bpb:

Beilage zur Wochenzeitung
Das Parlament

8. März 2004

Aus Politik und Zeitgeschichte

3 Werner Link *Essay*

Grundlinien der außenpoltischen Orientierung Deutschlands

9 Gregor Schöllgen

Die Zukunft der deutschen Außenpolitik liegt in Europa

17 Hanns W. Maull

„Normalisierung“ oder Auszehrung? Deutsche Außenpolitik im Wandel

24 Thomas Risse

Kontinuität durch Wandel: Eine „neue“ deutsche Außenpolitik?

32 Gunther Hellmann

Von Gipfelstürmern und Gratwanderern: „Deutsche Wege“ in der Außenpolitik

40 Rolf Clement

Die neue Bundeswehr als Instrument deutscher Außenpolitik

B 11/2004

Herausgegeben von
der Bundeszentrale
für politische Bildung
Adenauerallee 86
53113 Bonn.

Redaktion:
Dr. Katharina Belwe
Dr. Hans-Georg Golz
Dr. Ludwig Watzal
(verantwortlich für diese Ausgabe)
Hans G. Bauer
Telefon: (0 18 88) 5 15-0

Internet:
www.bpb.de/publikationen/apuz
E-Mail: apuz@bpb.de

Druck:
Frankfurter Societäts-Druckerei GmbH,
60268 Frankfurt am Main

Vertrieb und Leserservice:
Die Vertriebsabteilung
der Wochenzeitung Das Parlament,
Frankenallee 71–81,
60327 Frankfurt am Main,
Telefon (0 69) 75 01-42 53,
Telefax (0 69) 75 01-45 02,
E-Mail: parlament@fsd.de,
nimmt entgegen:

- Nachforderungen der Beilage
Aus Politik und Zeitgeschichte

- Abonnementsbestellungen der
Wochenzeitung Das Parlament
einschließlich Beilage zum Preis
von Euro 9,57 vierteljährlich,
Jahresvorzugspreis Euro 34,90
einschließlich Mehrwertsteuer;
Kündigung drei Wochen vor Ablauf
des Berechnungszeitraumes;

- Bestellungen von Sammelmappen für die Beilage
zum Preis von Euro 3,58
zuzüglich Verpackungskosten,
Portokosten und Mehrwertsteuer.

Die Veröffentlichungen
in der Beilage
Aus Politik und Zeitgeschichte
stellen keine Meinungsäußerung
des Herausgebers dar;
sie dienen lediglich der
Unterrichtung und Urteilsbildung.

Für Unterrichtszwecke dürfen
Kopien in Klassensatzstärke
hergestellt werden.

ISSN 0479-611 X

Editorial

■ Seit dem völkerrechtlich umstrittenen Irakkrieg findet eine heftige Auseinandersetzung um den Kurs der deutschen Außenpolitik statt. Ein Krieg bringe Dinge ans Licht, die sonst verborgen geblieben wären – so formulierte es einst Charles de Gaulle. Auf zwei zentralen außenpolitischen Feldern kam es zu schweren Zerwürfnissen zwischen den Partnern: In den transatlantischen Beziehungen und im Bereich der gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik der Europäischen Union. Zum ersten Mal seit dem Ende des Zweiten Weltkrieges hat ein deutscher Bundeskanzler öffentlich erklärt, dass über die deutsche Außenpolitik allein in Berlin entschieden werde. Deutschland brauche seine nationalen Interessen nicht zu verstecken; dies sei der „deutsche Weg", so Gerhard Schröder. Dieser Terminus löste bei der intellektuellen Elite eine Debatte aus. *Gunther Hellmann* setzt sich kritisch mit der „Weg"-Metapher auseinander, die erst durch Schröder wieder in den außenpolitischen Diskurs eingeführt worden sei. Als Alternative zu Schröders „Augenhöhen"-Metaphorik, böte sich das „Weimarer Dreieck" – bestehend aus Deutschland, Frankreich und Polen – als Kern einer gemeinsamen Außenpolitik geradezu an.

■ Um die Wiedererlangung der europäischen Handlungsfähigkeit geht es auch *Werner Link* in seinem Essay. Sie sei die notwendige Voraussetzung für die transatlantische Erneuerung, so seine These. Die frühzeitige Festlegung gegen eine Teilnahme am Irakkrieg – selbst wenn der UN-Sicherheitsrat der Intervention zugestimmt hätte – im engen Bündnis mit Frankreich hätten die außenpolitische Gestaltungsfähigkeit Deutschlands und der EU eingeschränkt. Aus der europäischen Grundorientierung Deutschlands folge die außenpolitische Maxime, eine erweiterte EU durch eine Kerngruppe zu einer kooperativen Politik in einem balancierten, multipolaren Weltsystem zu befähigen, so der Autor.

■ Der Irakkrieg hat neben dem offensichtlichen Ende der transatlantischen Epoche noch ein Weiteres ans Licht gebracht: die Stabilität der deutsch-französischen Partnerschaft. Für *Gregor Schöllgen* hat die NATO nur dann eine Zukunft, wenn ihr europäischer Pfeiler völlig neu justiert wird. Dazu bedürfe es einer engen deutsch-französischen Kooperation, der sich die anderen EU-Staaten anschließen können. Wenn die Zukunft deutscher Außenpolitik in Europa liegt, wie der Autor meint, muss Europa dann nicht noch einiges tun, um mit den USA „auf gleicher Augenhöhe" agieren zu können, wie es Schröder formulierte?

■ Die Neuausrichtung deutscher Außenpolitik ist bereits im Gange, wie die zahlreichen, weltweiten Militäreinsätze der Bundeswehr zeigen. In den neunziger Jahres ist die Politik der Zurückhaltung einer Bereitschaft zu derartigen Einsätzen gewichen, so *Rolf Clement*. Deren Notwendigkeit sei der deutschen Öffentlichkeit bisher aber nur unzureichend vermittelt worden. Notwendig sei deshalb eine gründliche Diskussion über die deutschen Interessen. Nimmt Deutschland folglich Abschied vom Konzept einer „Zivilmacht" und wird ein Nationalstaat wie jeder andere? *Thomas Risse* verneint einen solchen Richtungswechsel in der Außenpolitik. Mögen sich die Mittel auch erheblich verändert haben, so halte die Politik doch an den Zielen fest. Eine solche Kontinuität stellt auch *Hanns W. Maull* fest: Deutschland bleibe seiner in den fünfziger und sechziger Jahren entwickelten Strategie einer „Zivilmacht" treu. Diese sei noch immer ein überzeugendes Konzept. Es müsse jedoch kritisch überprüft und den veränderten Anforderungen entsprechend neu justiert werden.

Ludwig Watzal ■

Werner Link

Grundlinien der außenpolitischen Orientierung Deutschlands

I.

Landauf, landab ist von einer „Krise“ der deutschen Außenpolitik die Rede. Ob diese (oft parteipolitisch gefärbte) Rede sinnvoll ist, kann bezweifelt werden. Immerhin könnte sie dazu anregen zu bedenken, dass in einer Krise das deutlich wird, was zuvor bereits vorhanden war oder sich entwickelt hat, ohne ganz ins öffentliche Bewusstsein zu gelangen.

Auf unsere Thematik bezogen, heißt das: In der Irakpolitik sind die Grundbefindlichkeit und die Problematik der außenpolitischen Orientierung Deutschlands im neuen europäischen und internationalen System manifest geworden. Die eigentliche Zäsur waren der Zusammenbruch des bipolaren Systems und die veränderte (teils unipolare, teils multipolare) Machtverteilung im internationalen System sowie die Machtverschiebungen in Europa; auch die Reaktionen auf den 11. September 2001 sind nur im Lichte dieser neuen internationalen Machtrelationen zu verstehen. Bereits seit 1990/91 bestand also objektiv die Notwendigkeit, die außenpolitische Staatsräson des wieder vereinigten Deutschland zu bestimmen; d. h., unter Beachtung der internen Wertepräferenz (die sich offenbar nicht geändert hatte) die außenpolitischen Handlungsmaximen Deutschlands aus der Einsicht in die neuen internationalen Bedingungen herzuleiten und so eine Orientierung für aktuelle Entscheidungssituationen zu gewinnen.

Einige Wissenschaftler haben derartige Versuche unternommen. Aber von wenigen Ansätzen – wie dem Schäuble-Lamers-Papier und der Humboldt-Rede des „Privatmanns“ Joschka Fischer abgesehen, sind die politisch Verantwortlichen und die „politische Klasse“ dieser notwendigen Diskussion ein Jahrzehnt lang ausgewichen. Nicht, dass es in dieser Zeit keine gravierenden außenpolitischen Entscheidungen gegeben hätte. Es gab sie bekanntlich in beachtlicher Zahl. Sie wurden jedoch nicht zum Anlass einer grundlegenden, umfassenden Debatte genommen, sondern ad hoc getroffen, teilweise unter der Hand oder im Falle der Grundsatzentscheidung über Auslandseinsätze der Bundeswehr von dem „pouvoir neutre“, dem Bundesverfassungsgericht (dessen irreführende Einordnung der NATO als kollektives Sicherheitssystem zusätzlich dazu beitrug, die qualitative Veränderung der NATO diskussionslos mitzuvollziehen). Schließlich ist auch die Entscheidung im Falle Iraks ad hoc und zunächst ohne Strategiediskussion getroffen worden (zudem primär unter innenpolitischen Wahlkampferwägungen).

Diese Praxis der Ad-hoc-Entscheidungen, die lediglich im Falle der Teilnahme an dem Anti-Terror-Kampf von der Sache her zwingend war, wird nun zunehmend als unbefriedigend empfunden, so dass die überfällige Grundsatz- und Strategiediskussion in Gang zu kommen scheint. Das erklärt sich aus dem Sachverhalt, dass die Irak-Entscheidung Krieg oder Frieden auch das Verhältnis zur stärksten Macht, den USA, betraf und die Kontinuitätsthese in Frage stellte, so dass jetzt sogar von extremer Diskontinuität die Rede ist; Gerhard Schröder sei „zum Abrissunternehmer der Kohl-’schen Außenpolitik“ (so die „Frankfurter Allgemeine Zeitung“) geworden. Vor allem aber erklärt sich die neue Bereitschaft zur außenpolitischen Grundsatzdiskussion daraus, dass die USA nach dem Terroranschlag vom 11. September im September 2002 eine neue Nationale Sicherheitsstrategie formuliert und dann 2003 gegen den Irak angewandt haben, die eine Neuordnung der Weltpolitik nach hegemonial-imperialen Prinzipien anstrebt und mithin Deutschland und ihre anderen Verbündeten vor die Notwendigkeit stellt, im Lichte der und in Reaktion auf die amerikanische Strategie ihre eigene ordnungspolitische Orientierung zu bestimmen.

Was anfangs wahltaktisch bedingt schien oder auch tatsächlich so motiviert war, erhielt daher eine strategische Qualität. So hat Bundeskanzler Schröder bereits im Februar 2003 vor der SPD-Fraktion den ordnungspolitischen Kern seines Nein zur amerikanischen Intervention im Irak benannt: Es gehe um die Frage, „ob es eine einzelne Macht gibt (d. h. geben soll W. L.), die die Dinge in der Welt bestimmt“. Und später hat er in einer gemeinsamen Erklärung mit Präsident Jacques Chirac das Nein mit dem Anspruch verbunden, eine *„Europe puissance“* und eine „multipolare Welt“ zu fördern. Neuerdings bevorzugt der Bundeskanzler die Bezeichnung „kooperative

Weltordnung“ (so in seinem Interview mit der Zeitschrift „Internationale Politik“). Der Unterschied, ja Gegensatz zur amerikanischen Ordnungspolitik ist eindeutig und unübersehbar – ebenso wie die ordnungspolitische Übereinstimmung zwischen Deutschland und Frankreich. Die Gegensätze wurden und werden im UN-Sicherheitsrat am sichtbarsten ausgetragen. Die antiimperiale, pluralistische Politik der beiden EU-Führungsmächte wurde für zahlreiche außereuropäische Staaten eine hoffnungsvolle Alternative zur amerikanischen Politik.

II.

Um die skizzierte Entwicklung und den gegenwärtigen Orientierungsversuch verstehen zu können, muss ein fundamentaler Zusammenhang in Erinnerung gerufen werden: Die Frage der deutschen Außenpolitik war stets zugleich die Frage nach der gesamteuropäischen Ordnung. Und seit in den internationalen Beziehungen die Dominanz des Europäischen Systems von dem Weltsystem abgelöst wurde, ist die europäische Ordnungspolitik stets auch mit der Frage nach der weltpolitischen Ordnung verbunden. Die Präambel des Grundgesetzes hat diese Verzahnung treffend und mit klarer Wertepräferenz zum Ausdruck gebracht: Deutschland bekundet seinen Willen, „als gleichberechtigtes Glied in einem vereinten Europa dem Frieden der Welt zu dienen“. Sowohl Europa als auch die Welt haben sich in dem oben skizzierten Sinne verändert, und zwar in unerwarteter Weise. Bis 1989 galt die Annahme, die Überwindung der deutschen Teilung könne nur nach der Überwindung der europäischen Teilung in einer neuen gesamteuropäischen Friedensordnung realisiert werden. 1989/90 wurde die Sequenzannahme plötzlich widerlegt: Die Wiedervereinigung Deutschlands erfolgte, bevor eine gesamteuropäische Friedensordnung entstanden war. Jetzt musste die Organisation Gesamteuropas und die Einordnung Deutschlands in sie gewissermaßen nachgeholt werden – unter maßgeblicher Beteiligung des wieder vereinigten Deutschland. Die qualitative Unterscheidung bei der Maxime „Westbindung und Ostverbindungen“, die für die „alte“ Bundesrepublik galt, war obsolet geworden.

In dieser Situation habe ich argumentiert, dass – in Anbetracht der geopolitischen Lage Deutschlands, seiner internen Wertepräferenz und der globalen Machtrelationen – die Entwicklung Europas mit konföderalen und föderalen Strukturen in einem balancierten Weltsystem (vor allem mit einem balancierten Verhältnis zwischen Europa und den USA) für Deutschland von höchstem Interesse sei und seine außenpolitische Handlungsmaxime begründe. In der Tat blieb in den neunziger Jahren Deutschland fest in die bis dahin auf den Westen beschränkten Systeme eingebunden, und die Ausweitung der EG und der NATO auf ganz Europa wurde von Deutschland mitinitiiert und aktiv unterstützt. Kontinuität mit Ausweitung! Die deutsche Interessendefinition konnte sich im Einklang mit derjenigen seiner europäischen Nachbarn und der USA fühlen. Allerdings ahnten einige, dass eine sich erweiternde EG keine hinreichende Bindekraft und Handlungsfähigkeit haben würde. So plädierte Präsident François Mitterrand 1990/91 für eine vertiefte EG als Kern einer weiteren gesamteuropäischen Konföderation. Die mittel- und osteuropäischen Staaten lehnten dieses Ordnungskonzept ab, so dass es keine Realisierungschancen hatte. Und als 1994 das Schäuble-Lamers-Papier eine im Grunde ähnliche Konstruktion vorschlug („Kern-Europa“), wurde dieses Konzept weder von Helmut Kohl noch von Mitterrand unterstützt – eine verpasste „Sternstunde“ Europas! Fortan lautete die Devise im europäischen Beziehungszusammenhang: „Parallelität“ von Erweiterung und Vertiefung, ohne dass die geographischen Grenzen der Erweiterung bestimmt und die Vertiefung inhaltlich und institutionell geklärt wurden. Im transatlantischen Beziehungszusammenhang entsprach dem die angestrebte Parallelität von Osterweiterung und Transformation der NATO. Unterstellt wurde die Vereinbarkeit beider Entwicklungen.

III.

Das gegenwärtige doppelte Dilemma der deutschen Außenpolitik besteht darin, dass beide Parallelpolitiken sich bisher nicht erfolgreich verwirklichen ließen *und* die unterstellte Vereinbarkeit aufgrund der neuen amerikanischen Politik in Frage gestellt wurde.

Nun wird die Vertiefung der europäischen Integration zur Aufgabe nach der großen EU-Erweiterung, die zum 1. Mai in Kraft tritt. Diese erweiterte EU wird in vielerlei Hinsicht eine neue EU sein – mit einer Reihe unabsehbarer Folgen. Eine Folge ist freilich absehbar und sicher: Die EU der 25 bzw. die EU der 25 plus x (vermutlich einschließlich der Türkei) wird weit heterogener als die EU der 15 und insgesamt weit weniger integrationsfreudig und konsensfähig sein. Polens beharrliches Bemühen um eine günstige Sperrminoritäts-

klausel und die ausdrückliche Absage des tschechischen Staatspräsidenten an eine gemeinsame europäische Außenpolitik sind klare Indizien. Deutschland und mit ihm Frankreich sind aber unter den neuen Bedingungen in noch stärkerem Maße als früher vital daran interessiert, dass die Verbindung von „integrativem Gleichgewicht“ und gemeinsamer Führungsmöglichkeit erhalten bleibt und den neuen Gegebenheiten angepasst wird. Diese Kombination hat die Hegemonie eines Staates und damit auch die deutsch-französische Hegemoniekonkurrenz ein halbes Jahrhundert lang ausgeschlossen und würde sie auch künftig ausschließen, wenn die EU politisch relevant, d. h. entscheidungs- und handlungsfähig bliebe, also wenn europäische Politikentscheidungen nicht unter der Blockadedrohung oder der tatsächlichen Blockade einer integrationsunwilligen Minderheit fraglich oder gar unwahrscheinlich werden.

Angesichts dieser Problemlage ist das Konzept der „differenzierten Integration“ die einzig mögliche Antwort. Diejenigen Staaten, die in einzelnen Bereichen zur gemeinsamen Politik willens und fähig sind, müssen vorangehen können, ohne von einer integrationsunwilligen Minderheit daran gehindert zu werden. Ob man die pro-aktive Gruppe als „Kerngruppe“ oder „Kernkoalition“, „Pioniergruppe“ oder „Avantgardegruppe“ bezeichnet und von verschiedenen „Geschwindigkeiten“ spricht oder andere Metaphern wählt, ist ein semantisches Problem. Entscheidend ist die Intention, Handlungsfähigkeit bei Berücksichtigung der blockadeträchtigen Heterogenität der Gesamt-EU zu erlangen.

Dass sich die deutsche Außenpolitik an dem Konzept der differenzierten Integration orientiert, ist aus den erwähnten Gründen eine problemadäquate Entscheidung, die bisher der deutschen Öffentlichkeit nicht hinreichend vermittelt worden ist. Der aktuelle Grund dafür ist vermutlich, dass die deutsche Regierung bei den Schuldzuweisungen für das Scheitern der Brüsseler Konferenz im Dezember des vergangenen Jahres aus der Schusslinie bleiben möchte. Deshalb operiert der Kanzler mit einer Scheinalternative: Entweder werde der Verfassungsvertrag doch noch im Laufe dieses Jahres abgeschlossen oder einzelne Länder würden bei der Vertiefung der Integration „vorausgehen“. Der Kanzler hat hinzugefügt, er wünsche sich ein solches „Europa der zwei Geschwindigkeiten“ nicht, müsse sich jedoch darauf einstellen, „dass die Entwicklung in diese Richtung laufen könne“. Außenminister Fischer hat sich ähnlich geäußert.

Wenn man jedoch genauer hinsieht, handelt es sich hier gar nicht um Alternativen, sondern um ein und dieselbe Entwicklung, die mit oder ohne Verfassungsvertrag stattfinden dürfte. Denn auch der Verfassungsvertrag würde – wenn er doch noch in Kraft träte – ein Europa der zwei Geschwindigkeiten fördern. Entsprechende Bestimmungen, die schon in früheren EU-Verträgen enthalten sind, werden im vorliegenden Vertragsentwurf ausgeweitet. Das ist im Bereich der Sicherheits- und Verteidigungspolitik am deutlichsten sichtbar und zugleich am wichtigsten. Der Verfassungsvertrag eröffnet nämlich die Möglichkeit, dass eine Gruppe von EU-Staaten mit einer gemeinsamen Sicherheits- und Verteidigungspolitik beginnt, der sich später andere EU-Staaten anschließen können (so wie das z. B. bei der Europäischen Währungsunion bereits heute der Fall ist). Deutschland und Frankreich haben die Initiative für eine derartige „strukturierte Zusammenarbeit“ ergriffen. Und dann haben sie zusammen mit Großbritannien einen Protokollvermerk zu dem betreffenden Verfassungsartikel erarbeitet, in dem sie (wieder ähnlich wie bei den Kriterien für den Beitritt zur Währungsunion) die Bedingungen und verbindlichen Leistungen benennen, an die der Beitritt zur Verteidigungsunion geknüpft ist. Auch die erforderlichen Planungs- und Führungsstellen werden geschaffen. Sowohl die deutsche als auch die französische Regierung haben mehrfach betont, dass die „verstärkte“ bzw. „strukturierte“ Zusammenarbeit einer Gruppe von EU-Staaten in verschiedenen Politikbereichen auf jeden Fall (d. h. notfalls auch ohne Verfassungsvertrag) angestrebt werden wird.

Eine erfolgreiche Politik im Rahmen der EU ist generell die Voraussetzung für eine konstruktive Außenpolitik Deutschlands. Die Entwicklung einer autonomen europäischen Sicherheitspolitik wäre auch der notwendige Beitrag zur Transformation der NATO in eine balancierte europäisch-amerikanische Allianz. Diese Transformation ist aus europäischer und speziell aus deutscher Sicht noch dringlicher geworden, seit sich die NATO aus einem Bündnis zur Verteidigung gegen die sowjetische Bedrohung zu einem globalen Interventionsbündnis gewandelt und der ordnungspolitische Dissens mit den USA eine neue Situation geschaffen hat. Es entspricht der neuen weltpolitischen Konstellation und dem neuen Charakter der NATO, dass die USA selbstverständlich von Fall zu Fall erwägen und entscheiden, ob sie sich der NATO als militärisches Instrument zur Durchsetzung ihrer Interessen bedienen wollen oder nicht. Deutschland und die anderen Bündnismitglieder müssen legitimerweise ebenfalls nach ihren Interessen eine analoge Abwägung und Entscheidung vornehmen (dürfen). Im Falle der Übereinstimmung wird ein NATO-Einsatz möglich. Solange jedoch keine eigenständige europäische Willens-

bildung und keine europäische Handlungsmöglichkeit auf der Basis autonomer Fähigkeiten existiert, sind die europäischen Staaten völlig davon abhängig, ob die USA die NATO einsetzen wollen oder nicht. Nur die USA verfügen ja bisher über die Alternative unabhängigen Handelns bzw. Nicht-Handelns oder der Bildung ausgewählter Koalitionen mittels bilateraler Vereinbarungen. Allein ist Deutschland kein gewichtiger Partner der USA, sondern nur im europäischen Verbund, dessen militärische Komponente bisher fehlt. Und gerade weil die europäische Integration nicht gegen die USA gerichtet und eine echte strategische Partnerschaft erstrebenswert ist, liegt es im Interesse Deutschlands und der anderen europäischen Staaten, vorrangig eine „Kernkoalition" (Maull), insbesondere eine Verteidigungsunion mit denjenigen EU-Mitgliedern, die dazu bereit sind, zu schaffen, notfalls auch gegen den Widerstand der USA, die eine Einflussminderung befürchten. Das heißt konkret für die deutsche Politik: Das Sowohl-als-auch von europäischer und atlantischer Zusammenarbeit ist im Dissensfall zugunsten der verstärkten bzw. strukturierten europäischen Zusammenarbeit aufzulösen – in dubio pro Europa.

IV.

Diese Grundorientierung deutscher Außenpolitik lässt sich in Auseinandersetzung mit den ins Feld geführten Einwänden und Alternativen verdeutlichen. Europapolitisch rangiert an erster Stelle der Einwand, „differenzierte Integration" mit deutsch-französischer Initiative und Führung, speziell die „strukturierte Zusammenarbeit" in der Sicherheits- und Verteidigungspolitik, spalte Europa bzw. die EU. Dieser Einwand ergibt schon allein deshalb wenig Sinn, weil das, was keine Einheit ist, nicht gespalten werden kann. Dass Europa bzw. die EU und erst recht die erweiterte EU keine außenpolitische Einheit darstellt, ist spätestens im Irak-Konflikt jedermann vor Augen geführt worden. Im Übrigen haben in der Irakkrise nicht die Ansätze einer „strukturierten Zusammenarbeit" eine gemeinsame EU-Politik verhindert, sondern die vorzeitige einseitige Unterstützung Großbritanniens für die amerikanische Interventionspolitik. Der kleine Gipfel in Brüssel, an dem Deutschland, Frankreich, Belgien und Luxemburg teilnahmen und bei dem konkrete Schritte zu einer autonomen europäischen Sicherheitspolitik vorgeschlagen wurden, fand am 29. April 2003 statt, also Wochen und Monate nach der Veröffentlichung des Briefes der Acht zur Unterstützung der amerikanischen Irakpolitik (30. Januar 2003), der nachweisbar von den USA angeregt und innerhalb der EU nicht konsultiert worden war. Kurzum: In der Irakkrise wurde der Vorhang einer vergeblich Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) hochgezogen, und es zeigte sich, dass auf der Bühne zwei europäische Außenpolitiken inszeniert wurden – unter dem Beifall des amerikanischen Verteidigungsministers, der das „neue" gegen das „alte" Europa ausspielte. Bei ähnlichen ordnungspolitischen Konflikten dürfte sich dies wiederholen, und zwar insbesondere wegen der einseitigen atlantischen Präferenz der neuen ostmitteleuropäischen Mitgliedstaaten.

Auf die Einstellung dieser EU-Staaten bezieht sich auch der zweite Einwand: Sie seien gegen ein Europa der zwei Geschwindigkeiten, aber ohne ihre Zustimmung gehe es nicht (so z. B. der frühere Bundeskanzler Kohl). Der erste Teil der Aussage ist wohl zutreffend. Aber diese Staaten haben erst recht gravierende Vorbehalte gegen eine integrierende Vertiefung der Gesamt-EU. Nicht zutreffend ist indes, dass für die verstärkte Zusammenarbeit Konsens erforderlich sei. Wenn mindestens ein Drittel der Mitgliedstaaten sich beteiligen will, kann eine qualifizierte Mehrheit einen entsprechenden Beschluss fassen. Nach dem Nizza-Vertrag haben die ostmitteleuropäischen Staaten zwar eine Sperrminorität, wenn sie gemeinsam stimmen. Das wird jedoch umso unwahrscheinlicher, je deutlicher sie die Nachteile einer Blockadepolitik erfahren. So hat schon jetzt in Polen ein Umdenken begonnen; es hat Adam Krzeminski von der polnischen Zeitung „Polityka" zu der Prognose veranlasst, Polen werde sich über kurz oder lang in Richtung auf eine „engere Umlaufbahn" um „Kerneuropa" bewegen.

Der dritte Einwand operiert mit der These, die kleineren und mittleren EU-Staaten (nicht nur die ostmitteleuropäischen) seien gegen eine deutsch-französische Dominanz. Diese Aussage ist ebenfalls zutreffend, aber die diesbezügliche Befürchtung ist unbegründet. Denn strukturell ist aufgrund der Stimmverteilung des Nizza-Vertrages und des Verfassungsentwurfs eine derartige Dominanz nicht möglich. Deutschland und Frankreich und auch Deutschland, Frankreich und Großbritannien können zu zweit bzw. „triangulär" nur dann führen, wenn sie für Akzeptanz sorgen, d. h., wenn sie eine hinreichende Zahl von mittleren und kleineren Staaten überzeugen und „mitziehen" (wie es in der deutsch-französischen Erklärung zum 40. Jahrestag des Elysée-Vertrages heißt). Das Zustandekommen des „Protokolls" zur strukturierten Zusammenarbeit in der Sicherheits- und Verteidigungspolitik auf der EU-Außenministerkonferenz in Neapel (28./29. November 2003) – mit dem vorangegangenen deutsch-französischen-

britischen Berlin-Gipfel (20. September 2003) – ist das jüngste Beispiel für diesen schrittweisen Prozess von gemeinsamer Führung (unter Einbeziehung Großbritanniens) und Akzeptanzgewinnung. Ein gelungenes Beispiel aus den frühen neunziger Jahren ist die Gründung der deutsch-französischen Brigade (übrigens auch damals gegen den vehementen Widerstand der USA) und deren Ausweitung zum Eurokorps durch den Beitritt Belgiens, Luxemburgs und Spaniens. Heute wird das Eurokorps von der EU auf dem Balkan und vermutlich demnächst in Afghanistan genutzt. Einige kleinere und mittlere Staaten finden es also „sehr positiv", wie Frankreich und Deutschland zusammenarbeiten, und beteiligen sich an den entsprechenden Initiativen. So erklärte Belgiens Premier Guy Verhofstadt am 25. November 2003 ausdrücklich, die Ängste vor einer deutsch-französischen Allianz verstehe er nicht: „Ich finde, es kann nur gut sein für Europa, wenn diese beiden Länder enger zusammenarbeiten. Wir Belgier wollen daran teilhaben. Wir jedenfalls sind nicht beunruhigt."

Dass die antihegemoniale Struktur der EU und die ausgewogene Machtrelation zwischen Deutschland und Frankreich auch den extremen Einwand entkräftigt, Deutschland unterwerfe sich der französischen Hegemonie, ist evident. Im Europäischen Parlament und nach dem Verfassungsentwurf auch im Ministerrat ist Deutschland sogar ein etwas größeres Gewicht eingeräumt worden – mit französischer Zustimmung. Entgegen dem Zerrbild, das die deutschen Atlantiker von Frankreich zeichnen, hat sich in Frankreich längst die Einsicht durchgesetzt, dass eine Politik im europäischen Verbund und in Konzentration auf die gleichberechtigte Zusammenarbeit mit Deutschland im vitalen Interesse Frankreichs liegt. Das würde sich ändern, wenn Deutschland frankreichkritischen Ratgebern folgte und die kleinen EU-Staaten um sich scharte, um „auf gleicher Augenhöhe" mit Frankreich und Großbritannien Gehör bei den USA zu erlangen. Frankreich würde zur Bildung einer Gegengruppe und zur Neuauflage der alten Entente-Politik provoziert werden. Folglich begäbe sich Europa auf den Rückweg in die verhängnisvolle Vergangenheit – zum Schaden für Deutschland und für Europa.

Der letzte Einwand, der zugleich politisch der wichtigste ist, bezieht sich auf die USA. Die Varianten sind vielfältig: Die verstärkte bzw. strukturierte Zusammenarbeit in einem Kerneuropa sei gegen die USA gerichtet und werde die deutsch-amerikanische „Partnerschaft" aufs Spiel setzen; die Vermittlung zwischen Frankreich und den USA sei Deutschlands Funktion; wenn sie sich als nicht möglich erweise, entspräche dem deutschen Interesse nicht die Maxime „in dubio pro Europa", sondern „in dubio pro America"; oder es müsse (so die extreme Variante) von vornherein die Maxime gelten, sich von Frankreich zu distanzieren und sich an die USA „anzulehnen" (Arnulf Baring) – als „Juniorpartner" der stärksten weltpolitischen Macht.

Das sind fragwürdige Behauptungen und gefährliche Alternativen. Deutschland und Frankreich haben wiederholt betont, dass sie die europäische Eigenständigkeit nicht gegen, sondern gegenüber den USA erreichen wollen, und sie handeln entsprechend, ohne freilich den USA ein Vetorecht einzuräumen. Speziell die autonomen sicherheits- und verteidigungspolitischen Arrangements werden nicht als NATO-Ersatz, sondern komplementär zur NATO konzipiert und – wenn auch mühsam – verwirklicht. Deutschland und Frankreich schaffen mit anderen EU-Staaten eine europäische Eingreiftruppe und beteiligen sich gleichzeitig am Aufbau der NATO Response Force. Was die viel berufene Partnerschaft anbelangt, so dürfte jedermann klar sein, dass Partnerschaft, die mehr als Verhüllung und wohlmeinende Rhetorik ist, eine gewisse Ausgewogenheit zwischen den Beteiligten voraussetzt, und die soll ja gerade durch die strukturierte europäische Zusammenarbeit erst geschaffen werden.

Eine Partnerschaft wird von den USA, nicht von Europa, dann und insoweit in Frage gestellt, wenn unilateral Entscheidungen gefällt und eine hegemonial-imperiale Ordnungspolitik betrieben wird. Dann sind es die USA, welche die europäischen Staaten vor eine Wahl stellen, der sie sich nicht entziehen und die sie mit Aussicht auf Wirkung nur konsortial treffen können. Ein eigenständiger Machtfaktor einer europäischen Kerngruppe würde, so er zustande käme, gegenüber der amerikanischen Übermacht ein gewisses (keineswegs ein gleiches) Gewicht haben und erwarten können, Gehör zu finden für eine Politik gemeinsamer Führung und kooperativer Balance. Zugegebenermaßen würde eine europäische „Kernkoalition" (Hanns W. Maull) tendenziell die amerikanische Handlungsfreiheit einschränken; deshalb ist die amerikanische Opposition verständlich und auch künftig zu erwarten. Schritte zur verstärkten europäischen Zusammenarbeit von der Zustimmung der USA abhängig machen, hieße, auf sie zu verzichten. Dann wäre die Anlehnung Deutschlands an die USA in der Tat die verbleibende Alternative, die freilich wenig verlockend erscheint; eine deutsch-amerikanische *„special relationship"* würde die europäischen Nachbarn irritieren und zu Gegenaktionen herausfordern. Die Empfehlung, Deutschland müsse immer dann, wenn sich die USA massiv engagieren, „irgendwie mit von der Partie" sein (Hans-Peter Schwarz), machte die

deutsche Interessendefinition von der amerikanischen abhängig. Die Bundeswehr würde zu einer Hilfstruppe der USA. Und eine Distanzierung von Frankreich würde der europäischen Integration, die auf der deutsch-französischen Zusammenarbeit basiert, das Todesglöcklein läuten. Dann müsste konsequenterweise die Präambel des Grundgesetzes geändert werden, nämlich in dem Sinne, dass Deutschland von dem Willen beseelt sei, „als (Junior-)Partner der USA dem Frieden der Welt zu dienen". Eine derartige Veränderung der Wertepräferenz fände nicht die Unterstützung der Bundesbürger. Hingegen wird die enge Zusammenarbeit mit Frankreich im Rahmen der EU von einer großen Mehrheit befürwortet (wie alle Umfragen übereinstimmend belegen).

V.

So ergibt sich resümierend – auch unter Berücksichtigung der Einwände und Alternativen – aus der skizzierten Priorität der europäischen Grundorientierung Deutschlands folgender Argumentationszusammenhang: Die Handlungsfähigkeit Europas liegt im vitalen Interesse Deutschlands. In der erweiterten, heterogenen EU kann geopolitische Handlungsfähigkeit nur dann erreicht werden, wenn Deutschland in gemeinsamer Führung mit Frankreich und möglichst auch mit Großbritannien die differenzierte Vertiefung der EU betreibt, d. h. die Bildung einer Gruppe integrations- und handlungswilliger EU-Staaten als Gravitations- und Aktionszentrum (mit offener Beitrittsmöglichkeit). Im Zuge dieser Politik sollte und kann die Balancierung des transatlantischen Verhältnisses erfolgen. Mit anderen Worten: Die Herstellung europäischer Handlungsfähigkeit ist die notwendige Voraussetzung für die transatlantische Erneuerung.

Beides wird ein schwieriger und langwieriger Prozess sein. Umso wichtiger ist Beständigkeit und Zuverlässigkeit. Deutschland darf sich in diesem Prozess nicht als „Swing"-Staat (Heritage Foundation) definieren oder definieren lassen, der sich zwischen Frankreich und den USA hin und her bewegt und sich als politischer „Festlanddegen" der USA einsetzen lässt (wie einst in den zwanziger Jahren). Die Vereinbarkeit der konsequent europäischen Orientierung mit der Transformation der NATO würde dann nicht mehr in Frage gestellt sein und erleichtert werden, wenn die USA ihre „imperiale Ambition" (G. John Ikenberry) aufgäben und eigenständige regionale Machtzentren akzeptierten – vor allem ein europäisches Machtzentrum. Dass dies auch im wohlverstandenen Interesse der USA liegt, hat Charles Kupchan eindrücklich gezeigt. In denjenigen Fällen, in denen der ordnungspolitische Dissens keine oder eine untergeordnete Rolle spielt, wird eine gemeinsame europäisch-amerikanische Politik möglich sein.

Wünschenswert ist sie allemal. Die europäische Orientierung Deutschlands schließt sie nicht aus, sondern – wie alle relevanten politischen Kräfte betonen – ausdrücklich ein. Die aktive, ununterbrochene Beteiligung Deutschlands am Kampf gegen islamistische Terrorgruppen unter Führung der USA beweist, dass bei Interessenentsprechung der ordnungspolitische Dissens die Kooperation mit Amerika nicht beeinträchtigt. Für die europäische Entwicklung ist der ordnungspolitische Schulterschluss zwischen Deutschland und Frankreich eine bewahrenswerte Errungenschaft. Dass die deutsch-französische Grundlinie in Europa akzeptanz- und anschlussfähig ist, belegt die neue Sicherheitsstrategie der EU, die deutlich eine Alternative zur amerikanischen Sicherheitsstrategie formuliert. In der operativen Außenpolitik zeigt die deutsch-französisch-britische Teheran-Mission, dass europäische „trianguläre Führung" auch dann, wenn sie alternativ oder komplementär zur amerikanischen Politik ist, erfolgreich sein kann und in der EU hinreichende Zustimmung findet.

Schließlich würde eine europäische Orientierung mit der Konsequenz einer handlungsfähigen Kerngruppe nicht nur Deutschland weiterhin zuverlässig einbinden und seine Entfaltung in Europa verträglich machen, sondern auch seinen Einfluss in der Welt steigern. Als europäische Mit-Führungsmacht, zusammen mit seinen Partnern im europäischen Verbund, kann Deutschland ein kooperatives Verhältnis zu den USA und zu den anderen weltpolitischen Zentren pflegen, eine pluralistische Friedensordnung fördern und somit weltweit für die gemeinsamen europäischen Werte eintreten. Die Schlussfolgerung unserer Erörterung lautet also: Aus der prioritären europäischen Grundorientierung Deutschlands folgt die außenpolitische Maxime, die erweiterte EU durch die verstärkte und strukturierte Zusammenarbeit einer Kerngruppe handlungsfähig zu machen und in diesem Verbund eine kooperative Politik in einem balancierten multipolaren Weltsystem zu betreiben.

Gregor Schöllgen

Die Zukunft der deutschen Außenpolitik liegt in Europa

Wahlen, Voten, Mandate

Im Spätsommer des Jahres 2002 wurden die Weichen für die deutsche Außenpolitik neu gestellt.[1] Noch nie hat sie sich so eindeutig auf Europa, insbesondere auf den Partner Frankreich festgelegt wie seit Beginn der Irakkrise im Herbst 2002; noch nie ist sie so deutlich auf Distanz zu den Vereinigten Staaten von Amerika gegangen wie während des Winters 2002/2003. Dafür gibt es Gründe, allen voran die amerikanische „Brachialdiplomatie"[2] gegenüber langjährigen Partnern und Weggefährten, aber auch die Neuorientierung der französischen Europapolitik, das gewachsene außenpolitische Selbstbewusstsein der Bundesregierung und nicht zuletzt die innenpolitischen Konstellationen in Deutschland während der aufziehenden Irakkrise.

Dabei spielten die Wahlkämpfe des Herbstes und Winters 2002/2003 eine, aber nicht die entscheidende Rolle. Gewiss entdeckte der Kanzler, weil er die schon fast verloren geglaubten Wahlen zum Deutschen Bundestag doch noch gewinnen wollte, im Spätsommer 2002 gewissermaßen in letzter Minute das Thema Irak, erhob es zu einer Frage von Krieg und Frieden für Deutschland und schaffte so, auf der Zielgeraden und zusätzlich begünstigt durch die Hochwasserkatastrophe an der Elbe, am 22. September einen hauchdünnen Wahlsieg. Und es war gleichfalls Schröder, der das Thema in den niedersächsischen und hessischen Landtagswahlkämpfen wieder aufgriff und zum Beispiel am 21. Januar 2003 in Goslar sagte: „Rechnet nicht damit, dass Deutschland einer den Krieg legitimierenden Resolution zustimmt."[3] Sollte der Kanzler gehofft haben, mit der Intonierung dieses Refrains den Stimmungsumschwung auf der Länderebene erfolgreich wiederholen zu können, wäre das Kalkül nicht aufgegangen.

Ausschlaggebend für Schröders Kurs waren jedoch weniger die bevorstehenden Wahlen in Niedersachsen oder Hessen als vielmehr die zurückliegende Erfahrung, die der Kanzler anlässlich des Afghanistan-Einsatzes der Bundeswehr hatte machen müssen. Immerhin hatten er und sein Außenminister, wie sich Fischer später ausdrückte, zum zweiten Mal nach dem Kosovo-Einsatz, also innerhalb von nur zweieinhalb Jahren, das „Land in den Krieg" führen müssen,[4] und das war für eine rot-grüne Koalition alles andere als selbstverständlich: Die Solidarität mit den vom Terror des 11. September heimgesuchten Vereinigten Staaten war eine Sache; die Konsequenz, die daraus zu ziehen war, eine andere. Und so musste der Kanzler schließlich zum Mittel der Vertrauensfrage greifen, um den Afghanistan-Einsatz am 16. November 2001 über die parlamentarischen Hürden zu bringen. Der knappe Ausgang der Abstimmung hat Schröder überzeugt, dass er eine solche Machtprobe im Parlament nicht noch einmal suchen dürfe, jedenfalls nicht in einer Frage wie dem drohenden Irakkrieg.

Allerdings wäre auch eine Übernahme zusätzlicher militärischer Verpflichtungen kaum möglich gewesen. Immerhin stellte Deutschland 2002 nach den USA weltweit das größte Truppenkontingent bei Friedensmissionen im Ausland: Mehr als 8 500 Bundeswehrsoldaten waren am Jahresende in sieben unterschiedlichen Missionen für die Staatengemeinschaft im Einsatz, vor allem auf dem Balkan, aber eben auch in Afghanistan und im Rahmen internationaler Anti-Terror-Einsätze. Dieses erhebliche Engagement war ein starkes Argument für die angekündigte Abstinenz in Sachen Irak.

Dennoch wäre Schröder mit seinem Kurs kaum Erfolg beschieden gewesen, hätte er mit ihm nicht den Zeitgeist getroffen. Denn in Deutschland brach sich um die Jahreswende 2002/2003 ein lange schwelendes Unbehagen an der allgemeinen Ausrichtung der amerikanischen Außenpolitik Bahn. Auch wenn der amerikanische Präsident oder der Senat im Einzelfall gute Argumente für ihre Entscheidungen gehabt haben mögen, so war doch die Rigidität ihres Vorgehens gegenüber

1 Dazu im Einzelnen: Gregor Schöllgen, Der Auftritt. Deutschlands Rückkehr auf die Weltbühne, München 2003.
2 Günther Nonnenmacher, Schadensfälle, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung (FAZ) vom 3. 3. 2003.
3 Der Spiegel, Nr. 13 vom 24. 3. 2003: „Du mußt das hochziehen."
4 Joschka Fischer im Interview, in: FAZ vom 17. 3. 2003.

internationalen Organisationen und Vereinbarungen seit George W. Bushs Amtsantritt im Januar 2001 für die meisten Europäer nur schwer erträglich.[5] Das galt nicht zuletzt für die Missachtung der Vereinten Nationen. Unmissverständlich ließen sich Vertreter der Washingtoner Administration seit dem Herbst 2002 dahin gehend vernehmen, den Krieg gegen den Irak zur Not auch im Alleingang mit einigen engen Verbündeten, das heißt ohne ein hinreichendes Mandat der Vereinten Nationen führen zu wollen.

Daher verwunderte es nicht, dass sich auch in den Reihen der Verbündeten zunehmend Vorbehalte artikulierten. Allerdings wurden diese auf der politischen bzw. Regierungsebene einstweilen nur hinter vorgehaltener Hand artikuliert – mit einer Ausnahme, dem wahlkämpfenden deutschen Bundeskanzler. Mit seiner zitierten Festlegung manövrierte Gerhard Schröder sich, seine Regierung und damit die gesamte Republik in der Irakfrage in eine Position, die sie vorerst vollständig isolierte. Besonders nachhaltig betroffen war das Verhältnis zu den USA. Abgesehen von einer kaum zu übersehenden Disharmonie zwischen den Führungspersönlichkeiten, war dafür auch die problematische öffentliche Festlegung Schröders verantwortlich, das Land selbst dann aus einer militärischen Intervention im Irak heraushalten zu wollen, wenn die Vereinten Nationen eine solche als Ultima Ratio beschließen sollten. Kritiker sahen darin eine Schwächung der militärischen Drohkulisse, durch die der Diktator von Bagdad vielleicht doch noch zum Einlenken bewegt werden konnte, sofern der Krieg nicht in Washington ohnehin längst beschlossene Sache war.

Ein neues Selbstbewusstsein

Dass Schröder schließlich reüssierte, dass er im Frühjahr nicht nur für die Mehrzahl der Deutschen, sondern auch der Europäer sprach, lag nicht zuletzt an dem ungewohnt selbstgewissen außenpolitischen Ton, den der Kanzler in diesem Zusammenhang anstimmte und bei dem er geblieben ist. Jetzt wurde vollends klar, dass Gerhard Schröder einer anderen Generation angehörte als sämtliche Kanzler vor ihm, die alle durch das Erlebnis des Zweiten Weltkrieges geprägt waren und unter anderem deshalb in Deutschlands multilateraler und multinationaler Verflechtung eine, wenn nicht die wichtigste Konsequenz aus dieser Katastrophe gesehen hatten und daher im Zweifelsfall zu Konzessionen und Kompromissen auf Deutschlands Kosten bereit gewesen waren. Anders Schröder, der schon in seiner ersten Amtszeit auf eine angemessene Betonung der deutschen Interessen gerade in diesen Gemeinschaften Wert gelegt, wenn auch das Kind nicht immer beim Namen genannt hatte.

Jetzt tat er es, als er am 5. August 2002 zur Eröffnung der Endrunde des Bundestagswahlkampfes in Hannover ausdrücklich feststellte, dass „dieses Deutschland, unser Deutschland . . . ein selbstbewusstes Land“ sei, das für keine Abenteuer zur Verfügung stehe, und für eine „Scheckbuchdiplomatie“, wie während des zweiten Golf-Krieges, auch nicht.[6] „Wir reagieren nicht auf Druck“, versicherte Schröder am 21. August auch Vertretern der Auslandspresse: „Das hat mit unserem Selbstbewusstsein zu tun.“[7] Erst aus dieser Perspektive erschließt sich die Tragweite seiner Äußerung vor dem Bundestag am 13. September, über „die existentiellen Fragen der deutschen Nation“ werde „in Berlin entschieden und nirgendwo anders“[8] – ein Refrain, den der Kanzler nach der Wahl, zum Beispiel am 10. Februar 2003 vor der Bundestagsfraktion seiner Partei, erneut intonierte. Dabei ist er geblieben, und wenn er auch nie den Hinweis auf ein „starkes und geeintes Europa“ vergaß, so bestand er doch stets, wie am 14. März 2003 vor dem Bundestag, auf der „Unabhängigkeit unserer Entscheidungen in der Welt von morgen“[9] – und erteilte damit jedweden amerikanischen Vormundschaftsabsichten eine klare Absage.

Erstmals hatte ein Bundeskanzler öffentlich ausgesprochen, was seine Vorgänger, niemals gesagt hatten, jedenfalls solange sie im Amt waren. Es war dann auch nicht nur die Irakfrage, die Absage an eine militärische Beteiligung Deutschlands, sondern es war dieser selbstbewußte Ton, der auf beiden Seiten des Atlantik aufhorchen ließ. Ungeplant hatte Deutschland die Führungsrolle als Gegenmacht zu den USA übernommen. Für die Berliner Politik war sie zwangsläufig eine Nummer zu groß, und so bot sie zur Jahreswende 2003 ein Besorgnis erregendes Bild und ließ in handwerklicher Hinsicht zeitweilig jedwede Professionalität vermissen. Seit es eine Außenpolitik der Bundesrepublik gibt, waren sich die Beobachter in deren kritischer Bewertung noch nie so einig gewesen wie in diesen Februartagen.

5 Vgl. Ernst-Otto Czempiel, Weltpolitik im Umbruch. Die Pax Americana, der Terrorismus und die Zukunft der internationalen Beziehungen, München 2002.

6 Rede von Bundeskanzler Gerhard Schröder zum Wahlkampfauftakt am 5. 8. 2002 in Hannover (http://www.spd.de).

7 Zit. in: Der Spiegel (Anm. 3).

8 Stenographische Berichte des Deutschen Bundestages (im folgenden: Sten. Ber.), 53. Sitzung, 13. 9. 2003.

9 Sten. Ber., 32. Sitzung, 14. 3. 2003.

Hilfe tat Not, und sie kam: vom französischen Staatspräsidenten. Konsequent nutzte Jacques Chirac die verfahrene internationale Situation als Chance, um das seit den Tagen Charles de Gaulles gespannte, distanzierte Verhältnis zu den Vereinigten Staaten zum französischen Vorteil zu korrigieren. Wenn es nach de Gaulle einen französischen Präsidenten gegeben hat, der in fast jeder Hinsicht an dessen Außenpolitik anknüpfte, dann war es Chirac. Seit seinem furiosen Wahlerfolg vom Mai 2002 war er offenbar überzeugt, eine historische Mission erfüllen zu müssen und gewissermaßen das Werk de Gaulles zu vollenden. Wie diesem ging es auch Chirac dabei nicht um ein Kräftemessen mit den USA, das von Frankreich nicht gewonnen werden konnte, vielmehr um den Anspruch, als gleichberechtigter Partner wahrgenommen zu werden.[10]

Nachdem Außenminister Dominique de Villepin am 20. Januar 2003 im Sicherheitsrat der Vereinten Nationen eindeutig Position gegen den amerikanischen Kriegskurs am Persischen Golf bezogen hatte, schloss Chirac zwei Tage später, anlässlich der Feiern zum 40. Jahrestag des Elysée-Vertrags, mit einem demonstrativen Schulterschluss in der Irakfrage zur deutschen Position auf und übernahm dann die Regie. Dazu gehörte auch die Einbeziehung des seit Jahresbeginn 2000 als Nachfolger Jelzins amtierenden russischen Präsidenten Wladimir Putin, so dass sich seit Mitte Februar 2003 die Bildung einer so genannten Achse Paris–Berlin–Moskau abzuzeichnen schien. Stellte die Bundesrepublik also, erstmals seit ihrer Aufnahme in die NATO vor beinahe fünf Jahrzehnten, ihr enges Verhältnis zu Amerika und damit zwangsläufig ihre Verankerung im westlichen Bündnis in Frage? Zumindest die Kritiker dieser Politik hatten da wenig Zweifel.

Vorderhand wurde dieser scheinbar radikale Bruch bundesrepublikanischer Außenpolitik mit ihrer eigenen Tradition von einer weltweiten Empörung über die riskante Irak- und anmaßende Weltpolitik der Vereinigten Staaten überlagert: Als am 15. Februar in Berlin, London, Rom, Brüssel, Paris, Washington und zahlreichen anderen Städten Millionen auf die Straße gingen, um gegen einen Krieg im Irak und damit, ausgesprochen oder nicht, gegen die Politik der Vereinigten Staaten und ihres Präsidenten zu demonstrieren, schien das auch eine überwältigende Bestätigung jenes Kurses zu sein, den Schröder schon im Herbst 2002, damals noch als einsamer Rufer, eingeschlagen hatte.

10 Vgl. Jacques Chirac im Interview, in: The New York Times vom 22. 9. 2003.

Aufwind bekam der weltweite Protest durch die stagnierenden Entscheidungsprozeduren in der EU, in der NATO und vor allem im Sicherheitsrat der Vereinten Nationen, der sich immer mehr als diplomatisches Schlachtfeld entpuppte, auf dem beide Seiten, also die USA und Frankreich sowie ihre jeweiligen Verbündeten, versuchten, Kombattanten aus den Reihen der noch unentschlossenen Ratsmitglieder anzuwerben. Nachdem auch der Letzte von drei Zwischenberichten der Waffeninspekteure keine eindeutige Klarheit schaffen konnte, ging die Initiative am 7. März endgültig an die Interventionisten über. An diesem Tag setzten die USA und ihre beiden wichtigsten Verbündeten, Großbritannien und Spanien, dem Irak eine letzte Frist bis zum 17. März für die „volle, bedingungslose, sofortige und aktive Zusammenarbeit“[11].

Niemand konnte einen Zweifel haben, dass es sich dabei um die Ankündigung eines Ultimatums handelte, das dann auch tatsächlich zehn Tage später erging. In den Abendstunden des 20. März 2003, wenige Stunden nach dessen Ablauf, begann der Angriff einer „Koalition der Willigen“, im Wesentlichen amerikanischer und britischer Streitkräfte, auf den Irak. Als amerikanische Panzerverbände am 9. April ins Zentrum Bagdads einrückten, war das Regime faktisch zusammengebrochen. Am 1. Mai erklärte Präsident Bush die „Hauptkampfhandlungen“ im Irak für abgeschlossen.

Deutschland war an den Kampfhandlungen nicht beteiligt. Allerdings blieb der Luftraum über Deutschland für die amerikanischen Streitkräfte geöffnet, und die deutschen Soldaten verblieben an Bord der in der Türkei zu deren Schutz stationierten AWACS-Flugzeuge der NATO. Das wiederum führte zu einer bemerkenswerten Situation im deutschen Parlament: Am 20. März 2003 lehnten die Koalitionsfraktionen einen von der Unionsfraktion unterstützten Antrag der FDP ab, den AWACS-Einsatz durch den Bundestag bestätigen zu lassen. Dem schloss sich fünf Tage später das Bundesverfassungsgericht mit dem Urteil an, dass sich das für eine einstweilige Anordnung erforderliche deutliche Überwiegen der Rechte des Bundestags in der gegebenen Situation nicht feststellen lasse: „Die ungeschmälerte außenpolitische Handlungsfähigkeit der Bundesregierung . . . hat auch im gesamtstaatlichen Interesse an der außen- und sicherheitspolitischen Verlässlichkeit Deutschlands bei der Abwägung ein besonderes Gewicht.“[12] Das war eine bemerkenswerte Argumentation, mit der die höchsten Verfassungsrichter, ganz auf der Linie

11 Vereinte Nationen, Sicherheitsrat: S/2003/15 vom 7. 3. 2003.

12 Bundesverfassungsgericht, 2 BvQ 18/03 vom 25. 3. 2003.

ihrer Urteile aus den neunziger Jahren, den hohen Stellenwert der Außen- und Sicherheitspolitik für das vereinigte Deutschland dokumentierten.

Partner Frankreich

Die Bundesregierung hatte in der Irakkrise eine bislang in der deutschen Außenpolitik nicht bekannte selbstbewusste Haltung an den Tag gelegt. Wie aber sollte es weitergehen? Welche Konsequenzen waren aus der Krise zu ziehen? Gewiss, Berlin stand zu seinem „Engagement im transatlantischen Bündnis", wie der Bundeskanzler in seiner Regierungserklärung vom 3. April 2003 betonte, und insofern auch zur Partnerschaft mit den Vereinigten Staaten – allerdings unter der Voraussetzung, dass die Allianz „wieder zu einem Ort intensiver gegenseitiger Konsultation" werde. Vor allem aber, so Schröder weiter, müsse die Einigung Europas entschlossen vorangetrieben werden, insbesondere auf dem Gebiet der Außen- und Sicherheitspolitik.

Was die jüngste Vergangenheit anging, hielt der Kanzler den in der Krise eingeschlagenen Weg, „auf Grundlage gemeinsamer Prinzipien . . . eine enge Zusammenarbeit mit Russland zu suchen", für „richtig und auch erfolgreich"; den engen Schulterschluss mit Frankreich rechnete er zu den „wenigen wirklich erfreulichen Entwicklungen der augenblicklichen Situation"[13]. Tatsächlich hatte die amerikanische Pressionspolitik zu einer lange nicht gekannten, wenn überhaupt je beobachteten außenpolitischen Zusammenarbeit zwischen Paris und Berlin geführt – unter gelegentlicher Einbeziehung Moskaus und nicht zuletzt Pekings. Aus deutscher Sicht war das konsequent. Das gilt für das gute Verhältnis des Bundeskanzlers zum russischen Staatspräsidenten, mit dem Schröder und Putin die zuletzt durch Kohl und Jelzin gepflegte Tradition fortsetzen; und es gilt für die Abstimmung mit China. Es ist kein Zufall, dass der Kanzler Anfang Dezember 2003 – zum fünften Mal in seiner Amtszeit und erneut in Begleitung hochrangiger Vertreter der deutschen Wirtschaft – zu einem Besuch der Volksrepublik aufbrach.

Die eigentliche Überraschung aber war die offensichtliche Stabilität der neuen deutsch-französischen Partnerschaft. War es zunächst Chirac gewesen, der Schröder zu Jahresbeginn 2003 geholfen hatte, aus der fast vollständigen internationalen Isolierung herauszukommen, so ließ nunmehr der Bundeskanzler keinen Zweifel daran, dass er den Kurs des Staatspräsidenten in der Irakkrise in jeder Hinsicht mit trug – sei es, dass er ausdrücklich Chiracs Vorstoß zu einem Gipfeltreffen der Mitglieder des Sicherheitsrats unterstützte, das dann aber nicht zustande kam; sei es, dass er die Festlegung des Präsidenten auf das französische Veto guthieß.

Frankreich hatte die Führung der antiamerikanischen Koalition übernommen. Das entsprach seinem historischen und politischen Selbstverständnis, aber auch seinem Status als Atommacht und ständiges Mitglied im Sicherheitsrat der Vereinten Nationen. Keine Frage aber auch, dass Chirac ohne einen starken Partner, ohne das auf die Bühne der Weltpolitik zurückgekehrte Deutschland, diese Rolle kaum hätte annehmen und ausfüllen können. An dieser engen Kooperation änderte auch der Kriegsausbruch nichts. Bereits am 4. April kamen die Außenminister Frankreichs, Deutschlands und Russlands erneut in Paris zusammen. Dieses Mal ging es Villepin, Fischer und Iwanow um die Zukunft des Irak nach dem Krieg. Die drei ließen keinen Zweifel aufkommen, dass sie auf einer Mitwirkung der Vereinten Nationen beim Wiederaufbau des Landes wie bei der Gewährleistung seiner künftigen Sicherheit bestanden. „Einzelne Länder", so Villepin, „können einen Krieg gewinnen, aber sie können nicht den Frieden sichern"[14] – eine Einschätzung, die Putin, Schröder und Chirac teilten und die durch die Entwicklung im Irak nach Einstellung der Hauptkampfhandlungen nachdrücklich bestätigt wurde. Als sich die drei Staats- und Regierungschefs eine Woche später, am 11. und 12. April, erstmals in dieser Konstellation in St. Petersburg trafen, sprachen auch sie von einer „zentralen Rolle" der UNO beim Wiederaufbau des Irak. An diese Linie haben sich namentlich Deutschland und Frankreich gehalten und auf diese Weise einiges dazu beigetragen, dass der Sicherheitsrat am 22. Mai beziehungsweise 16. Oktober 2003 die Resolutionen 1483 und 1511 akzeptierte, Letztere einstimmig. Damit erhielt die UNO zwar nicht die ursprünglich geforderte „zentrale Rolle", aber sie kam wieder ins Spiel und wurde vor allem nicht erneut zum Schauplatz unvereinbarer Positionen.

Zu Beginn der Irakkrise hätten nur wenige Beobachter eine solche Entwicklung für möglich gehalten. Das gilt für die Konsequenz, mit der die Regierung Schröder die Rolle einnahm, die Deutschland mit den weltpolitischen Umbrüchen

13 Bulletin des Presse- und Informationsamtes der Bundesregierung, Nr. 30–1 vom 3. 4. 2003.

14 Ministère des Affaires Etrangères, Point de presse conjoint de MM. de Villepin, Ivanov et Fischer vom 4. April 2003.

der ausgehenden achtziger und beginnenden neunziger Jahre des 20. Jahrhunderts zugefallen war. Es gilt aber auch und vor allem für die erstaunliche Tragfähigkeit des deutsch-französischen Verhältnisses, an der sich, vielen Unkenrufen zum Trotz, auch nach Überwindung der akuten Irakkrise nichts änderte.

Wie so häufig in der Geschichte des integrierten Europa, zuletzt bei der Einführung der neuen Währung, erwies sich die deutsch-französische Zusammenarbeit auch jetzt als seine treibende Kraft. Außenminister Fischer brachte das im Januar 2003 auf den Punkt: „Frankreich und Deutschland verfügen über das Gewicht und die europäische Überzeugung, deren es für ein Vorantreiben der europäischen Integration bedarf. Es gibt viele, die verfügen über die europäische Überzeugung, aber nicht über das Gewicht. Andere verfügen über das Gewicht, aber nicht über diese europäische Überzeugung.“[15]

Nach der Installierung eines geschlossenen Marktes, einer einheitlichen Währung und auch eines in weiten Bereichen schon vereinheitlichten Rechtssystems stand – und steht – seit den Krisen und Kriegen im ehemaligen Jugoslawien und im Irak, dringlicher noch als zuvor, die Umsetzung einer gemeinsamen Außen- und Verteidigungspolitik auf der Tagesordnung. Das setzte wie alle Großtaten in Europa einen langen Atem voraus, war aber schon angesichts des unverändert imperialen Stils der amerikanischen Europapolitik nicht aussichtslos. Wäre es je zu einer gemeinsamen europäischen Währung gekommen, wenn die USA nicht drei Jahrzehnte vor der Einführung des Euro in einer Nacht- und Nebelaktion das bestehende Währungssystem von Bretton Woods außer Kraft gesetzt hätten?

Konsequent zu Ende gedacht, auf die Europäische Sicherheits- und Verteidigungspolitik bezogen und ein Weiterbestehen der NATO unterstellt, konnte und kann das nur auf einen von Grund auf neu konstruierten Pfeiler der alten Allianz hinauslaufen. Eine in dieser Hinsicht reformierte europäische Gemeinschaft, so die auch in Berlin wachsende Überzeugung, muss in der Lage sein, gegebenenfalls aus eigener militärischer Kraft und in eigener politischer Verantwortung zu handeln und insbesondere innereuropäische Krisen und Konflikte aller Art, wie während der neunziger Jahre des 20. Jahrhunderts die Kriege im vormaligen Jugoslawien, innereuropäisch zu lösen. Das Potential hatte sie schon während der neunziger Jahre. Es fehlte der Wille. Auf diesem Gebiet „wirklich handlungsfähig zu werden“, forderte daher nach dem Ende der Irakkrise nicht nur Bundespräsident Johannes Rau.[16]

Initiativen gab es, so den Vorstoß des französischen Staatspräsidenten und des britischen Premierministers von Saint-Malo, mit dem sich Chirac und Blair Anfang Dezember 1998 für eine autonome militärische Handlungsfähigkeit Europas einsetzten und der selbst von amerikanischen Europa-Spöttern als „historisch beispiellos“ eingestuft wurde.[17] Oder auch die Initiative des belgischen Ministerpräsidenten Verhofstadt vom Sommer 2002: Ursprünglich als Wiederbelebungsversuch von Saint-Malo gedacht, mündete sie am 29. April 2003 in ein Gipfeltreffen der Staats- und Regierungschefs Belgiens, Deutschlands, Frankreichs und Luxemburgs. Gewiss waren Konstellation und Zeitpunkt der Begegnung vor dem Hintergrund der Irakkrise nicht glücklich gewählt. Immerhin nutzten die Teilnehmer die Gelegenheit, um den übrigen Partnern konkrete Maßnahmen und Schritte auf dem Weg zu einer „Europäischen Sicherheits- und Verteidigungsunion“ (ESVU) vorzuschlagen, deren Grundidee im Sommer 1999 von der deutschen Außenpolitik ins Gespräch gebracht worden war.

Die andauernde, unverhältnismäßig heftige amerikanische Kritik an dem Vorhaben, insbesondere am Vorschlag eines militärischen Hauptquartiers der EU,[18] durfte in diesem Falle als Indiz gelten, dass man den richtigen Weg eingeschlagen hatte. Das zeigte nicht zuletzt der schrittweise Sinneswandel der britischen Regierung, die zu den engsten Weggefährten der USA zählte, aber eben deshalb mit der amerikanischen Politik und Kriegführung, zuletzt im Irak, auch eigene Erfahrung gesammelt hatte. Beginnend mit einem geheim gehaltenen Treffen der drei Außenminister im Frühjahr, fortgesetzt mit einer informellen Begegnung Blairs, Chiracs und Schröders, das am 20. September 2003 bezeichnenderweise in Berlin stattfand, setzte sich auch in London die Überzeugung durch, „dass die EU über eine gemeinsame Fähigkeit zur Planung und Führung von Operationen ohne Rückgriff auf Nato-Mittel und -Fähigkeiten verfügen“ müsse. So hieß es jedenfalls in einem informellen, ursprünglich nicht für die Öffentlichkeit gedachten Papier der drei,[19] mit dem Blair gewissermaßen zur Position von Saint-

15 Den Motor wieder anlassen, in: FAZ vom 21. 1. 2003.

16 Johannes Rau, Gemeinsam handeln. Deutschlands Verantwortung in der Welt („Berliner Rede“), in: Bulletin, Nr. 41–1 vom 19. 5. 2003.

17 Robert Kagan, Macht und Ohnmacht. Amerika und Europa in der neuen Weltordnung, Berlin 2003, S. 62.

18 Vgl. Washington besorgt über EU-Verteidigung, in: FAZ vom 21. 10. 2003.

19 Schröder: Keine weiteren Angebote, in: FAZ vom 22. 9. 2003.

Malo zurückkehrte. Dabei ist es geblieben, wenn auch stets betont wurde, dass die gemeinsame europäische Verteidigungspolitik die NATO nicht ersetzen, sondern ergänzen solle.

Mit ihrem Formelkompromiss machten die drei Führungsmächte der EU bis Jahresende 2003 den Weg für eine „strukturierte Zusammenarbeit" im Rahmen der ESVP frei. Das war nicht selbstverständlich, zeigt aber, dass für Fortschritte bei der Integration Europas ein Zusammengehen der drei Regierungen wichtig und die deutsch-französische Zusammenarbeit unverzichtbar ist. Tatsächlich hatten sich Paris und Berlin auf praktisch allen Ebenen, die Außen- und Sicherheitspolitik eingeschlossen, selten so eng abgesprochen wie seit dem Herbst 2002: Dass sich Schröder am 17. Oktober 2003, dem zweiten Tag eines Brüsseler EU-Gipfeltreffens, von Chirac vertreten ließ, um an Abstimmungen im Bundestag teilnehmen zu können, dass der deutsche Bundeskanzler also gewissermaßen seine Stimme an den französischen Staatspräsidenten delegierte, ist nicht nur in der Geschichte der EU-Gipfel ohne Beispiel.

Und es war symptomatisch – vor allem für die stabile, nicht zuletzt durch Persönlichkeiten geprägte Tradition der deutsch-französischen Beziehungen: Schröder und Chirac setzten fort, was Adenauer und de Gaulle begonnen, Schmidt und Giscard d'Estaing oder Kohl und Mitterrand ausgebaut hatten. Dass dieser enge Schulterschluss immer auch Gegenreaktionen provoziert hat und provozieren kann, überrascht nicht. Das gilt für den transatlantischen Verbündeten, und es gilt für die europäischen Partner: So machten sich Schröder und Chirac nicht nur Freunde, als ihre Finanzminister die EU-Kommission in der Nacht zum 25. November zwangen, das Defizitverfahren gegen Berlin und Paris auszusetzen, obgleich beide zum dritten Mal in Folge gegen den Stabilitäts- und Wachstumspakt verstoßen und damit einen womöglich folgenreichen Präzedenzfall geschaffen hatten. Allerdings lag es dann nicht an Deutschland und Frankreich, sondern namentlich an Polen und Spanien, dass der so genannte Reformgipfel Mitte Dezember 2003 scheiterte – wenn auch Schröder und Chirac einmal mehr an einem Strang zogen.

Noch deutlicher wurde die neue Qualität der deutsch-französischen Zusammenarbeit mit Blick auf den amerikanischen Verbündeten. Wenn auch beide, Berlin stärker als Paris, während der Irakkrise sorgsam darauf bedacht waren, auch nur den Anschein eines gegen die USA gerichteten Zusammengehens zu vermeiden und ihm gegebenenfalls entgegenzutreten, ließ sich dieser Eindruck schon deshalb nicht vermeiden, weil die amerikanische Politik und Publizistik ihn mit zunehmender Intensität erweckte und kultivierte.

Das Ende der transatlantischen Epoche

Und auch das war kein Zufall. Denn mit wachsender Distanz zu den turbulenten Ereignissen der Irakkrise zeichnete sich immer deutlicher ab, was diese vor allem offenbarte: das Ende der transatlantischen Epoche,[20] jenes Zeitalters also, das durch den Ost-West-Gegensatz, durch die Blockkonfrontation und durch die bipolare Weltordnung charakterisiert gewesen war und das daher mit dem Untergang der Sowjetunion und ihres Imperiums sein natürliches Ende hatte finden müssen. Damit war für die Amerikaner jener Brückenkopf in Europa entbehrlich geworden, den sie benötigten, um im Interesse ihrer nationalen Sicherheit die Sowjetunion politisch, wirtschaftlich und natürlich militärisch in Schach zu halten und in diesem Zusammenhang die Sicherheit und die Freiheit auch eines großen Teils von Europa zu garantieren. Mit dem Ende der Sowjetunion war diese erste und, wie viele meinten, auch einzige Aufgabe der NATO erfüllt, entfiel die Notwendigkeit der massiven militärischen Präsenz der USA auf dem alten Kontinent.

Gleichwohl hatten die Europäer in den folgenden Jahren gute Gründe, darauf zu drängen, dass die Amerikaner da blieben, wo sie waren, vor allem auch in Deutschland, dass sich die USA also nicht etwa auf die andere Seite des Atlantik zurückzogen, wie sie das nach dem Ersten Weltkrieg getan hatten. Denn zum einen war 1991 nicht abzusehen, welche Konsequenzen das Verschwinden der Sowjetunion und ihres Imperiums haben würden. Auch führte die Auflösung Jugoslawiens den Europäern drastisch deren politische und militärische Ohnmacht bei der Beilegung heimischer Krisen und Kriege vor Augen. Nicht zuletzt aber galt die amerikanische Präsenz vielen als Garantie, dass die Vereinigung Deutschlands mit der Sicherheit des Kontinents kompatibel sein würde. Zehn Jahre später, zu Beginn des neuen Jahrhunderts, waren diese Themen vom Tisch. So gesehen, wurden die USA in Europa nicht mehr gebraucht, jedenfalls nicht für die klassischen Aufgaben, wie die NATO sie für sich definiert hatte.

Folgen hatte das für alle Beteiligten, in besonderem Maße aber für das vier Jahrzehnte lang

20 Vgl. dazu Gregor Schöllgen, Das Ende der transatlantischen Epoche, in: FAZ vom 27. 8. 2003.

geteilte Deutschland, dessen Schicksal wie das keines zweiten Landes die transatlantische Epoche und eben auch deren Ende reflektierte: Ohne diesen Schlussakt, ohne den Untergang der Sowjetunion, wäre die Überwindung der deutschen Teilung schwerlich vorstellbar gewesen. Damit aber entfiel zugleich, wenn nicht der einzige, so doch der eigentliche Grund für die bedingungslose Anlehnung an die Vor- und Garantiemacht des westlichen Bündnisses; und damit eröffnete sich, erstmals in der Geschichte der Bundesrepublik, zugleich die Möglichkeit, grundsätzlich souverän optieren, sich also für ein enges Zusammengehen mit den europäischen Partnern, allen voran mit Frankreich, entscheiden zu können, ohne sich zwischen allen Stühlen wiederzufinden.

Keine Frage, die deutsche Außenpolitik hatte endgültig zu den Gegebenheiten der neuen Weltordnung aufgeschlossen. Dass Teheran auf der deutschen Teilnahme bestand, als es um eine europäische Vermittlung im gefährlichen Streit Irans mit der Völkergemeinschaft und der Internationalen Atomenergiebehörde (IAEA) um sein Atomprogramm ging, ist bezeichnend. Niemand fand es ungewöhnlich, dass Außenminister Fischer Seite an Seite mit seinen französischen und britischen Amtskollegen de Villepin und Straw am 21. Oktober 2003 in der iranischen Hauptstadt die Führung des Landes zu Konzessionen, insbesondere zu umfassenden Kontrollen seines Atomprogramms, zu bewegen suchte. Ganz selbstverständlich nahm Deutschland inzwischen im Kreis der übrigen europäischen Großmächte die Rolle ein, die ihm als Folge der weltpolitischen Umbrüche seit 1991 zugefallen war.

Das setzte und setzt ein entsprechendes, dem politischen Gewicht angemessenes Selbstbewusstsein der politischen Akteure in Berlin voraus, und es gehört zu den bemerkenswerten Befunden der jüngsten Vergangenheit, dass niemand ernsthaft zu dem Schluss kam, Deutschland knüpfe damit an alte, verhängnisvolle, 1945 zu den Akten gelegte Traditionen an. Dass ihm anfänglich, während des Herbstes 2002, schwerwiegende handwerkliche Fehler unterliefen, ändert nichts daran, dass man in Berlin grundsätzlich nichts anderes tat, als vom Recht eines politisch souveränen, unter Partnern gleichrangigen Staates Gebrauch zu machen. Zudem konnte der Kanzler das Kapital der hohen Reputation einsetzten, die sich Deutschland in den voraufgegangenen Jahren mit seinen Auslandseinsätzen erworben hatte. Vor allem das Argument, dass sich Deutschland seit dem Kosovo-Krieg der internationalen, auch militärischen Verantwortung gestellt habe, mit Tausenden von Soldaten vor allem auf dem Balkan und in Afghanistan engagiert sei und sich dort oder am Horn von Afrika auch am Anti-Terror-Feldzug beteilige, wog schwer. Und es wurde selbstbewusst ins Feld geführt, vor allem gegen amerikanische Forderungen in der Irakfrage.

Dieser Logik konnte sich schließlich auch die dort immer stärker unter Druck geratende Bush-Administration nicht mehr entziehen, wie Außenminister Colin Powell Mitte September 2003 in der ARD zu Protokoll gab.[21] So setzte sich jenseits des Atlantiks nicht nur die Einsicht in die Grenzen und Möglichkeiten des weltweiten deutschen Engagements, sondern auch die Erkenntnis durch, dass Gerhard Schröder und mit ihm die deutsche Außenpolitik nicht mehr hinter die eigentlich entscheidende Festlegung im Irakkonflikt zurückkonnten, wonach die deutsche Außenpolitik in Berlin gemacht werde und nicht etwa in Washington. Hinter dieses Faktum wird auch keine künftige Bundesregierung mehr zurückgehen können, ganz gleich, wer sie führt und auf welche Parteienkonstellation sie sich stützt.

Das festzustellen heißt nicht, den transatlantischen Beziehungen eine Absage zu erteilen. Angesichts der engen wirtschaftlichen Verflechtungen und Abhängigkeiten gibt es ohnehin keine vernünftige Alternative. Auch spricht einiges dafür, dass für die Vereinigten Staaten ein selbstbewusster, grundsätzlich zu eigenständigem Handeln fähiger europäischer Partner die zukunftsweisendere Option ist. Und in dem Maße, in dem das weltweite Krisen- und Konfliktpotential eher noch zunimmt, sollten beide Seiten ein beträchtliches Interesse daran haben, ihre außen- und sicherheitspolitische Zusammenarbeit fortzusetzen, wenn nicht noch zu intensivieren – allerdings auf einer erneuerten Basis. Auf ihr müssen Europäer und Amerikaner, wenn auch derzeit nicht als militärisch gleichrangige, so doch als politisch, wirtschaftlich oder auch kulturell gleichwertige Partner verkehren – „auf gleicher Augenhöhe“, wie Kanzler Schröder klarstellte.[22] So gesehen gibt es im transatlantischen Verhältnis in der Tat „nicht zu viel Amerika“, sondern „zu wenig Europa“, kann der „Emanzipationsprozess“ nur „mehr Europa“ zum Ziel haben.[23]

Europas Interessen

Für die deutsche Außenpolitik heißt das nichts anderes, als den dramatisch gewandelten weltpoli-

21 Vgl. Treffen Schröders mit Bush gilt als sicher, in: Süddeutsche Zeitung vom 13./14. 9. 2003.
22 Gerhard Schröder im Interview, in: Der Spiegel, Nr. 17 vom 19. 4. 2003.
23 Ders. im Interview, in: Die Zeit vom 27. 3. 2003.

tischen Konstellationen Rechnung zu tragen und sich, stärker noch als zuvor, in jene Tradition zu stellen, die dann doch die vertrautere ist: die europäische.[24] Die Irakkrise und der Afghanistan-Einsatz haben den Klärungsbedarf dramatisch erhöht. Immerhin hat der Bundestag, jeweils mit sehr breiter Mehrheit, am 24. Oktober bzw. 14. November 2003 die Mandate für die Afghanistan-Schutztruppe Isaf und „Enduring Freedom" verlängert. Soweit diese Entscheidungen ohne enge Absprache mit den europäischen Partnern getroffen worden sind, überzeugen sie nicht. Wenn nämlich an den Hängen des Hindukusch oder in anderen Gegenden der Welt Deutschlands Sicherheit auf dem Prüfstand steht, dann zwangsläufig mit ihr auch diejenige Europas. Das verlangt schon die geopolitische Logik. Wenn man folglich zu der Ansicht kommt, dass das dortige Engagement im europäischen Interesse liegt, spricht alles dafür, es koordiniert, gegebenenfalls arbeitsteilig anzugehen. Der zeitlich und vom Umfang her begrenzte ESVP-Einsatz im Kongo während des Sommers 2003 – die „allererste europäische Operation außerhalb Europas" überhaupt, wie der französische Staatspräsident in Berlin erläuterte[25] – hat angedeutet, wie es gehen kann. Was auch hier vermisst wurde, war eine klare Definition der Interessen, die Europa mit dieser Aktion verfolgte.

Das immer wieder strapazierte so genannte humanitäre Motiv überzeugt weder im Kongo, in Afghanistan noch im Irak. Humanitäre Hilfe wird gewiss auch in Zukunft gefordert sein – bei Erdbeben, Flutkatastrophen oder Hungersnöten. Das gilt auch für die deutschen Streitkräfte, die hier immer wieder im Rahmen internationaler Aktionen tätig geworden sind. Die laufenden Einsätze der Bundeswehr wie der übrigen europäischen Armeen haben indessen mit derartigen Hilfsaktionen nichts oder doch nur wenig zu tun. Hier geht es um massive militärische Interventionen und das heißt auch um Stellungnahme in Kriegen, Bürgerkriegen, ethnischen Konflikten oder anderen Auseinandersetzungen – ob man das will oder nicht.

Um so dringlicher sind überzeugende Antworten auf die eigentlich entscheidende Frage: Wann, mit welchen Mitteln und unter welchen Bedingungen, gegebenenfalls auch mit welchen Verbündeten will Europa in welchen Regionen einschreiten, um für seine eigene Hemisphäre Frieden, Freiheit und Wohlstand zu sichern? Es war ja richtig und konsequent, dass sich Deutschland, Frankreich und andere unter den gegebenen Bedingungen im Irak militärisch bedeckt hielten. Aber reicht das? Welche Alternativen zu einer fragwürdigen Politik der USA in der Dritten Welt im Allgemeinen, im Irak im Besonderen haben die Europäer anzubieten, um diesen Ländern Perspektiven zu eröffnen, die sie zu verlässlichen Partnern beispielsweise bei der für Europa lebenswichtigen Energiepolitik werden lassen?

Bei der Formulierung der Antworten auf solche Fragen ist Deutschland wie kein anderes Mitglied der Europäischen Union gefordert – schon wegen seines offenkundigen politischen Gewichts, aber auch wegen seines militärischen Engagements: Nach wie vor stellt die Bundesrepublik weltweit eines der größten Truppenkontingente bei Friedensmissionen im Ausland. Und was die im Aufbau befindliche Europäische Eingreiftruppe betrifft, so sollen im Falle ihres Einsatzes bis zur Hälfte der Soldaten, immerhin 30 000 Mann, durch die Bundeswehr gestellt werden. Weiteres kommt hinzu, vor allem die historisch begründete enorme Reputation Deutschlands in der Dritten Welt, in der auch in Zukunft die meisten Kräfte gebunden sein werden.

Nicht zuletzt aber hat die Bundesrepublik in der Zeit des Ost-West-Konflikts jahrzehntelange Erfahrung im Umgang mit Souveränitätsverzicht gesammelt.[26] Im Falle der Europäischen Gemeinschaften war die eingeschränkte Souveränität ein stets einkalkuliertes Element des Integrationsprozesses; im Übrigen gab es keine Wahl: Mehr als vier Jahrzehnte lang stand die deutsche Außenpolitik unter alliierten Vorbehalten. Es gibt keinen vergleichbaren Fall. Was damals Ausdruck mangelnder Gleichrangigkeit war, verschafft heute Unabhängigkeit und sorgt so für politisches Gewicht. Es mag ein Versäumnis gewesen sein, dass die Bundesregierungen seit der Vereinigung auf die Formulierung nationaler Interessen verzichtet haben. Im Lichte der jüngsten Entwicklungen waren sie damit, wohl ungewollt, ihrer Zeit voraus, und so ist Deutschland zu Beginn des neuen Jahrhunderts, da die alte Weltordnung nach einem Jahrzehnt des Übergangs endgültig liquidiert ist, da es um die Definition transnationaler eigenständiger europäischer Sicherheitsinteressen geht, in der Lage und in der Pflicht, daran aktiv mitzuwirken. Seit der Vereinigung hat Deutschland das politische Gewicht für diese Rolle, seit der Irakkrise auch das Selbstbewusstsein, sie mit Augenmaß auszufüllen.

24 Vgl. dazu auch Egon Bahr, Der deutsche Weg. Selbstverständlich und normal, München 2003.

25 Vgl. Chirac dankt Berlin für „bescheidenen" Kongo-Beitrag, in: FAZ vom 11. 6. 2003.

26 Vgl. dazu Gregor Schöllgen, Die Außenpolitik der Bundesrepublik Deutschland. Von den Anfängen bis zur Gegenwart, München 2004[3].

Hanns W. Maull

„Normalisierung“ oder Auszehrung? Deutsche Außenpolitik im Wandel

I.

Die deutsche Außenpolitik ist ins Gerede gekommen. Die einen sehen Deutschland nach einem starken „Auftritt“[1] schon „auf leisen Sohlen (unterwegs) zur Weltpolitik“[2]; andere konstatieren „Gleichgewichtsstörungen“,[3] wähnen das Land auf gefährlichen außenpolitischen Abwegen „ins Abseits“ und diagnostizieren Machtverfall und Einflussverlust.[4] Ob es Berlin nun in den letzten Monaten versäumte, auf neue außenpolitische Herausforderungen klug und verantwortungsvoll zu reagieren und damit dem außenpolitischen Gemeinwohl Schaden zufügte, oder ob es sich Schritt für Schritt neue Gestaltungsspielräume und damit die Chance zu einer wirklich eigenständigen Außenpolitik eröffnet hat, ist nicht nur in der Politik selbst umstritten, sondern auch unter Politikwissenschaftlern und Historikern, welche die deutsche Außenpolitik kommentierend und analysierend begleiten.[5] Weitgehend einig sind sich die Befunde in einem Punkt: Die deutsche Außenpolitik hat sich in den letzten Monaten deutlich verändert, sie hat sich aus ihren alten Bindungen zu lösen begonnen und einen neuen, freilich noch nicht eindeutig definierten Kurs eingeschlagen.

Symptome dieser Veränderungen (und damit zugleich auch Auslöser der jetzt einsetzenden, aber noch sehr rudimentären Debatte um die Zukunft der deutschen Außenpolitik) waren eine Reihe von gewichtigen und (vermutlich) folgenschweren Entwicklungen in den Beziehungen der Bundesrepublik zu ihren Verbündeten und Partnern. Dazu zählen *erstens* die offene Verweigerung diplomatischer und militärischer Unterstützung für die USA in ihrem Krieg gegen das Regime von Saddam Hussein in Irak. In ihrem Konfrontationskurs gegenüber Washington versteifte sich die rot-grüne Bundesregierung nicht nur auf ein „Nein“ im UN-Sicherheitsrat zu einer militärische Maßnahmen eindeutig legitimierenden Resolution, sondern sie verschärfte auch ihre ablehnende Haltung bis hin zu einem „Nein“ zum Sicherheitsrat selbst, als der Bundeskanzler eine Beteiligung Deutschlands an militärischen Maßnahmen gegen den Irak selbst für den Fall eines UN-Mandates kategorisch ausschloss – ein unilateralistischer Sündenfall, der den traditionellen, prinzipiell multilateralistischen Orientierungen der deutschen Außenpolitik und übrigens auch den außenpolitischen Zielsetzungen der Koalitionsvereinbarungen zuwiderlief, die ausdrücklich eine Politik der Stärkung der Vereinten Nationen festlegten.[6] Zugleich

1 So mindestens implizit Gregor Schöllgen, der diese Episode als Zeichen der Rückkehr Deutschlands auf die weltpolitische Bühne wertet. Sein Bezugsrahmen ist dabei der deutsche Nationalstaat des Kaiserreichs von 1870 bis 1914. Vgl. Gregor Schöllgen, Der Auftritt. Deutschlands Rückkehr auf die Weltbühne, Berlin 2003. *Anmerkung der Redaktion*: Vgl. auch den Beitrag des Autors in dieser Ausgabe.

2 Wilfried von Bredow, Auf leisen Sohlen zur Weltpolitik, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung (FAZ) vom 8. 5. 2003, S. 8; ders., Neue Erfahrungen, neue Maßstäbe, in: Internationale Politik, 58 (2003) 9, S. 1–11.

3 Hans-Peter Schwarz, Von Elefanten und Bibern. Die Gleichgewichtsstörung deutscher Außenpolitik, in: Internationale Politik, 58 (2003) 5, S. 31–38.

4 Vgl. Hanns W. Maull, Auf leisen Sohlen aus der Außenpolitik?, in: Internationale Politik, 58 (2003) 9, S. 19–30; ders./Sebastian Harnisch/Constantin Grund (Hrsg.), Deutschland im Abseits? Rot-grüne Außenpolitik von 1998 bis 2003, Baden-Baden 2003.

5 Vgl. Gunther Hellmann, Agenda 2020. Krise und Perspektive deutscher Außenpolitik, in: Internationale Politik, 58 (2003) 9, S. 39–50; Elizabeth Pond, European Shock and Awe, in: The Washington Quarterly, 26 (Summer 2003) 3, S. 191–203, sowie die Diskussionsbeiträge zum Stand der transatlantischen Beziehungen in: WeltTrends, (2003) 39 (ausgelöst von einem Aufsatz von Thomas Risse) und in: Blätter für deutsche und internationale Politik, (2002) 11 (im Gefolge des provozierenden Aufsatzes von Robert Kagan). Meine eigenen Beiträge zur Debatte finden sich in: Hanns W. Maull, Die „Zivilmacht Europa“ bleibt Projekt. Zur Debatte um Kagan, Asmus/Pollack und das Strategiedokument NSS 2002, in: Blätter für deutsche und internationale Politik, (2002) 12, S. 1467–1478; ders., Die neue Welt(un)ordnung. Eine Antwort auf Thomas Risse, in: WeltTrends, (2003) 40, S. 54–59.

6 Vgl. hierzu insbesondere die Darstellungen bei Michael Hedstück/Gunther Hellmann, „Wir machen einen deutschen Weg“. Irak-Abenteuer, das transatlantische Verhältnis und die Risiken der Methode Schröder für die deutsche Außenpolitik, S. 8 (http://www.soz.uni-frankfurt.de/hellmann/mat/irak.pdf); Sebastian Harnisch, Deutsche Sicherheitspolitik auf dem Prüfstand: Der Fall Irak und die rot-grüne Nonproliferationspolitik, in: ders./Christos Katsioulis/Marco Overhaus (Hrsg.), Gelockerte Bindungen, eigene Wege? Deutsche Sicherheitspolitik unter der rot-grünen Koalition, Baden-Baden (i. E.). Unter der Überschrift „Gerechte Globalisierung: Deutschland in Europa und in der Welt“ heißt es im außenpolitischen Teil des Koalitionsvertrages vom 16. Oktober 2002: „ Bei der Bewältigung der großen Herausforderungen

unterstützte die deutsche Diplomatie lange auch die französische Blockadehaltung im NATO-Rat, als es dort im Vorfeld des Krieges gegen den Irak um vorbereitende Planungen für den Fall ging, dass die NATO dem NATO-Mitglied Türkei gegen mögliche irakische Gegenschläge beizustehen hätte.[7]

Umgekehrt erreichte *zweitens* das deutsch-französische Kooperationsverhältnis in den letzten Monaten eine neue, bislang einzigartige Qualität und Intensität. In der Auseinandersetzung mit Washington um angemessene Antworten auf die irakische Herausforderung fand Berlin Unterstützung in Paris, das sich schließlich um die Jahreswende 2002/2003 ebenfalls eindeutig gegen die von den USA gewünschte Ermächtigung durch den Sicherheitsrat stellte. Beflügelt wurde das deutsch-französische Tandem daneben auch durch den 40. Jahrestag des Elysée-Vertrags von 1963, der nicht nur nach Feierlichkeiten, sondern auch nach neuer politischer Substanz rief. So lancierten Paris und Berlin seit Herbst 2002 eine Reihe von gemeinsamen außenpolitischen Initiativen insbesondere im Kontext der Verfassungsdebatte in der Europäischen Union und in der Gemeinsamen Europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik.[8] Damit hatte Berlin mit einem weiteren zentralen Leitmotiv bundesdeutscher Außenpolitik gebrochen, wonach eine Entscheidung zwischen seinen beiden wichtigsten Verbündeten, Frankreich und den USA, unter allen Umständen zu vermeiden war. Die klassische Maxime des „Sowohl-als-auch", die Deutschland über die Möglichkeit, zwischen Paris und Washington zu vermitteln, Gewicht und Einfluss verliehen hatte, war nun zugunsten einer eindeutigen Positionierung an der Seite Frankreichs aufgegeben worden.

Die *dritte* wichtige Neuorientierung der deutschen Außenpolitik betraf die europäische Integration. Hatte sich Deutschland in der Vergangenheit stets als Vorreiter einer vertieften und nach Mittelosteuropa hinein erweiterten politischen Union verstanden und präsentiert, so schien sich nun eine Neuorientierung der Europapolitik zugunsten eines Vorrangs (oft kurzsichtiger und kurzatmiger) nationaler Interessenkalküle anzubahnen. Jedenfalls verstand es die deutsche Außenpolitik nicht, ihre Positionen zum Stabilitäts- und Wachstumspakt, zur Verfassung, zur Gemeinsamen Europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik und zur Ordnung der EU-Finanzen für den Zeitraum nach Inkrafttreten der Erweiterung ab 2006 ohne erhebliche Glaubwürdigkeitsprobleme (im eigenen Land wie in anderen Mitgliedsländern) zu vermitteln.

Wie ist die deutsche Außenpolitik in den letzten Monaten mit ihrer neuen Linie gefahren? Was hat Berlin erreicht, was versäumt? Mit seinem Agieren im UN-Sicherheitsrat gegen eine weitere UN-Resolution zur Legitimierung der amerikanischen Angriffspläne konnte die deutsche Außenpolitik dazu beitragen, dem amerikanischen Vorgehen gegen den Irak internationale Legitimität zu verweigern.[9] Es gelang Berlin allerdings zu keinem Zeitpunkt, auch nur die Chance der Einflussnahme auf die amerikanische Politik zu erlangen – nach Lage der Dinge die wichtigste, vielleicht sogar die einzige Möglichkeit, den Krieg abzuwenden und eine politische Lösung zu finden. Auch der Schulterschluss mit Paris hatte einen hohen Preis: Die Art und Weise, wie Paris und Berlin im Kontext der Verfassungsdiskussion, vor allem aber in der Auseinandersetzung um den Stabilitäts- und Wachstumspakt agierten, löste insbesondere bei kleineren Mitgliedsstaaten erhebliche Irritationen und Befremdung aus und weckte Argwohn über ein mögliches deutsch-französisches Kondominium. Hinzu kam, dass Berlin immer wieder versuchte, in Brüssel industrie- und wirtschaftspolitische Sonderinteressen Deutschlands zu wahren, und in diesem Zusammenhang eine deutliche Verschlechterung der Beziehungen zur EU-Kommission unter Romano Prodi in Kauf nahm. Damit setzte Berlin auch in diesem Kontext seine traditionelle Reputation als Garant supranationaler europäischer Integration ohne Not aufs Spiel. Nicht zuletzt wohl auch aus diesen Gründen gelang es Berlin in der engen Zusammenarbeit mit Paris bislang nicht, die Entwicklung der europäischen Integration nachhaltig voranzubringen: Der gelegentlich durchaus auch barsch artikulierte[10] Führungswille des deutsch-französischen Tandems stieß auf wachsenden Widerstand, weil er nicht hinreichend durch das geschmeidige und geduldige Schmieden breiter Koalitionen flankiert wurde.

Problematisch erschien in diesem Zusammenhang insbesondere die erkennbare Vernachlässigung der

des 21. Jahrhunderts fällt den Vereinten Nationen eine Schlüsselrolle zu." Bundeskanzler Schröder hat diese Zielsetzungen in einem Interview mit Sabine Rosenbladt für die Zeitschrift Internationale Politik im Nachhinein ausdrücklich bekräftigt.

7 Vgl. S. Harnisch (Anm. 6), S. 24 f.; Elizabeth Pond, Das NATO-Trauerspiel, in: Blätter für deutsche und internationale Politik, (2003) 4, S. 433–445.

8 Vgl. Joachim Schild, 40. Jahrestag des Elysée-Vertrages, Berlin: SWP 2003 (SWP-Aktuell 4/2003); Georg Koopmann, Leadership oder Krisenmanagement?, in: Dokumente, (2003) 2, S. 19–34.

9 Diese Position reflektierte natürlich auch die traditionelle – und, wie die Entwicklungen nach dem Sieg der USA über das Regime von Saddam Hussein zeigten, ja keineswegs unangebrachte – deutsche Skepsis gegenüber militärischen Machtmitteln.

10 Vgl. E. Pond (Anm. 5).

für eine erfolgreiche Osterweiterung der EU wohl kritischen Beziehung zu Polen. Die Belastungen begannen mit den Plänen um ein Mahnmal für Vertriebene in Berlin, die von den Vertriebenenverbänden initiiert worden waren. Die Bundesregierung ließ der Diskussion um dieses Vorhaben viel zu lange freien Lauf und richtete damit erheblichen Schaden an, ehe Bundeskanzler und Außenminister beschwichtigend eingriffen.[11] Dann kam die Auseinandersetzung um die Stimmengewichtung im Rat der Europäischen Union im Kontext der Regierungskonferenz von Brüssel über den Verfassungsentwurf des Konventes. Sie hätte so nicht aufbrechen und schon gar nicht so enden dürfen, zumal es durchaus Kompromissmöglichkeiten gegeben hätte.[12]

In der Summe hat die deutsche Außenpolitik in den letzten Monaten in allen ihren wichtigen Kooperationszusammenhängen an Gewicht und Einfluss verloren. Dies gilt nicht nur für das deutsch-amerikanische Verhältnis und die NATO, sondern auch für die EU und möglicherweise sogar für das deutsch-französische Verhältnis, das derzeit eher durch Paris als durch Berlin bestimmt zu werden scheint. Die guten Beziehungen zu Russland und zu China vermögen diese Positionsverluste nicht aufzuwiegen. Es gelang Berlin nicht, den Ausgang des Irak-Konfliktes zu beeinflussen, das (vorläufige) Scheitern des Verfassungsentwurfes zu verhindern, die inneren Konflikte in der Europäischen Union zu entschärfen und auf die Strategien zur Auseinandersetzung mit den wichtigsten Problembereichen der internationalen Politik – von der Zukunft der internationalen Wirtschaftsordnung (Stichwort: Scheitern der WTO-Ministerkonferenz in Cancun) bis zu den Gefahren einer Verbreitung von Massenvernichtungswaffen (Stichworte: Atomwaffenprogramme des Iran und Libyens) – gestaltend Einfluss zu nehmen.

Am bedenklichsten erscheint an dieser Entwicklung, dass zentrale Voraussetzungen des außenpolitischen Einflusses Deutschlands, also wichtige Grundlagen seiner außenpolitischen Gestaltungsfähigkeit, durch die Entwicklungen der letzten Zeit in Mitleidenschaft gezogen wurden. Diese Beeinträchtigung betrifft vor allem das Vertrauen, das sich die deutsche Diplomatie über lange Jahre hinweg mit ihrem Geschick im Schmieden von Koalitionen, im Überbrücken von Gegensätzen durch konstruktive Kompromisse und nicht zuletzt damit erworben hatte, dass sie – etwa bei der Finanzierung der Vertiefung der europäischen Integration – mit gutem Beispiel voranging, um gemeinsamen Interessen zum Durchbruch zu verhelfen.

II.

Die Neuorientierung der deutschen Außenpolitik in den letzten Jahren aus einer strategischen Perspektive heraus kann wohl kaum als erfolgreich bezeichnet werden. Wie aber sind die skizzierten Veränderungen in der deutschen Außenpolitik einzuordnen? Geht es dabei wirklich um eine „Normalisierung“, also um eine Anpassung an „gängige“ außenpolitische Verhaltensnormen? Ganz abgesehen davon, dass angesichts der massiven Umbrüche in den internationalen Beziehungen und der auch in anderen Staaten verbreiteten Unsicherheiten darüber, wie Außenpolitik auf diese Veränderungen (Stichwort: Globalisierung) am besten reagieren könnte, sehr unklar geworden ist, was heute „normales“ außenpolitisches Verhalten ausmacht – bei genauerer Analyse zeichnen sich gar keine wirklich neuen außenpolitischen Leitlinien ab, reduzieren sich die Innovationen auf eine hartleibigere (und oft recht kurzsichtige) Artikulierung und Durchsetzung deutscher Anliegen, die oft zudem spezifische innen- oder wirtschaftspolitische Interessen zuhause bedienen sollen.

Dieses deutlichere und selbstbewusste Artikulieren eigener Interessen soll aber nach wie vor im vertrauten Kontext der außenpolitischen Verankerung in der EU und im Bündnis mit den USA erfolgen. So werden vom Kanzler wie vom Außen- und vom Verteidigungsminister die bewährten Orientierungsvorgaben deutscher Außenpolitik hochgehalten und in Anspruch genommen. Alternative Leitlinien, gar eine alternative außenpolitische Strategie sind nicht zu erkennen. Eher wirkt die Politik so, als wolle Deutschland seinen außenpolitischen Kuchen zugleich verspeisen und aufbewahren: Deutsche Zielsetzungen sollen zwar stärker verfochten und umgesetzt, aber die das Umfeld der deutschen Diplomatie stabilisierenden und begünstigenden institutionellen und bilateralen Verflechtungen der Bundesrepublik sollen dabei nicht angetastet werden. Rhetorisch lässt sich das Selbstverständnis der deutschen Außenpolitik demnach nach wie vor unter dem Begriff „Zivilmacht“ zusammenfassen, das mit den zwei Schlagworten „*never again*“ und „*never alone*“ umrissen werden kann.[13]

11 Vgl. Interview mit Bundesaußenminister Fischer in: Rzeczpospolita vom 3. 12. 2003 (http://www.auswaertiges-amt.de/www/de/infoservice/presse/pressearchiv?archiv_id=5152).

12 Vgl. Andreas Maurer/Simon Schunz, Auf dem Weg zum Verfassungsvertrag, Berlin 2003 (SWP Diskussionspapier (http://www.swp-berlin.org/common/get_document.php?id=575).

13 Vgl. Hanns W. Maull, Außenpolitische Kultur, in: Karl-Rudolf Korte/Werner Weidenfeld (Hrsg.), Deutschland Trendbuch. Fakten und Orientierungen, Bundeszentrale für

„Never again“: Gemeint ist damit die dauerhafte Abkehr von deutschen „Sonderwegen“, von autoritären und totalitären Versuchungen in der Politik und den Gräueln, die sie hervorbrachte, sowie von der macht- und expansionsorientierten Außenpolitik nicht nur des nationalsozialistischen, sondern auch des wilhelminischen Deutschlands. Daraus folgt außenpolitisch die Integration in westliche Bündnisstrukturen, die Ausrichtung der Außen- und Sicherheitspolitik an den Zielen der Friedenswahrung, Friedensmehrung und des gewaltfreien Konfliktaustrags sowie das Engagement für Demokratie und Menschenrechte weltweit. „Never again“ impliziert schließlich vor dem Hintergrund der deutschen Erfahrungen mit militärischer Machtpolitik zwar keinen grundsätzlichen Pazifismus, aber doch eine profunde Skepsis gegenüber militärischen Machtmitteln.

Deutschland sieht sich somit außenpolitisch fest in der Gemeinschaft der westlichen Demokratien verankert, die sich institutionell vor allem in der Europäischen Union und der NATO ausprägt. Das zweite Grundaxiom deutscher Außenpolitik lautet dementsprechend „*never alone*“. Es impliziert die Grundorientierung auf eine stetig zu vertiefende und zu erweiternde Verregelung und Verrechtlichung der zwischenstaatlichen Beziehungen in Europa und der Welt, damit auch die Bereitschaft zur (partiellen) Souveränitätsübertragung und zur Umgestaltung („Zivilisierung“) der internationalen Politik in Richtung auf die idealtypischen Strukturen und Prozesse demokratischer Innenpolitik.

Diese Maximen der deutschen Außenpolitik werden so auch weiterhin in Anspruch genommen und bekräftigt. Aber sie scheinen doch an Orientierungskraft, Bindewirkung und Gewicht zu verlieren. Erkennbar ist jedenfalls, dass sie zwar nicht programmatisch, aber doch politisch-praktisch neu und verengt interpretiert und in der Ausgestaltung der Politik durchaus auch immer wieder vernachlässigt werden. So leistet sich Deutschland eine Militär- und Sicherheitspolitik, die mit immer weniger Mitteln eine immer vielfältigere und anspruchsvollere Beteiligung der Bundeswehr an internationalen Einsätzen auf sich nimmt.[14] Und so lässt die deutsche Außenpolitik es zu, dass ihre traditionell nachdrücklich multilaterale Orientierung verengt wird auf die privilegierte bilaterale Zusammenarbeit mit Frankreich, während es doch zu den ehernen Grundprinzipien deutscher Außenpolitik gehörte, sich in Auseinandersetzungen zwischen Frankreich und den USA, wo irgend möglich, nicht auf eine Entscheidung zwischen den beiden wichtigsten Partnern festzulegen. Innerhalb der Europäischen Union ist außerdem eine gewisse Vernachlässigung der kleineren Mitgliedsstaaten erkennbar, die in Deutschland bislang oft ihren wichtigsten großen Verbündeten sahen. Zu konstatieren ist schließlich, dass die deutsche Außenpolitik ihre traditionelle Unterstützung für die Vertiefung der europäischen Integration durch weitere Souveränitätsübertragung zunehmend selektiv praktiziert: Im Kontext des Stabilitäts- und Wachstumspaktes, aber auch der Asylpolitik etwa beharrte Berlin hartnäckig darauf, sich europäischen Regeln zu entziehen bzw. diese einem nationalen Veto zu unterwerfen.

Erkennbar wird hinter diesen Verhaltensweisen der deutschen Europapolitik ein gradueller, aber doch ausgeprägter Rückzug aus einer Strategie der konsequenten Vertiefung zugunsten einer defensiven Interessenswahrung. Diese – innerhalb der EU keineswegs einzigartige, sondern tendenziell zunehmend gängige, also „normale“ – Entwicklung als „Re-Nationalisierung“ zu verstehen, erscheint allerdings problematisch: Es geht dabei (noch) nicht um eine Umkehr der europäischen Integrationslogik und der Europäisierung der Politik, sondern „nur“ um die Be- und Überfrachtung europäischer Entscheidungsprozesse mit nationalen Vorbehalten und Sonderwünschen. Die Folge ist eine „Verharzung“ der europäischen Politik, für die auch Deutschland Verantwortung trägt.

Insgesamt zeichnen sich in den jüngsten Entwicklungen der deutschen Außenpolitik also offenbar weniger gewollte und bewusste Kontinuitätsbrüche als vielmehr eine gewisse Lässigkeit im Umgang mit dieser Kontinuität sowie der Wunsch ab, durch einen neuen außenpolitischen Stil und neue Akzente eigenes außenpolitisches Profil zu gewinnen. Die Folge ist aber eine zunehmende Aushöhlung und damit auch eine wachsende Brüchigkeit der tradierten Grundlinien deutscher Außenpolitik. Die deutsche Außenpolitik ist also, so das Ergebnis dieser Analyse, in den letzten Jahren[15] nicht grundlegend anders geworden, aber ins-

politische Bildung, Bonn 2001, S. 645–672; Sebastian Harnisch/Hanns W. Maull (Hrsg.), Germany as a Civilian Power? The Foreign Policy of the Berlin Republic, Manchester 2001.

14 Vgl. Mary Elise Sarotte, German Military Reform and European Security, (Adelphi Paper 340), Oxford 2001; Marco Overhaus, Zwischen kooperativer Sicherheit und militärischer Interventionsfähigkeit. Rot-grüne Sicherheitspolitik im Rahmen von ESVP und NATO, in: S. Harnisch/H. W. Maull/C. Grund (Hrsg.) (Anm. 4), S. 49–64.

15 Tendenzen in diese Richtung lassen sich über den Machtwechsel zu einer rot-grünen Regierungskoalition 1998 bis in die Mitte der neunziger Jahre zurück verfolgen, sie sind also keineswegs nur parteipolitisch zu erklären. Vgl. Hanns W. Maull, Die Außenpolitik der rot-grünen Koalition: Kontinuität und Wandel, in: Wolfgang Wagner u. a. (Hrsg.), Die Internationale Politik 1999/2000, München 2002, S. 161–172.

gesamt enger, weniger gestaltungsbereit, weniger verantwortungsbewusst und weniger effektiv.

Die Ursachen für diese Veränderungen liegen keineswegs nur in Deutschland selbst. Sie erklären sich zunächst einmal aus einem *radikal veränderten welt- und europapolitischen Umfeld*, das auch bei Deutschlands wichtigsten Partnern Prozesse der außenpolitischen Neuorientierung ausgelöst hat. Dieses neue Umfeld ist charakterisiert durch den Zerfall des Ost-West-Gegensatzes, durch das Entstehen einer neuen, noch diffusen Konfliktformation, in der sich weltweit Staaten bzw. Regime und gewaltbereite transnationale Akteure (transnationaler Terrorismus, organisierte Kriminalität) gegenüberstehen, sowie durch die weltweite Dynamik des technologischen Wandels und die durch ihn vorangetriebene, rapide zunehmende Verdichtung zwischenstaatlicher und zwischengesellschaftlicher Verflechtungen (Globalisierung), die ebenso große Chancen wie Risiken beinhalten und die Komplexitätsanforderungen an die Politik insgesamt drastisch erhöhen. Die USA, Frankreich, Großbritannien oder auch Italien versuchen auf je eigene Weise, auf diese neuen Herausforderungen zu reagieren, und sie sind damit andere – und nicht selten auch schwierigere – Partner für die deutsche Außenpolitik geworden, als dies traditionell der Fall und für die Funktions- und Leistungsfähigkeit des spezifischen Außenpolitik-Modells Deutschlands auch unerlässlich war.

Eine zweite Erklärung, die mit der ersten in einem inneren Zusammenhang steht, besteht in der *Erosion der Gestaltungsfähigkeit internationaler Institutionen*. In der Europäischen Union war dies einerseits eine Folge der beiden Erweiterungsschübe 1995 und 2004, andererseits des wachsenden Widerstandes in vielen Mitgliedsstaaten angesichts der für eine effektive Erweiterung der EU unerlässlichen Vertiefungsschritte seit der Regierungskonferenz von Maastricht 1991. Die NATO hat ihre wichtigste Existenzgrundlage, die Bedrohung durch den Warschauer Pakt, verloren und ist noch immer auf der Suche nach einer überzeugenden Alternative. Die OSZE konnte die in sie gesetzten Erwartungen nicht erfüllen; und die Vereinten Nationen taumelten von einer schweren Krise in die nächste.[16]

Dennoch: Die Ursachen der skizzierten ungünstigen Entwicklung der deutschen Außenpolitik liegen nicht allein außerhalb, sondern auch in Deutschland selbst. Hierzu zählen zuvörderst natürlich die *wirtschaftlichen Schwächetendenzen Deutschlands* und insbesondere die Überlastung und Überforderung der öffentlichen Haushalte, die den außenpolitischen Sektor finanziell empfindlich schwächten.[17] Eine zweite Erklärung liefert der *wachsende innenpolitische Druck auf die Außenpolitik*, die – insbesondere, aber keineswegs nur im Kontext der Europäischen Union – zunehmend in das Blickfeld innenpolitischer Akteure wie Interessenverbände oder Bundesländer geriet, wo sie sich um Wahrung und Mehrung ihrer Besitzstände und weiterführender Ziele bemühten. Drittens schließlich wurde die Außenpolitik insbesondere im letzten Bundestagswahlkampf zum *Objekt partei- und wahlpolitischer Kalküle*, was vor allem im Verhältnis zu den USA einen mittleren außenpolitischen Flächenbrand auslöste.

All dies kann die gegenwärtigen Schwierigkeiten der deutschen Außenpolitik zwar verstehen helfen, aber nicht entschuldigen. Auch wenn das außenpolitische Geschäft in den letzten Jahren schwerer geworden ist, hilft das den Politikern wenig, welche die deutsche Außenpolitik gestalten und verantworten müssen: Ihre Aufgabe ist es, mit den Gegebenheiten zurechtzukommen und daraus das Beste zu machen. Die skizzierten Probleme reflektieren deshalb auch *politische Führungsschwächen* und einen *Mangel an strategischem Gespür* der außenpolitischen Entscheidungsträger, welche die gestiegene außenpolitische Verantwortung Deutschlands zwar häufig thematisieren, aber in ihrem außenpolitischen Handeln zu wenig praktizieren. Die Außenpolitik nimmt in der deutschen Politik nicht den Platz ein, den sie angesichts der überragenden Bedeutung weltpolitischer Entwicklungen für das Wohl und Wehe der deutschen Gesellschaft einnehmen sollte.

III.

Eine schwächelnde Außenpolitik kann sich aber weder Deutschland noch die EU leisten, weil sie das Gewicht der Union als zivilisierender Faktor in den internationalen Beziehungen reduziert und damit auch Fehlentwicklungen in der amerikanischen Außenpolitik begünstigen würde, da Washington dann ohne konstruktiven außenpolitischen Widerpart bliebe. Es gibt inzwischen aus Berlin Ansätze zur Schadensbegrenzung und Neuformierung des deutschen Einflusses, indem die deutsch-französische Zusammenarbeit weiter vorangetrieben oder die Bemühungen um eine Normalisierung der Beziehungen zu den USA ver-

16 Vgl. H.-P. Schwarz (Anm. 3).

17 Vgl. G. Hellmann (Anm. 5), S. 39–50. *Anmerkung der Redaktion*: Vgl. auch den Beitrag des Autors in dieser Ausgabe.

stärkt werden. (Besonders bedeutsam könnten in diesem Zusammenhang gemeinsame Initiativen mit Paris und London sein, wie etwa die Reise der drei Außenminister Deutschlands, Frankreichs und Großbritanniens nach Teheran in der Umsetzung einer in Arbeitsteilung mit den USA entwickelten Strategie, die den Iran dazu bewegen soll, sein Kernwaffenprogramm einzustellen. Freilich hätte genau diese Form der Zusammenarbeit zwischen den drei Großen der EU von Berlin schon in der Frühphase der Auseinandersetzungen mit den USA um den Irak organisiert werden müssen; dies wäre wohl die einzige Möglichkeit gewesen, auf Washingtons Planungen gegen den Irak einzuwirken).

So richtig und wichtig diese Initiativen auch sein mögen: Sie ändern nichts daran, dass die deutsche Außenpolitik dringend einer grundlegenden Überprüfung und „Runderneuerung" bedarf, wie das ja auch in vielen anderen Politikbereichen erforderlich ist. Das setzt aber eine breite öffentliche Auseinandersetzung mit der Außenpolitik voraus, die seit 1990 bestenfalls im Bereich der Sicherheitspolitik in Ansätzen stattgefunden hat.

IV.

Was eine solche außenpolitische Grundsatzdebatte ergeben könnte, muss naturgemäß offen bleiben. Wenn im Folgenden die Konturen einer neuen außenpolitischen Strategie skizziert werden, so geschieht dies vor allem in der Absicht, Widerspruch zu provozieren und so zu dieser Debatte beizutragen. Dabei steht am Anfang dieser Skizze ein Paradox der deutschen Außenpolitik: Sie hat seit 1955 – auch über dramatische Brüche in der Weltpolitik (wie etwa 1989 mit dem Ende des Ost-West-Gegensatzes oder dem Aufbrechen von neuen, dominanten Konfliktformation zwischen funktionierender Staatlichkeit einerseits und „Schurkenstaaten" bzw. gewaltbereiten, transnationalen gesellschaftlichen Akteuren andererseits) hinweg – eine bemerkenswerte Kontinuität der außenpolitischen Grundorientierungen an den Tag gelegt: Deutschland blieb seiner in den fünfziger und sechziger Jahren entwickelten Strategie einer „Zivilmacht" im Kern bis heute treu. Dies erklärt sich m. E. nicht nur (und vielleicht nicht einmal in erster Linie) mit der Pfadabhängigkeit der deutschen Außenpolitik und ihren vielfältigen Einbindungen, sondern durchaus auch als Ergebnis von außenpolitischen Überlegungen und Entscheidungen, wie deutsche Außenpolitik „gut" gemacht werden, wie sie – unter veränderten Bedingungen – klug und erfolgreich agieren könnte.[18] Mit anderen Worten: Das außenpolitische Rollenkonzept der Bundesrepublik Deutschland, seine *grand strategy* einer Zivilmacht, erwies sich bislang immer wieder als auch in neuen internationalen Zusammenhängen durchaus leistungsfähiges, alternativen Strategien überlegenes Konzept.

Dies könnte durchaus auch für die neue Situation der deutschen Außenpolitik heute zutreffen. Das Rollenkonzept der Zivilmacht, das ja stets auch ein normatives Konzept war, repräsentiert die Grundlinien einer postmodernen, auf Kooperation und Integration ausgerichteten und angewiesenen Außenpolitik, die den gegenwärtigen – in vielfacher Hinsicht „postmodernen"! – Rahmenbedingungen der internationalen Politik grundsätzlich nach wie vor gut entspricht.[19] Allerdings müsste dieses Rollenkonzept kritisch überprüft und reflektiert und den veränderten Anforderungen entsprechend neu justiert werden.

Wie gezeigt, kennzeichnen zwei zentrale Elemente (*never again* und *never alone)* das außenpolitische Rollenkonzept Deutschlands. Wie ließen sich diese Leitlinien für die Gegenwart und Zukunft neu ausformulieren und umsetzen? Das Leitmotiv des *never again* sollte heute vor allem auf eine systematische Politik der Demokratieförderung zielen. Denn im Kontext von prekärer Staatlichkeit und Staatszerfall kommt den Fähigkeiten der Staatengemeinschaft besondere Bedeutung zu, Prozesse des *state building* dort voranzutreiben, wo Staatlichkeit in kritischen Regionen vom Zerfall bedroht oder bereits zerfallen ist. Aus dieser Perspektive ist demokratische Staatlichkeit (und dies lehrte ja die deutsche Erfahrung) eine entscheidende Voraussetzung für eine halbwegs chancenreiche Bemühung um eine Zivilisierung der Politik. Die zentrale Bedeutung des *state building* für Frieden und internationale Sicherheit wird heute – auch und nicht zuletzt in den USA – immer deutlicher erkannt.[20] Unverkennbar ist aber auch, welche gewaltige Aufgabe erfolgreiches *state building* für die Staatenge-

18 Neben Konrad Adenauer, der sie begründete, verkörperte vor allem Außenminister Hans-Dietrich Genscher, der am längsten amtierende deutsche Außenminister seit Bismarck, diese Leitlinien, an denen er im Kontext des historischen Bruchs der deutschen Vereinigung und des Endes des Kalten Krieges über diese Zäsur hinweg festhielt. Vgl. Hans-Dieter Heumann, Deutsche Außenpolitik jenseits von Idealismus und Realismus, München 2001. Heumann war enger Mitarbeiter Genschers im Planungsstab; sein Buch reflektiert dessen politische Leitlinien.

19 Vgl. Hanns W. Maull, Die deutsche Außenpolitik und der 11. September 2001, in: Zeitschrift für Politikwissenschaft, 13 (2003) 3, S. 1271–1298.

20 Vgl. Chester A. Crocker, Engaging Failing States, in: Foreign Affairs, 82 (Sept./Okt.2003) 5, S. 32–45; Carl Bildt, We should build states not nations, in: Financial Times vom 16. 1. 2004 .

meinschaft darstellt. Dies könnte zu einer außenpolitischen Kernaufgabe der EU werden.

Das Leitmotiv des *never alone* impliziert heute dementsprechend die Aufgabe, funktionierende demokratische Staaten möglichst effektiv im Sinne einer Zivilisierung der internationalen Politik miteinander zu vernetzen und ihre Kooperation effektiv auszugestalten. Dabei stellt sich für die deutsche/europäische Außenpolitik vor allem die Frage, wie Europa eine arbeitsteilige Vorgehensweise mit Amerika konzipieren und durchsetzen könnte, die eine optimale Nutzung der jeweils verfügbaren materiellen und ideellen Ressourcen ermöglichen würde. Die amerikanische Kritik an den Defiziten des europäischen Multilateralismus, die Robert Kagan besonders eindringlich und plastisch artikuliert hat,[21] hat ja durchaus ihre Berechtigung, und es wäre nicht zuletzt Aufgabe der deutschen Außenpolitik, multilaterale Antworten auf diese Kritik formulieren und implementieren zu helfen. Strategien eines kooperativeren Multilateralismus setzen vor allem die Fähigkeit voraus, Konzepte der Souveränität zu relativieren und auszudifferenzieren, um auf diese Weise Möglichkeiten wirksamer internationaler Zusammenarbeit und Verregelung zu schaffen, im Sinne dieser partiellen Souveränitätstransfers initiativ zu werden und um sie herum effektive politische Koalitionen zu schmieden. Dazu gehörte es, Führungsqualitäten zu entwickeln und *leadership by example* zu betreiben. Die deutsche Außenpolitik hätte dafür gute Voraussetzungen – wenn sie sich ernsthaft mit dieser Aufgabe auseinander setzen würde.

Deutschlands traditionelle Skepsis gegenüber den politischen Gestaltungschancen militärischer Machtprojektion schließlich sollte im Sinne einer deutlicheren, realistischeren Verortung der EU als Zivilmacht mit globalem Anspruch konstruktiv gewendet werden. Der Einstieg in eine Gemeinsame Europäische Sicherheits- und Verteidigungspolitik (GASP) und perspektivisch auch in eine Europäische Verteidigungsunion zur kollektiven Selbstverteidigung der EU schuf Ambivalenzen: Strebt die EU auch militärisch nach einer Weltmachtrolle?[22] Tatsächlich wäre eine solche Zielsetzung völlig unrealistisch, weil die EU als Staatenverbund *sui generis* auf absehbare Zeit gar nicht in der Lage sein wird, eine solche Rolle auszufüllen. Es geht vielmehr darum, die EU als weltpolitischen Akteur und Machtfaktor neuer Art auszubilden, der sein Milieu im Sinne seiner eigenen Binnenstrukturen beeinflusst,[23] also versucht, auf die Zivilisierung, Verregelung und Verrechtlichung der internationalen Politik hinzuarbeiten.

Militärische Machtmittel sind in diesem Kontext realistischerweise zwar unverzichtbar, ihre Anwendung entspräche allerdings in der Regel nicht der klassischen Logik zwischenstaatlicher militärischer Machtpolitik, sondern vielmehr der Logik des staatlichen Gewaltmonopols: Militärische Zwangsmittel dienen aus dieser Perspektive vor allem zur Schaffung und Wahrung politischer Ordnung im Kontext zerfallender oder zerfallener Staatlichkeit. In der Umsetzung bedeutete dies, militärische Machtmittel neben der Fähigkeit zur kollektiven Selbstverteidigung vor allem für Frieden schaffende bzw. Frieden erhaltende Einsätze vorzusehen und vorzubereiten. In diesem Zusammenhang erscheint der Aufbau spezifischer ziviler Fähigkeiten für solche Einsätze und ihre kluge Verknüpfung mit militärischen Akteuren und Ressourcen besonders bedeutsam. Eine der glücklicheren Entscheidungen der deutschen Außenpolitik war in diesem Zusammenhang die Gründung des Zentrums für internationale Friedenseinsätze in Berlin, das derartige Überlegungen umzusetzen versucht.

21 Die deutsche Fassung des viel zitierten Essays „Mars and Venus“ erschien in Deutsch unter dem Titel: Robert Kagan, Macht und Ohnmacht. Amerika und Europa in der neuen Weltordnung, Berlin 2003. Vgl. auch John van Oudenaren, What is „Multilateral“?, in: Policy Review, 117 (February 2003) (http://www.policyreview.org/feb03/oudenaren/print.html).

22 Vgl. Matthias Dembinski, Kein Abschied vom Leitbild „Zivilmacht“. Die Europäische Sicherheits- und Verteidigungspolitik und die Zukunft Europäischer Außenpolitik (HSFK Report 12/2002), Frankfurt/M. 2002; Annette Jünemann/Niklas Schörning, Die Sicherheits- und Verteidigungspolitik der „Zivilmacht Europa“. Ein Widerspruch in sich? (HSFK Report 13/2002), Frankfurt/M. 2002.

23 Vgl. Simon Bulmer/Charlie Jeffery/William E Paterson, Germany's European Diplomacy. Shaping the Regional Milieu, Manchester 2000.

Thomas Risse

Kontinuität durch Wandel: Eine „neue“ deutsche Außenpolitik?

Einleitung

Vierzehn Jahre nach der deutschen Vereinigung wird über Ziele und Perspektiven der deutschen Außenpolitik erneut heftig diskutiert. Der Bruch mit der US-amerikanischen Außenpolitik während der Irakkrise hat diese Debatte zwar nicht ausgelöst, aber doch erheblich verschärft. Gregor Schöllgen ruft „Deutschlands Rückkehr auf die Weltbühne“ aus, und Egon Bahr begrüßt den „deutsche(n) Weg“ als „selbstverständlich und normal“[1]. Dagegen spricht Gunther Hellmann von einer außenpolitischen Krise der Bundesrepublik, und Hanns Maull u. a. sehen Deutschland gar potentiell „im Abseits“ bzw. diagnostizieren eine „Erosion der Gestaltungsmacht“[2].

Dieser Beitrag geht der Frage nach, ob wir Veränderungen in der außenpolitischen Orientierung der Bundesrepublik beobachten können und ob dieser Wandel als Abkehr vom Zivilmacht-Konzept hin zu einem „Nationalstaat wie andere auch, mit dem Potential einer europäischen Großmacht“[3] verstanden werden kann. Dabei diskutiere ich zunächst die unterschiedlichen Analysen zur deutschen Außenpolitik, um danach Kontinuität und Wandel in drei Sachbereichen – Europapolitik, Auslandseinsätze der Bundeswehr, transatlantische Beziehungen – zu beurteilen.

Das Ergebnis dieser Analyse lässt sich folgendermaßen zusammenfassen: Während es bei der Mittelwahl zum Teil beträchtliche Veränderungen in der deutschen Außenpolitik gegeben hat (z. B. die zunehmenden Auslandseinsätze der Bundeswehr), dominiert bei den außenpolitischen Zielen die Kontinuität. Die Bundesrepublik betreibt nach wie vor eine an internationaler Kooperation, Multilateralismus und friedlicher Konfliktbeilegung orientierte Außenpolitik einer „Zivilmacht“. Was die Gestaltungskraft der deutschen Außenpolitik angeht, so variiert diese nach Sachbereichen. Einer im Wesentlichen pro-aktiven Europapolitik steht ein oft re-aktiver Politikstil gegenüber, was Einsätze der Streitkräfte im Ausland oder die transatlantischen Beziehungen angeht.

Positionen zur deutschen Außenpolitik

Eine ähnliche Diskussion zur deutschen Außenpolitik hat bereits vor zehn Jahren stattgefunden. Schon damals standen sich zwei Positionen gegenüber. Protagonisten der so genannten „Normalisierung“ forderten, das vereinigte und souveräne Deutschland solle eine an den eigenen nationalen Interessen orientierte, selbstbewusste Machtpolitik betreiben und sich in der Mitte Europas neu positionieren. Dieser Position widersprachen diejenigen, die auf die Kontinuität einer kooperativen und am Ausbau multilateraler Institutionen orientierten „Zivilmacht Deutschland“ setzten.[4] Diese Debatte war gegen Ende der neunziger Jahre mit einer eindeutigen Diagnose beendet: Die Analytiker der deutschen Außenpolitik kamen übereinstimmend zu dem Ergebnis, dass sich die deutsche Außenpolitik nach der Vereinigung durch ein hohes Maß an Kontinuität auszeichnete und dass von einer Wende hin zu einer an Prinzipien der Machtgewinnung orientierten Politik keine Rede sein könne.[5]

Für kritische Kommentare zu diesem Text danke ich Tanja Börzel.

1 Vgl. Gregor Schöllgen, Der Auftritt. Deutschlands Rückkehr auf die Weltbühne, Berlin 2003; Egon Bahr, Der deutsche Weg. Selbstverständlich und normal, München 2003. *Anmerkung der Redaktion*: Vgl. auch den Beitrag Schöllgens in dieser Ausgabe.

2 Vgl. Gunther Hellmann, Agenda 2020. Krise und Perspektive deutscher Außenpolitik, in: Internationale Politik, 58 (2003) 9, S. 39–50; Hanns W. Maull/Sebastian Harnisch/Constantin Grund (Hrsg.), Deutschland im Abseits? Rotgrüne Außenpolitik 1998–2003, Baden-Baden 2003; Hanns W. Maull, Auf leisen Sohlen aus der Außenpolitik?, in: Internationale Politik, 58 (2003) 9, S. 20. *Anmerkung der Redaktion*: Vgl. auch die Beiträge von Hellmann und Maull in dieser Ausgabe.

3 G. Schöllgen (Anm. 1), S. 12.

4 Vgl. die Überblicksdarstellungen in Dirk Peters, The Debate About a New German Foreign Policy After Unification, in: German Foreign Policy Since Unification. Theories and Case Studies, hrsg. von Volker Rittberger, Manchester 2001, S. 11–33; Gunther Hellmann, Goodbye Bismarck? The Foreign Policy of Contemporary Germany, in: Mershon Review of International Studies, 40 (1996) 1, S. 1–39.

5 Vgl. Sebastian Harnisch/Hanns W. Maull (Hrsg.), Germany as a Civilian Power? The Foreign Policy of the Berlin

Heute stehen wir vor einer ähnlichen Debatte, in der sich die folgenden Positionen herauskristallisieren. Gregor Schöllgens oben zitierter Essay ist wahrscheinlich das deutlichste Beispiel für eine traditionelle Analyse, die Außenpolitik im 21. Jahrhundert mit ähnlichen Kategorien analysiert wie die internationale Politik des 19. Jahrhunderts. Damals wie heute geht es um Gleichgewichtspolitik (der europäischen Mächte unter- und gegeneinander, während des Kalten Krieges gegen die Sowjetunion, heute gegen eine amerikanische Weltpolitik mit imperialen Tendenzen). Die Außenpolitik von Bundeskanzler Gerhard Schröder in der Irakkrise bedeute den „wohl radikalste(n) Bruch bundesrepublikanischer Außenpolitik mit ihrer eigenen Tradition“[6]. Schöllgen diagnostiziert eine Rückkehr Deutschlands zu einer realistischen Machtpolitik, die er offenbar normativ für geboten hält.

Mit ähnlichen Kategorien operiert auch Egon Bahr: „Normal ist, dass jeder Staat seine Interessen vertritt und versucht, seine Ziele durchzusetzen, ohne sich von der Vergangenheit lähmen zu lassen.“ Normal in Europa sei auch ein Nationalbewusstsein, und ein „ähnlich normales Verhältnis zur Nation zu entwickeln“, bezeichnet er als „Bringschuld der Deutschen“. Infolge der unipolaren Weltsituation sei die transatlantische Wertegemeinschaft „schon gebrochen“, es gehe jetzt um den Unterschied zwischen „US-Willigen und UN-Willigen“. Allerdings kann sich Bahr nicht entscheiden, ob der „deutsche Weg“ derjenige einer europäischen Großmacht sei (à la Schöllgen), oder ob das deutsche nationale Interesse eine postnationale und zivilmächtige Außenpolitik in Europa gebiete: „Dieser Weg verlangt und gestattet nun ein Deutschland im Dienste Europas, das seine Interessen als normaler Staat verfolgt und seine Zukunft nicht von der Vergangenheit behindern lässt.“[7]

Für Gunther Hellmann oszilliert die deutsche Außenpolitik der rot-grünen Koalition zwischen dem Leitbild der „normalen Nation“ einer „großen Macht“ einerseits, die ihre Interessen artikuliert und durchzusetzen versucht wie alle anderen auch, und demjenigen einer „selbstbewussten Zivilmacht“ andererseits, die sich internationalen Spielregeln unterwirft und weitestgehend über multilaterale internationale Institutionen agiert.[8] Ganz anders dagegen Hanns W. Maull: „Nicht eine Wiederkehr der Außenpolitik, sondern eine Abkehr von ihr ist festzustellen; Außenpolitik wurde und wird – in durchaus überparteilichem Konsens! – vernachlässigt, und so verkümmert sie. . . . Durch pure politische Nachlässigkeit verliert die deutsche Außenpolitik an Kohärenz, an Konsistenz und vor allem an Gestaltungsfähigkeit.“[9]

An dieser Stelle ist es wichtig, nach den Kriterien zu fragen, die diesen höchst unterschiedlichen Bewertungen zugrunde liegen. Die hier vorgestellten Analysen der deutschen Außenpolitik um die Jahrtausendwende operieren mit zwei Beurteilungskritierien. Zum einen geht es bei der Debatte um die *Gestaltungsfähigkeit* darum, ob die Bundesregierung eine pro-aktive Außenpolitik betreibe oder eher auf weltpolitische Entwicklungen passiv reagiere. Zum anderen spielen bei der Kontroverse um die „normale Großmacht“ versus „selbstbewusste Zivilmacht“ außenpolitische *Ziele* und *Mittel* bzw. deren Veränderung eine wichtige Rolle.

In Schöllgens Diagnose einer deutschen „Rückkehr auf die Weltbühne“ bleibt unklar, ob der beschriebene Wandel der deutschen Außenpolitik in erster Linie einen neu erwachten Willen zur aktiven Mitgestaltung der internationalen Politik betrifft oder aber die Abkehr von der an Prinzipien der transatlantischen Partnerschaft, internationale Kooperation und multilateralen Zusammenarbeit orientierten Außenpolitik der Nachkriegszeit. Dabei wird der Eindruck erweckt, die Außenpolitik der Bonner Bundesrepublik habe vor allem passiv auf weltpolitische Entwicklungen reagiert und sei geprägt gewesen von „bedingungslose(r) Gefolgschaft gegenüber der Vormacht des westlichen Bündnisses“[10]. Diese und ähnliche Einschätzungen erwecken den Eindruck, die Politik der Westintegration Konrad Adenauers, die Ostpolitik Willy Brandts oder die Entspannungspolitik Helmut Schmidts in der Afghanistankrise 1979/80 seien von Vasallentreue gegenüber der Bündnisvormacht geprägt gewesen. Fast jeder Bundeskanzler und jeder Bundesaußenminister hatten ihre eigenen Konflikte mit den US-amerikanischen Partnern. Die wichtigste Differenz zwischen Gerhard Schröder und seinen Vorgängern besteht nur darin, dass frühere Bundeskanzler und

Republic, Manchester 2001; V. Rittberger, ebd., Helga Haftendorn, Deutsche Außenpolitik zwischen Selbstbeschränkung und Selbstbehauptung. 1945–2000, Stuttgart-München 2001; Gregor Schöllgen. Die Außenpolitik der Bundesrepublik Deutschland. Von den Anfängen bis zur Gegenwart, München 2001.

6 G. Schöllgen (Anm. 1.), S. 141.

7 In der Reihenfolge der Zitate: E. Bahr (Anm. 1), S. 137, 49, 111, 109, 155.

8 G. Hellmann (Anm. 2), S. 41–43; vgl. auch ders., Sag beim Abschied leise Servus! Die Zivilmacht Deutschland beginnt, ein neues „Selbst“ zu behaupten, in: Politische Vierteljahresschrift, 43 (2002) 3, S. 498–507.

9 H. W. Maull (Anm. 2), S. 19; vgl. auch ders./S. Harnisch/C. Grund (Hrsg.) (Anm. 2).

10 G. Schöllgen (Anm. 1), S. 134.

ehemalige US-Präsidenten zumeist darauf verzichteten, diese Auseinandersetzungen in den Medien auszutragen.

Hinzu kommt der außenpolitische Handlungsspielraum. Die meisten Kommentatorinnen und Kommentatoren waren sich darin einig, dass die mit der Vereinigung wiedergewonnene vollständige Souveränität der Bundesrepublik auch eine Erweiterung des außenpolitischen Handlungsspielraums bedeute. Zwar lässt sich nicht leugnen, dass mit dem Ende des Ost-West-Konfliktes viele Restriktionen der deutschen Außenpolitik weggefallen sind. Aber zu glauben, dass völkerrechtliche Souveränität im 21. Jahrhundert gleichzusetzen sei mit vollständiger außenpolitischer Autonomie und Handlungsfreiheit, heißt, einer Fiktion zu erliegen. Die deutsche Außenpolitik ist demgegenüber schon immer eingebunden gewesen in vielfältige wirtschaftliche und kulturelle (Stichwort Globalisierung), aber auch politisch-institutionelle Verflechtungen (Stichwort Europäische Union), die eine autonome Definition der eigenen nationalen Interessen ohne Rücksicht auf Nachbarn und Partner gar nicht mehr möglich machen (unabhängig davon, ob eine solche autonome Interessendefinition überhaupt wünschenswert wäre). Aktive Außenpolitik im 21. Jahrhundert kann nicht heißen, diese vielfältigen Verflechtungen und Interdependenzen zu ignorieren und der Fiktion zu erliegen, eine im nationalstaatlichen Rahmen betriebene Außenpolitik sei heute noch möglich. Es bedeutet im Gegenteil, diese Interdependenzen als Grundlage außenpolitischen Handelns zu akzeptieren und aktiv mit zu gestalten.

Die deutsche Außenpolitik auf dem Prüfstand

Wie sind nun diese Analysen zur deutschen Außenpolitik einzuschätzen? Dokumentieren die Ereignisse der letzten Jahre die Rückkehr der Berliner Republik auf die Weltbühne (Schöllgen), oder verabschiedet sich die Bundesregierung auf leisen Sohlen aus der Außenpolitik (Maull)? Wie oben angedeutet, können für die Beurteilung zwei Dimensionen der Außenpolitik-Analyse zugrunde gelegt werden. Zum einen geht es um den Politikstil. Zum anderen geht es um die außenpolitischen Ziele und Mittel. Verändert sich die außenpolitische Identität der „alten" Bundesrepublik von einer „Zivilmacht" zu einer an kurzfristigen und egoistischen Machtinteressen orientierten, „realistischen" Außenpolitik? Dabei lässt sich die Außenpolitik einer Zivilmacht u. a. an folgenden Indikatoren messen:[11]

– Förderung gewaltfreier Mittel der Konfliktlösung und Bemühung, den Einsatz von Gewalt zur Lösung politischer Konflikte innerhalb von und zwischen den Staaten zu minimieren;

– Stärkung des Völkerrechts und multilateraler internationaler Institutionen sowie die Bereitschaft zur Übertragung von Souveränitätsrechten auf internationale Organisationen;

– Förderung der Demokratisierung der internationalen Beziehungen.

Abkehr vom Konzept einer Zivilmacht und Rückkehr zu einer traditionellen Machtpolitik würde demgegenüber bedeuten, dass die deutsche Außenpolitik entweder die multilaterale Orientierung ganz aufgibt oder zumindest versucht, ihre kurzfristigen Machtinteressen in internationalen Institutionen und Organisationen stärker durchzusetzen und ihren Einfluss zu vergrößern („realistische Außenpolitik")[12]. Die Betonung nationaler Souveränität würde deutlich zunehmen, und der Einsatz von Gewaltmitteln zur Durchsetzung politischer Ziele in der internationalen Politik wäre immer weniger tabu.

Im Folgenden versuche ich, beide Dimensionen der Außenpolitik-Analyse zu berücksichtigen. Ich konzentriere mich auf drei Politikfelder, an denen sich Kontinuität oder Wandel der deutschen Außenpolitik besonders deutlich ablesen lässt: die Europapolitik, die Teilnahme deutscher Soldaten an Kampfeinsätzen außerhalb des NATO-Bündnisgebietes und die deutsch-amerikanischen Beziehungen.

Die Kontinuität einer aktiven deutschen Europapolitik

Die geringsten Veränderungen in der Außenpolitik der rot-grünen Bundesregierung sind auf dem Gebiet der Europapolitik sichtbar. Das gilt sowohl für die europapolitischen Ziele und Mittel, insbesondere das Festhalten am integrationsfreundlichen Kurs aller Vorgängerregierungen, als auch für den pro-aktiven Politikstil. Dabei ist zunächst zu berücksichtigen, dass Europapolitik kaum noch ein Feld der klassischen Außenpolitik darstellt, sondern schon längst Teil der Innenpolitik geworden ist und dass sich auf diesem Gebiet die Trennung zwischen „innen" und „außen" kaum noch

11 Vgl. Sebastian Harnisch/Hanns W. Maull, Introduction, in: dies. (Hrsg.) (Anm. 5), S. 4.

12 Vgl. dazu Rainer Baumann/Volker Rittberger/Wolfgang Wagner, Neorealist Foreign Policy Theory, in: V. Rittberger (Hrsg.) (Anm. 4), S. 37–67.

aufrechterhalten lässt. Die Politikverflechtung in einem Mehrebenen-Verhandlungssystem lässt sich hier besonders deutlich beobachten.[13] Es ist hier nicht möglich, die europapolitischen Beiträge der Bundesrepublik über alle Politikfelder der europäischen Integration hinweg Revue passieren zu lassen. Stattdessen konzentriere ich mich auf die drei großen europapolitischen Fragen der Gegenwart, nämlich die Osterweiterung der Europäischen Union (EU), die Verfassungsdiskussion sowie die Fortentwicklung der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik bzw. Europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik (GASP/ESVP).

Auf allen drei Gebieten kann von einer europapolitischen Passivität der Bundesregierung keine Rede sein. In der Frage der *Osterweiterung* folgte die Regierung Schröder/Fischer dem von Helmut Kohl vorgezeichneten Pfad, der die EU-Erweiterung von Anfang an unterstützte und dafür sorgte, dass seitens der EU keine unnötigen Hürden für die Beitrittskandidaten aufgestellt wurden. Von Beginn an ging es in der Erweiterungspolitik um einen Zielkonflikt, nämlich darum das Bestreben nach einer zügigen Osterweiterung mit dem Interesse zu vereinbaren, die Nettozahlungen an den EU-Haushalt zu senken, indem man zum einen die EU-Agrarpolitik reformierte und zum anderen die Kosten der Osterweiterung möglichst niedrig hielt. Hatte die rot-grüne Bundesregierung noch 1998 bei den ersten Verhandlungen zur Agenda 2000 den Eindruck erweckt, die Senkung des deutschen Finanzbeitrages sei ihr wichtiger als die EU-Osterweiterung, so war diese Prioritätensetzung von kurzer Dauer. Nach kurzem Zögern kehrte die Bundesregierung zur Politik aller ihrer Vorgängerregierungen zurück, nach der das postnationale Interesse an der europäischen Einigung höher zu bewerten sei als die Durchsetzung kurzfristiger egoistischer Nationalinteressen.[14] Die Osterweiterungspolitik der Bundesregierung im Rahmen der EU war zum einen pro-aktiv angelegt, vor allem was die starke Unterstützung des EU-Beitritts Polens anging, zum andern lag sie auf der integrationsfreundlichen Linie aller Bundesregierungen.

Ähnliches gilt für die Verfassungsdiskussion der EU. Hier ging das Engagement der Bundesregierung sogar noch über ihr Verhalten in der Erweiterungspolitik hinaus und prägte zentral die Agenda der EU. Es war Außenminister Fischer, der mit seiner Rede vor der Berliner Humboldt-Universität im Mai 2000 eine europaweite Debatte über die Zukunft Europas in Gang setzte. Im Nachhinein wird man sagen können, dass ohne diese Rede (und ohne den Misserfolg der Regierungskonferenz von Nizza bei der Reform der Verträge) weder der Europäische Verfassungskonvent noch der Entwurf eines Verfassungsvertrages für Europa auf den Weg gekommen wären. Dies gilt unabhängig davon, wie letztlich das Schicksal des Verfassungsvertrages nach dem gescheiterten Gipfel von Brüssel im Dezember 2003 aussehen wird. Es war die deutsche Bundesregierung, die den Konstitutionalisierungsprozess Europas immer wieder auf den Weg gebracht hat, beispielsweise durch die deutsch-italienische Initiative in Nizza 2000, die den Reformprozess in Gang setzte, und später durch die deutsch-französischen Initiativen im Konvent selbst, etwa in der Frage des europäischen Außenministers mit „Doppelhut“ (als Mitglied des Rates und der Europäischen Kommission). Auch einer der Kernpunkte der institutionellen Reformen der EU-Verträge, die so genannte „doppelte Mehrheit“ im Ministerrat (Mehrheit der Mitgliedstaaten *und* Vertretung von 60 Prozent der Bevölkerung der Union), geht auf eine Initiative der Bundesregierung und ihres Vertreters im Verfassungskonvent, Außenminister Fischer, zurück.[15]

Ein ähnliches Bild einer aktiv-gestalterischen Europapolitik der Bundesregierung ergibt sich im Bereich der gemeinsamen europäischen Außen- und Sicherheitspolitik, allerdings erst in letzter Zeit. Zunächst führte die rot-grüne Bundesregierung die Politik ihrer Vorgänger eines kräftigen „sowohl als auch“ in Bezug auf die Unterstützung der NATO einerseits und den Ausbau einer europäischen Sicherheitspolitik andererseits fort. Integrationsfortschritte bei der GASP/ESVP gingen aber zunächst nicht von Berlin aus, sondern über den St. Malo-Prozess von Frankreich und Großbritannien. Erst im Herbst 2002 wurde die Bundesregierung auch auf diesem Gebiet aktiver, beispielsweise über den deutsch-französischen Vorschlag einer europäischen „Verteidigungsunion“ im Verfassungskonvent und für die Reform der EU-Außenpolitik. Was die Verstärkung der ESVP angeht, so ist neuerdings auch die britische Regierung wieder an Bord.

13 Vgl. Markus Jachtenfuchs/Beate Kohler-Koch (Hrsg.), Europäische Integration, Opladen 2003[2].

14 Vgl. dazu im Einzelnen Henning Tewes, Rot-Grün und die Osterweiterung der Europäischen Union, in: H. W. Maull/S. Harnisch/C. Grund (Hrsg.) (Anm. 2), S. 79–90.

15 Man könnte argumentieren, dass es bei der „doppelten Mehrheit“, an dem der Verfassungsvertrag im Europäischen Rat zu scheitern drohte, auch um die Vergrößerung des deutschen Einflusses im EU-Ministerrat und daher um machtpolitische Interessen gehe, insofern die Bundesrepublik der bevölkerungsreichste EU-Mitgliedstaat ist. Wenn hier auch Statusinteressen auf dem Spiel stehen, so fällt der objektive Einflussgewinn der Bundesrepublik nach Einführung der „doppelten Mehrheit“ äußerst gering aus.

Weisen die deutschen Initiativen in Sachen GASP/ESVP auf eine Abkehr von einer zivilmächtigen Außenpolitik und eine Remilitarisierung der Sicherheitspolitik hin? Einige Formulierungen in der gerade beschlossenen und auch von Deutschland unterstützten Europäischen Sicherheitsstrategie der EU scheinen darauf hinzudeuten, obwohl auch hier am Primat des Ausbaus effektiver multilateraler Organisationen und des Völkerrechts festgehalten wird (vgl. die entsprechenden Artikel des EU-Verfassungsvertragsentwurfs, die sich wie das Manifest einer Zivilmacht lesen, gerade auch im Unterschied zur Sicherheitsstrategie des US-Präsidenten).[16] Allerdings ist es fraglich, ob man von einer Remilitarisierung der deutschen Außenpolitik sprechen kann, wenn Deutschland nach wie vor nur ca. 1,5 Prozent des Bruttoinlandproduktes für militärische Verteidigung ausgibt und damit deutlich weniger als Frankreich oder Großbritannien, von den USA ganz zu schweigen.

Der einzige Schatten, der auf die Europapolitik der Bundesrepublik fällt und als rücksichtslose Durchsetzung egoistischer Interessen verstanden werden kann, betrifft das deutsche Verhalten in Sachen Stabilitäts- und Wachstumspakt, den eine deutsche Bundesregierung ja selbst in der EU durchgesetzt hat. Hier ist die Berliner zusammen mit der Pariser Regierung in der Tat vom Prinzip abgerückt, dass völkerrechtliche Verträge einzuhalten sind, auch wenn es weh tun sollte, und hat damit dem Prinzip der Vertragstreue in einem supranationalen System schweren Schaden zugefügt – unabhängig davon, wie man die Bestimmungen des Stabilitätspaktes im Einzelnen einschätzt.

Zusammenfassend lässt sich aber für den Bereich der Europapolitik festhalten, dass die rot-grüne Bundesregierung hier ebenso wie alle ihre Vorgängerregierungen an einer aktiv-gestalterischen und integrationsfreundlichen Politik festhält. An der außenpolitischen Identität der Bundesrepublik als „europäisches Deutschland“ hat sich in den letzten Jahren kaum etwas geändert.

Auslandseinsätze der Bundeswehr

Große Veränderungen dagegen gab es beim Thema Auslandseinsätze der Bundeswehr. Noch während des Golfkrieges Anfang 1991 betrieb die Bundesregierung unter Helmut Kohl eine „Scheckbuch-Diplomatie“. An den Einsatz deutscher Soldaten war damals nicht zu denken. Als die Regierung Kohl 1998 abgewählt wurde, waren etwa 2 800 Soldaten in Bosnien-Herzegowina und Georgien stationiert, und zwar im Rahmen von friedenssichernden Missionen mit UN-Mandat.[17] Unter der Ägide der rot-grünen Bundesregierung nahmen bundesdeutsche Soldaten im Kosovo erstmals Anfang 1999 an Kampfeinsätzen teil, zwar im multilateralen Rahmen, aber ohne Legitimation durch den Weltsicherheitsrat. Nach dem 11. September 2001 beteiligte sich die Bundeswehr an den Maßnahmen gegen den internationalen Terrorismus im Rahmen der Operation „Enduring Freedom“ im Nahen und Mittleren Osten sowie mit ihren Spezialkräften an den Kampfeinsätzen in Afghanistan und an den späteren friedenssichernden Einsätzen der „International Security Assistance Force“ (ISAF). Insgesamt sind zeitweise mehr als 10 000 Angehörige der deutschen Streitkräfte in Auslandseinsätzen aktiv gewesen. Über die Einsätze im Kosovo und in Afghanistan waren Bundeskanzler Schröder und Außenminister Fischer zudem bereit, ihre Ämter zu riskieren. Pazifismus kann man der rot-grünen Bundesregierung kaum vorwerfen.

Es steht außer Frage, dass wir es hier mit einem tief greifenden Wandel der deutschen Außen- und Sicherheitspolitik über die vergangenen zehn Jahre hinweg zu tun haben. Was während des Ost-West-Konfliktes undenkbar war, ist heute schon fast Routine: die Beteiligung deutscher Soldaten an Auslandseinsätzen außerhalb des NATO-Bündnisgebietes. Schwieriger ist es, diese Veränderung der deutschen Sicherheitspolitik zu erklären und zu bewerten. Haben sich nur die Mittel der deutschen Sicherheitspolitik einer veränderten weltpolitischen Lage angepasst, oder deuten die zunehmenden Auslandseinsätze der Bundeswehr auf schleichende Zielveränderungen und die Abkehr vom Zivilmacht-Konzept hin? Lässt sich aus der zunehmenden Beteiligung der Bundeswehr an Auslandseinsätzen auf eine schleichende Militarisierung der deutschen Außenpolitik schließen? Hier wird man differenzieren müssen. Zunächst ist zu betonen, dass das Zivilmacht-Konzept nicht mit Pazifismus gleichzusetzen ist. Auch wenn man am Primat der politischen vor der militärischen Friedenssicherung festhält, lässt sich der Gewalteinsatz als letztes Mittel unter strengen Kriterien rechtfer-

16 Vgl. The European Institute for Security Studies (Hrsg.), A secure Europe in a better world. European Security Strategy. Document proposed by Javier Solana and adopted by the Heads of State and Government at the European Council in Brussels on 11 December 2003, Paris 2003; Europäischer Konvent, Entwurf eines Vertrags über eine Verfassung für Europa, hrsg. von Europäische Gemeinschaften, Luxemburg 2003.

17 Vgl. dazu Martin Wagener, Auslandseinsätze der Bundeswehr. Normalisierung statt Militarisierung deutscher Sicherheitspolitik, in: H. W. Maull/S. Harnisch/C. Grund (Hrsg.) (Anm. 2), S. 33 f.; vgl. auch Nina Philippi, Civilian Power and War: The German Debate about Out-of-Area Operations 1990–99, in: S. Harnisch/H. W. Maull (Hrsg.) (Anm. 5), S. 49–67; Rainer Baumann, German Security Policy Within NATO, in: V. Rittberger (Hrsg.) (Anm. 4), S. 141–184.

tigen, wenn anders Völkermord oder humanitäre Katastrophen nicht zu verhindern sind. Der nach den Kriterien des Zivilmacht-Konzeptes problematischste Fall war sicherlich der Kosovo-Krieg, bei dem es zum Gewalteinsatz des Westens ohne entsprechende Legitimation durch den UN-Sicherheitsrat kam.[18] In Afghanistan ging es dagegen um eine konkrete sicherheitspolitische Bedrohung durch den transnationalen Terrorismus und zugleich um die Beseitigung eines verbrecherischen Regimes, zumal der UN-Sicherheitsrat hier den Gewalteinsatz legitimiert hatte. Wenn Verteidigungsminister Struck also von der „Verteidigung deutscher Interessen am Hindukusch" sprach, so war damit wohl nicht gemeint, deutsche Großmachtziele durchzusetzen. Vielmehr geht es auch um die weltpolitische Verantwortung deutscher Außenpolitik vor dem Hintergrund neuer, asymmetrischer Kriege, ethnischer Säuberungen und Völkermorde sowie neuer sicherheitspolitischer Gefährdungen wie der Entstaatlichung und Privatisierung von Gewalt und der Verbreitung von Massenvernichtungswaffen.

Zugleich ist darauf hinzuweisen, dass die Bundesregierung sowohl im Kosovo als auch in Afghanistan aktiv an politischen Maßnahmen der Friedenssicherung und politischen Stabilisierung beteiligt war bzw. diese sogar initiierte. Das gilt für den Balkan-Stabilitätspakt ebenso wie für die Organisation der Petersberg-Konferenz zur politischen Stabilisierung und Demokratisierung des Nachkriegs-Afghanistan nach mehr als dreißig Jahren fast ununterbrochener kriegerischer Gewalt. Defizite der deutschen Außenpolitik bestehen hingegen nach wie vor im Bereich der politischen Konfliktprävention. Noch immer wird auch die deutsche Außenpolitik im Wesentlichen erst dann aktiv, wenn kriegerische Auseinandersetzungen in den Krisenregionen der Welt bereits begonnen haben, nach wie vor existieren keine konsistenten Strategien der Bundesregierung und ihrer westlichen Verbündeten gegenüber diesen Krisenregionen, ihren Gewaltökonomien und zerfallen(d)en Staaten.

Schließlich wird man kaum behaupten können, dass die rot-grüne Bundesregierung sich nach Auslandseinsätzen der Bundeswehr gedrängt habe. Was die Balkankriege der neunziger Jahre angeht, so wurde seitens des Westens und der Bundesrepublik erst eingegriffen, als die Völkermorde und ethnischen Säuberungen bereits geschehen waren. Von einer aktiv-gestalterischen Politik der präventiven Friedenssicherung kann hier keine Rede sein, auch nicht im Kosovo. Zudem ging es in den meisten Fällen um konkrete Anfragen der NATO oder der Vereinigten Staaten. Schließlich wollte man in einigen Fällen (z. B. Afghanistan) die Solidarität mit den Verbündeten nach dem 11. September dokumentieren.

Zusammenfassend kann festgestellt werden, dass wir es bei den Auslandseinsätzen der Bundeswehr mit einer gravierenden Veränderung bei der Wahl der außen- und sicherheitspolitischen Mittel zu tun haben. Daraus aber auf eine grundlegende Zielveränderung der deutschen Außenpolitik im Sinne einer schleichenden Militarisierung zu schließen, hieße erstens zu übersehen, dass mit dem Primat der politischen vor den militärischen Mitteln der Kriegsverhütung, Friedenssicherung und Friedensförderung im Sinne des „Zivilmacht"-Konzeptes kein Pazifismus gemeint ist. Zweitens sind die veränderten internationalen Rahmenbedingungen zu berücksichtigen, u. a. die humanitären Katastrophen in den Krisenregionen der Welt, die Probleme von Staatszerfall und Privatisierung von Gewalt usw. Wenn man der deutschen Außenpolitik in dieser Hinsicht etwas vorwerfen kann, dann Versäumnisse im Bereich einer aktiv-gestalterischen Politik, insbesondere was die politische Krisenvorbeugung und Konfliktprävention angeht.

Die Krise der transatlantischen Beziehungen

Neben den Auslandseinsätzen der Bundeswehr sind es vor allem die transatlantischen Beziehungen, bei denen viele Beobachter einen grundlegenden Wandel der deutschen Außenpolitik feststellen. In der Irakkrise sei Bundeskanzler Schröder auf Konfrontationskurs zu den USA gegangen, die „Zerrüttung des deutsch-amerikanischen Verhältnisses durch die rot-grüne Regierung" sei beispiellos, wird behauptet.[19] Nun ist es sicher richtig, dass die Krise der transatlantischen Beziehungen zwischen dem „alten" Europa und der Bush-Administration während der Irakkrise Dimensionen erreichte wie seit der Suezkrise von 1956 nicht mehr. Richtig ist auch, dass die frühzeitige Festlegung des Bundeskanzlers gegen einen Krieg im Irak zunächst wohl mit wahltaktischen Überlegungen während des Bundestagswahlkampfes 2002 zu erklären ist. Schließlich war diese Festlegung unter keinen Umständen einen Krieg gegen den Irak Saddam Husseins zu unterstützen – also auch dann nicht, wenn der UN-Sicherheitsrat zugestimmt hätte –, nur schwer mit der ansonsten hoch gelobten multilateralen Orientierung der deutschen Außenpolitik vereinbar. Sie war auch insofern pro-

18 Vgl. dazu Hanns W. Maull, Germany's Foreign Policy, Post-Kosovo: Still a Civilian Power?, in: S. Harnisch/H. W. Maull (Hrsg.) (Anm. 5), S. 106–127.

19 So Nikolas Busse, Die Entfremdung vom wichtigsten Verbündeten. Rot-Grün und Amerika, in: H. W. Maull/S. Harnisch/C. Grund (Hrsg.) (Anm. 2), S. 31.

blematisch, als sie die Verhandlungsmacht der Bundesregierung unnötig einschränkte. Denn wer sich auf ein bedingungsloses „Nein“ festlegt, bevor die Verhandlungen (in den Vereinten Nationen und im transatlantischen Verhältnis) überhaupt begonnen haben, vergibt jede Möglichkeit zur politischen Einflussnahme, in diesem Falle auf die US-amerikanische Politik.

Aber lässt sich daraus auf eine grundsätzliche Abkehr von der transatlantischen Sicherheitsgemeinschaft seitens der rot-grünen Bundesregierung schließen? Auch hier ist eine differenzierte Antwort erforderlich. Einerseits muss noch einmal wiederholt werden, dass bedingungslose Gefolgschaft zu keinem Zeitpunkt in der Geschichte der Bundesrepublik die (west-) deutsche Außenpolitik gegenüber Washington prägte. Wenn der Bundeskanzler heute die selbstbewusste Partnerschaft mit den USA betont, dann reiht er sich ein in die Politik seiner Vorgänger von Konrad Adenauer über Willy Brandt, Helmut Schmidt bis zu Helmut Kohl. Die Geschichte der deutsch-amerikanischen Beziehungen war immer auch eine Geschichte der Konflikte und Krisen.[20] Inzwischen sind beide Seiten wieder bemüht, das Verhältnis auch im europäisch-amerikanischen Rahmen zu reparieren.

Andererseits geht es bei den gegenwärtigen transatlantischen Auseinandersetzungen um mehr als um einen Streit in einer einzelnen Sachfrage.[21] Schon vor dem 11. September 2001 und auch schon vor dem Amtsantritt der Bush-Regierung gab es eine Reihe transatlantischer Auseinandersetzungen in Rüstungskontrollfragen (Stichwort ‚Landminenvertrag‘), in der internationalen Umweltpolitik (Stichwort ‚Klimaschutz‘) und in der Menschenrechtspolitik (Stichwort ‚Internationaler Strafgerichtshof‘). Diese Fragen haben mit der Auseinandersetzung in Sachen Irak gemeinsam, dass es sich um Weltordnungsfragen handelt, bei denen Prinzipien der Außenpolitik einer Zivilmacht im oben definierten Sinne auf dem Spiel stehen. Denn es geht darum, wie die Zukunftsprobleme der Menschheit angesichts neuer Herausforderungen angegangen werden sollen, welche Rolle dabei die Verrechtlichung der internationalen Politik, das Völkerrecht und multilaterale Kooperation spielen sollen und ob militärische Friedenssicherung und Gewalteinsätze letzte Mittel der Friedens- und Sicherheitspolitik bleiben. Man kann der rot-grünen Bundesregierung nicht beides gleichzeitig vorwerfen: vom Tugendpfad der Außenpolitik einer Zivilmacht abgewichen zu sein *und* das transatlantische Bündnis zu gefährden. Wer an den Prinzipien einer Zivilmacht als außenpolitische Identität der Berliner Republik festhalten möchte, muss sich darüber im Klaren sein, dass dies ohne einen Konflikt über Weltordnungsfragen mit der gegenwärtigen US-Regierung nicht zu haben ist.

Allenfalls wird man Defizite bei der pro-aktiven Ausgestaltung der deutschen Außenpolitik feststellen können. Zu lange hat man in Berlin offenbar geglaubt, sich um eine Grundsatzauseinandersetzung mit Washington drücken zu können. Man war der Meinung, im bewährten Rahmen der transatlantischen Sicherheitsgemeinschaft weiter arbeiten und auf eine neue Austarierung der Grundlagen des Bündnisses angesichts veränderter weltpolitischer Rahmenbedingungen verzichten zu können (Ende des Ost-West-Konfliktes, neue Bedrohungen, EU als internationaler Akteur im Werden usw.). In diesem Zusammenhang wurde die zentrale Aufgabe der NATO als Institution zum Management der transatlantischen Sicherheitsbeziehungen auch von der deutschen Außenpolitik vernachlässigt. Das langsame Siechtum der NATO, das sich bereits vor dem 11. September angedeutet hatte und seitdem fortgesetzt hat, wurde nicht aufgehalten. Infolgedessen fehlen heute die institutionalisierten Arenen, in denen die Weltordnungskonflikte mit den USA überhaupt im Rahmen der transatlantischen Sicherheitsgemeinschaft ausgetragen werden können. Hinzu kommt, dass die Regierung Schröder nur wenige Versuche unternommen hat, die US-amerikanische Gesellschaft, ihre Öffentlichkeit und den Kongress gezielt zu beeinflussen bzw. dort europäische Standpunkte einzubringen. Gerade das Ausnutzen dieser transnationalen Kanäle in die amerikanische Gesellschaft hinein sorgte in der Vergangenheit immer wieder dafür, dass europäische Interessen in den US-amerikanischen Entscheidungsprozess eingebracht wurde und unilateralen Tendenzen entgegengewirkt werden konnte. Hier wurden erst nach der Irakkrise wieder größere Anstrengungen unternommen.

Resümierend ergibt sich auch hier, dass von einer Abkehr der rot-grünen Bundesregierung von der außenpolitischen Orientierung einer Zivilmacht im transatlantischen Verhältnis keine Rede sein kann. Es gibt auch nur wenig Anzeichen dafür, dass wir auf eine dauerhafte Entfremdung zwischen Deutschland und Europa einerseits und den USA

20 Vgl. H. Haftendorn (Anm. 5).

21 Vgl. dazu auch Gert Krell, Arroganz der Macht, Arroganz der Ohnmacht. Der Irak, die Weltordnungspolitik der USA und die transatlantischen Beziehungen, HSFK-Report, Frankfurt/M. 2003; ders., Arroganz der Macht, Arroganz der Ohnmacht. Die Weltordnungspolitik der USA und die transatlantischen Beziehungen, in: Aus Politik und Zeitgeschichte (APuZ), B 31–32/2003, S. 23–30; Harald Müller, Das transatlantische Risiko – Deutungen des amerikanisch-europäischen Weltordnungskonflikts, in: APuZ, B 3–4/2004, S. 7–17.

andererseits oder gar auf einen Bruch der Beziehung hinsteuern.[22] Bei der außenpolitischen Mittelwahl sind insofern Veränderungen zu konstatieren, als die Bundesregierung im Unterschied zu ihren Vorgängerinnen die öffentliche Auseinandersetzung mit der US-Administration nicht scheut – auch aus innenpolitischem Kalkül. Schließlich können der Bundesregierung handwerkliche Fehler und Defizite bei der pro-aktiven Gestaltung der transatlantischen Beziehungen vorgeworfen werden.

Schlussfolgerungen

Ich habe in diesem Beitrag versucht, in Bezug auf drei Politikbereiche der deutschen Außenpolitik die unterschiedlichen Einschätzungen in der Literatur nachzuprüfen, die deutsche Außenpolitik habe sich entweder grundlegend gewandelt („Rückkehr auf die Weltbühne") oder bewege sich im Gegenteil „ins Abseits". Dabei sind zwei Dimensionen der Außenpolitik-Analyse zu unterscheiden, nämlich die Frage der außenpolitischen Ziele und Mittel einerseits und des Politik-Stils andererseits.

Wenn man die bisherige außenpolitische Identität der Bundesrepublik als von einer an Multilateralismus, friedlicher Konfliktlösung und Kooperation mit den Partnern orientierten Politik einer „Zivilmacht" gekennzeichnet beschreiben kann, so lassen sich hier – allen Unkenrufen zum Trotz – kaum Veränderungen in den drei untersuchten Politikbereichen feststellen. Das gilt zunächst für die außenpolitischen Ziele, bei denen die rot-grüne Bundesregierung im Wesentlichen in der Kontinuität ihrer Vorgängerregierungen steht. Die Auseinandersetzungen mit den USA erklären sich gerade durch dieses Festhalten am Zivilmacht-Konzept, nicht durch die Abkehr davon. Ob man in Berlin dabei handwerklich besonders geschickt vorgegangen ist, steht auf einem anderen Blatt. Die zunehmende Beteiligung deutscher Soldaten an Auslandseinsätzen einschließlich von Kampfeinsätzen reagiert auf veränderte weltpolitische Rahmenbedingungen und kann bei einem Verteidigungsetat in Höhe von 1,5 Prozent des Bruttoinlandproduktes kaum als „Militarisierung" der deutschen Sicherheitspolitik interpretiert werden. Die deutlichsten Veränderungen zeigen sich auf der Ebene außen- und sicherheitspolitischer Mittel.

Defizite, aber ebenfalls kaum grundlegende Veränderungen gegenüber den Vorgängerrregierungen, lassen sich allenfalls bei der zweiten hier untersuchten Dimension von Außenpolitik feststellen, nämlich dem Versuch zur pro-aktiven Gestaltung der internationalen Umwelt. In der Europapolitik und bei der politischen Bearbeitung von Post-Konflikt-Situationen im Zusammenhang mit Auslandseinsätzen der Bundeswehr wird man der rot-grünen Regierung dagegen eine aktive Gestaltung unter Ausnutzung des vorhandenen außenpolitischen Handlungsspielraums bescheinigen können. Was Auslandseinsätze der Bundeswehr selbst angeht, so reagierte die rot-grüne Bundesregierung ebenso wie die Regierung Kohl im Wesentlichen auf Ereignisse in der internationalen Politik, statt aktiv auf sie Einfluss zu nehmen – in beiden Fällen aus Rücksicht auf innenpolitische Widerstände. Nach wie vor bestehen Defizite im Bereich der aktiven und politischen Konfliktprävention und Krisenvorsorge. Im Bereich der transatlantischen Beziehungen ergibt sich schließlich, dass die Bundesregierung einerseits dem Weltordnungskonflikt mit der US-Regierung nicht ausgewichen ist, als dieser nicht mehr zu vermeiden war. Andererseits hat sie sich kaum darum bemüht, diesen Konflikt in den institutionalisierten Arenen auszutragen (etwa der NATO), die dafür vorgesehen sind. Auch von einer frühzeitigen Einflussnahme auf die kleineren europäischen Verbündeten kann hier keine Rede sein. Wie will man aber das transatlantische Verhältnis wieder austarieren, wenn man die dafür vorgesehenen Institutionen nicht nutzt?

Der Diagnose der meisten politikwissenschaftlichen Studien, die deutsche Außenpolitik sei nach dem Ende des Ost-West-Konfliktes eher durch Kontinuität als durch Wandel geprägt gewesen, auch nach den turbulenten Ereignissen und Krisen der letzten Jahre, kann zugestimmt werden. Man könnte allenfalls argumentieren, die deutsche Außenpolitik sei in den letzten Jahren stärker von innenpolitischen Entwicklungen geprägt gewesen als zuvor. Aber warum sollte man das in einer Demokratie für absonderlich halten?

22 So die Prognose von Charles Kupchan, The End of the American Era: U.S. Foreign Policy and the Geopolitics of the Twenty-First Century, New York 2003.

Gunther Hellmann

Von Gipfelstürmern und Gratwanderern: „Deutsche Wege“ in der Außenpolitik

„Deutschland kann und will keinen Sonderweg gehen. Wir sind im Bündnis . . . erwachsen geworden. Wir wollen das auch bleiben. Deshalb sind wir heute ohne jedes Wenn und Aber bereit, als ‚normale‘ Alliierte Verantwortung zu übernehmen – ob in der EU oder in der NATO.“[1]

„Das Deutschland, für das ich arbeite, ist ein stolzes, ein solidarisches Land . . . ich nenne es, unser Deutschland‘ . . . Unser Deutschland vertraut auf seine eigene Kraft. . . . Unser Deutschland ist ein selbstbewusstes Land. . . . Unser Deutschland genießt Respekt und Ansehen in der Welt. Weil wir Partner und Vorbild sind. Weil wir das Europa der Völker bauen und weltweit Frieden und Menschenrechte sichern und schützen helfen. Und weil wir deshalb unsere nationalen Interessen nicht verstecken müssen. Das ist unser deutscher Weg. Für diese Vision kämpfe und arbeite ich.“

Einleitung: „Deutsche Wege“

Die „Weg“-Metapher hat im Zusammenhang mit Deutschlands Rolle in der Welt immer wieder für Unruhe gesorgt. Historisch tauchte sie zumeist dann auf, wenn „Deutsches“ von „Nicht-Deutschem“ abgegrenzt werden sollte. Vor dem Zweiten Weltkrieg ging es dabei weniger um Fragen der Außenpolitik. Im 18. und 19. Jahrhundert etwa musste die vermeintliche Differenz zwischen dem „deutschen“ und dem „westlichen“ Geist herhalten, um „Deutsches“ gegenüber „Nicht-Deutschem“ hochhalten zu können. Später war es die Gegenüberstellung einer idealtypischen „deutschen“ Verschmelzung des „Kriegers“ und des „Denkers“, die mit einem westlichen „Händlerideal“ kontrastiert wurde. In der jüngeren („Nachkriegs-“) Vergangenheit waren allerdings die früher vorherrschenden positiven Konnotationen eines „deutschen Weges“ durch die erdrückende Überlagerung „deutscher“ Assoziationen mit Hitler und dem „Dritten Reich“ weitgehend desavouiert. „Deutsche Wege“ waren „sonderwegsverdächtig“ – und entsprechend abwegig. Da sich diese Sonderwegsverdächtigungen zumeist gegen konservative oder „rechte“ Kräfte richteten und die Tabuisierung „deutscher Wege“ lediglich am äußersten rechten Rand in Frage gestellt wurde, fand die „Weg“-Metapher im außenpolitischen Diskurs Deutschlands bis in die Gegenwart keinen großen Widerhall. Dies änderte sich erst mit Gerhard Schröders Wahlkampfauftritt im August 2002.

Im Folgenden werde ich kurz jene machtpolitischen Konnotationen rekapitulieren, mit denen diese Formel bei ihrer Neuprägung durch den Bundeskanzler absichtsvoll versehen wurde. Ferner werde ich im nächsten Abschnitt kurz erörtern, warum sie auf eine genauso breite wie widersprüchliche Resonanz traf. In einem zweiten Schritt argumentiere ich, dass die Debatte um einen „deutschen Weg“ keineswegs nur ein Oberflächenphänomen darstellt, sondern auf grundlegendere Verschiebungen in der außenpolitischen Orientierung sowohl deutscher Eliten wie auch der breiteren deutschen Öffentlichkeit verweist. Sodann entwickle ich die These, dass die Intuitionen und Überzeugungen über die zukünftige Ausrichtung deutscher Außenpolitik, die der Formel vom „deutschen Weg“ zugrunde liegen, an alte Themen anknüpfen, die mit Deutschlands Rolle in Europa und in der Welt seit dem späten 19. Jahrhundert verknüpft sind. Ich werde dabei die „Weg“-Metapher aufgreifen und in der üblichen politisch-instrumentellen Verwendung als gefährlich und irreführend kritisieren, in analytischer Hinsicht jedoch als nützlich ausweisen, weil sie wertvolle Perspektivenerweiterungen liefern und zu einem besseren Verständnis deutscher Außenpolitik in einem größeren historischen Zusammenhang beitragen kann. Zugespitzt läuft dieses Argument auf die These hinaus, dass der „deutsche Weg“ aus strukturellen Gründen nie jenem mythischen – in vieler Hinsicht sehr deutschen – stillen und einfachen „Feldweg“ glich, den beispielsweise der Philosoph Martin Heidegger Anfang der fünfziger Jahre in einem schmalen Bändchen geradezu

1 Beide Zitate stammen von Bundeskanzler Gerhard Schröder, das erste aus einer Rede vom 6. Februar 1999, das zweite aus einem Namensbeitrag Schröders in der „Bild“-Zeitung vom 8. August 2002. Eine deutlich erweiterte Fassung des vorliegenden Beitrages (einschließlich der detaillierten bibliografischen Angaben, auf die im Folgenden aus Platzgründen verzichtet wird) findet sich unter (http://www.soz.uni-frankfurt.de/hellmann/mat/APUZ_2004_mit_Anm.pdf). Für ihre Unterstützung bei der Erstellung des Manuskripts danke ich Sebastian Enskat und Frank Sauer.

hymnisch besungen hat. Vielmehr glich er in aller Regel zwei gefährlichen Abschnitten eines Bergweges: dem Anstieg zum Gipfel und der Wanderung auf dem Grat. Wie man diese Bergweg-Metapher im Blick auf die Geschichte deutscher Außenpolitik typologisch nutzen kann, wird in diesem Abschnitt diskutiert. Dabei wird zumindest angedeutet, warum eine klare typologische Zuordnung der Außenpolitik der gegenwärtigen Bundesregierung nicht leicht fällt. Ähnliches gilt für den derzeitigen außenpolitischen Diskurs in einem breiteren Sinne. In beiden Fällen gibt es zahlreiche Hinweise, welche die gegenwärtige Phase als eine entscheidende Weggabelung in der deutschen Außenpolitik erscheinen lassen. Abschließend werde ich diese Weggabelung im Hinblick auf die gegenwärtige Strategiediskussion etwas genauer beleuchten und zeigen, wie selbst in „unverdächtigen" Zirkeln jenes machtpolitische Vokabular restauriert wird, das bedenklich an alte Gipfelstürmerzeiten erinnert. Abschließend werde ich kurz darstellen, warum es für die Zukunft der deutschen Außenpolitik wichtig ist, die von weiten Teilen des gegenwärtigen Berliner Establishments schlecht geredete außenpolitische Traditionslinie der Bonner Republik zu rehabilitieren. Statt das Heil in einer „multipolaren" Welt zu suchen, die ein „Europa" der „UN-Willigen" unter deutsch-französischer Führung gegen alle „US-Willigen" (E. Bahr) in Stellung bringt, sollte sich Deutschland auf die Vorzüge bewährter Bonner Einbindungsstrategien besinnen. Dass diese allerdings unter den veränderten internationalen Rahmenbedingungen in einem „karolingischen" Europa mittlerweile weit schlechter aufgehoben sind als in einem Europa, welches das „Weimarer Dreieck" zwischen Polen, Deutschland und Frankreich zum neuen europäischen Kerns schmiedet, kann abschließend nur noch skizziert, aber nicht mehr detailliert begründet werden.

Schröders „deutscher Weg" als „Heimkehr"

In auffälligem Kontrast zu seinen Vorgängern bezeichnete Bundeskanzler Schröder zu Beginn der „heißen Phase" des Bundestagswahlkampfes 2002 „unseren deutschen Weg" als seine ganz persönliche „Vision", für die er in Zukunft „kämpfen und arbeiten" wollte. So konkretisierungsbedürftig die Rede vom „deutschen Weg" auch war, kaum ein Beobachter hatte Zweifel, dass der subtile Verweis auf das vermeintliche „Verstecken" „nationaler Interessen" unter der Vorgängerregierung Helmut Kohls eine deutlich „nationalere" Akzentsetzung signalisierte – und signalisieren sollte. Prompt stellten sich auch jene Reaktionen ein, die angesichts der historischen Konnotationen wie auch der politischen Instrumentalisierung des Begriffes zu erwarten waren. Die „Neue Rechte" applaudierte, die alte „Linke" suchte irritiert Deckung in passfähigen Deutungen. Das Interessanteste am Reaktionsspektrum jedoch war, wie sehr die „links-rechts"-Koordinaten der Republik durcheinander gewirbelt wurden.

Auf der einen Seite fand sich eine numerisch kleine, politisch aber sehr breite Koalition der Mitte, die in den Zeiten der Bonner Republik nie zusammengefunden hatte, die sich aber in ihrer Wertschätzung dieser Phase bundesrepublikanischer Geschichte bei allen vergangenen Grabenkämpfen weitgehend einig war. In ihrem Widerspruch gegen den Bundeskanzler einte sie vor allem die Überzeugung, dass sie sich von Schröder nicht einreden lassen wollte, Deutschland sei vor 1998 „selbstbewusstlos" durch die Welt getorkelt und erst mit seiner Wahl richtig „erwachsen" geworden. So unterschiedliche Intellektuelle wie der konservative Historiker Michael Stürmer oder Jürgen Habermas fanden in ihrer Kritik zu ähnlichen Formulierungen. Stürmer etwa machte sich über die „nationalen Donnerworte" lustig, die als „Echo" des „Wilhelminismus" aus dem Kanzleramt schallten. Habermas hatte seinerseits bereits Anfang 1999 die „linksnationale Sinnverschiebung" eines „ebenso medienempfindlichen wie normativ entkernten Kanzleramts" gebrandmarkt und die „flotten nationalen Sprüche" kritisiert, mit denen „der Kanzler . . . die verdutzten Leitartikler der FAZ ihrer Lieblingsfloskeln" „enteignet" habe.

Die bunte Mischung dieser alten „Bonner Republikaner" wurde jedoch in ihrer Farbenpracht durch die neue Unterstützer-Koalition des Bundeskanzlers noch deutlich übertroffen. Von Vertretern der Friedensforschung über Prominente aus der intellektuellen Szene bis zur „Neuen Rechten" fand Schröders „deutscher Weg" regen Anklang. Die Assoziationen, die hier wie dort geweckt wurden, hatten zwar häufig nur den kleinsten gemeinsamen Nenner einer „deutschen" Worthülse, die inhaltlich nicht nur unterschiedlich, sondern teilweise gegensätzlich gefüllt wurde. Im eher „linken" Lager wurde der „deutsche Weg" vor allem von jenen unterstützt, welche die „selbstbewusste Nation" mit dem Friedensgebot des Grundgesetzes gekoppelt sehen wollten. Hier blieb der Blick auf die Vorbereitungen eines „Präventivkrieges" der USA fixiert, der mit dem grundgesetzlichen Verbot von Angriffskriegen unvereinbar schien. So argumentierte beispielsweise der Direktor des Hamburger Instituts für Friedensforschung und Sicherheitspolitik, Dieter S. Lutz, dass „bereits ein knapper Streifzug durch die nunmehr fast fünfzigjährige bundes-

deutsche Geschichte belegt, dass es in Fragen der Friedens- und Sicherheitspolitik tatsächlich eine Vielzahl spezifischer deutscher Elemente gibt". Diese Elemente ließen es zu, „ja verlangen sogar danach, von einem ‚Deutschen Weg' zu sprechen". Zudem könne man einen solchen Weg „zu Beginn des 21. Jahrhunderts eben auch als modern und dynamisch" bezeichnen.

Für eine zweite Gruppe eher unkonventioneller Intellektueller steht der Karlsruher Philosoph Peter Sloterdijk, der sich trotz seines Bekenntnisses als Wähler von Bündnis 90/Die Grünen vor allem deshalb als eifriger Unterstützer Gerhard Schröders empfahl, weil dieser die Deutschen gleichsam aus einer selbstverschuldeten europäisierten" Psychose erlöst habe: „Deutschland ist nach dem Krieg groß geworden in einer Rhetorik der Leugnung deutscher Sonderwege. Wir haben uns quasi selbsttherapeutisch europäisiert und eine Art Quarantäne über die deutsche Mentalität verhängt, wenn es darum geht, nationale Interessen auszusprechen. . . . Bis tief in die Ära Kohl hinein war deutsche Außenpolitik von dem Bewusstsein geprägt, dass wir uns auf der Sonderschule der Demokratie den Abschluss erst mühsam erarbeiten müssten. Schröder war, wenn man so will, der erste Kanzler der Normalität. Mit seiner Wahlkampfwendung vom deutschen Weg wurde sozusagen die Heimkehr der deutschen Demokratie in die Familie der nicht neurotischen Gesellschaften gefeiert." In seinem Widerstand gegen die Bush-Administration habe sich der „Undiplomat Schröder" dabei geradezu zu „einem legitimen Sprecher des europäischen Typs von Westlichkeit" aufgeschwungen, denn das für manche „ärgerliche Wort vom ‚deutschen Weg'" würde erst durch sein „ruhiges, immanent europäisches Format verständlich".

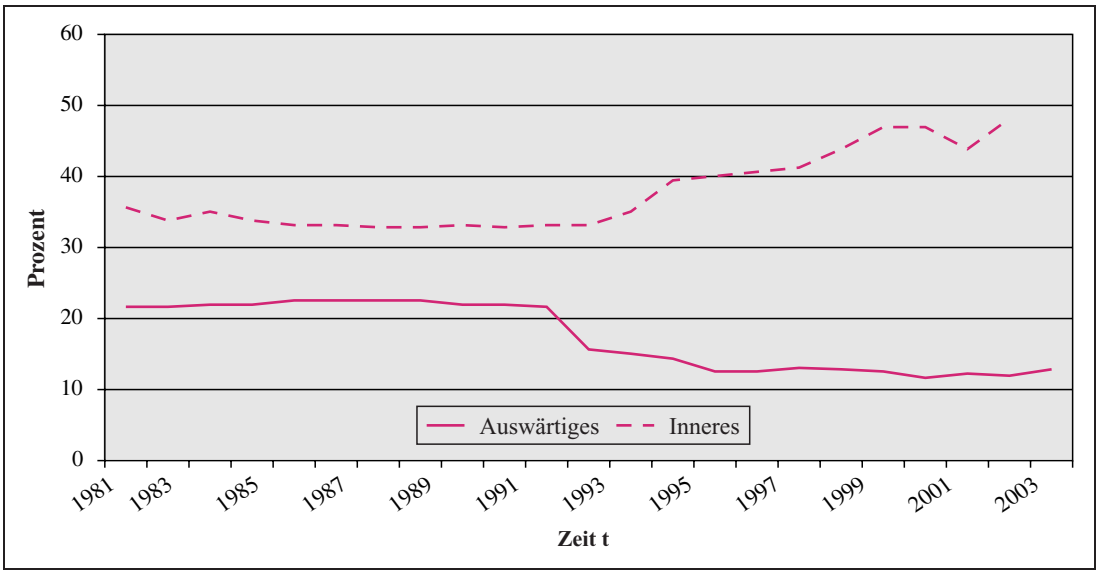
Dieses „europäische Format" war bei aller Wertschätzung, die man Sloterdijk in rechten Kreisen entgegenbrachte, allerdings gerade nicht das, was man auf diesem Flügel an Schröders „deutschem Weg" schätzte. Bei dieser dritten Fangemeinde, die beispielhaft durch die sich selbst der „Neuen demokratischen Rechten" zuordnende Wochenzeitung „Junge Freiheit" (JF) vertreten wurde, glänzte der Kanzler vielmehr deshalb, weil er mit „sicherem Instinkt" die neue Lage richtig erkannt „und eine dafür adäquate Sprache gefunden" hatte. Mit einer Reihe „recht interessanter Begriffe" – „Schröder benutzte Worte wie ‚souverän' und ‚selbstbewusst'" – habe er Amerika gegenüber deutlich gemacht, „dass nicht die rheinisch-westlerische Perspektive mehr das Handeln eines deutschen Kanzlers bestimmt". Gegen den vielerorts zu vernehmenden Vergleich Gerhard Schröders mit Wilhelm II. nahm die JF den Kanzler ausdrücklich in Schutz. Ein solcher Vergleich sei „deplatziert und unpassend". Sie fügte allerdings sogleich hinzu, dass „auch Wilhelm II. . . . keineswegs so ‚blöd' (war), wie ihn die heutige konformistische Geschichtsschreibung darstellt". Schröders Leistung stach aus diesem Blickwinkel jedenfalls umso mehr hervor, als die Vertreter von CDU und CSU nur „satellitenhaft die Treue gegenüber Amerika" beschwören und „in der Begriffswelt der achtziger Jahre" rechtfertigen wollten, warum sie als „Sühnedeutsche" ihre Amerikatreue noch immer mit der Befreiung nach Auschwitz verknüpften.

Der „deutsche Weg" als weltpolitischer Geltungsdrang

Die kurze Skizze des Reaktionsspektrums auf Schröders „deutschen Weg" zeigt, dass der Bundeskanzler mit seiner Forderung auf ein genauso heterogenes wie aufnahmewilliges Publikum trifft – ein Publikum, das nach dieser Art der „deutschen Erlösung" geradezu lechzt. So unterschiedlich Schröders Unterstützer auch motiviert sein mögen, was sie vom linken bis zum rechten Rand eint, ist allem Anschein nach ein ungestilltes weltpolitisches Geltungsbedürfnis. Für diese Vermutung lassen sich diverse Belege anführen.

Die von Schröder in jüngster Zeit häufiger zu vernehmende Formulierung, dass Deutschland den USA „auf gleicher Augenhöhe" begegnen will, ist hier nur die Spitze eines Eisberges. Ähnliche Indizien mangelnden Selbstwertgefühls finden sich gehäuft am rechten Rand, aber auch bei den prominenten Stichwortgebern im konservativen Spektrum (A. Baring, G. Schöllgen) wie auch im linken Lager (E. Bahr). Sie zeigen sich zweitens darin, wie sich die Wunschvorstellung einer „Verschweizerung" deutscher Außenpolitik, wie sie von den Deutschen noch 1990 geäußert wurde, in heutigen Umfragen geradezu ins Gegenteil verkehrt hat. Damals wollten sich die Deutschen im Blick auf die Jahrtausendwende noch zu 75 Prozent aus internationalen Konflikten „eher heraushalten" und nur zu 25 Prozent „eher einmischen". Im Frühjahr 2003 bot sich ein deutlich anderes Bild. Im Kontext der sich zuspitzenden Irakkrise meinten 45 Prozent der Deutschen, dass „Deutschland und Europa" den USA „zukünftig bei der Neuordnung der Welt Einhalt gebieten" sollten. Nur 14 Prozent wollten die USA bei der Neuordnung „unterstützen", „sich heraushalten" wollte aber auch nur ein Drittel der Befragten. Diese Verkehrung der Einschätzung spiegelt sich auch in den Antworten auf die seit den frühen neunziger Jahren wiederholt gestellte Frage, ob Deutschland „mehr Verantwortung in der Welt übernehmen" oder sich eher „zurückhal-

Abbildung: Ausgaben für internationale Aktivitäten sowie ausgewählte innenpolitische Aufgabenfelder, anteilig am Bundeshaushalt (in Prozent)



Quelle: Eigene Darstellung.

ten“ sollte. Meinten 1991 noch 56 Prozent der Deutschen, dass ihr Land sich zurückhalten sollte (31 Prozent wollten bereits damals „mehr Verantwortung“ übernehmen, votierten 2002 nur noch 29 Prozent für „zurückhalten“, nun aber 41 Prozent für „mehr Verantwortung“.

Gerade diese Zahlen deuten drittens aber auch darauf hin, welche fundamentalen Widersprüche zwischen Gestaltungsanspruch einerseits und einer entsprechenden materiellen Untermauerung andererseits durch kraftmeierische Rhetorik überdeckt werden. Als die Deutschen 1990 gefragt wurden, aus einer langen Liste von Aufgaben jene zu nennen, für die sie „deutlich mehr“ aus dem Bundeshaushalt investieren würden, rangierte der Umweltschutz mit 86 Prozent unangefochten an der Spitze, gefolgt von Sozialstaatsausgaben mit immer noch beeindruckenden Mehrheiten sowie Infrastrukturausgaben mit Unterstützungswerten zwischen einem Drittel und einem Fünftel der Befragten. Nur 16 Prozent wollten demgegenüber mehr für Entwicklungshilfe und kein einziger („0 Prozent“) mehr für die Bundeswehr ausgeben.[2] Vergleicht man diese Zahlen mit der tatsächlichen Entwicklung des Bundeshaushaltes in den letzten fünfzehn Jahren, so erweisen sich die damaligen Stimmungen nachträglich als ein recht guter Indikator. Während die Ausgaben für zentrale Felder der Innenpolitik nach der Vereinigung deutlich anstiegen, gab es einen ebenso deutlichen Einbruch bei den anteiligen Ausgaben für internationale Aufgaben (vgl. die Abbildung).[3]

Neuere Umfragedaten lassen mittlerweile zwar erkennen, dass sich eine Mehrheit der Deutschen nach den drastischen Kürzungen bei der Bundeswehr im Laufe der neunziger Jahre gegen weitere Einschnitte ausspricht und nur noch ein Viertel bei der Bundeswehr sparen will. Wenn allerdings direkt danach gefragt wird, ob der Verteidigungshaushalt erhöht werden soll, wird diese Option höchstens von einem Drittel befürwortet, während sich die Hälfte der Deutschen dagegen ausspricht. Diese Daten sind deshalb nicht sehr verwunderlich, weil einer anderen, neueren Umfrage zufolge die Deutschen weltweit zu jenen zu rechnen sind,

2 Vgl. zu diesen sowie weiteren einschlägigen Umfragedaten Gunther Hellmann/Sebastian Enskat, Umfragedaten zu deutscher Außenpolitik und Deutschlands Rolle in der Welt seit 1990. Eine Dokumentation (http://www.soz.uni-frankfurt.de/hellmann/mat/APUZ_2004_Umfragen.pdf).

3 Diese Berechnungen beruhen auf den offiziellen Angaben des Statistischen Bundesamtes für den Bundeshaushalt. Die genauen Zahlen finden sich bei Frank Sauer, Daten zu den Ausgaben des Bundes für die Außenpolitik Deutschlands im Zeitraum 1981–2001 (http://www.soz.uni-frankfurt.de/hellmann/mat/IP_09_2003_Daten_www.pdf). In der *Abbildung* beinhaltet die Kategorie „Auswärtiges“ die summierten Anteile der Einzelpläne des Bundesministeriums für Verteidigung, des Bundesministeriums für Entwicklung und Zusammenarbeit sowie des Auswärtigen Amtes. Die Kategorie „Inneres“ beinhaltet die summierten Anteile des Bundesministeriums für Arbeit und Sozialordnung, des Bundesministeriums für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen sowie des Bundesministerium des Innern. Vgl. Gunther Hellmann, Agenda 2020. Krise und Perspektive deutscher Außenpolitik, in: Internationale Politik, 58 (2003) 9, S. 44.

die sowohl ein vergleichsweise optimistisches Bild von ihrer „nationalen“ wie auch der „internationalen Sicherheit“ zeichnen. Umso erstaunlicher ist dann allerdings wiederum, dass mittlerweile 70 Prozent der Deutschen meinen, dass „die Europäische Union . . . wie die USA zur Supermacht werden“ sollte und von diesen immerhin noch die Hälfte selbst dann bei dieser Forderung bleiben würde, „wenn das größere militärische Ausgaben mit sich bringen würde“. Zwischen den realen Aufwendungen deutscher Steuergelder für internationale Aktivitäten einerseits und dem durch Umfragen wie auch Kanzlerreden reklamierten gesteigerten Gestaltungsanspruch andererseits klaffen also Welten. Wenn man zudem in Betracht zieht, dass die entsprechenden Ausgaben in den USA nicht nur um ein Vielfaches höher liegen, sondern im Unterschied zu Deutschland auch steigen, erscheint der Anspruch, den USA „auf gleicher Augenhöhe“ zu begegnen, wenig überzeugend.

Gratwanderungen in der Geschichte der deutschen Außenpolitik

Dass zwischen Anspruch und Wirklichkeit deutscher Außenpolitik Widersprüche bestehen, ist historisch nicht neu. Sie sind für einen bestimmten Typus sogar kennzeichnend. Es ist zwar eine Vereinfachung, die wichtigsten Perioden deutscher Außenpolitik seit der Reichsgründung auf einen von zwei Typen zu reduzieren, für einen ersten Zugriff ist diese Aufteilung aber deshalb recht instruktiv, weil sie mit Blick auf die gegenwärtige Krise sowohl einige wichtige Aspekte akzentuiert wie auch erste Hinweise liefert, was getan werden könnte, um die mit dieser Widersprüchlichkeit einhergehende Krise der deutschen Außenpolitik zu meistern. Wenn man den politisch überfrachteten Begriff des „deutschen Weges“ analytisch in die Metapher vom „Bergweg“ wendet, könnte dies in diesem Sinne hilfreich sein.

Der „Bergweg“ steht in dieser Bildsprache für ein schwieriges, mitunter gefährliches Terrain, das zahlreiche Unwägbarkeiten birgt und daher Ausdauer und Geschicklichkeit erfordert. Dies gilt zumal für jene beiden Abschnitte des Wegs, die hoch zum Gipfel und oben auf dem Grat entlang führen. Auf diese beiden Abschnitte können in einem übertragenen Sinne alle wichtigen Perioden deutscher Außenpolitik seit der Reichsgründung verteilt werden. Auf der einen Seite stehen dabei jene Phasen, in denen die Deutschen ungeduldig zum Gipfel strebten. Den drei wichtigsten außenpolitischen Gipfelstürmern – Wilhelm II. und Hitler, in Teilen aber auch Bismarck – gelang dabei im ersten Anlauf zumeist ein eindrucksvoller Aufstieg. So sahen es jedenfalls viele ihrer Zeitgenossen. Sie führten Deutschland aber auch jeweils direkt oder indirekt aufgrund gewagter oder gar verbrecherischer Manöver in den Abgrund. Im Falle von Wilhelms II. Streben nach einem „Platz an der Sonne“ ist dies genauso augenfällig wie bei Hitlers europäischen und Welteroberungsplänen. Aber selbst bei Bismarck lässt sich unschwer nachvollziehen, wie machtpolitische Ambitionen letztlich ins Verderben führen können. Zwar genießt er unter Historikern noch immer den Ruf, wie wenige andere das Geschick besessen zu haben, die seit der Ausrufung des Kaiserreichs 1870/71 prekäre machtpolitische Lage in der Mitte Europas durch ein ausbalanciertes Netz von Bündnissen zum Vorteil Deutschlands abgesichert und in Teilen sogar ausgebaut zu haben. Bismarck war aber auch derjenige, der durch seine unübersehbar machtpolitisch motivierten Einigungskriege jene Situation erst schuf, die später zum Absturz führte. Seine Kriegserfolge machten es notwendig, eine prekäre europäische Machtbalance zu erhalten. Anders formuliert: Bismarcks Gipfelbesteigung trieb Deutschland in solch Schwindel erregende Höhen, dass sich dort selbst ein diplomatisches „Genie“ wie er auf Dauer nur mit viel Glück hätte halten können. Hinzu kommt, dass ohne die von ihm betriebene Machtakkumulation im Zentrum Europas jene „Einkreisungsängste“, denen Wilhelm II. nur durch einen Krieg zu entkommen wähnte, nicht so einfach hätten entstehen können. Kurzum, jene Perioden deutscher Außenpolitik, die (versteckt oder offen) als Machterweiterungsprojekte betrieben wurden, haben Deutschland im Ergebnis stets unsicherer gemacht und zumindest in zwei Fällen Gegenmachtbildungstendenzen hervorgerufen, die in einer Eskalationsspirale in den Krieg mündeten.

Den Gipfelstürmern gegenüber stehen die außenpolitischen Gratwanderer. Im Unterschied zu jenen gehen diese in einer zentralen Hinsicht von einer gänzlich anderen Situationsbeschreibung aus. Wo die Gipfelstürmer – getrieben entweder von „Verfolgern“ oder angezogen von den vermeintlichen Verlockungen der höchsten Höhen – kraftstrotzend den Aufstieg forcieren, wähnen sich die Gratwanderer bereits auf einer Höhe, die nur schwerlich zu überbieten ist. Kraft, Ausdauer und Geschicklichkeit ist hier nicht gefordert, um nach oben zu kommen, sondern um die Höhe zu halten und die Wanderung auf einem gefährlichen Grat zu bestehen, ohne links oder rechts abzustürzen. Zu solchen außenpolitischen Gratwanderern zählte in der Zeit nach der erfolgreichen Reichsgründung gewiss auch Bismarck. Zu ihnen zählten

aber vor allem die Kanzler von Adenauer bis Kohl. Gewiss, das Streben nach „Gleichberechtigung“, das älteste Thema deutscher Außenpolitik seit der Reichsgründung, markierte auch ihren Weg. Insbesondere in der Adenauer-Zeit kam dies in der Forderung zum Ausdruck, bestehende „Singularisierungen“ abzubauen, die den Deutschen als Folge der NS-Verbrechen auferlegt worden waren. Die Lehren der Vergangenheit, die eingeschränkte Souveränität und ein drohender nuklearer Krieg im Zentrum des Ost-West-Konflikts fokussierten jedoch die ganze Aufmerksamkeit nicht nur darauf, einen Absturz zu vermeiden, sondern die ganze Gruppe auf sicherere Höhen hinabzuführen. An Gipfelbesteigungen war nicht zu denken, und selbst als sich die unerhoffte Möglichkeit der Vereinigung ergab, wurde sie von nahezu allen deutschen Entscheidungsträgern nicht als Vorstufe zu einem neuen deutschen Aufstieg, sondern als Chance betrachtet, alle Europäer auf das sichere Plateau einer weiten Hochebene hinabzugeleiten, wo Abstürze für niemanden mehr drohen konnten. Dieser Höhepunkt war möglicherweise Mitte der neunziger Jahre erreicht, als Helmut Kohl im Bundestag auf die historisch einzigartige Situation hinwies, dass Deutschland mit den USA, Frankreich, Großbritannien und Russland nicht nur jeweils einzeln, sondern kollektiv „sehr gute, herzliche und freundschaftliche Beziehungen“ pflegte.

Die falsche Blickrichtung bei der „Operation Augenhöhe“

Die Unterscheidung zwischen Gratwanderern und Gipfelstürmern ist sicherlich stark vereinfachend. Wenn man sie allerdings – unabhängig davon, ob die Verortung der historischen Perioden im Einzelnen jeweils gerechtfertigt erscheint – alles in allem für einigermaßen hilfreich erachtet, könnten darin einige wichtige Erkenntnisse für Gegenwart und Zukunft deutscher Außenpolitik enthalten sein. Zu fragen wäre dann etwa, auf welchem Abschnitt des Weges wir uns derzeit befinden, d. h., welche Situationsbeschreibung heute in der Wahrnehmung außenpolitischer Entscheidungsträger und Experten, aber auch der breiteren Öffentlichkeit handlungsleitend ist: Befinden wir uns (im Bild des Bergwegs) am Anfang eines neuerlichen Gipfelanstiegs, in einer anhaltenden Gratwanderung oder entspannt auf einem Hochplateau?

Die Beantwortung dieser Frage wird sicherlich kontrovers ausfallen. In meiner Deutung überwiegen alles in allem jedoch die Warnhinweise auf verlockende neue Gipfelabenteuer. Gewiss, wenn Gerhard Schröder den europäischen Nachbarn ein „stolzes“, „starkes“ und „normales“ Deutschland ankündigt, das mehr „Respekt“ erwartet und seine Interessen zukünftig „so wie die anderen auch“ vertreten wird (beispielsweise dadurch, dass die ungleichen Beitragsleistungen in der EU zu Lasten Deutschlands „ganz selbstbewusst und interessengerecht . . . in Ordnung“ gebracht werden), dann droht damit in einer hoch vernetzten und weitgehend integrierten Union noch nicht der Rückfall in das Zeitalter europäischer Großmachtrivalität im 19. Jahrhundert. Es kann allerdings auch keine Rede davon sein, dass sich deutsche Außenpolitik mit dieser Haltung von jener „Verantwortungspolitik“ leiten lässt, die der frühere Außenminister Genscher der klassischen „Machtpolitik“ gegenüber stellte und die zumeist auch mit Deutschland als selbst stilisierter „Zivilmacht“ oder gar als weltweit angesehenem „Partner und Vorbild“ (G. Schröder) assoziiert wurde. Die in Berlin zunehmend beobachtbaren, zumeist mit dem „Selbstbewusstseins“-Etikett überklebten Eigenmächtigkeiten, sprechen hier eine eindeutige Sprache. Es sind dies nämlich genau jene Verhaltensweisen, die sich „Großmächte“ immer schon meinten herausnehmen zu können – und als Ausweis ihrer Großmächtigkeit eben auch herausnahmen. Im deutschen Fall gehören zu solchen Großmachtgebärden beispielsweise die vom Bundeskanzler propagierte Nicht-Beteiligung Deutschlands an Maßnahmen gegen Saddam Husseins Irak, denn in einem klaren Bruch mit der bundesrepublikanischen Tradition schloss der Kanzler im Wahlkampf eine Teilnahme Deutschlands selbst für den Fall aus, dass im UN-Sicherheitsrat ein gemeinsamer Beschluss herbeigeführt werden würde. Ähnliches gilt für die jüngste Suspendierung des EU-Stabilitätspaktes.

Nicht minder wichtig für die außenpolitische Situationsbeschreibung ist allerdings auch, wovon sich die außenpolitische Expertengemeinschaft und die deutsche Öffentlichkeit leiten lassen. Auch hier sind die Warnsignale unübersehbar. Trotz einer deutlichen Kluft zwischen deutschem Gestaltungsanspruch und deutscher Gestaltungsfähigkeit wird in zahlreichen Strategieempfehlungen eine Politik befürwortet, die einer seriösen Fundierung entbehrt. Die außenpolitische Seriosität eines Landes ist dabei relativ einfach zu bestimmen: Sie ist umso größer, je kleiner die Kluft zwischen Gestaltungsanspruch und Gestaltungsfähigkeit ist. Wenn beispielsweise der Bundeskanzler den USA „auf gleicher Augenhöhe begegnen“ will, dann ist dieser Anspruch in dem Maße seriös, wie Schröder im Vergleich zu den USA vergleichbare oder zumindest äquivalente Ressourcen aufwenden kann. Diese Ressourcen müssen dabei keineswegs vor-

dergründig militärischer Art sein. Wenn es den Deutschen etwa gelänge, eine überwältigende Staatenkoalition zustande zu bringen, die eine andere Weltordnung anstrebte als die USA, so wäre dies durchaus eine beachtliche Ressource, die den weltpolitischen Gestaltungsanspruch glaubwürdig untermauern könnte. Eine solche Ressource deutete sich zumindest kurz an, als Deutschland zusammen mit Frankreich und Russland eine Ablehnungsfront gegen die amerikanischen Irak-Pläne formierte. Die „Augenhöhe" der USA erreichte Schröder in diesem Fall allerdings trotzdem nicht. Zudem stand er gegenüber dem amerikanischen Präsidenten machtpolitisch auch nur deshalb etwas erhöht, weil er rechts und links von Chirac und Putin gestützt wurde.

Da sich die Irak-Konstellation nur schwer wiederholen lassen wird, wird sich der „Augenhöhen"-Anspruch auf diesem Wege nicht einlösen lassen. Mehr noch, zu seiner Verwirklichung fehlt es auch an jenen klassischen Machtressourcen, die Großmächte traditionellerweise auf die Waagschale werfen, wenn sie ihren Machtansprüchen „Respekt" verschaffen wollen. Zum einen fehlen den Deutschen – gewollt und aus guten Gründen – die entsprechenden militärischen Ressourcen. Zum anderen fehlen ihnen aber immer öfter (und gewiss ungewollt) auch jene ökonomischen Ressourcen, mit denen es in bundesrepublikanischen Blütezeiten noch gelang, deutsche Zielvorstellungen eher unwilligen Kooperationspartners politisch schmackhaft zu machen. In der Konsequenz bedeutet diese doppelte Ressourcenlücke, dass die sich zunehmend öffnende Schere außenpolitischer Seriosität nur auf zwei Wegen geschlossen werden kann: a) indem die ambitionierten Ansprüche den deutlich eingeschränkteren Fähigkeiten angepasst und entsprechend reduziert oder b) die Fähigkeiten ausgebaut werden.

Ein zentrales (und Besorgnis erregendes) Kennzeichen des gegenwärtigen außenpolitischen Diskurses besteht nun darin, dass nahezu ausschließlich die zweite Variante ins Auge gefasst wird, um die Glaubwürdigkeitskrise der deutschen Außenpolitik zu überwinden. Besorgnis erregend ist dies aus zwei Gründen: zum einen, weil die überambitionierten Ziele deutscher Außenpolitik als solche gar nicht mehr in Frage gestellt werden; zum anderen, weil die empfohlenen Mobilisierungsstrategien in realistischer Anerkennung der begrenzten innerstaatlichen Ressourcen in der Regel nach außen gerichtet werden und dann zumeist offen mit mindestens einem von zwei (nicht selten aber mit beiden) traditionellen Pfeilern deutscher Außenpolitik, der europäischen und der atlantischen Orientierung, kollidieren. Die erste Kollision resultiert aus einer Strategie, der zufolge deutsche Ressourcen (z. B. in Form des Stimmengewichts in der Europäischen Union) verstärkt zum Zwecke der innereuropäischen Durchsetzung eng definierter „nationaler Interessen" mobilisiert werden sollen. Dabei geht es beispielsweise darum, die „Nettozahler"-Belastungen zu reduzieren oder (nach britischem oder französischem, mittlerweile aber auch spanischem oder polnischem Vorbild) deutsche Interessen notfalls auch mit entsprechendem Druck durchzusetzen. Auch hier gibt das deutsche Verhalten im Zusammenhang mit der Suspendierung des Stabilitätspakts einen Vorgeschmack. Nicht immer, aber häufig läuft diese Strategie im Ergebnis darauf hinaus, dass sich Deutschland angesichts der härteren Gangart, die die europäischen Partner zu erwarten hätten, weiterhin möglichst eng an die USA anlehnen sollte.

Die zweite Kollision resultiert aus einer Strategie, bei der die USA in die Rolle desjenigen gerückt werden, gegen den ambitionierte „europäische" Weltordnungsvorstellungen durchgesetzt werden sollen. Hier wird häufig auf ein älteres (ursprünglich jedoch mit anderen Intentionen erstelltes) „Kerneuropa"-Konzept zurückgegriffen, um die von den „US-Willigen" abgegrenzten europäischen „UN-Willigen" (E. Bahr) zu einer schlagkräftigen Formation zusammenzuschweißen. Gerade dieser zweite, selten offen antiamerikanische, in letzter Konsequenz aber immer gegen amerikanische Vormacht gerichtete Mobilisierungsversuch findet zunehmend breite Unterstützung. Auffällig ist daran vor allem die breite intellektuelle Unterstützung von der Linken (J. Habermas) bis weit ins rechte Lager (E. Nolte).

Sowohl die Anlehnungs- wie auch die Auflehnungsstrategie im Blick auf die USA besitzen insofern einen realistischen Kern, als sie die Grenzen innerstaatlicher Ressourcenmobilisierung ahnen. Besorgnis erregend sind sie allerdings deshalb, weil sie statt einer Reduzierung der Ambitionen auf eine nach außen gerichtete Ressourcenmobilisierung setzen, die in der einen oder anderen Form unweigerlich mit machtpolitischen Durchsetzungsstrategien einhergehen muss – Strategien, die bislang nicht zum Repertoire bundesdeutscher Außenpolitik gehörten und in einer längeren historischen Linie schon gar nicht mit außenpolitischen Erfolgen Deutschlands verknüpft sind.

Das „Weimarer Dreieck" als neuer europäischer Kern

Die Dramaturgie der bisherigen Argumentation muss konsequenterweise zu einer Alternative füh-

ren, welche die Seriosität deutscher Außenpolitik dadurch wiederherzustellen empfiehlt, dass nicht die Fähigkeiten den Ambitionen, sondern die Ambitionen den Fähigkeiten angepasst werden. Diese Empfehlung basiert aber nicht nur auf einem nüchternen Ressourcenkalkül, sondern auch auf einer Situationsbeschreibung, die sich von den meisten anderen unterscheidet. Im Unterschied zu jenen, die entweder neue Gipfelbesteigungen favorisieren oder Deutschland bereits auf einem sicheren europäischen Hochplateau angekommen sehen, basiert diese Empfehlung auf der Einschätzung, dass das Bild der Gratwanderung die gegenwärtige Lage noch immer besser trifft. Gewiss, von überlebensbedrohenden Gefährdungen wie zu Zeiten des Kalten Krieges ist Deutschland weit entfernt – ja, mehr noch: gemessen an alten Ambitionen hat das vereinigte Deutschland im Grunde alles erreicht. Einheit in Frieden und Freiheit, jene lange Zeit utopisch anmutende Formel außenpolitischer Ambitionen aus Bonner Tagen ist heute weitgehend Wirklichkeit. Und doch lauern angesichts der zunehmenden Risse in der atlantischen Allianz sowie der bevorstehenden, alle bisherigen Erweiterungsrunden in den Schatten stellenden Vergrößerung der Europäischen Union neuartige Gefahren, die anstelle der allseits propagierten expansiven außenpolitischen Strategie, die auf die USA fixiert bleibt, eher eine defensive Strategie der europäischen Konsolidierung nahe legen.

Die begrenzten Ressourcen und die Lehren der Vergangenheit, die eine nach außen gerichtete, auf machtpolitischen Durchsetzungsstrategien basierende Ressourcenmobilisierung als selbstschädigend erscheinen lassen, legen also eine Reduzierung der Ambitionen nahe. Was bedeutet dies konkret? Wenn man Gerhard Schröders „Augenhöhen"-Metaphorik übernehmen wollte, bestünde die Kernempfehlung dieser Alternative darin, die Fixierung auf die USA aufzugeben und den Blickkontakt mit unseren beiden wichtigsten Nachbarn, Frankreich und Polen, zu verstetigen. Statt einseitig entweder a) zusammen mit Frankreich „karolingische" Kerneuropa-Visionen zu verfolgen, die aufgrund klassischer französischer Fixierungen auf den weltpolitischen „Rang" Frankreichs in der einen oder anderen Form notgedrungen in eine Konkurrenz zu den USA degenerieren müssen, oder aber b) ein „britisches" Europa zu favorisieren, in dem Deutschland sich langfristig mit einer Reduzierung der Europäischen Union auf eine Freihandelszone zufrieden erklärt, die nicht nur Platz für eine weitere „nationale Normalisierung" schafft, sondern aufgrund der damit einhergehenden europäischen Entsolidarisierung („Nettozahler"-Rabatt) auch deutsche Gelder von Brüssel nach Berlin zurückverlagert, sollte c) einer Strategie den Vorzug gegeben werden, die den neuen „Kern des europäischen Kerns" im sogenannten „Weimarer Dreieck" lokalisiert – jener Anfang der neunziger Jahre begründeten trilateralen deutsch-französisch-polnischen Kooperation, die nach dem Aussöhnungs- und Einbindungsmodell der deutsch-französischen Verständigung nach dem Zweiten Weltkrieg geschaffen wurde. Statt strategisch in die Ferne zu schweifen würden sich deutsche Energien auf das konzentrieren, was nahe liegt, wichtig und machbar ist und für eine weitere Konsolidierung des europäischen Friedens- und Wohlstandsmodells auch Gutes verspricht.

Das „Weimarer Dreieck" bietet sich aus mehreren Gründen als neuer Kern eines außenpolitischen Gesamtkonzeptes an. *Erstens* können sich auf diesem Weg nicht nur die auf die Europäische Union gerichteten Leitbildvorstellungen eines „solidarischen", als „Partner und Vorbild" fungierenden Deutschlands bewähren. Nicht minder wichtig wäre, dass ein nach außen geschlossen auftretender „Weimarer Kern" der EU international erhebliches Gewicht hätte, weil durch die unzweifelhaft proamerikanische Positionierung der Polen eine Spaltung der EU in ein „altes" (Amerika-kritisches) und ein „neues" (Amerika-freundliches) Europa wenig überzeugend wäre. Ein „Weimarer Kern" würde speziell aus deutscher Sicht damit *zweitens* auch den Vorzug haben, den zunehmend schwierigeren Spagat zwischen europäischer und atlantischer Orientierung aushalten zu können, weil mit Frankreich in glaubwürdiger Weise die EU und mit Polen in nicht minder glaubwürdiger Weise die NATO starke Fürsprecher hätte. Die Aufgabe Deutschlands bestünde darin, diese Spannung soweit zu mindern, dass sie produktiv werden könnte. Sie würde damit *drittens* nicht nur die Chance eröffnen, sowohl den europäischen wie auch den atlantischen Pfeiler deutscher Außenpolitik zu stabilisieren, sondern sie hätte auch den Vorzug eines Übungsfeldes für das, was unter den zukünftigen Bedingungen einer erweiterten Europäischen Union noch mehr als früher zum zentralen „nationalen" Interesse Deutschlands werden wird – nämlich die spannungsreichen „nationalen" Interessen der europäischen Nachbarn auszugleichen. Zudem würde sie auch jenen beiden Partnern, mit denen in den kommenden Jahren im Rahmen der Europäischen Union möglicherweise härtere Ressourcenkonflikte auszutragen sind, signalisieren, dass an der grundsätzlichen Verpflichtung Deutschlands zu einer solidarischen und fairen Partnerschaft ohne machtpolitische Attitüden keinerlei Zweifel besteht.

Rolf Clement

Die neue Bundeswehr als Instrument deutscher Außenpolitik

Die Rolle der Bundeswehr als Instrument der deutschen Außen- und Sicherheitspolitik hat sich in den vergangenen Jahrzehnten ebenso gewandelt wie die Rahmenbedingungen der deutschen Politik insgesamt. Zu Zeiten der Blockkonfrontation war die westdeutsche Sicherheitspolitik darauf bedacht, einen militärischen Konflikt in Mitteleuropa zu verhindern. Die Bundeswehr diente, seit 1955 als Armee im NATO-Bündnis, zur Abschreckung eines Angriffs. Ihre Rolle war abwehrend, statisch, nicht gestaltend. Sie war so ausgebildet, ausgerüstet und stationiert, dass ein möglicher Gegner einen Angriff auf die damalige Bundesrepublik Deutschland als zu riskant eingeschätzt hätte. Alleine konnte sie diese Aufgabe nicht meistern. Sie brauchte dafür die Unterstützung der Bündnispartner, die in die Verteidigungsorganisation fest eingebunden waren. Die Bündnispartner hatten ihre Truppen dafür in Deutschland stationiert. Die Bundeswehr war international, aber auch national nicht für andere Aufgaben vorgesehen.

Mit dem Ende der Blockkonfrontation endete diese statische Rolle. Die Bundesrepublik Deutschland wurde nach dem Wegfall dieser Aufgabe zu mehr Engagement in der Welt aufgefordert. Gleichzeitig setzte sich die Erkenntnis durch, dass die Wahrnehmung deutscher Interessen nicht mehr nur in der Sicherung der territorialen Integrität Deutschlands besteht, sondern sehr viel breiter gesehen werden muss – thematisch und regional. Damit musste die deutsche Außen- und Sicherheitspolitik den Weg von der statischen Verteidigung zu gestaltender Regelung vieler Fragen gehen. Bereits in jenem Krieg, welcher der Besetzung Kuwaits durch den Irak 1990 folgte, gab es Anfragen an die Bundesregierung, diese Gestaltungsaufgabe mit wahrzunehmen. Damals waren die Regelungen im Inneren des wieder vereinigten Deutschland noch so politikbeherrschend, dass die Bundeswehr für diese Aufgabe nicht zur Verfügung stehen konnte, obwohl es damals schon namhafte Politiker und Soldaten gegeben hat, die eine begrenzte Mitwirkung als Signal an die Weltgemeinschaft befürwortet hätten.

Nach dem Ende des ideologischen Kampfes wurde die Welt unruhiger. Die Verhärtung, die durch abgegrenzte Interessensphären der Großmächte entstanden war, wich einer weitgehenden Interessenartikulation und –wahrnehmung oft regionaler Gruppen, die ethnisch und/oder religiös geprägt sind. Hinzu kam, dass die Welt auch diese Konflikte jetzt wahrnehmen konnte – sie war nicht mehr nur auf die große weltpolitische Auseinandersetzung konzentriert. Die so entstandenen Konflikte konnten nicht nur mit den herkömmlichen Mitteln der Entwicklungs-, der Wirtschafts- oder der Militärhilfe gelöst werden. Es war militärische Gestaltungskraft gefordert. Für Deutschland stellte dies einen Umgewöhnungsprozess dar, für den es lange Zeit benötigte, vielleicht sogar noch benötigt. Die Politiker in Deutschland machten sich recht behutsam daran, die Bundeswehr in diese neue Rolle hineinzuführen:

– Nach dem Golfkrieg 1990 waren deutsche Minensucher im Persischen Golf dabei, die Kriegsfolgen zu lindern.

– 1992 rückten erstmals Bundeswehrsoldaten in größerer Zahl zu einer Mission aus, um im Rahmen der UNO daran mitzuwirken, ein Land in eine bessere Zukunft zu führen, das nach einem langen und blutigen Bürgerkrieg endlich einen Waffenstillstand erleben konnte: In Kambodscha halfen deutsche Sanitätssoldaten der UNO bei der medizinischen Versorgung ihrer Einsatzkräfte.

– Als Nächstes wurden deutsche Soldaten in Somalia eingesetzt, um dort – noch in der Provinz, weit weg von den hitzigen Auseinandersetzungen in der Hauptstadt Mogadischu – jene Truppen zu unterstützen, die in dieser Region wieder staatliche Strukturen aufbauen sollten. Somalia war einer der so genannten „failed states“, der Staaten, die keine innere Struktur mehr hatten. Dort waren vor allem Logistikverbände eingesetzt.

– Seit zehn Jahren haben Bundeswehrsoldaten in Bosnien-Herzegowina die Aufgabe, dafür zu sorgen, dass die Konfliktparteien ihre Meinungsverschiedenheiten nicht mehr mit Gewalt austragen. Hier sind auch über die Logistikverbände hinausgehende Verbände dabei. Deutschland übernahm für einen Bezirk die Hauptverantwortung.

– 1999 beteiligte sich die Bundeswehr erstmals an einem Krieg. Als im Kosovo die von Slobodan Milosevic geführten Serben für die Vertreibung

der dort lebenden Albaner sorgten, griff die NATO mit deutscher Beteiligung ein, um dem Treiben Einhalt zu gebieten. An den seitdem unternommenen Bemühungen, das Kosovo zu befrieden und wieder mit staatlichen Strukturen zu versehen, beteiligt sich die Bundeswehr ebenfalls.

Diese Schritte hatten vielfältige Ursachen und Wirkungen. Der Einsatz in Kambodscha war zunächst ein Signal an die Staatengemeinschaft, dass Deutschland wachsende Verantwortung in der Welt empfindet und diese auch wahrnimmt. Das noch vorsichtig ausgewählte Einsatzspektrum machte es der deutschen Bevölkerung leicht, sich an diese neue Rolle der Bundeswehr zu gewöhnen. In Somalia musste dieser Gewöhnungsprozess intensiviert werden. Deswegen wurde das Einsatzspektrum auch erweitert. Dort gewannen die Soldaten der Bundeswehr internationale Anerkennung wegen der Art ihres Engagements in einer fremden Kultur.

Bei diesen beiden Einsätzen spielten nationale deutsche Interessen, die über die beschriebenen – Gewöhnungsprozess und Signal an die Weltgemeinschaft – hinausgingen, keine Rolle. Auf dem Balkan waren andere Begründungen für den Einsatz maßgebend. Die Auseinandersetzungen dort führten zu Flüchtlingsströmen, die vor allem in Italien und Deutschland endeten. Es gab keine auf EU-Ebene harmonisierte Flüchtlingspolitik. So hatte die Bundesregierung ein Interesse daran, die Lage vor Ort zu stabilisieren, um Flüchtlingsbewegungen nicht intensiver werden zu lassen. Sie bargen die Gefahr in sich, den inneren Frieden in Deutschland zu stören.

Wichtig bei diesem Einsatz ist ein regionalpolitischer Akzent: Die Bundeswehr wurde in einer Region eingesetzt, in der die Wehrmacht während des „Dritten Reichs“ für zahllose Übergriffe verantwortlich war. Es war ein Tabu-Bruch, dort deutsche Uniformen einzusetzen. Die innenpolitische Argumentation reichte von „Da dürfen wir auf keinen Fall hin, weil wir ein Teil des Problems werden könnten“ bis „Gerade dort müssen wir nun einiges wieder gutmachen.“ Auch die Argumentation der Bundesregierung durchschritt dieses Spektrum und gewöhnte die Deutschen an solche Missionen auch in Regionen, die politisch schwierig sind.

Bei ihren Einsätzen stieß die Bundeswehr sehr schnell an ihre Grenzen. Das, was früher immer wieder von der Bundeswehr betont, von ihren Gegnern bezweifelt wurde, erwies sich als richtig: Die Bundeswehr war für Einsätze in fernen Ländern nicht gerüstet. Es fehlten außerdem die versorgungsrechtlichen Regelungen für Soldaten, denen bei einem Einsatz etwas zustoßen könnte. Es fehlten nahezu alle Ausrüstungsgegenstände für die jeweiligen klimatischen Bedingungen – von der Tropenuniform über Klimaanlagen in Waffensystemen bis zur Vorkehrungen gegen allzu feinkörnige Sandstürme. Es fehlten zudem die Unterbringungsmöglichkeiten außerhalb von Kasernen. Es fehlte an allen Ecken und Enden.

Eine andere Annahme erwies sich ebenfalls als richtig: Die Nationale Volksarmee der DDR war durchaus dafür ausgerüstet, auch fern der eigenen Garnison eingesetzt zu werden. So bekam die Bundeswehr durch die Übernahme der NVA Gerät, das ihr bei ihren neuen Aufgaben half – wie z. B. Wohncontainer. Auch die Ausbildung der Bundeswehr war auf solche Missionen nicht ausgerichtet. Lernten die Soldaten in der Konzeption wie auch in der Praxis, dass sie Gewalt ausüben müssten, ging es nun darum, Gewalt zu verhindern. Waren bisher Eskalationsstufen einstudiert worden, ging es nun um Deeskalation. Dies stellte die Soldaten vor allem mental vor einige Probleme. Manche kamen mit dieser Neuausrichtung der Aufgaben nicht mehr zurecht. Sie verließen die Bundeswehr bei der nächsten sich bietenden Gelegenheit. Aber der schnelle Personalaustausch der Streitkräfte, bedingt durch viele Zeitsoldaten und die Grundwehrdienstleistenden, half, diese Phase schneller zu überwinden, als viele gedacht hatten.

Auch die Struktur der Bundeswehr wurde vor erhebliche Belastungsproben gestellt. Zu Beginn mussten die Soldaten aus verschiedenen Verbänden und Einheiten zusammengestellt werden. Es gingen keine homogenen Verbände in den Einsatz, sondern viele Soldaten, die erst in einem solchen zusammenwachsen sollten. Dem wirkte die Bundeswehr entgegen, indem sie jene Verbände, die am ehesten für Auslandseinsätze in Frage kamen, in so genannten Krisenreaktionskräften zusammenfasste. Diese damals noch überschaubare Zahl von Soldaten wurden besser ausgerüstet. Denn die Bundeswehr war in ihrer Ausrüstung darauf ausgerichtet, einen breit vorgetragenen Angriff zu Lande und aus der Luft abzuwehren. Dafür benötigte sie schweres Gerät, das auch nicht verlegbar sein musste. Sie hatte weder leichtes Gerät noch die Fähigkeit, dieses zu fernen Einsatzorten zu transportieren. Auch die Führungsinstrumente für eine Operation fern der eigenen Basis waren in der Bundeswehr nicht vorhanden. Mit jeder neuen Bundeswehrplanung wurden Schritte unternommen, um die fehlenden Fähigkeiten aufzubauen. Den Krisenreaktionskräften standen Hauptverteidigungskräfte gegenüber, die zunächst zur Landes- und Bündnisverteidigung dienen sollten und für die Auslandseinsätze nur als Reserve galten.