* vom 3.4.1998. Kanzlerkandidat Schröder bediente sich im Juni 1998 bei seinem Besuch in Warschau der gleichen Formulierung.

⁶ So die Arbeitsgruppe Wirtschaft der SPD-Bundestagsfraktion in einer Pressemitteilung am 24.8.1998. Zit. nach http://www.spdfrak.de/intranet/owa/doku_anzeige2?d_nr=18918&tabelle=gast.meldung [24.08.98]. Alle nachfolgenden Zitate in diesem Absatz entstammen dieser Quelle.

dürfe“: ”Das würde nämlich vollkommen gegen unsere eigenen Interessen verstoßen.“⁷ Zugleich räumte der SPD-Politiker, der den Kanzlerkandidaten Schröder auch im Wahlkampf außenpolitisch beraten hatte, ein, ”daß unsere Möglichkeiten, die Prozesse, die jetzt in Rußland ablaufen, von außen zu beeinflussen, sehr gering sind.“ Diese Aussage konnte auch als Entschuldigung dafür verstanden werden, daß die SPD selbst keine zusätzlichen Vorschläge zur Lösung der russischen Krise unterbreitete. Die sozialdemokratische Kritik gegenüber den internationalen Hilfsmaßnahmen (auch denen des IWF) war jedenfalls im September 1998, unmittelbar vor der Bundestagswahl, weitgehend verstummt.

Allerdings wäre es überzogen, die rußlandpolitische Konzeptionslosigkeit der SPD alleine mit mangelndem Einfallsreichtum, einer bequemen Oppositionshaltung oder plumper Wahlkampfstrategie erklären zu wollen. In den hilflosen Reaktionen der Sozialdemokraten auf die jüngsten Entwicklungen in Rußland spiegelt sich das zentrale deutsche Dilemma beim Umgang mit Rußland wider, das auch ein außenpolitisches Strategiepapier der SPD-nahen Friedrich-Ebert-Stiftung (FES) kurz vor der Bundestagswahl zutreffend herausgearbeitet hat: Dem *großen* deutschen Interesse an Stabilität und erfolgreichen marktwirtschaftlichen und demokratischen Reformen in Rußland stehen nur sehr *geringe* Einwirkungsmöglichkeiten deutscher Außenpolitik gegenüber.⁸ Zentrales Ziel deutscher Ostpolitik, so der außen- und sicherheitspolitische Experte der FES, Eckhard Lübke, müsse sein, ”Frieden auszudehnen“. In diesem Zusammenhang gelte es, zu Rußland ”keine Sonderbeziehungen, aber besondere Beziehungen“ aufzubauen. Es gebe zwar Einwirkungsmöglichkeiten, deren Effizienz könne allerdings kaum eingeschätzt werden, da sie entscheidend vom Fortgang der russischen Binnenreformen abhängen. Von bilateralem Engagement rät Lübke seiner Partei ab; nur ein multilaterales Vorgehen hält er für erfolgversprechend. Schließlich schreibt Lübke seiner Partei noch ins Stammbuch, daß es in der Sicherheitspolitik nicht allein um die Frage der Sicherheit *mit* Rußland gehen könne, sondern auch der Aspekt einer Sicherheit *vor* Rußland nach wie vor von Bedeutung ist: ”Ob und in welchem Maße [...] auf Sicherheit vor Rußland gänzlich verzichtet werden kann, hängt entscheidend von der Politik Rußlands und seiner demokratischen Entwicklung ab. [...] [E]in autoritäres Rußland [ist] [...] ein potentieller Risikofaktor.“

⁷ Zit. nach Günter Verheugen: Europa ist und bleibt unser großes Thema, Rede ist abgedr. in: *Das Parlament* vom 18.9.1998.

⁸ Vgl. Eckhard Lübke, Interdependenz und Konfliktmanagement. Deutsche Außenpolitik am Beginn des 21. Jahrhunderts, Forschungsinstitut der Friedrich-Ebert-Stiftung, Abteilung Außenpolitikforschung, Bonn 1998, S. 59-79. – Obwohl das Strategiepapier *nicht* von der SPD-Partei bei der FES in Auftrag gegeben worden war und auf Initiative des Autors erarbeitet wurde, wird in SPD-Kreisen davon ausgegangen, daß seine Analysen und Empfehlungen in der SPD-Spitze weitgehend konsensfähig sind.

2.2 Bündnis 90/Die Grünen

Noch sparsamer als die SPD äußerten sich die Vertreter von Bündnis 90/Die Grünen vor ihrer Regierungsübernahme zum Thema der deutschen Rußlandpolitik. In der innerparteilichen Debatte diente der Faktor Rußland vornehmlich als Argument im Streit um die Nato-Osterweiterung und damit um die Rolle des Bündnisses in der von der Mehrheit der Grünen angestrebten "gesamteuropäischen Friedens- und Sicherheitsordnung"⁹. Die in der Tradition der Friedensbewegung stehenden Grünen um den heutigen Staatsminister im Auswärtigen Amt, Ludger Volmer, und die Abgeordneten Angelika Beer und Winfried Nachtwei sprachen sich 1997 gegen die Nato-Osterweiterung aus und plädierten statt dessen für eine rasche Aufnahme der mittelosteuropäischen Staaten in die EU sowie den Ausbau der OSZE zum Kern einer gesamteuropäischen Sicherheitsarchitektur. Demgegenüber befürworteten die Realpolitiker Helmut Lippelt, Gerd Poppe und Waltraud Schoppe die Nato-Osterweiterung grundsätzlich, sofern damit auch die Schaffung einer nuklearwaffenfreien Zone in Mittel- und Osteuropa sowie eine Verkleinerung der Bundeswehr einher gehe.

Beide Positionen erwiesen sich als unversöhnlich, so daß die Bundestagsfraktion der Bündnisgrünen zunächst darauf verzichtete, einen gemeinsamen Antrag zur Nato-Osterweiterung in den Bundestag einzubringen. Erst im Juni 1997 wurde in einer Fraktions-Sondersitzung eine Kompromißformel gefunden, nach der die Nato-Osterweiterung als ein "falscher, nun aber zur politischen Tatsache werdender Schritt" bezeichnet wird.¹⁰ Die innerparteilichen Auseinandersetzungen waren damit allerdings noch nicht beigelegt.¹¹ Am Ende der Bundestagsdebatte zur Ratifizierung der Protokolle zum Nato-Beitritt von Polen, Tschechien und Ungarn im Sommer 1998 stimmten schließlich 14 grüne Abgeordnete dem Antrag der Bundesregierung für die Osterweiterung des Bündnisses zu, sechs stimmten gegen die Ratifizierung und 25 grüne Abgeordnete enthielten sich ihrer Stimme.¹²

In ihrem Wahlprogramm für die Bundestagswahl gaben sich die Bündnisgrünen alle Mühe, diese ungelöste innerparteiliche Konfliktlinie nicht allzu stark hervortreten zu lassen.

⁹ Bündnis 90/Die Grünen: Grün ist der Wechsel. Programm zur Bundestagswahl 98, Bonn 1998, S. 143.

¹⁰ Vgl. Bundestagsfraktion von Bündnis 90/Die Grünen, Infobrief 2/1997, S. 30. Diese Formulierung fand dann auch Eingang in das Wahlprogramm der Bündnisgrünen (vgl. dort S.144).

¹¹ Vgl. etwa die widersprüchlichen Artikel der bündnisgrünen Parlamentarier Helmut Lippelt ("Warum ich meiner Partei empfehle, die Osterweiterung der Nato zu akzeptieren", in: *Freitag* vom 10.10.1997), Frithjof Schmidt ("Ostwärts in die Nato-Falle", in: *Freitag* vom 17.10.1997) und Joschka Fischer (Interview in der *taz* vom 30.10.1997 unter dem Titel "Rot-Grün gibt's nur bei Nato-Treue").

¹² Daß die Debatte über die Nato-Osterweiterung zur zentralen Auseinandersetzung über den künftigen außen- und sicherheitspolitischen Kurs der Bündnisgrünen geworden war, unterstreicht die Tatsache, daß von den 45 grünen Abgeordneten, die sich an der Anstimmung im Bundestag beteiligten (drei Parlamentarier waren entschuldigt), insgesamt 24 schriftliche persönliche Erklärungen zur Begründung

Allgemein plädieren die Grünen hier für die "politische Integration Europas – des gesamten Europas"¹³. Abermals scheint die Kritik an der Nato-Osterweiterung durch, die zahlreiche Grüne mit der Errichtung eines neuen "Eisernen Vorhangs" in Europa gleichsetzen. Durch die Erweiterung der Nato sind für die Grünen, so das Wahlprogramm, "die bisherigen Chancen auf eine gesamteuropäische Sicherheitsordnung verspielt" worden. Eine gesamteuropäische Friedensordnung müsse jedoch geschaffen werden – getreu dem Motto: "die OSZE stärken, die Nato zurückdrängen". Denn europäische Sicherheit, so stellen Bündnis 90/Die Grünen fest, "kann es nur mit und nicht gegen Rußland geben." Diese anzustrebende "gesamteuropäische Friedens- und Sicherheitsordnung [...] muß auch die Nato ablösen."

Während das Ziel einer Stärkung der OSZE als Kern eines gesamteuropäischen Sicherheitssystems (unter Einschluß Rußlands) innerhalb der Grünen weitgehend geteilt wird, zeigt das Wahlprogramm das nach wie vor gespaltene Verhältnis der Partei zur Nato. Einmal wird deren "Zurückdrängung" gefordert, ein anderes Mal gar deren "Ablösung". Auch wenn der letztere Begriff im Laufe des kleinen Parteitages der Grünen im Juni 1998 mit Blick auf die nahende Bundestagswahl keinen Eingang mehr in offizielle Dokumente fand, stehen viele Bündnisgrüne der Allianz nach wie vor ablehnend gegenüber. Die Haltung der Grünen zur Rußlandpolitik läßt sich insgesamt kaum von der Forderung der Partei nach Aufbau einer gesamteuropäischen Sicherheitsarchitektur trennen und erscheint in den Debatten der Partei unangemessen eindimensional als rein *sicherheitspolitische* Herausforderung. Der vehemente und noch immer nicht verebbte innerparteiliche Streit über Zukunft und Rolle der Nato hat bis zur Regierungsübernahme konkreteren rußlandpolitischen Konzeptionen der Partei im Wege gestanden.

3. Konfliktpotentiale

Insgesamt steht auch die neue Bundesregierung wie ihre Vorgängerin in der Rußlandpolitik vor der Frage, wie sich ihre Rolle als engagierter "Anwalt Rußlands" auf der internationalen Ebene mit der daraus resultierenden Gefahr versöhnen läßt, bei ihren westlichen Verbündeten und Partnern in den Verdacht einer "Ostabweichung" zu kommen. Angesichts der angespannten Finanzlage in fast allen westlichen Hauptstädten und der katastrophalen Lage in Rußland selbst zeichnet sich bereits ab, daß es Deutschland in Zukunft schwerer haben wird,

ihres Votums zu Protokoll gaben. Vgl. Bundestagsfraktion von Bündnis 90/Die Grünen, Infobrief 1/1998, S. 31.

¹³ Bündnis 90/Die Grünen: Grün ist der Wechsel, a.a.O., S. 137-144. Die nachfolgenden Zitate entstammen dieser Quelle.

Partner für gemeinsame Hilfsaktionen (ob politische, wirtschaftliche oder humanitäre) für Rußland zu finden. Dies könnte einen weiteren Einflußverlust Berlins in Moskau mit sich bringen. Deutschland könnte zudem in eine schwierige Vermittlerposition geraten, wenn es einerseits gegenüber Moskau für Verständnis für unilaterale amerikanische Aktionen wirbt (wie jüngst im Irak), andererseits in Washington Verständnis für die russische Position etwa im Jugoslawien- bzw. Kosovokonflikt einfordert. Die Gefahr eines Loyalitätskonfliktes besonders mit den USA ist nicht von der Hand zu weisen.

Nach innen könnte der innerhalb der Grünen noch immer schwelende Streit über die zukünftige Rolle der Nato zu Konflikten zwischen den Koalitionspartnern führen. Sollten – etwa im Zuge einer zweiten Nato-Erweiterungswelle – die bislang nur schwer versöhnlichen Positionen innerhalb der Bündnisgrünen erneut aufeinandertreffen, könnte dies zum einen die außen- und sicherheitspolitische Handlungsfähigkeit der Koalition gefährden und zum anderen im Westen Zweifel an der deutschen Bündnistreue nähren.

Im Umgang mit Rußland ist die Nähe der bündnisgrünen Vorstellungen über die zentrale Rolle der OSZE als Kern europäischer Sicherheitsbemühungen zu Forderungen der russischen Regierung augenfällig. Zwei Szenarien erscheinen hier denkbar: Einerseits könnte die russische Seite unterschiedliche koalitionsinterne Schwerpunktsetzungen in bezug auf die OSZE nutzen, um über die Betonung grüner OSZE-Ideen die Konflikte innerhalb des rot-grünen Bündnisses zu verstärken. Andererseits birgt eine gemeinsame russisch-deutsche Initiative zur gezielten Stärkung der OSZE für die Bundesregierung die Gefahr, sich sicherheitspolitisch nach Westen hin zu isolieren, da die Verbündeten – und hier allen voran die USA – der OSZE traditionell skeptischer gegenüberstehen und einem Ausbau ihrer Kompetenzen auf Kosten der Nato kaum zustimmen werden.

Ein weiteres Fragezeichen steht hinter der rot-grünen Reaktion auf einen neuerlichen bewaffneten Konflikt unter russischer Beteiligung im GUS-Raum oder sogar auf russischem Territorium selbst. Die ausgeprägte Zurückhaltung der CDU/F.D.P.-Bundesregierung im Tschetschenienkonflikt hatten sowohl SPD als auch Bündnisgrüne scharf kritisiert. Ein solcher Konflikt könnte nun allerdings auch die neue Koalition vor eine harte Bewährungsprobe stellen, wenn Teile der Grünen die etwaigen Menschenrechtsverletzungen Rußlands öffentlich anprangern, die SPD jedoch – etwa unter dem Druck der in Rußland engagierten deutschen Wirtschaft – für Zurückhaltung plädiert.

Schließlich wird auch der Ausgang der (womöglich bereits 1999 anstehenden) russischen Präsidentschaftswahl aller Voraussicht nach die Grundlagen sowohl der deutsch-russischen als auch der russisch-westlichen Beziehungen nachdrücklich verändern. Ob sich

durch einen nationalistischen Schub in Rußland die Beziehungen zum Westen erneut verschlechtern und zugleich den russischen Transformationsprozeß weiter hemmen oder ob sich Rußland durch einen Sieg seiner westlich orientierten Demokraten wieder stärker an Europa annähert, wird auch die deutsche Rußlandpolitik auf die Probe stellen.

4. Aufgaben und Handlungsempfehlungen

Im Lichte der enormen Probleme Rußlands ist an eine rasche Abhilfe und damit an einen substantiellen Stabilitätsgewinn in Europa derzeit nicht zu denken. Nüchtern haben Rußlandkenner wie Alexander Rahr festgestellt, daß

die westlichen Staaten [...] im Rahmen ihrer Partnerschaft mit Rußland noch nach den entsprechenden Instrumentarien [suchen], mit denen sie einen sanften Einfluß auf Rußland aufrechterhalten und solche Eliten unterstützen können, die das Land in Europa und nicht außerhalb Europas verankern möchten, ohne daß Moskau sich in seinem Stolz verletzt, politisch bevormundet oder militärisch eingekreist sieht. [...] Fest steht, daß die gegenwärtigen Probleme der Russischen Föderation westliche Möglichkeiten der Unterstützung weit überfordern.¹⁴

Zumindest drei Dimensionen bundesdeutscher Rußlandpolitik sind zu unterscheiden: der deutsch-russische Bilateralismus im engeren Sinne, die Unterstützung des russischen Transformationsprozesses und die Frage der gesamteuropäischen Sicherheitsarchitektur.

In den noch ungelösten *bilateralen Fragen* (besonders Beutekunst und Rußlanddeutsche) sollte Bonn keinen zusätzlichen Druck auf Moskau ausüben, um die für drängendere Fragen wichtige Grundstabilität der deutsch-russischen Beziehungen nicht unnötig zu gefährden. Die Bedeutung der guten und vertrauensvollen deutsch-russischen Kontakte für die internationale Kooperationsbereitschaft Rußlands darf nicht unterschätzt werden. Wird Rußland auch noch durch voreilige Forderungen in die Defensive gedrängt, könnten enttäuschte russische Hoffnungen auf eine Partnerschaft mit Deutschland einer weiteren außenpolitischen Isolation Moskaus Vorschub leisten. Im Gegensatz muß es zentrales Interesse der Bundesrepublik sein, die fortschreitende Westanbindung der Russischen Föderation zu gewährleisten. Nützlich erscheint hier auch die Ausweitung der bilateralen Kontakte auf die gesamte Breite des politischen Spektrums in Rußland, die Bundeskanzler Schröder bereits durch seine Treffen mit russischen Oppositionspolitikern in Moskau wie auch in Bonn eingeleitet hat. Ein verstärkter politischer Dialog mit ausgewählten Regionen in Rußland ist in diesem Zusammenhang ebenfalls wünschenswert.

¹⁴ Alexander Rahr: Rußland in Europa, in: Karl Kaiser/Hanns W. Maull: Deutschlands neue Außenpolitik, Band 2: Herausforderungen, Schriften des Forschungsinstituts der Deutschen Gesellschaft für Auswärtige Politik, Reihe: Internationale Politik und Wirtschaft, Bd. 61, München: R. Oldenbourg Verlag, 1995, S. 121-136 (hier S. 135).

Die Vergangenheit hat gezeigt, daß eine wirksame *Unterstützung des innerrussischen Transformationsprozesses* durch westliche Finanzhilfen nicht zu leisten ist, solange in Rußland kaum Strukturen existieren, die einen erfolgversprechenden Einsatz der gewährten Mittel erhoffen lassen. Deutschland sollte seine Rußlandhilfe daher stärker auf den Auf- und Ausbau von Verwaltungsstrukturen konzentrieren. Vorschläge wie die Gründung einer gemeinsamen Verwaltungshochschule oder die Einrichtung von Juristen- und Beamtenaustauschprogrammen erscheinen durchaus bedenkenswert. Nach dem Vorbild der deutsch-französischen und mittlerweile auch deutsch-polnischen Beziehungen sollten zudem Jugendbegegnungen institutionalisiert werden; die Initiative der neuen Bundesregierung, ein noch mit der Sowjetunion beschlossenes Jugendaustauschprogramm wiederzubeleben, weist hier in die richtige Richtung. Auf diese Weise könnte sich mittel- bis langfristig eine westlicher orientierte und gut informierte russische Jugend herausbilden, die den russischen Reformprozeß "von unten" zu stützen beginnt. Das gleiche Motiv sollte die Bundesregierung dazu veranlassen, sich bei der Förderung demokratisch orientierter Medien in Rußland zu engagieren.¹⁵

Weitergeführt und ausgebaut werden sollten ferner technische Beratungs- und Hilfsprogramme wie TRANSFORM und (auf EU-Ebene) TACIS. Die jüngsten Reduzierungen der Finanzmittel für diese Programme sollten trotz angespannter Haushaltslagen in Bonn und Brüssel überdacht werden. Ziele solcher Programme – Mittelstands-Beratung, Hilfe beim Aufbau des Steuer-, Zoll-, Versicherungs- und Bankenwesens, landwirtschaftliche, wirtschaftsrechtliche und umweltpolitische Beratung u.ä. – setzen direkt an den grundlegenden Funktionsbedingungen einer sozialen Marktwirtschaft an, ohne die weitere Reformfortschritte in Rußland kaum denkbar sind.

Die Bundesregierung sollte danach streben, die Entstehung und Etablierung der russischen Zivilgesellschaft zu fördern. Daß dies – gerade in den kommenden, vom russischen Präsidentschaftswahlkampf geprägten Jahren – eine ständige Gratwanderung erfordert, um dem russischen Vorwurf einer Einmischung in innere Angelegenheiten vorzubeugen, wird sich kaum verhindern lassen.

Hinsichtlich der *Fragen der europäischen Sicherheitspolitik* fallen Empfehlungen am schwersten, zumal durch den Beschluß der Nato-Osterweiterung und die zugleich nur schleppend vorankommende EU-Erweiterung bereits zentrale Weichenstellungen erfolgt sind. Nun muß es in der Umsetzung insbesondere der Nato-Erweiterung darum gehen, die Nato-Rußland-Grundakte mit Leben zu füllen und so Rußland konkret zu verdeutlichen, daß es aus

¹⁵ Vgl. Vogel, a.a.O., S. 41.

der Erweiterung des ehemals feindlichen Militärbündnisses sicherheitspolitische *Vorteile* ziehen kann und keine "Einkreisung" befürchten muß. Dazu erscheinen regelmäßige Konsultationen und eine möglichst weitgehende gegenseitige Offenheit nach dem Vorbild "klassischer" vertrauensbildender Maßnahmen am besten geeignet. Auf eine weitere Runde der Nato-Erweiterung sollte so lange verzichtet werden, bis sie die gefestigten Beziehungen zwischen dem Bündnis und Rußland aus russischer Sicht nicht mehr grundsätzlich in Frage stellt.

Eine Aufwertung der OSZE hat bereits durch ihr neues Mandat im Kosovokonflikt eingesetzt – zugleich jedoch auch die Grenzen ihrer Handlungsfähigkeit überdeutlich hervortreten lassen. Aufgrund der nach wie vor ausgeprägten russischen Skepsis gegenüber rein westlichen Organisationen, die auf einem für Rußland "wesensfremdem Wertesystem" beruhen,¹⁶ bietet sich die OSZE mit ihrem zivilen Charakter als Plattform für eine weitere gegenseitige Annäherung an. Die große Teilnehmerzahl der OSZE beschränkt allerdings zugleich auch die Möglichkeiten eines westlich-russischen Dialoges. Ein Ausbau der OSZE zum zentralen Organ gesamteuropäischer Sicherheitspolitik erscheint daher für die nahe Zukunft als weder möglich noch wünschenswert.

In den ersten Monaten ihrer Amtszeit hat die Regierung Schröder/Fischer bereits einige neue Akzente in der deutschen Rußlandpolitik gesetzt. Insbesondere der Rußland-Besuch des Bundeskanzlers Mitte November 1998 markierte den Beginn einer spürbaren Prioritätenverschiebung hin zu einer Rußlandpolitik auf „breiter Grundlage“: Schröder traf sich nicht nur mit Präsident Jelzin, sondern suchte auch das Gespräch mit Oppositionspolitikern wie dem Vorsitzenden der kommunistischen Duma-Fraktion, Sjuganow, dem Vorsitzenden der liberalen Fraktion „Jabloko“, Jawliskij, und dem Gouverneur von Krasnojarsk, Lebed. Darüber hinaus erteilte der neue Bundeskanzler russischen Wünschen nach weiteren deutschen Finanzhilfen eine klare Absage: „Im nationalen Maßstab sind die Möglichkeiten ausgeschöpft“, betonte Schröder.¹⁷ Er verlangte von seinen Gastgebern zunächst die Schaffung stabilerer Investitionsbedingungen auf wirtschaftlicher wie auf administrativer Ebene. Helfen könne Deutschland allein im Rahmen konkreter Projekte – etwa bei der Entwicklung des Transportflugzeuges AN-70 oder bei Bau und Wartung der Mig-29. Ferner bot Schröder Rußland deutsche Beratung beim Umgang mit

¹⁶ Vgl. Rahr, a.a.O., S. 121.

¹⁷ Zit. nach „Schröder für Beziehungen zu Rußland auf 'breiter Grundlage'“, in: *Frankfurter Allgemeine Zeitung* vom 17.11.1998.

dem Internationalen Währungsfonds an, wies jedoch auch darauf hin, daß es sich nur um Hilfe zu Selbsthilfe handeln könne: „Die Arbeit muß hier gemacht werden.“¹⁸

¹⁸ Zit. nach ebd.

Entwicklungspolitik: Frischer Wind

Siegmar Schmidt

Die Entwicklungspolitiker von SPD und Bündnis90/Die Grünen haben zweifellos ihre Hausaufgaben gemacht: Neue und konkrete inhaltliche Zielvorgaben und organisatorische Reformpläne wurden bereits vor den Wahlen definiert und in der Koalitionsvereinbarung festgeschrieben; erste Reformen wurden bereits eingeleitet. Allerdings besteht die Gefahr, daß der hohe Anspruch der deutschen Entwicklungspolitik als Kernelement einer globalen Friedenspolitik bei parallel ablaufender Strukturreform im Institutionengefüge zu einer Überforderung der deutschen Entwicklungspolitik führen könnte.

1. Ausgangslage: Entwicklungspolitik zwischen Konsens und Bedeutungsverlust

Die deutsche Entwicklungspolitik gehörte zu den wenigen Politikfeldern, auf denen zu Zeiten der christlich-liberalen Koalition zwischen der Regierung und der Opposition weitgehende Einigkeit bestand.¹ Dies war vor allem eine Folge einer Entideologisierung der Entwicklungspolitik als Folge des Zusammenbruchs der realsozialistischen Staaten seit Ende der 80er Jahre.

Das traditionelle Oberziel der deutschen Entwicklungspolitik läßt sich seit den 80er Jahren mit dem Begriff der ‚nachhaltigen Entwicklung‘ umschreiben. Weitgehend unstrittig zwischen den politischen Lagern waren Elemente der nachhaltigen Entwicklung wie die Armutsbekämpfung, der Umwelt- und Ressourcenschutz, Bildung und Ausbildung, Einhaltung der Menschenrechte und die besondere Förderung von Frauen. Ebenso wurden von den damaligen Oppositionspolitikern auf der technischen Ebene der Entwicklungszusammenarbeit (EZ) die zahlreichen Sektorkonzepte mit getragen. Gleiches gilt für die Einführung einer politischen Konditionalität, die die Kopplung von Krediten und Leistungen an die Beachtung von Menschenrechten und Demokratie durch die Empfängerländer vorsah. Diese politische Konditionalität der deutschen EZ machte die Gewährung von Leistungen von folgenden fünf Kriterien abhängig:

1. Beachtung der Menschenrechte;
2. Beteiligung der Bevölkerung am politischen Prozeß;
3. Gewährung von Rechtssicherheit;
4. Schaffung einer marktfreundlichen Wirtschaftsordnung und

¹ Dies demonstrieren vor allem Analysen der Bundestagsdebatten. Einzig die PDS steht teilweise außerhalb des Konsenses. Die PDS-Argumentation konzentriert sich auf Aspekte des ‚ungerechten‘ Weltwirtschaftssystems und hält somit an Argumentationsmustern der linken Kritik der 70er Jahre fest.

5. Entwicklungsorientierung des staatlichen Handelns.²

Nachdem anfängliche Skepsis gegenüber der Regierungspolitik überwunden war, trugen SPD und Grüne das Konzept zwar voll mit, kritisierten jedoch seine selektive Anwendungspraxis. Damit war gemeint, daß Länder von großer strategischer oder außenwirtschaftlicher Bedeutung zwar häufig kritisiert, doch von Sanktionen ausgenommen wurden.

Der aus den Reihen der CSU stammende Bundesminister Carl-Dieter Spranger verschaffte sich im Laufe der Jahre durch seine innovative Politik Respekt auf Seiten der Opposition. Unterschiedliche Positionen zwischen der CDU/CSU und F.D.P.-Koalition auf der einen sowie SPD und Grünen auf der anderen Seite bestanden hingegen in bezug auf die Politik der internationalen Finanzorganisationen. In Fragen der Entschuldung der hochverschuldeten Staaten der Dritten Welt zeigten sich die damaligen Oppositionsparteien gegenüber den Forderungen dieser Länder nach Schuldenminderung und Schuldenerlaß aufgeschlossener als die Regierungsparteien, die an Rückzahlungsforderungen festhielten. Ansonsten bezog sich die Kritik der SPD/Grünen-Opposition auf mehr oder minder wichtige Detailfragen³ oder bemängelte die unzureichende Finanz- und Personalausstattung des Bundesministeriums für Wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) und seine schwache Stellung im Institutionengefüge der deutschen Politik. Diese Kritik teilten auch die Entwicklungspolitiker von Union und F.D.P., die dies allerdings aus politischer Rücksichtnahme auf die Bundesregierung seltener explizit äußerten. Die von Entwicklungspolitikern aus allen Parteien erhobenen Forderungen nach umfassenderen Ressourcen für die Entwicklungspolitik und eine weitreichende inhaltliche Übereinstimmung schlugen sich in zahlreichen gemeinsamen Bundestagsentschließungen nieder.⁴ De facto bestand in der Entwicklungspolitik eine Allparteienkoalition.

Dieser überparteiliche Konsens stellte auch den Versuch dar, die deutsche Entwicklungspolitik vor weiterem politischen Bedeutungsverlust zu bewahren.⁵ Die ausbleibenden Entwicklungsfortschritte in vielen Staaten der Dritten Welt und die zunehmend komplexer werdenden Probleme desillusionierten die in den 70er Jahren starke Solidaritätsbewegung aus nichtstaatlichen Gruppen. Beides trug zu einer Erosion der politischen Unterstützung der Öffentlichkeit für die Belange der Entwicklungspolitik bei.

² Vgl. Bulletin der Bundesregierung vom 16.10.1991, S. 893f. Die Entwicklungsorientierung staatlichen Handelns wird u.a. an der Höhe von Rüstungsausgaben in Bezug zum Gesamthaushalt eines Entwicklungslandes bestimmt.

³ So z.B. auf den von der Union und F.D.P. durchgesetzten höheren Stellenwert der Privatwirtschaft in der (Entwicklungszusammenarbeit) EZ. Mittlerweile haben sich auch in diesem Punkt die Positionen angenähert.

⁴ So stellten beispielsweise die Entwicklungspolitiker aus den Reihen von Regierungs- und Oppositionsparteien im Oktober 1998 einen fraktionsübergreifenden Antrag im Bundestag zu Maßnahmen zur Armutsbekämpfung.

Verstärkt wurde der Legitimationsdruck auf die Entwicklungspolitik zudem durch die sich verschärfenden sozialen und arbeitsmarktpolitischen Probleme im eigenen Land. Diese Tendenzen bildeten die Ursachen für einen stetigen Rückgang der Leistungen an öffentlicher Entwicklungshilfe. Entgegen ihrer entwicklungspolitischen Rhetorik entfernte sich die BRD immer weiter vom vollmundig akzeptierten UN-Ziel, 0,7 Prozent des Bruttosozialprodukts für die Entwicklungspolitik aufzuwenden. Der Anteil öffentlicher Entwicklungshilfe sank von 1980 bis 1995 von 0,44 Prozent auf 0,31 Prozent. Gegenwärtig beträgt er nur noch 0,25 Prozent – und dies obwohl (verglichen mit anderen Ressorts) die Ausgaben- und Personalreduzierungen im BMZ in den 90er Jahren erst relativ spät und in geringerem Umfang einsetzten.

2. Die Position der Koalitionsparteien vor der Bundestagswahl

2.1 Die SPD

Die entwicklungspolitische Diskussion innerhalb der SPD⁶ demonstrierte Mitte der 90er Jahre, daß die Entwicklungspolitik der Partei orientierungslos geworden war. Ein Anzeichen dafür war die ständige Suche nach neuen griffigen Konzepten und allgemeinen Begriffen, wie z.B. Entwicklungspolitik als ‚globale Strukturpolitik‘, die Charakterisierung der Entwicklungspolitik als ‚Querschnittsaufgabe‘ oder die Eine-Welt-Rhetorik. Diese Begrifflichkeiten deuteten eine Priorität der Entwicklungspolitik in der Programmatik der Partei an, die tatsächlich nicht bestanden hatte. Zum einen verkündeten führende SPD-Politiker wie Rudolf Scharping öffentliche Pläne zur Auflösung des BMZ und seiner Integration in das Auswärtige Amt. Dies traf auf massiven politischen Widerstand bei den Entwicklungspolitikern der Partei. Zum anderen zogen sich angesehene Entwicklungspolitiker zurück: Beispielsweise gab 1994 der langjährige Vorsitzende des Ausschusses für wirtschaftliche Zusammenarbeit (AWZ), der SPD-Bundestagsabgeordnete Uwe Holtz, nach 20 Jahren an der Spitze des Ausschusses sein Amt auf. Der entwicklungspolitische Sprecher der SPD-Bundestagsfraktion, Ingomar Hauchler, wechselte

⁵ Vgl. Christoph Weller: Was wird aus der deutschen Entwicklungshilfe?, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte*, B29/1995, S. 11-19.

⁶ Vgl. zu den Positionen zu einzelnen Themen den Sammelband von Roland Röscheisen, dem damaligen Koordinator für die Nord-Süd-Politik beim SPD-Vorstand: Nord-Süd-Politik an der Schwelle zum nächsten Jahrtausend, Unkel 1994 sowie Uwe Holtz/E. Deutscher (Hg.): Die Zukunft der Entwicklungspolitik, Bonn: Deutsche Stiftung für internationale Entwicklung 1995.

zur Arbeitsgruppe Weltwirtschaft. Die SPD verlor damit zwei ihrer profiliertesten Sprecher. Einer breiteren Öffentlichkeit war lediglich der Bundestagsabgeordnete Werner Schuster, einer der engagiertesten Entwicklungspolitiker der Partei, noch bekannt.

Erst langsam schälte sich aus zahlreichen internen und oft kontroversen Positionspapieren und Diskussionen zwischen den SPD-Entwicklungspolitikern bis kurz vor der Wahl ein programmatischer Konsens heraus: Der ordentliche Parteitag in Hannover vom Dezember 1997⁷ legte die Positionen der Partei vergleichsweise detailliert fest. Geplant war eine deutliche Aufwertung des BMZ und angeregt wurde die Umbenennung des Ministeriums in Bundesministerium für nachhaltige Entwicklung diskutiert. Wie auch der Begriff „Querschnittsaufgabe der EZ“ zielte letzteres auf eine stärkere Kohärenz zwischen Entwicklungspolitik, Außen- und Sicherheitspolitik. Das Parteitags-Dokument vom Dezember 1997 bestätigte ferner eine ganze Reihe von traditionellen entwicklungspolitischen Zielen, wie z.B. die humanitäre Katastrophenhilfe und die internationale Umweltpolitik. Obwohl die SPD Effizienz-Defizite in der EU-Entwicklungspolitik konstatierte, erklärte die Partei, an der bisherigen EU-Entwicklungspolitik, deren Herzstück die Abkommen von Lomé bilden, festhalten zu wollen.

2.2 Die Grünen

Die Entwicklungs- und die Umweltpolitik besitzen bei der Partei der Grünen einen traditionell hohen Stellenwert. Ein Grund dafür liegt darin, daß die Partei Ende der 70er Jahre aus den Neuen Sozialen Bewegungen hervorgegangen ist, zu denen die Dritte Welt-Bewegung und die Umweltbewegung gehörten. Daher erklärt sich auch die große inhaltliche Nähe der Partei zu Solidaritätsbewegungen und Nichtregierungsorganisationen (NROs). Zahlreiche Spitzenfunktionäre besonders im Bereich der Entwicklungspolitik arbeiten zum Teil immer noch in diesen Organisationen aktiv mit. In inhaltlicher Hinsicht unterscheiden sich die Ziele der Grünen von denen anderer Parteien durch die besondere Betonung ökologischer Gesichtspunkte für die Entwicklungspolitik. Die Darstellung der allgemeinen Ziele weicht demgegenüber von den Vorstellungen der anderen Parteien nur graduell ab. Das 12-Punkte-Programm vom September 1998 – welches von Uschi Eid, der damaligen entwicklungspolitischen Sprecherin der Grünen und gegenwärtigen Staatssekretärin, verfaßt wurde – benennt Armutsbekämpfung, Umwelt- und Ressourcenschutz und Sicherung der

⁷ Vgl. SPD-Parteitag 1997: Beschluß A19 des Parteitages vom 2. Bis 4.12.1997 in Hannover: „Globalisierung und nachhaltige Entwicklung.“ (<http://www.spd.de/parteitag/beschluss/aussen-2.html>)

Menschenrechte als weitere Ziele.⁸ Auch plädieren die Grünen für eine konkrete Erhöhung der Verpflichtungsermächtigung des BMZ-Etats um zehn Prozent. Konkrete Standardforderungen beziehen sich ferner auf scharfe Restriktionen beim Waffenexport, gezielte Frauenförderung, Reform der Hermes-Kreditbürgschaften, Entschuldung hochverschuldeter Entwicklungsländer sowie die Einführung sozialer Standards im Welthandel. Mitte der 90er Jahre kam die präventive Krisenpolitik als Forderung hinzu.

Ein Vergleich der Positionen von SPD und Grünen ergibt eine weitgehende Übereinstimmung sowohl in der Diagnose für die nach Auffassung beider Parteien vorhandenen Schwächen der bisherigen Politik als auch bezüglich der anzustrebenden Ziele und der vorgeschlagenen Maßnahmen. Die Unterschiede zwischen den Koalitionspartnern sind zumeist gradueller Natur oder ergeben sich in Detailfragen wie der zukünftigen institutionellen Ausgestaltung der deutschen Entwicklungspolitik.⁹

2.3 Die Koalitionsvereinbarung

Die in den vergangenen beiden Jahren von einem hohen Maß an Konsens getragenen Vorstellungen der beiden Parteien wurden in der Koalitionsvereinbarung als Arbeitsgrundlage für die zukünftige Entwicklungspolitik festgehalten. Einige Passagen aus dem SPD-Parteitagdokument von Hannover fanden direkten Eingang in das Papier.

Die neue Regierung tritt mit dem Anspruch auf, die bisherige Entwicklungspolitik erstens weiterzuentwickeln und zu reformieren, zweitens effizienter zu machen und drittens eine stärkere Kohärenz mit der Außen-, Außenwirtschafts- und Sicherheitspolitik anzustreben. Als Hauptziel nennt die Koalitionsvereinbarung ‚globale Strukturpolitik‘, die sich am Leitbild der nachhaltigen Entwicklung orientieren soll. Für die folgenden fünf Reformbereiche werden Zielvorgaben in der Koalitionsvereinbarung genannt:

1. Geplant ist eine Stärkung des BMZ durch erweiterte Zuständigkeiten und Steigerung der Mittel. Im Rahmen einer institutionellen Aufwertung soll das BMZ vom Bundeswirtschaftsministerium die Federführung in den laufenden Lomé-Verhandlungen übernehmen und Mitglied im Bundessicherheitsrat werden. Die Verpflichtungsermächtigungen des BMZ-Haushalts sollen sich „kontinuierlich maßvoll erhöhen“.

⁸ Vgl. „Bündnis 90/Die Grünen: Programm zur Reform der Entwicklungspolitik, in: *Epd*, Nr. 17/18 1998.

2. Ein Ausbau der multilateralen Entwicklungspolitik sowohl in den Vereinten Nationen (VN) als auch im Rahmen der europäischen Entwicklungspolitik in Form der Lomé-Abkommen wird angestrebt. Die neue Regierung beabsichtigt, „mehr Verantwortung zu übernehmen“.
3. Im Bereich der internationalen Finanzpolitik und der Weltwirtschaft – im Internationalen Währungsfonds (IWF) und der Welthandelsorganisation (WTO) – will sich die Bundesregierung für eine stärkere Berücksichtigung sozialer und ökologischer Kriterien einsetzen. Insbesondere soll die Politik der Strukturanpassung stärkere Rücksicht auf soziale Verträglichkeit nehmen. Hierbei ist an eine enge Abstimmung mit der bilateralen EZ gedacht.
4. „Besonderes Gewicht“ soll auf die Förderung der Arbeit von NROs gelegt werden. Angestrebt wird eine engere Kooperation mit Nichtregierungsorganisationen.
5. Weiterhin soll die Zusammenlegung von Durchführungsorganisationen überprüft sowie die Evaluierung der Durchführungsorganisationen (Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (GTZ) und die Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW) verbessert werden.

3. Analyse und Bewertung der Koalitionsvereinbarung

Insgesamt überwiegen in der Koalitionsvereinbarung die neuen Ansätze und Vorstellungen gegenüber den Kontinuitätsaspekten. Besonders im Bereich der multilateralen Hilfe und der Politik der Internationalen Finanzorganisationen unterscheidet sich die Politik der neuen Koalition vom bisherigen Kurs (vgl. unten). Neu ist auch, daß Deutschland eine Vorreiterrolle in der Entwicklungs- und Umweltpolitik ausdrücklich übernehmen will.

Für die Entwicklungspolitiker und die entwicklungspolitische ‚Community‘ war es zunächst eine Überraschung, daß die vorher in allen zentralen Dokumenten jeweils an vorderster Stelle genannte „Armutorientierung“ der deutschen Entwicklungspolitik nicht mehr erwähnt wurde. Erst nach entsprechender Kritik von NROs erklärte die BMZ-Spitze, daß die Armutsbekämpfung nach wie vor ein zentrales Ziel der deutschen Entwicklungspolitik darstelle.

In institutioneller Hinsicht sieht die Koalitionsvereinbarung eine deutliche Aufwertung des BMZ vor. Die Aufnahme in den Bundessicherheitsrat wird – so die neue Parlamentarische Staatssekretärin der Grünen, Uschi Eid – ist kein rein symbolischer Akt, eröffnet sie doch die

⁹ So wurde die Forderung Werner Schusters und anderer SPD-Entwicklungspolitik-Experten nach einem unabhängigen Evaluierungsinstitut von den Grünen nicht mitgetragen, vgl. Werner Schuster: EZ auf dem Prüfstand, in: *E+Z* 37, 8/1996, S. 210f.

Möglichkeit, auf die Rüstungsexportpolitik „massiven“ Einfluß auszuüben.¹⁰ Neben den Lomé-Verhandlungen erhielt das BMZ auch die Federführung im Nachfolgeprozeß des Weltsozialgipfels von Kopenhagen und weitere Zuständigkeiten für Transformationsländer.¹¹ Eine Ausnahme stellt, im Vergleich zu anderen Ministerien, die in Aussicht gestellte Erhöhung der Mittel dar. Es bleibt abzuwarten, ob sich dies, auch eingedenk der geforderten besseren Personalausstattung, gegenüber Ansprüchen aus anderen Ministerien durchhalten läßt.

Neue Akzente setzt die rot-grüne Entwicklungspolitik auch im Verhältnis zwischen bi- und multilateraler Entwicklungspolitik. Während das BMZ bislang den Anteil der multilateral zu vergebenden Hilfe auf 30 Prozent an der Gesamthilfe einfrieren wollte, plant die neue BMZ-Spitze eine Aufwertung der multilateralen Hilfe. Zwar existieren noch keine konkreten Vorstellungen über die Höhe der künftig multilateral zu vergebenden Mittel, doch beabsichtigt das BMZ, in Kooperation mit anderen Staaten eine aktivere Rolle etwa in den VN-Institutionen zu spielen. Der vom BMZ erwogene Ausstieg aus der UNIDO ist damit in vollem Einvernehmen zwischen SPD und Grünen von der Tagesordnung genommen worden. Ausdruck des verstärkten Multilateralismus der deutschen Entwicklungspolitik war auch die Bereitschaft der Bundesrepublik (und anderer Länder), im Januar 1999 die Kreditfonds der Afrikanischen Entwicklungsbank großzügig aufzufüllen.¹²

In der EU-Entwicklungspolitik soll die Rolle der Kommission gestärkt und die Koordination zwischen den verschiedenen Mitgliedsstaaten verbessert werden. Bemerkenswert war in diesem Zusammenhang das hohe Maß an Konsens bezüglich einer Verbesserung der europäischen Entwicklungszusammenarbeit (EZ), zumindest auf der deklamatorischen Ebene, in einer gemeinsamen Erklärung der britischen, französischen und deutschen Ministerinnen.¹³ Inhaltlich plädiert die neue Ministerin, Heidemarie Wieczorek-Zeul (SPD), für eine stärkere Förderung grenzüberschreitender, regionaler Projekte.¹⁴

Das Festhalten am Lomé-Vertragswerk ist allerdings sowohl unter entwicklungspolitischen als auch politischen Gesichtspunkten problematisch. In der wissenschaftlichen Diskussion werden die Wirkungen der Lomé-Kooperation hinsichtlich ihres Beitrages zur Überwindung von Unterentwicklung skeptisch, allenfalls als gemäßigt

¹⁰ Vgl. „BMZ denkt an neue Standards für Entwicklungshilfe“ in: *Frankfurter Rundschau* vom 10.11.1998 sowie das Interview mit Uschi Eid, in: *E+Z* 40 (1), S.11-13.

¹¹ Noch ist unklar, in welcher Form die Zuständigkeit des BMZ über seine bisherigen Kompetenzen bezüglich der GUS-Staaten und südosteuropäischer Staaten hinausgehen wird.

¹² Vgl. „Klares Bekenntnis zu Afrika“ in: *Frankfurter Rundschau* 19.1.1999.

¹³ Vgl. Clare Short/Charles Josselin/Heidemarie Wieczorek-Zeul: „Es geht um Solidarität und um Effizienz“, in: *Frankfurter Allgemeine Zeitung* vom 1.3.1999.

¹⁴ Vgl. hier das Interview „Entwicklungspolitik als Friedenspolitik“, in *E+Z* 40 (1), 1999, S. 8-10.

positiv eingeschätzt.¹⁵ Politisch ist das Festhalten an Lomé wenig ratsam, da die gewährten einseitigen Handelspräferenzen nicht WTO-konform sind. Es ist fraglich, ob die von der neuen Ministerin geplanten Ausnahme- und Übergangsregelungen für einige Empfängerländer in der WTO durchsetzbar sein werden. Positiv dürfte sich für die deutsche Position in der europäischen Entwicklungspolitik dabei die Erfahrung der Ministerin in europäischen Fragen auswirken, denn Frau Wieczorek-Zeul war vor ihrer Berufung zur Ministerin europapolitische Sprecherin der SPD im Bundestag. Die Grünen tragen den multilateralen Ansatz der SPD zwar in Gänze mit, doch betont die neue Parlamentarische Staatssekretärin, Uschi Eid, daß eine Effizienzsteigerung der EU-Entwicklungspolitik erforderlich sei.¹⁶

Eine deutlich veränderte Einstellung der Bundesregierung deutet sich auch bezüglich der deutschen Politik innerhalb der internationalen Finanzorganisationen an. Die bisherige Politik der Deutschlands innerhalb der multilateralen Institutionen IWF und Weltbank unterstützte deren von marktwirtschaftlich-liberalen Vorstellungen geprägte Politik. In der Frage des Schuldenerlasses gehörte die Bundesrepublik in den zurückliegenden zwei Jahren in der Regel zu den Hardlinern, die einen Schuldenerlaß ablehnte. Die neue Regierung will sich demgegenüber für weitreichende Entschuldungsinitiativen einsetzen. Die Bundesregierung will in dieser Frage international die Rolle des Initiators übernehmen. Das BMZ beabsichtigt, eine entsprechende Initiative auf dem kommenden G-8-Gipfel im Juni 1999 in Köln einzubringen und andere Industrieländer von der Notwendigkeit eines Schuldenerlasses zu überzeugen. Für das Vorhaben, einigen hochverschuldeten Ländern ihre Schulden zu erlassen, gibt Bundeskanzler Gerhard Schröder explizit seine politische Rückendeckung.¹⁷ Ihre ausdrückliche Unterstützung für die Schuldeninitiative haben auch die deutschen NROs signalisiert.¹⁸

Die Strukturanpassungsprogramme von IWF und Weltbank sollen stärker als bisher die Bekämpfung der Massenarmut sowie ökologische und soziale Gesichtspunkte berücksichtigen. Die Ministerin im BMZ baute dabei auf eine inhaltliche Übereinstimmung,

¹⁵ Vgl. Robert Kappel: Europäische Entwicklungspolitik im Wandel, Duisburg (=INEF-Report 17/1996. Zur Zukunft der europäischen Entwicklungspolitik) sowie ferner Peter Molt: Ratlos angesichts afrikanischer Krisen, in: *Frankfurter Allgemeine Zeitung* vom 8.2.1999.

¹⁶ Frau Eid verfügt infolge eines achtzehnmonatigen Aufenthaltes als Entwicklungshelferin in Eritrea über eigene praktische Erfahrungen in der EZ. Vgl. das Kurzporträt Frau Eids von Robert von Lucius in der *Frankfurter Allgemeinen Zeitung* vom 1.2.1999.

¹⁷ Schröder äußerte sich in einem Artikel in der *Financial Times* („Germany's helping hand“) vom 21.1.1999 ausführlich zu den deutschen Zielen in der Entwicklungspolitik. Dies bedeutet einen markantem Unterschied gegenüber Helmut Kohl, der kein besonderes Interesse an der Entwicklungspolitik gezeigt hatte.

¹⁸ So der entwicklungspolitische „Think tank“, der Verein für Weltwirtschaft, Ökologie und Entwicklung (WEED). Vgl. „Entwicklungsverein fordert Schuldenverzicht“, in: *Frankfurter Allgemeine Zeitung* vom 16.1.1999

auf eine ‚Ministerialkoalition‘ mit Finanzminister Oskar Lafontaine.¹⁹ Erneut stellt sich hier die Frage nach der Durchsetzbarkeit sowohl in Bezug auf die Innenpolitik als auch in internationalen Organisationen. Innenpolitisch gilt es vor allem, private Kreditgeber (Banken) von einer Schuldenstreichung zu überzeugen. Widerstand aus dem Finanzministerium ist desgleichen denkbar, denn in der Vergangenheit hatte gerade das Finanzministerium alle Versuche der Entwicklungspolitiker, die deutsche Politik innerhalb der Bretton Woods-Institutionen zu ändern, strikt abgelehnt. Begründet wurde die Ablehnung mit zu befürchtenden Einnahmeausfällen. Nach Berechnungen von NROs würde ein vollständiger Erlaß aller bilateralen Schulden zu jährlichen Einnahmeverlusten zwischen 400 bis 500 Millionen DM führen.²⁰ Angesichts der allgemeinen Haushaltslage des Bundes ist daher eine generelle Streichung der bilateralen Schulden wenig wahrscheinlich.

Wenn auch an einer hohen persönlichen Konflikt- und Durchsetzungsfähigkeit und dem Engagement der neuen Ministerin und ihrer Parlamentarischen Staatssekretärin nicht zu zweifeln ist, so wird der Erfolg der Politik davon abhängen, ob es auch nach dem Rücktritt Lafontaines gelingt, die vorhandene politische Rückendeckung durch Finanzminister und Kanzler zu behalten sowie Allianzen mit anderen Entscheidungsträgern zu schmieden.

Auf der internationalen Ebene ist am ehesten Widerstand zu erwarten. Die Rahmenbedingungen für die geplante deutsche Initiative auf dem kommenden G-8-Gipfel und die stärkere Betonung der sozialen Dimension von Strukturanpassung scheinen zwar zumindest zur Zeit günstig zu sein. So erklärte Weltbank-Präsident James Wolfensohn anlässlich seines ‚Antrittsbesuchs‘ bei der neuen Regierung, daß die Weltbank die deutsche Linie bezüglich Modifikation der Strukturanpassung gänzlich unterstütze.²¹ Abzuwarten bleibt jedoch, inwieweit die vom amerikanischen Vizepräsidenten und Präsidentschaftskandidaten Al Gore geäußerte Bereitschaft zu Schuldenstreichungen Folgen haben wird.

Mit der Förderung von NROs als Auftragnehmer für die deutsche Entwicklungspolitik schreibt das Ministerium die bisherige Linie fort. Wie die BMZ-Ministerin andeutete, ist allerdings an eine Steigerung der über NROs abfließenden Mittel gedacht.²² Zusätzliche Mittel sollen NROs (und das BMZ) auch erhalten, um vermehrt Öffentlichkeits- und

¹⁹ Vgl. das Interview mit Frau Wieczorek-Zeul in der *Frankfurter Rundschau* („Entwicklungspolitik ist die Friedenspolitik des kommenden Jahrhunderts“) vom 4.12.1998.

²⁰ Vgl. „Entwicklungsverein fordert Schuldenverzicht“, in: *Frankfurter Allgemeine Zeitung* vom 16.1.1999.

²¹ Vgl. „Weltbank und Bonn einig über die Entwicklungspolitik“, in: *Frankfurter Allgemeine Zeitung* vom 18.1.1999. Abzuwarten bleibt allerdings die Haltung des IWF, der sich bislang bezüglich der sozialen Komponente von Strukturanpassung weit reservierter zeigte.

entwicklungspolitische Bildungsarbeit zu betreiben. Die neue Staatssekretärin denkt daneben auch an einen Ausbau der kommunalen Nord-Süd-Zusammenarbeit und die Förderung von lokalen Agenda 21-Projekten in der BRD.

Weitgehende Kontinuität besteht auch im Verständnis von Entwicklungspolitik als moderner Krisenpräventionspolitik. Neue Akzente setzt die Regierung allerdings in zweifacher Hinsicht: Zum einen soll ein ‚ziviler Friedensdienst‘ aufgebaut werden. Damit verändert sich das Anforderungsprofil für Fachkräfte bzw. Entwicklungshelfer erheblich. Dies wird Veränderungen für die Durchführungsorganisationen, besonders die Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (GTZ) und den Deutschen Entwicklungsdienst (DED), zur Folge haben. Unstrittig ist zum zweiten zwischen den Koalitionsparteien die Fortführung der politischen Konditionalität in puncto Menschenrechte²³ und Demokratisierung. Es bleibt abzuwarten, ob die neue Regierung diesbezüglich eine konsequentere Politik verfolgen wird als ihre Vorgängerin.

4. Mögliche Konfliktlinien

Aufgrund des hohen Maßes an inhaltlicher und persönlicher Übereinstimmungen zwischen den Koalitionsparteien sind bislang keine potentiellen Konfliktfelder erkennbar. Konflikte sind vielmehr innerhalb der beiden Regierungsparteien (insbesondere in der SPD²⁴) sowie zwischen einzelnen Ressorts denkbar. So könnten die weitgehenden Forderungen des BMZ nach höheren Finanzmitteln und Kompetenzen²⁵ auf den Widerstand anderer Ressorts stoßen. Das gleiche gilt, wenn die Forderung nach mehr Kohärenz zwischen Außen-, Wirtschafts- und Entwicklungspolitik in der politischen Praxis ernst genommen wird. Dies bedeutet in letzter Konsequenz auch die Unterordnung dieser Bereiche unter die Entwicklungspolitik, was die bisherige Praxis in ihr Gegenteil verkehren würde. Wie bereits angedeutet, ist Widerstand anderer Ressorts auch gegen eine kostenintensive Forcierung der multilateralen Hilfe oder angekündigter Entschuldungen zu erwarten. Einen ersten Hinweis auf die Durchsetzungsfähigkeit des BMZ wird die geplante Neuausrichtung an ökologischen und

²² Vgl. das Interview in der *Frankfurter Rundschau* („Entwicklungspolitik ist die Friedenspolitik des kommenden Jahrhunderts“) vom 4.12.1998.

²³ Vgl. hierzu den Beitrag von Martina Timmermann.

²⁴ Abzuwarten bleibt etwa die Reaktion der Sozialpolitiker in der SPD bei einem möglichen Zielkonflikt mit der Entwicklungspolitik ausfallen würde.

²⁵ Beispielweise ist hier an die Verlagerung der Zuständigkeit für humanitäre Hilfe, die bisher beim Auswärtigen Amt liegt zu denken. Eine Zusammenfassung der technischen Nothilfe, die beim BMZ liegt, und der humanitäre Hilfe wäre aus Effizienzgründen wünschenswert.

sozialen Kriterien für die Gewährung von Hermes-Kreditbürgschaften bringen. Politische Rückendeckung erhält das BMZ bislang von den NROs und der entwicklungspolitischen Lobby, die gleichwohl nicht mehr die Bedeutung wie zu Zeiten Erhard Eppers besitzt.

Die Durchsetzungsfähigkeit des BMZ wird in erster Linie von der Fähigkeit des Ministeriums abhängen, politische Unterstützung aus anderen Ressorts zu mobilisieren. Bei möglichen Konflikten mit anderen Ressorts kann Frau Wieczorek-Zeul im Unterschied zu ihren Amtsvorgängern auf ihre SPD-Hausmacht zurückgreifen.²⁶ Auch auf internationaler Ebene wird die Verwirklichung der Ziele der neuen deutschen Entwicklungspolitik von den Kooperationsmöglichkeiten mit anderen Ländern bestimmt werden. Konflikte könnten sich beispielsweise durch eine restriktivere Rüstungsexportpolitik ergeben, da sie auch Rüstungsk Kooperationen im europäischen Rahmen berührt. Es ist fraglich, ob sich die Bundesregierung gegenüber französischen, britischen oder italienischen Interessen an Rüstungsexporten durchsetzen kann. Bezüglich einer stärkeren Kohärenz zwischen französischer und deutscher Afrikapolitik²⁷ bleibt abzuwarten, wie stark die seit einigen Jahren zu beobachtenden organisatorischen und inhaltlichen Reformen in der französischen Afrikapolitik durchschlagen.

5. Abschließende Bewertung

Der frische Wind in der deutschen Entwicklungspolitik ist sicherlich zu begrüßen. Die Entwicklungspolitiker beider Parteien haben zweifellos ihre Hausaufgaben gemacht: Neue und konkrete inhaltliche Zielvorgaben und organisatorische Reformpläne wurden bereits vor den Wahlen definiert und in der Koalitionsvereinbarung festgeschrieben. Auch bürokratischer Widerstand aus dem Apparat des BMZ ist bislang nicht zu registrieren. Die notwendige politische Rückendeckung besteht zumindest im Augenblick.²⁸

Doch es besteht die Gefahr, daß der selbstgewählte, hohe Anspruch der deutschen Entwicklungspolitik als Kernelement einer Friedenspolitik, der Ausbau multilateraler Kooperation und die Vielzahl an Unterzielen und Initiativen bei parallel ablaufender Strukturreform des BMZ (und der Durchführungsorganisationen) zu einer Überforderung der

²⁶ Sie war Vorsitzende des linken SPD-Bezirkss Hessen-Süd und ist bis heute stellvertretende Parteivorsitzende und Mitglied im SPD-Fraktionsvorstand.

²⁷ Von deutscher Seite war häufig die französische Interventionspraxis und die widersprüchliche Haltung Frankreichs gegenüber Demokratisierungsprozessen in Afrika – mit Rücksicht auf das deutsch-französische Verhältnis allerdings hinter vorgehaltener Hand – kritisiert worden.

²⁸ Zu diesem Schluß kommt auch Wolfgang Hoffmann in seinem *Zeit*-Artikel: ‚Guter Wille, wenig Geld‘ vom 5.11.1998

deutschen Entwicklungspolitik führen könnte und langfristig die Glaubwürdigkeit der Entwicklungspolitik aushöhlt. Insbesondere der stärkere deutsche Gestaltungsanspruch wird sich aus innenpolitischen (Haushalts-) Zwängen und möglichem Widerstand anderer Industrieländer schwer durchsetzen lassen. Im ungünstigen Fall wäre die deutsche Entwicklungspolitik zu einem Mauerblümchen-Dasein verurteilt.

Gegen dieses Szenario sprechen allerdings die vergleichsweise günstigen innenpolitischen Rahmenbedingungen, die zu einer merklichen Aufwertung und Aufbruchsstimmung in der deutschen Entwicklungspolitik beigetragen haben. Die Feststellung „100 schwache Tage“²⁹ – so der Titel eines Leitartikels der *Zeit* zur bisherigen Bilanz der Regierung Schröder – gilt für die Entwicklungspolitik jedenfalls nicht.

²⁹ So Roger de Weck in der *Zeit* vom 14. 1. 1999, S. 1

Menschenrechtspolitik: Vom Anspruch zur Realität

Martina Timmermann

Ein neuer Akzent in der deutschen Außenpolitik ist das im Koalitionsvertrag verankerte Ziel der Achtung und Verwirklichung der Menschenrechte. Im Hinblick auf die Umsetzung dieses Anspruchs weichen die Positionen von SPD und Bündnisgrünen jedoch deutlich voneinander ab. Das Bestreben, deutsche Menschenrechtspolitik mit der komplexen Realität der Erfordernisse in Einklang zu bringen, könnte in der außenpolitischen Praxis daher sogar zu einer Bruchstelle zwischen den Regierungsparteien werden.

In den vergangenen Monaten hat sich in vielfältiger Weise für die neue Regierungskoalition gezeigt, daß es ein gravierender Unterschied ist, aus der Opposition heraus zu kritisieren, oder selbst in der Regierungsverantwortung zu stehen. Nach der „idealtypischen Flugberechnung“ von der Oppositionsbank ist die harte Landung auf dem Regierungsfeld des Machbaren erfolgt.

Ein wichtiger neuer Akzent der rot-grünen Außenpolitik ist die auf Drängen der Grünen in einem eigenen Kapitel des Koalitionsvertrags festgeschriebene Zielsetzung der Achtung und Verwirklichung der Menschenrechte. Das Thema Menschenrechte scheint damit ein konfliktfreies Politikfeld innerhalb der neuen Regierung zu sein. Bei näherer Betrachtung ergibt sich jedoch ein anderes Bild: So hat Außenminister Fischer gleich zu Beginn seiner Amtszeit deutlich gemacht, daß es für ihn keine grüne, sondern eine auf Kontinuität setzende Außenpolitik geben soll. Der im Koalitionsvertrag verankerte Anspruch einer glaubwürdigen Menschenrechtspolitik wird folglich mit der komplexen Realität außenpolitischer Erfordernisse in Einklang zu bringen sein. Es stellt sich die Frage, ob die Forderung nach einer Achtung und Verwirklichung der Menschenrechte in der Außenpolitik vielleicht sogar zu einer Bruchstelle zwischen den Regierungsparteien werden könnte.

Die neue Regierung hat von ihrer Vorgängerin ein Erbe übernommen, das die politischen Möglichkeiten in vielen Bereichen vorzeichnet. Hierzu gehören nicht nur unterzeichnete Verträge und Abkommen, sondern auch der bisher praktizierte Politikstil. Beispielsweise wurde den Nichtregierungsorganisationen (NROs) unter der Regierung Kohl nur wenig Gehör geschenkt. Die Kritik und Argumentation der Opposition in diesen menschenrechtspolitischen Fragen erfolgte hingegen in deutlich stärkerer Abstimmung mit

dem NGO-Sprachrohr Forum Menschenrechte.¹ Damit findet eine neue Gruppe von Akteuren Eingang in die Formulierung deutscher Außenpolitik.

1. Die Zeit der Opposition: Gemeinsamkeiten, Kritik und Forderungen

Die Forderung nach Einhaltung der Menschenrechte wurden zwischen 1990 und 1998 unisono von allen Parteien im Bundestag unterstützt. Ohne Zweifel besteht eine parteiübergreifende Einigkeit in dem Verständnis von Universalität und Unteilbarkeit der Menschenrechte. Diese überparteiliche Gemeinsamkeit zeigte sich nicht nur in den Debatten über die Menschenrechtsberichte der Bundesregierung, sondern auch in den konkreten sachpolitischen Anträgen und Reden im Bundestag.² Umstrittene Positionen sind somit auf den ersten Blick nicht immer ersichtlich.

Dennoch gab es konkretere Kritiken und Forderungen der Opposition, die sich in ihrer Tragweite erst bei näherem Hinsehen entpuppen. Eine der wichtigsten Forderungen war die nach einer verstärkt ressortübergreifend anzulegenden und damit Innen- und Außenpolitik gleichermaßen gewichtenden Menschenrechtspolitik. Eng damit verknüpft war das Bestreben, zu einer stärkeren Gewichtung der soziokulturellen Menschenrechten zu kommen.

1.1 Die Forderung nach einer ressortübergreifenden Menschenrechtspolitik

SPD und Grüne forderten während ihrer Oppositionszeit in Übereinstimmung mit den Nicht-regierungsorganisationen die stärkere Beachtung der soziokulturellen Rechte – sogenannter Menschenrechte der „zweiten Generation“³. Ihrer Ansicht nach konzentrierte sich die Bundesregierung – ebenso wie andere europäische Regierungen – zu sehr auf die politisch-bürgerlichen Rechte. Soziokulturelle und politisch-bürgerliche Rechte waren nach ihrem Verständnis jedoch gleich zu gewichten. Die weitergehende konsequente Forderung war dann die nach einer *ressortübergreifenden* Menschenrechtspolitik. Deutlich wurde dieser

¹ Im „Forum Menschenrechte“ fanden sich 1994 einschließlich zweier Gäste 36 Organisationen wie Kirchen, Gewerkschaften, amnesty international (*ai*) und Sonderorganisationen wie terre des hommes zusammen.

² Beispielsweise trugen alle Parteien gemeinsam den SPD-Antrag zur „Unterstützung der weltweiten Bemühungen um die Abschaffung der Todesstrafe“. Vgl. Heide Mattischeck, Deutscher Bundestag, Plenarprotokoll 13/145, S. 13076f.

³ Unter der ersten Generation der Menschenrechte werden die politisch-bürgerlichen, unter der zweiten Generation die soziokulturellen Menschenrechte und unter der dritten Generation das Recht auf Leben und eine saubere Umwelt zusammengefaßt. Vgl. Vgl. Weston, Burns H., Human Rights, in: Claude, Richard Pierre und Burns H. Weston (Hrsg.) Human Rights in the World Community. Issues and Action. 2. Aufl. Philadelphia: University of Pennsylvania Press, 1992: 14-30.

Standpunkt etwa in der Stellungnahme Antje Vollmers, daß kein Ministerium für sich genommen in der Lage sei, das Thema Menschenrechte isoliert zu bearbeiten:

Außen-, Innen-, Wirtschafts- und Entwicklungspolitik müssen zusammenfließen. (...) Schuldenerlaß und Erhöhung des entwicklungspolitischen Haushalts sind wichtige Schritte auf dem Weg zu Demokratie und Bürgerrechten.⁴

Die Erkenntnis, daß Innen- und Außenpolitik nicht getrennt betrachtet werden dürfen, wurde von Seiten der SPD geteilt, jedoch sicherheitspolitisch begründet:

Wir haben ein Interesse daran, daß sich eine Welt bildet, in der die Menschenrechte nach innen und nach außen geachtet werden. Staaten, die die Menschenrechte nach innen achten, sind Staaten, die inneren Frieden halten können. Staaten, die inneren Frieden halten, sind Staaten, die auch im internationalen Verkehr – jedenfalls eher – in der Lage und bereit sind, Frieden zu halten als andere.⁵

1.2 Einmischung in die Souveränität von Staaten

Ausgehend von dem gemeinsamen Verständnis der Unteilbarkeit der Menschenrechte betrachteten SPD und Bündnis90/Die Grünen es als ihre Pflicht, sich auch bei Menschenrechtsverletzungen im Ausland einzumischen.

Die SPD argumentierte relativ unverbindlich, daß die Regierung das Argument der Nichteinmischung in innere Angelegenheiten eines Staates bei Fragen der Menschenrechte nicht akzeptieren solle. Menschenrechte seien kein „weiches Interesse“ der deutschen Politik.⁶ Die Grünen äußerten sich konkreter. So verwies Volker Beck explizit auf die Vernachlässigung der Rechte von Homosexuellen, die in den Reaktionen der Bundesrepublik auf Verletzungen von Menschenrechten im Ausland immer wieder mit dem Hinweis auf kulturelle Besonderheiten ausgeblendet würden. Diese ‚stille Diplomatie‘ führe jedoch zu einem völligen Schweigen über Menschenrechtsverletzungen. Becks Forderung lautete deshalb:

Ich fordere die Bundesregierung und auch alle Außenpolitiker auf, hierauf ein stärkeres Augenmerk zu richten.(...) Menschenrechte sind etwas Umfassendes und Unteilbares. Wenn wir das wirklich ernst nehmen, dann dürfen wir zu keiner massiven Menschenrechtsverletzung einfach schweigen und nicht einfach zur Tagesordnung übergehen.⁷

War die Notwendigkeit zur Einmischung in innere Angelegenheiten souveräner Staaten bei Menschenrechtsverletzungen auch unbestritten, bei der Frage nach der konkreten Form ihrer Umsetzung schieden sich allerdings die Geister. So war der Standpunkt der SPD hinsichtlich eines Dialogs mit autoritären Regimen eher pragmatisch:

⁴ Antje Vollmer, in: *Die Drei*, 12/1998: 38.

⁵ Verheugen, Plenarprotokoll 13/145, Bonn, 5.12.1996: 13058-1360.

⁶ Verheugen, Plenarprotokoll 13/145: 13059 (C).

⁷ Volker Beck, Plenarprotokoll 13/145, Bonn, 5.12.1996: 13077.

Menschenrechtspolitik muß zielorientiert sein, und es muß immer abgewogen werden, welches Mittel das jeweils geeignetste ist, um das gewünschte Ziel zu erreichen.⁸

Die Grünen äußerten hingegen dezidierte Kritik an der Außenpolitik der Bundesregierung, daß die Menschenrechte hinter die Wirtschaftsverbindungen gestellt würden und forderten einen Wechsel in der Menschenrechts(außen)politik. Nach Ansicht von Bündnis90/Die Grünen setzt eine kluge Außenpolitik zuerst auf die Schaffung stabiler, demokratischer Verhältnisse, „anstatt mit Diktatoren den Dialog zu führen, den kritisch zu nennen, eine Verhöhnung jeglicher Kritik ist.“⁹

1.3 Ein Überdenken der Außenwirtschafts- und Rüstungspolitik

Mit unterschiedlicher Deutlichkeit kritisierten Grüne und SPD während ihrer Oppositionszeit die Außenwirtschafts- und Rüstungspolitik. Ihrer Ansicht nach wurden die wichtigen Bezüge zur Menschenrechtsaußenpolitik von der Bundesregierung unterschätzt, wenn nicht sogar ignoriert. So betonte die SPD, daß Menschenrechtspolitik und Exportinteressen einander nicht ausschließen. Wirtschaftliche Beziehungen *könnten* zwar einen positiven Einfluß haben, müßten aber nicht zwangsläufig zu einer Veränderung politischer Systeme führen. Die außenwirtschaftlichen Beziehungen sollten deshalb nicht als Mittel oder Beitrag zur Transformation gesellschaftlicher Systeme, sondern unabhängig davon betrieben werden.

Speziell in der Rüstungspolitik finden sich bei SPD und Grünen deutliche Bezüge zu Kritikpunkten der im Forum Menschenrechte zusammengeschlossenen NROs. So hatte das Forum von der Regierung Kohl eine stärkere Einschränkung der Rüstungsexportpolitik auf Grund ihres Zusammenhangs mit Menschenrechtsverletzungen gefordert.¹⁰ Die SPD übernahm diese Kritik:

Rüstungsexporte sind in vielen Fällen direkte Beihilfe zu Menschenrechtsverletzungen. Deshalb erwarten wir, daß eine restriktive Rüstungsexportpolitik Grundlinie der deutschen Politik bleibt.¹¹

Der hämische Zwischenruf: „Bleibt?“ der Grünen-Abgeordneten Amke Dietert-Scheuer zeigt jedoch, daß zumindest die linken Grünen in der Rüstungspolitik ein vehementeres Auftreten als bisher fordern. Sozialdemokratischer Wirtschaftspragmatismus und linke grüne Ansätze könnten folglich in der Rüstungspolitik ebenso kollidieren. Der jüngste rot-grüne Streit in der Atompolitik könnte hierfür ein Präzedenzfall sein.

⁸ Verheugen, Plenarprotokoll 13/145, 13058 (D)-13059 (A).

⁹ Jürgen Trittin, Rede zur Eröffnung des Ratschlags Außenpolitik am 11.10.1997 in Bonn; hier S. 7.

¹⁰ Forum Menschenrechte, Materialien Nr. 5: Stellungnahme zum 3. Menschenrechtsbericht der Bundesregierung, Bonn 1996.

¹¹ Verheugen, Plenarprotokoll 13/145, 13059 (B).

Die *Hauptlinien* der Argumentation von Rot und Grün im Feld der Menschenrechtspolitik liegen dicht beieinander; die Begründungen und die Intensität, mit der sie vertreten werden, weichen jedoch deutlich voneinander ab. Die Grünen-Argumentation ist fundamentaler und im Detail konkreter, die der SPD pragmatischer orientiert. Für die Frage nach möglichen Bruchstellen der Koalitionsregierung gewinnen damit nicht nur konkrete Stellungnahmen, sondern auch der Politikstil beider Parteien und ihrer Vertreter und Vertreterinnen an Bedeutung.

2. Ein konkreter Forderungskatalog

Zur Erfassung und Diskussion konkreter Forderungen bietet sich die Rede Rudolf Bindigs (SPD) an.¹² Bindig unterzog während der Debatte des Bundestags zum 3. Menschenrechtsbericht der Bundesregierung am 5. Dezember 1996 die Politik der Bundesregierung einer kritischen Bewertung, indem er zehn Kritikpunkte diskutierte, die von der Opposition bereits 1993 im Rahmen der Debatte zum zweiten Menschenrechtsbericht vorgebracht worden waren.

Sein Forderungskatalog läßt sich in drei Themenschwerpunkte gliedern: 1. Forderungen nach besserer Organisation und Qualität der deutschen Menschenrechtspolitik, 2. Forderungen nach einer stärkeren Verknüpfung von Innen-, Wirtschafts- und Außenpolitik bei Fragen der Menschenrechte und 3. Forderungen nach stärkerer internationaler und regionaler Kooperation. Alle Punkte durchzog als Tenor die Forderung nach einem grundsätzlich glaubwürdigeren Eintreten für die Menschenrechte, gleich, um welches Thema oder welchen Akteur es sich handelt.

2.1 Organisation und Qualität

Die SPD hatte 1993 die Entwicklungs- und Menschenrechtspolitik in der Hinsicht kritisiert, daß schleichende Krisen zu spät erkannt und humanitäre Hilfe erst mit erheblichem Aufwand geleistet werde. Die Forderung Bindigs lautete auch 1996 noch, daß diese „End of the pipe-Menschenrechtspolitik“ und „End of the pipe-Humanitäre Hilfe“ durch eine vorbeugende und nachhaltige Menschenrechtspolitik ersetzt werden müsse. Außerdem müßten Zwangsarbeit und Kinderarbeit stärker als Menschenrechtsverletzung begriffen werden. Zur besseren

¹² Bindig, Plenarprotokoll 13/145, Bonn, 5.12.1996, 13068-13069.

Bewältigung der Aufgaben sollte die Entwicklung eines Systems aus Beiräten, Institutionen oder spezieller Organisationen im Bereich der Menschenrechte vorangetrieben werden. In diesem Zusammenhang kritisierte er die Bundesregierung, daß trotz einstimmig durch den Bundestag erfolgten Prüfauftrags zur Einrichtung eines unabhängigen deutschen Institutes für Menschenrechte nach dem Vorbild anderer europäischer Länder bis 1996 noch keine Reaktion erfolgt sei.

2.2 Verknüpfung von Innen-, Wirtschafts- und Außenpolitik

Auch die deutsche Entwicklungszusammenarbeit wurde ins Visier genommen. Die SPD kritisierte, daß das verankerte Kriterium der Achtung der Menschenrechte unterschiedliche Beachtung je nach politischer und wirtschaftlicher Bedeutung eines Staates finde. Ihre Forderung an die Regierung lautete deshalb:

Wir wollen, daß dieses Kriterium in der Praxis konsequenter berücksichtigt wird. Menschenrechtliche Problemländer wie China, Indonesien, Türkei gehören immer noch zu den Hauptempfängerländern der deutschen Entwicklungspolitik, ohne daß erkennbar wird, daß es zum Beispiel zu Umschichtungen der Mittel in diesen Problemländern in Richtung auf die Förderung von Projekten von Nichtregierungsorganisationen oder zur Konzentration auf Projekte kommt, welche besonders den ärmeren Bevölkerungsschichten zugute kommen oder ökologischen Zielen dienen.¹³

In Ergänzung dazu griff man das Thema der Rüstungsexportpolitik auf. War noch 1993 die Mahnung erfolgt, daß mögliche Zusammenhänge zwischen deutschen Rüstungslieferungen und Menschenrechtsverletzungen nicht verdrängt oder geleugnet werden dürften, so folgte 1996 eine vernichtende Bestandsaufnahme: Weder sei bisher erkennbar, daß die deutsche und die europäische Rüstungsexportpolitik restriktiver als bisher gehandhabt würden, noch, daß sich die Bundesregierung bereit erklärt habe, Instrumente wie Elektroschockwaffen, die zu Folterzwecken mißbraucht werden können, einer Ausfuhrkontrolle zu unterziehen.¹⁴

Außerdem hatte die SPD 1993 darauf hingewiesen, daß Menschenrechtspolitik im eigenen Land zu beginnen habe. Die vordringliche Aufgabe läge in der deutschen Asyl- und Flüchtlingspolitik zur Sicherstellung eines menschenwürdigen Flughafenverfahrens und eines kindgerechten Umganges mit minderjährigen, unbegleiteten Flüchtlingen.¹⁵ Bindigs Fazit lautete:

¹³ Bindig, Plenarprotokoll 13/145, 13069 (B).

¹⁴ Bindig, Plenarprotokoll 13/145, 13069 (A).

¹⁵ Die „Unterkommission zur Verhütung von Diskriminierung und für Minderheitenschutz“ schickte 1993 den Juristen Maurice Glélé-Ahanhanzo aus Benin als Sonderberichterstatter für Fremdenfeindlichkeit nach Deutschland. Er besuchte Deutschland im Herbst 1995 für eineinhalb Wochen. Sein Gesamtbericht stand im Frühjahr 1997 bei der 53. Tagung der Menschenrechtskommission auf der Tagesordnung. Vgl. Volker Weyel: Deutsche Menschenrechtspolitik – Aufgabe nicht nur nach außen, sondern auch nach innen, in:

Bund und Länder sind gemeinsam gefordert, genauso wie bei der Abstellung der vereinzelt Übergriffe, die es gegen Ausländer bei Festnahmen gibt. Wir fordern zudem ausreichenden Schutz und Betreuung für Folteropfer, die nach Deutschland geflohen sind. Leider hat der Bund angekündigt, daß er sich schrittweise aus dieser wichtigen Aufgabe zurückziehen will. Dieses Handeln ist nicht verantwortlich.¹⁶

2.3 Internationale und regionale Kooperation

Außer der Kritik der Opposition, mit ihrer Menschenrechtspolitik in der Innenpolitik zu beginnen, gab es auch Empfehlungen und Wünsche hinsichtlich des internationalen bzw. regionalen Engagements. So hatte die Forderung 1993 gelautet, den Schwerpunkt der Menschenrechtspolitik bei der *Ursachenbekämpfung* anzusetzen.

Das Resümee Bindigs 1996 war auch hier ernüchternd. Er stellte fest, daß trotz „einiger Ansätze zur Förderung der Demokratieentwicklung, der Unterstützung von Wahlen und der Einrichtung von Menschenrechtsbüros (...) weder auf bilateraler noch auf multilateraler Ebene eine menschenrechtsbezogene Projektpolitik nach einem durchdachten Sektorkonzept“ entwickelt worden sei. Diese generelle Kritik dehnte er mit Blick auf die avisierte menschenrechtspolitische Zusammenarbeit im Rahmen der GASP aus. Die Forderung der SPD 1993 hatte gelautet, daß die Zusammenarbeit nicht auf die Anwendung der klassischen diplomatischen Mittel beschränkt bleiben dürfe, sondern gemeinsame Strategien für Problemländer festzulegen und konsequent anzuwenden seien. Bindig stellte fest, daß es in dieser Frage zwar positive Ansätze gegeben habe, beispielsweise im abgestimmten Verhalten der Europäischen Union gegenüber Nigeria und Myanmar, daß es aber in Fällen wie der Türkei oder China noch deutlichen Abstimmungsbedarf gebe.

Die SPD hatte zudem die Forderung nach einer gezielten politischen Stärkung der im Rahmen der VNO, OSZE und des Europarates geschaffenen Instrumente erhoben. Auch hier mußte Bindig feststellen, daß

von einer gezielten politischen Aktion zur Stärkung dieser Institutionen (...) leider nicht die Rede sein (kann). Das deutsche finanzielle Engagement für diese Organisationen stagniert weiterhin auf niedrigem Niveau. Gerade in Zeiten knapper Mittel kann aus Haushaltsentscheidungen sehr wohl abgelesen werden, welchen Bereichen Politik besondere Bedeutung und Priorität beimißt und was faktisch nachrangiger eingestuft wird.¹⁷

Die politische Stärkung der internationalen Menschenrechtsinstitutionen hatte die SPD jedoch nur als *eine* Verbesserung benannt. Hinzu kam ihr Hinweis auf die elementare Bedeutung von Aufklärung, Erziehung und Ausbildung für die Verwirklichung von Menschenrechten. Bindig

Burkhard Köntzer/ Jens Martens (Hg.): UN-williges Deutschland: Der WEED-Report zur deutschen UNO-Politik, Bonn 1997, S. 148-167, hier S. 161.

¹⁶ Bindig, Plenarprotokoll 13/145, 13069 (D).

¹⁷ Bindig, Plenarprotokoll 13/145: 13068 (D).

kritisierte, daß nicht bekannt sei, ob die Bundesrepublik 1996 zu der in demselben Jahre von den Vereinten Nationen ausgerufenen „Dekade der Menschenrechtserziehung“ an konkreten Programmen in diesem Bereich arbeite.

3. Der Beginn der Regierungskoalition – Vom Anspruch zur Realität

Die Kritiken und Forderungen von SPD und Bündnis90/Die Grünen bilden einen Referenzrahmen für die folgende Kontrastierung der Ansprüche mit den ersten Initiativen während der Regierungsphase. Hinsichtlich der Frage nach möglichen Bruchstellen sind die unterschiedlichen Politikstile beider Partner im Auge zu behalten. Unterschiede in Argumentation und Vehemenz mögen zwar in der Opposition keine gravierenden Auswirkungen gehabt haben. In einer Regierungskoalition könnten sie zu ernsthaften Belastungen werden.

3.1 Organisation und Qualität: Neue Institutionen und Ziele

Aufgrund der Kritik aus der Oppositionszeit müßte die rot-grüne Regierung konsequenterweise zum einen ihre Entwicklungs- und Hilfspolitik durch eine vorbeugende und nachhaltige Menschenrechtspolitik ersetzen, zum zweiten Zwangs- und Kinderarbeit stärker als Menschenrechtsverletzung betonen und schließlich ein institutionelles Gefüge im Bereich der Menschenrechte entwickeln. Dazu gehört zumindest auch die Prüfung der Einrichtung eines Instituts für Menschenrechte. Im Rahmen der ersten vier Monate hat sich die Regierung vor allem auf den institutionellen Ausbau konzentriert.

Im Bundestag wurde ein Menschenrechtsausschuß unter dem Vorsitz der Grünen-Abgeordneten Claudia Roth gebildet.¹⁸ Bislang gab es lediglich einen parlamentarischen Unterausschuß für Menschenrechtsfragen, der dem Auswärtigen Ausschuß untergeordnet war. Die Aufgaben des Unterausschusses waren auf die Funktion eines Zulieferorgans begrenzt gewesen: Er sollte sich aktiv in die weltweite Diskussion der Menschenrechte einmischen, in Fällen von Menschenrechtsverletzungen sein „politisches und moralisches Gewicht“¹⁹ einsetzen, seinen Beitrag bei den Bemühungen um Notlinderung bei Hunger-, Katastrophen- und Flüchtlingsproblemen erbringen und das Bewußtsein der Öffentlichkeit für die

¹⁸ Vgl. *Das Parlament* vom 4.12.1998.

¹⁹ Andreas M. Rauch, Die auswärtige Menschenrechtspolitik des wiedervereinigten Deutschland, in: *Aussenpolitik*, 1/1998, S. 64-73; hier S. 68.

Menschenrechte stärken und wachhalten.²⁰ Die Aufwertung zu einem parlamentarischen Vollausschuß unterstreicht, daß die neue Mehrheit im Deutschen Bundestag die Menschenrechtspolitik tatsächlich als eine Querschnittsaufgabe für alle Politikbereiche versteht. Der Anspruch auf eine ressortübergreifende Menschenrechtspolitik ist damit in einem ersten konkreten Schritt angegangen worden.

Neben dem neuen Ausschuß wurde das Amt eines Menschenrechtsbeauftragter im Auswärtigen Amt eingerichtet, welches dem früheren DDR-Bürgerrechtler und Grünen-Bundestagsabgeordneten Gerd Poppe übertragen wurde. Unter der Regierung Kohl gab es keinen offiziellen Bundesbeauftragten für Menschenrechte. Das Kabinett bzw. der Kanzler waren der Ansicht, daß solche Positionen zu unerwünschter Profilierung verführen und Ärger verursachen würden, wie sich im Falle anderer Beauftragter gezeigt habe. Lediglich im Bundesjustizministerium war eine "Beauftragte für Menschenrechtsfragen" für juristische Fragen zuständig. Diese "Beauftragte" vertritt die Bundesregierung in Angelegenheiten der verfahrensrechtlichen Fragen auf der Ebene der VN, im Europarat, in der Kommission oder Institutionen in Deutschland. Bei allen auswärtigen politischen Angelegenheiten ist jedoch das Auswärtige Amt federführend. Dort ist mit der Umbenennung des vorherigen „Beauftragten“ für Humanitäre Hilfe und Menschenrechtsfragen zum Staatsminister Anfang 1995 eine Aufwertung der Menschenrechtspolitik erfolgt.²¹ Dem damaligen Amtsinhaber Schäfer ist unter der rot-grünen Regierung Ludger Volmer als parlamentarischer Staatsminister nachgefolgt. Zu Volmers Aufgabenpalette gehören unverändert Aufgaben im Zusammenhang mit Menschenrechtsfragen und humanitärer Hilfe.

Gerd Poppes Position ist außerhalb der offiziellen Hierarchie angesiedelt. Er hat keinen eigenen Haushalt und nur einen kleinen Apparat, verfügt aber über einen direkten Zugang zum Minister. Dieser direkte Zugang kann seinem Amt Gewicht geben.²² Es stellt sich allerdings auch die Frage, wie weit sein Einfluß ohne die entsprechend harmonische Abstimmung mit der Bürokratie reichen kann. Der neue Bundesbeauftragte will als Schwerpunkte die Stärkung der Kooperation mit dem Bundestag, besonders mit dem neuen Ausschuß für Menschenrechte vorantreiben. Die Kontakte zu den NROs, die während der Oppositionszeit schon deutlichen Einfluß auf die Argumentation von SPD und Bündnis90/Die Grünen gezeigt haben, sollen weiter intensiviert werden. Inhaltliches Schwergewicht will Poppe auf die Verbindung von Menschenrechten und Demokratieentwicklung legen. Seiner

²⁰ Vgl. Bundestagsdrucksache Nr.12/6330 vom 2.12.93.

²¹ Die Aufgaben des Staatsministers sind politischer Natur. Er wird von dem Arbeitsstab Menschenrechte des AA unterstützt. Vgl. Rauch, a.a.O., S. 68. Siehe auch Weyel, a.a.O., S.149 f.

²² Siehe „Schwerpunkt der Menschenrechtspolitik ist China“, in: *Frankfurter Allgemeine Zeitung* vom 6.2.1999, S.4.

Meinung nach ist es die Pflicht von Regierungen, Demokratiebewegungen in autoritären Staaten zu unterstützen. Er übernimmt damit die Forderung nach einer Einmischung in die inneren Angelegenheiten anderer Staaten bei Fragen der Menschenrechte. Die Politik gegenüber der VR China erhält demzufolge für die rot-grüne Regierung einen besonderen Stellenwert. Das zeigt sich auch an ihrem im Koalitionsvertrag formulierten Ziel, auf ein abgestimmtes Verhalten mit den europäischen Partnern zu drängen.²³

3.2 Verknüpfung von Innen-, Wirtschafts- und Außenpolitik

Die zentrale Forderung aus der Oppositionszeit nach einer ressortübergreifend anzulegenden Menschenrechtspolitik von Innen-, Wirtschafts- und Außenpolitik spiegelte das Verständnis einer anzustrebenden Gleichgewichtung von politisch-bürgerlichen und soziokulturellen Rechten wider.

3.3 Stärkung der soziokulturellen Rechte²⁴

Die rot-grüne Forderung nach einer stärkeren Gleichgewichtung von politisch-bürgerlichen mit sozioökonomischen, kollektiven und individuellen Entwicklungsrechten und dem grundsätzlichen Recht auf eine saubere Umwelt wird im Koalitionsvertrag nicht explizit mit dem Menschenrechtsverständnis begründet. Dennoch durchzieht diese Forderung den Koalitionsvertrag z.B. in den Akzenten, die für die Innenpolitik gesetzt werden. Darüber hinaus findet der wichtige Anspruch der ressortübergreifend anzulegenden Menschenrechtspolitik seine Umsetzung in der konsequenten Verknüpfung von innenpolitischen mit außenpolitischen Themen.

Die Bekämpfung des Rechtsextremismus ist ein politischer Schwerpunkt der Koalition. Auch der Schutz von Minderheiten durch ein Antidiskriminierungsgesetz soll gewährleistet und homosexuelle Paare auf Wunsch über das Rechtsinstitut der eingetragenen Lebenspartnerschaft gleichgestellt werden. Grünes Menschenrechtsverständnis mit Blick auf die Forderung nach einer stärkeren Gewichtung der soziokulturellen Rechte wird auch in den Themen Arbeitszeitpolitik und Vereinbarkeit von Familie und Beruf deutlich. Bei der Steuerreform findet sich darüber hinaus eine Entlastung der unteren und mittleren Einkommen und eine Erhöhung des Kindergeldes verankert. Unterliegende Forderung ist

²³ Siehe „Poppe möchte „massiv“ auftreten“, Interview mit Gerd Poppe in der *Frankfurter Rundschau* vom 11.11.1998.

auch hier das Recht auf soziale Gerechtigkeit und individuelle Entwicklung, Themen der zweiten und dritten Menschenrechtsgeneration.

Der Stellenwert der dritten Generation der Menschenrechte für Bündnis90/Die Grünen wird besonders in den umweltbezogenen Schwerpunkten des Koalitionsvertrags deutlich: Der Ausstieg aus der Kernenergie ist im Koalitionsvertrag ebenso festgelegt wie die Sicherung und Fortentwicklung der Naturreserve für den Aufbau Ost. Auch die sogenannte Öko-Steuer hat einen, wenn auch deutlich reduzierten Platz im Vertrag erhalten. Beim Umweltschutz haben SPD und Grüne das lange überfällige Ziel einer nationalen Nachhaltigkeitsstrategie festgelegt, zu dessen Umsetzung alle staatlichen Ebenen und gesellschaftlichen Gruppen herangezogen werden sollen. Dies zeigt den erhöhten Stellenwert, den die Einbindung von Nichtregierungsorganisationen bei der neuen Regierung genießt. Konsequenterweise finden sich auch die Forderungen des Forums Menschenrechte nach systematischer Armutsbekämpfung und einer Stärkung der Rechte von Menschen mit Behinderungen in dem Koalitionsvertrag.

Auch die Rechte der Frau werden betont. So soll auf eine eigenständige Alterssicherung der Frauen hingearbeitet werden. Dennoch gibt es hier Konfliktpotential, denn trotz der neuen Frauenpolitik mit Aktionsprogrammen wie „Frau und Beruf“, „Gewalt gegen Frauen“, „Stopp des Frauenhandels“, „Verbesserung der rechtlichen und sozialen Situation von Prostituierten“ und „Verbesserung des eigenständigen Ehegattenaufenthaltsrechts für ausländische Frauen“ wird von grüner Seite mancher Kompromiß zu diesen Fragen in dem Koalitionsvertrag als entscheidender Rückschlag empfunden. Diese Kritik zielt ressortübergreifend auf die Innen- und Europapolitik in der Frage des Asyls. Sie weist aber auch auf den Graben zwischen Anspruch und Wirklichkeit in den Äußerungen der SPD hin, denn dort hatte Verheugen noch explizit auf das kohärente Zusammenwirken von innen- und außenpolitischen Menschenrechtsfragen hingewiesen.

Das hier geschilderte Resultat im Koalitionsvertrag ist dementsprechend ein Indikator für den größeren sozioökonomischen Pragmatismus der SPD, der entgegen der vorherigen Ankündigungen Verheugens Menschenrechtsthemen offenkundig doch zu *weichen* Themen der Politik werden läßt.

²⁴ Sofern nicht anders ausgewiesen ist die Bezugsquelle dieses Kapitels die Grünen-Einschätzung des Koalitionsvertrags in G&B: <http://www.gruenebt.de/aktuell/g&b/vorab.htm>, 8.12.1998

3.4 Ressortübergreifender Anspruch

Das ressortübergreifende Verständnis wird nicht nur im Koalitionsvertrag, sondern auch in der Rollen- und Zieldefinition des neuen Menschenrechtsbeauftragten Gerd Poppe deutlich.

(D)iese beim Bundesaußenministerium angesiedelte Stelle ist dafür eingerichtet, daß ich Impulse gebe. (...) Auf Regierungsebene geht es um bessere Institutionalisierung des Menschenrechtsschutzes etwa durch den internationalen Strafgerichtshof. Auch wenn die vorherige Regierung hier Vorarbeit geleistet hat, meine ich, wir müßten hier massiver und möglicherweise auch im Widerspruch zu den Verbündeten vorgehen.²⁵

Er ist wie Verheugen der Ansicht, daß es keinen grundsätzlichen Widerspruch zwischen Handel, Wirtschaft und Menschenrechtspolitik gibt. Poppes Meinung nach muß es im Interesse der Wirtschaft liegen, daß in solchen Ländern ein Mindestmaß an Rechtsstaatlichkeit hergestellt wird. Demzufolge will er darauf hinarbeiten, daß sich Firmen auf einen freiwilligen Verhaltenskodex einlassen, der Rechtsstandards zur Bedingung für Geschäfte macht. Poppes Ziel, die ressortübergreifende Kooperation stärken zu wollen, wird auch in seiner Ankündigung deutlich, speziell mit dem Innenministerium eine bessere Kooperation herzustellen. Konflikte, wie sie unter der ehemaligen Regierung in der Flüchtlings- und Asylpolitik üblich waren, will er so vermeiden. Beispielsweise soll in der Asylfrage nicht nach bürokratischen, sondern nach Menschenrechtskriterien beurteilt werden, ob es sich um ein „sicheres Herkunftsland“ handelt. Und auch die Kooperation mit dem Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit im Feld der Entwicklungshilfekonditionalität gehört für Poppe zu einer kohärenten Menschenrechtspolitik.

3.5 Internationale und regionale Kooperation

Hinsichtlich der internationalen und regionalen Kooperation in Fragen der Menschenrechtspolitik findet sich im Koalitionsvertrag die Ankündigung, daß die neue Bundesregierung sich „mit Nachdruck um international abgestimmte Strategien zur Bekämpfung von Menschenrechtsverletzungen und ihrer Ursachen sowie ihrer Prävention bemühen“ will.²⁶ Nach vier Monaten ist es noch etwas früh, hier eine Bestandsaufnahme vorzunehmen. Geht man jedoch konsequent von einem umfassenden Menschenrechtskonzept aus, dann muß in die Beurteilung der ersten Regierungszeit z.B. auch die Umweltpolitik mit einbezogen werden. Gerade hier hat sich jedoch schon gezeigt, daß Anspruch und Realität

²⁵ Zit. Nach einem Interview mit Poppe in der Frankfurter Rundschau vom 11.11.1998.

²⁶ Vgl. Koalitionsvertrag, Kapitel 8 zur Außenpolitik.

kollidieren können. Der unterschiedliche Politikstil sowohl von Parteien als auch ihrer Individualakteure wurde in diesem Konflikt in überaus anschaulicher Weise offengelegt. Der Menschenrechtsanspruch auf eine saubere Umwelt wurde von Bündnis 90/Die Grünen dem Koalitionsvertrag gemäß vehement verfochten, scheiterte letztlich jedoch an den nationalen und internationalen realpolitischen Verflechtungen. Die Ankündigung der Kraftwerksbetreiber, sich mit dem langsamen Ausstieg aus der Atomkraft einverstanden zu erklären, kann zwar auf nationaler Ebene als kleiner Erfolg gewertet werden. Regional jedoch hat die den Realitäten nicht angemessene, forciert betriebene Ausstiegspolitik mehr Schaden als Nutzen angerichtet. Dementsprechend werden auch andere Themen, die im näheren oder weiteren Feld der Menschenrechte angesiedelt sind, schwieriger voranzutreiben sein.

Wie komplex die verschiedenen Initiativen und Problemfelder letztlich zusammenwirken, zeichnet sich auch am Beispiel der Forderung von Außenminister Fischer nach einer Verfassung für Europa ab.²⁷ Bei seiner Forderung gilt es mit Blick auf die Menschenrechtspolitik zu berücksichtigen, daß die Europäische Kommission in ihrem zweiten sozialpolitischen Aktionsprogramm (1995) ein „Komitee der Weisen“ eingerichtet hatte, das sich mit den Nachfolgemaßnahmen zur Gemeinschaftscharta der sozialen Grundrechte der Arbeitnehmer von 1989 im Rahmen der Revision des Vertragswerkes zur EU befassen sollte. Das Komitee legte 1996 einen Bericht mit dem Titel vor: „Für ein Europa der politischen und sozialen Rechte“. Inhaltlich wurde darin zum Ausdruck gebracht, daß die EU nicht nur eine Wirtschaftsgemeinschaft, sondern auch eine Wertegemeinschaft sei.²⁸ Das Komitee der Weisen forderte einen Katalog von garantierten Grund- und Menschenrechten, eine Idee, die auf der Regierungskonferenz von Amsterdam von den Staats- und Regierungschefs aufgegriffen wurde, indem sie die Erstellung eines Grundrechtskatalogs in Auftrag gaben.

Damit ist jedoch ein Problem verbunden: Seit dem Vertrag von Amsterdam besteht im Bereich der Menschen- und Grundrechte die Gefahr einer Kompetenzüberschneidung. Mit der Verabschiedung eines EU-Menschenrechts- und Grundrechtskatalogs würde der oberste Gerichtshof der EU in Luxemburg (EuGH) gezwungen, sich mit Klagen zu diesem Thema auseinanderzusetzen. Überschneidungen in der Rechtsprechung zwischen dem EuGH und dem Menschenrechtsgerichtshof in Straßburg wären die Folge. Anstelle der von Fischer

²⁷ Siehe „Eine Verfassung für Europa“, in: *Die ZEIT* vom 21.1.1999, S.3.

²⁸ Deutlich wird in diesem Zusammenhang das Verständnis von Menschenrechten als politisch-bürgerlicher und soziokultureller Rechte. Die deutsche Grünen-Abgeordnete Claudia Roth traf allerdings auf Akzeptanzprobleme, als sie 1997 den Bericht des Parlaments zur Achtung der Menschenrechte in der EU vorlegte, in dem sie ein weit differenziertes Verständnis von Menschenrechten dokumentierte. Die linken Fraktionen unterstützten sie jedoch und sicherten eine knappe Mehrheit.

angestrebten größeren Transparenz würde hier also das Institutionendickicht und die von ihm kritisierte fehlende Bürgernähe eher noch zunehmen. So wie Umweltminister Trittin ist auch Außenminister Fischer gut beraten, mit Forderungen und Ankündigungen vorsichtig zu verfahren. Zukünftige regionale oder internationale Initiativen sollten nur nach eingehender Prüfung formuliert werden. Das Ziel der europäischen Integration ist von der Problematik der Menschenrechte nicht zu trennen. Voreilig formulierte Forderungen, wie im Falle der Atompolitik, sollten vermieden werden, will man nicht die Umsetzung der Menschenrechtszielsetzungen erschweren oder gar torpedieren.

4. Fazit

Zusammengefaßt lassen sich für die rot-grüne Menschenrechtspolitik einige gute Initiativen, aber auch Konfliktpotentiale und Probleme feststellen. Zu dem geforderten Menschenrechtsinstitut hat es in den ersten vier Monaten zwar noch nicht gereicht, dennoch sind einige wichtige, während der Oppositionszeit gestellte Forderungen durch institutionelle Maßnahmen bereits in konkrete Bahnen gelenkt worden. Die Einrichtung des parlamentarischen Ausschusses für Menschenrechte und die Benennung eines Bundesbeauftragten für Menschenrechte sind ein wichtiger Anfang. Auch der folgenreiche Anspruch einer ressortübergreifenden Menschenrechtspolitik wurde durch die Einsetzung des Ausschusses für Menschenrechte institutionell untermauert. Einige gravierende Probleme gilt es dabei jedoch noch zu lösen, die Konfliktpotential zwischen den Koalitionspartnern bergen.

Eine ressortübergreifende Menschenrechtspolitik wird zwar sowohl von Grünen als auch den Sozialdemokraten gefordert, jedoch mit unterschiedlich starker Vehemenz und Konsequenz vertreten. Aufgrund der grünen Betonung der Rechte auf kollektive und individuelle Entwicklung wie auch auf eine saubere Umwelt, müßten konsequenterweise weitere Ministerien als nur das Innen-, Außen-, Entwicklungs- und Wirtschaftsministerium mit einbezogen werden. Vorrangig zu nennen wäre hier das Umweltministerium, aber auch das Ministerium für Frauen, Familie und Gesundheit. Die Schwierigkeit, die Tätigkeiten der diversen Ministerien und Akteure zu koordinieren, ist offenkundig, wie der Streit um die Atomkommissionen bereits gezeigt hat. Bruchstellen sind auch in der Ausländer- und Asylpolitik, beispielsweise in der Initiative Otto Schilys zum Einwanderungsgesetz, offenkundig hervorgetreten.²⁹

²⁹ Vgl. zu den Meinungsdivergenzen den Beitrag „SPD lehnt Einwanderungsgesetz strikt ab“, in: *Süddeutsche Zeitung* vom 15.10.1998, S. 1 und 4.

Um eine ressortübergreifende, wirkungsvolle Menschenrechtspolitik betreiben zu können, sind zum zweiten besonders enge Kontakte und Abstimmungen nicht nur zwischen den Ministerien, sondern auch zwischen den Koalitionspartnern notwendig. Individualakteure, ihre Fähigkeit zu lenken und Führungsaufgaben wahrzunehmen, aber auch persönliche Affinitäten und Feindseligkeiten im Alltagsgeschäft gewinnen dadurch eine nicht zu unterschätzende Bedeutung für Erfolg oder Mißerfolg der Koalition im Politikfeld Menschenrechte.

Claudia Roth als Vorsitzende des Menschenrechtsausschusses und Gerd Poppe als Menschenrechtsbeauftragter der Bundesregierung sind Personen mit Reibungsfläche, aber auch Überzeugungskraft. Ihre Ansichten und Intentionen werden vermutlich die Bezugspunkte für Prognosen der zukünftigen Menschenrechtspolitik der Bundesregierung sein. Durch ihr Engagement und teilweise besondere persönliche Legitimation, wie im Falle des Bundesbeauftragten Poppe, geben sie den neuen Menschenrechtsinstitutionen Gewicht und Glaubwürdigkeit. Auf der anderen Seite stellt sich aber auch die Frage, ob der schon zu Oppositionszeiten festgestellte stärkere Pragmatismus der SPD nicht ein Grund dafür war, diese Posten den Grünen zu überlassen. Das bisherige Auftreten von SPD-Mitgliedern in anderen Politikfeldern unterstützt den Eindruck, daß Menschenrechte entgegen der Beteuerungen Verheugens doch ein „weiches Interesse“ der deutschen Außenpolitik bleiben könnte. Es scheint jedoch, daß die Regierung die Forderung nach Einheitlichkeit und Glaubwürdigkeit im Verhalten verschiedenen Staaten gegenüber ernster nimmt: Mit dem Empfang des chinesischen Bürgerrechtlers Wei Jingsheng im Auswärtigen Amt durch Außenminister Fischer wurde zumindest ein diplomatisches Zeichen gesetzt. Ende Mai/Anfang Juni wird sich beim Besuch von Bundeskanzler Schröder in der Volksrepublik jedoch zeigen, ob tatsächlich neue Akzente gesetzt werden oder der sozio-ökonomische Pragmatismus siegt.

Als letzter möglicher Problempunkt ist der wachsende Einfluß der Nichtregierungsorganisationen zu nennen. Mit der rot-grünen Forderung nach einer ressortübergreifenden Menschenrechtspolitik scheint auch der Einfluß von NGOs, wie dem Forum Menschenrechte, und außerparlamentarischen Beraterstäben, wie den parteinahen Denkfabriken, zu wachsen. Diese Entwicklung hat zum einen den Vorteil, mehr Stimmen zu diesem Thema einfangen zu können. Sie hat aber auch den Nachteil der Akteursdiversifizierung und folglich wachsenden Intransparenz der Entscheidungsprozesse. Das gilt nicht nur direkt bei Fragen der Menschenrechte, sondern - wegen des ressortübergreifenden Politikanspruchs - auch für andere Fragen der Innen- und Außenpolitik.

Der Wechsel von der Oppositions- zur Regierungsbank nach fast zwei Jahrzehnten birgt somit viele praktische Probleme, eröffnet jedoch auch neue Perspektiven. Die fehlende Regierungserfahrung hat in den letzten vier Monaten nicht nur gezeigt, wie wichtig eine sensible Handhabung politischer Inhalte ist, sondern auch die Bedeutung einer optimalen Nutzung des bürokratischen Apparates und einer partei- und sachpolitisch opportunen Personalpolitik unterstrichen. Neue Ideen laufen sonst Gefahr, aufgrund von Unerfahrenheit und unterschiedlicher Politikstile schlicht zu verpuffen. Zur besseren Vorbereitung von Politikinitiativen gehört es auch, intensive Recherchen über die komplexen Verknüpfungen mit anderen Themenfeldern bereits im Vorfeld anzustellen. Auf nationaler und internationaler Ebene hat sich bereits gezeigt, daß umfassendes Know-how und ein angemessener Politikstil unerlässlich für den Erfolg politischer Initiativen sind. Für eine überzeugende Menschenrechtspolitik sind deshalb die neu geschaffenen Institutionen nur ein erster Schritt. Kooperation und Kommunikation zwischen den Koalitionspartnern müssen folgen.

Die Autoren

Michael Dammann, studiert an der Universität Trier Politikwissenschaften und Geschichte

Christian Lindner, studiert an der Universität Trier Politikwissenschaften und Öffentliches Recht

Prof. Dr. Hanns W. Maull, ist Inhaber des Lehrstuhls für Internationale Beziehungen und Außenpolitik an der Universität Trier

Jörg Nadoll, studiert an der Universität Trier Politikwissenschaften und Öffentliches Recht

Christoph Neßhöver, M.A., ist Volontär an der Georg von Holtzbrinck-Schule für Wirtschaftsjournalisten der Verlagsgruppe Handelsblatt in Düsseldorf.

PD Dr. Siegmund Schmidt, vertritt eine Professur für Internationale Beziehungen an der Universität Mainz

Dr. Bernhard Stahl, ist wissenschaftlicher Mitarbeiter am Lehrstuhl für Internationale Beziehungen und Außenpolitik an der Universität Trier

Dr. Martina Timmermann, ist wissenschaftliche Mitarbeiterin am Lehrstuhl für Internationale Beziehungen und Außenpolitik an der Universität Trier