

Mühevollle Weltpolitik. Deutschland im System internationaler Beziehungen

Wilfried von Bredow

1 Einführung

Debatten über die Defizite der Außenpolitik haben hierzulande eine Tradition, die bis zur Staatsgründung 1949 zurückreicht. Dergleichen findet man aber auch in anderen demokratischen Gesellschaften. Dabei geht es meistens um zweierlei. *Erstens* werden bestimmte inhaltliche Akzente kritisiert, die von der Regierung gewählten Prioritäten mit einem Fragezeichen versehen und andere verlangt. Diese Art Kritik ist immer normativ¹ und häufig auch bissig, wird allerdings oft so vorgetragen, dass die normativen Annahmen und Ziele nicht genau erkennbar werden. Gegen normative/präskriptive Kritik ist nichts einzuwenden, allerdings nur dann nicht, wenn die damit verbundenen Werte und Interessen offengelegt und nicht etwa mit schillernden Allerweltsbegriffen als fraglose Selbstverständlichkeiten drapiert werden. *Zweitens* geht es um theoretische und methodische Differenzen bei der Beurteilung der Angemessenheit von außenpolitischen Strategien der Regierung. Auch hier spielt normatives Denken eine Rolle, aber auf einer anderen Ebene. Um es an einem Beispiel zu verdeutlichen: Diskutiert man über die Beteiligung Deutschlands an der Stabilisierung Afghanistans nach dem Ende der Talibanherrschaft, kann man sehr ausgiebig über das Pro und Contra des Bundeswehreinsetzes debattieren und kommt dann, je nach normativer Grundeinstellung, zu Forderungen wie „Bundeswehr raus aus Afghanistan“ oder „der Wiederaufbau geht nur mit zivilen Mitteln“ oder den entsprechenden Gegenforderungen. Man kann sich jedoch auch auf die Gründe und Optionen der deutschen Afghanistanpolitik einlassen und danach fragen, ob die von Bundesregierung und Parlament getroffenen Entscheidungen der komplexen Lage in Afghanistan und in dieser Weltregion angemessen sind, in welchem Zusammenhang diese Entscheidungen mit anderen Zielen und mit Bündnisverpflichtungen

¹ *Normativ* hat zwei Bedeutungen, einmal auf feste und in der Gesellschaft akzeptierte Normen bezogen, dann aber auch einfach nur als Synonym für präskriptiv. Beide Bedeutungen können sich überlagern; häufig glaubt man aber nur, dass sie es tun.

Deutschlands stehen und wie das ja offenbar nicht unproblematische Engagement Deutschlands in Afghanistan so gestaltet werden kann, dass den Sicherheitsinteressen Afghanistans, den eigenen Sicherheitsinteressen vor Ort sowie den allgemeinen Zielen und Verpflichtungen Deutschlands am besten entsprochen wird. Zuweilen ist eine derart pragmatische Kritik trotz des Verzichts auf knallige Formulierungen in der Sache die schärfere.

In Demokratien haben außenpolitische Debatten einen weiten innenpolitischen oder innergesellschaftlichen Horizont. Die Festlegung nationaler Prioritäten für die Außenpolitik ist hier nicht einfach eine Angelegenheit kleiner Zirkel im politisch-administrativen System, sondern findet in öffentlicher Auseinandersetzung statt, an der sich auch viele gesellschaftliche Gruppen mit transnationalen Zielen und Horizonten beteiligen. Die Medien der Massenkommunikation sind dabei nicht einfach Instrumente, sondern eigenständig Beteiligte, denn sie verkünden und stützen bestimmte außenpolitische Einstellungen und Haltungen einfach dadurch, dass und wie sie über außenpolitische Sachverhalte berichten.

In den Medien, gerade denen mit einem angestrebten höheren argumentativen Niveau, begegnet man mehr oder weniger regelmäßig der Klage, dass die Außenpolitik für Deutschland immer wichtiger werde, immer schwieriger auch – aber es gäbe niemandem, der dies der Bevölkerung überzeugend erklären könnte. Diese ihrerseits habe einen unübersehbaren Hang zu einer Art biedermännischen Isolationismus entwickelt, der vor den sich immer weiter verschränkenden wechselseitigen Abhängigkeiten nicht nur der Staaten und Ökonomien, sondern auch der Lebensverhältnisse überall auf dem Planeten am liebsten die Augen verschließe. Aber selbst dort, wo fachgerecht über Außenpolitik debattiert wird, herrsche, schreibt z.B. ein Journalist der „Zeit“, eine „gewisse Bravheit“ vor (Ross 2006).

Stimmt diese Diagnose, die im Übrigen nicht neu ist, sondern auf eine Reihe von Beobachtungen aus früheren Jahren verweisen kann, die zu einem ähnlichen Ergebnis kamen (z.B. Krieger 1990)? Nun soll man das Kind nicht mit dem Bade ausschütten. Die Rückkehr zu einem klirrenden „Primat der Außenpolitik“ ist weder zu erhoffen noch zu erwarten. Indes steht eine weitergehende Verquickung von innen- und außenpolitischen, von zwischenstaatlichen und transnationalen Aspekten ins Haus. Die hier aus Gründen der Übersichtlichkeit gezogenen und geläufig gewordenen Trennlinien verwischen sich zusehends. Das liegt in der Hauptsache an den Konsequenzen der Globalisierung, also der bereits weit fortgeschrittenen, aber noch längst nicht an Dynamik verlierenden, ungleichmäßigen Vernetzung von Aktionsfeldern, Akteuren und Aktionen aller Art über den gesamten Planeten hin.

Vor diesem Hintergrund wird hier nach der normativ-pragmatischen Dimension deutscher Außenpolitik unter den gegenwärtigen Bedingungen inter- und transnationaler Beziehungen gefragt. Welche Prioritäten gelten hier oder wie wird versucht, einer Prioritätenbildung auszuweichen? Wie steht es um die Balance zwischen einer noch nicht recht identifizierbaren „europäischen“ und einer vielleicht nicht mehr richtig auszumachenden „gesamtweltlichen Perspektive“? Und ist, wenn man die Worte „noch nicht“ und „nicht mehr“ verwendet, die politische Lage damit angemessen gekennzeichnet? Wie passen andere Weltregionen in diesen traditionellen Wahrnehmungsrahmen deutscher Außenpolitik?

2 Deutungsrahmen

2.1 Vorsichtige Theorie-Schelte

Spätestens an dieser Stelle sieht die *in-group* der akademischen Politexperten erwartungsvoll der Selbstverortung des Verfassers in dem gerade gültigen Koordinatengefüge der Theorien und „Weltbilder“ (Krell 2000) internationaler Beziehungen entgegen. Das ist dann das Kapitel, welches die Praktiker der Politik gerne überschlagen. In der Regel tun sie gut daran, denn der selbstverständlich wichtige Theoriediskurs hat zwar viele Funktionen, aber viele davon haben eher mit der Organisation dieses Diskurses und mit disziplininternen Hackordnungen, weniger mit den außenpolitischen Angelegenheiten zu tun.

Diese Angelegenheiten, das zu betonen ist eigentlich trivial, werden aus unterschiedlichen Perspektiven unterschiedlich betrachtet, ähnlich wie Fußgänger, Pfadfinder, Radfahrer und Autofahrer den Straßenverkehr anders wahrnehmen und sich entsprechend verschieden verhalten². In der Politik sind wir in gewissem Sinne alle ‚Konstruktivisten‘. Die Konstruktionen der jeweiligen politischen Wirklichkeit geschehen allerdings nicht willkürlich. Sie können auch nicht beliebig gestaltet werden, das ließe sie früher oder später in sich zusammenfallen. Ihre Bauelemente – Erfahrungen, Interessen und Werte – und die zeitlich-räumlichen Baubedingungen verändern sich, manche nur geringfügig über sehr lange Fristen, andere wiederum auf gut vorhersehbare Weise stetig, manche schließlich auch überraschend und schubweise.

² Man kennt das Phänomen, dass dieselbe Person, wenn hinter dem Steuer eines Autos, auf die frechen Fußgänger schimpft und als Fußgänger über die rücksichtslosen Autofahrer. Wenn man ehrlich ist, kennt man es ja sogar von sich selbst. Und die Pfadfinder, so das ja durchaus sympathische Klischee, nützen den Straßenverkehr, um gute Taten zu tun.

Weil das so ist, haben Theorievergleiche in der Disziplin von den Internationalen Beziehungen einen geringeren Erkenntnisnutzen, als es auf den ersten Blick erscheint. Die miteinander konkurrierenden Theorien oder ‚Schulen‘ sind häufig nichts anderes als die bunten akademischen Blüten von Weltanschauungen. Gerade in der Außenpolitik und den internationalen Beziehungen, normativ dicht verminte Politikfelder, spiegeln die Haussen und Baissen bestimmter Theorien in erster Linie gruppenspezifische Identifikations- und Identitätsbedürfnisse wider. Aber nicht ihre ‚Anschlussfähigkeit‘ an ein groß-theoretisches Mutterschiff macht auf Dauer den Nutzen einer systematischen Analyse politischer Vorgänge aus, obgleich diese ihr auch nicht zum Nachteil gereicht. Fehlen dem Beobachter jedoch wahrnehmungs- und handlungsbezogene Empathie für individuelle und kollektive Akteure und ein genügendes Maß an Selbstreflexivität, kommt er auch mit den gerade beliebtesten Theorieprämissen nicht sehr weit.

2.2 *Kontinuität*

Für die Außenpolitik der Bundesrepublik Deutschland bedeuteten das Ende des Ost-West-Konflikts und die Vereinigung eine tiefe Zäsur. Das gilt *cum grano salis* freilich auch für andere Staaten im internationalen System. Ähnlich wie Deutschland eine Neukalibrierung seiner Außenpolitik vornehmen musste, kamen auch andere Staaten und internationale Organisationen darum nicht herum, so dass zuweilen der Eindruck entstanden ist, dieser Prozess verändere am zwischenstaatlichen Verhältnis (etwa in Europa oder in den transatlantischen Beziehungen) nur wenig. Wenn dann doch Veränderungen unübersehbar geworden waren, fiel ihre Kommentierung gleich recht dramatisch aus, denn zuvor hatte man sich ja an die Unerschütterlichkeit der Kontinuitätsthese geklammert.

Diese These besagt: Die Westpolitik Konrad Adenauers, kombiniert mit der Ostpolitik Willy Brandts und der in der politischen Elite und der Bevölkerung fest verankerten Zivilmachtorientierung, bildet nach wie vor die Grundlage deutscher Außenpolitik und brauchte deshalb nach dem 3. Oktober 1990 auch nicht revidiert zu werden. Wer immer etwas zu ändern versucht, etwa Bundeskanzler Gerhard Schröder 2002/03 mit seiner Distanzierung von der Irakpolitik der Vereinigten Staaten, handelt sich selbst und Deutschland letztlich nur Schwierigkeiten ein. Gestützt wird die Wahrnehmung der Anhänger dieser These durch eine eigentümliche Erinnerung. In der Geschichte der Bundesrepublik Deutschland und ihrer Außenpolitik gibt es nämlich eine Kursänderung, welche den Zeitgenossen seinerzeit als harscher Bruch erschien und von manchen, wenn auch nicht

von allen ihrer Befürworter genau so verstanden wurde. Das war die neue Ost- und Deutschlandpolitik, die nach mehreren Jahren der öffentlichen politischen Auseinandersetzungen von der sozial-liberalen Koalitionsregierung eingefädelt und durchgesetzt wurde, die 1969 ins Amt kam.

Nach 1969 hielt sich noch für ein paar Jahre der Eindruck, die neue Bundesregierung habe die Kontinuität der Westintegrationspolitik Konrad Adenauers zur Disposition gestellt. Aber bald, lange vor dem Regierungsantritt der ersten Regierung Kohl im Oktober 1982, offenbarte sich in aller Deutlichkeit, dass die neue Ost- und Deutschlandpolitik keineswegs diese Kontinuität aufgehoben, dass sie die Westintegrationspolitik lediglich ergänzt hatte. Es war der Übergang vom Kalten Krieg zur Entspannung im Ost-West-Verhältnis, der diese Ergänzung ermöglichte und in gewissem Sinne erzwang. Die Grundlinien westdeutscher Außenpolitik veränderten sich deswegen nicht. Wohl aber erweiterte sich ihr Handlungsspielraum.

Diese außenpolitischen Erfahrung beförderte nach dem Ende des Ost-West-Konflikts das in der Innenpolitik weit verbreitete Streben, politische Veränderungen lieber nicht ungeschminkt zur Kenntnis zu nehmen und das Nachdenken über sie erst einmal auf der Agenda nach hinten zu schieben – aus Furcht, es könnten sich Verluste ergeben. Außerdem gehörte es zu den Pflichtübungen deutscher Politiker, wenn sie sich nach der Vereinigung im Ausland befanden oder mit ausländischen Politikern sprachen, die Kontinuität deutscher Außenpolitik zu betonen. Berechenbarkeit, Zurückhaltung, Verantwortlichkeit, keine Rückkehr zur deutschen „Machtpolitik“, keine Alleingänge, multilaterale Konsensorientierung, ein europäisiertes Deutschland: Dies waren die immer wieder neu beschworenen Schlüsselbegriffe, die für die künftige Außenpolitik Deutschlands ihre Gültigkeit beibehalten oder sogar noch verstärken sollten. Aufmerksamen Beobachtern entging dabei jedoch nicht, dass der deutsche Multilateralismus, die Flagge auf unserem außenpolitischen Container, „sich im Laufe des letzten Jahrzehnts spürbar geändert“ hat und „dass diese Diskursverschiebung unter dem Deckmantel der Kontinuitätsrhetorik stattfindet“ (Baumann 2005: 100). Die Kontinuität ist sozusagen auch nicht mehr das, was sie früher einmal war.

2.3 *Innen- und Außenpolitik*

In der Perspektive von Ernst-Otto Czempiel (1999) gehören eine Menge Begriffe und Konzepte, mit denen hier umgegangen wird, zum alten Eisen. Nationale Interessen, traditionelle Realpolitik, Staatsräson, ja selbst Außenpolitik sind für

ihn nicht mehr zeitgemäß. Statt von Außenpolitik möchte er lieber zungenbrecherisch von „internationalisierender Politik“ sprechen. Sie besteht für ihn aus einem komplexen Gemisch: innenpolitisch motivierte Handlungen des politischen Systems über seine Grenzen hinaus in das internationale Umfeld, von zivilgesellschaftlichen Akteuren orchestrierter innenpolitischer Druck auf die Außenpolitik des eigenen Staates oder anderer Staaten, internationale Organisationen und Regime. Grenzüberschreitende Handlungen nicht-staatlicher Akteure verändern und relativieren die außenpolitische Gestaltungsmacht der Regierungen ebenso, wie diese Akteure außenpolitische Entscheidungen mittels eines medialen *blow-up*-Effekts innenpolitisch nutzbar machen können.

Solche Effekte und die damit einhergehende Vermischung von Innen- und Außenpolitik lassen sich vielfach beobachten. Sie spielen gerade auch in der deutschen Außen-, vor allem freilich in der deutschen Sicherheitspolitik eine Rolle. Vielfach ist z.B. die Entscheidung Gerhard Schröders, Deutschland aus dem dritten Golfkrieg weitgehend und vor allem auch mittels demonstrativer Kritik an der Politik von Präsident George W. Bush herauszuhalten, als wahltaktische Entscheidung gekennzeichnet worden. Sie hat im Übrigen auch durchaus zum überraschenden Wahlerfolg der rot-grünen Koalition im Herbst 2002 beigetragen. Er stützte sich dabei auf eine latente amerikafeindliche Grundstimmung in der Bevölkerung – und verstärkte sie mit seiner Politik.

Der höhere Stellenwert innen- und gesellschaftspolitischer Diskurse für die Regierungsentscheidungen in der Außenpolitik muss allerdings nicht unbedingt wie bei Czempel mit einer langfristig wirksamen Veränderung internationaler Politik schlechthin erklärt werden. So konstatiert auch Franz-Josef Meiers (2006: 353) für Deutschland eine Vermengung innen- und außenpolitischer Handlungssphären, aber er deutet dies als eine „Rückkehr der Innenpolitik in die Außenpolitik“. Für ihn handelt es sich also um eine Konsequenz der Vereinigung Deutschlands 1990. Das vereinte Deutschland übernehme nun nicht mehr reflexartig Anforderungen und Erwartungen des externen Umfeldes. Vielleicht sollten wir etwas vorsichtiger formulieren: Außenpolitische Entscheidungen der Bundesregierungen sind heute grundsätzlich weniger stark von solchen Anforderungen und Erwartungen beeinflusst als früher, die Regierung kann sich ihnen leichter entziehen oder andere Ziele dagegenstellen. Zugleich ist die Bedeutung von innenpolitischen Prioritäten und gesellschaftlichen Diskursen für den außenpolitischen Entscheidungsprozess hierzulande angestiegen.

3 Die Tradition des Sowohl-als-auch

Ganz leicht entflieht man der Verführungskraft dieser diplomatischen Optimierungsstrategie ja nicht. Sie führt eine Traditionslinie der deutschen Diplomatie seit Bismarck fort, die sich nicht zuletzt als geopolitische Weisheit aus der geographischen Lage Deutschlands in der Mitte Europas ergibt. Bismarck kann als ein Meister dieser Optimierungsstrategie gelten, wie Peter Krüger in seinem wunderbaren Europa-Buch schreibt: „Bismarcks Bündnissystem war [...] ein europäisches Netzwerk von Vereinbarungen, unterschiedlich nach Form, Inhalt und Beteiligten, zum Zwecke der Interessenbalance und Friedenssicherung“ (Krüger 2006: 96). Das Problem dieser Interessenbalance bestand allerdings darin, dass es eines Meisters wie Bismarck bedurfte, um sicher damit umgehen zu können. Seine Nachfolger wollten das nicht, auch weil sie es nicht konnten. Aus Bismarcks kraftvoller Schaukelpolitik wurde dann ein etwas anämisches Konstrukt, das Deutschland *zwischen* Ost und West in der Interessenschwebe halten wollte. Da schwebte aber nichts, sondern Deutschland landete in der Katastrophe des Ersten Weltkriegs, der in gewissem Sinne zusammen mit der Zwischenkriegszeit und dem Zweiten Weltkrieg eine einzige historische Periode bildet.

Nach dieser Zeit gab es mit dem Ost-West-Konflikt in seiner Phase als Kalter Krieg eine Ära für Deutschland, in der zunächst einmal jeder Gedanke an ein Sowohl-als-auch in der Außenpolitik tabu war. Selbstverständlich galt das für beide deutschen Staatsgebilde, die 1949 als Provisorien gegründet und gewissermaßen restlos in die jeweiligen Bündnisse integriert wurden. Alle Ansätze zu einer deutschen Vermittlungspolitik zwischen Ost und West, zu einer „Brückenfunktion“ wurden, selbst wenn sie sich in den Mantel nationaler Einheitsrhetorik kleideten, zwischen den Klischees östlicher Propaganda und dem Misstrauen westlicher Verbündeter zerbröselte. Auch die sozial-liberale Ost- und Deutschlandpolitik war nur denkbar als ergänzendes Element der Westintegration.

Im Rahmen dieser unbestrittenen Westintegration ergab sich indes bald eine andere Version der Sowohl-als-auch-Konstellation. Sehr früh schon in der Geschichte der Bundesrepublik Deutschland wurde erkennbar, dass die zwei Kreise der festen und sich politisch immer weiter verstärkenden Westintegration nicht ganz einfach in Übereinstimmung zu halten sind. Und so wurde die Notwendigkeit, die Balance zwischen (West-)Europa und Amerika, zwischen „gaullistischen“ und „atlantischen“ Prioritäten zu halten, zu einer strukturellen Hauptaufgabe der westdeutschen Diplomatie in den vier Jahrzehnten deutscher Teilung im Kalten Krieg und den Jahren der Ost-West-Entspannung.

Diese Aufgabe war nicht leicht zu schultern, was man etwa an der Geschichte des Elysée-Vertrages von 1963 ablesen kann. Aber sie hat sich so nachdrücklich in den außenpolitischen Code der Bundesrepublik Deutschland eingepreßt, dass nach dem Ende des Ost-West-Konflikts zunächst einmal an der fortgesetzten Gültigkeit dieser Sowohl-als-auch-Konstellation nicht gezweifelt wurde. Erweiterung und Vertiefung der Europäischen Union, Nichtteilnahme und Teilnahme (per Scheckbuch) am Golfkrieg der Vereinten Nationen gegen die Aggression des Irak, Anspruch auf einen Ständigen Sitz im Sicherheitsrat, aber nur, weil er im europäischen Sinne nutzbar gemacht würde, Transformation der Bundeswehr in eine Einsatzarmee unter Beibehaltung der territorial definierten Verteidigungsaufgaben aus der Zeit vor 1990 – es ließen sich noch weitere Beispiele (übrigens auch aus der Innenpolitik) anführen, die einander entgegenstehende Handlungsoptionen optimieren sollen. Das kann über längere Zeit funktionieren. Aber auf Dauer wirkt sich diese Haltung der Entscheidungsvermeidung lähmend aus.

4 Veränderte Rahmenbedingungen

Noch der theoretisch ambitionierte, ein wenig schematische Versuch einer Tübinger Arbeitsgruppe, die innere Verfassung der deutschen Außenpolitik nach der Vereinigung anhand von Fallstudien kenntlich zu machen, kommt zu dem Ergebnis, „continuity prevails in post-unification Germany's foreign policy“ (Rittberger 2001: 325). In der Sicht der Autoren besteht die von ihnen wahrgenommene Kontinuität deshalb, weil es dieselben sozialen Normen sind, welche die deutsche Außenpolitik vor wie nach der Vereinigung entscheidend bestimmten. Gemeint sind damit Normen wie der Schutz der Menschenrechte, Demokratisierung, die Ersetzung von nationalstaatlicher Macht durch internationales Recht, die „Zivilisierung“, d.h. Entmilitarisierung internationaler Politik und Hilfe für die Menschen in den Armutregionen der Welt.

Mit dem Einfluss von sozialen Normen auf die Außenpolitik hat es allerdings eine besondere Bewandnis: Erstens lässt er sich leichter behaupten als nachweisen (die Erwähnung solcher Normen in offiziellen Dokumenten sagt noch nichts über die Reichweite dieses Einflusses aus) und zweitens können dieselben sozialen Normen in unterschiedlichen Kontexten unterschiedliche Verhaltensweisen zur Folge haben. Das Ende des Ost-West-Konflikts brachte einen tiefgreifenden strukturellen Wandel des internationalen Systems mit sich oder beschleunigte ihn dramatisch. Die hervorstechenden Züge dieses Wandels lassen sich so zusammenfassen:

- Die durch die gegenseitige nukleare Abschreckung zwischen der Sowjetunion und den Vereinigten Staaten stabilisierte Bipolarität des internationalen Systems hat einer unübersichtlichen und wenig ausgeprägten, asymmetrischen Multipolarität Platz gemacht.
- Der Prozess einer, wenn auch nicht gleichmäßig, dichter werdenden globalen Vernetzung von immer mehr Menschen in ihren Arbeits- und Freizeitbeziehungen sowie über Migration (freiwillig oder erzwungen) und von immer mehr Sachfeldern in Politik, Wirtschaft und Kultur (gemeinhin *Globalisierung* genannt) erweitert den Handlungshorizont der Staaten, ohne ihre Handlungsmöglichkeiten in gleicher Weise zu vergrößern.
- Internationale Organisationen und internationale Regime zur Regelung und Supervision von Problemen mit potentiell globaler Reichweite sowie nicht-staatliche Akteure mit jeweils eigenen Interessen und Zielen ergänzen den herkömmlichen, vornehmlich aus Staaten bestehenden Kreis der Akteure internationaler Politik.
- Konflikte, die zwischen und vor allem mehr und mehr innerhalb von Staaten zu kriegerischen Auseinandersetzungen führen, können leichter und rascher horizontal eskalieren. Das Spektrum der Konfliktmotive reicht von ethnischen und religiösem Emanzipationsstreben bis zu kriminellen Machenschaften in politischer Gestalt.
- Die internationale Ordnung ist durch all diese Entwicklungen fragiler geworden, wo doch ihre Stabilität besonders gefragt ist, um Risiken und Gefahren für ganze Makroregionen oder sogar die Menschheit insgesamt zu entschärfen bzw. abzuwehren. Die „internationalen Gemeinschaft“³ ist weit davon entfernt, ostentative Vernachlässigungen grundlegender Pflichten gegen das Völkerrecht (Schutz der Menschenrechte) abstellen oder jene nach all unseren wissenschaftlichen Erkenntnissen dringend benötigten ökologischen globalen Vereinbarungen verbindlich abschließen zu können.

Ohne daraus eine exklusive theoretische Lehre machen zu wollen – es ist doch mehr als nur oberflächlich plausibel, dass solch dramatische Veränderungen in den Strukturen des internationalen Systems entsprechende Veränderungen in der Politik staatlicher (und anderer) Akteure zur Folge haben. Und so hat denn auch, nicht über Nacht, aber insgesamt gesehen doch recht zügig, der Katalog von Anforderungen und Erwartungen, die andere Akteure an die deutsche Außenpo-

³ Der Ausdruck ist erheblich warmherziger als die politischen Umstände. Von Gemeinschaftsgeist kann jedenfalls weder in der Staatenwelt noch unter den transnationalen Akteuren die Rede sein, allenfalls ausnahmsweise.

litik herantragen, ein anderes Profil bekommen. Ebenso hat sich die deutsche Interessenlage verändert. Schon allein wegen dieser neuartigen Zusammenhänge, in die sich deutsche Außenpolitik in den letzten beiden Jahrzehnten verstrickt sieht, hat schon zu der Zeit, als das fast überall akzeptierte Kenn- und Schlüsselwort für sie noch *Kontinuität* hieß, die Vermutung nahegelegen, dass unter dem Schutz dieses Etiketts eben doch eine Reihe von Kursänderungen unumgänglich und einzuleiten war. Da man dafür aber Zeit brauchte und überhaupt den schubartigen Wandel des internationalen Systems von 1990/91 zu verkraften hatte, waren die meisten Beobachter der deutschen Außenpolitik erst einmal mit der Kontinuitätsthese ganz zufrieden.

5 Europa? Europa!

Aus welchem Blickwinkel man die deutsche Geschichte der letzten drei, vier Jahrhunderte auch betrachtet, sie war immer in besonders starkem Maße in einen europäischen Kontext eingebettet. Die „deutsche Frage“ für Deutschlands Nachbarn hieß lange: Wie stark darf Deutschland allenfalls werden, um nicht zur kontinentalen Vormacht zu werden? Auch am Ende des 20. Jahrhunderts, im Zusammenhang mit der Vereinigung Deutschlands, kam diese Frage wieder hoch. Einerseits ist das verständlich. Andererseits ist die Fragestellung selbst teilweise obsolet geworden, weil die Integration Europas schon längst so weit fortgeschritten ist, dass innerkontinentale Vorherrschaftsstrukturen wie im 19. und 20. Jahrhundert nicht mehr vorkommen. Das Projekt der Europäisierung nationalstaatlicher Politiken hat sich auch schon seit längerem von einer seiner wichtigsten Aufgaben der frühen Jahre emanzipiert, nämlich die Bundesrepublik Deutschland unter Kontrolle zu halten. Nach dem Ende des Ost-West-Konflikts haben die Integrationskräfte auch deshalb nicht nachgelassen, weil in der jetzt an Dynamik zunehmenden Globalisierung nur die Zusammenlegung ihrer Ressourcen den europäischen Staaten die Chance bietet, weltpolitisch und weltökonomisch mitzuhalten. Die Europäische Union befindet sich allerdings nach dem Abschluss des Lissaboner Vertrags weniger denn je auf dem Weg zu einem „Quasi-Bundesstaat Europa“, und Hans-Peter Schwarz (2005: 272ff) hatte mit seiner Kritik an dem visionären Überschwang der rot-grünen Bundesregierung völlig recht.⁴

⁴ Genauer gezielt, träfe diese Kritik allerdings vornehmlich den Außenminister Fischer. Bundeskanzler Schröder blieb solch visionärer Überschwang eher fremd.

Die Beobachtungen von Marika Lerch (2004: 273) und Frank R. Pfetsch (2009), das Gewicht der Europäischen Union nehme in der Weltpolitik unübersehbar zu, sind vielleicht ein bisschen zu optimistisch formuliert. Jedoch darf die relativ schwache Vorstellung Europas in der Frage des Irakkrieges 2002/2003 oder den Klimaschutzverhandlungen in Kopenhagen 2009 nicht die Sicht auf eine ganze Reihe langsamer, indes vielversprechender Entwicklungen verdecken. Für die deutsche Außenpolitik und die Staatsräson der Bundesrepublik Deutschland gibt es im Grunde keine sinnvolle Alternative zu einer europäischen Vergemeinschaftung auf möglichst vielen Politikfeldern, nicht zuletzt auch dem der gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik. Es kommt dabei allerdings sehr darauf an, wie diese Option umgesetzt wird. Aber klar ist, dass jede andere Option nicht annähernd die Möglichkeiten bietet, eigene (nationale) Interessen und Zielvorstellungen zu verwirklichen. Deutsche Beiträge zur Weltordnungspolitik (ebenso wie die anderer europäischer Staaten) werden am besten auf dem europäischen Gleis zu Geltung gebracht. Europapolitik ist für Deutschland also zunächst einmal Europäisierungspolitik. Das ist schwierig, wie die immer mal wieder enttäuschten Erwartungen bezüglich einer stringenten Gemeinschaftspolitik der Mitgliedstaaten der EU zeigen. Für Deutschland geht es hierbei um zweierlei: *Erstens* um die angemessene Ausgestaltung des Akteurs Europa, also sozusagen um die innere Handlungsfähigkeit, und *zweitens* um die gemeinsamen Interessen in der Weltpolitik sowie um eine durch die Gemeinsamkeit mit anderen europäischen Staaten gewichtiger gewordene Weltordnungspolitik.

6 Arbeitsteilung und Augenhöhe

In der Politik stimmt die semantische Logik nicht immer. Wenn hier die Sowohl-als-auch-Perspektive der deutschen Außenpolitik kritisiert wird, dann soll das keineswegs als ein Plädoyer für eine Entweder-oder-Perspektive missverstanden werden. Die Europapolitik und die Amerikapolitik der Bundesrepublik lassen sich nicht immer gut balancieren und in Übereinstimmung miteinander bringen. Aber das heißt überhaupt nicht, dass die Entscheidung für die Europapolitik im eben definierten Sinne zugleich eine Vernachlässigung der Amerikapolitik impliziert. Einer „Emanzipation“ von Amerika, wie Egon Bahr (1998: 43) sie gefordert hat, bedarf es nicht. Nicht nur bestehen enge Wirtschaftsbeziehungen über den Atlantik hinweg, nicht nur ist für Europa ebenso wie für Amerika die weitere Existenz transatlantischer Sicherheitsinstitutionen überaus vorteilhaft, auch bei den weltpolitischen Ordnungsvorstellungen gibt es trotz einer Reihe von Diver-

genzen und Konkurrenzen zwischen Europa und Amerika und, in den letzten Jahren deutlicher werdend, zwischen Deutschland und Amerika mehr Übereinstimmungen als mit so gut wie jedem anderen Akteur.

Seit ein paar Jahren werden im öffentlichen Diskurs auf beiden Seiten des Atlantiks gerne anderslautende Aussagen formuliert. Zuweilen mischt sich in die Urteile drüben ein anti-europäischer und in die Urteile hier ein anti-amerikanischer Affekt ein. Dies muss man gewiss ernst nehmen, aber mehr als Symptom für ein Kommunikationsdefizit und nicht so sehr als Symptom für einen „fundamentalen Konflikt über das Verständnis internationaler Politik“ (Jarausch/Geyer 2005: 225) zwischen den Vereinigten Staaten und Deutschland (oder Europa). Für Gregor Schöllgen (2003: 159) geht die „transatlantische Epoche“ zu Ende. Wenn man darunter eine besonders harmonische Epoche versteht, in welcher der wohlwollende Hegemon in Washington die Bundesrepublik Deutschland sozusagen ganz nach eigenen Vorstellungen schuf und an langer Leine sich entwickeln ließ, dann mag das richtig sein. Aber davon konnte eigentlich nie ernsthaft die Rede sein. Das internationale System umfasst im Zeichen der Globalisierung derart viele unterschiedliche Akteure mit zum Teil gegenläufigen Interessen, es ist von derart vielen und schrecklichen Gewaltkonflikten gekennzeichnet, die fast allesamt in die westlichen Gesellschaften überschwappen können, dass auch fürderhin eine enge transatlantische Kooperation der Vereinigten Staaten und der europäischen Staaten wichtig, ja unabdingbar ist.

Freilich wird es nur eine sinnvolle Fortsetzung der „transatlantischen Epoche“ geben, wenn die gegenseitigen Beziehungen gründlich renoviert und die unterschiedlichen Lagebeurteilungen und Politikstile neu aufeinander abgestimmt werden (vgl. Pond 2004). Solche Abstimmung läuft, wenn sie erfolgreich sein will, nicht auf eine Leugnung oder Verdrängung der Unterschiede hinaus, sondern gerade im Gegenteil auf deren Anerkennung. Den etwas zu pfiffigen Vorschlag für eine transatlantische Arbeitsteilung, den Egon Bahr (2003a) vorgebracht hat, darf man allerdings getrost ignorieren: Die Amerikaner machen den Krieg und die Europäer bauen dann am Frieden. So nicht. Eine gewisse Komplementarität von Friedfertigkeit und Machteinsatz, von *hard power* und *soft power* ist nötig. Aber es muss auf beiden Seiten des Atlantiks diese Mixtur geben. Dass Europa hier einen gewissen Nachholbedarf beim Ausbau der militärischen Mittel seiner Außen- und Sicherheitspolitik aufweist, lässt sich kaum leugnen. Allzu große Erwartungen an eine einheitliche Außen- und Sicherheitspolitik darf man allerdings nicht hegen (Bendiek 2010).

7 Weltpolitik und Weltordnungspolitik

Nicht nur französische Beobachter der deutschen Außenpolitik wie Lefebvre (2009) oder Gougeon (2009) stellen fest, dass die deutsche Außen- und Sicherheitspolitik, die Entwicklungspolitik gehört auch hierhin, in den letzten Jahren selbst- und machtbewusster geworden ist. Man kann dies, auch im Blick auf allgemeine Tendenzen innerhalb der Europäischen Union, als Re-Nationalisierung deuten (Weiss 2009). Das erklärt jedoch nur den weniger wichtigen Anteil dieser Veränderung. In der Hauptsache sind das gestiegene deutsche Selbst- und Machtbewusstsein in der internationalen Politik ein Reflex auf die Veränderungen des internationalen Systems selbst und auf die Globalisierungsdynamik. Zu dieser Dynamik gehören einerseits bestimmte Deregulierungsprozesse, die staatliche Handlungsfähigkeit beschnitten, andererseits jedoch genauso, und keineswegs nur aus Anlass der weltweiten Krise auf den Finanzmärkten, Reregulierungsprozesse, die auf eine verstärkte staatliche Handlungsfähigkeit im internationalen System angewiesen sind.

Globalisierung impliziert, dass ein Staat wie Deutschland den Horizont seiner Außen- und Sicherheitspolitik global ausweiten muss. Der Aufstieg neuer Mächte und Regionen und die geopolitische, geoökonomische sowie geostrategische „Machtverschiebung vom euroatlantischen Raum nach Asien und in den asiatisch-pazifischen Raum“ (Kreft 2009: 45) lassen etwas anderes gar nicht zu. Nun ist aber trotz anderslautenden „Standpunkten“ (Gujer 2007) Deutschland keine Großmacht oder allenfalls eine auf makroregionalem Niveau. Schon allein deshalb liegt es auf der Hand, dass die eigenen Interessen sinnvoller in einem größeren Handlungsverbund aufgehoben sind. Die Europäische Union, wenn sie denn ein genuiner weltpolitischer Akteur würde, in dem Deutschland eine führende Rolle spielt, könnte sogar ein vergleichsweise homogener Handlungsverbund sein (vgl. Mayer 2009). Er bietet sich für die gemeinsame Weltpolitik der EU-Mitgliedstaaten an. Was die Weltordnungspolitik betrifft, also den Teil von Weltpolitik, in dem es um die Strukturen und Grundregeln des internationalen Systems geht, da sollte auf den transatlantischen Handlungsverbund und die OECD-Welt zurückgegriffen werden. Beide sind in sich heterogener, aber ihre Mitglieder warten doch bei vielen Fragen mit den gleichen, ähnlichen oder zumindest leicht kompatibel zu machenden Vorstellungen für gemeinsame politische Projekte und langfristige Kooperationen auf.

8 Gestalterischer Multilateralismus

Manche Autoren, insbesondere solche, die an dem Konzept der „Zivilmacht Deutschland“ hängen, sehen in den Entwicklungen der deutschen Außenpolitik der letzten Jahre nur kleinere Anpassungen. Andere meinen, in genau diesem Zeitraum sei Deutschland „wieder zu einem Akteur mit dem Potenzial einer europäischen Großmacht“ aufgestiegen (Schöllgen 2003: 29) und der „deutsche Weg“ sei selbstverständlich und normal (Bahr 2003b). Aus wiederum anderer Perspektive hat sich Deutschland außenpolitisch ins Abseits begeben und das „Zivilmacht“-Konzept in vielen Punkten durchlöchert (Mauß 2003: 15f).

Für jedes dieser Urteile lassen sich ein paar gute Gründe anführen. Wägt man sie gegeneinander ab, gelangt man aber doch zu einem anderen Urteil. Die entscheidenden Rahmenbedingungen für die deutsche Außenpolitik sind das Ende des Ost-West-Konflikts und die zunehmende Dynamik der Globalisierung. Beides zusammen impliziert, dass deutsche Außenpolitik nunmehr einen weltweiten Horizont haben muss, denn insbesondere Sicherheit und Wohlstand lassen sich nicht in regionaler Abschottung erreichen bzw. ausbauen. Hinzu kommen noch die potentiell konfliktreichen Folgen des Aufeinanderprallens unterschiedlicher kultureller Wertesysteme und Religionen, auch dies ein Vorgang, der sozusagen planetarische Ausmaße angenommen hat.

Eine handlungsfähigere Europäische Union wird die Sicherheits- und die ökonomischen Interessen ihrer Mitglieder, aber auch ihre gemeinsame Konzeption von Demokratie und Menschenrechten handlungsmächtiger vertreten können. Deshalb kommt es für Deutschland mit höchster Priorität darauf an, die europäische Vergemeinschaftung voranzubringen. Das darf allerdings nicht unbesonnen geschehen. Deutschland wird als „Zentralmacht Europas“ nur in dem Maße erfolgreich sein können, wie sein Führungsstil behutsam bleibt. Womit gemeint ist: Deutschland sollte eine gestalterische Rolle bei der institutionellen Verfestigung der Europäischen Union akzeptieren und diese so spielen, dass die unterschiedlichen Vorstellungen in Europa über die Form der Gemeinschaftspolitik auf einen Nenner gebracht werden können. Wie man es nicht machen darf, haben wir alle vor Augen – der Verfassungskonvent hatte 2003 mit viel Tamtam ein Dokument zustande gebracht, dessen Scheitern bereits beim ersten Blick auf seinen Text deutlich war.

Die transatlantischen Beziehungen werden sich dann, bei allen Differenzen zu den Vereinigten Staaten, nicht verschlechtern, sondern sie werden sich verbessern können, weil es im Vergleich zu anderen Staaten viel mehr Übereinstimmungen von Interessen zwischen Amerika und Europa gibt – insofern gewiss

immer noch angemessen gekennzeichnet als eine einzige Makroregion, der Westen. Übereinstimmungen und Unterschiede werden im gängigen außenpolitischen Diskurs hierzulande häufig nicht ernsthaft genug identifiziert. So wichtig die persönlichen Eigenschaften amerikanischer Präsidenten für die Politik ihrer jeweiligen Administrationen auch sind – Sympathiewerte ersetzen keine Interessenanalyse.

Diese beiden Handlungsräume werden nicht deshalb weniger wichtig, weil andere, insbesondere in Asien, rasch an Bedeutung gewinnen. Präsenz und Handlungsbereitschaft in diesen Makroregionen lassen sich umso wirkungsvoller herstellen und zur Geltung bringen, je stabiler der europäische Kontext deutscher Außen- und Sicherheitspolitik ist.

Selbstverständlich kann Deutschland, aus materiellem und geistigem Ressourcenmangel, eine Reihe fälliger außenpolitischer Entscheidungen zu vermeiden trachten und eine Außenpolitik mit geringem Profil betreiben. Dann allerdings darf es auch keinen Anspruch auf Mitgestaltung von Weltpolitik und Weltordnungspolitik erheben. Viel erreichen lässt sich mit dieser Option nicht.

Werden solche Mitgestaltungsansprüche aber erhoben⁵, dann braucht es die dazu nötigen Ressourcen. Und es braucht eine Reihe von Entscheidungen, um die deutschen Interessen im europäischen, im transatlantischen und im globalen Rahmen erkennbar werden zu lassen, der eigenen Öffentlichkeit und den anderen Akteuren. Der Multilateralismus bleibt dabei eine der wichtigsten Methoden in der deutschen Außenpolitik. Aber es geht um einen gestalterisch eingesetzten, um einen nachdrücklichen Multilateralismus mit Führungsqualität.



Literatur

- Bahr, Egon (2003a): „Krieg und Frieden“, Frankfurter Allgemeine Zeitung, 10.12.2003.
Bahr, Egon (2003b): *Der deutsche Weg: Selbstverständlich und normal*, Stuttgart: Karl Blessing.
Bahr, Egon (1998): *Deutsche Interessen: Streitschrift zu Macht, Sicherheit und Außenpolitik*, Stuttgart: Karl Blessing.
Baumann, Rainer (2005): „Der Wandel des deutschen Multilateralismus: Verschiebungen im außenpolitischen Diskurs in den 1990er Jahren“, in: Cornelia Ulbert/Christoph Weller (Hg.): *Konstruktivistische Analysen der internationalen Politik*, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, 99-125.
Bendiek, Annegret (2010): *Neuer Europäischer Realismus (SWP-Aktuell 10)*, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik.

⁵ Also etwa der Anspruch auf einen Ständigen Sitz im Sicherheitsrat der Vereinten Nationen, den alle Bundesregierungen seit 1990, mal kräftiger, mal verhaltener, erhoben haben (Winkelmann 2006).

- Czempel, Ernst-Otto (1999): *Kluge Macht: Außenpolitik für das 21. Jahrhundert*, München: Beck.
- Gougeon, Jacques-Pierre (2009): „L'Allemagne puissance“, *La revue internationale et stratégique*, 74/2009, 35-47.
- Gujer, Eric (2007): *Schluss mit der Heuchelei: Deutschland ist eine Großmacht*, Hamburg: Edition Körber-Stiftung.
- Hacke, Christian (2006): „Mehr Bismarck, weniger Habermas: Ein neuer Realismus in der deutschen Außenpolitik?“, *Internationale Politik*, 61 (6), 68-76.
- Jarusch, Konrad H./Geyer, Michael (2005): *Zerbrochener Spiegel: Deutsche Geschichten im 20. Jahrhundert*, München: Deutsche Verlags-Anstalt.
- Kreft, Heinrich (2009): „Die geopolitische Verschiebung aus dem transatlantischen Raum nach Asien“, *KAS-Auslandsinformationen*, 25 (9), 45-62.
- Krell, Gert (2000): *Weltbilder und Weltordnung: Einführung in die Theorie der internationalen Beziehungen*, Baden-Baden: Nomos.
- Krieger, Wolfgang (1990): „Der mangelnde Nachwuchs im Berufsfeld ‚Internationale Beziehungen‘: Ein Defizit bundesdeutscher Bildungspolitik“, *Europa-Archiv*, 45 (9), 311-318.
- Krüger, Peter (2006): *Das unberechenbare Europa: Epochen des Integrationsprozesses vom späten 18. Jahrhundert bis zur Europäischen Union*, Stuttgart: Kohlhammer.
- Lefebvre, Maxime (2009): „L'Allemagne et l'Europe“, *La revue internationale et stratégique*, 74/2009, 87-97.
- Leuch, Marika (2004): *Menschenrechte und europäische Außenpolitik: Eine konstruktivistische Analyse*, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Mauß, Hans W. (2003): „Deutschland auf Abwegen?“ in: Hanns Mauß/Sebastian Harnisch/Constantin Grund (Hg.): *Deutschland im Abseits? Rot-grüne Außenpolitik 1998-2003*, Baden-Baden: Nomos, 7-18.
- Mayer, Hartmut (2009): „Declining might in the limelight: European responses to new regional powers“, *South African Journal of International Affairs*, 16 (2), 195-214.
- Meiers, Franz-Josef (2006): *Zu neuen Ufern? Die deutsche Sicherheits- und Verteidigungspolitik in einer Welt des Wandels 1990-2000*, Paderborn: F. Schöningh.
- Pfetsch, Frank R. (2009): „Europäische Union als globaler Akteur“, *WeltTrends*, 17 (67), 11-16.
- Pond, Elizabeth (2004): *Friendly Fire: The Near-Death of the Transatlantic Alliance*, Washington, D.C.: Brookings Institution Press.
- Rittberger, Volker (Hg.) (2001): *German Foreign Policy since Unification: Theories and Case Studies*, Manchester: Manchester University Press.
- Ross, Jan (2006): „Welterklärer, verzweifelt gesucht“, *Die Zeit*, 24.8.2006.
- Schöllgen, Gregor (2003): *Der Auftritt: Deutschlands Rückkehr auf die Weltbühne*, München: Propyläen.
- Schwarz, Hans-Peter (2005): *Republik ohne Kompass: Anmerkungen zur deutschen Außenpolitik*, Berlin: Propyläen.
- Szabo, Stephen F. (2009): „Can Berlin and Washington Agree on Russia?“, *The Washington Quarterly*, 32 (4), 23-41.
- Weiss, Moritz (2009): „Power and signals: explaining the German approach to European security“, *Journal of International Relations and Development*, 12 (3), 317-348.
- Winkelmann, Ingo (2006): „Deutschlands Position bei der Reform des Sicherheitsrats“, in: Johannes Varwick/Andreas Zimmermann (Hg.): *Die Reform der Vereinten Nationen: Bilanz und Perspektiven*, Berlin: Duncker & Humblot, 67-84.