

# Aus Politik und Zeitgeschichte

Beilage zur Wochenzeitung Das Parlament

Christian Hacke

Die neue Bedeutung des nationalen Interesses  
für die Außenpolitik der Bundesrepublik Deutschland

Gottfried Niedhart

Deutsche Außenpolitik: Vom Teilstaat mit begrenzter  
Souveränität zum postmodernen Nationalstaat

Gunther Hellmann

Jenseits von „Normalisierung“ und „Militarisierung“:  
Zur Standortdebatte über die neue deutsche Außenpolitik

Ernst-Otto Czempel

Die Neuordnung Europas

Andrei Zagorski

Rußlands Erwartungen an Deutschland

Robert Gerald Livingston

Die Erwartungen der neuen Clinton-Administration  
an Deutschland

B 1-2/97

3. Januar 1997

Christian Hacke, Dr. phil., geb. 1943; seit 1980 Professor für Politikwissenschaft/Internationale Politik an der Universität der Bundeswehr in Hamburg.

Zahlreiche Veröffentlichungen zur amerikanischen und deutschen Außenpolitik sowie zur Theorie der Internationalen Beziehungen.

Gottfried Niedhart, Dr. phil., geb. 1940; Professor für Neuere Geschichte an der Universität Mannheim.

Veröffentlichungen zur Geschichte der internationalen Beziehungen seit dem 18. Jahrhundert, zur neuzeitlichen englischen Geschichte und zur deutschen Geschichte im 20. Jahrhundert.

Gunther Hellmann, Dr. phil., geb. 1960; Wissenschaftlicher Assistent und „Chaire Jean Monnet“ am Institut für Politikwissenschaft der Technischen Hochschule Darmstadt.

Veröffentlichungen zur deutschen Außenpolitik und zu Fragen der europäischen/transatlantischen Sicherheit sowie zur Theorie der internationalen Beziehungen.

Ernst-Otto Czempel, Dr. phil., geb. 1927; Professor emeritus für Internationale Politik und Außenpolitik an der Universität Frankfurt; Forschungsgruppenleiter an der Hessischen Stiftung Friedens- und Konfliktforschung, Frankfurt.

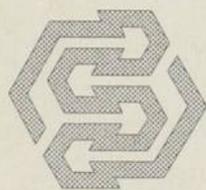
Zahlreiche Veröffentlichungen zur amerikanischen und deutschen Außenpolitik, zur Theorie der internationalen Beziehungen und zu den Vereinten Nationen.

Andrei Zagorski, Dr., geb. 1959; Studium am Moskauer Staatsinstitut für Internationale Beziehungen (MGIMO-Universität); seit 1992 Vize-Rektor der MGIMO und zuständig für Forschung und Internationale Zusammenarbeit.

Zahlreiche Veröffentlichungen zu Fragen der Sicherheitspolitik und der Internationalen Beziehungen.

Robert Gerald Livingston, Ph.D., geb. 1927; von 1971 bis 1973 Mitglied des von Henry Kissinger geführten Nationalen Sicherheitsrats; Präsident des German Marshall Fund; von 1983 bis 1994 Direktor des American Institute for Contemporary German Studies an der Johns Hopkins Universität, von 1994 bis 1996 Chief Development Officer; ab 1997 Senior Visiting Fellow am Deutschen Historischen Institut in Washington, D. C.

Zahlreiche Veröffentlichungen zur amerikanischen Außenpolitik und zur Geschichte Deutschlands.



ISSN 0479-611 X

Herausgegeben von der Bundeszentrale für politische Bildung, Berliner Freiheit 7, 53111 Bonn.

Redaktion: Dr. Klaus W. Wippermann (verantwortlich), Dr. Katharina Belwe, Dr. Ludwig Watzal, Hans G. Bauer.

Die Vertriebsabteilung der Wochenzeitung DAS PARLAMENT, Fleischstraße 62–65, 54290 Trier, Tel. 06 51/9 79 91 86, möglichst Telefax 06 51/9 79 91 53, nimmt entgegen

- Nachforderungen der Beilage „Aus Politik und Zeitgeschichte“;
- Abonnementsbestellungen der Wochenzeitung DAS PARLAMENT einschließlich Beilage zum Preis von DM 14,40 vierteljährlich, Jahresvorzugspreis DM 52,80 einschließlich Mehrwertsteuer; Kündigung drei Wochen vor Ablauf des Berechnungszeitraumes;
- Bestellungen von Sammelmappen für die Beilage zum Preis von 7,— 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 können Kopien in Klassensatzstärke hergestellt werden.

# Die neue Bedeutung des nationalen Interesses für die Außenpolitik der Bundesrepublik Deutschland

## I. Einleitung

### 1. Hintergrund und Fragestellung

Die Wiederherstellung der nationalen Einheit und Souveränität Deutschlands, das Ende des Ost-West-Konflikts, der Zusammenbruch des Sowjetimperiums sowie die Neuentstehung von Nationalstaaten in Mittel- und Osteuropa haben die Rahmenbedingungen für die deutsche Außenpolitik nachhaltig verändert. Die Westbindung, die Schlüsselmaxime der Außenpolitik der alten Bundesrepublik, sowie die neue geopolitische Mittel- lage des vereinten Deutschlands könnten dabei neue Spannungen verursachen. Auf diesem Hintergrund wird die Frage nach den deutschen Interessen dringlicher gestellt. Das ist legitim, aber der Ruf nach den nationalen Interessen gilt in Deutschland immer noch als fragwürdig, weil er für manche einen Rückfall in nationale Überheblichkeit und in egoistische Machtpolitik beinhaltet. Das ist historisch verständlich. Während noch Bismarck das nationale Interesse Deutschlands mit einer Staatsräson der klugen Einhegung der Macht umhüllte, geriet die Interessenpolitik seiner Nachfolger auf eine abschüssige Bahn<sup>1</sup> und mündete 1933 in eine rassistische und menschenvernichtende Politik ein, die im Namen des nationalen Interesses die Bedeutung dieses Begriffes völlig pervertierte und verspielte.

Auf diesem Hintergrund erschien nach 1945 in Deutschland der Begriff des nationalen Interesses unzeitgemäß. Umgekehrt führte die erfolgreiche Westbindung der Bundesrepublik im Zuge der vergangenen vier Jahrzehnte zu einer Multilateralisierung der deutschen Außenpolitik, die eine völlig neue und wertvolle Tradition für die Außenpolitik

der Bundesrepublik begründet hat<sup>2</sup>. Die Nation wurde dämonisiert, die europäische Integration idealisiert. Gleichzeitig wurde der Begriff der Macht aufgehoben und durch Verantwortung und Friedenspolitik ersetzt. So erklärte Hans-Dietrich Genscher am 3. Mai 1992: „Wir stellen Verantwortungspolitik gegen Machtpolitik“, und Helmut Kohl beschwört die Unumkehrbarkeit der europäischen Integration mit den Worten: „Es gibt kein Zurück zur nationalen Machtpolitik und zu überkommenem Gleichgewichtsdenken.“<sup>3</sup>

Dämonisierung der nationalen Interessenpolitik und Idealisierung der gemeinschaftsorientierten Außenpolitik der Bundesrepublik bilden zwei Pole, die politisch und wissenschaftlich unverrückbar erscheinen. Aber kann das vereinte Deutschland angesichts dramatischer Renationalisierungstendenzen in Europa und in der Welt und gleichzeitig angesichts offenkundiger Mängel und Krisen einer gemeinschaftlich orientierten Außenpolitik im Angesicht des Krieges auf dem Balkan die Dämonisierung einer Politik des nationalen Interesses und die Idealisierung der Gemeinschaftsinteressen aufrechterhalten, oder ist eine neue Balance zwischen Nation und Integration in Europa und für die deutsche Außenpolitik in Erwägung zu ziehen?

### 2. Definition und analytische Reichweite des nationalen Interesses

Im Gegensatz zum konfliktgeladenen Freund-Feind-Schema von Carl Schmitt und im Unterschied zu idealtypischen, szientistischen Vernunftmodellen der Außen- und internationalen Politik<sup>4</sup> verweisen Begriff und Konzept des nationalen

2 Vgl. den Beitrag von Helga Haftendorn in: Karl Kaiser/Hanns W. Maull, (Hrsg.), Deutschlands neue Außenpolitik, Band I: Grundlagen, München 1994, S. 139 ff.

3 Hans-Dietrich Genscher, zit. nach: Welt am Sonntag vom 3. 5. 1992; Helmut Kohl, zit. nach: Frankfurter Allgemeine Zeitung (FAZ) vom 8. 12. 1995.

4 Vgl. Carl Schmitt, Der Begriff des Politischen, Hamburg 1933; paradigmatisch für szientistische Modelle: David Easton, A Framework for Political Analysis, Prentice-Hall 1965; Ernst-Otto Czempiel, Weltpolitik im Umbruch: Das internationale System nach dem Ende des Ost-West-Konflikts, München 1991.

1 Reichskanzler von Bethmann Hollweg erklärte zum Beispiel, daß er sich das Ziel setze, Deutschland bei der Verfolgung seiner Weltpolitik gegen „jede Eventualität zu schützen“; vgl. hierzu die Schriften des Beraters von Reichskanzler von Bethmann Hollweg, Kurt Riezler, Die Erforderlichkeit des Unmöglichen, Prolegomena zu einer Theorie der Politik und zu anderen Theorien, München 1912.

Interesses auf Sachlichkeit und Kompromißfähigkeit – Voraussetzungen für jede Diplomatie über ideologische, religiöse oder moralische Gegensätze hinweg.

„Nationales Interesse ist die umfassendste Beschreibung des gesamten Wertkomplexes der Außenpolitik.“<sup>5</sup> Zur Klärung der Außenpolitik eines Landes ist der Begriff nützlich, weil er auf umfassende Weise eine Wunschperspektive umschreibt und gleichzeitig eine Vergleichsmöglichkeit für diese Wünsche mit der tatsächlichen Politik ermöglicht: So wird der Begriff zu einem allgemein gebräuchlichen Kriterium für die Bewertung der Außenpolitik, weil er vor allem langfristig die Interessen eines Landes darlegt und damit den Vergleich zu anderen Staaten oder die Analyse zwischenstaatlicher Beziehungen Punkt für Punkt ermöglicht – gleichgültig, ob diese Beziehungen neutraler, freundschaftlicher oder feindlicher Natur sind. Die Analyse der Interessen anderer Staaten ergibt im Vergleich zur eigenen Interessenlage den Umriss einer spezifischen Interessenkonstellation. Das Erkennen der Interessenperspektiven anderer Staaten verdeutlicht wiederum die Grenzen der eigenen Interessen und bestimmt damit die Formulierung des eigenen Interesses wesentlich mit<sup>6</sup>.

Im Sinne des außenpolitischen Realismus von Hans Morgenthau wird der Begriff subjektiv und objektiv verstanden: Subjektiv ist folgende Definition von Arnold Bergsträsser gültig: „Unter Interesse wird verstanden die der Bildung des politischen Willens zugrunde liegende Sorge um Gegenwart und Zukunft der Daseinsstruktur des außenpolitisch vertretenen Volks- und Gesellschaftskörpers. Was also im Einzelfall als Interesse gilt, ist das Ergebnis konkreter Daseinslagen einerseits und geistig bestimmter Auffassungen von Sinn und Ziel der Außenpolitik andererseits.“<sup>7</sup> Objektiv kann unter dem Begriff ein Verhalten verstanden werden, „dessen Realisierung in einer konkreten historischen Situation insbesondere den existentiellen Belangen eines Staates (Sicherheit, Macht, Wohlfahrt) in maximaler Weise entspricht“<sup>8</sup>.

5 Joseph Frankel, Nationales Interesse, München 1971.

6 So Gottfried-Karl Kindermann in seiner Einführung zu Hans J. Morgenthau, Macht und Frieden: Grundlegung einer Theorie der internationalen Politik, Gütersloh 1963, S. 28.

7 Arnold Bergsträsser, Auswärtige Politik, Herder Staatslexikon, Band 1, Freiburg/Breisgau, o. J., S. 761.

8 Diese von Morgenthau gebilligte Definition des Begriffes des außenpolitischen Interesses geht auf Gottfried-Karl Kindermann zurück; vgl. ders., Vorwort, in: H. J. Morgenthau (Anm. 6), S. 27.

Der Begriff ergibt ferner Sinn, weil die internationale Welt – bestehend aus knapp 200 Nationalstaaten – ohne diesen Begriff nur unzureichend analysiert werden kann. Allerdings zeigt die Entwicklung der vergangenen Jahrzehnte, daß das nationale Interesse durch neue transnationale Entwicklungen eingeschränkt wird. Der Nationalstaat wird dadurch zu stärkerer Interdependenz und Kooperation verpflichtet. Damit wird das nationale Interesse von der alten Verbindung mit Souveränität gelockert, gleichzeitig aber mit der Interdependenz stärker verknüpft.

Zur Wechselwirkung zwischen Interesse und Ideologie gilt nach wie vor Max Webers Diktum: „Interessen (materielle und ideelle), nicht Ideen, beherrschen unmittelbar das Handeln der Menschen. Aber die Weltbilder, welche durch Ideen geschaffen wurden, haben sehr oft als Weichensteller die Bahnen bestimmt, in denen die Dynamik der Interessen das Handeln fortbewegte.“<sup>9</sup> Das nationale Interesse ist das Produkt von Spannung und Konflikt zwischen öffentlicher Meinung, Parlament und Regierung. Die Durchsetzung dieser Interessen liegt primär bei der Bundesregierung, aber Parlament und öffentliche Meinung sind an der Formulierung inhaltlich beteiligt. Eine Außenpolitik im Namen des nationalen Interesses verlangt Disziplin. Nur dann ist er für die Handelnden ein Schlüssel für ausgleichende Außenpolitik und bewahrt vor übertriebenen Hoffnungen sowie vor ideologischer Verblendung<sup>10</sup>. Der Begriff erfährt seinen Wert auch dadurch, daß er zur Resultante eines innenpolitischen Kräftespiels wird, das zugleich den Unterschied zwischen Partikularinteressen einzelner gesellschaftlicher und politischer Gruppen und den Interessen der Nation als Ganzes verdeutlicht, und dieses sich wiederum von globalen Interessen absetzt.

---

## II. Das nationale Interesse in der deutschen Außenpolitik

---

### 1. Der historische Hintergrund

Während im 20. Jahrhundert fast alle Staaten eine bemerkenswerte Kontinuität und Konsequenz bei der Verfolgung ihrer Interessen aufweisen, zeigen die nationalen Interessen Deutschlands Diskonti-

9 Zit. nach: Marianne Weber, Max Weber – Ein Lebensbild, Tübingen 1926, S. 347 f.

10 Vgl. H. J. Morgenthau (Anm. 6), S. 50.

nuitäten und Brüche. In Deutschland gab es vor allem keine entsprechende Wechselwirkung zwischen außenpolitischen Interessen und Ideen, wie z. B. bei den westlichen Großmächten Frankreich, England oder den USA, die auf den Ideen der Französischen Revolution, des Machtgleichgewichts, der Freiheit der Meere oder auf dem Sockel der Menschenrechte und Demokratie eine realitätsnahe außenpolitische Interessenstruktur aufbauen konnten<sup>11</sup>.

Nach der Kapitulation 1945 und nach der Teilung Deutschlands richtete die Bundesrepublik Deutschland ihr Interesse zunächst widersprüchlich aus: nach Westen auf Integration, Gleichberechtigung und Sicherheit, nach Osten antikomunistisch, dann zunehmend auf Entspannung, Ausgleich und Selbstbestimmung. Für die Außenpolitik der Bundesrepublik war entscheidend, daß das Begriffspaar „Staatsräson“ und „Nationalinteresse“ im geteilten Deutschland nach 1945 auseinanderklaffte, ja realpolitische Gegensätze verdeutlichte. Der Primat der Westbindung in der Außenpolitik der Bundesrepublik verkörperte die Staatsräson der Bundesrepublik. Sie diente der Sicherheit und dem Wohlergehen der westdeutschen Bevölkerung. Gleichzeitig war diese Politik in den Augen vieler dem nationalen Interesse Deutschlands, der Wiedererlangung der Einheit, abträglich, weil offensichtlich die Westbindung die Teilung Deutschlands zunächst nicht lindern konnte. Allerdings band die Westpolitik die Bundesrepublik umfassend ein und söhnte sie mit den westeuropäischen und atlantischen Demokratien aus, vertiefte aber den Graben zum anderen Deutschland jenseits der Elbe. Das nationalpolitische Dilemma der Westbindung bestand darin, daß der harte und zum Teil dogmatische Antikomunismus – genährt durch den marxistischen Atheismus, durch das sowjetische Verhalten nach 1945 in Europa und durch die mitteldeutschen Nachkriegserfahrungen – zwar verständlich und wohl unvermeidlich war, aber politisch statt notwendiger Annäherung zwischen den Westdeutschen und dem Osten ein gewisses Gegeneinander zwangsläufig machte<sup>12</sup>.

11 Vgl. Christian Hacke, *Germany and the New Europe*, in: David Calleo (Hrsg.), *From the Atlantic to the Urals. National Perspectives on the New Europe*, Arlington, Virginia 1992, S. 85 ff.

12 Vgl. ders., *Die Rolle der Bundesrepublik Deutschland zwischen Ost und West: Von der Tyrannei der Wahl zur glücklichen Krise*, in: Karl-Dietrich Bracher/Manfred Funke/Hans-Peter Schwarz (Hrsg.), *Deutschland zwischen Krieg und Frieden: Beiträge zur Politik und Kultur im 20. Jahrhundert*, Festschrift für Hans-Adolf Jacobsen, Düsseldorf 1991, S. 222.

## 2. Deutsche Interessen seit der Vereinigung

Seit der Wiedervereinigung ist dieser Widerspruch aufgelöst. Staatsräson und nationales Interesse gehören übereinstimmend zusammen. Diese neue Harmonie, Stärke und Souveränität ist aber auch Verpflichtung, d. h., der Erwartungsdruck an Deutschland ist gestiegen<sup>13</sup>. Jetzt geht es nicht mehr um eine Balance zwischen nationalem Interesse und Staatsräson, sondern um das Verhältnis von Nation und Integration. Dieses muß in der deutschen Außenpolitik neu geordnet werden. Das gilt vor allem beim Blick nach Mittel- und Osteuropa. Dort müssen wir beim Verhältnis von Nation und Integration von gegensätzlichen Punkten ausgehen: Während „Integration“ im Westen für gemeinschaftliche Außenpolitik, Kooperation und Integration, für Sicherheit, Demokratie, Fortschritt und Pluralität steht, gilt der Begriff „Interesse“ im Osten Europas in der Erinnerung an Warschauer Pakt und COMECON als Synonym für Totalitarismus, Gewalt und staatliche Unterdrückung. Die revitalisierte nationale Orientierung in Mittel- und Osteuropa ist also nicht historisches Relikt, sondern Teil der Ablösung von kommunistischer Unterdrückung – individueller wie staatlicher. Einem solchen „Selbstbehauptungsnationalismus“<sup>14</sup> ist moralische Würde nicht abzusprechen, solange Toleranz und Selbstbeschränkung dominieren und nationaler Chauvinismus vermieden werden kann. Er könnte in Osteuropa zur Voraussetzung für gute Nachbarschaft, Kooperation und Integration werden: Wer den Osteuropäern in ihrer kritischen Phase der Identitätsfindung und Nationalstaatswerdung supranationale Konzepte andienen will, handelt ahistorisch und verantwortungslos. Die anderen Nationen wollen von uns nicht immer hören oder belehrt werden, daß wir angeblich die Nation, das Nationale und den Nationalstaat schon hinter uns haben und auf dem Weg in supraeuropäische Gefilde seien<sup>15</sup>.

Diese Überlegungen zeigen, daß das nationale Interesse Deutschlands nach Osten andere nationale Empfindlichkeiten in Rechnung stellen muß als mit Blick auf Westeuropa. Die außenpolitische

13 Vgl. Gregor Schöllgen, *Angst vor der Macht: Die Deutschen und ihre Außenpolitik*, Berlin 1993; Ludger Kühnhardt, *Revolutionszeiten: Das Umbruchjahr 1989 im geschichtlichen Zusammenhang*, München 1994.

14 Hermann Lübke, *Abschied vom Superstaat*, Berlin 1994, S. 44.

15 Vgl. Ludwig Watzal, *Nationalstaat und Nationalismus. Die Rolle Deutschlands in einem vereinigten Europa*, in: *Europäische Rundschau*, 22 (1994) 2, S. 109; vgl. ders., *Kein Ende des Nationalstaats. Deutschlands außenpolitische Rolle*, in: *Schweizer Monatshefte*, 76 (1996) 11, S. 26–29.

Interessenfindung Deutschlands muß sich also auf unterschiedliche außenpolitische Aggregatzustände in West und Ost einstellen. Für die deutsche Entspannungspolitik gibt es keine lange Tradition; sie begann erst in den sechziger Jahren, ist also nur eine kurze Periode in der Geschichte Deutschlands. Gleichzeitig haben nur wenige Länder so substantiell zur Entspannung zwischen West und Ost und zur Wiederannäherung der Völker Ost- und Westeuropas beigetragen wie die Bundesrepublik Deutschland. Der Aufstieg zur europäischen Entspannungsvormacht wurde zugleich zur zentralen Voraussetzung dafür, daß nach den revolutionären Veränderungen von 1989 die Mehrheit der vom Kommunismus befreiten Völker und die neuen Regierungen in Mittel- und Osteuropa sich nicht gegen die Wiedervereinigung Deutschlands stellten, sondern viele diese sogar nachdrücklich begrüßten. So nannte Vaclav Havel die Wiedervereinigung Deutschlands einen Beitrag für Frieden, Freiheit und Fortschritt in Europa. Dagegen zeigten sich paradoxerweise bei den Freunden im Westen hier und da Vorbehalte gegen Deutschlands Vereinigung.

Diese und andere Gesichtspunkte sind für die Analyse der nationalen Interessen von der Bundesregierung bisher nicht genügend ins Auge gefaßt worden. Politiker von Regierung und Opposition vermeiden in der Regel nach wie vor den Begriff des nationalen Interesses und sprechen lieber von einer undifferenzierten und globalen Bereitschaft zur Übernahme verstärkter außenpolitischer Verantwortung<sup>16</sup>. Diese Verantwortungsrhetorik, die den Begriff des Interesses vermeidet, ist auf dem Hintergrund der Aversion der Deutschen gegen nationale und interessenorientierte Rhetorik verständlich, aber problematisch, denn sie vernachlässigt die notwendige Neubestimmung der nationalen Interessen Deutschlands, die dringlich geworden ist.

Auch geopolitisch hat sich seit der Vereinigung Deutschlands vieles verändert: Die deutsche Bevölkerung hat sich von 63 auf 80 Millionen Menschen vergrößert, d. h. um rund ein Viertel. Das Territorium des wiedervereinigten Deutschland ist von 248 000 auf 375 000 Quadratkilometer angewachsen. Geopolitisch erfuhr Deutschland eine Schwerpunktverlagerung nach Nordosten. Das Land wird durch die Verlängerung der Ostseeküste wieder maritimer in seinem Grundcharakter. Die territoriale und bevölkerungspolitische Ver-

größerung wird langfristig mehr Stärke und Einfluß mit sich bringen.

Diese Veränderungen wirken sich für die außenpolitische Interessenlage günstig aus. Deutschland ist umgeben von Freunden und Partnern. Die jahrhundertalten Erbfeindschaften sind begraben. Deutschland ist in die Gemeinschaft westlicher Demokratien integriert, und nach Osten eröffnen sich seit dem Zusammenbruch des Kommunismus und des ideologischen Gegensatzes neue Handlungsspielräume. Zum ersten Mal in der Geschichte hat Deutschland, militärisch gesehen, den Status absoluter Sicherheit erreicht!

Das vereinte Deutschland ist heute souverän, also kein postnationaler Staat mehr wie die alte Bundesrepublik, ist aber wegen seiner integrationspolitischen Leistung nicht mehr ein klassischer Nationalstaat, sondern ein „post-klassischer Nationalstaat“ im Sinne von Heinrich August Winkler<sup>17</sup>. Deshalb stand auch 1989/90 die Forderung nach nationaler Einheit und Frieden nicht mehr im Gegensatz zur freiheitlichen Demokratie. Im Gegenteil, die Verwirklichung von Freiheit, Demokratie und Frieden wurde zur Triebkraft der Einheitsbewegung in Deutschland.

Seit der Vereinigung müssen vor allem folgende Interessen Deutschlands bewahrt und ausgebaut werden: Das bewährte Regierungssystem, die Institutionen und Werte, also Staat und Gesellschaft, bilden die innenpolitische Grundlage und den Kern außenpolitischer Interessen. Oberstes Interesse ist die Sicherung und Wohlfahrt von Deutschlands Interessen, d. h. seine Bevölkerung, seine politischen, wirtschaftlichen und sozialen Lebensgrundlagen. So gesehen ist Außenpolitik die Fortsetzung der Innenpolitik mit anderen Mitteln und unter anderen Bedingungen<sup>18</sup>. Umgekehrt hängt außenpolitische Interessendefinition von der Haltung der Bürger zu Grundfragen der Außenpolitik ab, wobei die zentralen Interessen von einer möglichst breiten Mehrheit getragen werden sollten. Dabei wird die außenpolitische

17 Zit. nach: Hans-Peter Schwarz, Die Zentralmacht Europas: Deutschlands Rückkehr auf die Weltbühne, Berlin 1994, S. 287.

18 Die äußere Stellung Deutschlands entscheidet sich an seiner inneren Kraft. Wenn Rechtsstaat und Demokratie fest verankert sind, gibt es keine Frage des deutschen Störenfrieds in Europa oder gar des „Reiches als europäische Ordnungsmacht“ mehr. „Die alte Bundesrepublik ist bei der Transformation der inneren Verhältnisse in Richtung auf eine liberale Bürgergesellschaft in einer rechtsstaatlichen Demokratie weit gekommen.“ Ralf Dahrendorf, Die Zukunft des Nationalstaates, in: Merkur, 48 (1994) 9/10, S. 758.

16 Vgl. Christian Hacke, Weltmacht wider Willen: Die Außenpolitik der Bundesrepublik Deutschland, Berlin 1993<sup>2</sup>, S. 465 ff.

Interessenstruktur Deutschlands vor allem durch sechs Faktoren geprägt:

1. durch die Wertvorstellungen des Grundgesetzes,
2. durch seine geographische und seine geopolitische Lage in der Mitte Europas,
3. durch seine Vergangenheit,
4. durch die Einstellung seiner außenpolitischen Nachbarn und Partner,
5. durch die weltpolitischen Entwicklungen sowie
6. durch die konzeptionellen Überlegungen und den außenpolitischen Willen der Bundesregierung.

Die parlamentarische Opposition kann entscheidend zur Mitbestimmung des nationalen Interesses beitragen. Das Regierungsprogramm der SPD von 1994 fordert jedoch vor allem die Verwirklichung universeller Werte und verzichtet auf eine außenpolitische Interessendefinition Deutschlands. Das ist symptomatisch, denn seit dem Rücktritt von Bundeskanzler Schmidt 1982 kann die SPD kein alternatives und zugleich bündnisfähiges außen- und sicherheitspolitisches Konzept vorlegen. Das ist unter innen- und außenpolitischen Gesichtspunkten dem nationalen Interesse abträglich. Die parlamentarische Opposition der drei sogenannten Linksparteien im Deutschen Bundestag übt sich mehr oder weniger in einer Sozial-Weltpolitik, anstatt Bündnisinteressen, Diplomatie und Strategie neu zu durchdenken und sinnvoll miteinander zu verknüpfen. Aber es muß auch nüchtern festgehalten werden, daß es keine umfassende Stellungnahme oder Dokumentation der Bundesregierung gibt, in der die nationalen Interessen explizit und präzise definiert werden. Ein Satz wie dieser des britischen Außenministers Hurd: „Die britische Außenpolitik hat die Aufgabe, britische Interessen zu schützen und zu fördern. Trotz des Wandels in der Welt hat sich an dieser grundlegenden Wahrheit nichts geändert. Die Frage, was das britische Interesse ist, muß in jeder Generation neu beantwortet werden“, ist aus dem Munde eines deutschen Außenpolitiklers vorerst schwer vorstellbar.

Werden führende Politiker nach der Rolle Deutschlands in der Welt gefragt, so antworten sie zuerst, daß sie den Wünschen der Nachbarn und Partner entsprechen möchten. Absagen an Nationalismus und Machtpolitik alten Stils sind zu gängigen Formeln deutscher Außenpolitik geworden. Das ist edel gedacht, aber sachpolitisch unangemessen. Diese altruistischen Formeln vermitteln außerdem den Verdacht, daß sie zur Tarnung von

Interessen benutzt werden, über die man offen nicht sprechen möchte. Deshalb wäre es unseren außenpolitischen Partnern lieber, deutsche Politiker sagten klipp und klar, wo sie die Interessen ihres Landes sehen. Aber noch immer schimmert bei uns die Unfähigkeit durch, „eigene Interessen zu erkennen, verbunden mit Servilität und idealistischer Verblasenheit, in der Figur des dummen deutschen Michel“<sup>19</sup>.

Vor dem Hintergrund der weitverbreiteten Scheu deutscher Außenpolitiker, deutlich über nationale Interessen zu sprechen, kommt der außenpolitischen Grundsatzrede von Bundespräsident Herzog vor der Deutschen Gesellschaft für Auswärtige Politik am 13. März 1995 eine besondere Bedeutung zu, denn er beantwortet die Frage nach den Interessen auf realitätsnahe Weise: „Deutsche Interessen, das sind zunächst unsere unmittelbaren nationalen Interessen wie Sicherheit und Bewahrung von Wohlstand. Es hat keinen Sinn, das verschweigen zu wollen. Unsere Partner würden uns ohnehin nicht glauben, daß wir nur internationalen Altruismus im Schilde führen. Ganz besonders verlangt es die Wahrhaftigkeit, zuzugeben, daß wir auch deshalb für weltweite Freiheit des Handels eintreten, weil das in unserem eigenen Interesse liegt.“<sup>20</sup> Gerade weil seit 1990 die Renationalisierungstendenzen in Europa und in der Welt sich verstärkt haben, muß der gestaltende Wille Deutschlands für die Vertretung der eigenen nationalen Interessen deutlicher werden.

Zwar hat die Bundesregierung bisher kein klares Interessenkonzept vorgelegt, aber das Weißbuch zur Sicherheits- und Verteidigungspolitik gibt gewissen Aufschluß über die Interessenstruktur. Dort heißt es: „Die Außen- und Sicherheitspolitik Deutschlands wird von fünf zentralen Interessen geleitet:

1. Die Bewahrung von Freiheit, Sicherheit und Wohlfahrt der Bürger Deutschlands und der Unversehrtheit seines Staatsgebietes,
2. die Integration mit den europäischen Demokratien in der Europäischen Union,
3. das dauerhafte, auf eine Wertegemeinschaft und gleichgerichtete Interessen gegründete transatlantische Bündnis mit den Vereinigten Staaten als Weltmacht,

19 H.-P. Schwarz (Anm. 17), S. 80.

20 Bundespräsident Roman Herzog, Die Globalisierung der deutschen Außenpolitik ist unvermeidlich, in: Bulletin, Nr. 20 vom 15. 3. 1995, S. 164.

4. eine auf Ausgleich und Partnerschaft bedachte Heranführung unserer östlichen Nachbarstaaten an westliche Strukturen und die Gestaltung einer neuen umfassenden kooperativen Sicherheitsordnung,
5. die weltweite Achtung des Völkerrechts und der Menschenrechte und eine auf marktwirtschaftlichen Regeln basierende gerechte Weltwirtschaftsordnung.<sup>21</sup>

Dialog, Kooperation, Verteidigungsbereitschaft und Multilateralismus sind dabei die tragenden Elemente dieser Politik, die eine Balance zwischen Werten und Interessen verfolgen muß, um folgende Handlungsmaxime deutscher Außenpolitik zu verwirklichen:

1. Schutz Deutschlands und seiner Staatsbürger vor äußerer Gefahr und politischer Erpressung.
2. Vorbeugung, Eindämmung und Beendigung von Krisen und Konflikten, die die Unversehrtheit und Stabilität Deutschlands oder seiner Verbündeten beeinträchtigen könnten.
3. Ausbau des auf gemeinsamen Werten und gleichgerichteten Interessen beruhenden nordatlantischen Sicherheitsverbundes mit den USA.
4. Stärkung der NATO als Wertegemeinschaft und Verteidigungsbündnis der europäischatlantischen Demokratien und weitere Anpassung des Bündnisses an die aktuellen sicherheitspolitischen Herausforderungen, einschließlich seiner Öffnung nach Osten.
5. Gleichberechtigte Partnerschaft zwischen einem geeinten Europa und Nordamerika.
6. Vertiefung der europäischen Integration durch den Ausbau der Europäischen Union mit einer gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik und einer europäischen Sicherheits- und Verteidigungsidentität; Ausbau und Entwicklung der Westeuropäischen Union (WEU) als Verteidigungskomponente der Europäischen Union und als europäischer Pfeiler des atlantischen Bündnisses.
7. Erweiterung der Europäischen Union und der WEU.
8. Stärkung der Vereinten Nationen als globale Konfliktregelungsinstanz und der OSZE als regionaler Abmachung.

21 Weißbuch zur Sicherheit der Bundesrepublik Deutschland, 1994, herausgegeben vom Bundesministerium der Verteidigung, Bonn 1994, S. 42.

9. Gestaltung einer neuen kooperativen Sicherheitsordnung zwischen allen OSZE-Teilnehmern.
10. Festigung und Ausbau einer regional und global wirksamen Sicherheitsordnung einander ergänzender und stärkender Organisationen.
11. Fortsetzung eines an dem Ziel vorausschauender Konfliktverhütung orientierten Rüstungskontrollprozesses in der Perspektive der Gestaltung einer kooperativen Sicherheitsordnung als eine Grundlage für dauerhaften Frieden und Stabilität in und für Europa.
12. Forderung der Demokratisierung und des wirtschaftlichen und sozialen Fortschritts in Europa und weltweit<sup>22</sup>.

Bundespräsident Herzogs Überlegungen zielen auf Harmonisierung deutscher Interessen und Mitverantwortung für die Weltgemeinschaft ab, wenn er schlußfolgert: „Diese Interessen anzuerkennen, heißt auch, die Folgen daraus ehrlich zuzugeben, also z. B., daß dafür materielle Lasten übernommen werden müssen; daß aber das Scheckbuch nicht immer ausreicht, sondern daß möglicherweise auch einmal der Einsatz von Leib und Leben gefordert ist. Dazu gehört aber auch, daß es in Fragen von nationaler Bedeutung kein parteipolitisches Klein-Klein geben darf und daß darüber nicht nach Kassenlage, nach dem politischen Meinungsbarometer, auf Parteitag oder durch Gerichte entschieden werden kann.“<sup>23</sup>

Die Forderung nach stärkerer Berücksichtigung nationaler Interessen bedeutet nicht, „daß jetzt wieder am deutschen Wesen die Welt genesen soll.“<sup>24</sup> Aber die Globalisierung deutscher Außenpolitik verlangt zwingend eine differenzierte Analyse und Wertung deutscher Interessen nach globalen, regionalen und sachpolitischen Gesichtspunkten. Ziele und Mittel der Politik müssen für sich, aber auch in Relation zueinander deutlicher ausformuliert werden. Nur dann wächst das Interesse und das Verständnis der eigenen Bevölkerung für die außenpolitischen Interessen, so daß schließlich eine außenpolitische Kultur in Deutschland entstehen könnte, die den gewachsenen Interessen entspricht und eine angemessene innenpolitische Diskussion mit sich bringt. Aber weil die Bundesregierung die Dis-

22 Vgl. ebd., S. 44.

23 R. Herzog (Anm. 20), S. 164.

24 „Worauf wir verzichten können, ist Besserwisseri und moralisierendes Backenaufblasen. Wir brauchen eine Außenpolitik ohne Zähnefletschen und Tschinglerassabum, aber auch ohne Verkampfen.“ Ebd.

kussion über die Außenpolitik meidet, herrscht Sprachlosigkeit über außenpolitische Fragen vor. Mangelndes Wissen über Außenpolitik hat eine Verständnislücke entstehen lassen, die der politischen Kultur der Bundesrepublik und der komplexen Wechselwirkungen zwischen Staat und Gesellschaft, zwischen Außen- und Innenpolitik abträglich ist<sup>25</sup>. Es fehlt der gestaltende Wille der Bundesregierung, die eigene Bevölkerung nüchtern über die Risiken und Gefahren wachsender Globalisierung für die eigene Interessenpolitik aufzuklären. Der gesamte außenpolitische Handlungsrahmen Deutschlands wird wie mit einem Weichzeichner dargestellt. Nicht wie das Leben ist – mit all seinen Härten und Gefahren –, sondern wie man es sich harmonisierend wünscht, ist die außenpolitische Darstellungsmaxime. Vor allem fehlt eine befriedigende Antwort auf die Frage: Wo enden die nationalen Interessen und wo beginnt der Gemeinschaftscharakter der deutschen Außenpolitik? Eine Antwort ist unabdingbar, weil der Bürger die Außenpolitik der Bundesrepublik nur dann verstehen kann, wenn die Interessen klar dargestellt werden. Nur dann kann Außenpolitik öffentlich und demokratisch verstanden werden. Sie wird von der Exekutive ausgeführt, aber sie muß stärker als bisher im Parlament und in der Öffentlichkeit diskutiert werden.

### 3. Der Primat der verflochtenen Interessen

Der Grundcharakter der verflochtenen Interessen bedeutet, daß unsere Außenpolitik das Schicksal anderer Länder berührt, wie auch deren Außenpolitik auf Deutschland rückwirkt. Der interdependente Grundcharakter der internationalen Politik, vor allem in der Weltwirtschaft, fordert besonders von Ländern wie der Bundesrepublik hohe internationale Verflechtung und Kooperation. Das Wesenselement der Integration hat einiges von seiner Strahlkraft verloren, weil es nur noch dazu dient, den eigenen Wohlstand in Westeuropa untereinander zu maximieren. Integrierte Hilfe – sei sie wirtschaftlich oder militärisch – blieb für die Menschen, die auch in Europa auf diese Hilfe hofften, eine Illusion. In der historischen Distanz wird vielleicht eines Tages Westeuropas Versagen in Jugoslawien als der Anfang vom Ende des schwindenden Ansehens unserer Zivilisation angesehen werden. Die wachsende Aversion gegenüber Europa und der Rückgriff auf nationale Interessen ist nicht zuletzt auch auf diese Unfähigkeit zurückzuführen. Die Flucht in nationalen und individuel-

len Egoismus sowie der Zerfall der politischen Verantwortung und Kultur sind Anzeichen von Niedergang und Schwäche unserer Zivilisation, die noch zu Beginn der neunziger Jahre so selbstbewußt den Niedergang der kommunistischen Welt beobachtete.

Vor diesem Hintergrund wird die angemessene Definition der nationalen Interessen immer schwieriger. Manche Interessen müssen als gemeinschaftliche, andere aber als primär nationale definiert werden. Vor allem darf dabei Integrationspolitik nicht vordergründig idealisiert werden, als sei sie ein Prozeß, bei dem nationale Macht und nationale Interessen keine Rolle spielen würden<sup>26</sup>. Das Gegenteil ist der Fall. Die einzelnen Nationalstaaten versuchen sehr wohl, nationalen Einfluß auf die Politik und auf die Gemeinschaftsinstitutionen selbst auszuüben. Die Ziele der Europäischen Union mögen zunehmend trans- und supranational formuliert sein, aber Motive und Orientierungspunkte entwickeln sich aus nationalen Perspektiven. Gleichwohl bleibt die Notwendigkeit, das integrationspolitische Handeln der Staaten nach Maßgabe nationaler und übernationaler Interessen zu beurteilen. Aber stärker als bisher müßten die einzelnen Außenpolitiken vergleichend analysiert werden, um die unterschiedlichen Interessen der einzelnen Mitgliedsländer im europäischen Einigungsprozeß zu verdeutlichen. Supranationale Übereinkünfte – ob wirtschaftlich, finanzpolitisch, militärisch oder politisch gesehen – stellen sich nur ein, wenn alle Nationalstaaten am gleichen Strang ziehen, d.h., wenn sie diese Schritte auch in ihrem eigenen nationalen Interesse begrüßen. Das Prinzip der verflochtenen nationalen Interessen bleibt für die Analyse der Außenpolitik der Bundesrepublik wegweisend<sup>27</sup>. Aber diese Verflechtungen müssen von Zeit zu Zeit analytisch und politisch entflochten und vor allem entmythologisiert werden, um Grad und Umfang, um die Stärken und Schwächen der Verflochtenheit unter verschiedenen nationalstaatlichen Interessenperspektiven zu untersuchen. Nicht selten werden dann hinter dem stromlinienförmigen Begriff der verflochtenen Interessen die einzelnen Stränge nationaler Interessen deutlich. Vor allem die Sicherheitspolitik, historisch und politisch die Domäne des Nationalstaats, bleibt auch im integrierten Europa im Kern bisher national orientiert.

26 Vgl. Hans-Dieter Heumann, Nationale Interessen und Sicherheit in Europa, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte*, B 8/89, S. 14.

27 Vgl. John Gerard Ruggie (Hrsg.), *Multilateralism Matters*, New York 1993.

25 Vgl. Chr. Hacke (Anm. 16), S. 9 f.

Die Schlüsselfrage des nationalen Interesses ist deshalb heute nicht, ob es sich auflöst, sondern welche außenpolitischen nationalen Interessen vergemeinschaftet, also einem übergeordneten, integrationspolitisch gefaßten Interesse zugeordnet werden können, ohne daß Sicherheit, Wohlfahrt und Demokratie der eigenen Nation in Gefahr geraten, sondern vielmehr zusätzlich an Wert und Stabilität gewinnen. Auch hier kann die Bundesrepublik nicht nur abstrakte Werte wie Frieden, Menschenrechte, politische Einigung Europas in Grundsatzreden anbieten, sondern sie muß ihre eigenen Interessen deutlicher und konkreter darlegen. Hans-Peter Schwarz verweist auf den entscheidenden Punkt: „Nicht ob der Nationalstaat sich auflöst ist die Frage, sondern welche seiner Zuständigkeiten er vergemeinschaften kann, ohne die Demokratie und die Wohlfahrt der eigenen Bürger aufs Spiel zu setzen. Es kann sich dabei immer nur um eine Optimierung beim Ausgleich von Interessen sowie bei der Durchführung von Gemeinschaftsaufgaben handeln.“<sup>28</sup>

Wieviel Autonomie will Deutschland den multilateralen Organisationen übertragen? Wieviel Außenpolitik soll national interessenorientiert bleiben? Das sind die Schlüsselfragen der kommenden Jahre, vor allem weil seit 1990 die Unzulänglichkeiten der multilateralen Instrumente der Außenpolitik des Westens deutlich geworden sind<sup>29</sup>: Die gegenwärtige Krise der europäischen und deutschen Außenpolitik liegt in einer Krise des Multilateralismus begründet. Die Probleme europäischer Sicherheit haben sprunghaft zugenommen, ohne daß sie bislang durch multilaterale, d. h. gemeinschaftliche Außenpolitik hätten gelöst werden können. Gerade die Bundesrepublik, deren außenpolitische Interessenstruktur im Kern auf dem Multilateralismus aufbaut<sup>30</sup>, ist vom offensichtlichen Verfall multilateraler Entscheidungsstrukturen in der Außenpolitik besonders berührt.

Im Zentrum Europas gelegen, ist Deutschland auf funktionierende multilaterale Strukturen angewiesen. Es hat dank seiner Schrittmacherfunktion für multilaterale Außenpolitik vermutlich manchen Nachbarstaat vor blinden Renationalisierungstendenzen und überzogener nationaler Interessenwahrnehmung bewahren können. Aber die vergangenen fünf Jahre zeigen, daß multilaterale Außenpolitik kein „Selbstläufer“ ist – auch in

Westeuropa nicht. Krisen und Kriege haben seitdem Renationalisierungstendenzen in West und Ost gefördert. Nicht nur zur nationalen, auch zur multilateralen Ausgestaltung außenpolitischen Handelns gehört Macht: „Der im Sinne von Macht verstandene Begriff des Interesses ist das Bindeglied zwischen der Vernunft, die sich bemüht, internationale Politik zu verstehen, und den zu bewältigenden Tatsachen. Er macht die Politik zu einem selbständigen Bereich von Handlungen und Einsichten, der von anderen Bereichen, wie etwa der Wirtschaft, abgegrenzt ist.“<sup>31</sup>

Die deutsche Außenpolitik der vergangenen Jahrzehnte hat sich nicht der traditionellen Machtattribute bedient, sondern vielmehr die Macht der Diplomatie, die Wirtschaftsmacht, die Macht des guten Vorbilds und des vernünftigen Arguments genutzt<sup>32</sup>. Dabei ist der komplexe Wirkungszusammenhang zwischen politischem Willen und Macht zentral geblieben. Er gilt besonders für gemeinschaftsorientierte Außenpolitik. Außenpolitische Integration darf nicht zur Aufgabe des außenpolitischen Willens führen: „Wille ist wirkungslos ohne Macht, aber Macht ist ohne Willen nur eine Wirkung ohne Ziel.“<sup>33</sup>

Deutschland darf sich nicht hinter integrationspolitischer Gemeinsamkeit verstecken, wenn diese Formel lediglich gemeinsame Fehler und Versäumnisse vertuschen soll, wie beim Versagen des Westens auf dem Balkan. Die Gemeinschaftsinstitutionen und die integrationspolitischen Ansätze aus der Zeit vor 1989 haben ihre Bewährungsprobe im Lichte der neuen Krisen und Kriege noch nicht bestanden. Das Prinzip der „ineinandergreifenden Institutionen“ – UNO, OSZE, NATO, WEU und EU – hat auf dem Balkan kläglich versagt, und die Strahlkraft des Westens und der freien Welt ist dramatisch geschwunden. Die Gemeinschaftsinstitutionen und das Prinzip des Multilateralismus in der Außenpolitik befinden sich deshalb in einer tiefen Krise. Flucht in nationalen Egoismus sowie der Zerfall der politischen Verantwortung und Kultur sind Anzeichen von Niedergang und Schwäche, aber keine Alternative zum außenpolitischen Multilateralismus.

#### 4. Außenpolitische Schlüsselrollen Deutschlands

Die Frage bleibt, wie diese eher allgemeinen Erwägungen sich in konkrete Politik umsetzen lassen. Angesichts des begrenzten Raumes kann

28 H.-P. Schwarz (Anm. 17), S. 85.

29 „Vereinigte Staaten von Europa, die man sich nach dem Muster der Vereinigten Staaten von Amerika zu denken hätte, wird es nicht geben.“ H. Lübke (Anm. 14), S. 141.

30 Zum Multilateralismus vgl. J. G. Ruggie (Anm. 27).

31 H. J. Morgenthau (Anm. 6), S. 50.

32 Vgl. Chr. Hacke (Anm. 16), S. 167.

33 Karl W. Deutsch, Politische Kybernetik. Modelle und Perspektiven, Freiburg 1969, S. 170.

diese Frage nur unter Hinweis auf Schwerpunkte bzw. außenpolitische Schlüsselrollen beantwortet werden. Die Interessenstruktur Deutschlands ist und wird auch in Zukunft durch folgende außenpolitische Schlüsselrollen geprägt:

#### *Deutschland als Zivilmacht*

Kooperation, Integration und Multilateralisierung bilden die Eckpunkte der Diplomatie und des Stils für eine Interessendefinition entsprechend der zivilisatorischen Vorbildrolle Deutschlands<sup>34</sup>. Die besondere Rolle der bundesdeutschen Außenpolitik liegt demgemäß darin, „als Initiator und Kooperationsmotor mit dem Ziel der Zivilisierung auf die internationalen Beziehungen einzuwirken“<sup>35</sup>. Damit werden Kernelemente des „Genscherismus“ aufgegriffen, denn dieser stellte die Außenpolitik der Bundesrepublik auf Institutionalisierung, Verrechtlichung und Kooperation ab.

#### *Deutschland als Handelsstaat*

Schon 1969 umschrieb Helmut Schmidt die Rolle der Bundesrepublik im Weltwirtschaftssystem als Weltmacht<sup>36</sup>. Deutschlands Rolle in der Triade zwischen den USA, Japan und Europa bleibt gekennzeichnet durch seine herausragende Bedeutung als Exportland; gleichzeitig ist Deutschland nicht nur mit Blick auf die Rohstoffe importabhängig vom Weltwirtschaftssystem. Aber anders als Japan ist Deutschland stark regional in Europa eingebunden: Über die Hälfte des Exportvolumens geht in die Länder der Europäischen Union. Deutschland wird im kommenden Jahrzehnt in der Triade weiter als Weltwirtschaftsmacht wachsen. Es hat wirtschaftlich nach der Vereinigung keine nationalistische Großmacht- oder gar Weltmachtattitüde eingenommen. Im Gegenteil: Deutschland besitzt als Handels- und Wohlfahrtsstaat Beispielcharakter, aber mit Blick auf die internationale Interessenwahrnehmung reichen eine ökonomische und zivilisatorische Vorbildrolle allein nicht mehr aus. Die sicherheitspolitische Rolle wird wichtiger.

34 Vgl. Chr. Hacke (Anm. 16), S. 468.

35 Hanns W. Maull, Großmacht Deutschland? Anmerkungen und Thesen, in: Karl Kaiser/Hanns W. Maull (Hrsg.), Die Zukunft der deutschen Außenpolitik (Forschungsinstitut der Deutschen Gesellschaft für Auswärtige Politik, Arbeitspapiere zur internationalen Politik, Nr. 72), Bonn 1993, S. 53–72, hier S. 64.

36 Vgl. Helmut Schmidt, Strategie des Gleichgewichts. Deutsche Friedenspolitik und die Weltmächte, Stuttgart 1989, S. 236.

#### *Die sicherheitspolitische Rolle Deutschlands*

Über drei Jahrzehnte hat die Bundeswehr eine Völkergemeinschaft geschützt, die sich im Wettbewerb mit dem Kommunismus als die stärkere Kraft erwiesen hat. Krieg in Europa war im Zeitalter des Ost-West-Konflikts zwar denkbar, aber wenig wahrscheinlich. Militärische Macht wurde bis 1989 als nachgeordnet verstanden, quasi als abstrakte Versicherungspolice. Jetzt hat sie eine reale Bedeutung erhalten, seitdem nach dem Zusammenbruch des Sowjetimperiums neue Krisen und Kriege eingedämmt bzw. beendet werden müssen. Die Bundesrepublik muß ein erweitertes sicherheitspolitisches Interessenverständnis entwickeln<sup>37</sup> und darf sich nicht von ihren Bündnispartnern isolieren, wenn militärische Solidarität und verteidigungspolitischer Beistand gefordert werden. Das integrative Moment deutscher Sicherheitspolitik zwingt auch militärisch zur Übernahme größerer Pflichten. Die Sicherheitslage Deutschlands ist objektiv nach dem Ende des Kalten Krieges besser als je zuvor. Aber diese Lage kann sich schnell ändern. Der Krieg auf dem Balkan hat gezeigt, daß die Bundesrepublik ein erweitertes sicherheitspolitisches Interessenverständnis entwickeln muß, das über kollektive Selbstverteidigung hinausgeht.

Die zentrale Aufgabe der Bundeswehr bleibt jedoch die Landesverteidigung. Sie darf nicht zu einer nebulösen Restgröße schrumpfen. Deutschland darf sich strategisch, psychologisch und materiell nicht übernehmen. Gerade Krisen und Kriege in Deutschlands unmittelbarer Nähe müssen eingedämmt werden, wenn aggressiver Nationalismus, ethnischer und religiöser Fanatismus nicht weiter um sich greifen sollen. Deshalb sollten die Streitkräfte der mittel- und osteuropäischen Staaten so schnell wie möglich nach westlichem verteidigungspolitischem Vorbild ausgerichtet werden.

Das Konzept der „Inneren Führung“, die Leitidee des „Staatsbürgers in Uniform“ sowie der verteidigungs- und bündnispolitische Primat der Bundeswehr wirken anziehend auf die Streitkräfte der noch instabilen Demokratien in Mittel- und Osteuropa. Diese Zusammenarbeit muß Deutschland ausdehnen. Langfristig ist dies vielleicht der wichtigste Beitrag, den die Bundeswehr für die europäische Sicherheitsstruktur leisten kann.

37 Vgl. Klaus Naumann, Die Bundeswehr in einer Welt im Umbruch, Berlin 1994; Ulrich Weisser, NATO ohne Feindbild. Konturen einer europäischen Sicherheitspolitik, Bonn 1992.

### *Deutschlands Rolle als Entspannungsvormacht*

Deutschlands gewachsenes Ansehen in Mittel- und Osteuropa beruht vor allem auf seiner Rolle als Entspannungsvormacht in Europa. Dazu haben insbesondere die Ostverträge der siebziger und achtziger Jahre beigetragen<sup>38</sup>. Das vereinte Deutschland kann bei der Wahrnehmung seiner ostpolitischen Interessen auf dieser Tradition aufbauen. Aber die völlig veränderte Landschaft verlangt ein neues politisches Konzept für Mittel- und Osteuropa. Hier liegt vielleicht die größte Herausforderung für die konzeptionelle Gestaltung deutscher Interessenpolitik<sup>39</sup>.

### *Deutschland als Integrationslokomotive Westeuropas*

Die EU bietet den deutschen Interessen weiterhin einen optimalen Rahmen<sup>40</sup>. Wirtschaftliche Prosperität und liberaldemokratische Entwicklung von Staat und Gesellschaft bilden zugleich Schutz vor dem Rückfall in nationalistisches Handeln. Aber Deutschland ist das einzige Land, das gleichzeitig westliche Strukturen in Politik, Staat und Gesellschaft reformieren und die Folgen von sowjetischer Unterdrückung, Diktatur und Staatssozialismus überwinden muß. Deshalb ist eine angemessene Interessendefinition für Deutschland besonders schwierig. Kein anderes Land muß seine außenpolitischen Rollen und Interessen so dicht am Schnittpunkt östlicher und westlicher Krisenentwicklung definieren. Nur Deutschland ist Teil des Westens und zugleich Experimentierfeld für die Folgen des Zusammenbruchs von Kommunismus und Planwirtschaft. Deshalb müssen die Bindungen nach Westen gefestigt, nach Osten verstärkt und global ausgebaut werden.

### *Deutschland als Mittler zwischen West und Ost*

Im Interesse Deutschlands ist nicht nur die Integration im Westen, sondern das Land muß auch in der Mitte Europas Zeichen setzen für West- und für Osteuropa. Deutschland wird weniger eine globale Rolle, sondern vielmehr seine europäische

Rolle finden müssen. „Deutschland hat sich seiner neuen Rolle als europäische Großmacht zu stellen, ohne dabei die Ungeschicklichkeiten, Fehler und Verbrechen der ersten Jahrhunderthälfte mit ihren bis heute spürbaren Folgen zu verdrängen, zu vergessen oder gar zu wiederholen. Darin besteht die wohl größte, dringend zu meisternde Herausforderung für die Deutschen an der Schwelle zum 21. Jahrhundert.“<sup>41</sup>

---

## III. Bilanz

---

Seit 1990 ist ein neuer Nationalstaat entstanden, nicht nur eine neue Bundesrepublik. Neue Erfahrungen und Neubewertungen von Traditionslinien werden zwingend. Vor allem gehört auch die Aufarbeitung der Vergangenheit der DDR zur neuen Interessendefinition der Bundesrepublik. Die politische Kultur und das politische Spektrum des wiedervereinigten Deutschlands werden vielfältiger und spannungsreicher sein als die Kultur der alten Bundesrepublik<sup>42</sup>.

Nation, nationale Einheit, nationale Identität sind den Deutschen aber noch ungewohnt, und doch ist die Anerkennung ihrer Existenz Voraussetzung für die Definition nationaler Interessen<sup>43</sup>. Das fällt noch schwer, denn eine deutsch-nationale Politik wurde zum Inbegriff von Rassismus, Antisemitismus und machtpolitischer Arroganz. Das ist heute völlig anders. Die Skepsis der Deutschen gegenüber dem traditionellen Nationalstaatsgedanken bedeutet Risiko und Chance zugleich: Das Risiko besteht darin, daß Deutschland und die Deutschen im Vergleich zu ihren Nachbarn ein unzureichendes nationales Selbstbewußtsein entwickeln<sup>44</sup>. Die

---

41 Gregor Schöllgen, *Angst vor der Macht: Die Deutschen und ihre Außenpolitik*, Berlin 1993, S. 9.

42 Vgl. Margarita Mathiopoulos, *Das Ende der Bonner Republik*, Stuttgart 1993; Gerd Langguth, *Suche nach Sicherheiten: Ein Psychogramm der Deutschen*, Stuttgart 1995.

43 Vgl. Matthias Zimmer, *Nationales Interesse und Staatsräson: Zur Deutschlandpolitik der Regierung Kohl 1982–1989*, Paderborn 1992.

44 So bemängelt Ralf Dahrendorf: „Man kann die Bedingungen aufzählen, die erfüllt werden müssen, wenn die Kraft der alten Bundesrepublik und die Erfahrungen und Hoffnungen des ganzen Deutschlands zu einem respektierten und respektablen Gemeinwesen vereinigt werden sollen. Eine davon ist die Anerkennung des Nationalstaates in seiner Rolle selbst. Wer immerfort dem Nationalstaat das Totenglocklein läutet, zerstört damit ungewollt auch die Fundamente von Rechtsstaat und Demokratie, die einstweilen nur im Nationalstaat sicher sind. Deutschland ist ein Nationalstaat und wird es auch in fünfzig und hundert Jahren sein. Das

---

38 Vgl. Timothy Garton Ash, *Im Namen Europas. Deutschland und der geteilte Kontinent*, München 1993, S. 48–75.

39 Ich stimme Hans-Peter Schwarz und Arnulf Baring zu: Die vornehmliche Aufgabe Deutschlands ist regional, in und für Europa ordnend und sichernd zu wirken. Vgl. H.-P. Schwarz (Anm. 17) und Arnulf Baring, *Wie nur ist unsere Lage? Deutschland als Regionalmacht*, in: *Internationale Politik*, (1995) 4, S. 12–21.

40 Vgl. Eckart Gaddum, *Die deutsche Europapolitik in den achtziger Jahren. Interessen, Konflikte und Entscheidungen der Regierung Kohl*, Paderborn 1994.

Chance besteht darin, daß Deutschland und die Deutschen seit der Vereinigung vorleben, daß nationale Interessen erst in Verbindung mit universellen Werten Sinn ergeben und kooperativ verfolgt werden müssen. Die Formel vom europäischen Deutschland von Thomas Mann, wiederholt von Außenminister Genscher gebraucht, verweist auf den Wunsch Deutschlands, zwischen nationalen und europäischen Interessen auszugleichen<sup>45</sup>.

Nach 1990 verlangt das nationale Interesse Fortsetzung und Ausbau multilateraler Handlungsmaxime. Alle großen außenpolitischen Leistungen der Bundesrepublik beruhten vor 1989 auf dieser kooperativen Vorgehensweise. Außenpolitischer Multilateralismus bildet die beste Garantie für Europa, daß Deutschland eingebunden bleibt und keine Vormachtrolle anstrebt. Die übrigen europäischen Staaten müssen aber auch selbst auf Autonomie verzichten. Es geht nicht an, nur von den Deutschen volle Integration und den Verzicht auf nationale Außenpolitik zu fordern, selbst aber diesem Beispiel nicht zu folgen. Multilateralisierung der Außenpolitik in Europa darf keine Einbahnstraße bleiben. Auf diesem Hintergrund sind folgende weitere Handlungsmaxime von Wichtigkeit:

- Nationalstaatliche Arroganz schwächt eigene Interessen.
- Moralisierende Attitüde nach dem Motto „Am deutschen Wesen soll die Welt genesen“ hat Deutschland, sei es gesinnungsethisch oder machtpolitisch, auf abschüssige Sonderwege getrieben.
- Scheckbuchdiplomatie ist kein Ersatz für außenpolitischen Willen.
- Verfassungsrechtliche Urteile gefährden, parlamentarische Debatten stärken die außenpolitische Handlungsfähigkeit.
- Voreilige nationalpolitische Entscheidungen ohne angemessene Konsultation sind den Eigeninteressen und denen der Mitbetroffenen abträglich.

anzuerkennen, ist der erste Schritt der Wahrnehmung der Wirklichkeit und damit die Voraussetzung aller weiteren Schritte.“ R. Dahrendorf (Anm. 18), S. 758.

<sup>45</sup> Genscher verwies deshalb bewußt auf die gemeinschaftsbildende und friedensstiftende Bedeutung der Vereinigung Deutschlands: „Gerade in dieser dynamischen Phase der europäischen Politik ist es bedeutsam, sich Gewißheit über das Verhältnis unserer nationalen und unserer europäischen Interessen zu verschaffen. Diese Interessen sind identisch.“ Außenminister Genscher am 8. 11. 1989, in: Auswärtiges Amt (Hrsg.), Außenpolitik der Bundesrepublik Deutschland, München 1990, S. 768.

- Eine Außenpolitik ohne Konzeption und ohne klare Eckpunkte reduziert sich auf Einzelentscheidungen und ist dem nationalen Interesse abträglich.
- Die parlamentarische Opposition muß einsichtige Alternativen in der Außenpolitik entwickeln, anderenfalls wird Anpassung an die Regierungsposition und deren Unterstützung zwingend.

Es war das Schicksal Deutschlands bis 1945, daß Interessenpolitik – ohne liberaldemokratische und humane Vision – zu einer Politik von Gewalt und Unterdrückung degenerierte. Deutschland fehlte im Vergleich zu den westeuropäischen und nordamerikanischen Demokratien bis 1945 eine vitale und attraktive außenpolitische Vision mit universalem Standard. Das hat sich seit 1949 verändert. Deutschlands Außenpolitik des „Guten Beispiels“ in der Tradition von Hans-Dietrich Genscher hat in der Welt einen guten Ruf. Doch vorbildliches friedenspolitisches Verhalten und Moralisieren allein reicht heute nicht mehr aus. Die außenpolitischen Interessen, Handlungsspielräume sowie die Rollen der Bundesrepublik lassen sich allein in der Tradition von Handelsstaat, Entspannungsvormacht und zivilisatorischer Vorbildrolle nicht mehr zufriedenstellend definieren: „Gewicht und Größe, Geschichte und Geographie des Landes gestatten den Deutschen nicht mehr die alte Verbindung von moralischer Empörung und politischer Enthaltensamkeit.“<sup>46</sup> Auch reicht der außenpolitische Primat von Kooperation und Integration – wie bisher entwickelt – nicht mehr aus, um die neuen Herausforderungen zu meistern.

Was fehlt, ist ein neues außenpolitisches Selbstverständnis, in dem eine neue Balance zwischen Macht und Ethik, zwischen Verantwortung und Interesse, zwischen nationalem Handlungsspielraum und globalen Verpflichtungen gefunden wird. Eine kraftvolle Diplomatie, gestützt auf den Willen, militärische Macht dann einzusetzen, wenn Diktatur und Aggression erneut um sich greifen, ist unabdingbar. „Nicht der Gebrauch der Macht verdirbt die Menschen, vielmehr geschieht dies durch Anwendung einer Gewalt, die unrechtmäßig erscheint, und durch den Gehorsam gegenüber einer Macht, die sie für angemäßt und tyrannisch halten.“<sup>47</sup>

<sup>46</sup> Michael Stürmer, Wohin die Bundeswehr? Über Diplomatie, Strategie und Bündnistreue, in: Internationale Politik, (1995) 4, S. 30 ff.

<sup>47</sup> Alexis de Tocqueville, Über die Demokratie in Amerika, München 1976, S. 294 ff.

Nur eine entsprechend macht- und kraftvolle Einstellung führt zu einer verantwortlichen Interessenpolitik aller Staaten, um folgende globale Herausforderungen zu meistern<sup>48</sup>: die globale Bevölkerungsexplosion, die globale Gefährdung der natürlichen Umwelt, Entwicklung weniger gefährlicher Energieversorgung, Gefährdung durch sekundenschnelle Kommunikation und entsprechende Folgen für die internationalen Finanzmärkte, Ausbreitung nuklearer und chemischer Massenvernichtungswaffen und entsprechender internationaler Waffenhandel, Zunahme von Krieg sowie schwindende Achtung und Toleranz gegenüber Religionen und ethnischen Gruppen und Völkern.

Deutschland wird sich nur behaupten können, wenn es das nationale Interesse mit diesen globalen Schlußfolgerungen als sinnstiftende Kategorie begreift, in Verbindung mit Macht, Verantwortung und Sicherheit: „Die Weltgemeinschaft erwartet nur von Deutschland, daß es sich wie ein normaler Staat verhält, der mit der Macht verantwortungsbewußt umgeht und seinen eingegangenen Verpflichtungen beim Beitritt zu den Vereinten Nationen nachkommt.“<sup>49</sup> Fassen wir zusammen: Analytisch ergibt die Kategorie des nationalen Interesses für die deutsche Außenpolitik Sinn, weil

- die historische Belastung des Begriffes in Deutschland durch die vierzigjährige außenpolitische Tradition der alten Bundesrepublik überwunden wurde,
- in einer Welt von knapp 200 Nationalstaaten ohne diese Kategorie internationale Politik schwer erklärbar bleibt,
- nationales Interesse im Unterschied zu den meisten anderen methodischen Ansätzen der

internationalen Politik sich durch hohen Praxisbezug auszeichnet,

- das Phänomen der Renationalisierung nach dem Maßstab eines aufgeklärten nationalen Interesses kritisch beurteilt werden kann und
- nationales Interesse als Gegengewicht zur Idealisierung der Kategorie der Integration Sinn ergibt.

Erst eine neue Balance zwischen Integration und Nation bietet die Chance, ein modernes außenpolitisches Konzept zu entwickeln und jene Identifikation des Bürgers mit seinem Staat und seiner Außenpolitik zuwege zu bringen, die für die Sicherung der Existenz einer lebenswürdigen Zivilisation notwendig ist. Helmuth Plessner hat das von Bismarck geeinte Deutsche Reich als Großmacht ohne Staatsidee charakterisiert. Es diene keinem werbenden Gedanken. Die Deutschen wollten lediglich eine Nation werden, weil die anderen es auch waren<sup>50</sup>.

Heute ist Deutschland nicht nur wieder eine Nation geworden, weil andere dies auch sind, sondern weil Deutschland die nationale Idee in den vergangenen vier Jahrzehnten mit einem übernationalen Ideal verbinden konnte. Die Rollen der Zivilmacht, des Welthandelsstaates, der Entspannungsvormacht wurden in den Dienst einer freiheitlich demokratischen Zivilisation im atlantischen Maßstab gestellt. Zum ersten Mal in seiner Geschichte ist Deutschland Teil des Westens, Teil einer großen Zivilisation, in die auch das Erbe des 19. Jahrhunderts – das des weltbürgerlichen Humanismus – mit eingewoben werden kann. Diese Werte zu erhalten und auszubauen bleibt unverzichtbarer Maßstab für die Formulierung der nationalen Interessen der Deutschen.

48 Vgl. Helmut Schmidt, Handeln für Deutschland, Berlin 1993, S. 233.

49 L. Watzal (Anm. 15), S. 115 f.

50 Vgl. Helmuth Plessner, Die Verspätete Nation. Über die politische Verführbarkeit des bürgerlichen Geistes, Stuttgart 1959<sup>4</sup>.

# Deutsche Außenpolitik: Vom Teilstaat mit begrenzter Souveränität zum postmodernen Nationalstaat

---

## I. Deutschland in Europa als historisches Problem

---

„Germany is back.“ So umschreibt Gregor Schöllgen lapidar die neue deutsche Stellung in Europa und der Welt<sup>1</sup>. Seit 1990 ein in seiner Souveränität wieder vollständig hergestellter Nationalstaat, ist Deutschland, wie es Hans-Peter Schwarz bildhaft ausdrückt, „auf die Weltbühne“ zurückgekehrt<sup>2</sup>. Betreten hat es diese Bühne 1871, als der deutsche Nationalstaat im Spiegelsaal des Schlosses von Versailles proklamiert wurde, demselben Ort, wo ihm 1919 ein Friedensvertrag diktiert wurde, der die Deutschen als eine vorerst „gescheiterte Großmacht“<sup>3</sup> zurückließ.

Der Versailler Vertrag verdrängte das Deutsche Reich, wie es sich auch im Zeichen der republikanischen Verfassung von 1919 immer noch nannte, nur für wenige Jahre aus dem Kreis der Großmächte. Schon Mitte der zwanziger Jahre war es der Politik Gustav Stresemanns gelungen, wichtige Schritte zu einer gleichberechtigten Rolle Deutschlands in Europa zu tun, wenn auch unter Voraussetzungen, die im Reichstag zwar mit Mehrheit gebilligt wurden, in der deutschen Politik aber nicht wirklich konsensfähig waren. Stresemann zielte nämlich nicht nur auf die Revision des Versailler Vertrags und die Wiederherstellung einer deutschen Großmachtstellung, er betonte auch die Notwendigkeit, die deutsche Großmacht in internationale Kooperationszusammenhänge einzufügen. Anders als vor und im Ersten Weltkrieg sollten die Existenz einer deutschen Großmacht und eine stabile europäische Friedensordnung miteinander vereinbar sein<sup>4</sup>.

1 Gregor Schöllgen, *National Interest and International Responsibility: Germany's Role in World Affairs*, in: Arnulf Baring (Hrsg.), *Germany's New Position in Europe. Problems and Perspectives*, Oxford-Providence 1994, S. 35.

2 Hans-Peter Schwarz, *Die Zentralmacht Europas. Deutschlands Rückkehr auf die Weltbühne*, Berlin 1994.

3 Andreas Hillgruber, *Die gescheiterte Großmacht. Eine Skizze des Deutschen Reiches 1871–1945*, Düsseldorf 1980.

4 So auch die neueste französische Gesamtdarstellung von

Es war nicht nur die Weltwirtschaftskrise mit der damit allgemein einhergehenden Wende der Industriestaaten nach innen und einer zunehmenden Tendenz zu nationalen Alleingängen, die Stresemanns Politik der kooperativen Einbindung in Weltmarkt und Weltpolitik scheitern ließ. Sein außenpolitischer Ansatz hatte von Anfang an mit erheblichen Widerständen in Deutschland zu kämpfen, wo die Entspannungspolitik von Locarno vielfach als Ausverkauf deutscher Interessen diskreditiert wurde. Seit 1930 setzte sich dann Schritt um Schritt eine außenpolitische Denkschule durch, die weniger auf die Interdependenzen des europäischen Mächtesystems achtete, vielmehr eine „nationalistische Außenpolitik“<sup>5</sup> als geeigneter für die endgültige Rückkehr Deutschlands zum Status einer gleichberechtigten Großmacht ansah. Wie es schließlich zur Zusammenarbeit zwischen traditionellen Nationalisten und Nationalsozialisten und danach zur nationalsozialistischen Rassen- und Eroberungspolitik in einem neuerlichen Krieg kam, ist hier nicht darzustellen. Festzuhalten ist nur das Ergebnis. Im Unterschied zu 1918 mußte Deutschland 1945 nicht nur militärisch, sondern auch politisch-staatlich kapitulieren. Es büßte als besetztes und geteiltes Land nicht nur seine Souveränität ein, es verlor auch seine Nationalstaatlichkeit. Seine Rolle als weltpolitischer Akteur wurde ihm genommen.

---

## II. 1990: Weder Rückkehr zu etwas Altem noch völliger Neubeginn

---

All dies hat es heute wieder zurückerlangt, und es fällt auf, daß vielfach wieder von „Deutschland“ gesprochen wird und nicht von der „Bundesrepublik Deutschland“, wie der Name dieses Staa-

Christian Baechler, *Gustave Stresemann (1878–1929). De l'impérialisme à la sécurité collective*, Strasbourg 1996.

5 Klaus Hildebrand, *Das vergangene Reich. Deutsche Außenpolitik von Bismarck bis Hitler 1871–1945*, Stuttgart 1995, S. 558.

tes lautet. Spricht man gar von der Rückkehr Deutschlands, so könnte dies zu Mißverständnissen und falschen Assoziationen Anlaß geben, auch wenn damit ganz offensichtlich nicht die Rückkehr zu irgendeiner früheren Form deutscher Außenpolitik gemeint ist. Zwar ist der souveräne Nationalstaat in Deutschland wiederhergestellt, doch handelt es sich nicht um den Nationalstaat der Reichsgründungszeit oder der Zwischenkriegszeit, sondern um seine „postmoderne“ Variante. Der postmoderne Nationalstaat hat seine autonome Handlungsfähigkeit aufgegeben bzw. eingebüßt. Er agiert in einem internationalen Geflecht, ist in internationale Regimes und in Europa auch supranationale Institutionen eingebunden und steht in Konkurrenz zu transnationalen Organisationen<sup>6</sup>.

Bezeichnenderweise ging die Vereinigung der beiden deutschen Staaten 1990 weder mit einer Welle von Nationalismus einher, der in der deutschen Gesellschaft randständig blieb, noch mit einer Renationalisierung der deutschen Außenpolitik. Statt von der Rückkehr Deutschlands sollte man also lieber von einer Erweiterung des Handlungsspielraums der Bundesrepublik und ihrer Rolle in der internationalen Politik sprechen. Das klingt nicht so eingängig, ist der Sache aber angemessener. Die Bundesrepublik ist nicht zu etwas Älterem zurückgekehrt. Vielmehr hat sie sich seit ihrer Gründung unter jeweils veränderten internationalen Rahmenbedingungen in ihrem Rollenverständnis und in ihrer Interessenartikulation sukzessive entfaltet. Dabei ist sie zu keinem Zeitpunkt nur ein „Trittbrettfahrer“ auf dem Zug der internationalen Politik gewesen, wie dies in Abgrenzung von „Bonner“ und „Berliner“ Republik manchmal suggeriert wird<sup>7</sup>. Weder in den außenpolitischen Methoden noch in den Zielsetzungen war die Bundesrepublik nur ein angepaßter Akteur. Vielmehr entwickelte sie als Handelsstaat, der den wilhelminischen bzw. nationalsozialistischen Militärstaat ablöste, geradezu modellhaft das Prinzip der multilateralen Verflechtung und verfolgte zugleich das Ziel der Gleichberechtigung im westlichen Bündnisystem und der Wahrung der Interessen der Nation als Ganzem. Die Bonner Außenpolitik war nicht so sehr durch „Machtvergessenheit“ ge-

prägt<sup>8</sup>, als durch realistische Interessenwahrung in der Verflechtung mit Westeuropa und NATO. An diesem Grundprinzip hat sich bis heute nichts geändert, so daß die Kontinuitätslinien bundesrepublikanischer Außenpolitik seit den fünfziger Jahren unübersehbar sind und auch die „neue“ deutsche Außenpolitik bestimmen<sup>9</sup>.

### III. Internationale Rahmenbedingungen im Wandel

Was sich geändert hat, sind die internationalen Rahmenbedingungen. Sie bringen seit Anfang der neunziger Jahre wachsenden Handlungsspielraum und neue Aufgaben für die deutsche, aber nicht nur für die deutsche Außenpolitik mit sich. Über die Jahrzehnte hinweg war die Bundesrepublik, die als Produkt des Kalten Kriegs ein „penetrierendes System“ darstellte<sup>10</sup>, von Faktoren der internationalen Politik und vom internationalen Konstellationswandel abhängig. In Entsprechung dazu war im außenpolitischen Meinungsstreit diejenige Richtung erfolgreich, die realitätsgerecht argumentierte, d. h., die die von Bonn aus nicht zu ändernden Realitäten des internationalen Systems angemessen verarbeitet hatte. Rollensuche, Rollenentfaltung und Rollenerweiterung der Bundesrepublik<sup>11</sup> sind funktional zum Stand bzw. zum Wandel der internationalen Politik – genauer: des Ost-West-Konflikts – zu verstehen.

In der Mitte Europas an der Nahtstelle der weltpolitischen Blockkonfrontation gelegen, mußte sich die Bundesrepublik realitätsbezogen auf die jeweiligen Trends und Formen des Ost-West-Konflikts

8 Hans-Peter Schwarz, *Die gezähmten Deutschen: Von der Machtbesessenheit zur Machtvergessenheit*, Stuttgart 1985.

9 Vgl. Karl Kaiser/Hanns W. Maull (Hrsg.), *Deutschlands neue Außenpolitik*, Bd. 1: Grundlagen, München 1994; dies. (Hrsg.), *Herausforderungen*, Bd. 2, München 1995; Karl Kaiser/Joachim Krause (Hrsg.), *Interessen und Strategien*, Bd. 3, München 1996.

10 Vgl. hierzu die zahlreichen Arbeiten von Wolfram F. Hanrieder, zuletzt: *Deutschland, Europa, Amerika. Die Außenpolitik der Bundesrepublik Deutschland 1949–1994*, Paderborn u. a. 1995<sup>2</sup>.

11 Vgl. Gottfried Niedhart, *Deutschland in Europa: Interessenperzeption und Rollendefinition*, in: ders./Detlef Junker/Michael Richter (Hrsg.), *Deutschland in Europa. Nationale Interessen und internationale Ordnung im 20. Jahrhundert*, Mannheim 1997, S. 375–389. Der Beitrag faßt Ergebnisse eines von der Volkswagen-Stiftung geförderten Projekts „Nationale Interessen und europäische Ordnung: Die Rolle Deutschlands in Europa. Eine historische und gegenwartsbezogene Untersuchung im Perzeptionsparadigma“ zusammen.

6 Ein Vergleich der Merkmale internationaler Politik zu Beginn und am Ende des 20. Jahrhunderts findet sich bei Hans-Peter Schwarz, *Die neue Weltpolitik am Ende des 20. Jahrhunderts – Rückkehr zu den Anfängen vor 1914?*, in: Karl Kaiser/Hans-Peter Schwarz (Hrsg.), *Die neue Weltpolitik*, Bonn 1995, S. 15–33.

7 Vgl. Roman Herzog, *Die Grundkoordinaten deutscher Außenpolitik*, in: *Internationale Politik*, (1995) 4, S. 4: „Das Ende des Trittbrettfahrens ist erreicht.“

einstellen, um ihrerseits die bestehenden Trends im Sinne west- oder gesamtdeutscher Interessen beeinflussen und um „fortschreitend mehr staatliche Macht“<sup>12</sup> erlangen zu können. Im Prozeß der außenpolitischen Rollenfaltung der Bundesrepublik können drei Hauptphasen unterschieden werden:

1. die Phase der dezidierten Westbindung der Bundesrepublik unter dem Vorzeichen des Kalten Kriegs,
2. die Phase der „neuen“ Ostpolitik („Westbindung plus Ostverbindungen“)<sup>13</sup> unter dem Vorzeichen der Détente und
3. die Phase der Vereinigung der beiden deutschen Staaten unter dem Vorzeichen der Beendigung des Ost-West-Konflikts.

---

#### IV. Die Ära Adenauer: Internationale Verflechtung als Rückkehr in die internationale Politik

---

In der ersten Phase wurde unter der prägenden Führung Konrad Adenauers ein neues Muster deutscher Außenpolitik dauerhaft entwickelt. In Anknüpfung an Versuche, die in den zwanziger Jahren noch gescheitert waren, lernte das „Deutschland im Westen“<sup>14</sup> eine außenpolitische Rolle, die bis heute verbindlich geblieben ist. Adenauer kritisierte die historische Gro machtpolitik des Deutschen Reiches, weil sie die „Einbettung in das System der Großmächte“ habe vermissen lassen<sup>15</sup>. Insbesondere machte er seinen Landsleuten deutlich, daß die europäischen Nachbarländer, die noch unter dem Eindruck des Krieges standen, auch gegenüber einem entmachteten Deutschland in erster Linie danach strebten, in Sicherheit vor Deutschland zu leben. Dies schien am besten dadurch gewährleistet zu sein, daß die Bundesrepublik eine dezidierte Westbindung

12 Konrad Adenauer, *Erinnerungen 1945–1953*, Stuttgart 1965, S. 246.

13 Werner Link, *Die außenpolitische Staatsrason der Bundesrepublik Deutschland*, in: Manfred Funke/Hans-Adolf Jacobsen/Hans-Helmuth Kn tter/Hans-Peter Schwarz (Hrsg.), *Demokratie und Diktatur. Geist und Gestalt politischer Herrschaft in Deutschland und Europa*, Bonn 1987, S. 410.

14 Alfred Grosser, *Das Deutschland im Westen. Eine Bilanz nach 40 Jahren*, München–Wien 1985.

15 Adenauer vor dem CDU-Bundesvorstand am 13. 6. 1952. Adenauer: „Es mußte alles neu gemacht werden.“ *Protokolle des CDU-Bundesvorstands 1950–1953*. Bearbeitet vom Günter Buchstab, Stuttgart 1986, S. 115.

anstrebte. Die Wiedererlangung der nationalen Einheit wurde zwar gefordert und als Resultat der Westintegration illusionerweise auch erhofft, in der praktischen Politik wurde die nationale Frage aber zurückgestellt. Für Adenauer war die Frage der Einheit weniger wichtig, weil weniger machbar als die politische, wirtschaftliche und militärische Anbindung der Bundesrepublik, also des Weststaats, an den von den USA geführten Westen. Diese Prioritätensetzung fand nicht nur den Beifall der westlichen Siegermächte, sondern im Laufe der fünfziger Jahre auch die mehrheitliche Zustimmung der westdeutschen Whler. Spätestens seit 1960 unterstützte auch die SPD die Politik der dezidierten Westbindung. Sie richtete die Bundesrepublik nicht nur nach Westen aus, sondern verschaffte ihr auch einen respektablen Platz im Westen. Es wurde zum Konsens, was Adenauer von Anfang an vertreten hatte.

Die Teilung Deutschlands war eine Realität, aus der die Notwendigkeit der Westintegration der Bundesrepublik mit all ihren Implikationen folgte. Dabei war Adenauer keineswegs überwiegend der „Kanzler der Alliierten“, wie ihm in einer hitzigen Debatte von Kurt Schumacher unterstellt wurde, sondern ein Bundeskanzler, der von den Gegebenheiten eines nichtsovernen Staates ausging. Unter implizitem Bezug auf seinen eigenen Kampf um die Anerkennung von Realitäten führte Willy Brandt dazu in den siebziger Jahren aus, daß Adenauer „in der Politik nach Westen der erste war, der das Wort von der ‚Anerkennung der Realitäten‘ für sich in Anspruch nehmen durfte“<sup>16</sup>.

Der Anerkennung der Status-quo-Realität lag sowohl in den fünfziger als auch in den siebziger Jahren ein Kalkül zugrunde, das als Paradoxie formuliert war. Ihre Zurückweisung führte ins außenpolitische Abseits, in den fünfziger Jahren für die SPD und in den siebziger Jahren für die CDU/CSU. Einerseits wurde auf etwas verzichtet, was es in der Realität schon nicht mehr gab. Andererseits konnte nur eine realistische Sicht der Dinge aus den Zwängen der Realität herausführen. Nur die Bereitschaft zum partiellen Souveränitätsverzicht, also der Verzicht auf etwas, worüber die Bundesrepublik ohnehin nicht verfügte, konnte in den fünfziger Jahren zum Status der Souveränität zurückführen. Nur die Bereitschaft zur Respektierung bestehender Grenzen in

16 Willy Brandt, Konrad Adenauer. Ein schwieriges Erbe für die deutsche Politik, in: Dieter Blumenwitz u. a. (Hrsg.), *Konrad Adenauer und seine Zeit. Politik und Persönlichkeit des ersten Bundeskanzlers. Beiträge von Weg- und Zeitgenossen*, Stuttgart 1976, S. 105.

Europa, also die über Adenauers Position hinausgehende Akzeptanz zweier Staaten in Deutschland durch die 1969 gebildete sozialliberale Regierung, konnte die Voraussetzung für friedlichen Wandel eröffnen.

In den fünfziger Jahren stand die Bundesrepublik an der Spitze derer, die nationale Souveränitätsrechte zugunsten supranationaler Integration aufzugeben bereit waren. Die westdeutsche Außenpolitik erhielt dadurch spezifisch „moderne“ Züge<sup>17</sup>. Gleichzeitig verschaffte eine Politik der Verflechtung mit anderen Staaten der Bundesrepublik schon relativ kurze Zeit nach Kriegsende die Möglichkeit zu Mitsprache und Einfluß. War und ist die Europapolitik vielleicht nur eine Tarnung deutscher Machtpolitik? Ohne Zweifel enthält die deutsche Integrationspolitik eine Ambivalenz<sup>18</sup>. Es handelt sich aber nicht um einen Widerspruch oder um ein Täuschungsmanöver, sondern um zwei Seiten derselben Sache. Integrationsbereitschaft ist nötig, um die Verträglichkeit von deutscher Stärke und europäischer Ordnung zu gewährleisten. Durch ihre Selbstbindung in Europa und durch militärische Selbstbeschränkung leistete die Bundesrepublik einen wesentlichen und unersetzbaren Beitrag zur Schaffung einer westeuropäischen Zone des Friedens. Die früheren Kriegsgegner konnten sich in ihrem Verlangen nach Sicherheit vor Deutschland dadurch zufriedengestellt sehen, daß die Bundesrepublik ihr wirtschaftliches und militärisches Potential in internationale und supranationale Organisationen einbrachte und sich dadurch kontrollieren ließ.

Integration und multilaterale Verflechtung führten infolge der Größe des deutschen Potentials aber auch zu erhöhter deutscher Einflußnahme auf Europa. Für Adenauer handelte es sich dabei nicht nur um einen funktionalen Zusammenhang, sondern auch um ein Kalkül. Die europäische Integration war für ihn schon 1948 „die einzige Möglichkeit, irgendwie mal wieder in der Welt etwas wirken zu können“<sup>19</sup>. Seinem Wirtschaftsminister verdeutlichte er 1956, Europa sei das „notwendige Sprungbrett“, „um überhaupt wieder in die Außenpolitik zu kommen“<sup>20</sup>. Europa bedeu-

tete also auch die Rückkehr zur Macht, allerdings zu einem gewandelten – man könnte auch sagen: modernen – Verständnis von Macht. Macht gründete sich nicht mehr primär auf Militär und Kriegsfähigkeit, sondern auf wirtschaftliche Leistungsfähigkeit im Verbund entwickelter Industriestaaten. Macht war nicht mehr die Macht des Militärstaats, sondern die Macht des Handelsstaats<sup>21</sup>. Zu den grundlegenden Wandlungsprozessen der Nachkriegszeit gehörte es, daß in West-Deutschland die ökonomische Variante von Machtpolitik an die Stelle der militärischen trat<sup>22</sup>.

---

## V. Gleichberechtigung als Ziel

---

Schon sehr früh war in der Ära Adenauer erkennbar, was die Bundesregierung als unverzichtbares Ziel vor Augen hatte: Gleichberechtigung. Für Adenauer stand fest, daß Deutschland wieder eine „Großmacht“ werden mußte. Wenn er schon 1951 diesen Begriff in den Mund nahm<sup>23</sup>, meinte er die Erweiterung von Handlungsspielraum bis hin zum Status der Gleichberechtigung für die Bundesrepublik in Westeuropa und im nordatlantischen Verbund. Dieses auf den ersten Blick und vor allem aus deutscher Sicht legitime, für viele sogar selbstverständliche Ziel war freilich alles andere als selbstredend oder harmlos. Aus der Sicht der Siegermächte und der kleineren Nachbarstaaten stellte sich die Frage, was die Deutschen mit ihrer Gleichberechtigung anfangen würden. Schließlich diente die NATO, was in der Bundesrepublik eher verdrängt wurde, nicht nur der Eindämmung der Sowjetunion, sondern auch Deutschlands<sup>24</sup>. Lord Ismay, enger Vertrauter Churchills im Zweiten Weltkrieg und erster Generalsekretär der NATO, umschrieb sehr genau die Funktionen des Bündnisses, wie sie sich aus britischer Sicht damals dar-

---

21 Vgl. Franz Knipping/Klaus-Jürgen Müller (Hrsg.), *Aus der Ohnmacht zur Bündnismacht. Das Machtproblem in der Bundesrepublik Deutschland 1945–1960*, Paderborn 1995.

22 Vgl. Gottfried Niedhart, *Die ökonomische Variante deutscher Machtpolitik: Revisionspolitik und Friedenssicherung bei Stresemann und Adenauer*, in: ders./Dieter Riesenberger (Hrsg.), *Lernen aus dem Krieg? Deutsche Nachkriegszeiten 1918 und 1945*, München 1992, S. 84 ff. Zum historischen Kontext Volker R. Berghahn (Hrsg.), *Quest for Economic Empire. European Strategies of German Big Business in the Twentieth Century*, Providence–Oxford 1996.

23 Adenauer am 1. 6. 1951 in einem Pressegespräch. Adenauer. *Teegespräche 1950–1954*, bearbeitet von Hanns Jürgen Küsters, Berlin 1984, S. 93.

24 Zur Strategie der Doppeleindämmung vgl. W. F. Hanrieder (Anm. 10), S. 27 ff.

17 W. F. Hanrieder (Anm. 10), S. 157.

18 Darauf hat nachdrücklich hingewiesen Timothy Garton Ash, *Im Namen Europas. Deutschland und der geteilte Kontinent*, München 1993.

19 Adenauer vor dem Zonenausschuß der CDU 28.–29. 10. 1948. Helmut Pütz (Bearb.), *Konrad Adenauer und die CDU der britischen Besatzungszone 1946–1949*, Bonn 1975, S. 719.

20 Adenauer an Ludwig Erhard 13. 4. 1956. Daniel Koerfer, *Kampf ums Kanzleramt. Erhard und Adenauer*, Stuttgart 1987, S. 140.

stellten: „To keep the Americans in, the Russians out, and the Germans down.“<sup>25</sup>

Mit dieser Wahrnehmung Deutschlands im Ausland war das deutsche Beharren auf Gleichberechtigung nur schwer und nur allmählich in Einklang zu bringen. Zwar stieg das Vertrauen in die Friedfertigkeit der Bundesrepublik und in ihre Loyalität gegenüber dem Westen kontinuierlich, doch beeinflusste die noch nicht lange zurückliegende Erfahrung des Krieges in erheblichem Maß das Deutschland-Bild. Noch im Übergang von den sechziger zu den siebziger Jahren war eine deutliche Unsicherheit vorhanden, wie weit die Bundesrepublik tatsächlich in ihrem Prozeß der Westverankerung und Verwestlichung vorangeschritten war. Nur ein Beispiel sei hier genannt: die überaus nervöse Reaktion Henry Kissingers, seit Anfang 1969 Sicherheitsberater von Präsident Nixon, auf die „neue“ Ostpolitik der sozial-liberalen Regierung. Einen ihrer Vordenker, Egon Bahr, hielt Kissinger für einen „altmodischen Nationalisten“<sup>26</sup>.

---

## VI. Die Ära Brandt oder: Die „erwachsen“ gewordene Bundesrepublik

---

Die „ernsthaften Vorbehalte“<sup>27</sup> der Nixon-Administration gegen die „neue“ Ostpolitik hingen damit zusammen, daß auf diesem Weg die Frage der Wiedervereinigung neu aufgerollt wurde und die Bundesrepublik ein größeres Maß an Handlungsspielraum erlangte. Entgegen allem Anschein spielte das Ziel der Wiederlangung der Einheit eine zentrale Rolle in den Überlegungen der ostpolitischen Protagonisten<sup>28</sup>. Nationalstaatliches Denken blieb aber untrennbar mit der Vorstellung internationaler Verflechtung verbunden. Unzweifelhaft war auch, daß die USA als Garant deutscher Sicherheit

unersetzbar waren<sup>29</sup>. Zudem schien 1969/70 eine Vereinigung der beiden deutschen Staaten, auch wenn die deutsche Frage „offengehalten“ wurde, innerhalb der überschaubaren Zukunft unerreichbar zu sein. Was aber erreichbar schien und nicht nur bei Kissinger Unruhe auslöste<sup>30</sup>, war ein Zuwachs an Handlungsspielraum für die Bundesrepublik im Ost-West-Konflikt und auch gegenüber der Dritten Welt.

Schon zur Zeit der Großen Koalition ließ sich die Bundesregierung davon leiten, daß die deutsche Frage bis zur nicht absehbaren Überwindung der Ost-West-Teilung Europas auf Eis gelegt war. Zugleich sprach Bundeskanzler Kiesinger von einer „Schlüsselrolle“ der Bundesrepublik in Westeuropa, die sie „aus sichtbar souveränem nationalem Interesse“ angehen solle<sup>31</sup>. Ende der sechziger Jahre wurde erkennbar, was zunehmende Gleichberechtigung bedeutete. Eine gleichberechtigt agierende Bundesrepublik kam notwendigerweise in eine europäische Schlüsselposition hinein. Knapp zehn Jahre später notierte Bundeskanzler Helmut Schmidt, die Bundesrepublik sei „zwangsläufig und wider unseren eigenen Willen“ zu einem „Führungsfaktor“ geworden, zur „zweiten Weltmacht des Westens“. Damit beschrieb er einen Zustand, von dem er wußte, daß er Besorgnisse bei „anderen Regierungen“ auszulösen geeignet war<sup>32</sup>. Gleichzeitig handelte es sich um einen zwangsläufigen Vorgang, der sich seit der zweiten Hälfte der sechziger Jahre abzeichnete und der mit der gleichberechtigten Rolle der Bundesrepublik im Rahmen der europäischen Integration und westlichen Bündnispolitik zu tun hatte.

Als Willy Brandt Außenminister in der Regierung der Großen Koalition wurde, knüpfte er ganz gezielt an Adenauers Gleichberechtigungstheorie an. Schon als Berliner Regierender Bürgermeister hatte er 1963 erklärt, die Bundesrepublik sei „erwachsen genug“, um „als Gleicher unter Gleichen“ „im Konzert des Westens“ eine selbständige

---

25 Zitiert u. a. bei Gustav Schmidt, *Konfrontation und Détente 1945–1989: Wechselschritte zur Friedenssicherung*, in: ders. (Hrsg.), *Ost-West-Beziehungen: Konfrontation und Détente 1945–1989*, Bd. 3, Bochum 1995, S. 28.

26 Henry Kissinger, *Years of Upheaval*, London 1982, S. 147.

27 Ders., *Die Vernunft der Nationen. Über das Wesen der Außenpolitik*, Berlin 1994, S. 811.

28 Vgl. Dieter Groh/Peter Brandt, „Vaterlandslose Gesellen“. Sozialdemokratie und Nation 1860–1990, München 1992, S. 295 f.; Andreas Vogtmeier, Egon Bahr und die deutsche Frage. Zur Entwicklung der sozialdemokratischen Ost- und Deutschlandpolitik vom Kriegsende bis zur Vereinigung, Bonn 1996, S. 51 ff.; Egon Bahr, *Zu meiner Zeit*, München 1996.

29 Bahr in einem Papier des Planungsstabs des Auswärtigen Amtes vom 21. 9. 1969: „Unser wichtigster Partner werden nach wie vor die Vereinigten Staaten bleiben; auf dem Verhältnis zu ihnen beruht letztlich unsere Sicherheit.“ A. Vogtmeier (Anm. 28), S. 110.

30 Vgl. Georges-Henri Soutou, *L'attitude de Georges Pompidou face à l'Allemagne*, in: Association Georges Pompidou (Hrsg.), *Georges Pompidou et l'Europe. Colloque 25 et 26 novembre 1993*, Bruxelles 1995, S. 267 ff.

31 Bundeskanzler Kiesinger bei einer außenpolitischen Klausurtagung der Bundesregierung am 2./3. 1968, in: Archiv der sozialen Demokratie der Friedrich-Ebert-Stiftung (AsD), Bonn, Depositum Bahr 299/1.

32 Aufzeichnung Schmidts vom Dezember 1976: „Erwägungen für 1977“, in: AsD, Depositum Schmidt 6567.

Rolle spielen zu können<sup>33</sup>. Als Außenminister wählte er Formulierungen, die in bemerkenswerter Weise an außenpolitische Standortbestimmungen der neunziger Jahre erinnern und die Kontinuitätslinien bundesrepublikanischen Rollenverständnisses über die Wende von 1990 hinweg demonstrieren. Brandt sprach von der gestiegenen „weltpolitischen Verantwortung“ eines „mittleren westlichen Staates“ wie der Bundesrepublik. Die Zeit des bloßen „Mitagierens im Rahmen einer westlichen Bündnispolitik“ sei vorüber: „Es gibt eine deutsche Politik, weil es deutsche Interessen gibt, auch außerhalb der Bündnispolitik und des traditionellen Ost-West-Gegensatzes.“<sup>34</sup>

Nachdem Brandt Bundeskanzler geworden war, trat er selbstbewußt auf und ließ seine Absicht deutlich erkennen, die Bundesrepublik „gleiches als zuvor“ erscheinen zu lassen<sup>35</sup>. Damit rührte die Bundesregierung an das oben erwähnte Axiom der Nachkriegsordnung, denn sie gab zu erkennen, daß sie die im NATO-Bündnis implizierte Strategie der Eindämmung der Bundesrepublik als „veraltet“ betrachtete<sup>36</sup>. Wie Adenauer von Gleichberechtigung gesprochen hatte, wurde in der Zeit der sozial-liberalen Regierung die Vorstellung von der erwachsen gewordenen Bundesrepublik zu einem Topos der außenpolitischen Selbstwahrnehmung und -darstellung. Egon Bahr hatte schon 1967 in der ihm eigenen pointiert-präzisen Weise zum Ausdruck gebracht, worum es ging. Die Bundesrepublik sei „erwachsen“ geworden und habe begonnen, „ihre eigenen Interessen zu definieren, ihre Möglichkeiten und ihre Rolle zu analysieren und in praktische Politik umzusetzen“<sup>37</sup>.

---

## VII. Ostpolitik als Ausweis erweiter-ten Handlungsspielraums

---

Die Ostpolitik war in diesem Kontext als „eigenständiger deutscher Beitrag zu einer umfassenden

33 Vortrag Brandts in der Evangelischen Akademie Tutzing am 15. 7. 1963. Dokumente zur Deutschlandpolitik, Reihe IV, Bd. 9, Frankfurt 1978, S. 565 ff.

34 AsD, Protokolle des Parteivorstands der SPD, Sitzung vom 1./2. 11. 1968.

35 Willy Brandt, Erinnerungen, Berlin-Frankfurt a. M. 1989, S. 189.

36 Wolfram F. Hanrieder, Deutschland und die USA. Partner im transatlantischen Bündnis der Nachkriegsära, in: Jürgen Elvert/Michael Salewski (Hrsg.), Deutschland und der Westen im 19. und 20. Jahrhundert. Teil 1: Transatlantische Beziehungen, Stuttgart 1993, S. 131.

37 Bahr in einer Aufzeichnung für Brandt vom 30. 1. 1967, in: AsD, Depositum Bahr 299/3.

Außen- und Sicherheitspolitik des Westens“ konzipiert und sollte „das politische Selbstbewußtsein und den Einfluß der Bundesrepublik stärken“<sup>38</sup>. Die Bundesregierung versäumte es nicht, die Verbündeten über ihre ostpolitischen Schritte zu informieren. Aber als Bahr noch vor der Wahl von Brandt zum Bundeskanzler bei Kissinger in Washington seinen Antrittsbesuch machte, wollte er primär das Weiße Haus unterrichten, nicht jedoch um ausdrückliche Zustimmung für die bevorstehende Politik bitten<sup>39</sup>. Nach zwei Jahren sozialliberaler Regierungszeit war Verteidigungsminister Helmut Schmidt, obwohl er stets vor ostpolitischer „Euphorie“ warnte<sup>40</sup>, doch sichtlich stolz, daß der Begriff „Ostpolitik“ ein weltweites Markenzeichen geworden war und die operative Phase dieser Politik vor Präsident Nixons außenpolitischem Bericht für den Kongreß vom Februar 1970 begonnen hatte, in dem Nixon von der neuen „Ära der Verhandlungen“ mit einer Ablösung der „Konfrontation“ durch „kontinuierliche Kommunikation“ gesprochen hatte<sup>41</sup>.

Wiederholt unterstrichen Mitglieder der sozial-liberalen Regierung das neue Selbstbewußtsein. Der liberale Koalitionspartner ergänzte sich in diesem Punkt nahtlos mit der SPD. Walter Scheel, seit 1968 Vorsitzender der FDP und seit Oktober 1969 Außenminister, strebte nach einem „höheren Maß an Verantwortung“ der Bundesrepublik „für die europäische Politik“ und nach „weltweitem Engagement“. „In nüchternem Selbstbewußtsein“ wollte er „ohne Überheblichkeit“ in „weltpolitischen Fragen“ mitreden<sup>42</sup>. Wie Scheel sah auch

38 Horst Ehmke, Mittendrin. Von der Großen Koalition zur Deutschen Einheit, Berlin 1994, S. 128.

39 Aufzeichnung Bahrs über sein Gespräch mit Kissinger am 13. 10. 1969 in Washington, in: AsD, Depositum Bahr 439/2. Zur Eigenständigkeit der Bonner Ostpolitik auch W. Brandt (Anm. 35), S. 189; Henry Kissinger, White House Years, Boston-Toronto 1979, S. 411, 530.

40 So etwa in einem Brief an Brandt vom 13. 8. 1970, also einen Tag nach Unterzeichnung des Moskauer Vertrags. Willy-Brandt-Archiv im Archiv der sozialen Demokratie der Friedrich-Ebert-Stiftung (WBA), Bonn, Bestand Bundeskanzler 18.

41 Schmidt in einer Fraktionssitzung der SPD am 14. 12. 1971, in: AsD, SPD-Fraktion, 6. Wahlperiode, 81. Bezug genommen wurde auf den „Bericht des Präsidenten Richard M. Nixon an den Kongreß vom 18. Februar 1970“, auszugsweise abgedruckt in: Ernst-Otto Czempiel/Carl-Christoph Schweitzer, Weltpolitik der USA nach 1945. Einführung und Dokumente, Bonn 1987<sup>2</sup>, S. 322 ff.

42 Scheel in Reden auf Parteitag der FDP am 23. 6. 1969 und 23. 10. 1972, in: Archiv des Deutschen Liberalismus (ADL), Gummersbach, A1/388 und 463. Vgl. auch Gottfried Niedhart, Friedens- und Interessenwahrung: Zur Ostpolitik der FDP in Opposition und sozial-liberaler Regierung 1968–1970, in: Jahrbuch zur Liberalismus-Forschung, 7 (1995), S. 105 ff.

Ralf Dahrendorf, für kurze Zeit Parlamentarischer Staatssekretär im Auswärtigen Amt, darin einen entscheidenden Schritt, der die sozialliberale Regierung von den Vorgängerregierungen abhob: „Mir scheint es wichtig, zu betonen und auch öffentlich zu betonen, daß wir als erste Bundesregierung seit langem eine unabhängige und selbständige deutsche Außenpolitik betreiben . . . Mir liegt daran, deutlich zu machen, daß wir mehr sind als nur loyale Mitläufer, daß wir in unserer äußeren Politik eigene Ziele und Interessen verfolgen.“<sup>43</sup>

Der historische Ort der Ära Brandt ist nicht nur dahingehend zu bestimmen, daß eine neue Phase in den Beziehungen zur Sowjetunion und zu den Nachbarländern im Osten eingeleitet wurde. Nach den erfolgreichen Startvorbereitungen, mit denen in den fünfziger Jahren der Wiedereinstieg in die internationale Politik eingeleitet wurde, war sie darüber hinaus eine Phase des *take off*, die 1989/90 an ihr Ziel gelangte. Ohne Sicherheitsinteressen der Sowjetunion zu verletzen, hielt Bonn am unüberbrückbaren Interessengegensatz zur Sowjetunion fest. Während Moskau „die Sicherung und Legalisierung des Status quo“ in Europa anstrebte, zielte Bonn, wie Bahr herausstellte, auf „die Veränderung des Status quo“. Es handelte sich hier „um einen echten Gegensatz der Interessen“<sup>44</sup>.

Eine Veränderung des Status quo konnte nur durch friedlichen Wandel erfolgen. Mit der „neuen“ Ostpolitik wurde er in Gang gesetzt. Unter Verzicht auf territorialen Revisionismus setzte die Ostpolitik auf Kommunikation zwischen West und Ost, vor allem auf wirtschaftlichem Gebiet. Auf diese Weise würde es zu einer langsamen Öffnung des Ostblocks kommen und die sowjetische Hegemonialmacht zu einer Politik des friedlichen Wandels veranlaßt werden. Der sowjetische Sicherheitsbegriff, der sich an territorialen Grenzen orientierte, erschien vor diesem Hintergrund als veraltet. Man konnte ihm zustimmen, weil man die staatlichen Grenzen durchlässig machen wollte und in ihnen kein Hindernis für die allmähliche Durchdringung der anderen Seite mit westlichen Gütern, Finanzen und Ideen sah. Der territoriale Status quo wurde anerkannt, um ihn mit modernen Mitteln, die spezifisch westlich waren, zu überwinden.

43 Dahrendorf am 26. 4. 1970 vor dem Bundeshauptauschuß der FDP, in: ADL, A12/88.

44 Bahr in einem Planungspapier vom 1. 10. 1968. A. Vogtmeier (Anm. 28), S. 129.

In der öffentlichen Selbstdarstellung der Entspannungspolitik mußte diese Dialektik aus Gründen der west-östlichen Vertrauensbildung verschwiegen werden. Intern wurde sie jedoch ausgesprochen. Für Wolfgang Schollwer, den liberalen Vordenker der „neuen“ Ostpolitik, konnte angesichts eines unaufhaltsamen globalen technischen, wissenschaftlichen und gesellschaftlichen Wandels Status-quo-Politik „nicht viel mehr bedeuten als ‚Respektierung von Grenzen und Territorien‘ – nicht einmal ‚Unveränderbarkeit von Grenzen und Territorien‘“<sup>45</sup>.

Auch Egon Bahr verheimlichte nicht, welche Erwartungen er mit der Entspannungspolitik verband: „Die USA und Europa haben das Ziel, die militärische Konfrontation mit Ost-Europa abzubauen. In dem Maß, in dem dies gelingt, wird deutlicher als bisher werden, daß ihr politisches und wirtschaftliches System ihre Interessen gegenüber den kommunistisch regierten Ländern definiert. Eine systematische, aber nicht wahllose Erweiterung der wirtschaftlichen Ost-West-Beziehungen wird die Widersprüche in den kommunistisch regierten Ländern steigern und zu weiteren Modifikationen des Systems beitragen. Es liegt auch im westlichen Interesse, daß diese Entwicklung keinen explosiven und nicht kontrollierbaren Umschlag erfährt.“<sup>46</sup>

Einige Zeit vorher hätte Bahr sich gegenüber Kissinger mit der Offenlegung seiner Gedanken vielleicht noch zurückgehalten. Denn aus der Sicht Washingtons war mit der Aufweichung der östlichen Fronten auch eine unberechenbare Aufwertung der Bundesrepublik verbunden. Nach einigen Jahren praktischer Ostpolitik indes war Kissinger wohl weniger besorgt über die Rückwirkungen, die diese Politik auf die Deutschen haben würde. Die Bundesrepublik anerkannte mit der Respektierung der bestehenden Grenzen nicht nur die Sicherheitsinteressen der Sowjetunion, sie blieb mit ihrer eigenständig formulierten Entspannungspolitik auch innerhalb der Grenzen, die ihr durch das westliche Bündnis vorgegeben waren und die jegliches Pendeln zwischen Ost und West verboten. Als Brandt im September 1971 mit Breschnew zu einem in seiner Intensität bisher nicht gekannten Meinungs austausch zusammentraf, ließ er keinen Zweifel an der Bündniszugehörigkeit der Bundesrepublik und der zentralen Rolle der USA in

45 Schollwer auf einer Tagung des Politischen Clubs „Evangelische Akademikerschaft in Deutschland“, 6.–8. 10. 1972 in Berlin. Schollwer Tagebuch, in: ADL 10806/25.

46 Bahr an Kissinger 14. 4. 1973, in: AsD, Depositum Bahr 439/1.

Europa aufkommen<sup>47</sup>. Kurz: Die sozialliberale Außenpolitik errang ein höheres Maß an Bewegungsspielraum, blieb aber zugleich in multilaterale Strukturen eingebettet.

---

## VIII. Übung in multilateraler Diplomatie als Spezialisierungsvorteil

---

Nach dem Ende des Ost-West-Konflikts ist der vertraute Rahmen Bonner Außenpolitik weggefallen, was vielfach als scharfe Zäsur empfunden wird. Stellt man die 1989/90 entstandene Konstellation in die historische Perspektive, so wird allerdings deutlich, daß der Ost-West-Konflikt verschiedene Formen des Konfliktaustrags kannte und daß man von einer graduellen Erweiterung des Handlungsspielraums der Bundesrepublik sprechen muß. Das vereinigte Deutschland ist keineswegs urplötzlich ins Freie getreten, wo es seine Rolle und seine Interessen gänzlich neu definieren müßte. Es bleibt in seinen Handlungsmöglichkeiten auf Integration und Multilateralität festgelegt. Daß sich der Aktionsbereich deutscher Politik erweitert hat, ist geradezu eine Folge seiner Einbindung in europäische, transatlantische und UNO-Strukturen. Wollte die Bundesrepublik Deutschland weltpolitischen Herausforderungen den Rücken zukehren, müßte sie auch aus den internationalen Kooperationszusammenhängen ausscheiden, in denen sie seit ihrer Gründung steht. Die Übernahme neuer Aufgaben erfolgte nicht so sehr aufgrund der Wiederherstellung eines souveränen deutschen Nationalstaats. Vielmehr war dieser das Ergebnis internationalen Wandels, der wiederum der deutschen Politik neue Aufgaben, nicht aber eine prinzipiell neue Rolle oder neue Interessen zugewiesen hat.

Wenn die Veränderungen von 1989/90 hier in eine historische Perspektive gestellt werden und damit eine gewisse Relativierung erfahren, so heißt dies keineswegs, daß alles beim alten geblieben ist. Schon deswegen nicht, weil das vereinigte Deutschland das innereuropäische Kräftefeld gründlich verändert hat und weil die europäischen Nachbarstaaten Ende 1989 lieber weiterhin zwei deutsche Staaten gesehen hätten. Der Hauptschlüssel zur Einheit lag allein in Washington<sup>48</sup>.

47 Notizen für Krim, September 1971, in: WBA, Bundeskanzler 92.

48 Vgl. Philip Zelikow/Condoleezza Rice, *Germany United and Europe Transformed. A Study in Statecraft*, Cambridge, Mass. 1995.

Sowohl aufgrund ihrer geographischen Lage als auch infolge ihrer Größe fällt der Bundesrepublik Deutschland in einem Europa, das weder durch Blöcke noch durch militärische Bedrohung diszipliniert ist, eine Schlüsselstellung zu. Die Abwesenheit von Feinden relativiert die in Frankreich oder Großbritannien vorhandene nukleare Macht und schafft für den Handelsstaat Deutschland eine Konstellation, in der er seine global ausgerichteten Interessen besser verfolgen und seine Macht wirkungsvoller entfalten kann als zuvor. Was die Partner beruhigen kann, ist die Tatsache, daß die Bundesrepublik ein territorial saturierter Staat ist. Auch ist der neue Nationalstaat nicht in Gefahr, eine Re-Nationalisierung seiner Außenpolitik zu betreiben. Die europäische Rolle und die Sicherheit der Grenzen sagen jedoch noch nichts darüber aus, wo die Grenzen der deutschen Interessen liegen. Konsens scheint freilich dahingehend zu herrschen, daß es sich nicht um Sonderinteressen oder um eine „Normalisierung“ im Sinne älterer, an das 19. Jahrhundert erinnernder Großmachtautonomie handelt<sup>49</sup>, sondern um Interessen, die „im Verein mit den Partnern realisiert werden können“<sup>50</sup>.

Das Bekenntnis zu kollektiven Interessen läßt freilich die Ungleichheit der Staaten im Hinblick auf Ressourcen, Potential und Einfluß unberührt. Obwohl Deutschland nach dem Zweiten Weltkrieg einen historisch unvergleichlichen Wandel zu einer „Zivilmacht“<sup>51</sup> vollzogen hat, ist die Kontinuität seiner Dominanz in Europa sowohl eine Tatsache als auch das beherrschende Wahrnehmungsmuster. In einem gegenüber der ersten Hälfte des Jahrhunderts gewandelten europäischen Staatensystem stellt sich „für Deutschlands Nachbarn erneut die historische Frage, wie ein vereinigtes Deutschland daran gehindert werden könnte, eine Vormacht zu werden, dieses Mal nicht in der destabilisierenden Rolle einer balancierenden Gleichgewichtsmacht, sondern in der ordnungspolitischen Rolle einer dominierenden Institutionsmacht“<sup>52</sup>. Die Nachbarstaaten Deutschlands sehen sich vor einer doppelten Aufgabe. Sie müssen „die Möglichkeit einer eigenmächtigen deutschen Hegemonie“ wirksam

49 Dazu etwa Rudolf Adam, *Deutsche Interessen – Interessen Deutschlands*. Ein Beitrag zur Diskussion über die deutsche Außenpolitik, in: G. Niedhart/D. Junker/M. Richter (Anm. 11), S. 75.

50 Helga Haftendorn, *Gulliver in der Mitte Europas*. Internationale Verflechtung und nationale Handlungsmöglichkeiten, in: K. Kaiser/H. W. Maull, *Grundlagen* (Anm. 9), S. 149.

51 Zum Begriff vgl. Hanns W. Maull, *Zivilmacht Bundesrepublik Deutschland*. Vierzehn Thesen für eine neue deutsche Außenpolitik, in: *Europa-Archiv*, 47 (1992), S. 269 ff.

52 W. F. Hanrieder (Anm. 10), S. 447.

begrenzen, können zugleich aber nicht auf „die ausgleichende ordnungspolitische Rolle der Bundesrepublik in Europa“ verzichten<sup>53</sup>. Umgekehrt steht die Bundesrepublik vor dem Dilemma, historisch bedingte Ängste vermeiden zu müssen und gleichzeitig auf die Übernahme einer führenden Rolle nicht verzichten zu dürfen. Aus dem Dilemma folgt ein Imperativ: Die deutsche Politik muß ihre Gestaltungsaufgaben übernehmen und zugleich glaubwürdig das Prinzip der Selbsteinbindung in europäische und atlantische Strukturen praktizieren. Dabei kann ihr ein „Spezialisierungsvorteil“ zugute kommen, der ihre Rollenidentität von Anfang an geprägt hat, die Übung in multilateraler Diplomatie<sup>54</sup>.

In der Forschung sind verschiedene Vorschläge gemacht worden, um diese Rolle begrifflich oder metaphorisch fassen zu können. Die Bundesrepublik solle „gesamteuropäische Strukturen orchestrieren“<sup>55</sup>. Sie könne ein „Konziliator im übernationalen Interesse“ sein<sup>56</sup>. Etwas weniger herausgehoben erscheint ihre Stellung, wenn ihr die Rolle einer „Mitführungsmacht“<sup>57</sup> in einem Europa mit „wechselnden Führungsrollen“<sup>58</sup> zuge-

wiesen wird. In jedem Fall wird der Akzent darauf gesetzt, daß die deutsche „Gestaltungsfähigkeit“ „partnerschaftlich eingesetzt“ wird<sup>59</sup>.

Im Kreis der europäischen Führungsmächte stellt die Bundesrepublik die entwickeltste Form des „postmodernen“ Nationalstaats dar. In der Tat liegt nach den Erfahrungen der ersten Hälfte unseres zu Ende gehenden Jahrhunderts darin die entscheidende Voraussetzung, um das deutsche Gewicht in Europa nicht zu einem für andere kaum akzeptablen Übergewicht werden zu lassen. „Nur nicht ‚normal‘ werden“, hat der frühere niederländische Botschafter in Bonn den Deutschen geraten. Er meint damit die Normalität des klassischen Nationalstaats, wie er die neuzeitliche Geschichte Europas bis zur Mitte des 20. Jahrhunderts bestimmt hat. Deutschland solle an seiner „postnationalen“ Identität festhalten. Sie sei keine Verschleierung der Absicht, die „Macht über Europa zu gewinnen“, sondern Ausdruck der Notwendigkeit, nationale und europäische Interessen gleichzeitig im Blick zu haben und Souveränität „gemeinsam auszuüben“. Den Nachbarländern legte er nahe, sich nicht gegen diesen Prozeß zu sperren. Sie „sollten lieber selber dem deutschen Beispiel folgen und sich um eine eigene ‚postnationale‘ Identität bemühen“<sup>60</sup>.

53 Ebd.

54 Michael Kreile, Verantwortung und Interesse in der deutschen Außen- und Sicherheitspolitik, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, B 5/96, S. 11.

55 Ludger Kühnhardt, Wertgrundlagen der deutschen Außenpolitik, in: K. Kaiser/H. W. Maull, Grundlagen (Anm. 9), S. 123.

56 Michael W. Richter, Deutschlands europäische Rolle nach dem Ost-West-Konflikt: Konziliator im übernationalen Interesse?, in: G. Niedhart/D. Junker/M. Richter (Anm. 11), S. 48–74.

57 H. Haftendorn (Anm. 50), S. 150.

58 Helen Wallace, Integration von Verschiedenheit, in: Thomas König/Elmar Rieger/Hermann Schmitt (Hrsg.), Das

europäische Mehrebenensystem, Frankfurt a. M.–New York 1996 (= Mannheimer Jahrbuch für europäische Sozialforschung, Bd. 1), S. 38 f.

59 Hans-Peter Schwarz, Welches Europa? Deutschland und das europäische Staatensystem nach dem Kalten Krieg, in: Karl Schmitt/Reimund Seidelmann (Hrsg.), Deutschland und Europa, Weimar u. a. 1994, S. 77.

60 Jan G. van der Tas, Nur nicht „normal“ werden, in: Die Zeit vom 9. 6. 1995, S. 8.

# Jenseits von „Normalisierung“ und „Militarisierung“: Zur Standortdebatte über die neue deutsche Außenpolitik

---

## I. Deutschland im Frieden . . .

---

In seinem Beitrag zur Haushaltsdebatte 1997 stellte der Bundeskanzler die gegenwärtige außenpolitische Lage Deutschlands in einen großen historischen Kontext. Das vereinigte Deutschland befinde sich heute „in einer Situation wie nie zuvor in diesem Jahrhundert. Wir haben sehr gute, herzliche und freundschaftliche Beziehungen zu den Vereinigten Staaten, Frankreich, Großbritannien und Rußland. Wann hat es das je so in der deutschen Geschichte gegeben?“<sup>1</sup>

Mag der rhetorische Charakter der Frage auch unverkennbar sein, so lassen Frage und Antwort doch erahnen, von welchen Maximen sich Helmut Kohl leiten läßt: unter anderem wohl von einer Interpretation der Geschichte, der zufolge das Unheil, das die Deutschen über andere und über sich selbst brachten, wesentlich in ihrem – teils ungeschickten, teils verbrecherischen – Umgang mit eigener Macht und konkurrierenden Machtzentren wurzelte.

---

## II. . . . streitet über „Militarisierung“ und „Normalisierung“

---

Kohls Beschreibungen des Standorts und der Ausrichtung der deutschen Außenpolitik verdienen nicht zuletzt deshalb besondere Aufmerksamkeit, weil er diese Außenpolitik aufgrund seiner Richtlinienkompetenz als Bundeskanzler wesentlich mitgestaltet. Sie markieren aber nur einen, wenn auch prominenten Standpunkt in der gegenwärtigen außenpolitischen Standortdebatte. Zumeist geht es in der breiten öffentlichen Debatte um die Frage,

was an der deutschen Außenpolitik „neu“ ist oder anders werden sollte. Es ist sicherlich kein Zufall, daß sich dabei die Geister vor allem an der Frage scheiden, wozu die Bundeswehr heute (noch) gebraucht wird. Stark vereinfacht sagen die einen, das (unerwünscht) Neue an der deutschen Außenpolitik sei eine Tendenz zur „Militarisierung“. Mit dem Hinweis, daß die Bundeswehr heute außerhalb der deutschen Grenzen weit öfter in Erscheinung trete als früher, geht der Vorwurf einher, daß sich darin eine gewichtige Verlagerung in der Wahl außenpolitischer Instrumente zeige. Das vereinigte, wieder voll souveräne Deutschland wolle als ebenbürtiges Mitglied in den Kreis der alten Großmächte zurückkehren – jener Großmächte, die sich noch immer anmaßen, über die Köpfe der Betroffenen hinweg „Ordnung“ schaffen zu müssen und die meinten, diesen Ordnungsauftrag vor allem mit militärischen Mitteln erfüllen zu können.

Symbolische Bedeutung gewinnt die Bundeswehr auch für jene, die eine „Normalisierung“ deutscher Außenpolitik einfordern. Ausgangspunkt dieser zweiten Sichtweise ist die Aussage, daß sich die Situation in Europa in zweierlei Hinsicht grundlegend verändert habe: Zum einen sei Deutschlands Gewicht durch die endgültige Aufgabe der Siegerrechte der Vier Mächte, die deutsche Vereinigung und den Rückzug der Sowjetarmee deutlich gewachsen. Zum anderen seien seit 1989/90 nicht nur völlig neue Probleme zu bewältigen (Stichwort: Balkan), sondern auch die Ansprüche deutlich gestiegen, die an das mächtiger gewordene Deutschland gerichtet werden. Deutschland habe daher eine größere „Verantwortung“ und müsse sich ihr beispielsweise auch dadurch stellen, daß jene Einschränkungen des Einsatzes militärischer Instrumente aufgegeben werden, die den Deutschen unter den Bedingungen des Ost-West-Konflikts teils von außen auferlegt worden waren, teils aber auch von ihnen selbst gewählt wurden. Die heutige Problemlage in Europa erzwingt eine derartige „Normalisierung“, auch weil damit ein deutliches Zeichen gegen

---

*Für hilfreiche Anregungen und Kritik danke ich Christoph Weller, Klaus Dieter Wolf und Reinhard Wolf.*

<sup>1</sup> Rede des Bundeskanzlers vor dem Deutschen Bundestag am 11. September 1996, in: Bulletin, Nr. 71 vom 13. September 1996, S. 772.

Renationalisierungsverdächtigungen unter den Verbündeten gesetzt werden könne.

Diese Darstellung ist stark vereinfacht und bewußt zugespitzt. In der breiten öffentlichen Debatte tauchen jedoch beide Argumentationsmuster in unterschiedlichen Varianten immer wieder auf. Bei allen Gegensätzen verbirgt sich hinter beiden Vorstellungen aber auch ein gewisser Konsens: Beide stimmen stillschweigend darin überein, daß sich deutsche Außenpolitik bereits beträchtlich verändert hat und entlang der beschriebenen Entwicklungslinien wohl auch weiter verändern wird oder soll – im positiven Sinne aus dem Blickwinkel der einen, im negativen Sinne aus dem der anderen.

---

### III. Nuancierungen im Elitendiskurs

---

Die dichotomische Zuspitzung der öffentlichen Debatte auf die Schlagworte „Militarisierung“ und „Normalisierung“ ist sicherlich zu einem beträchtlichen Teil den Gesetzen einer modernen Massenediendemokratie geschuldet. Darüber hinaus ist nicht übersehbar, daß beide Schlagworte empfindliche Stellen im politischen Selbstverständnis vieler Deutscher berühren. Wer allerdings genauer hinsieht, wird ein bunteres Bild des Diskurses über die deutsche Außenpolitik zeichnen können. Im Vergleich zur stark vereinfachenden Herangehensweise der breiten Öffentlichkeit ist der Elitendiskurs insofern stärker differenziert, als bei der Auswahl von Themen und bei der Definition von Problemen andere Selektionsmechanismen zum Tragen kommen – Selektionsmechanismen, die sich aus den jeweils unterschiedlichen Rollen- und Selbstverständnissen der am Diskurs beteiligten Personen ergeben.

Insgesamt lassen sich vier Typen von Teilnehmern am Elitendiskurs unterscheiden: zum einen eine Gruppe von Intellektuellen oder „Theoretikern“, die sich ihrerseits nochmals untergliedern läßt in Wissenschaftler und Politikberater; zum anderen die Gruppe der „Praktiker“, die sich aus den außenpolitischen Entscheidungsträgern von heute und jenen von morgen (oder übermorgen), d. h. der derzeitigen Regierung (einschließlich der sie tragenden Fraktionen) und der Opposition, zusammensetzt. Diese vier Typen unterscheiden sich a) hinsichtlich der Rolle, die sie im Prozeß der Außenpolitikformulierung spielen, sowie b) nach der Art der Fragen, die sie stellen und zu beantworten versuchen. Auf einen knappen Nenner

gebracht definieren sich die Praktiker dadurch, daß sie außenpolitische Entscheidungen treffen und rechtfertigen müssen, während die Theoretiker beanspruchen, diesen Entscheidungsfindungsprozeß zu beschreiben, zu erklären oder durch Beratung zu beeinflussen<sup>2</sup>.

#### 1. Der eingebundene Handelsstaat: Die Wissenschaftler

Der Bedeutung der Wissenschaftler für den jeweils zeitgenössischen außenpolitischen Diskurs wird häufig deshalb unterschätzt, weil die Fragen, mit denen sie sich zumeist beschäftigen, grundlegender Art sind: Wie läßt sich die Außenpolitik, die heute betrieben wird, beschreiben? Wodurch unterscheidet sie sich (oder inwiefern ähnelt sie) der Außenpolitik, die in der Vergangenheit von diesem Staat betrieben wurde (oder von vergleichbaren Staaten betrieben wird)? Wie sind diese Ähnlichkeiten (oder Unterschiede) zu erklären, und was lassen sie im Blick auf die Zukunft erwarten?

Die Antworten auf solche Fragen sind für zeitgenössische Debatten über außenpolitische Orientierungen schon deshalb nicht folgenlos, weil Politikwissenschaftler und Historiker an der Prägung der zentralen Begriffe (und insofern auch der grundlegenden Parameter) außenpolitischer Debatten wesentlich beteiligt sind. Für die aktuelle Diskussion über die deutsche Außenpolitik läßt sich dies an den Begriffen der „Westbindung“ bzw. der „Einbindung“ sowie an dem Konzept des „Handelsstaates“ bzw. der „Zivilmacht“ illustrieren<sup>3</sup>. In beiden Fällen handelt es sich um Begriffe, die das Denken über Kernelemente deutscher Außenpolitik wesentlich vorstrukturieren. „Westbindung“ bzw. „Einbindung“ sind Kategorien, die ein zentrales Merkmal der Außenpolitik der alten Bundesrepublik bezeichnen und die darüber hinaus im Elitendiskurs in hohem Maße positiv belegt sind. Das damit einhergehende, insgesamt dominierende Argumentationsmuster besagt, daß die alte Bundesrepublik außenpolitisch deshalb so erfolgreich war, weil sämtliche Nachkriegsregierungen

2 Hier ist deshalb von Idealtypen die Rede, weil von realen Personen weitgehend abstrahiert werden soll. Die Person X kann sich beispielsweise sowohl in der Rolle des Wissenschaftlers als auch des Politikberaters oder gar des außenpolitischen Entscheidungsträgers am Diskurs beteiligen.

3 Aus Platzgründen verzichte ich hier auf detaillierte Literaturverweise; vgl. aber ausführlich Gunther Hellmann, „Einbindungspolitik“. German Foreign Policy and the Art of Declaring „Total Peace“, in: Jörg Calließ/Bernhard Moltmann (Hrsg.), Die Zukunft der Außenpolitik. Deutsche Interessen in den internationalen Beziehungen (Loccum Protokolle 67/94), Rehburg-Loccum 1995, S. 89–98.

dem verhängnisvollen deutschen „Sonderwegdenken“ der vorangehenden Jahrzehnte abgeschworen hatten und sich statt dessen von der Vorstellung leiten ließen, daß deutsche Interessen durch Aussöhnung, Vertrauensbildung und Einbindung mit den westeuropäischen Nachbarn (im Sinne von wechselseitigen Souveränitätsverzichten) besser zu wahren seien. Insofern diese Beschreibung und die Entgegensetzung der Konzepte „Westbindung“ und „deutscher Sonderweg“ akzeptiert werden, folgen in (und aus) diesem wissenschaftlichen Diskurs bereits bestimmte Fragestellungen über die gegenwärtige und zukünftige Grundorientierung deutscher Außenpolitik: beispielsweise die Frage, ob die deutsche Außenpolitik auch unter den veränderten Rahmenbedingungen an der Einbindungsstrategie der alten Bundesrepublik festhalten oder stärker auf die Erhaltung oder gar die Rückgewinnung autonomer Handlungsmöglichkeiten abzielen soll.

So wie diese historischen Deutungen deutscher Außenpolitik die gegenwärtige Debatte prägen, so beeinflussen auch politikwissenschaftliche Typologierungen, wie über Außenpolitik gedacht und geredet wird. Im letzten Jahrzehnt hat beispielsweise in der politikwissenschaftlichen Teildisziplin „Internationale Beziehungen“ ein Typologierungsversuch große Beachtung gefunden, der das internationale System in idealtypische „Welten“ („Handelswelt“ versus „territoriale Welt“) und entsprechende Typen von Staaten („Handelsstaaten“ versus „Machtstaaten“) einteilt<sup>4</sup>. Diese Unterscheidung, die zusammen mit dem verwandten Konzept der „Zivilmacht“ besonders in der deutschen Politikwissenschaft auf große Resonanz gestoßen ist<sup>5</sup>, besagt, daß ein typischer Handelsstaat wie die Bundesrepublik aufgrund seines ökonomischen Potentials, seiner Abhängigkeit vom Weltmarkt, aber auch seiner prekären geographischen Position und (im Falle des „Zivilmacht“-Konzepts) seiner politischen Kultur ganz bestimmte Verhaltensweisen an den Tag legen wird, die sich von traditionellem Großmachtver-

halten unterscheiden. Unter anderem wird ein solcher Handelsstaat multilateralem Vorgehen Vorrang vor unilateralem einräumen, weit eher in Souveränitätsverzichte einwilligen und auf die Anwendung militärischer Gewalt zur Durchsetzung seiner Interessen verzichten. Wenn diese Unterteilung in zwei Typen von Staaten und die Zuordnung Deutschlands in die Kategorie der „Handelsstaaten“ akzeptiert wird, ergeben sich bestimmte Erwartungen hinsichtlich der zukünftigen Grundorientierung deutscher Außenpolitik. Eine Rückkehr zu deutscher Großmachtpolitik, wie sie vor 1945 betrieben wurde und von manchen heute wieder befürchtet wird, wäre aus dieser Perspektive praktisch ausgeschlossen.

Diese beiden Beispiele verdeutlichen, daß die Erarbeitung und Bereitstellung historischer und politikwissenschaftlicher Deutungsangebote zum Verständnis deutscher Außenpolitik auch dann von beträchtlicher Bedeutung für aktuelle außenpolitische Standortdebatten ist, wenn sie vergleichsweise „abgehoben“ von den drängenden außenpolitischen Fragen des Alltagsgeschäfts erscheinen. Damit soll nicht behauptet werden, daß wissenschaftliche Diskurse die Gestaltung von Außenpolitik unmittelbar beeinflussen. Dies trifft, wenn überhaupt, nur in seltenen Fällen zu<sup>6</sup>, da sowohl Wissenschaftler als auch Praktiker den wechselseitigen Dialog (aus unterschiedlichen Gründen) weit seltener suchen, als dies etwa für Politikberater und Praktiker gilt. Die diskursstrukturierende (mittelbare) Bedeutung wissenschaftlicher Beiträge wird allerdings im gesamtgesellschaftlichen Diskurs über Außenpolitik immer noch unterschätzt.

## **2. Umkehr des Westens, Rückkehr der Karolinger, Einkehr der Weltbürger, Heimkehr der Deutschen: Die Politikberater**

Für eine zweite Gruppe von Theoretikern, die hier „Politikberater“ genannt werden, ist die Nähe zur Praxis konstitutiv. Politikberater unterscheiden sich von Wissenschaftlern vor allem dadurch, daß sie sich an konkreteren außenpolitischen Problemstellungen orientieren, wie sie ihnen entweder von den Praktikern vorgegeben werden oder wie sie sie selbst wahrnehmen, wenn sie sich in die Situation der Praktiker versetzen. Sie sind allerdings im Unterschied zur Gruppe der Praktiker deshalb

4 Vgl. Richard Rosecrance, *The Rise of the Trading State*, New York 1986.

5 Zum Konzept der „Zivilmacht“ vgl. Hanns W. Maull, *Zivilmacht Bundesrepublik Deutschland: Vierzehn Thesen für eine neue deutsche Außenpolitik*, in: *Europa-Archiv*, 47 (1992), S. 269–278. Zur Übertragung dieser Konzepte auf die Analyse deutscher Außenpolitik vgl. auch die weiterführenden Hinweise bei G. Hellmann (Anm. 3), S. 97 sowie ders., *Goodbye Bismarck? The Foreign Policy of Contemporary Germany*, in: *Mershon International Studies Review*, 40 (1996) 1, S. 26f. Dieser Beitrag ist auch abgedruckt in: Jörg Calließ/Christoph Hüttig (Hrsg.), *Deutsche Interessen in den internationalen Beziehungen* (Loccum Protokolle 62/95), Rehburg-Loccum 1996 (i.E.)

6 Vgl. Helga Haftendorn, *Die Sehnsucht nach der Kristallkugel. Über Leistungsfähigkeit und Versagen der Theorie der internationalen Politik*, und Thomas Risse-Kappen, *Konfliktprävention durch Theorie?*, beide in: *Internationale Politik*, 51 (1996) 8, S. 3–7 und 8–16.

eindeutig bei den Theoretikern zu verorten, weil sie selbst keine außenpolitischen Entscheidungen treffen. Ihre Beiträge zum außenpolitischen Diskurs resultieren aus einem vielfachen Rückkopplungsprozeß zwischen präferierten eigenen Zielsetzungen und strukturellen Vorgaben und orientieren sich insofern an zwei immer wiederkehrenden Fragen: 1. In welcher Weise setzt das innere und äußere Umfeld, in dem Außenpolitik formuliert werden muß, handlungsermöglichende bzw. handlungsbeschränkende Parameter? 2. Was soll und kann vor diesem Hintergrund getan werden?

Da es an dieser Stelle um Grundsatzfragen deutscher Außenpolitik geht, sollen jene Beiträge im Mittelpunkt stehen, die alternative außenpolitische Gesamtkonzepte anbieten. Dabei werde ich fünf Denkschulen unterscheiden: pragmatische Multilateralisten, Integrationisten, Euroskeptiker, Internationalisten und Normalisierungsnationalisten<sup>7</sup>.

Die erste Gruppe der *pragmatischen Multilateralisten* gründet ihre Politikempfehlungen auf drei Prinzipien: Erstens behaupten sie, daß trotz der Umbrüche in Europa und in Deutschland selbst keinerlei Notwendigkeit bestehe, die deutsche Außenpolitik grundlegend zu verändern. Der Multilateralismus, das wichtigste Markenzeichen westdeutscher Außenpolitik, bleibe das Gebot der Stunde und sei sogar noch wichtiger geworden, weil den Nachbarn Deutschlands mehr denn je vermittelt werden müsse, daß ihnen keine Auferstehung eines frei schwebenden Reiches in der Mitte Europas drohe. Dies bedeute allerdings nicht, daß keinerlei Anpassungen vorgenommen werden müßten. Vielmehr müsse, so das zweite Prinzip, zur Kenntnis genommen werden, daß Deutschlands Macht bzw. seine „internationale Verantwortung“ deutlich gestiegen sei. Angesichts kriegerischer Auseinandersetzungen wie auf dem Balkan bedeute dies auch (wenn auch nicht in erster Linie), daß sich die Deutschen im Konzert mit ihren Verbündeten im Westen und ihren Partnern im Osten für die Beilegung solcher Konflikte engagieren müßten – notfalls auch mit militäri-

schen Mitteln. Drittens sei es angesichts des veränderten und in hohem Maße fluiden internationalen Umfelds und der Wiedererlangung der vollen Souveränität und der politischen Handlungsfähigkeit Deutschlands erforderlich, daß Deutschland sich klar darüber wird, worin seine Interessen bestehen, und es aufhört, sich hinter den großen Verbündeten im Westen zu verstecken.

Das außenpolitische Gesamtkonzept, das sich aus diesen Prinzipien ergibt, kreist um die gegenwärtigen Mitgliedschaften Deutschlands in den beiden westlichen Kerninstitutionen NATO und EU. Deutschlands Interesse sei es, diese Institutionen den neuen Gegebenheiten so anzupassen, daß a) die integrationswilligen und integrationsfähigen Nachbarn in Mittel- und Osteuropa als neue Mitglieder aufgenommen werden können, ohne daß b) die Effektivität und Effizienz dieser Institutionen leidet und c) jene Staaten sich isoliert fühlen, die entweder nicht integrationswillig oder im Hinblick auf die Erhaltung der Funktionsfähigkeit dieser Institutionen nicht integrationsfähig sind. In jedem Falle müsse sichergestellt werden, daß an der fortdauernden festen Einbindung Deutschlands in funktionsfähige westliche Institutionen kein Zweifel aufkomme. Dies ließe sich am besten dadurch bewerkstelligen, daß deutschen Sorgen durch eine Ausdehnung des „Westens“ nach „Osten“ Rechnung getragen werde.

Zwei weitere Denkschulen, die *Integrationisten* und die *Euroskeptiker*, weisen zahlreiche Gemeinsamkeiten mit den pragmatischen Multilateralisten auf. Wie diese teilen sie beispielsweise die Auffassung, daß Deutschland grundsätzlich am Multilateralismus festhalten müsse. Allerdings unterscheiden sie sich von pragmatischen Multilateralisten in ihrer Haltung zur Frage der europäischen Integration. Während Integrationisten und Euroskeptiker die zukünftige Entwicklung der EU ins Zentrum ihrer außenpolitischen Überlegungen rücken, betrachten die pragmatischen Multilateralisten diese Institution lediglich als eine (wenn auch wichtige) Institution unter mehreren.

In der Entwicklung ihrer jeweiligen Alternativen finden sowohl Integrationisten als auch Euroskeptiker eine grobe Orientierungshilfe in der alten Entgegensetzung von Vertiefung und Erweiterung der Europäischen Union. In ihrer Mehrheit akzeptieren beide die Einschätzung, daß möglicherweise nicht beides (Vertiefung und Erweiterung) zugleich erreicht werden könne, selbst wenn dies wünschenswert wäre. Deshalb müsse Deutschland darauf vorbereitet sein, Prioritäten zu setzen. Die Integrationisten optieren in diesem Fall aus zwei

<sup>7</sup> Diese Denkschulen habe ich an anderer Stelle ausführlicher entwickelt; vgl. G. Hellmann (Anm. 5), S. 3–26, insbesondere auch im Hinblick auf detaillierte Belege aus der gegenwärtigen deutschen Debatte; vgl. auch die anderen Akzentuierungen bei Lothar Gutjahr, *Stability, integration and global responsibility: Germany's changing perspectives on national interests*, in: *Review of International Studies*, 21 (1995) 3, S. 301–317; Josef Janning, *A German Europe – a European Germany? On the debate over Germany's foreign policy*, in: *International Affairs*, (1996) 1, S. 33–41.

Gründen für den Vorrang der Vertiefung. Zum einen müsse Deutschland selbst ein Interesse daran haben, in ein immer engmaschigeres Netz gleichberechtigter und wechselseitiger Kontrolle eingebunden zu werden, um bereits im Ansatz auszuschließen, daß sich – mit Blick auf ein erstarkendes Deutschland im Zentrum Europas – unter seinen größeren Partnern wieder das Denken in Mächtigegleichgewichten ausbreitet. Zum anderen müsse sich Deutschland gewahr werden, daß es trotz seiner bedeutsamen Rolle als Wirtschaftsmacht im globalen Wettbewerb nur bestehen könne, wenn es im Rahmen einer wettbewerbsfähigen Union agiere. Dies mache es notwendig, daß jene Gruppe von besonders integrationswilligen Staaten, deren gemeinsame Außengrenzen im wesentlichen mit den Grenzen des alten karolingischen Reiches zusammenfallen, voranschreite.

Die Euroskeptiker hingegen behaupten, daß mit dem Ende der Bipolarität nicht ein neuer Integrationschub anstehe, sondern vielmehr die „Staatenwelt“ mit all ihren Konsequenzen (d. h. dem Wiederaufleben der Nationalstaaten und der Großmachtrivalität) auch nach Europa zurückgekehrt sei. Deutschland müsse sich in diese neue Konstellation „einordnen“ und sich darüber klar werden, daß seine Interessen strukturell anders gelagert seien als jene seiner westeuropäischen Partner, insbesondere Frankreichs und Großbritanniens. Dies bedeute nicht, daß Deutschland sich von der Europäischen Union abwenden oder verstärkt unilateral handeln solle. Allerdings müßten die außenpolitischen Eliten davon ablassen, die Vertiefung der Europäischen Union zu forcieren, da dies nicht nur an den Bedürfnissen der Menschen vorbeigehe, sondern auch die meisten Regierungen unserer westeuropäischen Partner überfordere. Statt dessen liege es im deutschen Interesse, die EU-Partner von der absoluten Priorität der „Stabilisierung“ Mittel- und Osteuropas zu überzeugen und deshalb der Erweiterung von EU und NATO Vorrang einzuräumen vor einem Ausbau supranationaler institutioneller Mechanismen.

Obwohl es zwischen pragmatischen Multilateralisten, Integrationisten und Euroskeptikern deutliche Unterschiede gibt hinsichtlich ihrer Einschätzung der Entwicklungstendenzen in den internationalen Beziehungen und der Prioritäten der deutschen Außenpolitik, zeichnen sich alle drei Denkschulen dadurch aus, daß ihre Politikempfehlungen auf „realistische“ Denkmuster rekurrieren – wenn auch nur, wie im Falle der ersten beiden, im Sinne von Warnzeichen für uner-

wünschte Entwicklungstendenzen, denen es entgegenzusteuern gelte.

Eine vierte Denkschule, die *Internationalisten*, unterscheidet sich von den drei vorangehenden ganz grundlegend dadurch, daß sie eine Fixierung auf machtpolitische Kategorien sowohl analytisch als auch präskriptiv für völlig unangemessen hält. Aufgrund der Einschätzung, daß nahezu keines der gegenwärtig herausragenden Probleme – wie z. B. die Sicherung der ökologischen Lebensgrundlagen; Probleme nachhaltiger Entwicklung; Eindämmung von Krieg, Hunger und ihren Folgen – im nationalen Maßstab gelöst werden könne, erübrige es sich, über „nationale Interessen“ im herkömmlichen Verständnis zu reden. Deutschlands Interessen seien wesentlich die „verflochtenen“ Interessen eines regional und global eingebundenen Handelsstaates, der insofern auch keine „Außenpolitik“, sondern eigentlich „Weltinnenpolitik“ betreibe. Sicherlich sei nicht zu erwarten, daß sich die Hoffnungen früherer Jahrzehnte realisieren ließen, aus der Keimzelle „Vereinte Nationen“ letztlich einen „Weltstaat“ mit zentralisiertem Gewaltmonopol zu formen. Ganz abgesehen davon, daß dies wenig wahrscheinlich sei, bestünden auch erhebliche Zweifel, ob es wünschenswert wäre. Den „Weltstaat“ zur Utopie erklären heißt allerdings auch nicht, daß die Menschheit auf ewig dazu verdammt sei, um ihr Überleben in der „Staatenwelt“ zu ringen. Regieren (im Sinne der Bereitstellung effektiver Problemlösungen) sei auch losgelöst von staatlichen Strukturen denkbar und werde bereits in großem, wenn auch noch nicht hinreichendem Maßstab betrieben. Wenn deutsche „Außenpolitik“ den verflochtenen Interessen eines Handelsstaates und einer Zivilmacht Rechnung tragen wolle, dürfe sie nicht in das Denken in Kategorien von (Groß-)Machtpolitik zurückfallen. Verantwortung zu übernehmen sei vielmehr gleichbedeutend mit umfassender Friedenspolitik, die nicht nur im zwischenstaatlichen Umgang auf eine Zivilisierung der Konfliktbearbeitung, wirtschaftlichen Ausgleich und nachhaltige Entwicklung abziele, sondern sich auch der Förderung von Menschenrechten und des Prinzips der Rechtsstaatlichkeit verschreibe.

Aus diesen Maximen ergeben sich für Internationalisten zwei politische Forderungen: Zum einen müsse den Gefahren einer Renationalisierung deutscher Außenpolitik dadurch vorgebeugt werden, daß Deutschland am Prinzip des Multilateralismus im Kontext internationaler Organisationen wie UNO und OSZE festhalte und in supranationale Institutionen (wie die EU) eingebunden bleibe; zum anderen müsse deutsche Außenpolitik

in diesen Organisationen (vor allem aber in der NATO) auf eine „Demilitarisierung“ des Denkens und Handelns und eine Umorientierung auf die globalen Herausforderungen dringen. Der Einsatz oder die Androhung militärischer Gewalt sei zwar in manchen Situationen (Stichwort „Bosnien“) als letztes Mittel nicht auszuschließen, nichtmilitärische Konfliktbearbeitungsstrategien müßten jedoch viel stärker genutzt werden als bisher. Konkret bedeute dies u. a., daß die zivilen Elemente und die Demokratie im europäischen Integrationsprojekt gestärkt, die Einbindung der mittel- und osteuropäischen Nachbarn Deutschlands in dieses Projekt forciert und die Reproduzierung militärischer Antagonismen durch eine (Rußland ausschließende) Ausdehnung der NATO verhindert wird.

Die letzte Denkschule, die der „neuen Rechten“ oder „Normalisierungsnationalisten“<sup>8</sup>, unterscheidet sich von allen bislang diskutierten dadurch, daß sie Außenpolitik in erster Linie vor dem Hintergrund einer für notwendig erachteten (gleichsam spirituellen) Erneuerung „deutschen Selbstbewußtseins“ diskutiert<sup>9</sup>. Normalisierungsnationalistische Kritik richtet sich daher zum einen auf ein „verzerrtes“ Bild deutscher Geschichte und zum anderen auf die „metaphysische Verklärung“ der Westbindung durch „linksliberale und konservative Intellektuelle“<sup>10</sup>. Beides müsse zu rechtgerückt werden. Deutsche Geschichte dürfe nicht auf die zwölf Jahre des Nationalsozialismus reduziert, sondern müsse in ihrer Gesamtheit gesehen werden – nicht zuletzt deshalb, um den Deutschen ihre „Liebe zum eigenen Land“ (Seebacher-Brandt) zurückzugeben, die ihnen (zu einem beträchtlichen Teil von den Westmächten) systematisch ausgemerzt worden sei. Zweitens müsse – bei aller Abwägung der Chancen, die auch nach der deutschen Vereinigung mit der Eingliederung

Deutschlands in „westliche“ Institutionen verbunden seien – der „Utopie einer Totalwestintegration Deutschlands in einen europäischen Bundesstaat“<sup>11</sup> eine klare Absage erteilt werden. Die ganz eigene deutsche Identität dürfe genausowenig in einem europäischen Vielvölkergebilde verwässert werden wie die französische oder britische, die sich ohnehin aus ganz anderen Wurzeln speisten. Ein „selbstbewußtes Deutschland“ würde sich daher außenpolitisch vor allem auf seine spezifisch deutschen Interessen konzentrieren müssen, wobei eine Rückbesinnung auf geopolitisches Denken (auch in der Tradition Karl Haushofers) angezeigt sei. Welche Schlüsse die „Gesetze der Geopolitik“ nahelegten, ist allerdings noch unklar. Einige Normalisierungsnationalisten argumentieren, daß auch die Ausbalancierung eines Integrationsystems wie der EU Teil kluger Geopolitik sei, während andere eine strukturelle Interessendiskrepanz zwischen Deutschen einerseits und Briten und Franzosen andererseits wahrnehmen, auch aus diesem Grund die Intensivierung des europäischen Integrationsprozesses grundsätzlich ablehnen und statt dessen auf eine zügige Erweiterung der EU nach Osten dringen, da dies das eigentlich vorrangige deutsche Interesse sei.

### 3. Die Kunst des „Sowohl-als-auch“: Die Regierenden von heute

Im außenpolitischen Diskurs nehmen (ganz offensichtlich) die Praktiker eine herausgehobene Position ein. Außer der Tatsache, daß sie es sind, die Entscheidungen treffen müssen, wird ihnen zweierlei abverlangt: Zum einen müssen sie durch ihre öffentlichen Äußerungen von heute die Entscheidungen von morgen vorbereiten. Zum anderen müssen sie diese entweder in glaubwürdiger Weise in eine Kontinuität mit vergangenen Äußerungen und Entscheidungen stellen oder aber plausible Argumente anführen, warum frühere Zielsetzungen verändert werden. Die beiden Kernfragen, die sie beantworten müssen, lauten daher: 1. Was tun wir heute und morgen? 2. Wie reden wir darüber, damit diese Entscheidungen sowohl sinnvoll vorbereitet werden, als auch gerechtfertigt erscheinen?

Bei allen Einsichten in die Legitimationsnotwendigkeit von Außenpolitik wären Praktiker allerdings nicht, was sie sind, wenn sie sich nicht Gestaltungsspielräume erhalten wollten. Aus diesem Grund werden ihre öffentlichen Äußerungen zumeist eine Gratwanderung darstellen zwischen

8 Der Begriff „Normalisierungsnationalisten“ stammt von Peter Glotz, ist allerdings von Anhängern der „neuen Rechten“ als angemessene Beschreibung dieser Gruppe akzeptiert worden. Vgl. Karlheinz Weißmann, Herausforderung und Entscheidung. Über einen politischen Verismus für Deutschland, in: Heimo Schwilk/Ulrich Schacht (Hrsg.), Die selbstbewußte Nation, Berlin 1995<sup>3</sup>, S. 324.

9 Während es bei den anderen Denkschulen schwerfällt, einzelne „Schlüsselwerke“ zu benennen (vgl. allerdings die Auflistung zahlreicher typischer Beiträge bei G. Hellmann [Anm. 5]), stechen bei den Normalisierungsnationalisten zwei Sammelbände hervor: Rainer Zitelmann/Karlheinz Weißmann/Michael Grossheim (Hrsg.), Westbindung. Chancen und Risiken für Deutschland, Frankfurt a. M. 1993, und H. Schwilk/U. Schacht (Anm. 8). Nicht alle Autoren, die zu diesen Sammelbänden beigetragen haben, sind der „neuen Rechten“ zuzuordnen, aber deren wichtigste Repräsentanten sind hier alle vertreten.

10 R. Zitelmann/K. Weißmann/M. Grossheim, ebd., S. 10.

11 Ebd., S. 15.

dem demokratischen Erfordernis der Handlungslegitimierung einerseits und dem Praxiserfordernis der Erhaltung von Handlungsspielraum andererseits. Typischerweise äußert sich dies in der vielfach beklagten Verwendung von Begriffen und der Formulierung von Sätzen, die mehrdeutig sind. Britische Beobachter halten beispielsweise deutschen Außenpolitikern vor, daß sie nicht nur in höherem Maße als üblich mehrdeutig reden, sondern auch „Sowohl-als-auch“-Politik praktizieren<sup>12</sup>. Was hier als Vorwurf formuliert wird, basiert auf der Annahme, gute Außenpolitik erweise sich in „klaren“, in mancher Hinsicht „schmerzhaften“ Entscheidungen im Sinne eines „Entweder-Oder“. Diese Beobachtung ignoriert jedoch die spezifischen Realitäten deutscher Außenpolitik, wie sie von Bonner Entscheidungsträgern gesehen wurden und werden. Für (west-)deutsche Außenpolitik nach dem Zweiten Weltkrieg war „Sowohl-als-auch“-Politik insofern konstitutiv, als das internationale und innere Umfeld den Praktikern in fast allen Kernfragen das Kunststück abverlangte, sich widersprechende Anforderungen so zu vermitteln, daß sie erst gar nicht als Konflikte zwischen sich wechselseitig ausschließenden Zielen wahrgenommen wurden. In der komplizierten Dreiecksbeziehung Bundesrepublik–Frankreich–USA etwa bestand die zentrale Herausforderung westdeutscher Außenpolitik darin, erst gar nicht damit konfrontiert zu werden, sich für oder gegen einen der beiden Partner entscheiden zu müssen. Bei allen Konflikten im Detail ist dies weitgehend gelungen, und dies trotz eines offensichtlichen Machtgefälles zwischen dem verwundbaren westdeutschen Teilstaat einerseits und seinen beiden wichtigsten westlichen Verbündeten andererseits. Ähnliches ließe sich auch hinsichtlich des alten westdeutschen Prioritätenkonflikts sagen, einerseits die deutsche Frage offenhalten zu wollen und andererseits sowohl den westlichen Verbündeten die Irreversibilität der Westbindung als auch den östlichen Nachbarstaaten die endgültige Verabschiedung von revisionistischen Plänen glaubhaft zu vermitteln.

Auch wenn dies kaum jemand offen thematisieren will: Die als Erfolgsgeschichte gedeutete – mit den Nachbarn in Ost und West weitgehend einvernehmlich geregelte – Vereinigung Deutschlands wird in den Bonner Machtzentren auch als die ultimative Rechtfertigung westdeutscher „Sowohl-als-auch“-Politik verstanden. Um so weniger über-

rascht es, daß dasselbe Rezept auch unter den veränderten Rahmenbedingungen verabreicht wird. In der aktuellen Debatte zeigt sich dies in fast allen zentralen Bereichen deutscher Außenpolitik. Hier gibt es kaum eine Frage, in der nicht eine Mehrheit von Theoretikern argumentiert, daß sie im Sinne eines „Entweder-Oder“ entschieden werden müsse. Die entscheidenden Praktiker weigern sich allerdings zumeist, diese Empfehlungen anzunehmen. Sie sprechen sich weiterhin – um nur einige der wichtigsten Bereiche zu nennen<sup>13</sup> – *erstens* sowohl für die Vertiefung als auch für die Erweiterung der Europäischen Union aus, obwohl nach Ansicht von Beobachtern bereits heute absehbar ist, daß die Regierungskonferenz der EU weit hinter jenen Reformen zurückbleiben wird, die von der Bundesregierung ursprünglich als Voraussetzung für die Ausdehnung einer effizienten und effektiven Union nach Osteuropa genannt wurden; sie sprechen sich *zweitens* sowohl für die Erweiterung der EU als auch eine deutliche Senkung des deutschen Beitrages zum EU-Haushalt aus, obwohl nach Ansicht von Beobachtern völlig klar ist, daß der Preis für die Erweiterung vor allem von den Deutschen selbst zu zahlen sein wird, da sie es sind, die diesen Schritt mit dem größten Nachdruck fordern; sie sind *drittens* sowohl für die volle Integration ausgewählter mitteleuropäischer Nachbarstaaten in die NATO als auch für die Fortentwicklung partnerschaftlicher Beziehungen mit Rußland, obwohl manche Beobachter argumentieren, daß wichtige Teile der russischen Elite jegliche Ausdehnung der NATO-Strukturen als aggressiven Akt auffassen und insofern die westlichen Beziehungen mit Rußland leiden werden; sie sind *viertens* sowohl für die Beibehaltung der herausgehobenen sicherheitspolitischen Rolle der NATO (und insofern für die Aufrechterhaltung einer deutlich sichtbaren militärischen Präsenz der Amerikaner in Europa) als auch für den Ausbau einer eigenen sicherheitspolitischen Identität der Europäer mit Hilfe der WEU

12 Vgl. Germany and its interests: hearing secret harmonies, in: The Economist vom 20. 11. 1993, S. 23; Timothy Garton Ash, Germany's Choice, in: Foreign Affairs, 73 (1994) 4, S. 78.

13 Die nachfolgende Liste von Zielen läßt sich anhand zahlreicher regierungsamtlicher Stellungnahmen nachzeichnen; vgl. aus jüngster Zeit etwa die eingangs zitierte Rede Helmut Kohls (Anm. 1); ferner Volker Rühle, Deutschlands Rolle im zusammenwachsenden Europa und der Beitrag der Bundeswehr, Rede anläßlich der 14. Bundesdeligiertenversammlung des Verbandes der Reservisten der Deutschen Bundeswehr am 10. 11. 1996 in Würzburg, in: Bulletin, 91 vom 14. 11. 1996, S. 996–998; Klaus Kinkel, Erklärung der Bundesregierung zur Europapolitik, abgegeben in der 128. Sitzung des Deutschen Bundestages am 10. 10. 1996, in: Bulletin, Nr. 81 vom 15. 10. 1996, S. 869–871; Antwort der Bundesregierung auf eine Große Anfrage der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen zur neuen Sicherheitspolitik der Bundesrepublik Deutschland (Drucksache 13/5181 des Deutschen Bundestages) vom 2. 7. 1996.

und der EU, obwohl nach Ansicht mancher Beobachter der Ausbau der letzteren Institutionen den Abzug der Amerikaner unweigerlich beschleunigen wird.

Mit dieser (durchaus verlängerbaren) Aufzählung von sich vermeintlich oder tatsächlich widersprechenden Zielsetzungen soll weder suggeriert werden, daß die Regierenden blauäugig, noch daß die sie kritisierenden Beobachter kurzsichtig seien. Es soll lediglich ein Eindruck davon vermittelt werden, in welchen unterschiedlichen Kategorien Theoretiker und Praktiker denken und in welchen Spannungsfeldern sich letztere bewegen (und meinen, bewegen zu müssen), wenn hehre außenpolitische Gesamtkonzepte in praktikable Schritte übersetzt werden sollen. Die Vermittlung oder Versöhnung von (tatsächlich oder vermeintlich) konkurrierenden Zielen gehört für die Praktiker genauso zum Tagesgeschäft, wie die Abfassung von erhellenden Texten das tägliche Brot der Theoretiker darstellt. Und genausowenig wie die guten Theoretiker glauben werden, daß ihre Erkenntnisse der Weisheit letzter Schluß sind, werden die guten Praktiker glauben, daß sie alle Ziele verwirklichen werden können. Doch auch wenn solche „trade-offs“ ein Kernbestandteil internationaler Politik im allgemeinen und deutscher Außenpolitik im besonderen sind, bedeutet dies nicht, daß die Vermittlung konkurrierender Ziele nicht bis zum letzten versucht werden sollte.

Und dies scheint, auf einen knappen Nenner gebracht, eines der Vermächtnisse westdeutscher Außenpolitik zu sein, denen sich die gegenwärtige Bundesregierung weiterhin (oder mehr noch als früher) verpflichtet sieht. Wie ein roter Faden durchzieht diese Politik – wie das eingangs angeführte Kohl-Zitat andeutet – das Bemühen, die Deutschen in anderer Weise in das europäische Staatengefüge einzuflechten, als dies etwa Bismarck mit seinem System von Allianzen versuchte. Nicht Flexibilität und „Ad-hocismus“ soll dieses System kennzeichnen, sondern Berechenbarkeit und wechselseitige Bindung. In diesem Sinne kann die Europapolitik der Regierung Kohl auch als das Streben gedeutet werden, institutionelle Vorkehrungen unterschiedlichster Art zu treffen, damit nicht nur traditionelle machtpolitische Gleichgewichtskalküle einzelner Staaten immer unbedeutender werden, sondern auch robuste, souveränitätsbeschränkende institutionelle Mechanismen entstehen, die von einzelnen Staaten (inklusive Deutschland) schwer zu unterminieren sind.

#### 4. Das Bemühen um Profilierung: Die Regierenden von morgen

Da die Opposition von heute die Regierung von morgen stellen will, unterscheiden sich die Außenpolitiker der Opposition von ihrem Rollenverständnis her weit weniger von jenen der Regierung, als sich etwa ganz allgemein Praktiker von Theoretikern unterscheiden. Zwar werden sich oppositionelle Außenpolitiker nicht in derselben Weise gezwungen sehen, Detailvorschläge zu entwickeln und Glaubwürdigkeit und Konsistenz zu demonstrieren, wie dies bei den Regierenden der Fall ist, aber wie diese werden sie in ihren heutigen Äußerungen die Entscheidungen von morgen vorbereiten müssen. Sie sind zwar (noch) nicht gezwungen, außenpolitisch zu handeln, aber je näher sie sich der Macht wännen, desto mehr werden sie sich gehalten fühlen, die Wahrscheinlichkeit zukünftigen Handlungszwanges bereits heute zu berücksichtigen. Hinzu kommt, daß sie sich als potentielle Regierung von morgen gegenüber der heutigen Regierung profilieren müssen und dies dadurch kompliziert wird, daß sie neben innerparteilichen und außenpolitischen Kalkülen auch zukünftige Koalitionskonstellationen berücksichtigen müssen. Die beiden Fragen, die Oppositionsparteien zu beantworten haben, lauten insofern: 1. Wie können wir uns auf dem Feld der Außenpolitik so profilieren, daß unsere Chancen steigen, alleine oder mit anderen die gegenwärtige Regierung abzulösen? 2. Was würden wir – wenn wir morgen an die Stelle der Regierung träten – tun, und was gilt es vor diesem Hintergrund bereits heute zu berücksichtigen, wenn wir die Regierung kritisieren?

In der gegenwärtigen Zusammensetzung der Opposition äußern sich diese Kalküle in zweierlei Weise. In den in der breiteren Öffentlichkeit wahrgenommenen außenpolitischen Themen scheinen sich die Regierung und die größte Oppositionspartei, die SPD, nur in Nuancen zu unterscheiden<sup>14</sup>. Grundsätzliche Meinungsunterschiede, wie sie noch vor dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom Juli 1994 über Auslandseinsätze der Bundeswehr beobachtbar waren, sind kaum noch festzustellen, vor allem wenn es um die Konkretisierung allgemeiner Interessendefinitionen geht. Wenig überraschend unterscheiden sich daher SPD-Politiker von der Regierung lediglich in der unbefangeneren, stärker visionären und insofern auch notgedrungen unverbindlicheren Thematisie-

14 Vgl. Rudolf Scharping, Deutsche Außenpolitik muß berechenbar sein, in: Internationale Politik, 50 (1995) 8, S. 38–44.

zung globaler Herausforderungen<sup>15</sup>. Die andere Oppositionspartei, die sich auf eine Regierungstätigkeit vorbereitet, Bündnis 90/Die Grünen, streitet demgegenüber heftig über spezifische außenpolitische Problemstellungen<sup>16</sup>. Dabei geht es nicht nur um die Frage, ob bzw. in welcher Weise sich die Bundeswehr an einem Folgeauftrag für die IFOR-Truppe der NATO in Bosnien beteiligen soll, sondern auch um grundlegendere Fragen nach dem Verhältnis von zivilen und militärischen Konfliktbearbeitungsstrategien, um die Rolle der USA in Europa und um die damit zusammenhängende Frage, inwiefern die derzeitige NATO durch andere, gesamteuropäische Sicherheitsinstitutionen ersetzt werden müsse<sup>17</sup>.

Diese Auseinandersetzungen zeigen, daß Bündnis 90/Die Grünen deutlich andere außenpolitische Akzente setzen wollte als die gegenwärtige Regierungskoalition, auch wenn sie mit dieser grundsätzlich darin übereinstimmt, daß die Bereitschaft zur Einbindung Deutschlands in supranationale Institutionen als außenpolitische Grundorientierung beibehalten werden muß. Im Vergleich zu früheren Positionen zeigen diese Äußerungen allerdings auch, daß Partei und Fraktion merkliche Positionsverschiebungen vorgenommen haben und der außenpolitische Klärungsprozeß alles andere als abgeschlossen ist. Angesichts der Tatsache, daß bei der SPD die Übereinstimmungen mit Regierungspositionen noch viel stärker ausgeprägt ist als bei Bündnis 90/Die Grünen, ist es daher durchaus vorstellbar, wenn nicht sogar wahrscheinlich, daß

15 Vgl. neben R. Scharping (Anm. 14), S. 44, auch Karsten Voigt, Plädoyer für eine zivile NATO, in: *Internationale Politik*, 50 (1995) 12, S. 15–20.

16 Die PDS als dritte Oppositionspartei tritt außenpolitisch in einer größeren Öffentlichkeit kaum in Erscheinung. Ihre Kernforderungen richten sich auf eine grundlegende ökologische Wende, die „tiefgreifende Umwälzung der kapitalistischen Produktions- und Konsumtionsweise im nationalen wie im Weltmaßstab“ und eine „Antikriegspolitik ohne Einschränkung“, die durch ein „solidarisches und internationalistisches Bündnis mit linken und alternativen Kräften“ befördert werden soll (vgl. *Opposition gegen Sozialabbau und Rechtsruck. Wahlprogramm der PDS 1994*, angenommen auf dem Wahlkongreß am 13. März 1994 in Berlin, S. 18–20).

17 Vgl. die folgenden unterschiedlichen Positionen: Beschluß des Länderrates vom 11./12. 5. 1996 in Erfurt, abgedruckt in: *Fraktion Bündnis 90/Die Grünen, Arbeitsgruppe Frieden, Abrüstung, Verteidigung, Rundbrief, Nr. 2 vom 28. 6. 1996*, S. 57–58; Joschka Fischer, Sicherheit in Europa ist ohne die USA nicht zu gewährleisten, in: *Frankfurter Rundschau* vom 8. 6. 1996, S. 14; Krista Sager, Grüne Sicherheitspolitik, in: *Internationale Politik*, 51 (1996) 8, S. 43–48; Den Frieden in Bosnien zu erhalten ist Aufgabe der UN, Interview mit Jürgen Trittin, in: *Frankfurter Allgemeine Sonntagszeitung* vom 10. 11. 1996, S. 5; vgl. auch die oben (Anm. 13) erwähnte Große Anfrage der Bundestagsfraktion von Bündnis 90/Die Grünen.

sich die Außenpolitik einer rot-grünen Koalition nicht signifikant von der derzeitigen Bundesregierung unterscheiden würde – vor allem wenn man in Rechnung stellt, daß eine gemeinsame Regierungsverantwortung dieser beiden Parteien nicht nur den Zwang zu Koalitionskompromissen mit sich brächte, sondern diese Regierung auch dem Sozialisierungsdruck ausgesetzt wäre, der sich aus den Zielen anderer Akteure der internationalen Politik ergibt.

---

#### IV. Die Öffnung der Debatten

---

Dieser Beitrag entwickelte zwei Gedankengänge: Explizit wurde argumentiert, daß der Diskurs über die neue deutsche Außenpolitik facettenreicher ist, als es die in der Öffentlichkeit verbreitete Zuspitzung auf die Schlagworte „Normalisierung“ und „Militarisierung“ suggeriert. Insbesondere wurde zu zeigen versucht, in welcher unterschiedlichen Weise Theoretiker und Praktiker wichtige Beiträge zur außenpolitischen Standortdebatte leisten. Eher implizit wurde die Auffassung vertreten, daß der Diskurs insgesamt darunter leidet, daß die (zumindest teilweise rollenbedingten) Unterschiede von typischen Diskursstilen und Problemformulierungen nicht hinreichend in Rechnung gestellt werden und es kaum Versuche gibt, zwischen den Teildiskursen Verbindungslinien herzustellen und wechselseitige Verständigung anzustreben, um die Debatte insgesamt über- und durchschaubarer zu machen.

Nun ist die Problematik des Verhältnisses zwischen Theorie und Praxis so alt wie die damit einhergehende Unterscheidung<sup>18</sup>. Einmal angenommen, daß die Einschätzung zutrifft, daß die Äußerungen von Theoretikern und Praktikern für die Herausbildung außenpolitischer Grundorientierungen („Einbindung“) bestimmter Gesamtkonzepte („Demilitarisierung internationaler Politik“) und konkreter Politiken („EU-Osterweiterung“) insofern von grundlegender Bedeutung sind, als sie nicht nur Möglichkeitsräume abstecken, sondern diese auch zugleich argumentativ im Sinne von Machbarkeitsszenarien und Politikempfehlungen entscheidungsvorbereitend

18 Vgl. neben den in Anm. 6 genannten Arbeiten die Sammelbesprechung von William Wallace zu sechs neueren Publikationen zu diesem Thema (*Truth and power, monks and technocrats: theory and practice in international relations*, in: *Review of International Studies*, 22 (1996) 3, S. 301–321).

strukturieren<sup>19</sup>, dann bedarf es vermehrter und systematischerer Anstrengungen, Theorie- und Praxisdiskurse auf einer Metaebene zu verknüpfen. Da dies angesichts der oben skizzierten Selbstverständnisse und aufgrund der Aufgabenverteilung zwischen Theoretikern und Praktikern von letzteren nicht zu erwarten ist, werden sich die Theoretiker dieser Aufgabe annehmen müssen. Wenn sie dabei erfolgreich sein wollen, werden sie aber – im Unterschied zu gängigen Praktiken – für diese Aufgabe ihre eigenen (außen-)politischen Präferenzen nicht nur stärker verleugnen, sondern auch ein höheres Maß an kritischer Empathie für die „Sowohl-als-auch“-Zwänge und die Profilierungsnotwendigkeiten der Praktiker aufbringen müssen. Dies bedeutet nicht, daß die Problemdefinitionen der Praktiker kritiklos hingenommen oder ihre Selektionskriterien unhinterfragt über-

19 Diese Einschätzung wird in neueren sozialwissenschaftlichen Arbeiten vertreten, die an dieser Stelle nicht ausführlicher diskutiert werden können.; vgl. aber Adrienne Héretier (Hrsg.), *Policy-Analyse. Kritik und Neuorientierung* (PVS-Sonderheft 24/1993), Opladen 1993, darin insbesondere die Beiträge von Frank Nullmeier, *Wissen und Policy-Forschung. Wissenspolitologie und rhetorisch-dialektisches Handlungsmodell*, S. 175–196; Otto Singer, *Policy Communities und Diskurs-Koalitionen: Experten und Expertise in der Wirtschaftspolitik*, S. 149–174, und Paul Sabatier, *Advocacy-Koalitionen, Policy-Wandel und Policy-Lernen: Eine Alternative zur Phasenheuristik*, S. 116–148; vgl. ferner aus dem Bereich der Internationalen Beziehungen Ole Waever, *Resisting the Temptation of Post Foreign Policy Analysis*, in: Walter Carlsnaes/Steve Smith (Hrsg.), *European Foreign Policy: The EC and Changing Perspectives in Europe*, London 1994, S. 254–255.

nommen werden sollten. Sie sollten aber stärker *als solche wahrgenommen* werden, bevor in einem dann vielleicht einsetzenden Kommunikationsprozeß zwischen Theoretikern und Praktikern mögliche Begrenzungen dieser Problemhorizonte herausgearbeitet und Öffnungen vorgenommen werden können<sup>20</sup>.

Aus dem Bereich der aktuellen deutschen Außenpolitik ließen sich mehrere Beispiele anführen, die in diesem Sinne gezielter problematisiert werden könnten. Zwei sollen ausreichen. Da ist zum einen die selten explizit hinterfragte, aber ausgesprochen wirkungsmächtige Prämisse, die Helmut Kohls Europapolitik zu motivieren scheint, daß die europäische Integration weiter vorangetrieben werden müsse, weil sonst ein Rückfall in alte Machtrivalitäten drohe oder vielleicht sogar wieder Krieg in Westeuropa denkbar werde. Und da ist andererseits die Prämisse, daß die unmittelbaren östlichen Nachbarn Deutschlands nur dann eine reelle Aussicht haben, den Transformationsprozeß erfolgreich abzuschließen, wenn sie in die EU und die NATO integriert werden. Beides mag zutreffen, aber keines ist offensichtlich. Und da die Politik, die auf beiden Prämissen beruht, in jedem Fall weitreichende Folgen nicht nur für Deutschland, sondern auch für seine Nachbarn zeitigen wird, sollte systematischer darüber diskutiert werden.

20 Vgl. Thomas Noetzel/André Brodocz, *Auf dem Weg zu einer konstruktivistischen Politikberatung* (erscheint im Sommer 1997 als Nr. 4 der „Schriftenreihe des Fördervereins Wissenschaft und politische Praxis e.V.“, Marburg).

## Die Neuordnung Europas

### Was leisten NATO und OSZE für die Kooperation mit Osteuropa und Rußland?

---

#### I. Der Schnellschuß

---

In diesem Jahr fallen in Europa wichtige Würfel. Die NATO wird die osteuropäischen Staaten benennen, die zuerst in die Allianz aufgenommen werden; als Datum dafür ist der 4. April 1999, der fünfzigste Geburtstag der Allianz, vorgesehen. 1997 wird aber auch die Regierungskonferenz der Europäischen Union (EU) abgeschlossen werden, die sich dann ebenfalls nach Osteuropa erweitern wird. Damit zeichnet sich nun deutlich ab, auf welche Weise Europa neu geordnet werden wird. Zwei westliche Organisationen, NATO und Europäische Union, werden diese Ordnung stiften, allen voran die NATO, die in dieser Hinsicht der Europäischen Union schon weit voraus ist. Sie hat auch die Konkurrenz mit anderen Organisationen gewonnen, vornehmlich die mit der Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Wien. Diese war 1990 ins Leben gerufen worden, als sich alle Teilnehmerstaaten des früheren Ost-West-Konflikts darüber im klaren waren, daß „die Kraft der Ideen der Schlußakte von Helsinki... in Europa ein neues Zeitalter der Demokratie, des Friedens und der Einheit“ anbrechen lassen würde<sup>1</sup>. Eine Zeit lang wurde sie wenigstens noch erwähnt, zusammen mit dem Europarat, jetzt ist nur noch von der NATO und der Europäischen Union die Rede. Wenn die EU die Alternative zwischen Vertiefung und Erweiterung nicht beseitigen kann, wird die Neuordnung Europas vornehmlich der NATO und ihrer Osterweiterung zufallen.

Das ist auf den ersten Blick gewiß keine schlechte Lösung, sie wird außerdem von ganz Osteuropa gewünscht. Die NATO hat sich in den vierzig Jahren des Ost-West-Konflikts hervorragend bewährt; sie verfügt über eine Organisation, die in allen Teilnehmerstaaten präsent ist, sie hat aktive Kommunikationskanäle, eingefahrene Entscheidungsprozesse – und viel Geld. Sie hat die Macht, die

aus den Gewehrläufen kommt; wer von ihr beschützt wird, profitiert von ihrer Abschreckungs- und notfalls von ihrer Verteidigungspolitik. Und schließlich, so wird argumentiert, ist die Entscheidung zugunsten der NATO und ihrer Erweiterung längst gefallen, es geht nur noch um die Verwirklichung.

So stellt es die Politik jedenfalls dar, aber so ist es nicht. Um die Aufnahme Polens, Tschechiens und Ungarns kommt die NATO nicht mehr herum, aber dabei könnte sie es bewenden lassen. In der bis zur Jahrtausendwende verbleibenden Zeit kann intensiv darüber nachgedacht und diskutiert werden, ob sich das neue Europa wirklich mit einer Militärallianz am besten ordnen läßt. In der NATO selbst gibt es erhebliche Kritik an dieser Entscheidung<sup>2</sup>; große amerikanische Zeitungen wie die New York Times sind dagegen<sup>3</sup>, auch bedeutende amerikanische Politiker wie der (jetzt aus dem Amt geschiedene) Senator Sam Nunn oder der frühere Oberkommandierende der NATO, General Galvin.

Jetzt, wo die Präsidentschaftswahlen in den USA vorüber und die Anreize entfallen sind, den osteuropäischen Ethnien in den USA nach dem Mund zu reden, werden die Karten ohnehin neu gemischt. Denn die Art und Weise, wie der Ost-West-Konflikt zu Ende gebracht wurde und die Größe des Umbruchs, die dieses Ereignis bewirkt hat, wären jämmerlich unterfordert, wenn sie im Endeffekt nur die Erweiterung einer Verteidigungsallianz als Konsequenz erzeugt haben würden. Die Ereignisse von 1989/90 haben, zusammen mit den soziopolitischen Veränderungen, die sie hervorgebracht hatten, politische Gelegenheiten eröffnet, die eine bessere Ausnutzung verdienen und ermöglichen<sup>4</sup>.

2 Vgl. Frederick Bonnart, But Rapid Enlargement Could Make the Alliance Irrelevant, in: International Herald Tribune vom 25. Oktober 1996.

3 Vgl. Don't Enlarge NATO, in: International Herald Tribune vom 26./27. Oktober 1996.

4 Vgl. Ernst-Otto Czempiel, Weltpolitik im Umbruch. Das internationale System nach dem Ende des Ost-West-Konflikts, München 1992<sup>2</sup>.

1 Bulletin der Bundesregierung, Nr. 137 vom 24. November 1990, S. 1409 ff.

Demgegenüber wird die NATO-Erweiterung mehr Probleme schaffen, als sie löst, und sie löst vor allem das wichtigste Problem nicht: Sicherheit in Europa zu erzielen. Was die NATO bewirkt hat und für ihre Mitglieder erzeugen kann, ist die Fähigkeit zu Abschreckung und Verteidigung. Niemand wird beides nach den vierzig Jahren erfolgreicher Praktizierung gering erachten. Gemessen an der politischen Möglichkeit aber, in Europa wirklich Sicherheit zu erzielen, greift diese Leistung zu kurz. Sicher sind die Staaten Europas nur dann, wenn sie keiner Gefährdung mehr ausgesetzt sind. Ein solcher Zustand ist nicht utopisch, er herrscht im OECD-Raum, in der Atlantischen Gemeinschaft und in Westeuropa. Also könnte er auch in Gesamteuropa angestrebt werden. Die Militärallianz und ihre Erweiterung kann ihn nicht erzeugen, weil sie, im Gegenteil, auf die Verteidigungsfähigkeit setzt.

---

## II. Die politische Aufgabe

---

Die NATO-Erweiterung als Ordnungsfaktor greift aber auch in anderer Hinsicht viel zu kurz. Sie bietet den osteuropäischen Staaten keinen politischen Ort, bevorteilt einige, benachteiligt die meisten und versetzt Rußland in die Lage des Gegners zurück, aus der es sich unter der Leitung Gorbatschows bravourös befreit und unter der seines Nachfolgers Jelzin immer weiter entfernt hatte. Schließlich erfordert diese Strategie unendliche Rüstungsanstrengungen von den Ländern, die alle Kraft zum wirtschaftlichen Aufbau verwenden sollten.

Die politische Situation jenes „Zwischeneuropas“, das vom Baltikum bis zum Schwarzen Meer reicht, stellt eines der neuralgischen und ungelösten Probleme Europas dar. Mit seiner Lage zwischen Rußland und den europäischen Großmächten bildete es seit dem 18. Jahrhundert deren Objekt der Begierde und einen Zankapfel. In den Begriffen moderner Realpolitik ausgedrückt, gehört diese Staatengruppe zum westlichen Sicherheitsglacis Rußlands, dem noch F. D. Roosevelt das Recht zugestanden hatte, diesen Bereich als seine Einflußsphäre anzusehen und mit ihm genehmen politischen Regierungen auszustatten. Vierzig Jahre lang hatte die Sowjetunion diesen Anspruch mit Hilfe des Warschauer Pakts eisern ausgeübt. Nachdem Gorbatschow ihn aufgegeben, die russischen

Truppen zurückgezogen und die Sowjetunion selbst aufgelöst hatte, ergibt sich für diese Länder die Gelegenheit, endlich den von ihnen gewünschten politischen Ort einzunehmen. Sie sind ihrem Selbstverständnis, ihrer Kultur und ihrer Geschichte nach Teil Westeuropas. Die Möglichkeit, sie dort zu verorten, bietet nur eine Organisation: die Europäische Union. Sie bildet die politische Gemeinschaft mit gemeinsamen Werten und gemeinsamen Institutionen, mit einem gemeinsamen Markt und – möglicherweise – mit einer gemeinsamen Währung. Während die Militärallianz der NATO – wie die der WEU – nur die Verteidigung dieser Werte gewährleistet, ist die Union der Ort, an dem sie erzeugt werden. Die Europa-Verträge sind daher das richtige Instrument für die politische Integration dieser Staaten.

Die Europäische Union ist aber auch verteidigungspolitisch nicht schutzlos. Die meisten ihrer bisherigen Mitglieder gehören der NATO an. Vor allem aber könnte die Union, wenn sie die Verteidigungsgemeinschaft der Westeuropäischen Union in sich integrierte, über eine eigene, durchaus leistungsfähige Verteidigungskomponente verfügen. Diese Neuorganisation wird sich kurzfristig nicht verwirklichen lassen, weil sie an die gewachsenen Grundfesten der europäisch-amerikanischen Beziehungen rührt, von einigen europäischen NATO-Mitgliedern nicht gewünscht und von den USA, trotz der von Clinton anfänglich gezeigten Reformbereitschaft, strikt abgelehnt wird. Washingtons Kompromißbereitschaft endet am Zwischenschritt der Combined Joint Task Forces, der im Juni 1996 in Berlin beschlossen wurde<sup>5</sup>. Am Ende der Entwicklung aber wird die Europäische Union mit der Westeuropäischen Union als europäische Säule der atlantischen Allianz stehen.

Zu verteidigungspolitischer Eile gibt es auch keinen Grund. Die Lage in Europa ist stabil, ihre Verschlechterung ist in den Augen der Bundesregierung „nur nach grundlegender Umkehr der derzeitigen Entwicklung denkbar“<sup>6</sup>. Es gibt also genügend Zeit, das richtige Neuordnungskonzept politisch umzusetzen und die osteuropäischen Staaten, vom Baltikum bis zum Schwarzen Meer, in die Europäische Union zu integrieren.

5 Vgl. ders., Rückkehr in die Führung: Amerikas Weltpolitik im Zeichen der konservativen Revolution, HSFK-Report, 4/1996; ders., Rückkehr in die Hegemonie. Zur Weltpolitik der USA unter Präsident Clinton, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, B 43/96, S. 25–33.

6 Jahresbericht der Bundesregierung 1994, Bonn 1994, S. 449.

---

### III. Die Schwächen der Allianz

---

Die NATO kann eine solche Leistung nicht erbringen. Sie ist, als klassische Verteidigungsallianz, nach außen gerichtet, nicht nach innen. Sie kümmert sich nicht um die Herrschaftssysteme ihrer Mitgliedsländer, etwa um die Kurdenpolitik der Türkei. Ob Portugal unter Salazar eine Demokratie war oder nicht, war der NATO – nach einem geflügelten Wort des früheren amerikanischen Senators Tom Connally – weniger wichtig als die Tatsache, daß es die Azoren besitzt. Aspekte politischer Legitimität, politischer Freiheit und liberaler Wirtschaft sind einer Militärallianz – und waren der NATO – eher äußerlich. Wie es der Logik militärischen Denkens entspricht, war jeder Gegner ihrer Feindes ihr Freund. Sie ist deswegen keine Allianz militärischer Technokraten geworden, beileibe nicht. Aber für das Bündnis souveräner Staaten ist die Herrschafts- und Innenpolitik seiner Mitglieder sowieso tabu. Es hat sich dort nicht eingemischt und wird es auch in Zukunft nicht tun.

Zwar hat die NATO Bedingungen für die osteuropäischen Kandidaten formuliert, darunter die Unterordnung des Militärs unter die Politik. Auch hat die Perspektive des NATO-Beitritts dazu geführt, daß die Minderheitenprobleme zwischen Ungarn und Rumänien aus der Welt geschafft und die zwischen der Slowakei und Ungarn in Angriff genommen wurden. Deswegen aber wird die NATO mit ihrer Erweiterung keinen „Europäischen Bürgerraum“ („European Civil Space“) herstellen, genausowenig wie es die NATO war, die die Einigung Westeuropas herbeigeführt und die Umwandlung dieser Region von einem Kriegsherd in eine Friedenszone bewirkt hat<sup>7</sup>.

Gerade weil die NATO keine auf die Innenpolitik der Mitglieder sich richtende Politik betreibt, wird sie von manchen osteuropäischen Regierungen bevorzugt. Sie wollen ihre Souveränität, die sie gerade erst von Moskau zurückgewonnen haben, nicht wieder abgeben oder auch nur einschränken müssen. Das ist verständlich, aber nicht richtig. Nichts hat sich in der europäischen Geschichte als so schädlich erwiesen wie das Beharren auf nationaler Unabhängigkeit und Souveränität. Die NATO des Kalten Krieges war nicht zuletzt deswegen so erfolgreich, weil sie im Bereich der militärischen Zusammenarbeit dieses Prinzip ausge-

höhlt hatte. Die Bundesrepublik hatte keine eigene Befehlsstruktur und keine eigene Logistik, weil sie beides in den integrierten Hauptquartieren der NATO-Armeegruppen Nord und Zentral gefunden hatte. Jetzt, wo es diese Armeegruppen nicht mehr gibt und die NATO ihr Heil weniger in der Verteidigung als vielmehr im Einsatz „out of area“ sucht, muß sich die Bundeswehr zwangsläufig renationalisieren. Welche ordnungspolitische Funktion aber kann ein Verteidigungsbündnis haben, dessen Mitglieder samt und sonders uneingeschränkt souverän über ihre Streitkräfte verfügen? Nur die Eurocorps weisen in eine ganz andere Richtung, die, wenn sie verwirklicht werden würde, zu einer integrierten westeuropäischen Armee führen und alle Gefahren eines wiederaufkommenden Nationalismus beseitigen würde.

---

### IV. Die Kosten der Osterweiterung und ihre politischen Folgen

---

Ordnungspolitisch unwirksam – jedenfalls nicht besser als die Zusammenarbeit in der Partnerschaft für den Frieden – kommt der Eintritt in die Militärallianz den Neulingen teuer zu stehen. Die Osterweiterung der NATO wird nach einer Studie des Congressional Budget Office in den USA mehr als 130 Mrd. US-Dollar in einem Zeitraum von fünfzehn Jahren kosten. Andere Berechnungen kommen, je nach Szenario, zu einer Zahl zwischen 10 und 110 Mrd. US-Dollar<sup>8</sup>. Die vier Visegrád-Staaten (Ungarn, Polen, die Tschechische Republik und die Slowakische Republik), die als erste aufgenommen werden, müßten von diesen Beträgen rund zwanzig Prozent aufbringen, vermutlich sehr viel mehr, wenn und weil sie die neuen NATO-Waffen kaufen müßten. Bedenkt man, daß Polen beispielsweise 1994 ein Bruttosozialprodukt pro Kopf von 2 462 US-Dollar und eine Inflationsrate von 33,3 Prozent hatte (zum Vergleich: BSP pro Kopf in Deutschland 25 129 US-Dollar, Inflationsrate unter drei Prozent), wird die enorme ökonomische Belastung durch den NATO-Beitritt plastisch. Natürlich werden die vier Staaten, wenn sie nicht der NATO beitreten, auch eine Armee brauchen, und die Aufnahme in die Europäische Union wird wegen der wirtschaftlichen Anpassungsnotwendigkeiten auch einen

7 Diesen Anspruch erhebt der amerikanische NATO-Botschafter Robert E. Hunter, in: U.S. Information and Texts, Nr. 42 vom 24. Oktober 1996.

8 Vgl. Ronald D. Asmus/Richard L. Kugler/F. Stephen Larrabee, What will NATO Enlargement Cost?, in: Survival, 38 (1996) 3, S. 5–26.

wirtschaftlichen Preis haben. Er würde aber im Gegensatz zum Rüstungsaufwand ökonomisch sinnvoll, weil produktiv sein. Auf absehbare Zeit brauchen die osteuropäischen Staaten nichts weniger als eine neue und größere Rüstung.

Das besonders große ordnungspolitische Defizit der NATO-Osterweiterung liegt in ihrer Selektivität. Als einigermaßen sicher gilt, daß Polen, Ungarn und Tschechien als Vollmitglieder aufgenommen werden. Sie gelten als die erste Gruppe, der, wie Präsident Clinton in seiner außenpolitischen Grundsatzrede vom 22. Oktober in Detroit gesagt hat, „alle sich entwickelnden Demokratien in Europa (folgen sollen), die bereit sind, die Verantwortung der Mitgliedschaft zu tragen“<sup>9</sup>. Sie werden aber nicht alle Vollmitglieder werden können oder wollen; für diesen Fall hält die NATO die Partnerschaft für den Frieden (PfP) und den Nordatlantischen Kooperationsrat (NAKR) bereit. Der NAKR wurde 1991 ins Leben gerufen, um gleich nach dem Ende des Ost-West-Konflikts die militärische Kooperation zwischen den beiden früheren Gegnern in Gang zu setzen. Das Programm „Partnerschaft für den Frieden“ wurde 1993 von den Amerikanern erfunden, um den polnisch-deutschen Vorstoß zur NATO-Osterweiterung vom Tisch zu bringen; inzwischen ist das insgesamt sehr erfolgreiche PfP-Programm entweder zu einer Vorstufe des NATO-Beitritts oder zu dessen Ersatz geworden. Der Nordatlantische Kooperationsrat wird vom CDU-Abgeordneten Schmidt inzwischen sogar zu einer gesamteuropäischen Organisation hochgestuft<sup>10</sup>.

Diese Gedankenspiele können nicht verdecken, daß die Osterweiterung der westlichen Militärallianz die osteuropäischen Staaten in zwei Gruppen teilen wird: in die NATO-Mitglieder, die von dem – wenngleich sehr vagen – Beistandsversprechen des Artikel 5 Nordatlantik-Vertrag profitieren, und diejenigen, die außen vor bleiben. Darunter fallen die baltischen Staaten, denen selbst der amerikanische Verteidigungsminister Perry im Herbst 1996 keine Hoffnung gemacht hat, und die Ukraine, mit 51 Millionen Bürgern die zweitgrößte Republik der früheren Sowjetunion. In diesem Status verbleiben ferner Rußland und die anderen europäischen Mitglieder der früheren Sowjetunion sowie die kaukasischen und die mit-

telasiatischen Republiken. Die NATO-Osterweiterung schneidet also aus dem riesigen, zur Neuordnung anstehenden Gebiet einen ganz kleinen Teil heraus, überläßt alles andere seinem Schicksal und der Zusammenarbeit in der Partnerschaft für den Frieden.

Die EU-Erweiterung, so könnte man argumentieren, verfährt nicht anders, kann ebenfalls nur einige, nicht alle Staaten dieses Raumes integrieren. Aber die Unterschiede sind bedeutend und dreifach:

*Erstens:* Die Europäische Union kann sehr viel mehr Staaten aufnehmen, vor allem sämtliche mittelosteuropäischen. Die NATO wird das nicht nur wegen der Rücksicht auf den russischen Widerstand, sondern auch deswegen nicht tun, weil sie die Beistandsverpflichtung des Artikel 5 nur ganz sparsam ausweiten wird. Die Amerikaner, die diese Garantie schon für Westeuropa 1961 aufgeweicht hatten, werden sich hüten, sie bis nach Sofia oder gar bis nach Sewastopol zu erweitern.

*Zweitens:* Die EU hält jenseits ihrer – erweiterten – Grenzen bewährte und großflächig nützliche Instrumente der Zusammenarbeit bereit, mit denen die PfP, die sich nur auf das Militär erstreckt, nicht konkurrieren kann. Eine Freihandelszone, wie sie in der Perspektive des 1994 mit Rußland abgeschlossenen Partnerschafts- und Kooperationsabkommens steht, kann das Land bis an die „Schwelle einer formalen Mitgliedschaft“ in der EU heranführen<sup>11</sup>. Dieses Ziel ist für Rußland und alle anderen, denen es gesteckt wird, so wichtig und verlockend, daß die EU sehr viel mehr und sehr viel tiefer greifende, sogar die Herrschaftsstruktur der Länder verändernde Reformen fordern kann als die NATO, die lediglich die zivile Kontrolle über das Militär verlangt.

*Drittens:* Die EU-Erweiterung bindet die Nicht-Mitglieder in kooperative Strukturen ein, während die NATO sie antagonistisch ausgrenzt. Das will zwar der Westen nicht wahrhaben. Präsident Clinton hatte diese Konsequenz noch auf der NATO-Gipfelkonferenz im Januar 1994 in Brüssel abgelehnt, als er davor warnte, „eine neue Linie zwischen Ost und West zu ziehen, die die self-fulfilling prophecy zukünftiger Konfrontationen schaffen würde“<sup>12</sup>. In Detroit, im Oktober 1996,

11 Vgl. Heinz Timmermann, Partnerschaft und Kooperation mit Moskau, Bundesinstitut für ostwissenschaftliche und internationale Studien, Aktuelle Analysen, 60/1994, Köln 1994.

12 USPIT, Nr. 3 vom 10. Januar 1994, S. 5.

9 Bill Clinton, in: US Information and Texts, Nr. 42 vom 24. Oktober 1996, S. 5.

10 Vgl. Christian Schmidt, Frieden für Europa im 21. Jahrhundert. Strukturelemente einer europäischen Friedensordnung, in: Wolfgang Schäuble/Rudolf Seiters (Hrsg.), Außenpolitik im 21. Jahrhundert. Die Thesen der Jungen Außenpolitiker, Bonn 1996, S. 87–88.

betonte er noch einmal, daß es keine „Grauzone der Unsicherheit“ in Europa geben würde. Fakten lassen sich aber „durch ein Wort zur rechten Zeit“ (Goethe), komme es auch vom rechten Mann, nicht verändern. Wer eine auf die Abwehr äußerer Bedrohungen gerichtete Militärallianz in einer Region erweitert, stuft die Staaten, die nicht aufgenommen werden, als potentielle Bedrohungen ein. Warum sonst würde er ein Verteidigungsbündnis ausweiten?

---

## V. Wird Rußland wieder zum Gegner?

---

Die Osterweiterung der Militärallianz wird also genau das herbeiführen, was der Westen, wie Außenminister Kinkel gesagt hat, so gern aus der Politik verabschieden würde: Kräftegleichgewichte und *cordons sanitaires*, die „Leitbilder früherer Jahrhunderte“<sup>13</sup>. Sie wird verfehlen, was Präsident Clinton vorschlägt: „Einen Kontinent, dessen Völker sicher und frei sind, frei und friedlich.“<sup>14</sup>

Solche Ziele verlangen neue, moderne Strategien. Sie müssen endlich der Empfehlung des Vegetius abschwören, den Frieden durch die Vorbereitung auf den Krieg anzustreben. Sie klingt noch immer verführerisch plausibel, war im 5. Jahrhundert nach Christus wohl auch zutreffend. Heute ist sie hoffnungslos überholt. Wer den Frieden will, muß den Frieden vorbereiten. „Si vis pacem, para pacem“, heißt die Devise<sup>15</sup>.

Damit ist von der westlichen Strategie nicht weniger verlangt, als eine kopernikanische Wende zu vollziehen. Sie muß nicht nur die Gewaltursachen beseitigen, sie muß darüber nachdenken, wo die Ursachen des Friedens liegen und muß sie politisch setzen.

---

## VI. Das alte Konzept: Machtgleichgewicht

---

Die größte Gewaltursache im internationalen System wird von dem durch die anarchische Struk-

13 Klaus Kinkel, Partner im Wandel: Deutsche Außenpolitik und die GUS-Staaten, in: Internationale Politik, 51 (1996) 10, S. 54.

14 B. Clinton (Anm. 9), S. 6.

15 Eva Senghaas/Dieter Senghaas, Si vis pacem, para pacem, in: Leviathan, 20 (1992) 1, S. 1–19.

tur des internationalen Systems erzeugten Sicherheitsdilemma gebildet. Natürlich gibt es, wie Nazi-Deutschland und der Irak Saddam Husseins gezeigt haben, den aggressiven Staat; darüber wird gleich zu sprechen sein. Die erste große Gewaltursache wird aber nicht vom bösen Nachbarn, sondern von der Ungewißheit gebildet, die das internationale System charakterisiert. Weil es dort keine Zentralinstanz gibt, die, wie in einem Staat, die Sicherheit der Systemmitglieder gewährleistet, muß jedes von ihnen seine Sicherheit selbst bewirken. Das internationale System ist ein Selbsthilfesystem<sup>16</sup>.

Jeder Staat muß sich darauf vorbereiten, daß er von einem anderen Staat überfallen wird. Die Systemanarchie läßt keine Wahl, obwohl jeder Mann bewußt ist, daß dadurch die Unsicherheit nicht gemildert, sondern vermehrt wird. Denn die Verteidigungsrüstung des einen muß vom anderen als potentielle Offensivrüstung verstanden und mit eigener Verteidigungsvorsorge beantwortet werden. So kommt es zu Rüstungswettläufen, gegebenenfalls zum Krieg. Das „Sicherheitsdilemma“ besteht darin, daß das Verhalten, das Sicherheit bewirken soll, sie erst recht gefährdet.

Eine der beiden großen Kriegsursachen liegt damit klar zutage; über sie gibt es in der Wissenschaft keinen Dissens. Die klassische Antwort darauf, die von den Theorien des Realismus und des Neorealismus für unausweichlich gehalten wird<sup>17</sup>, besteht in der Aufrüstung. Allianzbildung und Gleichgewichtspolitik sollen diesen Widerspruch mildern. Der Realismus gibt sich damit zufrieden, die Gewaltursache durch ein Gleichgewichtssystem einander ausbalancierender Militärallianzen einzuhegen.

Es ist unschwer zu sehen, daß die NATO mit ihrer Erweiterung genau diesem Konzept folgt. Obwohl sie es nicht sagt, weiß sie natürlich, daß Rußland und die anderen Staaten der GUS auf die Osterweiterung der NATO reagieren müssen. Nachdem die westliche Strategie das Sicherheitsdilemma in dieser klassischen Weise angegangen ist, bleibt Rußland keine andere Wahl, als seinerseits klassisch zu antworten, also aufzurüsten und eine Gegenallianz zu bilden. Das Land fühlt sich nicht

16 Vgl. Kenneth N. Waltz, Theory of International Politics, Reading, Mass. 1979.

17 Vgl. Joseph M. Grieco, Understanding the Problem of International Cooperation: The Limits of Neoliberal Institutionalism and the Future of Realist Theory, in: David A. Baldwin (Hrsg.), Neorealism and Neoliberalism, New York 1993, S. 301–338; John J. Mearsheimer, Back to the Future. Instability in Europe After the Cold War, in: International Security, 15 (1990) 1, S. 5–56.

nur düpiert, sondern auch bedroht. Moskau hatte aus eigener Kraft und gegen mannigfache Widerstände im eigenen Land wie im Westen den Kalten Krieg beendet. Es hat die DDR aufgegeben, seine Truppen aus Osteuropa und dem Baltikum zurückgezogen, es hat den Kommunismus als Herrschaftssystem beseitigt und die Sowjetunion aufgelöst. Was hätte Moskau noch mehr tun können, um sich dem Westen als das zu präsentieren, was Rußland geworden ist und weiterhin sein möchte: ein Partner? Wenn die westliche Antwort darauf eine Annäherung der siegreichen NATO-Allianz an die russischen Grenzen ist, wird niemand in Rußland den Eindruck haben, daß der Westen die russische Vorleistung honoriert. Nun gibt es in der Politik die Kategorie der Dankbarkeit nicht, wohl aber die des Sieges. Ihn nutzt der Westen aus, wenn er die von Rußland offerierte Partnerschaft in die Vergrößerung seiner territorialen Einflußzone umschmiedet.

In Moskau entsteht aber nicht nur Frustration, sondern auch Furcht. Der Westen ist subjektiv ehrlich, wenn er argumentiert, daß sich die NATO-Erweiterung gegen niemanden, auch nicht gegen Rußland, richtet. Er müßte aber wissen, daß in der internationalen Politik infolge des Sicherheitsdilemmas nicht die Absichten, sondern die Fähigkeiten zählen. So hat er sich selbst stets verhalten, so verhält er sich heute noch. Andernfalls würde er die Militärallianz ja nicht erweitern. Alle Begründungen dafür, daß Rußland selbst nicht Mitglied der NATO werden kann, fallen in der einen zusammen, daß sich die Erweiterung gegen Rußland richtet.

So wird sie dort auch aufgefaßt, und zwar in allen politischen Gruppierungen. Haben die Visegrád-Staaten Angst vor Rußland, so hat Rußland Angst vor dem Westen, zumal wenn er seine strategische Ausgangsposition durch die Osterweiterung erheblich verbessert. Ein Verzicht auf die Stationierung von westlichen Truppen und Nuklearwaffen, auf die Osterweiterung der NATO-Logistik, den es bis Ende Oktober 1996 noch nicht einmal als westliches Angebot gab<sup>18</sup>, bietet keine Abhilfe, weil eine entsprechende Vereinbarung unter den Selbsthilferegeln des internationalen Systems jederzeit gebrochen werden könnte. Jeder NATO-General, säße er in Moskau, würde sich genauso verhalten wie seine russischen Kollegen, die aufgrund der NATO-Erweiterung ihre Rüstungskontrollpolitik

18 Siehe die Äußerungen des NATO-Generalsekretärs Solana, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 30. Oktober 1996, S. 8.

und das Verhältnis zum Westen insgesamt zu überdenken beginnen.

Natürlich kann Rußland kein Veto über den Beitritt anderer Staaten beanspruchen. Dieser Hinweis ist richtig, aber auch belanglos, denn es geht nicht um Rechtstitel, sondern um politischen Nutzen. Niemand kann es Rußland verwehren, auf diese Osterweiterung mit seinen Möglichkeiten zu antworten: der Errichtung einer Militärorganisation in der GUS, dem Wiederaufbau des russischen Militärs, der Wiederaufrüstung – also mit einem negativen, den Interessen des Westens und den mittelosteuropäischen Staaten zuwiderlaufenden Verhalten.

Wer kann angesichts dieser nicht nur vorhersehbaren, sondern sich bereits abzeichnenden Folgen die Osterweiterung der NATO für eine kluge Politik halten? Die Schutzinteressen der mitteleuropäischen Staaten sind real und angesichts ihrer Erfahrungen mit dem russischen und sowjetischen Imperialismus mehr als verständlich. Ihnen könnte, zusätzlich zu der im EU-Beitritt liegenden Sicherheitsgewährleistung, durch eine Bestandsgarantie der NATO schnell und zuverlässig Rechnung getragen werden, ohne die ordnungs- und sicherheitspolitischen Nachteile zu erzeugen, die eine Erweiterung der westlichen Militärallianz mit sich bringt.

Denn ein Rußland, das auf diese Weise zum autoritären Herrschaftssystem zurückgeführt, zur Wiederbewaffnung und zur Kooperationsminderung veranlaßt wird, könnte erneut zu einer realen Gefährdung der mittelosteuropäischen Staaten werden. Der „geographic fatalism“ weicht auch vor Verteidigungsverträgen nicht zurück. Warum in aller Welt setzt die Osterweiterung der NATO die Sicherheit der Staaten „Mitteleuropas“ aufs Spiel, nur um die Verteidigungsfähigkeit einiger weniger, unnötig wie sie auf absehbare Zeit hin ist, zu erzeugen?

---

## VII. Die verengte Diskussion

---

Michael Mandelbaum macht darauf aufmerksam, daß der Westen die sicherheitspolitische Bedeutung der gesellschaftlich-politischen Veränderungen im früheren Ostblock einfach nicht zur Kenntnis genommen hat<sup>19</sup>. Hinzurechnen muß man

19 Vgl. Michael Mandelbaum, *The Dawn of Peace in Europe*, New York 1996.

sicherlich die politikbildende Struktur der NATO, die, vor die Alternative des „expand or expire“ gestellt, sich zur Osterweiterung entschloß. Schumpeters Imperialismus-Begriff steuert die Einsicht bei, daß große gesellschaftlich-politische Organisationen, die funktionslos geworden sind, weiter agieren, um weiter zu existieren<sup>20</sup>. Aber auch Präsident Clinton sieht sich auf eine starke NATO angewiesen, um mit ihr die aktive Weltführungspolitik, zu deren Wiederaufnahme er sich aus innenpolitischen Gründen entschlossen hat, zu verwirklichen. Genannt werden müssen natürlich auch die osteuropäischen Staaten, die den Wunsch nach Aufnahme in die NATO sehr früh und sehr deutlich formuliert hatten.

Diese klassische Interessenkonstellation würde aber immer noch nicht ausreichend erklären, warum sich die Strategie des Westens in der zweifelsfrei herrschenden Friedenszeit so auf das militärische Instrument der Verteidigungsallianz kapriziert hat. Vermutlich liegt der Hauptgrund darin, daß es eine ausgearbeitete Anleitung zum politischen Handeln im Frieden gar nicht gibt. Friedenszeiten waren bisher immer nur Zwischenzeiten gewesen, in denen sich die Staaten auf den nächsten Krieg vorbereiteten. Dafür gibt es seit Clausewitz genügend Konzepte, die in den Militär- und Verteidigungsakademien auf der ganzen Welt ständig durchgearbeitet und verbessert werden.

Unbekannt und unerforscht geblieben ist hingegen, wie man mit einer Situation umgehen soll, in der der Krieg unwahrscheinlich, aber eine engere Staatenverbindung nicht vorgesehen ist – keine Förderung, Integration oder auch nur eine institutionalisierte Kooperation –, in der also, einfach ausgedrückt, der Friede herrscht<sup>21</sup>. Weil hier ein konzeptionelles Vakuum besteht, schieben sich die militärischen Strategien, bekannt und bewährt wie sie sind, leicht nach vorn.

Das Vakuum zu füllen fiel dabei gar nicht so schwer. Die internationale Politikwissenschaft hat viele einschlägige Kenntnisse bereitgestellt. Wir wissen heute, wie und unter welchen Bedingungen Friedenszonen entstehen. Wir wissen, wie man das Sicherheitsdilemma abbauen und was sonst noch getan werden kann, um die Gewaltursachen im

internationalen System durch Friedensursachen zu ersetzen<sup>22</sup>.

Auf das Sicherheitsdilemma mit einer – sich erweiternden – Verteidigungsallianz und dem Aufbau eines Gleichgewichtssystems zu reagieren ist also nicht so zwangsläufig, wie es der Realismus darstellt und die NATO praktiziert. Es gibt in der Theorie des Neoliberalismus – und es gab in der westlichen Praxis – sehr viel bessere Ansätze. Sie finden sich mit dem Sicherheitsdilemma und seinen Verhaltenszwängen nicht ab, sondern versuchen, es abzuschwächen. Das geeignete Instrument dazu ist die internationale Organisation. Sie ersetzt die Anarchie durch Kooperation und Vertrauen, bildet also eine aktiv wirkende Friedensursache.

Die Idee dazu ist nicht neu. Sie wurde zu Beginn des 18. Jahrhunderts schon konzipiert und wird von der Neoliberalen Schule rezipiert. Kann man die Systemanarchie nicht beseitigen, so kann man sie doch bis zur Irrelevanz abschwächen, wenn man die Systemmitglieder dazu veranlaßt, sich in einer internationalen Organisation zusammenzuschließen. Diese Idee hatte, aufgrund der gleichen Einsicht, schon das 18. Jahrhundert; sie läßt sich sogar bereits im späten 15. Jahrhundert nachweisen<sup>23</sup>. Sie wurde erstmals im Völkerbund, in entwickelter Form schließlich in den Vereinten Nationen verwirklicht, wenngleich etwas verzerrt durch die Beimischung eines anderen Konzepts, nämlich der kollektiven Sicherheit<sup>24</sup>.

Die Verursachung von Frieden durch internationale Kooperation kann dennoch klar gesehen werden, sie wurde von so hartgesottenen Realisten wie Franklin Delano Roosevelt und Winston Churchill deutlich angestrebt. Sie betrieben die Gründung der Vereinten Nationen nicht zuletzt deshalb, um durch die darin institutionalisierte Kooperation die aus dem Sicherheitsdilemma resultierenden Verhaltenszwänge nicht nur zu beseitigen, sondern zu ersetzen. Wenn die Staaten eines internationalen Systems in organisierter Form kontinuierlich zusammenarbeiten, wird die Ungewißheit abgebaut, das Sicherheitsdilemma reduziert. Es verschwindet nicht ganz, aber es wird unwirksam. Die internationale Organisation wirkt dann wie

22 Es gibt sechs Gewaltursachen im internationalen System, die durch sechs Friedensursachen ersetzt werden müssen. Nur drei von ihnen werden hier kurz vorgestellt. Eine ausführlichere Darstellung findet sich in: E.-O. Czempiel (Anm. 4), S. 33 ff.

23 Vgl. Jacob ter Meulen, Der Gedanke der internationalen Organisation in seiner Entwicklung, Bd. 2, Den Haag 1940.

24 Vgl. Ernst-Otto Czempiel, Die Reform der UNO: Möglichkeiten und Mißverständnisse, München 1994.

20 Vgl. Joseph A. Schumpeter, Zur Soziologie der Imperialismen, in: Archiv für Sozialwissenschaft und Sozialpolitik, (1919) 46, S. 275 ff.

21 Vgl. ausführlicher Ernst-Otto Czempiel, Die Politik vor dem Frieden: ratlos, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 26. Oktober 1996.

eine große aktive vertrauensbildende Maßnahme. Furcht und Angst werden abgebaut, Ungewißheit wird in Gewißheit umgewandelt. Die Gewaltursache wird also nicht nur gemindert, sie wird durch eine Friedensursache ersetzt.

---

## VIII. Die erste Friedensursache: OSZE

---

Für die Neuordnung Europas ergibt sich daraus der Ratschlag, nicht die NATO zu erweitern, sondern die OSZE in Wien zu stärken. Ihre friedensstiftende Aufgabe wurde in der bereits erwähnten „Charta von Paris für ein Neues Europa“ richtig beschrieben. Sie wurde inzwischen erfolgreich mit dem Auftrag zur Früherkennung und Verhütung von Konflikten ergänzt, insbesondere im Bereich des Minderheitenschutzes<sup>25</sup>. Die OSZE überwachte die Wahlen in Bosnien-Herzegowina, betreut die politische Seite des dortigen Friedensprozesses. Die Lissabonner Gipfelkonferenz vom vergangenen Dezember konnte dementsprechend einen beachtlichen Tätigkeitsnachweis entgegennehmen.

Die OSZE könnte noch sehr viel mehr tun. Sie könnte einen „Verhaltenskodex betreffend die politisch-demokratischen Aspekte der Zusammenarbeit“ verabschieden und einüben, den Bundestagspräsidentin Rita Süsmuth vorgeschlagen hat<sup>26</sup>. Aber die Organisation darf nach wie vor nicht mit einer europäischen Regierung verwechselt werden, die sie nicht ist und nicht werden wird. Exekutivfunktionen überfordern die OSZE. Der vorhersehbare Mißerfolg führt nur zu Abwertung und Diskriminierung, in jedem Fall zur Unterforderung.

Was die OSZE wirklich leisten soll und leisten kann, nämlich die im Sicherheitsdilemma stekende große Gewaltursache zu verringern, ist nicht an ein konkretes Objekt, sondern an einen bestimmten Modus gebunden: die Zusammenarbeit. Diese wichtige Funktion nimmt ihr, wer sie in Wien der Vernachlässigung überantwortet und statt dessen die NATO und deren Ableger – Kooperationsrat und Partnerschaft – in den Vordergrund schiebt. Denn damit rückt der strategi-

sche Akzent doch wieder auf Machtgleichgewicht und Abschreckung, also die traditionellen dissoziativen Strategien des Realismus, anstatt auf Vertrauensbildung und Zusammenarbeit, die von einer internationalen Organisation hergestellt werden können. Die OSZE ist, wie Außenminister Kinkel sie passend bezeichnet hat, „der richtige Rahmen, um Konsens über eine neue Sicherheitsarchitektur in Europa herzustellen“<sup>27</sup>, sie ist der „gesamteuropäische Sicherheitsrahmen“.

Er wird nicht genutzt, wenn sich die Regierungschefs alle zwei Jahre und die Außenminister jährlich zu Gipfelkonferenzen versammeln. Der unregelmäßig tagende Hohe Rat und der dazugehörige Ständige Ausschuß könnten die Kooperation aktivieren, den ständigen Meinungs-austausch über die europäische Sicherheit, über die „Anliegen der teilnehmenden Staaten“<sup>28</sup> unterhalten. Aber die beiden Gremien haben nur begrenzte Aufträge abzuarbeiten. Sie werden europapolitisch nicht gefragt und nicht gefordert, die OSZE ist für die Neuordnung Europas nicht zuständig.

Der Grund für diese Vernachlässigung ist evident: Politik und Diplomatie verkennen die Funktionen und Wirkungen einer internationalen Organisation bei der Bearbeitung des Sicherheitsdilemmas. Vielleicht werden sie deswegen übersehen, weil sie unsichtbar sind. Das haben aber Strukturen nun einmal an sich: Sie wirken, obwohl man sie nicht sehen kann. Die OSZE könnte, wenn man die in ihr angelegte Zusammenarbeit praktizierte, eine der beiden großen Gewaltursachen, das Sicherheitsdilemma, abbauen. Daß dabei natürlich auch politische Vor- und Nachteile vergeben werden, daß vor allem Rußland für die OSZE wirbt<sup>29</sup>, sollte niemanden stören. Politik ist immer ein Geschäft; worauf es hier ankommt, ist, es kooperativ zu betreiben.

Der Westen könnte sich um so leichter auf diese neue Strategie einlassen, als er nach wie vor über die NATO verfügt. Niemand verlangt, sie abzuschaffen; sie wird als Stabilitätsproduzent, als Krisenversicherung und als Bestandsgarant für die Staaten Mittelosteuropas gebraucht. Mit dieser Reserve im Hintergrund könnte sich der Westen um so besser auf die moderneren Strategien einlassen, die die Verteidigungsvorsorge eines Tages fal-

27 Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 30. Juli 1995.

28 Budapest Documents 1994.

29 Vgl. Bernard von Plate, Die OSZE – ein Lieblingskind der russischen Regierung?, in: Winrich Kühne (Hrsg.), Die Außenpolitik der Russischen Föderation: Großmachanspruch – ungelöste Transformationsaufgaben – innere Schwäche, SWP-KB 2950, Ebenhausen, März 1996, S. 92 ff.

25 Vgl. Herbert Honsowitz, „OSZE zuerst“. Die Neugestaltung des Verhältnisses zwischen UN und OSZE, in: Vereinte Nationen, 43 (1995) 2, S. 49 ff.

26 Vgl. Das Parlament vom 2. August 1996.

len lassen könnten. In den Friedenszonen Westeuropa und Atlantische Gemeinschaft haben sie ihr Leistungsvermögen schon gezeigt. Läge es da nicht eigentlich nahe, sie auch in Richtung Osten einzusetzen, ihre Kapazität für die Neuordnung Europas zu nutzen?

---

## IX. Die zweite Friedensursache: Demokratisierung

---

Der Bearbeitung der zweiten großen Gewaltursache, des diktatorischen Herrschaftssystems, ist es nicht anders gegangen. Auch hier gibt es eine große politikwissenschaftliche Theorie, deren Aussagen ganz eindeutig sind: Die wichtigste Ursache dafür, daß eine Friedenszone entsteht, ist die demokratische Verfassung der Herrschaftssysteme der Mitgliedstaaten. Dieser Zusammenhang nimmt international den Rang eines empirischen Gesetzes ein<sup>30</sup>. Gerade die amerikanischen Politologen, unter denen sich besonders Bruce Russett hervorgetan hat<sup>31</sup>, haben sich in zahlreichen quantitativ-empirischen Studien darüber vergewissert, daß es zwischen Demokratien keinen Krieg gegeben hat und daß die dafür verantwortliche Ursache das demokratische Herrschaftssystem der Mitgliedstaaten ist.

Für die Neuordnung Europas ergibt sich daraus der zweite strategische Ratschlag: Alle Anstrengungen müssen darauf gerichtet werden, daß der Demokratisierungsprozeß vor allem in Rußland weitergeht. Alles muß unterlassen werden, was ihn beeinträchtigt. Wer, wie Präsident Clinton, Sicherheit und Wohlfahrt, Freiheit und Frieden in Europa will, muß dessen Herrschaftssysteme demokratisieren. In den ersten beiden Jahren seiner Amtszeit war sich der Präsident der strategischen Bedeutung der Demokratisierungspolitik voll bewußt. Sie läßt sich veranschaulichen: Wenn die Demokratie in Rußland den Entwicklungsgrad erreicht haben wird, den sie in den USA schon besitzt, dann sind die Staaten „Mitteleuropas“ in dem eingangs genannten umfänglichen Sinne „sicher“. Es gibt dann keine Bedrohung mehr. Ihre Sicherheit hängt also nicht von der Osterweiterung der NATO, sondern von der Demokratisierung Rußlands ab.

30 Vgl. Jack S. Levy, *Domestic Politics and War*, in: *Journal of Interdisciplinary History*, 18 (1988) 4, S. 653–673.

31 Vgl. Bruce Russett, *Grasping the Democratic Peace. Principles for a Post-Cold War World*, Princeton 1993.

Auch das wußte der Westen 1989/90 sehr genau, vor allem die Clinton-Administration, die 1992 ans Ruder kam. Auch die EU weiß es und hat das Ziel im Partnerschaftsvertrag und im Strategiepapier ausführlich gewürdigt<sup>32</sup>. Aber es fehlt an Taten. Gemessen am Finanzvolumen waren sie ohnehin nie sehr groß. Die Netto-Hilfe aller OECD-Länder für Rußland fiel von 9,7 Mrd. US-Dollar 1993 auf 4,0 Mrd. US-Dollar 1995, also um die Hälfte. In den Jahren 1990 bis 1994 erhielt Rußland von den OECD-Staaten insgesamt knapp 22 Mrd. US-Dollar an Auslandshilfe – ein verschwindend kleiner Betrag<sup>33</sup>.

Gewiß kann die Demokratisierung Rußlands nicht von außen und schon gar nicht durch die Gewährung von Auslandshilfe allein gefördert werden. Der Demokratisierungsprozeß ist (übrigens im Gegensatz zum Deutschland von 1945, wo er von außen angestoßen werden mußte) in Rußland autonom entstanden und auf dem Weg. Der Transformationsprozeß wird schwierig und langwierig und nicht immer geradlinig sein, ist aber kaum umkehrbar<sup>34</sup>. Die Duma-Wahlen von 1995 und die Präsidentschaftswahlen 1996 zeigen das ebenso wie die Bewältigung der langen Arbeitsunfähigkeit Präsident Jelzins.

Der geringe Hilfsaufwand des Westens sagt auch etwas über seine Aufmerksamkeitsverteilung aus. Die Entwicklung des russischen Herrschaftssystems wird offenbar wenig beachtet, weil seine Bedeutung für die russische Außenpolitik der Zukunft unterschätzt, vielfach überhaupt nicht gesehen und weil angenommen wird, daß der Westen auf den Fortgang der russischen Transformation ohnehin keinen Einfluß nehmen kann.

Diese Annahmen gehören zum alten Denken. Von der Demokratisierung Rußlands hängt der Frieden in Europa entscheidend ab, sie bildet vielleicht sogar dessen wichtigste Grundlage. Gelingt der Demokratisierungsprozeß, ist der Friede gesichert, scheitert er, ist er aufs höchste gefährdet. Der Westen verfügt über zwei Sätze von Einwirkungsstrategien, die das Tempo und den Tiefgang des Transformationsprozesses in

32 Vgl. Europäische Kommission, *Bulletin der Europäischen Union*, (1995) 11, S. 150–152.

33 Vgl. OECD, *Aid and other Resource Flows to the Central and Eastern European Countries and the New Independent States of the Former Soviet Union*, Paris 1996, S. 14. Die sehr hohe bilaterale Hilfe Deutschlands ist dabei nicht berücksichtigt.

34 Vgl. dazu die Antwort der Bundesregierung auf die Große Anfrage der CDU/CSU- sowie der FDP-Bundestagsfraktionen, Bundestagsdrucksache 13/5601 vom 25. September 1996, S. 3.

Rußland maßgebend beeinflussen können. Die *direkten* Demokratisierungsstrategien hat Larry Diamond in seinem wichtigen Aufsatz von 1989 beschrieben<sup>35</sup>. Die EU macht davon auch durchaus Gebrauch, wenn sie die Erfüllung des Partnerschaftsabkommens mit der „politischen Konditionalität“ verknüpft<sup>36</sup>. Die Plazierung westlicher Investitionen beeinflusst die Machtverteilung zwischen dem politischen System und der russischen Gesellschaft. Deren Position ließe sich durch den direkten Kontakt zu westlichen gesellschaftlichen Akteuren erheblich verbessern. Die Interaktion zwischen nichtstaatlichen Akteuren und Rußland sowie der internationalen Umwelt käme gerade der eigentümlichen, stark entstaatlichten Struktur der Transformationsräume in Rußland entgegen<sup>37</sup>.

Die *indirekten* Strategien sind nicht weniger wirksam. Was in Rußland passiert, hängt nicht zuletzt vom Verhalten seiner internationalen Umwelt ab. Der Grad der Freiheit ist bekanntermaßen in einem Land umgekehrt proportional zu dem außenpolitischen Druck, der auf seinen Grenzen lastet. Da die NATO-Osterweiterung diesen Druck erhöht, stärkt sie die Gegner der Demokratie und stört den Prozeß der demokratischen Transformation. Deswegen ist die gesamte politische Klasse Rußlands dagegen<sup>38</sup>, übrigens auch sämtliche anderen Staaten der GUS.

Diese herrschaftspolitischen Folgen in Rußland dürfen aus der westlichen Diskussion über die NATO-Osterweiterung nicht ausgeklammert werden. Mag die „Charta“, die auf Deutschlands Anregung Rußland angeboten werden soll, noch so gut gemeint sein – der Vorantrieb der westlichen Militärallianz schwächt die zweite wichtige Friedensursache. Statt sie durch eine Demokratisierungsstrategie zu fördern, trägt der Westen zu ihrem Rückbau bei. Das weiß der Westen eigentlich auch, aber er läßt sich, wie auch schon bei der OSZE, von den immer noch vorhandenen, alten und innovationsabgeneigten Eliten davon

abbringen, seiner richtigen Einsicht in die Notwendigkeit und Möglichkeit modernerer Strategien zu folgen.

---

## X. Die dritte Friedensursache: Gesellschaftliche Symmetrie

---

Von einer dritten großen Friedensursache wird interessanterweise kaum gesprochen, obwohl sie direkt in die Tagesaktualität hineinragt: die Symmetrierung der Machtfigur Europas. Die Machtverteilung in einem internationalen System beeinflusst sehr wohl die Tendenzen zur Gewaltanwendung. Asymmetrien stärken, Symmetrien beruhigen sie. Gemeint sind hier nicht die berühmten Machtgleichgewichte, sondern Entsprechungen der gesellschaftlichen Potentiale<sup>39</sup> und ihr Verhältnis zueinander. In der politischen Alltagssprache präsentiert sich hier die Frage, wie das Verhältnis zwischen EU und GUS geordnet werden soll.

Dieses Verhältnis ist gegenwärtig so asymmetrisch wie möglich. Der riesigen Landmasse Rußlands steht die kleine des westeuropäischen Subkontinents gegenüber. Dort wohnen allerdings mehr als doppelt so viele Menschen wie in Rußland, und ihr Bruttosozialprodukt pro Kopf ist fast dreimal so groß: 14 415 US-Dollar gegenüber 4 755 US-Dollar<sup>40</sup>. Von der Ukraine und Weißrußland abgesehen, sieht das Verhältnis bei den kleineren Staaten der GUS noch schlechter aus<sup>41</sup>. Die Transformation zur Marktwirtschaft hat zwar ihren Tiefpunkt überschritten. Aber es wird lange dauern, bis die Staaten der früheren Sowjetunion (FSU) den Lebensstandard der Europäischen Union erreicht haben.

Die dritte Asymmetrie schließlich betrifft die Machtverteilung selbst. In Westeuropa ist sie einigermaßen symmetrisch, was den Ausbau der Union erleichtert. In der FSU ist sie denkbar asymmetrisch, weil der Weltmacht Rußland nur kleine und kleinste Republiken gegenüberstehen, die als Folge jahrzehntelanger Integration wirtschaftlich stark auf Moskau ausgerichtet sind.

---

35 Vgl. Larry Diamond, *Beyond Authoritarianism and Totalitarianism: Strategies for Democratization*, in: *The Washington Quarterly*, 12 (1989) 1, S. 141 ff.

36 Vgl. Heinz Timmermann, *Die Europäische Union und Rußland. Perspektiven der Partnerschaft*, in: *Integration*, 19 (1996) 4, S. 195 ff.

37 Vgl. Klaus Segbers, *Innere Blockaden außenpolitischer Handlungsfähigkeit: Zum Konsistenzproblem russischer Politik. Oder: Wer interessiert sich für Außenpolitik dort?*, in: W. Kühne (Anm. 29), S. 104 ff.

38 Vgl. Sergei Karaganov, *Where is Russia Going? Foreign and Defence Policies in a New Era*, PRIF-Report, Nr. 34/1994.

39 Vgl. Ernst-Otto Czempel, *Gleichgewicht oder Symmetrie*, in: *Jahrbuch für Politik*, 1 (1991) 1, S. 127–150.

40 Vgl. *United Nations, World Economic and Social Survey*, New York 1996, S. 301; Heinrich Vogel (Hrsg.), *Rußland als Partner der europäischen Politik*, Berichte des Bundesinstituts für ostwissenschaftliche und internationale Studien, 8 (1996), S. 29.

41 Vgl. Ingomar Hauchler (Hrsg.), *Globale Trends 1996*. Stiftung Entwicklung und Frieden, Frankfurt a. M. 1995, S. 42.

Die geographische Asymmetrie kann nicht beseitigt werden, muß es aber auch nicht. Territoriale Größe stellt heute keinen Wohlstandsfaktor mehr dar; entscheidend sind vielmehr Standortvorteile, technologisches Know-how und Bildungsgrade. Sie müssen von den Ländern der GUS natürlich selbst geschaffen werden. Die Europäische Union kann hier mit Kapital- und Ausbildungshilfe unterstützend wirken, tut es auch. Sie müßte vor allem ihre Märkte öffnen, was sie nur sehr zögerlich macht.

Besonders schwierig – aber auch besonders relevant – ist der Abbau der politischen Machtsymmetrie. Von den drei Räumen des Kalten Krieges ist der nordamerikanische durch den amerikanisch-kanadischen Bilateralismus geordnet, der westeuropäische durch die Vertiefung und Erweiterung der Union auf dem Wege zu einer neuen Ordnung. Der dritte Raum, der der FSU, zerfällt hingegen. Rein theoretisch könnte die GUS ihr Gebiet ähnlich neu ordnen wie die Europäische Union das von West- und Mitteleuropa. In beiden Fällen geht es um das gleiche Problem, wenn auch seitenverkehrt: Dysfunktional gewordene Einheiten müssen sich neu formieren, damit sie überleben können. Dazu muß in Europa die Kleinstaaterei durch einen funktionalen Föderalismus überwölbt, in der FSU ein riesiger Kunststaat in eine Föderation leistungsfähiger Einheiten aufgelöst werden. EU und GUS könnten dann in einer Freihandelszone ihre Kooperation institutionalisieren<sup>42</sup>.

Eine solche Lösung, die auch die weitere Auflösung der Russischen Föderation einschließen könnte, dazu allerdings ein neues Konzept von Staatlichkeit überhaupt brauchte, liegt freilich in weiter Ferne. Sie sollte aber als Ziel durchaus im Auge behalten werden, weil sie die beste Machtfigur geben würde, die sich vorstellen läßt. Die EU tut also sehr gut daran, im „Strategiepapier“ und im „Aktionsplan der Europäischen Union für Rußland“ vom 13. Mai 1996 die weitere Zusammenarbeit der GUS-Staaten zu fordern. Sie besonders ist auf eine Vertiefung der Demokratisierung in Rußland angewiesen, damit dessen Verhältnis zu den anderen Staaten der GUS nicht wieder in hegemoniale oder imperiale Formen umschlägt. Auf einen solchen Verzicht ist auch die Nordamerikanische Freihandelszone NAFTA angewiesen, mit der die USA beide Amerikas neu organisieren wollen. Der globale Trend geht zum wirtschaftlichen Großraum; er muß aber machtpolitisch dezentralisiert werden.

42 Vgl. E.-O. Czempiel (Anm. 4), S. 44.

Von der westlichen Politik gegenüber der GUS verlangt dieser Blick auf die künftige Machtfigur dreierlei: Erstens die Einsicht, daß hier eine wichtige Friedensursache liegt, die beachtet und gestaltet werden will. Zweitens darf bei der Förderung der Unabhängigkeitstendenzen auf dem Gebiet der FSU nicht aus dem Auge verloren werden, daß langfristig – und als dezentral-föderales Gebilde – die GUS durchaus erhaltens- oder wiederherstellenswert wäre. Überlegungen, wie sie Kasachstans Präsident Nasarbajew unter der Überschrift einer Eurasischen Union angestellt hat<sup>43</sup>, sollten daher nicht gleich verworfen, Vorformen davon wie der „Gemeinsame Wirtschaftsraum“ zwischen Kasachstan, Usbekistan, Kirgistan, der 1994 gegründet wurde, ernst genommen und gefördert werden. Das gilt auch für die „Gemeinschaft Integrierter Staaten“, zu der sich Weißrußland, Kasachstan und Kirgistan 1996 mit Rußland verbunden haben. Natürlich ist es ausschließlich Sache der Länder der FSU, darüber zu entscheiden, ob sie unabhängig bleiben oder sich zusammenschließen wollen. Aber jede Form einer „variablen Geometrie“<sup>44</sup> ist besser als der Versuch, die souveräne Unabhängigkeit der Staaten zu verabsolutieren. Gerade die kleineren Mitglieder der GUS wären gut beraten, sich zusammenzuschließen, wollen sie in der Zukunft die zunehmende Abhängigkeit von der Großmacht Rußland vermeiden.

Die westliche Politik sollte jedenfalls eine derartige Entwicklung behutsam fördern, sie in dem gegenwärtig gepflegten Bilateralismus zumindest nicht verstellen<sup>45</sup>. Nicht die „staatliche Stabilisierung und rationale Unabhängigkeit der einzelnen GUS-Staaten“ gilt es zu begünstigen, sondern die Herstellung einer „neuen, übergeordneten Integrationsgemeinschaft“ im GUS-Raum<sup>46</sup>.

Schließlich müßte, drittens, in das Problembewußtsein einrücken, wie sich die dann – hoffentlich symmetrierten – Potentiale der Europäischen Union und der GUS machtpolitisch konfigurieren ließen. Darin läge eine für Gesamteuropa entscheidende Friedensursache. (Sie müßte übrigens auch im Verhältnis zwischen der Europäischen

43 Vgl. Bess A. Brown, Die Angst Zentralasiens vor dem russischen Bären, in: Internationale Politik, 50 (1995) 11, S. 54.

44 Peter Schlotter, Welches Europa soll es sein? Gedanken zur Debatte über Maastricht II, HSFK-Standpunkte 10/1996.

45 Vgl. Klaus Kinkel, Partner im Wandel. Deutsche Außenpolitik und die GUS-Staaten, in: Internationale Politik, 51 (1996) 10, S. 54 ff.

46 Beide, sich allerdings widersprechende, Zitate aus: Forschungsgruppe Europa, Europas neue Ostpolitik. Strategie für eine gesamteuropäische Entwicklung, in: Internationale Politik, 51 (1996) 10, S. 63.

Union und Nordamerika geklärt werden, nachdem Helmut Kohls zeitgemäßer Ruf nach einer neuen „transatlantischen Agenda“ bisher ungehört verhallt ist.) Eine solche machtpolitische Strukturierung zwischen der Europäischen Union und den Staaten der FSU einzurichten ist natürlich schwierig und sensibel.

Ein Teil davon zeichnet sich bereits ab: die Freihandelszone. Ein zweiter steht schon bereit: die Kooperation in der OSZE. Das Strategiekonzept der EU unterschätzt die Organisation nach wie vor, wenn es sie lediglich als ein sehr wichtiges Forum für die „Entwicklung eines umfassenden politischen Dialogs mit Rußland“ ansieht. Zur Reduzierung des Sicherheitsdilemmas ohnehin unentbehrlich, müßte die Organisation die kooperativen Beziehungen zwischen den beiden Bestandteilen aufnehmen, kanalisieren und ord-

nen. Viel mehr ist ohnehin nicht zu tun. Wird nämlich die Neuordnung Europas mit den hier vorgestellten Friedensursachen vorgenommen, verschwindet nicht nur der Krieg endgültig. Demokratisierung und Symmetrierung der gesellschaftlichen Potentiale senken auch die Gewaltgrade in den Staaten weiter ab, so daß die internationale Politik eine neue, sanftere Qualität erhält, ihren Charakter als mehr oder weniger willkürlicher Selbsthilfesystem verliert.

Alle drei Friedensursachen müßten daher die westliche Politik zur Neuordnung Europas anleiten. Sie werden sich weder schnell noch gleichzeitig verwirklichen lassen, manche Umwege und Kompromisse erfordern. Sie müssen aber politikleitend werden. Geraten sie aus dem Blickfeld, wird die Neuordnung Europas nur eine Variante der alten, der bekannten Ordnung sein.

Andrei Zagorski

# Rußlands Erwartungen an Deutschland

---

## I. Einleitung

---

Eine einheitliche Erwartungshaltung gegenüber Deutschland hat sich in der russischen politischen Klasse noch nicht herauskristallisiert. Dies ist nicht verwunderlich, da es der Außenpolitik Moskaus, die eine Funktion der Innenpolitik ist, an klaren Konzepten fehlt. Die Außenpolitik manövriert zwischen kontroversen politischen Vorstellungen und hängt von der strukturellen und finanziellen Krise sowie von Impulsen ab, die von der Außenwelt an sie herangetragen werden.

Die treibenden Faktoren russischer Deutschlandpolitik können in zwei Kategorien eingeteilt werden. Die *erste* hat mehr mit intellektuellen Vorstellungen zu tun, mit bestimmten, quasi ideologischen Konzepten, die von unterschiedlichen Gruppen der politischen Elite Rußlands entwickelt werden. Dies ist die Sphäre, die noch am wenigsten konsensfähig in Rußland ist und die deswegen auch von geringerer praktischer Bedeutung für die Außenpolitik bleibt. Sie soll aber nicht ignoriert werden, weil sich gerade in dieser Sphäre das intellektuelle Umfeld entwickelt, in dem sich die Außenpolitik zu bewegen hat.

Die *zweite* hat weniger mit abstrakten politischen Konstruktionen zu tun, sondern eher mit praktischen Problemen, die direkt oder indirekt mit den deutsch-russischen Beziehungen zusammenhängen oder sich durch diese beeinflussen lassen. Dies ist eine eher kurzfristige Dimension der Politik, die aber um so wichtiger ist, weil sie nicht nur das aktuelle Tagesgeschehen in den deutsch-russischen Beziehungen beeinflusst, sondern auch das Gewebe dieser Beziehungen und somit bestimmte Muster des gegenseitigen Verhältnisses bestimmt, die ihre Eigendynamik entwickeln.

In diesem Sinne sind drei Entwicklungen von größerer Bedeutung, die diese praktischen Bedürfnisse prägen:

– die graduelle ‚Multilateralisierung‘ der Tagesordnung deutsch-russischer Beziehungen, die zunehmend nicht mehr durch rein bilaterale Angelegenheiten, sondern durch aktuelle Themen europäischer Politik bestimmt wird;

– die Systemtransformation russischer Gesellschaft und Wirtschaft, die unter anderem durch tiefe politische, Finanz- und Investitionskrisen charakterisiert wird, sowie

– die aktuellen Kontroversen über europäische Politik und Sicherheit.

Diese zwei Gruppen von Faktoren hängen nur indirekt zusammen. Die praktische Politik hat oft wenig mit den konzeptionellen Debatten zu tun, weil sie eher pragmatische Aufgaben zu lösen hat. Doch gibt es dazwischen auch ein bestimmtes Wechselverhältnis, das für die längerfristige Orientierung der Politik nicht ganz ohne Bedeutung bleiben kann.

In diesem Beitrag werden beide Kategorien systematisiert. Abschließend wird die vom Verfasser selbst vertretene Sichtweise dargestellt. Es bleibt offen, inwiefern die russischen Vorstellungen von und Erwartungen an Deutschland die eigentliche Diskussion über die deutsche Außenpolitik beeinflussen sollen. Sie bleiben subjektive Vorstellungen, die weder dem Selbstbild der Deutschen noch der ‚Wahrheit‘ entsprechen müssen. Es muß vielleicht hinzugefügt werden, daß manche von den in Rußland gängigen Vorstellungen die deutsche Politik auch weder irritieren noch verführen sollten.

---

## II. Eine Mischung von Geopolitik und Machtbalancen: das konzeptionelle Umfeld

---

Das Deutschland-Bild wird in der russischen außenpolitischen Debatte durch eine Reihe von Überlegungen bestimmt. Das Ende der ‚romantischen‘ Periode in den Beziehungen mit dem Westen (so Andrei Kosyrev noch im Herbst 1992), die ‚Rückbesinnung‘ auf ‚nationale Interessen‘ Rußlands werden oft als eine Art Rückkehr zu alten Stereotypen und Feindbildern verstanden, die von einer Zunahme antiwestlicher Stimmungen begleitet wird. Trotzdem soll festgestellt werden, daß das außenpolitische Denken in Rußland die Muster des kalten Krieges weitgehend über-

wunden hat. Nur entspricht das ‚neue Denken‘ wider Erwarten kaum den Erwartungen einer modernen Gesellschaft, es erinnert vielmehr an die Versuche, überholte Vorstellungen von der Geopolitik den gegenwärtigen Entwicklungen anzupassen.

Träume nach der Wiedererlangung der großmacht-politischen Stellung Rußlands fügen sich gut ein in die Erwartung, daß die bipolare Welt des kalten Krieges sich in eine multipolare verwandelt. Neben der zunehmenden Regionalisierung der Weltpolitik soll diese Entwicklung durch hartes Gegeneinander der alten und neuen Machtzentren bestimmt werden, das aber nicht unbedingt in militärischer Konfrontation enden muß. So strebt man das Ziel an, daß Rußland sich im Ergebnis heutiger Transformation zu einem *eigenständigen* wirtschaftlichen, politischen und militärischen *Machtzentrum der Weltpolitik* entwickelt, das sich zwar nicht unbedingt im Zustand einer Konfrontation mit anderen Machtzentren befindet, aber von diesen unabhängig sein soll, darüber hinaus auch fähig, eigene Interessen notwendigerweise gegen andere Zentren durchzusetzen. Diese Logik betont eher gegensätzliche als gemeinsame Interessen und gibt der Selbstbehauptung Priorität vor eventueller Partnerschaft. Eine solche Politik hält *wenig vom Prinzip des Multilateralismus und spricht eher dem eigenständigen Agieren das Wort.*

Die russische politische Klasse, die auch sonst weitgehend Verschwörungstheorien zuneigt, tendiert dazu, die Politik anderer Staaten in dem Sinne zu interpretieren, als hätten diese es vor allem darauf abgesehen, Rußland als einen eventuellen Konkurrenten im Welthandel und in der Weltpolitik loszuwerden. In extremen Urteilen neigt man sogar dazu, dem ‚Westen‘ die Absicht zu unterstellen, Rußland in Dutzende kleinerer Staaten aufteilen zu wollen, damit es nie mehr als eine Weltmacht wiedererstehen kann. Sofern man diese Argumente überhaupt nachvollziehen kann, sind für das Begreifen der Gedankengänge in der russischen politischen Klasse unter anderem drei weitere Aspekte von Bedeutung.

*Erstens:* Die gängige Vorstellung von der zunehmend ‚antiwestlichen‘ Stimmung Moskaus trifft in der Tat nur begrenzt zu. Dies könnte in den Bereichen der Sicherheitspolitik der Fall sein, wo es um Probleme wie die NATO-Osterweiterung geht. In der Tat ist aber in der russischen außenpolitischen Diskussion eine Differenzierung zwischen westlichen Staaten festzustellen. Die zunehmend negative Haltung gilt in erster Linie den USA, die oft als die auf ‚Pax-Americana‘ ausgerichtete, einzige

vom kalten Krieg übriggebliebene Weltmacht angesehen werden. In diesem Sinne kann man eher von *zunehmenden antiamerikanischen Stimmungen* in der russischen Elite sprechen, *nicht aber von pauschal antiwestlichen.*

*Zweitens:* Die These von der Entwicklung einer multipolaren Welt impliziert nicht allein die Konsequenz, daß Rußland sich als ein eigenständiges Zentrum der regionalen und der Weltpolitik selbst behaupten soll. Sie impliziert auch, daß *alle* wirtschaftlichen und politischen Machtzentren in einem wechselseitigen Konkurrenzverhältnis zueinander stehen. Dieses Konzept projiziert eine Zunahme von Rivalitäten auch innerhalb des Westens, darunter zwischen europäischen Mächten und den USA. Zunehmende und durch die Disziplin des kalten Krieges kaum mehr gehemmte Interessenkonflikte sollen zusätzlichen Spielraum für die russische Politik eröffnen. Da aber negative Emotionen in der russischen politischen Klasse sich eher gegen die USA richten, bietet sich die Partnerschaft mit Europa als eine Möglichkeit für die Begrenzung amerikanischer Einflüsse an.

Nach der Amtsübernahme durch Außenminister Evgenij Primakov Anfang 1996 gelten drei Thesen als weitgehend konsensfähig in der russischen Elite: Moskau soll, ohne mit dem Westen zu brechen, von den USA unabhängiger und eigenständiger werden. Es soll, wo notwendig, seine abweichende Position gegenüber den USA nicht verhehlen und offen verteidigen. Es soll durch erweiterte Kooperation mit den ‚Drittstaaten‘ den Spielraum eigener Politik gegenüber den USA erweitern. Zwar ist man sich bewußt, daß dieser Spielraum ziemlich eng bleibt, es ist aber bemerkenswert, daß im Zusammenhang mit dieser Aufgabe nicht allein der eher spektakuläre Ausbau einer ‚Partnerschaft in strategischen Angelegenheiten‘ mit China erwähnt wird, sondern auch der Ausbau der Beziehungen mit europäischen Staaten, darunter nicht zuletzt mit Deutschland. Die oft zutage tretenden Differenzen zwischen den Positionen der USA und mancher ihrer europäischen Partner – seien es die Bomben- und Raketenangriffe der USA gegen den Irak, sei es das Embargo gegen den Iran, um nur einige Beispiele zu nennen – scheinen solche Überlegungen nur zu nähren.

*Drittens:* Die in der russischen Debatte *erwartete zunehmende Regionalisierung der Weltpolitik* impliziert eine weitgehende Skepsis gegenüber multilateralen Strukturen gegenseitiger Politikanpassung wie denen der EU oder der NATO. Die Rede ist nicht von einer Unterschätzung konzer-

tierter Aktivitäten im Rahmen dieser oder ähnlicher Institutionen, sondern davon, daß die Entscheidungsfindung in den westlichen Institutionen weitgehend auf die Ausübung einer führenden Rolle durch ‚dominierende‘ Mächte reduziert wird. In diesem Sinne wird das vereinigte Deutschland nicht nur als ein Motor der EU-Integration gesehen, sondern auch als das größte und wirtschaftlich stärkste europäische Land, das die ‚erste Geige‘ in der EU und die ‚zweite‘ in der NATO spielt. Die Konsequenzen der Osterweiterung der EU und der NATO werden oft gerade darin gesehen, daß Deutschland somit nicht allein seine wirtschaftlichen und politischen Positionen in Mitteleuropa konsolidieren, sondern auch endgültig seine führende Rolle in Europa und als wichtigster europäischer Partner der USA voll zur Geltung bringen würde. Die politische Schlußfolgerung aus dieser Logik ist eindeutig: Deutschland ist *der* wichtigste Ansprechpartner in Europa.

Die konzeptionellen Schlußfolgerungen aus diesen in der politischen Klasse Rußlands relativ verbreiteten Vorstellungen sind aber unterschiedlich. Es ist deutlich, daß man sich in Moskau viel mehr von den Beziehungen mit europäischen Mächten verspricht als von denen mit den USA – nicht zuletzt auch deswegen, weil die EU-Staaten nach Angaben aus dem Jahre 1995 die Hälfte des Außenhandelsumsatzes Rußlands bestreiten. Die extremen Vorstellungen von der eventuellen Reichweite der Beziehungen mit Europa reichen dabei über den Gedanken eines gemeinsamen russisch-deutschen Kondominiums über Europa (so Vladimir Schirinivskij) bis hin zur Idee eines Bündnisses der Kontinentalmächte (Rußland, Deutschland, Frankreich) gegen die Seemächte USA und England. Aber auch gemäßigte Konzepte schließen ‚besondere‘ Beziehungen mit Deutschland, die Wiederholung von Rapallo, das als Symbol für ein revisionistisches Zusammengehen von zwei Staaten steht, nicht aus.

Die extremen Vorstellungen bleiben politisch aber marginal. Doch die russische politische Klasse steht dem Gedanken nicht fern, zusätzliche Chancen für eine eigene Politik für den Fall bereitzuhalten, wenn die Widersprüche zwischen Europa und Amerika sowie zwischen einzelnen europäischen Mächten zunehmen sollten. Die Rückkehr Rußlands zu seinem ‚klassischen Spiel‘ mit Widersprüchen zwischen Deutschland und Frankreich scheint weitgehend den Vorstellungen der politischen Klasse in Moskau zu entsprechen, solange dies nicht durch andere und aus Moskauer Sicht wichtigere Aufgaben in der Innen-, Wirtschafts- oder Finanzpolitik überlagert wird.

Die letzte Bemerkung ist durchaus relevant, weil die praktische Außenpolitik Rußlands sich insofern am wenigsten von philosophischen Überlegungen leiten läßt. Wo permanentes Manövrieren zum Prinzip der Politik geworden ist, wird auch die Außenpolitik weitgehend durch konjunkturelle Entwicklungen und dringende aktuelle Bedürfnisse bestimmt. Neben der Eigendynamik persönlicher Beziehungen zwischen Spitzenpolitikern spielt das tagespolitische Geschäft eine besondere, wenn nicht die ausschlaggebende Rolle. Für die deutsch-russischen Beziehungen sind dabei drei Aspekte von besonderer Bedeutung:

- die Verschiebung der Schwerpunkte in den Beziehungen weg von den rein bilateralen Angelegenheiten hin zu europa- und teilweise weltpolitischen Problemen;
- die wirtschaftlichen und finanziellen Aspekte dieser Beziehungen sowie
- die aktuellen Themen europäischer Politik.

---

### III. Multilateralisierung der Tagesordnung deutsch-russischer Beziehungen

---

Insbesondere nach dem Ende des kalten Krieges ist in den früheren Ost-West-Beziehungen ein Phänomen eingetreten, das noch auf seine gründlichere Erforschung wartet. Die rein bilateralen Angelegenheiten in den gegenseitigen Beziehungen treten immer mehr in den Hintergrund und werden eher zur Routine, die von den jeweiligen diplomatischen Stellen auf den üblichen Wegen bewältigt wird. Umgekehrt konzentriert sich im Hinblick auf die Zunahme internationaler Probleme dort ein immer größerer Anteil des diplomatischen Verkehrs<sup>1</sup>. Die deutsch-russischen Beziehungen bilden dabei keine Ausnahme.

In der Tat stehen die bilateralen Probleme eindeutig nicht im Vordergrund deutsch-russischer Beziehungen. Die sich hinschleppende Kontroverse um die rechtlichen Positionen in der Frage der Rück-

---

1 Der Verfasser hat in den letzten zwei Jahren gelegentlich hochrangige Diplomaten Rußlands in europäischen Hauptstädten nach dem Verhältnis von rein bilateralen und eher internationalen Themen befragt, mit denen sie sich befassen sollen. Das Ergebnis hat den Trend deutlich bestätigt: nach Schätzungen von Diplomaten müssen sie gegenwärtig 60 bis 70 Prozent ihrer Zeit internationalen Angelegenheiten widmen.

führung der Kulturgüter – wohl das schwierigste Problem, das die gegenseitigen Beziehungen belastet – bleibt zwar ständiges Thema offizieller Gespräche, ist aber kaum ausschlaggebend für das generelle Verhältnis beider Staaten. Mit der Abschaffung der Ausreisebeschränkungen aus Rußland hat auch das Problem der Rußland-Deutschen seine politische Brisanz verloren, obwohl auch hier noch vieles zu bewältigen ist. Durch explizite Zurückhaltung und klare Stellungnahmen bezüglich der Zugehörigkeit des Kaliningrader Gebiets zu Rußland gibt Bonn auch keinen Grund zu Spekulationen über eventuelle territoriale Ansprüche an Rußland, was noch vor einigen Jahren von einer Reihe von Deutschland-Experten in Rußland befürchtet wurde. Es sind noch weitere Fragen, die auf ihre zwischenstaatliche Regelung warten, wie z. B. die gegenseitige Anerkennung der Universitätsabschlüsse.

Zwar bleiben Fragen der Verbesserung der politischen Beziehungen und der gewünschte Ausbau der wirtschaftlichen Beziehungen sowie von Kapitalinvestitionen ein wichtiges Thema bilateraler Gespräche, auch das ist kaum mehr ein exklusives bilaterales Thema. Beziehungen in diesem Bereich sind vielmehr eine Funktion des Wechselverhältnisses interner wirtschaftlicher Entwicklungen und Konditionen sowie der Aktivitäten und Rahmenbedingungen unterschiedlicher internationaler Akteure wie Europäische Union, Welthandelsorganisation, internationale Finanzinstitutionen, die Gruppe der sieben Industriestaaten und anderer geworden. Interne und internationale Entwicklungen und Rahmenbedingungen sind heute für die Wirtschaftsbeziehungen wohl von größerer Bedeutung als rein bilaterale Abmachungen. Es muß hinzugefügt werden, daß mit den marktwirtschaftlichen Reformen in Rußland auch die Rolle des Staates als eines unmittelbaren Akteurs in Wirtschaftsbeziehungen im Vergleich zu den Zeiten der Sowjetunion deutlich zurückgeht, womit auch die Funktion zwischenstaatlicher Beziehungen auf die generelle Regelung und Förderung dieser Beziehungen begrenzt wird.

Alle diese Themen bleiben für beide Staaten bedeutsam. Doch wenn deutsche und russische Experten heute zusammenkommen und über die Tagesordnung deutsch-russischer Beziehungen reden, stehen andere Fragen im Vordergrund: die NATO-Osterweiterung, Rußlands NATO-Beziehungen, die Entwicklung der OSZE, Vorbereitung eines G7-Treffens, Durchführung des Abkommens über Partnerschaft und Zusammenarbeit zwischen Rußland und der EU, internationale Gipfeltreffen zur atomaren Sicherheit oder zur gemeinsamen

Bekämpfung des Terrorismus, Bosnien oder Tschetschenien und andere.

In diesem Sinne ist das bilaterale deutsch-russische Verhältnis nicht nur immer mehr in ein dichtes Geflecht europäischer und globaler Entwicklungen eingebettet, sondern wird auch weitgehend durch diese Entwicklungen gestaltet. Die neuen internationalen Entwicklungen fördern das bilaterale Verhältnis oder wirkend störend auf dieses.

### **1. Wirtschaftliche Erwartungen Rußlands**

Die Erwartungen Rußlands an Deutschland im wirtschaftlichen Bereich lassen sich auf eine Reihe von Denkmustern und Faktoren zurückführen. Zum einen hat Deutschland den Ruf eines Staates, der auch innerhalb der EU in den letzten Jahren den größten Beitrag zu den vielfältigen Unterstützungsprogrammen für den Transformationsprozeß in Rußland geleistet hat. Dies wird nicht nur als ein bedeutender Beitrag zur Stabilisierung der wirtschaftlichen und finanziellen Lage in Rußland gewürdigt, sondern auch als Ausdruck einer expliziten Unterstützung der Reformpolitik des Präsidenten Jelzin. Ausschlaggebend war unter anderem die Gewährung eines Kredits von vier Milliarden Mark, drei Milliarden davon ungebunden, im Frühjahr 1996, was als eine wichtige Geste in einem Jahr der Präsidentschaftswahlen aufgenommen wurde. Darüber hinaus wird auch die Rolle Deutschlands im multilateralen Rahmen der EU sowie der G7 hoch geschätzt, deren Unterstützungsprogramme als wichtig, wenn nicht sogar als essentiell für das Überleben der Wirtschaft und des Finanzwesens in Rußland angesehen werden.

Zum zweiten wird Deutschland oft – mit Recht oder Unrecht – nicht nur als politisch stabilstes, sondern auch als wirtschaftlich erfolgreichstes Land des Westens betrachtet. Neben dem Verständnis für die Leistungen, die für den wirtschaftlichen Aufbau der neuen Bundesländer zu erbringen sind, und für das Engagement Deutschlands beim Wiederaufbau Ostmitteleuropas besteht die Erwartung, daß Deutschland, wenn diese beiden Probleme weitgehend bewältigt sind, schwerpunktmäßig in die russische Wirtschaft investieren und somit zum Aufbruch in Rußland beitragen könnte.

Zum dritten genießt Deutschland die Anerkennung als der stabilste und größte Außenhandelspartner Rußlands. Mit dem Handelsumsatz von 23,9 Milliarden Mark im Jahr 1995 ist Deutschland nicht nur der größte Handelspartner Rußlands, er

**Tabelle: Deutsch-russischer Handel (in Millionen DM)**

|                           | 1992   | 1993   | 1994    | 1995    |
|---------------------------|--------|--------|---------|---------|
| Handelsumsatz             | 21 800 | 22 113 | 23 909  | 23 900  |
| Ausfuhr aus Rußland       | 11 200 | 10 720 | 13 155  | 13 600  |
| Einfuhr nach Rußland      | 10 600 | 11 393 | 10 745  | 10 300  |
| Handelsbilanz für Rußland | + 600  | - 673  | + 2 410 | + 3 300 |

Quelle: Vneschnaja torgovlja, (1996) 1–2, S. 26. Angaben zum Jahr 1995 korrigiert nach: Wirtschaft und Statistik, (1996) 8.

ist dies auch seit 1972<sup>2</sup>. Dabei bleibt es für Rußland von Bedeutung, daß es in den letzten Jahren seinen Handelsüberschuß mit Deutschland konsolidieren und ausbauen konnte (vgl. Tabelle).

Trotz dieser allgemeinen positiven Entwicklungen gibt es wenig Grund für eine echte Zufriedenheit auf russischer Seite. Zwar geht man von der Perspektive einer weiteren Zunahme des gegenseitigen Handels bis zu einem Jahresumsatz von 25 bis 30 Milliarden Mark in den kommenden Jahren aus<sup>3</sup>, doch gibt es auch mehrere Faktoren, die nicht nur die weitere Entwicklung, sondern auch die effiziente Verwertung gegenwärtiger Handelsbeziehungen hemmen. Die Struktur des Handels entspricht kaum der zwischen entwickelten Industriestaaten: Der Anteil von Rohstoffen an den russischen Ausfuhren nach Deutschland machte 1995 rund 88,5 Prozent (87,2 im Jahr 1994) aus. Allein auf Energieträger entfielen 51 Prozent (26 auf Erdgas und 25 auf Erdöl). Der gegenwärtige Zustand der russischen Industrien läßt kaum hoffen, daß der Anteil von Fertigwaren an den Ausfuhren in den kommenden Jahren größer werden kann und daß somit auch die Struktur des Handels verbessert wird. Die rückständige Handelsstruktur und die ungleiche Rolle beider Staaten im Weltmarkt lassen sich auch an der ungleichen Bedeutung des Handels für die Partner erkennen: Beträgt der Anteil Deutschlands am russischen Außenhandel zwischen 15 und 17 Prozent, machen die Einfuhren aus Rußland nur zwei Prozent des deutschen Außenhandelsumsatzes aus<sup>4</sup>.

Die Defizite des deutsch-russischen Handels treten klar hervor im Vergleich mit dem deutschen Handel mit ostmitteleuropäischen Staaten, der sich viel dynamischer entwickelt. So nahmen 1995

die deutschen Exporte nach Polen um 23, in die Tschechische Republik um 12,7 und die nach Ungarn um zehn Prozent zu. Die deutschen Einfuhren stiegen im gleichen Zeitraum jeweils um 23, 25 und 28 Prozent. Seit einigen Jahren stellt man auch einen Trend zur Steigerung der deutschen Investitionsgütereinfuhren aus den ostmitteleuropäischen Staaten fest. 1995 betrug die entsprechenden Zuwachsraten für Einfuhren aus Polen 41, aus der Tschechischen Republik 43 und aus Ungarn 57 Prozent<sup>5</sup>.

In Moskau ist man sich bewußt, daß die wichtigsten Hindernisse auf dem Wege der Verbesserung der Struktur des deutsch-russischen Handels in Rußland selbst zu suchen sind: Rückstände in der systemischen Transformation und strukturellen Anpassung der russischen Wirtschaft, ungenügende Qualität und fehlende Diversifizierung von Fertigwaren, mangelnde hochtechnologische Produkte, defizitäres Design und ähnliches. Dazu gehört auch die laufende Verschuldung russischer Firmen gegenüber ihren deutschen Partnern. Trotzdem weist man in Moskau auch auf Hindernisse auf der Seite der EU bzw. Deutschlands hin: oft als diskriminierend verstandene Antidumpingverfahren, Quotierung von Stahl- und Textilwareneinfuhren, nichttarifäre Einschränkungen von Einfuhren sowie die strikten und immer schärferen Sicherheits- und Umweltstandards der EU<sup>6</sup>.

Ein besonderes Thema russischer Erwartungen sind Kapitalinvestitionen. Der Umfang deutscher Investitionen in die russische Wirtschaft wurde Mitte 1996 auf insgesamt 500–600 Millionen Mark geschätzt<sup>7</sup>. Rund 1 500 gemeinsame Unternehmen mit deutscher Beteiligung sind in Rußland registriert. Aber nur ein Drittel davon sind im Produktionsbereich, andere dafür in Bereichen Handel, Dienstleistungen und Vermittlung tätig<sup>8</sup>. Das Investitionsinteresse deutscher Firmen gilt neben den Finanz- und Handelszentren Moskau und

5 Vgl. Wirtschaft und Statistik, (1996) 8, S. 502 und 504.

6 Vgl. B. Buschin (Anm. 2), S. 25.

7 Vgl. Vneschnaja torgovlja, (1996) 6, S. 51.

8 Vgl. Vneschnaja torgovlja, (1996) 1–2, S. 28, 29.

St. Petersburg vorwiegend den rohstoffproduzierenden Gebieten, die die Kredite zurückzahlen können. So haben die Regierungen der Gebiete Perm, Thumen, Tscheljabinsk, Orenburg und Swerdlowsk sowie der Republik Tatarstan mit der ehemaligen Treuhandanstalt Rahmenabkommen über Kredite und Handel unterzeichnet, die durch Hermes-Bürgschaften abgesichert werden.

Im Bereich der Investitionen gibt die bisherige Erfahrung trotz der erreichten Fortschritte also wenig Grund zur Zufriedenheit, obwohl das nicht allein auf die Erfahrungen mit Deutschland, sondern insgesamt auf die mit dem Westen zutrifft. Der Anfang der neunziger Jahre erwartete Kapitalfluß nach Rußland hat nicht stattgefunden. Ausländische Investitionen machen nicht mehr als 1,5 Prozent der Gesamtinvestitionen in der russischen Wirtschaft aus<sup>9</sup>. Die liegen deutlich unter denen in den ostmitteleuropäischen Staaten.

Die meisten Probleme liegen auch hier auf der russischen Seite: allgemein ungünstiges Investitionsklima, unvollkommene und widersprüchliche Gesetzgebung, ungelöste Grundstücksprobleme, Instabilität und permanente Revidierung von Rahmenbedingungen für ausländische Investoren sowie komplizierte und unflexible bürokratische Entscheidungsverfahren. Doch auch die deutschen Verhältnisse werden in Rußland kritisiert. Dies gilt insbesondere für die seit 1995 für Rußland ungünstiger gewordenen Bedingungen der staatlichen Versicherung der Investitionskredite durch Hermes-Bürgschaften.

Zwar ist die Vorstellung von Deutschland als einem prosperierenden und reichen Staat in Rußland immer noch vorherrschend, aber man beginnt jetzt, die aktuellen Möglichkeiten für eine Expansion von Handel und Investitionen nüchterner einzuschätzen. Auf jeden Fall ist ein Durchbruch in diesem Bereich bis heute ausgeblieben. Die meisten Defizite wurzeln dabei in den politischen, wirtschaftlichen und rechtlichen Problemen Rußlands selbst, das seinen eigenen Teil des Weges noch nicht zurückgelegt hat. Dies soll aber die Aufgabe nicht ausschließen, die auch auf der anderen Seite bestehenden Defizite zu identifizieren und die gegebenen, wenn auch vielleicht vorerst nur bescheidenen Möglichkeiten zu realisieren.

## 2. Deutschland als Anwalt russischer Interessen

Ein wichtiger Teil der deutsch-russischen Beziehungen gilt europäischen Problemen und der Weltpolitik und bezieht sich über unterschiedliche

internationale Fragen hinaus auf die Neugestaltung der Beziehungen Moskaus mit einer Reihe internationaler Institutionen. Von besonderer Bedeutung ist es dabei für Rußland, daß Bonn von Beginn an die Bereitschaft an den Tag gelegt hat, in den diesbezüglichen Diskussionen die von Moskau artikulierten Interessen und Vorstellungen nicht nur zu berücksichtigen, sondern auch diese bestimmtermaßen in den relevanten westlichen Gremien zu vertreten – dies wohl mit Rücksicht auf eigene Interessen sowie auf die notwendige Solidarität mit den Teilnehmern dieser Gremien. Umgekehrt hat Bonn teilweise auch die Rolle übernommen, die westlichen Positionen zu einer Reihe von Fragen Rußland gegenüber zu erklären und zu versuchen, russisches Verständnis in diesen Angelegenheiten zu gewinnen. Der deutsche ‚Draht‘ nach Moskau, wohl bei weitem nicht der einzige, hat sich dabei weitgehend bewährt, was Moskau zu schätzen weiß.

Dies galt und gilt vor allem solchen Fragen wie der Entwicklung des Abkommens über Partnerschaft und Zusammenarbeit zwischen Rußland und der EU in den Jahren von 1992 bis 1994 sowie der graduellen Integration Rußlands in die G7-Gruppe. Auf ähnliche Weise hat Deutschland in der Frage der NATO-Osterweiterung und der Gestaltung der Partnerschaft zwischen Rußland und der NATO agiert, obwohl dies aufgrund der negativen offiziellen Haltung Rußlands gegenüber der Erweiterung sicher wenig Anerkennung gefunden hat. Ein relativ enger Dialog zwischen Moskau und Bonn ist auch in Fragen der Stärkung der OSZE entstanden, wo seit 1994 die Vorschläge beider Staaten mehrere Gemeinsamkeiten aufweisen.

Dieser Dialog wird in Moskau generell gewürdigt, denn er hat sich als fruchtbar in der Suche nach Wegen erwiesen, Moskau in das Geflecht multilateraler europäischer Institutionen ein- bzw. anzubinden. Um nur ein Beispiel zu nennen, hat Deutschland einen Beitrag dazu geleistet, daß mehrere Anliegen Rußlands in den Verhandlungen mit der EU über das Partnerschaftsabkommen am Ende berücksichtigt worden sind. Dies gilt unter anderem für die Anerkennung des Status Rußlands als einer Übergangswirtschaft, für die schrittweise Liberalisierung des Handels Rußlands mit der EU, für die Offenhaltung der Option zur Transformation des Abkommens von 1994 in ein Abkommen über freien Handel. Von Beginn an hat sich Deutschland innerhalb der EU auch für die Anwendung genereller Präferenzen Rußland gegenüber eingesetzt. Dies war für Moskau um so wichtiger, weil man sich oft im Handel mit dem

9 Vgl. ebd., S. 30.

Westen diskriminiert und benachteiligt fühlt. Insbesondere in den Verhandlungen mit der EU war Moskau auf stärkeren Widerstand seitens Frankreich gestoßen, das in den meisten der oben erwähnten Fragen dem Entgegenkommen Rußland gegenüber nur sehr unwillig zugestimmt hatte, in vielen Fragen aber auf seiner restriktiven Position bestehen konnte. In Rußland selbst gilt aber das Abkommen mit der EU weitgehend als eine der wichtigsten außenpolitischen Errungenschaften der letzten Jahre.

Nun, wie wichtig die Rolle Deutschlands als Anwalt russischer Interessen erscheinen mag, die auch weitgehend zur Stärkung des gegenseitigen Vertrauensverhältnisses beigetragen hat, auch sie ist nicht unbestritten. Das Verhältnis wurde teilweise in den letzten Jahren getrübt, als man in Moskau feststellte, daß es Deutschland gewesen ist, das sich innerhalb des Bündnisses aktiv für die Ausdehnung der NATO auf Ostmitteleuropa eingesetzt hatte. Doch das in den letzten Jahren entstandene Vertrauensverhältnis konnte auch dieser Probe standhalten, insbesondere da man in Moskau überzeugt ist, daß es eher die USA sind, die seit 1994 den Prozeß der NATO-Erweiterung vorantreiben.

---

#### IV. Welches Deutschland braucht Rußland und in welchem Europa?

---

Wie erwähnt, läßt sich in Moskau kein einheitliches Bild davon entwerfen, welches Deutschland man in welchem Europa gerne sehen würde. Die konkreten Positionen Rußlands lassen sich weitgehend durch aktuelle Entwicklungen bestimmen und bleiben oft kaum stabil. Es fehlt deutlich an langfristigen Konzepten in Moskau, das eher auf die Entwicklungen reagiert als daß es sie mitgestaltet. Dies alles stellt das deutsch-russische Verhältnis gelegentlich auf die Probe. So wird es wahrscheinlich auch in der absehbaren Zeit noch bleiben.

Die endgültige Wahl Rußlands zwischen der Gestaltung eines konstruktiven partnerschaftlichen Verhältnisses mit Europa und mit dem Westen generell und der Rückkehr zur Rolle eines *enfant terrible* europäischer Sicherheit, das die Gegensätze zwischen einzelnen westlichen Staaten zu seinen Gunsten auszuspielen sucht, ist noch nicht getroffen. Vieles wird dabei von politischen und wirtschaftlichen Entwicklungen in Rußland abhängen, vor allem, ob der komplexe Transfor-

mationsprozeß in Rußland am Ende erfolgreich ist oder nicht.

Sollte man von der optimistischen Option ausgehen, bestünde das Interesse Rußlands eher darin, daß Europa auch nach dem Ende des kalten Krieges das Positive in die neue europäische Ordnung mitnimmt, was in den Nachkriegsjahren sich entwickelt hat. Dazu gehört vor allem die Sicherheitsgemeinschaft (im Sinne von Karl Deutsch), die in der Gestalt der EU sowie in Form einer transatlantischen Gemeinschaft entstanden ist. Denn die Integrations- und Einigungsprozesse im westlichen Teil Europas, die zwar weitgehend durch die Ost-West-Konfrontation angetrieben wurden, haben doch in den Jahren eine Eigendynamik entwickelt, einer Renationalisierung europäischer Sicherheitspolitik sowie dem Verfall in ein System von Machtbalancen vorgebeugt und einen Krieg zwischen europäischen Staaten undenkbar gemacht.

Darüber hinaus sollte Rußland ein Interesse daran haben, daß diese Friedensgemeinschaft nicht nur beibehalten, sondern auch ausgedehnt wird. *Ein einheitliches Europa würde den Interessen Rußlands eher entsprechen, als ein fragmentiertes.* Ein einheitliches, prosperierendes und friedliches Europa könnte nicht nur langwährende Ruhe entlang der westlichen Grenzen Moskaus versprechen, sondern auch den Anschluß Rußlands an die Weltwirtschaft ermöglichen. *Daneben besteht ein zweites essentielles Interesse Rußlands darin, daß es aus der sich ausdehnenden Friedensgemeinschaft nicht nur nicht ausgeschlossen ist, sondern auch daran teilhaben kann.* Dazu gehören eine starke OSZE, aber auch ein enges partnerschaftliches Verhältnis mit der EU und der NATO, eine Freihandelszone mit der EU, der Beitritt zu den relevanten internationalen wirtschaftlichen Gremien wie die Welthandelsorganisation, eine graduelle Integration in die G7 und die Verwandlung der letzteren in die G8 (womöglich auch in die G9, China miteingeschlossen).

Geht man von dieser Perspektive aus, sollte das Interesse Rußlands darin bestehen, daß *Deutschland an seinem bisherigen Bekenntnis zur Eingebundenheit in die multilateralen Strukturen gegenseitiger Politikanpassung westlicher Staaten nicht nur nicht rüttelt, sondern diese immer neu bestätigt.* Die Osterweiterung der EU und der NATO entspräche in diesem Sinne den wohlverstandenen Interessen Rußlands – nicht nur weil dadurch die neue Einheit des Kontinents zustande kommen würde, sondern auch weil damit ein impliziter Widerspruch in der deutschen Politik zwischen dem Bekenntnis zum Multilateralismus und dem

verstärkten Engagement in Ostmitteleuropa weitgehend überwunden wäre.

*Das in den letzten Jahren entstandene Vertrauensverhältnis zwischen Rußland und Deutschland sollte gepflegt werden.* Es soll aber bei anderen Partnern keinen Anschein eines neuen Sonderverhältnisses erwecken. Die Rapallo-Politik soll der Geschichte angehören, nicht aber zum Orientierungspunkt für die gegenwärtige Politik werden. Alleingänge oder gemeinsame Alleingänge von Deutschland und Rußland in der europäischen Politik sollten nicht nur vermieden, sondern ausgeschlossen werden. Dies sollte aber ein konstruktives

und fruchtvolles Zusammenwirken beider Staaten in der Gestaltung neuer europäischer Ordnung und in der Ein- bzw. Anbindung Rußlands an diese nicht ausschließen. So, wie ein enges Verhältnis zwischen Deutschland und Frankreich sich oft als Motor der EU-Integration erwiesen hat oder wie die deutsch-amerikanischen und deutsch-britischen Beziehungen für die Weiterentwicklung der Transatlantischen Partnerschaft unabdingbar sind, könnte auch das deutsch-russische Verhältnis zu einer treibenden Kraft einer kooperativen gesamteuropäischen Ordnung werden, ohne dabei die Grundlagen des Multilateralismus in Frage zu stellen.

Robert Gerald Livingston

## Die Erwartungen der neuen Clinton-Administration an Deutschland

Während des Präsidentschaftswahlkampfes 1996 spielte die Außenpolitik so gut wie keine Rolle. Die amerikanischen Wähler zeigten nicht das geringste Interesse daran. Die beiden Kandidaten, der demokratische Präsident Bill Clinton und sein republikanischer Herausforderer Bob Dole, unterschieden sich wenig voneinander in Fragen der auswärtigen Politik. Beide sind überzeugte Internationalisten.

In seiner einzigen Wahlkampfreden zur Außenpolitik trat Clinton in die Fußstapfen John F. Kennedys: „Wo immer ich bin, mit wem auch immer ich spreche, ich höre immer die gleiche Botschaft: . . . Wir wollen die Führung Amerikas. Amerika muß führen. . . wir müssen dem Vermächtnis der Führungsrolle Amerikas Treue erweisen. . . , um sicher zu stellen, daß Amerika die unentbehrliche Nation bleibt. . . für alle Völker der Erde.“<sup>1</sup>

Deutschland sollte keinen Zweifel mehr daran hegen, daß die USA ihr Zögern überwunden haben, sich auf militärische Unternehmen im Ausland einzulassen. Diese Zurückhaltung rührte von der Niederlage in Vietnam vor 20 Jahren und der mißlungenen Friedensmission in Somalia vor einigen Jahren her. Heute dagegen herrscht eher Zuversicht. Sie beruht hauptsächlich auf dem gegenwärtigen Wohlstand und einer starken Wirtschaft, aber auch auf dem Sieg Amerikas im Kalten Krieg und der daraus resultierenden Tatsache, daß unser Land nun die einzige Supermacht ist, ohne Gegner oder ernste Bedrohungen aus dem Ausland.

Amerika ist die einzige Nation, die in der Lage ist, in friedlich nicht zu lösenden Konfliktfällen Militär innerhalb von ein oder zwei Tagen überall einzusetzen. Es ist *das* Land, von dem die Welt Handeln erwartet, wenn es zu einer Katastrophe kommt, wie z. B. die Hungersnot der Flüchtlinge in Zaire, oder zu einer Gefahr, wie z. B. die Angriffe der Iraker auf die Kurden, oder zu schreiender Ungerechtigkeit, wie z. B. die Unterdrück-

kung Ost-Timors durch Indonesien, kurz: „eine unentbehrliche Nation“.

Den Amerikanern ist die hegemoniale Stellung ihres Landes durchaus recht. Eine ganz andere Frage ist, ob sie auch bereit sind, die Konsequenzen und die Kosten dafür zu tragen. Besonders fraglich ist, ob das Land es akzeptiert, sich der kollektiven internationalen Meinung in Fragen zu unterwerfen, die es selber für sehr wichtig hält. „Wir können nicht zulassen, daß andere Länder ein Vetorecht in unserer Außenpolitik haben“, erklärte Präsident Clinton in einer Fernseh-Debatte mit seinem republikanischen Gegner.

Wird Clinton in seiner zweiten Präsidentschaftsperiode seine Aufmerksamkeit auf die Außenpolitik konzentrieren? Einige Präsidenten haben das in ihrer zweiten Amtszeit getan. Sie hielten es für den besten oder wenigstens einfachsten Weg, ihr Denkmal in der Geschichte zu hinterlassen, in der Erkenntnis, daß der Kongreß – und besonders ein von der Mehrheit der Opposition beherrschter Kongreß, wie es derzeit der Fall ist – in Fragen der Innenpolitik mehr Kampfbereitschaft zeigt und in Fragen der Außenpolitik eher größeren Spielraum gewährt.

Nachdem er in den ersten beiden Jahren seiner Amtszeit (1992–1994) in der Außenpolitik eher zurückhaltend gewesen war, gewann Clinton im Laufe der letzten beiden Jahre Interesse, Befähigung und Zuversicht und ließ sich von anderen Staatsmännern, wie z. B. Bundeskanzler Helmut Kohl, mit dem er sehr vertraut wurde, beraten. Noch wesentlicher dabei ist seine Feststellung, daß, wenn er den Mut aufbrachte, die öffentliche Meinung zu ignorieren und einen entschiedenen Standpunkt im Ausland bezog – z. B. bei der Entsendung amerikanischer Soldaten nach Bosnien und Haiti, was beides unpopuläre Aktionen waren –, er am Ende bei den Wählern an Ansehen gewann.

Trotzdem ist es eher unwahrscheinlich, daß Clinton sich zu einem Präsidenten der Außenpolitik wandeln wird – es sei denn, es kommt zu einer internationalen Krise, die ihn und seine Admini-

*Übersetzung aus dem Englischen: Uta Mayer, Rheinbreitbach.*

1 Remarks of the President to the people of Detroit, White House Press Release vom 22. Oktober 1996.

stration fordert. Nach seiner Wiederwahl kündigte er an, daß es seine erste Priorität sei, den Haushalt durch Kürzung der Ausgaben zu konsolidieren. Dieses Ziel wird wenig Möglichkeiten für Projekte im Ausland lassen, die Geld kosten. Seit 1962 sind die Ausgaben für die Außenpolitik (alle internationalen Programme, einschließlich Verteidigung und Diplomatie) bereits um 50 Prozent gesunken und sinken weiter<sup>2</sup>. Bevor er seine Reden durch eine aktivere Außenpolitik untermauert, wird Clinton seine Aufmerksamkeit in den nächsten vier Jahren eher darauf lenken, innenpolitische Probleme, zumal im sozialpolitischen und Erziehungsbereich zu lösen und damit zugleich auch die Wahlchancen für seinen Vize-Präsidenten Al Gore für das Jahr 2000 zu verbessern. Um Gore mehr Ansehen und Erfahrung zu geben, die ihm helfen können, sich für die Präsidentschaft zu qualifizieren, überträgt ihm Clinton bereits heute Aufgaben in der Außenpolitik, die sonst ein Präsident selbst übernehmen würde.

Bei allem nationalen Selbstbewußtsein, das die Wahlkampagne kennzeichnete, ist es das Ziel Clintons und des republikanisch beherrschten Kongresses, zunächst den Haushalt auszugleichen. Daher erwartet Amerika Hilfe vor allem von den reicheren Alliierten, um mit für die Kosten der amerikanischen Außenpolitik aufzukommen, von der jene ja ebenfalls profitieren. Die Administration hat deutlich gemacht, daß sie an den 100 000 amerikanischen Soldaten, die zur Zeit in Europa stationiert sind, festhalten will, wie es unsere europäischen Alliierten auch wünschen. Man scheint bereit zu sein, für diese Kosten aufzukommen. Auch in anderen Fällen – sowohl innerhalb als auch außerhalb Europas – hat man deutliche Erwartungen an die Alliierten, insbesondere an Japan und Deutschland.

Clintons außenpolitische Berater sehen mit Blick auf Europa die alten Freunde Amerikas – Großbritannien und Frankreich – an Bedeutung verlieren und Rußland, den Feind aus dem Kalten Krieg, kurz vor dem Zusammenbruch. Skeptisch ist man auch, was die Europäische Union angeht. Aber das neue Deutschland hält man für bereits dominierend auf dem Kontinent und glaubt, daß es noch stärker werden wird. Die Bush-Administration, die die deutsche Einheit 1990 enthusiastisch unterstützte, dachte bereits an die strategische Notwendigkeit, ein vereintes Deutschland eng an die Vereinigten Staaten zu binden.

Die Erwartungen Amerikas an Deutschland sind hoch, wahrscheinlich zu hoch. Sein Verhältnis zur Bundesrepublik ist ungetrübt und unproblematisch im Vergleich zu Japan, mit dem die USA sich in ständigen Handelsstreitigkeiten über Autos, Halbleiter, Funktelefone, Reis und ein Dutzend anderer Produkte befinden und das sein Verhältnis zu einem nahen, großen und potentiell feindlichen China pflegen muß, das in nicht allzu ferner Zeit sich zu einem gefährlichen Rivalen, wenigstens in Asien, wandeln könnte.

Zwei Annahmen liegen der Haltung Washingtons Deutschland gegenüber zugrunde: erstens, daß amerikanische und deutsche Interessen für die voraussehbare Zukunft weitgehend übereinstimmen. Und zweitens – auch wenn dies selten ausgesprochen wird –, daß Deutschland den USA dankbar ist für die uneingeschränkte Unterstützung bei dem Prozeß der Wiedervereinigung vor sieben Jahren und deshalb auf viele Jahre hinaus loyal bleiben wird. Einen kleinen Hinweis dafür gibt die Bereitschaft des Weißen Hauses und des State Department, den Botschafterposten in Bonn eher mit Berufsdiplomaten zu besetzen als mit „politischen Freunden“, wie es etwa in Tokio der Fall ist.

Wenn wir nun das Verhältnis zu Deutschland nach der Wiederwahl Clintons untersuchen, so sollten wir versuchen, zwischen Erwartungen und Hoffnungen zu unterscheiden. Diese Trennungslinie zwischen Hoffnungen und Erwartungen wird oft verwischt werden, wenn man von den beiden oben erwähnten Annahmen über die Haltung Deutschlands ausgeht.

Fragt man, was sie sich von der Bundesrepublik erhoffen, so antworten die Beamten in Washington wie ihre Vorgänger seit dreißig Jahren: „Deutschland wird seinen Horizont erweitern.“ Damit, so erklären sie weiter, meinen sie, daß Deutschlands Elite allmählich „strategisch denken“ solle. In Wirklichkeit meinen sie damit, daß die deutsche politische Führung über folgende Fragen so wie die amerikanische denken sollte: Dies betrifft *erstens* die politischen Probleme innerhalb und außerhalb Europas und *zweitens* den Einsatz von oder die Drohung mit Militär als einem wirksamen Mittel der Diplomatie. Den Wunsch, daß Deutschland hier bald so wie Amerika denken möge, kann man lediglich als Hoffnung bezeichnen.

Clintons Beamte akzeptieren zum jetzigen Zeitpunkt noch, daß das Vermächtnis des Ersten und Zweiten Weltkriegs, als Deutschland strategisch dachte und seine Militärmacht bedenkenlos einsetzte, sowie das Vermächtnis des Kalten Krieges,

<sup>2</sup> Vgl. Joshua Muravchik, *Affording Foreign Policy*, in: *Foreign Affairs*, 75 (1996) 2, S. 8–13.

als das Hauptinteresse der Welt auf dem militärischen und politischen Gleichgewicht in der Mitte Deutschlands lag, bedeutet, daß es noch einige Zeit dauern wird, ehe die Deutschen bereit sein werden, sich auch um Probleme außerhalb Zentraleuropas zu kümmern oder so selbstverständlich mit militärischer Macht umzugehen wie die Amerikaner.

Auf der ersten Pressekonferenz nach seiner Wiederwahl machte Clinton sein vorrangiges Ziel in der Außenpolitik deutlich: die Erweiterung der NATO. In seiner Rede in Detroit einige Wochen zuvor hatte er erstmals die Verpflichtung ausgesprochen, die „erste Gruppe“ (mit der er, so vermutet man in Washington, Polen, die Tschechische Republik und Ungarn meint) bis 1999 in die Allianz aufzunehmen. Die Republikaner unterstützen im allgemeinen dieses Ziel und wollen diese drei Länder eher noch früher in der Allianz sehen. Die Regierung der USA erwartet die volle Unterstützung Deutschlands für diese vorrangigen Ziele amerikanischer Außenpolitik.

Die Allianz nach Osten hin zu erweitern und damit eine Pufferzone zwischen Deutschland und Rußland zu schaffen erscheint den Strategen in Washington vorrangig auch in Deutschlands vitalem Interesse zu liegen. Im Gegensatz zu einigen Nachbarn Deutschlands ist Amerika durchaus zufrieden, wie die Bundesrepublik ihren Einfluß auf den angrenzenden Osten sowie auf die Nachbarstaaten der Sowjetunion ausweitet. Die amerikanischen Beamten sind eher überrascht, daß die deutschen Unternehmen immer noch relativ wenig in Ländern wie Polen, der Ukraine, der Tschechischen Republik, der Slowakei und Ungarn investieren, die doch verhältnismäßig stabil zu sein scheinen, historisch immer nach Deutschland geblickt haben, niedrige Arbeitslöhne bieten und für die Zukunft ertragreiche Märkte für deutsche Produkte in Aussicht stellen.

Bisher gab es noch wenig öffentliche Diskussionen darüber, wer die Kosten tragen wird, die vom Kongreß auf 120 Milliarden US-Dollar in den nächsten fünfzehn Jahren geschätzt werden, um die neuen östlichen Mitglieder der NATO auf die militärischen Standards der Allianz zu bringen<sup>3</sup>. In Washington rechnet man damit, daß Deutschland einen großen Teil dieser Kosten mit übernehmen wird.

Clinton ist weniger besorgt als Kanzler Kohl (im Gegensatz zu seinem Verteidigungsminister Vol-

ker Rühle), ob die russischen Sorgen und Vorbehalte völlig beigelegt werden können, bevor die Erweiterung der NATO voranschreitet. In einer wichtigen Rede<sup>4</sup> über die Europapolitik anerkannte der damalige Außenminister Warren Christopher, daß die russischen Bedenken berücksichtigt werden sollten und schlug vor, dies in Form einer Charta zu tun, die spezielle Absprachen in der Zusammenarbeit zwischen Rußland und der NATO enthalten solle. Er legte Pläne Amerikas für einen NATO-Gipfel im Frühsommer 1997 vor, bei dem über die Aufnahme der drei zentraleuropäischen Kandidaten entschieden und der Charta mit Rußland zugestimmt werden sollte. Eine neue Institution, genannt „Atlantic Partnership Council“, sollte gegründet werden, um weitere europäische Staaten, die nicht Mitglieder der Allianz sind, für Projekte wie militärische Übungen mit NATO-Ländern zu gewinnen.

Die USA erwarten von Deutschland nicht nur Unterstützung ihrer Pläne für die NATO, sondern auch, daß es im Umgang mit Rußland eine stärkere Rolle spielt als in den vergangenen zwei Jahren. Dies beruht auf der Freundschaft Kohls mit Präsident Boris Jelzin, und man erwartet Unterstützung, wann immer Bedarf besteht. Man hofft darauf, daß Deutschland schließlich große Summen darauf verwenden wird, die Demokratisierung und Privatisierung in der Ukraine, in Rußland und in anderen ehemaligen Sowjetländern zu unterstützen.

Daran schließt sich die Erwartung an, daß Bonn auf Paris einwirken könnte, die französische Kritik an der amerikanischen Außenpolitik, vor allem im Nahen Osten, einzuschränken oder ganz aufzugeben. Dies könnte allerdings zu einem besonders sensiblen diplomatischen Problem für Deutschland werden.

Bisherigen Anstrengungen Amerikas, besonders der Bush-Administration, Deutschland zu bewegen, Frankreich weniger oft nachzugeben, wich Deutschland aus. Dies ist nicht weiter überraschend, da im wesentlichen die Außenpolitik der alten und kleineren Bundesrepublik im vereinten Deutschland fortgesetzt wurde: nämlich sowohl mit Washington als auch mit Paris eine enge Beziehung aufrechtzuerhalten und nicht dazu gezwungen zu sein, zwischen beiden wählen zu müssen.

Aber was geschieht, wenn die beiden bedeutendsten Alliierten Deutschlands sich in einer Frage

3 Vgl. Ronald Steel, Mission Creep, in: The New Republic vom 25. November 1996, S. 29.

4 Speech by Secretary of State Warren Christopher in Stuttgart, Germany, Press Release, Office of the Spokesman vom 6. September 1996.

nicht einigen können, die beide für sehr wichtig halten, und wenn beide sich an Bonn um Unterstützung wenden? Während der ersten Amtszeit Clintons (1992–1996) wich die amerikanische Außenpolitik der Versuchung aus, über Bonn Druck auf Frankreich auszuüben, insbesondere in für Amerika interessanten Handelsfragen.

Daß die guten deutsch-französischen Beziehungen auch für Amerika von Vorteil sind, zeigt folgendes Beispiel: Deutsche Beamte behaupten etwa, daß ihr Einfluß auf die französischen Verbündeten die Entscheidung von Paris beschleunigte, sich wieder dem integrierten Kommando der NATO anzuschließen, aus dem de Gaulle sein Land dreißig Jahre zuvor zurückgezogen hatte.

Aber auf anderen Gebieten hat Frankreichs Präsident Jacques Chirac sich bewußt auf eine neo-gaullistische Politik eingelassen. Chirac spielt gern das alte gaullistische Spiel, mit dem Ziel, den Einfluß Amerikas in Europa zu mindern, und versucht, die Europäische Union für die Ziele der französischen Politik zu instrumentalisieren. Ganz anders als Deutschland sieht sich Chiracs Frankreich selbst als eine Weltmacht, die in der Lage ist, alleine zu handeln und Militärstreitkräfte ins Ausland zu schicken, wenigstens im Mittelmeerraum und in Afrika.

Unter Jacques Chirac hat Frankreich nun seit mehr als einem Jahr wiederholt amerikanische Interessen verletzt: Beispiele dafür sind Atomtests, die Haltung Frankreichs im Streit um den Generalsekretär der Vereinten Nationen Boutros-Ghali oder seine Einmischung in den israelisch-palästinensischen Friedensprozeß, bei dem die USA darauf bestanden, die Vermittlerrolle allein zu spielen. Außerdem verlangte Frankreich, daß ein Schlüsselkommandobereich der NATO, der sich für das südliche Europa und den Balkan in Neapel befindet, der amerikanischen Kontrolle entzogen wird. Washington ist jedoch entschlossen, den Posten in Neapel nicht aufzugeben. Präsident Clinton selbst hat in seiner NATO-Ansprache erklärt, daß die USA dies nicht tolerieren würden.

In den meisten dieser Herausforderungen an die USA und in einigen weniger wichtigen Fällen hat Frankreich sich immer an Deutschland um Unterstützung gewandt – und sie wohl auch bekommen. Deutsche Presseberichte zitieren Bundeskanzler Kohl, der seine Überraschung darüber zum Ausdruck bringt, daß die Amerikaner etwas zu einem Problem machen, was ihm von geringer Bedeutung erscheint. Verteidigungsminister Rühe berichtete Mitte Oktober, daß Deutschland Frankreich in dem Bemühen unterstütze, die amerikani-

sche Dominanz innerhalb der NATO auszugleichen.

Die Clinton-Administration ist sich der Bedeutung des französisch-deutschen „Kerns“ für die Integration Europas bewußt und hegt wenig Hoffnung, daß Deutschland sich gegen Frankreich stellen wird in Fragen, die weniger wichtig scheinen als Fortschritte in der europäischen Einigung, wofür die Beteiligung Frankreichs absolut notwendig ist. Aber sie erwartet von Deutschland, daß es in Paris vermittelt, wenn in wichtigen Fragen kein französisch-amerikanischer Kompromiß gefunden wird.

Es liegt im Interesse Amerikas, daß Deutschland die Europäische Union davon überzeugt, Polen und den anderen östlichen Staaten, besonders den baltischen, den EU-Beitritt anzubieten. Für russische Nationalisten wäre eine Erweiterung der EU weit weniger bedrohlich und erniedrigend als eine Ausdehnung der NATO. Es würde eher die ökonomische Stabilisierung und politische Demokratisierung herbeiführen, die sowohl Bonn als auch Washington für Zentral- und Osteuropa wünschen. Einer Erweiterung der EU den Vorrang zu geben ist seit langem ein Lieblingsargument der amerikanischen Beobachter, die fürchten, daß eine Ausdehnung der NATO auf Ablehnung bei den russischen Nationalisten stoßen würde.

Hinter der Hoffnung Amerikas auf eine Osterweiterung der EU verbergen sich eine ambivalente Haltung gegenüber einer „Vertiefung“ sowie Bedenken, daß Europa zu einem internationalen Akteur werden könnte. Formal unterstützt Amerika wie in den vergangenen 40 Jahren weiterhin die europäische Integration. Aber amerikanische Beamte bezweifeln, daß das kohäsive Modell einer Europäischen Union, wie es sich Jean Monnet und die anderen Väter der EU in den fünfziger Jahren während des Kalten Krieges vorstellten, der komplexeren Welt nach dem Kalten Krieg in den neunziger Jahren gerecht wird.

Die quälend langsamen und schrecklich komplizierten Entscheidungsprozesse in der EU nähren solche Zweifel. Wie kann sich die EU mit so einer „byzantinischen Maschinerie“ zu einer internationalen problemlösenden Institution wandeln? Wie kann unter diesen Bedingungen eine gemeinsame europäische Außen- und Sicherheitspolitik entwickelt werden? Man betrachte nur, wie sehr die EU in den Anfängen des bosnischen Bürgerkriegs darin versagte, sich zu einer wirksamen und gemeinsamen Aktion zusammenzufinden! Ein auswärtiger Beamter bezeichnet das Verhalten der EU-Mitgliedstaaten, als es darum ging, ein Risiko in der Außenpolitik auf sich zu nehmen, als „kraftlos“.

Symptomatisch für Washingtons Haltung gegenüber der EU ist die mangelnde Aufmerksamkeit, die bisher dem entscheidenden Schritt zur Verwirklichung der EU-Integration geschenkt wurde, der Schaffung der Europäischen Währungsunion (EWU). Doch diese Gleichgültigkeit weicht allmählich, und Washington beobachtet, wie Deutschland, Frankreich und sogar Italien die erforderlichen, schmerzlichen Schritte im Haushalt unternehmen, um die Kriterien von Maastricht für den Beitritt in die EWU zu erfüllen. Die Einstellung der Clinton-Administration zur EWU kann – wie allgemein zur EU – nur als widerwillige Zustimmung charakterisiert werden. Obwohl es Nachteile für Amerika mit sich bringt, insbesondere eine Schwächung des Dollars, werden die USA sich kaum einem Schritt entgegenstellen, der sich in jedem Fall bald als unaufhaltsam erweisen wird<sup>5</sup>.

Während sich die EU-Mitgliedstaaten enger zusammenschließen, plant Amerika, sich prinzipiell auf Deutschland als Fürsprecher für offene Märkte und eine liberale Handelspolitik innerhalb der Union zu verlassen. Diese Rolle hätte Amerika von Großbritannien erwartet, wäre Großbritannien ein vollwertiges Mitglied der EU.

In den ersten drei Jahren der Clinton-Administration hatte die „Exportförderung“ oberste Priorität in der amerikanischen Außenpolitik. In Wirtschaftsverhandlungen vertrat man eine harte Linie, vor allem Japan gegenüber, aber auch gegenüber der EU. Nun, da die amerikanische Wirtschaftskraft ständig zunimmt und die Arbeitslosigkeit vergleichsweise niedrig ist, könnte sich diese harte Linie ein wenig lockern. Die wiederholten Rufe der Administration nach „freiem und fairem“ Handel lassen vermuten, daß man von Deutschland erwartet, innerhalb der EU-Ausschüsse darauf zu drängen, die europäischen Märkte für amerikanische Dienstleistungen und sogenanntes geistiges Eigentum, wie z. B. Filme, zu öffnen. In solchen Fragen hofft Washington, daß Deutschland sich gegenüber Frankreich behauptet, das entschlossen ist, europäische Politik so zu gestalten, daß sie französischem Interesse genügt.

Die USA sehen sich als eine Supermacht mit weltumfassenden Interessen und Möglichkeiten. Man ist stolz darauf. Deutschland sieht sich selbst als eine bestenfalls regionale Macht, deren Interessen bis vor kurzem auf das Europa nördlich der Alpen

und der Karpaten beschränkt waren. Es hält seine Handlungsmöglichkeiten für begrenzt und übt sie, wenn überhaupt, sehr zurückhaltend aus. Die amerikanischen Erwartungen basieren auf einer realistischen Einschätzung dieser Ungleichheit. Aus der Sicht der USA sollte Deutschland – gemessen an seiner offensichtlichen ökonomischen Stärke – größere politische Verantwortung übernehmen und bereit sein, bald eine größere Rolle außerhalb Europas zu spielen.

Die Entscheidung Deutschlands vor zwei Jahren, Bundeswehreinheiten auf den Balkan zu schicken, und die Bereitschaft, selbst Kampftruppen als Teil einer NATO-Streitmacht für 1997 nach Bosnien zu entsenden, sind in Amerika auf positive Resonanz gestoßen. Diese neue Haltung, umfassend an der Friedenserhaltung auf dem Balkan teilzunehmen, war nur möglich aufgrund eines Wandels der öffentlichen Meinung in Deutschland.

Die militärische Beteiligung war gekoppelt mit aktiver deutscher Diplomatie in der sogenannten Kontaktgruppe, bestehend aus den wichtigsten Ländern, die an der Friedenserhaltung in Bosnien beteiligt waren. Der erstmalige Einsatz von Bundeswehr-Kampftruppen im Ausland bedeutet einen deutlichen Bruch mit der bisherigen Politik Deutschlands. Washington hofft, daß das Engagement der Bundesrepublik auf dem Balkan die Bereitschaft signalisiert, auch an anderen Missionen der Friedenserhaltung außerhalb Europas teilzunehmen. Viele dieser Krisenherde befinden sich im Nahen Osten, einer Region, in der die Unterstützung von Israel und das Vorkommen großer Ölreserven eine starke, aktive und andauernde Einmischung Amerikas erfordern.

Ein Beispiel ist die Türkei, ein NATO-Mitglied, dessen Lage strategisch kritisch ist – da es an militante islamische Staaten wie Iran, Irak und Syrien angrenzt und nahe an den instabilen Transkaukasischen Republiken Georgien, Armenien und Aserbeidschan liegt. Angesichts einer schwachen Regierung, die von einer religiösen Partei geführt wird, und angesichts der angespannten Wirtschaftslage, ist die Zuverlässigkeit der Türkei als Verbündeter und ihre Stabilität in Frage gestellt. Die Politik der USA, die Türkei zu stützen, ist jedoch beeinträchtigt durch griechisch-amerikanische und armenisch-amerikanische Lobbyistengruppen, die Einfluß im amerikanischen Kongreß haben.

Mit zwei Millionen türkischen Arbeitern und ihren Familien, die in Deutschland leben, einem regen Handel und traditionellen Verbindungen, die bis in das Reich der Ottomanen zurückgehen, bringt

<sup>5</sup> Vgl. C. Randall Henning, *Europe's Monetary Union and the United States*, in: *Foreign Policy*, 102 (1996), S. 83–100.

Deutschland alle Voraussetzungen mit, eine weit- aus aktivere Rolle dabei zu spielen, der Türkei zu mehr Stabilität zu verhelfen. Amerikas größte Hoffnung ist, daß Deutschland die EU-Mitglied- schaft für das Land unterstützen wird.

Abgesehen von der Türkei und ausgenommen in Krisenzeiten sind die Hoffnungen Amerikas auf ein Engagement Deutschlands außerhalb Europas eher gering. Neben der Erweiterung steht die Unterstützung der israelisch-palästinensischen Friedensverhandlungen an erster Stelle der aus- wärtigen Politik der Clinton-Administration. Die jüdischen Wähler, die zu über 80 Prozent bei den Wahlen in diesem Jahr ihre Stimmen für Clinton abgegeben haben, üben Druck auf jede Admini- stration aus, Israel zu beschützen und zu unterstüt- zen. Die Garantie, daß Amerikas sechste Flotte im Mittelmeer zu jeder Zeit bereit ist, Israel zur Hilfe zu kommen, ist der Hauptgrund dafür, daß die USA der Forderung Frankreichs, diesen südlichen Stützpunkt der NATO aufzugeben, nicht nach- kommen wird. Um Israels Verhandlungen mit den Palästinensern und schließlich mit Syrien unter Kontrolle zu halten, werden die USA keine Schmälern ihrer Funktion als einziger Vermitt- ler bei diesem Prozeß dulden.

Washington erwartet, daß die europäischen Län- der sich aus den Verhandlungen heraushalten, aber Israel sofort Hilfe leisten, falls es von den ara- bischen Staaten angegriffen werden sollte. Als im Januar 1991 während des Golfkriegs irakische Skud-Raketen auf Tel Aviv abgefeuert wurden, hatte Deutschland keine andere Wahl, als Israel zu unterstützen. Die Geschichte und 40 Jahre enge deutsch-israelische Beziehungen machen dies zwingend. Solange die israelisch-palästinensischen Friedensverhandlungen weitergehen, bleibt jedoch die vordringliche Erwartung Washingtons an Deutschland, daß es weiterhin sowohl durch die EU als auch direkt zum Aufbau der Wirtschaft in den palästinensischen Gebieten der West Bank und des Gazastreifens beiträgt.

Öl ist ein weiterer wesentlicher Faktor der ameri- kanischen Politik im Nahen Osten. Zentral für diese Politik ist der Persische Golf, wo Amerika den letzten Krieg führte, indem es die Expedition gegen den Irak 1991 anführte, und wo es heute eine Politik der „doppelten Eindämmung“ gegen den Irak und den Iran verfolgt. Wie bei den is- raelisch-palästinensischen Friedensverhandlungen, so verwahren sich die USA auch hier gegen euro- päische Initiativen, die in diesem Fall ihre eigenen Anstrengungen konterkarieren könnten, die bei- den großen Golf-Staaten zu isolieren, die Wa-

shington verdächtigt, den Terrorismus gegen pro- westliche arabische Regime zu unterstützen.

Gäbe es einen erneuten Angriff des Irak oder des Iran, erwartet Amerika die Hilfe der Japaner und der Europäer. Amerikanische Spezialisten weisen darauf hin, daß es mehr als 50 Milliarden US-Dol- lar im Jahr kostet, US-See- und Luftstreitkräfte am Persischen Golf zu halten. Selbst in Friedens- zeiten sollte ein Teil dieser Kosten von den euro- päischen Nationen getragen werden, die 30 Prozent ihres gesamten Ölbedarfs vom Golf und damit einen größeren Anteil als die USA mit nur zehn Prozent von dort beziehen.

Der Rückgriff Amerikas auf Handelssanktionen gegen den Iran, den Irak und andere Staaten, die es als Paria-Staaten bezeichnet, war der Haupt- grund für die einzig wirkliche Irritation in den Beziehungen zu Deutschland. Da Deutschland wie seine europäischen Partner den amerikanischen Sanktionen gegen alle Staaten – außer dem Irak – nicht folgte, kam es im Fall des Iran zu heftigen Auseinandersetzungen zwischen den USA und Deutschland.

Während die USA versuchen, Teheran völlig zu isolieren, besteht Deutschland darauf, den Handel aufrechtzuerhalten und den „kritischen Dialog“ mit den Iranern weiterzuführen. Es handelt sich dabei um gravierende Differenzen<sup>6</sup>. „Und unsere Alliierten müssen uns beistehen“, betonte Präsi- dent Clinton in einer Wahlkampfrede in Detroit. „Wir können nicht bei Tag mit Leuten zu tun haben, die Terroristen unterstützen, die uns bei Nacht töten. Das ist falsch.“

Deutschlands Handels- und Geschäftsbeziehungen mit Ländern wie dem Iran, den die USA als feind- lich ansehen, können der Reputation Deutsch- lands in Washington schaden. Die offizielle ameri- kanische Auffassung ist, daß der umfangreiche Handel Deutschlands der Grund dafür ist, weshalb Außenminister Kinkel am „kritischen Dialog“ mit dem Iran festhält. Die Beamten des Weißen Hau- ses werfen Deutschland vor, daß es „riesige Sum- men“ in Ländern wie dem Iran und Libyen inve- stiert, die Außenminister Christopher „aggressive Tyrannen“ nennt. Die amerikanische Presse behauptet von Zeit zu Zeit, daß führende deutsche Firmen sowie deutsche Ingenieure und Techniker an Projekten im Iran, Irak und Libyen beteiligt waren, um Kernenergieanlagen oder chemische Waffen zu entwickeln.

6 Vgl. Charles Lane, Germany's New Ostpolitik, in: Foreign Affairs, 74 (1995) 6, S. 77–89.

Geschäfte Deutschlands mit Regimen, denen sich die USA entgegenstellten, haben eine lange Tradition. Schon in den sechziger Jahren kam es zwischen beiden Staaten zu Spannungen, als Deutschland eine Ölpipeline in die Sowjetunion exportierte. Es liegt aber auch im Bereich des Möglichen, daß den USA eines Tages Deutschlands Beziehung zum Iran nützen könnten. Würde Washington die Politik der doppelten Eindämmung aufgeben oder modifizieren – etwas, das man nicht ausschließen kann, da diese Politik bisher nicht besonders erfolgreich war –, so könnten Bonns offizielle Handelskanäle nach Teheran sich als positiv für die USA erweisen. Tatsächlich hat der „kritische Dialog“, so behauptet das Auswärtige Amt, schon einige Ergebnisse gebracht.

Wenn auch nicht im Persischen Golf, so gibt es doch eine große Palette der Zusammenarbeit zwischen Deutschland und den USA auf anderen Gebieten wie z. B. bei der Bekämpfung des Terrorismus, der Verhinderung bei der Verbreitung von Atomwaffen, dem Kampf gegen das organisierte Verbrechen und den Drogenhandel sowie dem Schutz der Umwelt. Da es selbst ein Staat ohne Atomwaffen ist, hat Deutschland großes Interesse daran, ihre Weiterverbreitung zu verhindern. In keinem Land ist das Umweltbewußtsein so hoch wie in Deutschland. Es ist auch das einzige Land, in dem die grüne Partei eine wirkliche parlamentarische Kraft ist. In all diesen Fragen entspricht die Bundesrepublik den Erwartungen Amerikas, und im Fall des Umweltschutzes übertrifft es diese sogar.

Trotz einiger Irritationen steht außer Zweifel, daß Amerikas Beziehungen zu Deutschland gut sind, besser als zu jedem anderen größeren Land, außer vielleicht Großbritannien. Aber die engen Beziehungen während der Zeit des Kalten Krieges gibt es nicht mehr. Es herrscht zwar keine Gleichgültigkeit – jedes der beiden Länder ist dazu für das andere zu wichtig –, aber es hat sich Routine breitgemacht.

Die enge politische Anlehnung geht einher mit Handelsrivalitäten, einem Wettbewerb, der zunehmen wird, da die Regierung der USA versucht, den Export auszudehnen und Deutschland vermehrte Anstrengungen unternimmt, Märkte außerhalb Europas zu erschließen und nach Asien und Lateinamerika drängt, wo die USA seit jeher einen großen Anteil hatten.

Ehe wir Schlußfolgerungen ziehen, sollten wir einige grundlegende Erwartungen ansprechen, die für die deutsch-amerikanischen Beziehungen so selbstverständlich sind, daß man sie selten disku-

tiert. Die wichtigsten dieser selbstverständlichen Erwartungen sind folgende:

*Erstens* rechnen die USA weiterhin mit der uneingeschränkten Nutzung ihrer militärischen Hauptquartiere, Basen, Übungsplätzen und ihrer ausgebauten Infrastruktur in Hessen, Bayern, Baden-Württemberg und Rheinland-Pfalz, die für Operationen der amerikanischen Armee auf dem Balkan und im Nahen Osten wichtig ist.

*Zweitens* erwarten das amerikanische Finanzministerium und die amerikanische Notenbank weiterhin, daß die Bundesbank und die deutschen privaten Investoren amerikanische Wertpapiere erwerben und somit dazu beitragen, den Bundeshaushalt der USA auszugleichen. Auch von der deutschen Bundesbank erwarten die USA, wenn sie dazu aufgefordert wird, zur Stützung des Dollars zu intervenieren, was dazu beiträgt, die Zinsen niedrig zu halten.

*Drittens* soll Deutschland, wenn es gebraucht wird, seinen Beitrag leisten für die Unterstützung der Stabilität und der Reform in Ländern wie z. B. Rußland, der Ukraine und anderen Ländern außerhalb Europas, die mit ökonomischen Problemen zu kämpfen haben. Die großzügigen Zahlungen Deutschlands für die von Amerika geführte Koalition im Golfkrieg bestärkte den Glauben, daß Deutschland bei Bedarf wieder seinen finanziellen Beitrag leisten würde.

Seit Helmut Schmidts Kanzlerschaft versucht die deutsche Führung die Erwartung zu zerstreuen, daß Deutschland immer nur die Kosten tragen würde. Die finanziellen Lasten der Vereinigung und die Anforderungen einer wachsenden EU belasten die deutschen Finanzen erheblich. Von den drei grundlegenden Erwartungen ist die dritte zur problematischsten geworden, obwohl man in Washington offenbar immer noch daran festhält.

Clintons Versprechungen, den Führungsanspruch der USA weltweit aufrechtzuerhalten, stoßen auf eine harte Realität, die sie zunichte machen könnten: die fortschreitende Reduzierung von Haushaltsmitteln für auswärtige Angelegenheiten. Unter dieser angespannten Finanzlage wendet sich die amerikanische Regierung ohne Zögern an die Bundesrepublik, wenn es um die Finanzierung dieser Einsätze außerhalb Europas geht, an denen die USA ein Interesse haben. Man sucht die finanzielle Beteiligung Deutschlands z. B. an der KEDO (Korean Energy Development Organization), die das Atomprogramm Nordkoreas auf den Weg zur friedlichen Energienutzung führen soll.

Wenn es den USA gelingt, den Plan von Außenminister Christopher umzusetzen, eine *African Crisis Response Force* (ACRF) zu schaffen, also eine militärische Interventionseinheit von afrikanischen Soldaten, so entstehen Kosten in Höhe von rund 40 Millionen US-Dollar, die, so erklärte Christopher, zum Teil von den USA und zum Teil von den „europäischen Alliierten“ getragen werden würden.

Die republikanischen Gegner des Präsidenten beschuldigen ihn, eine Außenpolitik zu betreiben, die nur reagiert und die größere, langfristige Probleme, die man schon voraussehen kann, nicht einplant. Dazu zählen die wachsende Macht Chinas, das Wiedererstarken Rußlands und der mögliche Zusammenbruch der feudalen saudiarabischen Monarchie. Vor allem im Fall Rußlands können die USA von der Beratung und Unterstützung Deutschlands profitieren. Das Hauptinteresse der USA an Rußland steht im Zusammenhang mit dem großen Atomwaffenlager des Landes. Die anderen Interessen Amerikas sind weniger dringlich und werden vielleicht allmählich in den Hintergrund treten. Die USA werden vielleicht eines Tages bereit sein, es Deutschland zu überlassen, die Vereinbarungen zu treffen, die Demokratie und Wohlstand in Rußland gewährleisten.

Mit der fortschreitenden europäischen Integration läßt sich immer schwerer unterscheiden zwischen dem, was man von den Deutschen, und dem, was

man von den Europäern erwartet. Aber solange die europäischen Entscheidungsabläufe so kompliziert sind und solange Steuern und Ausgaben eher nationale als europäische Aufgaben bleiben, wird Amerika sich an London, Paris und Bonn/Berlin wenden, wenn es Unterstützung und Hilfe braucht.

Sowohl Deutschlands Bereitschaft, Kampftruppen nach Bosnien zu senden, als auch der „kritische Dialog“ mit dem Iran sind Zeichen dafür, daß die Führung der Bundesrepublik tatsächlich ihren „Horizont“ erweitert, wie es das Weiße Haus, das State Departement und das Pentagon so lange gehofft haben. In dem einen Fall gefällt Amerika das Ergebnis, im andern mißfällt es ihm. In beiden Fällen jedoch war Deutschland so bedachtsam, nicht allein zu handeln, wie es vielleicht Amerika getan hätte, sondern im Einklang mit seinen europäischen Partnern. Das ist ein Muster, an das sich Washington gewöhnen muß. Es kann jedoch erwarten, daß ein immer stärker werdendes Deutschland in zunehmendem Maße die Politik der Europäischen Union und deren Institutionen auf eine Weise gestaltet, die deutsche Interessen und Sichtweisen begünstigt, wie es bei der Europäischen Währungsunion derzeit der Fall ist. Die Bundesrepublik ist zu einem europäischen Deutschland geworden. Aber ebenso sicher ist, daß Europa in gleichem Maße deutsch wird. Die Clinton -Administration sollte darauf hoffen.

### **Christian Hacke: Die neue Bedeutung des nationalen Interesses für die Außenpolitik der Bundesrepublik Deutschland**

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 1-2/97, S. 3-14

Für die Außenpolitik der Bundesrepublik bietet erst eine neue Balance zwischen Integration und Nation die Chance, ein modernes außenpolitisches Konzept zu entwickeln und jene Identifikation des Bürgers mit seinem Staat und seiner Außenpolitik zuwege zu bringen, die für die Sicherung der Existenz einer lebenswürdigen Zivilisation notwendig ist.

Heute ist Deutschland nicht nur wieder eine Nation geworden, weil andere dies auch sind, sondern weil Deutschland die nationale Idee in den vergangenen vier Jahrzehnten mit einem übernationalen Ideal verbinden konnte. Die Rollen der Zivilmacht, des Welthandelsstaates, der Entspannungsvormacht wurden in den Dienst einer freiheitlich demokratischen Zivilisation im atlantischen Maßstab gestellt. Zum ersten Mal in seiner Geschichte ist Deutschland Teil des Westens, Teil einer großen Zivilisation, in die auch das Erbe des 19. Jahrhunderts – das des weltbürgerlichen Humanismus – mit eingewoben werden kann. Diese Werte zu erhalten und auszubauen bleibt unverzichtbarer Maßstab für die Formulierung der nationalen Interessen der Deutschen.

### **Gottfried Niedhart: Deutsche Außenpolitik: Vom Teilstaat mit begrenzter Souveränität zum postmodernen Nationalstaat**

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 1-2/97, S. 15-23

Welche Auswirkungen haben das Ende des Ost-West-Konflikts und die Wiederherstellung eines deutschen Nationalstaats auf die Außenpolitik der Bundesrepublik Deutschland? Diese Frage wird im Licht der wichtigsten außenpolitischen Etappen gestellt, die seit der Gründung der Bundesrepublik unterschieden werden können, so daß die Wende 1989/90 im Hinblick auf die Rolle der Bundesrepublik in der internationalen Politik weniger als dramatischer Bruch denn als Weiterentwicklung bekannter Muster erscheint. Als Grundmuster war seit der Ära Adenauer das Verlangen nach Gleichberechtigung in Verbindung mit der Bereitschaft zu Selbsteinbindung in internationale Kontrollmechanismen bestimmend. Auf die Gewinnung eines eigenen außenpolitischen Aktionsradius in den fünfziger Jahren folgte Ende der sechziger und Anfang der siebziger Jahre seine deutliche Erweiterung, die sich u. a. in der „neuen“ Ostpolitik und in der größeren Selbständigkeit gegenüber den westlichen Siegermächten niederschlug.

### **Gunther Hellmann: Jenseits von „Normalisierung“ und „Militarisierung“: Zur Standortdebatte über die neue deutsche Außenpolitik**

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 1-2/97, S. 24-33

Vordergründig verläuft die Debatte über die „neue“ deutsche Außenpolitik noch immer entlang einer Dichotomie von „Militarisierung“ und „Normalisierung“. In diesem Beitrag wird argumentiert, daß der Diskurs über die neue deutsche Außenpolitik facettenreicher ist, als es diese schlagwortartige Zuspitzung nahelegt. Insbesondere wird zu zeigen versucht, in welcher unterschiedlicher Weise vier Typen von Diskursteilnehmern (Wissenschaftler, Politikberater, Regierung, Opposition) wichtige Beiträge zur außenpolitischen Standortdebatte leisten. Mit dieser Konzentration auf Elitendiskurse soll nicht suggeriert werden, daß diese frei wären von Verengungen des Problemhorizonts. Vielmehr soll gezeigt (und anhand konkreter Beispiele aus der gegenwärtigen Debatte über die deutsche Außenpolitik illustriert) werden, wie sich unterschiedliche Diskurstile aufgrund spezifischer Rollenverständnisse herausbilden. Darüber hinaus wird argumentiert, daß der Diskurs insgesamt darunter leidet, daß diese Unterschiede nicht hinreichend in Rechnung gestellt werden und es kaum Versuche gibt, zwischen den Teildiskursen Verbindungslinien herzustellen und wechselseitige Verständigung anzustreben, um die Debatte insgesamt über- und durchschaubarer zu machen.

## **Ernst-Otto Czempel: Die Neuordnung Europas. Was leisten NATO und OSZE für die Kooperation mit Osteuropa und Rußland?**

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 1-2/97, S. 34-45

1997 wird die Europäische Union ihre Regierungskonferenz abschließen und die NATO über ihre Osterweiterung entscheiden. Beides wird zur Neuordnung Europas beitragen, ohne daß jedoch ein Konzept dahinter erkennbar wäre. Die Osterweiterung der westlichen Verteidigungsallianz läßt die meisten mitteleuropäischen und osteuropäischen Staaten vor ihrer Tür; die Erweiterung der Europäischen Union verlangt, vor allem nach der Vollendung der Währungsunion, so viele Voraussetzungen, daß sie von nur wenigen Staaten dieses Bereichs in absehbarer Zeit erfüllt werden können. Keine der beiden Strategien schließt Rußland und die anderen Staaten der GUS mit ein. Sie gehören jedoch unbedingt in die europäische Neuordnung, bei der auch das Verhältnis Rußlands zu den früheren, jetzt selbständigen Republiken mitreflektiert werden muß.

Hier klafft ein bedeutendes konzeptuelles Vakuum. Es ließe sich füllen, wenn man die Ergebnisse der internationalen Politikwissenschaft berücksichtigte. Sie benennen die Gewaltursachen in einem internationalen System, sie geben Hinweise darauf, wie sie behoben werden könnten. Das Sicherheitsdilemma kann durch die Kooperation in einer internationalen Organisation gedämpft werden. Es gilt also, die OSZE zu beleben. Die zweite große Gewaltursache, autoritäre Herrschaftssysteme, kann durch eine engagierte Demokratisierungsstrategie beseitigt werden. Sie müßte gegenüber Rußland und den anderen Staaten der GUS als Politikhilfe in Gang gesetzt werden. Schließlich müssen – drittens – die gesellschaftlichen Potentiale von West und Ost symmetriert werden. Das ist vielleicht die schwierigste und langwierigste Aufgabe.

## **Andrei Zagorski: Rußlands Erwartungen an Deutschland**

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 1-2/97, S. 46-53

Moskau bleibt dem alten Gedanken eines Spiels mit Gegensätzen zwischen Deutschland und Frankreich in seiner Europapolitik treu. Das Tagesgeschehen in den deutsch-russischen Beziehungen läßt sich eher durch pragmatischen Interessenausgleich als durch philosophische Überlegungen leiten. Drei Entwicklungen sind dabei von größerer Bedeutung:

- eine ‚Multilateralisierung‘ bilateraler Beziehungen, die immer mehr in das Gesamtgeflecht europäischer und globaler Entwicklungen eingebettet werden;
- die auf Moskauer Seite immer nüchterner werdenden Erwartungen im Bereich Handel und insbesondere Kapitalinvestitionen aus Deutschland sowie
- die Entwicklung eines Vertrauensverhältnisses zwischen Deutschland und Rußland bezüglich einer Ein- bzw. Anbindung Rußlands an relevante europäische und internationale Institutionen.

Rußland hat langfristig ein Interesse daran, daß Deutschland sein Bekenntnis zur Eingebundenheit in multilaterale Strukturen immer wieder neu bekräftigt. Daneben kann das deutsch-russische Verhältnis zu einer treibenden Kraft für eine kooperative gesamteuropäische Ordnung werden.

## **Robert Gerald Livingston: Die Erwartungen der neuen Clinton-Administration an Deutschland**

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 1-2/97, S. 54-61

Der kürzlich wiedergewählte amerikanische Präsident Clinton wird sich in seiner zweiten Amtszeit primär dem Ausgleich des Bundeshaushaltes widmen. Deshalb ist es eher unwahrscheinlich, daß er sich kostspieligen außenpolitischen Aufgaben widmen wird. Die Clinton-Administration erhofft sich die Unterstützung Deutschlands bei der Osterweiterung der NATO. Auch erwartet man von Deutschland, daß es sich für die Aufnahme der osteuropäischen Staaten – insbesondere Polens – in die Europäische Union einsetzt. Besonders begrüßt man in Washington das stärkere militärische Engagement Deutschlands auf dem Balkan. Das amerikanische Verhältnis zu Deutschland ist besser als zu jedem anderen westeuropäischen Land, außer vielleicht zu Großbritannien. Die USA gehen von einem zunehmenden Einfluß Deutschlands auf die Europäische Union aus, insbesondere auf die Europäische Währungsunion.