
Die Außen- und Sicherheitspolitik der Regierungen Merkel

Vortrag vor der Vereinigung der
„Deutschlandforscher“ der VR China

Beijing Foreign Studies University

Gliederung

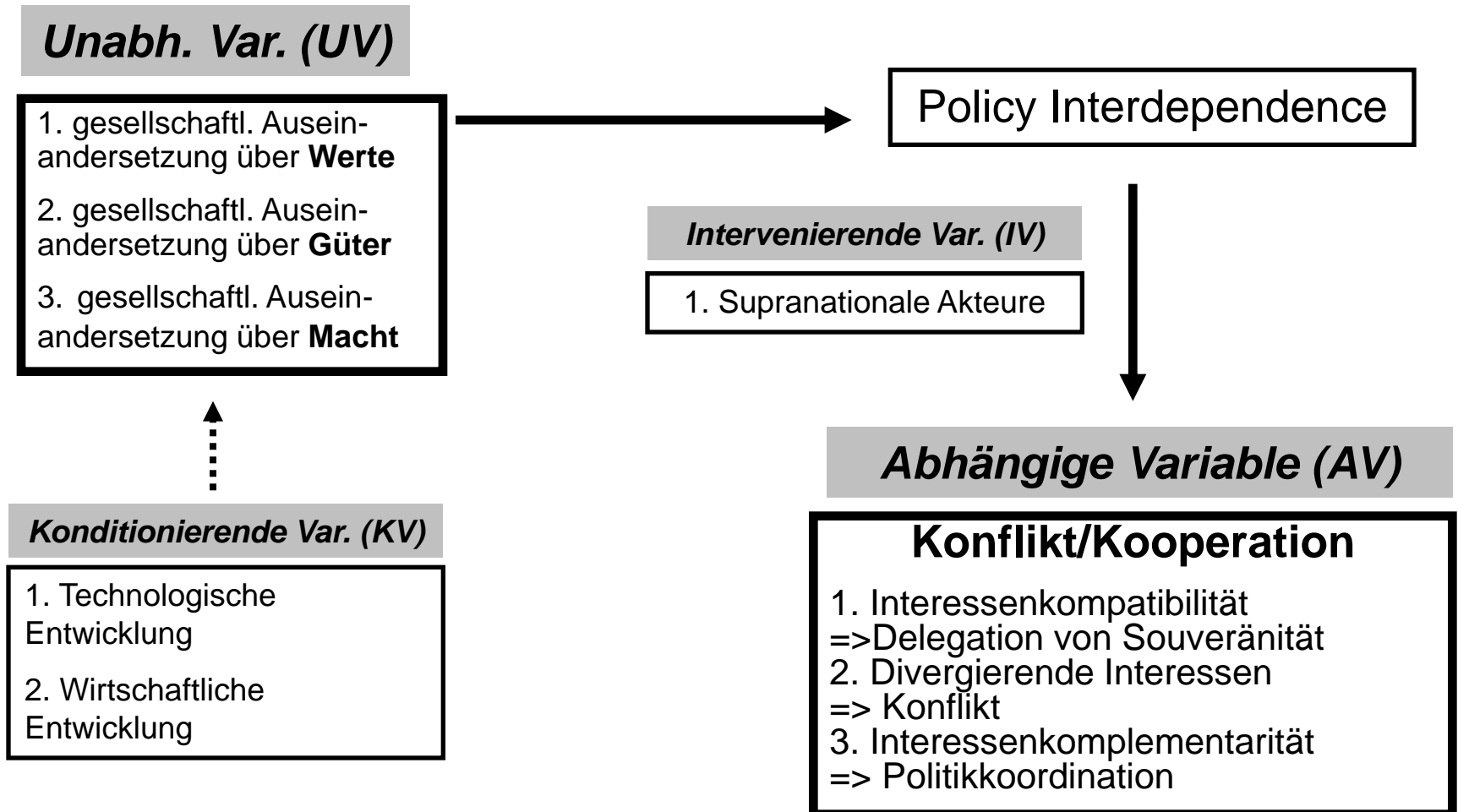
1. Ausgangshypothesen
2. Theoretischer Ansatz: liberale Außenpolitiktheorie
3. Die AP der Großen Koalition unter A. Merkel
4. Die AP der CDU/FDP-Koalition: Zwei Fälle
 1. Afghanistaneinsatz
 2. Deutsche Politik in der Euro-Krise
5. Ergebnisse und Ausblick

Theoretischer Ansatz: liberale Außenpolitiktheorie

Ausgangshypothesen

1. Die Große Koalition unter Angela Merkel wird eine „stabilere Außenpolitik“ als kleinere Koalitionen verfolgen, weil die sie tragende Mehrheit größer ist und internationaler Druck die zentrifugalen Kräfte eindämmt.
2. Die verfassungsrechtlich verankerten Schranken für eine dominante exekutive Außenpolitik schränken die Regierungen Merkel zunehmend ein. Dies gilt für die Interventionspolitik (der Einfluß des Bundestages wächst) ebenso wie für das Krisenmanagement (der Einfluß des Bundesverfassungsgerichts bleibt stark).
3. Bei den Neuwahlen ist eine Rückkehr zu einer Großen Koalition wahrscheinlich.

Kausalpfad im neuen Liberalismus



Argumentation

Hagan: Kausalmechanismus



Modifizierter ideeller Liberalismus



Die Außenpolitik der Großen Koalition unter Angela Merkel

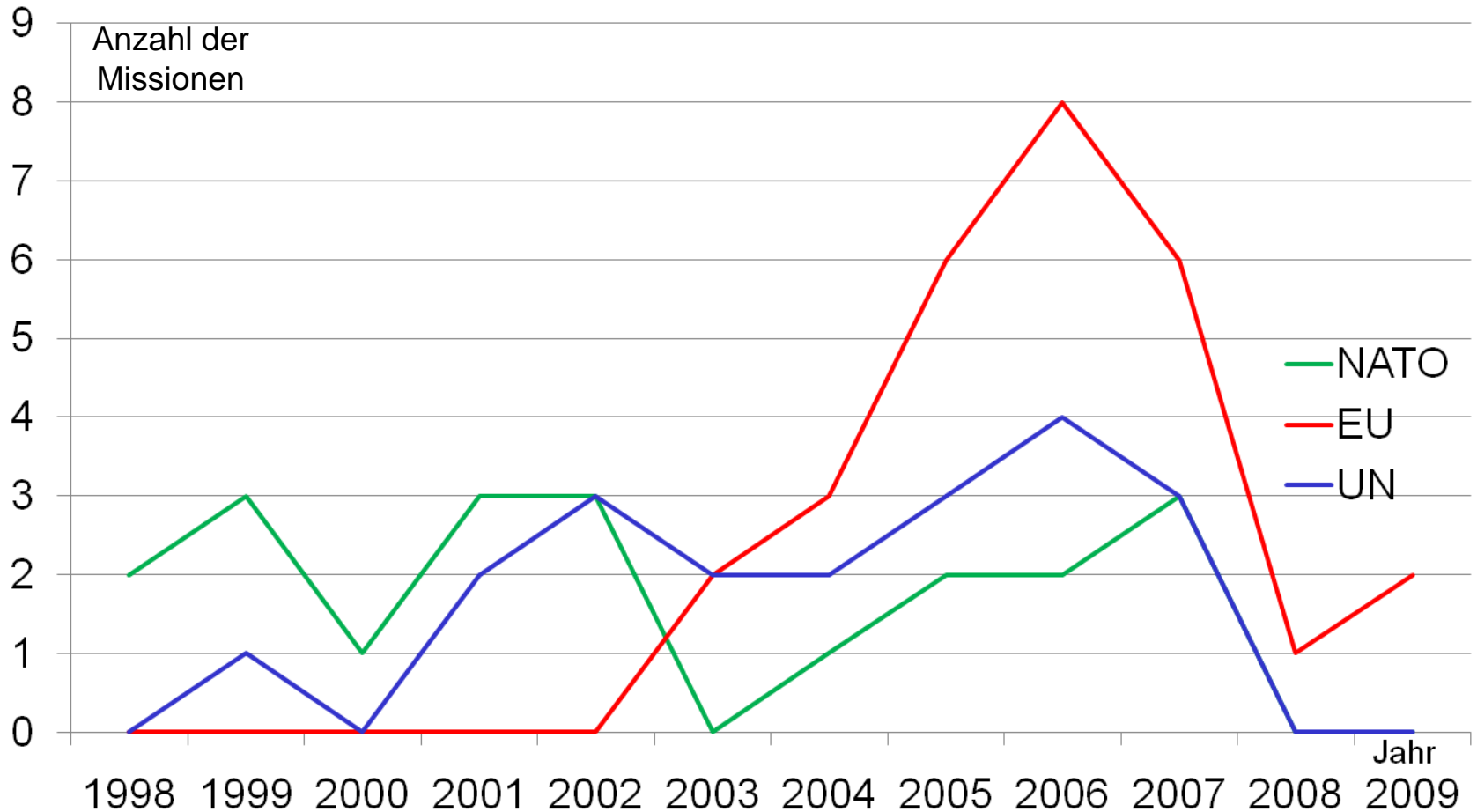
Die Große Koalition: Programmatischer Konsens und Dissens

- Konsens im Koalitionsvertrag und Programm der Ratspräsidentschaft:
 - Beachtung des Völkerrechts/die Einhaltung der Menschenrechte
 - einen umfassenden Sicherheitsbegriff
 - Stärkung der Europäischen Politik in multilateralen Gremien
 - Pflege der Beziehungen zu den USA und europäischen Nachbarn
- Dissens:
 - Sicherheitspolitik: Bundeswehreinsatz im Innern
 - EU-Erweiterungspolitik
- Erweiterung des programmatischen Konsenses:
 - Sekuritisierung der Energieaußenpolitik
 - Sekuritisierung der Finanzmarktregulierung

Empirische Ergebnisse I

Politikfeld: Sicherheitspolitik	Empirische Befunde	Theoretische Rückbindung
Begrenzte Zwangsmittel	1) Erweiterung des Instrumentenportfolio 2) regionale/funktionale Ausweitung der BW als Einsatzstreitmacht 3) internationale Einbettung der Auslandseinsätze 4) Domestizierung der Exekutive durch BTag & BVG	- Befähigungs- und Hemmungsthese halten sich die Waage - parteipolitischer Konsens hat großen Einfluss auf die Strategie- und Instrumentenwahl der Großen Koalition Verstärkte Domestizierung: BTag & BVG haben starke restringierende Effekte auf pro-aktive Politik der Großen Koalition Koalitionseffekte
Ausweitung & Europäisierung der Schutz- und Präventionsmaßnahmen	5) Sekuritisierung von Energiepolitik und Finanzmärkten 6) Streitpunkte: Online-Durchsuchungen, Einsatz der BW im Inneren	
Präventive Diplomatie im Nahen Osten	7) Revitalisierung des Nah-Ost-Quartetts 8) Vermittlungsversuche der EU-3 gegenüber dem Iran → diese Politik wird nun auch von den USA mitgetragen 9) Dialog mit Syrien	

Die Beteiligung der Bundeswehr an internationalen Einsätzen



Empirische Ergebnisse II

Politikfeld: Außen- und Regionalpolitik	Empirische Befunde	Theoretische Rückbindung
Amerikapolitik	1) Bruch mit der Vorgängerregierung: „Normalisierung“ der Beziehungen 2) Sachorientierte Kooperation, v.a. in NATO-Politik, Außenwirtschaftspolitik und Bekämpfung des Terrorismus	<ul style="list-style-type: none"> - deutlicher Gestaltungswille der Großen Koalition, v.a. in Amerikapolitik - wahltaktisches Auseinanderdriften der parteilichen Akteure, v.a. bei der Finanzmarktregulierung & Bekämpfung der Steuerflucht → potentielle Bestätigung der Wahlhypothese - In der Russlandpolitik zeigen sich Koalitionseffekte am deutlichsten
Europapolitik und Frankreich	3) Breites parteipolitisches Engagement für einen revidierten EUV 4) Fehlen der deutsch-französischen Achse - Differenzen mit EU-MS/USA im Vorgehen zur Wirtschafts- und Finanzkrise	
Russland- und Mittelosteuropapolitik	5) Abbruch des rot-grünen „Schmusekurses“ Einschätzungsunterschiede innerhalb der Koalition, z.B. bei dem Raketenabwehrsystem	

Deutsche NATO-Politik: Erweiterung mit Vorbehalten

- Wie groß kann oder soll die Nato eigentlich werden? Wie weit kann das gehen? ...
- Ich plädiere hier für Augenmaß und Bedacht. Schon 1995, noch vor der ersten Erweiterung, haben wir von drei Grundkriterien gesprochen: Gut für das Kandidatenland, gut für die Nato, gut für die gesamteuropäische Sicherheit. Diese Kriterien sind richtiger denn je, wir sollten sie bei jedem Schritt hin zu weiteren Erweiterungen sehr gewissenhaft und gründlich prüfen. Mehr Mitglieder, aber weniger Sicherheit - daran kann letztlich niemand ein Interesse haben, die Nato nicht und auch die Beitrittskandidaten nicht....



"Wir stehen vor neuen Bedrohungen"

GASTBEITRAG VON FRANK-WALTER STEINMEIER
Spiegel Online, 02.04.2009

Empirisches Fazit

Die Grundlinien der deutschen Außen- und Sicherheitspolitik werden auch in der Großen Koalition fortgesetzt:

1. Verstärkte **Europäisierung** der deutschen Sicherheitspolitik
2. Konzentrierung auf **Konfliktmediation** und Ausgleich, z.B. im Nahen Osten
3. **Domestizierung** des exekutiven Machtmonopols durch interne Vetospieler (BTag & BVG) und durch internationale Einbettung (NATO, EU, UN)
4. Wichtige Neuerung: **Sekuritisierung** der Energiepolitik und der Finanzmärkte

Die Außenpolitik der CDU/FDP Koalition unter Angela Merkel

Afghanistan-Einsatz und Eurokrise

Abbildung: Ausweitung der OEF- und ISAF-Mandatierung, 2001-2010

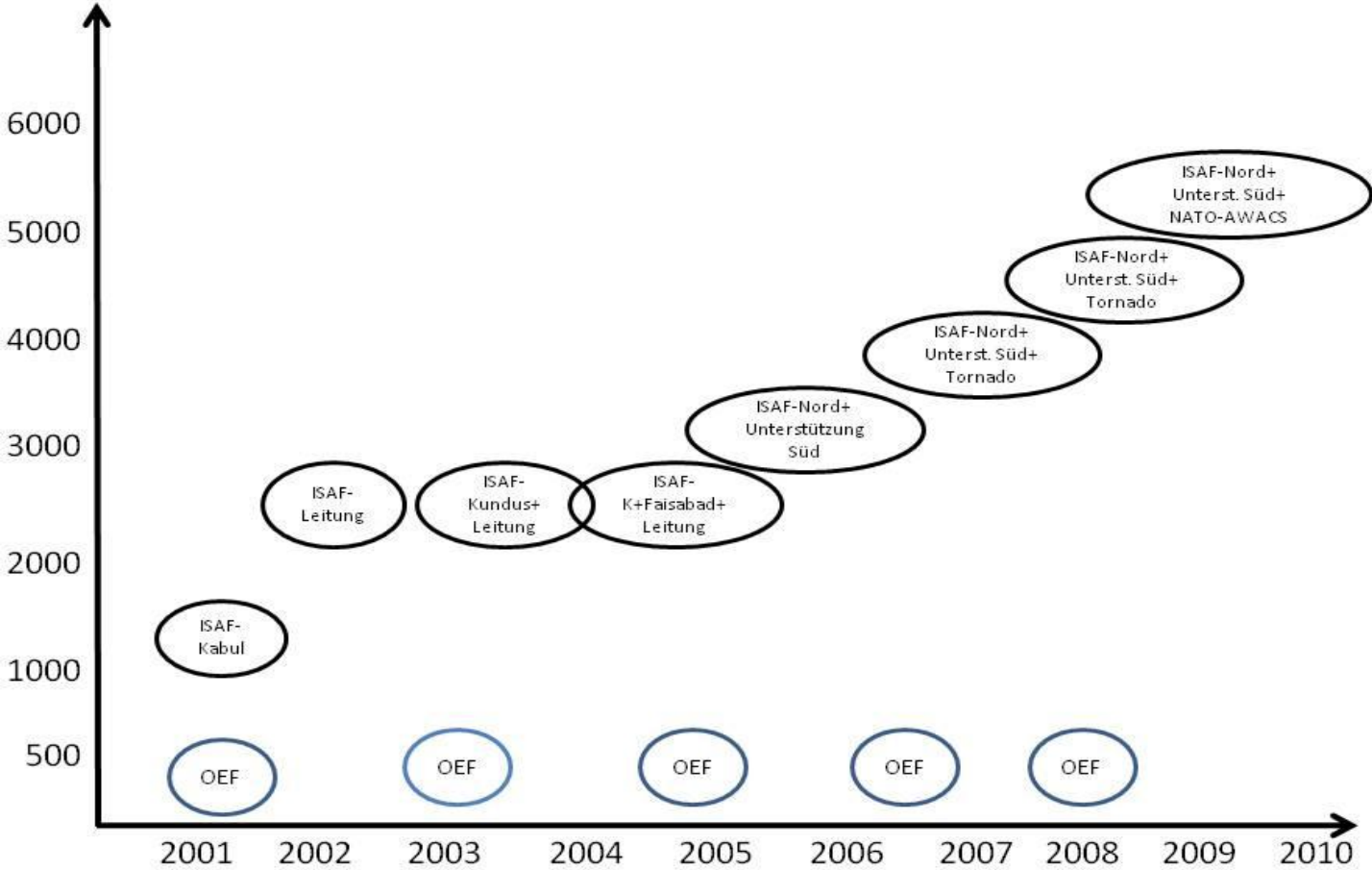


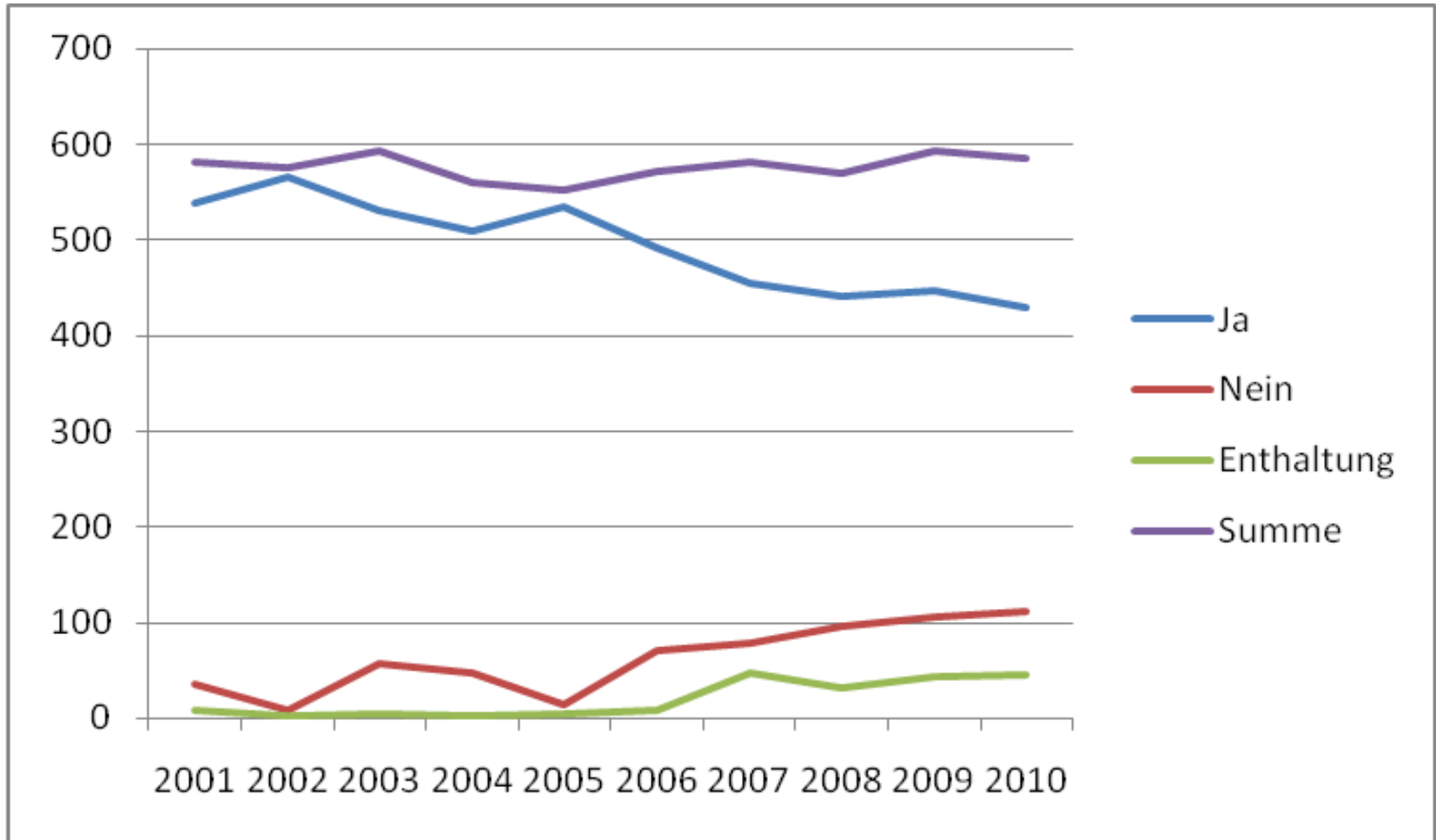
Tabelle: Verhältnis der militärischen u. zivilen Aufwendungen der BR in Afghanistan

Summen/Zeitraum	Militärisch (Mrd. €)	Zivil (Mrd. €)	Verhältnis (%)
2002-2007	1,9	0,55	78:22
2002-2010 nationale Ausgaben (Schätzwerte ab 2009)	4,0	1,1	78:22
2002-2010 nat. Ausgaben zzgl. Nat. Anteil an EU-/NATO-Ausgaben (Schätzwert ab 2009)	4,4	1,4	76:24
2002-2010 (unter Berücksichtigung der Absichtserklärungen von London, Febr. 2010)	4,6	1,5	75:25
Nur 2010 (unter Berücksichtigung der Absichtserklärungen von London, Febr. 2010)	1,0	0,43	70:30

Tabelle: Official Development Assistance-Leistungen in Afghanistan, 2001-2009

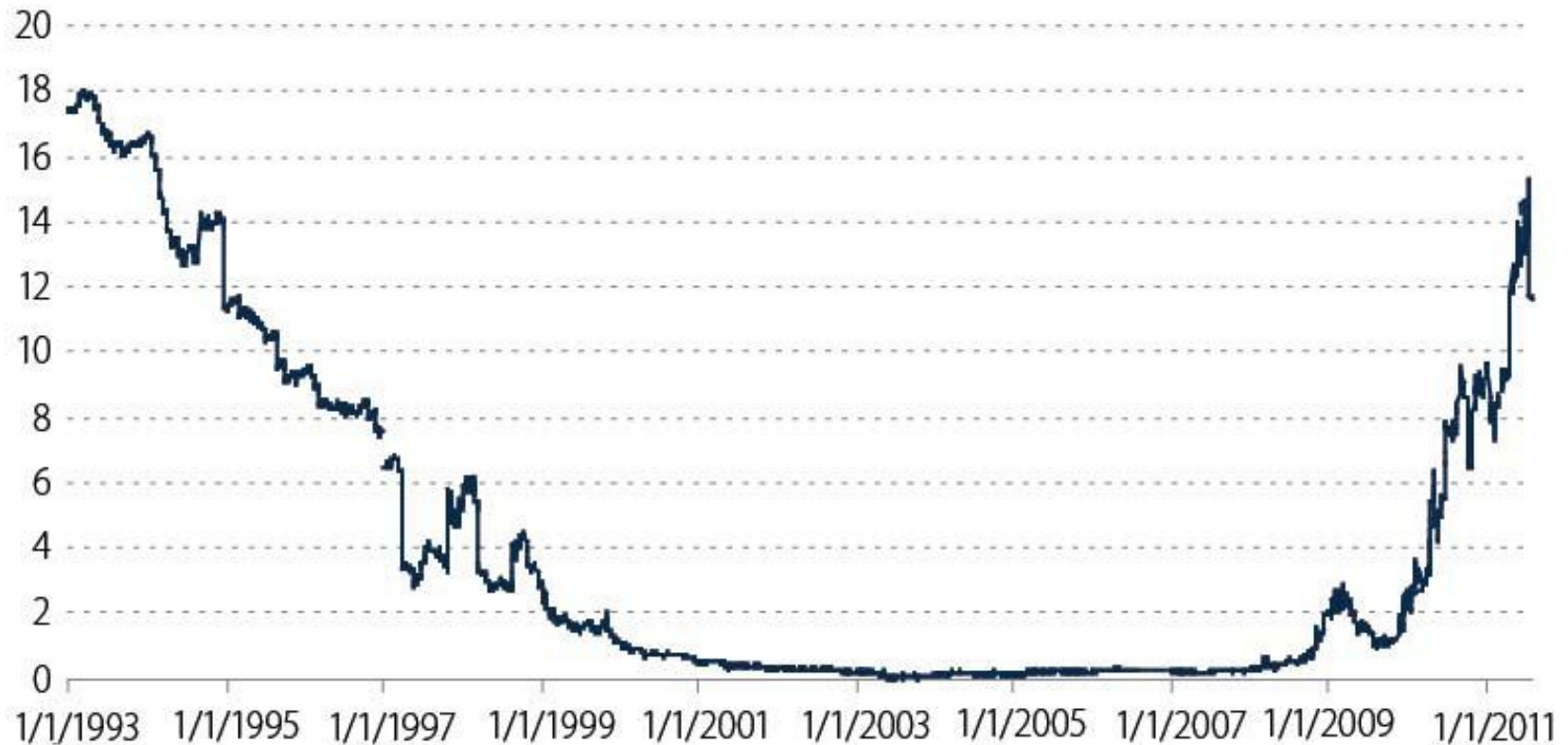
	2001 in US\$ million	2002 in US\$ million	2003 in US\$ million	2004 in US\$ million	2005 in US\$ million	2006 in US\$ million	2007 in US\$ million	2008 in US\$ million	2009 in US\$ million	Gesamt in US\$ million
Gesamtausgaben d. von d. OECD erfassten Geberländer	404,64	1300,49	1590,7	2303,1	2817,9	2955,8	3964,6	4865,1	6070	26272,3
USA	7,7 (1,9%)	367,61 (28,27%)	485,79 (30,53 %)	778,29 (33,8%)	1318,3 (46,8%)	1403,7 (47,5%)	1514,3 (38,2%)	2111,6 (43,4%)	2549 (42%)	10536,3 (40,1%)
BRD	44,14 (10,9%)	92,57 (7,11%)	82,1 (5,1%)	75,13 (3,3%)	99,23 (3,5%)	117,99 (3,9%)	217,15 (5,4%)	294,02 (6,0%)	316 (5,2%)	1338,33 (5,1%)
EU – DAC* Members	246,39 (60,9%)	461,83 (35,51%)	412,8 (25,9%)	576,37 (25,0%)	584,95 (20,8%)	641,44 (21,7%)	863,95 (21,8%)	1132,2 (23,3%)	1279,8 (21,1%)	6199,77 (23,6%)

Abbildung: Abstimmungsergebnisse für die ISAF-Mandatierung im BT



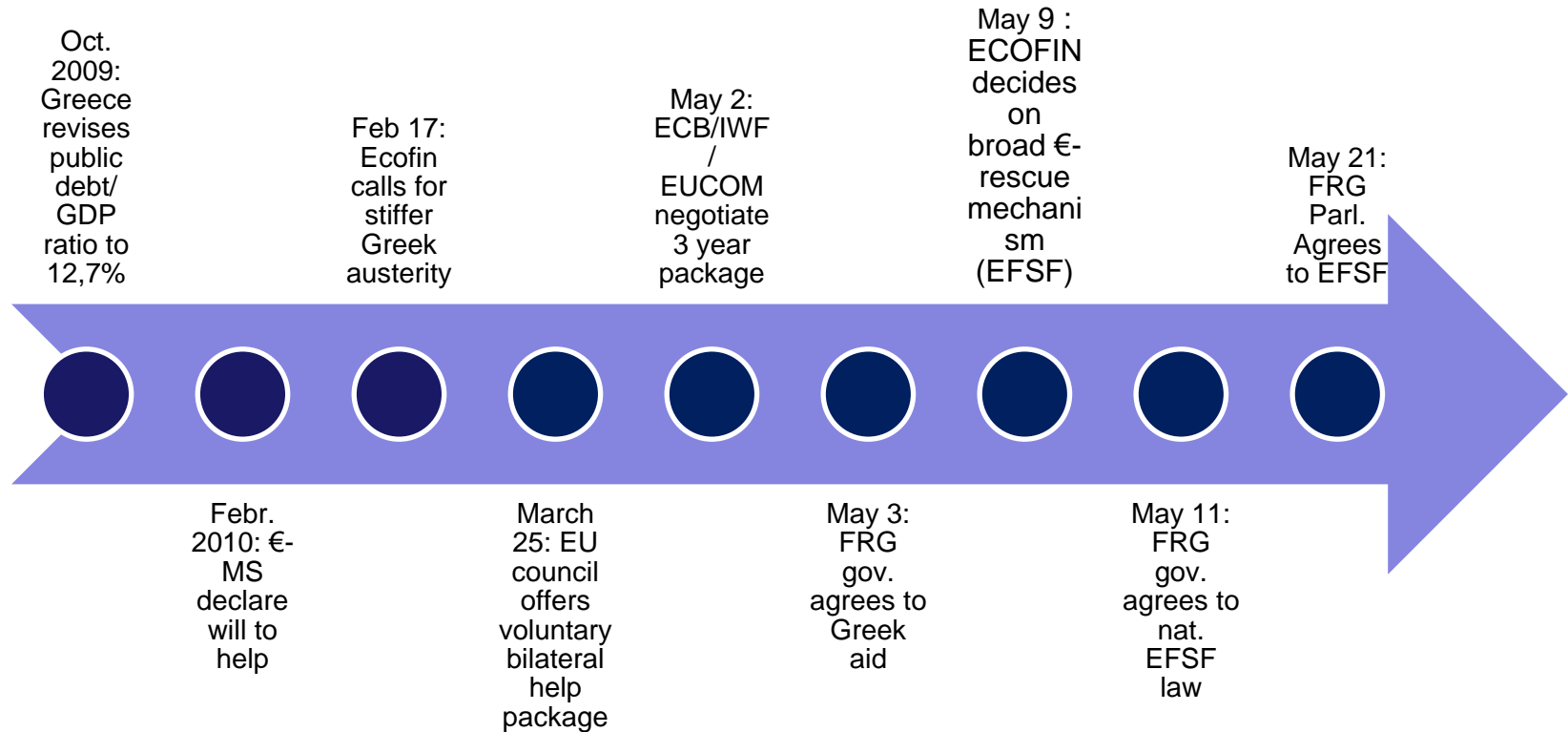
Greek Bond Spreads, 1993-2011

Spreads für griech.10-Jahres-Anleihen im Vgl. zu dt. 10-Jahres-Anleihen (%)

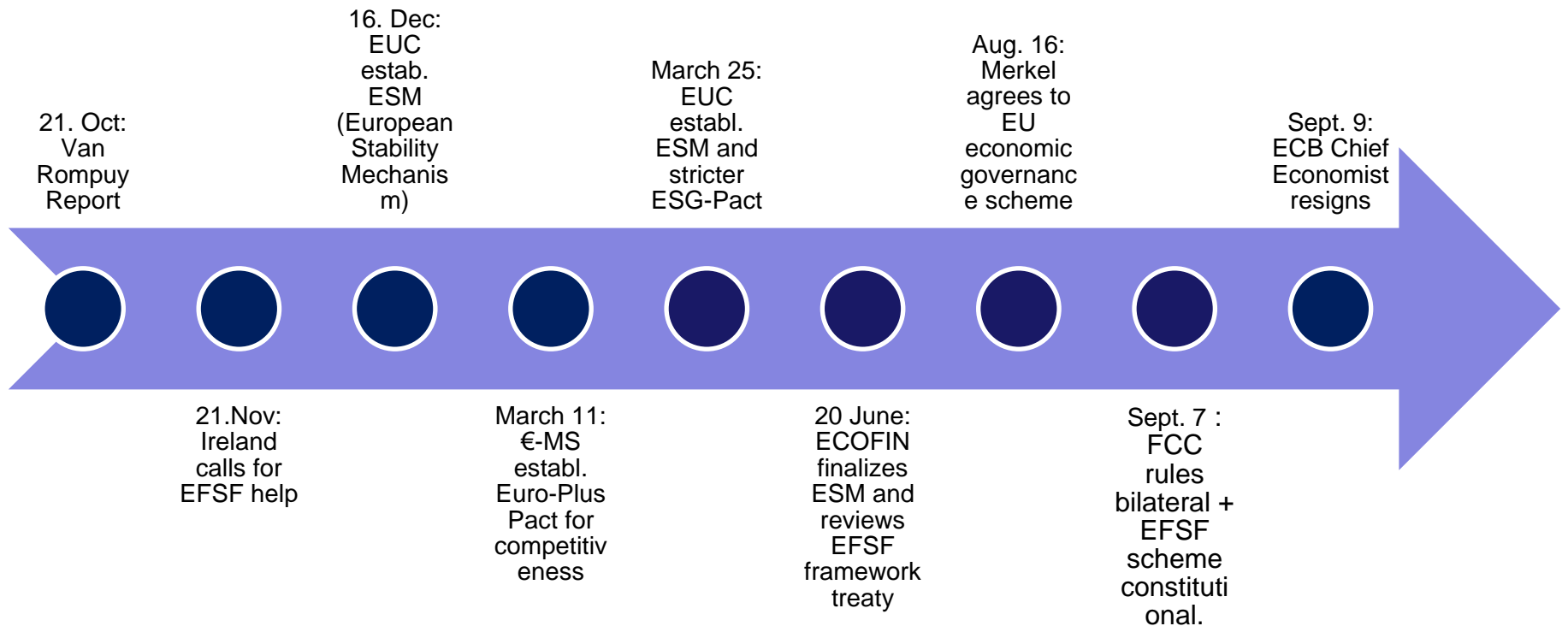


Quelle: Nelson/Belkin 2011: 5

Zeitleiste: Der € u. die griech. Schuldenkrise, 2009-2010



Zeitleiste: Der € u. die griech. Schuldenkrise, 2010-2011



Überblick: Euro-Stabilisierungsmechanismen

Defenses Against Default

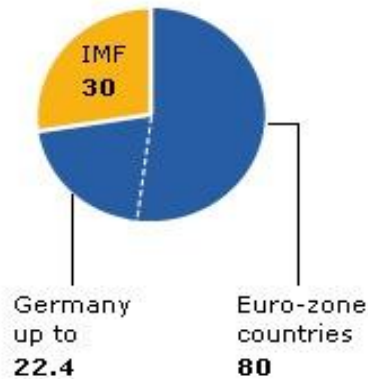
Bailout measures for European crisis countries, in billions of euros

April 2010

Rescue Package for Greece

Total loans made available

€110 bil.

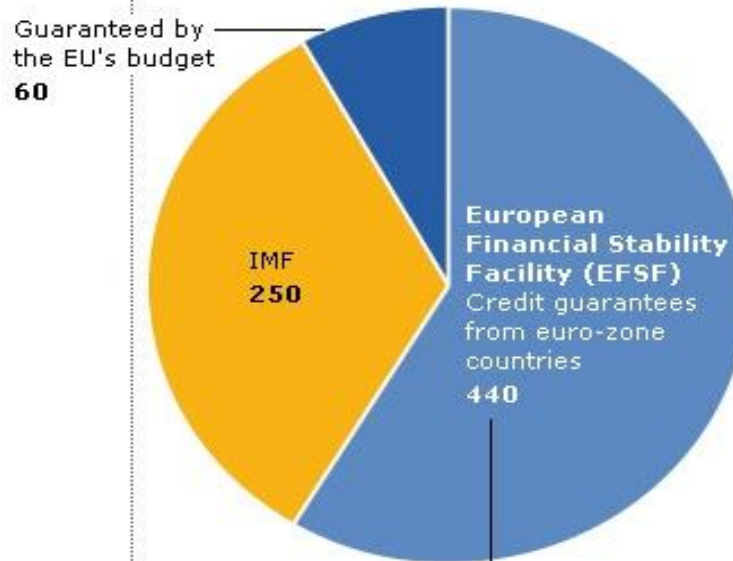


May 2010

EU Euro Rescue Fund

Emergency loans and credit guarantees for troubled euro-zone countries, expires in 2013

Up to €750 bil.



In practice, only €250 bil. of that can be used. The rest acts as security thus far intended for Ireland. Discussions on aid for Portugal are ongoing.

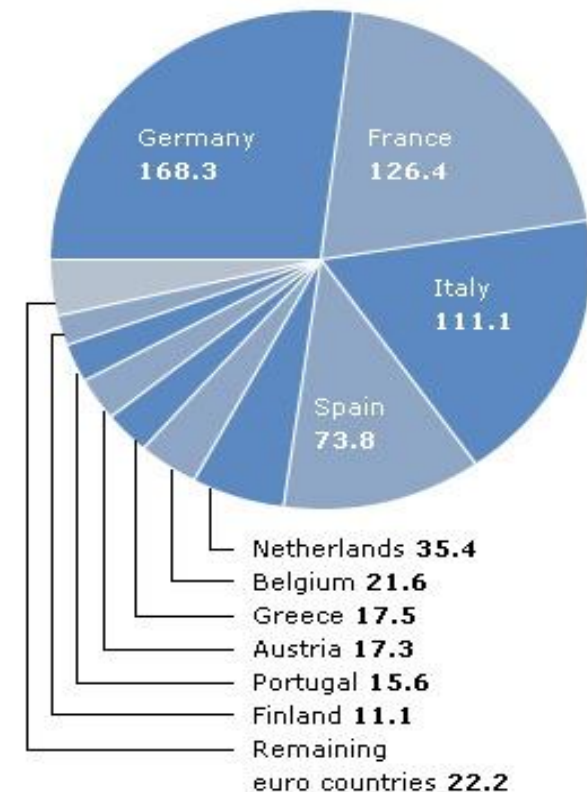
From 2013 onwards

European Stability Mechanism (ESM)

Available Capital / Guarantees

Approximately €620 bil.*

*Including over-collateralization in order to maintain a top rating



Deutsche Reaktion in Phase 1 (April-Mai 2010)

1. Regierung Merkel signalisiert substantielle Unterstützung, hält ihre Zustimmung aber lange zurück, um zusätzliche griechische Zugeständnisse und Versicherungen (ultima ratio) zu erlangen.
2. Regierung Merkel besteht auf bilaterale Hilfsmaßnahmen unter IMF-Beteiligung um den intergouvernementalen und freiwilligen Charakter der Hilfe zu betonen. (cf. Maastricht-Urteil, Rnr. 146-148.)
3. Merkel Regierung antizipiert erhebliche (gesellschaftliche) Widerstände:
 1. Professorengruppe bereitet Klage vor BVerfG vor.
 2. Einige Mitglieder der Koalitionsfraktion melden Kritik an.
 3. Die BILD-Zeitung entfacht eine populistische Anti-Hilfskampagne.
4. **Fazit:** Regierung Merkel akzeptiert breite intergouvernementale Hilfsmechanismen (European Financial Stability Facility (EFSF)) mit substantieller deutscher Beteiligung, aber trifft Vorkehrungen gegen BVerfG-Einfluß und Moral Hazard Griechenlands.

Deutsche Reaktion in Phase 1: (März-Juni 2011)

Bilaterale Griech. Prog.	EFSF / ESM	Euro-Plus/SW-Pakt
Respect EU + nat. law	Respect EU + nat. law	SG-Pact
Ultima ratio for €-zone	Ultima ratio for €-zone	Better oversight
Bi-, not supranational	Intergouv.: nat. veto	Activation+sanction for wider non-compliance
Inclusion of IMF	No automatic liability	Sanctions:loss of voting
Strict budget consolid.	Inclusion of IMF	Ordered insolvency
Effort of Banks+lenders	Strict budget consolid.	Euro-Plus Pact
	Effort of private sector	New German Stab. cult
		New Coordinati. Bodies
<i>Substantial contribution</i>	<i>Substantial contribution</i>	Also for Non-€ Countr.

Öffentliche Meinung in Deutschland in der €-Krise: skeptisch

- April 2010: bilaterale Hilfe für Griechenland
 - 57% vs. 33% gegen Hilfe (cf. Infratest dimap, 15./16.04.2010).
 - 65 % vs. 16% gegen Hilfe (cf. Institut für Demoskopie Allensbach, www.FAZ.net, 28.04.2010).
- May 2010: Deutsche Beteiligung an EFSF
 - 64 % vs. 31 % gegen substantielle deutsche Beteiligung (123 Mrd. Euro).
 - 51 % vs. 35 % gegen Etablierung des EFSF (cf. Infratest dimap, 25./26.05.2010).
- Starke Unterstützung für stabilen Euro insgesamt
 - May 2010: 82 % vs. 17% € ist im deutschen Interesse.
 - November: 88% vs. 11% (cf. Infratest dimap, 29./30.11.2010)

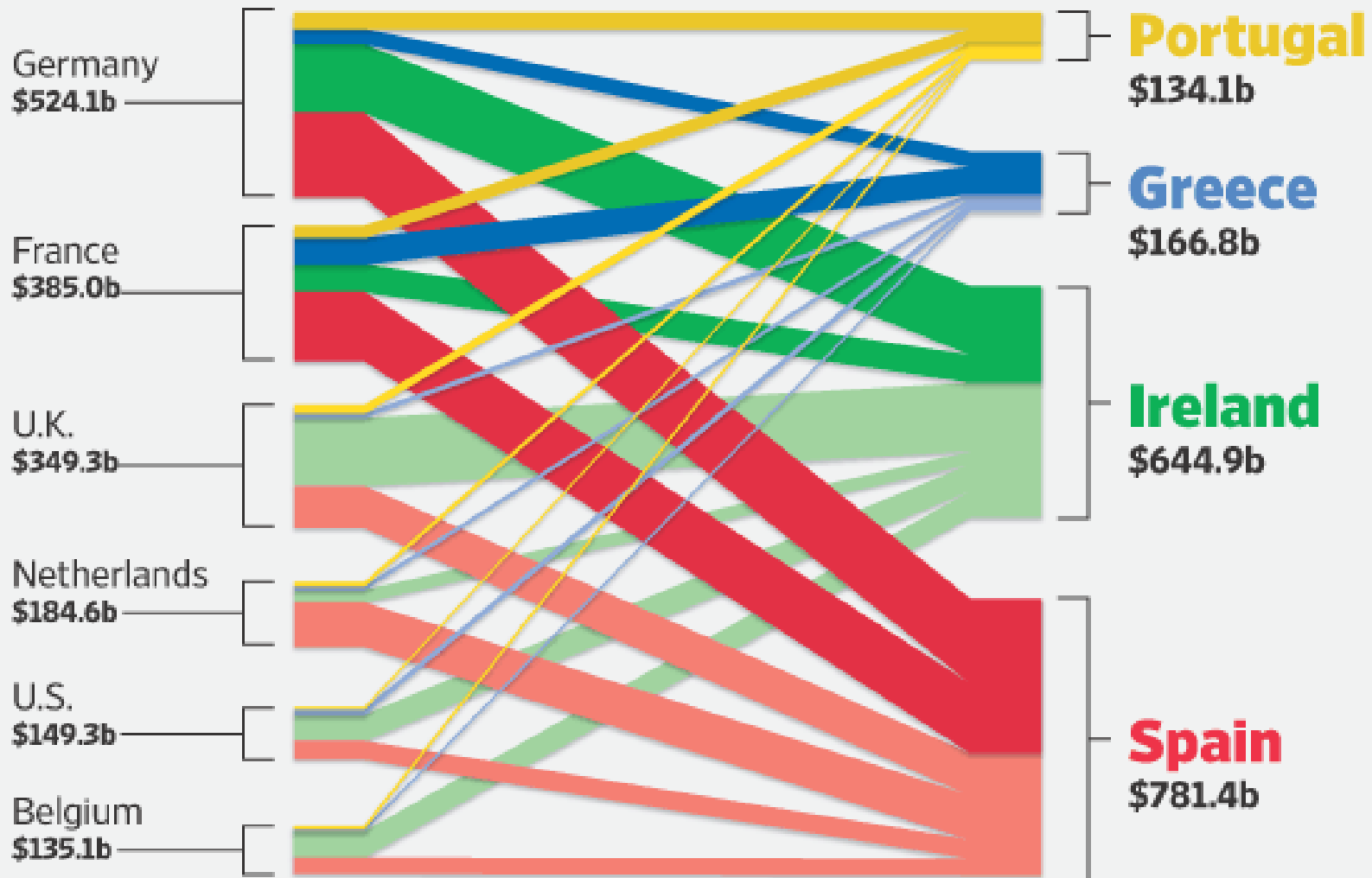
Kanzlerin Merkel adressiert öffentl. Meinung

„Wir helfen Griechenland, weil wir so der Stabilität unserer gemeinsamen Währung insgesamt helfen. Wir schützen das Geld der Bürgerinnen und Bürger unseres Landes – nicht mehr und nicht weniger ist der Auftrag der Bundesregierung genauso wie des Hohen Hauses hier“

(Kanzlerin A. Merkel, Debatte im Bundestag, 19.05.2010).

Out on a Limb?

Banks' exposure to the debt of Portugal, Greece, Ireland and Spain. Amounts outstanding in selected countries:



Note: Figures are as of Sept. 30, 2009, and are only for countries whose central banks report to the BIS.
Source: Bank for International Settlements

Maastricht-Urteil 89, 155 Rn. 146-148

- 146: Die Wirtschaftspolitik der Mitgliedstaaten wird zur Angelegenheit von gemeinsamem Interesse erklärt sowie in ihren Grundzügen durch eine Empfehlung des Rates koordiniert und überwacht (Art. 103 EGV). Art. 104 EGV verbietet auch den nationalen Zentralbanken öffentlichen Stellen oder öffentlichen Unternehmen der Mitgliedstaaten Überziehungs- oder andere Kreditfazilitäten einzuräumen oder Schuldtitel unmittelbar von ihnen zu erwerben. Außer zu Aufsichtszwecken darf öffentlichen Stellen oder öffentlichen Unternehmen der Mitgliedstaaten kein bevorzogter Zugang zu den Finanzinstituten geschaffen werden (Art. 104 a EGV). Art. 104 b EGV schließt die Übernahme von und den Eintritt für Verbindlichkeiten öffentlicher Stellen oder öffentlicher Unternehmen eines Mitgliedstaates durch die Gemeinschaft oder einen anderen Mitgliedstaat aus, so daß ein Mitgliedstaat die Folgen unseriöser Finanzpolitik nicht einfach abwälzen kann. Art. 104 c EGV legt schließlich in Verbindung mit dem Protokoll über das Verfahren bei einem übermäßigen Defizit den Mitgliedstaaten die Pflicht auf, übermäßige öffentliche Defizite zu vermeiden, und unterwirft sie dazu einer Überwachung durch die Kommission. Der Rat kann aufgrund einer Empfehlung der Kommission feststellen, daß in einem Mitgliedstaat ein übermäßiges Defizit besteht, und auf dessen Abbau hinwirken.
- 147: Diese Konzeption der Währungsunion als Stabilitätsgemeinschaft ist Grundlage und Gegenstand des deutschen Zustimmungsgesetzes. Sollte die Währungsunion die bei Eintritt in die dritte Stufe vorhandene Stabilität nicht kontinuierlich im Sinne des vereinbarten Stabilisierungsauftrags fortentwickeln können, so würde sie die vertragliche Konzeption verlassen.

Leitsätze des BVerfG-Urteils vom 7. September 2011 (BVerfG, 2 BvR 987/10 vom 7.9.2011, Absatz-Nr. (1 - 142))

1. Art. 38 GG schützt die wahlberechtigten Bürger vor einem Substanzverlust ihrer verfassungsstaatlich gefügten Herrschaftsgewalt durch weitreichende oder gar umfassende Übertragungen von Aufgaben und Befugnissen des Bundestages, vor allem auf supranationale Einrichtungen (BVerfGE 89, 155 <172>; 123, 267 <330>). Die abwehrrechtliche Dimension des Art. 38 Abs 1 GG kommt in Konstellationen zum Tragen, in denen offensichtlich die Gefahr besteht, dass die Kompetenzen des gegenwärtigen oder künftigen Bundestages auf eine Art und Weise ausgehöhlt werden, die eine parlamentarische Repräsentation des Volkswillens, gerichtet auf die Verwirklichung des politischen Willens der Bürger, rechtlich oder praktisch unmöglich macht.
2. a) Die Entscheidung über Einnahmen und Ausgaben der öffentlichen Hand ist grundlegender Teil der demokratischen Selbstgestaltungsfähigkeit im Verfassungsstaat (vgl. BVerfGE 123, 267 <359>). Der Deutsche Bundestag muss dem Volk gegenüber verantwortlich über Einnahmen und Ausgaben entscheiden. Das Budgetrecht stellt insofern ein zentrales Element der demokratischen Willensbildung dar (vgl. BVerfGE 70, 324 <355 f.>; 79, 311 <329>)
b) Als Repräsentanten des Volkes müssen die gewählten Abgeordneten des Deutschen Bundestages auch in einem System intergouvernementalen Regierens die Kontrolle über grundlegende haushaltspolitische Entscheidungen behalten.

Leitsätze des BVerfG-Urteils vom 7. September 2011 (BVerfG, 2 BvR 987/10 vom 7.9.2011, Absatz-Nr. (1 - 142))

3.
 - a) Der Deutsche Bundestag darf seine Budgetverantwortung nicht durch unbestimmte haushaltspolitische Ermächtigungen auf andere Akteure übertragen. Insbesondere darf er sich, auch durch Gesetz, keinen finanzwirksamen Mechanismen ausliefern, die - sei es aufgrund ihrer Gesamtkonzeption, sei es aufgrund einer Gesamtwürdigung der Einzelmaßnahmen - zu nicht überschaubaren haushaltsbedeutsamen Belastungen ohne vorherige konstitutive Zustimmung führen können.
 - b) Es dürfen keine dauerhaften völkervertragsrechtlichen Mechanismen begründet werden, die auf eine Haftungsübernahme für Willensentscheidungen anderer Staaten hinauslaufen, vor allem wenn sie mit schwer kalkulierbaren Folgewirkungen verbunden sind. Jede ausgabenwirksame solidarische Hilfsmaßnahme des Bundes größeren Umfangs im internationalen oder unionalen Bereich muss vom Bundestag im Einzelnen bewilligt werden.
 - c) Darüber hinaus muss gesichert sein, dass hinreichender parlamentarischer Einfluss auf die Art und Weise des Umgangs mit den zur Verfügung gestellten Mitteln besteht.
4. Die Bestimmungen der europäischen Verträge stehen dem Verständnis der nationalen Haushaltsautonomie als einer wesentlichen, nicht entäußerbaren Kompetenz der unmittelbar demokratisch legitimierten Parlamente der Mitgliedstaaten nicht entgegen, sondern setzen sie voraus. Ihre strikte Beachtung gewährleistet, dass die Handlungen der Organe der Europäischen Union in und für Deutschland über eine hinreichende demokratische Legitimation verfügen (BVerfGE 89, 155 <199 ff.>; 97, 350 <373>). Die vertragliche Konzeption der Währungsunion als Stabilitätsgemeinschaft ist Grundlage und Gegenstand des deutschen Zustimmungsgesetzes (BVerfGE 89, 155 <205>).
5. Hinsichtlich der Wahrscheinlichkeit, für Gewährleistungen einstehen zu müssen, kommt dem Gesetzgeber ein Einschätzungsspielraum zu, der vom Bundesverfassungsgericht zu respektieren ist. Entsprechendes gilt auch für die Abschätzung der künftigen Tragfähigkeit des Bundeshaushalts und des wirtschaftlichen Leistungsvermögens der Bundesrepublik Deutschland.

Ergebnisse und Ausblick

Fazit und Ausblick

1. Ein liberale Interpretation der Regierungen Merkel, welche auch die Koalitionsdynamiken berücksichtigt, bietet die plausibelste Erklärung der dt. AP.
2. Die starken domestizierenden Institutionen Bundestag und Bundesverfassungsgericht beschränken den Autonomiedrang der Exekutive unter den Bedingungen der Globalisierung.
3. Ohne den Euro hätte die Finanz- und Wirtschaftskrise deutlich negativere Folgen für die Bundesrepublik gehabt.
4. Im Hinblick auf die Abstimmung über das erweiterte Rettungspaket am 29. September ist die Verwendung des Instruments der „Vertrauensfrage“ möglich, aber unwahrscheinlich.

Ergebnisse der Berliner Bürgerschaftswahl 18.09. 2011 (vorläufiges amtl. Endergebnis)

Ergebnisse

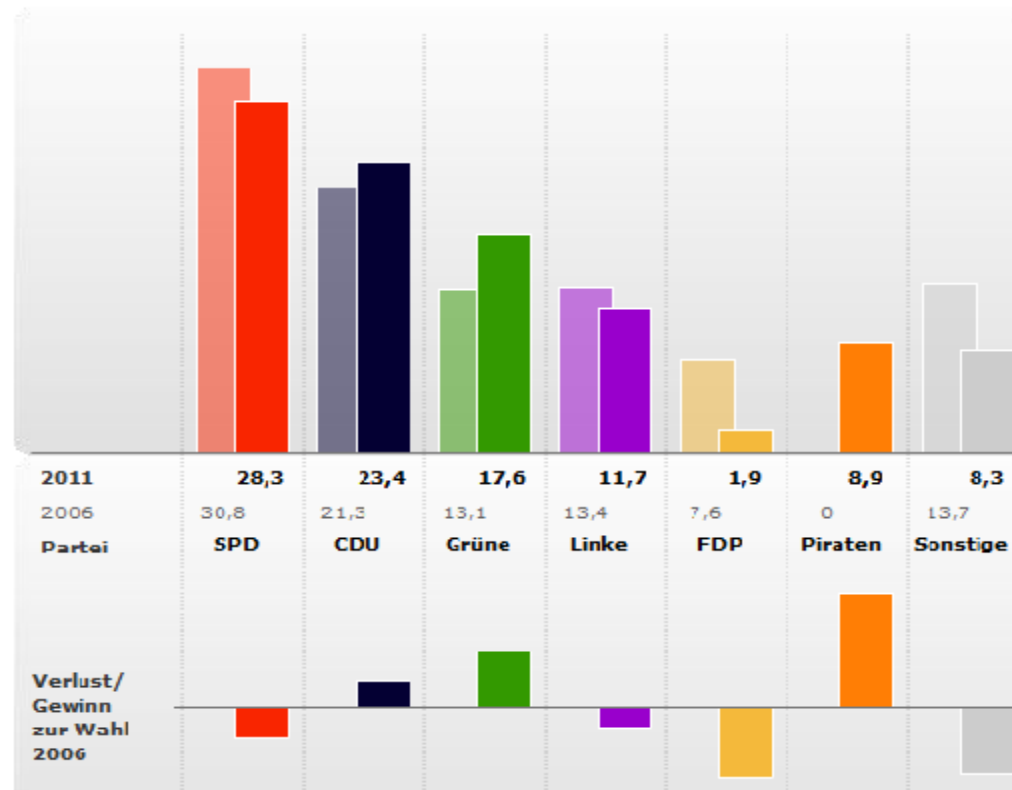
Prozente und Sitze

Wahlkreise

Aktualisieren ↻

Prozente

Vorläufiges Endergebnis



Sitzverteilung

Vorläufiges Endergebnis

