

De heroriëntering van de Duitse buitenlandse politiek

De wereld verandert snel, en dat geldt ook voor de pijlers waarop de Bondsrepubliek haar buitenlandse politiek en veiligheidsbeleid heeft gebouwd. Berlijn doet er alles aan om de discussie over dit beleid breed te blijven voeren en doorlopend aan te zwengelen. Dit kan worden opgevat als teken van kracht: Duitsland als een zelfverzekerde democratie, maar ook als teken van een diepe onzekerheid over de eigen buitenlandse politiek, zowel over de doelstellingen als de instrumenten.

De rede die Bondspresident Joachim Gauck op 31 januari 2014 hield voor de Veiligheidsconferentie in München, deed een nieuw debat ontbranden over de rol van Duitsland in de wereld. Gauck stelde dat de Bondsrepubliek politiek en militair meer verantwoordelijkheid op zich moet nemen in de buitenlandse politiek. Het land is met zijn terughoudende politiek tot nog toe zeer succesvol geweest, maar dat betekent niet dat deze houding ook voor de toekomst het juiste kompas levert.¹

De wereld verandert immers snel. Dat geldt ook voor de pijlers waarop de Bondsrepubliek haar buitenlandse politiek en veiligheidsbeleid heeft gebouwd. De Verenigde Staten en de NAVO hebben militair gesproken voor de Bondsrepubliek de kern van het defensie- en veiligheidsbeleid uitgemaakt. Het is echter een illusie te geloven dat de Amerikanen zich ook in de toekomst op dezelfde wijze zullen engageren voor de Europese veiligheid en daarvoor ook financieel de zwaarste lasten willen blijven dragen. Europa en dus ook Duitsland zullen daarom zelf meer verantwoordelijkheid moeten nemen. Ook zal naar de taak- en lastenverdeling binnen de NAVO gekeken moeten worden. Duitsland heeft altijd ingezet op de Verenigde Naties en het multilateralisme, maar het moet toch onder ogen zien dat dit niet langer optimaal functioneert. Nieuwe wereldmogendheden betreden het toneel, maar houden zich voor-

alsnog liever in de coulissen op om van daaruit commentaar te leveren, dan dat ze het initiatief naar zich toetrekken om de wereldorde mee helpen te stabiliseren. Bovendien worden we geconfronteerd met nieuwe gevaren, zoals terrorisme en cybercriminaliteit.

Heeft Duitsland al deze veranderingen en gevaren voldoende waargenomen en anticipeert het daar ook adequaat op, of wordt het tijd om het Duitse buitenlandse en veiligheidsbeleid eens grondig te reviseren, zo vroeg de Bondspresident zich retorisch af.

“Außenpolitik weiter denken”

Op diezelfde veiligheidsconferentie spraken ook de minister van Buitenlandse Zaken, Frank-Walter Steinmeier, en de minister van Defensie, Ursula von der Leyden, zich uit voor een actievere rol van de Bondsrepubliek in de internationale politiek.² Het had er derhalve alle schijn van dat het hier een gecoördineerde actie betrof, en zo werd dat in de Duitse pers ook opgepakt.³ Als snel verengde de discussie zich echter tot de vraag naar de rol van militaire machtsmiddelen en het inzetten van Duitse troepen.

Toch doet de Duitse regering er alles aan om de discussie breed te blijven voeren en doorlopend aan te zwengelen. Het ministerie van Buitenlandse

Ton Nijhuis is directeur van het Duitsland Instituut van de Universiteit van Amsterdam.

Zaken heeft hertoe een speciaal programma ontwikkeld: 'Review 2014 – Außenpolitik weiter denken'. Het doel van de Review is de vragen 'wat is fout aan de Duitse buitenlandse politiek en wat zou eraan veranderd moeten worden?' open te bediscussiëren. Een opmerkelijk initiatief. In welk ander land van de wereld roept de minister van Buitenlandse Zaken de bevolking en experts in binnen- en buitenland op om te vertellen wat hij fout doet!

Dit kan opgevat worden als een teken van kracht dat Duitsland een zelfverzekerde democratie is, maar ook als teken van een diepe onzekerheid over de eigen buitenlandse politiek, zowel over de doelstellingen als de instrumenten. Duitsland maakt zich meer dan andere landen in de wereld zorgen over de legitimiteit van zijn buitenlandse politiek. En daarbij gaat het zowel om de legitimiteit naar buiten als naar binnen: Is de politiek in lijn met de internationale rechtsorde? En hierbij is Duitsland buitengemeen gevoelig voor de legitimerende functie van de VN-Veiligheidsraad, hoewel in dit orgaan toch vaak over de hoofden van de slachtoffers van conflicten heen een geheel andere politieke strijd wordt uitgevochten. Maar ook de acceptatie van de politiek door de bevolking is voor Duitse politici van groot belang, wat de besluitvorming traag en voorzichtig maakt.

De bijdragen van de experts aan de discussie zijn natuurlijk zeer divers, waarbij ieder zijn eigen stokpaardjes berijdt. Maar het geheel laat wel goed een aantal dilemma's en paradoxen in de Duitse buitenlandse politiek zien, die ervoor zorgen dat het beleid niet altijd even consistent en berekenbaar is als men zou wensen.

Dilemma's en paradoxen in het Duitse buitenlandbeleid

Allereerst heeft Duitsland zich na de Tweede Wereldoorlog vooral als *Zivilmacht* willen profileren. Duitsland ziet het, mede gegeven zijn verleden, als zijn taak een bijdrage te leveren aan het bevorderen van mensenrechten, democratie, rechtsstatelijkheid en *civil society*. Hoe diep dit zelfbegrip in de Duitse politieke cultuur is verankerd, laat de enquête 'Einmischen oder zurückhalten' van TNS Infratest, uitgevoerd in opdracht van de Körber-Stiftung, uit mei 2014 zien.⁴ Op de vraag welke prioriteiten de Duitse buitenlandse politiek moet hebben, antwoordt een twee derde meerderheid (66%) met het wereldwijd beschermen van de mensenrechten. Het verbeteren van het milieu en het klimaat komt op de tweede plaats met 59%. Het beschermen van economische

belangen in het buitenland staat echter onderaan (25%) – meer dan opmerkelijk voor een land dat voor de helft van zijn BBP afhankelijk is van de export. Maar het past in een politieke cultuur waar nationale belangen lange tijd eigenlijk niet gethematiseerd mochten worden. Buitenlandse politiek wordt in het Duitse zelfbeeld nog steeds graag in altruïstische termen beschreven.

Tegelijkertijd wordt de Bondsrepubliek door buitenlandse waarnemers dikwijls verweten economische motieven vaak de voorrang te geven boven zaken als mensenrechten. De directeur van het Centre for European Reform, Charles Grant, is zelfs van mening dat Duitsland zich in zijn buitenlandse politiek veel sterker laat leiden door economische belangen dan landen als het Verenigd Koninkrijk en Frankrijk.⁵ Bekende voorbeelden hiervan zijn natuurlijk het niet aanpakken van de mensenrechten in China of het aanvankelijke verzet tegen sancties tegen Rusland. Maar ook zet Duitsland zijn economische belangen tegen Europa door, zoals het in de zomer van 2013 tegenwerken van de plannen van de Europese Commissie de export van Chinese zonnepanelen wegens dumping een strafheffing op te leggen. Dit nadat Beijing bedreigd had om onder meer de tol voor luxe auto's drastisch te verhogen. Sowiesso neigt Berlijn ernaar buiten Brussel om met China zaken te doen. Dat is gegeven het belang van de Chinese exportmarkt voor Duitsland niet geheel onbegrijpelijk – 45% van de EU-export naar China komt uit Duitsland – maar het frustreert wel de ontwikkeling van Europees beleid.⁶

Kortom, tussen het zelfbeeld van Duitsland als een idealistisch land dat zich internationaal vooral wil inzetten voor mensenrechten, democratie en rechtsstatelijkheid en de dagelijkse praktijk van een sterk economisch gemotiveerde politiek gaapt een diepe kloof. En dat is risicovol. De discrepantie tussen de voorstelling van de Duitse buitenlandse politiek in de publieke ruimte en de feitelijke vormgeving en uitvoering ervan, maakt het Duitse beleid democratisch kwetsbaar, aldus de Berlijnse politicoloog Herfried Münkler.⁷ Door de kloof tussen de hoge morele maatstaven en morsige werkelijkheid kan de gevoerde politiek snel worden afgeschilderd als onoprecht en dus



Buitenlandse politiek wordt in het Duitse zelfbeeld nog steeds graag in altruïstische termen beschreven

worden geschandaliseerd. Een goed voorbeeld hiervan is de discrepantie tussen terughoudendheid bij het inzetten van militaire machtsmiddelen en Duitsland als één van de grootste wapenexporteurs van de wereld.⁸ En dit aan de kaak stellen van schijnheiligheid hoeft niet alleen te gebeuren door mensen die oprecht vinden dat de prioriteit aan waarden zou moeten worden gegeven, maar evenzogoed door diegenen die belang hebben bij het ondermijnen van beleid. Juist landen en bewegingen met een bedenkelijke staat van dienst, wijzen maar al te graag op de hypocrisie van en selectieve verontwaardiging in het Duitse (en Westerse) beleid.

Een ander probleem, dat zich met de sterke nadruk op mensenrechten als hoogste prioriteit van buitenlands beleid ook aandient, is dat deze doelstelling nooit echt kan worden verwezenlijkt. Het wekken van verwachtingen die niet waargemaakt kunnen worden, keert al snel als een boemerang terug en leidt tot scepsis in de publieke opinie en bij de partners die deze als niet serieus te nemen retoriek aanhoren. Geloofwaardigheid en verwachtingsmanagement zijn daarom ook in de buitenlandse politiek van groot belang. Voor een duurzame ondersteuning van het beleid in de publieke opinie zijn heldere, bereikbare doelstellingen te prefereren boven hoogverheven idealen.

Duitse zelfbeelden: *Zivilmacht*; *Handelsstaat*; *Berechenbaarheid*; en *Verlässlichkeit*

Als *Zivilmacht* geeft de Bondsrepubliek altijd prioriteit aan diplomatie boven het dreigen met (militaire) machtsmiddelen. Haar grondgedachte is dat alle problemen door onderhandelingen kunnen worden opgelost. Nu heeft niemand bezwaar tegen dialoog, maar soms kan het noodzakelijk zijn geloofwaardig met machtsmiddelen te kunnen dreigen om tot resultaat te komen. Duitsland heeft volgens Joachim Krause van het *Institut für Sicherheitspolitik* in Kiel moeite de rol van harde machtsmiddelen in de internationale politiek goed in te schatten. Het land bevindt zich nog steeds in een winterslaap wanneer het gaat om de waarneming van militaire dreigingen. Ook slaagt het er niet goed in militaire middelen zo in te zetten dat ze een zinvolle aanvulling zijn op een primair civiel georiënteerde buitenlandse politiek.⁹ Hiertoe is versterking van de NAVO en de trans-Atlantische band sterk gewenst.

Duitsland beschouwt zichzelf niet alleen als een *Zivilmacht* maar ook als een *Handelsstaat*. Daarmee wordt niet bedoeld dat economische

belangen de hoogste prioriteit hebben, maar dat internationale handel leidt tot verdergaande interdependentie, die op haar beurt er weer toe leidt dat landen minder snel een militair conflict aangaan, omdat de nevenkosten daarvoor te hoog zijn. Dit uitgangspunt is in de Oekraïne-crisis niet bewaarheid. De wederzijdse economische afhankelijkheid en interdependentie tussen Rusland en de EU-lidstaten is groter dan ooit tevoren, maar heeft niet voorkomen dat Poetin toch met geweld grenzen wil wijzigen.¹⁰

Ook de poging Rusland in een moderniseringspact meer aan Europa te binden – een soort voortzetting van de *Wandel durch Annäherung Ostpolitik* in de jaren '70 en '80 – blijkt achteraf te optimistisch of zelfs naïef te zijn geweest. Duitsland wilde de vele signalen dat Poetin streefde naar een herstel van de oude geopolitieke invloedssferen, niet zien.

Henry Kissinger zei eens dat diplomatie begint met de wereld door de ogen van de anderen te zien. Duitse politici neigen er eerder toe te denken dat alle andere landen net zo geneigd zijn om alle problemen door middel van diplomatie op te lossen en een even grote afkeer hebben van militair geweld. De neiging zichzelf als gidsland of als voorbeeld te zien, waaraan de andere landen zich zouden moeten spiegelen, is groot en staat een realistische analyse van spanningen en conflicten elders in de wereld in de weg. De regels van het spel worden niet alleen door diegenen bepaald die ze onderschrijven, maar evenzogoed door degenen die ze breken.

Een derde zelfbeeld dat door de internationale experts vrijwel unisono onderuit wordt gehaald, is dat van Duitsland als een betrouwbare en berekenbare partner. *Berechenbaarheid* en *Verlässlichkeit* zijn groundbegrippen van de Duitse politiek. Juist in Duitsland, waar multilateralisme de kern van het buitenlands beleid vormt, zijn betrouwbaarheid en het vermijden van *Alleingänge* essentiële waarden. In de praktijk blijkt Duitsland wel degelijk belangrijke beslissingen te nemen zonder deze eerst met de Europese partners door te spreken. Denk hierbij slechts aan de *Atomusstieg*, de *Energiewende* en aan de herstructurering van de strijdkrachten. Bovendien is het vaak allesbehalve eenvoudig te voorspellen welke standpunten de Bondsrepubliek zal gaan innemen.

Allereerst is er de spanning door de twee grote maximes die uit de Tweede Wereldoorlog zijn geleerd: 'nooit meer oorlog' en 'nooit meer al-



De dominantie van Duitsland: Bondsprezident Gauck en Bondskanselier Merkel poseren met *die Mannschaft* en de zojuist gewonnen voetbalwereldbeker. Foto: Flickr.com, Wolf Gang

leen'. Deze kunnen natuurlijk conflicteren wanneer bondgenoten voor een militair ingrijpen opteren, zoals in het geval van Libië. Bovendien is de Duitse buitenlandse politiek over het algemeen traag. Dit komt doordat Berlijn eigenlijk zeer *status quo*-georiënteerd is. Liever geen experimenten. De ervaring leert overigens dat (militair) ingrijpen zelden tot de gewenste resultaten leidt, wat de animo voor nieuwe avonturen er niet groter op maakt. Duitsland wacht verder ook liever af hoe andere landen reageren, dan dat het zelf het voortouw neemt. Met Angela Merkel als Bondskanselier zijn het geduldig afwachten en het uitzitten welhaast tot kunst verheven. Dat de bevolking ook weinig voelt voor een actieve politiek, maakt het optreden nog gereserveerder. Het netto-effect van dit alles is echter wel dat het voor andere landen vaak als onberekenbaar wordt beschouwd.¹¹

Het opgedrongen leiderschap van Duitsland in Europa

Zeker in Europees verband kan Duitsland zich een afwachtende houding niet langer veroorloven. Traditioneel is het altijd bereid geweest net iets meer te geven dan andere landen en net wat minder strikt de eigen belangen na te streven. Duitsland als dienende leider. Dit dienende is steeds minder het geval. Maar het leiderschap wordt Duitsland wel opgedrongen. Dat geldt voor de economische crisis, voor de vraag wat te doen met een Frankrijk dat de begrotingsdoelstellingen niet haalt en uiteraard ook voor Oekraïne en Rusland. Met een Verenigd Koninkrijk dat onder Cameron vooral met zichzelf bezig is en nog maar

met één been in de EU staat en een Frankrijk dat er onder Hollande niet in slaagt de zaak weer op de rails te krijgen, blijft Duitsland het enige land dat de kar kan en moet trekken. Maar ook hier doet zich weer de vraag van Kissinger voor of je de wereld beziet door de eigen nationale bril of ook door de bril van de anderen. Merkel heeft heldere ideeën over hoe Europa zich fit dient te maken voor een geglobaliseerde economie, namelijk een goed product tegen een goede prijs leveren. En dat betekent matigen met lonen, een sober begrotingsbeleid, structurele hervormingen die tot meer flexibiliteit moeten leiden en investeren in onderwijs en onderzoek. Maar of de andere landen de voorgeschreven dosis van dit medicijn aankunnen, is zeer de vraag.

Een verwijdering door het vasthouden aan eigen beleid tussen Duitsland en andere landen, Frankrijk in het bijzonder, is voor iedereen hoogst onwenselijk. Natuurlijk voor de EU, omdat zonder Frans-Duitse overeenstemming niets gaat, maar ook voor Duitsland, omdat een effectieve Duitse Europese en buitenlandse politiek alsook defensie- en veiligheidsbeleid slechts in Europees verband mogelijk is. De gevaren van een machtsva-

Met Angela Merkel als Bondskanselier zijn het geduldig afwachten en het uitzitten welhaast tot kunst verheven

cuüm zijn groot, zeker ook nu de Verenigde Staten zich minder engageren als ten tijde van de Koude Oorlog. Oekraïne leert hoe Rusland gebruik heeft kunnen maken van de geringe Amerikaanse betrokkenheid en een gebrek aan Europese eenheid. Deze zwakte heeft Poetin er mede toe verleid de risico's die verbonden zijn aan het inlijven van de Krim en het ondersteunen van de opstandelingen in Oost-Oekraïne te nemen.

Het gaat daarom bij de heroriëntering van de Duitse politiek – en dat geldt zeker voor 'Review 2014' – niet om het verbeteren van de nationale politiek, maar om een effectieve Europese inbedding van beleid. Slechts in Europees verband is Duitsland in staat een rol op de internationale Bühne te spelen.

Of Duitsland de Europese en buitenlands-politieke uitdaging ook werkelijk voortvarend zal oppakken, valt te betwijfelen. De verwachtingen en wensen van de experts en de bevolking lopen sterk uiteen. Daar waar de experts een grotere en actievere rol van Duitsland wensen, antwoordt een meerderheid van 60% van de bevolking met nee op de vraag of Duitsland zich in de toekomst

internationaal meer moet engageren.¹² In 1994 was 62% nog voorstander van een sterkere betrokkenheid van Duitsland. De reden voor het geringe engagement is vooral dat men van mening is dat Duitsland zelf al genoeg problemen heeft. Militair ingrijpen wordt al helemaal niet gewaardeerd (13%). De twee kernvragen van de buitenlandse politiek: 'welke middelen' en 'welke prijs', worden dus beantwoord met 'weinig' en 'goedkoop'. Buitenlandse politiek beschouwt men liever als het gratis belijden van mooie idealen van hoog moreel gehalte.

Het is de politiek dus tot nog toe onvoldoende gelukt duidelijk te maken dat de Europese en buitenlandse politiek juist tot doel hebben het land stabiel en welvarend te houden.

Eén van de doelstellingen van 'Review 2014' is daarom ook het debat met het publiek op te zoeken, om de keuzes die gemaakt worden beter te communiceren en zo het draagvlak voor het beleid te vergroten. Het is een indrukwekkend programma met tientallen publieksbijeenkomsten en discussies. Maar of het ook bijdraagt aan een klimaatverandering, moet nog worden afgewacht.

NOTEN

- 1 <http://www.bundespraesident.de/SharedDocs/Reden/DE/Joachim-Gauck/Reden/2014/01/140131-Muenchner-Sicherheitskonferenz.html>
- 2 http://www.auswaertiges-amt.de/sid_0EEB43D1066AE45F2A36CDB5B6145357/DE/Infoservice/Presse/Reden/2014/140201-BM_M%C3%BCSiKo.html <http://www.nato.diplo.de/content-blob/4123416/Daten/3885836/redevdleyensiko2014.pdf>
- 3 Opmerkelijk is overigens dat Angela Merkel zich opvallend afzijdig heeft gehouden van dit initiatief. Zij is uiteraard geïnformeerd, maar stelt zich verder passief op. Ze laat het als het ware gebeuren, zonder zelf expliciete verantwoordelijkheid te nemen of een standpunt te bepalen. Waarschijnlijk is dit ook ingegeven door de wetenschap dat een oproep tot een actievere buitenlandse politiek en veiligheidsbeleid (en dus ook meer budget voor bijvoorbeeld defensie) in Duitsland electoraal gezien niet zonder meer positief uitpakt.
- 4 Körber-Stiftung, 'Einmischen oder zurückhalten? Ergebnisse einer repräsentativen Umfrage von TNS Infratest Politikforschung zur Sicht der Deutschen auf die Außenpolitik', Berlin, 2014 (http://www.koerberstiftung.de/fileadmin/user_upload/internationale_politik/sonderthemen/umfrage_aussenpolitik/Koerber-Stiftung_Umfrage_Aussenpolitik_Broschuere.pdf).
- 5 Charles Grant, 'Ein Drückeberger: strategisch schwach und merkantilistisch!' (<http://www.review2014.de/de/pdf/aussensicht/article/ein-drueckeberger-strategisch-schwach-und-merkantilistisch.html>); Anne-Marie Le Gloannec, 'Keine Brücke zwischen Ost und West' (<http://www.review2014.de/de/pdf/aussensicht/article/keine-bruecke-zwischen-ost-und-west.html>); Nathalie Tocci, 'Deutsche Außenpolitik – wirtschaftlich stark und politisch schwach. Menschenrechten stehen hinten an' (<http://www.review2014.de/de/pdf/aussensicht/article/einbinden-aufstrebender-maechte-fuer-demokratie-menschenrechte-und-rechtstaatlichkeit.html>); vgl. ook Davood Moradian, 'Deutschland: eine unsichere Macht in Konflikten' (<http://www.review2014.de/de/pdf/aussensicht/article/deutschland-eine-unsichere-macht-in-konflikten.html>).
- 6 Zie ook: Timothy Garton Ash, 'Deutsche Führung – aber wie?' (<http://www.review2014.de/de/pdf/aussensicht/show/article/erste-prioritaet-fuer-deutschland-die-eu-wiederbeleben.html>).
- 7 Herfried Münkler, 'Die gefährliche Kluft zwischen Schein und Tun. Auf die Interessen kommt es an!' (<http://www.review2014.de/de/pdf/aussensicht/show/article/die-gefaehrliche-kluft-zwischen-schein-und-tun.html>).
- 8 Arnd Henze, 'Rüstungsexporte konterkarieren deutsche Glaubwürdigkeit' (<http://www.review2014.de/de/pdf/aussensicht/article/ruestungsexport-und-ruestungskontrollpolitik-zwei-seiten-einer-medaille.html>).
- 9 Joachim Krause, 'Die europäische Ordnung verteidigen' (<http://www.review2014.de/de/pdf/aussensicht/article/die-europaeische-ordnung-verteidigen.html>).
- 10 Zie ook: Thomas Risse, 'Deutschland als europäische Führungsmacht' (<http://www.review2014.de/de/pdf/aussensicht/show/article/deutschland-als-europaeische-fuehrungsmacht.html>).
- 11 Zie: <http://www.review2014.de/de/pdf/blog/article/kontroverse-berechenbarkeit-deutscher-aussenpolitik.html>
- 12 http://www.koerberstiftung.de/fileadmin/user_upload/internationale_politik/sonderthemen/umfrage_aussenpolitik/Koerber-Stiftung_Umfrage_Aussenpolitik_Broschuere.pdf